

**Ј**елена Газивода је добро позната у адвокатским круговима као старији партнер у канцеларији ЈПМ Јанковић Поповић Митић, али и као један од водећих стручњака у више области права. Са њом разговарамо о рударству, енергетици, јавно-приватним партнерствима, Рио Тинту, заштити животне средине, али и о томе каква је разлика у школовању на Кембриџу и у Србији.

**Један сте од највећих правних стручњака за област рударства и енергетике. Може ли Србија да се енергетски диверзификује?**

Енергетска диверзификација је једна од веома комплексних тема и лепо је што сте покренули ову тему, пре свега због њене актуелности али и дугорочног значаја за даљи развој привреде и друштва. Курс енергетске диверзификације одређен је још пре неколико година а активности које су у међувремену предузимане показале су тренд одржавања правца, али мало споријом динамиком него што се то иницијално планирало. Разлози за мало успореније кретање су бројни. Сматрам да је важно да се разуме да овакве промене не настају преко ноћи и да је потребан одређени транзициони период како би се стратегија имплементирала. Ово из разлога што није ни једноставан а ни јефтин процес преусмеравања привреде на друге енергенте. Овај процес је захтеван и административно и оперативно, а једним делом је повезан и са питањем заштите животне средине, проценом утицаја на животну средину и припремом прописаних студија чија озбиљна припрема траје и годинама.

Мислим да је важно да на самом почетку кажемо да енергетска диверзификација подразумева диверзификацију како у погледу рута

## ИНТЕРВЈУ ЈЕЛЕНА ГАЗИВОДА

# Није немогуће наћи баланс између привредног раста и животне средине

**Стратешки пројекти по правилу јесу и треба да буду енергетски и инфраструктурни – пројекти изградње путева, ауто-путева, речних и ваздушних лука, железничке инфраструктуре, али и нечега у чему Република Србија заостаје за развијеним државама – мреже за одвођење и процесуирање отпадних вода, канализациона мрежа, и слично**

и извора снабдевања енергентима, тако и диверзификацију у погледу извора енергије и све већег опредељења ка обновљивим изворима енергије и ка тзв. чистој енергији (*green energy*).

Питање енергетске диверзификације такође се ослања на стратешки интерес Републике Србије за енергетском независношћу која се, између осталог, постиже кроз развој сопствених извора енерги-

је и диверзификацију снабдевања енергентима које привреда Републике Србије и домаћинства, односно потрошачи користе у значајној мери.

**А шта је са развојем сопствених извора енергије?**

Када је реч о развоју сопствених извора енергије, мисли се на изворе енергије који се ослањају на енергију ветра, сунца, биомасу,



геотермалне изворе и хидроелектране (и то према утврђеној стратегији, не мале хидроелектране већ хидроелектране претежно средњег капацитета).

Када је реч о диверзификацији праваца и извора снабдевања, мисли се пре свега на гасни сектор. Ваља подсетити да је Србија годинама уназад куповала гас највећим делом из једног извора, и то коришћењем једног правца снаб-

девања (преко Украјине и Мађарске), што је услед разлога геополитичке природе, претило да изазове поремећаје у снабдевању тржишта Републике Србије. Овај ризик је значајно смањен изградњом интерконектора Балкански ток који је омогућио диверзификацију у погледу праваца снабдевања и, уз већ реализовани пројекат изградње складишта за природни гас, допринео осигуравању енергетске

стабилности и безбедности, што је и циљ националне стратегије која уређује област енергетике. Овоме такође додатно доприноси предстојећа изградња интерконекције између Србије и Бугарске, као и могућност изградње будућих интерконекција са земљама у региону, пре свега са Румунијом која има и своје значајне изворе природног гаса, као и са Хрватском и другим државама.

## Србија је издавала концесије још у 19. веку за рудна налазишта, каква је ситуација данас? Има ли уопште страних инвеститора који би били заинтересовани за концесије?

Рударство је од давнина представљало једну од најважнијих привредних грана Србије, о чему говори и дуга традиција рударства у нашој земљи.

Србија поседује још увек веома значајне резерве минералних сировина које се процењују у стотинама милијарди долара и представљају веома значајан извор буџетских прихода и у деценијама које предстоје. У досадашњој историји рударства у Србији најзаступљенија је била експлоатација гвожђа, хрома, бакра, мангана, молибдена, никла, олова и цинка. Недавна истраживања су показала да се на територији Републике Србије налазе највећа налазишта јединственог минерала од кога се производи руда литијума и бора који имају ширу примену у индустрији батерија, мазива, керамике и стакла, као и у другим гранама индустрије.

У новијој историји (након доношења Закона о концесијама из 2003. године) закључена су три уговора о концесији за истраживање и експлоатацију бакра, злата и других пратећих метала у рудном пољу Црни врх, на подручјима Тилва Њагара, Чока Куруга и Чока Купјатра. Након доношења Закона о рударству и геолошким истраживањима 2015. године минералне сировине се више нису давале у концесије.

Међутим, нове измене Закона о рударству и геолошким истраживањима као једну од кључних измена предвиђају да ће се за експлоатацију стратешких минералних сировина убудуће поступак спроводити у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Овакво опредељење законодавца препознаје сигнале тржишта и

интересовање страних инвеститора за овакву врсту улагања, али с друге стране уводи и додатни ред и контролу како у начин спровођења одабира приватног партнера, тако и у контролу извршења уговора, који је значајан не само из разлога обезбеђивања највеће могуће „вредности за новац“, већ и осигуравања заштите животне средине која је најчешће најосетљивија тема која се повезује са темом рударства и експлоатацијом минералних сировина.

## Какав је потенцијал српског рударства?

Србија недвосмислено има потенцијал за раст рударског сектора и рударске индустрије и треба паметно да искористи шансу са раст – модел јавно-приватног партнерства и концесија представља уређен поступак одабира приватног партнера, доделе уговора и контроле извршења закључених уговора све време док је уговор на снази. С друге стране, треба обезбедити максималну испуњеност захтева који се односе на заштиту животне средине, одржања биодиверзитета, очувања аутохтоних врста и културне баштине наше земље, а то је, морамо тога да будемо свесни, дуготрајан, скуп и веома захтеван подухват.

## Актуелна је тема заштите животне средине, а у том контексту се спомињу и рударски пројекти у Бору и околини Лознице и многи су се у свету већ налазили у дилеми између заштите околине и привредног развоја. Шта је ваше мишљење о тој дилеми? Може ли да се нађе баланс између привредног раста и здравије средине?

Питање је значајно, актуелно и комплексно. Тренутак у коме живимо јесте тренутак у коме се мора искористити шанса за раст и развој, а рударство је дефинитивно

грانا која има будућност и која би Републици Србији могла да донесе пуно, пре свега у погледу прихода од експлоатације минералних резерви и рудног богатства у својим Републике Србије, али и да додатно подстакне раст са овом индустријом повезаних привредних грана. Када се с друге стране прати тренд директних страних инвестиција у Републику Србију последњих година, може да се приметити и то да постоји интересовање страних инвеститора за улагање у Србију, и то баш у областима које су повезане са коришћењем руда и минерала, који би се потенцијално експлоатисали баш у осетљивим пројектима које сте поменули. Нажалост, ове индустрије традиционално носе „прерогативе“ прљавих индустрија, а искуства реализације сличних пројеката у свету су указала на озбиљне последице реализације оваквих пројеката на заштиту животне средине која у данашње време постаје приоритет број један.

## Да ли је могуће помирити обезбеђивање привредног раста кроз реализацију рударских пројеката које помињете и истовремено очување животне средине?

Искрено мислим да није могуће остварити апсолутни максимум и у једном и у другом смислу – не само из разлога што се, чини се, они налазе на потпуно супротним половима, већ зато што су овакви подухвати тражења средњег решења и компромиса у остваривању оба циља дуготрајни, техничко-технолошки комплексни, и оно што је најважније, изискују огромна финансијска средства како за ремедијацију, тако и за превентиве негативног утицаја на животну средину. Да ли је то немогуће? Мислим да није немогуће. Мислим да је то пре свега питање огромних додатних улагања која би инвеститор требало да уложи, што му ау-

томатски смањује очекивани приход и директно утиче на исплативост инвестиције. Дакле, постизање баланса (сигурно не апсолутног већ релативног, или релативно рањивог) јесте могуће али само под условом да очекивања буду реална, мере пропорционалне ризицима, улагања значајна и да увек постоји спремност и одређеност државе да не живи само у садашњем тренутку, већ да мисли и на будућност своје земље и свих њених грађана.

## Који су, по вама, најважнији стратешки пројекти којима би држава требало да се бави?

Србија је донела неколико стратешких докумената којима је одредила пројекте који носе различите прерогативе значаја – „стратешки пројекат“, „пројекат од националног интереса“ и сл. Ови различити називи показују одређење Републике Србије да посебно подржи одређене пројекте који осигуравају дугорочни просперитет, безбедност, сигурност, одрживост, рентабилност, и одржавање корака уз државе које су нам суседи, повезивање са околним тржиштима и јачање домаћег тржишта.

По мом мишљењу, Србија је показала завидан ниво разумевања значаја стратешких пројеката, и што је још важније, спремности да подржи спровођење оваквих пројеката, у шта сам имала прилике да се и лично уверим, радећи на неколико таквих пројеката.

У том смислу, курс одређења Србије не одудара од сличног одређења како земаља у региону, тако и шире.

Стратешки пројекти по правилу јесу и треба да буду енергетски и инфраструктурни – пројекти изградње путева, ауто-путева, речних и ваздушних лука, железничке инфраструктуре, али и нечега у чему Република Србија заостаје за развијеним државама – мреже за

## Укупна вредност до сада закључених уговора о јавно-приватном партнерству премашује три милијарде евра, при чему највећу вредност „повлаче“ пројекти који се имплементирају у Београду

одвођење и процесуирање отпадних вода, канализациона мрежа, и слично.

Додатно се истичу и пројекти енергетске ефикасности који су повезани са глобалним трендом очувања животне средине и преоријентисањем на тзв. зелене енергије.

Време у коме живимо посебно је показало значај одређених сектора за будућност друштва, пре свега сектора здравства. Некако логично се на ово надовезује и сектор образовања јер, показало се, добро образовање и здравство осигуравају будућност једног друштва.

## **Бавите се и јавно-приватним партнерствима која и даље представљају новину за Србију. Колика је модел ЈПП ефикасан за пројекте јавне инфраструктуре и српску привреду уопште?**

Јавно-приватно партнерство (ЈПП) сада је већ релативно препознатљив инструмент реализације пројеката сарадње јавног и приватног партнера коме се уобичајено приступа у случајевима када јавни партнер жели да реализује пројекат који захтева одговарајуће техничко/технолошко решење а тада најчешће нема довољно знања, искуства, финансијских могућности да омогући реализацију про-

јекта и недовољно компетентан кадар да осмисли пројекат, припреми тендерску документацију, спроведе поступак одабира партнера и коначно имплементира пројекат. Њему је потребан партнер који има адекватно искуство, знање, експертизу, који може да обезбеди финансирање пројеката који су по правилу много веће вредности него што може да их издржи јавни буџет, који ће обезбедити економичност, ефикасност, рентабилност и највећу „вредност за новац“.

Јавно-приватно партнерство је као правни институт формално заживело крајем 2011. године када је донет Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (који је од свог доношења два пута мењан 2016. године, највећим делом због потреба имплементације два најзначајнија пројекта која су поменута у наставку текста). Од 2012. године, када је формирана Комисија за јавно-приватна партнерства, до почетка 2021. године, Комисија за јавно-приватна партнерства и концесије одобрила је 169 пројеката, од чега 103 пројекта јавно-приватног партнерства без елементарна концесије и 66 пројеката јавно-приватног партнерства са елементима концесија. Нису сви одобрени пројекти, нажалост, резултирали закључењем јавних уговора – према јавно доступним подацима – регистру јавних уговора који се води на порталу јавних набавки при Канцеларији за јавне набавке Републике Србије, закључно са крајем 2020. године регистровано је 76 јавних уговора. Укупна вредност до сада закључених уговора о јавно-приватном партнерству премашује три милијарде евра, при чему највећу вредност „повлаче“ пројекти који се имплементирају у Београду (концесија аеродрома „Никола Тесла“ и пројекат Винча), док су пројекти који се реализују у мањим градовима и општинама у Републици Србији мање вредности

(од неколико стотина хиљада евра до највише пар милиона евра).

Пројекти иницирани/реализовани у Републици Србији (уз изузетак концесије аеродрома „Никола Тесла“ и пројекта Винча) махом су мањи пројекти локалног значаја.

Највећи број пројеката иницираних и реализованих у Републици Србији односи се на пројекте изградње и рехабилитације локалне путне инфраструктуре, линијског превоза путника, јавног осветљења, градског и приградског превоза путника, изградње, управљања и одржавања јавних гаража, реконструкције система за производњу топлоте, третмана комуналног отпада, и слично.

### Које су најбоље ЈПП праксе из Србије и региона?

На питање које сте поставили може се одговорити на различите начине, а ја ћу покушати да давањем одговора сублимирам закључке који проистичу из различитих погледа на ово питање, а који сви на крају дају један јединствен одговор о значају ових пројеката као једног од препознатих генератора развоја привреде.

Одговор не може да буде једнозначан. Ипак, навешћу неколико пројеката који су заслужили да понесу „прерогативе“ успешне ЈПП праксе у Србији – то су недвосмислено концесија аеродрома „Никола Тесла“ (25-годишња концесија за финансирање, развој путем изградње и реконструкције, одржавање и управљање инфраструктуром београдског аеродрома „Никола Тесла“), јавно-приватно партнерство у пружању услуге третмана и одлагања комуналног отпада у депонији Винча (25-годишње јавно-приватно партнерство) – два пројекта дефинитивно највеће финансијске вредности, највеће сложености и највећег значаја за Републику Србију и Град Београд, као и два недавно започета пројекта

## Држава је годинама уназад куповала гас највећим делом из једног извора, и то коришћењем једног правца снабдевања (преко Украјине и Мађарске), што је услед разлога геополитичке природе, претило да изазове поремећаје у снабдевању тржишта

ЈПП-а, односно концесија изградње јавних гаража у Београду и Новом Саду. Међутим, не смемо да заоставимо и заборавимо веома успешне пројекте који су иницирани у мањим јединицама локалне самоуправе у којима су овакве иницијативе заиста допринеле побољшању квалитета живота кроз имплементацију пројеката реконструкције, рационализације и одржавања јавног осветљења у општинама Велико Градиште, Пландиште, Власотинце, Пожега, Стара Пазова, Свилајнац, Беочин, Вршац, Врбас, Прибој, Суботица и Зајечар, пројеката ЈПП-а за обнављање градског и приградског превоза и пројеката повезаних са обављањем комуналне делатности јавног превоза и/или линијског превоза у Нишу, Крагујевцу, Јагодини, Пожаревцу, Панчеву, Београду и др.

### Школовали сте се на Београдском универзитету, али и на Универзитету у Кембриџу. Колика је разлика између учења права у Србији и на једном од најпрестижнијих светских универзитета?

Имала сам задовољство и срећу да ми се укаже прилика да ма-

гистрирам на том престижном универзитету, дефинитивно једном од најпрестижнијих на свету. Задовољство, јер ми је прилика на студирам у тако компетитивном окружењу омогућила не само да учим од најбољих већ и да свакодневно помера сопствене границе, што је било важно за студирање, али је много важније за живот. Имала сам и срећу, јер у време када сам ја добила прилику да студирам на Универзитету Кембриџ сваке године у програму у коме сам ја била, додељивала се само једна стипендија за све заинтересоване постдипломце из Републике Србије, што је цео процес одабира учинило знатно компетитивнијим у односу на могућности које данас стоје на располагању нашим будућим младим колегама који имају на располагању бројне програме који нису постојали у време када сам се ја одлучила да студирам у иностранству.

Оно што представља најочигледнију разлику јесте разлика у правном систему (англо-саксонски и континентални правни систем), из чега произилазе бројне разлике у начину исказивања и тумачења воље уговорних страна, преговарања и писања уговора, значаја судских одлука у односу на значај законодавних аката, и др. Другу значајну разлику представља начин студирања и начин полагања испита који је битно другачији у односу на начин организовања наставе и полагања испита. Професори који су држали предавања на постдипломским студијама су бивше судије и адвокати из најпрестижнијих адвокатских канцеларија чија су предавања била маестрално вођена, интересантна, увек поткована њиховим богатим искуством из вишедеценијске праксе „живљења“ права. Испити су били писмени, проблемски постављени и конципирани тако да провере ваше познавање како статута, тако и судских одлука као извора права.