

---

# Analiza rizika od korupcije u propisima o javno – privatnom partnerstvu

Transparentnost – Srbija

Beograd, novembar 2017.

Izradu ove analize pomogla je Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi izrečeni u analizi pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.



## Sadržaj

<a href="#">Uvod</a> .....	4
<a href="#">Pojam i svrha javno-privatnih partnerstava</a> .....	5
<a href="#">Strateški akti i njihova primena</a> .....	7
<a href="#">Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije</a> .....	7
<a href="#">Akcioni plan za poglavlje 23</a> .....	8
<a href="#">Pregovaračka pozicija za poglavlje 5 – javne nabavke</a> .....	10
<a href="#">Pravni okvir za javno-privatna partnerstva u Republici Srbiji</a> .....	12
<a href="#">Uređivanje javno-privatnih partnerstava u Srbiji</a> .....	12
<a href="#">Zakon iz 2011</a> .....	12
<a href="#">Pravilnik o registru</a> .....	23
<a href="#">Metodologija</a> .....	24
<a href="#">Komisija za javno-privatno partnerstvo</a> .....	25
<a href="#">Glavni problemi i moguća rešenja</a> .....	29
<a href="#">Proces planiranja</a> .....	29
<a href="#">Uloga građana u planiranju</a> .....	30
<a href="#">Sprovođenje ugovora</a> .....	31
<a href="#">Građani i izvršenje ugovora</a> .....	31
<a href="#">Povećanje transparentnosti</a> .....	32
<a href="#">Nadzor i druge mere kontrole</a> .....	34
<a href="#">Kazne</a> .....	37
<a href="#">Preporuke</a> .....	38

## Uvod

Javno-privatna partnerstva, kao dugoročni poslovni sporazumi između državnih organa i privatnih investitora, predstavljaju područje visokog rizika korupcije, tako da je cilj ovog projekta da dodatno poboljša antikorupcijske mehanizme (transparentnost i konkurencija) u Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

Transparentnost Srbija analizira važeći Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama sa posebnim fokusom na rizike transparentnosti i korupcije sa ciljem identifikovanja nedostataka u zakonodavstvu i pružanja preporuka u kojima se može dodatno poboljšati. Takođe, u ovom istraživanju smo analizirali relevantni pravni okvir iz regiona i potencijalne antikorupcijske mehanizme u svojim relevantnim zakonima koji se mogu preneti u domaći pravni okvir.

Istraživanje dolazi u trenutku kada Srbija, prema planovima iz oblasti borbe protiv korupcije i EU integracija treba da revidira svoj pravni okvir u oblasti javno-privatnih partnerstava, kako bi odgovorila izazovima i usaglasila ga sa EU standardima. Glavna prepreka na tom važnom poslu jeste okolnost da u Srbiji iskustvo sa dodelom i sprovođenjem javno-privatnih partnerstava i dalje nije naročito veliko, da je od donošenja zakona odobreno tek nekoliko desetina projekata, a da mnogi još realizovani. Stoga, neki mehanizmi za odabir privatnih partnera nisu okušani u praksi, a norme koje se na njih odnose nisu primenjene i ne može se prosuđivati o njihovoj vrednosti.

Međutim, norme se mogu analizirati imajući u vidu standardne mere za prevenciju korupcije, koje uključuju smanjivanje diskrecionih ovlašćenja, jačanje odgovornosti, transparentnosti, nadzora, propisivanje odvratajućih kazni, izgradnja koherentnog pravnog sistema i drugo. U istraživanju je fokus na Zakonu o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama, ali treba imati u vidu da su i drugi zakoni relevantni za ovu materiju, a pre svega Zakon o javnim nabavkama, čije se norme primenjuju na postupak izbora privatnog partnera. Planirano je da i ovaj zakon bude promenjen u istom vremenskom periodu kao i Zakon o JPP.

Projekat je podržala Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u Srbiji.

## Pojam i svrha javno-privatnih partnerstava

Javno - privatna partnerstva (JPP) predstavljaju vid poslovanja institucija javnog sektora, gde oni, kroz komercijalni ugovorni aranžman posluju sa odabranim privatnim preduzećem u oblastima koje tradicionalno spadaju u domen rada javnog sektora. JPP se može odnositi na izradu projekata, izgradnju objekata, finansiranje projekta, upravljanje infrastrukturom, pružanje usluga građanima i privredi i druge oblasti. Projekat JPP mogu sprovesti privatni partner ili zajedničko preduzeće koje formiraju javni i privatni partner u dogovorenom obimu.

Ove ugovore najčešće odlikuje dugotrajnost, pogotovo kada je reč o veoma vrednim investicijama, koje se tek dugoročno mogu isplatiti. Projekti se finansiraju mešovito, neretko i uz učešće krajnjih korisnika, građana koji koriste usluge. Javni partner je u većini slučajeva posvećen nadzoru nad izvršenjem i stvaranju uslova da se ugovor izvrši, dok privatni preuzima na sebe izradu projektne dokumentacije, obezbeđivanje finansiranja i upravljanje projektom. Svako ovakvo partnerstvo mora da sadrži pravila o podeli odgovornosti, rizika i koristi od realizacije projekta.

JPP izgledaju privlačno za donosiocima odluka, odnosno javni sektor, jer se, s jedne strane, dobija infrastrukturni objekat ili se rešava problem pružanja usluga građanima, dok se troškovi, koji bi inače nastali kroz javne nabavke ili rad državnih organa i javnih preduzeća, mogu „prikriti“, odnosno odložiti. Smanjuje se potreba za zaduženjem i kreditno opterećenje države ili lokalne samouprave, a umesto kapitalnog ulaganja, investicije koja se mora učiniti odjednom, preko JPP organ vlasti dobija mogućnost da troškove, koji se ogledaju u umanjenim ili izostalim prihodima, rasporedi u dužem nizu godina. To umanjenje prihoda je manje vidljivo od dobiti koja nastaje kroz JPP. Javno privatno partnerstvo, međutim, ne znače da vlasti troše manje javnog novca – novac se samo isplaćuje kasnije i drugom dinamikom nego u slučajevima kada sama država nabavlja dobra, usluge i radove, a privatno preduzeće obavlja posao *za državu*, a ne *zajedno sa njom*.

Dobar razlog za korišćenje JPP jeste i mnogo puta dokazana pretpostavka da je privatni sektor efikasniji od javnog u poslovanju. Smatra se da učešće partnera iz privatnog sektora vodi smanjenju troškova sprovođenja projekta. Konkurentski postupak pri izboru privatnog partnera i dobra raspodela rizika bi zaista trebalo da obezbede da troškovi projekta budu minimalni. Takođe, kada se privatnom partneru poveri dugotrajno upravljanje objektom na koji se odnosi JPP (npr. autoput, fabrika, stadion), on ima interes da se izgradnja završi što pre, u skladu sa budžetom i da svi troškovi održavanja i upravljanja budu adekvatno obračunati, odnosno što manji. Sve ovo, međutim, pada u vodu kada ne postoji konkurencija pri izboru partnera, kada rizici nisu dobro raspoređeni i kada nema nadzora nad sprovođenjem ugovorenih obaveza. Ovaj poslednji rizik je naročito veliki u situacijama kada privatni partner ima mogućnost da umanjiti dobit u zajedničkom preduzeću ili u objektu kojim se zajednički upravlja prikazivanjem uvećanih troškova ili manjih prihoda.

U praksi drugih zemalja pokazali su se neki nedostaci javno – privatnih partnerstava, među kojima su sporost realizacije, nefleksibilnost aranžmana koji se zaključuje na dug vremenski period, nedovoljna transparentnost u pogledu obaveza koje JPP stvara u budućim godinama i manjak preciznih informacija o koristima koje će javni partner imati od ulaganja, podela rizika koja favorizuje privatnog partnera i drugo. S druge strane, zabeleženi su slučajevi kada je JPP donelo bolje upravljanje rizikom, veće inovacije, veću stručnost, bolje održavanje objekata, veću disciplinu u vezi sa budžetom projekta i drugo.

**Prema važećim propisima u Srbiji, javno-privatno partnerstvo je definisano kao dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja. Ono može biti ugovorno, institucionalno ili u formi koncesije.**

Ugovorno partnerstvo podrazumeva međusobna prava i obaveze u realizaciji projekta JPP, sa ili bez elemenata koncesije, koje **ugovorne strane uređuju javnim ugovorom**. Javnim ugovorom kojim se daje koncesija uređuju se prava i obaveze davaoca koncesije i koncesionara.

**Institucionalno JPP se zasniva na odnosu javnog i privatnog partnera kao članova zajedničkog privrednog društva** koje je nosilac realizacije projekta JPP, pri čemu se taj odnos može zasnivati na osnivačkim ulozima u novoosnovanom privrednom društvu ili na sticanju vlasničkog udela, odnosno dokapitalizaciji postojećeg privrednog društva. Osnivačka i upravljačka prava uređuju se slobodno između članova novoformiranog privrednog društva u skladu sa Zakonom o privrednim društvima. Kod ovog oblika JPP javno telo pokreće postupak izbora privatnog partnera, primenjujući kriterijume propisane Zakonom o JPP. Nakon sprovedenog postupka izbora privatnog partnera, javno telo i odabrani privatni partner zaključuju ugovor o osnivanju zajedničkog privrednog društva u svrhu realizacije projekta JPP.

**Koncesija je ugovorno JPP sa elementima koncesije**, u kome je javnim ugovorom uređeno **komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi** koja su u javnoj svojini **ili obavljanje delatnosti od opšteg interesa**, koje nadležno javno telo ustupa domaćem ili stranom licu, na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, pri čemu privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korišćenje predmeta koncesije.

## Strateški akti i njihova primena

Rizik od korupcije i potreba za većom transparentnošću kada je reč o javno-privatnim partnerstvima prepoznati su u više strateških akata. Ovi strateški akti su višestruko značajni za predmet ove analize. Naime, planski akti određuju dinamiku i glavne pravce zakonodavne i insitucionalne reforme u oblasti javno-privatnih partnerstava i njihovo mesto u širim reformskim procesima koji se preduzimaju u zemlji. Pored toga, na osnovu praćenja sprovođenja planskih dokumenata, može se izvesti zaključak o toku i efektima pojedinih mera.

### Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije

U nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. ovo pitanje se razmatra u okviru drugih potencijalno rizičnih oblasti privrednog sistema (privatizacija i stečaj). Za sada nije poznato hoće li se nakon isteka ovog strateškog dokumenta izraditi novi.

Mera 3.3.3.1. „Sprovesti analizu rizika na korupciju Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik RS“, br. 88/11 i 15/16) i stepena usklađenosti sa ostalim zakonima“ je predviđala da Ministarstvo privrede do 31. decembra 2016. godine izradi analizu rizika na korupciju i stepena usaglašenosti sa ostalim zakonima. Agencija za borbu protiv korupcije, u svom izveštaju o sprovođenju Strategije za prošlu godinu konstatuje da „nije u mogućnosti da oceni realizaciju aktivnosti“.

Naime, u izveštaju Ministarstva se navodi da je Zakon o javno-privatnom partnerstvu (JPP) i koncesijama izmenjen i dopunjen 22. decembra 2016. godine. Zatim se navode osnovni razlozi za usvajanje ovih izmena i dopuna, kao i da će, u skladu s pregovaračkim Poglavljem 5 „Javne nabavke“, u četvrtom kvartalu 2017. godine, biti izvršene izmene ovog zakona, tako da se omogući puna harmonizacija ovog dela zakonodavstva sa EU *acquis*. S druge strane, „u izveštaju se nigde ne navodi da li je izrađena analiza rizika korupcije i stepena usaglašenosti Zakona o JPP i koncesijama sa ostalim zakonima, niti je, kako je indikatorom predviđeno, dostavljen izveštaj o sprovedenoj analizi“.

Kasnije doneti (usvojen aprila 2016, napisan sredinom 2015) Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23, u delu koji se odnosi na borbu protiv korupcije, sadrži slično definisane aktivnosti, kao i nacionalni strateški dokument. Tako, ovaj akcioni plan predviđa analizu rizika korupcije, s tim da bi se ona odnosila i na primenu Zakona, a da bi zatim na osnovu analize bile sačinjene izmene i dopune propisa u skladu s rezultatima ove analize (2.2.9.2). Zbog ovih podudarnosti između dva akciona plana, mere su brisane iz akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije prilikom njegove revizije, izvršene u 2016.

U pogledu analize rizika korupcije u Zakonu o JPP i koncesijama, Agencija je u Izveštaju o sprovođenju antikorupcijske strategije u 2016. (to jest, za deo godine kada je ova aktivnost bila deo nacionalnog planskog dokumenta), konstatovala da „se njome bavila i Agencija i civilni sektor, ali da nema podataka o tome da li je analizu izradio i organ javne vlasti koji je na osnovu Akcionog plana bio odgovoran da je sačini“. Agencija je inače, u julu 2014. godine pripremila Izveštaj o pravnom okviru i rizicima korupcije u oblasti javno-privatnog partnerstva i koncesija sa preporukama upućenim Ministarstvu finansija, Vladi, Narodnoj skupštini i Komisiji za JPP.

Povezana sa ovom je i mera mera „3.3.3.6. Uspostaviti mehanizme za kontrolu i transparentnost rada Komisije za JPP“. Bilo je predviđeno da Ministarstvo privrede kontinuirano redovno na veb-prezentaciji objavljuje i ažurira podatke o svrsishodnosti JPP i koncesijama. Agencija ukazuje da aktivnost nije realizovana u skladu s indikatorom za izveštajni period.

U izveštaju koji je na ovu temu dostavilo Ministarstvo privrede navodi se da se na internet stranici Komisije za JPP nalaze sve potrebne informacije o radu Komisije, njen izveštaj, pravni okvir, odnosno propisi koji se primenjuju u ovoj oblasti, kao „i ostale informacije neophodne za svrsishodnost oblasti javno-privatnog partnerstva i koncesija“. Ministarstvo privrede naglašava i da je rad Komisije transparentan s obzirom na to da svakoj njenoj sednici prisustvuju predstavnici predlagača projekata o čijim se inicijativama, odnosno predlozima projekata odlučuje.

Na internet stranici Komisije, pored opštih informacija o Komisiji, pravnom okviru i odeljka „Vesti“, nalaze se: spisak predloga projekata JPP sa ili bez elemenata koncesije koji su dobili pozitivno mišljenje Komisije za JPP, izveštaj o celokupnom dosadašnjem radu Komisije, objavljen 8. novembra 2016. godine, s pregledom održanih sednica i napomenom o tome šta je na njima bio predmet razmatranja, nekoliko stručnih publikacija na engleskom jeziku i dokument s metodologijom za analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (value-for-money) u JPP i koncesijama.

Ipak, kako konstatuje Agencija za borbu protiv korupcije, „mišljenja, ni podaci o samim projektima nisu dostupni, kao ni podaci o svrsishodnosti JPP i koncesija (naročito ne na neki sistematičan način, na osnovu koga bi se lako moglo utvrditi da li su dostupni ili ne), kako je to predviđeno aktivnošću i indikatorom, a u cilju uspostavljanja mehanizama za kontrolu i transparentnost rada Komisije, kako je to predviđeno merom“.

### Akcioni plan za poglavlje 23

U Akcionom planu za poglavlje 23 evropskih integracija pitanju moguće korupcije u okviru javno-privatnih partnerstava posvećena je pažnja u okviru aktivnosti 2.2.9.2. Problem se tretira zajedno sa drugim propisima koji uređuju pojedine oblasti privrede: „2.2.9.2. Analiza rizika od korupcije u primeni novih zakona o stečaju i privatizaciji, kao i važećeg Zakona o javno privatnom partnerstvu i Zakona o javnim preduzećima i izmene i dopune zakona u skladu sa rezultatima analize“.

Za analizu rizika je kod ove aktivnosti rok bio postavljen još za III kvartal 2015. godine, a za izmene i dopune za IV kvartal 2016. godine. Vladin Savet za praćenje primene ovog akcionog plana konstatuje, u izveštaju koji je objavljen na sajtu Ministarstva pravde, da je aktivnost delimično realizovana.

U izveštajima za razne periode sprovođenja ovog akcionog plana se navodi sledeće: „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik RS“, broj 15/16), koji je stupio na snagu 4. marta 2016. godine, ogleda se u potrebi daljeg regulisanja i unapređenja pojedinih odredaba Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, nakon četiri godine njegove implementacije, daljeg usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, kao i jačanja uloge ministarstva nadležnog za poslove finansija u procesu odobravanja i ugovaranja projekata javno-privatnog partnerstva u cilju kontrole fiskalnih i finansijskih rizika koje ovi projekti potencijalno i implicitno nameću.“



„Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, koji je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“ broj 104/16 od 23. decembra 2016. godine, ogleda se u potrebi daljeg regulisanja i unapređenja pojedinih odredaba Zakona (kroz pronalaženje preciznijih formulacija za određene odredbe, zasnovane na dosadašnjoj implementaciji Zakona, čime se postiže usaglašavanje sa drugim propisima, jasno razumevanje i efikasnija primena u praksi i onemogućava pogrešno tumačenje), uvođenja bolje kontrole finansijskih uticaja projekata javno-privatnog partnerstva (budući da ovakvi projekti potencijalno dovode do fiskalnih i finansijskih rizika iz razloga kompleksnosti projekta, njegove vrednosti i dužine trajanja i u skladu sa tim, kontrola se postiže kroz neophodne elemente koji su sadržani u predlogu projekta, odnosno elemente u javnom ugovoru, koji svakako prolaze kroz procedure odobravanja od strane nadležnih organa, ali i vršenja nadzora nad realizacijom javnih ugovora od strane ministarstva nadležnog za poslove finansija, odnosno organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove finansija) i usklađivanja sa međunarodnim standardima i najboljom međunarodnom praksom.“

„Takođe, obezbeđivanje pravnog okvira za transparentnu i pravičnu tendersku proceduru sa jednakim tretmanom svih ponuđača u postupku odabira privatnog partnera za takve projekte je posebno važno. U tom smislu, razrađeni elementi doprinose kvalitetu čitavog postupka i sigurnosti primene načela na kojima se zasniva uređivanje uslova, načina i postupka zaključivanja javnih ugovora, a to su načela: zaštite javnog interesa, efikasnosti, transparentnosti, jednakog i pravičnog tretmana, slobodne tržišne utakmice, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana.“

„Uredba o načinu davanja koncesije u fazama, koju je donela Vlada Republike Srbije objavljena je u „Službenom glasniku Republike Srbije“ broj 1/17 od 6. januara 2017. godine.“

„Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama stupio je na snagu 31. decembra 2016. godine. Planirana je, u saradnji sa Svetom za borbu protiv korupcije izrada, Analize rizika od korupcije u primeni Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Planirani rok za izmenu zakona je IV kvartal 2017. godine, pa je u navedenom roku planirana i izrada tražene analize. Svet za borbu protiv korupcije se u dva navrata (avgust 2016. godine i januar 2017. godine) dopisom obratio Ministarstvu privrede, radi održavanja sastanka u vezi sa tačkom 2.2.9.2. Akcionog plana za Poglavlje 23. Oba puta ovo ministarstvo kontaktiralo je (telefonom i putem elektronske pošte) Svet za borbu protiv korupcije, kako bi se u terminu prihvatljivim za obe institucije sastanak održao. Međutim, sastanak se do danas nije održao, iz razloga koji nisu na strani ovog ministarstva. Na zahteve Ministarstva privrede za organizovanjem sastanka, Svet za borbu protiv korupcije je u maju 2017. godine, elektronskim putem tražio da Ministarstvo privrede dostavi analize koje je uradilo, a koje se odnose na zakone obuhvaćene tačkom 2.2.9.2. Akcionog plana za Poglavlje 23. Ministarstvo privrede je obavestilo Svet da ne poseduje kapacitete dovoljne za izradu analiza rizika od korupcije, dok, sa druge strane, odgovarajuća stručna znanja i kapacitete poseduju upravo Svet za borbu protiv korupcije i Agencija za borbu protiv korupcije. Naime, tačka 2.2.9.2. Akcionog plana za Poglavlje 23 obuhvata analizu rizika od korpcije u primeni Zakona o stečaju, Zakona o privatizaciji, Zakona o javnim preduzećima i Zakona o javno-privatnom partnerstvu, dok su nosioci ove aktivnosti Ministarstvo privrede (kao predlagač nacrta navedenih zakona), Svet za borbu protiv korupcije i Agencija za borbu protiv korupcije (kao institucije koje su osnovane radi sprovođenja niza aktivnosti u borbi protiv korupcije) i Narodna skupština Republike Srbije (kao donosilac navedenih zakona).

Imajući u vidu navedeno, predloženo je da analize rizika od korupcije urade institucije koje su za to i nadležne, posebno što je Savet već uradio analizu stečajnog zakonodavstva. Ministarstvo privrede je izrazilo spremnost da dostavi potrebne podatke za navedene analize, kao i da aktivno učestvuje u ovom procesu. Tom prilikom je još jednom istaknuta otvorenost za dogovor u vezi sa sastankom koji bi vodio ispunjenju obaveza predviđenih tačkom 2.2.9.2. Akcionog plana za Poglavlje 23. Kako nije bilo odgovora, navedeni predlog je Savetu za borbu protiv korupcije ponovo prosleđen 28. jula 2017. godine, međutim, do sada ministarstvo nije dobilo nikakav odgovor. Zbog svega navedenog Ministarstvo privrede će ponovo uputiti poziv Savetu za borbu protiv korupcije za održavanje sastanka u cilju realizacije zajedničke aktivnosti predviđene tačkom 2.2.9.2. Akcionog plana za Poglavlje 23. Posebno ističemo da rok u kome će biti realizovana navedena aktivnost zavisi od Saveta za borbu protiv korupcije i Agencije za borbu protiv korupcije. Iz pomenutih razloga, odnosno pasivnog odnosa Saveta za borbu protiv korupcije, moguće je da će rokovi za realizaciju aktivnosti 2.2.9.2, predloženi u izveštaju za prethodni kvartal, biti prolongirani.“

### **Pregovaračka pozicija za poglavlje 5 – javne nabavke**

Srbija je otvorila pregovore sa Evropskom unijom i u okviru poglavlja 5, koje se odnosi na javne nabavke, ali tematski pokriva i javno – privatna partnerstva i koncesije. Između ostalog, u tom poglavlju se govori i o suzbijanju nepravilnosti i korupcije, ali se te mere bave postupcima javnih nabavki, pa u tom smislu posredno i postupkom koji prethodni zaključivanju ugovora o JPP. Pored toga, dokumenti u vezi sa ovim poglavljem upućuju na Akcioni plan za poglavlje 23, ko kojem je već bilo reči.

U ovom poglavlju nije predviđena izrada akcionog plana, već su Republika Srbija i države članice EU zauzele sopstvene pregovaračke pozicije za međuvladinu konferenciju koja je održana marta 2016. Kada je reč o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu, Republika Srbija je uočila potrebu za usklađivanjem propisa sa evropskim, koje bi se odvijalo u dva koraka.

U prvom bi bile identifikovane neusaglašenosti Zakona sa pravnim tekovinama EU, a naročito sa novom direktivom 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesiji. To je bilo planirano da se učini u drugom kvartalu 2017. godine. Tekođe je bilo planirano za taj period da se identifikuju drugi zakoni kojima se uređuju oblasti, kao što su: saobraćaj, energetika i drugi koji su od značaja za koncesije i javno-privatno partnerstvo, kao i utvrđivanje njihove usklađenosti sa odredbama Direktive.

U drugom koraku je bilo planirano da se u četvrtom kvartalu 2017. godine, na osnovu prethodno sprovedenih analiza, izvrše izmene Zakona o JPP i koncesijama, čime bi se obezbedila puna harmonizacija sa EU acquis. Isto to je planirano da se učini i sa sektorskim zakonima, ali je očigledno da sve ove promene neće biti moguće izvesti u datom roku.

Jedna od stvari koje su urađene u vezi sa ovim pregovorima jeste prenos nadležnosti za pripremu, predlaganje i sprovođenje propisa i mera sa Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija na ministarstvu nadležnom za poslove privrede, do čega je došlo nakon izmene Zakona o ministarstvima.

Pregovaračka pozicija je predvidela i jačanje kadrovskog kapaciteta Komisije za javno-privatno partnerstvo u 2017. godini, a sve „u cilju obezbeđenja efikasnijeg pružanja stručne pomoći pri realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva“.

---

Pored toga, planirano je da se unapredi saradnja i koordinacija Komisije za javno-privatno partnerstvo sa drugim regulatornim institucijama u oblasti javnih nabavki.

Saradnja sa Upravom za javne nabavke, u razmeni informacija i pružanju međusobne stručne pomoći bi trebalo da bude neposredna, kako u fazi odobravanja projekta, tako i u fazi realizacije projekta. Komisija za javno-privatno partnerstvo i UJN bi „zajednički sprovodili edukaciju potencijalnih korisnika o javno-privatnom partnerstvu, a pre svega onih na nivou lokalne samouprave, gde je raskorak između postojeće ekspertize i očekivanog broja potencijalnih projekata najveći.“

U odnosima Komisije za JPP sa Republičkom komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, čija je nadležnost ustanovljena za vođenje postupaka zaštite prava u postupcima javne nabavke izbora privatnog partnera, predviđeno je promovisanje „dobre prakse“ u oblasti javno-privatnog partnerstva i koncesija među zainteresovanim potencijalnim korisnicima, u edukaciji zainteresovanih strana, međusobnom usklađivanju stavova i razmeni relevantnih informacija.

Saradnja sa Ministarstvom privrede je predviđena kada je reč o izmeni Zakona o JPPK i njegovom usklađivanju sa pravnim tekovinama EU, u obezbeđivanju preduslova za punu primenu propisa, pripremi podzakonskih akata i drugih neophodnih dokumenata.

# Pravni okvir za javno-privatna partnerstva u Republici Srbiji

## Uređivanje javno-privatnih partnerstava u Srbiji

Javno - privatna partnerstva kao dugotrajni poslovni ugovori između javnih vlasti i privatnih investitora imala su sve do nedavno veoma ograničenu primenu u Srbiji. Ona su se najčešće javljala u vezi sa upravljanjem otpadom. Tako su neka javno-privatna partnerstva zaključivana na osnovu odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi. Problem sa tim zakonskim rešenjima je predstavljalo to što javni partner nije imao obavezu da obezbedi funkcionisanje osnovnih antikoruptivnih mehanizama, kao što su konkurencija i transparentnost. Još gora je bila situacija u onim slučajevima kada je odustvo zakonskih rešenja bilo tumačeno kao dozvola da se bez ikakvog postupka uđe u takav angažman, najčešće kroz razne ugovore o poslovno – tehničkoj saradnji.

**Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama** ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016), je usvojen u novembru 2011, a stupio je na snagu 2. decembra 2011. Najvažnije novine koje je doneo zakon su **obavezna konkurencija pri izboru partnera za javno-privatno partnerstvo, obaveza obrazlaganja zbog čega je odabrano JPP kao način rešavanja određene potrebe, detaljno regulisana oblast nadzora nad sprovođenjem ugovorenih obaveza i formiranje tela, Komisije za javno-privatna partnerstva, koja daje saglasnost za projekte JPP**. Pojedine odredbe Zakona su menjane u dva navrata tokom 2016. godine, što se uglavnom objašnjavalo potrebom usaglašavanja sa EU pravilima. Iz istog razloga su izmene najavljene i za kraj 2017. godine.

Prilikom usvajanja, predlagači su smatrali da će zakon zadovoljiti „sve veće potrebe za izgradnjom, ulaganjima i efikasnim pružanjem usluga od javnog značaja”, i da će stvoriti „odgovarajući pravni i institucionalni okvir za privlačenje privatnih investicija u Republiku Srbiju”.

### Zakon iz 2011

Zakon se primenjuje na sva ulaganja sredstava u javnoj svojini u zajedničko privredno društvo sa privatnim partnerom, izuzev u slučajevima kada bi uspostavljanje javno-privatnog partnerstva zahtevalo stavljanje na uvid informacije čije bi otkrivanje ugrozilo bezbednost Republike Srbije, ako se partnerstvo zasniva na međunarodnim ugovorima koje je Republika Srbija zaključila sa jednom ili više država radi zajedničkog sprovođenja ili korišćenja projekata i ako je predmet partnerstva eksploatacija javne telekomunikacione mreže, odnosno pružanje telekomunikacionih usluga.

Razlikuju se, kao što je u uvodu navedeno, institucionalna JPP i ugovorna JPP, sa elementima koncesije ili bez njih. Predmet JPP ne može biti isključivo komercijalno korišćenje dobra u opštoj upotrebi ili drugog dobra.

### Elementi javno privatnog partnerstva

- **obavezu privatnog partnera** da od javnog partnera preuzme projektovanje, izgradnju, odnosno rekonstrukciju javne infrastrukture, odnosno objekta od javnog značaja, kao i održavanje javne

infrastrukture, odnosno obavljanje usluga od javnog značaja, sa jednom ili više obaveza kao što su: finansiranje, upravljanje i održavanje;

- delimično ili potpuno **finansiranje projekta JPP od strane privatnog partnera**;

- mogućnost javnog partnera da privatnom partneru za preuzete obaveze **izvrši prenošenje određenih stvarnih prava ili da mu dodeli koncesiju** ili da mu za preuzete obaveze vrši plaćanje u novcu;

- preuzimanje **odgovornosti svakog partnera za rizik** kojim može na bolji način da upravlja;

- mogućnost javnog partnera da privatnom partneru **dozvoli da obavlja komercijalnu delatnost** u okviru realizacije projekta JPP, samo u slučaju da na drugi način nije moguće obezbediti potreban nivo isplativosti realizacije projekta javno-privatnog partnerstva i povraćaj uložениh sredstava.

### *Načela, uslovi i postupak*

Prema Zakonu, uređivanje uslova, načina i postupka zaključivanja javnih ugovora, zasniva se na načelima zaštite javnog interesa, efikasnosti, transparentnosti, jednakog i pravičnog tretmana, slobodne tržišne utakmice, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana.

**Izbor javnog partnera vrši se kroz postupak javne nabavke, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.**

### *Koncesije*

Koncesija je zakonom definisana kao ugovorno JPP sa elementima koncesije u kome je javnim ugovorom uređeno komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi (u javnoj svojini) ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, a koje javno telo ustupa na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera. Pri tome privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korišćenje predmeta koncesije.

**Koncesija za javne radove** je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci radova, osim što se naknada za javne radove sastoji ili od samog prava na komercijalno korišćenje izvedenih radova ili od tog prava zajedno sa plaćanjem.

**Koncesija za usluge** takođe je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci usluga, pri čemu se naknada za pružene usluge sastoji ili od samog prava na komercijalno korišćenje, odnosno pružanje usluga ili od tog prava zajedno sa plaćanjem.

**Zakon ne ograničava oblasti** u kojima se mogu davati koncesije, ali posebno pobraja istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa, delatnosti unutar zaštićenih područja prirode i korišćenje zaštićenih prirodnih bogatstava, oblast energetike, luke, javne puteve, javni

prevoz, aerodrome, oblast sporta i obrazovanja, kulturna dobra, komunalne delatnosti, oblast železnica, komercijalno korišćenje žičara, oblast zdravstva, turizma.

**Davalac koncesije** može biti Vlada Srbije, vlada autonomne pokrajine, skupština jedinice lokalne samouprave ili javno preduzeće, odnosno pravno lice ovlašćeno posebnim propisima za davanje koncesije.

Nema ograničenja po pitanju **privatnog partnera – to može biti svako domaće ili strano fizičko, odnosno pravno lice**. I grupe privrednih subjekata mogu podnositi ponude ili nastupati kao učesnici u postupku. Javna tela ne moraju tražiti od ovih grupa lica da imaju određenu pravnu formu kako bi učestvovala u postupku, ali se po dodeli ugovora mora zahtevati određena pravna forma.

Rok na koji se zaključuje javni ugovor **ne može biti kraćod 5 niti duži od 50 godina**, a određuje se na način „koji ne ograničava tržišnu utakmicu više nego što je to potrebno da se obezbedi amortizacija ulaganja privatnog partnera i razuman povraćaj uloženog kapitala, istovremeno uzimajući u obzir rizik koji je povezan sa komercijalnim korišćenjem predmeta ugovora“.

### *Konkurencija*

Zakon posebno razrađuje situaciju u kojoj privatni partner **samoinicijativno podnosi predlog javnom telu za realizaciju JPP**. U tom slučaju konkurencija se ne sme isključiti.

Javno telo ima pravo da razmotri i prihvati predlog zainteresovanih lica za realizaciju projekta JPP pod uslovom da se ti predlozi ne odnose na projekat za koji je pokrenut postupak dodele javnog ugovora ili objavljen javni poziv.

Predlagač pri podnošenju samoinicijativnog predloga, obaveštava javno telo o vrednosti izrađene dokumentacije, koju će javno telo, odnosno privatni partner biti dužan da nadoknadi, u slučaju dodele ugovora licu koje nije podnosilac samoinicijativnog predloga.

U roku od 90 dana od prijema konkretnog samoinicijativnog predloga, javno telo utvrđuje da li smatra da je projekat u javnom interesu i u tom smislu obaveštava predlagača. Ako se smatra da je samoinicijativni predlog u javnom interesu i ako javno telo odluči da pokrene taj projekat, ono dalje pokreće regularan postupak za izbor privatnog partnera odnosno dodelu ugovora, u kome ima pravo da učestvuje ponuđač pod uslovom da „njegovo učešće u pripremi predloga projekta ne narušava konkurenciju“. Ako on ima konkurentsku prednost, javno telo svim drugim zainteresovanim licima ili ponuđačima obezbeđuje sve informacije potrebne da se neutrališe takva prednost. Ukoliko se konkurentska prednost ne može neutralisati, ponuđač koji je inicirao JPP mora se isključiti iz postupka dodele javnog ugovora.

**Postupak izbora privatnog partnera se sprovodi kao postupak javne nabavke** određen Zakonom o javnim nabavkama (izuzev ako se sprovodi postupak davanja koncesije, koji je posebno definisan Zakonom o JPP i koncesijama).

Postupak dodele javnog ugovora za JPP, sa elementima koncesije ili bez njih, pokreće se objavljivanjem javnog poziva u Službenom glasniku Republike Srbije, u sredstvu javnog informisanja koje se distribuira na celoj teritoriji Srbije, na internet-stranici javnog tela i na portalu javnih nabavki.

### *Procedura za ugovor bez elemenata koncesije*

Ukoliko je reč o JPP bez elemenata koncesije, predlog projekta JPP se podnosi na **odobranje** Vladi, ako je javni partner Republika Srbija ili drugo javno telo Republike Srbije, Vladi autonomne pokrajine, ako je javni partner autonomna pokrajina ili drugo javno telo te autonomne pokrajine odnosno skupštini jedinice lokalne samouprave, ako je javni partner jedinica lokalne samouprave ili drugo javno telo te jedinice lokalne samouprave. Ako nadležni u roku od tri meseca ne odobri predlog projekta niti zahteva njegovu izmenu, smatra se da predlog nije odobren.

Predlog projekta mora, pored ostalog, da sadrži predmet predloženog JPP, sa ciljevima u okviru javnih zadataka koje treba ostvariti projektom, poslovni plan koji uključuje uslove JPP, **procenu troškova i analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva** (*value-for-money*, u skladu sa Metodologijom koju je propisala Komisija za JPP), specifikacije o finansijskoj prihvatljivosti JPP za javno telo, **specifikacije u pogledu finansiranja projekta** (iz budžeta, finansiranje od strane međunarodnih finansijskih institucija, privatno finansiranje i cena finansiranja) i raspoloživost sredstava, **planiranu raspodelu rizika**, zatim **analizu ekonomske efikasnosti predloženog projekta**, vrste i iznose sredstava obezbeđenja koje treba da obezbede partneri u projektu te **kratak pregled uslova, zahteva i načina obezbeđenja infrastrukture i usluga korisnicima** od strane privatnog partnera, kao što je projektni kvalitet, specifikacije rezultata za usluge ili nivo cena, **planiranu dinamiku razvoja projekta**, od postupka dodele sve do početka pružanja usluge ili puštanja u rad objekata ili druge infrastrukture i podatke o projektnom timu javnog tela koji prati ceo projekat i obavlja funkciju konkursne komisije koja vrši odabir ponuđača, odnosno ekonomski najpovoljnije ponude, uključujući spoljne savetnike.

U postupku pribavljanja saglasnosti, **predlog projekta se dostavlja i Komisiji za JPP** i koncesije radi davanja mišljenja i ocene da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP.

Izmenama i dopunama Zakona iz februara 2016. godine uvedena je i obaveza pribavljanja mišljenja Ministarstva finansija: „Ako je Republika Srbija ili drugo javno telo Republike Srbije predlagatelj projekta javno-privatnog partnerstva i ako je procenjena vrednost tog projekta veća od 50 miliona evra, Komisija za JPP, pre davanja svog mišljenja, obavezno prethodno pribavlja mišljenje ministarstva nadležnog za poslove finansija.”

Isto važi i za JPP sa elementima koncesije: „Ako je Republika Srbija davalac koncesije, odnosno kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti Republike Srbije i ako je procenjena vrednost te koncesije veća od 50 miliona evra, Komisija za JPP, pre davanja svog mišljenja, obavezno prethodno pribavlja mišljenje ministarstva nadležnog za poslove finansija.”

Ministarstvo nadležno za poslove finansija daje mišljenje na osnovu usaglašenosti neposrednih finansijskih obaveza javnog tela sadržanih u predlogu projekta javno-privatnog partnerstva, odnosno predlogu koncesionog akta, sa budžetskim i fiskalnim projekcijama, uslovima i ograničenjima određenim posebnim propisima. Neposredne finansijske obaveze iz stava 3. ovog člana jesu naknade

u novcu za koje je predviđeno da javno telo plaća u svrhu realizacije projekta, u odnosu na finansiranje po tradicionalnom (budžetskom) modelu.

Po dobijanju odobrenja od vlade, odnosno skupštine lokalne samouprave, javno telo **otpočinje postupak javne nabavke za odabir privatnog partnera**, u skladu sa Zakonom o JN.

### *Procedura za koncesioni akt*

Javno telo, **pre sačinjavanja predloga** za donošenje koncesionog akta, imenuje **stručni tim** za izradu konkursne dokumentacije koji vrši procenu vrednosti koncesije, izrađuje **studiju opravdanosti** davanja koncesije i preduzimanje svih ostalih radnji koje prethode postupku davanja koncesije u skladu sa odredbama ovog zakona i posebnih propisa kojima se bliže uređuje oblast iz koje je predmet koncesije (u daljem tekstu: Stručni tim javnog tela).

**Na osnovu ekonomskih, finansijskih, socijalnih i drugih pokazatelja i procene uticaja koncesione delatnosti na životnu sredinu, nadležno javno telo priprema predlog za donošenje koncesionog akta koji dostavlja, radi usvajanja:**

- 1) Vladi, ako je davalac koncesije Republika Srbija, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti Republike Srbije;
- 2) Vladi autonomne pokrajine, ako je davalac koncesije autonomna pokrajina, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti te autonomne pokrajine;
- 3) skupštini jedinice lokalne samouprave, ako je davalac koncesije jedinica lokalne samouprave, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti te jedinice lokalne samouprave.

U postupku donošenja koncesionog akta, predlog koncesionog akta se **dostavlja i Komisiji za JPP radi davanja mišljenja i ocene** da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP sa elementima koncesije.

Predlog za donošenje koncesionog akta sadrži:

- 1) predmet koncesije;
- 2) razloge za davanje koncesije;
- 3) eventualno oduzimanje poverenih poslova i oduzimanje prava korišćenja imovine za obavljanje poverenih poslova;
- 4) podatke o uticaju koncesione delatnosti na životnu sredinu, na infrastrukturu i druge privredne oblasti, na efikasno funkcionisanje tehničko-tehnoloških sistema;
- 5) minimalne tehničke, finansijske i iskustvene kvalifikacije koje učesnik u postupku mora da ispunjava da bi mu se omogućilo učestvovanje u postupku izbora koncesionara i pregovaranja;



6) rok trajanja koncesije, uključujući obrazloženje predloženog roka;

7) podatke o potrebnim novčanim i drugim sredstvima i dinamici njihovog ulaganja, način plaćanja, davanja garancija ili drugih sredstava obezbeđenja za izvršavanje koncesionih obaveza, prava i obaveze koncesionara prema korisnicima usluga koje su predmet koncesije i pitanja vezana za podnošenje prigovora od strane tih korisnika, pitanja uslova i načina vršenja nadzora, i cene i opšte uslove za korišćenje dobara i obavljanje delatnosti;

8) podatke o naknadama koje plaćaju koncedent i koncesionar;

9) ocenu o potrebnom broju radnih mesta i kvalifikovane radne snage u vezi sa izvršavanjem koncesije, ukoliko se predlaže da to bude elemenat koncesionog akta.

Zadaci Stručnog tima javnog tela su:

1) pružanje stručne pomoći javnom telu **pri pripremi potrebnih analiza, odnosno studija opravdanosti davanja koncesije**, pri pripremi i izradi uslova i konkursne dokumentacije, pravila i uslova za ocenu ponuđača i primljenih ponuda, kao i kriterijuma za izbor ponude;

2) pregledanje i ocena pristiglih ponuda;

3) utvrđivanje predloga odluke o izboru najpovoljnije ponude za davanje koncesije ili predloga odluke o poništaju postupka davanja koncesije, i obrazloženje tih predloga;

4) obavljanje ostalih poslova potrebnih za realizaciju postupka davanja koncesije.

Stručni tim za koncesije, o svom radu vodi zapisnik i sačinjava druga dokumenta koja potpisuju svi članovi stručnog tima.

**U postupku izrade studije opravdanosti davanja koncesije, Stručni tim javnog tela saraduje sa Komisijom za JPP.**

Sa stanovišta korisnika usluga koje su predmet koncesije važno je napomenuti da zakon propisuje da u slučaju da davalac koncesije ili drugo javno telo na osnovu posebnog propisa ima **pravo određivanja cene koju koncesionaru za njegove usluge plaćaju krajnji korisnici** ili davanja saglasnosti koncesionaru na tarifu njegovih javnih usluga, takvo pravo, kao sastavni deo odredaba javnog ugovora o koncesiji koja je predmet postupka dodele, treba da bude **sastavni deo konkursne dokumentacije**. To je slučaj sa cenama komunalnih usluga, lokalnog prevoza i sl.

**Postupak dodele javnog ugovora o JPP sa elementima koncesije, davalac koncesije, pokreće objavljivanjem javnog poziva.**

Kriterijumi na kojima davalac koncesije zasniva izbor najpovoljnije ponude su:

1) u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude sa stanovišta davaoca koncesije, kriterijumi vezani za predmet koncesije, kao što su: kvalitet, visina naknade, cena, tehničko rešenje, estetske,

funkcionalne i ekološke osobine, cena pružene usluge prema krajnjim korisnicima, operativni troškovi, ekonomičnost, servisiranje nakon predaje i tehnička pomoć, datum isporuke i rokovi isporuke ili rokovi završetka radova ili

2) najviša ponuđena koncesiona naknada.

Kada se najpovoljnija ponuda bira na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, davalac koncesije u konkursnoj dokumentaciji i u javnom pozivu navodi sve kriterijume za izbor ponude čiju primenu predviđa u odnosu na relativno značenje koje im daje.

Značenje kriterijuma može se izraziti određivanjem niza maksimalnih vrednosti u odgovarajućem rasponu. Ako to iz opravdanih razloga nije moguće, davalac koncesije navodi u javnom pozivu kriterijume po značaju od najvažnijeg prema najmanje važnom.

### *Sadržaj javnog ugovora*

Prilikom određivanja odredaba i uslova javnog ugovora, javni partner uređuje sledeća pitanja:

1) karakter i obim radova koje treba da izvrši i/ili usluga koje treba da obezbedi privatni partner i uslove za njihovo obezbeđenje, pod uslovom da su navedeni u javnom pozivu;

2) raspodela rizika između javnog i privatnog partnera;

3) odredbe o minimalnom zahtevanom kvalitetu i standardu usluga i radova u interesu javnosti ili korisnika usluga ili javnih objekata, kao i posledice neispunjenja ovih zahteva u pogledu kvaliteta, pod uslovom da ne predstavljaju povećanje ili smanjenje naknade privatnom partneru iz tačke 9) ovog stava;

4) obim isključivih prava privatnog partnera, ako postoje;

5) eventualnu pomoć koju javni partner može pružiti privatnom partneru za dobijanje dozvola i odobrenja potrebnih za realizaciju JPP ili koncesije;

6) zahteve u vezi sa DPN (društvom za posebne namene) u pogledu: pravne forme, osnivanja, minimalnog kapitala i minimalnih drugih sredstava ili ljudskih resursa, strukture akcionara, organizacione strukture i poslovnih prostorija kao i poslovnih aktivnosti DPN;

7) vlasništvo nad sredstvima koja se odnose na projekat i po potrebi, obaveze ugovornih strana u pogledu sticanja projektnih sredstava i eventualno potrebnih službenosti;

8) visina i način izračunavanja koncesione naknade, ako je ima;

9) naknada privatnom partneru, bez obzira da li se sastoji od tarifa ili naknada za obezbeđene objekte ili usluge, način i formula za utvrđivanje, periodično usklađivanje i prilagođavanje tih tarifa ili naknada, eventualne isplate koje javni partner treba da izvrši privatnom partneru;

- 10) mehanizmi za povećanje ili smanjenje naknade (bez obzira na pravni oblik) privatnom partneru u zavisnosti od dobrog ili lošeg kvaliteta njegovih usluga/objekata;
- 11) postupak koji javni partner koristi za razmatranje i odobravanje projekata, planova izgradnje i specifikacija, kao i postupci za testiranje i konačnu inspekciju, odobrenje i prijem infrastrukturnog objekta kao i izvršenih usluga, ako je potrebno;
- 12) postupci za izmene projekata, planova izgradnje i specifikacija ako ih jednostrano utvrđuje javni partner i postupci za saglasnost o eventualnom produženju rokova i/ili povećanju naknade (uključujući troškove finansiranja);
- 13) obim obaveze privatnog partnera da zavisno od slučaja obezbedi izmenu objekata ili usluga u toku trajanja ugovora da bi se udovoljilo izmenjenoj stvarnoj tražnji za uslugom, njenom kontinuitetu i njenom pružanju pod suštinski istim uslovima svim korisnicima, kao i posledice toga na naknadu (i troškove finansiranja) za privatnog partnera;
- 14) mogući obim izmena javnog ugovora nakon njegovog zaključenja, lica koja imaju pravo da to zahtevaju i mehanizam za usaglašavanje tih izmena;
- 15) eventualna prava javnog partnera da privatnom partneru odobri zaključenje najvažnijih podizvođačkih ugovora ili ugovora sa zavisnim društvima privatnog partnera ili sa drugim povezanim licima;
- 16) jemstva koja treba da obezbedi privatni partner ili javni partner (uključujući jemstva javnog partnera finansijerima);
- 17) pokriće osiguranjem koje treba da obezbeđuje privatni partner;
- 18) raspoloživi pravni lekovi u slučaju da bilo koja ugovorna strana ne izvrši svoje ugovorne obaveze;
- 19) mera u kojoj bilo koja ugovorna strana može biti izuzeta od odgovornosti za neizvršenje ili kašnjenje u ispunjenju ugovornih obaveza usled okolnosti realno van njene kontrole (viša sila, promena zakona i sl.);
- 20) rok trajanja javnog ugovora i prava i obaveze ugovornih strana nakon njegovog isteka (uključujući i stanje u kojem se imovina mora predati javnom partneru), postupak produženja ugovorenog roka uključujući njegove posledice na finansiranje projekta;
- 21) kompenzacija i prebijanje potraživanja;
- 22) posledice štetne promene propisa;
- 23) razlozi i posledice prevremenog raskida (uključujući minimalan iznos koji se mora isplatiti javnom ili privatnom partneru), ugovorne kazne i odgovarajuće odredbe predviđene u tački 19) ovog stava;
- 24) eventualna ograničenja odgovornosti ugovornih strana;

25) svi sporedni ili povezani ugovori koje treba zaključiti, uključujući i one namenjene lakšem finansiranju troškova vezanih za projekat, kao i efekte tih ugovora na javni ugovor. To naročito obuhvata posebne odredbe kojima se javnom partneru dozvoljava da zaključi ugovor sa finansijerima privatnog partnera i da obezbedi prava na prenos javnog ugovora na lice koje navedu finansijeri u određenim okolnostima;

26) merodavno pravo i mehanizam za rešavanje sporova;

27) okolnosti pod kojima javni partner ili određeno treće lice može (privremeno ili na drugi način) preuzeti vođenje objekta ili drugu funkciju privatnog partnera kako bi se obezbedilo delotvorno i neprekidno vršenje usluge i/ili objekata koji su predmet ugovora u slučaju ozbiljnih propusta privatnog partnera u izvršavanju njegovih obaveza;

28) oporezivanje i fiskalna pitanja - ako postoje.

Ako javni ugovor, nezavisno koje javno telo ga zaključuje, sadrži odredbe koje na bilo koji način dovode do odgovornosti Republike Srbije ili imaju direktnog uticaja na budžet Republike Srbije, neophodno je pribaviti saglasnost Vlade.

Javno telo, pre donošenja odluke o izboru privatnog partnera i zaključenja javnog ugovora, ima obavezu da nadležnom organu (vladi, odnosno skupštini jedinice LS) dostavi konačni nacrt javnog ugovora uključujući priloge koji čine njegov sastavni deo, radi davanja saglasnosti. Na sve izmene i dopune zaključenog javnog ugovora kojima se menjaju prava i obaveze ugovornih strana, primenjuje se postupak u skladu sa odredbama ovog člana.

### *Nadzor*

Zakon propisuje da je javni partner dužan da kontinuirano prati rad privatnog partnera i izvršavanje njegovih obaveza iz javnog ugovora, kao i izvršavanje svih plaćanja u skladu sa javnim ugovorom.

Javni partner je, pored ostalog, dužan da **najmanje jedanput godišnje** od privatnog partnera zatraži posebne **periodične izveštaje o njegovom radu, aktivnostima i ispunjenju obaveza**, u skladu sa javnim ugovorom, da obavesti Ministarstvo finansija, odnosno organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija, o primljenim periodičkim izveštajima, da za vreme trajanja javnog ugovora vodi posebnu dokumentaciju koja se odnosi na poslovanje privatnog partnera, pri čemu je dužan da vodi evidenciju o svim povezanim privrednim društvima privatnog partnera kome je dodeljen ugovor, da čuva dokumentaciju koja se odnosi na određeno JPP do isteka trajanja roka na koji je zaključen ugovor. (Nakon isteka roka na koji je ugovor zaključen, dokumentacija se čuva u skladu sa posebnim propisima kojima se uređuje čuvanje arhivske dokumentacije) te **da obavesti nadležno javno pravobranilaštvo o postupcima nepoštovanja ugovora**, kada postoje razlozi za pokretanje određenih postupaka od strane nadležnog javnog pravobranilaštva.

Javni partner dužan je da **u slučaju neizmirenih dugovanja** koja proizilaze iz ugovora preduzme **sve mere nadzora i prinudne naplate**. Nadzor nad realizacijom javnih ugovora detaljnije je uređen uredbom koju je, u skladu sa Zakonom o JPP donela Vlada Srbije.

---

## *Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu*

Prema uredbi nadzor nad realizacijom javnih ugovora sprovodi se radi praćenja ispunjenja ugovornih obaveza, poštovanja ugovorenih rokova, troškova, nivoa kvaliteta pruženih usluga, odnosno kvaliteta izgrađenih objekata i ispunjenja drugih obaveza, predviđenih javnim ugovorom.

Svrha nadzora je blagovremeno uočavanje neispunjavanja ili nepotpunog ispunjavanja ugovornih obaveza, uočavanja mogućnosti za poboljšanje ispunjenja određenih obaveza, kao i identifikaciju određenih promenjenih okolnosti koje bi za posledicu eventualno mogle imati redefinisanje međusobnih prava i obaveza predviđenih javnim ugovorom.

Nadzor nad realizacijom javnih ugovora vrši ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija.

### **Nadzor nad realizacijom javnih ugovora obuhvata:**

- 1) pregled i analize izveštaja javnog i privatnog partnera (redovni izveštaji, vanredni i specijalni);
- 2) neposredan uvid stanja lokacije na kojoj se realizuje javni ugovor, obilazak društva za posebne namene koje realizuje javni ugovor, obilazak sedišta privatnog partnera (radi vršenja stručnog uvida);
- 3) uvid u dokumentaciju u vezi sa realizacijom javnog ugovora koja se dostavlja radi vršenja nadzora, a koja se odnosi na realizaciju projekta koji je predmet javnog ugovora;
- 4) sagledavanja rezultata analize realizacije projekta javno-privatnog partnerstva koji je predmet javnog ugovora izvršene od strane nezavisnog stručnjaka, odnosno revizora na zahtev vršioca nadzora.

Nadzor nad realizacijom javnih ugovora sprovodi se do ispunjenja ugovornih obaveza.

**Izveštaj o realizaciji javnog ugovora sastavljaju javni i privatni partner i taj izveštaj sadrži podatke o projektu javno-privatnog partnerstva, javnom partneru, privatnom partneru, ugovorenoj naknadi, izvršavanju obaveza, sporovima i ugovornim kaznama/penalima.**

**Izveštaji se objavljuju** na Portalu javnih nabavki u okviru Registra javnih ugovora - potportal.

Prema Uredbi, **javni partner je dužan da u roku od šest meseci od dana zaključenja javnog ugovora**, odnosno od dana osnivanja ili sticanja vlasničkog udela privatnog partnera u zajedničkom privrednim društvu dostavi prvi izveštaj i **potom na svakih šest meseci** od dana dostavljanja prethodnog izveštaja, a poslednji izveštaj dostavlja najkasnije u roku od šest meseci od dana isteka ugovorenog vremena predviđenog javnim ugovorom.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija i organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija, radi provere navoda u **izveštaju može izvršiti neposredan stručni uvid na lokaciji** na kojoj se realizuje projekat javno-privatnog partnerstva koji je predmet javnog ugovora, odnosno u društvu za posebne namene koje je nosilac realizacije projekta javno-privatnog partnerstva ili u sedištu privatnog partnera.

O izvršenom neposrednom stručnom uvidu sastavlja se zapisnik.

Pored pomenutih izmena u februaru 2016. godine, zakon je izmenjen i dopunjen i u decembru iste godine.

Tim izmenama je **uvvedeno institucionalno JPP sa elementima koncesije**, što znači da zajednička firma koju formiraju privatni i javni partner može da dobije koncesiju, dok se ranije koncesija davala isključivo privatnom partneru.

Izmenjen je i član koji se tiče roka na koji se zaključuje ugovor. Maksimalno trajanje nije menjano (50 godina), ali je propisano da rok "počinje da teče od dana potpisivanja javnog ugovora, **osim ako nije drugačije predviđeno u javnom ugovoru, odnosno konkursnoj dokumentaciji**".

U nekim elementima procedure izuzeta je obaveza organizovanja javne nabavke, uz pozivanje na "uporednu praksu":

„U postupku izbora privatnog partnera ne primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke koje se odnose na:

- (1) način obračuna procenjene vrednosti javnog ugovora;
- (2) zajedničku ponudu;
- (3) podizvođače;
- (4) rokove za podnošenje ponuda i prijava;
- (5) rokove u vezi sa donošenjem odluke o izboru najpovoljnije ponude;
- (6) rokove za zaključenje ugovora i
- (7) izmene javnog ugovora.“

Takođe je uveden postupak sprovođenja koncesije u fazama, u slučajevima kada je procenjena vrednost koncesije veća od 50 miliona evra.

### **Obrazloženja za izmene Zakona**

Za izmene koje su usvojene u februaru 2016, razlozi su nađeni u "Pismu o namerama Republike Srbije, Memorandumu o ekonomskoj i finansijskoj politici i Tehničkom memorandumu o razumevanju upućenom MMF-u 6. februara 2015. godine". Kaže se da je tada "dogovoreno da se obezbedi puna analiza svih predloženih javno-privatnih partnerstava (JPP) kao i analiza od strane ministarstva nadležnog za poslove finansija ključnih finansijskih indikatora, cost-benefit analize i matrica podele rizika, kako bi se Izjava o fiskalnom riziku uključila za sva JPP počev od budžeta Republike Srbije za 2016. godinu pa nadalje. U cilju poboljšanja kontrole fiskalnih implikacija i rizika projekata JPP, predložene su izmene predmetnog Zakona."

Ovim izmenama data je mogućnost da javni partner dopusti privatnom partneru "obavljanje komercijalne aktivnosti ili izgradnju drugih objekata u okviru realizacije projekta javno-privatnog partnerstva, samo ako nije moguće na drugi način obezbediti potreban nivo isplativosti u realizaciji

projekta javno-privatnog partnerstva i povrat investicije“. Ta se izmena pravdala okolnošću da za izgradnjom nekih objekata „ne postoji dovoljno interesovanja na tržištu ili koji nije finansijski do kraja prihvatljiv za investitore“.

Izmenama je predviđeno da javno telo nadoknađuje vrednost dokumentacije pripremljene od strane inicijatora, kako to ne bi bio teret daljem postupku. Zakonom je ukinuta obaveza objavljivanja tendera u skupom stranom časopisu, za koju se kaže da nije donosila koristi u smislu javljanja većeg broja ponuđača, a da je s druge strane, postupak već transparentan. Izmenama se takođe jača uloga Ministarstva finansija. Između ostalog, Ministarstvo finansija daje mišljenje u nekim slučajevima pre nego što se o predlogu projekta izjašnjava Komisija za JPP. Ministarstvo finansija bi trebalo da takvo mišljenje da na osnovu usaglašenosti neposrednih finansijskih obaveza javnog tela sadržanih u predlogu projekta javno-privatnog partnerstva, odnosno predlogu koncesionog akta, sa budžetskim i fiskalnim projekcijama, uslovima i ograničenjima određenim posebnim propisima.

Razlozi za donošenje izmena zakona iz decembra 2016. se ogledaju u potrebi daljeg regulisanja i unapređenja pojedinih odredaba Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, uvođenja bolje kontrole finansijskih uticaja projekata javno-privatnog partnerstva i usklađivanja sa međunarodnim standardima i najboljom međunarodnom praksom“.

Između ostalog, ovim izmenama se naglašava da se pored ovog posebnog zakona na javno privatna partnerstva i koncesije primenjuju i odgovarajuće odredbe Zakona o javnoj svojini i Zakona o budžetskom sistemu. Reč je o korisnoj novini budući da i ovi akti sadrže antikoruptionska pravila, pa će se ona primeniti i kada se javna svojina ili finansijska sredstva koriste kroz javno-privatna partnerstva.

S druge strane, omogućeno je da javna tela učestvuju i u JPP sa elementima koncesije. Izmenama je takođe omogućeno institucionalno javno-privatno partnerstvo sa elementima koncesije. Koncesija može dati radi korišćenja dobra u svojini javnog tela.

Izmene Zakona su takođe omogućile poveravanje određenih poslova od strane privatnog partnera trećim licima (outsourcing), kao i mogućnost intervenisanja javnog partnera u cilju zaštite javnog interesa.

Prepoznata je mogućnost izmene javnog ugovora na zahtev finansijera, ali samo ukoliko je javni interes na adekvatan način zaštićen, i u izuzetno ograničenom obimu.

## Pravilnik o registru

Zakon o JPP je propisao da se javni ugovori evidentiraju u Registru javnih ugovora koji vodi ministarstvo nadležno za poslove finansija kao jedinstvenu elektronsku bazu podataka na portalu javnih nabavki - potportal.

Iako je Zakon propisao da je registar javan, Pravilnik o načinu vođenja i sadržini registra javnih ugovora, koji je Ministarstvo propisalo u junu 2013. godine izazvao je reakciju javnosti i posebno Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, jer je propisivao da „pristup javnom ugovoru sa svim priložima i drugim priložima iz zbirke isprava Registra, kao informaciji od javnog značaja, neće biti omogućen tražiocu ako bi slobodan pristup javnosti mogao bitno otežati

ostvarenje ekonomskih interesa javnog i privatnog partnera“, kao i da „pristup javnom ugovoru i drugoj dokumentaciji iz zbirke isprava Registra može biti dozvoljen licu koje dokaže pravni interes za uvid u zbirku isprava Registra, kao i državnim organima u vršenju poslova iz svoje nadležnosti u skladu sa propisima“.

S obzirom na to da je Pravinlik propisalo Ministarstvo finansija i privrede, koje je ubrzo zatim, po rekonstrukciji Vlade, podeljeno na Ministarstvo privrede i Ministarstvo finansija, Poverenik se obratio Ministarstvu privrede i naišao na spremnost da se sporne odredbe promene. Vlada je, međutim, protumačila da pitanje, odnosno Pravilnik, nije u nadležnosti Ministarstva privrede već Ministarstva finansija. Razgovori sa nadležnima, uključujući i ministra nisu dali rezultat, dok Poverenik nije podneo Ustavnom sudu Srbije Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika. Ministar finansija je, u kontekstu izjašnjenja povodom postupka pred Ustavnim sudom, 12.decembra 2013. izmenio Pravilnik.

Prema novoj odredbi, „pristup javnom ugovoru i drugoj dokumentaciji iz zbirke isprava registra, vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a može se ograničiti pod uslovima propisanim tim zakonom“.

Registar se, inače, vodi kao jedinstvena elektronska baza podataka o zaključenim javnim ugovorima, na Portalu javnih nabavki, i sadrži podatke o javnom ugovoru, javnom partneru, privatnom partneru, objektu i usluzi.

## Metodologija

**Metodologija za analizu dobijene vrednosti u odnosu na uloženi novac u javno-privatnom partnerstvu i koncesijama** je podzakonski akt koji je, u skladu sa Zakonom o JPP, usvojila Komisija za JPP u avgustu 2013.

U metodologiji se navodi da je **projekat JPP uspešan za javnog partnera ako pruža "vrednost za novac", što obuhvata troškovnu efikasnost, pouzdanu i pravovremenu uslugu po ugovorenim cenama i po ugovorenom kvalitetu**, onako kako je to definisano u javnom ugovoru.

Budući da se svaka, a ne samo javna investicija sastoji od brojnih rizika, u okviru utvrđivanja "vrednosti za novac" **svi rizici se identifikuju, opisuju i analiziraju** (procenjuju). Analizu (procenu) rizika potrebno je zaključiti kvantitativnim iskazivanjem svakog pojedinačnog rizika. Identifikovani i kvantifikovani **rizici se dele između partnera**, pri čemu se pojedini rizici u celosti prenose na javnog partnera, pojedini u celosti na privatnog partnera, dok se određeni rizici dele između partnera.

Analiza vrednosti koja se dobija u odnosu na uložena sredstva obavezno se sprovodi kod JPP bez elemenata koncesije, ali je potrebno da se ista koristi i kod JPP sa elementima koncesije, gde se ovaj metodološki postupak sadrži u studiji opravdanosti, koju izrađuje javno telo.



## Komisija za javno-privatno partnerstvo

Komisija za javno privatno partnerstvo je telo koje obrazuje Vlada Srbije. Njen status i nadležnosti, kao i način izbora i razrešenja članova definisani su Zakonom o javno-privatnom partnerstvu. **Pravni status ovog tela nije jasno propisan**, i o njemu se tek posredno mogu izvlačiti zaključci. U članu 65. se kaže da je „Komisija operativno nezavisna u radu“, ali se time ne određuje njena pravna priroda. Posredno (metodom *argumentum a contrario*), može se izvući zaključak da bi, da nije ove odredbe, Komisiju trebalo smatrati „zavisnim telom“ (od Vlade ili od predlagača njenih članova). Međutim, ni ta odrednica nije od velike pomoći, budući da ne postoji u pravnom sistemu Srbije kao oznaka za vrstu organa ili tela.

Iako je „operativno nezavisna,“ nema osnova da se zaključi da bi Komisija mogla da se smatra nezavisnim državnim organom. Nezavisni državni organi se obrazuju na osnovu Ustava ili zakona, ali uvek moraju biti označeni kao *organi*. Druga bitna (mada ne i presudna) odlika organa jeste sopstveni budžet. Komisija za JPP nema sopstvenu budžetsku stavku.

Komisija nije ni organ državne uprave (organi državne uprave su ministarstva i posebne organizacije), jer nije formirana na način propisan Zakonom o državnoj upravi, niti im po strukturi odgovara. Po delokrugu rada ima nekih sličnosti, budući da se posebne organizacije uspostavljaju radi obavljanja upravno-stručnih poslova. Međutim, posebne organizacije su redovno inokosne, sa direktorom na čelu, dok je Komisija telo koje odlučuje kolektivno. Pored toga, posebne organizacije su kao takve redovno označene ili u zakonu na osnovu kojeg se formiraju ili u Zakonu o ministarstvima koji se donosi sa svakom novom Vladom.

Iz sličnih razloga, Komisija za JPP se ne može smatrati ni regulatornim telom. Pojam regulatornog tela nije do kraja definisan, ni Ustavom, niti nekim opštim zakonom. Ipak, njihovo uspostavljanje nije suprotno Ustavu, a u posebnim zakonima na osnovu kojih se neka takva tela osnivaju neretko se naglašava njihova nezavisnost od upravnog aparata a promoviraju funkcija regulisanja određenih odnosa, najčešće među pojedinim kategorijama privrednih subjekata. U Ustavu se, u odeljku o državnoj upravi, predviđa mogućnost poveravanja javnih ovlašćenja *posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima*. Na primer, Agencija za energetiku je svojevremeno osnovana kao „regulatorno telo za obavljanje zakonom definisanih poslova“, što se može povezati sa navedenom ustavnom odredbom. Jedna od bitnih odlika regulatornih tela jeste davanje mogućnosti da ubiraju sopstvene prihode iz kojih finansiraju obavljanje poverenih poslova. Druga je način izbora članova, koji se vrši u Skupštini Srbije. Stoga, razlike Komisije za JPP u odnosu na ova tela su očite – članovi se ne biraju u Skupštini, već ih delegiraju različiti organi državne uprave; Komisija za JPP ne raspolaže sopstvenim prihodima koje bi mogla da ubira od korisnika njenih usluga ili kontrolisanih subjekata. S druge strane, postoje određene sličnosti između Komisije za JPP i nezavisnih regulatora - u pogledu načina odlučivanja i donošenja pojedinih opštih pravnih akata.

Najzad, Komisija za JPP nije ni javna agencija. Javna agencija osniva se „ako razvojni, stručni i regulatorni poslovi ne zahtevaju stalan i neposredan politički nadzor“ i ako javna agencija „može bolje i delotvornije da ih vrši nego organ državne uprave, naročito ako se u celini ili pretežno mogu

finansirati od cene koju plaćaju korisnici usluga“. Javnoj agenciji se mogu poveriti pojedini poslovi državne uprave, kao što su donošenje propisa, rešavanje u prvom stepenu u upravnim stvarima i izdavanje javnih isprava i vođenje evidencija. Javna agencija je „samostalna u svom radu“. Ona ima svojstvo pravnog lica. Finansira se iz cene koju plaćaju korisnici usluga, poklona, priloga pokrovitelja, budžeta i drugih priloga i prihoda koje ostvari prema zakonu. Prava osnivača u ime Republike Srbije vrši Vlada ako posebnim zakonom nije što drugo određeno, a odluke Vladi predlaže ministarstvo u čijem delokrugu su poslovi javne agencije. Organi javne agencije jesu upravni odbor i direktor, ali „posebnim zakonom može se odrediti da javna agencija ima još neke organe, sasvim druge organe ili da upravni odbor i direktor imaju drukčiji delokrug od delokruga određenog Zakonom o javnim agencijama“. Iz navedenog se vidi da postoje mnoge sličnosti između Komisije za JPP javnih agencija. Čak i tamo gde Komisija ne nalikuje javnim agencijama, ona bi se možda mogla podvesti pod taj pojam, zahvaljujući otvorenom prostoru za izuzetke (npr. u pogođu organa javne agencije, koji ne moraju biti direktor i upravni odbor. Međutim, glavna razlika se javlja otud što Komisija za JPP i nema organe, kao što nema ni službu – komisiju čine njeni rukovodioci i članovi, a podršku u radu pružaju zaposleni u ministarstvu.

Činilac koji najviše utiče na to da Komisija ne bude suštinski nezavisna jeste vezanost njenih članova za predlagača, odnosno, odsustvo vezanosti za Komisiju kao telo. Taj se nedostatak može prevazići i promenom prakse, ne nužno izmenom zakona. Međutim, sve dok Zakon o JPP, kao sada, dopušta mogućnost da se u Komisiju predlože funkcioneri ili zaposleni u organima koji predlažu članove, postoji rizik da će se upravo to i dešavati.

Međutim, Komisija za JPP nije ni (obično) radno telo Vlade. Vlada i drugi organi mogu formirati stalna ili povremena radna tela koja im pomažu u obavljanju pojedinih delatnosti. Takva tela imaju određen zadatak, članovi se imenuju odlukom na određeni ili neodređeni period, kolektivna su i često interresorna, baš kao i Komisija za JPP. Međutim, ni jedno od tih tela ne donosi odluke koje nekog obavezuju ili podzakonska akta, niti se njihov status, članovi i mandat uređuju zakonom. Usled toga se **Komisija za JPP ne može smatrati ni radnim telom Vlade.**

Uslovi za prestanak mandata člana Komisije, koji traje pet godina, trebalo bi da garantuju nezavisnost članova od promena u Vladi, bez obzira na činjenicu da su predlagači većine članova ministarstva. Naime, članove komisije predlažu predsednik Vlade, ministarstvo nadležno za poslove ekonomije i regionalnog razvoja, ministarstvo nadležno za poslove finansija; ministarstvo nadležno za poslove infrastrukture, ministarstvo nadležno za poslove rudarstva, ministarstvo nadležno za poslove komunalnih delatnosti, ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, a po jednog člana predlažu autonomna pokrajina Vojvodina i grad Beograd.

Po zakonu je predstavnik ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja ujedno i predsednik Komisije, a predstavnik ministarstva nadležnog za poslove finansija je zamenik predsednika Komisije.

Mandat člana Komisije prestaje iz standardnih razloga: 1) istekom vremena na koje je imenovan; 2) ako postupa suprotno odredbama Zakona; 3) ako se u radu ne pridržava odredaba Poslovnika; 4) ako je osuđen na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci; 5) na lični zahtev, podnošenjem pismene ostavke.

Članovi imaju pravo na naknadu, a njenu visinu utvrđuje Vlada.

U praksi je do smena članova Komisije dolazilo češće nego što je Zakon predvideo, što ukazuje da zakonske norme nisu bile dovoljne da bi se obezbedio željeni kontinuitet. To bi mogla da bude još jedna loša posledica statusa same Komisija, gde nikome od njenih članova to nije osnovni posao, tako da odlazak sa položaja u nekom ministarstvu ili drugom organu, povlači sa sobom i gubitak vezanosti za Komisiju. To se može promeniti jedino ako se izmeni i zakonski status same Komisije.

Zakon inače propisuje i da član Komisije mora, uz ispunjavanje drugih uslova, „posedovati potrebno stručno znanje iz oblasti javno-privatnog partnerstva, javnih nabavki i koncesija, i/ili prava Evropske unije“.

Komisija daje stručnu pomoć pri realizaciji projekata javno-privatnih partnerstava i koncesija. Njeni konkretni zadaci su da: 1) pomaže u pripremi predloga za JPP kako bi se olakšao razvoj javno-privatnih partnerstava i javnih ugovora; 2) informiše i konsultuje o pitanjima javno-privatnih partnerstava sa ili bez elemenata koncesije; **3) daje mišljenje u postupku odobravanja predloga JPP projekta bez elemenata koncesije i u postupku predlaganja koncesionog akta nadležnim organima za odobravanje;** 4) identifikuje i olakšava realizaciju najboljih stranih iskustava za Republiku Srbiju u pogledu javno-privatnih partnerstava sa ili bez elemenata koncesije; 5) izrađuje metodološke materijale u oblasti javno-privatnog partnerstva; 6) saraduje sa drugim institucijama državne uprave i nevladinim organizacijama u oblasti javno-privatnih partnerstava; 7) na zahtev javnog tela, odnosno davaoca koncesije daje preporuke o projektima; 8) podnosi Vladi godišnji izveštaj o realizovanim projektima u skladu sa ovim zakonom u Republici Srbiji; 9) saraduje sa organima Republike Srbije nadležnim za poslove budžetske inspekcije, Državnom revizorskom institucijom, službom autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove budžetske inspekcije i drugim domaćim i međunarodnim organima, organizacijama i institucijama u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti; 10) objavljuje, na svojoj internet prezentaciji, godišnji izveštaj o realizovanim projektima po usvajanju od strane Vlade, kao i druge podatke i informacije za koje oceni da su od značaja za primenu ovog zakona.

Vlada je, inače, Odlukom o obrazovanju Komisije propisala uslov za dobijanje pozitivnog mišljenja za sprovođenje projekata javno-privatnog partnerstva koji ne postoji u Zakonu. Zakon propisuje da je potrebno pribaviti pozitivno mišljenje Komisije, a u Odluci je propisano i da „takvo mišljenje mora biti dato uz pozitivan glas člana Komisije koji predstavlja Ministarstvo finansija“.

Zanimljivo je da je Vlada usvojila Uredbu o nadzoru nad sprovođenjem javnih ugovora tek u maju 2013. godine (sa 15 meseci zakašnjenja), Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju javnih ugovora u julu 2013, a Komisija za JPP je tek u avgustu 2013. sačinila metodologiju "vrednost za novac", sa kojom bi morali da budu usklađeni poslovni planovi, koji su deo projekta JPP. Komisija je svoj rad počela ranije. Uredba o načinu dodele koncesije u fazama, doneta je 2017.

Zakon propisuje da se sredstva za rad Komisije obezbeđuju u budžetu Republike Srbije, a da Ministarstvo privrede („nadležno za poslove ekonomije i regionalnog razvoja“) obezbeđuje prostor i druge uslove za rad Komisije. Ranije je u Zakonu stajalo da ove dužnosti ima Ministarstvo finansija. Ministarstvo prima prijave projekata i obrađuje ih, vodi evidencije o JPP i koncesionim projektima, priprema predlog godišnjeg izveštaja, koji Komisija podnosi Vladi, obavlja i druge stručne, administrativne i tehničke poslove od značaja za rad Komisije. Iz ovoga se vidi da zaposleni u Ministarstvu privrede obavljaju sve one poslove koje bi u nekom nezavisnom organu ili regulatornom telu obavljala služba.

---

U celosti, položaj Komisije za javno privatna partnerstva ne može se oceniti zadovoljavajućim. Komisija je, prema Zakonu, "operativno nezavisna" i praktično je čine predstavnici premijera, ministarstava, pokrajine i Beograda. Veća nezavisnost i/ili profesionalizacija Komisije uz druge zakonske promene po pitanju nadležnosti (praćenje realizacije JPP, edukacija, veće angažovanje u odabira modela) unapredila bi sistem JPP u Srbiji. To podrazumeva jasno definisanje statusa Komisije, formiranje sopstvene službe i budžeta, kao i nezavisnost funkcionera od organa koji ih predlažu na tu funkciju, i Vlade koja ih imenuje.

## Glavni problemi i moguća rešenja

### Proces planiranja

Kod donošenja odluka o korišćenju javnih sredstava, bilo da je reč o nepokretnostima, privrednim subjektima u državnom vlasništvu ili o budžetskim sredstvima, osnovni rizik leži u tome da ta odluka ne odrazi javni ili pretežni javni interes, već da bude skrojena u skladu sa privatnim.

Na primer, odluka o izgradnji nekog postrojenja za prečišćavanje vode na prvi pogled izgleda kao stvar od javnog interesa. Međutim, takvo postrojenje može biti skupo, a kvalitet vode relativno zadovoljavajući, usled čega se može zaključiti da postoje prioritetnija pitanja iz ugla interesa građana. Izgradnja saobraćajnica jeste uvek korisna za građane i privredu, ali su neki putni pravci bitniji od drugih. Otvaranje sportskih terena je važno, ali je možda prioritetnije da se vlasti posvete izgradnji predškolskih objekata itd. **Odabir „pogrešnih prioriteta“ može biti posledica neznanja, ali i korupcije** – kada osoba koja donosi odluke, onaj ko mu tu odluku odobrava ili lica koja na njih mogu da utiču, imaju privatni interes da se sprovede neki javni projekat, da se sprovede na određeni način ili sa određenim partnerom.

Na prvom nivou, dakle, rizik od korupcije u planiranju može da postoji kod donošenja odluke da se uopšte **uđe u određeni projekat**, bilo da će on kasnije biti sproveden kao javno-privatno partnerstvo ili na neki drugi način (npr. kroz javnu nabavku radova). Rešavanje problema na koji se odnosi projekat češće će biti pitanje odabira između više stvari koje zaista jesu u javnom interesu nego situacije u kojima se planira preduzimanje mera koje su isključivo stvar nečijeg privatnog interesa. Na primer, malo je verovatno da bi bilo koji politički moćnik predložio da se izgradi put koji vodi do isključivo njegovog privatnog poseda. Mnogo je verovatnije da će takav privatni interes biti zamaskiran time što bi bilo predloženo da putna trasa vodi blizu tog poseda, umesto preko povoljnijeg terena, i da bi se to pravdalo većim mogućnostima za razvoj turizma, industrije, razlozima bezbednosti ili rešavanjem problema nejednakog regionalnog razvoja.

Kada su prioriteti određeni, treba odabrati način njihovog rešavanja. **Javno-privatna partnerstva nikada nisu jedino moguće rešenje.** Ako bi trebalo izgraditi neki put, postoji mogućnost da se to učini direktnim ulaganjem države, kroz javnu nabavku. Ako treba rešiti problem parkiranja u centru grada, postoji mogućnost da se liberalizuje tržište i da privatnici izgrade garaže na svom zemljištu. Ukoliko opština treba da omogući građanima da dobiju neke usluge (poput smeštaja dece u vrtićima), a nema dovoljno sredstava za to, ona ne mora da traži privatnog partnera, niti da sama ulaže u izgradnju, već može roditeljima da podeli vaučere ili novac, kako bi se oni sami organizovali.

**Proces planiranja treba da obezbedi da JPP budu odabrana samo kada je upravo to najbolje rešenje** – to jest, dugoročno najisplativije kada se uzmu u obzir svi relevantni činiooci. To podrazumeva prepoznavanje tih dugoročnih ciljeva, uočavanje mogućih načina da se problem reši, a zatim i pravilno izvršenu analizu koja će da dovede do odabira najboljeg rešenja. Na primer, potrebe građana i privrede za električnom energijom mogu se zadovoljiti iz raznih izvora (štednja ili postojeća potrošnja, uvoz ili proizvodnja), od raznih energenata (ugalj, voda, solarna, nuklearna...), postrojenja mogu imati duži ili kraći vek eksploatacije, stepen zagađenja životne sredine koji nosi sa sobom druge troškove (npr. zdravstveni fond) se može značajno razlikovati, dostupnost kredita i tehnologije za pojedina rešenja može biti bitno drugačija, obim angažovanja domaće radne snage i privrednih

subjekata takođe. Tek kada se svi ovi činioци prepoznaju i kada se pribave pravi podaci o njihovom značaju, postojaće mogućnost da se sučele argumenti i da se ne kraju donese ispravna odluka.

Ispravna odluka o JPP podrazumeva ne samo odabir ove vrste ugovora, već i **pravilan odabir vrste JPP koja je najpovoljnija za javnog partnera** (npr. koncesija ili zajedničko preduzeće).

## Uloga građana u planiranju

Pošto se cilj planiranja, kada se izvodi u javnom interesu, svodi na to da **treba odabrati između više mogućih javnih interesa**, koji se ne mogu realizovati istovremeno, onda bi **upravo građanima o čijoj imovini se radi trebalo dati priliku da se izjasne**.

Iako je svrha javno-privatnih partnerstava pre svega zadovoljenje određenih potreba građana, **propisi u oblasti javno – privatnog partnerstva ne sadrže pravila koja bi obebedila da se glas građana čuje**. To važi jednako za doba kada se javno-privatno partnerstvo planira, kao i za period kada se ono realizuje (zadovoljstvo korišćenja usluga).

Ne postoje **pravne prepreke da organi vlasti prikupe ove podatke, ali ne postoji ni obaveza da to učine**, izuzev posredno. Tako, u nekim slučajevima postoji obaveza da se u pripremi određenih dokumenata organizuje javna rasprava, što može da bude u vezi sa potonjim javno-privatnim partnerstvom. Tipičan primer je obavezna procedura za pripremu pojedinih urbanističkih planskih dokumenata, kada se mora organizovati tzv. „javni uvid“, koji predstavlja jednu vrstu javne rasprave u pripremi propisa. Ti planski dokumenti redovno sadrže i planove za izgradnju pojedinih objekata (npr. puteva, objekata za preradu vode, sportskih objekata). Izgradnja tih objekata i pružanje usluga mogu biti predmet koncesije ili drugog oblika javno-privatnog partnerstva. Međutim, način realizacije određenog projekta obično nije poznat u vreme ostvarivanja javnog uvida. Izuzetak su situacije kada se planovi prilagođavaju već postignutim dogovorima ili stvarnom stanju, umesto da bude obrnuto.

U drugim slučajevima javne rasprave nisu obavezne, osim izuzetno. Naime, javne rasprave se moraju organizovati u sklopu pripreme zakona, a odluke o javno-privatnom partnerstvu se donose kada su potrebni zakoni već na snazi. Izuzetak su situacije, pre svega na lokalnom nivou, kada se organizuje javna rasprava o budžetu i kada predlog odluke o budžetu ili akti koji ga prate sadrže i neke podatke koji su bitni za realizaciju JPP (npr. ulog javnog partnera u zajedničko preduzeće, oslobađanje privatnog partnera od plaćanja pojedinih naknada). Na republičkom nivou ne postoji ni izričita obaveza niti praksa organizovanja budžetskih rasprava, dok se na lokalnom, prema aktuelnom nacrtu izmena Zakona o lokalnoj samoupravi, planira uvođenje obaveze sprovođenja javne rasprave o budžetu. Na taj način, pravni okvir koji pomaže da se smanji rizik od korupcije u javno-privatnim partnerstvima biće bar malo poboljšan.

Kada je reč o samim javno-privatnim partnerstvima, preduslov za izjašnjavanje građana bi bilo postojanje obaveze organa vlasti da izrade i objave plan javno-privatnih partnerstava, na godišnjem ili višegodišnjem nivou. Slična obaveza postoji u srodnom Zakonu o javnim nabavkama. Tamo je priprema plana javnih nabavki za tekuću godinu uslov da se javna nabavka uopšte sprovede. U sadašnjem režimu javnih nabavki, ovi planovi se objavljuju. Kao posledica, zainteresovani ponuđači imaju više vremena da se pripreme za učešće u postupcima, a građani i druga zainteresovana lica

dobijaju mogućnost da se upoznaju sa planiranim načinom trošenja novca na još detaljniji način nego što bi mogli da učine čitanjem programskog budžeta.

Javna rasprava o planiranim projektima JPP bi, mogla da se obavi i pre nego što uopšte bude uvrštena u plan. To bi omogućilo građanima da se izjasne o projektnim prioritetima. Kada već postoji analiza koja pokazuje da je javno-privatno partnerstvo najbolje rešenje, javna rasprava bi takođe mogla imati smisla, ako se otvore neka nova pitanja, na primer, u vezi sa cenom usluga koje će plaćati krajnji korisnici, u pogledu efikasnosti tehnologije koja će se tražiti od potencijalnog privatnog partnera i slično. Obaveza sprovođenja javne rasprave bi mogla biti propisana u Zakonu o JPP ili u aktima na nivou lokalne samouprave. Format javne rasprave bi trebalo da prati onaj koji važi za zakone, a koji je uređen Zakonom o državnoj upravi i Poslovníkom Vlade Srbije. Najzad, javna rasprava bi mogla da se vodi o celokupnom dokumentu – planu JPP i koncesija – ili o pojedinačnim projektima koji su planirani.

### Sprovođenje ugovora

Rizici od korupcije koji se mogu javiti u sprovođenju ugovora o javno-privatnom partnerstvu su brojni. Prirodna **težnja privatnog partnera da umanjí svoje obaveze**, da prevale rizike poslovanja na javnog partnera i da poveća sopstvenu dobit nisu korupcija sami za sebe. Međutim, **nastanak takve štete** za javnog partnera i javni interes uopšte, **može biti u vezi sa korupcijom** kod javnog partnera. Tu može biti u pitanju korupcija do koje dolazi u ranim fazama pregovora i ugovaranja (da neke odredbe koje pogoduju interesima privatnog partnera budu unete u ugovor ili da ne budu unete odredbe koje bi zaštitile interese javnog partnera u kriznim situacijama), ali i ona do koje dolazi tokom primene. Tipičan primer bi bila korupcija u vezi sa nadzorom nad ispunjavanjem ugovornih obaveza, a koja bi imala za cilj da se stepen ispunjavanja obaveza privatnog partnera, koji je bitan element ugovora, uopšte ne podvrgne nadzoru ili da se podaci o tome krivotvore.

Na sličan način, **rizici postoje i kada se odnose na ostvarivanje koristi za javnog partnera**. Tipičan primer bi bilo upravljanje zajedničkim preduzećem, gde većinski (privatni) partner diktira dinamiku trošenja sredstava i posluje sa povezanim licima, ostvarujući korist i kada zajedničko preduzeće troši sredstva ili čak posluje u celini u gubitku. Odsustvo nadzora nad procesima realizacije ugovora može bitno umanjiti ostvarene prihode javnog partnera, a to odsustvo nadzora može biti posledica lošeg planiranja i pregovaranja, ali i korupcije tokom sprovođenja ugovora.

### Građani i izvršenje ugovora

Da bi građani i druga zainteresovana lica mogli da doprinesu suzbijanju korupcije tokom izvršenja ugovora o JPP, trebalo bi da **postoji obaveza nekog državnog organa**, bilo da je to javni partner ili spoljni nadzorni organ da prati sprovođenje ugovora o javno – privatnom partnerstvu i da u vezi sa time **prikuplja podatke od zainteresovanih lica**.

Naime, čim postoji obaveza da se prati sprovođenje ugovora, da o tome ostane pisani trag, povećavaju se šanse da korupcija bude otkrivena. Samim tim, smanjuju se šanse da će neko rizikovati ulazak u koruptivne odnose. Dalje, prikupljeni materijal o sprovođenju ugovora, omogućava da se kasnije uvide i utvrde druge nepravilnosti, koje takođe mogu biti povezane sa korupcijom. Međutim, **ne sme sve biti prepušteno delovanju samog nadzornog organa**. Nisu retke situacije kada postoji obaveza sprovođenja nadzora, ali nije definisano kako se on mora vršiti, u kojim vremenskim intervalima niti koliko detaljno, tako da sam nadzor biva nekvalitetan, usled korupcije. Čest izgovor u

ovakvim situacijama jeste manjak kapaciteta (bilo da je stvaran ili fingiran), čime se objašnjava da nadzorni organ nije mogao da utvrdi da je došlo do neke nepravilnosti.

Moguće rešenje za ovakve neprilike jeste uključivanje građana. Kada je nadzorni organ u obavezi da prikuplja i razmatra ono na šta mu ukažu zainteresovana lica, bilo da je reč o korisnicima usluga, nevladinim organizacijama koje vrše monitoring, političkim protivnicima vlasti ili o konkurentskim firmama, njihove informacije i prijave treba pažljivo ispitati i o rezultatima tog ispitivanja obavestiti podnosioca. Eventualno korumpirani nadzorni organ tada neće moći da kaže da problem „nije uočio“, već će morati na njega da se nekako osvrne.

S tim u vezi je i pitanje zaštite uzbunjivača. U sadašnjem pravnom režimu uzbunjivači mogu biti samo građani, a ne i pravna lica, ako je njihovo ukazivanje na nepravilnosti ili na opasnosti povezano sa radom državnih organa, ali i organizacija privatnog sektora. Međutim, Zakon o zaštiti uzbunjivača traži da između lica koje prijavljuje nepravilnost i organizacije u kojoj je došlo do te povrede postoji neki prethodni oblik povezanosti. To može biti radni odnos, drugi odnos sličan radnom, vlasništvo u preduzeću i slično. Kada je reč o organizacijama javnog sektora, odnos koji zakonodavac priznaje kao validan za zaštitu jeste i odnos između pružaoca i korisnika usluge. Međutim, kako **kod javno-privatnih partnerstava uslugu korisnicima može da pruži i privatni partner ili zajedničko preduzeće privatnog i javnog, bilo bi logično da i oni budu obuhvaćeni.**

Najzad, **sprovođenje ugovora nije samo sebi cilj**, već treba utvrditi šta su potrebe građana i u kojoj se meri one zadovoljavaju. Zato bi organ koji sprovodi JPP ili nadzorni organ (npr. resorno ministarstvo), trebalo da prate stanje u oblasti i da od korisnika usluga prikupljaju informacije o efektima sprovođenja ugovora. To se može učiniti kroz posebno organizovane ankete među građanima ili kroz stalno otvorene kanale komunikacije sa njima.

## Povećanje transparentnosti

Jedan od najpouzdanijih načina da se suzbije korupcija jeste da se poveća transparentnost svih bitnih delova postupka. Tokom ovog istraživanja smo utvrdili nekoliko mogućih načina da se na ovaj način smanje rizici korupcije.

Norme o javnosti podataka i registra javnih ugovora trenutno su uređene pravilnikom, što ih čini podložnim izmenama bez parlamentarne procedure. Sva pravila ove vrste bi trebalo da budu uređena zakonom, kako izvršna vlast ne bi mogla da ih po svojoj volji menja, ali i kako bi se mogle propisati sankcije za kršenje pravila.

Ništa manje je važno obezbediti primenu i pravila koja trenutno postoje i proširiti ih tamo gde su nedovoljna. Registar javnih ugovora, bi trebalo da u potpunosti zaživi, tako da sadrži sve ugovore o javno-privatnom partnerstvu, ali i izveštaje o njihovom sprovođenju i obavljenom nadzoru.

U postupku odabira privatnog partnera kod značajnog broja javno-privatnih partnerstava primenjuje se postupak iz Zakona o javnim nabavkama. Iako je taj zakon uzoran u pogledu transparentnosti, još uvek ima prostora za unapređenje. Na primer,, objavljuje se model ugovora i obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude, ali ne i sam dokument – ugovor; objavljuje se informacija da je podnet zahtev za zaštitu prava, ali ne i tekst tog zahteva niti drugi dokument na osnovu kojeg bi se moglo zaključiti šta je predmet spora. Postoji značajan prostor za unapređenje tehničkih rešenja i opšte iskoristivosti



Portala javnih nabavki, naročito kroz povezivanje sa drugim bazama podataka, kroz objavljivanje podataka u mašinski čitljivom obliku i povećanje mogućnosti pretrage. U pogledu specifičnosti javno-privatnih partnerstava, trebalo bi predvideti javnost onih dokumenata koji kao takvi ne postoje u postupku javnih nabavki, pa se u tom zakonu i ne pominje obaveza da se objave.

Da bi postojao potreban nivo transparentnosti mora se voditi računa i o drugoj strani medalje – zaštiti tajnosti podataka, tamo gde je to potrebno, kao i zaštiti podataka o ličnosti. Trebalo bi uspostaviti načelo u Zakonu o javno-privatnom partnerstvu, da ne sme biti označena kao tajna ni jedan odredba ugovora o JPP, niti bilo koji deo drugog dokumenta, u kojem su propisane ili obrazložene obaveze javnog partnerstva. Ta zabrana bi mogla biti praćena i pravnom posledicom – da u slučaju takvih tajnih odredbi ugovor ne proizvodi obaveze za javnog partnera.

Pored transparentnosti koja se obezbeđuje objavljivanjem dokumenata i drugih informacija unapred (na sajtu i u posebnim bazama podataka), kod organa vlasti je veoma bitan način postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, na osnovu zakona koji tu materiju uređuje od 2004. Trenutno, taj zakon obavezuje samo javne partnere. Oni moraju ili dati tražene informacije i kopije dokumenata ili odbiti zahtev rešenjem i to obrazložiti zaštitom nekog pretežnijeg interesa koji taj zakon priznaje. Između ostalog, to mogu biti i interesi koji se štite određivanjem poslovnih i drugih tajni ili zaštita privatnosti pojedinaca.

Van dometa tog zakona i zahteva za pristup informacijama ostala su pravna lica koja bi trebalo da omoguće ostvarivanje značajnih javnih interesa, ali ih državni organ niti finansira, niti je njihov pretežni vlasnik, tako da nemaju svojstvo „organa javne vlasti“. Zbog toga bi, pri prvim sledećim izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koje se očekuju takođe uskoro, prema akcionim planovima za poglavlje 23 EU integracija, trebalo propisati da zajednička preduzeća, formirana u okviru javno-privatnog partnerstva, podvedu pod pojam „organa vlasti“, čak i kada je država ili opština u njima manjinski partner. Obuhvatanje ovih preduzeća bi omogućilo bolju kontrolu korišćenja javnih resursa, a time se ne bi diralo u mogućnost uskraćivanja pojedinih informacija, kako konkurenti na tržištu ne bi saznali poslovne tajne preduzeća.

Transparentnost bi bila potpunija kada bi se informacije o planiranim i realizovanim javno-privatnim partnerstvima bile obuhvaćene u raznim dokumentima koji se pripremaju u vezi sa planiranjem ili izvršenjem budžeta. Kao što smo objasnili ranije, podaci o JPP i njihovom uticaju na budžet nisu uvek jasno prepoznatljivi, tako da bi bili vidljivi u budžetu pre svega kada je reč o direktnim izdvajanjima javnog partnera na osnovu ugovornih obaveza, kada je reč o tom vidu aranžmana. Međutim, o drugim aspektima bi moglo biti više reči, na primer u Fiskalnoj strategiji, koju priprema Ministarstvo finansija, a razmatraju Vlada i Skupština, a pre svega nezavisni organ, Fiskalni savet, kao i zainteresovani međunarodni subjekti. Kada bi ovaj dokument bio objavljivan na vreme, što sada nije slučaj, on bi znatno povećao nivo ukupne transparentnosti podataka o raspolaganju javnom imovinom i planiranjem prihoda i rashoda. U svakom slučaju, bilo bi dobro da se predvidi kao obaveza da Fiskalna strategija, pored podataka koje sada mora da ima (npr. o planiranom privrednom rastu, zaduženju i slično), obuhvati i podatke o očekivanim efektima ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Naime, ovi ugovori mogu imati značajne efekte na javne prihode ili javne rashode, na primer, u slučaju odricanja od nekih poreskih prihoda u korist zajedničkog preduzeća, kroz izdvajanje delatnosti javnih preduzeća i poveravanje poslova privatnom partneru, uz uporedno preuzimanje obaveza preduzeća i slično.

## Nadzor i druge mere kontrole

Nadzor kao mera za smanjenje rizika od korupcije funkcionise kao element obezbeđivanja (javne) odgovornosti, odnosno polaganja računa o vršenju javnog posla. U tom pogledu, postoji značajan prostor za poboljšanje nadzora u oblasti JPP, kako na zakonodavnom nivou, tako i u praksi.

U sadašnjem pravnom sistemu, javno-privatna partnerstva odobrava Vlada, odnosno osnivač, a Komisija za javno-privatno partnerstvo, kao „operativno – nezavisno“ telo, daje mišljenje. Takav vid odobravanja može biti neprimeren u nekim slučajevima. Kao što budžet, sa svim njegovim stavkama mora biti odobren u Narodnoj skupštini, pri čemu samo mali deo ostaje za diskrecione ili skrivene troškove koje izvršna vlast može da čini bez prethodnog odobrenja, tako bi bilo logično da i javno – privatna partnerstva, prođu kroz ovaj vid parlamentarnog odobrenja.

Može se praviti i razlika u zavisnosti od vrednosti posla, ukupne vrednosti javne imovine koja je obuhvaćena ugovorom ili dužinom trajanja stanja u kojem će javna imovina veće vrednosti biti „zarobljena“ (npr. u slučaju koncesija), za šta postoje primeri i u zemljama regiona. Za takve slučajeve bi se moglo predvideti da ulazak u JPP mora da prethodno odobri Narodna skupština ili čak kvalifikovana većina ukupnog broja narodnih poslanika. Norme o raspolaganju javnom imovinom veće vrednosti bi trebalo da nađu svoje mesto i u Ustavu, prilikom sledećih izmena najvišeg pravnog akta.

Skupštinski nadzor nije uvek efikasan, ali je osnov sistema podele vlasti. U tom smislu, već sada postoje brojni slučajevi u kojima Vlada ili pojedini organi državne uprave moraju da pripreme izveštaje za narodne poslanike o tome kako sprovode zakone i strateške akte. Pored direktnog izveštavanja izvršne vlasti, Skupština može da se pouzda i u redovne izveštaje nezavisnih državnih organa koji upravo zakonodavnom telu dostavljaju godišnji prelgled postupanja u vezi sa primenom važnih propisa. Predmet njihovih analiza su takođe pre svega organi izvršne vlasti. Tako, Skupština dobija izveštaj o reviziji završnog računa, podatke o ispunjavanju antikorupcijske strategije, pregled odluka Poverenika za informacije koje su ostale neizvršene, izveštaje Fiskalnog saveta, podatke o nadzoru nad sprovođenjem Zakona o javnim nabavkama koje priprema Uprava za javne nabavke i podatke o obavljanju poslova iz nadležnosti Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Međutim, ne postoji poseban kanal za informisanje o planiranim i izvršenim ugovorima o javno-privatnom partnerstvu. Pored uvođenja obaveze da Vlada ili Komisija za JPP pripreme i dostave ove izveštaje, trebalo bi predvideti i obavezu Narodne skupštine da u određenom roku razmotri ovaj izveštaj, da donese zaključke u vezi sa njim i prati njihovo ispunjenje, za šta postoje primeri u regionu, gde je to regulisano zakonom. Ova se obaveza može urediti i u širem kontekstu izmena Poslovnika Narodne skupštine, koji se sada u određenoj meri bavi pitanjem razmatranja izveštaja nezavisnih državnih organa i Vlade. Dalje od ovog samoobavezivanja bi se teško moglo ići, s obziron na ustavne nadležnosti i autonomiju rada Narodne skupštine.

U aktuelnom Zakonu o JPP ne postoji jasno određena nadležnost za nadzor nad primenom ugovora. Naravno, postoje određene dužnosti svakog javnog partnera u tom smislu, koje proističu iz postojećih

propisa, a teorijski bi se mogla izvesti i obaveza Ministarstva za praćenje stanja u ovoj oblasti, pa samim tim, posredno i ugovora koji su zaključeni. Međutim, bilo bi daleko bolje kada bi postojala jasno propisana obaveza nadzora nad izvršenjem ugovora, u kojoj bi Komisija za JPP sa izmenjenim ovlašćenjima i statusom (takođe postoje primeri u zemljama regiona), ili neki drugi organ imali i ovlašćenja ali i dužnost da prikupljaju podatke o izvršenju pojedinih ugovora i postupanju javnih partnera.

Jedan od standardnih preventivnih mehanizama za korupciju je sprečavanje i rešavanje sukoba interesa. U tom smislu, na zaključivanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu primenjuju se norme o sukobu interesa koje važe za odlučivanje javnih funkcionera i službenika, kao i pravila koja se predviđaju u Zakonu o javnim nabavkama. Neka od tih pravila zabranjuju učešće u postupku licima koja imaju određeni sukob interesa, druga ih obavezuju da traže savet o mogućnosti da nastave postupanje, a treća propisuju obaveze u slučaju da se tokom postupka otkrije da postoji situacija koja može da dovede u pitanje validnost budućeg akta.

Međutim, pravila o sukobu interesa u Srbiji nisu uvek dovoljno precizna. Pored toga, jedan deo ljudi koji bi mogli da utiču na proces odlučivanja nije obuhvaćen tim pravilima. Najznačajniji među njima su savetnici, koji ne podležu pravilima o sukobu interesa koja važe za javne funkcionere, kao ni onima koja važe za državne službenike. Pored posebnih savetnika, postoje mogući problemi i u vezi sa ulogom posebno angažovanih konsultanata koji često imaju veliki uticaj na donošenje odluke o tome da se uđe u javno-privatno partnerstvo, na izbor vrste aranžmana, pa i samog potencijalnog partnera. Sam Zakon o JPP ne sadrži norme o sukobu interesa koje bi se primenile na takve slučajeve, i na osnovu kojih bi se iz nadmetanja isključile one firme koje su personalno ili finansijski povezane sa konsultantima koji su pripremali dokumentaciju.

U tom pogledu određena rešenja se mogu naći u strogim pravilima o sukobu interesa, koja se mogu naći u Zakonu o javnim nabavkama. Međutim, ova pravila uopšte nisu prilagođena specifičnostima aranžmana javno-privatnog partnerstva, a i inače se nisu pokazala kao naročito korisna u praksi primene Zakona o javnim nabavkama, pa bi ih trebalo preispitati i dopuniti.

Problem kod nadzora generalno je to što je propisano ono što organ može da uradi, a ne i ono što mora. Zato podaci o nadzoru ostaju krnji, a mnogi propusti neotkriveni. U kontekstu javno-privatnih partnerstava, veoma često se ističu određeni finansijski rezultati koji se očekuju ili se ostvare. Međutim, nadzor koji bi bio ograničen samo na ispitivanje finansijskih pokazatelja ili poštovanja procedura, ne bi dao potpunu sliku izvršenja ugovora. Naime, ugovori se prave radi zadovoljenja potreba građana, pa upravo to treba meriti. Ako je kao cilj bilo zadato zadovoljenje potreba određenog broja korisnika usluga, onda treba izmeriti da li je upravo taj cilj postignu i preduzeti mere ukoliko nije.

Jedna od stvari o kojima se mora voditi računa kada se formira zajedničko preduzeće jeste kakvi će biti njegovi troškovi. Naime, ako država, kao manjinski partner ugovori da će dobiti određeni deo dobiti zajedničkog preduzeća, a privatni partner, kao većinski uspostavi kontrolu nad poslovnim odlukama, onda se može dogoditi da javni partner budu oštećen usled preuveličavanja troškova, a naročito kroz poslovanje sa povezanim preduzećima. Jedno od mogućih rešenja za takve slučajeve, koje bi znatno smanjilo mogućnosti da dođe do korupcije i oštećenja javnog interesa bilo bi uvođenje obaveze da i takvo zajedničko preduzeće sprovodi javne nabavke na isti način kao što bi ih sprovodio i privredni subjekt koji se nalazi u većinskom državnom vlasništvu. To podrazumeva i mogućnost da

se deo nabavki (npr. ono što se nabavlja radi dalje prodaje) ne sprovodi po procedurama iz Zakona o javnim nabavkama. Na ovaj način bi se obezbedili ne samo interesi javnog partnera, već i daleko veća transparentnost.

Kao što je već ukazano u delu koji se odnosi na učešće građana, postoji potreba za uključivanjem nadzorne uloge drugih organa, a naročito onih koji imaju ulogu u budžetskoj kontroli. Tako, Fiskalni savet bi mogao da se izjasni o uticaju JPP na prihode i rashode u budućnosti, kako sada, tako i u budućnosti.

Još značajnija je moguća uloga Državne revizorske institucije. Ovaj organ ima mogućnost da ceni i svrsishodnost poslovanja javnog sektora, tako da bi predmet njihovog interesovanja mogle da budu inicijalne odluke da se uđe u ovu vrstu aranžmana, kao i izveštaji o sprovođenju ugovora. Trenutno se revizije svrsishodnosti veoma retko vrše. Zakonska obaveza ne postoji, već samo mogućnost. Bilo bi primereno da se razmotri uvođenje revizije kod najvrednijih JPP ugovora, kao deo obaveznog programa revizije koji je propisan Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji.

Kod svakog poslovanja državnih organa **najveći rizik predstavlja diskrecija**, situacija u kojoj organ ili neki pojedinac može na osnovu svoje slobodne ocene da zaključi da li treba ili ne da se uđe u određeni posao. Kada diskrecija nije praćena mehanizmima zaštite, kao što su temeljne analize, nadzor, transparentnost i preispitivanje odluke, onda je rizik još veći. Kada je reč o javno-privatnim partnerstvima, najveći rizici postoje u situacijama kada se odstupa od opštih pravila zarad primene nekog od Zakonom priznatih izuzetaka.

Kao tipičan primer se može navesti situacija odstupanja od primene redovnih pravila o JPP na osnovu okolnosti da se posao zaključuje sa privrednim subjektom iz neke države sa kojom Srbija ima zaključen međudržavni sporazum određene vrste. Generalno, ovakve aranžmane bi trebalo izbegavati, zato što se na osnovu međudržavnog sporazuma može zaobići primena bilo kojeg zakona, sve dok sporazum ne krši ni jednu ustavnu normu.

Kako bi se ovi rizici umanjili potrebno je ustanoviti pravila, bilo u Zakonu o javno-privatnom partnerstvu ili u posebnom zakonu koji uređuje vođenje pregovora koji prethode zaključivanju međunarodnih sporazuma. U aktuelnim propisima se na ova pitanja ne obraća pažnja. Kako bi se taj problem rešio, trebalo bi propisati obavezu za pregovarače koji nastupaju u ime Vlade ili drugog organa vlasti iz Srbije da pre zaključivanja međudržavnog sporazuma zatraže od druge ugovorne strane da međunarodni ugovor sadrži klauzulu o primeni domaćeg prava o JPP i koncesijama. Na taj način bi se izbeglo olako ulaženje u primenu izuzetaka od opšteg pravnog režima.

Druga mera koja bi u tome pomogla bilo bi uspostavljanje obaveze za javnog partnera da obezbedi maksimalnu javnost podataka i u uslovima sprovođenja JPP u okviru međudržavnog sporazuma. To znači da bi javni partner trebalo da objavi sve one dokumente kod kojih tajnost nije određena posebnom odlukom, zasnovanom na zakonu. Drugim rečima, pretpostavka mora da bude u korist javnosti dokumenata. Podrazumeva se da ni samim međunarodnim ugovorom ne bi trebalo da bude ugovorena tajnost podataka kao princip, već eventualno kao izuzetak koji se može primeniti u skladu sa srpskim zakonima.

Posebno je važno da javni partner i kod ovih JPP izradi studiju izvodljivosti. To je akt koji može da pokaže (dokaže) da je izvođenje projekta bilo opravdano i da je upravo JPP pravi model da se

projekat sprovede u delo. To je nešto što predviđa i aktuelni Zakon o JPP i koncesijama. Međutim, kada se primena Zakona isključi, na osnovu hijerarhijski višeg pravnog akta (međunarodnog ugovora), onda i sprovođenje ovog važnog antikorupcijskog načela pada u vodu. Ovo pitanje je naročito važno u situacijama kada se međunarodnim ugovorom ujedno ugovori i finansiranje projekta (kredit) i izvođenje radova (umesto JPP ili javne nabavke).

Najzad, ova vrsta ugovora značajno smanjuje konkurenciju, jer se kao predmet međunarodnog ugovora i kao cilj izuzetka iz primene Zakona prepoznaje upravo isključenje konkurencije i dodeljivanje posla unapred određenom partneru/izvođaču ili se potencijalni partneri limitiraju na krug onih koji potiču iz zemlje sa kojom je zaključen takav ugovor. Zbog toga bi dopune zakona trebalo da i u takvim situacijama obavežu javnog partnera da i u uslovima sprovođenja izuzete JPP obezbedi konkurenciju u meri u kojoj je to moguće. U svakom slučaju, čak i kada nije moguće obezbediti postojanje konkurencije, javni partner bi morao da bude svestan rizika koje to donosi, da prati da li je do njih došlo i da o nalazima tog praćenja obavesti organ koji vrši nadzorni nad sprovođenjem JPP i javnost.

## Kazne

Zakon o javno-privatnim partnerstvima ne sadrži kazne, što je jedan od njegovih glavnih nedostataka. Tek kada neki pravno uređeni sistem sadrži kazne, kao pretnju u slučaju zabrana, ograničenja i obaveza, može se reći da su pravne norme potpune. Naravno, to ne znači da se u okviru javno-privatnih partnerstava može činiti nekažnjeno bilo šta. Naprotiv, najteže i umišljajne zloupotrebe su kažnjive krivično, na osnovu krivičnog dela koje se odnosi na postupak javnih nabavki, ili kao zloupotrebe službenog položaja generalno. Pored toga, na osnovu Zakona o javnim nabavkama, neke radnje su kažnjive i prekršajno.

Kada se budu razmatrale moguće promene zakonskih rešenja radi kažnjavanja, trebalo bi ići u nekoliko pravaca. Krivično delo zloupotrebi u javnim nabavkama, trebalo bi da pretrpi značajne izmene i dopune i inače. Ono sada sadrži u jednom i zloupotrebe naručilaca i nedozvoljene dogovore ponuđača. Pri tim izmenama bi trebalo voditi računa i o specifičnostima javno-privatnih partnerstva. Na primer, procenjena vrednost javne nabavke preko određene vrednosti ima kao posledicu težu zatvorsku kaznu za počinioc ovog krivičnog dela. S druge strane, kod javno-privatnih partnerstava postoji više parametara za izračunavanje vrednosti ugovora nego kod nabavke i pitanje je šta bi sve moglo biti obuhvaćeno – vrednost ulaganja ili vrednost očekivanih prihoda privatnog partnera, direktna ulaganja javnog partnera ili i izgubljena dobit zbog poreskih i drugih oslobođenja itd.

Kao osnovno, a u vezi sa samim Zakonom o JPP, trebalo bi propisati prekršajnu, ili čak i krivičnu sankciju za slučaj zaključivanja ugovora bez prethodno sprovedenog postupka u skladu sa zakonom. Prekršajne kazne bi trebalo da postoje i za slučaj nedostavljanja obaveznih dokumenata ili onih dokumenata i informacija koje Komisija za JPP posebno zatraži. Najzad, ne treba zaboraviti ni kazne za slučaj da javni partner propusti da objavi sve zakonski obavezne informacije i dokumente na svoj sajtu ili na sajtu zajedničkog preduzeća koje ima sa privatnim partnerom ili ne dostavi informacije radi objavljivanja u Registru.

## Preporuke

Imajući u vidu nalaze istraživanja o aktuelnom pravnom okviru, probleme koje su identifikovale druge institucije i analizu pravnog okvira u zemljama regiona, Transparentnost Srbija daje sledeće ključne preporuke za dopunu propisa koji se odnose na javno – privatna partnerstva:

- 1. Omogućavanje većeg učešća građana u donošenju odluka o planiranju javno-privatnih partnerstava i u praćenju njihove realizacije;** za ostvarivanje ovog cilja potrebno je da postoji propisana:
  - a. obaveza izrade i objavljivanja godišnjeg ili višegodišnjeg plana koncesija i drugih javno-privatnih partnerstava (poput plana javnih nabavki);
  - b. obaveza organizovanja javne rasprave o planu i/ili o pojedinačnim projektima JPP pre nego što počne postupak izbora privatnog partnera uz mogućnost da se na osnovu predloga i primedaba sa javne rasprave plan izmeni;
  - c. obaveza praćenja sprovođenja ugovora o JPP i prikupljanja informacija od zainteresovanih lica;
  - d. proširenje pojma uzbunjivanjača, tako da pored korisnika usluga koje pružaju organi vlasti, obuhvati i korisnike usluga privatnog partnera koji sprovodi projekat JPP i zajedničkog preduzeća;
  - e. obaveza da se u sklopu praćenja stanja u oblasti na primeren način prikupe informacije o efektima sprovođenja ugovora o JPP i ostvarivanju svrhe zbog koje je pokrenuto javno-privatno partnerstvo (npr. ankete korisnika usluga).
- 2. Povećanje transparentnosti kod javno – privatnih partnerstava i koncesija, što uključuje:**
  - a. Propisivanje normi o javnosti podataka i registra javnih ugovora zakonom;
  - b. uspostavljanje Registra javnih ugovora, u kojem će biti objavljeni svi ugovori o javno-privatnom partnerstvu i izveštaji o njihovom sprovođenju;
  - c. proširenje kruga informacija koje se objavljuju o postupku javne nabavke koji prethodi zaključenju ugovora o JPP (u vezi sa izmenama Zakona o javnim nabavkama);
  - d. zabranu da budu označene kao tajne odredbe ugovora ili delovi drugih dokumenata u kojima se propisuju ili obrazlažu obaveze javnog partnera;
  - e. podvođenje zajedničkih preduzeća formiranih u okviru javno-privatnog partnerstva, pod pojam „organa vlasti“ u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (što omogućava kontrolu korišćenja javnih resursa, a čime se ne dira u mogućnost uskraćivanja pojedinih informacija, kako konkurenti na tržištu ne bi saznali poslovne tajne preduzeća);
  - f. uključivanje informacija o planiranim javno-privatnim partnerstvima i realizaciji postojećih u budžetske dokumente (pre svega, Fiskalna strategija), kako bi se sagledali efekti ovih ugovora na javne prihode i javne rashode.

### **3. Jačanje efikasnosti nadzora nad planiranjem javno-privatnih partnerstava i izvršenjem ugovornih obaveza privatnog partnera;**

- a. Propisivanjem nadležnosti Narodne skupštine kod odobravanja JPP i koncesija sa veoma dugim rokom trajanja ili onih koje obuhvataju javnu imovinu velike vrednosti;
- b. propisivanjem obaveze Vlade i/ili Komisije da periodično izveštavaju Narodnu skupštinu o sprovođenju ugovora o javno – privatnom partnerstvu i obaveze Narodne skupštine da ove izveštaje razmotri u određenom roku i donese zaključke u vezi sa tim;
- c. propisivanje organa koji će biti nadležan za nadzor nad primenom ugovora (Komisija za JPP ili drugo telo);
- d. preciziranje pravila o sukobu interesa u vezi sa javno-privatnim partnerstvima, budući da opšta pravila koja se odnose na javne funkcionere i javne službenike ne obuhvataju sve bitne aktere (npr. angažovane savetnike), a da, s druge strane, pravila iz Zakona o javnim nabavkama, nisu u potpunosti adekvatna za javno-privatna partnerstva;
- e. propisivanje minimalnih elemenata nadzora tako da obuhvati ne samo pravne i finansijske pokazatelje već i druge podatke koji govore o ostvarivanju ciljeva projekta (npr. broj korisnika usluga);
- f. propisivanje obaveze sprovođenja konkurentnog postupka uz primenu normi ili makar načela iz Zakona o javnim nabavkama, za nabavke koje sprovodi zajedničko preduzeće formirano u okviru projekta javno – privatnog partnerstva.
- g. uvođenje pravila koja bi obezbedila da se o planovima javno-privatnih partnerstava i/ili pojedinačnih projekata izjasni i Fiskalni savet, iz ugla svojih nadležnosti (npr. uticaj sprovođenja projekata na budžet u narednim godinama);
- h. preciziranje mogućnosti da Državna revizorska institucija, u sklopu revizije svrsishodnosti, razmatra sprovođenje ugovora o javno-privatnom partnerstvu, kao i inicijalne odluke o zaključenju ovog pravnog posla.

### **4. Propisivanje posebnih mera nadzora u slučajevima kada se antikorupcijski mehanizmi iz Zakona o javno-privatnom partnerstvu ne primenjuju usled postojanja dozvoljenog izuzetka od primene tog zakona (npr. međudržavni ugovori) i izbegavanje takvih aranžmana, što uključuje:**

- a. propisivanje obaveze pregovarača u ime Vlade pre zaključivanja međudržavnog sporazuma da zatraže da međunarodni ugovor sadrži klauzulu o primeni domaćeg prava o JPP i koncesijama;
- b. obavezu javnog partnera da objavi sve dokumente koji se odnose i na takvu JPP a za koje razlozi za tajnost nisu određeni posebnom odlukom;
- c. obavezu javnog partnera da sačini i objavi studiju o opravdanosti;

- d. obavezu javnog partnera da obezbedi konkurenciju u meri u kojoj je to moguće, odnosno da obavesti nadzorni organ i javnost o tome šta je preduzeo da bi se sprečilo nastupanje štetnih posledica zbog nepostojanja konkurencije.

**5. Propisivanje kazni za slučajeve kršenja pravila o javno – privatnim partnerstvima, što između ostalog, obuhvati:**

- a. preciziranje krivičnog dela koje se odnosi na zloupotrebe kod javnih nabavki i nedozvoljene dogovore ponuđača tako da obuhvati i sve slučajeve najozbiljnijih zloupotreba kod javno-privatnih partnerstava;
- b. krivične ili prekršajne kazne u slučaju zaključenja ugovora bez prethodno sprovedenog postupka;
- c. prekršajne kazne zbog nedostavljanja obaveznih ili posebno traženih dokumenata Komisiji za JPP;
- d. prekršajne kazne za propust da se objave obavezni dokumenti na sajtu javnog partnera/zajedničkog preduzeća i/ili dostave registru;

**6. Unapređenje pravnog položaja Komisije za javno privatna partnerstva u smeru jačanja nezavisnosti, što obuhvata:**

- a. jasno definisanje pravne prirode ovog tela, koja sada ne odgovara klasifikaciji organa i organizacija koje čine javni sektor Srbije. Komisija bi, s obzirom na nadležnosti koje ima trenutno, a naročito ako te nadležnosti budu proširene kao što je potrebno, mogla da bude obrazovana i i kao nezavisni državni organ. U najmanju ruku, Komisija bi mogla biti obrazovana kao posebna upravno-stručna organizacija (poput Uprave za javne nabavke). Komisija bi mogla obavljati i druge srodne poslove;
- b. profesionalizacija rukovođenja Komisijom, smanjenje broja članova i napuštanje sadašnjeg koncepta koji Komisiju čini skupom predstavnika ministarstava i drugih organa koji takođe mogu biti zainteresovane strane kod pojedinačnih projekata JPP;
- c. omogućavanje rada Komisije u kontinuitetu time što mandat članova Komisije ne bi bio vezan za mandat Vlade ili Narodne skupštine (propisivanje petogodišnjeg mandata ako je reč o izboru u Skupštini, postavljanje službenika na položaju na osnovu sprovedenog konkursa, ukoliko to čini Vlada, preciziranje razloga i procedure za eventualno razrešenje člana Komisije). Iako ni po sadašnjem zakonu mandat u Komisiji ne prestaje odlaskom sa druge javne funkcije ili promenom vlasti, sam način imenovanja u Komisiju i status ovog tela dovode do takvih posledica u praksi,
- d. formiranje stručne službe Komisije koja bi joj pružala svu potrebnu pomoć u radu i omogućila veću nezavisnost u odnosu na Ministarstvo (privrede u ovom trenutku).