

Министарство за економске односе и
регионалну сарадњу

Министарство финансија

ИЗВЈЕШТАЈ О ПРОЦЈЕНИ УТИЦАЈА ПРОПИСА НА
ЗАКОНУ О ЈАВНО-ПРИВАТНОМ ПАРТНЕРСТВУ
У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

децембар, 2017. године

Садржај

1. УВОД.....	2
2. ИДЕНТИФИКАЦИЈА И ДЕФИНИЦИЈА ПРОБЛЕМА.....	3
3. ПРЕГЛЕД ТРЕНУТОГ СТАЊА У СЕКТОРУ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ.....	5
4. ДЕФИНИСАЊЕ ЦИЉЕВА.....	8
5. АНАЛИЗА СТАЊА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У ЗЕМЉАМА ЕУ И ОКРУЖЕЊУ.....	10
5.1. Легислативно стање јавно-приватног партнерства у ЕУ	10
5.2. Велика Британија и јавно-приватно партнерство	13
5.3. Француска и јавно-приватно партнерство	14
5.4. Турска и јавно-приватно партнерство	14
5.5. Упоредни регионални преглед сектора јавно-приватног партнерства	15
5.6. Јавно-приватно партнерство у Републици Хрватској	15
5.7. Јавно-приватно партнерство у Републици Србији.....	16
5.8. Јавно-приватно партнерство у Републици Словенији	16
5.9. Јавно-приватно партнерство у Републици Црној Гори.....	17
5.10. Легислативно стање јавно-приватног партнерства у Босни и Херцеговини	17
6. ЛЕГИСЛАТИВНО И ИНСТИТУЦИОНАЛНО СТАЊЕ У СЕКТОРУ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ	18
6.1. Легислативна анализа Закона о јавно-приватном партнерству у Републици Српској	18
6.2. Легислативна анализа Уредбе о реализацији пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској	24
6.3. Институционални оквир за јавно-приватно партнерство у Републици Српској.....	30
7. ЈАВНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ.....	30
7.1. Недостаци у систему јавно-приватног партнерства.....	30
7.2. Приједлози за унапређење	31
8. РАСПОЛОЖИВЕ ОПЦИЈЕ.....	31
9. ПРЕПОРУКЕ.....	33

1. УВОД

Влада Републике Српске је на 117. сједници одржаној 23.03.2017. године донијела Одлуку о спровођењу процеса процјене утицаја прописа на Закону о јавно-приватном партнерству у Републици Српској и Рјешење о именовању чланова Радне групе за спровођење процеса процјене утицаја прописа на Закону о јавно-приватном партнерству у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 34/17).

Министарство финансија је дописом број 06.03/012-98-1/17 од 1.02.2017. године дало сагласност да се пуна методологија процјене утицаја прописа примијени на Закону о јавно-приватном партнерству у Републици Српској. Пуна методологија процјене утицаја прописа на овом закону се спроводи у циљу предлагања мјера за унапређење области јавно-приватног партнерства.

Такође, Влада Републике Српске је Закључком број 04/1-012-2-2731/13 од 18.12.2013. године подржала реализацију PARCO пројекта „Успостављање и/или јачање капацитета институције/а за контролу прописа и успостављање система редукције административних препрека“. У овом пројекту је, између осталог, предвиђена подршка изради пуне методологије процеса процјене утицаја на два прописа. Пројекат је дао дио доприноса овом документу, али је његов финални приједлог резултат усаглашавања радне групе Владе Републике Српске.

Процес процјене утицаја прописа се спроводи на основу стандардне методологије процјене утицаја прописа у складу са Одлуком о спровођењу процеса процјене утицаја прописа у поступку израде прописа („Службени гласник Републике Српске“ број 56/15). Процес обухвата: 1. утврђивање проблема и анализу постојећег стања у области јавно-приватног партнерства, 2. утврђивање циљева и потребе доношења новог законског рјешења, 3. анализу опција и њихових ефеката, 4. дефинисање препорука у сврху рјешења утврђеног проблема и квалитетнијег регулисања предметне области.

Приликом предлагања овог закона пошло се од претпоставке да је једна од обавеза јавног сектора да обезбједи квалитетне услуге за становништво, односно уложи средства у инфраструктурне пројекте, а све у циљу унапређења услова живота. Очигледно је да није могуће из текућих буџетских средстава усмјерити новац у оваква улагања или обезбједити кредитно задужење које неће дугорочно нарушити финансијску стабилност.

Изазови са којима се суочавају јединице локалне самоуправе, у правцу обезбјеђивања фискалне одрживости, односно немогућност значајних улагања јавних прихода у инфраструктурне пројекте, могуће је превазићи кориштењем савремених метода финансирања, од којих је јавно-приватно партнерство (ЈПП) модел који се све чешће примјењује и у развијеним земљама. Циљ учешћа приватног сектора у обезбјеђивању услуга које, по правилу, пружа јавни сектор, огледа се и у потреби смањења фискалног притиска на буџете јединица локалне самоуправе.

Пројектима ЈПП-а пажњу поклањају све земље, али им највећи значај дају земље које се сврставају међу најразвијеније у свијету. Иста ситуација је у ЕУ и остатку Европе.

За потребе ове процјене урађено је сљедеће:

- а) утврђен је правни основ за ПУП у сектору ЈПП-а у Републици Српској,
- б) извршена је анализа легислативног стања сектора ЈПП-а у БиХ,
- в) дат је упоредни, регионални преглед сектора ЈПП-а,

- г) извршена је анализа стања и легислативног стања у сектору ЈПП-а у Републици Српској,
- д) утврђени су узроци проблема у сектору ЈПП-а у Републици Српској,
- ђ) извршено је дефинисање главног и других проблема у сектору ЈПП-а у Републици Српској,
- е) утврђени су циљеви који се желе постићи у сектору ЈПП-а у Републици Српској,
- ж) спроведене су јавне консултације,
- з) дат је приказ расположивих легислативних опција,
- и) дате се препоруке за унапређење сектора ЈПП-а у Републици Српској.

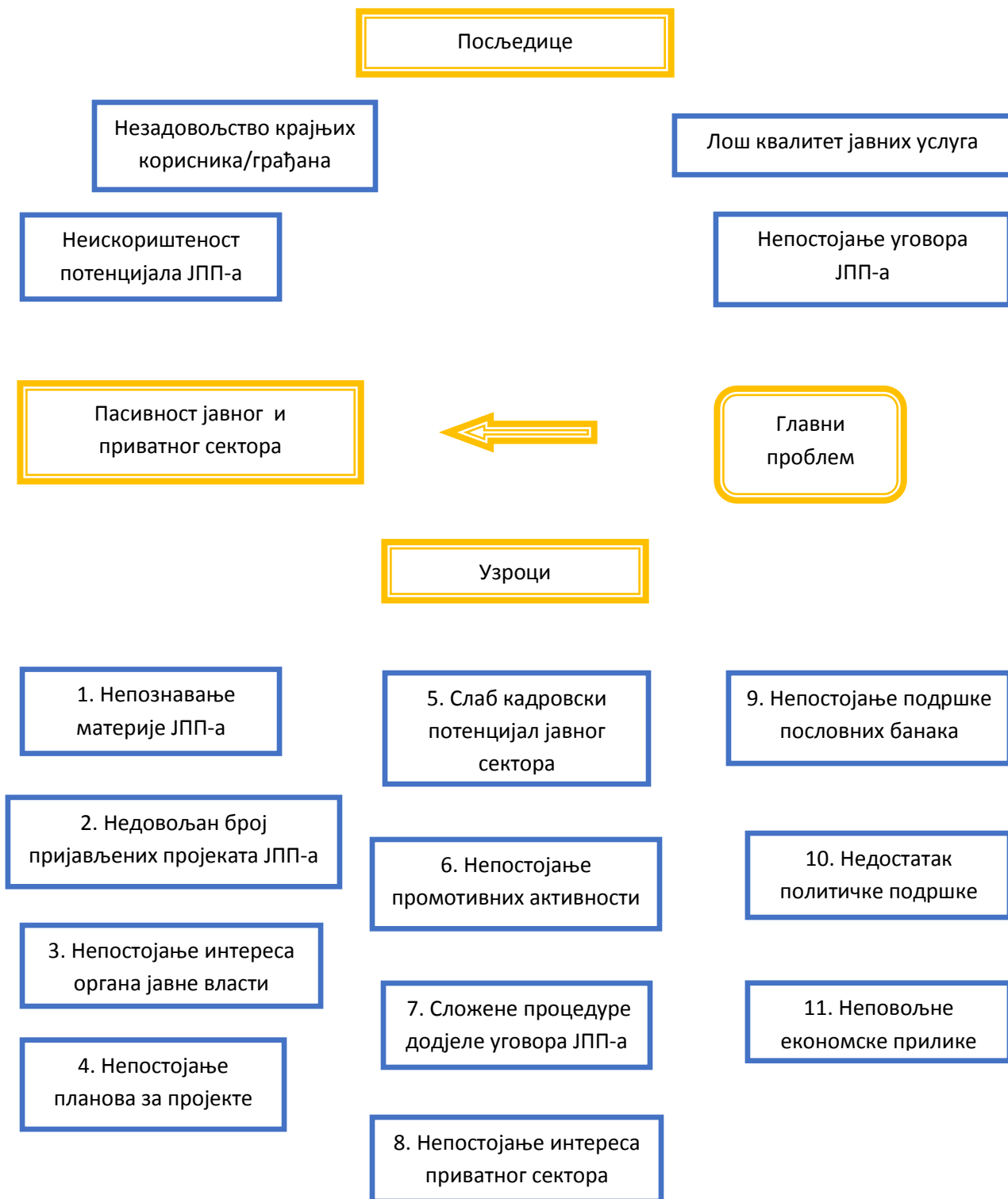
2. ИДЕНТИФИКАЦИЈА И ДЕФИНИЦИЈА ПРОБЛЕМА

Као главни проблем сектора ЈПП-а може се одредити (дефинисати) пасивност јавног и приватног сектора која доводи до непостојање пројеката ЈПП-а, што за посљедицу има непостојање реализованих пројеката ЈПП-а. Овај проблем одређујемо као главни, јер је узрочно-посљедично повезан са побројаним осталим проблемима, односно узроцима проблема у сектору ЈПП-а у Републици Српској.

Као остали проблеми у сектору ЈПП-а идентификовани су сљедећи:

- непознавање материје ЈПП-а,
- недовољан број пријављених пројеката ЈПП-а,
- непостојање интереса органа јавне власти,
- непостојање планова за пројекте,
- слаб кадровски потенцијал јавног сектора,
- непостојање промотивних активности,
- сложене процедуре додјеле уговора ЈПП-а,
- непостојање интереса приватног сектора,
- непостојање подршке пословних банака,
- недостатак политичке подршке,
- неповољне економске прилике.

Слика 1. Дрво проблема



3. ПРЕГЛЕД ТРЕНУТОГ СТАЊА У СЕКТОРУ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Стање инфраструктуре је од изузетног значаја за стање пројеката ЈПП-а. Највећи број потенцијалних пројеката ЈПП-а се односи на инфраструктурне садржаје као што су: путеви, аутопутеви, жељезнице, локални и градски превоз, различити грађевински објекти, школе, болнице итд. Стога је увид у стање инфраструктуре изузетно значајно за пројекте ЈПП-а. Недостатак инвестиција у овом сегменту видљив је на сваком кораку, а заостајање у инфраструктурним пројектима такође је примјетно.

Финансирање путне инфраструктуре, поред улагања у мрежу аутопутева из кредитних средстава, у садашњим околностима, углавном значи финансирање текућег одржавања. Годишње се нпр. у Републици Српској за заштиту и одржавање магистралних и регионалних путева утроши око 30 милиона КМ, а у Федерацији БиХ око 50 милиона КМ.

Када је ријеч о жељезничком сектору, жељезничку мрежу у БиХ чини 1.041 км пруга од чега је у Републици Српској 425 км, а у Федерацији БиХ 616 км, а од тога је 87 км дупли колосијек. Електрифицирано је само 776 км пруга. Два су основна пружна правца: пруга Шамац-Сарајево-Чапљина (Лука Плоче) која се протеже у правцу сјевер-југ, те пруге које се протежу у правцу запад-исток: Нови Град-Добој-Тузла-Зворник. Пруга Нови Град-Бихаћ-Мартин Брод је дио пруге на правцу сјевер-југ, која повезује централну и сјеверну Хрватску и сјеверозападну Босну са луком Сплит. Кроз источни дио Републике Српске у БиХ, у дужини од 14 км, пролази пруга Београд-Бар.

Узећемо у обзир и сектор водног саобраћаја који има велики потенцијал, али и недостатке који се посебно односе на стање инвестирања. Пловна ријека Сава која је у дужини од 333 км и граница између БиХ, с једне стране и Хрватске и Србије, с друге стране. Како је Сава притока Дунава, то је и водни саобраћај Савом повезан са Дунавом, а који се третира као трансевропски саобраћајни коридор. На тај начин, БиХ је укључена у мрежу европских водених путева, чиме се и у овом виду транспорта валоризује геосаобраћајни положај БиХ. Водни саобраћај, с обзиром на његове компаративне предности, мора добити развојну шансу као у ЕУ. У предратном периоду биле су оперативне двије луке на Сави: Брчко и Шамац. БиХ нема поморских лука, већ се користе хрватске луке на Јадрану. Да би се могла користити Сава, неопходно је извршити регулисање тог пловног пута, како би ријека добила предратну категорију IV.

Што се тиче ријечних лука, Лука Шамац је позиционирана на стратешки важном правцу коридора Vц, а као и Лука Брчко има добре жељезничке и друмске везе, што јој у будућности осигурава важну улогу у систему саобраћаја. Основни елементи концепта будућег развоја ових лука базираће се на оспособљавању интермодалних терминала и логистичких центара.

Из изложених показатеља видљиво је да је стање свих облика саобраћајне инфраструктуре у Републици Српској потребно унаприједити.

Пројекти ЈПП-а се намећу као једно од могућих рјешења у побољшању инфраструктурних садржаја, а за то је потребно побољшати легислативни оквир.

Постојећи буџети не могу значајно финансирати све потребе грађана за јавним услугама.

На нивоу Републике Српске одобрено је осам пројеката ЈПП-а, али још није реализован ни један. Без обзира на овако стање сектора ЈПП-а, мишљења смо да се у овој фази не би требало одустати од њихове потенцијалне имплементације. Постоји више разлога због којих треба уложити напоре како би се активирали потенцијали овог сектора. Изложени основни показатељи који се односе на економске трендове и стање инфраструктуре и буџета у погледу обавеза према кредиторима, говоре у прилог овом ставу.

Разлози због којих се јавне власти одређују за увођење јавно-приватног партнерства у легислативу су сљедећи:

- а) оптерећеност буџетских средстава (буџети немају развојни карактер), те самим тим егзистира немогућност финансирања капиталних инвестиција,
- б) застарјелост инфраструктуре којом јавни сектор управља и
- в) све лошији квалитет јавних услуга.

Према подацима из Регистра пројеката ЈПП-а у Републици Српској, ради се о сљедећим одобреним пројектима, укључујући и процијењену вриједност:

- а) изградња и опремање Центра за кардиохирургију (процијењена вриједност: 30.000.000 КМ)
- б) изградња и опремање Центра за дијализу у Требињу (процијењена вриједност: 3.550.000 КМ)
- в) изградња и опремање Центра за дијализу у Фочи (процијењена вриједност: 1.230.000 КМ)
- г) изградња нове луке Рача на територији општине Бијељина (процијењена вриједност: 25.584.375 КМ)
- д) пословно-едукативни центар за пружање услуга дигиталне штампе (процијењена вриједност: 2.000.000 КМ)
- ђ) пројекат јавно-приватног партнерства у изградњи, финансирању, кориштењу, одржавању и управљању дионицом ауто-пута Добој-Вукоставље, дио коридора Vц кроз Републику Српску (процијењена вриједност: 508-640.000.000 КМ)
- е) Систем даљинског гријања на биомасу са когенерацијом – Соколац (процијењена вриједност: 15.180.000 КМ)
- ж) Реконструкција и унапређење енергетске ефикасности у систему јавног освјетљења општине Соколац (процијењена вриједност: 543.720 КМ).

Иако је Закон о јавно-приватном партнерству донесен 2009. године, досадашња примјена је показала веома мали број предложених пројеката који би се финансирани посредством јавно-приватног партнерства.

Конкретно, ради се о укупно 13 поднесених приједлога пројеката моделом јавно-приватног партнерства који су запримљени у Одсјек за јавно-приватно партнерство Министарства финансија Републике Српске. Ниједан пројекат није окончан закључењем уговора.

Према прегледу одобрених пројеката ЈПП-а видљиво је да се ради о пројектима који се односе на неки од облика инфраструктуре, као и јавних услуга. Такође, видљиво је да се преферирају инфраструктурни пројекти који су предуслов квалитетног живота, не само у градским срединама, као и привредног развоја. Квалитетни јавни сервис и услуге имају исти значај и њихово задовољење постаје један од најважнијих приоритета јавне власти.

Један од проблема који се јавља у овом сектору је недовољно познавање ове материје. Ова констатација се односи како на стручну јавност, тако и на грађане којима ова материја уопште није блиска.

Једна од великих непознаница је непознавање и разликовање пројеката концесија у односу на ЈПП пројекте.

Један од узрока проблема је у недовољном или готово никакавом интересу приватног сектора за пројекте ЈПП-а. Међутим, поставља се питање ко је одговоран за такво стање, приватни или јавни сектор. Тешко да се у овом тренутку може дати одговор који би задовољио обје стране, посебно што приватни сектор најчешће очекује иницијативу од јавног сектора, која није спорна. Међутим, јавни сектор најчешће нема довољно капацитета да адекватно припреми и промовише своје пројекте и они остају не само непримијећени од стране приватног сектора, већ и неинтересантни, односно приватни сектор их не види као прилику да оствари одговарајући профит, што је и једини циљ приватног сектора.

Анализом позитивног законодавства није уочено да се познаје самоиницијатива код пројеката ЈПП-а у Републици Српској. Неки закони експлицитно кажу да иницијатива (предлагање) код пројеката ЈПП-а, може да потекне само и искључиво од стране јавног сектора. Тако је нпр. у Хрватској пројекат ЈПП-а овлаштен да предлаже искључиво јавни орган. Немогућност постојања самоиницијативне понуде код пројеката ЈПП-а проистиче из препорука извора права ЕУ у вези с пројектима ЈПП-а, а посебно директиве којом се уређују поступци јавних набавки.

У јавном сектору ријетко постоји систематизовано радно мјесто које покрива ЈПП. Поступак реализације уговора ЈПП-а, као и специјалне јединице које се формирају најчешће при Министарству финансија, морају да сачињавају лица са високим нивом компетенција из ове области. Јавни сектор мора ангажовати консултантске куће за израду студије оправданости, јер не располаже кадровским капацитетом за ове послове. Сложеност поступка избора приватног партнера поступком компетитивног дијалога, такође изискује потребан ниво стручности, који јавни сектор не посједује у довољној мјери. Потребна знања се односе како на припрему, тако и на имплементацију и управљање ЈПП пројектима.

Међутим, већина јединица локалне самоуправе је неспремна и финансијски слаба да реализује ове пројекте, не располаже капацитетима и потребним знањима и вјештинама које би усмјериле у развој пројеката ЈПП-а. У већини јединица локалне самоуправе, посебно у мањим, не постоје ни посебне јединице које би се бавиле промоцијом и развојем пројеката ЈПП-а, те у пракси и постојећи пројекти ЈПП-а које су јединице кандидовале, нису успјели привући инвеститоре.

Проблеми су нарочито изражени у јединицама локалне самоуправе које свој развој с разлогом настоје усмјерити коришћењем пројекта ЈПП-а због недостатка финансијских средстава за класични начин финансирања јавних добара и услуга. На интернет страницама општина, као и на порталу www.investsrpska.net могу се пронаћи сектори и бројни пројекти који се нуде заинтересованим инвеститорима. Представљени пројекти базирани су углавном на принципима ЈПП-а. Неки од њих су класификовани и по секторима, а постоји и завидан почетни ниво информација о појединим секторима и пројектима. Сектори су: енергетика, индустрија, пољопривреда, туризам, трговина, грађевинарство, финансијске услуге и здравство. Неки од њих у самом називу наводе да евентуална улагања треба да се базирају на принципима ЈПП-а.

4. ДЕФИНИСАЊЕ ЦИЉЕВА

За Републику Српску је од изузетног значаја да развија ЈПП путем којих је могуће повећати запосленост, побољшати пословни амбијент и повећати конкурентност.

ЈПП-ом се смањује потреба за узимањем кредита за финансирање капиталних инвестиција, што има двоструку предност уколико се у ЈПП укључе страна улагања, смањење јавног дуга и прилив финансијских средстава од страних улагања, уз додатно повећање јавних прихода. ЈПП доводи до креирања нових радних мјеста и повећања запослености.

ЈПП пројекти треба да имају значајнију улогу у развоју нових здравствених услуга, развоју ријечног, жељезничког, авио и друмског саобраћаја и у сектору едукације, јер омогућавају пренос знања и изградњу знања нових генерација у складу са захтјевима на глобалном тржишту. ЈПП треба да има важну улогу у управљањем отпадом, јер се тим процесима стварају нови извори енергије уз задовољење еколошких захтјева.

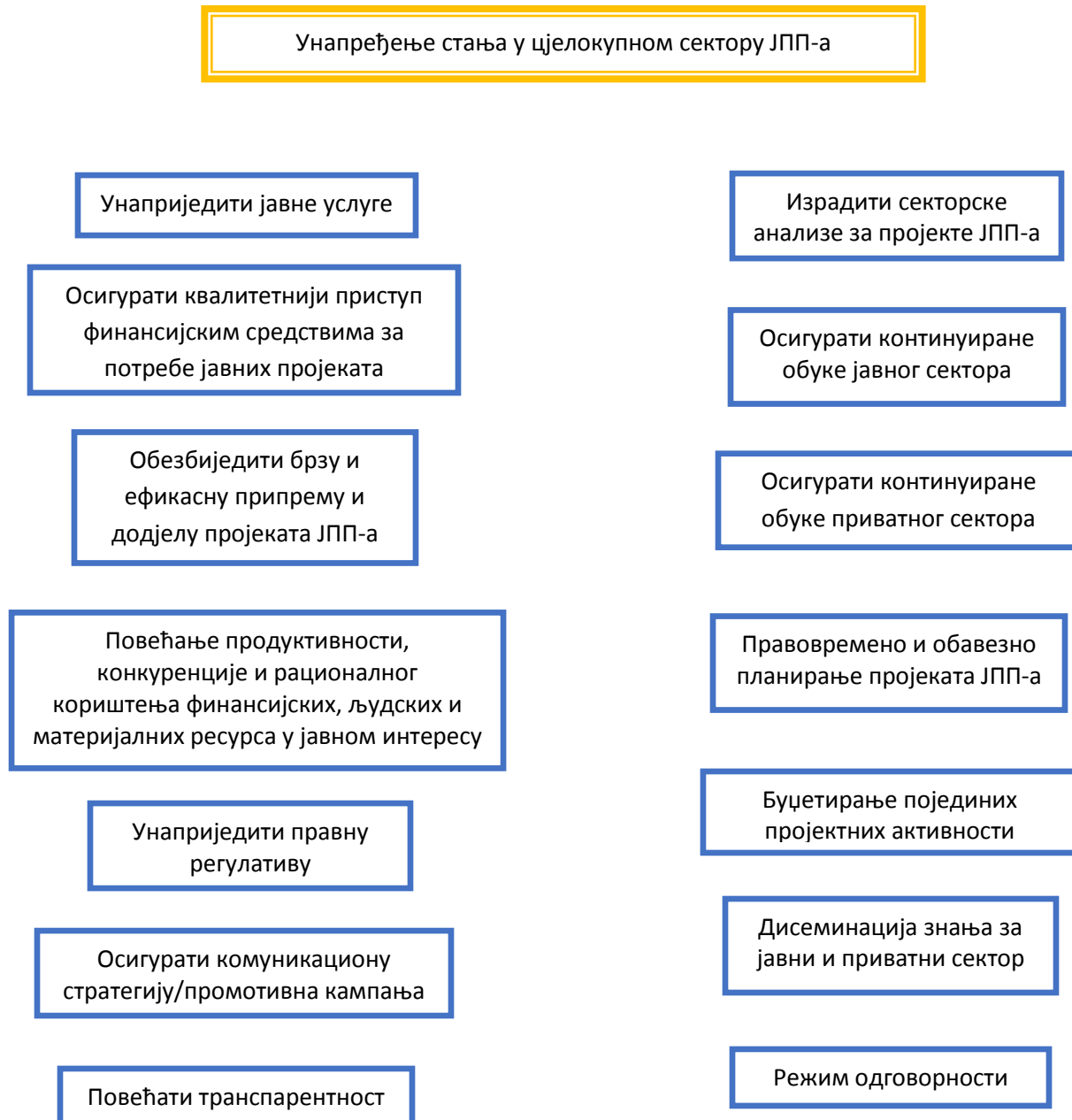
У сектору ЈПП-а могу се, послије свега изложеног, одредити циљеви који се могу постићи.

Општи циљ је унапређење стања у цјелокупном сектору ЈПП-а.

Као појединачни циљеви, издвајају се сљедећи:

- унаприједити јавне услуге,
- осигурати квалитетнији приступ финансијским средствима за потребе јавних пројеката,
- обезбиједити брзу и ефикасну припрему и додјелу пројеката ЈПП-а,
- повећати продуктивност, конкуренцију и рационално кориштење финансијских, људских и материјалних ресурса у јавном интересу,
- унаприједити правну регулативу,
- осигурати комуникациону стратегију/промотивна кампања,
- израдити секторске анализе за пројекте ЈПП-а,
- осигурати континуиране обуке јавног сектора,
- осигурати континуиране обуке приватног сектора,
- правовремено и обавезно планирати пројекте ЈПП-а,
- буџетирати поједине пројектне активности,
- дисеминација знања за јавни и приватни сектор,
- повећати транспарентност,
- режим одговорности.

Слика 2. Дрво циљева



5. АНАЛИЗА СТАЊА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У ЗЕМЉАМА ЕУ И ОКРУЖЕЊУ

5.1. Легислативно стање јавно-приватног партнерства у ЕУ

Појам ЈПП-а није дефинисан на нивоу ЕУ и то је општа констатација. Ово је појам који се односи на облике сарадње између државних органа и свијета предузетништва, која има за циљ да обезбједи финансирање, изградњу, реновирање, реконструкцију, управљање и одржавање инфраструктуре, као и пружање услуга заједно са јавним сектором. Основни извори тзв. меког (soft) права ЕУ из сектора ЈПП-а су:

- а) Смјернице ЕК за успешна ЈПП (*Guidelines for Successful Public Private Partnerships*) и
- б) Зелена књига ЕК (*Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions*).

Према Зеленој књизи ЈПП карактерише:

- а) релативно дуго трајање партнерства, укључујући сарадњу између јавног и приватног партнера у различитим сегментима планираног пројекта;
- б) финансирање пројекта дјелимично од приватног партнера, понекад комплексним уговорним односима између различитих пројектних партнера, док и јавна финансијска средства могу бити додата приватним средствима;
- в) важна је улога приватне експертизе која учествује у разним етапама пројекта (пројектовање, извођење, финансирање);
- г) јавни партнер се примарно фокусира на дефинисање пројектних циљева који се желе постићи у виду јавног интереса, квалитета пружене услуге и политике формирања цијене, те преузима одговорност за праћење извршења ових циљева;
- д) расподјела ризика између јавног и приватног партнера којем су генерално делегирани ризици јавног сектора, што не значи да ће приватни партнер преузети све пројектне ризике или већину ризика. Тачна расподјела ризика одређује се посебно за сваки пројекат према могућностима појединих страна да процијене, управљају и одговоре на поједине ризике.

ЕУ извори права у овој области представљају кровну регулативу која усмјерава, препоручује и подстиче развој законодавстава држава чланица у сврху бољег уређења области јавно-приватног партнерства.

Основни правни акти којима се уређује систем јавне набавке у правној тековини ЕУ су три директиве (смјернице) и то: Директива 2014/23/ЕУ ЕП и Савјета од 26.02.2014. године о додјели уговора о концесији, Директива 2014/24/ЕУ ЕП и Савјета од 26.02.2014. године о јавној набавци и о стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ, Директива 2014/25/ЕУ ЕП и Савјета од 26.02.2014. године о набавци субјеката који дјелују у сектору водопривреде, енергетском и саобраћајном сектору, те сектору поштанских услуга и стављању ван снаге Директиве 2004/17/ЕЗ, те Исправка Директиве 2014/23/ЕУ ЕП и Савјета од 26.02.2014. године о додјели уговора о концесији.

Потребно је споменути и активности које проводи *EPEC (European PPP Expertise Centre)* који представља центар за стручњаке за ЈПП иницијативе, а укључује и сљедеће институције ЕУ: Европску инвестициону банку, Европску комисију и државе чланице ЕУ, као и земље кандидате. *EPEC* помаже у јачању капацитета чланова јавног сектора за улазак у трансакције ЈПП-а. Уз подршку тима,

састављеног од искусних стручњака за ЈПП, чланови *ЕРЕС* дијеле искуство и стручност, анализу и најбољу праксу која се односи на све аспекте ЈПП-а.

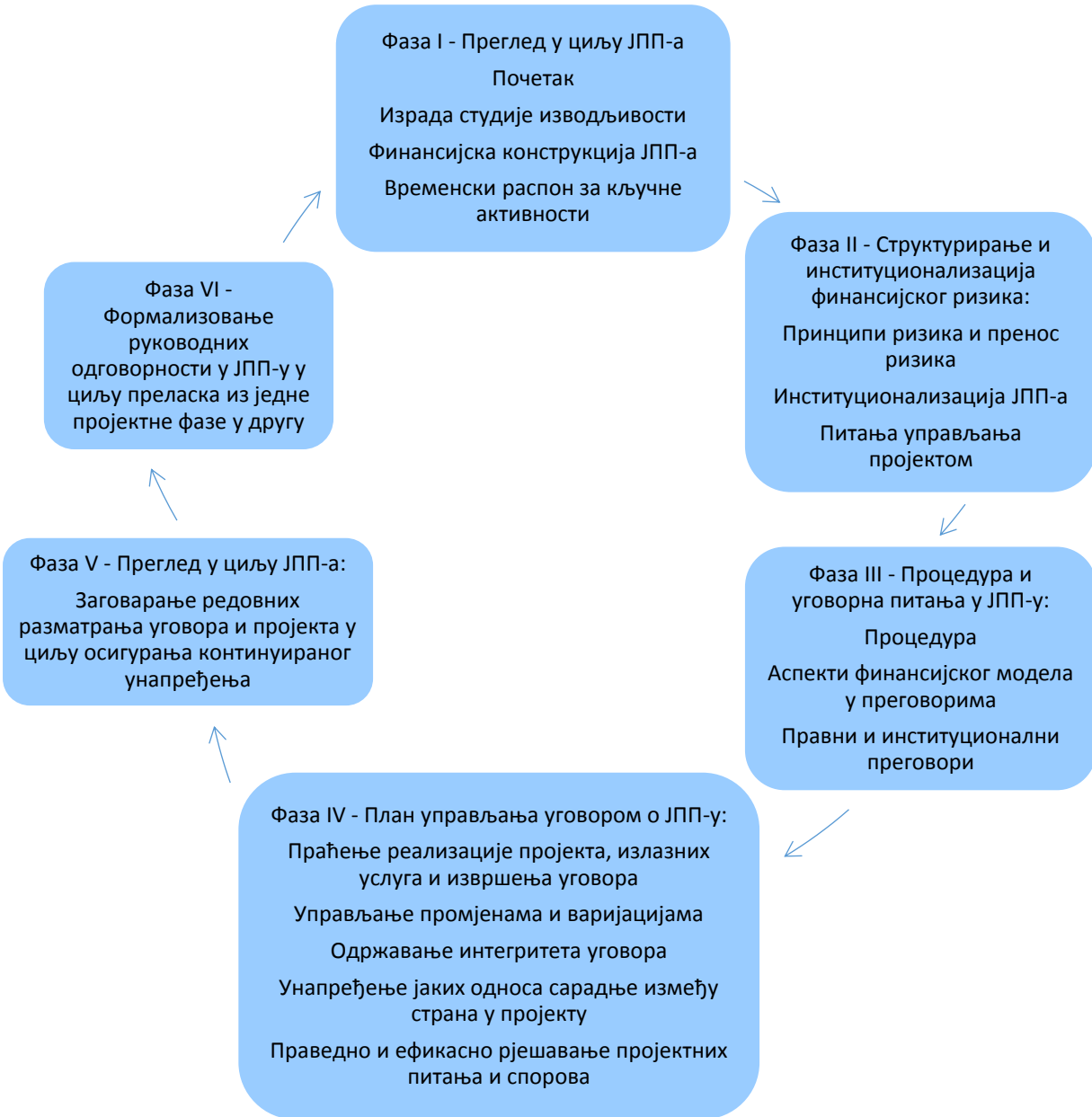
ЕРЕС излаже јавности податке у вези са ЈПП и могу се наћи опште препреке провођења ЈПП-а које се могу примијенити и код нас на свим нивоима власти, а то су:

- 1) Политичка воља, пошто је чест случај да владе потцјењују политичке обавезе и ресурсе потребне за ЈПП. Чести су примјери краткорочне, слабе и промјенљиве политичке воље везане за ЈПП. Такође, бројни су примјери нереалних захтјева, као и несталних одлука;
- 2) Законски, регулациони и институционални оквир, формулисање политика;
- 3) Капацитети јавне управе одговорни за ЈПП нису у могућности да направе добар пројекат, а не користе стручне савјетнике. Власти понекад предлажу лоше инвестиционе пројекте као ЈПП у нади да ће приватни сектор моћи да понуди рјешења. У много пројеката власти нису у могућности да одговоре на кључна питања;
- 4) Капацитет приватног сектора;
- 5) Квалитет статистичке обрада и управљање фискалним ризицима ЈПП-а
- 6) Финансирање (*Funding* и *Financing*) гдје се „*Funding*“ односи на изворе новца који на крају сnose трошкове пројеката. Извори се могу подијелити на пореске обвезнике и кориснике. С друге стране, „*Financing*“ се односи на новац који се мора вратити. Већи проблем представља „*Funding*“ (величина јавног буџета и корисничка невољност да плаћају јавне услуге је таква да доводи у питање дуготрајну доступност пројекта). Ту се поставља и питање улоге ЕУ фондова.

Препоруке за успјешну реализацију ЈПП пројеката би се могле представити кроз препоручене ЈПП кораке/пројектни циклус који се састоји од десет корака:

- Корак 1. Утврђивање циљева јавног сектора у области јавно-приватног партнерства
- Корак 2. Планирање пројеката јавно-приватног партнерства
- Корак 3. Усвајање плана пројеката јавно-приватног партнерства
- Корак 4. Израда секторске анализе и студије изводљивости са компаратором трошка јавног сектора
- Корак 5. Избор provedбеног рјешења и модела јавно-приватног партнерства
- Корак 6. Одобравање пројеката јавно-приватног партнерства
- Корак 7. Израда тендерске документације
- Корак 8. Одабир приватног партнера и потпис уговора
- Корак 9. Провођење уговора и надзор
- Корак 10. Престанак уговора

Слика 3. Фазе и кораци животног циклуса ЈПП-а



Као примјери, узете су двије земље чланице ЕУ које представљају лидере међу осталим земљама ЕУ при реализацији пројеката ЈПП-а и Турска као земља која је у овим пројектима постала свјетски лидер. Примјери из ЕУ су Велика Британија и Француска, без обзира на чињеницу да се Велика Британија налази у поступку изласка из ЕУ. Велика Британија, као прва земља која је започела са овим пројектима, у сваком случају, заслужује посебну пажњу. Ове двије земље имају и различит легислативни приступ пројектима ЈПП-а. Поред тога, укратко ћемо видјети и оквирну финансијску вриједност пројеката ЈПП-а, секторе у којима се спроводе пројекти ЈПП-а, надлежне органе за ову врсту пројеката, као и значај и улогу јединица локалне самоуправе. Код примјера Турске реферисаћемо се на врсту и финансијски обим пројеката ЈПП-а.

5.2. Велика Британија и јавно-приватно партнерство

Велика Британија је примјер једне од најуспјешнијих земаља у провођењу ЈПП-а. Она је почела са примјеном ЈПП-а у форми приватне финансијске иницијативе. ЈПП и приватна финансијска иницијатива су дијелови шире политике приватизације која је базирана на очекивању да ће приватни сектор ефикасније пружити услуге од јавног. Од 1997. године приступ ЈПП-а се све више користи. Кроз приватну финансијску иницијативу, Влада је успјела да развије разноврсну инфраструктуру: школе, одбрамбена постројења, затворске јединице и отвори пут новом тренду ЈПП-а. ПФИ пројекти су у периоду до 2006. године износили између 10% и 13% свих улагања у инфраструктуру у Великој Британији.

Велика Британија нема специјалне прописе о ЈПП-у. Изабран је централизован приступ тако што је креирана централна национална ЈПП јединица, али у исто вријеме постоји и одређена децентрализација, јер та јединица не проводи пројекте, већ то чине надлежни органи, агенције или јединице локалне самоуправе. У почетку је формиран централни орган *The Private Finance Panel Executive* да развија политике и праксе, али са лимитираним функцијама везаним за пројекте и подршку пројектима. Овај орган је замијењен новим органом *Treasury Taskforce*, који се налазио у оквиру Министарства финансија и састојао се од представника Министарства и приватног сектора. У почетку је био фокусиран на развој капацитета, законску и регулаторну структуру, интересе тржишта и одређене пилот пројекте. Временом се фокус промијенио на асистирање при избору прилика за ЈПП, савјетовање и осигурање вриједности за новац. Орган се затим трансформисао у *Office for Government Commerce* који развија политике и *Partnership UK*, заједничку компанију основану од стране Министарства и многих приватних компанија за задатком подршке пројектима ЈПП-а.

Године 2006. успостављена је *Operational Task Force*, радна група која је имала задатак да пружи помоћ, подршку и смјернице менаџерима из јавног сектора за извршење ЈПП пројеката. Године 2010. Министарство финансија је успоставило *The Infrastructure Finance Unit*, јединицу која је са комерцијалним банкама и Европском инвестиционом банком посуђивала новац ПФИ пројектима. Године 2012. Министарство финансија је донијело документ под називом Нови приступ јавно-приватном партнерству (*A new approach to public private partnership*). У њему су дефинисане главне слабости ПФИ пројеката и представљене мјере за побољшање нових ПФИ пројеката тзв. ПФ2. У периоду до 2012. године у Великој Британији је реализовано преко 700 пројеката укупне вриједности око 55 милијарди евра, а након 2012. године може се наћи преко 230 пројеката који су јавно доступни.

5.3. Француска и јавно-приватно партнерство

ЈПП у Француској се јавља већ од 1988. године. Историјски развој ЈПП-а у Француској, изгледао је овако: 1988. године је уведен први облик уговора ЈПП-а; 1994. године уведен је сљедећи облик уговора ЈПП-а; 2007. године покренут је пројекат који се односи на здравство, а који је умногоме предвиђао коришћење ЈПП-а; 2004. године уводи се уговор о партнерству и формира специјална јединица за ЈПП под називом Мисија за подршку ЈПП-у; 2005. године ова специјална јединица за ЈПП почиње са радом; 2008. године доносен је нови закон који регулише ЈПП, 2011. године реализован је један од финансијски највећих пројеката ЈПП-а у Европи (*Tours Bordeaux High Speed Rail*) чиме Француска постаје једно од водећих тржишта ЈПП-а. Пројекти ЈПП-а су развијени у Француској како на централном нивоу, тако и на поднационалном нивоу. Ова врста уговора се користи у готово свим привредним секторима као што су: здравство, правосуђе, саобраћај, култура, телекомуникације и др. Кључно обиљежје тржишта ЈПП-а у Француској је то што Француска има три од дванаест највећих извођача у свијету (Vinci, Eiffage and Bouygues).

Данас се у Француској уговори ЈПП-а категоришу као партнерски уговори и уговори еквивалентни тим уговорима, као и уговори о концесији. Партнерски уговори и уговори еквивалентни тим уговорима, обухватају неколико врста уговора: уговоре о партнерству, уговоре који се односе на јавне закупе, уговоре који се односе на администрацију и уговоре који се односе на здравство. Партнерски уговори су уведени 2004. године и то је уговор који се највише користи за ЈПП у Француској, а карактерише га: дугорочност, изградња или искориштавање имовине, приватни партнер преузима ризик у потпуности, сложеност пројекта итд.

У периоду од 2005. до 2011. године, Француска је имала 18 великих успјешно завршених пројеката ЈПП-а. Вриједност ових пројеката крајем 2011. године износила је око 31 милијарду евра. Пројекти који су завршени у овом периоду, могу се погледати у документу под називом *France PPP Units and Related Institutional Framework* који је објавио EPEC.

У Француској су до 2014. године три четвртине уговора о ЈПП-у закључиле јединице локалне самоуправе. Око половина пројеката је реализована у области локалних услуга, као што су: третман отпадних вода, сакупљање отпада, улична расвјета и друго. Сваки шести уговор је закључен за изградњу школа и путева, а око 15% пројеката ЈПП-а се односи на изградњу стадиона и базена и телекомуникациону инфраструктуру. Листа пројеката од 2011. године до данас, који су у току, као и реализованих пројеката у Француској јавно је доступна.

5.4. Турска и јавно-приватно партнерство

Турска, у овом тренутку, представља најбрже растуће тржиште пројеката ЈПП-а у Европи и свијету. Према ријечима званичника, њихов наступ је сљедећи: „Ми само дизајнирамо пројекте, позовемо приватни сектор, дамо потребне гаранције и пустимо приватнике да одраде посао. Инвестиције и активности приватног сектора су главни разлог нашег раста. Све то је довело до повећања запошљавања. Кључна ствар за привлачење инвеститора је било добро пословно окружење, уклањање административних баријера и стварање услова за лакше улагање инвеститора.“

Највећи појединачни пројекат ЈПП-а је реализован у Истанбулу, гдје је 2016. године свечано отворен и пуштен у саобраћај трећи мост преко Босфора „Јавуз Султан Селим“, назван по османском султану из 16. вијека, којим су трећи пут повезане Европа и Азија. То је најдужи висећи мост са жељезничким

системом на свијету. Дуг је 1,4 километра, широк 59 метара и има 8 саобраћајних трака и двосмјерну жељезничку пругу. Пилони моста високи су 323 метра што их ставља у ранг са Ајфеловим торњем (324 метра). Мост ће смањити саобраћајну гужву у Истанбулу и ублажити проблем са загађењем ваздуха. Мост дневно прелази 135.000 аутомобила. Мостарина за аутомобиле који прелазе са европске на азијску страну износи 9,90 турских лира (3 евра), а у обрнутом смјеру се неће наплаћивати. Утрошено је око 3,0 милијарде евра по моделима ЈПП-а.

Ауто-пут Гебзе-Орхангази-Измир дужине 433 километра, биће највећи путни инфраструктурни пројекат у турској историји. Омогућиће скраћивање пута од Истанбула до Измира са 8 на 3,5 сата вожње. Пројекат ће бити имплементиран кроз партнерство између државних и приватних фирми, а биће довршен до 2018. године. Цијена изградње износи 10,25 милијарди евра, а концесиони период 22 године. Ово ће постати највећи појединачни пројекат ЈПП-а у свијету. За сада, највећи пројекат је Панамски канал, који је изградио приватни конзорцијум GUPC (Grupo Unido Panama Canal). Процијењена вриједност радова је 6,5 милијарди долара, али је пројекат премашио 7 милијарди долара, а ова разлика ће се успјети намирити из повећања цијене пролаза за 3,5% у сљедећих 20 година. У затварање финансијске конструкције првог зајма од 2,3 милијарде долара били су укључени Јапанска банка за међународну сарадњу, Европска инвестициона банка, Интер-америчка развојна банка, Corporacion Andina de Fomento и Међународна финансијска корпорација. Зајам је одобрен на 20 година са 10 година *grace* периода.

5.5. Упоредни регионални преглед сектора јавно-приватног партнерства

Регионални приступ се намеће као нешто што је неминовно, с обзиром на остатке различитих облика заједничке правне тековине. Регион посматрамо шире и то у контексту Југоисточне Европе, а у којем имамо и земље пуноправне чланице ЕУ и земље које то нису. Постојање бројних сличности, могућности регионалног повезивања су неки од фактора који могу у будућности да нуде предности у погледу заједничке сарадње, као и уједначавање легислативних рјешења. За примјере су узети: Република Хрватска, Република Србија, Република Словенија и Република Црна Гора. У основном су укратко изложена основна обиљежја и легислативна рјешења у вези са ЈПП пројектима, надлежни органи за поступање, процедуре и начин њиховог спровођења и друго.

5.6. Јавно-приватно партнерство у Републици Хрватској

У Републици Хрватској подручје ЈПП-а регулисано је Законом о ЈПП-у и Уредбом о провођењу пројеката ЈПП-а из 2012. године. Концесије су уређене Законом о концесијама и Законом о јавној набавци, а везано за поступке додјеле уговора о концесијама и уговора о јавној набавци. На основу Закона о ЈПП-у из 2008. године основана је Агенција за ЈПП, као централни национални орган и центар знања задужен за оцјену, одобравање и праћење провођења пројеката ЈПП-а, вођење регистра уговора о ЈПП-у, те примјену најбоље међународне праксе и успостављање система образовања у овој области. Агенција за ЈПП је 2015. године припојена Агенцији за инвестиције и конкурентност, унутар које је Сектор за ЈПП у цјелости преузео послове које је обављала Агенција за ЈПП.

У смислу процјене оправданости ЈПП пројекта, Закон уводи категорију компаратор трошкова јавног сектора (*PSC, Public Sector Comparator*), односно поређење садашње вриједности укупних животних

трошкова у уговореном периоду пројекта по традиционалном (буџетском) моделу финансирања у односу на исту врсту трошкова проведеног по моделу ЈПП-а. Компаратор укључује и израчунавање накнаде у новцу потребне за намирење укупних трошкова, расхода и одлива пројекта, алокацију ризика између уговорних страна, те квантификацију алоцираних ризика.

Сам поступак одабира приватног партнера проводи се према прописима из подручја јавне набавке.

5.7. Јавно-приватно партнерство у Републици Србији

У Републици Србији сектор ЈПП-а је уређен Законом о ЈПП-у и концесијама из 2011. године према којем локална власт има право да самостално покрене поступак реализације пројекта ЈПП-а са елементима концесије или без њих и закључи јавни уговор с правним или физичким лицем за обављање послова из своје надлежности. Оно што је посебна специфичност овог законског акта је то што он концесију експлицитно третира као облик ЈПП-а, чинећи то у оквиру истог законског акта.

У погледу надлежности за правни режим концесија, постоји републичка комисија, а сви поступци се спроводе по процедурама које су уређене законом којим се регулишу јавне набавке. Од 2012. године када је формирана, комисије је дала 48 позитивних мишљења на приједлоге пројекта ЈПП-а, са или без елемената концесије. Приједлози пројекта који су добили позитивно мишљење могу се наћи на интернет страници www.ppp.gov.rs. Како наводе нека истраживања, комисија је одобрила десетине локалних пројекта, али ниједан још није пронашао инвеститора. У погледу пројекта ЈПП-а њих одобрава орган јавне власти, а то су: Влада Републике Србије, Влада аутономне покрајине Војводине и скупштина јединице локалне самоуправе, уколико је она јавни партнер.

По одобравању пројекта, поступак се даље наставља кроз правни режим јавне набавке. У свим поступцима предвиђено је да учествују стручни органи (комисије), као и консултанти за поједине уско стручне области.

5.8. Јавно-приватно партнерство у Републици Словенији

У Републици Словенији сектор ЈПП-а регулисан је Законом о јавно-засебном партнерству и другим прописима који регулишу ову област: Законом о јавним набавкама, Законом о раду јавних служби, Законом о финансирању, као и подзаконским актима. Закон уређује сврху и принципе приватних инвестиција у јавне пројекте, односно јавно финансирање приватних пројекта који су у јавном интересу. Намјера је да се подстакну ЈПП пројекти и институције одговорне за промоцију и развој ЈПП-а. Закон дефинише услове формирања и поступке спровођења ЈПП-а, посебно концесије, уговоре, услуге и финансирање ЈПП-а, контролу ЈПП-а и реформу јавних предузећа. Овим Законом се уређују сврха и начела за приватна улагања у јавне пројекте и/или јавно суфинансирање приватних пројекта који су од јавног интереса, начин промовисања ЈПП-а и институције одговорне за промоцију и развој ЈПП-а, процес формирања и облици и методе провођења ЈПП-а, контрола над ЈПП-ом, начини рјешавања спорова из ЈПП-а, као и овлаштења судова и арбитража да одлучују о споровима који произлазе из тих односа.

Једно од посебних обиљежја овог законског акта је и то што је најобимнији у односу на сва друга рјешења у региону. За послове ЈПП-а надлежно је Министарство финансија Републике Словеније, које има обавезу да формира посебне организационе јединице у оквиру структуре Министарства

ради развијања сарадње, обављања мониторинга у провођењу пројеката ЈПП-а, израде приручника за потребе ЈПП-а, формулисања стручних приједлога за измјене и допуне прописа и усвајања других мјера које би могле помоћи у побољшању праксе и отклањања препрека у овој области, као и обављања других послова предвиђених овим законом.

5.9. Јавно-приватно партнерство у Републици Црној Гори

Јавно-приватно партнерство у Републици Црној Гори је било регулисано Законом о учешћу приватног сектора у вршењу јавних услуга и Законом о концесијама. Влада Републике Црне Горе је била отворила све секторе за модел ЈПП-а, укључујући: здравство, образовање, луке и жељезнице, енергетику, туризам и валоризацију атрактивних мјеста на црногорском приморју и сјеверу Црне Горе. Један од највећих започетих пројеката валоризације туристичких локалитета на основу модела ЈПП-а је изградња туристичког града на полуострву Луштица. Овај пројекат је предмет договора између Црне Горе и египатске компаније „*Orascom Development Holding*“, који је вриједан више од милијарду евра. Уговор је потписан 2009. године. Прва фаза изградње комплекса требало је да почне 2011. године и да траје до краја 2013. године. Међутим, током истраживања, подаци показују да је прва фаза овог пројекта започета тек 2013. године.

Интегрални дио ЈПП аранжмана је и област концесија, те је, у циљу олакшавања и унапређивања поступака додјеле концесије, Влада Републике Црне Горе, 2003. године основала Комисију за концесије и *BOT (build, operate, trade)* аранжмане.

У извјештају за Републику Црну Гору, све напријед пронађене информације, односе се на период до 2014. године. Након тог периода, доступан је само Нацрт закона о ЈПП-у и концесијама. Нигдје се не може пронаћи податак да ли је закон усвојен. Нацртом закона је предвиђено оснивање јединице за ЈПП, али ни она није основана, нити има информација о пројектима ЈПП-а од 2015. године до данас. Значајно је споменути и Стратегију ЈПП-а у здравству Црне Горе са акционим планом 2014-2017. године, а о бенефитима оствареним до сада нису се могли пронаћи конкретни подаци.

5.10. Легислативно стање јавно-приватног партнерства у Босни и Херцеговини

Законска регулатива која се односи на сектор пројеката ЈПП у БиХ обухвата сљедеће правне изворе:

- Закон о јавно-приватном партнерству у Републици Српској,
- Закон о јавно-приватном партнерству БД БиХ и
- законе о јавно-приватном партнерству у десет кантона у Федерацији БиХ.

Ово би био основни законски оквир који представља позитивно право у БиХ за сектор ЈПП. Поред побројаних законских аката, егзистирају и подзаконски акти као provedбени акти. У Републици Српској на снази је Уредба о поступку реализације пројеката ЈПП-а у Републици Српској са шест различитих прилога. О овој уредби ће бити више ријечи у наставку. У БД БиХ предвиђено је доношење посебног Правилника о вођењу регистра пројеката ЈПП-а који до сада није донесен.

6. ЛЕГИСЛАТИВНО И ИНСТИТУЦИОНАЛНО СТАЊЕ У СЕКТОРУ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Законом о ЈПП у Републици Српској постављен је оквир за примјену ЈПП-а у Републици Српској, полазећи од ширих економских, посебно фискалних, привредних и социјалних циљева којима треба да се руководи инфраструктурни развој Републике Српске. Овај закон представља квалитетну полазну основу за имплементацију пројеката ЈПП-а, што не значи да је то и довољан предуслов успјешности у овом сектору. Имплементација овог законског акта се врши путем Министарства финансија - Ресор за управљање инвестицијама - Одсјек за ЈПП.

Положај ЈПП-а у Републици Српској има своје легислативно и институционално одређење.

Легислативну анализу ЈПП-а у Републици Српској раздвојићемо у два дијела. У првом дијелу ћемо посматрати Закон о јавно-приватном партнерству у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 59/09 и 63/11) (у даљем тексту: Закон) и његове поједине правне и економске институције. У другом дијелу посматраћемо Уредбу о поступку реализације пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 104/09 и 62/12) (у даљем тексту: Уредба), која уређује бројна питања, посебно процедурална, у вези са додјелом пројеката ЈПП-а.

6.1. Легислативна анализа Закона о јавно-приватном партнерству у Републици Српској

Законом о ЈПП у Републици Српској нормативно су уређени основни правни институције који се односе на режим пројеката ЈПП-а. Законом се уређује:

- предмет ЈПП-а,
- начела која мора испуњавати пројекат ЈПП-а,
- облици ЈПП пројеката,
- сектори у којима се може остварити сарадња јавног и приватног сектора,
- пројектни ризици,
- поступак сарадње у склопу ЈПП-а,
- облици и услови код ступања у аранжман ЈПП-а,
- елементи уговора о ЈПП-у,
- институције које ће надгледати реализацију ЈПП-а,
- вођење регистра и
- поступак тендерисања који је разрађен посебном уредбом, као подзаконским актом.

Закон се може третирати као системски у овој области и он је основ за све пројекте ЈПП-а у Републици Српској. Доношењем подзаконских аката заокружен је легислативни оквир којим се уређују правни институције и поступци додјеле уговора ЈПП-а у Републици Српској.

ЈПП је облик сарадње јавног и приватног сектора, који се реализује удруживањем ресурса, капитала и стручних знања, ради задовољавања јавних потреба. Сарадња се остварује ради осигурања финансирања у циљу изградње, санације, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктуре, пружања услуга и изградње објеката, а у сврху задовољавања јавних потреба (члан

2. Закона). Ово је стандардан облик дефиниције ЈПП-а која у себи садржи све неопходне елементе потребне за његову даљу разраду. Јавна потреба је појам који овдје на генеричан начин описује оно што се у материји стварних права назива добром у општој употреби и јавним добром.

Према тексту Закона, јавна потреба представља обављање услуга у области јавног сектора на објектима као што су: аеродроми, луке, жељезнице и жељезнички транспорт, образовне и здравствене установе, канали, водоснабдијевање, наводњавање, као и друге услуге које се обављају у области јавног сектора (члан 5, став 1, тачка а) Закона). Овај појам је проширен на другом мјесту те је предмет ЈПП-а изградња, кориштење, одржавање и управљање или реконструкција, кориштење, одржавање и управљање имовином у сврху задовољавања јавних потреба у областима:

- а) ваздушног, друмског, ријечног и жељезничког саобраћаја са припадајућим инфраструктурним објектима,
- б) образовне, културне и спортске инфраструктуре,
- в) здравствене инфраструктуре,
- г) комуналне инфраструктуре,
- д) информационо-комуникационе инфраструктуре,
- ђ) иновационо-предузетничке инфраструктуре,
- е) управљања еколошким и чврстим отпадом и
- ж) другим областима од интереса за Републику и јединице локалне самоуправе (члан 7. Закона).

Исти термин (јавна потреба) може се наћи и у другим законима, али углавном у форми навођења (побројавања) појединих добара у општој употреби и јавних добара, као и појединих сектора.

Законом је јавни партнер одређен као:

- Република Српска, односно Влада Републике Српске путем надлежног министарства,
- јавна установа коју оснива Влада Републике Српске,
- јавно предузеће у већинском власништву Републике Српске,
- јединице локалне самоуправе, односно општине и градови,
- јавне установе које оснивају јединице локалне самоуправе и
- јавна предузећа у већинском власништву јединица локалне самоуправе.

Приватни партнер је правно лице основано у складу са законима Републике Српске у власништву домаћег и/или страног правног лица с којим се закључује уговор о ЈПП-у и које извршава уговор о ЈПП-у у складу са Законом (члан 6, ст. 1. и 4. Закона).

Појам приватног партнера је уређен на начин да се уговор о ЈПП-у може додијелити само привредном друштву које је основано према одредбама Закона о привредним друштвима Републике Српске. Према важећој дефиницији додјела пројеката ЈПП-а би се могла извршити само привредним друштвима која су регистрована према Закону о привредним друштвима. Према Закону о привредним друштвима, инострана физичка и правна лица третирају се на исти начин као и домаћи субјекти права (тзв. национални третман и третман отворених врата у сектору страних директних инвестиција. Може се, на овом мјесту, споменути да у Републици Србији постоји обавеза оснивања друштва посебне намјене од стране приватног улагача ради управљања пројектима ЈПП-а).

Принципи и циљеви ЈПП пројеката су утврђени на начин да се као основни циљ овог закона дефинише стварање јавног и недискриминаторног правног основа, како би се утврдили услови под

којима се могу остваривати ЈПП пројекти ради задовољавања јавних потреба. Поред општег циља као специфични циљеви издвајају се:

- уговарање и извођење већег броја пројеката чијом реализацијом ће јавни партнер квалитетније одговорити својим обавезама и ефективније искористити јавне приходе,
- креирање нових извора прихода, нове инфраструктуре и нових услуга,
- природна тржишна расподела ризика између јавног и приватног сектора,
- стварање додатне вриједности кроз алокацију ресурса, знања и вјештина приватног и јавног сектора,
- повећање продуктивности, конкуренције и рационалног кориштења привредних капацитета приватних и јавних субјеката и
- транспарентност у избору и уговарању (члан 3. Закона).

У погледу принципа ЈПП-а, они су утврђени на стандардан начин, а издвајају се у односу на уобичајена рјешења:

- првенство ослонаца на приватна средства, што не искључује јавна средства,
- дефинисање циљева градње од јавног партнера са позиција јавног интереса и постизање стандарда изградње, одржавања и квалитета услуга, с тим да се расподела ризика дефинише у сваком појединачном случају,
- плаћање накнаде приватном партнеру од јавног партнера за изградњу и вођење изграђене инфраструктуре који преузима обавезу да ће се изграђеном инфраструктуром користити за уговорену намјену или приватни партнер остварује накнаду директно од крајњих корисника и
- пренос у власништво јавном сектору изграђене инфраструктуре након уговореног периода кориштења (члан 4. Закона).

Уговори из подручја сарадње јавног и приватног сектора могу се реализовати у два основна облика:

- а) уговорни облик ЈПП-а у којем се партнерство између јавног и приватног партнера заснива искључиво на уговорним везама и
- б) институционални облик ЈПП-а у којем партнерство јавног и приватног сектора укључује сарадњу у ту сврху формираног привредног субјекта (члан 8. Закона).

Додатно, уговорни облици ЈПП-а (члан 8, тачка а) Закона) овог закона су концесије и приватна финансијска иницијатива. У концесионом облику ЈПП се реализује у складу са одредбама Закона о концесијама (члан 8. Закона).

Примијећене су одређене сличности и преплитања у ова два закона, те је у том смислу потребна детаљнија разрада или дорада појединих одредби које изазивају недоумице и нејасноће и међусобне консултације.

Законом је одређено и учешће јавног партнера и оно може бити у облику улога у стварима, правима или новцу кроз плаћање редовне накнаде приватном партнеру за његове услуге. Ствари и права која чине улог јавног партнера могу бити:

- давање земљишта у закуп приватном партнеру,
- концесија,
- право грађења,
- право службености,

- пројектна документација коју приватни партнер прихвата, уз обавезно поштивање прописа који уређују право располагања и обавезе (члан 6, ст. 2. и 3. Закона).

Избор побројаних стварноправних института (закуп, грађење, службеност) је изузетно интересантан и заслуживао би посебну опсервацију за сваког од њих. За потребе ове процјене утицаја може се констатовати да они отварају једну врло широку палету форми везаних за пројекте ЈПП-а. Међутим, за овај дио посебно нам је интересантан правни институт концесије, јер се из њега види да легислативна рјешења на мање или више експлицитан начин третирају концесије као облик ЈПП-а.

Овај став је потврђен када видимо упоредна рјешења из Републике Србије, Републике Словеније и Републике Македоније. Ови закони материју ЈПП-а и концесија третирају у оквиру истог законског акта. Према одредбама закона Републике Српске концесије се дефинишу као уговорни облик ЈПП-а, као и пројекти приватне финансијске иницијативе. Концесије се реализују према одредбама Закона о концесијама, као засебног законског акта (члан 10. Закона). Оно што није сасвим видљиво је карактер улога, односно да ли се под овим учешћем јавног сектора мисли на евентуално учешће у неком будућем заједничком привредном друштву. Ово произлази из језичког тумачења норме.

Потребно је одредити шта се подразумијева под појмом учешће јавног сектора и да ли неке категорије (нпр. концесија, закуп) могу бити предмет учешћа. Ако би се то посматрало као контрибуција у неком будућем заједничком привредном друштву, то би отворило одређене правне дилеме. Правне контроверзе је, на примјер, изазвало давање могућности да концесија може бити колатерала, што је изричито предвидио нови Закон о концесијама Републике Хрватске.

Ако узмемо пројектну документацију као облик учешћа, то би могао бити предмет расправе пошто се отвара једно од врло важних питања, а то је буџетирање претходних пројектних активности које треба да доведу до уговарања пројеката ЈПП-а. Ово питање је уређено као обавеза јавног партнера (члан 12, став 1. Закона).

У вези са овом претходном дилемом институционални облици ЈПП-а подразумијевају оснивање заједничког привредног друштва и другог организационог облика у складу са важећим прописима. Ово заједничко привредно друштво може учествовати искључиво у спровођењу пројеката ЈПП-а, за чије спровођење је и основано. Оснивање институционалног облика ЈПП-а подразумијева примјену начела утврђених овим законом, док се права и обавезе јавног и приватног партнера регулишу међусобним уговором (члан 11. Закона). Овдје се поставља питање корелације члана 11. и члана 6, ст. 2. и 3. Закона. Поред ове дилеме као предмет расправе може бити члан 10. ЗЈПП РС. Ради се о члану који као уговорне облике ЈПП-а дефинише концесије и приватну финансијску иницијативу. Код пројеката приватне финансијске иницијативе, исти се свде само на јавне грађевине за потребе јавног сектора (члан 10, став 2. Закона). Уколико би се задржала оваква дефиниција, требало би појаснити шта се подразумијева под појмом јавне грађевине.

Потребно је преиспитати потенцијалне контрибуције јавног партнера, а посебно категорију ствари и права које подразумијевају: давање земљишта у закуп приватном партнеру, концесија, право служности и пројектна документација (члан 6, став 3. Закона).

Појам приватне финансијске иницијативе је потребно посебно дефинисати и дати му шири предмет у односу на садашње рјешење у Закону (члан 10, став 2. Закона), односно бар дати дефиницију јавне грађевине.

Оно што представља једну од специфичности овог Закона је и одређење појма и врсте појединих ризика. Ризици би морали бити обавезни елемент појединих законских аката из ове области. У закону су дати основни ризици:

- ризик изградње, који представља догађаје у вези са иницијалном фазом укључивања имовине, као што су кашњења у испорукама, непоштовање одређених стандарда, одређени додатни трошкови, технички недостаци, негативни спољни ефекти (укључујући ризик окружења), те компензациона плаћања трећим странама,
- ризик доступности, који чини случајеве у којима се током употребе имовине партнер може позвати на одговорност, због неадекватног управљања које је резултирало нижим обимом услуга од уговором договореног или услуге нису достигле ниво квалитета који је прецизиран уговором,
- ризик потражње, који представља варијабилност у потражњи, односно постојање више или ниже потражње него што је била очекивана када је уговор потписиван, не процјењујући особине приватног партнера, при чему промјена потражње може бити узрокована субјективним и објективним разлозима (члан 5. Закона).

Остале ризике би требало навести у тендерској документацији и уговору.

У погледу процедура за избор приватног партнера користи се „преговарачки поступак у складу са нормама међународног права“, који обухвата фазу претквалификације и фазу преговарања и прикупљања понуда, на начин да јавни партнер обави преговоре са одабраним понуђачима, те размотри све аспекте потенцијалних уговора и током преговарачког поступка обезбиједи равноправан третман свих одабраних понуда (члан 12, став 5. Закона). Измјенама Закона појам преговарачког поступка замијењен је појмом „компетитивни дијалог.“

Као алтернатива додјеле ЈПП уговора, могу се узети у обзир процедуре које су утврђене према Закону о јавним набавкама БиХ. Закон о јавним набавкама изузима концесије и ЈПП из режима јавних набавки, али оставља могућност да се законски акти (ЈПП и концесије) реферишу на неку од процедура које предвиђа Закон о јавним набавкама (тзв. узвраћање).

Избор једне или друге опције је сасвим легалан, мишљења смо да треба водити рачуна о што једноставнијим процедурама које увијек морају задовољити основни захтјев њихове транспарентности.

Законом је регулисан, у општем погледу, поступак додјеле уговора о ЈПП-у као и обавезни елементи уговора. У зависности од аранжмана ЈПП-а, уговор се сачињава у складу са Законом о облигацијама, што представља посљедишно рјешење да се последице додјеле уговора мора прећи на облигације, како општи, тако и посебни правни режим облигација. Законом је детаљно прописана обавезна садржина уговора о ЈПП-у, уз могућност да се иста прошири у зависности од конкретних околности. У погледу саме дужине трајања уговора о ЈПП-у, иста се уређује уговором између јавног и приватног партнера, али у распону који је већ одређен Уредбом од 10-40 година (члан 10. Уредбе). Минимални

рок од 10 година за трајање једноставнијих пројеката ЈПП-а изгледа неоправдано дуг. Разлог због којег је исти дефинисан према постојећем закону, лежи у чињеници да се водило рачуна о исплативости инвестиције за приватног партнера, за шта је потребан дужи временски рок.

Процјењује се да би се ЈПП пројекти мање вриједности могли уговорати и у нижем распону (нпр. од од 5 до 10 година), а све у зависности од величине средине у којој се пројекат имплементира, односно могућности дугорочног финансирања јавног партнера. Као примјере можемо узети освјетљење урбаних средина и когенерационо гријање.

Уговор о јавно-приватном партнерству обавезно садржи:

- права и обавезе јавног и приватног партнера као уговорних страна, укључујући и обавезу пружања сигурне услуге корисницима по стандардима прописаним од јавног партнера,
- сврху и предмет уговора,
- јасну идентификацију ризика и подјелу ризика између јавног и приватног партнера,
- начин и услове обезбјеђења финансијске конструкције пројекта, као и услове под којим финансијске институције могу учествовати у пројекту,
- минималне стандарде који ће се примијенити током пројектовања, стандарде простора, квалитет услуга, те друге захтјеве за спровођење пројекта,
- начин плаћања, те услове за одређивање и усклађивање накнада,
- регулисање пореских обавеза,
- потпуну транспарентност и обавезу јавног партнера да објави податке који се односе на вођење јавно-приватног партнерског пројекта,
- право јавног партнера на надзор током спровођења пројекта и реализације уговора,
- вријеме трајања, као и услове за обнављање уговора,
- дефинисање власништва по престанку уговора,
- санкције и накнаде за неиспуњавање обавеза уговорних страна,
- раскид уговора уз право партнера да раскину уговор и поступак у случају раскида уговора прије датума престанка утврђеног уговором,
- начин рјешавања спорова,
- мјере за омогућавање финансирања пројекта,
- опис догађаја који се сматрају вишом силом,
- остале елементе битне за предмет ЈПП-а и
- обавезу уговарања ревизије уговора након одређеног временског периода (члан 13. Закона).

Додатне одредбе у вези са уговором ЈПП-а, као и прецизније одредбе у вези са процедурама додјеле ЈПП уговора налазе се у Уредби.

Закон би требало да садржи само општи појам уговора о ЈПП-у, а његову даљу разраду би требало измјестити у постојећу уредбу или у засебну уредбу којом би се регулисао детаљан садржај уговора о ЈПП-у. На тај начин, ово питање би било детаљно уређено на само једном мјесту и законски текст би се „растеретио“ побројавања обавезних елемената уговора о ЈПП-у (члан 13. Закона и члан 19. Уредбе).

Процедуре додјеле уговора о ЈПП-у, такође, треба да буду уређене на уопштен начин, а детаљна разрада зависиће од избора коначног рјешења начина додјеле уговора о ЈПП-у.

6.2. Легислативна анализа Уредбе о реализацији пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској

Уредбом о поступку реализације пројеката ЈПП-а у Републици Српској детаљно су уређене све процедуре у вези са пројектима ЈПП-а. Уредба у потпуности задовољава све захтјеве у вези са поштивањем принципа транспарентности, јавности, конкуренције и равноправности међу потенцијалним учесницима (такмичарима), односно понуђачима на процедурама додјеле пројеката ЈПП-а.

Уредба има посебан значај с обзиром на то да уређује питања врло значајна за сектор ЈПП-а. Поједина од тзв. материјалних питања ЈПП-а уређена су овом уредбом. Ова техника није непозната и у номотехничком смислу је препоручљива, како би се што више „растеретио“ законски текст.

Међутим, Уредба оставља отвореним одређена питања. Она се односе на сљедеће:

- а) садржај,
- б) технику избора приватног партнера,
- в) сложеност процедура и
- г) уређује нека питања за која сматрамо да своје мјесто треба да нађу у закону.

Неопходно је да се и код легислативне анализе Уредбе реферишемо на Закон. Уредбом се уређује поступак реализације пројеката ЈПП-а и исти обухвата сљедеће: оцјену и одобравање приједлога пројекта, садржај студије или предстудије економске оправданости, поступак избора приватног партнера, садржај уговора о ЈПП-у, те праћење реализације пројекта ЈПП-а.

Поступак избора приватног партнера се врши методом компетитивног дијалога, која обухвата сљедеће фазе: квалификациону фазу, фазу прикупљања квалификованих иницијалних понуда, фазу преговарања и фазу достављања коначних понуда.

Прописано је и да се у избору приватног партнера супсидијарно примјењују општи услови којим се уређује поступак јавних набавки. Саставни дио ове уредбе је и шест различитих прилога који укључују и шематски приказ провођења цијелог поступка додјеле уговора о ЈПП-у.

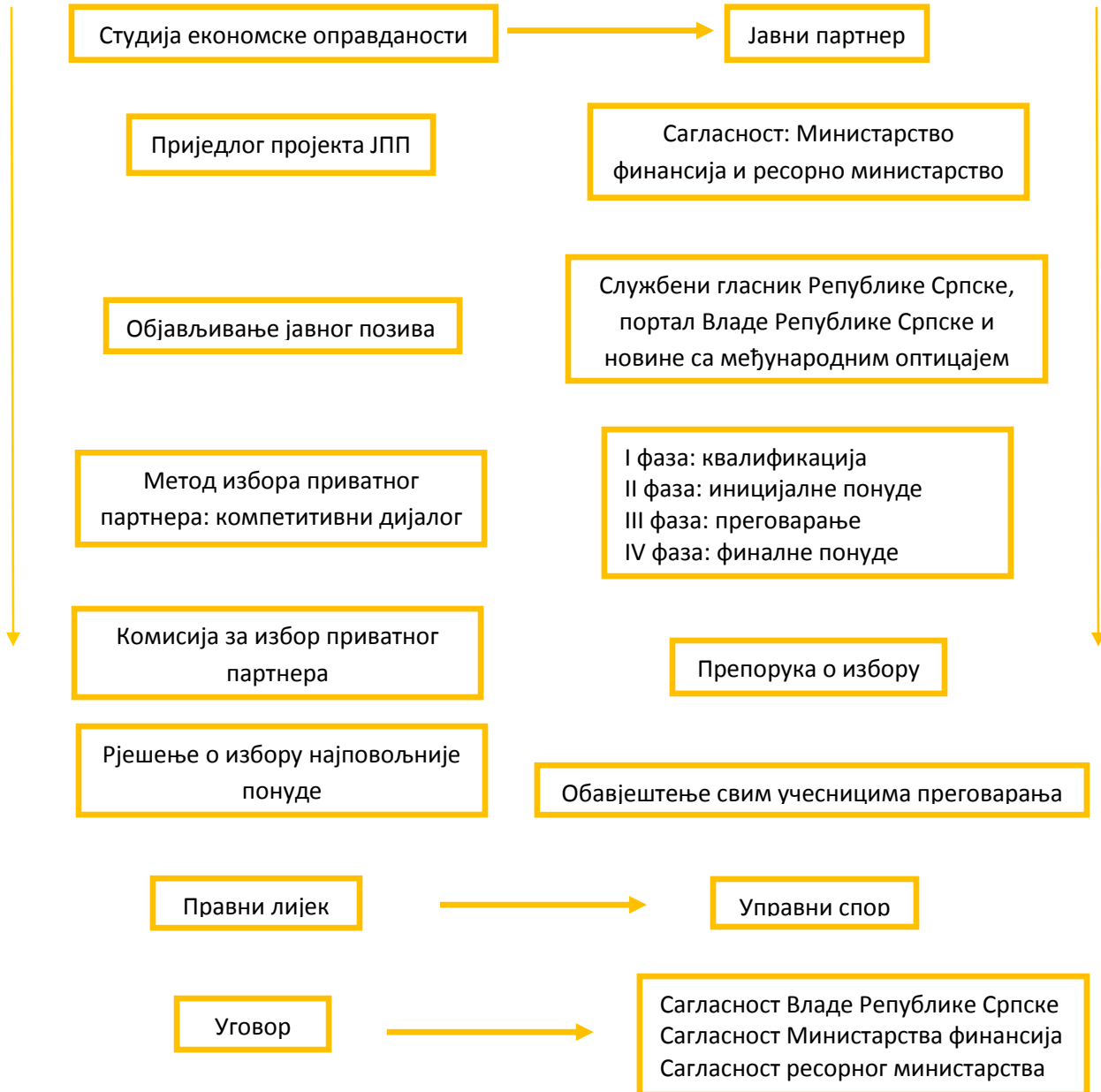
Легислативно посматрано рјешење које је примијењено у Републици Српској у погледу пројеката ЈПП-а у свему има своје оправдање, посебно уколико би се њиме поједноставиле процедуре додјеле пројеката. Ово номотехничко рјешење требало је искористити како би се процедуре максимално поједноставиле и убрзале, иако и то има својих опасности.

Поступак за додјелу уговора о ЈПП подијељен је у више фаза. У завршној фази Влада Републике Српске, односно Министарство финансија, доноси рјешење о усклађености коначног нацрта уговора са приједлогом пројекта ЈПП-а, тендерском документацијом и одредбама Уредбе о садржају уговора о ЈПП-у. Уколико Влада утврди да постоје недостаци, одступања од прописаног садржаја, затражиће од јавног партнера да у року од 15 дана исправи и допуни коначни нацрт уговора. Влада Републике Српске даје сагласност на коначни нацрт уговора.

Постоји и једна норма са дискреционим овлаштењем, а то је да Влада Републике Српске задржава дискреционо право, да без обзира на сагласност Министарства финансија и ресорног министарства, обустави поступак одобрења уговора, уз могућност правичне накнаде за настале трошкове приватном партнеру (члан 20, став 4. Уредбе). Међутим, ово дискреционо право Владе може да створи правну несигурност и да негативно утиче на примјену модела ЈПП-а у пракси. Овако конципиране одредбе са дискреционим овлаштењима нису пожељне. Поред тога, да би се извршио поступак избора приватног партнера, потребно је минимално три кандидата који задовољавају квалификационе критеријуме. Уколико је број кандидата испод минималног, јавни партнер може наставити поступак позивањем једног или више кандидата (члан 18, ст. 10. и 11. Уредбе). И овдје се даје могућност јавном партнеру да може наставити поступак што такође представља неки облик узимања дискреционог права. У Уредби се налази и одредба према којој Министарство финансија може одобрити тендерску документацију и уколико она није у потпуности усклађена са одобреним приједлогом пројекта, ако је до промјена дошло из оправданих разлога који морају бити вјеродостојно образложени, уз услов да није нарушена финансијска одрживост пројекта и да није угрожен јавни интерес (члан 17, став 4. Уредбе). Ово такође представља вид дискреционог овлаштења. Наиме, прво се прописују врло строги услови у погледу садржаја тендерске документације, критеријума за модел ЈПП-а итд, да би се потом отворила могућност да тендерска документација и не мора да буде у складу са одобреним приједлогом пројекта.

На слици 4. приказана је преузета шема процедуре избора приватног партнера. Ова шема је саставни дио Уредбе и поступак додјеле изгледа доста једноставно. Међутим, када се комбинују обавезе и све фазе из Закона и Уредбе испоставља се да је тај поступак доста сложенији.

Слика 4. Процедура избора приватног партнера



Поступак додјеле ЈПП уговора започиње обавезама које проистичу из Закона (члан 12, ст. 1-3. Закона). Овдје разликујемо три обавезне фазе, а потом кроз Уредбу имамо још 15 фаза. Како би све било сложеније међусобно се преплићу фазе између Закона и Уредбе. Укупно је уочено 29 различитих фаза и подфаза, од којих се неке појављују као алтернативне. Изложићемо их редом, прве три фазе проистичу из Закона, а осталих петнаест (г-о) из Уредбе:

- а) Јавни партнер израђује студију или предстудију економске оправданости о конкретном јавно-правном послу и на основу студије и сагласности Министарства финансија и ресорног министарства за област која је предмет ЈПП-а, на усклађеност приједлога пројекта са буџетским пројекцијама и плановима, те фискалним ризицима и прописаним ограничењима, доноси одлуку о покретању поступка избора приватног партнера. На ово се надовезује Уредба која прописује да јавни партнер покреће поступак ЈПП-а достављањем приједлога пројекта Министарству финансија и ресорно надлежном министарству (члан 3, став 1. Уредбе);
- аа) Министарство може прихватити као дио садржаја приједлога пројекта ЈПП-а претходно израђену студију или предстудију изводљивости за предметни пројекат у случају да су наведене студије израђене по међународним стандардима и методологији (члан 7. Уредбе);
- аб) Министарство у складу са критеријумима који су прописани овом уредбом оцјењује приједлог пројекта (члан 9. Уредбе);
- ав) Министарство може код посебно сложених пројеката предложити Влади Републике Српске формирање експертске радне групе, у сврху оцјене приједлога пројекта у складу са чланом 8. ове уредбе (члан 11, став 1. Уредбе);
- аг) Надлежно министарство и Министарство финансија, поштујући и одредбе Закона, могу по сопственој процјени затражити мишљење и других министарстава која нису директно ресорно надлежна за предмет приједлога пројекта (члан 12, став 1. Уредбе);
- ад) Надлежно министарство и Министарство могу од надлежног органа јединица локалне самоуправе затражити мишљење о усклађености приједлога пројекта с плановима развојне политике (члан 12, став 2. Уредбе);
- ађ) Министарство сачињава информацију којом упознаје Владу о приједлогу пројекта ЈПП-а (члан 12, став 3. Уредбе);
- ае) Уколико су испуњени сви критеријуми наведени у чл. 9. и 10. Уредбе, надлежно министарство и Министарство ће у року 90 дана од дана запримања приједлога пројекта и цјелокупне пропратне документације дати сагласност на приједлог пројекта, уз претходно усвојену информацију од стране Владе (члан 13, став 1. Уредбе);
- аж) Јавни партнер доноси рјешење о покретању поступка избора приватног партнера (члан 13, став 3. Уредбе);
- б) Јавни партнер расписује јавни позив за исказивање интереса за предмет ЈПП-а који треба да садржи опис потреба и захтјева јавног сектора, предмета ЈПП-а, дефиниције економских, правних и других захтјева који се односе на предмет;
- в) Јавни партнер прије објављивања јавног позива треба сачинити тендерску документацију која садржи, између осталог: обавезне услове које треба испунити приватни партнер, критеријуме за оцјењивање понуде, нацрт уговора, рокове за достављање понуда, право на приговор и жалбу заинтересованог приватног партнера и др;
- г) Јавни партнер је обавезан да објави јавни позив за реализацију пројекта ЈПП-а у “Службеном гласнику Републике Српске”, на интернет страници Владе и листовима са међународним оптицајем, који мора садржавати и сажетак на енглеском језику;
- д) Јавни партнер именује комисију за избор приватног партнера која има овлаштења идентична овлаштењима комисије за избор најповољније понуде у преговарачком поступку са објављивањем обавјештења о набавци, сходно Закону о јавним набавкама БиХ;

- ђ) Након добијања захтјева за учешће од заинтересованих приватних партнера, јавни партнер врши селекцију на основу тражених квалификационих услова датих у тендерској документацији;
- е) Заинтересованим приватним партнерима који неће бити позвани на учешће у процедури избора јавни партнер дужан је закључак о неиспуњавању услова за учешће доставити најкасније седам дана од дана његовог доношења;
- ж) Јавни партнер ће истовремено упутити позив за достављање понуда у писменом облику квалификованим приватним партнерима за доставу иницијалне понуде. Рок за доставу иницијалних понуда је 40 дана;
- з) Јавни партнер води разговор са одабраним кандидатима до коначне идентификације рјешења за одређене потребе. Дијалог се може одвијати у неколико узастопних фаза, са опадајућим бројем кандидата. Уговорни орган може наставити процедуру дијалога све док не пронађе рјешење или рјешења најпримјеренија за испуњавање његових потреба и захтјева;
- и) Обавјештење о закључењу фазе дијалога, с наводом основних одредница одабраног рјешења или одабраних рјешења, уговорни орган обавезан је у року од 15 дана доставити свим учесницима дијалога, препорученом поштом или на други начин који је могуће доказати;
- ј) Дијалог завршава позивом на предају коначне понуде, а јавни партнер је дужан позвати преосталог кандидата или преостале кандидате да на основу основних одредница одабраног рјешења или одабраних рјешења у фази дијалога доставе своју коначну понуду;
- к) Након подношења коначне понуде, понуде се могу појаснити или дорадити на захтјев јавног партнера, односно приватни партнер може своју понуду објаснити, прецизирати и надопунити ако се тиме не мијењају основни елементи понуде, али не на начин који би могао бити супротан начелима тржишне конкуренције или који би могао имати дискриминирајући ефекат;
- л) Обавјештење о избору приватног партнера доставља се свим кандидатима који су доставили финалне понуде;
- љ) Јавни партнер дужан је након доношења рјешења о избору приватног партнера доставити надлежном органу, у складу са чланом 18. став 1, односно став 3. Закона, коначни нацрт уговора са свим прилозима, као и све друге постојеће уговоре повезане с коначним нацртом уговора;
- м) Влада, односно Министарство у року од 30 дана од дана заступања коначног нацрта уговора и документације из члана 20. Уредбе доноси рјешење о усклађености коначног нацрта уговора с приједлогом пројекта ЈПП-а, тендерском документацијом и одредбама Уредбе о садржају уговора о ЈПП-у;
- н) Уколико Влада, односно Министарство утврди да постоје недостаци, одступања од прописаног садржаја, затражиће од јавног партнера да у року од 15 дана исправи и допуни коначни нацрт уговора;
- њ) Министарство, уз претходно прибављено мишљење ресорно надлежног министарства, на основу процедура по одредбама члана 18. став 3. Закона, упознаје Владу у вези са давањем сагласности на коначни нацрт уговора ЈПП-а;
- о) Потписивање уговора, које није предвиђено као фаза Уредбом, него је логичан слијед корака.

Измјенама и допунама Уредбе уведене су још неке додатне процедуре. У случају спровођења пројекта институционалним обликом, студија изводљивости обавезно садржи *due diligence* анализу јавног партнера као и приједлог за регулацију будућег заједничког друштва (члан 4. Уредбе о измјенама и допунама Уредбе). Потом, ресорно министарство у року од 15 дана од пријема коначног приједлог пројекта доставља Министарству мишљење на студију или предстудију економске оправданости, као и мишљење о усклађености приједлога пројекта са секторским

развојним плановима и стратегијама, односно прописима (члан 7. Уредбе о измјенама и допунама Уредбе). У члану 12. Закона додаје се да тендерска документација из члана 12, став 3. обавезно садржи мишљење ресорног министарства на приједлог пројекта, мишљење Министарства на оправданост пројекта и оправданост модела ЈПП-а.

Поред побројаних фаза неминовно је да ова врста уговора буде предмет давања мишљења од стране Правобранилаштва Републике Српске. Према Закону о правобранилаштву Републике Српске „субјекти из члана 1. овог закона дужни су затражити мишљење од Правобранилаштва приликом закључивања уговора који регулишу имовинско-правна питања.“ Према члану 1. ради се о субјектима који су Законом утврђени као јавни партнер. Предметни поступак се додатно може усложнити, пошто се већина од фаза окончава доношењем управног акта, односно рјешења. Доношењем рјешења даја се могућност осталим потенцијалним незадовољним учесницима жалбени рок од 15 дана (члан 215. Закона о општем управном поступку).

Додатно, у случају измјена и допуна склопљених уговора о ЈПП-у, којима се мијењају права и обавезе уговорних страна, јавни партнер дужан је Влади, односно Министарству на оцјену и одобрење доставити приједлог измјена и допуна склопљеног уговора о ЈПП-у. Уредба утврђује случајеве измјене и допуна уговора које се односе на права и обавезе уговорних страна, а при томе не предвиђа могућност измјена осталих елемената уговора о ЈПП, као нпр. промјена предмета уговора, промјена вриједности уговора и остали битних елемената уговора.

Међутим, потребно је нагласити да је концепт процедура за ЈПП исти за све земље које су регулисале област ЈПП-а, али проблем лежи у чињеници да процес за додјелу уговора предуго траје што негативно утиче на уговараче, као и на ефикасност уговарања пројекта ЈПП.

Треба размотрити могућност раздвајања на више уредби које би имале тематски садржај будући да је тешко једним правним актом уредити све што је неопходно.

Процедуре су сложене, непотребно се понављају.

Једна од посебности коју носи Закон је прописивање обавезе праћења, надзора и контроле реализације пројекта ЈПП-а, као и вођење јединственог регистра уговора о ЈПП-у. Упоредна рјешења иду за тим да ове послове врши посебна комисија за ЈПП пројекте, која је орган који се бира на мандатни период власти. Мониторинг обично врши надлежно министарство за сваки појединачни пројекат ЈПП-а, по правилима, критеријумима и механизмима који су утврђени законима, подзаконским актима, а прецизније су дефинисани уговором између јавног и приватног партнера. Надзор над поступком избора понуђача, припреме и давања понуда, уговарања и реализације уговорених пројеката по Закону врше Министарство финансија (Ресор за управљање инвестицијама), надлежни инспекцијски органи и Главна служба за ревизију јавног сектора. Такође, уговор о ЈПП-у мора да садржи обавезу уговарања ревизије уговора након одређеног временског периода, а сви учесници у аранжману ЈПП-а су дужни поштовати начело транспарентности. Законом је регулисана и посебна обавеза јавног партнера да омогући јавности увид у закључивање уговора о ЈПП-у, увид у документацију, формуларе као и у извјештаје.

У погледу саме уредбе, њене систематизације, прегледности и друго, мишљења смо да би је требало раздвојити на више уредби које би имале „тематски“ садржај.

6.3. Институционални оквир за јавно-приватно партнерство у Републици Српској

Генерално посматрано, непостојање специјално формираних јединица за ЈПП, такође представља препреку за већу примјену пројеката ЈПП у пракси. Овакве јединице представљају велики корак ка циљу успјешнијег и системског привлачења страних инвеститора и велике помоћи у реализацији пројеката ЈПП-а.

Регионално посматрано, само је Република Хрватска имала професионални орган за пројекте ЈПП-а.

Као надлежни орган за ЈПП пројекте у Републици Српској, одређено је Министарство финансија - Ресор за управљање инвестицијама у којем постоји организован Одсјек за јавно-приватно партнерство, што не може подржати овако захтјевну област.

7. ЈАВНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ

Процес консултација представља витални дио процјене утицаја. Овај дио активности, доминантно је усмјерен на консултације са компанијама и удружењима која представљају пословни сектор, као и консултације са јавним сектором.

У вези са израдом ове процјене утицаја на Закону о ЈПП у Републици Српској, обављене су јавне консултације дана 28.09.2017. године у просторијама Привредне коморе Републике Српске. Ове јавне консултације су одржане према правилима процјене утицаја прописа у Републици Српској и истим су присуствовали представници приватног сектора, јавних корпорација и јавног сектора. У току јавних консултација, изложене су дотадашње активности на процјени утицаја Закона о ЈПП, као и могуће опције до којих се дошло кроз рад радне групе. Изложена су и упоредна рјешења из региона, као и појединачно легислативне препоруке. Учесници су упознати и са циљевима пројекта „Успостављање и/или јачање капацитета институције/а за контролу прописа и успостављање система редукције административних препрека“. У наставку су дати резултати консултација и то у два сегмента: недостаци у систему ЈПП-а и приједлози за унапређење. Текст се прилаже у његовом оригиналу.

7.1. Недостаци у систему јавно-приватног партнерства

- Недостатак квалитетних пројеката и прецизне анализе исплативости ЈПП-а; недостатак повјерења у јавног партнера да ће испунити своје обавезе; проблеми у провођењу пројекта (нпр. технички капацитети приватног партнера); неусклађеност законских прописа; неуређено законодавство; не постоји никакво или постоји слабо разумијевање важећих прописа о овој области; најчешћа ситуација која се дешава у Републици Српској је та што многи сматрају да је то само уговор између јавног и приватног партнера, без транспарентности процедуре избора приватног партнера.
- Недовољно ефикасно стратешко планирање; лош одабир пројеката за ЈПП; институционална неспремност за ЈПП; сложена законска процедура; нејасноће у примјени прописа; дуготрајна процедура.

- Недостатак политичке подршке и заинтересованости да се првенствено проблем јавне инфраструктуре, као и проблем са пружањем одређених услуга (здравствена заштита кроз изградњу болница, изградња дјечијих вртића и школа), рјешава путем пројеката јавно-приватног партнерства.
- Недовољно познавање концепта ЈПП-а од стране јавног сектора који једини може бити предлагач пројеката ЈПП-а; јавни сектор треба имати више сазнања о свим предностима, као и о свим могућим ризицима у овој области; јавни сектор би требало да иницира и планира (буџетира) средства за анализе и приједлоге пројеката ЈПП-а; нема усаглашености пројектних приједлога са стратешким документима и секторским развојним плановима.
- Област ЈПП-а оптерећују проблеми који су карактеристични за домаћи друштвени, политички и привредни систем, а односе се на неповјерење у јавног партнера, неизвршавање уговорних одредби и споро санкционисање непоштовања уговорних одредби, пристрасност у рјешавању спорова, недовољно стручни садржаји уговора, подаци о корупцији у јавном сектору који одбијају приватни капитал, лош избор инвестиција, изостанак успјешног управљања пројектима, непознавање примјера добре праксе, те ризика који прате ЈПП пројекте.

7.2. Приједлози за унапређење

- Неопходни добри пројекти, економска оправданост, стручни људи укључени у реализацију ЈПП-а, ојачати капацитете за извођење пројеката, идентификовати неколико одрживих пројеката ЈПП-а и јединицама локалне самоуправе пружити техничку помоћ током цијелог процеса (од израде студије изводљивости до закључења уговора).
- Креирати адекватан правни оквир; побољшати прописе и њихову примјену.
- Већа подршка власти на свим нивоима; створити повољно окружење за привлачење приватних партнера; креирати повољнији имиџ јавног сектора и привлачити приватне partnere на партнерској основи.
- Унапређењем регулативе омогућити тзв. „мале ЈПП пројекте“, једноставније процедуре, транспарентност поступка, укључивање стручних институција и појединаца професионалаца, радити на превенцији и борби против корупције.
- Континуирано радити на едукацији и професионализацији службеника задужених за ЈПП пројекте; креирати промотивне кампање и радити на подизању свијести о могућностима и предностима ЈПП модела; истицати примјере добре праксе.

8. РАСПОЛОЖИВЕ ОПЦИЈЕ

У контексту методологије процјене утицаја прописа „опције“ посматрамо као алтернативе које могу бити кориштене за рјешавање датог проблема. Иако је проблем препознат, не значи нужно да нови пропис мора бити уведен. Често је ријеч о алтернативи која садржи рјешење проблема, као што је, на примјер, размјена информација, промоција, едукативна кампања и слично. Различите опције се могу поставити детаљном анализом проблема, потребним консултацијама са заинтересованим учесницима и кроз упоредни приказ рјешења у другим земљама које имају исти или сличан проблем. Ово је начин и средство да се креатори политика и све остале заинтересоване стране информишу зашто су неке опције прихватљиве, односно неприхватљиве, односно да се објасни зашто су неке одлуке донесене. Прије него што се предложи опције за рјешавање конкретног проблема, потребно је имати у виду широк спектар могућих опција за рјешавање неког проблема.

Све опције би требало да се заснивају на сљедећим принципима:

- а) предложене опције треба да буду усмјерене на отклањање нежељених ефеката уочених проблема;
- б) предложене опције се примјењују када су неопходне и треба да буду пропорционалне ризику који настаје као посљедица проблема;
- в) предложене опције представљају одговорно рјешење у посматраном сектору и за заинтересоване учеснике;
- г) предложене опције су резултат транспарентног процеса процјене и обављених консултација;
- д) предложене опције су усклађене са осталим постојећим прописима.

Код процјене утицаја Закона о ЈПП-у у Републици Српској намећу нам се, као неминовне, сљедеће опције:

- Опција 1 - status quo, уз задржавање постојећег стања, односно Закона и Уредба без измјена и допуна;
- Опција 2 - пречистити одредбе Закона и Уредбе у одређеним дијеловима, кроз измјене и допуне према предложеним препорукама, уз истовремено промоцију модела ЈПП-а и јачање капацитета јавног сектора за припрему, спровођење и мониторинг пројеката;
- Опција 3 - провести свеобухватну реформу датог правног оквира који ће унаприједити стање у cjелокупном сектору, истовремено уз промоцију модела ЈПП-а и јачање капацитета јавног сектора за припрему, спровођење и мониторинг пројеката.

Опција 1, према којој се ништа не мијења најмање је прихватљива, посебно са становишта резултата у сектору ЈПП-а. Без обзира на то што закон и пратећи подзаконски акти, не могу бити главни узрок проблема, овај законски акт скоро у непромијењеном облику егзистира од 2009. године. У међувремену су наступиле бројне промјене у овој врло динамичној области.

Опција 2, по којој би се пречистиле одредбе Закона и Уредбе створиле би још већу конфузију, јер измјенама и допунама немогуће је уградити дате препоруке, попут раздвајања Уредбе на више њих са тематским садржајем и др.

Из побројаних разлога, оптимална опција је опција 3, која подразумијева свеобухватну реформу правног оквира која подразумијева студиозне припреме, посебно консултације, дефинисање крајњих циљева, формирање стручног тима, уз истовремене активности на промоцији модела ЈПП-а и јачање капацитета јавног сектора за припрему, спровођење и мониторинг пројеката. Ова опција захтијева адекватан временски оквир и добре припреме. Процјена је да за ову опцију треба до двије године за њену пуну реализацију.

9. ПРЕПОРУКЕ

Из свега што је претходно изложено као неспорно намећу се сљедеће препоруке:

- Израда новог Закона о ЈПП-у и уредбе у циљу квалитетног побољшања, јасноће и поједностављивања процедуре додјеле пројеката ЈПП-а;
- Размислити о потреби доношења посебног закона о јавним добрима. Исто би помогло да се на једном мјесту дефинишу услови, начин и механизми стављања одређеног јавног добра на коришћење;
- Увођење законске обавезе планирања пројеката ЈПП-а од стране органа јавне власти (министарства) и јединица локалне самоуправе;
- Преиспитати режим одговорности за неизвршавање обавеза;
- Организационо и кадровски унаприједити јединицу за ЈПП у оквиру Министарства финансија, како би иста могла да успјешно подржи реализацију пројеката ЈПП-а. Ову јединицу би требало регулисати Законом, као што би требало радити и на њеном посебном представљању;
- Појам јавне потребе (члан 5, став 1. и члан 7.) и капиталних улагања потребно је што јасније и прецизније дефинисати;
- Размотрити питање које се односи на учешће страних правних лица као приватних партнера. Једна од приједлога је да приватни партнер треба бити дефинисан као привредно друштво које је основано у складу са законима земље у којој има регистровано пословно сједиште (нпр. могућност увођења друштва посебне намјене као у Србији) и ово треба додатно анализирати;
- Будући да су примичењене одређене сличности и преплитања у Закону о ЈПП и Закону о концесијама, у циљу избјегавања колизије, потребна је детаљнија разрада или дорада појединих одредби које изазивају недоумице и нејасноће и међусобне консултације приликом њихове израде;
- Потребно је одредити шта се подразумијева под појмом учешће јавног сектора и да ли неке категорије (нпр. концесија, закуп) може бити предмет учешћа. Ако би се то посматрало као контрибуција у неком будућем заједничком привредном друштву, онда би то отворило одређене правне дилеме. (На примјери, правне контроверзе је изазвало давање могућности да концесија може бити колатерал, а што је изиричито предвидио нови Закон о концесијама у Хрватској). Пројектна документација као облик учешћа би могла бити предмет расправе, пошто се отвара једно од врло важних питања, а то је буџетирање претходних пројектних активности које треба да доведу до уговорања пројеката ЈПП-а. Ово питање је уређено као обавеза јавног партнера (члан 12, став 1. Закона);
- Закон би требало да садржи само општи појам уговора о ЈПП-у, а његова даља разрада би се могла измјестити у постојећу уредбу или у засебну уредбу којим би се регулисао детаљан садржај уговора о ЈПП-у. Овим би се постигло да ово питање буде детаљно уређено само на једном мјесту, те би се „растеретио“ законски текст побројавањем обавезних елемената уговора о ЈПП-у (члан 13. Закона и члан 19. Уредбе);
- Процедуре додјеле уговора о ЈПП-у треба да буду уређене само на уопштен начин, а детаљна разрада зависиће од избора коначног рјешења начина додјеле уговора о ЈПП;
- Номотехничка метода којом се материја ЈПП-а раздваја на закон и неколико подзаконских аката има своје оправдање. Закон би требало да садржи само главна материјална и процесна рјешења, а детаљна разрада појединих правних и економских института би требало измјестити у постојећу уредбу или у засебне уредбе којима би се детаљно регулисала сва питања. Овим би се добио један облик специјализације за најбитнија питања: додјела уговора, садржај уговора, обавезна едукација, вођење регистра и друго неопходно;

- Преиспитати могућност довршетка поступка тендерисања постојећих осам одобрених пројеката ЈПП-а.

Препоруке које нису легислативног карактера:

- успоставити стратешки документ за примјену модела ЈПП-а финансирања капиталних инвестиција са акционим планом и то за период не дужи од 3 године,
- израдити секторске анализе за поједине потенцијално подобне секторе ЈПП-а,
- правовремено планирање пројеката ЈПП-а,
- буџетирање појединих припремних пројектних активности,
- већа транспарентност,
- веће учешће јавности, односно шира јавна подршка,
- промоција кроз провођење повремених кампања, организовање панела, употреба модерних комуникационих система како од стране Министарства финансија, ресорних министарстава, али и органа власти у градовима и општинама Републике Српске,
- дисеминација знања везаних за сектор ЈПП-а,
- спроводити континуиране обуке јавног сектора о пројектима ЈПП-а,
- спроводити континуиране обуке приватног сектора о пројектима ЈПП-а,
- ојачати капацитете и стручни кадар за управљање и имплементацију ЈПП-а.

МИНИСТАРСТВО ЗА ЕКОНОМСКЕ ОДНОСЕ
И РЕГИОНАЛНУ САРАДЊУ

Министар

Златан Клокић

МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА

Министар

др Зоран Тегелтија