

# Ka boljem regulisanju javno-privatnog partnerstva i koncesija u Crnoj Gori

April, 2014. godine

**Usvajanje posebnog pravnog okvira za javno-privatno partnerstvo je trend koji je prisutan u posljednjih deset godina u većini zemalja u tranziciji. Iako su ove zemlje, gotovo po pravilu, već imale usvojene zakone za oblast koncesija, ti zakoni su se pokazali nedovoljnim za uređenje JPP, dok je korišćenje drugih pravnih propisa na kraju stvorilo potrebu za unapređenjem i objedinjavanjem regulative u okviru jedinstvenog zakonskog teksta. S obzirom na to da Crna Gora još uvijek nema definisan zakonski okvir za JPP, niti je on usaglašen sa relevantnim EU propisima za oblast koncesija, cilj ove analize je da ukaže na praksu regulisanja ovih oblasti u zemljama u tranziciji.**

Autorka:  
dr Jovana Marović

Javno-privatna partnerstva (JPP)<sup>1</sup> su optimalan, ali kompleksan model (ugovorni odnos) prevazilaženja "raskoraka" između potrebe za unapređenjem javnih usluga i infrastrukture i manjka finansijskih sredstava za ove investicije. Nedostatak sredstava za unapređenje kvaliteta usluga posebno je izražen u zemljama u tranziciji u kojima su budžetska sredstva za kapitalne investicije ograničena, a potreba za ulaganjima u infrastrukturu je veća nego u razvijenim zemljama i iznosi 5% BDP. U odnosu na tradicionalne vidove izgradnje i obezbjeđivanja usluga, JPP podstiče uštede troškova inovacije i poboljšanje upravljanja rizicima (podjele rizika), ali **isključivo ako javni sektor ima odgovarajući zakonski okvir i potrebne kompetencije da upravlja ovakvim projektima**. Definisani i usklađeni pravni, ekonomski i politički okvir osnov su za strane investicije, pa samim tim i za uspješno sprovođenje JPP.

## Okvir za JPP i koncesije u Crnoj Gori

Poput većine zemalja u okruženju, i Crna Gora ima visok budžetski deficit, koji dodatno ograničava mogućnosti za infrastrukturna ulaganja. Ovaj deficit je u 2012. godini iznosio 5,6% BDP, što je značajno više od projektovanog deficita od 2,4%, dok je javni dug porastao na 54% BDP.<sup>2</sup> Otuda je JPP i kod nas prepoznat kao efikasan model popunjavanja budžetskog deficita. Međutim, i pored brojnih najava iz Vlade da će JPP naći učestaliju

Zašto je Crnoj Gori potreban Zakon o javno-privatnim partnerstvima?

- ⇒ Povećane su potrebe za infrastrukturnim ulaganjima i unapređenjem kvaliteta usluga.
- ⇒ Budžetski deficit i javni dug su visoki.
- ⇒ Radi obezbjeđivanja transparentnih procedura za sprovođenje JPP kao izuzetno kompleksnih projekata i instrumenata za popunjavanje budžetskog deficita.
- ⇒ U cilju omogućavanja da infrastrukturna ulaganja ili pružanje usluga budu realizovani na *cost-effective* način.
- ⇒ Zbog mogućnosti podjele rizika između javnog i privatnog partnera.

1 "JPP predstavlja saradnju između javnog i privatnog sektora sa ciljem finansiranja, izgradnje, obnavljanja i upravljanja infrastrukturnim objektima i sektorom usluga, tj. finansiranje projekata i usluga koje tradicionalno obezbjeđuje javni sektor.", *Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – odgovornost, transparentnost i efikasnost*, Institut alternativa, 2010, str. 6

2 Montenegro 2013 Progress Report, p. 17

Ovaj projekat je finansiran od strane Evropske unije.



EU Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)  
Civil Society Facility (CSF)



primjenu,<sup>3</sup> još uvijek nije usvojen Zakon o javno-privatnom partnerstvu, a njegovo usvajanje nije planirano Programom rada Vlade ni u 2014. godini.<sup>4</sup> Trenutno, preko 40 sektorskih zakona reguliše saradnju između javnog i privatnog sektora u vršenju javnih usluga.<sup>5</sup> Budući da ne postoji pravni propis koji bi regulisao oblast javno-privatnog partnerstva, nije uspostavljen ni institucionalni okvir za realizaciju JPP, pa ne postoji ni tijelo koje bi odobravalo i obezbjeđivalo pomoć u pripremi projekata i vršilo monitoring ugovora. Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte na nacionalnom nivou utvrđuje koji će objekti i privredna društva biti privatizovani putem javnog tendera, kroz berzansku prodaju, a koji će biti valorizovani putem JPP.<sup>6</sup> Međutim, dosadašnja praksa realizovanja JPP pokazala se kao neplanska, a nije usvojen ni nacionalni plan za razvoj ove oblasti.

Oblast koncesija u Crnoj Gori uređena je Zakonom o koncesijama, koji je usvojen 2009. godine.<sup>7</sup> Zakon definiše koncesiju kao pravo korišćenja prirodnog bogatstva, dobra od opšteg interesa ili obavljanja djelatnosti od javnog interesa, odnosno "finansiranja, istraživanja, projektovanja, izgradnje ili rekonstrukcije, korišćenja, održavanja, revitalizacije i predaje objekta, uređaja ili postrojenja, u ugovorenom roku, u svojinu koncedenta, uključujući i druge slične oblike",<sup>8</sup> što je šire u odnosu na definiciju iz Direktive 2014/18/EC.<sup>9</sup> Dodatni problem predstavlja i to što, iako definicija uključuje i obavljanje djelatnosti od javnog značaja, koncesionar ne koristi javno dobro u cilju pružanja usluga za građane, već za svoj lični interes. "Zbog toga je koncesioni ugovor prije davanje licence od strane nadležnog organa nego obavezivanje ugovorne strane da pruža usluge za građane."<sup>10</sup> Zakon ne definiše koncesije za radove, kao ni procedure za dodjelu koncesija, u skladu s EU propisima.<sup>11</sup> Iako Evropska komisija iz godine u godinu ističe problem neusklađenosti ovog Zakona s *acquis*-ijem<sup>12</sup> i dalje nema pravnog propisa koji bi unaprijedio regulisanje ove oblasti, dok je radna grupa sa zadatkom da amandmanima unaprijedi postojeća zakonska rješenja formirana još 2011. godine.

*Stepen poznavanja oblasti koncesija na državnom i lokalnom nivou veoma je mali. Mali broj zaposlenih u ovim institucijama poznaje oblast koncesija i modalitete za njenu implementaciju.<sup>13</sup>*

U Crnoj Gori ne postoji institucija koja reguliše oblast koncesija. Komisija za koncesije vodi drugostepeni postupak, odnosno rješava prigovore učesnika u postupku da-

3 Vidjeti: Vujica Lazović, potpredsjednik Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem: "Crna Gora ulazi u fazu javno-privatnog partnerstva", Portal analitika, 16. maj 2012., dostupno na: <https://portal-analitika.me/ekonomija/vijesti/61063-lazovi-crna-gora-ulazi-u-fazu-privatno-javnih-partnerstava.html>

4 Program predviđa usvajanje Strategije i akcionog plana razvoja javno-privatnog partnerstva u zdravstvu, koji bi trebalo da budu usvojeni u drugom kvartalu 2014. godine. Vidjeti: Program rada Vlade Crne Gore za 2014. godinu, januar 2014.

5 Izvještaj o radu Komisije za koncesije za 2013. godinu, str. 86

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

7 Zakon o koncesijama, "Sl. list Crne Gore", br. 08/09 od 4. 2. 2009., primjenjuje se na oblasti rudarstva, šumarstva, vodoprivrede, obrazovanja, prevoza i pomorstva. Pored ovog Zakona, oblast koncesija je uređena i drugim zakonima i propisima, kao npr. Zakonom o rudarstvu, Zakonom o vodama, Zakonom o šumama, itd.

8 Član 4 Zakona o koncesijama Crne Gore

9 Usvajanjem Direktive 2014/24/EU 26. februara 2014. godine o javnim nabavkama, ova direktiva je stavljena van snage.

10 Montenegro 2011 SIGMA Assessment, 2011, p. 27

11 Ograničeni postupak i konkurentski dijalog

12 Montenegro 2013 Progress Report, p. 21

13 Izvještaj o realizaciji obaveza iz koncesionih ugovora, januar 2013.

vanja koncesija koji se odnose na vrednovanje i rang listu odluka o dodjeli koncesija; sačinjava i vodi registar ugovora o koncesijama; odobrava produženje roka davanja koncesija ili proširenja prostora za obavljanje koncesione djelatnosti.<sup>14</sup> Komisija za koncesije, od svog uspostavljanja 2009. godine, razmatrala je ukupno 13 prigovora u postupcima dodjele koncesija. Ovaj broj uključuje i razmatranje tužbi koje su podnesene Upravnom sudu, a na rješenja ove Komisije.

#### Broj prigovora o kojima je odlučivala Komisija za koncesije

2010.	2011.	2012.	2013.
7	3	2	1

I pored ograničenog obima aktivnosti, Komisija za koncesije dobija značajna sredstva za svoj rad na godišnjem nivou. Takođe, interesantno je da su, do 2014. godine, iz državnog budžeta izdvajana sredstva za rad Komisije za koncesije i BOT aranžmane, koja je uspostavljena 2003. godine,<sup>15</sup> iako po Zakonu iz 2009. godine ovo tijelo nije prepoznato kao nadležno za postupak davanja koncesija. Takođe, Zakon predviđa da će ovo tijelo vršiti poslove Komisije za koncesije do uspostavljanja nove komisije (2009). Izvještaji o radu ovog tijela nisu dostupni.

#### Finansijska sredstva opredijeljena iz budžeta za rad Komisije za koncesije

2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
<b>Komisija za koncesije</b>				
77 415,20	95 815,20	88 634,73	96 500,00	95 500,00
<b>Komisija za koncesije i BOT aranžmane</b>				
26 100,00	29 100,00	35 590,47	22 500,00	/

Pored neadekvatnog institucionalnog uređenja za oblast koncesija, prisutna je i loša koordinacija između institucija na nacionalnom i lokalnom nivou koja se ogleda, između ostalog, u činjenici da opštine ne usvajaju planove koncesija, iako su na to obavezane Zakonom<sup>16</sup>. Takođe, opštine ne posjeduju ni informacije o vrsti koncesije na osnovu koje se vrši naplata na nivou države, odnosno dospijeća iz Državnog trezora. Samim tim, opštine nisu u mogućnosti ni da realno procjene prihode na godišnjem ili dugoročnom nivou.

#### Ukupni prihodi po osnovu koncesionih naknada

2011.	2012.	2013.
25 699 255,23 €	12 706 115,31 €	13 233 490,18 €

Naplata koncesionih naknada sprovodi Ministarstvo finansija, u saradnji s Poreskom upravom. Nadležni državni organi dostavljaju Poreskoj upravi rješenja o utvrđenim koncesionim naknadama, a ona na osnovu njih vrši zaduženje koncesionara i naplatu koncesionih naknada, odnosno prati realizaciju naplata. Poreska uprava, u slučaju neizmirenja obaveza, sprovodi mjere prinudne naplate.<sup>17</sup> Međutim, ovakav sistem naplate koncesionih naknada pokazao je niz problema u praksi.

Dugovanja na ime neizmirenih obaveza koncesionara povećavaju se iz godine u godinu. Tako su ova dugovanja, zaključno s decembrom 2012. godine, iznosila 12

14 Član 11, Zakon o koncesijama

15 Uporedi: Odluka o osnivanju Komisije za koncesije i BOT aranžmane, „Službeni list RCG”, broj 48/03

16 Član 7 Zakona o koncesijama

17 Zakon o poreskoj administraciji, „Sl. list RCG”, br. 29/05

249 306, 44 eura, u odnosu na april 2011. kada je ovaj dug bio u visini od 8 154 721, 94 eura.

Posebno ograničenje u sistemu kontrole nad sprovođenjem ugovora o dodijeljenim koncesijama, kao i kontrole naplate koncesionih naknada, predstavlja inspeksijski nadzor. Ovaj problem postoji zbog manjka kadra u Upravi za inspeksijske poslove za sve oblasti, ali i zbog nekompletnih inspeksijskih kontrola.

### Inspeksijski pregledi u 2013.<sup>18</sup>

Subjekt inspeksijskog nadzora	Odsjek u Upravi za inspeksijske poslove	Broj pregleda
Koncesionari koji su korisnici šuma	Odsjek za inspekciju šumarstva, lovstva i zaštite bilja	234
Koncesionari koji su sa Vladom Crne Gore zaključili ugovore o pravu na istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina	Geološka inspekcija	29

### Nedovoljna transparentnost

*Potrebno je unaprijediti transparentnost, posebno u pogledu ažuriranja registra o koncesijama i objavljivanja koncesionih ugovora i plaćanja.<sup>19</sup>*

Manjak transparentnosti, kada su koncesije u pitanju, velikim dijelom je uslovljen nepotpunim centralnim registrom koncesija, budući da registar koji uređuje i ažurira Komisija za koncesije ne sadrži planove otplata koncesija, kao ni kompletne ugovore o dodijeljenim koncesijama.

### Sadržaj registra koncesija u Crnoj Gori

Datum upisa	Naziv koncesionara	Naziv koncedenta	Predmet koncesije	Datum i broj zaključenja ugovora o koncesiji	Vrijeme trajanja ugovora o koncesiji	Napomena
-------------	--------------------	------------------	-------------------	--	--------------------------------------	----------

Sadržaj registra koncesija u Crnoj Gori sadrži predmet i vrijeme trajanja dodijeljene koncesije, kao i imena koncesionara i koncedenta. Jedinstvena baza ugovora zaključenih po modelu javno-privatnog partnerstva nije uspostavljena. Nasuprot tome, primjeri iz regiona pokazuju koje sve informacije bi trebalo da sadrži ovaj registar.

Tako, npr. registar javno-privatnih partnerstava u Hrvatskoj, uz podatke koji su dostupni i u Crnoj Gori, sadrži detaljno obrazloženu svrhu i sadržaj zaključenog ugovora uz obaveze javnog i privatnog partnera. Registar, dalje, uključuje i naknadu koju je privatni partner dužan da isplati javnom partneru, kao i ukupne kapitalne troškove JPP projekta.

<sup>18</sup> Izvještaj o radu Uprave za inspeksijske poslove za 2013. godinu, mart 2014. godine

<sup>19</sup> Montenegro 2013 Progress Report, p.28.

**Tabela: Primjer dobre prakse – sadržaj registra javno-privatnih partnerstava u Hrvatskoj** <sup>20</sup>

U Crnoj Gori su ukupno dodijeljene 183 koncesije, od čega je 23 raskinuto. Svega tri koncesije su dodijeljene iz oblasti "uslužnih djelatnosti".<sup>21</sup> U 2013. godini zaključena su samo dva koncesiona ugovora, što je potvrda poteškoća u primjeni Zakona.

*Odsustvo okvira za JPP, neusaglašenost postojećeg Zakona o koncesijama s acquis-jem, kao i problemi u sprovođenju ovog Zakona, ukazuju na prioritetnu potrebu definisanja zakonskih rješenja koja bi regulisala ove oblasti u skladu s relevantnim EU propisima i dobrim praksama zemalja koje imaju više iskustva u sprovođenju ove vrste projekata.*

Registarski broj	
Javni partner	
Privatni partner	
Datum potpisa	
Početak primjene	
Model javno-privatnog partnerstva	
Svrha ugovora	
Predmet ugovora	
Područje primjene	
Glavne djelatnosti	
DPN	
Obaveze javnog partnera	
Naknada koju javni partner prima od privatnog partnera	
Obaveze privatnog partnera	
Građevine	
Lokacija građevine	
Kapitalni troškovi JPP projekta	

## Regulisanje JPP u zemljama u tranziciji

Uzimajući u obzir zemlje u okruženju i zemlje za koje bi se moglo reći da su još uvijek u tranziciji, primjetno je da je većina u posljednjih deset godina unaprijedila zakonski i institucionalni okvir za JPP.

Do 2004-2005. godine veliki broj zemalja imao je pravni okvir isključivo za koncesije, dok je JPP uređivan postojećim pravnim propisima, u prvom redu za javne nabavke. Budući da na nivou Unije postoji niz propisa koji mogu služiti kao smjernice za uređenje ove oblasti,<sup>22</sup> sve više zemalja, pored zakona o koncesijama, ima i odvojen propis za JPP, ili u okviru jedinstvenog zakonskog teksta prepoznaju koncesije kao oblik JPP. Potreba za dodatnim zakonskim tekstom zasniva se na mogućnostima prepoznavanja i regulisanja drugih JPP mehanizama u odnosu na koncesije,<sup>23</sup> odnosno na mogućnostima unapređenja zakonskog rješenja po kojem je koncesija jedini operativni model javno-privatnog partnerstva.

Iako je Zakon o koncesijama usvojen 2006. godine, zakonodavni okvir za JPP u Bugarskoj bio je nekoherentan i fragmentiran uz veliki broj propisa koji su uređivali ovu oblast.<sup>24</sup> Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Bugarskoj usvojen je 2012. godine, a stupio je na snagu 2013. godine. U Hrvatskoj je Zakon o koncesijama usvojen 2008. godine, kad i Zakon o JPP, koji je izmijenjen 2011. godine, a nove izmjene trenutno su na javnoj raspravi. U Srbiji je Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama usvojen 2011. godine.

	Zakonski okvir za JPP i koncesije	
	Jedinstveni	Odvojeni
Albanija	!!	
Bugarska		!!
Hrvatska		!!
Makedonija	!!	
Srbija	!!	

20 Dostupno na sajtu Agencije za javno-privatno partnerstvo: <http://www.ajpp.hr/naslovnica/registar.aspx>

21 Izvještaj o radu Komisije za koncesije za 2013. godinu, str. 23

22 Works Directive (93/27/EEC), Supplies Directive (93/36/EEC), Services Directive (92/50/EEC), Utilities Directive (93/38/EEC), Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, 2003, Green Paper on Public Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions, 2004.

23 Ugovori o upravljanju spoljnim izvođačima; BOT; DBFO, itd.

24 Po istraživanju iz 2009. godine, ovaj broj je iznosio preko 30.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu usvojile su i Bosna i Hercegovina (2009), Letonija (2009),<sup>25</sup> Kosovo (2011), Poljska (2009), Rumunija (2010)<sup>26</sup> i Slovenija (2006), dok Albanija (2013) i Makedonija (2012) imaju jedinstven zakon koji uređuje JPP i koncesije. Zemlje koje još uvijek nemaju specifično zakonodavstvo za JPP, između ostalih, su Estonija, Litvanija,<sup>27</sup> Mađarska,<sup>28</sup> Slovačka,<sup>29</sup> itd.

## Institucionalno ustrojstvo za JPP

*Budući da većina zemalja uređuje procedure za izbor privatnog partnera po uzoru na one koje su definisane relevantnim direktivama za oblasti koncesija i javnih nabavki, jedno od ključnih pitanja za regulisanje javno-privatnog partnerstva je i optimalan institucionalni okvir za pripremu, realizaciju i monitoring JPP.*

Kvalifikovan i motivisan kadar u javnoj upravi za JPP može da pomogne definisanju uloge javnog sektora, kao i izgradnji institucionalnih kapaciteta za upravljanje ovim projektima na svim nivoima vlasti.<sup>30</sup> Stoga je većina zemalja koje su usvojile zakonski okvir za JPP ovim aktom uspostavila i centralnu jedinicu koja je zadužena za stručnu pomoć u pripremi projekata po ovom modelu. Tri su najčešća modela specijalizovanih institucija za JPP koje može formirati izvršna vlast: centralizovana/centralna samostalna jedinica; jedinica unutar ministarstva nadležnog za oblast finansija (ili drugog ministarstva); jedna ili više jedinica nadležnih za JPP po pojedinim sektorima.<sup>31</sup> Zadatak ovih jedinica je da, između ostalog, obezbjeđuju tzv. *policy* savjete i smjernice za unapređenje regulatornog okvira; pružaju ekspertsku pomoć državnim organima u pripremi projekata i odobravaju ih; vode evidenciju zaključenih ugovora, itd.

Hrvatska je 2012. godine uspostavila Agenciju za javno-privatno partnerstvo koja odobrava prijedloge JPP projekata (uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija), vodi registar ugovora i prati sprovođenje projekata. Upravno vijeće Agencije imenuje i razrješava Vlada, a čini ga predsjednik i četiri člana, odnosno ministri za ekonomiju, finansije, građevinu i pravosuđe. Predsjednik Upravnog vijeća je potpredsjednik Vlade. Radom Agencije upravlja direktor, koji ima zamjenika i 4 savjetnika za: pravne, tehničke i finansijske aspekte, kao i za međunarodnu saradnju. Pored Agencije, u Hrvatskoj postoji i Centar za praćenje poslovanja energetskeg sektora i investicija (CEI), koji u organizacionoj strukturi ima i sektor za JPP zadužen, između ostalog, za stručnu pomoć u izradi dokumentacije za izbor privatnog partnera u javnom nadmetanju.<sup>32</sup>

U Srbiji je Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama formirana Komisija za javno-privatno partnerstvo, koja obezbjeđuje stručnu pomoć pri realizaciji JPP, odnosno pomaže razvoj i pripremu prijedloga JPP. Komisiju, koja ima devet članova, imenuje Vlada, na prijedlog predsjednika Vlade. Na njenom čelu je predstavnik ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja, a članovi su iz

25 Zakon o koncesijama usvojen 2000. godine.

26 Usvojen 2010, ali je 2013. godine započet postupak izmjene ovog Zakona.

27 Zakon o koncesijama usvojen je 1999, a izmijenjen 2011. godine.

28 Mađarska sprovodi JPP na osnovu Zakona o javnim nabavkama, lokalnoj samoupravi i Građansko zakonika.

29 Zakon o javnim nabavkama omogućava sprovođenje JPP projekata.

30 "Guidelines for Successful Public-Private Partnerships", European Commission, 2003

31 Dedicated Public-Private Partnership Units, A Survey of Institutional and Governance Structures, OECD, 2012, p. 33

32 Više o Centru za praćenje poslovanja energetskeg sektora i investicija na <http://www.cei.hr/>

ministarstava nadležnih za poslove finansija, infrastrukture, rudarstva, komunalnih djelatnosti, zaštite životne sredine, autonomne pokrajine i grada Beograda.<sup>33</sup>

Moldavija ima jedinicu za JPP u okviru Agencije za javnu imovinu, a pod okriljem Ministarstva ekonomije, dok Bosna i Hercegovina, Letonija i Slovenija nemaju posebne jedinice/institucije koje su specijalizovane za JPP već je koordinacija ovom oblašću u nadležnosti ministarstava odgovornih za oblasti finansija i ekonomije. Slovačka je imala jedinicu za JPP unutar Ministarstva finansija, ali je ukinuta 2010. godine. Pozicioniranje jedinice za JPP u okviru ministarstva odgovornog za poslove finansija može biti dobro zbog direktne veze s ostalim rashodima, ulaganjima i kapitalnim investicijama, ali i loše zbog mogućnosti da političke preferencije utiču na evaluaciju JPP projekata.<sup>34</sup>

Zakoni o JPP u ovim zemljama regulišu i uslove za imenovanje lica za rad u ovim tijelima. Tako, npr., u Srbiji se član Komisije bira na period od pet godina, uz mogućnost jednog reizbora, a mora posjedovati stručno znanje iz oblasti JPP, javnih nabavki i koncesija ili prava Evropske unije. U Hrvatskoj se direktor bira na period od četiri godine, uz mogućnost ponovnog imenovanja, a mora imati stečeno znanje iz pravnih, ekonomskih ili tehničkih nauka, uz deset godina rada u struci.<sup>35</sup>

## Unaprijeđen regulatorni okvir za JPP – osnov za napredak u praksi?

U Hrvatskoj je od 2011. godine do danas zaključeno ukupno 14 JPP ugovora,<sup>36</sup> dok je u Srbiji tokom prve godine primjene Zakona pripremljen i odobren samo jedan projekat. Zaokružen zakonski i institucionalni okvir za JPP nije garant ekspanzije ovih projekata. Međutim, jasno definisane procedure suzbijaju prostor za korupciju, stvaraju pogodno tlo za strana ulaganja, motivišu ulaganja javnog sektora u jačanje kapaciteta. "JPP model nikad nije sam po sebi imperativ,"<sup>37</sup> ali je upravo cilj sveobuhvatnih analiza koje prethode investiranju precizno sagledavanje da li se ostvaruje veća dodatna vrijednost i ušteda za porezne obveznike od realizacije projekta na tradicionalan način, putem JPP modela ili je najbolje u potpunosti privatizovati objekat. Međutim, dodatni argument javnom sektoru u pravcu razmatranja realizovanja projekata po JPP modelu je i taj što usklađen regulatorni okvir omogućava finansiranje uz povoljne kredite međunarodnih investicionih banki, što, opet, vodi konkurentskim uslovima.

33 Član 65, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 88/2011

34 Dedicated Public-Private Partnership Units, A Survey of Institutional and Governance Structures, p. 32

35 Član 27 Zakona o javno-privatnom partnerstvu Hrvatske, NN 78/12

36 Vidjeti: Registar JPP ugovora u Hrvatskoj, dostupno na: <http://www.ajpp.hr/naslovnica/registar.aspx>

37 Preuzeto s internet prezentacije hrvatskog Centra za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicije: <http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/>

## Zaključci i preporuke

Crna Gora nema veliko iskustvo u sprovođenju javno-privatnog partnerstva. Zakonski okvir za JPP je nekoherentan i obuhvata preko 40 sektorskih zakona, dok je zakonski okvir za koncesije neharmonizovan s pravnom tekovinom EU i nefunkcionalan u praksi. Uz odsustvo adekvatnog zakonskog uređenja, ne postoji ni plan za razvoj ove oblasti, a Crna Gora nema ni ekspertsko jezgro za JPP, odnosno centralnu instituciju koja bi unaprijedila proces pripreme ovih složenih projekata. Planiranje, zaključivanje i monitoring JPP ugovora zahtijeva posebna znanja i vještine u odnosu na pripremu tradicionalnih projekata i javnih nabavki, pa je nepoznavanje "logike" sprovođenja ovih projekata još jedan od ograničavajućih faktora u pravcu njihovog intenzivnijeg korišćenja.

Dodatni problem predstavlja manjak potrebnog stručnog znanja u ovim oblastima, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Nema institucije koja bi u nadležnosti imala regulisanje koncesija, dok Komisija za koncesije odlučuje o prigovorima u drugostepenom postupku, a od 2009. godine, kada je ovo tijelo uspostavljeno, razmatrala je ukupno 13 prigovora. Uprkos tome, za rad ove Komisije iz budžeta se izdvajaju značajna sredstva na godišnjem nivou.

Pristup ugovorima o JPP je otežan zbog nepostojanja elektronske baze. Kada su u pitanju koncesije, registar koji ažurira Komisija za koncesije sadrži samo informacije o predmetu koncesije, vremenu trajanja i imenima koncedenta i koncesionara. Loša koordinacija između nadležnih organa državne i lokalne uprave ogleda se i u tome što opštine ne usvajaju godišnje planove koncesija iako su na to obavezane Zakonom o koncesijama. Posebno ograničenje predstavlja neefikasan sistem naplate koncesija, koje sprovode Ministarstvo finansija i Poreska uprava, pa se dugovanja na ime neizmirenih obaveza koncesionara povećavaju svake godine. Ovaj dug je u januaru 2013. godine iznosio 12 249 306, 44 eura. Slaba kontrola sprovođenja zaključenih ugovora o koncesijama uslovljena je i manjkom kapaciteta za sve oblasti, odnosno u svim odsjecima Uprave za inspeksijske poslove.

Uporedna iskustva govore da su usklađeni pravni i institucionalni okviri, uz transparentnost, definisane strateške ciljeve razvoja, uz pažljivu pripremu projekata, ključni za uspješno sprovođenje javno-privatnih partnerstava. Međutim, unaprijeđeni pravni i institucionalni okviri ne garantuju brzi uspjeh u primjeni JPP, ali su početni korak u stvaranju pogodne klime za strana ulaganja i kreditiranje od strane međunarodnih investicionih banaka. Da bi ovakvo "okruženje" bilo uspostavljeno u Crnoj Gori, neophodno je:

- ✓ pripremiti srednjoročni strateški okvir za razvoj javno-privatnog partnerstva, koji će omogućiti dalje planiranje ovih projekata po sektorima.

Usvojiti zakonski okvir za javno-privatno partnerstvo, koji će:

- ✓ uspostaviti jasne i transparentne procedure za JPP i koncesije u skladu sa pravnim propisima Evropske unije;
- ✓ utvrditi preciznu raspodjelu nadležnosti i odgovornosti između centralnog nivoa i lokalnih samouprava, koja će lokalnim vlastima omogućiti da prate dospijeće koncesionih naknada i da realno procjenjuju prihode na godišnjem i dugoročnom nivou;
- ✓ stvoriti osnov za uspostavljanje elektronske baze zaključenih ugovora o JPP sa kompletnim ugovorima i planovima finansijskih otplata, koji će biti ažuriran po zaključenju ugovora.



Uspostaviti centralnu samostalnu jedinicu za JPP koja će:

- ✓ pružati ekspertsku podršku u pripremi JPP projekata;
- ✓ odobravati prijedloge JPP projekta;
- ✓ voditi registar ugovora o JPP i koncesijama;
- ✓ vršiti monitoring nad sprovođenjem JPP ugovora;
- ✓ obezbjeđivati obuku za zaposlene, uključene u JPP, u državnim organima i lokalnim samoupravama;
- ✓ promovisati JPP koncept u zemlji i inostranstvu;
- ✓ vršiti evaluaciju JPP projekata.

## Literatura i izvori

Dedicated Public-Private Partnership Units, A Survey of Institutional and Governance Structures, OECD, 2012

“Guidelines for Successful Public-Private Partnerships”, European Commission, 2003

“Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – odgovornost, transparentnost i efikasnost”, Institut alternativa, 2010.

Montenegro 2013 Progress Report

Montenegro 2011 SIGMA Assessment

“The legal framework for public-private partnerships (PPPs) and concessions in transition countries: evolution and trends”, EBRD, 2012

*Zakoni, izvještaji i strateški dokumenti:*

Izveštaj o radu Komisije za koncesije za 2013. godinu

Izveštaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2013. godinu, mart 2014. godine

Izveštaj o realizaciji obaveza iz koncesionih ugovora, januar 2013. godine

Odluka o osnivanju Komisije za koncesije i BOT aranžmane, „Službeni list RCG”, broj 48/03

Plan privatizacije za 2014. godinu

Program rada Vlade Crne Gore za 2014. godinu, januar 2014.

Public-Private Partnership Act, Bulgaria, State Gazette issue 45, 15 June 2012

Zakon o javno-privatnom partnerstvu Hrvatske, NN 78/12

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama Srbije, “Službeni glasnik RS”, br. 88/2011

Zakon o koncesijama Hrvatske, NN 143/12

Zakon o koncesijama, “Službeni list Crne Gore”, br. 08/09 od 4. 2. 2009.

Zakon o poreskoj administraciji, “Službeni list RCG”, br. 29/05

*Internet adrese:*

Agencija za javno-privatno partnerstvo Hrvatske – <http://www.ajpp.hr/>

Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija – <http://www.cei.hr/>

Komisija za javno-privatno partnerstvo Srbije – <http://www.ppp.gov.rs/>

## O Institutu alternativa

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

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

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

Vrijednost koje IA slijedi u svom redu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Institut alternativa djeluje kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavi oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima IA radi i ostvaruje uticaj struktuisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u okviru pet programa, IA se bavi praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine. Rješenjem Ministarstva nauke, od 17. oktobra 2013. godine, Institut alternativa je dobio licencu za obavljanje naučnoistraživačkih djelatnosti u oblasti društvenih nauka, na osnovu Zakona o naučnoistraživačkoj djelatnosti.

Upravljanje organizacijom je podijeljeno između Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk, a koordinatorka istraživanja je dr Jovana Marović.

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

CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-35-9  
COBISS.CG-ID 24997904

Ova publikacija je pripremljena uz podršku Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Instituta alternativa i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.

Projekat:

“Ka boljem regulisanju javno-privatnih partnerstava i koncesija u Crnoj Gori”

Institut alternativa  
ul. Đoka Miraševića, Kroling 3/3  
Tel/Fax: + 382 20 268 686  
81000 Podgorica, Crna Gora  
info@institut-alternativa.org  
www.institut-alternativa.org

ISBN 978-9940-533-35-9



9 789940 533359 >