

Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori

Odgovornost, transparentnost i efikasnost

Naziv publikacije

Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori –
odgovornost, transparentnost i efikasnost

Izdavač

Institut Alternativa

Đoka Miraševića (“Kroling”) 3/3, Podgorica, Crna Gora

Tel/Fax: (+382) 020 268 686

e-mail: info@institut-alternativa.org

web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača

Stevo Muk, Predsjednik Upravnog odbora

Saradnici na projektu

Stevo Muk, Jovana Marović, Jelena Džankić,
Milica Popović, Marko Sošić, Milica Dragojević

Pokrovitelj

Pripremu studije je podržala
Fondacija Institut za otvoreno društvo –
Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM)

Priprema i štampa

Studio Mouse total graphic center

Tiraž

300

Fondacija Institut za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM) ne preuzima odgovornost za iznijete podatke i stavove u ovom dokumentu. Ovaj dokument predstavlja stavove i mišljenja njegovih autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano

SADRŽAJ

1. Okvir istraživanja	6
1.1. Definicija javno-privatnog partnerstva	6
1.2. Predmet i ciljevi istraživanja	6
2. Pravni okvir za javno-privatna partnerstva	8
2.1. Izvori prava Evropske unije u oblasti JPP	8
2.2. Međunarodne inicijative	9
2.2.1. Evropski ekspertske centar za JPP (EPEC).....	9
2.2.2. Podrška za unapređenje rukovođenja i upravljanja - SIGMA	9
2.2.3. Mreža javno-privatnog partnerstva Jugoistočne Evrope	9
2.3. Zakonska regulativa za oblast JPP u Crnoj Gori.....	10
2.3.1. Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga	10
2.3.2. Zakon o koncesijama	10
2.3.3. Zakon o stranim ulaganjima	13
3. Iskustva zemalja u okruženju i zemalja Evropske unije u oblasti JPP-a	14
3.1. Češka republika	18
3.2. Republika Hrvatska	20
4. Javno-privatno partnerstvo u Crnoj Gori	22
4.1. Nacionalni nivo	22
4.1.1. Valorizacija turističkih lokacija	22
4.1.2. Koncesije	23
4.1.3. Energetika	25
4.1.4. Putna infrastruktura	28
4.2. Lokalni nivo	30
4.2.1. Opština Podgorica	30
4.2.1.1. Iskustva Glavnog grada u JPP	30
4.2.1.2. Nedostaci primjene modela JPP u Opštini Podgorica	31
4.3. Opština Budva	32
5. Zaključci i preporuke:	35
6. Literatura i izvori:	38
Dokumenti:	39
Intervjui:	39
Sagovornici:	39
Internet adrese:	40
7. Prilozi:	41
O nama	45

Sažetak

Mada saradnja između javnog i privatnog sektora u izgradnji infrastrukturnih objekata datira još iz XVIII vijeka, svoju globalnu ekspanziju i popularizaciju doživljava tokom poslednje 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.

Javno-privatna partnerstva (JPP) i u Crnoj Gori su sve češće instrument za popunjavanje budžetskog deficita. Naime, Vlada se opredijelila da ovaj model intenzivnije koristi u okviru procesa privatizacije, pa je, stoga, „otvorila“ sve sektore za JPP. Ipak, oblast JPP je još uvijek u razvojnoj fazi, pa ostvareni projekti javno-privatne saradnje odstupaju u odnosu na pozitivne primjere u evropskim zemljama. Takođe, zakodavni okvir za oblast JPP, mada unaprijeđen usvajanjem Zakona o koncesijama 2009. godine, 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 nisu 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 JPP. 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.

Realizacija JPP je 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.

Crna Gora slabo koristi iskustva drugih zemalja, a ne učestvuje ni u radu Mreže javno-privatnog partnerstva u Jugoistočnoj Evropi. Aktivnosti ove asocijacije bi trebalo da vode zajedničkim inicijativama, pa bi pojedini zajednički projekti u budućnosti mogli biti finansirani iz posebnih fondova Evropske unije.

Na lokalnom nivou u Crnoj Gori primjetna je konfuzija u raspodjeli nadležnosti za oblast JPP, pa se čak u pojedinim opštinama susrijećemo 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 nisu ostvareni projekti JPP.

1. Okvir istraživanja

1.1. Definicija javno-privatnog partnerstva

Javno-privatno partnerstvo (JPP) predstavlja saradnju između javnog i privatnog sektora sa ciljem da se osigura finansiranje, izgradnja, obnavljanje i upravljanje infrastrukturnim objektima i sektorom usluga, tj. finansiranje projekata i usluga koje tradicionalno obezbjeđuje javni sektor. Definicija uključuje i racionalno korišćenje prirodnih bogatstava kada se radi o koncesijama.¹

Partnerstvo između javnog i privatnog sektora traje duži vremenski period u okviru kojeg javni sektor i privatna kompanija ostvaruju saradnju u ugovorom predviđenim oblastima. Zajedničko za sve JPP projekte jesu ciljevi koji se žele postići: visok kvalitet usluga, ostvarivanje opšteg javnog interesa i racionalna distribucija finansijskih sredstava. Ugovor kojim se reguliše konkretno JPP predviđa detalje poslovnog aranžmana i način finansiranja koji potiče iz privatnog sektora, ali dijelom i iz javnog sektora.² U ovoj vrsti saradnje interes je obostran: javni sektor dobija kvalitetnu uslugu, privatni sektor finansijsku dobit.

Uspjeh JPP u velikoj mjeri zavisi od sposobnosti javnog sektora da precizno definiše rezultate i indikatore projekata, kao i da osigura primjenu uslova ugovora i da racionalno izvrši raspodjelu rizika između partnera.

Iako se termin javno-privatno partnerstvo, kao i sam model, u Crnoj Gori i zemljama u okruženju spominje relativno od skora, ovaj koncept datira još iz XVIII vijeka. Ekspanzija JPP³ u poslednjoj deceniji u značajnoj mjeri je određena manjkom sredstava u državnim budžetima za oblast kapitalnih investicija. Stoga je značaj JPP višestruk, pa je kao pogodnosti koje proizilaze iz ovog odnosa ispravno istaći: osnivanje privatnih kompanija koje na neposredan način doprinose razvoju privrede i smanjenju stope nezaposlenosti; obezbjeđivanje lojalne konkurencije, a preko nje i racionalnog korišćenja javnih sredstava koja direktno proizilaze iz poreskih obaveza građana; bolje korišćenje prirodnih resursa putem ustupanja prirodnih dobara privatnim kompanijama davanjem koncesija. Dugoročne prednosti JPP-a se ogledaju u specijalizaciji rada privatnog sektora.

1.2. Predmet i ciljevi istraživanja

Crna Gora se, poput većine postsocijalističkih zemalja, nalazi u tranzicionom periodu u okviru kojeg se državne strukture usklađuju i prilagođavaju zahtjevima koji proizilaze iz potencijalnog članstva u Evropskoj uniji i NATO-u.⁴ Proces pristupanja države Evropskoj uniji podrazumijeva sveobuhvatne reforme i transformaciju cjelokupnog društva, svih njegovih slojeva i nivoa. Pored opsežnih promjena na

¹ „Koncesija je pravo: 1. korišćenja prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi i drugog dobra od opšteg interesa koje je u državnoj svojini, ili obavljanja djelatnosti od javnog interesa, uz plaćanje koncesione naknade od strane koncesionara ili pružanje finansijske naknade ili druge podrške koncesionaru za ostvarivanja odgovarajućeg javnog interesa, 2. finansiranja, istraživanja, projektovanja, izgradnje ili rekonstrukcije, korišćenja, održavanja, revitalizacije predaje objekta, uređaja ili postrojenja, u ugovorenom roku, u svojini koncedenta, uključujući i druge slične oblike.“ – Član 4 Zakona o koncesijama Crne Gore - Službeni list Crne Gore, br. 08/09 od 04.02.2009, str. 2

² Definicija javno-privatnog partnerstva i obilježja ovog odnosa navedeni kao u: *Green paper on Public-Private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (presented by European Commission), Brussels, 30. 04. 2004, COM (2004) 327, str. 2*

³ Postoje različiti ugovorni oblici JPP: **BOT** - (Build, Operate; Transfer) - izgradnja, upravljanje, prenos; **BTO** – (Bulid, Transfer, Operate) - kupovina, izgradnja, upravljanje; **BOO** – (Bulid, Own, Operate) - izgradnja, vlasništvo, upravljanje; **BBO** – (Buy, Bulid, Operate) kupovina, izgradnja, upravljanje; **PFI** (Private Finance Initiative)

⁴ Pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji i NATO-u su definisani ključni spoljno-politički prioriteti zemlje

državnom nivou značajne promjene pretrpjeće lokalna administracija i lokalna samouprava, otuda što se evropske integracije reflektuju na sve nivoe unutar države. Ove složene promjene pored povećanja efikasnosti administracije i jačanja sudskog sistema podrazumijevaju i usklađivanje kompletnog zakonodavstva sa pravom Evropske unije, pa otuda i zakonskih normi u oblasti javno-privatnog partnerstva.⁵

Oblast JPP u Crnoj Gori je u razvojnoj fazi pa ostvareni projekti javno-privatne saradnje u u značajnoj mjeri odstupaju u odnosu na pozitivne primjere u evropskim zemljama. Ovdje se prvenstveno misli na „pionirske korake“ u realizaciji ovih projekata i na brojne nedostatke u njihovom sprovođenju. Broj javno-privatnih partnerstava u Crnoj Gori je relativno velik, ali, i pored brojnih ostvarenih partnerstava od opšteg interesa ne postoji centralni registar o detaljima sprovođenja projekata i učesnicima na tenderima. Velika medijska pažnja i razne špekulacije koje se iznose u javnosti o pojedinim projektima JPP ukazuju na ozbiljne anomalije ovog procesa u Crnoj Gori. Zbog toga će u okviru ovog istraživanja biti utvrđen nivo aktivnosti u ovoj oblasti na državnom i lokalnom nivou i biti ukazano na pozitivne i negativne aspekte procesa sa posebnim osvrtom na transparentnost, odgovornost i monitoring JPP u Crnoj Gori u svim fazama realizovanja projekata. Pored „uspješnih“ primjera u oblasti JPP biće ukazano i na veliki broj započetih projekata koji nisu završeni u predviđenom roku pa su time stvorili ili nose značajan rizik negativnih posledica po društvo i državu.

Uspješna realizacija JPP podrazumijeva precizno utvrđen pravni okvir za njihovu realizaciju. Jasno definisana pravila u ovoj oblasti stvaraju povoljne uslove za smanjenje prostora za korupciju u bilo kojoj fazi realizacije poslova. Stoga je jedan od zacrtanih ciljeva ove studije ukazivanje na zakonsku regulativu koja se tiče JPP u Evropskoj uniji i njenim članicama, kao i na odsustvo usklađenosti zakonskih propisa u Crnoj Gori u odnosu na direktive Evropske unije. Takođe, pored ispitivanja obima i kvaliteta zakonskog okvira u oblasti JPP u Crnoj Gori, biće ukazano na (ne) poštovanje zakonskih procedura u realizaciji projekata po modelu JPP u Crnoj Gori.

Finansiranje oblasti JPP dijelom se odvija, kao što je istaknuto, i iz državnog budžeta pa je zbog toga od posebnog značaja adekvatno, nepristrasno i pravovremeno informisanje građana o poslovima finansiranih iz sredstava koja su prikupljena od njih kao poreskih obveznika. Da bi se stvorila jasna slika u kom pravcu proces JPP u Crnoj Gori je poželjno da se kreće potrebno je ukazati na modele JPP koji su korišćeni u drugim zemljama. Stoga je jedan od zadataka ove studije predstavljanje projekata proizišlih iz JPP kako u našoj zemlji tako i u državama članicama Evropske unije i zemljama u regionu. Poseban akcenat biće stavljen na Češku republiku i Republiku Hrvatsku iz razloga što je Češka primjer postepenog prilagođavanja jedne bivše socijalističke zemlje modelu JPP koji je nastao u okviru zemalja Evropske unije. Primjer Hrvatske je interesantan jer ova zemlja jedina od susjednih posjeduje specijalizovano tijelo za koordinaciju JPP-a.

Najzad, na kraju ove studije biće ponuđene preporuke za uspješnu, transparentnu i finansijski korisnu realizaciju JPP u Crnoj Gori.

5 *Acquis communautaire ili komunitarno pravo*

2. Pravni okvir za javno-privatna partnerstva

2.1. Izvori prava Evropske unije u oblasti JPP⁶

Evropska unija ne posjeduje cjelovit i poseban pravni izvor za oblast javno-privatnog partnerstva. Opšte odrednice za oblast javno-privatnog partnerstva na nivou Evropske unije uređene su Ugovorom o Evropskoj uniji na način kako je reformisan Ugovorom iz Lisabona.⁷ Konkretno odredbe sadržane su u Direktivi kojom se usklađuju postupci nabavke u sektoru pomorskog, energetskog i saobraćajnog sektora i sektora poštanskih usluga br. 2004/17 i Direktivi o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, javnim potrebama i pružanju javnih usluga br. 2004/18. Osim direktiva kao izvori prava koristi se pravna praksa tj. presude Evropskog suda pravde: ECJ C-300/07; ECJ C-206/08; ECJ C-196/08; ECJ C-536/07; ECJ C-26/03; ECJ C-231/03 i mišljenje C-91/08.⁸

U pravnom sistemu Evropske unije tzv. zelene knjige predstavljaju akte koji su nastali pod okriljem Evropske komisije u okviru kojih se prezentuje stav EU u vezi sa određenom temom. Stoga je od posebnog značaja za istraživanje o JPP Zelena knjiga o javno-privatnim partnerstvima i pravu Zajednice o javnim ugovorima i koncesijama koja je izdata 2004. godine.

Pored definicija i elemenata javno-privatnog partnerstva koji su navedeni u uvodu zanimljiva je i odredba Direktive 2004/18/EC koja kao novu fazu predviđa tzv. *konkurentski dijalog*. Ovaj dijalog postoji kada javni sektor nije u mogućnosti da samostalno odabere najbolja rješenja koja će uključiti u tekst ugovora pa sa tim ciljem pregovara sa najmanje tri privatna partnera. Konkurentski dijalog olakšava definisanje projektnih elemenata. Tek nakon završetka ove faze javni sektor poziva privatne kompanije sa kojima se pregovaralo da iznesu svoje ponude. Pregovaranje sa više privatnih partnera omogućava da se ciljevi i elementi budućeg ugovora definišu na najbolji mogući način.⁹

U oblasti koncesija Zelena knjiga o javno-privatnim partnerstvima i pravu Zajednice o javnim ugovorima i koncesijama pravi razliku u obavezama koje bi države članice trebalo da preuzmu prilikom uvođenja EU normi u nacionalno zakonodavstvo. U slučaju *koncesija za javne radove* postoje obaveze u načinu oglašavanja, u cilju obezbjeđivanja poštenog takmičenja zainteresovanih strana, i obaveza oko utvrđivanja minimuma vremenskog okvira za prispjeće ponuda, tj. prijava za koncesije. Rok iznosi najmanje 52 dana od dana objavljivanja javnog oglasa. Javni sektor potom samostalno vrši izbor privatnog partnera.¹⁰

Međutim, kada se radi o *koncesijama za pružanje usluga* postoji obaveza samo po pitanju poštovanja članova 43-49 Ugovora o EU o principima transparentnosti, jednakog tretmana, proporcionalnosti i međusobnog uvažavanja.

⁶ Tabelarni prikaz pravnih normi EU u oblasti JPP nalazi se u prilogu studije: prilog 1

⁷ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union, 2007/C 306/01

⁸ Prevodi EU direktiva i presuda Suda Evropskih zajednica dostupni na internet prezentaciji Agencije za javno-privatno partnerstvo Hrvatske: <http://www.ajpp.hr/hr/okvir>

⁹ Zelena knjiga o javno-privatnim partnerstvima konkurentski dijalog ističe kao izuzetak koji se primjenjuje samo u slučajevima kada se radi o zaključivanju izuzetno složenih ugovora.

¹⁰ Direktiva 2004/18/EC, članovi 56-59

2.2. Međunarodne inicijative

2.2.1. Evropski ekspertski centar za JPP (EPEC)¹¹

Evropski ekspertski centar za JPP je osnovan zajedničkom inicijativom Evropske investicione banke i Evropske komisije 16. septembra 2008. godine. EPEC je neka vrsta posrednika između zemalja EU, zemalja kandidata, Evropske komisije i Evropske investicione banke, a osnovan je sa ciljem jačanja organizacionih kapaciteta javnog sektora u ostvarivanju JPP. EPEC obezbjeđuje tehničku podršku i razmjenu iskustava o najboljoj praksi JPP u zemljama članicama EU i zemljama kandidatima za članstvo.¹²

2.2.2. Podrška za unapređenje rukovođenja i upravljanja - SIGMA¹³

SIGMA je program Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) koji je pokrenut 1992. godine kao podrška reformama javne administracije u zemljama centralne i istočne Evrope. Vremenom je inicijativa, u skladu sa politikom Evropske unije prema budućim članicama i potencijalnim kandidatima za članstvo, proširena i na ostale zemlje.¹⁴

Okvir za saradnju SIGMA inicijative i Crne Gore predstavlja EU politika prema Zapadnom Balkanu, tj. sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju. Trenutno, SIGMA pruža tehničku i stručnu podršku Crnoj Gori u oblastima reforme javne administracije i sektora javnih nabavki.¹⁵

2.2.3. Mreža javno-privatnog partnerstva Jugoistočne Evrope

Mreža javno-privatnog partnerstva Jugoistočne Evrope (JIE) osnovana je 25. septembra 2009. godine na ministarskoj konferenciji o JPP za razvoj infrastrukture u JIE održanoj u Sarajevu pod pokroviteljstvom sekretarijata Savjeta za regionalnu saradnju (RCC).¹⁶ Svrha ove asocijacije je da pomogne realizaciju projekata JPP u zemljama Jugoistočne Evrope kroz koordinaciju razmjene znanja i stručnosti na ovim prostorima. Takođe, mreža predviđa mogućnost finansiranja pojedinih JPP iz posebnih fondova Evropske unije namijenjenih Zapadnom Balkanu od kojih prednost imaju projekti za jačanje energetske efikasnosti, saobraćajne infrastrukture i zaštite životne sredine.

S obzirom na to da jedino Republika Hrvatska od svih zemalja Jugoistočne Evrope posjeduje Agenciju za javno-privatno partnerstvo, ovo tijelo trenutno djeluje kao privremeni Sekretarijat Mreže javno-privatnog partnerstva u Jugoistočnoj Evropi. Osnivačkom skupu u Sarajevu prisustvovali su predstavnici Albanije, Bosne i Hercegovine, Grčke, Hrvatske, Kosova, Makedonije i Srbije, ali ne i Crne Gore.

¹¹ *European Center for PPP Expertise*

¹² *Crna Gora će početi saradnju sa EPEC-om kada dobije status kandidata za članstvo u EU što je, s obzirom na to da je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU zaključen, sledeća faza u procesu pridruživanja*

¹³ *SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management*

¹⁴ *Tokom 2009. godine SIGMA je sarađivala i obezbjeđivala stručnu pomoć u okviru tri grupe zemalja: 1. Hrvatska, Makedonija i Turska (zemlje kandidati) 2. Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija i Kosovo (potencijalni kandidati) 3. Alžir, Jermenija, Azerbejdžan, Bjelorusija, Egipat, Gruzija, Izrael, Jordan, Libanon, Libija, Moldavija, Maroko, Okupirana Palestinska teritorija, Sirija, Tunisija i Ukrajina (zemlje susjedi EU).*

¹⁵ *Podaci preuzeti sa internet prezentacije SIGMA-e:*

http://www.sigmaweb.org/document/49/0,3343,en_33638100_33638200_44393713_1_1_1_1,00.html

¹⁶ *The Regional Cooperation Council zvanično je počeo sa radom 27. februara 2008. godine kao neka vrsta nastavka Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope*

2.3. Zakonska regulativa za oblast JPP u Crnoj Gori

Javno-privatno partnerstvo u Crnoj Gori regulisano je Zakonom o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga¹⁷ i Zakonom o koncesijama.¹⁸ S obzirom na to da je od 2002. do 2009. godine Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga regulisao i oblast koncesija, usvajanjem Zakona o koncesijama 2009. godine prestala su da važe pojedina poglavlja Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga.¹⁹

2.3.1. Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga

Važeće odredbe ovog zakona odnose se na podizanje nivoa učešća privatnog sektora u okviru oblasti koje su od opšteg značaja za društvo. Primjena zakona odnosi se na sve javne ustanove, dok oblasti primjene podrazumijevaju vršenje javnih usluga u odnosu na ugovor o lizingu i menadžmentu, uključujući i sporazume o izgradnji, funkcionisanju i transferu (BOT). U cilju zaštite javnog interesa privatni investitor je u obavezi da nakon izgradnje i korišćenja javnog preduzeća određeni niz godina vlasništvo nad objektom mora prenijeti na određenu javnu ustanovu. Poslovanjem u skladu sa zaključenim ugovorom privatno preduzeće donosi prihode Vladi ili opštini po jedinici eksploitanog resursa. Zaključivanje ugovora po JPP modelu je moguće isključivo na osnovu javnog poziva od strane javne ustanove.²⁰ Ovakva odredba je u skladu sa principom transparentnosti i nepristrasnosti nadmetanja.

Na osnovu Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga lizing²¹ je dozvoljen za postojeća javna postrojenja kojima jeste potrebno saniranje, kao i za postojeća javna preduzeća kojima saniranje nije potrebno ili će se postrojenja koristiti za javne namjene. Troškovi osiguranja i održavanja snosi privatni investitor, a ugovor o osiguranju sastavni je dio Ugovora o lizingu. Investitoru ili operateru nije dozvoljeno da stekne bilo kakve pogodnosti od subvencije ili na drugi način stečene upotrebom javnih sredstava za sanaciju. "U cilju otklanjanja sumnje, ulaganje od strane investitora ili operatora iz privatnog sektora prema ovom poglavlju zakona, aktivnosti koje vrši u odnosu na nabavke preduzimaju se u skladu sa najboljim i prihvaćenim praksama nabavke u privatnom sektoru".²²

Ugovori o menadžmentu,²³ po tekstu ovog zakona, sklapaju se sa privatnim konsultantima ili privatnim konsalting agencijama koje su, na osnovu sklopljenog dogovora, u obavezi da pružaju menadžment, pravne, finansijske, tehničke ili usluge nadzora. Nakon zaključenja ugovora o menadžmentu između javne ustanove i privatnog konsultanta/konsalting agencije formira se tročlana komisija za nadzor koja će pratiti postupak sprovođenja ugovora. Komisija za nadzor mora biti odobrena od strane vlade/skupštine opštine/matičnog ministarstva, u zavisnosti da li posao zaključuje ministarstvo, lokalna samouprava ili preduzeće, a njeni članovi najčešće su državni službenici. Izvještaje konsultanata ili konsalting agencija odobrava Komisija za nadzor, a kopije se dostavljaju Savjetu za privatizaciju.

2.3.2. Zakon o koncesijama

U Crnoj Gori koncesije se dodjeljuju zbog: „ostvarivanja odgovarajućeg javnog interesa, veće zaposlenosti, uvođenja novih tehnologija i obezbjeđenja ubrzanog privrednog razvoja i obezbjeđenja prihoda za koncedenta; racionalnog, ekonomičnog, pravilnog i efikasnog korišćenja prirodnih bogatstva, dobara

17 Službeni list RCG, br. 30/02 od 26.06.2002

18 Službeni list Crne Gore, br. 08/09 od 04.02.2009

19 Odredbe poglavlja IV, VII, VIII, IX i čl. 141, 142 i 143 Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, kao i odredbe drugih poglavlja koje se odnose na koncesije i BOT aranžmane, a neće se primjenjivati odredbe drugih zakona koje uređuju postupak davanja koncesije ako su suprotne ovom zakonu.

20 Član 15 Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga

21 Ibid, članovi 55-63

22 Ibid, članovi 63-69

23 Ibid, članovi 64-69

u opštoj upotrebi i drugih dobara od opšteg interesa; tehničko-tehnološkog unapređenja i obezbjeđenja jedinstva sistema infrastrukture; unaprijeđenja djelatnosti koja je predmet koncesije; izgradnje, rekonstrukcije i modernizacije objekata od značaja za pružanje javnih usluga; konkurencije u oblasti u kojoj se daju koncesije; zaštite i unaprijeđenja životne sredine.²⁴ Da bi postupak davanja koncesija bio transparentan i konkurentan zakon garantuje blagovremene, tačne i potpune informacije o postupku, standardima, kriterijumima za izbor koncesionara, ponuđaču kome je data koncesija i uslovima njegove ponude. Postupak davanja koncesija je moguć isključivo na osnovu procedure utvrđene Zakonom o koncesijama, kao i što predmet koncesije mogu biti samo zakonom utvrđene kategorije.²⁵

Plan dodjeljivanja koncesija određuje se i objavljuje na internet stranici na godišnjem nivou i donosi ga Vlada, odnosno opština u zavisnosti od toga da li se plan donosi na državnom ili lokalnom nivou. Prije usvajanja plana, koji se mora donijeti najkasnije do isteka tekuće godine za narednu, nadležni organ je u obavezi da organizuje javnu raspravu.

Zakon o koncesijama kao najduži rok za dodjelu koncesija određuje period od 30 godina kada odluku donosi Vlada ili Skupština, niti duži od 60 godina kada odluku o davanju koncesije donosi Skupština.²⁶ Zakon predviđa i mogućnost produženja koncesije i to najduže za polovinu perioda koji je propisan ugovorom o koncesiji.

Predsjednika i osam članova Komisije za koncesije bira Vlada na period od pet godina, uz mogućnost jednog reizbora.²⁷ Postoji određen broj funkcija koje su inkompatibilne sa funkcijom predsjednika ili člana Komisije za koncesije, a to su: funkcije poslanika, odbornika, starješina državnih organa, organizacija i ustanova, glavnog administratora i starješine organa lokalne uprave.

U okviru nadležnosti Komisije za koncesije spada odlučivanje i rješavanje o svim prigovorima učesnika u postupku davanja koncesija. Komisija podnosi redovni godišnji izveštaj o svom radu Vladi.

Postupak dodjele koncesija podrazumijeva pokretanje inicijative od strane nadležnog organa, a na osnovu unaprijed utvrđenog plana. Koncesija se dodjeljuje na osnovu javnog oglasa i javnog nadmetanja u otvorenom, dvostepenom i skraćenom postupku.

Otvoreni postupak javnog nadmetanja sprovodi ad hoc tenderska komisija. Ova komisija uvijek ima neparan broj članova, a njihovo imenovanje vrši nadležni organ.²⁸ U zavisnosti od predmeta koncesije postoje i različiti kriterijumi za vrednovanje ponuda.²⁹ Rok za dostavljanje rang liste ponuđača nadležnom organu od strane tenderske komisije jeste 30 dana od dana otvaranja ponuda.³⁰ Konačnu odluku o davanju koncesija donosi koncedent (Vlada, Skupština ili opština) u roku od mjesec dana od dana prispijeća rang liste od strane tenderske komisije.

Dvostepeni postupak se sastoji od dva kruga „takmičenja“ i konkurisanja za davanje koncesija. Prvi krug je pretkvalifikacioni.

24 Zakon o koncesijama, član 2

25 Oblasti koje mogu biti predmet koncesija utvrđenu su članom 6 Zakona o koncesijama

26 Član 8, stav 2 Zakona o koncesijama

27 Vlada bira predsjednika i članove na sledeći način: „predsjednika i jednog člana na predlog ministarstva nadležnog za ekonomski razvoj; dva člana na predlog Skupštine iz reda uglednih stručnjak; jednog člana na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija; jednog člana na predlog ministarstva nadležnog za poslove saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija; jednog člana na predlog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; jednog člana na predlog udruženja poslodavaca; jednog člana na predlog Zajednice opština“- član 10, stav 3, Zakona o koncesijama

28 Član 26 Zakona o koncesijama

29 Ibid, član 29 “(1) Kriterijumi na osnovu kojih se vrši vrednovanje ponuda, u zavisnosti od predmeta koncesije, su: 1) rok na koji se traži koncesija; 2) ponuđeni iznos koncesione naknade; 3) ponuđena cijena, odnosno tarifa pružanja usluga; 4) reference ponuđača (tehnički i/ili finansijski uslovi, dosadašnje iskustvo u vršenju koncesione djelatnosti i drugo); 5) kvalitet usluga; 6) stepen ostvarivanja javnog interesa; 7) stepen korišćenja prirodnog bogatstva; 8) efekti na zapošljavanje, infrastrukturu i ekonomski razvoj; 9) program i stepen zaštite životne sredine i mjere za unaprijeđenje energetske efikasnosti; 10) obim i visina očekivane finansijske pomoći i podrške koncedenta; 11) drugi kriterijumi koje utvrdi koncedent. (2) U tenderskoj dokumentaciji određuje se vrijednost bodova po svakom odabranom kriterijumu za vrednovanje, s tim da zbir svih bodova iznosi 100.”

30 Ovaj rok može biti produžen na zahtjev tenderske komisije ili putem javnog oglasa

Za koncesije sa rokom davanja do tri godine sprovodi se tzv. skraćeni postupak, bez javne rasprave. Rok za dostavljanje ponuda u okviru ovog postupka je 15 dana, a rok za formiranje rang liste ponuđača 20 dana. Odredba po kojoj javna rasprava nije zakonska obaveza tokom skraćenog postupka novina je u crnogorskom zakonodavstvu budući da je ta odredba postojala do 2009. godine.³¹

Ugovor o koncesiji zaključuje se u roku od 15 dana od dana donošenja odluke o dodjeli koncesije.

Zakon o koncesijama i Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga sadrže odredbe o zabrani konflikta interesa, garantuju transparentnost i nediskriminaciju po bilo kom osnovu, i u službi su javnog interesa. Takođe, oba zakona zabranjuju učešće u javnim nadmetanjima svim fizičkim i pravnim licima koja su pod stečajem.

Zakon o Koncesijama predviđa da rok za dostavljanje pretkvalifikacione dokumentacije ne može biti kraći od 20 dana od dana objavljivanja javnog oglasa,³² dok je Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga propisivao rok od 45 radnih dana od dana objavljivanja oglasa.³³

Iako je Zakon o koncesijama usvojen 2009. godine korak naprijed u odnosu na prethodni zakonski okvir u ovoj oblasti, nisu sve odredbe ovog zakona usklađene sa EU direktivom o koncesijama. Aktivnosti SIGMA-e u Crnoj Gori, u cilju obezbjeđivanja pomoći za reformu sektora javnih nabavki, obuhvataju i pisanje redovnih godišnjih izvještaja o ostvarivanju napretka u ovoj oblasti. U izvještaju za 2009. godinu³⁴ se navodi da pojedini članovi crnogorskog Zakona o koncesijama ne zadovoljavaju osnovne EU uslove u ovoj oblasti posebno kada se radi o definicijama i procedurama. Pored primjedbi o nedostatku podzakonskih akata za oblast koncesija, u preporukama izvještaja se isticala nejasnoća u razlikovanju termina ugovora o koncesiji i javnih ugovora koji se svrstavaju u oblast javnih nabavki. Takođe, u izvještaju SIGME za 2009. godinu se navodi da novi Zakon o koncesijama neprecizno definiše koncesije za javne radove, a da ni definicije ograničene procedure, kao ni konkurentskog dijaloga nisu na adekvatan način prenijete iz direktiva EU.³⁵

Od stupanja na snagu Zakona o koncesijama 12. februara 2009. godine usvojeni su sledeći podzakonski akti:

1. Uredba o bližem načinu sprovođenja javnog nadmetanja u otvorenom i dvostepenom postupku dodjele koncesija 67/2009 od 7. oktobra 2009. godine;
2. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra ugovora o koncesijama 47/2009 od 24. jula 2009. godine.

Ipak, još uvijek nije usvojena uredba koja se odnosi na član 61 (2) Zakona o koncesijama, o minimalnoj koncesionoj naknadi.

U izvještaju SIGME za 2010. godinu, sa izuzetkom usvajanja navedenih podzakonskih akata, ističu se isti nedostaci Zakona o koncesijama kao i u izvještaju za 2009. godinu.³⁶

³¹ Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga je zahtjevao da se javne rasprave organizuju za sve vrste koncesija bez obzira na vremenski rok njihovog trajanja što se vidi iz člana 74 ovog Zakona koji propisuje, da se svaki ugovor o prenosu koncesije u smislu člana 73 ovog zakona, koji se zaključi bez pristanka imaoca koncesije i objavljivanja u "Službenim listu RCG" i bez javne rasprave i bez ispunjenja uslova za dodjelu prema ovom zakonu, smatraće se ništavnim i nevažećim.

³² Zakon o koncesijama, Član 38, stav 7

³³ Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, Član 37

³⁴ SIGMA - Montenegro Public Procurement System, Assessment May 2009, str. 3 i dalje

³⁵ Konkurentski dijalog, na osnovu član 39 crnogorskog Zakona o koncesijama, sprovodi se kada nadležni organ ne posjeduje najbolje rješenje za projekat pa, stoga, u cilju njegovog pronalaženja otvara pretkvalifikacioni postupak za izbor ponuđača. Razgovor sa većim brojem ponuđača može se odvijati kroz više faza, tokom kojih će se broj ponuđača smanjivati, sve dok se ne utvrdi rješenje „koje odgovara potrebama iskazanim javnim oglasom“ (stav 5, član 39). Definisano rješenje postaće sastavni dio koncesionog akta koji će se nakon utvrđivanja, uz tendersku dokumentaciju, proslijediti kvalifikovanim ponuđačima, a u cilju dostavljanja konačnih ponuda.

³⁶ SIGMA, Montenegro assessment 2010, str. 108

2.3.3. Zakon o stranim ulaganjima

Oblast javno-privatnog partnerstva je šansa za državu/javne vlasti da planskom akcijom i privatnim kapitalom revitalizuju infrastrukturu i pored manjka budžetskih sredstava. JPP je i šansa za inostrane kompanije da se „predstave“ na tržištu i ostvare značajan profit. Stoga je za oblast JPP od posebnog značaja i Zakon o stranim ulaganjima³⁷ na osnovu kojeg strano lice može u Crnoj Gori osnivati preduzeće ili ulagati u preduzeće tj. kupiti preduzeće ili njegov dio putem otkupa akcija,³⁸ pod istim uslovima kao i domaća lica. Strani ulagač može vršiti ulaganje i putem ugovora o lizingu, frašizingu, menadžementu i kupoprodaji nepokretnosti, kao i vršiti izgradnju na osnovu BOT aranžmana ili koncesije.³⁹

Zakon predviđa da u slučajevima kada je Vlada Republike Crne Gore jedna od ugovornih strana neće imati veća prava u odnosu na drugu ugovornu stranu.⁴⁰

37 *Službeni list RCG, br 52/00*

38 *Član 5, Zakon o stranim ulaganjima*

39 *Članovi 12 i 13 Zakona o stranim ulaganjima*

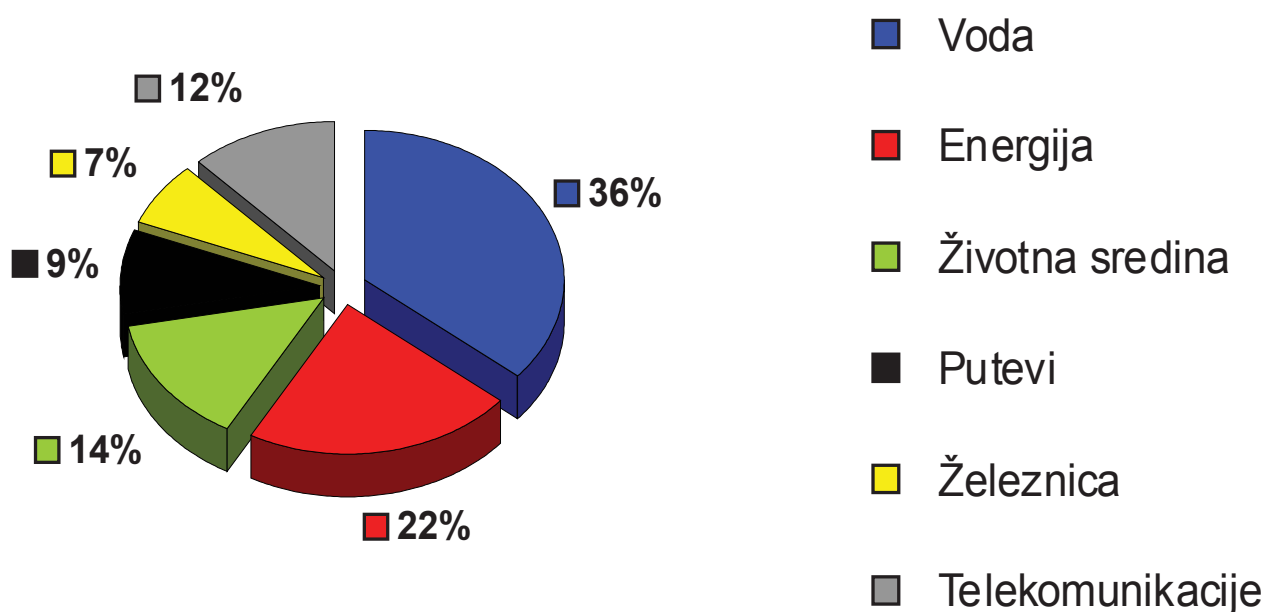
40 *Ibid, Član 28*

3. Iskustva zemalja u okruženju i zemalja Evropske unije u oblasti JPP-a

Javno-privatna partnerstva u Evropi i svijetu kao model privatizacije primjenjuju se intenzivno u poslednjih dvadeset godina. Samo u poslednjih pet godina na globalnom nivou je uložena suma od 300 milijardi dolara iz privatnog sektora u infrastrukturu kroz JPP i koncesije.⁴¹ Navedeni podaci ukazuju na značajna infrastrukturna ulaganja, iako se ovaj model ne primjenjuje u jednakoj mjeri svuda, posebno kada su pitanju zemlje članice Evropske unije. 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. godine. Razlog ovom „raskoraku“ je u činjenici da je 15 država⁴² zajednički integrisano u EU mnogo ranije u odnosu na zemlje postsocijalističkog bloka. Stoga su ove zemlje mnogo duže koristile sredstva iz strukturnih fondova Evropske unije.⁴³ Zahvaljujući dužem korišćenju budžetskih sredstava EU, one danas iziskuju mnogo manja novčana 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.⁴⁴ U tu svrhu, Evropska unija je u okviru programa za 2007-2013 godinu izdvojila ukupan iznos od 180 milijardi eura.⁴⁵

Najviše interesovanja za JPP pokazala je Mađarska, što je i razumljivo obzirom da ova država već više godina unazad ima visok budžetski deficit. Mađarska primjenjuje javno-privatna partnerstva u raznim oblastima: izgradnja sportskih dvorana, hostela, drumske i željezničke infrastrukture, otpadnih voda.

Tabela 1:⁴⁶Potreba ulaganja u infrastrukturu CIE po sektorima:



41 „Javno privatna partnerstva u regionu“, Pricewaterhouse Cooper, Interexpo, novembar 2009, str. 3

42 Francuska, Njemačka, Italija, Belgija, Holandija, Luksemburg, Velika Britanija, Republika Irska, Danska, Grčka, Španija, Portugalija, Austrija, Finska i Švedska

43 Evropska unija raspoložuje strukturnim i kohezionim fondovima, prvi služe za socijalni i ekonomski razvoj, a drugi za poboljšanje kvaliteta životne sredine

44 „Javno privatna partnerstva u regionu“, str. 3

45 Evropska unija obezbjeđuje i značajnu finansijsku podršku i zemljama u tranziciji koje prolaze kroz proces pridruživanja Evropskoj uniji, ova sredstva iznose 30% od ukupnih sredstava za projekat koji se realizuje kroz oblik javno-privatnog partnerstva

46 14 „Javno privatna partnerstva u regionu“, Pricewaterhouse Cooper, Interexpo, novembar 2009, str. 6

Posmatrajući EU, a na osnovu primjene JPP modela, moguće je njene članice klasifikovati u tri grupe.⁴⁷

U prvu grupu spadaju zemlje u kojoj se JPP primjenjuju u svim oblastima privrede, od izgradnje autoputeva i željeznica, pa sve do usluga zdravstvene zaštite, obrazovanja i kaznene politike. Druga grupa zemalja ima veoma razvijen koncept javno-privatne saradnje u oblasti putne infrastrukture, dok je njegova primjena u ostalim privrednim granama značajno otežana zbog neprecizne zakonske regulative i promjenljive „političke klime“ po ovom pitanju. Zemlje u kojima je javno-privatna saradnja tek u začetku čine treću grupu. Razlozi za rijetku primjenu modela JPP u ovoj grupi mogu biti smanjena potreba za učešćem privatnog sektora zbog dobrog upravljanja državnim budžetom, kao i u strožem pristupu koji država ima u stvaranju ključne javne infrastrukture. Prvu grupu zemalja predvode Velika Britanija, Francuska, Njemačka i Republika Irska. U drugu grupu spadaju Španija i Portugalija, dok se u treću ubrajaju Švedska, Luksemburg i Belgija.

Brojne studije i istraživanja iz oblasti JPP često nazivaju Veliku Britaniju „kolijevkom javno-privatnog partnerstva“ jer je ova zemlja još 1992. godine predstavila Javnu finansijsku inicijativu⁴⁸ kojom je poništila ograničenje učešća privatnog kapitala u finansiranju javnog sektora, pa JPP predstavlja 11% ukupnih javnih investicija, a najznačajnija su ulaganja u sektoru zdravstva, obrazovanja, lokalnoj samoupravi, saobraćaju i odbrani.⁴⁹ U ovoj zemlji projekti u oblasti zdravstva i obrazovanja imali su velike uspjehe, dok se IT projekti nisu pokazali kao pogodni za JPP, kao i da je efikasan monitoring⁵⁰ od velike važnosti kod realizacije ovih projekata. Takođe, „...iskustvo Velike Britanije ističe potrebu za povećanjem efikasnog nadgledanja i uticaja na rad privatnog sektora. Za sada se moraju urediti sankcije, mere rada i uskraćivanje plaćanja usluga, koje moraju oprezno da se sprovode. No, najvažnije je to da raskid ugovora postane ozbiljna pretnja.”⁵¹

Problem sa manjkom transparentnosti i kršenjem zakonskih procedura postoji u mnogim zemljama.⁵² Manjak transparentnosti i odstupanje od zakonom propisanih normi doprinosi koruptivnim radnjama. Zbog toga eksperti u ovoj oblasti preporučuju da se oblast javno-privatnih partnerstava, tj. ugovora ovog tipa „povjeri“ specijalizovanim tijelima i institucijama. Zadatak ovakvih tijela jeste da ukazuje na neophodne promjene u zakonodavstvu i upravljanju JPP, kao i da objavljuvanjem dokumentacije utiču na transparentnost procesa. Zaposleni u ovakvim institucijama su, po pravilu, profesionalci koji u ulozi savjetnika predlažu rješenja za svaki pojedinačni ugovor JPP. Na transparentnost procesa svakako utiču i finansijski detalji ugovora JPP pa je zato neophodno jasno iznošenje u javnost finansijskih obaveza i rokova za njihovo izmirenje.

47 Klasifikacija preuzeta iz: Renda Andrea and Schrefler Lorna „Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union“, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006

48 Private Finance Initiative (PFI)

49 Renda Andre and Schrefler Lorna: Public-Private Partnerships - National experiences in the European Union, Centre for European Policy Studies, Brussels, 22.02.2006, str. 8

50 Monitoring podrazumijeva sistematsku procjenu progressa projekta u okviru vremenski određenog perioda. Napredak se ocjenjuje u odnosu na projektom zacrtane ciljeve, aktivnosti i ulaganja.

51 Renda Andrea and Schrefler Lorna, navedeno djelo, str. 5

52 Npr. južni most u Rigi (Letonija) je jedan od primjera kada projekat JPP dospije u žižu interesovanja zbog stalnog povećanja troškova

Tabela 2: Pregled JPP po oblastima i zemljama EU (Price Water HouseCoopers, 2006)

EU ČLANICE	ŠKOLE	BOLNICE	STAMBENE ZGRADE	SPORTSKI OBJEKTI	OBJEKTI POTREBNI ZA MIN. ODBRANE	ZATVORI	AERODROMI	CESTE	VODOVOD I KANALIZACIJA	ŽELJEZNICE	LAGANE ŽELJEZNICE
AUSTRIJA	○	●				○	○	●	○	●	
BELGIJA	○		●		○		●	●	●	○	○
DANSKA	●			●		○		●		●	
FINSKA	●	●			○			●			
FRANCUSKA	○	●			○	●	●	***	***	●	***
NJEMAČKA	*	○			*	●	○	*	**	*	*
GRČKA				*			***	*			
IRSKA	*	●	●				●	**	**		●
ITALIJA		*	○	●			○	**	●		*
LUKSEMBURG											
NIZOZEMSKA	●	○	○			○		*	*	*	
NORVEŠKA (nije čl. EU)	●	●				○	○	*		○	
PORTUGAL	○	●	○				○	***	*	○	
ŠPANIJA	○	●		○				***	*		●
ŠVEDSKA		○				○				○	*
VELIKA BRITANIJA	***	***	***	***	***	***	***	***	***		***

NOVE ČLANICE EU	ŠKOLE	BOLNICE	STAMBENE ZGRADE	SPORTSKI OBJEKTI	OBJEKTI POTREBNI ZA MIN. ODBRANE	ZATVORI	AERODROMI	CESTE	VODOVOD I KANALIZACIJA	ŽELJEZNICE	LAGANE ŽELJEZNICE
KIPAR							*	●	●		
ČEŠKA	○	○	○	○	●		○	●	*	○	○
ESTONIJA	○	○						○			
MAĐARSKA	*	●	○	●		●		*	*		○
LATVIJA			○					○			
LITVANIJA											○
MALTA		●	○								
POLJSKA			○				○	●	*	○	○
SLOVAČKA							○	○	○		
SLOVENIJA									*		
BUGARSKA							○	○	*		
RUMUNIJA		●	○	●				*	*		

DRŽAVE KANDIDATI ZA PRISTUP EU	ŠKOLE	BOLNICE	STAMBENE ZGRADE	SPORTSKI OBJEKTI	OBJEKTI POTREBNI ZA MIN. ODBRANE	ZATVORI	AERODROMI	CESTE	VODOVOD I KANALIZACIJA	ŽELJEZNICE	LAGANE ŽELJEZNICE
TURSKA							*	○	*	○	○
HRVATSKA	*	○		●		○	○	*	*		○

- PREGOVORI U TOKU** ○
USTUPANJE RADOVA U TOKU ●
UGOVORENI RADOVI *
VELIKI BR. ZAVRŠENIH PROJEKATA **
VELIKI BR. PROJEKATA U UPOTREBI ***

3.1. Češka republika

U Češkoj republici je model javno-privatnog partnerstva okarakterisan kao pozitivan i stimulativan za privatizaciju i nacionalnu revitalizaciju još devedesetih godina prošlog vijeka, ali je zakonski okvir za ovu oblast usvojen tek 2006. godine.⁵³

Strategija Vlade u ovoj državi nije se mnogo razlikovala u odnosu na druge države: JPP je pogodan model za prevazilaženje budžetskog fiskalnog deficita, a da bi se ostvarili najbolji rezultati svaki pojedinačni projekat zahtjeva precizno definisan okvir, indikatore i raspodjelu rizika. Rukovodeći se ovim ciljevima Češka je odabrala deset tzv. „pilot projekata“ na čijim primjerima je testirala domete i ograničenja koncepta saradnje javnog i privatnog sektora. Procesu selektovanja potencijalnih partnera prethodio je izbor konsultanata za svaki projekat, a izbor je realizovan u dvije faze. Konsultanti su izabrani po modelu javnog takmičenja na koja se prijavio veliki broj učesnika. Lista selektovanih pilot projekata izgleda ovako:⁵⁴

⁵³ PPP Centrum of the Czech Ministry of Finance „Why Study PPP With Caution PPP Projects in The Czech Republic: Implementation and Risks“, Prague 2007.

⁵⁴ Ibid, str. 23, 24

Tabela 3: Pilot projekti JPP u Češkoj republici

Projekt	Institucija koja je zaključila ugovor	Vrsta JPP projekta	Period zaključenja ugovora	Troškovi projekta (mil. CZK)	Godišnji troškovi (mil. CZK)
Zgrada suda u Usti nad Labem	Ministarstvo pravde	DBFO ili BOT	25	1,340	80
Izgradnja ogranka Pilsen regionalnog suda u Karlovim Varima	Ministarstvo pravde	DBFO ili BOT	25	483	38
Kazneno-popravna institucija sa nadzorom	Ministarstvo pravde	DBFO	25-30	1,142	125
Izgradnja D3 autoputa, 30 km	Ministarstvo saobraćaja	BOT	36	1,0815	91,5
Revitalizacija i razvoj sportskih igrališta	Revizor Grad Brno	DBFO	25	2,000	?
Kompletna obnova i modernizacija regionalne bolnice u Pardubicama	Region Pardubice	DBFO	30	2,197	?
Izradnja i održavanje hotela i parking prostora u vojnoj bolnici, Prag, Strešovice	Ministarstvo odbrane	DBFO	20-30	440	?
Projekti u kojima konsultanti nisu izabrani					
Na Homolce bolnica: dizajn, izgradnja, finansiranje i održavanje novih sedam etaža i 300 parking mjesta	No Homolce bolnica, Prag	DBFO	15-20	625	
Revitalizacija željeznice između Praga i Kladna	Ministarstvo saobraćaja	BOT i OM	30-40	13,500	
Univerzitet Jan Evangelista Purkyne Univerzitet Usti nad Labem	Jan Evangelista Purkyne Univerzitet i Ministarstvo obrazovanja, mladih i sporta	DBFO, Transfer zgrada državi	25-30	2500	

Izbor pilot projekata u Češkoj obuhvatio je različite oblasti na nacionalnom i lokalnom nivou koji su uglavnom zaključeni na period od preko 30 godina. Studija „Transparency International“-a koja se 2007. godine bavila istraživanjem projekata JPP u Češkoj navodi nejasnu raspodjelu rizika, posebno izražavanje fiskalnih rizika, u okviru ovih ugovora. Ugovorne strane su bile u nemogućnosti da odrede kakav će uticaj imati predloženi projekti na javne finansije i kako će to uticati na indikatore relevantne za kriterijume konvergencije iz Mاستrihta.⁵⁵

Javne organizacije koje su odgovorne za JPP projekte u Češkoj pokazale su manjak konzistentne strategije i razumijevanja principa JPP u izboru i zaključivanju ugovora o pilot projektima. Takođe, kriterijumi za raspisivanje tendera nisu postavljeni racionalno, pa je ostavljen veliki prostor za korupciju i nepotizam. Navedeni problemi uticali su da tenderi za pojedine projekte budu prekinuti, kao što je slučaj sa izgradnjom bolnice No Homolce.

Češka je imala negativno iskustvo i sa izgradnjom autoputa D5. Projekat nije sproveden upravo zbog nedostatka tehničke pripremljenosti i problema sa rješavanjem imovinsko – pravnih odnosa sa vlasnicima zemljišta. Pouke iz neuspjeha nisu pomogle u realizaciji još većeg projekta - autoputa D47 koji je dospio u centar medijske pažnje. Predlog da se za ovaj projekat iskoristi metod BOT pravdan je nedostatkom sredstava u budžetu i naglašavanjem da industrijski region Sjeverne Moravske ima potrebu za ovakvom saobraćajnicom. Problemi sa ovim projektom su bili višestruki: nepostojanje detaljnog plana za realizaciju izgradnje i pravac prostiranja putne trase; izbor i spoljnog konsultanta i privatnog partnera bez prethodno raspisanog tendera. Nakon zaključenja ugovora i naknadne rekonstrukcije vlade analize su pokazale da je projekat opasan za državne finansije pa je ugovor raskinut uz visoku novčanu nadoknadu privatnoj kompaniji.

Negativna iskustva Češke republike pokazuju da je u procesu sprovođenja JPP neophodan visok nivo profesionalizma vladinih službenika što u značajnoj mjeri smanjuje mogućnost korupcije i sprečava privatni sektor da nameće uslove zaključivanja ugovora. Takođe, zaključak je da realizacija velikih infrastrukturnih projekata zahtjeva javnu debatu i potpuni uvid javnosti što u značajnoj mjeri utiče na smanjivanje mogućnosti da koncesionari manipulišu rezultatima JPP.

3.2. Republika Hrvatska

Hrvatska se svrstava u zemlje koje su među prvima prepoznale značaj JPP i započele realizaciju projekata ovog tipa. Prvi ugovor javno – privatnog partnerstva u ovoj zemlji je sklopljen još 1995. godine, a predmet je bio ugovor o koncesiji, tzv. „Projekat Istarskog ipsilona“ koji uključuje finansiranje, projektovanje, izgradnju i upravljanje putnom mrežom u dužini od 141 km, kao i obnovu tunela Učka. Koncesija je potpisana na 32 godine, nakon čega će autoput postati vlasništvo države bez ikakve naknade.

Najvećim dijelom se JPP u ovoj zemlji ostvaruju u projektima izgradnje auto-puteva i za uređaje za prečišćavanje otpadnih voda, jer su ulaganja u ovim oblastima previsoka da bi država samostalno učestvovala u njihovoj realizaciji.

U Republici Hrvatskoj za implementaciju Zakona o javno-privatnom partnerstvu je zadužena Agencija za javno-privatno partnerstvo kao tijelo na nacionalnom nivou koje je registrovano 2008, a počelo sa radom 2009. godine. Svaki predlog javno-privatnog partnerstva i nacrti ugovora u Hrvatskoj moraju biti odobreni od strane ove Agencije. Takođe, ova institucija, nakon odobravanja predloga projekata, objavljuje popis projekata JPP. Svi zaključeni ugovori JPP zavode se u Registar. Na taj način se stvara baza podataka o javno-privatnim partnerstvima i garantuje transparentnost cjelokupnog procesa. Agencija za JPP u Hrvatskoj je odgovorna i za monitoring sklopljenih ugovora što je značajno u dva smjera: cjelokupni proces dobija na demokratičnosti obzirom da projekte nadgleda tijelo koje je direktno imalo udjela u njihovom odobravanju i koje je na direktan način upućeno u sve detalje. Takođe, nadgledanje vrši tijelo koje je specijalizovano za oblast JPP pa je na taj način i „najpozvanije“ da procjenjuje zakonitost i transparentnost realizacije.

U okviru Agencije za javno-privatno partnerstvo obrazuju se i nacionalni eksperti u ovoj oblasti

⁵⁵ Vidjeti: „Why Study PPP With Caution PPP Projects in The Czech Republic: Implementation and Risks“, str. 24 i dalje

učestvovanjem u međunarodnoj saradnji i izučavanjem domaće i međunarodne prakse u oblasti JPP. Na taj način Agencija je i mjesto sa koga dolaze predlozi za zakonske i podzakonske akte kao i stručna tumačenja u oblasti JPP. Struktura Agencije obuhvata četiri sektora: za odobravanje projekata; praćenje primjene podataka; međunarodnu saradnju; obrazovanje.

Ipak, bez obzira što je Hrvatska među prvima prepoznala značaj specijalizovanog tijela za koordinaciju procesa JPP i ona prolazi kroz brojne izazove u realizaciji JPP. Naime, i u Hrvatskoj se pronalaze primjeri projekata javno-privatnih partnerstava koji nisu donijeli državi željene rezultate. Takav slučaj je sa projektom izgradnje uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u Zagrebu oko kojeg se vodilo najviše polemika u javnosti i to prvenstveno zbog višestrukih nedostataka u njegovom sprovođenju. Karakteristika ovog projekta je bila loša raspodjela rizika, sa ogromnim teretom naknade koji je prebačen na stanovnike i firme. Ugovor o izgradnji ovog uređaja je imao veoma nepovoljne uslove, jer je građane Zagreba koštao mnogo više nego što se očekivalo. Pored toga ugovor je bio netransparentan, a podrazumijevao je izuzetno problematičan sistem naplate. Osim ukupne cijene projekta koja je bila mnogo veća u odnosu na sredstva koja su odobrena od međunarodnih finansijskih institucija u javnosti se kalkuliralo sa različitim ciframa od strane EBRD-a i Gradskog vijeća grada Zagreba.

4. Javno-privatno partnerstvo u Crnoj Gori

4.1. Nacionalni nivo

Crna Gora se nalazi u procesu transformacije ka funkcionalnoj tržišnoj ekonomiji. U okviru ovog procesa postoje oblasti kod kojih su ograničenja u snabdijevanju izrazito velika, a ovo je posljedica nedostatka dodatnih investicija. „Ograničenja u snabdijevanju su posebno vidljiva u 1. sektoru energetike, o čemu svjedoči rastući energetska deficit; 2. transportnom sektoru, sa povećanim saobraćajnim gužvama (tokom visoke sezone) i vrlo visokom učestalošću nezgoda; 3. sektoru voda, uključujući otpadne vode; i 4. sanitarnom odlaganju čvrstog otpada.“⁵⁶

Imajući u vidu uspjeh projekata koji se sprovode po modelu JPP u zemljama Evropske unije, kao i manjak sredstava u budžetu za infrastrukturna ulaganja, Vlada Crne Gore se opredijelila da model JPP koristi intenzivnije u okviru procesa privatizacije,⁵⁷ 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 oblasti u kojima država ne djeluje efikasno i u okviru kojih se ne mogu opredijeliti značajna budžetska sredstva za njihovu revitalizaciju najpogodnije je „ustupiti“ na određeni period kompanijama koje su voljne da neophodnim finansijama potpomognu razvoj prirodnih bogatstava. Zakonske odredbe su tu da štite nacionalne interese i spriječe 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 od iskorišćavanja značajnih resursa. Naravno, postoje i rizici koji se ogledaju u mogućoj nerentabilnosti objekta za privatnu kompaniju, ili velikih državnih gubitaka ukoliko se privatnoj kompaniji ustupe segmenti infrastrukture koji imaju monopolne pozicije.

4.1.1. Valorizacija turističkih lokacija

Vlada Crne Gore otvorila je sve sektore za model JPP, uključujući zdravstvo i obrazovanje, Luku i Željeznicu, energetiku, turizam i valorizaciju atraktivnih mjesta na crnogorskom primorju i sjeveru Crne Gore. Planom privatizacije za 2010. godinu predviđa se valorizacija sledećih turističkih lokaliteta kroz javno-privatno partnerstvo: Ada Bojana, Velika plaža, Njivice, Utjeha, Buljarica i Jaz.⁵⁸

Jedan od već započetih projekata valorizacije turističkih lokaliteta na osnovu modela JPP je **izgradnja turističkog grada na poluostrvu Luštica**. Naime, zemljište od 6,8 miliona kvadratnih metara poluostrva Luštica predmet je dogovora između Vlade Crne Gore i egipatske kompanije „Orascom Development Holding“ (ODH) registrovane u Švajcarskoj. ODH, sa kojim se potpisan ugovor u oktobru 2009. godine o zakupu zemljišta na 99 godina, je zajedno sa vladom osnivač kompanije „Luštica Development“. Na Lušticu će biti izgrađen turistički grad, od ukupno 8 hotela i ostalih turističkih kapaciteta, koji uključuje i gradske elemente: šoping centar, školu, zdravstvenu ustanovu, kao i teren za golf. Vrijednost projekta je 1,1 milijardu eura, dok će u budućem turističkom gradu Orascom Development Holding raspolagati sa 90% akcija, a Crna Gora sa 10%. Prva faza izgradnje kompleksa trebalo bi da počne 2011. godine i trajaće do kraja 2013. godine.

Ugovor o izgradnji turističkog kompleksa u zalivu Trašte diskutabilan je i krši zakonske odredbe

⁵⁶ Crna Gora – Sa druge strane uspona: Politike rasta i fiskalna ograničenja, Pregled javne potrošnje i institucija – Izvještaj br. 46660 – ME, Jedinica za smanjenje siromaštva i ekonomski menadžment - Region Evrope i Centralne Azije, Svjetska banka, 24. novembar 2008, str. 68

⁵⁷ Detalji politike i strategije Vlade za 2009. i 2010. godinu u oblasti javno-privatnih partnerstava preuzeti iz intervjua sa potpredsjednikom Vlade i predsjednikom Savjeta za privatizaciju gospodinom Vujićem Lazovićem za emisiju „U fokusu“ emitovanoj na Atlas televiziji

⁵⁸ Odlukom o planu privatizacije za 2010. godinu koja je usvojena na sjednici Vlade Crne Gore od 17. decembra 2009. godine

iz više razloga. Koncesija je dodijeljena na period od 99 godina, iako Zakon o koncesijama predviđa maksimalni vremenski period od 60 godina, kada Skupština donosi odluku. U izvještaju o obrazloženju predloga odluke Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Skupštine Crne Gore se ističe da se „odbor se nije upuštao u ocjenu usklađenosti Odluke sa pravnim sistemom u odnosu na činjenicu da je Ugovor o zakupu već potpisan, a imajući u vidu da je to nadležnost Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo.“⁵⁹

Takođe, u periodu zaključenja ovog ugovora gradonačelnik Opštine Tivat Dragan Kankaraš je isticao da detalji sporazuma sa ODH podrazumijevaju obračunavanje i moguću naplatu komunalija tek nakon 12 godina od početka izgradnje.⁶⁰ U ugovoru se, dalje, navodi da ODH može da prodaje zemljište svojim klijentima, a da uplaćuje samo 80 eura po kvadratu u državni budžet. Najzad, projekat turističkog grada na Lušnici podrazumijeva izgradnju dvije marine u Traštama koje ne predviđa Prostorni plan Morskog dobra. Na taj način se otvara pitanje kršenja crnogorskih zakona i propisa kako bi se na taj način izašlo u susret željama investitora.

Ipak, u kompaniji Luštica Development koja je preuzela upravljanje zemljištem u zalivu Trašte smatraju da ugovor između Vlade i Orascom Developmenta ne krši zakonske propise ni po jednom osnovu. U obrazloženju ove kompanije⁶¹ ističe se da projekat turističke valorizacije poluostrva Luštica podrazumijeva dugoročni zakup zemljišta i da je ovaj zakup, kao i odredba o mogućnosti da se u ovom periodu predmetno zemljište može i prodavati, potpuno u skladu sa članom 39⁶² Zakona o državnoj svojini koji predviđa ustupanje zemljišta najviše na 90 godina. Takođe, što se tiče naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta iz kompanije su nas obavijestili da je riječ “uobičajenom aranžmanu posebno u projektima većeg kapaciteta, kada je veoma teško očekivati da organ lokalne uprave obezbijedi izuzetno visok iznos finansijskih sredstava za infrastrukturno uređenje tog zemljišta”.

U pogledu turističkog sadržaja nautičkih objekata budućeg kompleksa kompanija planira izgradnju zone za privez, pristaništa i gata što je, opet, po riječima izvršnog direktora Luštica Developmenta, u potpunosti u skladu sa zakonom i drugim važećim propisima.

4.1.2. Koncesije

Integralni dio JPP aranžmana svakako je i oblast dodjele koncesija, pa je, u cilju olakšavanja i unaprijeđivanja postupaka dodjeljivanja koncesija, Vlada Crne Gore 1. avgusta 2003. godine osnovala Komisiju za koncesije i BOT aranžmane.⁶³

Nakon usvajanja Zakona o koncesijama, Vlada je, 3. septembra 2009. godine, imenovala novu Komisiju za koncesije.⁶⁴ Novoosnovana Komisija, kao što je već istaknuto, ne dodjeljuje koncesije već odlučuje i rješava sve prigovore učesnika u postupku davanja koncesija. Rad Komisije za koncesije značajno je limitiran nepostojanjem centralnog registra sa ugovorima o dodjeli koncesija. S obzirom na to da je Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra ugovora o koncesijama donijet u julu 2009. godine, ostaje nejasno zašto registar još nije formalno uspostavljen.

Zakon o koncesijama predviđa da bi Komisija za koncesije trebalo da bude nezavisna i samostalna u svom radu, ali odredbe Zakona o koncesijama ne garantuju nezavisnost i samostalnost ovog tijela.⁶⁵ Naime, institucija koja imenuje predsjednika i članove Komisije za koncesije ima nadležnost i da ih smijeni u bilo koje vrijeme.⁶⁶

59 *Izvještaj o razmatranju predloga odluke o davanju u dugoročni zakup zemljišta na poluostrvu Luštica – Herceg Novi, sa ugovorom o dugoročnom zakupu zemljišta (označenog kao kat. plac 1539, 1540, 1544, 1545, 1546, 1563/2 upisane u KO Rose Opština Herceg Novi), sa obavezom izgradnje, razvoja i upravljanja ekskluzivnim turističkim kompleksima, Podgorica, 15. oktobar 2009. godine*

60 *Navodi preuzeti iz dnevnog lista „Vijesti“ od 18. maja 2010. godine*

61 *Odgovor Akcionarskog društva „Luštica Development“ na dopis Instituta Alternativa, broj 144, od 22. septembra 2009. godine*

62 *Stavovi 3 i 5*

63 *Na osnovu Odluke o osnivanju Komisije za koncesije i BOT aranžmane, Službeni list RCG, broj 48/03*

64 *Članovi Komisije za koncesije su: mr Slobodan Perović (predsjednik, Ministarstvo ekonomije), dr Radonja Minić (Ministarstvo ekonomije), prof. dr Miodrag Bulatović (Skupština Crne Gore), Vuk Božović (Skupština Crne Gore), Tamara Gačević (Ministarstvo finansija), Zoran Radonjić (Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija), Miodrag Radunović (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede), Velimir Perišić (Zajednica opštine), Zoran Vulević (Udruženje poslodavaca)*

65 *SIGMA, Montenegro assesment 2010, str 108.*

66 *Ibid, str 108 Član 13 Zakona o koncesijama „Predsjedniku, odnosno članu Komisije prestaje mandat: razrješenjem na predlog subjekta koji ga je predložio”*

Od usvajanja Zakona koncesijama u januaru 2009. godine, do imenovanja Komisije za koncesije u septembru 2009. godine, poslove iz njene nadležnosti je obavljala Komisija za koncesije i BOT aranžmane.

Predsjednik Komisije za koncesije Slobodan Perović⁶⁷ ističe da je formiranje registra koncesionih ugovora u toku, iako zbog tehničkih problema nije izvjesno kada će registar konačno i biti formiran. Registar će biti dostupan javnosti, ali još uvijek nije utvrđen plan realizacije. Perović naglašava da iskustvo Agencije za javno-privatna partnerstva u Hrvatskoj sa 18 zaposlenih profesionalaca služi kao primjer kako je nepohodno organizovati rad institucije odgovorne za JPP. U Crnoj Gori članstvo u Komisiji nije po profesionalnom osnovu i ne postoje indicije da bi takvo angažovanje moglo biti ni ubuduće. Predsjednik Komisije za koncesije ističe značaj rada ove institucije posebno zbog toga što će se obim poslova i koncesionih ugovora u Crnoj Gori značajno širiti u budućnosti. Stoga je veoma važno, po njegovim riječima, podići rad Komisije na viši nivo i iskoristiti mogućnost korekcije koncesionih ugovora i akata što je i do sada bio slučaj.

Pored odsustva centralnog registra za oblast koncesija, ne postoji ni nacionalna baza podataka za ugovore o JPP. U skladu sa tim, izvršni direktor Montenegro biznis alijanse Darko Konjević ističe da je javno-privatno partnerstvo gotovo nepoznanica u crnogorskom pravnom sistemu i da zbog toga ne postoji jedinstveni registar za ovu oblast, kao što je to slučaj npr. sa sektorom javnih nabavki gdje postoji nacionalni internet portal sa bazom podataka.⁶⁸

Dodjeljivanje koncesija u oblasti voda i šumarstva

Predmet rada Komisije za koncesije i BOT aranžmane u periodu od 2003-2009. godine bilo je odobravanje javnih poziva i davanje koncesija o korišćenju poljoprivrednih zemljišta; eksploataciji građevinskog kamena; istraživanju i eksploataciji mineralnih sirovina, kao i odobravanje koncesija i BOT aranžmana za flaširanje vode.⁶⁹

U kontekstu aktivnosti koje je Komisija za koncesije i BOT aranžmane trebalo da ostvari u proteklom periodu, neophodno je istaknuti da nisu dostupni izvještaji o radu ovog tijela za 2008. i 2009. godinu, iako je Komisija bila u obavezi da ih sačini

Aktivnosti nove Komisije u oblasti voda određene su Planom eksploatacije riječnih nanosa i planom davanja koncesija u ovoj oblasti.⁷⁰ Predmet koncesija u oblasti voda mogu biti i druga područja koja nisu navedena u ovom planu i to na osnovu inicijative za davanje koncesije koju zainteresovano lice dostavlja Upravi za vode. Rokovi za dodjelu koncesija za flaširanje, odnosno pakovanje ili dopremanje vode u komercijalne svrhe ne mogu biti duži od trideset godina, a ni kraći od pet godina za eksploataciju rječnih nanosa (šljunak i pijesak), ako je procijenjena količina nanosa na ležištu veća od 100 m³.

Koncesione naknade su značajan izvor finansiranja i u oblasti šumarstva,⁷¹ a u postupcima dodjele ovih koncesija primjetne su brojne nepravilnosti. Naime, crnogorski mediji su više puta isticali slučajeve „nežurnosti“ Uprave za šume i ćutnje u vezi sa pristupom informacijama o dodjeli koncesija na teritoriji Opštine Pljevlja.⁷² U ovom slučaju zahtjev za pristup ugovorima o koncesiji je zatražen od predsjednika lokalnog parlamenta.

67 Slobodan Perović intervjuisan 1. aprila 2010. godine

68 Darko Konjević intervjuisan 26. marta 2010. godine

69 Izvještaji o radu Komisije za koncesije i BOT aranžmane tabelarno su prikazani u dodatku studije, prilog 2

70 Plan je donijet u skladu sa rješenjima o vodnoj saglasnosti i zaključaka Vlade Crne Gore br. 03-3413 od 19. marta 2009. godine, a obuhvata vodotoke rijeka Morače (gornji tok), Cijevne, Lima, Tare, Gračanice, Ibra i Grnčara. Takođe, planom je predviđena dodjela koncesija u oblasti flaširanja, odnosno pakovanja ili dopremanja vode u komercijalne svrhe za sledeća izvorišta: „Bradavac“ u Opštini Andrijevica; „Vrelo“ u Opštini Mojkovac; „Drijenak“ u Opštini Kolašin i „Jasen“ u Opštini Bar.

71 Na osnovu programa upotrebe planiranih sredstava za 2003. godinu koji je usvojila Vlada RCG i na osnovu čl. 58 Zakona o šumama. Iznos koncesionih naknada u oblasti šumarstva se kreće od 3.432.783,82 eura 2003. godine do 3.800.000,00 eura 2009. godine. Njihov iznos je bio najveći 2006. godine - 6.055.743, 46 eura.

72 Dnevni list „Dan“, od 13. aprila 2010. godine

4.1.3. Energetika

Energetsku infrastruktura Crne Gore decenijama zaobilaze značajna ulaganja. U studiji⁷³ koju je sačinila britanska konsultantska kuća CEPA,⁷⁴ a pod pokroviteljstvom Svjetske banke konstatuje se značajan napredak koji je napravljen u sektoru proizvodnje energije u Crnoj Gori, ali i brojni nedostaci. Bez obzira na odlučnost Vlade da revitalizuje ovaj sektor on je i dalje veoma zapušten i decenijama stvara ozbiljan kvazi-fiskalan deficit. Konsultanti CEPA-e ističu neophodnost definisanja načina dostizanja međunarodnih obaveza u oblasti obnovljivih izvora energije, kao i proizvodnje energije uopšte. Takođe, u izvještaju se preporučuje efektivnije usaglašavanje ciljeva Crne Gore i privatnih investitora u oblasti proizvodnje energije. Održivi projekti javno-privatnog partnerstva u sektoru proizvodnje energije doprinijeli bi razvoju Crne Gore. Ovakvi projekti zahtjevaju snažan legislativni okvir. Prethodni zakonski okvir u oblasti energetike činio je Zakon o energetici iz 2003. godine, a novi zakon je usvojen na sjednici Skupštine od 22. aprila 2010. godine.

Vlada je za investicije u EPCG-a za period 2007–2011. godine odredila sumu od 138 miliona eura investicija u proizvodnju, 85 miliona eura investicija u prijenos, 108 miliona eura investicija u distribuciju i 3,6 miliona eura investicija za snabdijevanje.⁷⁵ Vlada je, takođe, kao jedan od ključnih prioriteta u ovom periodu označila dokapitalizaciju Elektroprivrede, pa ovaj projekat spada u najznačajniji projekat JPP u oblasti energetike. Ponude pristigle na tender otvorene su u julu 2009. godine. Najviše novca je ponudio grčki konzorcijum “Gold Energy & Public Power Corporation” koji je bio spreman da akcije plati po cijeni od 11,1 eura, dok je italijanski “A2A”, ponudio svega 8,4 eura. Grčka ponuda je odbijena zbog, kako je navedeno, nerealnih uslova koje su u ponudi postavljeni, pa je izabrana italijanska kompanija. Međutim, i pored otvorenog nezadovoljstva koje je izraženo putem medija, grčki konzorcijum nije iskoristio pravo da se tužbom obrati sudu, a u vezi sa neregularnostima sprovođenja tendera.

Ukupna finansijska ulaganja italijanske kompanije bila su podijeljena u dva pravca: polovina od 400 miliona za kupovinu akcija manjinskih akcionara, druga polovina za kupovinu državnih akcija.

Od samog raspisivanja tendera za dokapitalizaciju i djelimičnu prodaju Elektroprivrede nametnuo se utisak da je italijanska kompanija A2A favorizovana u ovom procesu. Crnogorski mediji, prateći postupak, ukazivali su na to od posjete italijanskog premijera Silvija Bersluskonija Crnoj Gori tokom marta mjeseca 2009. godine. Ne uzimajući u obzir medijske špekulacije ostaje nejasna i nerazjašnjena kupovina 15% akcija Elektroprivrede koje su bile u vlasništvu domaćih investicionih fondova od strane upravo italijanske kompanije u sred tenderskog procesa.

Izgradnja malih hidroelektrana (MHE)

„Shodno uobičajenoj planerskoj praksi u svetu, koja je ugrađena i u Vodoprivrednu osnovu Crne Gore, realizacija malih hidroelektrana (MHE) dozvoljava se na svim vodotocima, pod sledećim uslovima:

- izgradnja samo na lokacijama na kojima MHE ne remete realizaciju planiranih objekata integralnog sistema korišćenja voda;
- pod uslovom da se odgovarajućim analizama uticaja na okruženje dokaže da MHE ne remete ekološke sisteme tih manjih vodotoka;
- ukoliko se obezbedi ispuštanje garantovanog ekološkog protoka na način koji je pouzdan i koji se može kontinuirano kontrolisati tokom eksploatacije MHE;
- u dispozicionim šemama koje ne devastiraju ambijantalne vrednosti zastićenih područja;

⁷³ „Public-Private Partnership (PPP) Options for Future Power Generation in Montenegro, World Bank, 25. February 2010. Final Report, Submitted by: Cambridge Economic Policy Associates Ltd

⁷⁴ CEPA - Cambridge Economic Policy Associates

⁷⁵ Crna Gora – Sa druge strane uspona: Politike rasta i fiskalna ograničenja, Pregled javne potrošnje i institucija – Izvještaj br. 46660 – ME, Jedinica za smanjenje siromaštva i ekonomski menadžment - Region Evrope i Centralne Azije, Svjetska banka, 24. novembar 2008, str. 70

- uz klauzulu da će se dozvola za eksploataciju odmah oduzeti ukoliko se korisnik ogлуši o propisane uslove obezbeđenja garantovanog protoka.

Elektroprivreda Crne Gore prati i podstiče pripremu i razradu dokumentacije za izgradnju MHE. Na osnovu studija koje su do sada urađene, u Elektroprivredi Crne Gore je evidentirano 50 lokacija za male hidroelektrane.⁷⁶

U skladu sa tadašnjim opredjeljenjem, Ministarstvo za ekonomski razvoj je 19. novembra 2007. godine raspisalo tender za dodjelu koncesija po kombinovanom DBOT aranžmanu⁷⁷ (istraživanje, projektovanje, izgradnja i prenos) za izgradnju malih hidroelektrana (MHE). Ugovor sa šest koncesionara je potpisan 26. septembra 2008. godine za osam vodotoka.⁷⁸

U javnom pozivu za dodjelu koncesija po kombinovanom DBOT aranžmanu za istraživanje vodotoka i izgradnju MHE isticala se mogućnost ponuđača da postavi u pismenom obliku dodatna pitanja najkasnije pet dana prije isteka roka za dostavu ponuda. S obzirom na to da svrha postavljanja pitanja i pojašnjenja ide u prilog formulisanja ponude, a da se status ponuđača dobija samim podnošenjem prijave, ova odredba, navedena u poglavlju XIII odluke, nema nikakvog značaja, a ujedno predstavlja i kršenje člana 134 Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga na osnovu kojeg je ova odluka usvojena.⁷⁹ Osim kršenja ovog člana, javni poziv je kršio i druge članove Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga i to:

- Isticanjem DBOT kombinovanog aranžmana kao načina za dodjelu koncesije, budući da član 2 Zakona nije predviđao ovaj model
- Odredbom javnog poziva po kojem se koncesiona naknada određuje na osnovu principa više ponude što je bilo protivno članu 84 po kojem se visina koncesije unaprijed utvrđuje, tj. prije raspisivanja javnog poziva

Na osnovu Osnovnog dokumenta „Koncesije po kombinovanom DBOT aranžmanu za istraživanje vodotoka i izgradnju malih hidroelektrana u Crnoj Gori“⁸⁰ koncesije su dodjeljene na period od 20 godina. Isti dokument predviđa da koncesionar upravlja komercijalnim i operativnim rizikom, te rizicima: istraživanja, izgradnje, prekoračenja troškova, ostvarivanja i osiguranja. Koncesionar je odgovoran i u slučaju da realizacija projekta naruši životnu sredinu u okruženju. Vlada je odgovorna za rizike koji bi eventualno bili izazvani materijalnim uticajem (u slučaju da se promjene političke okolnosti), kao i po osnovu nivoa otkupnih cijena i dosljednje primjene.

Vladini interesi su zaštićeni odredbom po kojoj u slučaju raskida ugovora javni sektor nije dužan nadoknaditi troškove koncesionaru. Ako bi do raskida ugovora došlo koncesionar je u obavezi da lokaciju koja je predmet koncesije vrati u pređašnje stanje. Nakon isteka koncesionog perioda koncesionar je dužan da izgrađene objekte preda Vladi, tj. resornom ministarstvu.

Monitoring realizacije projekta vrše ministarstva koja su nadležna za oblasti voda i energetike. Međutim, od 2008. godine do danas nisu izvođeni nikakvi radovi na izgradnji malih hidroelektrana na osam vodotoka pa je samim tim nemoguće osvrnuti se na monitoring procesa.

76 Dorđević Branislav i saradnici „Male hidroelektrane ne mogu biti zamena za velika i srednja hidroenergetska postrojenja – na primeru Crne Gore“ *Vodoprivreda* 0350-0519, 39 (2007) 228, str. 5

77 Tender je raspisan na osnovu tada važećih Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga i Uredbe o načinu i uslovima dodjele koncesija za istraživanje vodotoka i tehno-ekonomske korišćenje vodnog energetskeg potencijala za proizvodnju električne energije u malim hidroelektranama

78 1. Babinopoljska (Opština Plav; koncesionar: „Kroling“ DOO, Danilovgrad; 2. Grlja (Opština Plav; koncesionar: „Energie Zotter Bau“ GMBH & Co KG-Judenburg, Austrija); 3. Bistrica (Opštine Andrijevića i Berane; koncesionar: Hidroenergija Montenegro“ DOO Berane); 4. Šekularska (Opštine Andrijevića i Berane koncesionar: „Hidroenergija Montenegro“ DOO Berane) 5. Bistrica-desna pritoka Lima (Opština Bijelo Polje; koncesionar: „Haider Extrem Energy“ Sarajevo); 6. Bjelojevička (Opština Mojkovac; koncesionar: „Haider Extrem Energy“ Sarajevo); 7. Crnja (Opština Kolašin; koncesionar: „Dekar“ DOO, Podgorica) 8. Zaslavnica (Opština Nikšić; „Bast“ DOO, Nikšić)

79 Član 134 ovog zakona garantuje pravo svim licima da učestvuju u javnim raspravama

80 Navodi su prenešeni iz Osnovnog dokumenta koje je Ministarstvo za ekonomski razvoj uputilo Savjetu za privatizaciju Vlade Republike Crne Gore, 26. jula 2007. godine

Izgradnja hidroelektrana na Morači

U skladu sa utvrđenom politikom razvoja sektora energetike Ministarstvo ekonomije je 26. februara 2010. godine javno pozvalo zainteresovane subjekte da se prijave za pretkvalifikovani proces dodjele koncesija za izgradnju hidroelektrana na Morači na osnovu BOT aranžmana. Postupak je okončan 30. aprila 2010. godine, a na oglas se prijavilo pet zainteresovanih ponuđača.⁸¹

U periodu objavljivanja javnog oglasa za dodjelu koncesija za hidroelektrane na Morači NVO "Green Home" je više puta ukazivala na kršenje Zakona o koncesijama i to dijela koji se odnosi na izradu koncesionog akta.⁸² Naime, pokretanje postupka davanja koncesije započinje izradom koncesionog akta, koji, nakon održane javne rasprave, usvaja vlada. Tek nakon usvajanja koncesionog akta slijedi objavljivanje javnog oglasa za dodjelu koncesije.⁸³

Iako je evidentno da početak procesa za dodjeljivanje koncesija za hidroelektrane na Morači nije bio u skladu sa Zakonom u Ministarstvu ekonomije tvrde suprotno. Naime, pomoćnik ministra ekonomije za oblast energetike, Miodrag Čanović⁸⁴ ističe da je prije objavljivanja pretkvalifikacionog tendera važno napraviti studiju o uticaju na životnu sredinu, koja je u ovom slučaju urađena, i da će se koncesioni akt sa ekonomskom opravdanošću projekta tek naknadno izraditi.

Vjetroelektrane kod Ulcinja i Nikšića

Na javni oglas, koji je Ministarstvo ekonomije objavilo januara 2010. godine, za izgradnju vjetroelektrana na lokaciji Krnovo u opštini Nikšić (27.055.441 m²) ponudu su dostavili konzorcijumi Ivicom Consulting GmbH i Mitsubishi Heavy Industries i kompanija Eyra Madrid. Za lokalitet Možura u opštini Ulcinj (10.330.628 m²) pristigla je samo ponuda konzorcijuma koji čine španska kompanija Fersa i crnogorska kompanija Čelebić. Zemljište na navedenim lokacijama predmet je zakupa na 20 godina, a cijena godišnjeg zakupa je 5 c€ /m².

Diskutabilna odredba javnog poziva za izgradnju vjetroelektrana je ona o naknadi za izvršeno mjerenje i istraživanje potencijala vjetra. Naime, javni poziv predviđa da će teret ovih radnji koje su izvršene prije raspisivanja tendera od strane španske kompanije Fersa na lokaciji Možura i hrvatske kompanije Ivicom na lokaciji Krnovo pasti na kompaniju sa kojom bude zaključen ugovor o izgradnji vjetroelektrane. Miodrag Čanović ističe da je vlada, s obzirom na to da nema iskustva sa izgradnjom vjetroelektrana, imala dva rješenja: da prikupi neophodnu dokumentaciju i da se opredijeli za aranžman koji uključuje i istraživanje lokacija pogodnih za vjetroelektrane; ili, pošto su se kompanije interesovale za istraživanje i prije tenderske procedure, da postigne dogovor sa kompanijama i da im dozvoli da odaberu lokaciju na kojoj će vršiti neophodna istraživanja i mjerenja i da taj materijal do koga dođu ustupe Vladi, a da novac za istraživanje dobiju od kompanije sa kojom se potpiše ugovor nakon što bude prvoplasirana u okviru tenderske procedure. Vlada se opredijelila za drugo rješenje.

U kontekstu objavljivanja tendera za vjetroelektrane uočljiva je još jedna nepravilnost po kojoj je javni oglas raspisan u januaru 2010. godine, a metodologija za određivanje cijene struje iz vjetroelektrana donijeta tek u maju,⁸⁵ pa se postavlja pitanje na osnovu čega su firme mogle da konkurišu kad nisu znale cijenu energije iz vjetroelektrana? Čanović navodi da za sve obnovljive izvore postoje feed-in tarife, a poznata je i cijena struje u okruženju. U ovom slučaju se možda i moglo sačekati sa raspisivanjem tendera, ali su kompanije orijentaciono znale kolika će biti cijena struje, zaključio je Čanović.

81 1. Sihohydro Corporation Limited iz Kine; 2. ENEL S.p.A. iz Italije; 3. Konzorcijum, vodeći tim član A2A S.p.A iz Italije; 4. Strabag International GmbH iz Njemačke; 5. Konzorcijum, vodeći član Allgemeine Baugesellschaft – A. Porr Aktiengesellschaft iz Austrije.

82 Koncesioni akt je dokument koji definiše tenderske uslove i sadrži svu tehničku dokumentaciju, analize procjene rizika, mjere za zaštitu životne sredine.

83 Članovi 18-21 Zakona o koncesijama

84 Miodrag Čanović intervjuisan 20. jula 2010. godine

85 Službeni list Crne Gore 27/2010

4.1.4. Putna infrastruktura

Prioritet u izgradnji putne infrastrukture u Crnoj Gori jeste obezbjeđivanje integracije crnogorske saobraćajne mreže sa putevima susjednih zemalja. Stoga su izgradnja autoputa Bar-Boljare i Jadransko-jonskog autoputa kroz Crnu Goru investicija od strateškog značaja. S obzirom na to da će očekivani troškovi za izgradnju dva navedena auto-puta iznositi najmanje 2,8 milijardi eura⁸⁶ vlada se opredijelila za realizaciju ovih projekata putem JPP pa je davanje koncesije za izgradnju puta Bar-Boljare prvi veliki projekat JPP-a u Crnoj Gori.

Stav Ministarstva saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija⁸⁷ je da je JPP veoma povoljan model za saobraćajnu infrastrukturu jer povećava obim infrastrukture, kao i njen kvalitet, a istovremeno uvodi i nove tehnologije. Strukturiranju modela za autoput Bar-Boljari u Crnoj Gori prethodila je opsežna studija holandske kompanije „Ekoris“, u okviru koje su se ispitivale napovoljnije opcije učešća privatnog sektora u sektoru autoputeva u Crnoj Gori. Istraživanje je pokazalo da je optimalan model za autoput Bar-Boljare onaj u okviru kojeg privatni partner projektuje, gradi i finansira, zatim upravlja i održava autoput u dužini od 30 godina koncesionog perioda, a nakon čega je u obavezi da autoput vrati u vlasništvo države Crne Gore.

S obzirom na to da je za sve zemlje Zapadnog Balkana specifičan limitiran fiskalni sistem, tj. limitiran kapacitet zaduženja, a manjak budžetskih sredstva izvjesno je da je pronalaženje optimalnog rješenja bilo nužno. Model izgradnje autoputa Bar-Boljare strukturiran je u saradnji sa Međunarodnom finansijskom korporacijom, kao dijelom grupacije Svjetske banke, koja je, između ostalog i vodjeći savjetnik Vladi Crne Gore u procesu transakcije.

Rizici i obaveze u okviru ovog projekta postoje sa obje strane pri čemu su oni koji su na strani crnogorske države: obaveza izvršavanja eksproprijacije, pokrivanje troškova eksproprijacije, obezbjeđivanje građevinske dozvole. Svaka izmjena koja se tiče zakonske regulative mora da bude pažljiva da se ne bi ugrozila dalja realizacija koncesije.

Priprema dodjele koncesije za autoput Bar-Boljare prošla je kroz tri faze.⁸⁸ Prva je obuhvatala izradu Studije izvodljivosti koja je pokazala da je projekat ekonomski opravdan. Pozitivna Studija izvodljivosti je inicirala izradu Studije o najpovoljnijim opcijama, tj. ispitivanje koji model je pogodan za Crnu Goru. Nakon izrade Studije o najpovoljnijim opcijama uslijedila je transakciona faza kada se strukturira model, priprema proces pretkvalifikacije koga prati kompletan proces nadmetanja, tj. kreiranje tzv. baze podataka koja omogućava svim zainteresovanim partnerima da pristupe adekvatnoj dokumentaciji. Pretkvalifikacioni izbor je od 11 kompanija koje su se prijavile selektovao 6 najboljih i na taj način su dobijene 6 kompanija konzorcijuma koje su veoma renomirane na evropskom i svjetskom tržištu. Ova činjenica za Vladu je najbolji pokazatelj da je model dobro strukturiran.

Na tenderu za izgradnju puta Bar-Boljare prvorangirani, sa kojim je ugovor i potpisan 9. juna 2009. godine je bio hrvatski konzorcijum „Konstruktor“. Ukupna vrijednost projekta je 2,77 milijardi dolara od kojih Vlada Crne Gore trebalo da obezbijedi 1,74 milijarde, a vremenski rok određen za njegovu izgradnju je bio 8 godina.

86 Što predstavlja 109% BDP-a iz 2007. godine

87 Detalji preuzeti iz intervjua koji je Angelina Živković, savjetnica gospodina Andrije Lompara, ministra saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija, dala za emisiju „U fokusu“, RTV Atlas

88 Sama priprema, po saopštenju zvaničnika Ministarstva saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija, iziskivala je između 2 i 3 miliona eura

Projekat izgradnje puta Bar-Boljare sa hrvatskim konzorcijumom predviđao je angažovanje cjelokupne crnogorske građevinske operative što je označavalo neposrednu korist za građevinske kompanije i obezbjeđivanje posla za značajan broj radnika. Pored smanjenja stope nezaposlenosti i angažovanja domaćih kompanija projekat je označavao šansu za osposobljavanje crnogorske operative za slične projekte u budućnosti.

Izjave ministra saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija Andrije Lompara predstavljale su projekat kao odlično osmišljen i precizno dokumentovan u svim fazama realizacije, sa minimalnom stopom rizika. Ipak, ugovor sa „Konstruktorom“ je raskinut zbog nemogućnosti da ova kompanija dobije bankarske garancije. Na osnovu detalja ugovora koncesionar je bio u obavezi da u roku od 3 mjeseca da dokaže da je obezbijedio 50% sredstava potrebnih za realizaciju projekta, a do kraja predizvedbene faze da je zaokružio konstrukciju finansiranja. Obzirom da hrvatski konzorcijum to nije bio u mogućnosti, ugovor je raskinut.

Nakon posjete Briselu i susreta sa zvaničnicima Evropske komisije aprila 2010. godine ministar saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija Andrija Lompar je u saopštenju za javnost obavijestio da EU izdvojila 20 miliona eura tehničke podrške za izgradnju ovog autoputa.

U okviru ponovnog vladinog „preispitivanja“ modeliteta gradnje auto-puta Evropska investiciona banka je predložila izgradnju tri dionice auto-puta istovremeno. Takođe, EIB je ukazala na neopravdanost postupka Vlade da se prvo pristupi gradnji dionice Podgorica-Mateševo.⁸⁹

U ovom periodu Vlada Crne Gore je započela pregovore sa grčko-izraelskim konzorcijum „Aktor-Šikun binui“. Početni uslovi koje je nudio grčko-izraelski konzorcijum nisu odgovarali vladi, da bi se dogovor postigao po cijeni od 23,5 miliona eura po kilometru puta. Mediji u okruženju su ocijenili izgradnju ovog autoputa, sa početnom cijenom od 28,5 miliona eura koju je tokom marta nudio Aktor kao „najskuplju u istoriji“, s obzirom na to da je npr. kilometar izgradnje autoputa kroz Sloveniju koštao 9,77 miliona eura.⁹⁰

Iako u Crnoj Gori postoji urgentna potreba za izgradnjom autoputeva kako bi se preko njih povezivala sa važnim saobraćajnim mrežama susjednih zemalja uvijek se preporučuje njihova izgradnja po fazama. Izgradnja puta Bar-Boljare pokazala je da veličina projekta, visok rizik i ogromna neophodna finansijska sredstva rezultuju neuspjehom i ne privlače veliki broj zainteresovanih, potencijalnih, investitora.

89 Po procjenama EIB-a kilometar te dionice košta oko 28,5 miliona eura

90 Internet portal „Glas Srpske“, 5. mart 2010. godine

4.2. Lokalni nivo

Broj JPP-a na lokalnom nivou u Crnoj Gori zavisi od veličine opštine i njenog budžeta. U svim crnogorskim opštinama postoji izražen interes za projekte po modelu JPP, ipak veliki je broj opština u kojima do sada nisu ostvareni projekti JPP.⁹¹

4.2.1. Opština Podgorica

4.2.1.1. Iskustva Glavnog grada u JPP

Koncept JPP u Glavnom gradu je okarakterisan kao značajan model upravljanja.⁹² Prvobitno se ovaj vid privatizacije primjenjivao isključivo na građevinske projekte, kakvi su tribine stadiona Budućnosti, šoping centar „Mall of Montenegro“ i dr, jer su za opštinske vlasti takvi projekti najmanje komplikovani i najisplativiji.

Odluke o sklapanju poslova po modelu JPP donosi Skupština Glavnog grada,⁹³ koja može ovlastiti lice da zaključi ugovor u ime Opštine sa privatnim partnerom. Skupština grada ima i isključivo pravo odlučivanja o otpisu naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta, tj. komunalija. Predsjednik Skupštine Glavnog grada Đorđe Suhih nas je informisao da u Opštini Podgorica sa stranim investitorima razgovara isključivo gradonačelnik.

Koncept javno-privatnog partnerstva prvi put je u Podgorici primijenjen u okviru projekta dogradnje i rekonstrukcije gradskog stadiona u okviru kog su partnerstvo ostvarili građevinska firma „Hidromol“ i JP „Gradski stadion“. Privatni investitor je na kraju projekta dobio pravo raspolaganja sa 66,4% poslovnih prostora, a Gradski stadion 34,5%. Projekat gradske vlasti ocjenjuju kao izuzetno koristan, gdje su sve strane ostvarile materijalni dobitak, a ostvaren je i opšti interes, jer je ovaj sportski prostor rekonstruisan i moderizovan.

Za opštinske vlasti uspješan primjer JPP u Podgorici je izgradnja Mall of Montenegro centra, gdje je opština učestvovala ustupljenim zemljištem i komunalijama, a privatni partner Gintaš izgradnjom, dok se kao onaj koji je mogao donijeti veću korist gradu nameće (ne) iskorišćavanje lokacije na kojoj je trebalo da započne izgradnja hotela sa preduzećem „Gruppo Bolicci“.

Projekat izgradnje hotela – „Gruppo Bolicci“

Gradonačelnik Opštine Podgorica je tokom 2004. godine o izgradnji hotela na lokaciji iza zgrade RTCG-a razgovarao sa predstavnicima francuske firme „Accor“ i italijanske firme „Gruppo Bolicci“. Odluku o ulogu Opštine Podgorica o zajedničkom ulaganju sa preduzećem „Gruppo Bolicci“ iz Italije za izgradnju hotela na urbanističkoj parceli „RTV Centralne djelatnosti“ Podgorica, donijela je Skupština Opštine Podgorica na sjednici od 22. juna 2004. godine. Obaveze Opštine u okviru ovog JPP podrazumijevale su obezbjeđivanje zemljišta za izgradnju, naknadu ranijim vlasnicima za eksproprijaciju nepokretnosti i naknadu za uređivanje gradskog zemljišta. Idejno rješenje hotela zahtijevalo je rušenje 13 objekata na pomenutoj lokaciji pa je Opština prenijela na sebe i obavezu pregovaranja i pronalaženja optimalnih rješenja sa vlasnicima ovih stambenih jedinica.

91 Tabelarni prikaz zaključenih ugovora JPP na opštinskom nivou nalazi se u dodatku: prilog 3

92 Informacije o poziciji opštine Podgorica po pitanju JPP preuzeti iz intervjua sa Pavlom Radulovićem, menadžerom Glavnog grada u emisiji „U fokusu“, RTV Atlas

93 Informacije dobijene iz razgovora sa predsjednikom Skupštine Glavnog grada Đorđem Suhihom, 23. marta 2010. godine

Ukupna vrijednost investicije iznosila je 40 miliona eura, a podrazumijevala je izgradnju hotela od 8000 kvadratnih metara korisne površine sa 4 zvjezdice u okviru kojeg bi akcije bile podijeljene u skladu sa visinom ulaganja Opštine i firme „Gruppo Bollici“.

Iako je kamen temeljac položen još 2006. godine, a građevinska dozvola za izgradnju ovog hotela izdata 24. novembra 2008. godine, gradnja hotela još uvijek nije počela. Pored toga što realizacija ugovora o izgradnji hotela sa italijanskom kompanijom Gruppo Bollici nije započeta ni tokom dva mandata lokalne vlasti, nameće se pitanje: da li je izgradnja hotela u gradu koji ima više od deset hotela zaista projekat od javnog interesa?

Projekat izgradnje „Mall of Montenegro“

Skupština Opštine Podgorica donijela je odluku o davanju saglasnosti na Ugovor između Opštine Podgorica – JP „Komunalne usluge“ i turske kompanije „Gintaş İnşaat Taahut ve Tucaret Anomim Şirketi Ataturk“ na sjednici od 31. marta 2006. godine. Turska kompanija je 2006. godine osnovala ogranak u Crnoj Gori „Gintasmont“ sa ciljem administrativne organizacije poslova u okviru projekta izgradnje šoping centra nazvanog „Mall of Montenegro“. Ukupna vrijednost projekta, kroz realizaciju tri faze u izgradnji, je 36 miliona eura,⁹⁴ pri čemu je obaveza privatnog partnera bila 15 miliona eura, a Opština zajedno sa International Finance Corporation (IFC) je bila u obavezi da obezbijedi preostala sredstva. Prva faza izgradnje je završena aprila 2008. godine kada je otvorena zelena pijaca.

4.2.1.2. Nedostaci primjene modela JPP u Opštini Podgorica

Plan opštine Podgorica za uređivanje građevinskog zemljišta za period 2008-2012. godine je veoma ambiciozan, kvalitetno i detaljno razrađen, a u okviru njega je ukazano na potrebe stalnog usklađivanja Prostornog plana opštine (PPO) i GUP-a čiji je cilj racionalno korišćenje gradskog zemljišta. Dokument ističe potrebu realizacije planova mjesnih zajednica i uključivanje građana i organizacija putem javne rasprave u proces kreiranja planova uređenja građevinskog zemljišta i izgradnje objekata za opšte – društvene potrebe.

Ipak, iz samog dokumenta proilaze brojne nedoumice. Konstatacija se prvenstveno odnosi na predviđena finansijska sredstva za JPP. Naime, Planom za 2008. godinu bilo je predviđeno izdvajanje veoma visokih novčanih sredstava za izgradnju objekata putem javno-privatnog partnerstva. Ipak, očigledno je odsustvo planske akcije i projektne raspodjele sredstava, kao i načina učešća Opštine Podgorica u modelima javno-privatnog partnerstva. Stoga se Institut Alternativa aprila i maja mjeseca 2009. godine obratila zahtjevom za pristup ugovorima JPP koje je opština zaključila tokom 2008. godine Sekretarijatu za finansije Opštine Podgorica i Agenciji za izgradnju i razvoj Podgorice. U odgovoru Agencije za izgradnju i razvoj Podgorice od 11. maja 2009. godine se ističe da „u 2008. godini nije zaključila ni jedan ugovor o privatno-javnom partnerstvu“. Takođe nas obavještavaju da ne posjeduju informacije o načinu utroška sredstava predviđenih za izgradnju objekata putem privatno-javnog partnerstva Opštine Podgorica. Odgovor Sekretarijata za finansije Opštine Podgorica je dobijen tek nakon naše žalbe Glavnom administratoru na „ćutanje uprave“. U dopisu od 20. novembra 2009. godine Sekretarijat za finansije nas obavještava da „ne posjeduje tražene informacije kojima se predmetnim zahtjevom traži pristup“ i „nije nadležan za postupanje u ovoj pravnoj stvari“.

Zahtjev za pristup pomenutim informacijama je poslat 22. decembra 2009. godine Direkciji za imovinu Opštine Podgorica. Ovim zahtjevom takođe je tražen pristup kopijama ugovora o javnom-privatnim partnerstvima koje su Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice i Opština Podgorica sklopile ne samo u 2008. godini, već i u 2006, 2007. i 2009. godini. Telefonskim razgovorom 21. januara 2010. godine dobijamo odgovor od Direkcije za imovinu da oni takođe nisu nadležni za postupanje po ovom zahtjevu. Po riječima Direkcije za imovinu Opštine Podgorica za ovo pitanje je nadležna Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice.

⁹⁴ U ugovoru zaključenom između Opštine Podgorica i turske kompanije „Gintaş İnşaat Taahut ve Tucaret Anomim Şirketi Ataturk“ , a koji smo dobili nakon zahtjeva za pristup informaciji od Skupštine glavnog grada 3. avgusta 2010. godine, se ističe da procijenjena vrijednost domaćeg partnera iznosi 13.000.000,00 eura, dok predračunska vrijednost stranog partnera, tj. turske kompanije iznosi ukupno 22.860.000,00 eura.

Iz navedenog zaključujemo da ni Sekretarijat za finansije, ni Agencija za izgradnju i razvoj grada, kao ni Direkcija za imovinu Opštine Podgorica nisu u posjedu informacija koje se odnose na utrošak sredstava koja su namijenjena za izgradnju objekata putem javno-privatnog partnerstva, niti posjeduju kopije ugovora o javno-privatnim partnerstvima za 2006, 2007, 2008. i 2009. godinu.

Iskustvo Instituta Alternativa u postupku zahtijevanja pristupa informacijama i ugovorima javno-privatnih partnerstava ukazuje na konfuziju u raspodjeli nadležnosti za oblast JPP na lokalnom nivou. Takođe, nameće se zaključak da (ne) namjerno upućivanje jedne institucije na drugu zapravo je samo težnja da se spriječi uvid u dokumentaciju. Odsustvo transparentnosti i mogućnost uvida u detalje ugovornih obaveza partnera ukazuje na nedostatke cjelokupnog procesa JPP-a. Ovakvom zaključku doprinose i već navedene izjave zvaničnika opštine po kojima samo gradonačelnik ostvaruje kontakt sa potencijalnim investitorima. „Opštinska politika“ u oblasti JPP ne donosi nužno i isključivo pozitivne rezultate za glavni grad.

Izbor partnera za projekat izgradnje šoping centra „Mall of Montenegro“ koji se u opštini ističe kao pozitivan primjer JPP, takođe, djeluje kao favorizovanje određenih kompanija, u ovom slučaju turske firme „Gintaš İnşaat Taahut ve Tucaret Anomim Şirketi Ataturk“. Pretenciozno iznijeta konstatacija potvrđena je objavljivanjem informacije medijima da je izabran partner za izgradnju šoping centra, a da je tender za njegov izbor tek naknadno raspisan. Nepoštovanje zakonske procedure utiče na neravnopravno učešće zainteresovanih strana u okviru tenderske procedure. Otuda se nameće pitanje: da li se odluka o JPP zaista bazira na ekonomskim interesima ili je u pitanju politička odluka?

Neprecizna strategija opštine ogleda se i u velikom broju započetih, a nerealizovanih projekata: rekonstrukcija male sale SC Morača; izgradnja Millenium City Centra; izgradnja hotela u saradnji sa firmom „Gruppo Bolicci“; najavljena izgradnja bazena u Podgorici⁹⁵ su samo neki od njih. Ovakav razvoj situacije povlači za sobom još jedno pitanje: da li favorizivani privatni partneri biraju lokacije i elemente za javno-privatna partnerstva?

4.3. Opština Budva

Opština Budva je 4. januara 2008. godine osnovala kompaniju „Budva Holding“ kojoj je u nadležnost pripalo upravljanje i raspolaganje opštinskom imovinom, sa namjerom da se uz zajednička ulaganja sa stranim investitorima valorizuju i adekvatno privedu namjeni neiskorišćene ekskluzivne lokacije. Opština je osnivanjem ove kompanije prenijela u njeno vlasništvo više od tri miliona kvadrata zemljišta koje se geografski nalazi u predjelu između plaža Buljarica i Jaz.⁹⁶ Tokom 2010. godine ovoj kompaniji su dodijeljene dodatne dvije parcele od 54.913 i 10.286 m² u Buljaričkom polju.

Budvanska opština se ranije i sama priklonila trendu prodaje zemljišta i ostvarivanju jednokratnih prihoda, međutim čelnici ove opštine su osnivanjem Budva Holding-a istakli svoje opredjeljenje da najatraktivnije lokacije turistički prezentuju na najbolji način putem zajedničkih ulaganja sa stranim partnerima kroz JPP. Ovaj stav istakao je izvršni direktora Budva Holding-a i ujedno potpredsjednik Opštine Lazar Rađenović medijima povodom osnivanja kompanije,⁹⁷ uz konstataciju da je korak u pravcu demokratizacije i transparentnosti cjelokupnog procesa privatizacije i valorizacije opštinskog zemljišta uključivanje opozicionih predstavnika u rad borda direktora ove kompanije, kao i da će u budućnosti i građanima Budve biti omogućeno da postanu akcionari preduzeća. S obzirom na to da je Opština jedan od osnivača kompanije, sva imovina nakon završetka JPP ostaje u njenom vlasništvu.

⁹⁵ Euforična najava gradonačelnika Miomira Mugoše nakon dočeka vaterpolista Crne Gore, evropskih prvaka 2007. godine

⁹⁶ Tržišna vrijednost ove imovine je procijenjena na 221 milion eura

⁹⁷ Dnevni list „Vijesti“ od 24. decembra 2007. godine

Tabela 4: Pregled JPP u Opštini Budva

	Projekat	Privatni investitor	Detalji projekta
1.	Hotel „Aston martin“ na lokaciji Galija nedaleko od Svetog Stefana	Kuvajtska firma „DC Invest Limited“	Budva holding u projektu učestvuje sa 67.813 m ² zemljišta, a u budućem turističkom kompleksu raspolaže sa 1/5 profita i 33% u donošenju odluka o poslovanju hotela.
2.	Hotel na ekskluzivnoj lokaciji od 5.500 m ² u blizini Starog grada u Budvi	Britanska kompanija „Aston Martin“	Hotelskim kompleksom trebalo bi da upravlja „Hilton“ korporacija
3.	Golf tereni na brdu Spas	Saradnja sa počasnim belgijskim konzulom u Crnoj Gori Žan Luk Dumortijemom	
4.	Žičara „Budva-Brajići“	Skupština Opštine Budva je odlukom usvojenom marta 2009. godine osnovala društvo „Cable Car Montenegro“ d.o.o. Budva čija je osnovna djelatnost izgradnja i eksploatacija žičare Budva – Brajići.	U ovo partnerstvo Opština Budva ulazi sa nepokretnostima u vrijednosti od 209.963,00 eura.
5.	Turističke vile na 30 000 kvadratnih metara, lokacija Miločer – Sveti Stefan	Grčka „Restis grupa“ ⁹⁸	
6.	Hotel u obliku jedra na Rtu Zavala		Budva holding je u avgustu 2008. godine raspisala tender za osnivanje joint ventura kompanije koja bi izgradila luksuzni hotel sa sedam zvjezdica na rtu Zavala. Na ovom tenderu prvoranigrana je bila ponuda kompanije „Zavala invest“ (ogranak ruske firme „Mirax“). Ipak, Budva holding je ove godine odlučila da se povuče iz pregovora sa ovom kompanijom i ponovo raspiše tender za izgradnju hotela. ⁹⁹
7.	Grad hotel na brdu Košljun	Egipatska korporacija „Orascom hotels & Development – OHD“ ¹⁰⁰	Egipatsko preduzeće vlasnik je 12 hektara zemljišta na brdu Košljun koje je otkupila od mještana 2008. godine. Obzirom da na ovoj lokaciji i Opština posjeduje 2,5 hektara zemljišta zainteresovana je za zajednički projekat sa egipatskom kompanijom.

⁹⁸ Grčka „Restis grupa“ je od singapurske kompanije „Aman resorts“ preuzela poslove i na rekonstrukciji grad hotela Sveti Stefan

⁹⁹ Na rtu Zavala u toku je izgradnja turističkog kompleksa u saradnji sa ruskom kompanijom Mirax. Crnogorski mediji (u ovom slučaju naš izvor je bio internet portal Mina biznis) iznose detalje tendera za izgradnju turističkog kompleksa na rtu Zavala po kojima su zainteresovani ponuđači morali ponuditi jedinstveno rješenje za izgradnju hotela i vila u okviru kompleksa u skladu sa zahtjevima zaštite životne sredine. Potencijalni partner morao je imati godišnje prihode veće od 30 miliona eura u poslednje dvije godine od raspisivanja tendera i minimum 10 godina relevantnog iskustva u sličnim projektima. Troškovi učešća na tenderu iznosili su 10 000 eura.

¹⁰⁰ Egipatsko preduzeće otkupilo je zemljište i na lokaciji Skočidevojka od ruskog investitora koji je zemlju 2005. godine kupio od opštine na 2,3 miliona eura, a istu prodao za 40 miliona. Oktobra mjeseca 2009. godine Skupština opštine Budva je donijela odluku o urbanističkom projektu turističko naselje „Skočidevojka“

Iako se iz tabele vidi da je, na osnovu navoda domaćih štampanih medija, broj JPP u Opštini Budva značajan, u odgovoru na zahtjev koji je Institut Alternativa pismenim putem 26. maja 2010. godine dostavio preduzeću Budva Holding i zatražio pristup ugovorima JPP koje je zaključilo od osnivanja do danas navodi se da je ovo preduzeće zaključilo isključivo ugovor sa kompanijom DC Invest Limited Jersu.¹⁰¹

Budvanska opština je jasno i precizno utvrdila ciljeve koje želi postići privatizacijom svojih najekskluzivnijih lokacija. Osnivanje kompanije „Budva holding“, takođe, predstavlja značajan korak u ostvarivanju ovih ciljeva. Takođe, posebno je značajna odluka da se opozicioni predstavnici uključe u rad ove kompanije, kao i da se omogući građanima da kupovinom akcija postanu akcionari i direktno utiču na njeno poslovanje. Ipak, izjave zvaničnika koje ukazuju na nejasnu strategiju na koji način će ovo biti ostvareno, kao i odsustvo pravovremene reakcije u pravcu ostvarivanja istog, pokazuju da „dobra volja“ postoji još uvijek samo i isključivo na papiru. Isto tako, u više navrata je istaknuto da Budva holding raspolaže imovinom koja ima vrijednost od 220 miliona eura. Međutim, budvanska opština „pregovara“ i o teritorijama koje još uvijek nisu u nadležnosti ove kompanije pa se postavlja pitanje prava vlasnika pomenutog zemljišta, s obzirom na to da postoje brojni neriješeni imovinsko-pravni odnosi, kao i brojni nezadovoljni bivši vlasnici koji su bili prinuđeni da svoju zemlju prodaju.

Primjedbu o „poslovanju“ i privatizaciji budvanske opštine potrebno je uputiti i na početne korake u privatizaciji. Ovdje se prvenstveno misli na već pomenutu prodaju zemljišta bivšeg vojnog kompleksa „Skočiđevojka“ koje je donijelo veliku materijalnu štetu i prethodnim vlasnicima i budžetu Opštine. Iako se ovaj potez danas pravda „ostvarivanjem jednokratnih prihoda“, ovo ukazuje na odsustvo planske privatizacije tada, a i sada. Veliki broj zainteresovanih investitora za lokacije na crnogorskom primorju je svakako koristan i značajan i trebalo bi da utiče na sistematsku i usklađenu akciju adekvatnog usmjeravanja kapitala. Ipak, planska dokumentacija razvoja grada Budve i prostorni planovi donijeti 2006. godine bili su predmet oštrih polemika i sukobljavanja na lokalnom nivou. Ovakav razvoj situacije još jednom ukazuje na nametanje uslova od strane privatnih kompanija i investitora.

Nameću se i pitanja zaštite autentičnog izgleda turističke destinacije koja svakodnevno poprima izgled koji ne odgovara mediteranskom miljeu, i zaštite rastinja po kome je ovaj predio karakterističan. Usporedna analiza je pokazala da svi ugovori javno-privatnih partnerstava moraju ispuniti uslove zaštite životne sredine i „uklapanja“ u već postojeći prirodni okvir.

Zaključivanje ugovora JPP u Budvi nužno povlači za sobom problem izbora privatnih partnera za kapitalne investicije. Neuspjeh pojedinih tendera i problemi koji su nastali sa pojedinim privatnim partnerima ukazuju na brzoplet izbor partnera i ujedno nepravilno sagledane rizike zaključivanja pojedinih ugovora.

Najzad, budvanska opština dospjela je u središte interesovanja domaćih i svjetskih medija zahvaljujući organizovanju brojnih koncerata svjetskih muzičkih zvijezda. Ovi koncerti su finansirani dijelom i iz opštinskog budžeta pa je finansiranje koncerta pop zvijezde Madone na budvanskoj plaži Jaz ironično nazvano „javno-privatnim partnerstvom na istočni način“.¹⁰² Realizacija ovakvog poduhvata dijelom je opravdana jasnim ciljem reklamiranja crnogorskog primorja i privlačenjem investitora. Ipak, suma koja je uložena u ovaj poduhvat stvorila je ogroman minus u opštinskom budžetu čiji zaposleni još uvijek trpe posledice. Takođe, ova sredstva su na valjan način mogla biti uložena u neke druge projekte od kojih bi Budva i njeni građani zaista mogli imati koristi.

101 Rješenje 01-19/2 Budva Holding od 1. jula 2010. godine

102 Hrvatski portal i lifestyle magazin Index navodi da su budvanska opština i Vlada Crne Gore izdvojili iz svojih budžeta sumu od 4 miliona dolara za finansiranje ovog koncerta, a sve sa ciljem reklamiranja turističkih potencijala Crne Gore

5. Zaključci i preporuke:

Opšte preporuke i zaključci:

- Javno-privatno partnerstvo je koncept koji bi trebalo da ima široku zastupljenost u Crnoj Gori, 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 Evropskoj uniji cilj od strateškog značaja, ona mora biti i spremna da odgovori na izazove koji prozilaze iz tog članstva. Najveći administrativni izazov na tom putu je usklađivanje kompletnog zakonodavstva sa pravnim propisima EU. Iz tog razloga, i iz razloga valjanog sprovođenja oblasti koncesija, neophodno je **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. Takođe, od posebnog je značaja **potpuno usklađivanje člana 39 Zakona o koncesijama sa odredbama o konkurentskom dijalogu Direktive Evropske unije 2004/18/EC .**
- Oblast javno-privatnog partnerstva je relativno nova pojava u našem društvu i o konceptu se na ovim prostorima zaista malo zna. **U cilju približavanja JPP građanima neophodno je upoznati javnost sa JPP,** pa je potrebno 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 predstavlja manjak kvalitetnog kadra koji bi se bavio analizom strategije JPP. Privatni sektor zbog većih finansijskih sredstava kojima raspolaže privlačniji je za eksperte. Stoga, posebnu pažnju je neophodno posvetiti **usavršavanju kadrova u oblasti javno-privatnih partnerstava kako bi se na taj način obrazovali stručnjaci za izradu studija izvodljivosti i projekata neophodnih za privredni razvoj.** Za bolje razumijevanje JPP korisno je i aktivnije istraživanje srodnih projekata JPP drugih zemalja.
- 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 nije učestvovala u osnivanju Mreže javno-privatnih partnerstava u JIE 2009. godine u Sarajevu, pa je neophodno **uključivanje vladinih institucija u rad Mreže javno-privatnih partnerstava u JIE** i to što prije.
- Aktivnosti Mreže javno-privatnih partnerstava u JIE, između ostalog, predviđaju da bi u budućnosti zajedničkim inicijativama pojedini projekti mogli biti finansirani iz posebnih fondova Evropske unije. Ovi fondovi su značajan izvor finansiranja u mnogim oblastima, pa je zbog toga EU neophodno posmatrati i kao potencijalnog partnera u budućnosti. Na taj način, izborom projekata kojima je EU posvećena ostvaruje se dvostruka korist za državu: obezbjeđuju se neophodna sredstva za revitalizaciju ekonomije, a ujedno se država kadrovski i strukturalno priprema za korišćenje regionalnih i strukturnih fondova EU koje će država koristiti jednom kada postane članica ove nadnacionalne zajednice. Preporuka za djelovanje u tom smjeru je **usmjeravanje dijela projekata na oblasti čvrstog otpada, snabdijevanje vode i zaštitu životne sredine,** jer su ovo oblasti u koje EU najviše ulaže. Saradnja sa EU u oblasti JPP zaista i označava sprovođenje ovih projekata na osnovu principa efikasnosti, transparentnosti i opšte dobrobiti, jer EU kontroliše, koordiniše i vrši monitoring u okviru projekata koje finansira. Visok stepen kofinansiranja u oblasti JPP od strane Evropske unije može biti stimulativan za JPP.

- **Javno-privatna partnerstva nisu 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. 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.
- **Izbor projekata JPP na lokalnom nivou mora biti usklađen sa prostornim planovima jedinica lokalne samouprave.** Preporuka za sobom povlači i zahtjev za kvalitetnim prostornim planovima. **Planska i koordinirana aktivnost na osmišljavanju plana razvoja grada i gradske infrastrukture je obavezna.** Odstupanje od ovih planova bi trebalo da bude izuzetak, a ne pravilo.
- Ugovori o javno-privatnim partnerstvima mogu dodatno opteretiti budžet ukoliko se nerealno sagledaju i procijene uslovi isplate dugovanja prema privatnom sektoru. U tom slučaju posljedice po budžetski deficit su dugoročne. **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, međutim 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. Zbog toga, međunarodne finansijske institucije je neophodno uključiti od rane faze realizacije projekata. Takođe, zajam od međunarodnih finansijskih institucija bi trebalo tražiti samo za one projekte gdje druga vrsta finansiranja nije moguća. I u ovim, izuzetnim, slučajevima zajam mora biti realan.
- **Monitoring sprovođenja JPP ugovora podrazumijeva sistematsku procjenu ostvarenog napretka, a ova, pak, zavisi od toga da li se i u kojoj mjeri ostvaruju ugovorom predviđeni ciljevi.** Zbog toga je od posebnog značaja da se ne prekoračuju zacrtani rokovi i troškovi koji su dogovoreni prilikom zaključivanja ugovora o JPP. Da bi se ovaj zahtjev ispunio, tijela zadužena za implementaciju i monitoring moraju redovno sačinjavati izvještaje o fazama u realizaciji JPP i ukazivati na odstupanja i nepravilnosti. U Crnoj Gori pored toga što su tijela zadužena za monitoring neažurna u smjeru obavještanja 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 postajanja institucije kojoj je u nadležnosti regulisanje odnosa JPP.** Institucionalizacija ovog tijela u Crnoj Gori omogućila bi koordinisanu i kontrolisanu akciju u ovoj oblasti, kao i formiranje ekspertske jezgre za oblast javno-privatnog partnerstva.
- U institucionalnom smislu, pored potrebe za centralnom institucijom koja bi upravljala JPP projektima, **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 projekata javno-privatnih partnerstava po definiciji mora biti transparentna. U Crnoj Gori je pristup informacijama izuzetno otežan pa je evidentna neophodnost formiranja centralnog registra koji bi sadržao sve dosadašnje ugovore JPP. Registar bi trebalo da bude dostupan svim zainteresovanim strankama, uključujući i građane. Omogućavanje uvida u ove ugovore posredno će uticati i na njihov kvalitet. **S obzirom na to da je odluka o formiranju centralnog registra za ugovore o koncesijama donijeta trebalo bi ubrzati njegovo formalno uspostavljanje. Takođe, neophodno je sve ugovore o JPP učiniti dostupnim, te stvoriti nacionalnu bazu podataka o zaključenim JPP ugovorima.**

6. Literatura i izvori:

1. Bojović Viktorija „Public Private Partnership as a Least Resort for Traditional Public Procurement“, *Panoeconomicus*, 2006, 3, str. 299-311
2. Capital markets in PPP financing – Where we were and where are we going? – European PPP Expertise Center, March 2010
3. Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP (IPPP), (2008/C 91/02)
4. Commission staff Working paper, Report on the Public Consultation on the Green Paper on Public-Private partnerships and Community Law on Public contracts and Concessions, Brussels, 3. 5. 2005, SEC (2005) 629
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnership and Community Law on Public Procurement and Concessions, Brussels, 15. 11. 2005, COM (2005) 569 final
6. Crna Gora – Sa druge strane uspona: Politike rasta i fiskalna ograničenja, Pregled javne potrošnje i institucija – Izvještaj br. 46660 – ME, Jedinica za smanjenje siromaštva i ekonomski menadžment - Region Evrope i Centralne Azije, Svjetska banka, 24. novembar 2008.
7. Đorđević Branislav i saradnici „Male hidroelektrane ne mogu biti zamena za velika i srednja hidroenergetska postrojenja – na primeru Crne Gore“ *Vodoprivreda* 0350-0519, 39 (2007) 228
8. Georgievski Sašo „The new Macedonian Concessions and Public-Private Partnerships Act: A Need for Further Improvement? – *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* Vol. 7, No. 2, pp. 159-175, April 2009
9. „Javno privatna partnerstva u regionu“, Pricewaterhouse Cooper, Interexpo, novembar 2009.
10. Marenjak Saša, Kušlji Danijel „Pravni okvir javno-privatnog partnerstva“, *Građevinar* 61 (2009) 2, 137-145
11. „Public-Private Partnership (PPP) Options for Future Power Generation in Montenegro, World Bank, 25. February 2010. Final Report, Submitted by: Cambridge Economic Policy Associates Ltd
12. Renda Andrea and Schrefler Lorna „Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union“, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006
13. SIGMA - Montenegro Public Procurement System, Assessment May 2009
14. SIGMA, Montenegro assessment 2010.
15. Why study PPP (Public Private Partnership) with caution? PPP Projects in Czech Republic: Implementation and Risks, Prague, Transparency International, 2007

Dokumenti:

1. Commission Regulation (EC) No 213/2008 of 28 November 2007 amending Regulation (EC) No 2195/2002 of the European Parliament and of the Council on the Common Procurement Vocabulary (CPV) and Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council on public procurement procedures, as regards the revision of the CPV
2. Green paper on Public-Private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (presented by European Commission), Brussels, 30. 04. 2004, COM (2004) 327
3. Odluka o izmjeni i dopuni odluke o ulogu Opštine Budva u osnivanju privrednog društva, broj 0101-87/1 od 16. 03. 2009. godine
4. Odluka o planu privatizacije za 2010. godinu usvojena na sjednici Vlade Crne Gore od 17. decembra 2009. godine
5. Regulation (EC) No 2195/2002 of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 on the Common Procurement Vocabulary (CPV)
6. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union, 2007/C 306/01
7. Uredba o vjetroelektranama, 17. septembar 2009.
8. Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, Službeni list RCG, br. 30/02 od 26.06.2002.
9. Zakon o koncesiji za autoput Bar-Boljare, Službeni list Crne Gore, br. 64/08 od 24. 10. 2008.
10. Zakon o koncesijama, Službeni list Crne Gore, br. 08/09 od 04.02.2009.

Intervjui:

1. Đorđe Suhih, predsjednik Skupštine Glavnog grada
2. Miodrag Čanović, pomoćnik ministra ekonomije za energetiku
3. Darko Konjević, izvršni direktor Montenegro biznis alijanse
4. Slobodan Perović, predsjednik Komisije za koncesije

Sagovornici:

1. Nusret Kalač, predsjednik opštine Rožaje
2. Radmila Vukićević, Sekretar Sekretarijata za privredu, finansije, opštu upravu i društvene djelatnosti Opštine Žabljak
3. Mihailo Dondić, načelnik Sekretarijata lokalne uprave Opštine Plužine
4. Nikola Đurašković, menadžer Prijestonice Cetinje
5. Slobodan Popović, direktor Agencije za izgradnju i razvoj Herceg Novog
6. Petar Vujović, savjetnik za ekonomski razvoj i međunarodne odnose predsjednika Opštine Tivat
7. Vido Dabanović, direktor Agencije za investicije i imovinu Opštine Bar

Internet adrese:

1. www.ajpp.hr – Agencija za javno-privatno partnerstvo u Hrvatskoj
2. www.pwc.rs – Pricewaterhouse Cooper
3. www.eib.org – Evropska investiciona banka
4. www.gov.me – Vlada Crne Gore
5. www.minekon.gov.me – Ministarstvo ekonomije Crne Gore
6. www.podgorica.me – Opština Podgorica
7. www.opstinabudva.com – Opština Budva
8. http://www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf
9. <http://pppue.undp.org/toolkit/MOD120.html> - Priručnik za javno-privatno partnerstvo

- Korišćen materijal iz emisije “U fokusu” emitovane na RTV Atlas.

7. Prilozi:

Prilog 1: Regulatorna EU u oblasti javno-privatnog partnerstva i ocjena usklađenosti Zakona o koncesijama sa ovim propisima¹⁰³

Datum izdavanja dokumenta	Institucija koja je dokument izdala	Naziv dokumenta	Ocjena usklađenosti
		Ugovor o Evropskoj uniji	Zakon je usaglašen sa odredbama članova 2, 3, 10, 16, 31, 43-55, 81-89, 95 i 296
29. 4. 2000.	Evropska komisija	Commission interpretative communication on concessions under community law	
11. 2. 2004.	Eurostat	News release - New decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of public-private partnerships	
31. 3. 2004.	Evropski parlament, Savjet	Directive 2004/17/EC of European parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors	
31. 3. 2004.	Evropski parlament, Savjet	Directive 2004/18/EC of European parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts	Djelimično usaglašeno – Zakon ne predviđa obavezu iz Direktive po kojoj se obavještenje o dodjeli koncesije dostavlja Komisiji radi objavljivanja u službenom glasilu Komisije o trošku Komisije. Ne pravi se razlika između koncesija čija je vrijednost manja od 5.278.000 eura. Zakon ne predviđa mogućnost uvođenja odredbi o podugovaranju.
30. 4. 2004.	Evropska komisija	Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions	
2004.	Evropska komisija	Explanatory note – Competitive dialogue – Classic directive	

¹⁰³ Izvor: Marenjak Saša, Kušlji Danijel „Pravni okvir javno-privatnog partnerstva“, Građevinar 61 (2009) 2, 137-145, str. 3; za usklađenost Zakona o koncesijama sa EU direktivama....

03. 5. 2005.	Evropska komisija	Report on the public consultation on the Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions	
15. 11. 2005.	Evropska komisija	Communication on PPPs and Community law on public procurement and concessions	
17. 11. 2005.	Evropska komisija	Frequently Asked Questions (FAQs) on public procurement: Commission proposes clarification of EU rules on public-private partnerships	
26. 10. 2006.	Evropski parlament	Resolution on Public private partnerships and Community law on public procurement and concessions	
03. 12. 2007.	Evropski parlament, Savjet	Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70	
05. 2. 2008.	Evropska komisija	Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalized Public-Private Partnerships (IPPP)	
18. 2. 2008.	Evropska komisija	Public procurement: Commission issues guidance on setting up Institutionalized Public-Private Partnerships – Frequently Asked Questions	

Prilog 2: Izvještaji o radu Komisije za koncesije i BOT aranžmane

Izvještaj za 2004.	<p>Komisija je odobrila javne pozive za koncesije korišćenja poljoprivrednog zemljišta „Grahovsko polje“ i „Akumulacije Grahovo, kao i predloge ugovora o koncesijama po BOT aranžmanu, koji se odnose na flaširanje vode sa sledećih izvorišta: „Alipašini izvori“ u opštini Plav, „Vrela Tunjeva – Milojevićka vrela“ u opštini Nikšić, „Vrelo“ u opštini Rožaje“ i „Đedov izvor“ u opštini Kolašin.</p>
Izvještaj za 2005.	<p>Komisija je u 2005. godini iz oblasti svoje nadležnosti odobravanja ugovora razmatrala:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ugovore o koncesiji za korišćenje vode za flaširanje u opštinama Kolašin i Podgorica zahtjev za prenos koncesije po ugovoru za korišćenje i flaširanje vode za ROCKY & PISTOLATO Podgorica - odobrenje aneksa ugovora o koncesiji za korišćenje vode za flaširanje u izvorištu „Bukovička vrela“ u opštini Kolašin. - ugovore o koncesiji za eksploataciju tehničko – građevinskog kamena sa ležišta u opštinama Rožaje, Kolašin i Ulcinj. <p>Komisija je aktivno učestvovala u javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga.</p>
Izvještaj za 2006.	<p>Komisija je u 2006. godini odobrila ugovore o koncesiji za korišćenje vode za flaširanje sa izvorišta: „Božja voda“, opština Cetnje; „Gusarevica“, opština Šavnik; „Javor“, opština Kolašin i „Pasišta“, opština Plužine, kao i Aneks 1 ugovora za korišćenje vode za flaširanje sa izvorišta „Đedov izvor“ u opštini Kolašin.</p>
Izvještaj za 2007.	<p>Aktivnosti Komisije u 2007. obuhvatile su razmatranje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - javnih poziva za međunarodnu pretkvalifikaciju investitora koji su bili zainteresovani za dodjelu koncesija po kombinovanom DBOT aranžmanu za istraživanje vodotoka i izgradnju malih hidrocentrala u Crnoj Gori. - javnih poziva za koncesije za detaljna geološka istraživanja i eksploataciju rudnog bogatstva na većem broju lokaliteta u Crnoj Gori. - odluka o produženju prava na eksploataciju mineralnih ležišta i voda za flaširanje na više lokaliteta u Crnoj Gori, kao i preporuka za dodjelu koncesija za detaljna geološka istraživanja i eksploataciju nemetalnih sirovina i građevinskog kamena na lokalitetu „Đurići – greben“ u opštini Herceg Novi. - ugovora i davanje saglasnosti na ugovore o koncesiji za korišćenje voda za flaširanje u opštinama Kolašin, Šavnik, Nikšić i Plav, kao i aneks ugovora o koncesiji za korišćenje voda na izvorištu „Alipašini izvori“ u Plavu. - ugovora i davanje saglasnosti na ugovore o koncesiji za eksploataciju kamena i drugih sirovina u opštinama Herceg Novi, Mojkovac, Berane, Kotor, Ulcinj i Bar. - Komisija je učestvovala u registraciji ugovora za izgradnju puta Meljne – Petijevići koji treba da se realizuje kao koncesija po BOT aranžmanu. <p>U 2007. godini Komisija je prvi put razmatrala i raskid ugovora. Ovaj ugovor se odnosio na izvorište „Vrela Tunjeva – Milojevićka vrela u opštini Nikšić i eksploataciju i flaširanje vode</p>

Prilog 3: "Pregled JPP projekata u određenim opštinama u Cnoj Gori".¹⁰⁴

Br.	Opština	Projekti JPP
1.	Andrijevica	-
2.	Bar	1. Objekat za posjetioce u Virpazaru 2. Asfaltiranje puta za selo Bukovik
3.	Berane	-
4.	Budva ¹⁰⁵	-
5.	Cetinje	-
6.	Herceg Novi	1. Uređenje i revitalizacija fasada u gradu
7.	Mojkovac	1. Poslovni centar, ul. Serdara Janka Vukotića
8.	Rožaje	-
9.	Tivat	1. Autobuska stanica 2. Poslovni centar „Turkova poljana“
10.	Žabljak	-
11.	Ulcinj	-
12.	Podgorica	1. Mall of Montenegro 2. Tribine stadiona FK „Budućnosti“
13.	Plav	-
14.	Pljevlja	-
15.	Gusinje	-
16.	Šavnik	-

¹⁰⁴ Informacije dobijene iz kabineta predsjednika crnogorskih opština, a naši sagovornici su bili: u Opštini Rožaje - predsjednik opštine Nusret Kalač; u opštini Žabljak - sekretar Sekretarijata za privredu, finansije, opštu upravu i društvene djelatnosti Radmila Vukićević; u Opštini Plužine - načelnik Sekretarijata lokalne uprave Mihailo Dondić; u Opštini Cetinje - menadžer Prijestonice Cetinje Nikola Đurašković; u Opštini Herceg Novi - direktor Agencije za izgradnju i razvoj Herceg Novog Slobodan Popović; u Opštini Tivat - savjetnik za ekonomski razvoj i međunarodne odnose predsjednika opštine Petar Vujović; u Opštini Bar - direktor Agencije za investicije i imovinu Vido Dabanović

¹⁰⁵ Pregled JPP u Opštini Budva tabelarno je prikazan u tekstu

O nama

Institut Alternativa je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od grupe mladih, obrazovanih građana sa iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Misija Instituta Alternativa je snaženje demokratskih procesa u Crnoj Gori kroz identifikovanje i analizu opcija javne politike.

Strateški ciljevi Instituta Alternativa su: da podigne kvalitet razvoja javnih politika, da doprinese razvoju demokratije i vladavine prava i da doprinese zaštiti ljudskih prava u Crnoj Gori.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje i saradnja i timski rad.

Institut je realizovao projekat “Javna administracija u Crnoj Gori – šeme plata, mehanizmi nagrađivanja i mogućnosti za profesionalno napredovanje u zakonodavstvu i praksi” (januar 2008–jun 2008)”. U okviru projekta uspješno je sprovedeno istraživanje, pripremljena studija istog naslova i organizovan okrugli sto.

Institut je pripremio kratku informaciju s preporukama o transparentnosti finansijskog poslovanja Skupštine Crne Gore (jun 2008. godine).

Institut na nedjeljnoj osnovi za veliki broj korisnika priprema i distribuira “Nedjeljni pregled” (Weekly Brief), koji sadrži najvažnije informacije iz sfere politike, društva, ekonomije, regionalne saradnje. Korisnici “Nedjeljnog pregleda” su uglavnom predstavnici inostranih organizacija i diplomatskih predstavništava u Crnoj Gori. Institut je suizdavač publikacije “Politički kriterijumi za priključenje Evropskoj uniji” autora mr Aleksandra Saše Zekovića. U junu 2009. predstavljena je publikacija “Slučaj Prve banke – iskustva za supervizora i ostale donosiocce odluka”. Autor publikacije je Mila Kasalica, a izdavanje je podržala Fondacija Friedrich Ebert. U decembru 2009. godine Institut je objavio publikaciju “Slučaj Lipci 2008 – Kako da nam se ne ponovi?”, a u januaru 2010. godine “Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori – Kako dalje?”, takođe uz podršku Fondacije Friedrich Ebert.

U februaru 2010. godine objavljena je analiza pod nazivom “Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore: konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga”.

Predstavnik Instituta Alternativa učestvovao je na sjednici Odbora za ekonomiju, budžet i finansije, kada je na dnevnom redu bio Predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2009. godinu i predstavio Komentar Instituta na ovaj Prijedlog zakona.

Institut Alternativa kao partner Evropskog pokreta u Crnoj Gori i Centra za monitoring učestvuje u projektu “EU Matrix – monitoring procesa evropskih integracija – monitoring Nacionalnog programa za integraciju Crne Gore u EU”, fokusirajući se na oblasti javno-privatnih partnerstava i javnih nabavki.

Kratka analiza (policy brief) IA „Javne nabavke u Crnoj Gori – odgovornost i transparentnost“ je prezentovana na okruglom stolu u oktobru 2010. godine. Cilj istraživanja IA je bio da se napravi presjek cijelog sistema javnih nabavki i identifikuju područja koja su podležna korupciji, kao i da se podvuče značaj transparentnosti i odgovornosti.

Tokom 2010. godine, Institut Alternativa je sproveo istraživanje u oblasti javno-privatnih partnerstava u Crnoj Gori i pripremio analizu pravnog okvira i prakse u vezi sa ovim konceptom. Okrugli sto na kome je prezentovan dokument „Javno-privatna partnerstva-odgovornost, transparentost i efikasnost“ je organizovan za ključne interesne grupe u novembru 2010. godine.

Evropski fond za Balkan je podržao projekat Instituta Alternativa koji se bavi spoljnom finansijskom kontrolom, odnosno istraživanjem pravnog okvira i prakse Državne revizorske institucije. Nalazi istraživanja su prezentovani u decembru 2010. godine na okruglom stolu na kojem su učešće uzeli ministar finansija u Vladi Crne Gore, predsjednik skupštinskog Odbora za budžet, ekonomiju i finansije i predsjednik Savjeta Državne revizorske institucije.

Predstavnik IA je učestvovao na sjednici Odbora za odbranu i bezbjednost u novembru 2010. godine na kojoj je prezentovao komentare Instituta na Zakon o parlamentarnom nadzoru sektora bezbjednosti. Na taj način se nastavilo zalaganje Instituta Alternativa da svojim komentarima doprinese poboljšanju Zakona o parlamentarnom nadzoru sektora bezbjednosti, a koje je započelo tokom 2009. godine. U tom pravcu, IA je organizovao i okrugli sto u decembru 2010. godine za predstavnike Odbora za odbranu i bezbjednost sa ciljem da se razmotre dalji pravci unapređenja ovog zakona.

U toku 2010. godine, Institut Alternativa je ostvario saradnju u okviru trogodišnjeg projekta sa italijanskim Centrom za međunarodnu politiku (Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)). U okviru ovog projekta IA će pripremiti pet šestomjesečnih analiza o prostornom planiranju, održivom turizmu i zaštiti životne sredine na teritoriji Opštine Budva.

Institut je ostvario saradnju i sa Evropskom inicijativom za stabilnost (ESI) sa sjedištem u Beču koja je sprovela program izgradnje kapaciteta za saradnike IA.

Institut Alternativa je član NVO samoregulatornog tijela i pružio je punu informaciju o svom finansijskom poslovanju u skladu sa Kodeksom djelovanja NVO čiji je potpisnik.

Institut Alternativa
Đoka Miraševića (“Kroling”) 3/3, Podgorica, Crna Gora
Tel/Fax: (+382) 020 268 686
e-mail: info@institut-alternativa.org
web site: www.institut-alternativa.org

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе,
Цетиње

ISBN 978-9940-533-07-6
COBISS.CG-ID 17528848