

## Komentari, primjedbe i sugestije Instituta alternativa na Nacrt Zakona o javno-privatnom partnerstvu

U Nacrtu Zakona o javno-privatnom partnerstvu ima još uvijek prostora za dalje unapređenje, naročito u pravcu unapređenja transparentnosti i odgovornosti.

Naša generalna zamjerka je što je Nacrt Zakona stavljen na javnu raspravu **bez pratećeg obrazloženja**, pa nije do kraja jasno iz kojih se razloga predlagač Zakona odlučio za pojedina rješenja.

Naše ključne primjedbe i sugestije na Nacrt Zakona su sljedeće:

1. Institut javno-privatnog partnerstva male vrijednosti, za koja Nacrt Zakona predviđa da će se urediti posebnim propisom Vlade, treba izbrisati iz Nacrta Zakona (član 12, stav 1, tačka 6; član 63).

**Obrazloženje:** Poučeni lošim iskustvom uvođenja nabavki male vrijednosti u sistem javnih nabavki i uticaja koji su ove nabavke imale na smanjenje transparentnosti i konkurentnosti, smatramo da je ovo loše rješenje. Prema podacima Uprave za javne nabavke iz Izvještaja o javnim nabavkama, udio procedura "kojima je transparentnost strana" u ukupnim javnim nabavkama, udvostručio se nakon uvođenje nabavki male vrijednosti<sup>1</sup>. Imajući u vidu da ove nabavke, koje su izuzete od Zakona o javnim nabavkama, karakteriše smanjena konkurentnost i transparentnost, vjerujemo da će isti efekat imati i uvođenje javno-privatnog partnerstva male vrijednosti. Vrijednost koju Nacrt Zakona o JPP predviđa za JPP male vrijednosti izuzetno je visok i ne odgovara nazivu ovog instituta, jer 5.000.000 eura nije mala vrijednost. Riječ je o velikoj količini novca građana – poreskih obveznika, i u skladu sa tim treba obezbijediti transparentnost, kontrolu i odgovornost za ova JPP jednako kao i za ona čija je vrijednost preko 5.000.000 eura i koja su regulisana Zakonom o JPP.

2. Potrebno je "povezati" Zakon o JPP sa Zakonom o javnim nabavkama, naročito u pogledu imenovanja članova tenderskih komisija i procedura za javne nabavke, odnosno javno-privatna partnerstva. Propisati da se članovi

**Obrazloženje:** Uporedna praksa, komentari SIGMA-e i Evropske komisije ukazuju na neusklađenost propisa koji regulišu oblasti javno-privatnog partnerstva i koncesija sa Zakonom o javnim nabavkama. Predmetni Nacrt Zakona ne doprinosi nivou usklađenosti

---

<sup>1</sup> Izvještaj o javnim nabavkama za 2017. godinu, Uprava za javne nabavke, dostupno na: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/81](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/81)

# institut alternativa

ovih propisa. Usporedna praksa<sup>2</sup> takođe pokazuje da je izbor privatnog partnera potrebno sprovesti u skladu sa procedurama koje propisuje Zakon o javnim nabavkama. Usklađivanje sa Zakonom o javnim nabavkama u dijelu imenovanja članova tenderskih komisija, obezbijedila bi se veća stručnost ovih komisija (npr. položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki, koje su srodne javno-privatnom partnerstvu itd.).

3. Dva registra koja predviđa Nacrt Zakona o JPP – Registar projekata javno-privatnog partnerstva i Registar zaključenih ugovora o javno-privatno partnerstvu, treba povezati u jedan, jedinstveni registar u kom će se za svaki projekat moći naći i zaključeni ugovor (ukoliko je cijeli postupak sproveden), kao i drugi podaci u vezi sa tim projektom i obavezama iz ugovora – trajanje, obaveze javnog i privatnog partnera itd.) – Registar javno-privatnih partnerstava.

**Obrazloženje:** Dva registra neće obezbijediti transparentnost i dodatno komplikuju praćenje projekata javno-privatnog partnerstva i zaključenih ugovora. Potrebno je centralizovati ovu bazu podataka kako bi se obezbijedilo zainteresovanoj javnosti da se lako informiše o ovim državnim, najčešće višemilionskim poslovima. Više registara ne znači veći stepen otvorenosti i dostupnosti podataka. Naprotiv, to samo znači više baza koje treba pretraživati i upoređivati i otežava pristup podacima od javnog značaja.

4. Položaj Agencije za investicije treba uskladiti sa novim sistemom organizacije državne uprave koji predviđa novi Nacrt Zakona o državnoj upravi.

**Obrazloženje:** Nacrt Zakona o državnoj upravi trenutno je takođe na javnoj raspravi, i ova dva Zakona treba uskladiti sada, kako bi se izbjegla situacija da se Zakon o JPP mijenja odmah po usvajanju.

5. U članu 21 koji propisuje ograničenja za izbor organa Agencije u tački 5. treba propisati da za člana Upravnog odbora ne može biti imenovano “lice koje je u posljednjih pet godina obavljalo ili obavlja funkciju člana organa političkih partija, odnosno stranaka”.

**Obrazloženje:** Ovakvo rješenje bi potencijalno smanjilo prostor za političko djelovanje i ograničilo prostor za upliv politike u poslove Agencije.

6. U članu 38 (Angažovanje savjetnika), stav 2, umjesto riječi “odnosno”, treba da stoji “i”. Takođe, treba izbrisati riječ “istom”, a umjesto “projektu”, “projektima”.

**Trenutna formulacija:** “Savjetnik iz stava 1 ovog člana, ne smije biti u sukobu interesa, odnosno ne smije u istom projektu javno-privatnog partnerstva biti savjetnik javnog naručioca i savjetnik ponuđača.”

---

<sup>2</sup> Zakon o javno-privatnom partnerstvu Hrvatske i Srbije.

# institut alternativa

**Predlog nove formulacije:** "Savjetnik iz stava 1 ovog člana, ne smije biti u sukobu interesa, i ne smije u projektima javno-privatnog partnerstva biti savjetnik javnog naručioca i savjetnik ponuđača."

**Obrazloženje:** Trenutna formulacija omogućava "izbor" između sukoba interesa prema definiciji iz člana 48 Nacrta Zakona o JPP i situacije u kojoj savjetnik istovremeno savjetuje i javnog naručioca i ponuđača. Dodatno, savjetnik bi bio u sukobu interesa i ako bi u jednom projektu savjetovao javnog naručioca, a u drugom ponuđača, zbog čega ovo ograničenje treba proširiti na sve javno-privatne projekte, a ne samo jedan o kom je u konkretnom slučaju riječ.

7. Razmotriti mogućnost da mišljenja koja daje Agencija na predlog projekta budu obavezujuća.

**Obrazloženje:** Nacrt Zakona u članu 43 propisuje proceduru odobravanja projekta javno-privatnog partnerstva i obavezu dostavljanja predlog projekta Agenciji, radi davanja Mišljenja. Međutim, Nacrt Zakona dalje ne precizira da li su mišljenja Agencije obavezujuća ikako bi javni naručilac trebalo da se odnosi prema mišljenjima Agencije.

8. U članu 50 – Poslovi Komisije, u stavu 1, tački 2, propisati da, pored postojećeg, ona i "sačinjava zapisnik o otvaranju i vrednovanju pristiglih ponuda".

**Obrazloženje:** Po uzoru na javne nabavke, čija je vrijednost mnogo manja nego kod javno-privatnog partnerstva, treba predvidjeti ovakvu vrstu odgovornosti i transparentnosti. Zapisnici o otvaranju i vrednovanju ponuda sačinjavaju se i u postupcima javnih nabavki i objavljuju na Portalu javnih nabavki, te tako treba da bude i za javno-privatna partnerstva čija je vrijednost mnogo veća.

9. U članu 52 – Tenderska dokumentacija, u stavovima 3 i 4, umjesto riječi "ponuđačima", treba da stoji "zainteresovanim licima".

**Obrazloženje:** S obzirom na to da pojašnjenja tenderske dokumentacije idu u prilog što boljem formulisanja ponude, što je i njihova osnovna svrha, a da se status ponuđača dobija samim podnošenjem prijave (Član 12 – Značenje izraza, stav 1, tačka 3), ova odredba je kontradiktorna i ne vodi ispunjenju svrhe pojašnjenja tenderske dokumentacije.

10. U članu 59 - Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem javnog poziva, brisati tačku 2 stava 1.

**Obrazloženje:** Mogućnost da se sprovede ovaj postupak je preširoko postavljena, mnogo šire nego što je to učinjeno u Zakonom o javnim nabavkama koji ne poznaje ovu mogućnost, iako su vrijednosti javnih nabavki mnogo manje nego prosječna vrijednost jednog javno-privatnog partnerstva.

# institut alternativa

Nacrt Zakona o JPP trenutno propisuje mogućnost sprovođenja ove mnogo manje transparentne procedure u odnosu na otvoreni postupak, ukoliko “nije moguće precizno odrediti predmet javno-privatnog partnerstva koji bi omogućio primjenu otvorenog, ograničenog postupka ili konkurentskog dijaloga”. Ukoliko je nemoguće precizno odrediti predmet javno-privatnog partnerstva, ne može se ni sprovesti postupak niti se može zaključiti ugovor, pa je ova formulacija neprecizna, široka, nema poentu ni suštinu, a omogućava veliki prostor za zloupotrebe.

11. Brisati član 62 Nacrta Zakona o JPP.

**Obrazloženje:** Čak i Zakon o javnim nabavkama pripisuje koji se postupak može primijeniti za koju vrijednost nabavke. Shodno tome, i Zakon o JPP treba da prepozna vrijednosne pragove/kategorije javno-privatnog partnerstva i propiše procedure u skladu sa tim, po uzoru na vrijednosne pragove iz Zakona o javnim nabavkama. Kada će se koja procedura primijeniti za koju vrijednost javno-privatnog partnerstva i na koji način, ne smije biti predmet akta Vlade već se ovo mora regulisati Zakonom. Ako se uredi aktom Vlade, to će se negativno odraziti i na sistem kontrole, odgovornosti i transparentnosti koje predviđa Nacrt Zakona o JPP, čime će osnovna načela javnih ugovora biti narušena. Ovakva neprecizna rješenja podložna su zloupotrebama, zbog čega ih treba sa posebnom pažnjom tretirati Zakonom.

12. U članu 71 propisati da se Zapisnik o javnom otvaranju ponuda javno objavljuje u Registru javno-privatnih partnerstava.

U članu 73 propisati da se Zapisnik o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda javno objavljuje u Registru javno-privatnih partnerstava.

**Obrazloženje:** Ovakvo rješenje doprinijelo bi transparentnosti sistema JPP. Slični zapisnici objavljuju se i u sistemu javnih nabavki, a ovdje je to posebno važno imajući u vidu vrijednost javno-privatnog partnerstva.