

JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U CRNOJ GORI

Lobiranja umjesto analiza



Mada saradnja između javnog i privatnog sektora u izgradnji infrastrukturnih objekata datira još iz 18. vijeka, svoju globalnu ekspanzi-



Piše: Jovana Marović

ju i popularizaciju doživljava tokom posljednje dekade prošlog vijeka. Intenzivna interaktivna sprega između tehnički razvijenijeg privatnog sektora i javnih vlasti u značajnoj mjeri je određena manjkom sredstava u državnim budžetima za oblast kapitalnih investicija.

Samo u posljednjih pet godina, na globalnom nivou, je uložena suma od 300 milijardi dolara iz privatnog sektora u infrastrukturu kroz javno-privatna partnerstva (JPP) i koncesije. To ukazuje na značajna infrastrukturna ulaganja, iako se ovaj model ne primjenjuje u jednakoj mjeri svuda, posebno kada su pitanju članice EU.

Naime, primjetne su značajne razlike u ostvarenim JPP projektima na teritoriji "starih" država članica u odnosu na države koje su se pridružile 2004. i 2007. Razlog ovog "raskoraka" je u činjenici da je 15 država integrisano u EU mnogo ranije u odnosu na zemlje postsocijalističkog bloka. Stoga su ove zemlje mnogo duže koristile sredstva iz strukturnih fondova EU, i danas

Crna Gora slabo koristi iskustva drugih zemalja, a nije učestvovala ni u osnivanju Mreže javno-privatnog partnerstva u jugoistočnoj Evropi u Sarajevu 2009, niti se uključila u rad ove mreže do danas. Aktivnosti ove asocijacije bi trebalo da vode zajedničkim inicijativama, pa bi pojedini zajednički projekti u budućnosti mogli biti finansirani iz posebnih fondova EU

njima treba mnogo manje novčanih ulaganja u infrastrukturu. Za razliku od njih, javni sektor zemalja koje se još uvijek nalaze u tranzicionom periodu prolazi kroz duboku krizu, pa se procjenjuje da buduća infrastrukturna ulaganja u njihovom slučaju premašuju cifru od 500 milijardi eura. U tu svrhu, EU je u okviru programa za 2007-

2013, izdvojila 180 milijardi eura. EU obezbjeđuje i značajnu finansijsku podršku i zemljama u tranziciji koje prolaze kroz proces pridruživanja EU, a ova sredstva iznose 30% od ukupnih sredstava za projekat koji se realizuje kroz javno-privatno partnerstvo.

Imajući u vidu uspjeh projekata koji se sprovode po modelu JPP u zemljama EU, kao i manjak sredstava u budžetu za kapitalne investicije, Vlada Crne Gore se opredijelila da model JPP koristi u većoj mjeri u okviru procesa privatizacije, pa je u posljednje dvije godine značajno porastao broj zaključenih ugovora koji će biti realizovani po ovom modelu. Osnov ovakvog opredjeljenja zasniva se na činjenici po kojoj je, oblasti u kojima država ne djeluje efikasno i u okviru kojih se ne mogu opredijeliti značajna budžetska sredstva, najpogodnije "ustupiti" na određeni period kompanijama koje su voljne da finansijama

Zakodavni okvir za oblast JPP, mada unaprijeđen usvajanjem Zakona o koncesijama, i dalje nije usklađen sa direktivama EU

potpomognu razvoj prirodnih bogatstava.

Stav Vlade je da zakonske odredbe štite nacionalne interese i spriječavaju trajno ustupanje infrastrukture privatnim kompanijama. Ovakav način saradnje proizvodi višestruke koristi za obje strane. Država dugoročno u svom vlasništvu zadržava infrastrukturu, privatna kompanija ostvaruje materijalnu dobrobit za sebe. Naravno, postoje i rizici koji se ogledaju u mogućoj nerentabilnosti objekta za privatnu kompaniju, ili velikih državnih gubitaka ukoliko se privatnoj kompaniji ustupe seg-

menti infrastrukture koji imaju monopolske pozicije.

Vlada Crne Gore je "otvorila" sve sektore za JPP, uključujući zdravstvo i obrazovanje, Luku i željeznicu, energetiku, turizam i valorizaciju atraktivnih mjesta na primorju i sjeveru. Ipak, ova oblast je i dalje u razvojnoj fazi, pa ostvareni projek-

ti javno-privatne saradnje odstupaju u odnosu na pozitivne primjere u evropskim zemljama. Isto tako, zakodavni okvir za oblast JPP, mada unaprijeđen usvajanjem Zakona o koncesijama 2009, i dalje nije usklađen sa direktivama EU u ovoj oblasti. Neusklađenost zakonodavnih propisa je primjetna u nepreciznom definisanju koncesija za javne radove, a ni definicije ograničene procedure, kao ni konkurentskog dijaloga nijesu na adekvatan način prenijete iz direktiva EU.

U Crnoj Gori, i pored relativno velikog broja ostvarenih JPP, pristup informacijama o zaključenim ugovorima je izuzetno otežan pa je evidentna neophodnost formiranja centralnog registra koji bi sadržao sve dosadašnje ugovore. Realizacija projekata JPP po definiciji mora biti transparentna. Omogućavanje uvida u ove ugovore posredno bi uticao i na njihov kvalitet. S obzirom na to

da je odluka o formiranju centralnog registra donijeta trebalo bi ubrzati njegovo formalno uspostavljanje.

Osim ograničene transparentnosti cjelokupnog procesa, primjetan je i manjak demokratske kontrole. Javnost nema uvid u plan godišnje otplate dugovanja za JPP projekte, a nedostupni su i finansijski izvještaji realizovanih projekata. Evidentna je i neažurnost u radu specijalizovanog tijela za oblast koncesija – Komisije za koncesije – koja još uvijek nije sačinila izvještaje o svom radu za 2008. i 2009.

I na nacionalnom i na lokalnom nivou otežan je monitoring sprovođenja JPP ugovora. Efikasan monitoring podrazumijeva sistematsku procjenu ostvarenog napretka, a ova, pak, zavisi od toga da li se i u kojoj mjeri ostvaruju ugovorom predviđeni ciljevi, a posebno je važno da se poštuju zacrtani rokovi i troškovi koji su dogovoreni prilikom zaključenja ugovora. Da bi se ovaj zahtjev ispunio, tijela zadužena za primjenu i monitoring moraju redovno izvještavati o fazama u realizaciji JPP i ukazivati na odstupanja i nepravilnosti, što još uvijek nije slučaj. U Crnoj Gori, pored toga što su tijela zadužena za monitoring neažurna u obavještavanju javnosti o realizaciji projekata, ne postoji centralna institucija koja bi se bavila

koordinacijom JPP. Pozitivna iskustva zemalja EU i onih u regionu ukazuju na korisnost postojanja takve institucije, a institucionalizacija ovog tijela u Crnoj Gori omogućila bi koordinisanu i kontrolisanu akciju u ovoj oblasti, kao i formiranje ekspertske jezgre za oblast JPP.

Nepobitan je i značaj Komisije za koncesije kao tijela koje je osnovano da bi koordinisalo postupak dodjele koncesija, pa je neophodno profesionalizovati i rad ove institucije.

Realizacija JPP u Crnoj Gori je, dalje, značajno opterećena kršenjem zakonskih procedura, favorizovanjem određenih privatnih kompanija, čime se doprinosi neravnopravnom učešću zainteresovanih strana u tenderskoj proceduri. Neuspjeh pojedinih tendera i problemi koji su nastali sa određenim privatnim partnerima ukazuju na ishitren izbor partnera i ujedno nepravilno sagledane rizike zaključivanja ugovora. Nerijetko se dešava da favorizovani privatni partneri nameću uslove ugovora, a ovi uslovi se ispunjavaju čak i kada očigledno krše odredbe zakona. Takođe, detalji određenih ugovora JPP podrazumijevaju izgradnju infrastrukturnih objekata na lokacijama čiju izgradnju Prostorni planovi ne predviđaju. Na lokalnom je primjetna konfuzija u raspodjeli nadležnosti za oblast



ispuni obaveze koje prozile iz tog članstva. Najveći administrativni izazov je usklađivanje kompletnog zakonodavstva sa pravnim propisima EU, pa zato ali iz zbog valjanog sprovođenja oblasti koncesija, neophodno potpuno usklađivanje Zakona o koncesijama sa direktivama EU u ovoj oblasti. Pošto se radi o novom zakonu, promjene bi trebalo da budu postepene, ali su neophodne.

Oblast JPP je relativno nova pojava u našem društvu i o konceptu se na ovim prostorima zaista malo zna. U cilju

JPP nijesu lak izvor za "popunjavanje" budžetskog deficita, niti prilika za kratkoročno bogaćenje. Zato im je potrebno pristupiti planski. Izbor projekata JPP mora biti rezultat cjelovitih i sistemskih analiza, a ne lobiranja i privatnih interesa

JPP, pa se, čak, u pojedinim opštinama sriječemo sa pozicijama "ekskluzivnih pregovarača" sa inostranim investitorima. U svim crnogorskim opštinama postoji izražen interes za projekte po modelu JPP, ali je veliki broj opština u kojima do sada nijesu realizovani.

Iz navedenog se može zaključiti da su izazovi sa kojima se javni sektor u Crnoj Gori suočava u primjeni koncepta javno-privatnog partnerstva brojni, pa je u pravcu njihovog prevazilaženja neophodno preduzeti određene mjere. Javno-privatno partnerstvo je model koji bi trebalo da ima široku zastupljenost, jer su, ukoliko je njegova primjena racionalna, prednosti višestruke. Za uspješnu realizaciju ove vrste projekata neophodan je usklađen pravni, regulatorni i politički okvir. Stabilna politička situacija, zakoni koji su usklađeni sa regulativama EU i dobrom praksom u ovoj oblasti, i njihova uspješna primjena, predstavljaju osnov za privlačenje stranih investicija. S obzirom na to da je za Crnu Goru članstvo u EU strateški cilj, ona mora biti i spremna da

približavanja JPP građanima neophodno je upoznati javnost sa JPP, predstaviti zakonsku regulativu u ovoj oblasti i obezbijediti adekvatne stručne informacije, brošure i priručnike. Brošure i relevantne informacije koje će služiti kao smjernice u realizaciji projekata bi trebalo obezbijediti i za one koji učestvuju u samom procesu, tj. za donosiocje odluka, jer najveći problem javnog sektora i vlade koja upravlja ovim sektorom je manjak kvalitetnog kadra koji bi se bavio analizom strategije JPP. Privatni sektor zbog većih finansijskih sredstava kojima raspolaže privlačniji je za eksperte. Stoga je neophodno posebnu pažnju posvetiti usavršavanju kadrova u oblasti JPP kako bi se obrazovali stručnjaci za izradu studija izvodljivosti i projekata neophodnih za privredni razvoj.

Odsustvo ekspertske osnove za oblast JPP u Crnoj Gori dodatno je uslovljeno neučestvovanjem u inicijativama i mrežama koje imaju za cilj objedinjavanje i razmjenu iskustava, kao i pomaganje realizacije projekata na regionalnom nivou u oblasti JPP.

Crna Gora slabo koristi iskustva drugih zemalja, a nije učestvovala ni u osnivanju Mreže javno-privatnog partnerstva u jugoistočnoj Evropi u Sarajevu 2009, niti se uključila u rad ove mreže do danas. Aktivnosti ove asocijacije bi trebalo da vode zajedničkim inicijativama, pa bi pojedini zajednički projekti u budućnosti mogli biti finansirani iz posebnih fondova EU.

JPP nijesu lak izvor za "popunjavanje" budžetskog deficita, niti prilika za kratkoročno bogaćenje i potrebno im je pristupiti planski. Izbor projekata JPP mora biti rezultat cjelovitih i sistemskih analiza, a ne lobiranja i privatnih interesa. Adekvatna procjena rizika u velikoj mjeri određuje i konačan uspjeh projekta. Jedan od najvećih rizika JPP jesu upravo nesavršene analize rizika. U slučaju nerealne procjene i nesagledavanja svih prirodnih i društvenih konsekvenci koje nosi realizacija određenog projekta posljedice mogu biti izrazito negativne po društvo i državu.

Ugovori o JPP mogu dodatno i dugoročno opteretiti budžet ukoliko se nerealno sagledaju i procijene uslovi isplate dugovanja prema privatnom sektoru. Javni sektor mora zaštititi svoje interese putem izbjegavanja prevelike zaduženosti javnih fondova i pretjeranih zarada privatnog sektora. Javnost bi trebalo da ima uvid i u plan godišnje otplate dugovanja za JPP projekte, a javni sektor mora učiniti dostupnim i finansijske izvještaje realizovanih JPP kako bi postojeća iskustva olakšala zaključivanje novih ugovora. Na taj način se povećava transparentnost i nivo demokratske kontrole procesa.

Konačna odluka o započinjanju nekog projekta uvijek je isključivo na Vladi, ali ta odluka mora biti u velikoj mjeri određena procjenom i mišljenjima nezavisnih eksperata u okviru studija održivosti. Prisutnost međunarodnih finansijskih institucija u JPP označava garanciju fer poslovanja ugovornih strana. Međunarodni akter osigurava racionalno određivanje uslova i cijena. Takođe, zajam od međunarodnih finansijskih institucija bi trebalo tražiti samo za one projekte gdje druga vrsta finansiranja nije moguća.

Izbor projekata JPP na lokalnom nivou mora biti usklađen sa prostornim planovima jedinica lokalne samouprave, što povlači i zahtjev za kvalitetnim prostornim planovima. Planska i koordinisana aktivnost na osmišljavanju plana razvoja grada i gradske infrastrukture je obavezna. Odstupanje od ovih planova bi trebalo da bude izuzetak, a ne pravilo.

Autorka je viša istraživačica u Institutu Alternativa