

**Nosilac posla prema EBRD-u: Moravcevic, Vojnovic i Partneri AOD (Schoenherr)**

**Koautor: Nenad Ilić**

SADRŽAJ:

[1. Opšte informacije 5](#_Toc163460452)

[*1.1* *Pravni okvir* 5](#_Toc163460453)

[*1.2 Preispitivanje regulative nakon pandemije COVID 19 i tokom svjetske energetske i inflacione krize* 6](#_Toc163460454)

[*1.3 Uticaj kriznog konteksta na politiku JPP* 6](#_Toc163460455)

[2. Ciljevi politike JPP-a 7](#_Toc163460456)

[3. Obim i primjena 7](#_Toc163460457)

[3*.1 Koncept crnogorske politike JPP-a i pravnog okvira za JPP* 7](#_Toc163460458)

[***3.1.1 Javna infrastruktura*** 7](#_Toc163460459)

[***3.1.2 Opseg usluga*** 8](#_Toc163460460)

[***3.1.3 Finansijski pragovi*** 8](#_Toc163460461)

[***3.1.4 Područje primjene Zakona o JPP-u*** 9](#_Toc163460462)

[4. Identifikacija postojećih modela ugovornog/poslovnog partnerstva 9](#_Toc163460463)

[5.Procjena projekata JPP-a 11](#_Toc163460464)

[*5.1 Faze odobravanja projekta* 11](#_Toc163460465)

[*5.2 Priuštivost projekta* 11](#_Toc163460466)

[*5.3 Odabir postupka nabavke* 11](#_Toc163460467)

[***5.3.1 Određivanje načina realizacije JPP-a*** 11](#_Toc163460468)

[***5.3.2 Pokretači vrijednosti za novac i prikladnost JPP-a*** 12](#_Toc163460469)

[6. Ključni principi u primjeni Politike JPP-a 14](#_Toc163460470)

[*6.1 Vrijednost za novac* 14](#_Toc163460471)

[*6.2 Javni interes* 14](#_Toc163460472)

[*6.3 Raspodjela rizika* 14](#_Toc163460473)

[*6.4 Orijentacija na rezultate* 17](#_Toc163460474)

[*6.5 Transparentnost* 17](#_Toc163460475)

[*6.6 Odgovornost* 17](#_Toc163460476)

[*6.7 Angažovanje tržišta* 18](#_Toc163460477)

[7. Upravljanje projektom 18](#_Toc163460478)

[8.Identifikovani prioritetni projekti i sektori 19](#_Toc163460479)

[*8.1 Lokalni nivo* 19](#_Toc163460480)

[8.1.1 Javna rasvjeta ili drugačije nazvani ESCO projekti javnog osvjetljenja 20](#_Toc163460481)

[8.1.2 Upravljanje otpadom 23](#_Toc163460482)

[8.1.3 Parking garaže 24](#_Toc163460483)

[8.1.4 Lokalni javni putevi 25](#_Toc163460484)

[*8.2 Državni nivo* 27](#_Toc163460485)

[9.Budući koraci 29](#_Toc163460486)

[10. Zaključak 31](#_Toc163460487)

# ***Opšte informacije***

## ***Pravni okvir***

U Crnoj Gori je uspostavljen pravni i institucionalni okvir za sprovođenje politika javno-privatnog partnerstva (JPP). Novi Zakon o JPP-u je usvojen u decembru 2019. godine i počeo je sa primjenom od sredine 2020. godine. U međuvremenu, donešeni su i objavljeni podzakonski akti i pravilnici, uključujući smjernice i metodološki materijal.

Pravni okvir za JPP u Crnoj Gori:

|  |
| --- |
| 1. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu (“Sl. list CG”, br. 73/19)*
 |
| 1. *Pravilnik o obrascu analize opravdanosti javno-privatnog partnerstva*

*(“Sl. list CG”, br. 59/20)* |
| *3. Pravilnik o obrascu izvještaja o realizaciji ugovora o javno-privatnom partnerstvu**(“Sl. list CG”, br. 59/20)* |
| *4.Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra odobrenih predloga projekata javno-privatnog partnerstva**(“Sl. list CG”, br. 59/20)* |
| *5.Pravilnik o sadržaju registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu**(“Sl. list CG”, br. 59/20)* |
| *6.Pravilnik o metodologiji za procjenu dobijene vrijednosti u odnosu na uložena sredstva**(“Sl. list CG”, br. 59/20)* |
| *7.Pravilnik o sadržaju izjave o nepostojanju sukoba interesa članova tenderske komisije**(“Sl. list CG”, br. 58/20)* |
| *8. Informacija u vezi diskontne stope od 4% koja se primjenjuje u relevantnim dokumentima u vezi sa projektima JPP.*  |

U cilju boljeg razumijevanja i efikasnije implementacije regulatronih rješenja pripremljeni su sljedeći materijali:

1. Javno-privatno partnerstvo u Crnoj Gori – Koraci;
2. Smjernice za javno-privatno partnerstvo u Crnoj Gori;
3. Rječnik termina za JPP;
4. Priručnik za identifikaciju i pripremu projekata JPP-a.

  

  <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2021/12/SMJERNICE-ZA-JAVNO-PRIVATNO-spreads-1.pdf>

 https://mia.gov.me/public-private-partnership/

## ***1.2 Preispitivanje regulative nakon pandemije COVID 19 i tokom svjetske energetske i inflacione krize***

Ozbiljna je zabrinutost vlada u pogledu neposrednih efekata krize COVID-19 i razmatranja neophodnih prilagođavanja regulatornih okvira za JPP-a. Shodno tome, podrška vladinim naporima u oblasti JPP postaje sve važnija kako prilikom suočavanja sa posljedicama rata u Ukrajini tako i sa posljedicama nastalim nakon pandemije. Vlada je sve više zainteresovana za JPP jer je pandemija COVID-19 smanjila ionako ograničen fiskalni prostor, dok uslovi za pristupanje EU i drugi neophodni projekti zahtijevaju značajna ulaganja.

Za Vladu Crne Gore je od ključnog značaja da preispita svoju strategiju oživljavanja ekonomije nakon krize uz prilagođavanje regulatornih mehanizama za JPP, olakšavanje kreiranja okruženja koje omogućava rast JPP projekata, a koje će uključivati usmjeravanje novih mehanizama za suočavanje sa neočekivanim situacijama kao što su vanredne zdravstvene situacije i rat u Ukrajini. Uvažavajući navedeno, treba unaprijediti, između ostalih važnih pitanja, ugovorne odredbe kao što su klauzule o višoj sili ili druge odredbe koje omogućavaju održavanje finansijske ravnoteže projekta JPP, kao rezultat neočekivanih događaja, koji utiču na aktivnosti u Crnoj Gori.

Pravni okvir za JPP je finaliziran neposredno prije nego što se pandemija dogodila krajem 2019. godine, donošenjem novog Zakona o javno-privatnom partnerstvu, Zakona o javnim nabavkama i odvajanjem Zakona o koncesijama koji se bavi dobrima od opšteg interesa i stoga nije uzimao u obzir takve neočekivane uslove koji su ozbiljno uticali na ekonomiju u Crnoj Gori, kao i u drugim djelovima svijeta, a posebno na napredak u razvoju JPP-a.

## ***1.3 Uticaj kriznog konteksta na politiku JPP***

Ministarstvo finansija i Agencija za investicije Crne Gore (MIA) su veoma posvećeni promovisanju JPP kao novog investicionog okvira u zemlji. Ministarstvo finansija i Agencija za investicije Crne Gore intenzivirali su svoje aktivnosti usmjerene podizanju nivoa svijesti i razumijevanja JPP-a kod naručilaca i privatnih partnera.

Jedan od prioriteta Vlade ostaje razvoj infrastrukture Crne Gore, uključujući i drugu dionicu prvog autoputa u zemlji, koja će bolje povezati razvijeni južni dio zemlje sa relativno nerazvijenim sjeverom i olakšati pristup turističkom području. Infrastruktura je potrebnija više nego ikada i privatno finansiranje infrastrukturnih projekata više nije opcija već neophodnost, uprkos vremenu potrebnom za razvoj JPP-a.

# ***2. Ciljevi politike JPP-a***

Crnogorski pravni okvir i institucionalna struktura obezbjeđuju konzistentan okvir, koji omogućava javnom i privatnom sektoru da rade zajedno na poboljšanju pružanja javnih usluga, kroz izgradnju javne infrastrukture i pružanje povezanih usluga od strane privatnog sektora.

Ciljevi Vlade i ciljevi pravnog i institucionalnog okvira su:

* podsticanje ulaganja privatnog sektora u javnu infrastrukturu i povezane usluge gdje se može jasno pokazati vrijednost za novac za centralnu i lokalnu vlast;
* podsticanje inovacija u obezbjeđivanju infrastrukture i pružanju povezanih usluga;
* obezbjeđivanje upravljanja nad izborom projekata za JPP i nadmetanjem za dodjelu ugovora;
* obezbijeđenje primjene postojećih zakonskih pravila i odredbi i pojednostavljivanje procedura za primjenu JPP-a širom Crne Gore i
* jasno artikulisanje odgovornosti za rezultate.

# ***Obim i primjena***

## **3*.1 Koncept crnogorske politike JPP-a i pravnog okvira za JPP***

Javno-privatno partnerstvo kao metod nabavke dio je šireg spektra ugovornih odnosa između javnog i privatnog sektora u cilju stvaranja nekog dobra i/ili pružanja usluge. Ona se razlikuju od ranog uključivanja privatnog izvođača radova, vodećeg izvođača radova, tradicionalnih nabavki (projektovanje i izgradnja) i drugih metoda nabavke. Zakon o JPP-u pokriva samo JPP. Ostale vrste nabavki su obuhvaćene drugim zakonima i propisima.

U poređenju sa drugim metodama razvoja infrastrukture koje su fokusirane na projektovanje i izgradnju, JPP su obično složene prirode s obzirom na njihove duge ugovorne periode, koji uključuju dugoročne obaveze i podjelu rizika i koristi između privatnog i javnog sektora.

Zakon o JPP-u iz 2019. godine ne primjenjuje se na privatno pružanje usluga u kojima ne postoji element javne infrastrukture, niti se odnosi na privatna ulaganja u infrastrukturu širom Crne Gore, gdje država nema direktan interes u pružanju javnih usluga (npr. operateri mobilne telefonije ili slično).

### ***3.1.1 Javna infrastruktura***

Za potrebe sprovođenja ove Politike JPP i Zakona o JPP-u, termin „javna infrastruktura“ treba da se odnosi na fizička sredstva i povezane usluge.

Fizička sredstva pokrivaju (ali se ne ograničavaju na) ekonomsku infrastrukturu kao što su putevi, željeznica, luke, komunikacije i društvenu infrastrukturu kao što su zdravstvene ustanove, obrazovne ustanove, smještajni objekti, javni stambeni objekti, sudski objekti itd.

### ***3.1.2 Opseg usluga***

Pojam “javne usluge” može obuhvatati:

* usluge koje podržavaju glavnu uslužnu funkciju, uključujući sporedne usluge kao što su održavanje, obezbjeđenje, čišćenje i neke druge prateće usluge; i
* sve elemente osnovne usluge koje određeni organ vlasti može odlučiti da uključi u obim usluga koje se pružaju, ili je dužan da ih pruži u skladu sa npr. Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o komunalnim djelatnostima Crne Gore.

Osnovne usluge su one za čije pružanje centralna ili lokalna vlast ima posebne odgovornosti prema ljudima i zajednici koja koristi usluge (kao što su kliničke usluge u zdravstvu i nastava u obrazovanju).

Određivanje osnovnih i sporednih usluga će se vršiti od projekta do projekta u ranim fazama planiranja svakog infrastrukturnog projekta, ali pretežno na osnovu zakona i propisa kojima su određene usluge stavljene u okvir obaveza organa javne vlasti Crne Gore.

### ***3.1.3 Finansijski pragovi***

U globalnoj praksi, projekti za koje je vjerovatno da imaju potencijal da obezbijede vrijednost za novac korišćenjem metoda JPP su oni sa ukupnom kapitalnom vrijednošću ili u koncesionim projektima u kojima obrt u periodu trajanja ugovora, prelazi 50 miliona eura. S obzirom na veličinu crnogorske ekonomije, takav nivo kapitalnih izdataka neće biti primjenjivan kao uslov za ocjenu JPP-a kao potencijalnog metoda nabavke za relevantni projekat. U Crnoj Gori će biti mnogo projekata, posebno na lokalnom nivou, sa vrijednošću manjom od 50 miliona eura takođe pogodnih za realizaciju JPP-a, pod uslovom da pokažu dovoljnu vrijednost za novac, smanjenjem transakcionih troškova, korišćenjem lokalnih i regionalnih konsultanata gdje god je to moguće. Štaviše, Zakon o JPP-u u članu 4 stav 4 zapravo predviđa prag vrijednosti manji od 5 miliona eura, navodeći da, za potrebe Zakona o JPP-u, projekat javno-privatnog partnerstva male vrednosti, podrazumijeva projekat čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 5.000.000 eura, bez poreza na dodatu vrijednost. Takođe, odobravanje JPP male vrednosti je povezano sa manje zahtjevnom analizom opravdanosti JPP, shodno članu 32 stav 7 Zakona.

### ***3.1.4 Područje primjene Zakona o JPP-u***

Zakon se primjenjuje na sve naručioce koji su definisani kao državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i privredna društva, odnosno pravna lica koja obavljaju djelatnost od javnog interesa. Naručioci mogu biti i drugi organi, javne službe, pravna lica i drugi korisnici sredstava budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda, ili drugi naručioci u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke ili posebnim zakonom, u vezi sa nabavkom infrastrukture putem JPP-a.

Prepoznato je da će se Zakon o JPP-u i povezani propisi i smjernice primjenjivati na širok spektar različitih vrsta projekata u Crnoj Gori.

# ***Identifikacija postojećih modela ugovornog/poslovnog partnerstva***

|  |
| --- |
| **Pet glavnih modela partnerstva** |
| **Javni ugovor** | Organ javne vlasti kontroliše specifikaciju, instalaciju, rad i korišćenje infrastrukture. Zadržava većinu projektnih rizika, od faze instalacije do eksploatacije (uključujući rizik potražnje korisnika), ugovarajući ih prema potrebi. Organ javne vlasti finansira kapitalne, operativne i troškove održavanja i prikuplja i zadržava prihode od korisnika. |
| **Zajedničko ulaganje** | Organ javne vlasti i privatni partner dijele kontrolu nad infrastrukturom preko zajedničkog preduzeća koje stvore. Oni, kao članovi u zajedničkom preduzeću, dijele rizike u skladu sa njihovim udjelom u njemu. Model je fleksibilan u pogledu finansiranja, koje može doći od jedne ili obje strane ili od posebne treće strane. Prihode korisnika takođe prikupljaju i dijele strane u skladu sa svojim ulozima. |
| **Koncesija**  | Organ javne vlasti zadržava određenu kontrolu nad specifikacijom, instalacijom, radom i korišćenjem infrastrukture. Rizici povezani sa instalacijom pa sve do eksploatacije (uključujući rizik tražnje korisnika) se obično prenose na privatnog partnera, iako se alokacija rizika u ugovoru o koncesiji može prilagoditi specifičnim okolnostima. Privatni partner finansira kapitalne troškove i troškove održavanja, sa ili bez subvencija, garancija ili druge finansijske podrške od strane javnog organa. Privatni partner takođe prikuplja i zadržava prihode naplaćene od korisnika, sa ili bez dijeljenja sa javnim organom. |
| **JPP ugovor zasnovan na dostupnosti** | Organ javne vlasti zadržava određenu kontrolu nad infrastrukturom, kao i u koncesionom modelu. Rizici povezani sa izgradnjom/instalacijom do eksploatacije uglavnom se prenose na privatnog partnera, sa izuzetkom rizika potražnje korisnika. Privatni partner finansira rashode, sa ili bez finansijske podrške javnog organa, a javni organ ih plaća tokom trajanja ugovora samo ako je infrastruktura/usluga stalno dostupna za namjeravanu namjenu. |
| **Licenca**  | Privatni partner kontroliše infrastrukturu i zadržava većinu projektnih rizika od instalacije do eksploatacije. Finansira kapitalne izdatke i troškove održavanja i naplaćuje i zadržava prihode od korisnika. Licenca može uključivati uslove i ograničenja u vezi sa aktivnostima privatnog partnera, ali obično dozvoljava više slobode od drugih modela partnerstva (navodeći šta privatni partner može, a ne šta mora, da uradi). |

# ***5.Procjena projekata JPP-a***

## ***5.1 Faze odobravanja projekta***

Odluke o ulaganju i nabavci su odvojene. Proces odlučivanja se odvija po fazama:

U skladu sa članom 27 Zakona o JPP – javni naručilac dužan je da:

 a) Utvrdi (identifikuje) potencijalne projekte JPP-a;

 b) Pripremi predlog projekta JPP-a koji obuhvata:

* + Analizu opravdanosti JPP projekta,
	+ Nacrt ugovora o JPP,

i podnese predlog projekta javno-privatnog partnerstva Agenciji za investicije Crne Gore, Ministarstvu finansija i Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore na mišljenje.

## ***5.2 Priuštivost projekta***

Tokom faze izrade poslovnog modela, a opet prije nego što se obavežu na bilo kakve JPP aranžmane, javni organi treba da obezbijede da su razjašnjena i potvrđena pitanja priuštivosti u vezi sa preuzimanjem dugoročnih obaveza plaćanja. Tretman projekta u odnosu na budžet nije jedini razlog za korišćenje JPP pristupa. Prema računovodstvenim standardima EUROSTAT-a i aranžmanima MMF-a, većina projekata JPP biće evidentirana u Vladinom budžetu.

## ***5.3 Odabir postupka nabavke***

Važno je da se različiti postupci nabavke detaljno analiziraju kako bi se mogla dati čvrsta preporuka o tome koji je preferirani metod nabavke. Rigorozna analiza pojednostavljuje proces donošenja odluke i osigurava da se odabere najbolji metod nabavke, bilo da je to JPP ili neki drugi.

Ključno pitanje je koji način realizacije projekta pruža najbolju vrijednost za novac u ispunjavanju ciljeva vezanih za usluge javnih organa. Nijedan način realizacije se ne smatra efikasnijim od drugog.

### ***5.3.1 Određivanje načina realizacije JPP-a***

Pri odabiru optimalnog metoda realizacije, neka od glavnih pitanja koja javni organ treba da uzme u obzir uključuju:

* **vrijednost za novac.** Da li će učešće privatnog sektora vjerovatno donijeti vrednost za novac. Dobijena vrijednost za uloženi novac označava pozitivnu razliku između sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova po modelu javne nabavke (tradicionalni model) u vremenu trajanja ugovora iskazanih u Komparatoru troškova javnog sektora i sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova u slučaju realizacije projekta po modelu javno-privatnog partnerstva za isto vrijeme trajanja ugovora iskazano kroz Model privatne ponude ili "ponude u sjenci", kako je definisano Pravilnikom o metodologiji za procjenu dobijene vrijednosti u odnosu na uložena sredstva;
* **analiza sposobnosti i apetita tržišta.** Javnim organima su potrebni pouzdani podaci na osnovu kojih će donijeti odluku da li će projekat ponuditi tržištu kao projekat JPP ili ga realizovati tradicionalnim putem. Ova odluka, koja je zasnovana na praktičnim osnovama, zahtijeva analizu i odgovore na sljedeća pitanja:
* da li privatni sektor imaj sposobnost da isporuči projekat i povezane usluge; i
* da li imaju apetita ili motivaciju da to urade;
* **javni interes**. Kao i kod svih infrastrukturnih projekata, ovo uključuje razmatranje da li je predloženi pristup nabavkama u javnom interesu. Svaki JPP projekat će imati svoje sopstveno opravdanje po pitanju postojanja javnog interesa, zasnovano na zakonima i propisima primjenjivim na relevantni sektor.

### ***5.3.2 Pokretači vrijednosti za novac i prikladnost JPP-a***

JPP će se smatrati opcijom nabavke gdje postoji vrijednost za novac. JPP mogu biti prikladna opcija nabavke ako su prisutni sljedeći pokretači vrijednosti za novac:

* **dovoljna vrednost projekta i dugoročna priroda.** Projekat predstavlja veliku kapitalnu investiciju sa dugoročnim zahtjevima. Vrijednost bi mogla uključiti spajanje većeg broja sličnih manjih projekata (potencijalno povezivanje JPP projekta podgoričkih garaža, projekata ulične rasvjete, upravljanja otpadom itd.). Takođe, projekti čija je vrijednost ispod praga kapitalnih izdataka mogu ipak imati značajnu komponentu usluga i stoga značajnu vrijednost u sadašnjim neto iznosima, a mogu obuhvatiti i druge pokretače vrijednosti za novac. Takvi projekti mogu biti pogodni za nabavku putem JPP-a i mogu se razmatrati u konsultaciji sa organima nadležnim za JPP. Prilikom utvrđivanja da li je vrijednost projekta dovoljna, treba uzeti u obzir iznos transakcionih troškova koje snosi javni organ za nabavku datog JPP projekta;
* **Profil rizika i mogućnosti za prenos rizika.** Detaljna procjena rizika i prenos na privatni sektor onih rizika kojima taj sektor najbolje može da upravlja, uključujući one koji se odnose na pružanje određenih usluga, vlasništvo nad imovinom/sredstvima i upravljanje imovinom/sredstvima tokom cijelog životnog ciklusa;
* **Troškovi cijelog životnog ciklusa.** Potpuna integracija, troškova projektovanja i izgradnje sa tekućim uslugama, operativnim troškovima, troškovima održavanja i renoviranja, pod odgovornošću jedne od strana. Ovim se postiže poboljšana efikasnost kroz troškove cijelog životnog ciklusa, jer dizajn i izgradnja postaju unaprijed potpuno integrisani sa budućom eksploatacijom projekta i upravljanjem imovinom/sredstvima;
* **Inovacije.** Pošto se JPP fokusira na specifikaciju rezultata, to pruža širu mogućnost da se konkurencija koristi kao podsticaj privatnom sektoru da razviju inovativna rješenja u ispunjavanju specifikacija usluga;
* **Mjerljivi rezultati.** Priroda usluga omogućava specifikacije rezultata i ugovor zasnovan na učinku;
* **Korišćenje imovine/sredstava.** Smanjenje troškova za javne organe kroz potencijalno korišćenje od strane trećih lica (dodatna komercijalna upotreba imovine/sredstava koja obezbjeđuje dodatni prihod za privatnog partnera, i potencijalno smanjenje visine plaćanja za dostupnost koja se isplaćuje iz budžeta) i kroz efikasniji dizajn kako bi se ispunile specifikacije vezane za učinak (npr. pružanje usluga); i
* **Konkurentan proces.** Konkurentno tržište postoji i primjena konkurentnog procesa pomaže da se podstakne privatna strana da razvije inovativna sredstva za pružanje usluga uz ispunjavanje ciljeva vezanih za budžetske troškove**.**

# ***Ključni principi u primjeni Politike JPP-a***

Pored principa definisanih u Članu 7 Zakona o JPP-u, sljedeći principi su ključni za razvoj tržišta JPP u Crnoj Gori:

## ***6.1 Vrijednost za novac***

Vrijednost za novac je od najvećeg značaja i postizanje rezultata najbolje vrijednosti za novac trebalo bi da bude ključno razmatranje u svim fazama projekta. Kaže se da projekat JPP daje vrijednost za novac ako ima niže troškove životnog ciklusa prilagođene eventualnim rizicima od ekvivalentnog projekta javnog sektora.

## ***6.2 Javni interes***

Poštovanje javnog interesa zahtijeva:

* obezbijeđenje da nabavka projekta po modelu JPP nije u suprotnosti sa javnim interesom; i
* nakon što je donijeta odluka da se projekat nabavi kao JPP, obezbijeđenje da je proces nabavke strukturiran na način kojim bi se osiguralo da projekat i dalje bude u javnom interesu.

## ***6.3 Raspodjela rizika***

Princip koji reguliše prenos rizika je princip optimalne raspodjele rizika. Rizik će biti dodijeljen onome ko najbolje može da njime upravlja.

Indikativna raspodjela glavnih rizika u okviru pet glavnih modela partnerstva objašnjenih u Poglavlju 4:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Rizik**  | **Javni ugovor**  | **Zajedničko ulaganje**  | **Koncesija**  | **Ugovor o JPP zasnovan na dostupnosti**  | **Licenca**  |
| **Lokacija** *(Identifkacija i obezbjeđivanje)*  | JAVNO | ZAJEDNIČKO | JAVNO ili PRIVATNO | JAVNO | PRIVATNO |
| **Izdavanje dozvola** *(odobrenje planova, inspekcije, itd.)* | JAVNO | ZAJEDNIČKO | PRIVATNO ili ZAJEDNIČKO | PRIVATNO ili ZAJEDNIČKO | PRIVATNO |
| **Instalacija/ izgradnja** *(trošak, vrijeme, zdravlje i bezbjednost, nedostaci, itd.)*  | PRIVATNO | ZAJEDNIČKO | PRIVATNO | PRIVATNO | PRIVATNO |
| **Operativni rizici** *(troškovi, performanse, održavanje, popravke, itd.)* | JAVNO | ZAJEDNIČKO | PRIVATNO | PRIVATNO | PRIVATNO |
| **Potražnja** *(da li su naknade od korisnika dovoljne da pokriju troškove)*  | JAVNO | ZAJEDNIČKO | PRIVATNO | JAVNO | PRIVATNO |
| **Tehnologija** *(Zastarjelost)*  | JAVNO | ZAJEDNIČKO | PRIVATNO | JAVNO | PRIVATNO |
| **Promjene u zakonodavstvu** *(Usklađenost za izmjenama zakona i propisa)*  | JAVNO | ZAJEDNIČKO | ZAJEDNIČKO | ZAJEDNIČKO | PRIVATNO |
| **Finansiranje***(Sredstva za pokrivanje tekućih i troškova kapitalnog ulaganja)*  | JAVNO | ZAJEDNIČKO | PRIVATNO | PRIVATNO | PRIVATNO |

Tabela: Ilustracija raspodjele rizika u potencijalnim projektima JPP u Crnoj Gori.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Kategorija rizika | Vlada | SPV[[1]](#footnote-1) |
| *Rizici projektovanja/izgradnje* |  |  |
| Rizik planiranja i odabira lokacije | √ |  |
| Rizik prenosa zemljišta i koordinacije | √ |  |
| Greške u projektovanju |  | √ |
| Inženjersko-tehničke greške |  | √ |
| Angažovanje radne snage i nabavka opreme |  | √ |
| Proširenje kapaciteta za napajanja električnom energijom |  | √ |
| Priprema za izgradnju |  | √ |
| Opšte varijacije inženjeringa |  | √ |
| Prekoračenje troškova izgradnje i nabavke |  | √ |
| Rizik vezan za završetak projektovanja/izgradnje |  | √ |
| Bezbjednost lokacije, zaštita životne sredine |  | √ |
| *Operativni rizici* |  | √ |
| Tehnički nedostaci objekata  |  | √ |
| Testiranje puštanja u rad |  | √ |
| Nedostaci objekata i opreme |  | √ |
| Prekoračenje troškova rada i održavanja |  | √ |
| Kvalitet usluge ne dostiže standard  |  | √ |
| Neizvršenje operatera i prijevremeni prekid  |  | √ |
| Remont i zamjena dobara/imovine |  | √ |
| Upravljanje bezbjednošću u periodu rada |  | √ |
| Zaštita životne sredine u periodu rada |  | √ |
| *Finansijski rizici* |  | √ |
| Neuspjeh finansiranja |  | √ |
| Visoki troškovi finansiranja |  | √ |
| Promjena kamatne stope |  | √ |
| Rizik duga/rizik likvidnosti |  | √ |
| Bankrot SPV-a | √ | √ |
| *Rizici vezani za prihod* |  |  |
| Promjena koeficijenta iskorišćenosti usluga/infrastrukture | √ | √ |
| Promjene vladinih cijena, kao što su naknade za usluge | √ |  |
| Promjene ostalih prihoda |  | √ |
| Inflacija | √ | √ |
| *Pravni rizici*  |  |  |
| Protivrječnosti u ugovornoj dokumentaciji  | √ | √ |
| Neispunjavanje obaveza treće strane |  | √ |
| *Rizici od postupanja vlade* |  |  |
| Neispunjavanje obaveza i prijevremeni prekid od strane vlade | √ |  |
| Eksproprijacija i nacionalizacija | √ |  |
| Kašnjenje u davanju saglasnosti | √ |  |
| Posebne varijacije inženjeringa | √ |  |
| Varijacije poreza | √ | √ |
| Varijacije industrijskih standarda  | √ | √ |
| Varijacije tehnologije | √ | √ |
| *Ostali rizici* |  |  |
| Viša sila | √ | √ |

## ***6.4 Orijentacija na rezultate***

Projekti treba da se fokusiraju na specifikaciju usluga koje treba da budu isporučene, a ne na to kako bi trebalo da budu isporučene, kako bi se maksimizirale mogućnosti za inovacije.

Trebalo bi uspostaviti mjere učinka kako bi se osiguralo da se tražene usluge isporučuju u skladu sa specifikacijom rezultata.

## ***6.5 Transparentnost***

Transparentnost i otvorenost su važni uslovi za sprovođenje svih javnih nabavki. Korišćenje JPP ne bi trebalo da umanji dostupnost informacija o korišćenju javnih resursa poreskim obveznicima i drugim zainteresovanim stranama. Trebalo bi staviti naglasak na transparentnost i javnost procesa i njihovih ishoda, uvažavajući potrebu da se zaštiti komercijalna povjerljivost gdje je to potrebno.

## ***6.6 Odgovornost***

Javne vlasti su odgovorne za isporuku svojih rezultata, uključujući slučajeve kada se ti rezultati postižu korišćenjem JPP-a. Javne vlasti ne mogu prenijeti ovu odgovornost na privatni sektor. Ponašanje javnog sektora treba uvijek da bude takvo da se u svakom trenutku može održati povjerenje u ispravnost primijenjenog modela partnerstva i načina na koji se on sprovodi.

## ***6.7 Angažovanje tržišta***

Poziv za dostavljanje ponuda će biti raspisan samo onda kada bude jasno da kandidati iz privatnog sektora imaju za cilj da isporuče vrijednost za novac. Projekti moraju imati odobrenje u skladu sa Zakonom o JPP-u prije formalnog uključivanja privatnog sektora, osim u slučaju inicijative zainteresovane strane u skladu sa članom 29 Zakona o JPP-u.

Sprovođenje politike JPP, Zakona o JPP-u, propisa i smjernica odvijaće se na profesionalan, fer, pravičan i otvoren način uz osiguranje pravičnosti i svođenje troškova tendera na minimum. Standardizovani pristupi treba dosljedno da se koriste da bi se smanjilo vrijeme i transakcioni troškovi (standardizovani obrasci projektne dokumentacije za JPP, tenderske dokumentacije, modela ugovora o JPP itd.).

# ***7. Upravljanje projektom***

Svaki projekat JPP biće u nadležnosti relevantnog javnog organa, osim ako Vlada ne odluči drugačije.

Javni sektor treba da obezbijedi najviši mogući nivo usluga za lokalno stanovništvo. Stoga bi trebalo da ulaže prihode koje obezbjeđuje stanovništvo i prirodne resurse u infrastrukturne projekte. Obezbjeđivanje izvora finansiranja je uvijek izazov za javni sektor jer su redovni budžetski prihodi i korišćenje resursa ograničeni sopstvenim kapacitetima i ekonomsko-političkim odlukama. Izazovi sa kojima se susrijeću centralni, a posebno organi lokalne samouprave u Crnoj Gori, odnose se na očuvanje fiskalne održivosti i mali potencijal za obezbjeđivanje značajnijih ulaganja javnih prihoda u infrastrukturne projekte.

Lokalni budžeti se finansiraju iz: (i) sopstvenih prihoda – poreza ili naknada koje određuju lokalne skupštine, koji su ograničeni opštim zakonodavstvom; (ii) raspodijeljenih prihoda u skladu sa zakonom, uključujući porez na dohodak građana, naknade za koncesije, itd.; (iii) Egalizacionog fonda i (iv) državnog budžeta.

# ***8.Identifikovani prioritetni projekti i sektori***

Na osnovu konsultacija Agencije za investicije Crne Gore sa predstavnicima svih lokalnih samouprava[[2]](#footnote-2) i drugih javnih organa u Crnoj Gori, zaključak je da su prioritetne i moguće oblasti i sektori koji se mogu unaprijediti kroz model nabavki JPP sljedeći:

* Projektovanje, finansiranje, izgradnja, rad i održavanje javnih garaža;
* Finansiranje, izgradnja/rekonstrukcija i održavanje sportsko-rekreativnih centara;
* Projektovanje, finansiranje, izgradnja, održavanje obilaznice autoputa;
* Klinički centri;
* Finansiranje, rekonstrukcija, održavanje starih škola;
* Projektovanje, finansiranje, izgradnja, rad i održavanje autobuskih stanica;
* Projektovanje, finansiranje, izgradnja, rad i održavanje vrtića;
* Finansiranje, izgradnja, rad sanitarnih deponija i/ili rekultivacija i zatvaranje postojećih nesanitarnih deponija;
* Finansiranje, rad i održavanje objekata daljinskog grijanja;
* Projekti javne rasvjete;
* Finansiranje rekonstrukcije i održavanja lokalnih puteva;
* Projektovanje, finansiranje, izgradnja, održavanje kanalizacione mreže i/ili objekata za prečišćavanje otpadnih voda, itd.

Imajući u vidu da i na lokalnom i na državnom nivou u Crnoj Gori ima prostora za osmišljavanje novih projekata za razvoj i modernizaciju infrastrukture i javnih usluga, u narednim pasusima biće opisani prioritetni potencijalni projekti i sektori.

## ***8.1 Lokalni nivo***

Lokalne samouprave treba da obezbijede efikasno pružanje komunalnih usluga, koje zavisi od infrastrukture. Ta infrastruktura ili ne postoji ili treba da se rekonstruiše ili joj je potreban veći kapacitet za rastuće stanovništvo, odnosno rastuće potrebe za uslugama boljeg kvaliteta.

U cilju povećanja kvaliteta usluga i lokalne infrastrukture, za početak lokalne samouprave treba da razmotre sljedeće sektore i projekte:

## **8.1.1 Javna rasvjeta** ili drugačije nazvani ESCO projekti javnog osvjetljenja

Ova vrsta JPP projekata je široko rasprostranjena u regionu i susjednim zemljama, jer se ovi projekti obično smatraju dobitnim za obije strane - kako za javni tako i za privatni sektor. Navedena percepcija ovih projekata zasniva se na činjenici da opštine kontinuirano plaćaju visoke račune za električnu energiju za sistem javne rasvjete zbog zastarjele i neefikasne opreme i sijalica (živa, HPS i metal-halogenid), a danas i zbog povećanja cijena električne energije.

Metal-halogenidi, HPS i živine sijalice su manje efikasne kada rade sa manje od pune radne snage. Prosječna sijalica traje oko 6.000 do 15.000 radnih sati. Problem je u tome što se tokom vremena metalni halogenidi i živa moraju zamijeniti 2-5 puta, da bi se izjednačili sa životnim vijekom jedne LED lampe, što znači veoma visoke troškove održavanja tokom vremena, a da ne pominjemo energetsku efikasnost LED lampi.

Prednosti projekta:

* *Manja potrošnja energije*

LED ulična svijetla koriste 40-80% manje električne energije i imaju najmanje 5 puta duži životni vijek od običnih natrijumovih lampi visokog pritiska (HPS). LED lampe su 7 puta energetski efikasnije od klasičnih sijalica i dvostruko efikasnije od fluorescentnih sijalica.

* *Veća efikasnost i manje svjetlosno zagađenje zbog usmjerenog svijetla*

LED ulična svijetla sa nižim stepenom lumena mogu zamijeniti konvencionalne lampe sa većom snagom. Na primjer, LED ulično svijetlo od 30W često može zamijeniti natrijumovu lampu visokog pritiska od 80W. Razlog za to je usmjerenost svijetla. LED ulične lampe su veoma usmjerene i stepen svjetlosti koju proizvode je mnogo veći nego kod drugih uličnih svjetiljki. Takođe, postoji malo ili nimalo mjesta koja su jače osvijetljena LED lampom. Svjetlost koja se emituje iz LED lampe usmjerena je nadolje, širi se po cijeloj površini koju pokriva. To znači da je potrebna manja količina svjetlosti da bi se područje pravilno osvijetlilo. Ovo takođe u velikoj mjeri smanjuje svjetlosno zagađenje.

* *Duži vijek trajanja – do 100.000 sati*

LED ulične svjetiljke traju mnogo duže od konvencionalnih svjetiljki (3 do 8 puta duže). Ovo rezultira manjim troškovima zamjene samih svjetala, ali i rjeđom potrebom korišćenja radne snage za zamjenu. Takođe, gubitak osvijetljenosti ili smanjenje lumena je sporije tokom životnog vijeka LED sijalice nego kod natrijumove ili druge sijalice.

* *Bez štetnih materija i manji uticaj na životnu sredinu kada se potroši*

LED svijetla ne sadrže štetne supstance, poput žive, olova ili drugih opasnih hemikalija i gasova. Istrošene LED lampe se mogu baciti bez ikakvog posebnog uslova za rukovanje ili odlaganje, jer se mogu reciklirati i ekološki su prihvatljive. Druga svijetla često sadrže opasne materijale kao što su olovo i živa, koji zahtijevaju posebno rukovanje i postupke upravljanja otpadom koji uzrokuju i ekonomske i ekološke troškove.

* *Lako se kontrolišu*

Svijetlo se lako kontroliše pomoću inteligentnih sistema. Svijetlo se može odmah uključiti i isključiti i može se prigušiti radi dodatne uštede energije u zoru, sumrak, kao i tokom sati slabe frekvencije saobraćaja. Uključivanje-isključivanje ne utiče na životni vijek svjetala kao u slučaju drugih tipova osvjetljenja.

Imajući u vidu da trenutna pokrivenost (posebno energetski efikasnim LED sijalicama) javnom rasvjetom u Crnoj Gori nije dovoljna, projektima JPP treba predvidjeti da je privatni partner obavezan da postavi nove sijalice u definisanom ukupnom broju, na lokacijama koje utvrđuje javni partner.

Izabrani ponuđač treba da bude dužan da izvrši zamjenu postojećih svjetiljki javne rasvjete štedljivim "LED" osvjetljenjem u zoni ulica, parkova, šetališta, javnih površina, spoljašnje dekorativno osvjetljenje javnih objekata i spomenika u konkretnoj opštini, u određenom roku od dana stupanja na snagu ugovora o JPP.

Sva ugrađena oprema i svijetla treba da imaju sertifikat o usaglašenosti - CE, kao dokaz da su svi proizvodi u skladu sa postojećim evropskim standardima.

Po izvođenju radova, izabrani privatni partner treba da bude u obavezi da predstavi izgrađeni projekat javne rasvjete opštine putem katastra/mape javne rasvjete i dostavi javnom partneru, što bi bilo zapisnički potvrđeno.

U poređenju sa prosječnom godišnjom potrošnjom električne energije sistema javne rasvjete konkretne opštine u kVh, privatni partner garantuje javnom partneru da potrošnja nakon zamjene postojećih sijalica i ugradnje "LED" lampi neće prelaziti potrošnju garantovanog iznosa kVh. Razlika u potrošnji prije i poslije implementacije JPP projekta ulične rasvjete je iznos od kojeg će javni partner isplatiti naknadu za dostupnost privatnom partneru, bilo na način što će partneri između sebe podijeliti uštede u ugovorenom vremenskom periodu, ili što će javni partner platiti određeni fiksni iznos na osnovu finansijskog modela, omogućavajući privatnom partneru da vrati svoju investiciju i ostvari profit u prihvatljivom i razumnom vremenskom okviru.

Predmet projekta JPP-a treba da bude izvođenje radova neophodnih za zamjenu postojeće javne rasvjete štedljivim "LED" svjetiljkama u zoni ulica, parkova, šetališta, javnih prostora, spoljne dekorativne rasvjete, javnih objekata i spomenika u datoj opštini, održavanje "LED" svjetiljki i upravljanje sistemom javne rasvjete.

Predmet projekta JPP-a treba da obuhvati:

* Uklanjanje, deponovanje i odlaganje postojeće javne rasvjete;
* Izvođenje radova kojima se obezbjeđuje nesmetano mjerenje potrošnje električne energije za javnu rasvjetu;
* Ugradnja novih LED svjetiljki, održavanje javne rasvjete i
* Ugradnja sistema za daljinski nadzor i upravljanje sistemom javne rasvjete.

Da bi započele pripremu projekta JPP-a za javnu rasvjetu, lokalne samoupave u Crnoj Gori će morati da pripreme detaljan popis javne rasvjete na svojoj teritoriji, procijene procenat svjetala koja su u funkciji, njihovu starost i vrstu, izvor energije i ukupnu potrošnju sistema, uključujući potrošnju djelova sistema, ako javni partner ne planira da uključi cijeli sistem u projekat JPP-a. Navedeno je preduslov za buduće mjerenje ostvarenih i zagarantovanih ušteda koje će nastati kao rezultat realizacije projekta JPP-a.

*Javna rasvjeta se skoro uvijek implementira kao model javno-privatnog partnerstva koje plaća Vlada, zasnovan na dostupnosti, a koji nije koncesija.*

|  |  |
| --- | --- |
| *Koristi za lokalne organe vlasti (javni partner)* | *Koristi za privatnog partnera* |
| * *Eksterno finansiranje;*
* *Prenos finansijskog i rizika učinka na privatnog partnera;*
* *Uštede u računima za struju;*
* *Bolji kvalitet javne rasvjete;*
* *Tehnologija koja je prihvatljivija sa aspekta zaštite životne sredine;*
* *Dugoročna odgovornost privatnog partnera;*
* *Nizak rizik od prijevremenog prekida ugovora..*
 | * Vidljivost i sticanje iskustva;
* Dugoročni izvor prihoda;
* Služenje široj zajednici;
* Dobijanje značajne pozicije i udjela na tržištu;
* Profitabilnost sa prihvatljivom ISP (internom stopom povrata)..
 |

## 8.1.2 Upravljanje otpadom

U Crnoj Gori, kao i u mnogim drugim balkanskim zemljama, postoje brojne nesanitarne deponije i deponije koje se koriste kako za komunalni tako i za građevinski otpad, a koji je potrebno hitno očistiti, revitalizirati, zatvoriti i rekultivisati. Takođe, potrebno je izgraditi nove sanitarne deponije sa sanitarnim kasetama, uključujući i postrojenja za prečišćavanje otpadnih drenažnih/procijednih voda, neophodnih da bi se spriječilo da toksične materije iz otpada dospiju u podzemne vode, koje će na kraju završiti u rijekama i moru. Ova vrsta projekata se može realizovati i kao JPP zasnovano na koncesijama i kao JPP bez koncesija. Osnovna razlika u ovom slučaju bi bila od koga privatni partner prima naknadu za izvedene radove i izgrađene objekte.

Za nesanitarne deponije i smetlišta, jedini primjenljiv model bi bila naplata raspoloživosti koja se plaća iz budžeta, što bi omogućilo privatnom partneru da povrati uloženi kapital u radove i usluge, jer ne postoje krajnji korisnici kojima će se ta usluga naplaćivati (osim uvođenjem nove stavke na računu za pružene komunalne usluge, koja bi se odnosila na deponovanje otpada na sanitarnu deponiju, ako takva usluga nije prethodno naplaćivana).

S druge strane, za projekat JPP koji potencijalno može uključivati i čišćenje, revitalizaciju, zatvaranje i rekultivaciju nesanitarnih deponija i izgradnju sanitarnih deponija, uključujući svu neophodnu opremu i objekte za tretman otpada i zakonito upravljanje otpadom, nove usluge će se pružati i naplaćivati krajnjim korisnicima, čime će se generisati dio sredstava potrebnih za plaćanja prema privatnim partnerima, za izvršene i pružene radove i usluge. Slični projekti su nedavno razvijeni i ugovoreni u regionu, a svi su unaprijed finansirani od strane privatnih partnera.

Isti koncept se može primijeniti kod deponija građevinskog otpada koje moraju biti organizovane u skladu sa zakonom.

|  |  |
| --- | --- |
| *Koristi za lokalne organe vlasti (javni partner)* | *Koristi za privatnog partnera* |
| * *Eksterno finansiranje;*
* *Prenos finansijskog i rizika učinka na privatnog partnera;*
* *Tretman otpada ekološki prihvatljivom tehnologijom;*
* *Mogućnost instalacije postrojenja za pretvaranje otpada u energiju;*
* *Postizanje ciljeva vezanih za pristupanje EU..*
 | * Bolji pristup finansiranju i potencijalna prilika za kombinovanje grantova EU i drugih izvora finansiranja iz EU i međunarodnih finansijskih institucija;
* Dugoročni izvor prihoda;
* Služenje široj zajednici;
* Sticanje iskustva i tržišne pozicije primjenljive u regionu za realizaciju sličnih projekata;
* Profitabilnost sa prihvatljivom ISP (internom stopom povrata)..
 |

## 8.1.3 Parking garaže

Sa sve većim brojem automobila koje stanovništvo koristi, primjetno je da parking garaže nedostaju ili su nedovoljne da zadovolje potražnju, posebno u primorskim gradovima tokom turističke sezone, ali i tokom cijele godine.

Postoji nekoliko načina da se riješi deficit parking garaža. Lokalna samouprava može da gradi garaže na granicama centralnih zona, ili da gradi podzemne garaže (poželjno, ali skuplje rešenje) u gradskim centrima, ili nadzemne garaže (čija izgradnja je lakše, brže i jeftinije rešenje).

Preduslov za ulazak u strukturiranje JPP projekta javnih parking garaža je izrada studije izvodljivosti i studije stacionarnog saobraćaja, koja će procijeniti isplativost buduće parking garaže, uzimajući u obzir CAPEX (kapitalne troškove) i OPEX (operativne troškove) projekta, cijenu parkinga za krajnje korisnike, pretpostavljeni nivo korišćenja kapaciteta garaže po mjesecima, danima i djelovima dana (dan, noć), alternativna parking mjesta sa pripadajućom cijenom i konkurentnošću buduće JPP parking garaže i dr.

Rizici vezani za projekat se mogu razlikovati u zavisnosti od njegove vrste i obima: tipični rizici, uključuju uslove koji proizilaze iz procedura za izdavanje dozvola i trajanje administrativnih postupaka, promjene finansijskih uslova tokom projekta, promjene zakonskih i poreskih uslova, promjene u potražnji i tržišnim cijenama za izgradnju predmetne infrastrukture, odnosno cijena pruženih usluga i dr.

Dvije vrste rizika relevantne za implementaciju projekata JPP treba da budu zasebno adresirane: rizik potražnje i rizik dostupnosti. Rizik potražnje treba shvatiti kao stepen prenošenja tržišnih rizika na privatnog partnera kao što su promjena potražnje, konkurencija ili tehnička zastarjelost. Stvarni nivo prenijetog rizika potražnje zavisi od kvaliteta usluge i stepena pokrivenosti javnog partnera uslugom koja je povjerena privatnom partneru. Rizik dostupnosti obuhvata rizike koji nastaju ako privatni partner ne učini raspoloživim date usluge ili infrastrukturu.

*Parking garaže se u većini slučajeva projektuju na osnovu modela JPP zasnovanog na koncesijama, gdje privatni partner/koncesionar preuzima značajne rizike.*

Dodjela koncesije za radove ili usluge za parking garaže podrazumijeva prenos na koncesionara operativnog rizika pri eksploataciji tih radova ili usluga koji obuhvataju rizik potražnje ili ponude, ili oboje. Dio rizika koji se prenosi na koncesionara će podrazumijevati stvarnu izloženost nepredvidljivim okolnostima tržišta, tako da svaki potencijalni procijenjeni gubitak koji pretrpi koncesionar neće biti samo nominalan ili zanemarljiv.

Operativnim rizikom smatra se rizik koji snosi koncesionar pri izloženosti tržišnim uslovima na način da davalac koncesije nije dao garancije koncesionaru da će, u normalnim uslovima poslovanja, direktno ili indirektno, nadoknaditi uložena ulaganja ili troškove nastale u upravljanju radovima ili uslugama u vezi sa parking garažama koje su predmet koncesije.

Lokalne samouprave mogu odlučiti da privatnom partneru dodijele samo pravo i obavezu finansiranja, projektovanja, izgradnje i održavanja parking garaže i primanja naknade za raspoloživost, u kom slučaju će javni partner prikupljati ili imati koristi od prihoda projekta, što znači da će javni partner preuzeti rizik potražnje.

|  |  |
| --- | --- |
| *Koristi za lokalne organe vlasti (javni partner)* | *Koristi za privatnog partnera* |
| * *Eksterno finansiranje;*
* *Smanjeno zagušenje saobraćaja;*
* *Smanjeno zagađenje vazduha;*
* *Prenos operativnog/rizika potražnje na privatnog partnera;*
* *Bolji komunalni red;*
* *Dodatni prihod od koncesione naknade*
 | * Bolji pristup finansiranju i potencijalna prilika za kombinovanje finansiranja od strane međunarodnih finansijskih institucija sa komercijalnim bankama;
* Dugoročni izvor prihoda;
* Služenje široj zajednici;
* Sticanje iskustva i tržišne pozicije primjenljive u regionu za implementaciju sličnih projekata;
* Profitabilnost sa prihvatljivom ISP (internom stopom povrata)
 |

## 8.1.4 Lokalni javni putevi

Njihovo održavanje i rekonstrukcija je jedna od isključivih nadležnosti lokalnih samouprava. Jedan od glavnih karakteristika u finansiranju ovih aktivnosti je činjenica da ih krajnji korisnici lokalnih puteva koriste bez naknade i putarine. Lokalne samouprave treba da finansiraju radove na lokalnim putevima iz lokalnog budžeta ili, po mogućnosti, uz pomoć i transfere iz državnog budžeta. Bilo kako bilo, održavanje, rekonstrukcija i sanacija, pa i izgradnja novih lokalnih puteva, imajući u vidu da je razvoj tržišta nekretnina u Crnoj Gori u procvatu, posebno u Glavnom gradu i primorskim opštinama, iziskuje značajna sredstva potrebna za unapređenje mreže lokalnih puteva.

Već duži vremenski period su ulaganja u lokalnu putnu infrastrukturu bila na veoma niskom nivou. Da bi se ostvario značajniji uticaj na ukupnu mrežu lokalnih puteva, potrebno je razmotriti alternativni model finansiranja radova na lokalnim putevima.

Usvajanjem Zakona o JPP-u u pravni sistem Crne Gore uveden je važan i koristan instrument – u formi JPP-a.

Po modelu JPP se mogu poboljšati postojeći i graditi novi lokalni putevi, pri čemu će finansiranje, (ne neophodno) projektovanje, izgradnja, rekonstrukcija i/ili redovno održavanje biti prebačeno na izabranog privatnog partnera. U tom slučaju, privatni partner bi bio u obavezi da finansira i izvede sve radove na navedenim lokalnim putevima u određenom roku, za šta će imati pravo na naknadu/plaćanje raspoloživosti tokom trajanja ugovora o JPP-u. Plaćanja prema privatnom sektoru mogu se obezbijediti izdavanjem mjenica od strane lokalnih samouprava, što će privatnim partnerima omogućiti da dobiju finansiranje projekta od banaka i drugih finansijskih institucija.

Takođe, u projekat JPP i ugovor o JPP može biti uključen iznos za redovno održavanje puteva, koji nijesu predmet rekonstrukcije, kao ograničeni/maksimalni iznos koji se plaća na godišnjem nivou izabranom privatnom partneru za izvedene radove na održavanju puteva, isključivo na osnovu zahtjeva javnog partnera za vrijeme trajanja ugovora o JPP-u.

Ukoliko lokalne samouprave krenu u rješavanje probleme sa kojima se suočavaju sa finansiranjem lokalnih puteva kroz model JPP, to će višestruko pozitivno uticati na privredu i preduzeća koja posluju u oblasti saobraćajne infrastrukture u Crnoj Gori, jer će imati dugoročne ugovore, koji će im omogućiti da planiraju svoje poslovne aktivnosti na duži rok, nabavkom boljih mašina i opreme, što će povećati bezbijednost u ovoj oblasti.

|  |  |
| --- | --- |
| *Koristi za lokalne organe vlasti (javni partner)* | *Koristi za privatnog partnera* |
| * *Eksterno finansiranje;*
* *Smanjeno opterećenje saobraćaja;*
* *Smanjeno zagađenje vazduha;*
* *Poboljšana bezbjednost na putevima;*
* *Poboljšanje uslova mobilnosti za turiste, privredu i građane;*
* *Prenos rizika dostupnosti na privatnog partnera;*
* *Bolji komunalni red*
 | * Dugoročni izvor prihoda;
* Bolja mobilizacija opreme, zaposlenih i vozila;
* Služenje široj zajednici,
* Sticanje iskustva i tržišne pozicije primjenljive u regionu za implementaciju sličnih projekata,
* Profitabilnost sa prihvatljivom ISP (internom stopom povrata)
 |

## ***8.2 Državni nivo***

**Državna putna infrastruktura, obilaznice, tuneli, mostovi itd**, s druge strane, mogu se razvijati na osnovu modela koncesionog JPP-a, u kojem će se prihodi privatnog partnera prikupljati od krajnjih korisnika. U ovom modelu, rizik potražnje može preuzeti privatni partner/koncesionar samo u slučaju kada postoji dovoljna potražnja, ili se može podijeliti između javnog i privatnog partnera, u kom slučaju će javni partner garantovati određeni nivo prihoda privatnom partneru, a ako je taj prihod manji, javni partner će pokriti taj iznos sredstvima iz državnog budžeta kako bi projekat bio isplativ.

**Ostali sektori:** Crna Gora je trenutno u početnoj fazi primjene JPP-a kao modela finansiranja projekata od javnog značaja. Postoje određeni projekti i sektori koji najavljuju primjenu nove Politike JPP u praksi. Neki od ovih projekata su npr. projekat Žičare Kotor-Lovćen, JPP za izgradnju studentskih domova.

*Regionalna praksa je pokazala da je u slučaju aerodroma primjenljiv samo model JPP-a zasnovan na koncesijama, uz pretpostavku tržišnog rizika (rizika potražnje) od strane koncesionara.*

Primjera radi, u regionu su dodijeljene koncesije za dalju modernizaciju i proširenje zagrebačkog i beogradskog aerodroma.

Ugovori o koncesiji pokrivaju finansiranje, razvoj kroz izgradnju i rekonstrukciju, održavanje i upravljanje infrastrukturom aerodroma.

|  |  |
| --- | --- |
| *Koristi za Vladu* | *Koristi za građane/korisnike* |
| * Finansijsko učešće iz eksternih izvora;
* Bolje upravljanje rizicima;
* Vlada može da se koncentriše na osnovne usluge;
* Bolje povratne informacije od korisnika;
* Ublaženi tehnološki problemi
 | * Uštede u vremenu i novcu;
* Veće povjerenje u pružanje usluga;
* Najbolja i najsavremenija usluga;
* Bolja briga o korisnicima
 |
| *Koristi za privatnog partnera* | **Koristi za društvo/zajednicu** |
| * Vidljivost i sticanje iskustva;
* Upoznavanje sa Vladom kao klijentom, što predstavlja novinu;
* Služenje široj zajednici;
* Razvijanje dodatnih kompetencija i vještina;
* Povećanje mogućnosti zapošljavanja;
* Prisustvo na međunarodnom tržištu;
* Profit
 | * Bolje iskorišćavanje javnih sredstava;
* Bolji kvalitet života;
* Razvoj konkurentskog tržišta usluga
 |

# ***9.Budući koraci***

Svi projekti JPP-a, uključujući JPP projekte koje plaća Vlada, treba da budu pravilno strukturisani kako bi privukli privatne investitore, promovisali bolji program oporavka, vodeći računa da se izbjegne stavljanje neodrživog tereta duga na vlade putem direktnih i potencijalnih obaveza.

Činjenica da je pandemija COVID-19 pokazala nedostatak diversifikacije koji crnogorsku ekonomiju, zavisnu od turizma, čini veoma ranjivom na šokove, svakako zahtijeva napor da se poveća broj sektora koji doprinose crnogorskom BDP-u zajedno sa potrebnim poboljšanjem neophodne opšte infrastrukture u oblasti energetike, vodoprivrede/vodosnabdevanja i saobraćaja. To ne treba da sprječava razvoj infrastrukture u oblasti turizma, kako bi zemlja postala još privlačnija i pristupačnija, posebno nakon dodatnog šoka vezanog za ruske i ukrajinske turiste, nastalog kao posljedica rata u Ukrajini koji proširuje zahtjeve tradicionalne grupe posjetilaca.

U ovom trenutku, u smislu pravnog i institucionalnog okvira JPP-a u Crnoj Gori, gotovo ništa ne nedostaje za pravilnu implementaciju Zakona i početak razvoja projekata JPP.

Ipak, postoji nedostatak kapaciteta u organima javne vlasti da pravilno identifikuju potencijalne projekte i pripreme dokumente potrebne za odobrenje u skladu sa Zakonom o JPP-u.

Imajući u vidu da organi javne vlasti već pružaju javne usluge i upravljaju javnom infrastrukturom i javnim objektima, oni su i nosioci i čuvari gotovo svih potrebnih ulaznih podataka potrebnih za pripremu predloga projekata JPP-a.

Javne službenike treba podsticati i stimulisati da identifikuju i pripremaju dokumente i podatke koje zahtijeva Zakon o JPP-u i važeći propisi. Na taj način će sami sprovesti proces i identifikovati za koje djelove predloga projekta JPP-a će im biti potrebni spoljni savjetnici.

Takođe, sredstva za angažovanje eksternih konsultanata i savjetnika mogu biti prepreka, ali uz pravilno planiranje i procjenu konkretnih potreba i uz pomoć međunarodnih finansijskih institucija i ovaj problem bi se mogao prevazići.

Prema iskustvima drugih zemalja, postoje najmanje četiri načina da se započne izgradnja projekta JPP-a:

1. Jedan od načina bi bio da se **identifikuju ekonomski održivi projekti** na centralnom i/ili lokalnom nivou koji su pogodni za nabavku po modelu JPP, **opredjeljivanje sredstava za angažovanje iskusnih međunarodnih savjetnika/konsultanta** sa ili bez pomoći međunarodnih finansijskih institucija ili drugih donatora, i **strukturiranje odabranih JPP projekata u skladu sa zakonom i najboljom međunarodnom praksom,** kako bi se proizveli projekti koji su i pristupačni i profitabilni.

1. Drugi način bi bio **širenje znanja i iskustva** od strane nadležnih ministarstava, većih gradova ili Glavnog grada prema manjim gradovima (drugim lokalnim samoupravama).
2. Treći način bi bio **kada se lokalne samouprave u Crnoj Gori suoče sa potrebom da svojim građanima obezbijede poboljšane ili set novih javnih usluga, javne infrastrukture i/ili objekata.** U tom slučaju, koristeći sopstvene interne resurse u identifikaciji potencijalnih JPP projekata, pristupiće procjeni njegovih komponenti i, sa ili bez pomoći spoljnih konsultanata, kreirati neophodnu dokumentaciju koja se podnosi na odobrenje, u skladu sa Zakonom o JPP.
3. Četvrti način, koji ne treba potcijeniti, je **podsticanje i prihvatanje samoinicijativnih predloga** na transparentan i ravnopravan način, na osnovu člana 29[[3]](#footnote-3) Zakona o JPP. U takvom slučaju **podnijete privatne inicijative**, biće neophodno angažovati stručne savjetnike koji će razgovarati sa inicijatorom i procijeniti predloženi projekat u bliskoj saradnji sa naručiocem.

Razmatranje samoinicijativnih predloga omogućava vladama da iskoriste znanje i ideje iz privatnog sektora. Na primjer:

Samoinicijativni predlozi mogu omogućiti vladi da identifikuje i odredi koji su projekti prioritetni, pomogne u prevazilaženju izazova u vezi sa identifikacijom i procjenom projekata u ranoj fazi i generiše inovativna rješenja za infrastrukturne izazove.

Odgovarajuće dizajniran proces za podnošenje samoinicijativnih predloga, koji omogućava privatnim subjektima da predlažu projektne ideje, koje su u skladu sa vladinim infrastrukturnim planovima, može iskoristiti interesovanje privatnog sektora za razvoj komercijalno održivih projektnih rešenja.

U Crnoj Gori, samoinicijativni predlog treba da sadrži predlog analize troškova i benefita u vezi sa realizacijom projekta javno-privatnog partnerstva. Ovo može umanjiti smetnje koje se javljaju u ranoj fazi procesa JPP-a.

Samoinicijativni predlozi takođe mogu proširiti spektar potencijalnih rješenja, koja su dostupna za rješavanje infrastrukturnih nedostataka. Privatni pružaoci tehnologije često posjeduju veće znanje o potencijalnim rješenjima infrastrukturnih izazova od službenika iz javnog sektora koji vode proces planiranja.

U svakom slučaju, subjekat koji podnosi samoinicijativni predlog učestvovaće u postupku dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu pod jednakim uslovima sa ostalim ponuđačima i neće mu se dati povlašćeni tretman.

# ***10. Zaključak***

Koncept JPP-a je još u početnoj fazi implementacije u crnogorskoj praksi, iako za nju postoje svi zakonski i institucionalni preduslovi. Stoga je neophodno dodatno edukovati lokalne poslovne zajednice i donosioce odluka o konceptu JPP-a i mogućnostima koje ovaj model nudi.

Ovo bi trebalo da se postigne kroz izgradnju kapaciteta, organizovanje obuka, radionica i razvoj obrazaca i modela dokumenata koji će ubrzati proces pripreme predloga projekata JPP-a.

1. A Special Purpose Vehicle (SPV) je kompanija/pravno lice koje je kreirano radi učešća u projektu u kontekstu javno-privatnog partnerstva (JPP). SPV je odgovoran za implementaciju i rad projekta, a svi ugovorni sporazumi između različitih strana se pregovaraju između njih i SPV. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Javno-komunalne usluge* - U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i drugim relevantnim upravnim propisima u Crnoj Gori, javne komunalne usluge u Crnoj Gori pripadaju lokalnim samoupravama. Svaka od lokalnih samouprava u Crnoj Gori, prema lokalnim propisima, ima osnovano lokalno javno komunalno preduzeće/preduzeća za pružanje komunalnih usluga: vodovod, kanalizacija i odvodnjavanje, odvoz i reciklaža čvrstog otpada, javna rasvjeta, usluge parkinga, itd. Takođe, lokalne samouprave su formirale lokalna odeljenja za obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i obezbjeđenje komunalnog reda. Bave se i izvođenjem radova na izgradnji i rekonstrukciji lokalnih i nekategorisanih puteva, ulica i prolaza u naseljima. Oni upravljaju izgradnjom i korišćenjem objekata, pomoćnih i privremenih objekata, adekvatnim razvojem u skladu sa lokalnim urbanističkim planiranjem i komunalnim djelatnostima. Stoga su lokalne samouprave u Crnoj Gori najviše zainteresovane da javna komunalna služba bude efikasnija i efektivnija. [↑](#footnote-ref-2)
3. Javni naručilac može da prihvati predlog projekta javno-privatnog partnerstva na inicijativu zainteresovanog lica koja sadrži predlog analize troškova i koristi od implementacije projekta javno-privatnog partnerstva, sa dokazom o troškovima izrade analize. Podnosilac inicijative učestvuje u postupku dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu po podjednakim uslovima sa ostalim ponuđačima i ne smije imati povlašćen tretman. [↑](#footnote-ref-3)