

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

1.25

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Bolja koordinacija između institucija koje se bave JPP-om (bolja koordinacija i racionalizirana saradnja svih relevantnih JPP institucija sa predlagačima projekata na svim nivoima vlasti).	2020			√
Institucionalna podrška malim lokalnim autonomijama u potrazi za projektima JPP-a manjeg obima i vrednosti kojim autonomijama nedostaju sredstva za angažovanje multidisciplinarnih stručnjaka.	2020		√	
Izbegavanje prakse da se iste Međunarodne finansijske institucije (IFI) uključe u podršku javnom partneru u pripremi JPP projekta i kasnije obezbede finansiranje projektnom društvu.	2020		√	
Podizanje svesti o JPP-u (kampanja za promociju JPP-a koja ilustruje njegove prednosti i potencijal, moguće uključivanje JPP-a u nastavni plan i program fakulteta radi poboljšanja korektnosti, transparentnosti i konkurencije, povećanje prosečnog broja učesnika na jednom tenderu na najmanje tri, kako bi se izbegao rizik formiranja kartela i ograničavanja konkurencije).	2020			√
Podizanje svesti javnog partnera o važnosti pravilne, pravične i opravdane alokacije rizika i njegovog uklapanja u ugovor o JPP-u.	2020			√
Institucionalni kapaciteti Komisije za JPP moraju se dalje unaprediti i ojačati za doslednije preglede projekata, uključujući i povećanje obima njenih nadležnosti (uključiti pripremu i praćenje projekata) i kapaciteta (da ima više ljudi sa sektorskim ekspertizama).	2012			√
Promovisanje raspoloživih i zvanično odobrenih obrazaca ugovora pripremljenih u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, ali u potpunosti u skladu sa srpskim zakonodavstvom koje se primenjuje na ugovor o JPP-u, kao i ulaganje resursa u obuku partnera iz javnog sektora za uspešno upravljanje JPP projektom od njegovog početka do realizacije.	2017			√
Izmena i dopuna pravila ZOUP-a tako da se isključi ili ograniči promenljivost njegovih odredbi koje se odnose na „upravne ugovore“ na JPP ugovore. Dalje izmene u ključnom zakonodavstvu koje će se uskladiti sa zakonodavstvom EU. I zakonski okvir mora da se izmeni kako bi se otklonili utvrđeni nedostaci u vezi sa samoinicijativnim predlogom i sledstveno, kako bi se stvorio prostor za proaktivniji pristup privatnog sektora u predlaganju JPP-a.	2017			√
Treba poboljšati praktičnu primenu pravila koja su relevantna za utvrđivanje vrednosti projekta specifična za JPP i ojačati kapacitete javnog sektora tako da se u potpunosti razgraniče takvi projekti od projekata javnih nabavki.	2017			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Iskoristiti podršku Međunarodnih finansijskih institucija (IFI) za pripremu projekata i njihovo znanje o JPP-ovima. Resursi Evropske investicione banke (EIB), Evropski stručni centar za JPP (EPEC), savetodavne usluge Međunarodne finansijske korporacije (IFC) u vezi JPP-a ili Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Instrumenti za pripremu infrastrukturnog projekta (IPPF) mogu se koristiti za pripremu projekta.	2017		√	
Posvetiti dužnu pažnju nepredviđenim okolnostima odnosno događajima u budućim JPP i načinu na koji će se strane odlučiti za suočavanje sa njihovim posledicama, kao i pravilna procena ispravne raspodele rizika za takve događaje.	2020			√
Izgradnja i razvoj institucionalnih kapaciteta koji bi trebalo da budu usmereni na pripremu javnog sektora za implementaciju projekta nakon potpisivanja ugovora o JPP-u.	2020			√

STANJE

Srbija je već donekle uspostavila tendenciju da nastavi sa naporima u promovisanju potrebe za ulaganjima u svoju infrastrukturu i javne usluge, za čiju realizaciju se javno-privatna partnerstva (u daljem tekstu: JPP) čine kao održiva opcija zajedno sa tradicionalnijim modelima kao što su javne nabavke i bilateralni ugovori o direktnim ulaganjima.

Uprkos činjenici da je Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (Zakon o JPP) usvojen 2011. godine i dva puta izmenjen tokom 2016. godine, njegova praktična primena se često viđala u poslednjih nekoliko godina, u vezi sa čim je primećeno da je Komisija za javno-privatno partnerstvo do danas odobrila 180¹ javno-privatnih partnerstava.

POBOLJŠANJA

S obzirom na globalni uticaj koji je imala pandemija COVID-19 nije iznenađenje da su se efekti prelili i na napredak kod JPP u Srbiji, koji su prilično stagnirali u ovom periodu. Nova ulaganja u javnu infrastrukturu i usluge zaustavljena su tokom 2020/2021.

Međutim, 2020. godina je predstavila nekoliko pozitivnih pomaka: novi Zakon o javnim nabavkama koji je u velikoj meri usklađen sa relevantnim zakonodavstvom Evropske unije, stupio je na snagu, što bi trebalo da pokaže dobru poziciju u pogledu pozitivnih zakonskih izmena u Srbiji.

¹ Lista odobrenih projekata javno-privatnog partnerstva dostupna na internet stranici Komisije za javno privatno partnerstvo Republike Srbije na: <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/spisak>

Isto tako, Narodna skupština Srbije usvojila je autentično tumačenje u vezi sa primenom Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP), navodeći da se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku neće primenjivati na ugovore zaključene po drugim zakonima koji izričito ne kategorišu takve ugovore kao „upravne“. Tumačenje Narodne skupštine pomoglo je oslobađanju zabrinutosti zbog potencijalnih implikacija ZUP-a u vezi sa JPP.

Što se ostalih pozitivnih napredaka tiče, 2020. godina je i godina u kojoj je još jedan veliki projekat JPP-a dostigao finansijsko zatvaranje, a to je projekat JPP-a za upravljanje otpadom u Vinči.

PREOSTALI PROBLEMI

Postizanje napretka u nekoliko aspekata koji su navedeni u daljem tekstu bi u velikoj meri doprinelo daljem razvoju JPP-a.

Konačni cilj prema kojem bi Srbija trebalo da stremlje jeste povećanje nivoa pravne sigurnosti u primeni zakona, kao i u pogledu poboljšanja pravnog okvira. S jedne strane, Zakon o JPP je zreo za izmene i dopune, u najmanju ruku, u pogledu usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije koje u njega ugrađuje ono što je postala najbolja međunarodna praksa. Štaviše, zbog relativno nove prirode Zakona o JPP-u u Srbiji, postoji značajan prostor za poboljšanje u razumevanju relevantnog zakonodavstva kako bi se pravilno primenjivao, kako od strane javnih tako i od strane privatnih aktera. Sve u svemu, dalje usklađivanje propisa u aspektima vezanim za JPP pozitivno će uticati na percepciju pravnog okruženja u Srbiji za ovu vrstu ulaganja.

Uzimajući u obzir činjenicu da pokretanje JPP projekta zahteva velika sredstva kao i posebna znanja za uspešno pokretanje, nabavku i isporuku, fokus treba usmeriti na razvoj metodologije vezane za pripremu JPP projekta, odobravanje predloga JPP projekta i opremanje javnog sektora potrebnim znanjem. Trenutno u ovom pogledu nedostaje zakonodavni okvir, a javni sektor nema dovoljno iskustva da primeni skup alata koji bi identifikovao koji predlog JPP projekta pruža najbolju „vrednost za novac“. Od presudnog je značaja da javni sektor bude u potpunosti upoznat sa preduslovima da se projekat realizuje po modelu JPP-a, zahtevima za implementaciju projekta i da izabrani tim dobije zadatak u ime javnog partnera u vrlo ranoj fazi.

Zbog nedostatka dovoljne tržišne prakse u sprovođenju projekata JPP-a u različitim sektorima, ne postoji usaglašeni opis ključnih ugovornih principa koji bi se mogli koristiti kao polazna tačka za bilo koji projekat JPP-a. Pored toga, odredbe Zakona o JPP u vezi sa podnošenjem samoinicijativnog predloga od strane potencijalnog privatnog partnera stvaraju dileme i zbunjenost u pogledu nejasno definisanog obaveznog sadržaja takvog predloga i dokazanih problema u prepoznavanju i naplati troškova privatnih

partnera u pripremi samoinicijativnog predloga JPP-a kada takvom privatnom partneru nije dodeljen ugovor o JPP-u.

JPP će uključivati rezervisanje javnog duga u većoj ili manjoj meri, u zavisnosti od veličine konkretnog projekta JPP-a, koji trenutno nije pravilno obrađen u srpskom zakonodavstvu o budžetu i javnom dugu. Uvažavajući dugoročnu prirodu i finansijske implikacije JPP-a (na koji god način da bude strukturiran), trebalo bi razmotriti dalje preciznije zakonodavno prilagođavanje kako bi se osiguralo pravilno finansijsko planiranje na strani javnog partnera. Ovo je od presudnog značaja za uspostavljanje pojma o izvodljivosti za bilo koji JPP projekat i pružanje komfora bilo kom potencijalnom privatnom partneru, kao i stranim finansijerima koji žele da učestvuju u isporuci JPP projekta koji će se retko sprovesti bez velikog spoljnog finansiranja.

Na kraju, podjednako izazovna faza JPP projekta je njegova primena i implementacija, što pretpostavlja da i javni i privatni partneri imaju posvećene timove koji će pokriti sve aspekte sprovođenja JPP projekta, tj. operativni, tehnički, pravni i finansijski. Potrebno je postići napredak u tom pogledu i u celini ojačati kapacitete javnog sektora.

PREPORUKE SAVETA

Sistemske i organizacione promene u upravljanju kapitalnim investicijama su neophodne da bi se osigurala efikasna primena javnih investicija, bez obzira na model obezbeđenja odnosno pružanja. Ovo pitanje je prepoznato i određeni napori su uloženi od strane Ministarstva finansija, iako je došlo do kašnjenja u implementaciji. Kroz način njihovog strukturiranja, JPP-ovi bi mogli rešiti brojna pitanja, uključujući efikasnije pružanje javnih usluga i veći nivo transparentnosti u procesu nabavke.

Posebno:

- Bolja koordinacija između institucija koje se bave JPP-om (bolja koordinacija i racionalizirana saradnja svih relevantnih JPP institucija sa predlagačima projekata na svim nivoima vlasti).
- Institucionalna podrška malim lokalnim autonomijama u potrazi za projektima JPP-a manjeg obima i vrednosti kojima nedostaju sredstva za angažovanje multidisciplinarnih stručnjaka.
- Izbegavanje prakse da se iste Međunarodne finansijske institucije (IFI) uključe u podršku javnom partneru u pripremi JPP projekta, i kasnije obezbede finansiranje projektnom društvu.
- Podizanje svesti o JPP-u (kampanja za promociju JPP-a koja ilustruje njegove prednosti i potencijal, moguće uključivanje JPP-a u nastavni plan i program fakulteta radi poboljšanja korektnosti, transparentnosti i konkurencije, povećanje prosečnog broja učesnika na jednom tenderu na najmanje tri, kako bi se izbegao rizik

formiranja kartela i ograničavanja konkurencije).

- Podizanje svesti javnog partnera o važnosti pravilne, pravične i opravdane alokacije rizika i njegovog uklapanja u ugovor o JPP-u.
- Institucionalni kapaciteti Komisije za JPP moraju se dalje unaprediti i ojačati za doslednije preglede projekata, uključujući i povećanje obima njenih nadležnosti (uključiti pripremu i praćenje projekata) i kapaciteta (da ima više ljudi sa sektorskim ekspertizama).
- Promovisanje raspoloživih i zvanično odobrenih obrazaca ugovora pripremljenih u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, ali u potpunosti u skladu sa srpskim zakonodavstvom koje se primenjuje na ugovor o JPP-u, kao i ulaganje resursa u obuku partnera iz javnog sektora za uspešno upravljanje JPP projektom od njegovog početka do realizacije.
- Izmena i dopuna pravila ZUP-a tako da se isključi ili ograniči promenljivost njegovih odredbi koje se odnose na „upravne ugovore“ JPP ugovora. Dalje izmene u ključnom zakonodavstvu koje će se uskladiti sa zakonodavstvom Evropske unije. Izakonski okvir mora da se izmeni kako bi se otklonili utvrđeni nedostaci u vezi sa samoinicijativnim predlogom i sledstveno, kako bi se stvorio prostor za proaktivniji pristup privatnog sektora u predlaganju JPP-a.
- Treba poboljšati praktičnu primenu pravila koja su relevantna za utvrđivanje vrednosti projekta specifična za JPP i ojačati kapacitete javnog sektora tako da se u potpunosti razgraniče takvi projekti od projekata javnih nabavki.
- Iskoristiti podršku Međunarodnih finansijskih institucija (IFI) za pripremu projekata i njihovo znanje o JPP-ovima, resurse Evropske investicione banke (EIB), Evropski stručni centar za JPP (EPEC), savetodavne usluge Međunarodne finansijske korporacije (IFC) u vezi sa JPP-om ili Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Instrumenti za pripremu infrastrukturnog projekta (IPPF) mogu se koristiti za pripremu projekta.
- Posvetiti dužnu pažnju nepredviđenim okolnostima odnosno događajima u budućim JPP i načinu na koji će se strane odlučiti za suočavanje sa njihovim posledicama, kao i pravilna procena ispravne raspodele rizika za takve događaje.
- Izgradnja i razvoj institucionalnih kapaciteta koji bi trebalo da budu usmereni na pripremu javnog sektora za implementaciju projekta nakon potpisivanja ugovora o JPP-u.