

Дејан Вучинић,
асистент

УДК: 334.752(497.11)
DOI: 10.46793/UPSSX.267V

КОНЦЕПТ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА СА ОСТВРТОМ НА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*

Резиме

Јавно-приватно партнерство је модел пословања који се у развијеним земљама користи у различитим модалитетима већ дуги низ година. Истини за вољу, док се у појединим примерима показао као врло практичан и дао добре резултате код реализације већих пројеката, у другим је показао мање успешности и испољио одређене недостатке, до те мере да је у неким државама, условно речено, „избачен“ као модел пружања јавних услуга или извођења великих инфраструктурних пројеката и замењен другачијим моделом.

Циљ овог рада јесте да прикаже јавно-приватно партнерство као концепт у широкој примени, са својим најзначајнијим карактеристикама и да се подвуку главне предности али и ризици које носи. Могућност различитих злоупотреба због неодговарајуће контроле новчаних токова или неисплативи скупи пројекти као резултат лоших почетних анализа су само неки од њих.

Такође, у раду ће бити дат осврт на јавно-приватно партнерство у Републици Србији, примере јавно-приватног партнерства, као и преглед најзначајније регулативе у овој области.

Кључне речи: *јавно-приватно партнерство, јавни интерес, карактеристике, подела ризика, предности и ризици, јавно-приватно партнерство у Србији*

1. Увод

Државе су одавно препознале важност ефикасног, одрживог и економски исплативог пословања па су зато принципи економичности и ефикасности, који иначе представљају императив пословања савременог доба, главни принципи пословања како приватног сектора тако у знатној мери и јавног сектора. Јавно-

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

приватно партнерство представља такву врсту кооперације јавног и приватног сектора, путем које се у краћем временском периоду обезбеђује потребна средства за инвестиционе пројекте, ефикасно извођење радова, обезбеђује потребна логистика за пружање одређених услуга и др. а све то уз значајно мање финансијско учешће државе или локалне самоуправе. Почетно финансијско улагање при започињању јавних пројеката често представља главну препреку, па се изградња путева, болница, школа, постројења за прерађивање воде или комуналног отпада успешно може реализовати управом сарадњом јавног и приватног сектора кроз правно регулисан однос јавно-приватног партнерства. Пракса нам говори да су области у којима је могуће успешно применити овакав начин пословања бројне, па тако примере јавно-приватног партнерства можемо видети у области саобраћаја, екологије, у енергетском сектору, комуналним делатностима и области управљања отпадом, у области грађевинарства, области културе и образовања и др.

Иако институт јавно-приватног партнерства треба да омогући боље и квалитетније пружање јавних услуга, задовољење потреба грађана или локалне заједнице, а у крајњој линији и задовољење неког јавног интереса, област јавно-приватног партнерства представља и простор погодан за различите врсте злоупотреба. Наведено се најбоље може уочити на примеру земаља у транзицији, где предузећа повезана са појединцима из власти често бивају употребљена као средство за богаћење уског круга лица, или средство за остваривање неких других интереса, а све у крајњој црти на штету општег јавног интереса. Наведено није само проблем земаља у транзицији, где се јавно-приватна партнерства често помињу у контексту продужене неадекватне и упитно спроведене приватизације друштвене имовине, већ и знатно развијенијих земаља, о чему примерице ради сведочи искуство Новог Зеланда где се по једној службеној државној анализи из 2009. године дошло до закључка да постоји врло мали број података о користи ЈПП-а и да је боље наћи друге начине финансирања државних пројеката.¹

Данас постоји велики број примера успешне реализације различитих пројеката кроз кооперацију јавног и приватног сектора, али исто тако и незанемарљив број пројеката који се из одређених разлога могу сврстати у неуспешне. Зато не чуди неусаглашен став у којој мери овакав облик заједничких активности може да унапреди пружање одређених јавних услуга. Неспорно је да се уз одговарајући механизам надзора и поштовање начела јавности, пројекти који се реализују кроз јавно-приватна партнерства могу донети више бенефити и не морају бити претња јавном интересу. Зато ће један од циљева у овом раду бити свеобухватно сагледавање позитивних и

¹ Видети детаљније: Brian, R., *Promised electric trains derailed by misguided enthusiasm*, The New Zealand Herald, 1 June 2009, доступно на: <https://www.nzherald.co.nz/nz/ibrian-rudmani-promised-electric-trains-derailed-by-misguided-enthusiasm/DMTW4OJDP75YENNECCPAUN7BBM/>, приступ: 25.04.2022.

негативних страна јавно-приватног партнерства, у циљу давалац предлога за могућа побољшања, односно, како у јавном интересу што боље искористити потенцијал који јавно-приватно партнерство има, а у интересу како државе, грађана али и приватних субјеката – привредних друштава који у овом партнерству учествују са позицијом профитне организације, тј. својим легитимним економским интересима.

2. Појам и карактеристике јавно-приватног партнерства

Најчешће се јавно-приватно партнерство одређује као кооперација јавног и приватног сектора у различитим областима (пружање услуга финансирања, планирање, наплата јавних послова, производња, инфраструктурни пројекти и др.).

Сам термин (назив) „јавно-приватно партнерство“ који је у употреби потиче из енглеског језика (енг. *Public-Private Partnership*), али није општеприхваћен. Наиме, Аустралија користи термин приватно финансирани пројекти (енг. *Privately-Financed Projects - PFP*), у Канади се користи скраћеница ПЗ, Јужна Кореја користи израз приватно учешће у инфраструктури (енг. *Private Participation on Infrastructure - PPI*), док Јапан, Британија и Малезија користе израз иницијатива за приватно финансирање (енг. *Private Finance Initiative - PFI*).²

Слична је ситуација и са дефинисањем јавно-приватног партнерства. Могу се наћи различите су дефиниције ове кооперације јавног и приватног сектора у зависности од тога да ли се ради о научним разматрањима, позитивном законодавству држава или пак актима репрезентативних међународних организација.

Тако, дефиниција Организације за економску сарадњу и развој (*OECD*) јавно-приватна партнерства одређује као „дугорочни уговорни аранжмани између владе и приватног партнера на основу којих приватни партнер пружа и финансира јавне услуге употребом капитала, делећи повезане ризике“³ Потом, Међународни монетарни фонд (ММФ) описује ЈПП као уговорне односе који подразумевају да приватни партнер обезбеди инфраструктуру и услуге, што је

² Шовран, С., *Развој регулаторних оквира јавно-приватног партнерства, јпп и концесија у Србији од 1990. године*, докторска дисертација, Универзитет Сингидунум, Београд, 2017. стр. 7.

³ *OECD*, „Начела јавног управљања јавно-приватним партнерствима“ (*Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships*), 2012. (Принципи *OECD*-а за јавно управљање јавно-приватним партнерствима пружају конкретне смернице креаторима политике о томе како да осигурају да јавно-приватна партнерства (ЈПП) представљају вредност за новац за јавни сектор) Доступно на: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm>, приступ: 25.04.2022.

убичајено чинила јавна управа.⁴ Светска банка дефинише ЈПП као пројекте који се односе на пружање услуга и инвестирање, што је углавном припадало јавном сектору, али у односу на ММФ главна разлика је у томе што они наводе да је приватни сектор тај који има значајну улогу у преузимању већег дела ризика, а јавни сектор обезбеђује услуге и преузима део ризика.⁵

На пољу теорије осврнућемо се на неколико аутора са значајним бројем радова на тему јавно-приватног партнерства. Наиме, Бовис сматра да је кључна карактеристика – одлика Јавно-приватног партнерства трансфер ризика са јавног на приватног партнера, па је следствено томе ризик уједно и главна карактеристика јавно-приватног партнерства.⁶ Он овом приликом говори о различитим врстама ризика: ризик повећања трошкова пројекта, ризик кашњења, ризик промене каматних стопа, ризик потражње, ризик резидуалне вредности, а такође и унутрашњи политички ризици, екстерни политички ризици (који су на пример, рат, санкције, политичка нестабилност и др.)

Од домаћих аутора поменућемо Цветковића и Здравковића који осврћу се на разматрања других аутора и тврдњу да се концепт ЈПП заснива на укључивању, односно учешћу приватних компанија у финансирању и управљању пројектима који имају за циљ обезбеђење остваривања одређеног јавног интереса, па тако у многим земљама пројекти Јавно-приватног партнерства имају заправо за циљ превазилажење недостатка капацитета јавног сектора да обезбеди задовољавајуће функционисање јавне инфраструктуре у најширем смислу те речи, било да се ради о недостацима капитала, или људских ресурса специјализованих за развој и управљање јавном инфраструктуром.⁷ Сходно наведеном, сарадњу у оквиру ЈПП-а треба посматрати увек из више перспективе и са аспекта циља који се тиме остварује.

2.1. Јавно-приватно партнерство као уговорни однос

Поље уговорног односа између два субјекта права код јавно-приватног партнерства подразумева анализу кроз призму главних карактеристика уговорног односа уопште, а то су: аутономија воље, равноправност страна, начело савесности и поштења, забрана злоупотребе права, начело једнаке вредности давања, забрана проузроковања штете и дужност испуњења обавеза.

⁴ Шовран, С., *нав. дисертација*, стр. 7.

⁵ Доступно на: <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships>, приступ 25.04.2022.

⁶ Bovis, C. H., *Highlight of the EU Procurement, Reforms: The New Directive on Concessions*. 9 Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev., no. 1/2014.

⁷ Више у: Цветковић, П., Здравковић, У., *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, бр. 150/2012., доступно на: <http://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z63/10z63.pdf>

На овом месту посебно ћемо се осврнути на аутономију воље и равноправност страна јер су они истовремено и начела предвиђена у Закону о јавно-приватним партнерствима и концесијама⁸

Говорећи о јавно-приватном партнерству као уговорном односу на првом месту поставља се питање аутономије воља. Начело аутономије воље обухвата слободу уговорних страна да у складу са посебним законом који регулише област јавно-приватног партнерства, законом којим се уређују облигациони односи и другим прописима и добрим пословним обичајима, међусобна права и обавезе уреде по својој вољи.⁹ Стране у облигационим односима су слободне, у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја, да своје односе уреде по својој вољи.¹⁰ Начело равноправности уговорних страна подразумева да се узајамни односи субјеката у јавном уговору заснивају на њиховој једнакости и равноправности њихових воља.

Да ли је могуће слободно уредити односе између субјеката јавно-приватног партнерства је питање на који многи аутори не дају потврдан одговор. Наиме, по једном становишту аутономија воље уговорних страна се може посматрати само условно и релативно, више као прокламовано начело, а у пракси, најалост, чешће као свој антипод, па се отуда јавног и приватног субјекта генерално заснива на аксиому паритета, равноправности и партнерства, а у реализацији значајног броја ових пројеката, однос уговорних страна, уместо синергије и равноправности, обележавају тензија, неравноправност и асиметрија.¹¹

Такође, имајући у виду структуру јавно-приватног партнерства, односно чињеницу да у овом односу може учествовати више субјеката са различитим позицијама, поставља се питање финансијера пројеката и њиховом утицају (вољи) на остале субјекте, као и садржину уговора.

Крајњи исход пројеката често зависи од институција које обезбеђују финансијска средства, па се неслагања на релацији са јавним или приватним партнером може завршити обуставом финансирања, које пак може одложити реализацију пројекта док се не пронађе други адекватан извор финансирања, или у крајњем случају потпуном обуставом пројекта.

⁸ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016

⁹ Рапајић, М., *Основно о начелима јавно-приватних партнерстава на основу закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, књ. 11, Крагујевац, 2020, стр. 218.

¹⁰ Чл. 10 Закона о облигационим односима, Сл. лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, Сл. лист СРЈ, бр. 31/93, Сл. лист СЦГ, бр. 1/2003 - Уставна повеља и Сл. гласник РС, бр. 18/2020.

¹¹ Газивода, Ј., *Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2015, стр. 29.

Финансирање пројекта јавно-приватног партнерства свакако има важну улогу, али све док се понашање страна креће у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја можемо рећи да постоји аутономија воља и слобода уговарања. Треба такође имати у виду да су све стране овог односа осим јавног партнера обично вођене интересима профита, те да је свакој страни у интересу да се уз одређену меру компромиса остваре њихови легитимни економски интереси, што у случају условљавања и бескомпромисног наметања сопствених захтева може резултирати гашењем пројекта. На другој страни, јавном партнеру је битан општи интерес који се огледа примерице кроз реализацију изградње каквог објекта за који иначе не поседује потребне капацитете и логистику, обезбеђивању пружања одређених услуга или задовољења потреба становништва или привреде на други начин.

2.2. Јавно-приватно партнерство као управно-правни однос

Суштина анализе односа јавно-приватног партнерства као управно-правног односа огледа се у томе што је једна од уговорних страна јавни партнер, па зато овај однос бива регулисан и нормама управног права.

Како јавни партнер није у свим земљама подједнако дефинисан, осврнућемо се на Директиву¹² ЕУ о концесијама која у контексту јавног партнера наводи "јавне наручиоце" и "наручиоце". Јавни наручиоци су тела државне, регионалне или локалне власти, јавноправна тела или удружења која је основало једно или више таквих тела власти или једно или више таквих јавноправних тела, а која нису тела власти, тела или удружења која обављају једну од делатности побројаних у прилозима Директив и додељују концесију с циљем обављања једне од тих делатности. Јавноправна тела се дефинишу као тела која су успостављена посебно у сврху задовољавања потреба у општем интересу, а нису индустријске или комерцијалне природе; имају правну способност; већим делом финансирају их тела државне, регионалне или локалне власти или друга јавноправна тела; или су подложна управљачком надзору од стране тих тела или тела власти; или имају управни или надзорни одбор, а више од половине чланова тих одбора именовала је држава, регионална или локална тела или друга јавноправна тела. Истом директивом наведено је да су наручиоци они субјекти који обављају такође једну од делатности побројаних у прилогу Директиве и додељују концесију за обављање једне од тих делатности и који су једно од следећег: тела државне, регионалне или локалне власти, јавноправна тела или удружења која је основало једно или неколико таквих тела власти или једно или неколико

¹² Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_2014.094.01.0001.01.ENG, приступ 21.01.2022.

таквих јавноправних тела; јавна предузећа; субјекти који нису наведени у тачкама 1. и 2. али који делују на основу посебних или искључивих права, којима је одобрено извршавање једне од делатности наведених у прилогу Директиве.

Други значајан појам у смислу управно-правне природе уговора о јавно-приватном партнерству јесте управни уговор. Без упуштање у дубљу анализу дефиниције овог уговора, осврнућемо се на Закон о општем управном поступку¹³ Републике Србије, којим је управни уговор одређен као двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари, а садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.

Поједини аутори наглашавају да обзиром да је главна различитост управних уговора од осталих, јавни интерес, који управни уговор стреми да задовољи, па отуда и особеност управних уговора у погледу правне неједнакости страна било да је она јача или слабија, односно видљива или прикривена. Према томе начелна једнакост се огледа само у фази слободног изјављивања воља, приликом закључења уговора.¹⁴ Дакле, то је „управноправни однос уговорно заснован“.

На питање да ли се уговор о јавно-приватном партнерству има сматрати управним уговором, постоји и став да уколико уговор о јавно-приватном партнерству релевантним прописом није оквалификован као управни уговор не може бити подложен правилима управног права, а како је исти дефинисан и схваћен зависи од националног законодавства.¹⁵

Имајући горе наведено у виду, посебно да је једна од уговорних страна јавни партнер, циљ уговора је повезан са општим интересом¹⁶, а садржина је регулисана законом (у највећем броју случајева), можемо закључити да уговор о јавно-приватном партнерству има одлике управног уговора. Међутим, имајући у виду све изнето и у претходном одељку, најисправније би било извести закључак да уговор о јавно-приватном партнерству садржи карактеристике како облигационо-правног односа тако и управно-правног односа, премда, у зависности од циља и сврхе конкретног јавно-приватног аранжмана можемо говорити да ли преовлађују једни или други елементи.

¹³ Чл. 22 Закона о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење

¹⁴ Шире: Томић, З., *Коментар Закона о општем управном поступку*, друго, преправљено и знатно допуњено издање. Београд, 2019, стр. 250 и даље.

¹⁵ Војновић, А. Ј., *Концепт јавно-приватног партнерства са посебним освртом на нормативни аспект у праву Европске уније и државама чланицама*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2020, стр. 62.

¹⁶ Дивљак, Љ. Д., *Заштита јавних интереса и јавно-приватно партнерство*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2017, стр. 1363–1378.

2.3. Ризик

У основи концепта јавно-приватног партнерства јесте подела ризика између партнера. Ово је истовремено и једна од главних карактеристика овог односа. Реализација пројеката од многобројних фактора, који у већој или мањој мери могу угрозити остварење заједничког циља.

На основу многобројних примера сарадње јавног и приватног сектора кроз јавно-приватне аранжмане у различитим државама, можемо направити обухват најчешћих ризика:¹⁷

Технички ризик, тј. пропусти који могу настати од стране инжењера и дизајнера пројекта;

ризик изградње који се односи на погрешне технике коришћене у изградњи; оперативни ризик, за случај када су оперативни трошкови и трошкови одржавања виши од пројектованих; приходни ризик - ризик од неочекиваног пада прихода који настају услед пада цене или тражње услуге, (нпр. пад промета на аутопуту); финансијски ризик, произилази из неусклађености ризика прихода и финансијски трошкова; *Force majeure* ризик - ризик од настанка ратних и несрећних околности, као и деловања више силе; регулаторни ризик - ризик од промене политике јавног сектора и законодавног оквира за подршку имплементацији ЈПП пројекта; еколошки ризик, од могућих неповољних еколошких утицаја и ризик неуспеха пројекта - ризик од неуспеха у процесу имплементације јпп пројекта који настаје када два или више ризика делују истовремено.

Највећа могућност за наступање фактора ризика је у фази имплементације, док је у осталим фазама знатно мања. Јавни партнер може након истека уговореног временског периода постати власник пројекта. Оно што надзор над реализацијом пројекта јавно-приватног партнерства треба нарочито да обухвати јесте¹⁸: финансијски ризик – ситуација када се трошкови финансирања пројекта повећају, па приватни партнер услед нових околности није у стању да испоштује временски оквир радова или на крају услед нових неповољних околности дође до раскида уговора; ризик спонзорства, постоји у ситуацији када јавни сектор потписује уговор са новом компанијом која нема финансијски историјат. У том случају могу се тражити додатне гаранције. На крају, ризик кашњења или ризик доцње који настаје када страна у уговору није у могућности да извршава договорене обавезе. Ризик доцње није везан само за једну страну већ се односи на немогућност испуњења обавеза било које од страна уговорница.

Ризик међу странама у партнерству, према самој концепцији подељен је, а обично ризик који је предвидив бива пренет на приватног партнера, а сви остали на јавног (повећање цена, пореза и сл.)

¹⁷ Средојевић, С., *Јавно-приватно партнерство*, Београд, 2010.

¹⁸ *Исто*, стр. 40.

3. Јавно-приватно партнерство у Србији

У Републици Србији Јавно-приватно партнерство предмет је непосредног и посредног регулисања више закона. Првенствено, институт јавно-приватног партнерства предмет је регулисања Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама али у једном делу и Законом о јавним набавкама¹⁹. Посредно, јавно-приватно партнерство предмет је регулисања других системских закона.

Прописи који се непосредно односе на јавно-приватна партнерства садрже правила опште примене за све типове ЈПП, без обзира на модалитет или област (енергетика, инфраструктура, школе, болнице или сл.). Зато, Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, и делимично Закон о јавним набавкама, заједно чине системски оквир за уређење института јавно-приватног партнерства.

Сам предмет закона прилично је широко одређен: „овим законом уређују се: услови и начин израде, предлагања и одобравања пројеката јавно-приватног партнерства; одређују субјекти надлежни, односно овлашћени за предлагање и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства; права и обавезе јавних и приватних партнера; облик и садржина уговора о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије (у даљем тексту: јавни уговор) и правна заштита у поступцима доделе јавних уговора; услови и начин давања концесије, предмет концесије, субјекти надлежни, односно овлашћени за поступак давања концесије, престанак концесије; заштита права учесника у поступцима доделе јавних уговора; оснивање, положај и надлежност Комисије за јавно приватно партнерство, као и друга питања од значаја за јавно-приватно партнерство, са или без елемената концесије, односно за концесију.²⁰

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама садржи норме које се односе на:

- појам (дефиницију) јавно-приватног партнерства;
- начела јавно-приватног партнерства и концесија;
- облике јавно-приватног партнерства;
- концесију;
- јавног партнера;
- приватног партнера;
- поступак и начин доделе јавних уговора;
- јавни уговор и његова садржина;
- престанак јавно-приватног партнерства и последице престанка;
- надзор;

¹⁹ Закон о јавним набавкама, Сл. гласник РС, бр. 91/2019.

²⁰ Чл. 1 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016

- права и обавезе у поступку реализације јавног уговора;
- заштиту права.

Поред поменутог Закона о јавним набавкама, који овом приликом нећемо посебно обрађивати, за јавно-приватно партнерство од значаја су и други, од којих ћемо на овом месту набројати само неке. Ти закони су:

Закон о страним улагањима²¹; Закон о јавној својини²²; Закон о комуналним делатностима²³; Закон о енергетици²⁴.

4. Разлози за и против јавно-приватног партнерства

Искуства земаља у реализацији значајних пројеката кроз јавно-приватна партнерства су, можемо рећи, богата и различита. Анализирајући земље региона, па и шире, Европе и такорећи, модерног развијеног света, можемо наћи на бројне успешне примере, примери сарадње који су и допринели да се овај институт данас широко примењује. Међутим, постоје и мање успешни примери, које можемо обрађивати као посебан предмет анализе, анализе узрока и ризика који су томе допринели.

На овом месту сумарно ћемо приказати разлоге који иду у прилог кооперацији јавног и приватног сектора, односно поједине предности модела јавно-приватног партнерства.²⁵

- предност је бржа изградња инфраструктуре;
- основни принцип је оптимизација сношења ризика у циљу обезбеђења стварања највеће вредности, али и квалитетније услуге;
- приватни сектор мора омогућити стварање додатних прихода (од трећих лица) чиме се смањују субвенције јавног сектора; увођење конкуренције у јавни сектор која утиче да се за уложена средства добије најбоља вредност.

Од главних недостатака које прате јавно-приватно партнерство (ризика) на овом месту поменућемо следеће: неадекватна подела ризика која може имати за последицу повећање накнаде крајњем кориснику; проблем измене уговора у складу са потребама јавног сектора додатна је слабост; недостатак конкуренције при избору, фиктивна конкуренција, фаворизовање партнера; недостатак транспарентности који отвара простор за повећање трошкова пројеката; изузеци од примене Закона о јавно-приватном партнерству, који

²¹ Сл. гласник РС, бр. 89/2015 и 95/2018

²² Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018 и 153/2020

²³ Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018

²⁴ Сл. гласник РС, бр. 145/2014, 95/2018 - др. закон и 40/2021

²⁵ Шире: Палачковић, Д., *Јавно-приватно партнерство (појам, карактеристике, разлози pro et contra)*, Право и привреда, бр. 4-6/2016, стр. 473-485.

остављају простор за злоупотребе, тј. директне погодбе, корупцију и повлађивање интересима великих компанија.

У условима недостатка државних средстава, треба имати у виду да јавно-приватно партнерство није једини начин да се остваре пројекти од јавног интереса, а оправдања са позивом на ефекат јавно-приватног партнерства - добијања новог квалитета без улагања новца пореских обвезника занемарују да се често ради само о одложеном плаћању, па на основу свега горе изнетог, разлози за и против говоре да јавно-приватно партнерство не треба *a priori* ни прихватати ни одбацивати, већ одлука треба да буде донета на основу озбиљних анализа и промишљања о свим могућим ефектима.²⁶

5. Закључна разматрања

Ко што је у раду већ поменуто, јавно-приватно партнерство треба посматрати увек из више перспективе и са аспекта циља који се кроз ову сарадњу има остварити.

Адекватним ангажманом приватног сектора може се помоћи боља реализација појединих делатности, па следствено томе и цена обављања одређених услуга може бити повољнија по крајње кориснике (потрошаче). Учешће привредних друштава у појединим областима може значити и примену нових технологија, еколошки прихватљивијих. Овај концепт може бити средство реализације бројних циљева, попут побољшања управљачке ефикасности, смањења субвенција, обезбеђивање потребног капитала и др.

Са друге стране, као најчешћа критика пројектима јавно-приватног партнерства јесте да се обим пројекта често повећава, а узрочник томе јесте интерес приватног сектора. Често пута усмеравање и руковођење пројектом није под апсолутном контролом „јавног партнера“, транспарентност је такође недовољна што у крајњем случају може довести до повећања трошкова.

По својој природи јавно-приватно партнерство не може у потпуности заменити традиционалне изворе финансирања као и управљања инфраструктуром, али мора му се признати значајно место у спровођењу капиталних инфраструктурних пројеката, управо због предности које нуди. Постоји читав спектар услуга које је могуће реализовати путем јавно-приватног партнерства.

²⁶ Исто, стр. 480.

*Dejan Vučinić, LL.M.,
Assistant*

THE CONCEPT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP WITH REVIEW OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Public-private partnership is a business model that has been used in various modalities in developed countries for many years. To tell the truth, while in some examples it proved to be very practical and gave good results in the implementation of larger projects, in others it showed less success and manifested certain shortcomings, to the extent that in some countries it was, conditionally speaking, "thrown out" as a model of providing public services or carrying out large infrastructural projects and replaced by a different model.

The aim of this work is to show public-private partnership as a concept in wide application, with its most significant characteristics and to underline the main advantages but also the risks it carries. The possibility of various abuses due to inadequate control of cash flows or unprofitable expensive projects as a result of bad initial analysis are just some of them.

Also, the paper will give an overview of public-private partnership in the Republic of Serbia, examples of public-private partnership, as well as an overview of the most important regulations in this area.

Key words: *public-private partnership, public interest, characteristics, risk sharing, advantages and risks, public-private partnership in Serbia.*

6. Литература

- Brian, R., *Promised electric trains derailed by misguided enthusiasm*, The New Zealand Herald. 1 June 2009. <https://www.nzherald.co.nz/nz/ibrian-rudmani-promised-electric-trains-derailed-by-misguided-enthusiasm/DMTW4OJDP75YENNECCPAUN7BBM/>
- Bovis, C. H., *Highlight of the EU Procurement, Reforms: The New Directive on Concessions*, 9 Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev. no. 1/2014.
- Војновић, А. Ј., *Концепт јавно-приватног партнерства са посебним освртом на нормативни аспект у праву Европске уније и државама чланицама*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитета у Београду, 2020.

- Газивода, Ј., *Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитета у Београду, 2015.
- Дивљак, Љ. Д., *Заштита јавних интереса и јавно-приватно партнерство*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2017.
- Палачковић, Д., *Јавно-приватно партнерство (појам, карактеристике, разлози pro et contra)*, Право и привреда, бр. 4-6/2016.
- Рапајић, М., *Основно о начелима јавно-приватних партнерстава на основу закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, књ. 11, Крагујевац, 2020.
- Средојевић, С., *Јавно-приватно партнерство*, Београд, 2010.
- Томић, З., *Коментар Закона о општем управном поступку*, друго, преправљено и знатно допуњено издање, Београд, 2019.
- Цветковић, П., Здравковић, У., *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, 150/2012.
- Шовран, С., *Развој регулаторних оквира јавно-приватног партнерства, jпп и концесија у Србији од 1990. године*, докторска дисертација, Универзитет Сингидунум, Београд, 2017.
- <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships>

- OECD, „Начела јавног управљања јавно-приватним партнерствима” (Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships), 2012. (Принципи OECD-а за јавно управљање јавно-приватним партнерствима пружају конкретне смернице креаторима политике о томе како да осигурају да јавно-приватна партнерства (ЈПП) представљају вредност за новац за јавни сектор) <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm>
- Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0001.01.ENG
- Закон о јавним набавкама, Сл. гласник РС, бр. 91/2019.
- Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.
- Закон о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.
- Закон о облигационим односима, Сл. лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, Сл. лист СРЈ, бр. 31/93, Сл. лист СЦГ, бр. 1/2003 - Уставна повеља и Сл. гласник РС, бр. 18/2020.