



# JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA – KORUPTIVNI RIZICI I OTVORENO KRŠENJE ZAKONA

---



# JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA – KORUPTIVNI RIZICI I OTVORENO KRŠENJE ZAKONA

---

## IZDAVAČ:

Transparentnost Srbija  
Palmotićevo 31  
Beograd  
Republika Srbija  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)  
© 2024 Transparentnost Srbija

## ŠTAMPA:

Unagraf Beograd

## TIRAŽ:

50 komada



Transparentnost Srbija je nestranačka, nevladina i neprofitna organizacija osnovana 2002. godine. Transparentnost Srbija je takođe članica globalne mreže nacionalnih ogranaka organizacije Transparency International i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji. Organizacija promovise transparentnost i odgovornost organa vlasti, kao način da se spreči korupcija, odnosno zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe.



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands

Ovaj projekat je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije u okviru programa MATRA. Sva izložena mišljenja pripadaju TS i ne može se smatrati da odražavaju stavove donatora.

# SADRŽAJ

<b>ŠTA SU JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA I KOJI SU NJIHOVI KORUPTIVNI RIZICI</b> .....	3
<b>GLAVNI RIZICI</b> .....	5
Planiranje .....	5
Sprovođenje ugovora .....	6
Građani i izvršenje ugovora .....	6
Povećanje transparentnosti .....	7
Nadzor i druge mere kontrole .....	7
Kazne .....	9
<b>TEŠKOĆE U PRIMENI, ZAOBILAŽENJE PROPISA I OTVORENO BEZAKONJE</b> .....	11
Šta se ne zna o koncesiji za Aerodrom .....	11
<b>BEZAKONJE</b> .....	12
Studija slučaja: Prokop .....	12
Studija slučaja: Generalštab .....	15
<b>PREPORUKE</b> .....	17

# ŠTA SU JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA I KOJI SU NJIHOVI KORUPTIVNI RIZICI

Iako gotovo svaka korupcija predstavlja „partnerstvo“ pojedinaca ili grupa iz javnog i privatnog sektora, ne mora da znači da će svako javno-privatno partnerstvo biti koruptivno. S druge strane, činjenica je da ovaj vid ugovornog angažmana stvara značajno veće koruptivne rizike od onih sa kojima se susrećemo kod drugih oblika poslovanja države.

Javno - privatna partnerstva (JPP) predstavljaju vid poslovanja institucija javnog sektora, gde one, 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 sprovoditi privatni partner ili zajedničko preduzeće koje formiraju javni i privatni partner u dogovorenom obimu<sup>1</sup>.

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 u većini slučajeva, zadržava ulogu nadzora nad izvršenjem i stvaranjem 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 izostanim prihodima, rasporedi u dužem nizu godina. To umanjenje prihoda je manje vidljivo od dobiti koja nastaje kroz JPP. Javno privatno partnerstvo, međutim, ne znači 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.

---

1 U uvodnom delu publikacije su korišćeni delovi iz dokumenta: „Analiza rizika od korupcije u propisima o javno –privatnom partnerstvu“, Transparentnost – Srbija, Beograd, novembar 2017. koji su i dalje aktuelni.

JPP su uređene Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.<sup>2</sup> I pored brojnih najava, planova Vlade Srbije i obaveza iz evropskih integracija, ovaj zakon nije menjan u poslednjih sedam godina.

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.

Javno-privatno partnerstvo **nikada nije jedini način** da se zadovolji neka potreba građana o kojoj se stara javni sektor. Ako u nekom gradu, na primer, nema dovoljno javnih garaža, grad može da finansira izgradnju iz budžeta ili kredita, da kroz javnu nabavku odabere izvođača radova, a da zatim objekat održava naplatom od korisnika. Ako je izgradnja garaže na tom mestu komercijalno isplativa delatnost, grad može, nakon što donese urbanističke planove, da izda u zakup zemljište firmi koja da najbolju ponudu. Takva firma potom sama snosi eventualne rizike poslovanja i ubira dobit, a grad dobija jednokratnu uplatu u budžet. Odluka grada bi trebalo da zavisi od procene ulaganja u odnosu na trenutne i buduće prihode – ako grad proceni da je posao dugoročno isplativiji od jednokratne naknade, onda treba da se opredeli za javnu nabavku. Ako je procena suprotna, treba da pruži priliku privatnom sektoru da okuša sreću. Kakva god da je procena, znatno bi teže bilo opravdati odluku da se uđe u javno – privatno partnerstvo, nego u neki od jednostavnijih poslovnih aranžmana. To partnerstvo bi, kao što je opisano, moglo imati razne oblike – na primer, da grad i privatna firma naprave zajedničko preduzeće koje bi gradilo garažu i delilo dobit i troškove u nekom udelu. Ili pak, da privatnik izgradi objekat i ubira prihode, ali da mu grad garantuje naknadu za minimalni broj zakupa garažnih mesta, tako da predupredi mogućnost negativnog poslovanja. Ako se pokaže da garaža posluje pozitivno, to bi moglo da znači da je grad umanjio javne prihode opredelivši se za JPP. Ako operater garaže posluje bez gubitaka samo zahvaljujući gradskim dotacijama, onda je inicijalna procena potrebe za garažom bila pogrešna i da je došlo do rasipanja javnih resursa.

---

2 "Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016

# GLAVNI RIZICI

## Planiranje

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.

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 sprovode 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).

Kada su prioriteti određeni, treba odabrati način njihovog rešavanja. Kao što smo već opisali, javno-privatna partnerstva nikada nisu jedino moguće rešenje, već postoje i druga, koja sa sobom nose manje rizike od korupcije i rasipanja javnih resursa usled pogrešnih procena.

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 činioci. 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. Tek kada se svi ovi činioci prepoznaju i kada se pribave pravi podaci o njihovom značaju, postojaće mogućnost da se sučele argumenti i da se na 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).

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 obezbedila 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.

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.

## 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. Ona je kod javno-privatnih partnerstava nedovoljna.

„Registar javnih ugovora“, u stvari ne sadrži same ugovore, već samo pojedine informacije iz tih ugovora. Takođe, ni u tom registru, niti bilo gde drugo, ne objavljuju se izveštaji o sprovođenju ugovora i sprovedenom 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. I pored poboljšanja, i dalje postoji značajan prostor za unapređenje tehničkih rešenja i opšte iskoristivosti Portala javnih nabavki, naročito kroz povezivanje sa drugim bazama podataka, i strukturirano objavljivanje pojedinih podataka koji se prikupljaju. 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.

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, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ne obavezuje neke od učesnika u javno-privatnom partnerstvu (npr. zajedničko preduzeće u kojem je državna manjinski vlasnik). 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. 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 funkcioniše 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 pregled 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 i Državne revizorske institucije, podatke o nadzoru nad sprovođenjem Zakona o javnim nabavkama koje priprema Kancelarija 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.

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, odnosno obaveza „praćenja stanja“ u određenoj 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, ili neki drugi organ imali i ovlašćenja ali i dužnost da prikupljaju podatke o izvršenju pojedinih ugovora i postupanju javnih partnera.

Pravila o sukobu interesa u Srbiji nisu uvek dovoljno precizna, a dodatno su narušena nakon donošenja autentičnog tumačenja pojma „javnog funkcionera“ u Zakonu o sprečavanju korupcije iz februara 2021. 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, čiji bi status uskoro trebalo da bude uređen<sup>3</sup>, 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 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.

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

---

3 Nacrt izmena Zakona o sprečavanju korupcije, koji sadrži i odredbe o posebnim savetnicima članova Vlade Srbije je bio na javnoj raspravi u leto 2023.

u ovu vrstu aranžmana, kao i izveštaji o sprovođenju ugovora. Bilo bi primereno da se razmotri uvođenje revizije svrsishodnosti 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. 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 počinioce 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 parternom ili ne dostavi informacije radi objavljivanja u Registru.

# TEŠKOĆE U PRIMENI, ZAOBILAŽENJE PROPISA I OTVORENO BEZAKONJE

Transparentnost Srbija već godinama istrajno pokušava da prati sudbinu i sprovođenje dva javno – privatna partnerstva u glavnom gradu – koncesije za beogradski aerodrom i projekta „Beograd na vodi“. U prvom slučaju je partnerstvo ugovoreno po odredbama Zakona o JPP, ali su mnoga pitanja ostala bez odgovora, uključujući i ona koja su morala da budu rešena pre nego što je uopšte doneta odluka o ulasku u koncesiju.

Kada je reč o projektu „Beograd na vodi“, primena zakona je zaobiđena podvođenjem projekta pod međudržavni sporazum Srbije i UAE, gde je registrovan većinski partner u zajedničkom preduzeću koje je korisnik ovog projekta. Štaviše, to inicijalno odstupanje od opšteg pravnog režima, primenjeno prilikom odabira privatnog partnera, i danas služi kao izgovor da se javnosti uskrate i informacije o sprovođenju ugovora.

## Šta se ne zna o koncesiji za Aerodrom

U julu 2023, ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Goran Vesić, pozvao je na hitan sastanak<sup>4</sup> rukovodstvo francuske kompanije Vansi koje prema koncesionom ugovoru rukovodi beogradskim aerodromom. Izjavio je da ova kompanija „duguje odgovore na mnoga pitanja“, u vezi sa brojem zaposlenih i funkcionisanjem opreme. Takođe je tvrdio da je država Srbija ispunila svoje ugovorne obaveze, a da kompanija nije. Međutim, umesto da navede koje su tačno obaveze prekršene, ministar Vesić je naveo da predstavnici kompanije „nisu čuli šta je rekao predsednik Vučić“, koji je, kako kaže Vesić, „pred poletanje prvog aviona za Čikago javno zamolio kompaniju Vansi da montira nove trake i da zaposli više ljudi“.

Posle sastanka Vesić je izjavio da je Vansi "podsetio na obaveze prema ugovoru o koncesiji i da Vlada Srbije, koja je ispunila sve svoje obaveze prema tom ugovoru, očekuje od njih da obezbede dovoljno ljudi i da se na aerodromu sve usluge ispunjavaju redovno i bez velikih čekanja.

Problemi u upravljanju beogradskim aerodromom su u ovom periodu bili očigledni i svakako je dobro to što je resorno ministarstvo zbog toga reagovalo. Međutim, u odsustvu informacija iz samog ugovora, građani ne mogu da zaključe da li je problem nastao zbog toga što koncesionar „Vansi“ ne poštuje preuzete obaveze, ili deo krivice za nastalu situaciju snose i predstavnici naše države, na primer, u slučaju da ugovorne obaveze nisu dovoljno precizno definisane, ili zbog propuštanja da blagovremeno vrše nadzor.

Transparentnost Srbija tražila je od Ministarstva finansija još 2019. godine<sup>5</sup> izveštaje o nadzoru, odnosno izveštaje o ispunjavanju obaveza privatnih partnera u projektima "Aerodrom Nikola Tesla" i "Beograd na vodi".

Dobili smo odgovor<sup>6</sup> da su svi podaci u vezi sa koncesijom za aerodrom tajna, a da Beograd na vodi nije javno-privatno partnerstvo i da stoga ne mogu da dostave tražene informacije.<sup>7</sup>

Ugovor o koncesiji za aerodrom nikada nije objavljen. U takozvanom „registru javnih ugovora“ objavljene su samo neke informacije iz njega, kao i spisak aneksa, iz kojeg se vidi da su samo neki od njih poverljive prirode. S druge strane, Transparentnost Srbija od 2017. pokušava da dobije bar informacije koje su prethodile donošenju odluke da se uopšte aerodrom da u koncesiju. Ministarstvo i Komisija za javno-privatna partnerstva su se pozvali na to da je prema odluci Vlade Srbije reč o strogo poverljivim dokumentima i da samo Vlada može da odluči o ukidanju tajnosti. Vlada je takođe uskratila informacije, a TS u vezi sa tim vodi upravne sporove protiv Vlade već sedam godina!<sup>8</sup>

4 <https://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/vesitsh-koncesionar-aerodroma-sutra-mora-da-pruzhi-objashnjenje-i-da-objavi-plan>

5 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Zahtev\\_Ministarstvo\\_f finansija\\_-\\_aerodrom\\_koncesija\\_izve%C5%A1taji.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zahtev_Ministarstvo_f finansija_-_aerodrom_koncesija_izve%C5%A1taji.pdf)

6 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Odgovor\\_Ministarstvo\\_f finansija\\_-\\_odbijen\\_zahtev.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Ministarstvo_f finansija_-_odbijen_zahtev.pdf)

7 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Odgovor\\_Ministarstvo\\_f finansija\\_-\\_Beograd\\_na\\_vodi.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Ministarstvo_f finansija_-_Beograd_na_vodi.pdf)

8 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Tu%C5%BEba\\_protiv\\_Vlade\\_-\\_Koncesija\\_za\\_aerodrom.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Tu%C5%BEba_protiv_Vlade_-_Koncesija_za_aerodrom.pdf)

# BEZAKONJE

Koliko god da su koruptivni rizici veliki kada se ulazi u javno-privatna partnerstva uz primenu propisa, oni narastaju do neslućenih razmera kada se ti propisi otvoreno krše. U okviru monitoringa JPP pratili smo dva takva projekta. Dok se za prvi može pokazati reći da je ugovoren uz kršenje zakona i na štetu javnih resursa (Prokop), u drugom slučaju (Generalštab) za sada se može govoriti o nezakonitom ugovaranju i šteti u najavi.

## Studija slučaja: Prokop

Izgradnja stanične zgrade železničke stanice Beograd Centar (Prokop) predstavlja jasan primer ustupanja državnog zemljišta bez ekonomske računice koja bi to opravdala, sprovedeno mimo zakona i uz saučešće čitavog niza institucija.

Ignorisanje propisa pratilo je i poslednju faze radova na kolosecima i peronima, kada je 2014. godine ugovor sklopljen u suprotnosti sa antikorupcijskim odredbama Zakona o javnim nabavkama, pošto se ista osoba u postupku javne nabavke pojavila i na strani naručioca i na strani ponuđača kome je posao dodeljen. Upravni sud je nezakonitost konstatovao, ali čitav postupak nije okončan pre nego što su sami radovi završeni<sup>9</sup>. Upitan o presudi Upravnog suda prilikom svečanog otvaranja Prokopa u januaru 2016. godine, Aleksandar Vučić – tada u ulozi premijera – zamolio je novinarku Istinomera da ne sluša takve stvari na taj dan. „Za razliku od drugih neću da dozvolim da mi oni koji najmanje imaju prava da o tome govore, da govore o bilo kakvoj korupciji ili kriminalu ili bilo čemu. Posebno zato što znam da ni ja, ni bilo ko drugi nikada dinar nismo uzeli“, istakao je Vučić<sup>10</sup> i time ujedno zacrtao kako će se država postaviti po pitanju izgradnje nedostajuće stanične zgrade.

Iste godine Republička direkcija za imovinu Republike Srbije raspisuje neobavezujući javni poziv<sup>11</sup> za prikupljanje pisama o zainteresovanosti za izgradnju zgrade železničke stanice Beograd Centar i pratećih komercijalnih sadržaja, u skladu sa Urbanističkim projektom stanice broj „X-10 350.13-54/2015“, potvrđenim od strane Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove Grada Beograda 26. oktobra 2015. godine.

„Izgradnja se vrši tako što Republika Srbija ulaže zemljište i omogućava gradnju na već izgrađenim objektima, a Potencijalni partner finansira izgradnju Zgrade železničke stanice i komercijalnih sadržaja (zajednička izgradnja). Zgrada železničke stanice se gradi po parametrima koji su već opredeljeni Urbanističkim projektom i po zakonu je u javnoj svojini Republike Srbije. Potencijalni partneri mogu dati svoje idejno rešenje i za Zgradu železničke stanice u skladu sa urbanističkim parametrima i statičkim ograničenjima, a nadležna tela i organi će ceniti da li je moguće i potrebno, po tom idejnom rešenju, menjati postojeći Urbanistički projekat“, navedeno je u pozivu i naglašeno da se objavljuje samo u cilju istraživanja tržišta, te u tom smislu ne obavezuje Direkciju da pokrene bilo kakav postupak izbora partnera.

Uprkos interesovanju koje su, prema pisanju Politike, iskazali danski i holandski investitori, kao i domaća kompanija MPC holding<sup>12</sup>, država nije pokrenula postupak javne nabavke. Umesto toga, Direkcija u julu 2019. godine objavljuje novi poziv vezan za isti Urbanistički projekat<sup>13</sup> (samo sa dodatkom izgradnje parkinga koji će takođe uz staničnu zgradu biti u javnom vlasništvu), koji više nije neobavezujući i u kome su pisma o zainteresovanosti zamenjena ponudama, ali bez navođenja pravnog osnova po kome se takva procedura sprovodi. I koji sadrži napomenu da ukoliko na javni poziv pristigne samo jedna ponuda, ista će se uzeti u razmatranje. Važnu napomenu, ukoliko imamo u vidu da za razliku od 2016. godine, kada je poziv Direkcije bio prenet na sajtove grada Beograda i Beogradčvora, oglašen u Danasu i na engleskom i na srpskom jeziku, a o njemu izvestili Nova Ekonomija, Politika, Mondo, Alo, BizLife i eKapija, novi poziv se pojavio isključivo na sajtu Direkcije i nije preveden na engleski.

Da je poziv uopšte bio raspisan, u medijima se prvi put pominje u članku u Politici iz decembra 2019. u kome je navedeno da je jedinu ponudu dostavilo preduzeće Railway City d.o.o. i da su, uz saglasnost Vlade, u toku pregovori sa njima.<sup>14</sup> Iako je bilo potrebno godinu dana da dođe do potpisivanja ugovora sa Railway City,<sup>15</sup> postoji sumnja

9 <https://www.nin.rs/arhiva/vesti/36693/direktna-pogodba-u-inat-svim-zakonima>

10 <https://www.istinomer.rs/analize/prokop-cist-kao-suza/>

11 [https://arhiva.rdi.gov.rs/doc/oglasi/PROKOP%20JAVNI%20OGLAS\\_SRB.pdf](https://arhiva.rdi.gov.rs/doc/oglasi/PROKOP%20JAVNI%20OGLAS_SRB.pdf)

12 <https://www.politika.rs/sr/clanak/363987/Polovinom-oktobra-tender-za-sine-na-Mostu-na-Ad>

13 <https://arhiva.rdi.gov.rs/doc/oglasi/BEOGRAD%20CENTAR%20Oglas%2016.07.2019..pdf>

14 <https://www.politika.rs/sr/clanak/444921/Holandsko-bugarska-kompanija-potencijalni-graditelj-Prokopa>

15 <https://www.politika.rs/sr/clanak/462901/Prokop-mora-da-saceka-ispitivanja-ploce>







## Studija slučaja: Generalštab

Slučaj nameravane izgradnje hotela na mestu kompleksa Generalštaba oštećenog u NATO bombardovanju 1999. godine, predstavlja kulminaciju svih prethodno pomenutih procesa i u igru unosi novi element – potpuno zanemarivanje zaštite kulturnih dobara. Odlukom iz 2005. godine o utvrđivanju kompleksa za spomenik kulture pod imenom „Zgrade Generalštaba Vojske Srbije i Crne Gore i Ministarstva odbrane u Beogradu“, propisane su mere zaštite koje podrazumevaju „očuvanje autentičnog izgleda, horizontalnog i vertikalnog gabarita, konstruktivnih i oblikovnih elemenata arhitekture kao i originalnih materijala“, ali isto tako i zabranu gradnje i postavljanja objekata koji svojom namenom, gabaritom, volumenom i oblikom mogu ugroziti ili degradirati spomenik kulture i njegovu zaštićenu okolinu.<sup>28</sup>

Ipak, tretiranje ove lokacije kao ekvivalenta Hercegovačke ulice koju vredi porušiti makar nezakonito, samo da bi se izgradilo nešto veće, počinje još 2013. godine kada je uporedo sa ugovaranjem prodaje poljoprivrednih kombinata Al Dahri, u razgovorima sa šaikom Muhamedom bin Zajed al Nahjanom pomenuta mogućnost izgradnje hotela. Doduše uz izvesnu rezervu, osim po pitanju razmera investicije. „Ako neko neće da u Srbiju neko uloži milijardu, dve ili tri, i ako neko neće da se zaposli petsto ili šesto ljudi, nećemo to da radimo. Neću da učestvujem u svađama, meni je šaik Muhamed rekao da neće da učestvuje u nečemu protiv čega su ljudi u Srbiji“, izjavio je tim povodom Aleksandar Vučić.<sup>29</sup>

Pre nego što je počela potraga za manje gadljivim poslovnim partnerom, Ministarstvo građevine i urbanizma je pokrenulo inicijativu da se kompleks Generalštaba skine sa liste kulturnih dobara, tako što je prvo poslalo građevinsku inspekciju koja je utvrdila da oštećene zgrade predstavljaju pretnju po bezbednost „građana koji prolaze oko tih objekata, i trotoarom i vozilima“, a onda se na osnovu inspeksijskog zapisnika obratilo Zavodu za zaštitu spomenika kulture grada Beograda. Tadašnja direktorka Milica Grozdanić javno je zauzela stav da nalaz inspektora ne predstavlja dovoljan razlog za oduzimanje statusa kulturnog dobra, a bivši ministar građevine Velimir Ilić se požalio: „Oni nisu bili spremni da sklone tu zaštitu, oni smatraju da je to izuzetno velika umetnička vrednost. Ne razumem ih, stvarno ih ne razumem i niko ih ne razume“. Opšte nerazumevanje poriva da se štite spomenici kulture od strane onih kojima je to posao, možda je uticalo da Milica Grozdanić, kojoj je u maju 2013. godine istekao mandat, ne bude reizabrana na funkciju. Vlada je lokaciju ponudila i Donaldu Trampu koji je takođe razmatrao izgradnju luksuznog hotela u Beogradu i čak su njegovi predstavnici obišli Generalštab u januaru 2014. godine,<sup>30</sup> ali posao nije odmakao dalje od toga.

I delovalo je da se odustalo od namere da se administrativno-upravno jezgro grada transformiše u nešto komercijalnije, do marta 2024. godine kada je Ekološki ustanak objavio Predlog zaključka Vlade o potpisivanju Investicionog ugovora „u cilju realizacije projekta revitalizacije i razvoja lokacija u gradu Beogradu koja obuhvata, kat. parc. br. 969/1, i 804/2“<sup>31</sup> – odnosno parcele na kojima se nalaze zgrade Generalštaba i Ministarstva odbrane, ali i još dva proglašena nepokretna kulturna dobra: stara zgrada Generalštaba i Kasarna VII puka.

Dotični dokument se poziva na Memorandum o razumevanju, koji je u ime Vlade potpisao ministar građevinarstva Goran Vesić sa Kushner Realty LLS, i predviđa da Republika Srbija i Atlantic Incubations Partners LLC (kao povezano lice Kushner Realty LLS) osnuju društvo sa ograničenom odgovornošću, kome bi Republika Srbija dala u zakup neizgrađeno građevinsko zemljište na pomenute dve parcele na 99 godina. I to bez naknade, sa mogućnošću pretvaranja prava zakupa u svojinu po privođenju nameni, odnosno po dobijanju pravosnažne upotrebne dozvole za izgrađene objekte – takođe bez naknade. U praksi ovo znači da će zemljište biti poklonjeno, osim u malo verovatnom scenariju u kome 99 godina ne bude dovoljno za završetak planiranih objekata, dok odredba „neizgrađeno“, osim zelenih površina na uglu Nemanjine i Kneza Miloša, očigledno podrazumeva i površinu koju će država raskrčiti od zaštićenih objekata.

O tome u kojoj meri je planirano da predmetne parcele postanu „neizgrađene“ pre nego što se pristupi izgradnji, za sada možemo samo da slutimo na osnovu izjave Aleksandra Vučića iz marta 2024: „Ja se nadam da ćemo samo imati dovoljno vremena da premestimo Ministarstvo odbrane i Generalštab, a posle toga da obnovimo velelepnu zgradu Sedmog puka koja gleda prema Manježu. To su veliki rezultati, velike investicije“. Koja sugeriše da rušenje čeka i zgradu Ministarstva koja je ostala u funkciji, dok je zgrada starog Generalštaba u kategoriji „valjda neće“, a i da su „velike investicije“ po cenu privremene obustave rada Ministarstva odbrane ukoliko se za njegov rad ne nađe adekvatna lokacija pre dolaska bagera u Nemanjinu.

28 <https://beta.rs/content/201841-zavod-za-betu-generalstab-pod-zastitom-nije-bilo-predloga-za-ukidanje-statusa-kulturnog-dobra>

29 <https://www.b92.net/biz/vesti/srbija/ostace-rusevine-ako-gradani-to-hoce-686083>

30 <https://www.slobodnaevropa.org/a/25228574.html>

31 <https://nova.rs/vesti/biznis/pogledajte-dokument-koji-dokazuje-da-vlada-planira-da-pokloni-rusevinu-generalstaba-porodici-trampovog-zeta/>

Dokument takođe predviđa da će pre zaključivanja Ugovora o osnivanju društva i bližeg definisanja daljih koraka u cilju realizacije projekta, država prvo ispuniti svoju obavezu da ga proglasi za projekat od posebnog značaja. I upravo ta klauzula demantuje ministra Vesića koji je negirao mogućnost davanja zemljišta u zakup bez naknade<sup>32</sup>, budući da Uredba koje reguliše ovo pitanje (Uredba o uslovima, načinu i postupku pod kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupak razmene nepokretnosti)<sup>33</sup> tako nešto eksplicitno dopušta u slučaju izgradnje objekata od značaja za Republiku Srbiju. Štaviše, prema Uredbi se u tom slučaju ni ne sačinjava elaborat o opravdanosti, a takođe je dopušteno izbeći prikupljanje ponuda javnim oglasom i sklopiti neposrednu pogodbu.

Drugu tvrdnju koju je izneo Goran Vesić u martu, da postoji nekoliko zainteresovanih kompanija koje „žele i vide mogućnost“ da investiraju u lokaciju na kojoj se nalazi zgrada Generalštaba<sup>34</sup> – nije moguće proveriti. Sve što je došlo do javnosti jesu nazivi dva povezana preduzeća Atlantic Incubations Partners LLC i Kushner Realty LLS, iz dokumenta koji je objavio Ekološki ustanak, kao i da je 15. maja 2024. sa kompanijom „Affinity Global Development“ potpisan „Ugovor o revitalizaciji kompleksa bivšeg Saveznog sekretarijata za narodnu odbranu“.<sup>35</sup> Međutim, pošto iza sve tri firme stoji ista osoba – Džared Kušner – čini se verovatnim da je Vesić mislio i na neku četvrtu firmu istog vlasnika. Ali bez obzira da li je u igri postojalo i neko nepovezano pravno lice, osnovno pitanje ostaje odakle interesovanje bilo koje kompanije za ovaj posao? Zemljište nije oglašeno za prodaju, nije raspisan međunarodni tender za obnovu kompleksa Generalštaba, nije usvojen urbanistički plan koji predviđa neke druge objekte na mestu postojećih u Nemanjinoj, niti urbanističko-arhitektonski konkurs za budući izgled lokacije. Sa druge strane, u normalnoj proceduri, ni jednom privatnom investitoru ne bi palo na pamet da inicira izmenu plana na lokaciji koja sadrži tri spomenika kulture, a ujedno se nalazi unutar zaštićene prostorno kulturno-istorijske celine (Područje uz Ulicu kneza Miloša) čije mere zaštite podrazumevaju očuvanje vrednovanog građevinskog fonda, očuvanje javne namene i karaktera objekata i prostora kao administrativno-upravnog centra, zabranu gradnje koja može ugroziti ili narušiti autentičnost ambijenta i obavezu izrade Studije uticaja na kulturno nasleđe. U takvim okolnostima, interesovanje više kompanija može nastati isključivo direktnim pogađanjem sa njima, mimo svake propisane procedure i sa nejasnim ciljem koji treba da se postigne.

A sve to u veoma netransparentnom postupku, pošto uprkos tvrdnji Gorana Vesića da dokument koji je Ekološki ustanak objavio „nije nikakva tajna već je donet na javnoj sednici“,<sup>36</sup> ne samo što javnost nije znala ništa o traženju partnera za „revitalizaciju“ Generalštaba, nego nije ni mogla da sazna da se nije pojavio insajder koji je dokument doturio, pošto se takva vrsta odluka po pravilu ne kači na sajt Vlade u delu sa aktima usvojenim na sednicama Vlade. Štaviše, usvajanje akata koji se tiču sudbine Generalštaba nije uopšte navedeno u Izveštajima o radu Vlade za 2020, 2021. i 2022. godinu (za 2023. još uvek nije dostupan). A da se ipak radi o autentičnom dokumentu, potvrdio je za Njujork Tajms sam Džared Kušner četiri dana po njegovom objavljivanju, u razgovoru u kome je izneo više informacija o poslu nego što smo dobili od državnih zvaničnika: preliminarni dogovor je da vlasnički udeo države u budućem zajedničkom preduzeću bude 22 procenta, vrednost projekta je procenjena na oko 500 miliona dolara, a plan je da se izgradi luksuzni hotel, kao i muzej i memorijal koji će osmisliti i projektovati srpske arhitekta.<sup>37</sup> Nakon potpisivanja ugovora sa Kušnerovim Affinity Global Development, Goran Vesić je pojasnio da će memorijalni kompleks biti posvećen „svim žrtvama NATO agresije iz 1999. godine, a koji Srbija, nažalost, ni posle četvrt veka i dalje nema“, kao i da će biti finansiran od strane investitora ali biti u vlasništvu Republike Srbije, koja će upravljati njime i odlučivati o programskom sadržaju. Takođe je najavio međunarodni arhitektonski konkurs, umesto očekivanog angažovanja domaćih arhitekata.

Potreba za izgradnjom nedostajućeg Memorijalnog centra posvećenog NATO bombardovanju mogla bi da opravda besplatno ustupanje zemljišta, koliko god izgradnja hotelsko-komemorativnog kompleksa zvučala kao neobičan koncept. To bi čitav posao činilo javno-privatnim partnerstvom u kome se privatnom partneru omogućava da u okviru izgradnje objekta javne namene, izgradi i komercijalne objekte koji će mu omogućiti povraćaj uloženi sredstava. Problem je što je u ovom slučaju Zakon o javno-privatnom partnerstvu u potpunosti preskočen i čak – za razliku od slučaja Prokopa – nije ni pokušano da se stvori privid poštovanja procedura, pošto je izostala bilo koja vrsta javnog poziva.

A i kako bi se raspisao poziv? Kada je Republička direkcija za imovinu tražila partnere za izgradnju stanične zgrade na Prokopu, posao je podrazumevao realizaciju već potvrđenog Urbanističkog projekta. U slučaju Generalštaba, nepostojanje projekta nije samo jedan u nizu pravnih problema, već nešto što potpuno onemogućava nadmetanje,

32 <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/vesic-jos-nisu-dogovoreni-finansijski-detilji-i-detilji-zakupa-kompleksa-generalstaba/>

33 <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2017/46/1>

34 <https://insajder.net/prenosimo/vesic-nekoliko-kompanija-zeli-da-investira-u-lokaciju-generalstaba-ali-jos-nema-dogovora>

35 <https://www.srbija.gov.rs/vest/783247/potpisan-ugovor-o-revitalizaciji-kompleksa-bivseg-ssno.php>

36 <https://insajder.net/prenosimo/vesic-potvrdio-da-se-pregovara-o-poklanjanju-lokacije-generalstaba-u-beogradu-americkim-firmama>

37 <https://www.nytimes.com/2024/03/17/us/politics/kushner-deal-serbia-trump.html>

pošto izgradnja memorijala koji će se tek u budućnosti osmisliti može podrazumevati i objekat od hiljadu i od 50.000 kvadrata. Naravno, tu je i „sitnica“ da bi formalno prijavljivanje za učešće u projektu koji predviđa rušenje zaštićenog spomenika kulture, moglo predstavljati saučesništvo u krivičnom delu „uništenje i oštećenje tuđe stvari“ koje za delo učinjeno prema kulturnom dobru predviđa obaveznu zatvorsku kaznu od šest meseci do 5 godina (interesantno je da je za uništavanje spomenika kulture u ratu predviđena veća kazna nego u mirnodopskim uslovima, kada ministar građevine dobije nalet inspiracije).

Taj problem Vlada još uvek nije rešila, ali intenzivno radi na njemu: prema pisanju Novog magazina, početkom juna 2024 je direktorki Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture Dubravki Đukanović na sastanku sa ministrom finansija Sinišom Mali saopšteno da mora ili da skine zaštitu sa Generalštaba ili da podnese ostavku.<sup>38</sup> Odlučila se za ostavku i očekuje se imenovanje osobe koja će blagovremeno umanjiti nezakonitost čitavog projekta, čime bi se potvrdila teza advokata Jovana Rajića da je Memorandum o razumevanju u praksi postao najviši akt u pravnom poretku Srbije, kome se svi ostali prilagođavaju.

## PREPORUKE<sup>39</sup>

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 uzbuđivača, 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. proširenje kruga informacija koje se objavljuju u Registru javnih ugovora, tako da se obuhvate 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.

38 <https://novimagazin.rs/vesti/325419-direktorka-zavoda-za-zastitu-spomenika-podnela-ostavku-zbog-generalstaba>

39 U ovom delu je preuzet deo preporuka iz dokumenta: „Analiza rizika od korupcije u propisima o javno – privatnom partnerstvu“, Transparentnost – Srbija, Beograd, novembar 2017.

3. Jačanje efikasnosti nadzora nad planiranjem javno-privatnih partnerstava i izvršenjem ugovornih obaveza privatnog partnera;
- a. Propisivanjem nadležnosti Narodne skupštine kod odobranja JPP i koncesija sa veoma dugim rokom trajanja ili onih koje obuhvataju javnu imovinu velike vrednosti;
  - b. propisivanjem obaveze Vlade i/ili Komisije za JPP 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, obuhvata:
- 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 kao nezavisni državni organ. U najmanju

ruku, Komisija bi mogla biti obrazovana kao posebna upravno-stručna organizacija (poput Kancelarije 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.

## 7. Kratkoročne mere

- Ispitivanje osnova za zaključivanje svih ugovora koji po svojoj prirodi predstavljaju javno-privatno partnerstvo, a nisu zaključeni uz primenu pravila iz Zakona o JPP i koncesijama, odnosno Zakona o javnim nabavkama i eventualne krivične i druge odgovornosti učesnika;
- Objavljivanje informacija o nadzoru koji je do sada sproveden nad sprovođenjem ugovora o JPP, uključujući i ugovore koji su zaključeni bez primene Zakona;
- Objavljivanje detaljnijih informacija o svim odobrenim projektima JPP na sajtu Komisije, uključujući i informacije o vremenu podnošenja dokumentacije i donošenju odluka Komisije;
- Obuhvatanje svih uočenih koruptivnih rizika i drugih problema u praksi primene propisa budućim izmenama Zakona o JPP i koncesijama, a ne samo usaglašavanje sa relevantnim EU direktivama, što je primarni cilj izmena koje su do sada planirane.







Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands

Ovaj projekat je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije u okviru programa MATRA. Sva izložena mišljenja pripadaju TS i ne može se smatrati da odražavaju stavove donatora.