

*Др Зоран Јовановић, ванредни професор  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 334.72(497.11)  
DOI: 10.46793/XXIV-9.205J*

## **ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ\***

### ***Резиме***

*Због све веће потребе за изградњом нове јавне инфраструктуре, улагањима у добра од општег интереса и ефикасним пружањем услуга од јавног значаја, као неопходном се указала потреба за стварањем одговарајућег правног и институционалног оквира за привлачење приватних инвестиција у Републику Србију. Због тога, у новембру 2011. године донет је Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, којим је у правни систем Републике Србије уведен појам јавно-приватно партнерство и омогућено Влади, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе да донесе одлуку о покретању поступка за реализацију пројекта јавно-приватног партнерства. Јавно-приватно партнерство представља дугорочну сарадњу између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално. Пројекти јавно-приватног партнерства треба да буду економски ефикасни и социјално одговорни. Вредност која се добија за уложена средства треба да буде већа од оне која би се добила спровођењем „традиционалног“ (буџетског) модела улагања.*

***Кључне речи:** јавно-приватно партнерство, концесије, пружање јавних услуга, јавни сектор, приватни сектор.*

### **1. Уводна разматрања**

У упоредно-правним системима, јавно-приватно партнерство (ЈПП) се дефинише као облик сарадње између јавних и приватних партнера који заједно

---

\* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу XXI век – век услуга и Услужног права, бр. 179012, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

раде на имплементацији инвестиционих пројеката и пружању јавних услуга.<sup>1</sup> Према дефиницији Међународног монетарног фонда,<sup>2</sup> ради се о уговорним односима у оквиру којих приватни сектор преузима обезбеђивање инфраструктуре и услуга, које је традиционално обезбеђивала јавна управа. Светска банка<sup>3</sup> прецизира да се пројекти јавно-приватног партнерства односе на инвестирање и пружање услуга, које традиционално пружа јавни сектор, при чему приватни сектор преузима велики део ризика, а јавни сектор задржава важну улогу у обезбеђивању услуга или преузимању значајних ризика пројекта. Европска комисија<sup>4</sup> дефинише јавно-приватно партнерство као пренос спровођења и финансирања инвестиционих пројеката с јавног сектора на приватни сектор.

Осим што се термин ЈПП односи на обезбеђивање јавних услуга путем ангажовања приватног сектора, он укључује и поделу ризика између јавног и приватног сектора. То повлачи важну улогу уговарања у формирању ЈПП, где традиционално јавно администрирање мора имати оквир који подразумева приватно финансирање, пројектовање, грађење, управљање и могуће привремено власништво над предметом јавно-приватног партнерства.<sup>5</sup>

Приватни сектор традиционално воли да ради са „државом“ која, иако често неефикасна и спора, јесте сигуран „платиша“ својих обавеза. Приватни сектор улази у овакве пројекте, на првом месту, уколико препозна да је пројекат структуриран реално и на здравим основама и зато што, углавном, ти пројекти на дужи рок пружају извесност плаћања за јавне објекте, односно јавне услуге које приватни партнер пружа, односно чини доступним. Такође, када је јавни сектор партнер, смањује се ризик спорости административних процедура, рокова за добијање дозвола и других корака за чије поштовање у таквим пројектима гарантује „држава“, те се тај ризик преноси на јавну страну, имајући у виду да приватни партнер над тим поступцима нема контролу.

---

<sup>1</sup> Брдаревић, Љ., *Развој локалне инфраструктуре кроз јавно-приватна партнерства*, Приручник за локалне власти, израђен у оквиру USAID Пројекта одрживог локалног развоја, објављен на: <http://www.lokalnirazvoj.rs/assets/files/LOKALNA%20INFRASTRUKTURA.pdf>, 10.10.2018, стр. 5.

<sup>2</sup> International Monetary Fund: Public-private partnerships; 2004, стр. 4. <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>, 10.10.2018.

<sup>3</sup> OECD: Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures 2010, стр. 18, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/dedicatedpublicprivatepartnershipunitsasurveyofinstitutionalandgovernancestructures.htm>, 10.10.2018.

<sup>4</sup> European Commission: Guidelines for successful PPP, 2003, стр. 96, <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EC-PPPs-crit-final.pdf>, 10.10.2018.

<sup>5</sup> Опширније вид. Цветковић, П., "Кључ" за читање и интерпретацију Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама Републике Србије, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXII, тематски број: "Заштита људских и мањинских права у Европском правном простору", Ниш, 2012, стр. 245-263.

Дугогодишњи реформски процеси у јавној управи, као и решеност актуелне Владе да контролише спољни дуг и буџетски дефицит, требало би да прати и ефикасно пружање јавних услуга како би се омогућио очекивани ниво капиталних инвестиција. Растућа потреба да се инвестира у пројекте од општег интереса и унапређење инфраструктуре, захтева стварање адекватног правног и институционалног оквира. Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама<sup>6</sup> први пут је у српски правни систем уведен појам јавно-приватног партнерства. Од тада је у Србији, од више хиљада предложених, реализовано тек двадесетак мањих ЈПП пројеката, углавном у секторима јавног превоза, енергетике и водоснабдевања, одржавања путева, гаража и друге инфраструктуре. Додуше, спроведена су и два тендера за веће пројекте, који су бар у односу на кредибилитет понуђача и вредност посла, од изузетног значаја за привреду Србије.<sup>7</sup> Јавно-приватна партнерства би требало да буду економски ефикасна, али и друштвено одговорна. Економска логика тог концепта подразумева већу вредност добијену улагањем средства јавног сектора од оне која би се добила коришћењем традиционалног модела финансирања (нпр. из буџета). Чињеница је, такође, да јавном сектору обично недостаје одговарајући ниво стручности, техничког, правног и оперативног знања и искуства да сам реализује сложене инфраструктурне пројекте, тако да је укључивање приватног партнера, готово по правилу, практичније решење од ангажовања спољних консултаната и добављача, или задуживања на дугорочној основи. То се најбоље може видети на примеру неке општине, болнице или школе у којима је систем енергетског снабдевања неефикасан и у лошем стању, а готово, по правилу, недостаје им стручан кадар, који би могао да припреми адекватан пројекат санације и модернизације система.<sup>8</sup> Најчешће им недостају и финансијска средства да ангажује спољне стручњаке, упосле радну снагу и једнократно набаве нову опрему. У том случају, не преостаје им ништа друго него да се задуже и додатно оптерете своју имовину. Или да, и иначе ниске, буџетске приходе усмере ка унапређењу јавне инфраструктуре, што у пракси значи занемаривање чак и

<sup>6</sup> Вид. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама ((Закон о ЈППК), „Службени гласник РС“, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016). Разлози за доношење измена закона који је усвојен 24. фебруара 2016. године огледају се у унапређењу у овој области након четири године његове имплементације, даљег усклађивања са правним тековинама ЕУ (Директиве: 23/2014, 24/2014 и 25/2015 ЕС), као и јачања улоге министарства надлежног за послове финансија у процесу одобравања пројеката јавно-приватног партнерства у циљу контроле фискалних ризика које ови пројекти потенцијално и имплицитно намећу.

<sup>7</sup> Реч је о концесији за Аеродром „Никола Тесла“, као и санацији депоније у Винчи који укључује комбиновану производњу електричне енергије и топлоте из постројења за прераду отпада. Реч је о пројектима вредним више стотина милиона евра.

<sup>8</sup> Опширније вид. Савић, Ј., Радичић, Д., Мићић, В., *Јавно-приватно партнерство као могући модел финансирања локалних самоуправа*, Економске идеје и пракса, бр. 24/2017, стр. 23-35.

приоритетнијих краткорочних циљева, а често и неефикасно спровођење пројекта. Насупрот томе, ЈПП отвара нове могућности. Конкретно, у области енергетске ефикасности могуће је да јавна установа распише конкурс за избор приватног партнера, да након отвореног и конкурентног поступка буде изабрана компанија са најповољнијом понудом и најбољим референцама и капацитетима, која ће потом, уместо те установе, спроводити и одржавати цео пројекат, на одређени период. Притом би укупан трошак за јавну установу остао идентичан оном пре реализације ЈПП пројекта, с тим што би се сада део од укупно издвојених средстава плаћао као накнада приватном партнеру, а остатак снабдевачу, будући да би због примењених мера енергетске ефикасности трошак снабдевача био знатно нижи. И што је посебно важно, по истеку партнерства, инфраструктура и опрема остају као имовина јавног сектора која се користи без посебне накнаде.

Имајући све ово у виду, не чуди што су ЈПП пројекти у државама Европске уније премашили вредност од 300 милијарди евра, те да читав регион Југоисточне Европе овај концепт види као велику шансу за унапређење инфраструктуре на најефикаснији начин. Ипак, да би поступак ЈПП био оправдан, потребно је да избор приватног партнера буде конкурентан, те да се претходна анализа економске оправданости тзв. *value-for-money*,<sup>9</sup> обави на објективан начин.

У Србији је, међутим, потребно уложити још много напора како би се потенцијал овог значајног тржишта искористио. До сада су највећи инфраструктурни пројекти, углавном, реализовани по традиционалном моделу финансирања и изградње у оквиру билатералних међудржавних споразума, а само занемарљиви број кроз ЈПП и концесије. Два су основна изазова за даљи развој ЈПП тржишта у Србији: један се односи на капацитет Комисије за јавно-приватно партнерство (основана 2012. године), а други, на јавне субјекте који би требало да буду партнери у пројектима. Позитивно мишљење Комисије је неопходан предуслов за развој било ког ЈПП пројекта, али Комисија у пракси често није у стању да пружи адекватну подршку у припреми и имплементацији пројекта, с обзиром на то да у овом тренутку броји само девет чланова који, по правилу, имају и друге надлежности у области рада. То је недовољан број имајући у виду десетине предлога пројекта који на месечном нивоу стижу Комисији на проверу и оцену. Стога би било неопходно додатно ојачати капацитете Комисије, пре свега, у погледу бројности људских ресурса, али и њихове стручне оспособљености.

Други изазов представљају ограничени ресурси и расположиво знање и искуство јавних партнера. Чињеница је да се ЈПП умногоме разликује од

---

<sup>9</sup> Развијена пракса утврђивања "вредности за новац" постоји у многим земљама у којима се спроводе пројекти јавно-приватног партнерства, укључујући Велику Британију, Канаду, Аустралију, Нови Зеланд, Јужноафричку Републику, Ирску и Хрватску.

класичних јавних набавки. Реч је, пре свега, о сложеном пројектном планирању као и о суштински дугорочном односу где и сам јавни субјект има одређене вишегодишње обавезе (сарадња, директни уговор са финансијером приватног партнера и слично). Тренутно је ситуација у Србији таква да су многи јавни субјекти превише опрезни приликом процене оправданости реализације ЈПП пројеката, што се, донекле, и може разумети будући да је реч о релативно новом концепту. Стога је од огромне важности да се и службеници у јавном сектору адекватно оспособе за процедуру, услове и ефикасни начин спровођења ЈПП и концесија. Да би се то догодило било би неопходно да се расположиво знање подели међу представницима свих нивоа власти и „*увеже*“ са радом Комисије, затим да се кроз обуку и размену искустава са стручњацима из земаља у региону и са међународног тржишта дође до неопходног степена обучености за припрему и реализацију ових пројеката. Притом је политичка подршка од кључног значаја, а на то указују искуства и много развијенијих привреда од наше.

## 2. Врсте јавно-приватног партнерства

Као облик дугорочне сарадње између јавног и приватног партнера, јавно-приватно партнерство може бити: уговорно или институционално.<sup>10</sup> *Уговорно* ЈПП је модел у којем уговорне стране међусобна права и обавезе у реализацији ЈПП пројеката уређују јавним уговором, у складу са одредбама Закона о ЈППК и одредбама закона којим се уређују облигациони односи. Уговорни облик ЈПП се често користи код пројеката који имају за циљ да омогуће пружање одређене јавне услуге која није тржишно мерљива и профитабилна за приватни сектор (на пример: јавно школство или јавно здравство), а у том случају наручилац (јавни партнер) плаћа приватном партнеру (извршиоцу) пружање јавне услуге током уговорног периода. *Институционално* ЈПП је облик који се заснива на односу јавног и приватног партнера као чланова заједничког привредног друштва које је носилац реализације ЈПП пројекта. Тај однос се може заснивати на оснивачким улозима у новооснованом привредном друштву или на стицању власничког удела, односно на докапитализацији постојећег привредног друштва, у складу са законом којим се уређује положај привредних друштава.

*Концесија* је уговорно или институционално ЈПП са елементима концесије, у коме је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела, или обављање делатности од општег интереса које јавни партнер уступа приватном партнеру на одређено време под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик

<sup>10</sup> Цветковић, П., *нав. чланак*, стр. 250.

везан за комерцијално коришћење предмета концесије. Такође, концесија има и своје посебне облике: *концесија за јавне набавке* - уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци којим се врши набавка радова у складу са законом којим се уређују јавне набавке и *концесија за јавне услуге* - уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци услуга у складу са законом којим се уређују јавне набавке.<sup>11</sup>

### 3. Стране у јавно-приватном партнерству

Закон о ЈППК примењује се на сва улагања средстава у јавној својини у заједничко привредно друштво са приватним партнером искључиво ради реализације пројеката ЈПП, а такође се примењују и одговарајуће одредбе закона и других прописа којима се уређује јавна својина и буџетски систем. *Јавно тело* је: државни орган, организација, установа и други директни или индиректни корисник буџетских средстава дефинисано законом којим се уређује буџетски систем и буџетски систем; јавно предузеће, основано од стране Владе Републике Србије, Аутономне покрајине Војводина или локална самоуправа; правно лице које обавља делатност од општег интереса; правно лице основано од јавног тела, а које обавља делатност од општег интереса и које испуњава најмање један од законом прописаних услова. *Приватни партнер* је физичко или правно лице, домаће или страног, које може бити одабрано само поступком тендера.

Поступак ЈПП покреће јавно тело на националном нивоу, нивоу аутономне покрајине или локалне самоуправе. Поред овог правила, законски оквир даје могућност и заинтересованом физичком или правном лицу које није јавно тело да предложи сарадњу ЈПП у форми тзв. самоиницијативног предлога. Самоиницијативни предлог означава предлог заинтересованог лица надлежном јавном телу за спровођење, односно реализацију ЈПП пројекта са или без елемената концесије, који се не подноси као одговор на јавни позив наручиоца у оквиру поступка доделе јавног уговора него као иницијални корак.

Иако овај модел финансирања вуче корене из Велике Британије и САД, у последњих неколико година, од западноевропских земаља које имају континентални правни систем (којој групи припада и Србија), Француска предњачи по броју и вредности пројеката реализованих по ЈПП моделу. Предмети ових пројеката су све што неко може да замисли, а у јавном је домену, од спортских хала и објеката, школа, концертних дворана, преко пројеката збрињавања комуналног отпада, постројења за пречишћавање/прераду отпадних вода и др.

---

<sup>11</sup> Исто, стр. 251-252.

#### 4. Комисија за јавно-приватно партнерство

Комисија за ЈПП основана је 2012. године као тело на националном нивоу задужено за пружање стручне помоћи при реализацији пројеката ЈПП.<sup>12</sup> Оснивање и функционисање Комисије регулисано је Законом о ЈППК. Комисија је међуресорно јавно тело састављено од девет чланова, који су именовани на предлог председника Владе, представника министарства надлежног за послове економије и регионалног развоја, министарства надлежног за послове финансија; министарства надлежног за послове инфраструктуре, министарства надлежног за послове рударства; министарства надлежног за послове комуналних делатности; министарства надлежног за послове заштите животне средине; аутономне покрајине и града Београда.<sup>13</sup> Закон прописује да се за председника Комисије за ЈПП именује представник министарства надлежног за послове економије и регионалног развоја, а за заменика председника Комисије представник министарства надлежног за послове финансија.

Према одредбама Закона о ЈППК, Комисија за ЈПП је оперативно независна у раду. У складу с тим, Законом је прописано да мандат члана Комисије траје пет година и дефинисани су услови под којима престаје мандат. Притом, прописано је да члан Комисије за ЈПП треба да поседује неопходна експертска знања из области ЈПП, јавних набавки и концесија, и/или права Европске уније.<sup>14</sup>

Пословником о раду прописано је да *Комисија за ЈПП ради и доноси одлуке из свог делокруга на седницама*<sup>15</sup> које се одржавају најмање једном месечно. За обављање стручних, административних и техничких послова Комисије за ЈПП одређено је Министарство надлежно за послове економије и регионалног развоја (тј. Министарство привреде). Рад чланова Комисије за ЈПП финансира се из буџета Владе Републике Србије.

<sup>12</sup> Комисија за ЈПП је основана Одлуком о образовању Комисије за јавно-приватно партнерство, "Службени гласник РС", бр. 13/12.

<sup>13</sup> Закон о ЈППК, "Службени гласник РС", бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

<sup>14</sup> Чланови Комисије за ЈПП нису стално запослени у овој институцији, већ обављају и друге функције у различитим министарствима, аутономној покрајини, односно Граду Београду. Тренутни чланови Комисије за ЈПП су представници Министарства привреде, Министарства финансија, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства рударства и енергетике, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства заштите животне средине, Аутономне покрајине Војводина и Града Београда. Од оснивања до данас, чланови Комисије за ЈПП су се мењали у више наврата, а у претходних пет година промењена су по три председника и заменика председника Комисије.

<sup>15</sup> Вид. *Пословник о раду Комисије за јавно-приватно партнерство*, доступно на: <http://www.ppp.gov.rs/doc/Poslovnik%20o%20radu%20JPP%20komisije.pdf>

Према одредбама Закона о ЈППК, Комисија за ЈПП надлежна је да: помаже у припреми предлога за ЈПП како би се олакшао развој јавно-приватних партнерства и јавних уговора; информисе и консултује о питањима ЈПП са или без елемената концесије; даје мишљење у поступку одобравања предлога ЈПП пројекта без елемената концесије и у поступку предлагања концесионог акта надлежним органима на одобрење; идентификује и олакшава реализацију најбољих страних искустава за Републику Србију у погледу ЈПП са или без елемената концесије; израђује методолошке материјале у области ЈПП; сарађује са другим институцијама државне управе и невладиним организацијама у области ЈПП; на захтев јавног тела, односно даваоца концесије, даје препоруке о пројектима; подноси Влади годишњи извештај о реализованим пројектима; сарађује са органима Републике Србије надлежним за послове буџетске инспекције, Државном ревизорском институцијом, службом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежном за послове буџетске инспекције и другим домаћим и међународним органима, организацијама и институцијама у обављању послова из своје надлежности; објављује, на својој интернет презентацији, годишњи извештај по усвајању од стране Владе, као и друге податке и информације за које оцени да су од значаја за примену Закона; врши и друге послове у складу са Законом.

Одлуком о образовању Комисије за ЈПП појачана је њена улога у процесу одобравања предлога пројекта. Поменутом одлуком прописано је да се без сагласности Комисије за ЈПП, тј. прибављања позитивног мишљења, не може спроводити ниједан предлог пројекта ЈПП.

Када су у питању методолошки материјали, Комисија за ЈПП је средином 2013. године усвојила *Методологију за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (value for money) у ЈПП и концесијама*.<sup>16</sup> На основу ове методологије, јавни партнер може да донесе одлуку да ли да одређени пројекат реализује финансирањем из кредита или путем склапања ЈПП. У складу са наведеном методологијом, сваки предлог пројекта ЈПП мора да садржи анализу добијене вредности у односу на уложена средства. У предлогу пројекта ЈПП без елемената концесије ова анализа је саставни део пословног плана, а када се уступа концесија ова анализа је саставни део студије оправданости давања концесије.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Комисија за јавно-приватно партнерство, *Методологија за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (Value for Money) у јавно-приватном партнерству и концесијама*, доступна на: <http://bit.ly/2zSnXUv>

<sup>17</sup> На својој интернет страници Комисија за ЈПП поставила је одређен број материјала који могу бити од користи потенцијалним предлагачима, а међу њима су и публикације на енглеском језику. До сада, Комисија за ЈПП одржала је и неколико едукативних радионица за јавне partnere на тему ЈПП. У току 2018. године предвиђено је одржавање низа радионица за представнике јавног сектора и локалних самоуправа по регионалним центрима у Србији. Циљ ових обука биће унапређивање њихових капацитета за рад у области ЈПП. Поред тога, Комисија за ЈПП је у завршној фази израде новог приручника



Комисија за ЈПП је чланица Европског стручног центра за ЈПП (ЕПЕС)<sup>18</sup> од 2012. године. У сарадњи са овим центром Комисија за ЈПП је учествовала у неколико пројеката који су имали за циљ јачање капацитета институција које су надлежне за питање ЈПП. Међу њима је и пројекат *Институционално јачање ЈПП на Западном Балкану*, који је подржан од стране Инвестиционог оквира за Западни Балкан (*Western Balkan Investment Framework - WBIF*), у оквиру којег је Комисија за ЈПП добила техничку подршку за изградњу институционалног оквира и јачање капацитета за процену спремности пројеката ЈПП у Србији. Комисија за ЈПП је добила и значајну помоћ од *EBRD*-а у изради законодавног оквира за ЈПП, као и подршку *USAID*-а за израду Методологије за анализу добијене вредности у односу на уложена средства.

## 5. Осврт на јавно-приватно партнерство у Словенији

Јавно-приватно партнерство у Словенији је регулисано, поред Закона о јавно-засебном партнерству,<sup>19</sup> и другим прописима који регулишу ову област: Законом о јавним набавкама<sup>20</sup> и Законом о јавним службама<sup>21</sup> и другим подзаконским актима. Закон о јавно-засебном партнерству уређује сврху и принципе приватних инвестиција у јавне пројекте, односно јавно финансирање приватних пројеката која су у јавном интересу. Закон дефинише услове формирања и поступке спровођења јавног и приватног партнерства, посебно концесија, уговоре, услуге и финансирање ЈПП, контролу ЈПП, као и реформу јавних предузећа. Овај Закон уважава Директиве 2014/24/ЕС Европског парламента и Савета из 2014. године у вези координације јавних набавки, добара и услуга, смернице Европске Комисије из 2005. године.

Сврха Закона је да се олакша инвестирање и промовишу приватне инвестиције у изградњу и одржавање објеката и управљање ЈПП и другим пројектима од јавног интереса. Законом се промовише јавно и приватно партнерство кроз економичан начин и ефикасно спровођење финансијских и других активности, на начин и под условима који важе за јавни сервис. Наводе се и друге активности, чија реализација је у јавном интересу и односи се на рационалну употребу, управљање или експлоатацију природних ресурса,

---

намењеног свим актерима активним у ЈПП, који ће бити доступан на интернет страници Комисије за ЈПП на српском и енглеском језику.

<sup>18</sup> Вид. ЕПЕС – *European PPP Expertise Centre*, <http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/epec-european-ppp-expertise-centre.htm>

<sup>19</sup> Вид. Закон о јавно-засебном партнерству (*"Uradni list RS"*, št. 127/06), <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4323>, 20.10.2018.

<sup>20</sup> Вид. Закон о јавном нарачњу (*"Uradni list RS"*, št. 91/2015), <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2015-01-3570?sop=2015-01-3570> 21.10.2018.

<sup>21</sup> Закон о господарских јавних службама (*"Uradni list RS"*, št. 32/93, 30/98 – ZZLPP0, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO272> 21.10.2018.

изграђена јавна добра или друге ствари у јавном власништву. С друге стране, дефинишу се приватне инвестиције или други приватни и јавни ресурси који су неопходни за изградњу објеката који су делимично или у потпуности у јавном интересу, као и активности чија је реализација у јавном интересу. Дакле, да би се постигли циљеви, ЈПП спроводи се у области финансија, пројектовања, изградње, надзора, организације и управљања, одржавања и спровођења других активности из ЈПП. У делу који се односи на имплементацију Закона, наводи се да је сврха закона да обезбеди транспарентност, конкурентност, спречи дискриминацију и неправилности код закључивања и примене различитих облика ЈПП, а све у циљу заштите јавног интереса у уговорном односу.

Као и у Србији, и у Словенији, ЈПП може бити реализовано као уговорно партнерство или партнерство у форми односа капитала (институционални капитал). Уговорна партнерства партнерства могу бити у облику: *концесионих односа* - који подразумевају билатерални правни однос између државе и локалних заједница или других јавних ентитета као концедента и концесионара, којим се даваоцу концесије даје право на обављање јавне службе или друге делатности у јавном интересу, који могу укључивати изградњу објеката који су делимично или у потпуности у јавном интересу и *јавне набавке* - које подразумевају однос између купца и добављача, са циљем набавке добара, извођења радова или услуга.<sup>22</sup>

## 6. Уместо закључка

Због све веће потребе за изградњом нове јавне инфраструктуре, улагањем у добра од општег интереса као и пружањем услуга од јавног значаја у Републици Србији, било је неопходно створити правни и институционални оквир за привлачење приватних инвестиција. Дуго очекивани Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама усвојен је у новембру 2011. године. Законом је, по први пут у правни систем Републике Србије, уведен појам јавно-приватно партнерство и по први пут су државни и локални органи у могућности да своје потребе за инфраструктуром и јавним услугама реализују по овом моделу уз јасно утврђена правила поступања. Глобално посматрано, посебно у временима економске кризе, владе не могу да задовоље стално растућу потребу за јавним услугама делујући самостално, тако да се наметнула потреба да се потражи помоћ и у осталим секторима. Током периода спорог раста, приходи влада врло често нису довољни да би се задовољили сви захтеви, што захтева болне резове у буџетима да би се смањила потрошња или (не)популарно повећање пореза. Партнерство са приватним сектором може обезбедити наставак пружања или побољшање нивоа услуга, уз смањене трошкове.

---

<sup>22</sup> Као позитивни примери ЈПП у Словенији могу се истаћи изградња Стадиона Стожице који је коштао 220 милиона еура и Технолошког Парка у Љубљани.

Јавно-приватно партнерство је директна последица економске потребе државе да, уместо прибављања кредитног капитала намењеног изградњи и развоју инфраструктуре и развоју одрживог система обављања делатности од јавног интереса, успостави партнерски однос са приватним капиталом. Притом, од кључног је значаја да јавни и приватни интерес, мада партнерски постављени, и даље остају у сталној конкуренцији која се реализује у правним оквирима јавно-приватног партнерства.

*Zoran Jovanović, Ph.D., Associate Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

### ***Summary***

*As a result of an increasing demand for building new public infrastructures, investing into goods of general interests and more efficient offering of public services, a need has arisen for establishing a suitable legal and institutional framework for attracting private investments into Republic of Serbia. Therefore, new Law on public-private partnership and concessions was adopted in 2011 which introduced the term “public-private partnership” into the legal system of the Republic of Serbia allowing the Government, as well as the provincial government and local self-government units to pass decisions on initiating procedures for the realization of public-private partnerships for the purpose of financing, building, reconstructing, maintaining and managing of infrastructural and other objects of public importance, as well as offering public services, which can be made on contractual or institutional basis. The public-private partnership projects should be economically efficient and socially responsible. The value received from the invested funds should be larger than the one obtained from traditional investment models (through the state budget).*

**Key words:** *public-private partnership, concessions, offering public services, public sector, private sector.*