

STUDIJA SLUČAJA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Gradski prevoz u Beogradu (1997-2017)

1. Pojam javno-privatnog partnerstva (JPP)

Javno privatna partnerstva (JPP) su oblik ugovorne saradnje javnog sektora sa privatnim sektorom, gde privatni sektor projektuje, finansira, gradi, upravlja i održava neki infrastrukturni projekat od javnog značaja, a samim tim i preuzima većinu rizika. Za to dobija naknadu od javnog sektora, ili mu je omogućeno da naplaćuje uslugu od krajnjih korisnika, a deo profita vraća javnom sektoru. JPP ima smisla kada je cena preuzetih rizika od strane privatnog sektora niža nego da tim rizicima upravlja javni sektor u slučaju sopstvene izvedbe projekta. Tada se kaže da JPP daje „vrednost za novac“.

JPP doživljavaju ekspanziju sa krizom socijalne države blagostanja u razvijenim kapitalističkim zemljama 80-ih godina 20. veka. Državna potrošnja u razvijenim zemljama rapidno je uvećavana od 10-ak % BDP pre Drugog svetskog rata, pa do preko 50% BDP do 90-ih godina, što pokazuje preterani rast birokratije i javnih činovnika, preteranu regulaciju i mešanje države u privredu, što je svugde gde se dogodilo proizvelo krizu javnog duga i nedostatak javnih sredstava u budžetu za infrastrukturna ulaganja. U prevodu – država je previše trošila za održavanje same birokratije, stope privrednog rasta su padale i budžet se sporije punio, dok se paralelno sa tim društvo sve brže razvijalo, pa su i potrebe za infrastrukturnim ulaganjima bivale sve brže i veće.

U takvoj situaciji, najrazvijenije države zapada pribegle su delimičnom povlačenju države iz privrede, privatizaciji državnih monopolskih preduzeća i sektora i angažovanjem privatnog kapitala za realizaciju infrastrukturnih projekata od javnog značaja kroz javno-privatna partnerstva.

Osim u najrazvijenijim država, danas se JPP model primenjuje gotovo u celom svetu. Rizici za neuspeh JPP modela zavise isključivo od javnog sektora. Ako država nema stabilan, jak i nezavisan pravosudni sistem, slobodno tržište i ne pati od preterane regulacije države u privredi, JPP mogu da daju odlične rezultate. Ako je situacija obrnuta, JPP predstavljaju način zloupotrebe, gde se državni monopoli preko korupcije u javnom sektoru transformišu u privatne monopole, od kojih korist imaju samo učesnici u tom poslu – politički vrh u javnom sektoru i njihovi poslovni partneri u privatnom sektoru. Na gubitku su poreski obveznici, odnosno svi ostali građani, korisnici javnih usluga.

2. JPP u Srbiji pre i posle Zakona o JPP i koncesijama

U Srbiji je tek decembra 2011. usvojen zakon koji se posebno bavi JPP. Reč je o Zakonu o JPP i koncesijama.¹ Ubrzo, februara 2012, oformljena je i Komisija za JPP kao vladino telo zaduženo za JPP. Paralelno sa Zakonom o JPP, izglasan je i povezani Zakon o komunalnim

¹ Zakon o JPP i koncesijama, Sl. glasnik RS, br. 88/2011

delatnostima², a godinu dana kasnije i Zakon o javnim nabavkama³. Naredne godine donešena je Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu⁴ i Pravilnik o načinu vođenja i sadržini Registra javnih ugovora.⁵

Međutim, i pre posebnog zakona o JPP, postojao je zakonski okvir koji je omogućavao uspostavljanje saradnje javnog sa privatnim sektorom na osnovu starih Zakona o koncesijama (2003.) i Zakona o komunalnim delatnostima (1997.), ali bez mnogo uspeha.

Gotovo sve koncesije iz perioda do 2012. godine (4 od 5) su raskinute, dok su JPP uspostavljena u oblastima upravljanja otpadom (15), distribucije gasa (7), javnog prevoza (3) i parking servisa (3).⁶ Nema JPP u oblastima u kojima su ona česta u svetskoj praksi - vodosnabdevanje, grejanje, kanalizacija, putna infrastruktura itd. Dominiraju institucionalna JPP, što u svetu gotovo ne postoji u praksi.

Ovakva situacija JPP tržišta u Srbiji pre 2012. godine i donošenja Zakona o JPP i koncesijama upućuje na nekoliko zaključaka.

Mali broj aranžmana i to u oblastima gde su po prirodi posla projekti male vrednosti, znači da privatni sektor nema pravnu sigurnost da preuzima rizike ozbiljnijih projekata, a da javni sektor nema kapacitet da pokrene veće projekte. Opređenije za IJPP formu znači da lokalne vlasti nisu imale zakonsku mogućnost da samostalno dodeljuju koncesije, pa su osnivale zajednička privredna društva sa privatnim partnerima. Nepostojanje registra i praćenja ugovaranja i efekata JPP na lokalnom i državnom nivou dodatno je doprinelo nerazvijenosti i neuspehu JPP tržišta do 2012. godine u Srbiji.

Kada se zna da od 2012, pa do sredine 2017. godine, i pored Zakona o JPP i koncesijama, osim 48 odobrenih predloga JPP od strane Komisije za JPP, praktično nema nijednog ozbiljnijeg JPP ugovora koji je uspešno realizovan, možemo zaključiti, kao i u bezbrojnim drugim sektorima javne uprave, da sami zakoni nisu dovoljni. Srbija nema plodno tle na kojem bi bilo kakav zakon mogao da se primi, sprovede i da rezultat. To tle podrazumeva uređen i nezavisan pravosudni sistem i tržište oslobođeno državne (pre)regulacije, na kojem učesnici imaju okruženje koje podstiče poslovnu konkurenciju i fiskalni federalizam (poresku konkurenciju).

Malobrojna iskustva sa JPP aranžmanima prisutna su isključivo na lokalnom nivou. Na nacionalnom nivou nema realizovanih javno-privatnih partnerstava, jer je sama izvršna vlast u Zakonu o JPP i koncesijama (čl. 3) izuzela od zakona „njihove poslove“, odnosno međudržavne sporazume i ugovore. U prevodu, Vlada Srbije može direktnom pogodbom da sprovede bilo koji projekat u formi međunarodnog sporazuma, bez obaveza raspisivanja tendera i objavljivanja ugovora. Na taj način je aktuelna vlast izuzela samu sebe od bilo kojeg zakona, pa su pokrenuti očigledno štetni projekti Beograd na vodi, JAT, Sartid, itd.

Do 2012. godine, glavna prepreka bila je komplikovana i dugotrajna procedura dodeljivanja koncesija, za koju je u najidealnijim uslovima bilo potrebno više od 365 dana. Primer je neuspela koncesija za deponiju u Vinči, gde se koncesioni postupak odvijao preko tri godine,

² Zakon o komunalnim delatnostima, Sl. glasnik RS, br. 88/2011

³ Zakon o javnim nabavkama, Sl. glasnik RS, br. 124/2012

⁴ Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu, Sl. glasnik RS, br. 47/2013

⁵ Pravilnik o načinu vođenja i sadržini Registra javnih ugovora, Sl. glasnik RS, br. 57/2013

⁶ Ljiljana Brdarević: Motivi lokalne vlasti za uspostavljanje JPP, Časopis za javnu politiku *Polis*, br.2, SKGO, 2012, str. 36

da bi na kraju bio prekinut do daljnog. I od preostale četiri koncesije na republičkom nivou od 2000. godine u oblasti rudarstva i izgradnje autoputeva, samo jedna je realizovana - koncesija za eksploataciju i istraživanje bornih ruda, data multinacionalnoj kompaniji *Rio Tinto*, dok su preostale koncesije raskinute. Neuspešno su završeni tenderi za koncesije za izgradnju autoputa Horgoš – Požega i terminala za prtljag na Beogradskom aerodromu.

Na lokalnom nivou, JPP su sklapana u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima.⁷ Tadašnji zakon je regulisao tri vrste komunalnih delatnosti:⁸

- komunalne delatnosti koje su prirodni monopoli: vodosnabdevanje, odvod i prečišćavanje vode, proizvodnja i distribucija tople vode i pare i prevoz putnika u šinskom gradskom saobraćaju;
- obavezne komunalne delatnosti: prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju, održavanje čistoće u gradovima i naseljima, izgradnja i održavanje deponija, uređenje i održavanje parkova, zelenih i rekreacionih površina, održavanje ulica, puteva i drugih javnih površina u gradovima i drugim naseljima, javna rasveta, uređivanje i održavanje grobalja i sahranjivanje;
- fakultativne komunalne delatnosti: njih određuje i reguliše odluka Skupštine lokalne samouprave (dimničarske usluge, javni toaleti, kupatila, kafilerije, parkinzi, pijace, česme i bunari i ostale komunalne delatnosti od lokalnog interesa).

U oblasti prirodnih monopola moguće je dodeliti samo koncesiju, što je regulisao Zakon o koncesijama iz 2003. godine. Za obavljanje obaveznih i fakultativnih komunalnih delatnosti, lokalna samouprava je dužna da formira JKP, ali delatnost može poveriti privatnom partneru na rok od 5-25 godina. U slučaju fakultativnih delatnosti, nakon isteka roka povraćaja sredstava uloženi u osnivanje JKP (5-25 god.), lokalna samouprava mora da raspiše konkurs za obavljanje te delatnosti na kojem i sama učestvuje sa ostalim zainteresovanim ponuđačima.⁹

Praksa je pokazala da je zakonski okvir prepun praznina i nedorečenosti kada su u pitanju mogućnosti za uspostavljanje JPP.

Prvi problem je nepostojanje zakonske obaveze za javnog partnera da pripremi studiju izvodljivosti JPP (analiza troškova i koristi). Time ne postoji uvid u procenu prihoda i rashoda projekta, izvora i strukture finansiranja, perioda povraćaja ulaganja, procenu očekivane dobiti itd.

Drugi problem je nepostojanje regulacije načina izbora privatnog partnera, čime se krše osnovni principi konkurencije, transparentnosti i jednakosti u postupcima javnih nabavki, na kojima počiva zakonodavstvo EU u pogledu javnih nabavki, a čemu verbalno teži i Vlada Srbije. Naime, zakon je dopuštao da javne vlasti ne moraju da raspisuju tender za pronalaženje strateškog investicionog partnera radi osnivanja zajedničkog preduzeća.¹⁰ Time je bio otvoren prostor za pregovaranje sa jednim partnerom, što podrazumeva širok manevarski prostor za direktne pogodbe i korupciju. Ovakvu mogućnost dala je odredba Zakona o komunalnim delatnostima koja dopušta direktne pregovore u izuzetnim slučajevima koji, međutim, uopšte nisu definisani, pa je izuzetak u praksi postao pravilo.

⁷ Zakon o komunalnim delatnostima, Sl. Glasnik RS br. 16/97

⁸ Ibid. čl.4

⁹ Zakon o komunalnim delatnostima, Sl. Glasnik RS br. 16/97, čl.11

¹⁰ Ibid. čl.12

Treći problem je potpuno odsustvo regulacije obavezne sadržine ugovora (osim u slučaju koncesija koje su bile regulisane po tom pitanju). Tako je otvoren prostor za štetne ugovore po javni sektor koje su izrađivali privatni partneri, nesmetano prebacujući sve rizike na javni sektor. Zaštita manjinskog partnera u mešovitom privrednom društvu (tj. javnog sektora) bila je veoma oslabljena, bez mehanizama uticaja na donošenje poslovnih odluka, realizaciju projekta, nadzor poslovanja i praćenje kvaliteta isporuke usluge krajnjim korisnicima. Ovaj problem je posledica nedostatka odredbi u Zakonu o komunalnim delatnostima koje propisuju primenu Zakona o javnim nabavkama i Zakona o koncesijama u smislu uslova i načina sprovođenja javnog konkursa, već je ostavljena mogućnost da lokalna samouprava samostalno određuje tendersku proceduru.¹¹ Dakle, na postupak dodele ugovora u Zakonu o komunalnim delatnostima ne primenjuje se Zakon o javnim nabavkama, jer on reguliše samo tradicionalne javne nabavke usluga i dobara, niti Zakon o koncesijama, koji reguliše postupak dodele koncesija, a ne poveravanje komunalnih delatnosti. Otuda prostor da javni sektor raspiše tender za dodelu komunalnih delatnosti bez jasnih rokova, javnog oglašavanja, sadržaja konkursne dokumentacije i bez jasnih kvalifikacionih uslova za ponuđače. Time je zagarantovana šteta po javni interes i korupcija čelnika opštine.

Četvrti problem predstavlja kontrola povećanja cena komunalnih usluga, koja je ograničena Memorandumom o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici, koji Vlada izdaje svake godine i kojim ograničava povećanje cena komunalnih usluga do maksimalnog iznosa projektovane inflacije za narednu godinu. Takva kontrola cena odbija investitore.

Peti problem je mogućnost da javni partner bez ikakve naknade preda privatnom partneru celokupnu imovinu preduzeća (prava korišćenja zemljišta i objekata, mašine, oprema, vozni park, itd.). Ta sredstva se ne upisuju kao osnivački kapital u novo mešovito preduzeće, nema nikakve procene, niti saglasnosti Republičke direkcije za imovinu. Tako se direktnom pogodbom rukovodstva JKP sa lično odabranim privatnim partnerom praktično može otuđiti kompletno javno preduzeće bez ijedne posledice.

Na kraju, pristup javnosti ovakvim aranžmanima je zatvoren i oni se smatraju poslovnom tajnom. Nema mogućnosti da se upoređi koliko bi projekat JPP koštao da ga realizuje javni sektor, niti koliki je trošak ukupnog životnog veka projekta JPP.

Vlast je, kako se jasno vidi, pravila zakone po svojoj meri, da bi njihovom zloupotrebom, pod prividom zakonitosti, sprovodila štetne projekte lično se bogateći i paralelno sa tim uništavajući državu. Poslednjih decenija se suštinski ništa nije promenilo u sistemu državnog uređenja Srbije – visoko centralizovane partokratije. U sledećim odeljcima će se ova teza dokazati na primeru tridesetogodišnjeg sistematskog uništavanja jednog od najstarijih javnih preduzeća – Gradskog saobraćajnog preduzeća Beograda.

¹¹ Ibid. Uopšte, kada se i površno pogleda stari Zakon o komunalnim delatnostima, očigledno je da je pisan upravo da bi se napravio prostor za zloupotrebe. Tekst zakona je na svega 8 stranica u 30 članova i deluje neozbiljno. To pokazuje nameru Vlade da zloupotrebljava svoj položaj, praveći zakone po meri partijsko-prijateljskih prioriteta i odnosa, omogućavajući rent-seeking na najvišem nivou. Na žalost, od 1997 do danas malo se toga promenilo jer i poslednji Zakon o JPP ima slične osobine (pomenuti čl. 3 aktuelnog Zakona o JPP i koncesijama).

3. Javno-privatna partnerstva u javnom prevozu u Beogradu pre Zakona o JPP

Privatni prevoznici su se pojavili u Beogradu još 1997. godine, jer GSP nije imao finansijske kapacitete da prati rast tražnje za javnim prevozom usled povećanja broja stanovnika. Privatni prevoznici su prevozili putnike po svojim cenama. Od 2005. godine, situacija se menja tako što se između nezavisnih privatnih prevoznika i GSP (kao javnog sektora) uspostavlja javno-privatno partnerstvo čiji je cilj zajednički tarifni sistem.

Cilj JPP bio je bolji kvalitet i proširenje infrastrukture usluga javnog prevoza, bez troška za GSP. Učesnici u JPP bili su Direkcija za javni prevoz Beograda i privatni prevoznici. Ugovor između javnog i privatnog partnera je ugovor o poveravanju obavljanja usluga na 7 godina (menadžerski ugovor). Cene je formirao javni partner, kao i kontrolu izvršenja ugovora. Međutim, negativna strana ovog JPP jeste komercijalni rizik, koji je, suprotno svetskoj praksi, ostao na strani javnog sektora. Tako javni sektor preuzima garancije za nivo prihoda privatnog partnera, što je direktno subvencionisanje privatnog partnera i gubitak za javni sektor, dok privatni partner ima zagantovan profit bez obzira na broj prevezenih putnika.

Glavni kriterijum odabira privatnog partnera bila je finansijska sposobnost da obezbedi vozni park predviđen tehničkom specifikacijom. Prihodi se generišu iz integrisanog sistema naplate, prodaje karata u vozilima i subvencija iz budžeta grada do nivoa garantovanog prihoda. Tako je ključni rizik tražnje ostao na strani javnog sektora. Privatni partner je samo imao obavezu da nabavi vozila propisanog kvaliteta i da prevozi putnike. Kontrolu kvaliteta usluge koju pruža privatni partner vrši Direkcija za javni prevoz, ili taj posao može da poveri trećoj strani. Privatni partner ne može da raskine ugovor pre isteka, dok javni partner to može ukoliko utvrdi kršenje ugovornih obaveza.

Ovakav ugovor o JPP ne bi bio zakonit u zemljama EU, niti bi mogao da se ne uknjiži kao rashod i ostane van bilansa budžeta grada jer je suprotan Eurostatovim pravilima o knjiženju JPP projekata.¹² Pravila kažu da kada rizik izgradnje snosi privatni sektor (izgradnja je u ovom slučaju ekvivalent nabavci novih vozila), a rizik tražnje i dostupnosti javne usluge snosi javni sektor, tada projekat ulazi u rashodnu stranu budžeta javnog sektora.

Očigledno je reč o štetnom ugovoru, gde su čelnici gradske vlasti u dogovoru sa privatnim prevoznicima putem korupcije sistematski pljačkali budžet grada Beograda i sve Beograđane. Naredne vlasti su samo usavršile metode pljačke novca Beograđana.

¹² Knjiženje JPP projekata regulisano je od 1995. godine Evropskim računovodstvenim sistemom (eng. *European System of Accounts 1995 - ESA95*). ESA95 primenjuju sve članice EU, a zadaje ga Eurostat.

Ako javni sektor snosi rizik izgradnje, projekat je deo rashodne strane budžeta. Ako su u JPP modelu rizik izgradnje, nekad i rizik tražnje i dostupnosti javne usluge na strani privatnog sektora, projekat tada ne ulazi u budžetske rashode javnog sektora. Međutim, u varijanti kada rizik izgradnje snosi privatni sektor, a rizik tražnje i dostupnosti javne usluge javni sektor, tada projekat ulazi u rashodnu stranu budžeta javnog sektora.

Ako projekat ulazi u budžet, tada se kapitalna vrednost projekta (dug koji je potreban da bi se realizovao projekat) knjiži kao kapitalni trošak u prvoj godini operativnosti projekta, a kamata, servis i gubici (deprecijacija) knjiže se kao resorna potrošnja svake godine kada se izvrši unitarno plaćanje privatnom partneru.

Ako projekat ne ulazi u budžet, tada nema uticaja na budžet za kapitalnu potrošnju ministarstva u prvoj godini operativnosti projekta. Celokupna unitarna plaćanja (kamate, servis i otplata duga) knjiže se kao resorni trošak svake godine.

3.1 BUSPLUS projekat

Nakon ovog modela, sledeće JPP bio je projekat Busplus, gde je ugovor sklopljen 20. septembra 2010. godine, godinu dana pre donošenja Zakona o JPP i koncesijama. Zbog prethodno opisanog lošeg pravnog okvira koji je dopuštao netransparentan i nekonkurentan odabir partnera, upravo se to desilo sa JPP Busplus.

Ideja o novom sistemu naplate karata potekla je još 2007. godine, ali je tek u junu 2010. godine gradonačelnik Beograda Dragan Đilas odobrio raspisivanje tendera za sistem naplate karata i upravljanje vozilima u javnom prevozu. Ideja je bila sklapanje JPP, a u javnosti se ideja pravdala razlogom da će JPP omogućiti da grad ne ulaže ništa u sistem.

Problem je što Direkcija za javni prevoz nije izradila studiju opravdanosti projekta JPP, poslovni plan, analizu stanja pre ugovaranja JPP, analizu sprovođenja JPP i analizu podele rizika i ulaganja.¹³ Sa druge strane, iskorišćen je nedostatak regulacije postupka poveravanja poslova privatnom sektoru u oblasti komunalnih delatnosti u Zakonu o komunalnim delatnostima, a koji zaobilazi regulaciju tenderskih procedura Zakona o javnim nabavkama i Zakona o koncesijama i ostavlja mogućnost direktnog pregovaranja.

Tako je privid transparentnosti i konkurentnosti postignut raspisivanjem javnog konkursa koji je, međutim, sproveden ne po Zakonu o javnim nabavkama ili koncesijama, već prema gradskoj Odluci o javnom linijskom prevozu putnika na teritoriji grada Beograda iz 2009. godine. Tako je omogućen niz nepravilnosti u procedurama raspisivanja poziva na tender, rokovima za izvođenje radova, kriterijumima izvođenja, kvalifikacijama učesnika, itd.

Na primer, suprotno tadašnjem Zakonu o javnim nabavkama, tenderska dokumentacija i uslovi konkursa za Busplus objavljeni su samo na srpskom jeziku, bez elektronske verzije. Sve prijave su se primale isključivo na ćirilici, a ponuđač je morao fizički da dođe u Direkciju i preuzme dokumentaciju. Čak 10 domaćih i stranih kompanija se žalilo Direkciji i tražilo pojašnjenja i produžetak roka prijave za dva meseca, ali su svi odbijeni. Iako je Direkcija konkurs nazvala „međunarodnim“, konkursna dokumentacija od nekoliko stotina stranica bila je samo na ćirilici. Od 10 žalbi na konkurs, polovina su bile strane kompanije koje fizički nisu mogle da u zadatom roku od dva meseca lično preuzmu dokumentaciju, prevedu je na svoj jezik, popune, ponovo prevedu na srpski i lično je predaju u ćirilichnoj verziji. Konkurs takođe nije međunarodno objavljen, već samo u Službenom glasniku, na sajtu Gradske uprave i dnevnim novinama.

Dodatne sumnje o nameštanju tendera potkrepljuje i krajnji ishod: od 51 firme koja je otkupila dokumentaciju, stigle su samo tri ponude, od kojih su dve bile očigledno nevažeće.¹⁴ Posao je dobio srpsko-turski konzorcijum *Apex Solution Technology* iz Beograda, koji čine tri firme – “Kentkart” grupa sa sedištem u Istambul, “Lanus” iz Beograda i “Apex Solution Technology”, takođe iz Beograda.

¹³ Transparentnost Srbija: *Medijski eksponirani slučajevi JPP*, TS, 2014. str 13.

¹⁴ Firma *Dialog* iz Beograda nije podnela u prijavi nijedan obrazac, već samo par osnovnih dokumenata o preduzeću, dok je firma *Novatronic* iz Novog Sada predala otvorenu kovertu sa propagandnim materijalom firme.

„Apex solution technology“, koji je na konkursu bio predstavnik konzorcijuma u većinskom je vlasništvu „Lanusa“, koji poseduje 90 odsto kompanije. Ostatak „Apex solution technology-a“ nalazi se u vlasništvu jedne od firmi iz „Kentkart“ grupe. Iza sve tri firme kriju se isti vlasnici, koji papirološkom „gimnastikom“ prikrivaju pravi odnos vlasništva. Na primer, samo u jednom danu u julu 2013. godine, vlasnička struktura „Apex-a“ dva puta je menjana u APR-u. Na sajtu Agencije za privredne registre ujutru su kao članovi društva navedeni „Lanus“ sa 45 odsto i „Kentkart“ sa 55 odsto udela, da bi se već posle podne pojavio i treći vlasnik - Sava Terzić. On je preuzeo od „Lanusa“ 24 odsto, dok je pomenuta firma ostala u igri sa 21 odsto udela. „Apeks“ je objavio da je većinski vlasnik firme postala kompanija iz Turske, međutim, Agencija za privredne registre odbila je prijavu zbog neurednih ugovora o prenosu vlasništva.

Bilo je dovoljno manje od 24 sata da se propusti isprave i da prijava ipak bude prihvaćena. Ovakve promene udela i česta izmena vlasničke strukture preduzeća pokazuju da osim zvaničnih i vidljivih firmi, u igri učestvuju i druga preduzeća koja se ne pominju. Stvaranjem komplikovanog lanca vlasništva otežava se pristup toku kapitala i skrivaju se pravi vlasnici.

U saopštenju koje je „Apeks“ poslao medijima, kao prethodni većinski vlasnik pominje se „Proceskom“. Ova firma je preko „VP tim sistema“ vlasnik „Lanusa“, ali se ne pominje nigde u prijavi „Apeksa“ koju je usvojila Agencija za privredne registre.

Sam Sava Terzić javnosti je poznat kao direktor „Certusa“. Iako se u poslu oko „Busplusa“ pojavljuje kao nezavisna, treća strana, od ranije se dovodi u vezu sa „Lanusom“. Po podacima Agencije za privredne registre, „Certus“ je firma u likvidaciji, a likvidacioni upravnik je upravo Sava Terzić. Na osnovu podataka Narodne banke Srbije, na ime ove firme otvoreno je šest računa u četiri banke i svi su uključeni u platni promet.

U trenutku kada je Grad Beograd potpisao ugovor sa konzorcijumom, u septembru 2010. godine, firma „Apex solution technology“ imala je samo jednog zaposlenog i osnovni kapital od 500 evra. Interesantno je da su pomenute dve firme sa nevažećim ponudama ubrzo nakon potpisivanja ugovora postale partneri-podizvođači Apex-a u poslu. Firma „Novatronic“ iz Novog Sada, koja je na konkurs umesto ponude poslala propagandni materijal firme, naknadno je angažovana od strane „Apex solution technology-a“ kao dobavljač.

Prema ugovoru, posao je zaključen na period od deset godina, nakon čega sistem Busplus postaje vlasništvo Grada Beograda.

Nakon četiri godine, Grad dobija pravo da otkupi sistem po ceni od 5,6 miliona evra.

Vrednost sistema Busplus prodaje karate koji instalira privatni partner iznosi 12,153 miliona evra (bez PDV). Od naplate karata se prikupi mesečno oko 4.5 miliona evra, što znači da privatni partner zaradi oko 400.000 evra mesečno. Privatnom partneru pripada 8,53% prihoda od naplaćenih karata. Rok za instaliranje sistema bio je 15 meseci.

Glavo pitanje zbog kojeg je i sklapano JPP - povećanje prihoda i nivoa naplate karata za prevoz, u samom ugovoru nije rešeno. Naime, ugovor precizira isključivo pitanje obima naplate u probnom periodu, pre instaliranja sistema. U tom periodu (1-3 meseca) potrebno je ostvariti 60% naplate iz istog perioda u prošloj godini. Dakle, ugovor ne precizira nivo naplate koji bi pokazao da je Busplus sistem efikasniji od prethodnog, a JPP je sklopljeno da bi sistem bio efikasniji.

Čim je smenjen Drgan Đilas sa mesta gradonačelnika, Privremeni organ je započeo proces raskida ugovora sa željom da Busplus otkupi grad Beograd.¹⁵ Nakon mesec i po dana pregovora sa „Apex-om“, gradonačelnik Siniša Mali saopštio je da su pregovori o otkupu Busplusa propali i 3. aprila 2014. godine je izdao nalog Sekretarijatu za saobraćaj i Direkciji za javni prevoz da pripreme dokumentaciju za tender za izbor novog operatera sa kojim bi grad Beograd kreirao sistem na „potpuno novim osnovama“.¹⁶ Pritom nije urađena studija isplativosti isplaćivanja pune cene sistema „Apex-u“, organizovanja novog sistema i troška sudskog spora po budžet grada. Na kraju je menadžment Beograda odlučio da sačeka da ugovor istekne, pa da vidi šta će dalje. U prevodu, da smisli „svoju kombinaciju“.

3.2 Efekti BUSPLUS projekta

Glavni efekti uvođenja Busplus sistema trebali su da budu zadovoljni putnici, povećanje bezbednosti i smanjenje troškova funkcionisanja javnog prevoza.

Kada je 2010. „Apeks“ izabran da rukovodi kontrolom i prodajom karata u javnom prevozu, Direkcija je poslala Gradskoj upravi Izveštaj sa opisanim „očekivanim efektima uvođenja novog sistema“. Među njima su na prvom mestu “zadovoljni putnici” i “podizanje nivoa bezbednosti vozača i putnika”.

Rezultati saradnje između javnog i privatnog partnera govore suprotno od zacrtanih ciljeva. Stvorena je tenzija između korisnika i prožaoaca usluga zbog pooštrenih kontrola, pokušaja uvođenja ulaska samo na prednja vrata vozila, nasilja od strane kontrolora, komunalnih policajaca i samih građana. Na Fejsbuku postoji minimum pet grupa protivnika Busplusa sa više od 20 hiljada članova, građani se organizuju i preko interneta obaveštavaju jedni druge o tome kako izbeći kontrolore. Stalne izmene načina rada kontrolora i izjave zvaničnika Beograda ukazuju da građani masovno izbegavaju da plate prevoz.

Sledeća stavka na spisku planiranih efekata novog sistema bila je “smanjenje troškova funkcionisanja sistema prevoza”, dok je gradonačelnik Beograda najavljavao „drastičan rast prihoda“ koji će dovesti do pada cene prevoza.

U praksi je već posle godinu dana rada Busplus sistema pad prodaje karata bio 20%, a gradonačelnik Đilas je rešenje video u uvođenju čak 2.000 kontrolora u autobuse i ulazak samo na prednja vrata.

Međutim, u budžetu Beograda za 2013. godinu, troškovi javnog prevoza nisu umanjeni, već su povećani. Beograd je 2013. dotirao GSP sa tri milijarde dinara, što je čak 50% više nego 2011. godine. I privatni prevoznici su iz budžeta uzeli milijardu dinara više nego što su dobili pre uvođenja Busplusa.

Na sve ovo, javni prevoz u Beogradu je poskupeo u oktobru 2012. godine, osam meseci nakon uvođenja Busplusa.

¹⁵ Posebno je pitanje ovlašćenja Privremenog organa, koji bi trebalo da obavlja samo tekuće i neophodne poslove upravljanja gradom.

¹⁶ Transparentnost Srbija: *Medijski eksponirani slučajeve JPP*, TS, 2014. str 16.

Rezime: samo godinu dana od uvođenja Busplus-a, građani Beograda su bili svedoci loše naplate karata, tuča kontrolora i komunalnih policajaca sa putnicima, demoliranja validatora i protesta protiv Busplusa. Budžet Beograda za 2013. godinu odobrio je GSP-u subvencije koje su tri milijarde dinara veće nego u 2011. godini – pre Busplusa. GSP je nakon startovanja Busplusa raspolagao sa oko 1.200 vozila, od čega su 850 autobusi, prosečne starosti oko devet godina. Svakoga dana GSP ima oko 390 isključenja svojih autobusa iz saobraćaja, uglavnom zbog kvarova. Uvid u ove podatke omogućen je tek nakon žalbe istraživačkih novinara CINS-a i BIRN-a Povereniku za informacije od javnog značaja, jer je GSP odbio da ih objavi. GSP postoji 125 godina, a poslednjih decenija je sistematski uništavan, kao i sva druga državna preduzeća.

Ne postoje transparentni podaci koliki deo novca od naplate karata dobija GSP. Uprava Direkcije za javni prevoz odbija da razgovara sa novinarima, već prihvata samo komunikaciju mejlom. Na mejlove ne odgovara, ili odgovara posle 10 i više dana sa namerno nepotpunim informacijama.

Nemoguće je saznati kako funkcioniše podela prihoda od prodaje karata između GSP-a, privatnih prevoznika i firme „Apex Solution Technology“, koja je zadužena za rukovođenje Busplus sistemom. Menadžment GSP-a upućuje na Direkciju za javni prevoz i obrnuto. S obzirom na to da su kadrovi menadžmenta oba javna preduzeća uvek politički, ne čudi zašto se kriju informacije. Javna preduzeća su glavni izvor finansiranja političkih stranaka. Razlika između socijalizma Tita i Miloševića i „demokratskih promena“ posle 2000. godine jeste samo u tome što je napravljen privid promena nameštanjem privatizacija ili JPP politički podobnim privatnim firmama uz zadržani osnovni cilj – izvlačenje novca poreskih obveznika zarad ličnog bogaćenja političke elite koja upravlja sistemom.

Od visine procenta prihoda od prodaje karata zavisi koliko GSP troši novca iz budžeta Beograda. GSP ima integrisani tarifni sistem (ITS), koji je 2004. ozvaničen od strane Skupštine grada. ITS predstavlja sistem naplate javnog prevoza putnika.

Prema njemu je utvrđena raspodela prihoda od prodaje karata između GSP-a i privatnih prevoznika. ITS je podeljen na dva dela. Prvi tarifni sistem ili ITS1 obuhvata linije gradskih opština Beograda, gde saobraćaju i privatnici i GSP, pa dele zaradu prema ostvarenim kilometrima i broju mesta u vozilima. Drugi sistem, ili ITS2, odnosi se na prevoz putnika na prigradskim i lokalnim linijama, za šta su zaduženi samo privatni prevoznici.

Uvođenjem Busplus-a, od februara 2012. godine, kada je u Beogradu počela upotreba elektronskih karata, 8,53 odsto prihoda po Ugovoru o uspostavljanju sistema Busplus pripada privatnoj firmi „Apex“.

U finansijskom izveštaju GSP-a za 2011. godinu piše da je udeo GSP-a „oko 75 odsto ukupnog prihoda ITS-a“. Tadašnji direktor GSP-a, Nebojša Čeran (bivši direktor Kolubare i kadar DS) u intervjuu za CINS i BIRN delimično je potvrdio ovu informaciju. Rekao je da „misli“ da GSP-u pripada oko 75 odsto, ali da nije siguran i uputio na Direkciju.

Direkcija objašnjava da „Kada se posmatra celokupan sistem, na celoj teritoriji grada Beograda, GSP-u pripada oko 61% od ukupnog prihoda od prodaje karata u oba tarifna sistema. U prvom tarifnom sistemu GSP-u pripada oko 75% zavisno od ostvarenog transportnog rada“.

U finansijskom izveštaju GSP-a za 2012. godinu piše, međutim, da „udeo GSP Beograd u raspodeli iznosi oko 70% na mesečnom nivou“. Nejasno je da li se ovaj udeo odnosi samo na ITS1. Iznos prihoda, naravno, osim od procentualnog učešća u ukupnim prihodima zavisi i od uspeha naplate karata koja je, izgleda, postala još veći problem nego ranije. Ipak, dovoljno je napomeniti da samo „Apex-ov“ udeo u naplati (8,53 posto u celom ITS-u) godišnje iznosi blizu milijardu dinara, pa je svakako jasno koliko za GSP može biti važna razlika između 61, 70 i 75 odsto prihoda.

Privatni prevoznici, osim udela u prodaji karata, dobijaju i dodatne prihode iz budžeta grada Beograda. Privatnici koji saobraćaju u ITS1 dobijaju 25% ukupnog prihoda od prodaje karata, a zatim se i dodatno dotiraju. Na primer, u 2011. godini, privatni prevoznici su iz ITS1 prihodovali oko dve milijarde dinara od prodaje karata, a iz budžeta im je dato još dve i po milijarde. Privatnicima iz druge tarifne zone (ITS2) tada je dato oko milijardu i po dinara. Samo u 2011. godini, Beograd je dodelio četiri milijarde privatnim prevoznicima. Te godine GSP je sa 1.200 vozila dobio iz budžeta 4.8 milijardi dinara. Tako su privatnici sa ukupno oko 680 autobusa dotirani skoro koliko i GSP, koji je godinu završio sa oko dve milijarde dinara neto gubitka.

Osim očigledno štetnih ugovora i odluka kojima se omogućava rasipanje novca poreskih obveznika na subvencionisanje privatnih preduzeća, gradske vlasti ne poštuju ni zakon o budžetu. Na primer, odobrene subvencije za GSP u 2011. godini bile su 3.8 milijarde dinara. Planirane subvencije za privatna preduzeća iznosile su 2.6 milijardi dinara. Prema podacima Direkcije, javni i privatni prevoznici su dotirani sa po četiri milijarde dinara.

Sav novac od naplate karata sliva se navodno u Direkciju za javni prevoz, a potom se raspodeljuje, između ostalih, i kompaniji „Apex“, mada sama Direkcija ne prodaje ni karte, ni doplatne karte i u tom poslu posreduju i druge kompanije koje je angažovao „Apex“. Ova firma je u 2012. godini od javnog prevoza prihodovala prosečno oko 70 miliona dinara mesečno. „Apex-ov“ udeo ne obuhvata naknadu za PDV (18%), koja se takođe naknadno isplaćuje iz gradskog budžeta. Beograd mesečno plaća „Apeks-u“ i troškove PDV-a, pa firma ukupno dobija iz budžeta još oko 80 miliona dinara mesečno.

„Apeks“ je prvoj godini poslovanja prihodovao oko milijardu dinara, ili više od 8 miliona evra. Prijavljena dobit „Apex-a“ za 2012. je oko pola miliona evra. Posao vođenja sistema Busplus prepušten je ovoj firmi na deset godina, a investicija „Apexa“ za uvođenje sistema bila je oko 14 miliona evra sa PDV-om, uz napomenu da je ova suma navedena kao cena Busplus opreme od strane samog „Apex-a“ i da nikada nije bila predmet provere.

Osim opisanih problema koje su osetili građani, loše su prošli i zaposleni u GSP, njih oko 6.000, od čega su polovina vozači. U leto 2012., uprava preduzeća je primorala sve zaposlene da potpišu novi Aneks ugovora o radu. Prema Aneksu mogu da budu raspoređeni na bilo koje radno mesto. Glavni cilj Aneksa bilo je stvaranje prostora za formiranje radnog mesta „usmerivač putnika“, koji radi kao pomoćnik Busplus kontrolorima. U ponudi Aneksa radnicima stoji: „Ako se odbije potpisivanje Aneksa to može biti osnov za otkaz Ugovora o radu“. Tekst Aneksa je sporan jer vozače obavezuje da pored upravljanja vozilima obavljaju sve poslove po nalogu neposrednog rukovodioca. Ovo je izazvalo delimične proteste u preduzeću, ali se na to niko nije osvrnuo.

Prvo u septembru, a zatim krajem oktobra 2012, ispred ulaza u preduzeće, protestovala su tri manjinska sindikata GSP-a zbog „maltretiranja zaposlenih u GSP-u Busplusom“ i niza drugih

problema. Upozorenje o štrajku sindikalci su poslali gradonačelniku Draganu Đilasu, a pismo o situaciji u firmi premijeru Ivici Dačiću. Odgovor nije dobijen. Pre toga, sindikalci su u julu 2012. godine Prvom osnovnom sudu podneli tužbu protiv GSP-a „radi poništavanja Aneksa ugovora o radu“, a Ustavnom sudu su podneli Inicijativu za ocenjivanje zakonitosti Pravilnika o sistematizaciji poslova. Nebojša Mitrović, predstavnik Sindikata vozača GSP-a, tvrdi da je situacija u preduzeću “gora nego ikad”.

Busplus je najavljivan kao moderno rešenje iz najbolje tradicije javno-privatnog partnerstva: uvođenje privatnog kapitala i efikasnosti privatnog menadžmenta u javni sektor, koje će dovesti red i uštedeti gradu novac koji kroz subvencije daje gradskom prevozniku. Ali, samo godinu dana nakon uvođenja Busplusa, Beograd je iz budžeta povećao davanja za gradski prevoz za tri milijarde dinara. Dalje, suprotno ugovornim obavezama koje predviđaju da privatni partner brine o naplati i kontroli, Beograd je 2013. godine angažovao o svom trošku dodatnih 700 kontrolora, jer je prodaja karata opala. Busplus je projekat koji je privatnoj firmi ustupio javni monopol i omogućio profit na opštu štetu javnog interesa, budžeta grada i svih građana.

Busplus je sve suprotno od dobrih primera JPP u kapitalističkim zemljama: umesto tržišne utakmice i transparentnosti, imamo netransparentno dodeljen javni monopol privatnoj firmi; umesto da profit privatnog partnera zavisi od kvaliteta usluge, sve gubitke nadoknađuje javni sektor, odnosno poreski obveznici; umesto nemešanja javnog sektora imamo subvencije; umesto da JPP obezbedi bolji kvalitet uz istu cenu, imamo povećanje cena. Iznad svega stoji očigledan motiv – korupcija u javnom sektoru.

Naredna vlast je dodatno usavršila metodologiju pljačke poreskih obveznika i nadmašila sve prethodne garniture zajedno.

4. Tri javno-privatna partnerstva za gradski prevoz u Beogradu nakon 2012. godine

Nakon donošenja Zakona o JPP i koncesijama, krajem 2011. godine, Komisija za JPP i koncesije Vlade RS odobrila je tri javno-privatna partnerstva za javni prevoz u Beogradu.

Prvo je u julu 2015. godine Skupština grada usvojila projekat JPP za obavljanje prevoza putnika na teritoriji Beograda. Naručilac je Grad Beograd/Sekretarijat za saobraćaj/Direkcija za javni prevoz, predmet nabavke je prevoz putnika u javnom gradskom prevozu u Beogradu, a ugovorena vrednost posla na 10 godina je 54 milijarde dinara (450 miliona evra). Na tenderu je bila samo jedna ponuda. Reč je o grupnoj ponudi, čiji je nosilac firma „Arriva litas“ d.o.o. iz Požarevca, oko koje je još 20 autoprevoznika, svi registrovani u Beogradu (dva iz Obrenovca). Ugovor važi od 1.1.2016. do 31.12.2025. godine. Ugovor podrazumeva obavljanje gradskog prevoza na 43 linije (31 autobus i 12 minibuseva). Privatni partner mora da obavlja prevoz sa 424 vozila crvene boje i mlađa od 10 godina.

Drugo JPP za tzv. Surčinske linije (potez 600) usvojeno je u 2016. godini, ali je 15. decembra 2016. naprasno obustavljen postupak javne nabavke i pored toga što je dve nedelje ranije ugovor dodeljen grupi prevoznika „Avala bus prevoz“ na 10 godina. Ugovor je podrazumevao rad 64 autobusa i bio je vredan oko 90 miliona evra. Postupak je obustavljen jer je naručilac, Direkcija za javni prevoz, odlučio da je prestala potreba za tom nabavkom i da će GSP u budućnosti nabaviti 60 autobusa.

I treće JPP za javni prevoz (potez 500) odobreno je od strane Komisije u junu 2017. godine, a tender se očekuje na jesen. Potez 500 podrazumeva 12 linija za Ostružnicu, Sremčicu, Resnik, Rušanj, Ripanj, Veliku Moštanicu, Umku, Orlovaču, Železnik i linije 91 i 92. I ovaj ugovor je na 10 godina i vredan je oko 90 miliona evra.

Nelogično je što je prošle godine obustavljen postupak za potez 600 jer će GSP „povećati kapacitete“, a nedugo zatim se raspisuje JPP za potez 500 jer GSP „neće imati kapacitete“.

U analizi Sekretarijata za javni prevoz, koji je deo projektna dokumentacije za najnovije JPP za potez 500, stoji da su od 838 autobusa GSP, čak 423 za rashod, dakle više od polovine GSP je neupotrebljivo. Da se radi o sistematskom gašenju GSP govore i činjenice o gašenju dva saobraćajna pogona GSP. GSP ima 6 garaža, a gase se za početak garaže Zemun i Kosmaj. Već mesecima unazad uklanjaju se stari autobusi iz ovih garaža, a sve preuzima firma „Ariva“. Ko stoji iza „Arive“?

Prve zvanične izjave o JPP za gradski prevoz mogle su se čuti na sednici Skupštine Beograda 16. jula 2015. godine, kada je usvojeno prvo JPP, koje je kasnije na tenderu zaista i dobila „Ariva“. Tada je odbornik Zoran Alimpić najavio nameštanje tendera za nemačku firmu „Ariva“. On je najavio da će „Ariva“ dobiti posao (što se i desilo) i pojasnio da nije reč ni o kakvoj privatnoj firmi, već da je vlasnik „Arive“ u stvari „Dojče Ban“ – nemačka železnica, koja je najjača prevoznicka firma Evrope, a da je vlasnik „Dojče Bana“ Nemačka država u iznosu od sto odsto.

Prvo JPP je dobilo požarevačko preduzeće „Arriva litas“ d.o.o. udruženo sa još 20 autoprevoznika. Indikativno je da je prethodno nemačka „Ariva“ kupila požarevačkog autoprevoznika „Litas“. „Ariva“ je kupila i „Braću Šarac“ i najozbiljniji je kandidat za kupovinu „Laste“. Jasno je da „Ariva“ polako i sistematski preuzima gradski prevoz u Beogradu.

Ono što dodatno brine jeste podatak da je u predlogu rebalansa budžeta Beograda za 2017. godinu čak četvrtina ukupnog budžeta (24 milijarde i 658 miliona dinara), određeno za potrebe Direkcije/Sekretarijata za javni prevoz. Od te sume, 7.5 milijardi namenjeno je GSP, a 16 milijardi (130 miliona evra) za subvencije privatnim prevoznicima, na čijem čelu je „Ariva“. Tako je nova vlast u Beogradu (SNS) privatnim prevoznicima uvećala subvencije više od pet puta u odnosu na prethodnu vlast (DS).

Na sličan način „Ariva“ je prethodno preuzela gradski prevoz u Nišu i Zaječaru. O nameštanju tih tendera postoje i audio snimci članova Gradskog veća.

5. Zaključak

Kada se pogleda odnos vlasti prema GSP u poslednje tri decenije i tri različite vlasti (Milošević, demokrate, naprednjaci), vidi se da je princip isti: namešteni tenderi, korupcija i uništavanje javnog preduzeća zbog ličnih i partijskih interesa. To ne važi samo za GSP, već za celu privredu Srbije i svaki sektor.

Koji zaključak se može izvući iz ovakve studije slučaja? Ista pravila igre daju iste rezultate. Igra je očigledno ista, a i rezultat. To potvrđuje da se nijedna vlast nije odrekla sistema koji joj omogućava da se nakažnjeno bogati na račun građana. Taj sistem je nasleđeni i modifikovani socijalizam – komandna privreda, centralizam, diktatura vladajuće partije i nepotizam.

Dokle god ne sazri politička elita koja će biti spremna i imati kapacitete i resurse da promeni sistem, odnosno pravila igre, ovakva politika će se nastaviti, a sa njom prolongirano siromaštvo većine i enormno bogaćenje nosilaca javne vlasti u Srbiji

Izvori:

1. Dr Vladimir Vasiljev: Javno-privatna partnerstva u EU i Srbiji: razvoj modela, tržišta i zakonskog okvira“, doktorska disertacija, 2015, dostupno na:
http://www.fpn.bg.ac.rs/arhiva/sites/default/files/docs/vladimir_vasiljev_disertacija_fpn.pdf
2. CINS: Do Busplusa kroz rupe u sistemu, članak, 2013, dostupno na:
https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/do-busplusa-kroz-rupe-u-sistemu-297
3. CINS: Busplus, godinu dana kasnije, članak, 2013, dostupno na:
<https://www.cins.rs/srpski/news/article/busplus-godinu-dana-kasnije-neispunjena-ocekivanja>
4. Novosti: Ko je pravi gazda Busplusa?, članak, 2013, dostupno na:
<http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:444766-Ko-je-pravi-gazda-Bus-plusa>
5. Dvogled: Busplus kao slika sistema, članak, 2013, dostupno na:
<http://dvogled.rs/2013/06/bus-plus-kao-slika-sistema/>
6. Novosti: Gase Zemun i Kosmaj, članak, 2017, dostupno na:
<http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:670418-Gase-Zemun-a-uskoro-i-Kosmaj>
7. Blic: Analiza u GSP otkrila ogroman problem sa gradskim autobusima, članak, 2017, dostupno na:
<http://www.blic.rs/vesti/beograd/analiza-u-gsp-otkrila-ogroman-problem-sa-gradskim-autobusima/d2fbk0c>