

LOKALNE SAMOUPRAVE I JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO



Projekat finansira EU, a konfinansira Kraljevska norveška ambasada.



**LOKALNE SAMOUPRAVE I
JAVNO-PRIVATNO
PARTNERSTVO**

Podgorica, 2014.

LOKALNE SAMOUPRAVE I JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

Izdavači:

Centar za građansko obrazovanje (CGO) i Institut Alternativa (IA)



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

institut alternativa

Za izdavača:

Daliborka Uljarević

Urednik:

Stevo Muk

Autorka:

dr Jovana Marović, Institut Alternativa (IA)

Saradnici/e na projektu:

Marko Sošić, Institut Alternativa (IA)

Dragana Radović, Institut Alternativa (IA)

Dušan Nikić, Institut Alternativa (IA)

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Štampa

Studio MOUSE - Podgorica

Tiraž

100 primjeraka



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

institut alternativa



Publikacija je dio projekta "Korupcija na lokalnom nivou - nulta tolerancija!", koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO) u saradnji sa Institutom Alternativa (IA), NVO Bonum i NVO Nada, uz finansijsku podršku Delegacije EU u Crnoj Gori i sufinansiranje od strane Norveške kraljevske ambasade.



Ova publikacija je izdata uz podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za građansko obrazovanje i Instituta Alternativa i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije.



NORWEGIAN EMBASSY

Produkciju ove publikacije sufinansirala je Norveška kraljevska ambasada

SADRŽAJ

1. Uvodne napomene	7
2. Značaj sprovođenja javno-privatnog partnerstva na lokalnom nivou	9
3. Preduslovi za sprovođenje javno-privatnog partnerstva na lokalnom nivou u skladu sa principom “vrijednost za novac”	13
4. Javno-privatno partnerstvo na lokalnom nivou u Crnoj Gori	15
5. Dobre prakse u sprovođenju javno-privatnog partnerstva na lokalnom nivou	19
6. Koncesije i opštine	23
7. Zaključci	28
8. Preporuke	30
9. Literatura	32

1. UVODNE NAPOMENE

Analiza “Lokalne samouprave i javno-privatno partnerstvo” izrađena je u okviru projekta *Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija!*¹, a sa ciljem da ukaže na značaj transparentnog sprovođenja javno-privatnog partnerstva i koncesija kao instrumenata za unapređenje kvaliteta usluga i olakšavanje izgradnje infrastrukturnih objekata od javnog značaja na lokalnom nivou. Istovremeno, ova analiza je i nastavak istraživačke djelatnosti Instituta alternativa u ovim oblastima tokom koje je izrađeno više publikacija.

Na osnovu prikaza principa i značaja sprovođenja modela javno-privatnog partnerstva, na početku analize su predstavljeni kriterijumi za adekvatnu primjenu na lokalnom nivou. Ovaj dio je praćen pregledom problema sa kojima se suočavaju crnogorske lokalne samouprave u pravcu transparentnog sprovođenja javno-privatnih partnerstava i koncesija, sa posebnim fokusom na 14 opština koje su obuhvaćene projektom². U analizi su predstavljene i dobre prakse u sprovođenju javno-privatnih partnerstava na lokalnom nivou u zemljama u okruženju i zemljama Evropske unije. Na osnovu identifikovanih problema i izazova, formulisane su i preporuke za unapređenje ove oblasti u Crnoj Gori.

1 Projekat uz podršku Evropske unije, sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa Institutom alternativa (IA), NVO Bonum iz Pljevlja i NVO Nada iz Herceg Novog

2 Bar, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Pljevlja, Plužine, Podgorica, Rožaje i Tivat

Istraživanje o javnom-privatnim partnerstvima i koncesijama na lokalnom nivou u Crnoj Gori sprovedeno je tokom 2013. godine, i to na osnovu analize: zakonskog okvira za ove oblasti; izvještaja nadležnih institucija i zaključenih ugovora o partnerstvima između privatnog i javnog sektora na lokalnom nivou u Crnoj Gori. Tokom rada na ovoj analizi korišćene su i informacije dobijene na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, kao i mišljenja predstavnika/ca 14 crnogorskih opština koja su prikupljena tokom konsultativnih treninga sprovedenih od strane projektnog tima u julu 2013. godine.

2. ZNAČAJ SPROVOĐENJA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA NA LOKALNOM NIVOU

Obaveza javnog sektora da obezbijedi kvalitetne usluge za lokalno stanovništvo, odnosno uloži sredstva u značajne infrastrukturne projekte, na velikom je testu kada nije moguće iz tekućih budžetskih sredstava usmjeriti novac u ovakva ulaganja ili obezbijediti kreditno zaduženje koje neće dugoročno narušiti finansijsku stabilnost opštine. Izazovi sa kojima se suočavaju lokalne samouprave u Crnoj Gori u pravcu obezbjeđivanja fiskalne održivosti, odnosno nemogućnost značajnih ulaganja javnih prihoda u infrastrukturne projekte, moguće je prevazići korišćenjem savremenih metoda finansiranja, od kojih je javno-privatno partnerstvo (JPP) model koji se sve češće primjenjuje u zemljama Evropske unije.

Prednosti sprovođenja JPP su višestruke, kao najznačajnije mogu se istaći:

Smanjenje fiskalnog pritiska na lokalne budžete

Cilj učešća privatnog sektora u obezbjeđivanju usluga koje,

po pravilu, pruža javni sektor, ogleda se u potrebi smanjenja fiskalnog pritiska na budžete lokalnih samouprava. Plansko i pravovremeno planiranje partnerstava sa privatnim sektorom u okviru zajedničkih projekata obezbjeđuje ne samo izgradnju objekata i pružanje usluga koje ne bi bilo moguće ostvariti tradicionalnim načinom finansiranja, već i unapređuje kvalitet usluga uz smanjenje cijena koje građani/ke plaćaju za njih. Koncept javno-privatnog partnerstva oslobađa javni sektor dijela troškova koje je neophodno uložiti u izgradnju infrastrukturnog objekta ili pružanje usluga. U zemljama Evropske unije čak i gradovi koji imaju veliku kreditnu sposobnost, utvrdili su granicu gornjeg nivoa zaduživanja.

Korišćenje tehničkih, inovativnih i finansijskih kapaciteta privatnog sektora

Odgovarajuća ekspertiza koju posjeduje privatni sektor omogućava planiranje, finansiranje (ili obezbjeđivanje finansijera) projekta. Privatni sektor se lakše prilagođava uslovima tržišta, pa samim tim lakše nadograđuje i unapređuje svoje potencijale i pružanje usluga. Na osnovu korišćenja kapaciteta privatnog sektora postiže se racionalizacija troškova.

Raspodjela rizika između javnog i privatnog partnera

Sprovođenju javno-privatnog partnerstva prethode sveobuhvatne analize koje omogućavaju adekvatnu raspodjelu rizika između ugovornih strana. Rizike je, najprije, neophodno prepoznati i analizirati, pa, potom, stvoriti uslove za njihovo eliminisanje, odnosno smanjivanje.

Rizik se najčešće definiše kao „nesigurnost u odnosu na troškove, gubitak ili štetu“.³ Stoga je cilj eliminisanja rizika usmjeren na sprečavanje da utiču na realizaciju i uspjeh projekta. Svaki od partnera preuzima one rizike koje može, zbog posjedovanja

3 Cvetković Predrag, Sredojević Sladana, "Javno-privatno partnerstvo – Priručnik za sprovođenje na lokalnom nivou", Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2013., str. 65

neophodnih finansijskih, tehničkih i ekspertskih kapaciteta, sa uspjehom otkloniti. Raspodjela rizika se definiše ugovorom o JPP, pa se, na taj način, jasno može utvrditi i odgovornost za neuspjeh projekta.

Prilikom raspodjele rizika između javnog i privatnog partnera mora se uzeti u obzir da je interes javnog partnera obezbjeđivanje kvalitetne usluge, a privatnog ostvarivanje profita uz povraćaj sredstava koja su uložena u projekat.

Tabela br. 1: Alokacija rizika

Rizik	Javni	Privatni
Planiranje i izgradnja		X
Finansijski rizici		X
Pravni i politički rizici	X	
Zaštita životne sredine		X

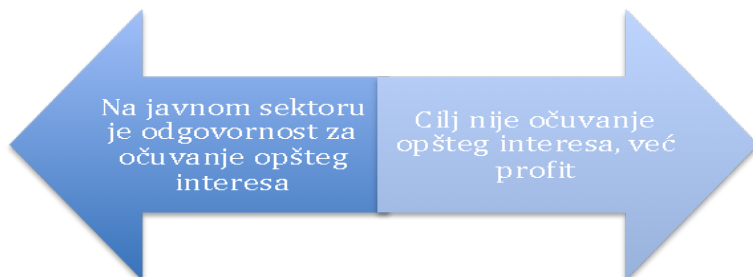
U kategoriju rizika koje javni sektor nastoji da prenese na privatni spadaju oni koji se odnose na odstupanje u pogledu očekivanih standarda u izgradnji i kvalitetu usluga; rizik prekoračenja ugovorenih troškova, odnosno rokova; štete koje nastaju na objektima a koje su prouzrokovane *force majeure*,⁴ dok javni sektor preuzima rizike koji se odnose na mogućnost primjene zahtjeva u odnosu na uslugu koja se pruža; promjene u pravnom i političkom kontekstu koje mogu prouzrokovati probleme u sprovođenju JPP; rizik inflacije (koji se najčešće dijeli između partnera).⁵

Rizici se ne smiju u potpunosti prebaciti na privatni sektor, jer to, zbog nemogućnosti ispunjavanja obaveza, najčešće, dovodi do raskida ugovora.

⁴ Viša sila

⁵ Navedeno prema: Marenjak Saša, "Development of the Concept of the VfMM that fit the best in Serbia's legal and economic contexts for PPPs and concessions", Belgrade, 2012

Grafik br. 1: Javno-privatno partnerstvo vs. privatizacija



U odnosu na proces potpune privatizacije, JPP omogućava javnom sektoru da određuje, kontrolira i zadrži odgovornost za očuvanje opšteg interesa.

3. PREDUSLOVI ZA SPROVOĐENJE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA NA LOKALNOM NIVOU U SKLADU SA PRINCIPOM “VRIJEDNOST ZA NOVAC”

Definisan i jasan pravni okvir

Zakonom koji reguliše javno-privatno partnerstvo moraju biti uspostavljene transparentne procedure i utvrđena odgovornost nadležnih institucija.

Jake institucije

Institucionalni okvir za JPP bi trebalo da uključuje centralnu jedinicu na nacionalnom nivou koja će moći da pruža neophodnu stručnu i tehničku pomoć u ovoj oblasti, odnosno da radi na jačanju kapaciteta. Takođe, važna je i uloga ministarstva nadležnog za oblast finansija, odnosno sekretarijata na lokalnom nivou, koji će omogućiti adekvatnu analizu fiskalne politike, integrisati JPP u budžetski okvir i procijeniti troškove plaćanja i garancija.

Utvrđena strategija razvoja i reforme lokalne samouprave

JPP bi trebalo da se sprovodi kao dio opšte strategije reforme

javnog sektora, tj. da proizilazi iz ove strategije i da je u potpunosti usklađen sa njenim cijeovima. Od posebnog je značaja i izbor projekta koji će se realizovati po ovom modelu. Plan realizacije JPP mora biti integrisan u srednjoročni budžetski ciklus.

Transparentnost procesa

Javnost mora imati uvid u sve faze pripreme i sprovođenje javno-privatnog partnerstva, odnosno u zaključene ugovore i planove finansijskih otplata. U skladu sa tim, javni sektor mora obezbijediti transparentne procedure prilikom izbora privatnog partnera i pregovaranja, tokom pripreme ugovora, kao i u fazi monitoringa, odnosno učiniti javnim obaveze, rokove, izmjene ugovora i planove otplata.

Korišćenje javnog dobra od strane privatnog partnera mora biti pod kontrolom političke javnosti

Uključivanje šireg kruga učesnika

Sprovođenje javno-privatnog partnerstva mora da uključi širi krug učesnika. “Što je širi krug subjekata koji imaju neposrednu korist od projekta javno-privatnog partnerstva, to je politički pritisak i rizik tog pritiska manji”⁶.

⁶ Cvetković Predrag, Sredojević Slađana, “Javno-privatno partnerstvo – Priručnik za sprovođenje na lokalnom nivou”, str. 17

4. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO NA LOKALNOM NIVOU U CRNOJ GORI

Državni organi identifikuju koncept javno-privatnog partnerstva kao novinu u Crnoj Gori.⁷

Crnogorsko zakonodavstvo ne poznaje javno-privatno partnerstvo kao takvo, pa je dosadašnje zaključivanje ugovora po ovom modelu bilo regulisano desetinama drugih zakona i propisa.

U Crnoj Gori ne postoji ni strateški plan koji bi na srednjoročnom ili dugoročnom planu regulisao ovu oblast. Program rada Vlade ne sadrži usvajanje Zakona o JPP za 2014. godinu, ali je za drugi kvartal ove godine predviđena priprema Strategije i akcionog plana za razvoj ove oblasti u zdravstvu. Vladin Plan privatizacije za 2014. godinu predviđa da će 28 objekata tokom ove godine biti

⁷ Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore, Poglavlje 5 – Javne nabavke, str. 4

valorizovano putem modela javno-privatnog partnerstva⁸ Međutim, dosadašnje planiranje valorizacije putem JPP se pokazalo kao nerealno jer se iz godine u godinu ponavljaju iste lokacije.

U Crnoj Gori je teško ostvariti uvid u zaključene JPP ugovore budući da ne postoji elektronska baza ovih ugovora, a opštine ne poštuju u potpunosti zakonsku obavezu objavljivanja svih zaključenih ugovora na svojoj internet prezentaciji.

Lokalne uprave i JPP u Crnoj Gori – javni vs. privatni interes

Opštine nemaju plan valorizacije objekata i lokacija putem JPP na svojoj teritoriji, ne posjeduju neophodnu ekspertizu u ovoj oblasti, a nemaju ni stručnu pomoć sa nacionalnog nivoa. S obzirom na to da ne postoji zakonski okvir za javno-privatno partnerstvo, nema ni institucije koja bi pružala ekspertsku podršku u pripremi i realizaciji ovih projekata i sprovodila monitoring realizacije zaključenih ugovora.

Iz svih ovih razloga, mali broj opština je do sada realizovao projekte po ovom modelu. Na konkurs Zajednice opština za najbolje prakse u oblasti javno-privatnog partnerstva u 2012. godini prijavljena su tek tri projekta: izgradnja tržnog centra “Bazar“ u Podgorici, uređenje gradskog trga u Mojkovcu i izgradnja dva lokalna puta i dva igrališta u Baošićima (Opština Herceg Novi).⁹

Lokalne samouprave su do sada putem JPP ulagale u ekonomsku infrastrukturu, dok kao ulaganje u socijalnu infrastrukturu treba istaći projekat socijalnog stanovanja u Podgorici,¹⁰ koja, uz Cetinje, ima najviše iskustva u sprovođenju projekata po modelu JPP¹¹

8 Vidjeti: Plan privatizacije za 2014. godinu, dostupno na: <http://www.gov.me/vijesti/134885/Savjet-za-privatizaciju-i-kapitalne-projekte-usvojio-Predlog-odluke-o-planu-privatizacije-za-2014-godinu.html>

9 “Primjeri dobre prakse u lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori u 2012.”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Zajednica opština, OEBS, 2013.godine, str. 55

10 “Crna Gora – jedinica za JPP i povezani institucionalni okvir”, EPEC, decembar 2013. godine, str. 4

11 Ibid, str. 4

Tabela br. 2: Primjeri JPP u opštinama Cetinje i Podgorica

<p>Cetinje¹²</p>	<p>Izgradnja žičare Kotor-Lovćen-Cetinje</p> <p>Italijanska kompanija DBA grupa izabrana je u januaru 2013. godine kao konsultant na projektu izgradnje žičare Kotor-Lovćen-Cetinje i ova firma je uradila unapređenje Studije izvodljivosti. Angažovanje konsultantske firme je finansirao EBRD, uz interesovanje da kreditnim aranžmanom podrži koncesionara/privatnog partnera u iznosu od 15 miliona EUR. Međutim, i pored najave povoljnog kreditnog aranžmana od strane predstavnika Opštine Cetinje, tender nije raspisan u junu 2013. godine, iako je bio planiran. U odsustvu zakonskog okvira za javno-privatno partnerstvo planirano je da se projekat izgradnje žičare realizuje na osnovu koncesionog aranžmana.</p>
<p>Podgorica</p>	<p>Izgradnja tržnog centra “Bazar”¹³</p> <p>Javni poziv za izgradnju tržnog centra i zelene pijace u Bloku V objavljen je 25. avgusta 2011. godine, dok je odluka o izboru kompanije “Čelebić” kao investitora donešena 27. septembra. Na tender se prijavilo pet kompanija, ali je samo kompanija “Čelebić” dostavila ponudu “u vremenskom okviru koji je bio predviđen tenderom”. Ugovor između Glavnog grada i kompanije “Čelebić” je zaključen 17. decembra 2010. godine. Glavni grad je u javno-privatnom partnerstvu učestvovao ulaganjem u ukupnoj vrijednosti 3 998 696,80 eura koje čini zemljište i troškovi naknade za komunalno opremanje predmetne lokacije, dok je privatni partner</p>

¹² U Cetinju su realizovani JPP projekte javne rasvjete manje vrijednosti i turističkog razvoja speleološke lokacije “Lipska pećina”, “Crna Gora – jedinica za JPP i povezani institucionalni okvir”, EPEC, decembar 2013. godine, str. 5

¹³ Glavni grad Podgorica je putem JPP realizovao i projekat izgradnje tržnog centra Mall of Montenegro. Više o tome: “Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – odgovornost, transparentnost i efikasnost”, Institut alternativa, 2010.godine, str. 10

bio u obavezi da finansira projektovanje i izgradnju tržnog centra i zelene pijace u Bloku V.

Podjela izgrađenog sadržaja	
Glavni grad - Podgorica	Kompanija "Čelebić"
Prostor zelene pijace površine 1.124,19 m ² , 6.189,10 m ² garažnog prostora, u ukupnoj vrijednosti od 4.010.462,10 eura.	Svi ostali sadržaji poslovnog kompleksa i 45 garažnih mjesta.

Ugovorom su definisana prava i obaveze partnera, ali ne i šta se dešava u slučaju nepredviđenih okolnosti, kašnjenja, i sl. pa samim tim nije postojala adekvatna podjela rizika.

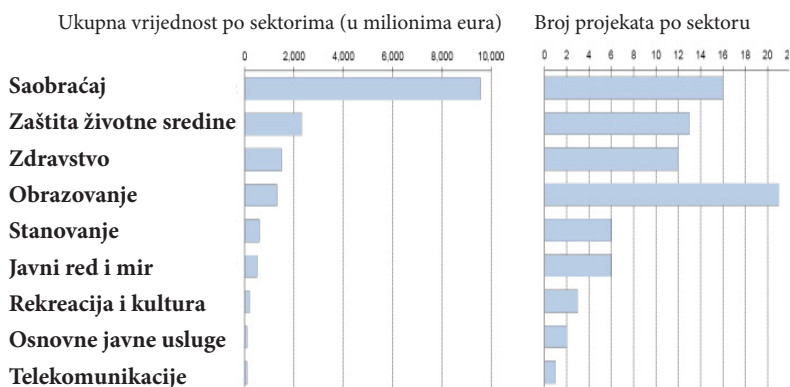
Pokretanje cijelog projekta imalo je za cilj rješavanje problema "nestandardizovane pijačne prodaje u urbanom i uređenom dijelu grada", i to je osnovni dio "pogodbe" koji je javni partner trebalo da dobije nakon završetka projekta, tj. prostor zelene pijace. Ugovorom nije precizno definisana ukupna površina objekta. Takođe, u ugovoru se navodi da ukoliko Glavni grad ima potrebu za više sadržaja od onih koji mu pripadaju prema Ugovoru, ugovorne strane će aneksom definisati uslove pod kojima će privatni partner ustupiti iste javnom partneru.

Svi dosadašnji realizovani JPP projekti na lokalnom nivou u Crnoj Gori bili su opterećeni brojnim problemima. Nejasna nadležnost za upravljanje projektima po ovom modelu na lokalnom nivou, neprecizna podjela rizika između javnog i privatnog partnera, nepoštovanje ugovorom predviđenih obaveza su neki od tih problema.

5. DOBRE PRAKSE U SPROVOĐENJU JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA NA LOKALNOM NIVOU

Tokom 2013. godine na evropskom kontinentu je zaključeno 80 JPP projekata u vrijednosti od 16,3 milijardi eura. Najviše projekata je zaključila Velika Britanija. Najzastupljeniji projekti u 14 zemalja koje su imale makar po jedan JPP projekat su: *po vrijednosti* - u sektoru saobraćaja; *po broju* - u sektoru obrazovanja.¹⁴

Tabela br. 3 : Pregled zaključenih JPP projekata u 2013. godini po sektorima¹⁵



¹⁴ Vidjeti: "Review of the European PPP market in 2013", EPEC, February 2014.

¹⁵ Ibid., str. 3

Broj zaključenih projekata na evropskom nivou u jednogodišnjem periodu ukazuje na to da je sprovođenje javno-privatnog partnerstva izazov i za one zemlje koje imaju definisan pravno-institucionalni okvir, odnosno koje imaju više iskustva u sprovođenju ove vrste projekata. Upravo iskustva zemalja Evropske unije i zemalja u okruženju govore da je neophodno pronaći optimalan način za transfer ekspertize u oblasti JPP na lokalni nivo.

U skladu sa tim, izdvajamo tri primjera dobre prakse od značaja za lokalne samouprave.

Primjer dobre prakse br. 1: Bugarska Udruženje lokalne vlasti i malih i srednjih preduzeća na teritoriji opštine Sevlievo

Partnerstvo između lokalnih vlasti i preduzeća u bugarskoj opštini Sevlievo ima za cilj zajednički rad na ostvarivanju opšteg interesa. Ovaj oblik saradnje počiva na aktivnostima koje zajedno planiraju, pokreću i sprovode privatni i javni sektor, a putem neprofitnog udruženja.¹⁶

Opština Sevlievo i više od 40 malih, srednjih i velikih preduzeća sa teritorije opštine registrovale su neprofitno udruženje „Sevlievo 21. vek”, sa ciljem ulaganja resursa ovih firmi u socijalni i ekonomski razvoj opštine. Upravljanje udruženjem je na volonterskoj bazi. Na ovaj način, putem udruženja, javni i privatni sektor zajedno utvrđuju prioritete, sačinjavaju akcione planove na godišnjem nivou i sprovode aktivnosti u pravcu ostvarivanja utvrđenih ciljeva.

Neki od zajedničkih projekta su: unapređenje uslova života u ustanovama socijalne službe; izgradnja bioskopa; rekonstrukcija sportskih objekata; uvođenje mjera bezbjednosti na putevima, itd.

¹⁶ Više o ovome: “Partnerstvo javnog i privatnog sektora – Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji,” PALGO, Beograd, maj 2010., str. 42-43

Primjer dobre prakse br. 2: Srbija

U Srbiji je tokom prve godine primjene Zakona o javno-privatnim partnerstvima iz 2011. godine počeo s realizacijom tek jedan JPP projekat. Izborom osam “pilot projekata” manje vrijednosti, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj se opredijelila za “testiranje” koncepta JPP na nivou lokalnih samouprava, podstičući njihov ekonomski razvoj, a istovremeno stvarajući “takmičarski duh” koji je omogućio lokalnim samoupravama da kandiduju projekat od značaja za ekonomski i socijalni razvoj. Sličan model implementacije pilot JPP projekata koristila je i Češka republika, na šta je Institut alternativa ukazivao još 2010. godine.¹⁷

Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED) uz podršku USAID projekta održivog lokalnog razvoja raspisala je konkurs za finansiranje osam projekata po modelu JPP.

Nakon selekcionih procedura izabrani su sledeći projekti koji se odnose na izgradnju: 1. tržno-pijačnog centra u Doljevcu (850.000 eura); 2. poljoprivredno-logističko distributivnog centra u Kanjiži (2.500.000 eura); 3. proizvodno-edukativnog vinogradarskog doma u Nišu (700.000 eura); 4. postrojenja na bio masu u Novoj Varoši (1.600.000 eura); 5. regionalne hladnjače u Prijepolju (1.600.000 eura); 6. reciklažnog dvorišta (142.000 eura); 7. Centra za preradu šumskih plodova i bilja (263.000 eura); 8. rekonstrukcija banje Rusanda u Zrenjaninu (5.500.000 eura).¹⁸

Projekti su izabrani na osnovu inovativnosti ideje i brzine kojom će ostvariti efekte u privredi.

¹⁷ Upor: “Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – transparentnost, odgovornost i efikasnost”, Institut alternativa, 2010., str. 18-20

¹⁸ Vidjeti: Internet prezentacija USAID projekta održivog razvoja na: <http://www.lokalnirazvoj.rs/naled-grant-ppp.html>

Primjer dobre prakse br. 3: Hrvatska **Ekspertska podrška s nacionalnog nivoa – Centar za praćenje poslovanja energetskeg sektora i investicije**

U Republici Hrvatskoj je još 2009. godine počela sa radom Agencija za javno-privatno partnerstvo koja je zadužena za primjenu Zakona o javno-privatnom partnerstvu. Međutim, 2012. godine formiran je i Centar za praćenje poslovanja energetskeg sektora i investicija koji komunicira sa jedinicima lokalne i regionalne samouprave i u saradnji s njima izrađuje dokumentaciju za izbor privatnog partnera u postupku javnog izbora.

Centar za praćenje poslovanja energetskeg sektora i investicije¹⁹ je neprofitno udruženje s javnim ovlašćenjima koje je nastalo u martu 2012. godine. Osnovna uloga Centra je da prati razvoj energetskeg sektora i realizaciju strateških projekata u ovoj oblasti; centralizovan monitoring svih investicija u Hrvatskoj, kao i razvijanje investicionih projekata kroz JPP. Važan zadatak Centra je da obezbijedi stručnu podršku u realizaciji strateških projekata, a posebno javno-privatnih partnerstava, lokalnim samoupravama.

Iskustva ovih zemalja pokazuju da je bolje početi sprovođenje javno-privatnog partnerstva manjim projektima kako bi se steklo neophodno iskustvo za veće investicije. U pravcu podsticanja konkurentskog ponašanja i zajedničkog utvrđivanja obostranih interesa, javni i privatni sektor mogu udruženo planirati i investirati u zajedničke projekte, kao što je to slučaj u bugarskoj opštini Sevlievo.

¹⁹ Više o Centru za praćenje poslovanja energetskeg sektora i investicije na: www.cei.hr

6. KONCESIJE I OPŠTINE

Oblast koncesija u Crnoj Gori je uređena Zakonom o koncesijama koji je usvojen 2009. godine,²⁰ a primjenjuje se na oblasti rudarstva, šumarstva, vodoprivrede, obrazovanja, prevoza i pomorstva. Pored ovog Zakona, oblast koncesija je uređena i drugim zakonima i propisima.²¹ Postojeće uređenje koncesione politike nije u skladu s pravnim propisima Evropske unije na šta Evropska komisija ukazuje iz godine u godinu. Radna grupa za izmjenu ovih propisa formirana 2011. godine, ali bez ikakvog napretka u tom pravcu do sada.

Crna Gora prepoznaje da trenutno uređenje nije u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU u oblasti koncesija.²²

Nadležnost za dodjelu koncesija imaju organi državne i lokalne uprave,²³ i to na osnovu plana koncesija koje su u obavezi da pripreme.²⁴ Koncesije se dodjeljuju na osnovu javnog oglasa,

²⁰ Član 7, stav 1, Zakona o koncesijama, Sl. list Crne Gore, br. 08/09 od 4. 2. 2009.

²¹ Npr. Zakon o rudarstvu, Zakon o geološkim istraživanjima, Zakon o vodama, Zakon o finansiranju upravljanja vodama, Zakon o šumama, itd.

²² Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore, Poglavlje 5 – Javne nabavke, str. 4

²³ Član 9, Zakona o koncesijama

²⁴ Zakon o vodama ("Službeni list RCG", br. 27/07), Zakon o finansiranju upravljanja vodama ("Službeni list CG", br.65/08), Zakon o rudarstvu („Sl. list CG“, br. 65/08), Zakon o geološkim istraživanjima („Sl. list RCG“, br.28/93, 42/94 i 26/07), Zakon o šumama („Sl. list CG“, br.74/10), Zakon o lukama („Sl. list CG“, br.51/08), Zakon o igrama na sreću ("Sl. list,RCG" br. 52/04 "Sl. list CG", br 13/07).

a postupak izbora prvorangirane kompanije sprovodi *ad hoc* tenderska komisija. Ovu komisiju imenuje nadležni organ za oblast na koju se koncesija odnosi.

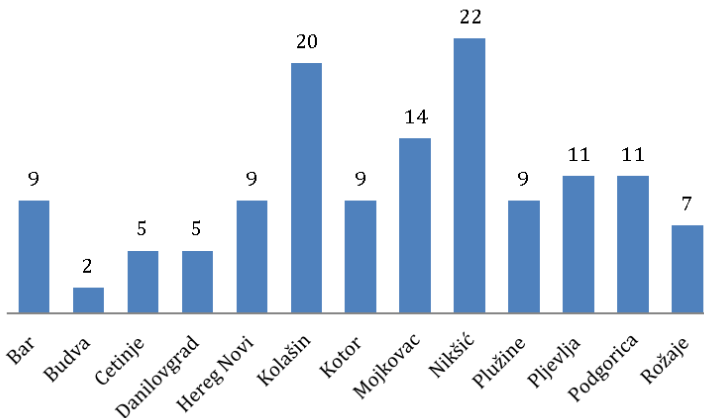
Lokalna samouprava

Opštinama se ustupa 70% prihoda od koncesione naknade ukoliko se prirodno bogatstvo koje je predmet koncesije nalazi na njenoj teritoriji.²⁵

Izuzeci su koncesione naknade za korišćenje luke od kojih se 20% ustupa opštini, odnosno 50% kada je riječ o naknadama za korišćenje šuma.

Do sada je ukupno zaključeno 183 koncesiona ugovora, od čega je 23 raskinuto. Kada su u pitanju opštine koje su predmet ovog istraživanja, u ovom periodu su dodijeljene 133 koncesije.

Grafik br. 2: Pregled dodijeljenih koncesija u 14 crnogorskih opština



²⁵ Član 28, Zakona o finansiranju lokalne samouprave, "Sl. list CG", br. 5 /08 i 74 /10. Do izmjena Zakona o finansiranju lokalne samouprave 2010. godine, opštinama je ustupano 30% koncesione naknade.

Do sada nisu dodjeljivane koncesije na teritoriji opštine Tivat. U proteklom periodu nijedna opština nije dodijelila koncesije već su to bili nadležni organi državne uprave.²⁶

Naplata koncesija

“U dijelu primjene Zakona o koncesijama kojim je definisano usmjeravanje dijela koncesione naknade opštinama, a shodno zakonom kojim se uređuje način finansiranja jedinica lokalne samouprave potrebno je da Vlada Crne Gore izvršiti Skupštinu o primjeni zakona, s obzirom na primjedbe velikog broja opština da im se ne usmjerava, odnosno kasni sa usmjeravanjem, pripadajući dio koncesione naknade.”²⁷

Dugovanja na ime neizmirenih obaveza po osnovu naplate koncesionih naknada u Crnoj Gori rastu iz godine u godinu. Početkom 2013. godine ukupna dugovanja koncesionara iznosila su 12 249 306, 44 eura. Postojeći sistem naplate koncesionih naknada sprovodi Ministarstvo finansija sa Poreskom upravom.

Tabela br. 4: Pregled ukupnih dugovanja (dug i stečaj) na ime neizmirenih obaveza na dan 19. 1. 2013. godine u opštinama koje su bile predmet ovog istraživanja²⁸

Opština	Šume	Vode	Mineralna dobra
Bar		37.194,43	256.970,12
Budva		26.872,98	55.276,35
Herceg Novi			53.321,41
Nikšić	586.753,60	152.919,12	133.211,11
Pljevlja	1.814.598,59	3.772,51	3.402.279,07
Podgorica	358.788,48	93.150,82	
Rožaje	1.114.862,68		

²⁶ Član 9, stav 2, Zakona o koncesijama “Odluku o davanju koncesije na predmetu koncesije na kojem svojinska prava i ovlašćenja vrši opština donosi opština”. Nadležni organi državne uprave su: Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo zdravlja, Uprava za vode, Uprava za šume, Javno-preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore.

²⁷ Izvještaj sa 26. sjednice Odbora za ekonomiju, finansije i budžet održane 26. jula 2013. godine, Dostupno na: http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/25%20saziv%20ODBORI/EKONOMIJA%20FINANSIJE%20/Izvjestaj%20-%20zaključci%20Komisija%20za%20Koncesije%202012.pdf

²⁸ Izvještaj o realizaciji obaveza iz koncesionih ugovora, januar 2013. godine

Pored problema loše naplate koncesionih naknada koji se odražava na finansijsku stabilnost lokalnih samouprava, opštine ne posjeduju ni informacije o vrsti koncesije na osnovu koje se vrši naplata na nivou države, odnosno dospijeca iz Državnog trezora. Samim tim, opštine nisu u mogućnosti ni da realno procjene prihode na godišnjem ili dugoročnom nivou.

Na ovaj problem je ukazala Državna revizorska institucija u izvještajima o reviziji završnog računa budžeta svih lokalnih samouprava koje su bile predmet revizije od usvajanja Zakona o koncesijama iz 2009. godine.

Tabela br. 5: Pregled nalaza Državne revizorske institucije

Bar 2011.

“Opština Bar nije mogla napraviti precizan plan primitaka po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i koncesionih naknada, koji su ustupljeni prihodi, tako da Opština nema mogućnost kontrole niti ima mogućnost realne procjene ovih prihoda, jer nije dobila pravovremeno informacije od nadležnih državnih organa.”²⁹

Bijelo Polje 2012.

“Kao i za ostale Zakonom ustupljene prihode, tako i za koncesione naknade, sredstva se direktno uplaćuju na račun trezora preko ovlašćenog nosioca platnog prometa, tako da Opština nema mogućnost kontrole ovih prihoda, niti ima mogućnost realne procjene prihoda po ovom osnovu. Ministarstvo ekonomije sklapa ugovore sa koncesionarima i vrši obračun koncesione naknade, a kontrolu naplate vrši Poreska uprava Crne Gore.”³⁰

29 Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Bar za 2011, DRI, oktobar 2012, str. 5

30 Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Bijelo Polje za 2012. godinu, DRI, oktobar 2013, str. 26

Kotor 2010.

Opština Kotor ne posjeduje informacije o vrsti koncesija na osnovu kojih se vrši naplata, vremenu naplata i vremenu koje protekne od momenta naplate do prenosa na račun Trezora Opštine Kotor.³¹

Plav 2012.

“Koncesione naknade se opštini uplaćuju preko Državnog trezora tako da Opština nema mogućnost kontrole naplate ovih prihoda.”³²

Posebno ograničenje kada je riječ o koncesionoj politici u Crnoj Gori predstavlja slaba kontrola realizacije zaključenih ugovora kao i nedovoljna transparentnost. Kontrola sprovođenja koncesija je u velikoj mjeri uslovljena manjkom kapaciteta Uprave za inspeksijske poslove i, samim tim, malim brojem inspeksijskih pregleda dok na transparentost sprovođenja koncesione politike utiče ograničen sadržaj registra zaključenih ugovora o koncesijama. Dokument koji predstavlja registar ugovora o koncesijama u Crnoj Gori i koji vodi Komisija za koncesije sadrži informacije o predmetu koncesije, vremenu trajanja i imenima koncedenta i koncesionara. Registar ne sadrži planove finansijskih otpлата niti druge informacije od značaja za lokalne samouprave. Uvidom u registar nije moguće dobiti ni informaciju na teritoriji koje opštine se nalazi lokacija na kojoj je dodijeljena koncesija.

31 Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Kotor za 2010. godinu, DRI, oktobar 2011, str. 18

32 Izvještaj o reviziji završnog računa Opštine Plav za 2011. godinu, DRI, decembar 2012, str. 12

7. ZAKLJUČCI

Crna Gora nema definisan pravni i institucionalni okvir za javno-privatno partnerstvo, dok zakonodavstvo za koncesije nije usklađeno sa pravnim propisima Evropske unije. Iako su ovo oblasti visoko rizične za korupciju, rad na izradi propisa koji bi stvorili uslove za njihovu transparentnu primjenu traje više od tri godine.

Dosadašnju realizaciju javno-privatnih partnerstava na lokalnom nivou u Crnoj Gori karakteriše niz problema. Nepoznavanje specifičnosti ovog modela popunjavanja budžetskog deficita, pa samim tim ishitren ulazak u njegovu realizaciju, neprecizna podjela rizika između javnog i privatnog partnera, kršenje dogovorenih rokova, su samo neki od njih. Opštine ne posjeduju neophodnu ekspertizu za JPP, a stručnu podršku ne dobijaju ni sa nacionalnog nivoa budući da zbog odsustva adekvatnog zakonskog okvira nije uspostavljena ni institucija koja bi pomogla u pripremi i realizaciji ove vrste projekata.

Pristup ugovorima o JPP je otežan zbog nepostojanja elektronske baze podataka, dok, kada su u pitanju koncesije, registar koji ažurira Komisija za koncesije sadrži samo informacije o predmetu koncesije, vremenu trajanja i imenima koncedenta i koncesionara.

Opštine, dalje, ne usvajaju godišnje planove koncesija iako su na to obavezane Zakonom o koncesijama.

Poseban problem sprovođenja koncesione politike predstavlja sistem naplate koncesionih naknada, pa je tako ukupan dug po ovom osnovu u januaru 2013. godine iznosio više od 12 miliona eura. Pored negativnog uticaja na finansijsku stabilnost lokalnih samouprava, loš sistem naplate koncesionih naknada utiče na to da lokalne samouprave nisu u mogućnosti da prate planove finansijskih otplata za koncesije koje su dodijeljene na njihovoj teritoriji. Opštine, dalje, nemaju uvid ni u predmet koncesije na osnovu koje vrši dospijeće iz Državnog trezora, kao ni o vremenskom okviru za naplatu. Državna revizorska institucija ukazala je na ovaj problem vršeći revizije u četiri opštine (Bar, Bijelo Polje, Kotor i Plav) od usvajanja Zakona o koncesijama 2009. godine.

U Crnoj Gori je prisutan i problem slabe kontrole realizacije koncesionih ugovora koja je uslovljena ograničenim kapacitetima Uprave za inspekcijske poslove.

8. PREPORUKE

- ✓ Usvojiti zakonski okvir za javno-privatno partnerstvo. Uređenje oblasti koncesija u potpunosti uskladiti s direktivama EU;
- ✓ Izmijeniti nadležnosti i sastav Komisije za koncesije, ili formirati novo tijelo na nacionalnom nivou koje će imati ulogu centralne jedinice za JPP i koncesije i obezbjeđivati stručnu i tehničku pomoć lokalnim samoupravama u pripremi i realizaciji ugovora zaključenih po ovim modelima;
- ✓ Osnažiti koordinaciju i saradnju između nadležnih organa, a posebno između nacionalnog i lokalnog nivoa u svim fazama realizacije koncesionih ugovora;
- ✓ Uspostaviti elektronsku bazu zaključenih ugovora o JPP;
- ✓ Proširiti sadržaj registra ugovora o koncesijama na način da sadrži detalje ugovorenih obaveza između javnog i privatnog partnera, ukupan iznos koji je koncesionar obavezan da isplati koncedentu i planove finansijskih otplata;
- ✓ Unaprijediti sistem naplate koncesionih naknada na način što će se omogućiti uvid u naplaćene naknade. Ove podatke je neophodno učiniti javno dostupnim;

- ✓ Jačati inspekcijski nadzor nad sprovođenjem dodijeljenih koncesija i to putem kadrovskog osnaživanja svih odsjeka Uprave za inspekcijske poslove i povećanjem broja inspekcijskih pregleda.

Lokalne samouprave bi trebalo da:

- ✓ Pripreme i usklade plan JPP projekata sa strateškim ciljevima razvoja i reforme;
- ✓ Otpočnu proces edukovanja i stručnog osposobljavanja službenika za JPP;
- ✓ Usvajaju godišnje planove koncesija i planove otplata koji bi omogućili realno planiranje godišnjih budžeta;
- ✓ Učine dostupnim na svojim internet prezentacijama pregled dodijeljenih koncesija na njihovoj teritoriji i ugovore zaključene po modelu javno-privatnog partnerstva.

9. LITERATURA

Zakoni, podzakonski akti i ostala regulativa:

1. Zakon o državnoj imovini, "Sl. list CG", br. 21/2009
2. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, "Sl. list CG", br. 5 /08 i 74/10
3. Zakon o koncesijama, Sl. list Crne Gore, br. 08/09 od 4. 2. 2009.
4. Predlog politike dodjele koncesija u Crnoj Gori, maj 2011. godine

Publikacije:

1. Analiza stanja u finansiranju lokalnih samouprava, Zajednica opština Crne Gore, Komisija za finansiranje lokalne samouprave, maj 2013.
2. "Crna Gora – jedinica za JPP i povezani institucionalni okvir", EPEC, decembar 2013. godine
3. Cvetković Predrag, Sredojević Slađana, "Javno-privatno partnerstvo – Priručnik za sprovođenje na lokalnom nivou", Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2013.
4. "Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – transparentnost, efikasnost i odgovornost", Institut alternativa, 2010.
5. "Partnerstvo javnog i privatnog sektora – Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji," PALGO, Beograd, maj 2010.

6. "Primjeri dobre prakse u lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori u 2012.", Ministarstvo unutrašnjih poslova, Zajednica opština, OEBS, 2013.
7. "Public-Private Partnerships – a Guide for Municipalities", The Canadian Council for Public-Private Partnership, in cooperation with PPP Unit, November, 2011
8. "Razvoj lokalne infrastrukture kroz javno – privatno partnerstvo – Priručnik za lokalne vlasti", USAID Projekat održivog lokalnog razvoja, Beograd 2012.
9. "Review of the European PPP market in 2013", EPEC, February 2014.
10. "Risk of Corruption and Collusion in the Awarding of Concession Contracts", Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, June 2012

Dokumenti:

1. Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore, Poglavlje 5 – Javne nabavke
2. Izvještaj o kontrolnoj reviziji Opštine Kotor, januar 2013.
3. Izvještaj o radu Komisije za koncesije za 2009. godinu, mart 2011.
4. Izvještaj o radu Komisije za koncesije za 2011. godinu, mart 2012.
5. Izvještaj o radu Komisije za koncesije za 2012. godinu, mart 2013.
6. Izvještaj o radu Uprave za inspeksijske poslove za 2012. godinu, mart 2013.
7. Izvještaj o realizaciji obaveza iz koncesionih ugovora, januar 2013.
8. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Kotor za 2010. godinu, DRI, oktobar 2011.
9. Izvještaj o reviziji Završnog računa Budžeta Opštine Bijelo Polje za 2012. godinu, DRI, oktobar 2013.
10. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Bar za 2011, oktobar 2012.

11. Izvještaj o reviziji završnog računa Opštine Plav za 2011. godinu
12. Izvještaj sa 26. sjednice Odbora za ekonomiju, finansije i budžet održane 26. jula 2013. godine
13. Program rada Vlade Crne Gore za 2014. godinu, januar 2014. godine

Internet prezentacije:

1. Glavni grad Podgorica – www.podgorica.me
2. Opština Bar – www.bar.me
3. Opština Budva – <http://www.budva.me/mne>
4. Opština Danilovgrad – <http://danilovgrad.me/>
5. Opština Herceg Novi – <http://www.hercegnovi.me>
6. Opština Kolašin – <http://www.kolasin.me/>
7. Opština Kotor – <http://www.cg.opstinakotor.org/>
8. Opština Mojkovac – <http://www.mojkovac.me/>
9. Opština Nikšić – <http://www.niksic.me/>
10. Opština Pljevlja – <http://www.pljevlja.me/>
11. Opština Plužine – <http://www.pluzine.me/>
12. Opština Rožaje – www.rozaje.me
13. Opština Tivat – www.opstinativat.com
14. Prijestonica Cetinje – <http://www.cetinje.me/>
15. Zajednica opština Crne Gore - <http://www.uom.co.me/>

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85591-34-1
COBISS.CG-ID 25023248

