

Javno-privatna partnerstva i pristup informacijama od javnog značaja:

Pravni okvir i praksa

FoI4ALL



Projekat finansira Evropska unija

JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA I PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA:
PRAVNI OKVIR I PRAKSA

Autori analize:
Jovan Nicić i Ana Arsenijević Momčilović

Izdavač:
Partneri za demokratske promene Srbija

Prelom, lektura i korektura:
Tamara Ljubović

Januar 2019.

Ova publikacija je proizvedena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može se, ni pod kojim uslovima smatrati odrazom stavova Evropske unije.

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Sadržaj

1. Predmet istraživanja	4
2. Cilj i metodološki okvir istraživanja	6
3. Pravni okvir	7
4. Transparentnost i pristup informacijama od javnog značaja u oblasti JPP	13
5. Zaključci istraživanja	17
6. Preporuke.....	19
7. Prilozi	21

1. Predmet istraživanja

Javno-privatna partnerstva (JPP) predstavljaju dugoročne sporazume i saradnju između organa javne vlasti (javnih partnera) i kompanija (privatnih partnera) radi obezbeđenja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja, odnosno pružanja usluga od javnog značaja.

U dokumentima Evropske komisije, JPP se definiše kao „partnerstvo između javnog i privatnog sektora u svrhu realizacije projekta ili usluga koje tradicionalno pruža javni sektor”, a najznačajnija pitanja kod ove vrste saradnje jesu podela investicija, rizika, odgovornosti i dobiti među partnerima.¹ Saradnja između javnih partnera (na centralnom ili lokalnom nivou) i privatnih partnera kod JPP ne podrazumeva da će privatni partner preuzeti u potpunosti ili većinski rizike.

JPP se najčešće javlja u oblasti lokalnog prevoza, pružanja komunalnih usluga, kao i u socijalnoj infrastrukturi, za potrebe obrazovnih i zdravstvenih ustanova. Organi javne vlasti smatraju JPP odgovarajućim mehanizmom za rešavanje infrastrukturnih problema ili pružanje usluga od javnog značaja, imajući u vidu da se stvara utisak da ovaj vid sporazuma sa privatnim partnerima ne donosi nove izdatke za budžet, poput sprovođenja postupka javnih nabavki ili zaduženja, već se oni mogu rasporediti u dužem vremenskom periodu. Međutim, po pravilu, JPP ne dovode do toga da će organi javne vlasti trošiti manje sredstava iz budžeta, već da će se ta sredstva trošiti drugačijom dinamikom, u zavisnosti od sporazuma sa privatnim partnerom.²

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013-2018. godina i prateći akcioni plan prepoznali su da JPP predstavljaju jednu od oblasti koja je rizična za nastanak korupcije.³ **Međutim, i pored više mera koje su značajne za smanjenje rizika korupcije u oblasti JPP, pomenuti strateški dokumenti ne predviđaju korake za obezbeđivanje potrebnog stepena transparentnosti rada organa javne vlasti u ovoj oblasti.**

¹ Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, European commission, March 2003, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

² Transparentnost Srbije, Analiza rizika od korupcije u propisima o javno – privatnom partnerstvu, novembar 2017, str. 5, dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS-Analiza-rizika-od-korupcije-u-propisima-o-javno--privatnom-partnerstvu-2018.pdf

³ Jedan od ciljeva Nacionalne strategije (3.3.3) jeste uklanjanje rizika korupcije u oblasti JPP i njihova dosledna primena. Među merama koje je potrebno preduzeti nalaze se sprovođenje analize rizika korupcije u Zakonu o JPP i koncesijama i stepena usklađenosti sa drugim zakonima; donošenje izmena i dopuna Zakona u skladu sa ovom analizom i usvajanje podzakonskih propisa radi primene ovog zakona.

Na početku ove analize, ukratko je predstavljena metodologija istraživanja, sa opisom istraživačkog uzorka i istraživačke građe. Nakon toga, prikazan je pravni okvir koji uređuje oblast JPP i pristup informacijama od javnog značaja u ovoj oblasti. Potom sledi prikaz prakse transparentnosti i pristupa informacijama od javnog značaja u oblasti JPP na formiranom istraživačkom uzorku u odnosu na pravni okvir. Poslednja celina analize sadrži najznačajnije nalaze istraživanja i preporuke svim relevantnim subjektima. Kao prilozi analizi pridodati su upućeni zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja.

Zahvaljujemo se gradu Loznici, gradu Pirotu i gradu Zrenjaninu na blagovremenom dostavljanju zatraženih informacija od značaja za sprovođenje ovog istraživanja.

2. Cilj i metodološki okvir istraživanja

Jedinice lokalne samouprave i lokalna javna preduzeća se najčešće javljaju u ulozi javnih partnera u projektima JPP. Naime, oni su javni partneri u više od 90% predloženih projekata JPP, kao i u projektima koji su u fazi realizacije. Najveći broj odobrenih predloga projekata tiče se rekonstrukcije i održavanja javne rasvete, obavljanja delatnosti prevoza putnika, proizvodnje i distribucije toplotne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije, kao i komunalnih delatnosti.⁴

Primarni cilj istraživanja jeste da pruži odgovore na pitanje koliki je nivo transparentnosti informacija o JPP (o sprovođenju postupka, zaključenim javnim ugovorima, uključujući i vrednost ugovora, kao i o drugim pitanjima od značaja za javnost) prema postojećem pravnom okviru i praksi u ovoj oblasti, pre svega u odabranim gradovima. Dodatno, cilj istraživanja je da utvrdi u kojoj meri se primenjuju pravila koja regulišu slobodan pristup informacijama od javnog značaja u ovoj oblasti, odnosno da li postoji neosnovano ograničavanje pristupa određenoj grupi informacija.

Istraživanje je obuhvatilo četiri grada sa ukupno 15 projekata koji se sprovode kroz JPP. Preciznije, istraživanjem su obuhvaćeni: Beograd (sedam projekata); Loznica (dva projekta); Pirot (tri projekta) i Zrenjanin (tri projekta).

Za potrebe istraživanja primarno je korišćen metod analize sadržaja relevantnih propisa koji uređuju oblast JPP, kao i podataka koji su prikupljeni podnošenjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja odabranim gradovima. Kao sekundarni izvori, korišćena su aktuelna alternativna istraživanja o JPP.

⁴ Za više detalja videti: Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER), U susret EU integracijama: Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira javno-privatnog partnerstva u Srbiji, mart 2018, str. 27-31, dostupno na http://regionalnirazvoj.org/upload/Publication/Documents/2018_04/U_susret_evropskim_integracijama_unapre_enje_pravnog_i_institucionalnog_okvira_JPP_u_Srbiji.pdf

3. Pravni okvir

Zakon o JPP i koncesijama (Zakon) donet je 2011. godine.⁵ Njime se uređuju uslovi i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva; određuju subjekti nadležni, odnosno ovlašćeni za predlaganje i realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva; prava i obaveze javnih i privatnih partnera; oblik i sadržina ugovora o javno-privatnom partnerstvu sa ili bez elemenata koncesije (javni ugovor) i pravna zaštita u postupcima dodele javnih ugovora; uslovi i način davanja koncesije, predmet koncesije, subjekti nadležni, odnosno ovlašćeni za postupak davanja koncesije, prestanak koncesije; zaštita prava učesnika u postupcima dodele javnih ugovora; osnivanje, položaj i nadležnost Komisije za javno privatno partnerstvo, kao i druga pitanja od značaja za javno-privatno partnerstvo, odnosno za koncesiju. Zakon je do sada menjan dva puta – tokom 2016. godine – u cilju dodatnog usaglašavanja sa pravom EU.⁶

Imajući u vidu da je Zakonom propisana shodna primena postupka javne nabavke ukoliko se radi o projektu JPP bez elemenata koncesije i ako se radi o posebnom obliku koncesije za javne radove, odnosno javne usluge, za ovu oblast je značajan i Zakon o javnim nabavkama. Dodatno, značajan je i Zakon o komunalnim delatnostima, prema kome se postupak poveravanja obavljanja komunalne delatnosti čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta jedinice lokalne samouprave ili naplatom naknade od korisnika komunalnih usluga sprovodi na osnovu Zakona o JPP.

Na osnovu Zakona doneto je više podzakonskih akata, od kojih su najznačajniji Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu⁷, Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju javnih ugovora⁸ i Uredba o načinu davanja koncesije u fazama.⁹

3.1. Vrste JPP

JPP može biti ugovorno, institucionalno ili u formi koncesije.¹⁰ **Ugovorno JPP** se zasniva na javnom ugovoru kojim javni partneri i privatni partneri sami definišu međusobna prava i obaveze u realizaciji projekta.¹¹

⁵ „Sl. glasnik RS“, br. 88/2011

⁶ „Sl. glasnik RS“, br. 15/2016 i 104/2016

⁷ „Sl. glasnik RS“, br. 47/13

⁸ „Sl. glasnik RS“, br. 57/13 i 110/13

⁹ „Sl. glasnik RS“, br. 1/2017

¹⁰ Čl. 7-10. Zakona o JPP i koncesijama.

¹¹ Član 8. stav 1. Zakona o JPP i koncesijama.

Institucionalno JPP se zasniva na odnosu javnog i privatnog partnera kao članova zajedničkog privrednog društva, koje je zapravo nosilac realizacije projekta JPP.¹² U ovom slučaju, nakon izbora privatnog partnera, javno telo i izabrani privatni partner zaključuju ugovor o osnivanju zajedničkog privrednog društva u svrhu realizacije projekta JPP.

Koncesija predstavlja poseban oblik ugovornog ili institucionalnog JPP kod koga se javnim ugovorom uređuje komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, dobara u opštoj upotrebi u javnoj svojini, odnosno dobara u svojini javnog tela ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koje javni partner ustupa privatnom partneru 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. Posebni oblici koncesije su koncesija za javne radove i koncesija za javne usluge.¹³

3.2. Izuzeci od primene Zakona

Zakon se ne primenjuje: ukoliko bi uspostavljanje JPP zahtevalo stavljanje na uvid informacije čije bi otkrivanje ugrozilo bezbednost Republike Srbije; ukoliko bi se to partnerstvo zasnivalo na međunarodnim ugovorima koje je Republika Srbija zaključila sa jednom ili više država radi zajedničkog sprovođenja ili korišćenja projekata, kao i ukoliko bi predmet tog partnerstva bila eksploatacija javne telekomunikacione mreže, odnosno pružanje telekomunikacionih usluga.¹⁴

Ne tako retko korišćenjem partnerstava zasnovanih na međunarodnim sporazumima izbegava se primena antikorupcijskih pravila predviđena Zakonom i drugim propisima koji regulišu oblast JPP.¹⁵ Imajući to u vidu, potrebno je razmotriti mogućnost izmene Zakona, kojima bi se predvidelo da se i u pomenutim slučajevima primenjuju pravila o obavezi registrovanja ovakvih sporazuma u Registru javnih ugovora, kao i da postoji dužnost objavljivanja svih dokumenata koji se odnose na ovakve sporazume, ukoliko razlozi za tajnost nisu određeni posebnom odlukom.

¹² Član 9. stav 1. Zakona o JPP i koncesijama.

¹³ Prema članu 10, Zakona o JPP i koncesijama, koncesija za javne radove je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci kojim se vrši nabavka radova u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke. Koncesija za javne usluge je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci usluga u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.

¹⁴ Član 3. Zakona o JPP i koncesijama.

¹⁵ Videti Transparentnost Srbija, Analiza rizika od korupcije u propisima o javno – privatnom partnerstvu, novembar 2017, str. 39, dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS-Analiza-rizika-od-korupcije-u-propisima-o-javno--privatnom-partnerstvu-2018.pdf

3.3. Načela JPP

Među načelima na kojima se zasniva uređivanje uslova, načina i postupka zaključivanja javnih ugovora su i zaštita javnog interesa i transparentnost.¹⁶ Načelo *transparentnosti* obuhvata obavezu oglašavanja namere zaključenja javnog ugovora sa ili bez elemenata koncesije, mogućnost ponuđača da izvrši uvid u podatke o sprovedenom postupku dodele javnog ugovora i sl. **Međutim, ovo načelo ne obuhvata uključivanje javnosti u proces donošenja odluka prilikom pripreme i realizacije projekata JPP, odnosno objavljivanje glavnih nalaza i opravdanosti studije izvodljivosti, i sl.**

3.4. Javni i privatni partner

Pojam javnog partnera obuhvata razne oblike javnih tela¹⁷, koja sa privatnim partnerima zaključuju javne ugovore, odnosno koja su sa privatnim partnerima povezana članstvom u zajedničkom privrednom društvu. S druge strane, privatni partner jeste fizičko ili pravno lice ili konzorcijum, koji sa javnim partnerom zaključuje javni ugovor, odnosno osniva društvo za posebne namene ili zajedničko privredno društvo.¹⁸

Važno je napomenuti da društvo za posebne namene i zajedničko privredno društvo nisu organi vlasti, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, što onemogućava primenu mehanizma koji nudi ovaj zakon za dobijanje podataka o njihovom radu. Dosadašnja praksa je pokazala da postoji potreba da se putem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja omogući uvid u deo podataka o radu ovakvih privrednih subjekata, kako bi javnost imala mogućnost da proceni racionalnost korišćenja javnih sredstava i rada predstavnika organa javne vlasti. Postojeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa mogućnost zaštite legitimnih interesa preduzeća, koja bi se mogla primeniti i na ove privredne subjekte (npr. zaštita poslovne tajne). Preduslov za ovakvu zaštitu jeste da pomenuti interesi budu adekvatno obrazloženi i utemeljeni na zakonskim osnovima.¹⁹

3.5. Postupak dodele javnog ugovora

Postupak JPP pokreće javno telo na centralnom nivou, nivou autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, dok Vlada, vlada autonomne pokrajine ili skupština jedinice

¹⁶ Čl. 5. i 6. Zakona o JPP i koncesijama.

¹⁷ Javno telo je: 1) državni organ, organizacija, ustanova i drugi direktni ili indirektni korisnik budžetskih sredstava definisano zakonom kojim se uređuje budžetski sistem i budžet; 2) javno preduzeće, osnovano od strane Vlade Republike Srbije, Autonomne pokrajine Vojvodina ili lokalnih samouprava; 3) pravno lice koje obavlja delatnost od opšteg interesa; 4) pravno lice osnovano od javnog tela, a koje obavlja delatnost od opšteg interesa i koje ispunjava najmanje jedan od zakonom propisanih uslova.

¹⁸ Član 4. Zakona o JPP i koncesijama.

¹⁹ Videti

<http://www.preugovor.org/Amandmani/1447/Predlozi-i-komentari-za-javnu-raspravu-o-nacrtu.shtml>

lokalne samouprave²⁰ daje saglasnost na predlog projekta JPP, usvaja predlog za donošenje koncesionog akta i daje saglasnost na konačni nacrt javnog ugovora. Zakon ostavlja mogućnost da i zainteresovano fizičko ili pravno lice predloži saradnju u obliku samoinicijativnog predloga nadležnom javnom telu.

Postupak dodele javnog ugovora pokreće se objavljivanjem javnog poziva u Službenom glasniku Republike Srbije, sredstvu javnog informisanja koje se distribuira na celoj teritoriji Srbije, na internet-stranici javnog tela i na portalu javnih nabavki.

Postupak izbora privatnog partnera se sprovodi kao postupak javne nabavke, osim ukoliko se radi o postupku davanja koncesije koji je regulisan Zakonom. U slučaju da Vlada, Vlada autonomne pokrajine, odnosno skupština jedinice lokalne samouprave ne odobri predlog projekta, niti zahteva njegovu izmenu, smatra se da predlog nije odobren. 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. Po dobijanju odobrenja od Vlade, odnosno skupštine jedinice lokalne samouprave, javno telo otpočinje postupak javne nabavke za odabir privatnog partnera.

U slučaju koncesije, javno telo, pre sačinjavanja predloga, 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 Zakona i posebnih propisa kojima se bliže uređuje oblast iz koje je predmet koncesije. Na osnovu ekonomskih, finansijskih, socijalnih i drugih pokazatelja i procene uticaja koncesione delatnosti na životnu sredinu, javno telo priprema predlog za donošenje koncesionog akta koji dostavlja, radi usvajanja: Vladi, Vladi autonomne pokrajine ili skupštini jedinice lokalne samouprave, u zavisnosti od toga ko je davalac koncesije i šta je predmet koncesije. 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.

3.6. Javni ugovori

Javni ugovori se zaključuju kao ugovor o JPP ili ugovor o koncesiji na rok koji ne može biti kraći od pet, niti duži od 50 godina.²¹ Javni ugovor sadrži sve odredbe, uslove i klauzule koje javni partner smatra korisnim za ispunjavanje zadataka privatnog partnera i odnos privatnog partnera sa drugim učesnicima u realizaciji JPP. Važno je napomenuti da Zakon taksativno navodi 29 obaveznih elemenata koje javni partner mora da uredi prilikom definisanja odredaba i uslova javnog ugovora.²² Javni partner je dužan da se pre zaključenja javnog ugovora ponovo obrati Vladi, Vladi autonomne pokrajine ili skupštini jedinice

²⁰ U zavisnosti od toga koje je javno telo u pitanju.

²¹ Član 18. Zakona o JPP i koncesijama.

²² Član 46. Zakona o JPP i koncesijama.

lokalne samouprave radi dobijanja saglasnosti na nacrt javnog ugovora.²³ Do izmena javnog ugovora može doći na osnovu zahteva javnog ili privatnog partnera, banke, odnosno druge finansijske institucije, ali se ne može menjati predmet JPP, rok na koji je ugovor zaključen i ponuđena koncesiona naknada.²⁴

3.7. Nadzor

Nadzor nad realizacijom javnih ugovora uređuju Zakon i Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o JPP. Uredba propisuje da se nadzor nad realizacijom javnih ugovora sprovodi radi praćenja ispunjenja ugovornih obaveza, poštovanja ugovorenih rokova, troškova, nivoa kvaliteta pruženih usluga, odnosno kvaliteta izgrađenih objekata i ispunjenja drugih obaveza, predviđenih javnim ugovorom.²⁵ Nadzor vrši ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija i sprovodi se do ispunjenja ugovornih obaveza.²⁶

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 privrednom društvu dostavi prvi izveštaj. Nakon toga, javni partner dostavlja redovne izveštaje na svakih šest meseci, dok završni izveštaj dostavlja najkasnije u roku od šest meseci od dana isteka javnog ugovora.²⁷ Iako je propisano da se podaci iz izveštaja o realizaciji projekata JPP objavljuju u okviru Registra javnih ugovora – podportala na Portalu javnih nabavki²⁸, to u praksi još uvek nije slučaj. Ovo predstavlja još jedan od problema vezanih za transparentnost i dostupnost podataka o realizaciji projekata JPP.

3.8. Registar javnih ugovora

Zakon propisuje 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. Ovaj registar je javan, a javno telo je dužno da dostavi Ministarstvu javni ugovor sa svim priložima, kao i izmene ovih dokumenata, radi upisa u Registar. Zakon, takođe, predviđa da ministar nadležan za poslove finansija propisuje sadržinu i način vođenja Registra, rokove u kojima se dostavljaju javni ugovori i prilozi, način upisa i lica ovlašćenih za pristup Registru, kao i podatke kojima se može pristupiti, u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita podataka i poslovna tajna.²⁹

²³ Član 47. Zakona o JPP i koncesijama.

²⁴ Član 50. Zakona o JPP i koncesijama.

²⁵ Član 2. Uredbe.

²⁶ Član 3. Uredbe.

²⁷ Čl. 6. i 7. Uredbe.

²⁸ Član 6. Uredbe.

²⁹ Član 74. Zakona o JPP i koncesijama.

Ministar finansija i privrede je doneo Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju javnih ugovora u julu 2013. godine. Ovaj pravilnik je potom izmenjen, u decembru iste godine. Prva verzija Pravilnika je sadržala rešenje da *pristup javnom ugovoru i prilogima, kao informaciji od javnog značaja, nije moguć, ukoliko bi slobodan pristup javnosti mogao bitno otežati stvaranje ekonomskih interesa javnog i privatnog partnera, kao i da taj pristup može biti dozvoljen licu koje dokaže pravni interes za uvid u zbirku isprava Registra*. Ovakvo rešenje je bilo suprotno Ustavu, koji propisuje da se ova pitanja mogu urediti jedino zakonskim odredbama, kao i Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonu o JPP. Nakon što je Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zatražio od Ustavnog suda da utvrdi neustavnost i nezakonitost ovih odredaba Pravilnika, sporne odredbe su izmenjene i propisano je da se *pristup javnom ugovoru i drugoj dokumentaciji iz zbirke isprava Registra vrši u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao i da se može ograničiti pod uslovima propisanim tim zakonom*.³⁰

Iako je Pravilnik donet 2013. godine, Registar javnih ugovora formiran je tek 2016. godine.³¹ Poseban problem predstavlja činjenica da javnosti i danas nisu dostupni svi relevantni podaci o zaključenim javnim ugovorima, njihovom sprovođenju i nadzoru nad njihovim sprovođenjem.

3.9. Komisija za JPP

Komisija za JPP pruža stručnu pomoć pri realizaciji projekata JPP i koncesija u skladu sa ovim zakonom. Ovo telo obrazuje Vlada na predlog predsednika Vlade, ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja, ministarstva nadležnog za poslove finansija; ministarstva nadležnog za poslove infrastrukture, ministarstva nadležnog za poslove rudarstva, ministarstva nadležnog za poslove komunalnih delatnosti, ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, autonomne pokrajine i grada Beograda.³² Komisija je, pored ostalog, zadužena da: daje mišljenje u postupku odobravanja predloga JPP projekta bez elemenata koncesije i u postupku predlaganja koncesionog akta nadležnim organima za odobravanje; izrađuje metodološke materijale u oblasti javno-privatnog partnerstva; podnosi Vladi godišnji izveštaj o realizovanim projektima u skladu sa ovim zakonom u Republici Srbiji i 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.

³⁰ Videti Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Ograničavanje zakonom utvrđenih prava javnosti podzakonskim aktima – nedopustivo <http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja/1692-ogranicavanje-zakonom-utvrđenih-prava-javnosti-podzakonskim-aktima--nedopustivo.html>

³¹ Registar javnih ugovora je dostupan na: <http://portal.ujn.gov.rs/javniUgovori/Ugovori.aspx>

³² Član 65. Zakona o JPP i koncesijama.

4. Transparentnost i pristup informacijama od javnog značaja u oblasti JPP

U Srbiji i dalje ne postoji praksa objavljivanja ugovora sa stranim investitorima. Neki od primera takvog postupanja jesu neobjavljivanje ugovora o koncesiji za AD Aerodrom Nikola Tesla³³, kao i odbijanje preduzeća *Air Serbia* da dostavi dokumente o formiranju zajedničkog preduzeća sa kompanijom *Etihad* (uz pozivanje na poslovnu tajnu), koje se produžilo i pored brojnih najava da će ugovor biti obelodanjen i isteka roka za ponovno odlučivanje nakon što je Poverenik poništio rešenje o odbijanju zahteva.³⁴

Prema uporednoj praksi, načelo transparentnosti u oblasti JPP obuhvata sve faze – od procene opravdanosti u fazi pripreme do realizacije i nadzora nad realizacijom ovih projekata. Međutim, u Srbiji to nije slučaj. Pre svega, postojeći normativni okvir ograničava načelo transparentnosti na obavezu oglašavanja namere zaključenja javnog ugovora i mogućnost ponuđaču da izvrši uvid u podatke o sprovedenom postupku dodele javnog ugovora. **Drugim rečima, ne postoje pravila koja bi obezbedila informisanost građana i participativnost u različitim fazama postupka JPP.**

Na internet prezentaciji Komisije za JPP su se do januara 2019. godine mogle pronaći opšte informacije o njenom radu; pravni okvir i odeljak „Vesti“; spisak predloga projekata JPP sa ili bez elemenata koncesije koji su dobili pozitivno mišljenje; izveštaj o dosadašnjem radu iz decembra 2017; 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. S druge strane, nisu bili dostupni podaci o samim predlozima projekata JPP koji su dostavljani Komisiji, niti podaci o svrsishodnosti predloženih projekata. Izvestan napredak postignut je u januaru 2019. godine, imajući u vidu da se na novoj verziji internet prezentacije Komisije za JPP sada mogu pronaći osnovni podaci i kratak osvrt na odobrene predloge projekata.

Nalazi do sada sprovedenih istraživanja ukazuju da Registar javnih ugovora ne sadrži podatke o svim zaključenim ugovorima, niti izveštaje o njihovom sprovođenju, odnosno o obavljenom nadzoru. Preciznije, do januara 2018. godine, podaci o deset javnih ugovora

³³ Videti

<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10339-koncesija-bez-objavljenog-ugovora-i-studije-koja-pokazuje-opravanost>

³⁴ Videti

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/615-javno-privatna-partnerstva-i-javne-nabavke>

nisu bili upisani u Registar, dok se i danas ne mogu pronaći podaci o izveštajima o realizaciji zaključenih javnih ugovora. Takođe, za određeni broj javnih ugovora nema svih relevantnih podataka za koje se može smatrati da su od javnog značaja. S druge strane, u praksi se najčešće poštuje propisan način objavljivanja javnih poziva za dodelu ugovora, ali postoje i slučajevi kada javni partneri nisu ažurni u objavljivanju odluka o okončanju postupka javne nabavke na Portalu javnih nabavki ili na svojim internet stranicama.³⁵

Jedna od mera za jačanje nivo transparentnosti mogla bi biti zakonsko rešenje da ne sme biti označena kao tajna ni jedna odredba ugovora o JPP, niti bilo koji deo drugog dokumenta, u kojem su propisane ili obrazložene obaveze javnog partnerstva.

Za transparentnost u oblasti JPP je pored objavljivanja dokumenata i podataka značajno i postupanje organa javne vlasti po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja obavezuje javne partnere. Dakle, javni partneri imaju obavezu da dostave tražene informacije i kopije dokumenata ili da odbiju zahtev rešenjem i to obrazlože zaštitom nekog pretežnijeg interesa. Pored ostalih, to mogu biti zaštita poslovnih i drugih tajni ili zaštita privatnosti pojedinaca. Prema pregledu rešenja Poverenika donetih u 2017. godini koja nisu izvršena ili po kojima organ vlasti nije dostavio obaveštenje da je postupio po nalogu iz rešenja, 1. februara 2018. godine bilo je dva predmeta koja su se ticala JPP.³⁶ Prvi predmet se ticao nepostupanja Komisije za JPP povodom zahteva organizacije Transparentnost Srbija kojim su zatražene informacije o opravdanosti predloga projekta JPP za Aerodrom „Nikola Tesla“. Drugi predmet se odnosio na nepostupanje „Parking servisa“ Beograd JKP povodom zahteva građanina o tome po kom ekonomskom modelu funkcioniše partnerstvo Parking servisa i kompanije *Titan developments* u pogledu sporazuma koji je u medijima prilikom otvaranja jedne javne garaže.

Kao što je napomenuto, poseban problem predstavlja činjenica da se društva za posebne namene i zajednička privredna društva ne smatraju organima vlasti, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, te ostaju van dometa njegove primene. Rešenje po kojem bi i ovi privredni subjekti bili obuhvaćeni primenom mehanizma pristupa informacijama od javnog značaja omogućilo bi bolju kontrolu raspolaganja javnim resursima.

³⁵ Videti Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER), U susret EU integracijama: Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira javno-privatnog partnerstva u Srbiji, mart 2018, str. 36-37, dostupno na http://regionalnirazvoj.org/upload/Publication/Documents/2018_04/U_susret_evropskim_integracijama_unapre_nje_pravnog_i_institucionalnog_okvira_JPP_u_Srbiji.pdf

³⁶ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Pregled rešenja Poverenika donetih u 2017. godini koja nisu izvršena ili po kojima organ vlasti nije obavestio Poverenika da je postupio po nalogu iz rešenja, februar 2018, str. 11 i 26.

Podaci prikupljeni tokom ovog istraživanja ukazuju da ne postoji dovoljno interesovanje organizacija civilnog društva, medija i građana za projekte JPP u odabranim gradovima. U okviru istraživanja, odabranim gradovima postavljena su sledeća pitanja:

1. Koliko je bilo zahteva za pristup o informacijama od javnog značaja koji su se ticali različitih faza postupaka za realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva u periodu od 1. septembra 2015. godine do 1. septembra 2018. godine?
2. Ukoliko je bilo takvih zahteva:
 - a. Kojih su se konkretno projekata ticali?
 - b. Za koju fazu postupka realizacije projekata javno-privatnog partnerstva je bilo najviše zahteva?
 - c. Kakav je bio ishod postupanja po podnetim zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja?
 - d. Ukoliko na neki od zahteva nije odgovoreno ili nije odgovoreno u potpunosti, koji su bili razlozi za to?
 - e. Da li su javni pozivi u postupku dodele javnog ugovora za javno-privatno partnerstvo objavljeni na internet stranici Grada?
 - f. Da li su javni pozivi u postupku dodele javnog ugovora za javno-privatno partnerstvo objavljeni u nekim od lokalnih sredstava informisanja?

Tri od četiri odabrana grada (Loznica, Pirot i Zrenjanin) dostavila su obaveštenje da je povodom ukupno osam projekata JPP u njihovim jedinicama lokalne samouprave podneto samo dva zahteva za pristup informacijama od javnog značaja u prethodne tri godine, na koja je odgovoreno u potpunosti i u roku. S druge strane, Beograd nije dostavio zatražene podatke.

Po jedan zahtev za pristup informacijama od javnog značaja u vezi projekata JPP dostavljen je Loznici i Pirotu, dok u slučaju Zrenjanina nije bilo ovakvih zahteva. Dodatno, Loznica i Pirot nisu objavljivali javne pozive u postupku dodele javnog ugovora u lokalnim sredstvima informisanja, već, u skladu sa zakonskom obavezom, na svojim internet prezentacijama. Pomenuti javni pozivi više nisu dostupni na internet prezentacijama ovih gradova. Na internet prezentacijama odabranih gradova ne mogu se pronaći informacije o postupku dodele javnih ugovora, sadržaju zaključenih javnih ugovora i njihovoj vrednosti, niti drugi podaci koji su značajni za javnost.

Loznica je dostavila obaveštenje da je postupila po zahtevu za pristup informacijama o nadzoru nad realizacijom projekta poveravanja obavljanja komunalne delatnosti linijskog prevoza putnika u gradsko-prigradskom saobraćaju na teritoriji grada Loznice na *Paketu A i Paketu B linija*. Od vesti koje se tiču ovog JPP, na internet prezentaciji grada Loznice

moguće je jedino pronaći obaveštenje da su obezbeđene besplatne kartice za prevoz građanima starijim od 65, zahvaljujući javnom ugovoru. U istoj vesti se navodi da je Loznica jedan od prvih gradova koji je ušao u proces JPP.³⁷

Grad Pirot je dostavio obaveštenje da je u periodu od poslednje tri godine upućen jedan zahtev koji se ticao projekta JPP „Zamena postojećih kotlova na lož ulje kotlovima na biomasu i ugovorno isporučivanje toplotne energije u objektima četiri obrazovne ustanove.“

³⁷ Videti http://www.loznica.rs/OpstinaLoznica-Kartica-olak%C5%A1ava-prevoz_3631_cir

5. Zaključci istraživanja

Jedan od osnovnih nedostataka u postojećem normativnom okviru i praksi u oblasti JPP jeste nedovoljan stepen transparentnosti i dostupnosti podataka o obavezama javnih partnera u ovakvim projektima. Građanima nisu dostupne informacije o sprovođenju postupaka JPP, kao i o načinima i kvalitetu pružanja usluga. Istraživanje je pokazalo da postojeći normativni okvir ne nudi dovoljno mehanizama za ostvarivanje transparentnosti. Iako je transparentnost jedno od osnovnih načela proklamovanih Zakonom o JPP, ono ne obuhvata uključivanje javnosti u proces donošenja odluka prilikom pripreme i realizacije projekata JPP, odnosno objavljivanje glavnih nalaza, opravdanosti studije izvodljivosti, i sl.

Ovo je pogotovo važno kada se uzme u obzir da postoji opasnost da dogovor javnog i privatnog partnera bude nesvrshodan, tj. da služi ostvarivanju privatnih interesa, a ne zaštiti javnog interesa. Takođe, transparentnost i dostupnost informacija o svim fazama JPP je važna zato što u finansiranju ovih projekata JPP često učestvuju građani koji su i krajnji korisnici usluga.

Poseban problem predstavlja činjenica da društvo za posebne namene i zajedničko privredno društvo, koja se mogu formirati na osnovu JPP, nisu organi vlasti, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Imajući to u vidu, onemogućena je primena mehanizma koji nudi ovaj zakon za dobijanje podataka o njihovom radu, odnosno procena javnosti o svrsishodnosti korišćenja javnih sredstava i rada predstavnika organa javne vlasti.

Prema postojećem normativnom okviru ne postoje pravila koja bi obezbedila informisanost građana i participativnost u različitim fazama postupka JPP.

Zakonom je predviđeno formiranje Registra javnih ugovora. Međutim, bilo je potrebno tri godine od trenutka usvajanja Pravilnika, koji je detaljnije uredio funkcionisanje ovog registra, do njegovog formiranja (od 2013. do 2016. godine). Registar i posle nekoliko godina postojanja nije u potpunosti zaživeo. Kao primer tome stoji i informacija da je po Zakonu o JPP neophodno objavljivati podatke iz izveštaja o realizaciji projekata JPP, a tih podataka i dalje nema.

Registar javnih ugovora ne sadrži podatke o svim zaključenim ugovorima, niti izveštaje o njihovom sprovođenju, odnosno o obavljenom nadzoru. Tako, zainteresovanoj javnosti ostaje kao mehanizam za dolaženje do informacija o projektima JPP Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Iako je jedan od ciljeva istraživanja bio da se otkrije da li postoji tendencija neosnovanog ograničavanja prava na pristup informacijama od javnog značaja od strane organa javne vlasti u oblasti JPP, pokazalo se da u praksi ne postoji dovoljno interesovanje organizacija civilnog društva, medija i građana za ovu oblast. U prilog ovome možemo navesti podatak da je povodom ukupno osam projekata JPP u tri jedinice lokalne samouprave koje su obuhvaćene ovim istraživanjem podneto samo dva zahteva za pristup informacijama od javnog značaja u prethodne tri godine. Jedinice lokalne samouprave su u potpunosti odgovorile na pomenute zahteve. S druge strane, uočljiva je tendencija da organi vlasti ne odgovaraju tako rado na zahteve za pristup informacijama o ugovorima sa stranim kompanijama, a javnosti su poznati slučajevi ugovora o koncesiji za AD Aerodrom Nikola Tesla, kao i dokumenata o formiranju zajedničkog preduzeća *Air Serbia* i kompanije *Etihad*.

6. Preporuke

Imajući u vidu predstavljene nalaze i zaključke istraživanja, formulisane su tri grupe preporuka.

Preporuke na normativnom nivou

- Propisati obavezu registrovanja partnerstava zasnovanih na međunarodnim sporazumima u Registru javnih ugovora, kao i objavljivanja svih dokumenata koji se tiču ovakvih ugovora, ukoliko razlozi za tajnost nisu određeni posebnom odlukom.
- Predvideti zakonsku zabranu da budu označene kao tajne odredbe javnih ugovora ili delovi drugih dokumenata u kojima se propisuju ili obrazlažu obaveze javnog partnera.
- Propisati da se društva za posebne namene i zajednička privredna društva javnih i privatnih partnera smatraju organima vlasti, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, što bi omogućilo primenu mehanizma koji nudi ovaj zakon za dobijanje podataka o njihovom radu.
- Propisati da načelo transparentnosti JPP obuhvata sve faze – od pripreme i zaključenja javnih ugovora, do sprovođenja nadzora, što uključuje i bolju dostupnost informacija od javnog značaja i veće uključivanje građana u procesu planiranja JPP.

Preporuke na operativnom nivou

- Redovno objavljivati sve relevantne podatke o zaključenim javnim ugovorima, njihovom sprovođenju i nadzoru nad njihovim sprovođenjem u okviru Registra javnih ugovora, ali i na internet prezentacijama organa javne vlasti.
- Redovno objavljivati na internet prezentaciji Komisije za JPP podatke o pojedinačnim predlozima projekata JPP koji su dostavljani Komisiji, kao i podatke o svrsishodnosti predloženih projekata.

Preporuke organizacijama civilnog društva

- Istraživati efekte sprovođenja JPP u jedinicama lokalne samouprave, sa akcentom na način i kvalitet pružanja usluga na osnovu: analize podataka koji su prikupljeni pretragom dostupnih podataka u Registru javnih ugovora i na internet prezentacijama organa vlasti; podnošenjem zahteva za pristup informacijama od

javnog značaja, anketiranjem građana i intervjuima sa predstavnicima relevantnih subjekata.

- Istraživati funkcionisanje nadzornih mehanizama nad realizacijom projekata JPP u jedinicama lokalne samouprave na osnovu: analize dostupnih podataka; podnošenjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i intervjuima sa predstavnicima relevantnih subjekata.
- Informisati građane o projektima JPP, kao i nalazima vezanim za sprovođenje ovih projekata u JLS.
- Uspostaviti saradnju organizacija civilnog društva koje su aktivne u oblasti borbe protiv korupcije i promovisanju transparentnosti i participativnosti na celoj teritoriji Srbije sa organizacijama koje su aktivne u svojim lokalnim zajednicama. Ova saradnja treba da se zaniva na principima razvijanja kapaciteta lokalnih organizacija civilnog društva za praćenje projekata JPP i zagovaranju transparentnosti svih faza – pripreme, sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem ovih projekata.

7. Prilozi

Prilog 1- Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja³⁸

Grad Beograd
Dragoslava Jovanovića 2
11000 Beograd

del. br. 605/2018

ZAHTEV za pristup informaciji od javnog značaja

Na osnovu člana 15. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Službeni glasnik RS broj 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10) tražimo obaveštenje da li posedujete tražene informacije i dostavljanje tih informacija poštom, elektronskom poštom ili na drugi uobičajeni način.

Ovaj zahtev odnosi se na sledeće informacije:

1. Koliko je bilo zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koji su se ticali različitih faza postupaka za realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva u periodu od 1. septembra 2015. godine do 1. septembra 2018. godine?
2. Ukoliko je bilo takvih zahteva:
 - a. Kojih su se konkretno projekata ticali?
 - b. Za koju fazu postupka realizacije projekata javno-privatnog partnerstva je bilo najviše zahteva?
 - c. Kakav je bio ishod postupanja po podnetim zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja?
 - d. Ukoliko na neki od zahteva nije odgovoreno ili nije odgovoreno u potpunosti, koji su bili razlozi za to?
 - e. Da li su javni pozivi u postupku dodele javnog ugovora za javno-privatno partnerstvo objavljeni na internet stranici grada?
 - f. Da li su javni pozivi u postupku dodele javnog ugovora za javno-privatno partnerstvo objavljeni u nekim od lokalnih sredstava informisanja?

Tražene informacije su nam potrebne radi zaštite ljudskih prava i statističkog i naučno-istraživačkog rada o primeni propisa koji regulišu slobodan pristup informacijama od javnog značaja u oblasti javno-privatnog partnerstva i koncesija.

U Beogradu, 21. septembar 2018. godine

Za Pravni skener

³⁸Zahtev sa istim pitanjima upućen je i gradu Loznici, gradu Pirotu i gradu Zrenjaninu.