

AKTUELNI LEGISLATIVNI TRETMAN JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA I KONCESIJA U SRBIJI

Jelena Matijašević Obradović¹

Maja Kovačević²

Sažetak: *Dugi niz godina, na prostoru Srbije, u oblasti javno-privatnog partnerstva bio je izražen nedostatak adekvatnog i podsticajnog pravnog okvira. Prvi zakonski tekst u ovoj oblasti usvojen je 2011. godine. Predmet analize ovog rada jeste sadržina i značenje aktuelnog legislativnog tretmana javno-privatnog partnerstva i koncesija u Srbiji. Rad je metodološki zasnovan na teorijskoj analizi relevantnih savremenih stavova u teoriji, te normativnoj analizi primarnog legislativnog izvora – Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Imajući u vidu kompleksnost i višedimenzionalnost projekata javno-privatnog partnerstva, svakako se u daljem razvoju saradnje javnog i privatnog sektora očekuje i kontinuirani razvoj i unapređenje legislativnog tretmana svih relevantnih pitanja iz ove oblasti.*

Ključne reči: *javno-privatno partnerstvo / koncesije / legislativni tretman / Republika Srbija*

UVOD

Ulaganja u oblasti javno-privatnih partnerstava i koncesija regulisana su posebnim *lex specialis* zakonskim tekstom – Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (u daljem tekstu: ZJPPK – „Sl. glasnik RS”, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016).

1 Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe Novi Sad, Geri Karolja br. 1, e-mail: jela_sup@yahoo.com

2 Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment Novi Sad, Cvečarska br. 1, e-mail: majaskovacevic@gmail.com.

Prema odredbi člana 7. stava 1. ZJPPK, javno-privatno partnerstvo (u daljem tekstu: JPP) jeste dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno. Odredbama pak člana 10. stava 1. ZJPPK određen je pojam koncesije, te se ista određuje kao ugovorno ili institucionalno JPP sa elementima koncesije u kome je javnim ugovorom uređeno komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, odnosno dobra u svojini javnog tela ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koje javni partner ustupa privatnom partneru, na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, pri čemu privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korišćenje predmeta koncesije.

Kako Cvetković i Zdravković (2012) navode, JPP izaziva veliku pažnju naučne i stručne javnosti, jer se, posmatrano i formalno i suštinski, „bitno razlikuje od klasičnog koncepta saradnje između ovih sektora“ (str. 148). Imajući za cilj podizanje kvaliteta ustanovljavanja, realizacije, zaštite i razvoja javnog interesa, ulaganja u oblasti JPP pravno su regulisana posebnim zakonskim tekstom u Srbiji, te predstavljaju legislativno optimalan okvir uređenja saradnje javnog i privatnog sektora, čije se pak specifične osobenosti umnogome razlikuju (Cvetković, 2014, str. 106).

Prema Grubišiću, Musabegoviću i Kamenković (2015), svaki od učesnika u projektu JPP ima svoje planove i ciljeve koje želi da ostvari. Naime, „učesnici iz privatnog sektora za ulazak u partnerstvo sa javnim sektorom imaju zahteve poput dobijanja razumnog profita, srazmernog uvećanja profitnog potencijala usled visoke izloženosti riziku, jasne pravne i regulatorne strukture, političke podrške i stabilnosti, dok, očekivanja javnog sektora obuhvataju finansiranje projekta u cilju unapređenja njegove realizacije, ubrzanje sprovođenja projekta, unapređenje nivoa usluga, unapređenje pokrivenosti usluga, koristi koje proizilaze iz efikasnosti projekta, kao i olakšanje izvođenja projekata u situacijama kada se koriste spoljna ili donatorska sredstva“ (str. 482).

Osnovne karakteristike JPP, prema Vasiljevu (2014), u osnovi se sastoje u dugoročnoj ugovornoj saradnji između javnog i privatnog sektora, preraspodeli poslovnog rizika i sveobuhvatnoj odgovornosti na strani privatnog sektora (str. 80), dok prema odredbama Evropske komisije obuhvataju sledeće elemente: „1) JPP podrazumeva dugotrajan odnos između partnera, način finansiranja koji se u najvećem broju slučajeva oslanja na privatna sredstva, ali uz učešće javnih sredstava; 2) javni partner je onaj partner koji definiše ciljeve gradnje ili pružanja usluga sa aspekta

javnog interesa, kao i postavljanja standarda gradnje, održavanja i kvaliteta usluga; 3) rizik se prenosi na privatnog partnera, inače bi ga snosio javni sektor, ali sama raspodela rizika zavisi od slučaja do slučaja i definiše se ugovorom; 4) javni partner plaća naknadu za korišćenje privatnom partneru i preuzima obavezu da će se izgrađenim objektom koristiti za ugovorenu namenu; 5) izgrađeni objekat se nakon isteka ugovora vraća u vlasništvo javnom sektoru“ (Vasiljev, 2014, str. 81).

Koncesija, kao poseban oblik JPP predstavlja pravo korišćenja prirodnog bogatstva, dobara u opštoj upotrebi ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa i koncesija po sistemu *build-operate-transfer* – tzv. BOT sistem, obuhvatajući i sve aktivnosti u pogledu izgradnje ili rekonstrukcije i finansiranja kompletnog objekta, uređaja ili postrojenja, njegovom korišćenju i predaji (Knežević, 2010, str. 91).

Imajući u vidu rečeno, u nastavku će, nakon teorijske analize relevantnih pojmovnih određenja i stavova, biti analiziran legislativni tretman JPP i koncesija u Srbiji, kroz analizu ključnih odredbi ZJPPK, a primenom prvenstveno normativnog metodološkog pristupa.

PREGLED RELEVANTNIH STAVOVA U TEORIJI

Legislativni tretman JPP u Srbiji, valorizovan kroz usvajanje i primenu posebnog zakonskog teksta, čije su odredbe u potpunosti posvećene predmetnoj materiji, uspostavljen je tek 2011. godine, donošenjem prve novele ZJPPK. Međutim, neophodno je imati u vidu da je koncept primene JPP u razvijenim zemljama implementiran i razvijan već više od dvadeset godina, te da je za to vreme fenomenološka raznovrsnost, odnosno raznovrsnost formi ovog vida saradnje javnog i privatnog sektora, dosegla zavidne razmere. Samim tim, vremenom je postalo nemoguće odrediti uniformnu definiciju koja bi precizno obuhvatila sva karakteristična obeležja JPP, te bila prilagođena svakom konkretnom slučaju primene projekta ovog vida poslovanja.

Određujući pojam JPP, Stanković i Vignjević Đorđević (2013) ističu da se „prema definiciji Međunarodnog monetarnog fonda, zapravo radi o ugovornim odnosima u okviru kojih privatni sektor preuzima obezbeđivanje infrastrukture i usluga, koje je tradicionalno obezbeđivala javna uprava“ (str. 290). Autori dalje ističu da „Svetska banka precizira da se projekti JPP odnose na investiranje i pružanje usluga, koje tradicionalno pruža javni sektor, pri čemu privatni sektor preuzima veliki deo rizika, a javni sektor zadržava važnu ulogu u obezbeđivanju usluga ili preuzimanju značajnih rizika projekta. Prema definiciji Evropske komisije, JPP predstavlja prenos sprovođenja i finansiranja investicionih projekata s javnog sektora na privatni sektor“ (str. 291).

OECD (2008, 2010) definiše JPP kao aranžman između vlade i jednog ili više privatnih partnera (koji mogu uključivati operatore i finansijere), prema kome privatni partner isporučuje servisnu uslugu na način da su vladini ciljevi servisne usluge u skladu sa profitnim ciljevima privatnog partnera, a usklađenost interesa obe strane zavisi od transfera rizika privatnom partner (str. 18).

Prema Vasiljevu (2014), „JPP podrazumevaju infrastrukturne usluge koje su tradicionalno bile isporučivane od strane vlasti“ (str. 78), pa pojedini autori, prilikom analize primene koncepta JPP, stepena učešća privatnog kapitala u realizaciji pojedinih projekata, navode da se JPP „najčešće koristi prilikom finansiranja kapitalnih projekata od javnog značaja poput auto-puteva i putnih objekata – tunela, mostova, zatim železničkih pruga, luka, aerodroma, gasovoda, društvene infrastrukture, komunalne infrastrukture. Projektni aranžmani nastali po osnovu ulaganja javnog i privatnog kapitala variraju od isključivog učešća privatnog kapitala, uz odobrenje i garancije Vlade, do ulaganja u kome su privatni partneri finansijska potpora državi u sponzorisanju projekata“ (Grubišić i sar., 2015, str. 481).

JPP se pak, prema mišljenju Gupta & Biswas (2010), „odnosi na dugotrajno, ugovorno partnerstvo između agencija javnog i privatnog sektora, koje je usmereno na finansiranje, projektovanje, implementaciju i upravljanje infrastrukturnim dobrima i uslugama u zemlji“ (str. 45).

Analizirajući različitosti brojnih pojmovnih određenja JPP, Vasiljev (2015) zaključuje da zajednički imenitelj koncepta JPP zapravo predstavlja „kooperativno delovanje javnog i privatnog sektora u proizvodnji javnih proizvoda ili pružanju javnih usluga“ (str. 14). Ističući značaj primene koncepta JPP, Drljača Kanazir (2015) navodi da je ovakav pristup saradnji javnog i privatnog sektora zapravo „proaktivan pristup upravljanja u javnom sektoru i implementacija svih metoda upravljanja u javnom sektoru koje su inače tipične za privatni sektor“ (str. 116). Milosavljević (2012) pak u prilog primeni JPP navodi sledeće ključne argumente: „(1) slobodan kapital privatnog sektora može da nadomesti smanjene budžetske mogućnosti vlasti (ekonomska kriza, budžetski deficiti); (2) pošto je motivisan profitom, privatni sektor je sposoban da ekonomičnije i uspešnije od javnog sektora gradi infrastrukturne objekte i pruža javne usluge; i (3) privatnom sektoru su potrebni podsticaji kako bi se pružio novi impuls ekonomskom rastu i, u isto vreme, taj sektor učinio odgovornijim prema društvu“ (str. 37). Nadovezujući se na brojne pozitivne efekte primene JPP, Cvetković (2012) naglašava da ovaj vid saradnje privatnog i javnog sektora faktički obezbeđuje viši nivo ostvarivanja javnog dobra, u smislu da „privatni sektor doprinosi smanjenju troškova ostvarivanja javnog interesa putem primene znanja i umenja, te finansijske podrške i tržišne logike“ (str. 11). Cvetković dalje navodi i činjenicu da

upliv privatnog sektora u ostvarivanje javnog interesa „stimuliše i sticanje novih znanja i kreiranje novih upravljačkih i ekspertskih struktura, sačinjenih od novih aktera koji ranije nisu učestvovali u javnim poslovima“ (str. 11).

Polazeći od činjenice da saradnja javnog i privatnog sektora obiluje različitosti u pojavnim oblicima, usmerenih prevashodno ka ekonomičnijoj i efikasnijoj proizvodnji i pružanju javnih usluga i dobara, Vasiljev (2014) navodi da „JPP mogu biti kategorizovana u zavisnosti od stepena učešća i rizika javnog i privatnog sektora u partnerstvu, te obuhvataju sledeće oblike: 1. servisni ugovori (engl. *service contracts*); 2. menadžerski ugovori (engl. *management contracts*); 3. iznajmljivanje / lizing (engl. *leases*); 4. BOT modeli (engl. *build-operate-transfer*) i varijante; 5. koncesije (engl. *concessions*)“ (str. 81–82).

Polazeći od strukture aktuelne legislative u Srbiji (ZJPPK), a u domenu JPP, koja pored odredbi o JPP, sadrži i vrlo detaljne odredbe o koncesijama, neophodno je učiniti detaljniju napomenu o pojmu i osnovnim karakteristikama koncesija, kao specifičnoj formi JPP.

Naime, Knežević (2010) ističe da se koncesije u uporednopravnoj teoriji definišu kao „pravni odnos između države, koncedenta i pravnog ili fizičkog lica, koncesionara, u kome država ustupa pravnom ili fizičkom licu pravo korišćenja prirodnog bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi ili vršenje javne službe uz određenu naknadu“ (str. 92). Prema Vasiljevu (2015), „koncesija predstavlja ugovorni odnos između javne vlasti i privatne kompanije. Koncedent (davalac koncesije – javna vlast) daje koncesionaru (primalac koncesije – privatna kompanija) pravo da u dužem vremenskom periodu, obično 20–30 godina, vrši neku javnu uslugu ili koristi određeno prirodno bogatstvo, ili obavlja drugu delatnost od opšteg interesa. Zauzvrat, koncesionar plaća koncedentu koncesionu naknadu. Koncesionar snosi potpunu odgovornost za funkcionisanje predmeta koncesije, uključujući upravljanje, održavanje, menadžment, investicije u popravke i obnovu postrojenja i eventualno proširenje predmeta koncesije“ (str. 33). Ističući pojedine pozitivne efekte koncesija (npr. oslobađanje budžetskih sredstava usled angažovanja privatnog sektora u izgradnji infrastrukture, i dr.), Knežević (2010) zaključuje da su pozitivni efekti koncesija svakako priliv kapitala, zapošljavanje radnika i transfer novih tehnologija (str. 98).

Analizirajući relevantna pitanja u vezi sa saradnjom javnog i privatnog sektora u okviru JPP, kao pravnog koncepta, veoma kompleksnog vida saradnje, te koncepta koji svojom formom i sadržinom uspostavlja balans između javnog i privatnog interesa u svakom konkretnom projektu, Cvetković i Zdravković (2012) ističu da faktor od posebne važnosti predstavlja upravo regulativa koja uređuje koncept JPP (str. 150).

METODOLOGIJA I IZVORI ISTRAŽIVANJA

Predmet analize u radu jeste sadržina i značenje aktuelnog legislativnog tretmana JPP i koncesija u Srbiji. Rad je metodološki zasnovan na teorijskoj analizi relevantnih savremenih stavova u teoriji, te normativnoj analizi primarnog legislativnog izvora u domenu JPP u Republici Srbiji – Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, usvojenog 2011. godine, a noveliranog 2016. godine (sa poslednjom novelom br. 104/2016).

LEGISLATIVNI TRETMAN JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA I KONCESIJA U SRBIJI

Odredbama ZJPPK uređuju se: uslovi i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata JPP; određuju subjekti nadležni, odnosno ovlašćeni za predlaganje i realizaciju projekata JPP; prava i obaveze javnih i privatnih partnera; oblik i sadržina ugovora o JPP sa ili bez elemenata koncesije i pravna zaštita u postupcima dodele javnih ugovora; uslovi i način davanja koncesije, predmet koncesije, subjekti nadležni, odnosno ovlašćeni za postupak davanja koncesije, prestanak koncesije; zaštita prava učesnika u postupcima dodele javnih ugovora; osnivanje, položaj i nadležnost Komisije za JPP, kao i druga pitanja od značaja za JPP, sa ili bez elemenata koncesije, odnosno za koncesiju.

Iz definicije (član 7. stav 1.) ZJPPK, date u uvodnom delu rada, izvode se bitni elementi JPP: 1) predmet JPP, koji ne može biti isključivo komercijalno korišćenje dobra u opštoj upotrebi ili drugog dobra niti isključiva isporuka dobara; 2) oblik JPP koje može biti institucionalno JPP ili ugovorno JPP, ili kao koncesija koja predstavlja poseban oblik JPP; 3) obavezu privatnog partnera da od javnog partnera preuzme izgradnju, odnosno rekonstrukcije javne infrastrukture, odnosno objekta od javnog značaja, kao i održavanje javne infrastrukture, odnosno obavljanje usluga od javnog značaja, sa jednom ili više obaveza kao što su: finansiranje, upravljanje i održavanje, u cilju pružanja usluga od javnog značaja krajnjim korisnicima iz okvira nadležnosti javnog partnera, ili u cilju obezbeđivanja neophodnih preduslova javnom partneru za pružanje usluga od javnog značaja iz okvira njegovih nadležnosti, ili pružanje usluga od javnog značaja iz okvira nadležnosti javnog partnera krajnjim korisnicima; 4) delimično ili potpuno finansiranje projekta JPP od strane privatnog partnera; 5) mogućnost javnog partnera da privatnom partneru za preuzete obaveze izvrši prenošenje određenih stvarnih prava ili da mu dodeli koncesiju ili da mu za preuzete obaveze vrši plaćanje u novcu ili da mu dozvoli naplatu naknade krajnjim korisnicima za pružene usluge, ako je tako predviđeno predlogom projekta JPP / koncesionim aktom; 6) preuzimanje odgovornosti sva-

kog partnera za rizik kojim može na bolji način da upravlja, odnosno na koji može da utiče, ili se rizici dele u izbalansiranom odnosu, sve u cilju optimalnog upravljanja rizikom tokom trajanja projekta JPP, uz korišćenje upravljačkih, tehničkih, finansijskih i inovativnih sposobnosti privatnog partnera, kao i unapređenjem razmene veština i znanja između javnog i privatnog partnera, a naročito preuzimanje rizika tražnje ili rizika raspoloživosti objekta, usluge, infrastrukture i sl.; 7) mogućnost javnog partnera da privatnom partneru dozvoli da obavlja komercijalnu delatnost ili izgradi druge objekte u okviru realizacije projekta JPP, samo u slučaju da na drugi način nije moguće obezbediti potreban nivo isplativosti realizacije projekta JPP i povraćaj uložених sredstava.

Uređivanje uslova, načina i postupka zaključivanja javnih ugovora zasniva se na sledećim načelima: zaštite javnog interesa, efikasnosti, transparentnosti, jednakog i pravičnog tretmana, slobodne tržišne utakmice, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana (čl. 5. stav 1. ZJPPK).

ZJPPK predviđa dva oblika JPP: ugovorno i institucionalno.

Ugovori o JPP se zbog specifičnog spoja javnopravnih i privatnopravnih obeležja, u teoriji i praksi označavaju kao *sui generis* ugovori, odnosno kao osobeni, te strukturno originalni ugovori (opažajno različiti u odnosu na klasične ugovorne koncepte), upravo zbog obuhvatanja dve, na prvi pogled, formalnopravno nespojive konotacije.

Međusobna prava i obaveze u realizaciji projekta JPP, sa ili bez elemenata koncesije, ugovorne strane uređuju javnim ugovorom (čl. 8. stav 1.). Javni ugovor sadrži sve odredbe, uslove i druge klauzule koje javni partner smatra korisnim za ispunjavanje zadatka privatnog partnera i za odnos privatnog partnera sa drugim učesnicima koji igraju značajnu ulogu u realizaciji JPP, sa ili bez elemenata koncesije. Prilikom određivanja odredaba i uslova javnog ugovora, javni partner uređuje dvadeset osam zakonom taksativno određenih pitanja (čl. 46 ZJPPK). ZJPPK potom, u članovima 47–52, uređuje sva relevantna pitanja u domenu javnog ugovora – sa Glasnost na javni ugovor, potpisivanje javnog ugovora, finansiranje javnih ugovora, postupak i granice izmena javnog ugovora, dodeljivanje dodatnih radova koncesionaru, kao i stabilizacionu klauzulu, u slučaju promene propisa nakon zaključenja javnog ugovora koji pogoršavaju položaj privatnog ili javnog partnera.

Za razliku od ugovornog, institucionalno JPP, sa ili bez elemenata koncesije, zasniva se na odnosu javnog i privatnog partnera kao članova zajedničkog privrednog društva koje je nosilac realizacije projekta JPP, pri čemu se taj odnos može zasnivati na osnivačkim ulozima u novoosnovanom privrednom društvu ili na sticanju vla-

sničkog udela, odnosno dokapitalizaciji postojećeg privrednog društva (čl. 9. stav 1. ZJPPK).

U domenu koncesija, ZJPPK članom 10, st. 2–4 određuje posebne oblike koncesija, te deli koncesije na koncesije za javne radove i koncesije za javne usluge. U smislu odredaba zakona, koncesija za javne radove je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci kojim se vrši nabavka radova u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke, osim činjenice da se naknada za javne radove sastoji ili od samog prava na komercijalno korišćenje izvedenih radova ili od tog prava zajedno sa plaćanjem. Koncesija za javne usluge je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci usluga u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke, ako se naknada za pružene usluge sastoji ili od samog prava na komercijalno korišćenje, odnosno pružanje usluga ili od tog prava zajedno sa plaćanjem.

Članom 11. ZJPPK određeno je da se koncesija može dati radi komercijalnog korišćenja prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, odnosno dobra u svojini javnog tela ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, a naročito: 1) za istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa; 2) za pojedine delatnosti unutar zaštićenih područja prirode, kao i za korišćenje drugih zaštićenih prirodnih bogatstava; 3) u oblasti energetike; 4) za luke; 5) za javne puteve; 6) za javni prevoz; 7) za aerodrome; 8) u oblasti sporta i obrazovanja; 9) na kulturnim dobrima; 10) za komunalne delatnosti; 11) u oblasti železnica; 12) za komercijalno korišćenje žičara; 13) u oblasti zdravstva; 14) u oblasti turizma; 15) i drugim oblastima.

Članovima 12 i 13, ZJPPK uređuje pitanja relevantna za status javnog partnera, te u tom smislu, javno telo ima pravo da samostalno pokrene postupak realizacije projekta JPP sa elementima koncesije za korišćenje prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, odnosno dobra u svojini javnog tela ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa iz svoje nadležnosti. Davalac koncesije može biti: 1) Vlada, u ime Republike Srbije kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti Republike Srbije; 2) Vlada autonomne pokrajine, u ime autonomne pokrajine kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti autonomne pokrajine; 3) skupština jedinice lokalne samouprave, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti jedinice lokalne samouprave; 4) javno preduzeće i 5) pravno lice ovlašćeno posebnim propisima za davanje koncesije.

Članovima 14–18, ZJPPK uređuje pitanja relevantna za status privatnog partnera, te u tom smislu, odredba člana 14. stava 1. opredeljuje da učesnik u postupku dodele javnog ugovora može biti svako domaće ili strano fizičko, odnosno pravno lice.

ZJPPK odredbama u trećem poglavlju uređuje postupak i način dodele javnih ugovora. Naime, članom 20. stavovima 1. i 2. uređeno je da postupak izbora privatnog partnera jeste ili postupak javne nabavke ili postupak davanja koncesije. Javni ugovor zaključuje se kao ugovor o JPP ili kao ugovor o koncesiji. ZJPPK pritom vrlo detaljno uređuje relevantna pitanja postupka i načina dodele javnih ugovora, praveći razliku između pokretanja postupka za realizaciju projekta JPP bez elemenata koncesije i pokretanja postupka za realizaciju projekta JPP sa elementima koncesije.

U zasebnom, petom poglavlju, ZJPPK uređuje pitanja u vezi sa prestankom JPP i posledicama prestanka. Naime, članom 53. stavom 1. uređeno je da JPP, sa ili bez elemenata koncesije, prestaje: 1) ispunjenjem zakonskih uslova; 2) raskidom javnog ugovora zbog javnog interesa; 3) sporazumnim raskidom javnog ugovora; 4) jednostranim raskidom javnog ugovora; 5) pravnosnažnošću sudske odluke kojom se javni ugovor oglašava ništavim ili poništava. JPP sa ili bez elemenata koncesije prestaje ispunjenjem zakonskih uslova: 1) istekom roka na koji je zaključen javni ugovor; 2) smrću privatnog partnera, odnosno likvidacijom ili stečajem privatnog partnera. Članovima 54 i 55 ZJPPK, uređena su pitanja prevremenog raskida javnog ugovora zbog propusta privatnog partnera, te prevremenog raskida javnog ugovora zbog propusta javnog partnera.

U pogledu prestanka javnog ugovora, članovima 56 i 57 ZJPPK predviđeno je da javni ugovor prestaje istekom roka predviđenog javnim ugovorom kao i u drugim slučajevima propisanim zakonom ili javnim ugovorom. Javni ugovor može prestati otkupom predmeta javnog ugovora, a izuzetno, ako to nalaže javni interes, otkup predmeta javnog ugovora može se vršiti pod uslovima i na način utvrđen propisima o eksproprijaciji, u kom slučaju privatni partner ima pravo na isplatu pune naknade prema tržišnoj vrednosti. Javni partner može privatnom partneru oduzeti prava ustanovljena javnim ugovorom ako privatni partner ne izvršava ugovorom preuzete obaveze, iz razloga javne bezbednosti, kao i u slučaju da se obavljanjem koncesione delatnosti ugrožava životna sredina i zdravlje ljudi, a mere predviđene posebnim propisima nisu dovoljne da se to spreči, na način i pod uslovima utvrđenim javnim ugovorom. Po prestanku javnog ugovora, objekti, uređaji, postrojenja i druga sredstva iz okvira predmeta JPP/koncesije postaju svojina Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, javnog preduzeća ili pravnog lica ovlašćenog posebnim zakonom kojim se uređuje davanje koncesije, osim ako drugačije nije predviđeno direktnim ugovorom.

U pogledu nadzora nad realizacijom javnih ugovora, članom 61. stavom 1. ZJPPK uređeno je da Vlada Republike Srbije posebnim aktom uređuje nadzor nad rea-

lizacijom javnih ugovora. Članom 63. stavom 1. i članom 64. stavom 1. ZJPPK, uređena je obaveza javnog partnera da kontinuirano prati rad privatnog partnera i izvršavanje njegovih obaveza iz javnog ugovora, kao i izvršavanje svih plaćanja u skladu sa javnim ugovorom, te da blagovremeno i u pisanom obliku obavestava ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija, o svim uočenim nepravilnostima i preduzetim merama, a najkasnije u roku od 30 dana od dana uočene nepravilnosti, odnosno preduzete mere.

Stručnu pomoć pri realizaciji projekata JPP i koncesija vrši Komisija za JPP, koju obrazuje Vlada na predlog predsednika Vlade, ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja, ministarstva nadležnog za poslove finansija; ministarstva nadležnog za poslove infrastrukture, ministarstva nadležnog za poslove rudarstva, ministarstva nadležnog za poslove komunalnih delatnosti, ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, autonomne pokrajine i grada Beograda (član 65. stav 1.). Nadležnost Komisije, u smislu člana 68. ZJPPK opredeljena je na sledeći način: 1) pomaže u pripremi predloga za JPP kako bi se olakšao razvoj JPP i javnih ugovora; 2) informiše i konsultuje o pitanjima JPP sa ili bez elemenata koncesije; 3) daje mišljenje u postupku odobravanja predloga JPP projekta bez elemenata koncesije i u postupku predlaganja koncesionog akta nadležnim organima za odobravanje; 4) identifikuje i olakšava realizaciju najboljih stranih iskustava za R. Srbiju u pogledu JPP sa ili bez elemenata koncesije; 5) izrađuje metodološke materijale u oblasti JPP; 6) sarađuje sa drugim institucijama državne uprave i nevladinim organizacijama u oblasti JPP; 7) na zahtev javnog tela, odnosno davaoca koncesije daje preporuke o projektima; 8) podnosi Vladi godišnji izveštaj o realizovanim projektima u skladu sa ovim zakonom u R. Srbiji; 9) sarađuje sa organima R. Srbije nadležnim za poslove budžetske inspekcije, Državnom revizorskom institucijom, službom autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove budžetske inspekcije i drugim domaćim i međunarodnim organima, organizacijama i institucijama u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti; 10) objavljuje, na svojoj internet prezentaciji, godišnji izveštaj iz tačke 8) po usvajanju od strane Vlade, kao i druge značajne podatke i informacije; 11) vrši i druge poslove.

Konačno, u poglavlju koje se odnosi na prava i obaveze u postupku realizacije javnog ugovora, članom 74. stavovima 1. i 4. ZJPPK, uređeno je da se javni ugovori evidentiraju u Registru javnih ugovora koji vodi ministarstvo nadležno za poslove finansija kao jedinstvenu elektronsku bazu podataka na portalu javnih nabavki. Registar je javan.

ZAKLJUČAK

Razvoj koncepta JPP, prilike koje su se na ovaj način opredelile za mnoge zemlje, naročito one u razvoju (posebno ako se uzmu u obzir veoma pogodne mogućnosti investiranja u infrastrukturu), te potencijali uspešne saradnje javnog i privatnog sektora u budućnosti, usloveli su brojna teorijska razmatranja svih relevantnih pitanja u oblasti JPP, naročito pitanja efekata, mogućnosti primene, te značaja JPP u pojedinačnim nacionalnim okvirima različitih zemalja. Ne mali broj autora ističe potrebu za zajedničkim poduhvatima javnog i privatnog sektora, kako sa ekonomskog aspekta tako i socijalnog, te političkog.

Dugi niz godina, na prostoru Republike Srbije, u oblasti JPP bio je izražen nedostatak adekvatnog i podsticajnog pravnog okvira. Celovit legislativni tretman JPP i koncesija u Srbiji, ustanovljen je od 2011. godine, usvajanjem posebnog zakonskog teksta, u potpunosti posvećenog svim relevantnim pitanjima iz ove oblasti. U odnosu na nedorečenost pozitivne legistative iz prethodnog perioda, usvajanje novom zakonskog teksta o JPP i koncesijama, označio je novi i unapređeni pristup legislativnog tretmana u ovoj oblasti, čija je razrada i implementacija kontinuirano tekla, što je rezultiralo i dvostrukim noveliranjem zakonskog teksta u 2016. godini. Imajući u vidu kompleksnost i višedimenzionalnost projekata JPP, svakako se u daljem razvoju saradnje javnog i privatnog sektora, valorizovanog kroz modalitete JPP (naročito koncesija), očekuje i kontinuirani razvoj i unapređenje legislativnog tretmana svih relevantnih pitanja iz ove oblasti.

CURRENT LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND CONCESSIONS IN SERBIA

Jelena Matijasevic Obradovic

Maja Kovacevic

Abstract: *When it comes to public-private partnerships in the Republic of Serbia, there has been an evident lack of adequate and supportive legal framework for many years. The first law in this area was adopted in 2011. This paper analyzes the content and significance of the current legislative framework for public-private partnerships and concessions in Serbia. The paper is methodologically based on the theoretical analysis of relevant contemporary perspectives in theory and the normative analysis of the primary legislative source - the Law on*

Public-Private Partnership and Concessions. Given the complexity and multi-dimensionality of public-private partnership projects, it is certain that the future development of cooperation between the public and the private sector primarily requires continuous work on the development and improvement of the legislative framework covering all relevant issues in this area.

Keywords: public-private partnership, concessions, legislative treatment, The Republic of Serbia.

LITERATURA:

1. Cvetković, P. (2012). Regulatorni okvir javno-privatnog partnerstva: pregleđ novih rešenja. *Polis*, 1 (2), 10–17.
2. Cvetković, P. i Zdravković, U. (2012). Javno-privatno partnerstvo u pravnom sistemu Republike Srbije – polazna razmatranja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 50 (63), 147–168.
3. Cvetković, P. (2014). Ugovorni režim javno-privatnog partnerstva: *sui generis* karakter kao posledica holističkog pristupa. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 52 (66), 105–120.
4. Drljača Kanazir, S. (2015). JPP kao moderan koncept obezbeđivanja javnih dobara i usluga i njegova primena u Srbiji. *Bankarstvo*, 44 (3), 112–139.
5. Grubišić, Z., Musabegović, I. i Kamenković, S. (2015). Uporedni prikaz implementacije koncepta javnog-privatnog partnerstva u odabranim zemljama Centralne i Jugoistočne Evrope. *Sinteza 2015 – Međunarodna naučna konferencija iz oblasti informacionih tehnologija i savremenog poslovanja* (481–485), Beograd, Univerzitet Singidunum.
6. Gupta, O. & Biswas, N. (2010). Public Private Partnership: Indian Economy. *SCMS Journal of Indian Management*, 7 (1), 44–53.
7. Knežević, M. (2010). Značaj koncesija za strana ulaganja u Republici Srbiji. *Ekonomski horizonti*, 12 (1), 89–102.
8. Milosavljević, B. (2012). Izazovi i dileme u vezi sa javno-privatnim partnerstvom. *Polis*, 1 (2), 37–43.
9. OECD (2008). *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris, France, OECD Publishing.
10. OECD (2010). *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*, Paris, France, OECD Publishing.
11. Stanković, B. i Vignjević Đorđević, N. (2013). Javno-privatno partnerstvo i koncesije kao posebni oblici stranih ulaganja u Srbiji. *Časopis za ekonomiju i tržišne komunikacije*, 3 (2), 285–298.

12. Vasiljev V. (2014). Osnovne karakteristike javno-privatnih partnerstava. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu*, 8 (11), 77–94.
13. Vasiljev, V. (2015). *Javno-privatna partnerstva u Evropskoj uniji i Srbiji – razvoj modela, tržišta i zakonskog okvira*. Doktorska disertacija, Beograd, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
14. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, *Službeni glasnik RS*, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016.