

Kabinet potpredsjednika Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem

## Komentari Instituta alternativa na Nacrt Zakona o javno-privatnom partnerstvu

---

16. mart 2015. godine

Poštovani/a,

Nacrt zakona o javno-privatnom na bitno drugačiji način uređuje institucionalnu koordinaciju, pripremu JPP i izvještavanje, što je dobro s aspekta ukidanja brojnih tijela koja su trošila značajna budžetska sredstva a nisu imala značajnu ulogu kada su ovi projekti u pitanju.

Uprkos institucionalnoj centralizaciji nejasno je u kojoj mjeri će novouspostavljena Agencija za investicije unaprijediti "ekspertske jezgre" u ovoj oblasti, te na koji način će biti organizovani njeni odsjeci, do donošenja statuta Agencije i pravilnika o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji. Po predloženim odredbama Savjet Agencije imenuje Vlada na predlog resornih ministara, potpredsjednika Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem, Zajednice opština i biznis asocijacije što ostavlja dosta prostora za subjektivne procjene mimo angažovanja na osnovu stručnih kvalifikacija. Nije propisano da li Agencija "preuzima" zaposlene iz institucija koje se ukidaju (Sekretarijat za razvojne projekte, Direktorata za transformacije i investicije u Ministarstvu ekonomije, itd.).

Detaljno propisivanje faza i elemenata u pripremi i odobravanju projekata, vođenje dva različita registra uz sve obavezne stavke ne doprinosi transparentnosti, budući da je propušteno propisivanje objavljivanja bitnih elemenata koji ni do sada nisu bili javni.

Budući da se zakon bavi i koncesijama kao specifičnim oblikom JPP, potrebno je izmijeniti naziv zakona u "**Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama**".

\*\*\*

Ključne primjedbe u pogledu nepravdanog kašnjenja i (ne)transparentne pripreme ovog zakonodavnog akta:

- Organizovanjem rasprave „zatvorenog” tipa i „po pozivu” značajno je ograničen prostor za konstruktivnu raspravu i razmjenu mišljenja između zainteresovanih strana. Takođe, član 11 Uredbe o načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona (12/12) propisuje da rasprava o tekstu zakona ne može da traje kraće od 40 dana, što ovdje nije bio slučaj. Nedopustivo je da se u pripremi ovako važnog

# institut alternativa

antikorupcijskog zakona, nakon višegodišnjeg kašnjenja, skraćuje upravo vrijeme predviđeno za javnu raspravu.

Problematične odredbe Nacrta zakona:

- Definisanje posebnih procedura koje, dodatno u tekstu Nacrta nisu obrazložene već će to biti učinjeno podzakonskim aktom, za izbor privatnog partnera i izbjegavanje primjene Zakona o javnim nabavkama;
- Propisivanje da se izvještaj Agencije za investicije koja odobrava predloge projekata i nadzire sprovođenje ugovora o JPP dostavlja Skupštini na uvid a ne na usvajanje, što u značajnoj mjeri ograničava nadzornu ulogu parlamenta u ovoj oblasti;
- Propisivanje da javni partner dostavlja Agenciji podatke o nadzoru nad sprovođenjem ugovora i svim promjenama samo jednom godišnje ili po zahtjevu Agencije;
- Propisivanje da izvještaj o naplati javnih prihoda nadležni organ dostavlja javnim naručiocima jednom godišnje;

Nacrt zakona je propustio da ponudi rješenja za dosadašnje ključne probleme:

- Ne propisuje obavezu dostavljanja kvartalnih izvještaja o stanju naplata naknada Agenciji za investicije;
- Ne propisuje obavezu periodičnog izvještavanja o nadzoru nad sprovođenjem ugovora o JPP;
- Ne proširuje sadržaj registra ugovora o JPP, budući da bez obaveze dostavljanja kvartalnih izvještaja davanja koncesija, odnosno javnog partnera, nije moguće ni unaprijediti opseg informacija koji će se objavljivati;
- Ne određuje maksimalan period na koji je moguće zaključiti ugovor između javnog i privatnog partnera.

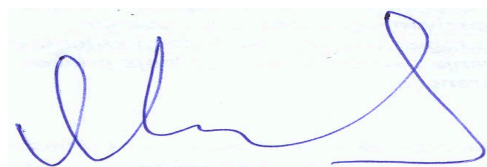
Detaljne komentare možete naći u prilogu.

U nadi da ćete naše predloge smatrati korisnim,

Srdačno Vas pozdravljam,

**Stevo MUK**

Predsjednik Upravnog odbora



## IV POKRETANJE POSTUPKA

### Izbor privatnog partnera i sastav tenderske komisije

#### Tenderska komisija

##### Član 36

Javni naručilac imenuje tendersku komisiju (u daljem tekstu: Komisija) prije početka postupka za dodjelu ugovora o JPP.

Članovi Komisije imenuju se iz reda pravne struke, ekonomske, tehničke i drugih relevantnih oblasti, u zavisnosti od predmeta i karakteristika JPP projekta.

Broj članova Komisije je neparan, i ne može biti veći od devet članova.

Članovi Komisije potpisuju izjavu da nisu u sukobu interesa, kojom se garantuje da nemaju direktne ili indirektne lične interese u postupku JPP.

Uporedna praksa pokazuje da je izbor privatnog partnera potrebno sprovesti u skladu sa procedurama koje propisuje Zakon o javnim nabavkama, pri čemu je dominantan kriterijum izbora ekonomski najpovoljnija ponuda, odnosno najviša koncesiona naknada. Stoga, po pravilu, zakoni o javno-privatnim partnerstvima ovih zemalja upućuju na Zakon o javnim nabavkama.<sup>1</sup>

Nacrt zakona o JPP ne upućuje na Zakon o javnim nabavkama i propisuje posebne procedure uz naznaku da će se tok postupaka urediti podznakonskim aktima, ali u tekstu se ne precizira pod kojim uslovima se primjenjuju pojedine procedure.

**Predlog Instituta alternativa:** Urediti da se privatni partner bira u skladu sa procedurama koje propisuje Zakon o javnim nabavkama. Iako postoji prostor za unapređenje definisanja procedura, Zakon o javnim nabavkama preciznije i striktnije definiše sastav tenderske komisije (gdje najmanje jedna trećina mora imati položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki), te obezbjeđuje da članovi ovih komisija budu lica sa položenim stručnim ispitom. Na taj način se makar malo sužava prostor za koruptivne radnje.

**Potrebno je unapređivati Zakon o javnim nabavkama a ne izbjegavati njegovu primjenu kod zaključivanja višemilionskih ugovora.**

---

<sup>1</sup> Vidjeti: Član 13 Zakona o javno-privatnom partnerstvu Hrvatske; član 20 Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama Srbije.

## V POSTUPCI DODJELE UGOVORA O JPP

### Koncesija na zahtjev

#### Član 49

Koncesija za korištenje dobra od opšteg interesa može se izuzetno dati neposredno na zahtjev privrednog subjekta, kada:

- 1) je to potrebno radi realizacije ugovora o JPP koji je zaključen sa tim privrednim subjektom;
- 2) je privrednom subjektu, koji je već potpisao ugovor o koncesiji za istraživanje mineralnih sirovina, to neophodno radi sklapanja ugovora o koncesiji za eksploataciju mineralnih sirovina koje su bile predmet istraživanja, a u skladu sa propisima koji uređuju istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina;
- 3) postojeća, odnosno planirana aktivnost privrednog subjekta na određenoj lokaciji čini s predmetom koncesije za koju se zahtjev podnosi, neodvojivu tehnološku ili funkcionalnu cjelinu, i koncesija služi isključivo za obavljanje te privredne aktivnosti, kao i kada je predmet koncesije korištenje voda za tehnološke potrebe i navodnjavanje;
- 4) je to potrebno vlasniku prava na radove sanacije koji se obavljaju na morskom dobru na osnovu posebnog propisa.

**Predlog Instituta alternativa:** Brisati član 49.

Davanja koncesije na zahtjev se prvi put pominje u kontekstu izmjena Zakona o koncesijama Republike Hrvatske (N.N. 143/12), ali je ova mogućnost kontradiktorna, nije naišla na pozitivan odjek, i može biti predmet proizvoljnih tumačenja pa je kao takvu treba brisati.

# institut alternativa

## Javni poziv o JPP

### Član 53

Javni naručilac objavljuje javni poziv. Javni poziv o JPP se objavljuje u skladu sa Dodatkom 1, koji je sastavni dio ovog zakona.

Javni poziv može da sadrži i druge informacije od značaja za sprovođenje postupka.

Javni poziv o JPP za socijalne i druge specifične usluge navedene u članu 7 ovog zakona objavljuju se u skladu sa Dodatkom 2, koji je sastavni dio ovog zakona.

**Izuzetno od stava 1 ovog člana, javni naručilac nije obavezan da objavljuje javni poziv o JPP kada se radovi ili usluge mogu dobiti samo od određenog privrednog subjekta u slučaju:**

- 1) da je cilj JPP kreiranje ili sticanje jedinstvenog umjetničkog djela ili umjetničkog performansa;**
- 2) odsustva konkurencije iz tehničkih razloga;**
- 3) postojanja ekskluzivnog ili specijalnog prava;**
- 4) zaštite drugih ekskluzivnih prava uključujući patente, autorska prava ili druga prava intelektualne svojine.**

Tač. 2,3 i 4 stava 4 se primjenjuju kada nema alternative ili zamjene i kada odsustvo javnog poziva nije rezultat namjernog sužavanja parametara za dodjelu ugovora o JPP.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, javni naručilac, nije obavezan da objavljuje novi javni poziv o JPP ako nije podnesen nijedan zahtjev ili nijedna ponuda ili nijedna ispravna ponuda ili nijedan ispravan zahtjev kao odgovor na prethodni postupak dodjele JPP, pod uslovom da uslovi nacrtu ugovora o JPP nisu suštinski mijenjani.

### **Predlog Instituta alternativa:**

Brisati izuzetak od primjene. Potrebno je obavijestiti javnost o svakoj namjeri zaključivanja JPP, te obezbijediti informaciju o tome da postoji neki od ovih razloga (iako neki od navedenih kriterijuma može predstavljati osnov za manipulaciju).

## VI UGOVOR

### Trajanje ugovora o JPP

#### Član 65

Ugovor o JPP zaključuje se u pisanom obliku i na određeno vrijeme koje ne može biti kraće od pet godina.

Javni naručilac je obavezan da u analizi opravdanosti ili opisu projekta odredi rok na koji se zaključuje ugovor o JPP na način koji ne ograničava tržišnu utakmicu više nego što je potrebno da se obezbedi amortizacija ulaganja privatnog partnera i razuman povraćaj uloženog kapitala, i rizik koji je povezan sa komercijalnim korišćenjem predmeta ugovora.

Ugovor o JPP može se produžiti ako je produženje nužno kao posljedica izmjena ugovora iz člana 70 ovog zakona.

Kada je potrebno osigurati neprekidno obavljanje djelatnosti koja je predmet JPP, naručilac je dužan namanje 6 mjeseci prije isteka roka na koji je zaključen ugovor o JPP pokrenuti novi postupak za dodjelu ugovora o JPP za isti predmet.

Nacrt zakona ne propisuje na koji maksimalan rok može da se zaključi ugovor o javno-privatnom partnerstvu što ostavlja prostor za zaključivanje ugovornog odnosa koji zbog dužine trajanja ne mora biti u interesu javnog partnera. Ovakvih situacija je bilo, kao npr. kada je zaključen ugovor o zakupu poluostrva Luštica na period od 99 godina.

Uporedna praksa pokazuje da ovaj rok mora biti uređen. Hrvatski zakon o javno-privatnom partnerstvu npr. u članu 4 propisuje da se ugovor o JPP zaključuje na određeni period koji ne može biti kraći od tri niti duži od četrdeset godina. Isto tako u članu 18 Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama Srbije se ističe da rok za zaključivanje javnog ugovora ne može biti kraći od pet niti duži od pedeset godina.

**Predlog Instituta alternativa:** Dopuniti član na način što će se propisati da trajanje ugovora o JPP ne može biti duže od četrdeset godina.

## IX NADZOR IZVRŠAVANJA OBAVEZA PREUZETIH UGOVOROM O JPP

### Član 86

Javni partner dužan je da kontroliše rad privatnog partnera i izvršavanje obaveza iz ugovora o JPP, redovno izvršavanje plaćanja naknade za JPP, kao i ostalih obaveza.

Javnipartner dužan je da do 15. aprila tekuće godine za prethodnu godinu dostavi Agenciji izvještaj o ugovorima o JPP i radu privatnog partnera, a naročito u vezi sa:

- 1) plaćanjem naknade;
- 2) sprovedenom nadzoru nad radom privatnog partnera;
- 3) raskinutim ugovorima o JPP i onima koji su u procesu raskida;
- 4) izvršavanju podugovora i ugovora s takvim svojstvom koje je sklopio privatni partner, a koji su u vezi sa ugovorom o JPP, kao i
- 5) ostale bitne podatke o izvršenju ugovora o JPP.

Izvještaj iz stava 2 ovog člana dostavlja se na obrascu koji Agencija objavljuje na svojoj internet stranici i predstavlja sastavni dio izvještaja o radu Agencije iz člana 94 ovog zakona.

Javni partner dužan je da čuva dokumentaciju koja se odnosi na određeni projekat JPP do isteka trajanja ugovora, u skladu s propisima kojima se uređuje čuvanje arhivske dokumentacije.

Javni partner dužan je u roku od 15 dana od dobijanja zahtjeva Agencije dostavi podatke za određeni projekat JPP.

Javni naručilac partner dužan je da obavijesti zaštitnika državne imovine, odnosno nadležno državno tužilaštvo o postupcima nepoštovanja odredbi ugovora o JPP u skladu sa djelokrugom rada i odredbama propisa kojima se uređuje rad državnog tužilaštva.

Kontrolu naplate naknade za korišćenje vrši organ nadležan za naplatu javnih prihoda.

Izvještaj o kontroli naplate naknade za korišćenje nadležan organ za naplatu javnih prihoda dostavlja javnom naručiocu najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu.

### **Predlog Instituta alternativa:**

Propisati obavezu obaveznog kvartalnog spravnjenja stanja naknada između davaoca koncesija i Poreske uprave uz dostavljanje izvještaja Agenciji za investicije a radi uvođenja u registar koncesija. Ovo je bila jedna od preporuka Državne revizorske institucije prilikom revizije prihoda budžeta Crne Gore po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama u maju 2014. godine

Informacije o raskinutim ugovorima javni naručilac treba da dostavi Agenciji odmah po raskidu, a ne u godišnjem izvještaju.

Propisati da se informacije o nadzoru se dostavljaju kvartalno Agenciji i unose u registar.

## X INSTITUCIONALNO UREDJENJE

### Nadležnost Agencije

#### Član 89

Agencija:

1. daje sugestije, mišljenja i predloge Vladi u vezi sa JPP i ostalim oblicima investiranja;
2. promoviše investicije, investicione potencijale Crne Gore kao investicione destinacije u skladu sa strateškim razvojnim dokumentima;
3. podstiče ekonomski razvoj kroz privlačenje direktnih investicija u proizvodni sektor ili sektor usluga;
4. prati status i dinamiku realizacije stranih investicionih ugovora;
5. predlaže modalitete investiranja i učestvuje u pripremi projekata;
6. sačinjava i upravlja bazom podataka o investicijama i investicionim ugovorima;
7. sačinjava i upravlja registrima investicionih projekata i investicionih ugovora;
8. pomaže u uspostavljanju komunikacije i saradnje sa svim zainteresovanim stranama od identifikacije investicionog projekta do postinvesticione brige;
9. učestvuje u strateškom planiranju i unapredjenju poslovnog ambijenta;
10. pruža operativnu podršku Savjetu za privatizaciju i kapitalne projekte.

### Predlog Instituta alternativa:

Dodati nove nadležnosti:

- a) informiše subjekte na tržištu o institucionalnom i zakonodavnom okviru o JPP, prenosi znanja i pruža ekspertsku podršku, promoviše koncept i priprema vodiče
- b) sarađuje sa inostranim tijelima zaduženim za sprovođenje JPP i učestvuje u međunarodnim inicijativama od značaja za ovu oblast



# institut alternativa

## Savjet Agencije

### Član 91

Savjet ima pet članova.

Članove Savjeta imenuje i razrješava Vlada Crne Gore na predlog:

- 1) potpredsjednika Vlade zaduženog za ekonomsku politiku i finansijski sistem – jednog člana
- 2) ministra finansija – jednog člana;
- 3) ministra ekonomije - jednog člana;
- 4) zajednica opština – jednog člana;
- 5) biznis asocijacija – jednog člana.

Članovima Savjeta pripada naknada za rad u Savjetu.

Mandat članova Savjeta traje četiri godine.

Članovi Savjeta za svoj rad odgovaraju Vladi.

Predsjednika Savjeta bira Savjet iz reda svojih članova, na period od dvije godine.

### Predlog Instituta alternativa:

Propisati da članovi Savjeta Agencije imenuju po "kvotama", ali na osnovu javnog oglašavanja. Prijavljene kandidate rangirati na osnovu definisanih kriterijuma, odnosno iskustva kada je priprema investicionih/projekata JPP u pitanju.

Budući da je nejasno na koji način će biznis asocijacija predložiti člana, odnosno ko bi trebalo u ime ove "asocijacije" da predloži kandidata, propisati da će peti član Savjeta biti imenovan iz civilnog društva, na osnovu propisa koji reguliše način izbora i imenovanja u radna tijela državnih organa.

## Kriterijumi za izbor i razrješenje organa Agencije

### Član 94

Za člana Savjeta i direktora Agencije može biti imenovano lice koje:

- 1) ima kvalifikaciju visokog obrazovanja nivoa VII1;
- 2) ima najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima menadžmenta ili radnog iskustva u obavljanju poslova u vezi sa pripremom, realizacijom ili nadzorom investicija, odnosno javno privatnih partnerstava.

Za člana Savjeta i direktora Agencije ne može biti imenovan:

- 1) poslanik;
- 2) član Vlade;
- 3) lice koje je pravosnažno osuđeno za krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti, bez obzira na izrečenu sankciju ili je pravosnažno osuđeno za drugo krivično djelo na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, u periodu dok traju pravne posljedice osude;
- 4) članovi organa političkih partija, odnosno stranaka.

Dokaz o ispunjavanju uslova iz stava 2 ovog člana je pisana izjava kandidata.

### Predlog Instituta alternativa:

”Razdvojiti” kriterijume za imenovanje direktora i članova Savjeta. Za direktora Agencije ostaviti kriterijum radnog iskustva na poslovima menadžmenta, brisati ”ili” kod iskustva kada su investicije i JPP u pitanju. Za članove Savjeta ostaviti samo iskustvo u obavljanju poslova u vezi sa pripremom, realizacijom ili nadzorom investicija, odnosno javno privatnih partnerstava.

# institut alternativa

## **Godišnji izvještaji**

### **Član 97**

Agencija, najkasnije do 1. juna tekuće godine, Vladi podnosi izvještaj o radu u prethodnoj godini.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana Agencija dostavlja na uvid Skupštini.

### **Predlog Instituta alternativa:**

Propisati da Agencija podnosi Skupštini na usvajanje a ne na uvid godišnji izvještaj.

## XI REGISTAR UGOVORA O JPP

### Član 98

Zaključeni ugovor sa svim dodacima koji čine njegov sastavni dio i sve izmjene i dopune ugovora i njegovih priloga se unose u Registar ugovora o JPP (u daljem tekstu: Registar) koji vodi Agencija.

Javni partner dostavlja Agenciji ugovor o JPP sa svim priložima, kao i izmjenama i dopunama ugovora i svih priloga u roku od 30 dana u formi propisani u skladu sa ovim zakonom.

Sadržaj i način vođenja registra propisuje Agencija.

### **Predlog Instituta alternativa:**

Potrebno je Zakonom propisati da registar sadrži informaciju o naplaćenim sredstvima, kašnjenjima, kao i planove finansijskih otplata, što je posebno važno kod naplate koncesione naknade, i izdvajanja dijela za lokalne samouprave. U Crnoj Gori je i do sada postojao, izuzetno ograničen, registar ugovora o koncesijama, ali u praksi su bile prisutne neizmirene obaveze i velika kašnjenja u otplatama od strane koncesionara, a lokalne samouprave kojima pripada 70% koncesione naknade nisu bile u mogućnosti da ostvare uvid u ove podatke.

S tim u vezi, **propisati da će registar sadržati i preuzeti informacije iz dosadašnjeg registra o koncesijama.**

# institut alternativa

U pripremi ovih komentara korišćene su sledeće publikacije Instituta alternativa:

**Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – odgovornost, transparentnost i efikasnost**, septembar 2010., dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2012/08/institut-alternativa-javno-privatna-partnerstva-u-crnoj-gori.pdf>

**Ka boljem regulisanju javno-privatnog partnerstva i koncesija u Crnoj Gori**, april 2014., <http://media.institut-alternativa.org/2014/06/Ka-boljem-regulisanju-javno-privatnog-partnerstva-i-koncesija-u-Crnoj-Gori.pdf>

**Lokalne samouprave i javno-privatno partnerstvo**, maj 2014., [http://media.institut-alternativa.org/2014/06/ia\\_lokalne-samouprave\\_i\\_jpp.pdf](http://media.institut-alternativa.org/2014/06/ia_lokalne-samouprave_i_jpp.pdf)

[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)