



Crna Gora
МИНИСТАРСТВО ЕКОНОМИЈЕ
ПОДГОРИЦА

Пријавно: 20-06-2018

Орг. јед.	Број	Прилог	Вриједност

N.V.O. "MANS"
Број 24605106
Podgorica, 20-06-2018 god.

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS
Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382.20.266.326; 266 327; +382.69.446. 094
mans@t-com.me, www.mans.co.me

MINISTARSTVO EKONOMIJE PODGORICA

KOMENTARI NVO MANS NA NACRT ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O KONCESIJAMA

1. U članu Zakona o koncesijama koji se odnosi na „cilj zakona“ treba jasno definisati da se koncesije daju radi ostvarivanja javnog interesa.

Članom 2 (Cilj zakona) stavom 2 tačkom 1 je propisano da se koncesije daju radi obezbjeđenja „ostvarivanja odgovarajućeg javnog interesa, veće zaposlenosti, uvođenja novih tehnologija i obezbjeđenja ubrzanog privrednog razvoja i obezbjeđenja prihoda za koncedenta.“

Iz prednje tačke potrebno je brisati riječ „odgovarajućeg“, jer Zakon o koncesijama mora nedvosmisleno definisati da se koncesije daju radi ostvarivanja javnog interesa, a ne ostavljati prostor u praksi da se javni interes može paušalno i proizvoljno tumačiti.

2. Nejasno je zašto se iz predmeta koncesije izuzimaju oblasti - korišćenje radio-frekvencija i priređivanje lutrijskih igara na sreću i posebnih igara na sreću u kazinama, a predlagač nijednom riječju nije to obrazložio, niti je prikazao kakvog će to imati efekta na javne finansije.

Predlagač izmjena Zakona o koncesijama u Predmetu koncesije (član 6) sužava listu oblasti koje mogu biti predmet koncesije. S tim u vezi nejasno je zašto se isključuju oblasti - korišćenje radio-frekvencija i priređivanje lutrijskih igara na sreću i posebnih igara na sreću u kazinama, dok predlagač nijednom riječju to nije obrazložio, niti je prikazao kakvog će to imati efekta na javne finansije.

Stoga je potrebno da predlagač izmjena Zakona o koncesijama jasno navede razloge zbog kojih navedene oblasti isključuje iz primjene Zakona o koncesijama, kojim će drugim zakonima one biti regulisane i da li će to imati pozitivan ili negativan efekat na javne finansije.

3. Nedopustivo je da se pod javnom raspravom za godišnje planove davanja koncesija po pojedinim oblastima podrazumijevaju i javne rasprave sprovedene po strategijama razvoja određene oblasti.

Članom 7 (Obavještanje o predmetima i područjima koncesija) stavom 1 je propisano: „Koncesije se daju na osnovu godišnjeg plana koji donosi Vlada, odnosno opštine i objavljuje se na internet stranici Vlade, odnosno opštine“, stavom 2: „Plan iz stava 1 ovog člana donosi se po pojedinim oblastima, nakon javne rasprave koju sprovodi nadležni organ za odgovarajuću oblast, najkasnije do isteka tekuće, za narednu godinu“, a stavom 3 „Javnom raspravom iz stava 2 ovog člana smatra se i javna rasprava sprovedena u postupku usvajanja strategije razvoja određene oblasti.“

Stav 3 je potrebno u potpunosti brisati, jer je nedopustivo da se pod javnom raspravom za godišnje planove davanja koncesija po pojedinim oblastima podrazumijevaju i javne rasprave sprovedene po strategijama razvoja određene oblasti.

Prednje ne samo iz razloga što se na taj način zainteresovani subjekti mogu isključiti iz postupka javne rasprave za godišnji plan davanja koncesija, jer nijesu upoznati sa činjenicom da će javna rasprava za određenu strategiju razvoja to obuhvatiti, već naročito što godišnji plan davanja koncesija mora sadržati analize opravdanosti davanja određene koncesije sa pokazateljima ostvarivanja javnog interesa, što ne mora posebno detaljno biti prikazano u dokumentima, kakve su strategije razvoja određenih oblasti.

4. Plan davanja koncesija mora sadržati detaljnu analizu opravdanosti davanja koncesije, koja će jasno pokazati koristi državnog budžeta ili budžeta lokalnih zajednica, kao i građana, od davanja koncesije, a koja će biti urađena od referentnog i nezavisnog stručnog tijela.

Predlagač izmjena Zakona o koncesijama predlaže u članu 7 (Obavještanje o predmetima i područjima koncesija) izmjenu stava 4 na način da glasi: „Planom davanja koncesija utvrđuju se područja – lokaliteti, odnosno oblasti u kojima će se davati koncesije, predmeti koncesija, analiza opravdanosti sa pokazateljima ostvarivanja javnog interesa davanjem koncesije i druga pitanja od značaja za donošenje plana.“

Prednji stav potrebno je jasnije definisati na način da bude propisano da sastavni dio godišnjeg plana davanja koncesija za određenu oblast moraju da budu detaljne analize opravdanosti za svaku lokaciju koja je navedena u planu, a koje su urađene od strane referentnog i nezavisnog stručnog tijela.

Takođe je prednje potrebno dopuniti i posebnim stavom, kojim će biti predviđeno da se referentno stručno tijelo bira u transparentnom i zakonitom postupku, koje provode nadležni organi zaduženi za pojedine oblasti dodjele koncesija.

5. Rokove trajanja koncesije treba značajno skratiti, jer je nedopustivo da se koncesija može dati na čak 90 godina.

Članom 8 (Rok trajanja koncesije) propisano je da se koncesija može dati na rok do 30 godina i rok do 60 godina, u zavisnosti od toga da li odluku donosi Vlada Crne Gore ili Skupština Crne Gore, te da se mogu produžiti za još polovinu prvobitno ugovorenog roka, što znači do čak 90 godina.

Prednje rokove je potrebno značajno skratiti, jer je nedopustivo da ugovor o koncesiji može trajati čak 90 godina, odnosno u periodu u kojem može na tržištu dolaziti do značajnih promjena u pogledu cijena, primjene novih tehnologija, ili generalno promjene objektivnih okolnosti koje mogu biti od značaja za koncesione ugovore.

6. Zakonom o koncesijama treba propisati da, u slučaju produženja roka trajanja koncesije, nadležni organ je obavezan da kompletnu dokumentaciju koju dostavi koncesionar objavi na sajtu, a u cilju potpune transparentnosti organizovati javnu raspravu.

Zakonom o koncesijama je potrebno propisati obavezu da nadležni organ, u slučaju kada koncesionar podnese zahtjev za produženje roka trajanja koncesije, odluku donosi nakon provedene javne rasprave, na kojoj će zainteresovani subjekti moći da dostave komentare, sugestije i primjedbe.

Nadležni organ će prethodno u transparentnom i zakonitom postupku izabrati referentno i nezavisno stručno tijelo, koje će procijeniti stepen ispunjenosti obaveza koncesionara iz ugovora o koncesiji, stepen povraćaja investicije i ostale relevantne pokazatelje.

Takođe, u cilju postizanja potpune transparentnosti, nadležni organ je dužan da javno objavi svu dokumentaciju na svojoj internet stranici i omogući da se zainteresovana javnost izjasni i uputi svoje komentare, sugestije i predloge, te tako utiče da odluka o produženom trajanju roka koncesije bude u najboljem javnom interesu.

7. U Registru ugovora o koncesijama potrebno je objavljivati sve zaključene ugovore, anekse ugovora i svu prateću dokumentaciju, koja je u vezi sa zaključenim ugovorima.

U cilju transparentnosti, Zakonom o koncesijama je potrebno dopuniti član 15 (Registar ugovora o koncesijama) na način što će posebnim stavom biti propisano da u Registru moraju biti javno objavljeni svi ugovori o koncesijama, aneksi ugovora, uključujući i svu prateću dokumentaciju, koja je u vezi sa zaključenim ugovorima.

8. Zakonom o koncesijama treba brisati stav kojim se postupak za davanje koncesija može pokrenuti na inicijativu zainteresovanog lica.

Članom 17 (Inicijativa za pokretanje postupka) stavom 1 je propisano: „Postupak za davanje koncesija pokreće nadležni organ izradom koncesionog akta, u skladu sa planom iz člana 7 ovog zakona“, a stavom 2 je propisano: „Postupak iz stava 1 ovog člana može se pokrenuti i na inicijativu zainteresovanog lica.“

Stav 2 je potrebno brisati, iz razloga što se koncesije daju u javnom interesu, pa shodno tome i inicijativu za njihovo pokretanje treba vezati za nadležne organe, a ne ostavljati mogućnost da privatni investitori, kojima je na prvom mjestu sticanje sopstvenog profita, pokreću takve projekte.

9. Uz koncesioni akt mora biti priložena analiza opravdanosti ostvarivanja javnog interesa davanjem koncesije sa alternativnim rješenjima, a javna rasprava mora obuhvatiti i tendersku dokumentaciju i nacrt koncesionog ugovora.

Neprihvatljiva je intencija predlagača izmjena Zakona o koncesijama da se iz člana 18 (Koncesioni akt) brišu stavovi koji propisuju da se uz koncesioni akt prilažu: -analiza opravdanosti ostvarivanja javnog interesa davanjem koncesije, sa pokazateljima da koncesija obezbjeđuje javni interes i analizom alternativnih mogućnosti pružanja usluga; -pokazatelji da planirana koncesija obezbjeđuje odgovarajuću vrijednost za uloženi novac; - analiza procjene i uravnoteženja rizika između koncedenta i koncesionara; -procjena potrebe učešća koncedenta u ulogu koncesionog društva (vrsti i obimu usluga).

Prednje stavove je potrebno zadržati kao zakonska rješenja, kako bi na taj način došlo do prave procjene potrebe davanja koncesije, a takođe je neophodno propisati da se uz koncesioni akt objavljuju i stavljaju na javnu raspravu i tenderska dokumentacija i nacrt koncesionog ugovora, kako bi zainteresovana javnost mogla da uputi komentare, primjedbe i sugestije, a sve u cilju postizanja najboljih rješenja u javnom interesu.

10. Zakonom o koncesijama je potrebno definisati da se stručna pravna i fizička lica za izradu predloga koncesionog akta i tenderske dokumentacije biraju u transparentnom i zakonitom postupku.

Predlagač izmjena Zakona o koncesijama članom 18 (Koncesioni akt) stavom 4 predlaže: „Nadležni organ može angažovati stručna pravna ili fizička lica na izradi ili za izradu predloga koncesionog akta i tenderske dokumentacije.“

Prednji stav je potrebno dopuniti na način da bude propisano da se stručna pravna ili fizička lica angažuju u transparentnom i zakonitom postupku, kako bi javnost imala punu informaciju o licima uključenim po određenim fazama koncesionog postupka.

- 11. Nedopustivo je iz sadržaja koncesionog akta brisati element „način određivanja tarifa za pružanje usluga“, te naročito brisati stav da koncesioni akt mora sadržati procjenu visine ulaganja u odnosu na vrijednost objekata, kada je predmet koncesije rekonstrukcija ili modernizacija postojećih objekata.**

Predlagač izmjena Zakona o koncesijama iz sadržaja koncesionog akta (Član 19) briše element „način određivanja tarifa za pružanje usluga“, što je neprihvatljivo, imajući u vidu da davanje koncesije može da bude vezano za subvencije koje izdvajaju poreski obveznici, te oni moraju imati punu informaciju o svim aspektima koncesionog aranžmana.

Pored toga, potpuno je neprihvatljivo da se predlaže brisanje dosadašnjeg stava 3 člana 19, koji glasi: „Ako je predmet koncesije rekonstrukcija ili modernizacija postojećih objekata, koncesioni akt sadrži i procjenu visine ulaganja koja se utvrđuje u odnosu na vrijednost objekata, čija je rekonstrukcija ili modernizacija predmet koncesije, kao i stanje objekta prilikom predaje objekta nakon isteka koncesionog roka.“ Na ovaj način se otvara mogućnost da se izbjegava prikaz ulaganja i drugih parametara, koji su značajni za odluke o dodjeli koncesija.

- 12. Neopravdano je zakonski ostavljati mogućnost da koncesioni akt sadrži raspoložive, a ne pouzdane podatke o geološkim istraživanjima, količinama i kvalitetu mineralne sirovine, koja je predmet koncesije za eksploataciju mineralne sirovine.**

Predlagač izmjena Zakona o koncesijama u dijelu sadržaja koncesionog akta (Član 19) predlaže stav: „Ako je predmet koncesije istraživanje i eksploatacija mineralne sirovine, koncesioni akt sadrži i raspoložive podatke o izvršenim geološkim istraživanjima i raspoložive podatke o utvrđenim količinama i kvalitetu mineralne sirovine, sa cijenama i načinom njihove dostupnosti.“

Iz prednjeg stava potrebno je brisati riječi „raspoložive“, jer koncesioni akt ne smije sadržati zastarjele i proizvoljne podatke o istraživanjima, količinama i kvalitetu mineralne sirovine, već pouzdane i realne, koje su rezultat referentnih analiza provedenih od stručnih organizacija.

- 13. Neopravdano je od davanja koncesije putem javnog oglasa izuzimati predmete javno-privatnog partnerstva, kada je za njihovu realizaciju potrebno steći pravo na korišćenje prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi ili drugih dobara od opšteg interesa u državnoj svojini.**

Predlagač izmjena Zakona o koncesijama kao novinu predviđa da se koncesija može dati i bez javnog nadmetanja na osnovu javnog oglasa radi „realizacije predmeta javno-privatnog partnerstva u skladu sa zakonom koji uređuje javno-privatno partnerstvo, kada je za realizaciju predmeta javno-privatnog partnerstva potrebno steći pravo na korišćenje prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi ili drugih dobara od opšteg interesa u državnoj svojini, koje je predmet utvrđivanja ovog zakona.“

Prednji stav je neopravdan, posebno iz razloga što se jedino u konkurentnom postupku dodjele koncesija putem javnih oglasa mogu postići najbolje ponude, odnosno benefiti za javne ponuđače, dok sa druge strane predloženo rješenje favorizuje privatne investitore, koji bi dobili koncesiju zahvaljujući odvojenom ugovoru o javno-privatnom partnerstvu.

- 14. Zakonom o koncesijama treba propisati da u slučaju realizacije koncesije od strane privrednog društva u kojem koncedent ima više od polovine akcija ili udjela, saglasnost za davanje koncesije treba da odobri Skupština Crne Gore.**

Predlagač izmjena Zakona o koncesijama kao novinu predlaže da se postupak javnog nadmetanja na osnovu javnog oglasa može isključiti radi „realizacije koncesije od strane privrednog društva koje koristi prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi i druga dobra od opšteg interesa za obavljanje djelatnosti, a u kome koncedent ima više od polovine akcija ili udjela ili više od polovine prava glasa ili ima pravo na izbor većine članova organa upravljanja ili lica koja su ovlašćena za zastupanje u skladu sa zakonom, ili odlučujući uticaj na upravljanje i vođenje poslova tog lica“, te da odluku o tome donosi koncedent.

Prednji stav je potrebno dopuniti na način da odluku donosi koncedent, uz saglasnost Skupštine Crne Gore, a prednje iz razloga veće kontrolne funkcije u odnosu na navedeni postupak.

15. Stav kojim se za korisnika koncesije može predvidjeti finansijska podrška treba brisati.

Iz Zakona o koncesijama treba brisati stav iz člana 21 (Javni oglas) koji glasi: „Javni oglas može da sadrži i ponudu finansijske podrške za obavljanje neprofitabilne i nedovoljno profitabilne djelatnosti od javnog interesa (plaćanje za vršenje djelatnosti od javnog interesa, davanje garancija, materijalna davanja, davanje donacija i slično).

Navedeno iz razloga što je neopravdano javnim pozivom uopšte predvidjeti dodjelu koncesije za obavljanje onih djelatnosti koje su neprofitabilne i nedovoljno profitabilne, te s tim u vezi podršku za privatnog koncesionara.

16. U dijelu razloga za nepodobnost za učešće u javnom postupku za dodjelu koncesije treba propisati da su to i situacije kada su odgovorno lice, ili njegov zakonski zastupnik pravosnažno osuđivani za krivična djela iz obavljanja profesionalne djelatnosti.

Član 23, koji se odnosi na Nepodobnost ponuđača, potrebno je dopuniti tako što će biti propisano da će ponuđač biti isključen iz postupka javnog nadmetanja za davanje koncesija kada je njegovo odgovorno lice, ili zakonski zastupnik pravosnažno osuđivan za krivična djela iz obavljanja profesionalne djelatnosti.

17. Zakonom o koncesijama treba propisati da se svi izvještaji tenderske komisije, odluka o izboru najpovoljnije ponude, kao i ponuda izabranog ponuđača obavljaju na internet stranici nadležnog organa, koji sprovodi postupak dodjele koncesije.

U cilju postizanja veće transparentnosti i prava javnosti da zna, članom 30 (Rang lista ponuđača) treba propisati da se izvještaji tenderske komisije, odluka o izboru najpovoljnije ponude, kao i ponuda izabranog ponuđača objavljuju na internet stranici nadležnog organa, koji sprovodi postupak dodjele koncesije.

18. U postupku davanja koncesije po skraćenom postupku treba brisati stav kojim je propisano da se ne mora sprovođiti javna rasprava.

Zakonom o koncesijama članom 40 (Skraćeni postupak – postupak davanja koncesije) je, pored ostalog, propisano da se za postupak davanja koncesija sa rokom do tri godine ne mora održati javna rasprava.

Stav da nije potrebno održati javnu raspravu treba brisati, jer je neprihvatljivo da se za dodjelu koncesije, makar i kraćeg roka, ne sprovodi obavezna javna rasprava, na kojoj će zainteresovani subjekti biti upoznati sa elementima koncesije i uticajima koncesione djelatnosti na okruženje.

19. Član kojim se postupak dodjele koncesije može pokrenuti na inicijativu zainteresovanog lica treba brisati.

Član 41 odnosi se na Inicijativu zainteresovanog lica i njime se daje mogućnost da zainteresovano lice može nadležnom organu podnijeti inicijativu za pokretanje postupka davanja koncesije.

Budući da se koncesije dodjeljuju radi ostvarenja javnog, a ne privatnog interesa, to kompletan član treba brisati, jer je nedopustivo da se daje prostor privatnim investitorima da oni pokreću postupke za dobijanje koncesije.

20. Neprihvatljivo je omogućavati ponuđaču da u svojoj ponudi podatke označi tajnom, jer se koncesija izdaje u javnom interesu i javnost mora imati potpunu informaciju o svim podacima.

Predlagač izmjena Zakona o koncesijama predlaže dopunu člana 42 (Prava učesnika u postupku javnog oglasa) stavom: „Nadležni organ ne smije objaviti podatke koje je ponuđač označio u ponudi kao tajne, osim ako drugačije nije predviđeno posebnim zakonom.“

Neprihvatljivo je omogućavati ponuđaču da u svojoj ponudi podatke označi tajnom, jer se koncesija izdaje u javnom interesu i javnost mora imati potpunu informaciju o postupku dodjele koncesije.

21. Svi izvještaji o realizaciji ugovora o koncesijama moraju biti javno objavljeni.

Predlagač izmjena Zakona o koncesijama u članu 49 (Praćenje izvršavanja ugovorenih obaveza) navodi novi stav prema kojem je „nadležni organ dužan da dostavlja polugodišnje Komisiji izvještaj o realizaciji ugovora o koncesiji, koji naročito sadrži podatke o: 1) dinamici realizacije koncesije; 2) izvršavanju ugovornih obaveza od strane koncesionara; 3) ostvorenoj proizvodnji; 4) plaćanju koncesione i drugih naknada od strane koncesionara; 5) postojanju eventualnog dospjelog duga po osnovu naplaćene koncesione naknade; 6) druge bitne podatke o izvršenju ugovora o koncesiji.“

Prednji član je potrebno dopuniti tako što će biti predviđena obaveza da se svi izvještaji o realizaciji ugovora o koncesiji javno objavljuju na internet stranicama nadležnih organa, koji sprovode postupak dodjele koncesije.

22. Zakonom o koncesijama je potrebno predvidjeti da se prenos ugovora o koncesiji može odobriti samo izuzetno, a nikako da postane pravilo.

Član 52 odnosi se na Prenos ugovora o koncesiji, a pomenuti član je potrebno dopuniti stavom, kojim će biti propisano da se prenos ugovora o koncesiji može odobriti samo izuzetno, a sa ciljem da ova praksa ne bi postala pravilo. Takođe, treba izbjeći situacije kada se ponuđač može pojaviti u javnom postupku, bez stvarne namjere da se bavi koncesionom djelatnošću, već da bi kasnije prenio koncesiju na subjekta koji nije učestvovao u postupku dodjele koncesije.

23. Zakonom o koncesijama potrebno je propisati da će nakon usvajanja zakonskih izmjena biti pokrenuta procedura za izmjenu uredbe o načinu obračuna koncesione naknade, koja će biti stavljena na javnu raspravu.

Budući da je važeći Zakon o koncesijama donijet davne 2009. godine, te da je praćen uredbom o načinu obračuna koncesionih naknada, potrebno je predvidjeti da će nakon usvajanja zakonskih izmjena biti utvrđena nova uredba o obračunu koncesionih naknada, koja će prethodno biti stavljena na javnu raspravu. Prednje iz razloga kako bi se revidirali kriterijumi za obračun koncesione naknade, naročito u svjetlu činjenice da su iznosi koncesionih naknada koji se plaćaju državnom budžetu izuzetno niski.

ISTRAŽIVAČKI CENTAR MANS

Koordinator Ines Mrdović

Ines Mrdović

Podgorica, 20. jun 2018. godine