



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Prof. dr Predrag Cvetković
Dr Slađana Sredojević

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

**PRIRUČNIK ZA SPROVOĐENJE
NA NIVOU LOKALNE SAMOUPRAVE**



JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO
PRIRUČNIK ZA SPROVOĐENJE NA NIVOU
LOKALNE SAMOUPRAVE

**Prof. dr Predrag Cvetković
Dr Slađana Sredojević**

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

**PRIRUČNIK ZA SPROVOĐENJE NA NIVOU
LOKALNE SAMOUPRAVE**

Beograd, 2013.

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO
PRIRUČNIK ZA SPROVOĐENJE NA NIVOU
LOKALNE SAMOUPRAVE

Autori

Prof. dr Predrag Cvetković
Dr Slađana Sredojević

Izdavač

Stalna konferencija gradova i opština
– Savez gradova i opština Srbije
Makedonska 22, 11000 Beograd

Za izdavača

Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO

Priprema za štampu

Atelje, Beograd
www.atelje.rs

Štampa

Dosije studio d.o.o, Beograd
www.dosije.rs

Tiraž: 1.000 primeraka

ISBN 978-86-88459-07-5



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Izradu i objavljivanje ovog priručnika podržao je projekat „Institucionalna podrška SKGO“, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija ne predstavlja stavove Švajcarske agencije za razvoj i saradnju.

UVODNA REČ AUTORA

Izrada Priručnika za sprovođenje javno-privatnog partnerstva (JPP) na nivou lokalne samouprave rezultat je namere da se na stručan i praktičan način obradi pravni i ekonomski institut javno-privatnog partnerstva, aktuelan i značajan prvenstveno za tela i organe Republike Srbije kao potencijalne učesnike koncepta JPP na nacionalnom nivou i nivou lokalne samouprave. Zbog čega je pozicija lokalne samouprave izabrana kao prizma sagledavanja oblasti JPP? Odgovor na to pitanje leži u dve pretpostavke: prvoj, da će lokalne samouprave, kao tela koja poseduju informacije o lokalnim potrebama, preduslovima i mogućnostima ostvarenja projekata JPP ispoljiti najveći interes za korišćenje koncepta JPP u realnom životu; drugoj, da lokalne samouprave, polazeći od prethodne pretpostavke o sopstvenom ključnom interesu za uspeh koncepta JPP, ne raspolažu prethodnim znanjima i iskustvima zato što je JPP novi koncept za Srbiju, koji iziskuje novi pristup u praksi i obuci za njegovu primenu. Pokušaj autora Priručnika jeste da se, umesto teoretskog pregleda instituta koji čine koncept JPP, primeni praktičan pristup koji polazi od stvarnih i konkretnih potreba i mogućnosti lokalne samouprave kao učesnika JPP.

Cilj dokumenta nije reinterpetacija i pregled odredbi odgovarajućih zakona, naprotiv: strogo se preporučuje korišćenje Priručnika uz obavezno pridržavanje i primenu zakona koji regulišu ne samo oblast JPP uopšte, nego i zakona i drugih bitnih akata (strategija razvoja i sl.) koji regulišu domen konkretnog predloga projekta JPP. Takođe, valja naglasiti da su u strukturisanju sadržaja i poglavlja Priručnika poštovani struktura i duh odgovarajućih domaćih zakona. Pri tome, nije bilo jednostavno izbeći ponavljanje određenih kategorija (definicija, vrsta JPP, postupaka, sadržine javnog ugovora i sl.). Ovakvu vrstu ponavljanja autori smatraju efikasnom (omogućava čitaocu da pročita poglavlje koje mu je u tom trenutku potrebno, sa svim definicijama, ne morajući da se poziva na definicije ili procese opisane u nekoj drugoj glavi) i važnom u procesu usvajanja novih veština i znanja (što JPP i njegova primena na nivou lokalne samouprave zasigurno jeste u trenutku nastajanja Priručnika). Posledično, Priručnik nije malog obima jer se radi o materiji čiji je cilj razmatranje relativno novog fenomena u našim društvenim i privrednim procesima. Stav autora je da je stoga, pored praktičnih uputstava, neophodno detaljno objasniti ovakvu temu i – uvažavajući odgovornosti predstavnika lokalne samouprave – objasniti sve institute i procese, kao i samu logiku procesa (uključujući načela zakona).

Pri izradi Priručnika razmatrana su, konsultovana i uključena najbolja rešenja iz prakse zemalja koje imaju iskustva sa JPP. Autori naročitu zahvalnost izražavaju kolegama iz Evropskog centra za JPP pri EIB, koji su znanje i praksu o JPP sabrane u tom centru stavili autorima na raspolaganje. Takođe, autori zahvaljuju i predstavnicima lokalne samouprave za njihove pojedinačne komentare i sugestije, ali i zajednički nastup putem profesionalne podrške i konstruktivnog delovanja preko svog udruženja – Stalne konferencije gradova i opština. Autori su tokom izrade Priručnika u svakom trenutku imali veliku podršku kolega u SKGO, čiji je doprinos u pripremi Priručnika, kao i ukazivanju na praktična očekivanja lokalnih samouprava od Priručnika, bio veoma značajan.

Autori naglašavaju da teze i koncepti u Priručniku nisu konačni sudovi i tumačenja, naprosto stoga što je JPP proces a ne stanje. Sve kritike, sugestije i zapažanja dobro su došli, a autori ih sa uvažavanjem očekuju i raduju se ukoliko Priručnik pobudi interesovanje za dodatnu obradu zahtevne teme JPP. Takvom očekivanom interesovanju autori se unapred raduju, uvereni da će ono doprineti razumevanju suštinske karakteristike JPP: odnosu saradnje a ne konkurencije javnog i privatnog sektora, što u ishodištu koristi svim učesnicima JPP i doprinosi jačanju poslovne etike, na korist društva u celini.

Beograd, novembar 2012. godine

Autori

UVODNI TEKST

Zbog sve veće potrebe za izgradnjom nove javne infrastrukture, ulaganjem u dobra od opšteg interesa i pružanjem usluga javnog značaja u Republici Srbiji, bilo je neophodno stvoriti pravni i institucionalni okvir za privlačenje privatnih investicija.

Dugo očekivani Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama usvojen je u novembru 2011. godine.

Suština uvođenja privatnog sektora u tradicionalne javne dužnosti jeste smanjenje fiskalnog pritiska na lokalni budžet, ubrzanje infrastrukturnih ulaganja, poboljšanje usluga i sniženje njihovih cena.

Zakonom je prvi put u pravni sistem Republike Srbije uveden pojam javno-privatno partnerstvo i prvi put će državni i lokalni organi biti u mogućnosti da potrebe za infrastrukturom i javnim uslugama ostvaruju prema ovom modelu, uz jasno utvrđena pravila postupanja.

Ovaj priručnik još jedan je u nizu koraka i pokušaja da materija JPP bude približena njegovim korisnicima, posebno u javnom sektoru, uz predočavanje potencijala ovakvog načina ostvarivanja projekata pružanja usluga javnog značaja, izgradnje infrastrukture, kao i izgradnje objekata javnog značaja.

Posebna korist ogleda se u tome što Priručnik iscrpno govori o složenosti ovog načina ostvarivanja projekata, prednostima i manama, kao i rizicima i posledicama finansiranja tih aktivnosti putem JPP.

U momentu kada u Srbiji ne postoji iskustvo ostvarivanja ovakvih projekata, izuzetno je značajan dodatni napor u stručnoj javnosti u izradi ovakvih dokumenata koji će doprineti lakšem i bržem sprovođenju zakona donetih zarad sveukupnog ekonomskog i društvenog razvoja.

Pored aktivnosti stručne javnosti, Komisija za JPP će do kraja 2012. godine korisnicima Zakona o JPP i koncesijama omogućiti uvid u Metodologiju vrednosti za uloženi novac, modele DBFO (eng. *Design-Build-Finance-Operate*) ugovora i direktnog finansijskog ugovora, a biće doneta i uredba koja će urediti nadzor nad sprovođenjem javnih ugovora, kao i pravilnik o registraciji javnih ugovora.

Imajući u vidu značaj ovog zakona za lokalnu samoupravu, Priručnik će svakako približiti ovu materiju svima koji će se baviti primenom JPP na lokalnom nivou. Radi

što boljih rezultata neophodno je ostvariti viši nivo koordinacije, saradnje i razmene informacija između SKGO i Komisije za JPP, posebno kada se jedinice lokalne samouprave približe ostvarenju konkretnih projekata.

Nenad Ilić
zamenik predsednika
Komisije za javno-privatno partnerstvo

SADRŽAJ

GLAVA I

OPŠTE PRETPOSTAVKE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA (JPP)	13
1. EKONOMSKI I PRAVNI OKVIRI	13
2. SUBJEKTI I TIPOVI JPP PREMA KRITERIJUMU OBLIKA	17
3. TIPOVI JPP PREMA KRITERIJUMU PRAVA I ODGOVORNOSTI PRIVATNOG PARTNERA	21
3.1. Uvod.....	21
3.2. Ugovor o uslugama	23
3.3. Ugovor o upravljanju	25
3.4. Ugovor o zakupu	28
3.5. Koncesije	30
3.6. BOT (<i>eng. Build, Operate, Transfer</i>) i slični koncepti.....	33
3.7. Zajednički poduhvat (<i>eng. joint venture</i>)	36
3.8. Izbor opcije za JPP	38

GLAVA II

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE	41
1. NEPOSREDNI ZAKONSKI OKVIR ZA JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO I KONCESIJE	41
1.1. JPP kao predmet nacionalnog prava Republike Srbije.....	41
1.2. Zakon o JPP i koncesijama	42
1.3. Javno-privatna partnerstva i Zakon o javnim nabavkama	54
2. DRUGI ZAKONI I PROPISI ZNAČAJNI ZA PROJEKTE JPP	55
2.1. JPP i Zakon o stranim ulaganjima	55
2.2. JPP i Zakon o javnoj svojini.....	57
2.3. JPP i Zakon o komunalnim delatnostima.....	59
2.4. JPP i Zakon o energetici.....	61
2.5. JPP u svetlu međunarodnopravnih obaveza Republike Srbije: CEFTA i EU	62

GLAVA III

PODELA RIZIKA KOD PROJEKATA JPP	65
1. PRAVNA KONTROLA RIZIKA KOD PROJEKATA JPP	65
1.1. Opšte napomene o rizicima	65
1.2. Preraspodela rizika: uloga finansijera	67
1.3. Preraspodela pojedinih tipova rizika	69
2. UTICAJ ODGOVARAJUĆE PODELE RIZIKA NA RAČUNOVODSTVENI TRETMAN JPP	83
2.1. Način plaćanja kod projekata JPP	83
2.2. Osnovni uslovi za vanbilansno knjiženje projekata JPP	84

GLAVA IV

VAŽNI ELEMENTI U POSTUPKU IZBORA PRIVATNOG PARTNERA	87
1. PREDUSLOVI FINANSIRANJA PROJEKATA JPP I NEOPHODNOST PRIMENE EKONOMSKIH KRITERIJUMA	87
1.1. Tehnička izvodljivost i kvalitet predloga projekta	87
1.2. Ekonomski i finansijski uslovi finansiranja	88
1.3. Makroekonomski, pravni i politički uslovi (uslovi okruženja)	89
2. NAČELA UREĐIVANJA USLOVA, NAČINA I POSTUPKA ZAKLJUČIVANJA JAVNIH UGOVORA	90
2.1. Sadržina osnovnih načela	90
2.2. Posebna načela za sprovođenje postupka davanja koncesija	101
3. KRITERIJUMI DODELE JAVNIH UGOVORA	101

GLAVA V**MAPA PUTA - OD IDEJE DO REALIZACIJE**

PROJEKTA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	103
1. PROCENA OPRAVDANOSTI PRIMENE MODELA JPP	105
1.1. Korak - Definisane prioriteta projekta	105
1.2. Korak - Procena opravdanosti primene modela JPP	105
2. PRIPREMA I ODOBRAVANJE PREDLOGA PROJEKTA	108
2.1. Korak - Detaljne pripreme	108
2.2. Korak - Predlaganje projekata JPP <i>bez elementa koncesije</i> i dobijanje saglasnosti	113
2.3. Korak - Predlaganje projekata JPP <i>sa elementima koncesije</i> i dobijanje saglasnosti	114
3. POSTUPAK DODELE JAVNOG UGOVORA ILI TENDER	117
3.1. Korak - Izbor privatnog partnera u postupku dodele javnog ugovora o JPP <i>bez elemenata koncesije</i>	117

3.2. Korak - Izbor privatnog partnera u postupku dodele javnog ugovora o JPP <i>sa elementima koncesije</i>	127
3.3. Korak - Zaključivanje javnog ugovora o JPP	132
4. SPROVOĐENJE PROJEKTA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	137
4.1. Korak - Upravljanje ugovorom.....	137
4.2. Korak - Naknadna ocena	142
5. HRONOLOŠKI PREGLED AKATA ZA REALIZACIJU PROJEKATA JPP	144
5.1. PRVI DEO – Postupak za realizaciju projekta JPP <i>bez elemenata koncesije</i> (i prilozi uz pregled postupka)	144
5.2. DRUGI DEO - Postupak za realizaciju projekta JPP <i>sa elementima koncesije</i> (i prilozi uz pregled postupka)	153
GLAVA VI	
PRIMERI IZ PRAKSE.....	159
1. STUDIJA SLUČAJA DOBRE PRAKSE U SPROVOĐENJU JPP U OBLASTI INFRASTRUKTURE: JPP PROJEKAT U SEKTORU VODOSNABDEVANJA	159
1.1. Osobnosti pravnog regulisanja JPP u iskorišćavanju vodnog bogatstva.....	159
1.2. Karakteristike projekata JPP u oblasti vodosnabdevanja.....	160
1.3. Javno-privatno partnerstvo iz oblasti vodosnabdevanja i pitanje monopola ..	165
2. STUDIJA SLUČAJA MANJE USPEŠNOG SPROVOĐENJA PROJEKTA JPP: PROJEKAT AUTOPUTA M1-M15 U MAĐARSKOJ	166
Registar skraćenica.....	169
O autorima	171

GLAVA I

OPŠTE PRETPOSTAVKE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA (JPP)

1. EKONOMSKI I PRAVNI OKVIRI

Javno-privatno partnerstvo (eng. *Public-private partnership*; dalje JPP) okvir je zajedničke akcije javnog sektora (oličenog u državi i različitim njenim entitetima) i privatnog kapitala radi obezbeđenja funkcionisanja delatnosti od opšteg interesa i efikasnog i ekonomski održivog razvoja infrastrukture. Strukturisanje pravnog i ekonomskog okvira JPP uzima u obzir sledeće ključne karakteristike JPP kao društvenog i ekonomskog fenomena.

Javno-privatno partnerstvo izraslo je na napetosti i kontroverzi temeljnih karakteristika javnog i privatnog sektora. Prvi je svojom strukturom i načinom funkcionisanja usmeren ka zaštiti, ostvarivanju i razvijanju opšteg (javnog) interesa. Drugi je utemeljen na privatnoj inicijativi usmerenoj ka ostvarivanju dobiti. Ova razlika ključna je teškoća u konstruisanju pravnog i ekonomskog okvira JPP. Njeno prevazilaženje moguće je postepenim i detaljnim usklađivanjem javnog i privatnog interesa. Pri tome je osnovni cilj i javnopravnih i privatnopravnih učesnika da „moralni hazard“ koji preuzimaju bude smanjen (ako ne i eliminisan) na najmanju moguću meru. „Moralni hazard“ javnopravnih subjekata ogleđa se u poverenju da će akter iz privatnog sektora težiti ostvarivanju i javnog, a ne isključivo privatnopravnog interesa. Privatnopravni subjekt, pak, deluje u uverenju da će biti tretiran ravnopravno u partnerstvu usmerenom ka ostvarivanju javnog interesa (pri čemu će njegov privatni interes biti uvažavan u meri u kojoj služi ostvarivanju, takvog, javnopravnog interesa). Step en usklađenosti ovih dvaju interesa mera je za kvalifikovanje pravnog i ekonomskog okvira JPP kao odgovarajućeg.

Javno-privatno partnerstvo direktna je posledica ekonomske potrebe države da, umesto pribavljanja kreditnog kapitala namenjenog izgradnji i razvoju infrastrukture i razvoju održivog sistema obavljanja delatnosti od javnog interesa, uspostave partnerski odnos sa privatnim kapitalom. Pravna refleksija ovakvog pristupa je da

blede granice između javnog i privatnog sektora. Pri tome, od ključnog je značaja da javni i privatni interes, mada partnerski postavljeni, i dalje ostaju u stalnoj konkurenciji koja se realizuje u pravnim okvirima JPP. U **graničnim situacijama, međutim (kada nije moguće ostvariti istovremeno oba interesa), javnopravni interes ima se smatrati interesom prvog reda.** Uslove i način ostvarivanja prevage javnog interesa nad privatnim trebalo bi brižljivo urediti, uz njihovo restriktivno tumačenje: opredeljenje za takvo tumačenje pravila kojima se ustanovljava načelni primat javnog nad privatnim sektorom opravdan je činjenicom da se radi o izuzetku od načelne ravnopravnosti javnog i privatnog interesa u konstrukciji JPP.

Javno-privatno partnerstvo opravdalo je postojanje kada oba sektora (javni i privatni) ostvare cilj učešća u JPP (eng. win-win konstrukcija). Ti ciljevi nisu identični. Cilj javnopravnih subjekata je ostvarivanje socijalnog blagostanja i kvaliteta života poboljšanjem kvaliteta usluga od javnog interesa i izgradnjom infrastrukture i objekata javnog značaja. Cilj privatnopravnih učesnika je ekonomska korist.

Za konstrukciju JPP značajno je razumeti da korist javnopravnih aktera nije merljiva poput dobitka od ekonomske delatnosti. Na političkom „tržištu“ (što jeste mesto gde se ostvaruje „cilj“ javnopravnog aktera) ne deluje egzaktno definisan zakon ponude i potražnje. **Stoga se ostvarivanje ciljeva javnog sektora zasniva na aktivnostima i radnjama za koje postoji pretpostavka da će obezbediti realan napredak u obimu i kvalitetu ostvarivanja javnog interesa.** Te aktivnosti usmerene su ka:

- ustanovljavanju odgovarajućeg pravnog okvira;
- obezbeđenju od „samovolje“ privatnog partnera;
- minimalizovanju rizika obavljanja delatnosti od opšteg interesa;
- ostvarivanju socijalnih ciljeva;
- javnosti procesa nastanka i realizacije projekta JPP, uz kontrolne mehanizme države i „trećeg“ (nevladinog) sektora.

4. Suštinska karakteristika JPP je saradnja, a ne konkurencija. Zajednički interes i podela rizika relevantni su instrumenti „discipline“ u izvršavanju uzajamnih obaveza. Umesto da javni i privatni sektor (re)definišu granice koje ih razdvajaju (pri čemu prvi po pravilu dozvoljavaju „upliv“ privatnopravnim subjektima), oni zajedničkom aktivnošću u okviru koncepta JPP omogućavaju da ta granica „bledi“. Ovaj proces karakteriše međusobno usvajanje metodologije i načina mišljenja javnog i privatnog sektora. **Javnopravni subjekti trebalo bi da usvoje preduzetnički način mišljenja i ponašanja, a privatnopravni sektor da uvažava kriterijume javne odgovornosti i obavezu čuvanja javnog interesa.** U takvoj situaciji izostaje borba za prevlast. Umesto toga, teži se stvaranju elastičnih upravljačkih struktura i oceni uspešnosti JPP merljivim rezultatom (ekonomskim, političkim ili socijalnim).

Rezultat JPP je stvaranje novog ekonomskog i socijalnog kvaliteta. Socijalni kvalitet iskazuje se u formi sinergetske vrednosti. Ta vrednost rezultat je činjenice da su znanja, nadležnosti i iskustva javnih i privatnih aktera komplementarne. Privatne subjekte karakteriše efikasnost i brzina odlučivanja, finansijska kompetentnost i tržišna

obaveštenost. Sa druge strane, prednosti javnog sektora su raspoloživost instrumenata javne administracije, politička podrška sprovođenju pravnih procedura neophodnih za formulisanje i usvajanje potrebnih odluka. Dakle, JPP ustanovljava novi kapacitet za ostvarivanje javnih ciljeva na način i u obimu koji premašuju one koji bi bili ostvarivani isključivo u okviru javnog sektora. **Ekonomski kvalitet** ostvaruje se:

1. **poboljšanjem odnosa između cene i kvaliteta.** Tako, u slučaju javno-privatnog partnerstva u upravljanju zemljištem, rezultat JPP je zemljište rasterećeno svojinsko-pravnih otvorenih pitanja, istovremeno infrastrukturno opremljeno. Time se razvija tržište nekretnina, uz raspoloživost kvalitetnog javnog zemljišta privatnim investitorima (čija delatnost ima pozitivne efekte i na strukturu javnih prihoda);
2. **transparentnošću troškova** obavljanja delatnosti od javnog interesa (eliminise se pojava da se viši nivo troškova koje generise javno preduzeće utapa u teško pregledne budžetske rashode, bez odgovornosti za njihovo prouzrokovanje);
3. višim nivoom **eksterne vrednosti** manifestovane u koristima od saradnje, uz podelu dobiti i rizika učesnika javno-privatnog partnerstva. Javnopravni subjekti realizacijom projekta JPP stiču uvid u potrebe i potencijale privatnog sektora, dok privatnopravni sektor, učestvujući u javnopravnim procedurama i postupcima, jača razumevanje za odgovornost i obaveze organizacija koje obavljaju javne funkcije, s krajnjim ciljem revizije sopstvenih poslovnih pristupa u budućim projektima, usmerenih ka efikasnijoj saradnji s javnopravnim subjektima. Ovome bi trebalo dodati depolitizaciju obavljanja delatnosti od javnog interesa.

Politička osetljivost odlika je javno-privatnog partnerstva koja znatno utiče i na njegove pravne karakteristike. Raspolaganje javnim resursom u korist privatnopravnog subjekta pod kontrolom je političke javnosti. Ta karakteristika posebno je izražena u državama u kojima prelaz iz državno kontrolisane privrede u stabilnu tržišnu privredu nije do kraja okončan (države u tranziciji). Stoga javno-privatno partnerstvo pretpostavlja stratešku političku odluku pouzdanog legitimiteta: iza te odluke mora postojati društveni konsenzus. Taj konsenzus može biti opšti (ogleda se u usvajanju sistemskog zakonodavstva, poput Zakona o JPP i koncesijama u Srbiji) i posebni. Posebni konsenzus odnosi se na konkretni projekat JPP i podrazumeva saglasnost političkih faktora i odgovarajućih socijalnih grupa sa sprovođenjem određenog projekta. Lokalna samouprava kao politički entitet mora da ostvari takav politički konsenzus uvođenjem većeg broja subjekata u strukturu JPP, uključujući organe i tela na nivou Republike, lokalnu poslovnu zajednicu i druge lokalne samouprave. **„Zlatno pravilo“ JPP glasi: što je širi krug subjekata koji imaju neposrednu korist od projekta javno-privatnog partnerstva, to je politički pritisak i rizik tog pritiska manji.**¹ Na primer, ukoliko se radi o JPP izgradnje i obnove vodovodne mreže, bilo bi korisno da u analizu uslova (a još i više teškoća) u ostvarenju takvog projekta budu uključeni građani na čiji položaj i interese projekat utiče. Pri tome je, uz institucionalni (politički) okvir takvog uključivanja, još

1 Videti izlaganje o rizicima za JPP

značajnije da ono bude ostvareno vaninstitucionalnom, neformalnom komunikacijom, direktnim razgovorima sa građanima, otvaranjem internet stranica s mogućnošću postavljanja pitanja i davanja odgovora, kontaktima s medijima i brzim, jasnim i nedvostranim odgovorima na pitanja građana.

Takođe, ukoliko projekat JPP angažuje potencijalno interese lokalne poslovne zajednice, **bilo bi korisno naći način da se (u okvirima mogućeg, i bez ugrožavanja održivosti projekta, a svakako uz saradnju s privatnim partnerom), pripadnici te zajednice aktivno uključe u ostvarenje projekta. Nije, međutim, uvek moguće postići željeni konsenzus, pa projekat za koji postoji opravdana potreba treba realizovati, bez obzira na to.**

U situaciji kada se JPP ostvaruje institucionalnim javno-privatnim partnerstvom i kreiranjem „društva za posebne namene“ (DPN) kao okvira realizacije projekta JPP,² može se potencijalno otvoriti problem sa zaposlenima u javnom preduzeću koje se „funkcionalno privatizuje“ i čije delovanje se nastavlja kroz JPP. **Komunikacija sa sindikatima zaposlenih u javnom sektoru, njihovo sagledavanje u fazi koja prethodi realizaciji javno-privatnog partnerstva, već u fazi pregovora o JPP može da eliminiše potencijalne teškoće u kasnijoj fazi ostvarenja projekta JPP.**

Zbog čega je opisani konsenzus neophodan? Odgovor leži u činjenici da **javno-privatno partnerstvo u korenu razara koncept zasnovan na monopolu države nad delatnostima od javnog interesa.** Opisani proces stoga mora biti prepoznat kao rezultat jasne i nepovratne odluke da se javni sektor otvori privatnom kapitalu, na način koji ne ugrožava ostvarivanje i zaštitu javnog interesa. Takođe, prihvatanje i sprovođenje JPP kao legitimne forme obavljanja delatnosti od javnog interesa i izgradnje infrastrukture ili objekata javnog značaja, uslovljava lokalne samouprave da proaktivno deluju u pogledu privlačenja privatnih investitora u sopstveni javni sektor. *Posebno treba imati u vidu razvoj usluga, odnosno izgradnja objekata koji ne postoje.*

Javno-privatno partnerstvo je instrument promocije nove etike društvenih odnosa. Privatni sektor postepeno ostvaruje kvalitativni skok i sopstveni interes, po definiciji profitno orijentisan, sagledava kroz prizmu doprinosa javnog dobra. Time se suštinski menja i međusobni odnos javnog i privatnog sektora: odnos hijerarhijske i komandne regulative (pri čemu je privatni sektor tretiran kao subjekt drugog reda, što je neretko razlog za reakciju privatnog sektora manifestovanu kao nerazumevanje javnog interesa) menja se odnosom poverenja i saradnje. Na drugoj strani, **javno-privatno partnerstvo je oblik revitalizacije upravljačke etike države i javnopravnih tela:** država postaje bliža tržištu, bilo kao regulator, bilo kao preduzetnik. Službenici javne vlasti moraju da uđu u „preduzetničko odelo“ i rešavaju pitanja na način kako se rešavaju na tržištu a ne u okviru zatvorenog sistema upravljanja. Opisana promena trebalo bi da subjektivni i apriorni stav o „predatorskom“ karakteru privatnog kapitala u odnosu na javni sektor zameni pretpostavkom o legitimnom interesu privatnog sektora da učestvuje u obavljanju javnih poslova, na korist svih učesnika i celog društva.

² U praksi, DPN nastaje na dva načina: osnivanjem nove kompanije, učešćem privatnog partnera u vlasništvu postojećeg javnog preduzeća koje je obavljalo delatnost ili pružalo usluge od javnog interesa. Videti više u Glavi II deo I tač. 2. 1.3.2.

2. SUBJEKTI I TIPOVI JPP PREMA KRITERIJUMU OBLIKA

Svaki projekat javno-privatnog partnerstva ima složenu organizacionu strukturu. Kao glavne strane ili subjekti u projektu javno-privatnog partnerstva javljaju se:

- Javno telo ili javni partner koji ugovara nabavku usluge ili javnog dobra (projekta JPP);
- Privatni partneri koji zaključuju ugovor s javnim sektorom i drugim učesnicima (podugovaračima);
- Finansireri;
- Podugovarači;
- Drugi učesnici, kao što su savetnici (pravni, finansijski, tehnički), osiguravajuće kuće, rejting agencije itd.

Javno telo može biti:

1. državni organ, organizacija, ustanova i drugi direktni ili indirektni korisnik budžetskih sredstava u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem i budžet, kao i organizacija za obavezno socijalno osiguranje;
2. javno preduzeće – u smislu Zakona o JPP i koncesijama, je svako preduzeće, odnosno privredno društvo, na koje javno telo neposredno ili posredno dominantno utiče na osnovu vlasništva nad njim, na osnovu finansijskog udela u njemu ili na osnovu pravila kojima je uređeno. Smatra se da dominantan uticaj javnog tela postoji kada ti subjekti, neposredno ili posredno, u odnosu na neko preduzeće, odnosno privredno društvo:
 - poseduju većinu upisanog kapitala ili;
 - kontrolišu većinu glasova po osnovu akcija koje je izdalo to preduzeće, odnosno privredno društvo ili;
 - mogu imenovati više od polovine upravnog, poslovnog ili nadzornog organa tog preduzeća, odnosno privrednog društva.
3. pravno lice koje obavlja i delatnost od opšteg interesa, ukoliko je ispunjen neki od sledećih uslova:
 - više od polovine članova organa upravljanja tog pravnog lica čine predstavnici javnog tela;
 - više od polovine glasova u organu tog pravnog lica imaju predstavnici javnog tela;
 - javno telo obavlja nadzor nad radom tog pravnog lica;
 - javno telo poseduje više od 50 odsto akcija, odnosno udela u tom pravnom licu;
 - više od 50 odsto finansira se iz sredstava javnog tela.

4. pravno lice osnovano od javnog tela, koje obavlja i delatnost od opšteg interesa i koje ispunjava najmanje jedan od uslova navedenih pod tačkom 3.

Kad je reč o ovlašćenjima javnog tela, ono ima pravo da samostalno pokrene postupak ostvarenja projekta JPP iz svoje nadležnosti. Javno telo ima pravo da zaključuje javne ugovore sa svim pravnim ili fizičkim licima i da zaključuje sporedne ili povezane sporazume.

Javno telo ima pravo da samostalno pokrene postupak realizacije projekta **JPP sa elementima koncesije** za korišćenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi 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 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, odnosno pravno lice ovlašćeno posebnim propisima za davanje koncesije.

Javni partner je jedno ili više javnih tela, odnosno pravno lice koje je, u skladu sa zakonom, nadležno za davanje koncesije, koje s privatnim partnerom ili DPN zaključuje javni ugovor, ili jedno ili više javnih tela koje je s privatnim partnerom povezano članstvom u zajedničkom privrednom društvu.

Privatni partner je svako domaće ili strano fizičko, odnosno pravno lice, ili konzorcijum jednog ili više takvih fizičkih ili pravnih lica odabranih u postupku javne nabavke ili u postupku davanja koncesije. Privatni partner s javnim partnerom zaključuje javni ugovor, ili u tu svrhu osniva Društvo posebne namene (DPN) ili s javnim partnerom osniva zajedničko privredno društvo. Grupe privrednih subjekata mogu podnositi ponude ili nastupati kao učesnici u postupku. Javna tela ne moraju tražiti od ovih grupa lica da imaju određenu pravnu formu kako bi učestvovala u postupku. Od svih učesnika u postupku čija je ponuda ocenjena kao najpovoljnija mora se zahtevati određena pravna forma po dodeli javnog ugovora.

Društvo posebne namene ili projektna kompanija *obavezno se osniva radi realizacije javnog ugovora, kao i u slučaju institucionalnog JPP, kada takvo društvo ne postoji* i može učestvovati isključivo u sprovođenju projekta JPP u čiju svrhu je osnovano, osim ako predlogom projekta JPP, odnosno koncesionim aktom nije drugačije određeno. DPN se osniva u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje položaj privrednih društava.

Konzorcijumi – formiranje konzorcijuma radi učešća u postupku dodele javnog ugovora dozvoljeno je, osim ako javno telo koje sprovodi postupak iz objektivnih razloga izričito ne predvidi drugačije u konkursnoj dokumentaciji. Ako za to postoje objektivni razlozi, javno telo može:

1. ograničiti broj članova konzorcijuma ili predvideti ograničenja u pogledu strukture konzorcijuma i odgovornosti njegovih članova;
2. ograničiti promene u strukturi konzorcijuma posle pretkvalifikacione faze, kao što je zamena članova, pripajanje ponuđača konzorcijumu ili spajanje konzorcijuma ili raspuštanje konzorcijuma;
3. ograničiti izmene kod podizvođača čiji su kapaciteti potrebni ponuđaču ili konzorcijumu da bi ispunio kriterijume za izbor.

Ograničenja moraju biti navedena u javnom pozivu ili u konkursnoj dokumentaciji. Svaki član konzorcijuma može neposredno ili posredno da učestvuje istovremeno samo u jednom konzorcijumu. Član konzorcijuma ne može da učestvuje u postupku dodele kao samostalni kandidat ili ponuđač. Kršenje ovog pravila povlači diskvalifikaciju svih konzorcijuma u kojima taj član učestvuje i diskvalifikaciju tog člana ako učestvuje samostalno. Prilikom razmatranja kvalifikacija konzorcijuma, naručilac razmatra sposobnost svakog člana konzorcijuma i ocenjuje da li su kvalifikacije konzorcijuma uzete zajedno dovoljne i odgovarajuće za ispunjenje pretkvalifikacionih kriterijuma.

Ugovor o konzorcijumu može da sadrži odredbe kojima se ograničava odgovornost pojedinih članova konzorcijuma, dok najmanje jedan član konzorcijuma mora da bude neograničeno odgovoran, osim ako javno telo drugačije ne zahteva u smislu ograničenja broja članova konzorcijuma ili strukture konzorcijuma i odgovornosti njegovih članova.

Podizvođači (podugovarači) – Ponuđač ima pravo da angažuje podizvođače. U konkursnoj dokumentaciji i nacrtu javnog ugovora, javno telo može da zahteva od ponuđača da u ponudi navede deo vrednosti ugovora u procentima za koji namerava da zaključi ugovor sa podizvođačima. U tom slučaju, ponuđač je neograničeno solidarno odgovoran za izvršenje ugovornih obaveza. Ako podugovaranje nije navedeno u ponudi, podugovor se ne može zaključiti bez prethodne saglasnosti javnog partnera. Podugovaranje je moguće jedino ako predloženi podizvođač ispunjava uslove za obavljanje profesionalne delatnosti u pogledu ekonomskog i finansijskog stanja, kao i tehničke i/ili stručne osposobljenosti za izvršavanje svog dela ugovornih obaveza.

Savetnici – Savetnici obezbeđuju finansijske, pravne, tehničke i ostale savete i javnom i privatnom partneru u strukturisanju JPP. Vlade se oslanjaju na savetnike u sprovođenju i obezbeđivanju nezavisne kontrole svakog projekta JPP, i time stvaraju dodatnu vrednost u postupku javnih nabavki. Sponzori koriste spoljne savetnike ili timove od svojih zaposlenih za učešće na tenderu. Finansijeri se obično oslanjaju na svoje timove savetnika, uz povremeno angažovanje spoljnih savetnika, u cilju procene finansijske opravdanosti projekta, rizika u vezi s prihodima, kao i instrumenata obezbeđenja.

Rejting agencije – Kada se projekat finansira emisijom obveznica u ime DPN, neophodna je saradnja s rejting agencijama koje procenjuju kreditni rejting duga kojim se projekat finansira. Te agencije se angažuju uglavnom u veoma ranim fazama razvoja projekta, tako da se na vreme mogu identifikovati sve nejasnoće u vezi s finansijskom konstrukcijom i novom razvijenom strukturom (na primer promena racija kapital/dug DPN). U oceni kreditnog rejtinga mogu da učestvuju i osiguravajuće kuće.

Osiguravajuće kuće – Osiguravajuće kuće obezbeđuju pokriće rizika u projektom finansiranju, pa time i u JPP, nezavisno od toga da li su rizici komercijalni ili politički. Obično, one rade blisko s finansijerima projekta, tako da se obezbeđuje paket osiguranja koji ograničava rizike po prihvatljivoj ceni.

Kada je reč o **tipovima JPP**, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama u Srbiji prepoznaje sledeće oblike:

Ugovorno JPP – Kod ovog oblika JPP, međusobna prava i obaveze u ostvarenju projekta JPP, sa ili bez elemenata koncesije, ugovorne strane uređuju *javnim ugovorom*. Javnim ugovorom kojim se daje koncesija uređuju se prava i obaveze davaoca koncesije i koncesionara u skladu sa odredbama Zakona o JPP i koncesijama i odredbama posebnih propisa kojima se uređuje oblast iz koje je predmet koncesije. Na pitanja koja se odnose na javne ugovore, a koja nisu posebno uređena navedenim zakonom, primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi.

Institucionalno JPP – Institucionalno JPP podrazumeva takvu preraspodelu odgovornosti između javnog i privatnog partnera koja uključuje i formiranje zajedničkog privrednog društva (ZPD) – društva posebne namene – kao nosioca realizacije projekta JPP. Taj odnos može se zasnivati na osnivačkim ulozima u novoosnovanom privrednom društvu ili na sticanju vlasničkog udela, odnosno dokapitalizaciji postojećeg privrednog društva. Osnivačka i upravljačka prava uređuju se slobodno između članova ZPD u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj privrednih društava. Posle sprovedenog postupka izbora privatnog partnera, javno telo i odabrani privatni partner zaključuju ugovor o osnivanju ZPD radi ostvarenja projekta JPP. Na sadržinu ugovora primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi i zakona kojima se uređuje položaj privrednih društava. Odredbe navedenog zakona kojim se uređuje registracija javnih ugovora i nadzor nad njihovim sprovođenjem, primenjuju se i na javne ugovore o institucionalnom JPP.

Koncesija – Koncesija, kao poseban oblik JPP, jeste ugovorno JPP sa elementima koncesije u kome je javnim ugovorom uređeno komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koje nadležno javno telo ustupa domaćem ili stranom licu, na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade privatnog, odnosno javnog partnera. Pri tome, privatni partner snosi rizik komercijalnog korišćenja predmeta koncesije.

Koncesija za javne radove je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci kojim se reguliše nabavka radova u skladu sa zakonom o javnim nabavkama, osim činjenice da se naknada za javne radove sastoji ili od samog prava na komercijalno korišćenje izvedenih radova ili od tog prava zajedno s plaćanjem.

Koncesija za 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 s plaćanjem.

3. TIPOVI JPP PREMA KRITERIJUMU PRAVA I ODGOVORNOSTI PRIVATNOG PARTNERA

3.1. Uvod

Struktura javno-privatnog partnerstva opredeljena je nivoom prava i odgovornosti koje privatni partner preuzima u procesu ostvarenja konkretnog projekta JPP. Uzimajući to kao kriterijum, osnovna tipologija modela sporazuma JPP (javnih ugovora) ima sledeću sistematizaciju:

- ugovori o uslugama;
- ugovori o upravljanju;
- ugovori o zakupu;
- BOT (eng. *Build, Operate, Transfer*) i aranžmani ovog tipa.

Svaka od navedenih opcija znači različit nivo odgovornosti i rizika koje preuzima privatna strana. Pri tome, prepoznaje se razlika u strukturi i formi ugovora. Razlike između ovih ugovora nisu striktno, pa se često dešava da se usvajaju hibridni modeli koji preuzimaju elemente različitih ugovornih instrumenata.. Time se omogućava da ugovor o projektu JPP na najbolji način odlikava zahteve lokalnog javnog partnera. Gradacija koja počinje od minimalne odgovornosti privatnog partnera u ugovoru o uslugama (koju prati maksimalni nivo odgovornosti i ovlašćenja javnog partnera) i raste do njegove maksimalne odgovornosti (u skladu sa nivoom prava koja su mu data na korišćenje) kod koncesije ili BOT koncepta, data je u tabeli koja sledi. Važno je napomenuti da ugovori o uslugama i upravljanju nisu neposredno regulisani Zakonom o JPP i koncesijama. U praksi se, međutim, može očekivati da ovi ugovori budu prethodnica modalitetima JPP uređenim Zakonom o JPP i koncesijama, to jest da zasnuju odnos saradnje manjeg obima, koja bi posle „ispitivanja“ snaga javnog i privatnog partnera ishodila složenijim i višim oblicima saradnje.

Tabela 1.

	UGOVOR O USLUGAMA	UGOVOR O UPRAVLJANJU	UGOVOR O ZAKUPU	KONCESIJA	BOT KONCEPT
PREDMET	jedan ili više ugovora za sekundarne usluge (očitanje vodomera ili strujomera, naplata računa za potrošnju ili korišćenje usluge itd.).	upravljanje kompletnim postrojenjem ili objektom, odnosno njegovom ključnom komponentom	-upravljanje kompletnim postrojenjem ili objektom; -odgovornost za funkcionisanje sistema; odgovornost za određena neophodna održavanja	odgovornost za upravljanje, funkcionisanje, finansiranje i investicije u postrojenje	investiranje u funkcionisanje ključnih komponenti i upravljanje postrojenjem
Svojina nad objektom ili postrojenjem	javni partner	javni partner	javni partner	javni/privatni partner	javni/privatni partner
Trajanje	1-3 godine	2-5 godina	10-15 godina	25-30 godina	varijabilno
Upravljanje i održavanje	javni partner	privatni partner	privatni partner	privatni partner	privatni partner
Kapitalne investicije³	javni partner	javni partner	javni partner	privatni partner	privatni partner
Komercijalni rizici	javni partner	javni partner	javni/privatni partner	privatni partner	privatni partner
Ukupan nivo rizika koji preuzima privatni partner	minimalan	minimalan/umeren	umeren	visok	visok
Modalitet nadoknade privatnom partneru	naplata po jedinici isporučene usluge	fiksirana nadoknada, uz podsticaj za smanjenje troškova i ostvarivanje višeg nivoa efikasnosti	procenat prihoda od naplaćenih i tarifnim sistemom utvrđenih nadoknada	ukupan ili većinski deo naplaćenih i tarifnim sistemom utvrđenih nadoknada	fiksna nadoknada, praćena nadoknadom utvrđenom prema kriterijumu ostvarivanja proizvodnih parametara
Stepen obezbeđenja delovanja zakona konkurencije	intenzivno i stalno delovanje	jednokratno delovanje (samo u procesu izbora privatnog partnera; ugovor se po pravilu ne obnavlja, već se raspisuje novi postupak javne nabavke tokom koga ponovo deluju zakoni konkurencije)	samo u vreme izbora privatnog partnera za inicijalni ugovor; sledeći ugovori se po pravilu zaključuju sa privatnim partnerom koji je zaključio inicijalni ugovor, osim ukoliko se ne neutrališe „konkurentna prednost“ ⁴	samo u vreme izbora privatnog partnera za inicijalni ugovor; sledeći ugovori se po pravilu zaključuju sa privatnim partnerom koji je zaključio inicijalni ugovor.	samo u vreme izbora privatnog partnera za inicijalni ugovor

3 Kapitalne investicije jesu ulaganja u proširivanje kapaciteta ekonomskog subjekta. Ostvaruju se sticanjem objekata, postrojenja i opreme namenjenih obavljanju određene delatnosti. U kontekstu koncepta JPP, kapitalne investicije odnose se na ulaganja u izgradnju novih i obnovu ili proširenje postojećih kapaciteta za obavljanje određene delatnosti od javnog interesa.

4 Konkurentna prednost uvažava se kao faktor koji je neophodno neutralisati kod samoinicijativne ponude i u Zakonu o JPP i koncesijama (videti član 19. Zakona o JPP i koncesijama, te Glavu II ovog priručnika).

	UGOVOR O USLUGAMA	UGOVOR O UPRAVLJANJU	UGOVOR O ZAKUPU	KONCESIJA	BOT KONCEPT
Specifičnosti	ugovor je po pravilu deo strategije za unapređenje efikasnosti javnih preduzeća; služi i promociji i razvoju lokalnog privatnog sektora	Privremeni koncept čiji je cilj priprema za primenu koncepta intenzivnog učešća privatnog partnera (koncepta poput koncesije ili BOT sistema)	unapređenje upravljačkog učinka i komercijalne efikasnosti; razvoj lokalnih ekspertskih kapaciteta	unapređenje upravljačkog učinka i komercijalne efikasnosti; mobilizacija finansijskih sredstava u cilju investiranja; razvoj lokalnih ekspertskih kapaciteta	mobilizacija finansijskih sredstava u cilju investiranja; razvoj lokalnih ekspertskih kapaciteta
Izazovi i prepreke	uslov sposobnosti i kapaciteta sprovođenja različitih ugovora uz poštovanje i sankcionisanje njihovih odredbi	izostanak kontrole koju bi upravljačke strukture trebalo da imaju nad ključnim elementima poput finansijskih resursa i kadrovske politike	potencijalni konflikt između javnog i privatnog partnera	rizik da privatni partner u poslednjih 5-10 godina trajanja investicije ne ulaže dovoljno u održavanje i kapitalno investiranje objekta	-izostanak povećanja nivoa efikasnosti usluga; -potreba obezbeđenja garancija za ispunjenje obaveza uključenih učesnika

Pregled prednosti i nedostataka svakog modela trebalo bi da posluži lokalnim samoupravama kao skup smernica za izbor konkretnog modela projekta JPP na osnovu sopstvenih materijalnih, logističkih, personalnih kapaciteta i političkih i socijalnih preimućstava. Modeli JPP sa komplikovanom finansijskom strukturom i /ili ekstenzivnim ugovornim odredbama zahtevaju obučavanje već zaposlenog ili unajmljivanje novog personala, što je proces koji bi trebalo okončati pre nego što započne ostvarivanje projekta, pa i sam zakon predviđa osnivanje stručnog tima.

3.2. Ugovor o uslugama

Ugovorom o uslugama javni partner angažuje privatnog partnera radi ostvarenja jednog ili više specifičnih zadataka ili usluga za određeni period. Javno telo ostaje primarni davalac usluga i ugovorom prenosi samo deo zadataka na privatnog partnera. Privatni partner mora da obavi usluge po ugovorenoj ceni i da uvaži standarde kvaliteta usluga (standarde koje utvrđuje javni partner). Javni partneri biraju privatnog partnera putem procedure utvrđene propisima kojima se uređuju javne nabavke, s obzirom na kraće trajanje ovih ugovora (1-3 godine) i usko definisani predmet regulisanja. Prava i obaveze iz ovog ugovora ne uređuju se Zakonom o JPP i koncesijama, već Zakonom o komunalnim delatnostima, odnosno ugovorom o poveravanju iz člana

9. Zakona.⁵ I sam Zakon o komunalnim delatnostima predviđa da „na postupak poveravanja obavljanja komunalne delatnosti kada vršilac dobija pravo da finansiranje obavljanja komunalne delatnosti obezbeđuje u celosti ili delimično naplatom naknade od korisnika usluga, **primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju koncesije**”. Dakle, u ovom slučaju reč je o ugovoru o uslugama kojim davalac usluga dobija nadoknadu iz budžeta osnivača javnog partnera, ili od samog javnog partnera. Kod ovih se ugovora naknada za pružene usluge **ne sastoji** od samog prava na komercijalno korišćenje, odnosno pružanje usluga ili od tog prava zajedno sa plaćanjem.⁶ Ugovor o uslugama *može da bude pogodan instrument za ulaz u šire polje odnosa javnog i privatnog partnera: preporuka je, dakle, da se ovi ugovori, tamo gde je to moguće, koriste kao „test“ i preduslov za ulazak u ozbiljnije i složenije ugovorne i tehnološke modalitete javno-privatnog partnerstva.*

Javni partner iz ugovora o uslugama plaća privatnom partneru unapred utvrđenu nadoknadu za usluge, koja može biti definisana kao jednokratna nadoknada, ili kao obračunata nadoknada prema obimu isporučenih usluga, ili na drugi način.

Imajući to u vidu, profit privatnog partnera raste ukoliko teži da smanji svoje tekuće (operativne) troškove, uz ispunjavanje zahtevanog standarda usluge. Privatni partner po pravilu nije u interakciji s krajnjim korisnicima usluge. Javni partner odgovoran je za obezbeđenje kapitala neophodnog za proširenje ili unapređenje sistema javnih usluga.

3.2.1. Potencijalne prednosti

Ugovor o uslugama je odgovarajući u slučajevima kada je:

- usluga ugovornim odredbama podobna za jasno definisanje;
- nivo tražnje razumno odrediv (rast ili pad tražnje predvidljiv je i nema znatnih odstupanja), a kvalitet pruženih usluga i saglasnost tog kvaliteta sa standardima koje je utvrdio javni partner može lako da se prati i proverava. Ugovor o uslugama ima brz i suštinski uticaj na funkcionisanje i efikasnost sistema pružanja usluga od javnog interesa i služi kao sredstvo za transfer tehnologije i razvoj upravljačkih kapaciteta.

5 „Pod poveravanjem obavljanja komunalne delatnosti podrazumeva se vremenski oročeno ugovorno uređivanje odnosa u vezi sa obavljanjem komunalne delatnosti ili pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti između jedne ili više jedinica lokalne samouprave i vršioca komunalne delatnosti, koje za cilj ima pružanje komunalnih usluga na teritoriji jedne ili više jedinica lokalne samouprave ili na delu teritorije jedinice lokalne samouprave...“; Videti: čl. 9. st. 1. Zakona o komunalnim delatnostima.

6 U suprotnom, ukoliko se nadoknada kod ugovora o uslugama sastoji od „prava na komercijalno korišćenje“, takvi ugovori potpadaju pod koncesiju o uslugama u smislu člana 10. st. 3. Zakona o JPP i koncesijama: „Koncesija za usluge, u smislu ovog zakona 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“.

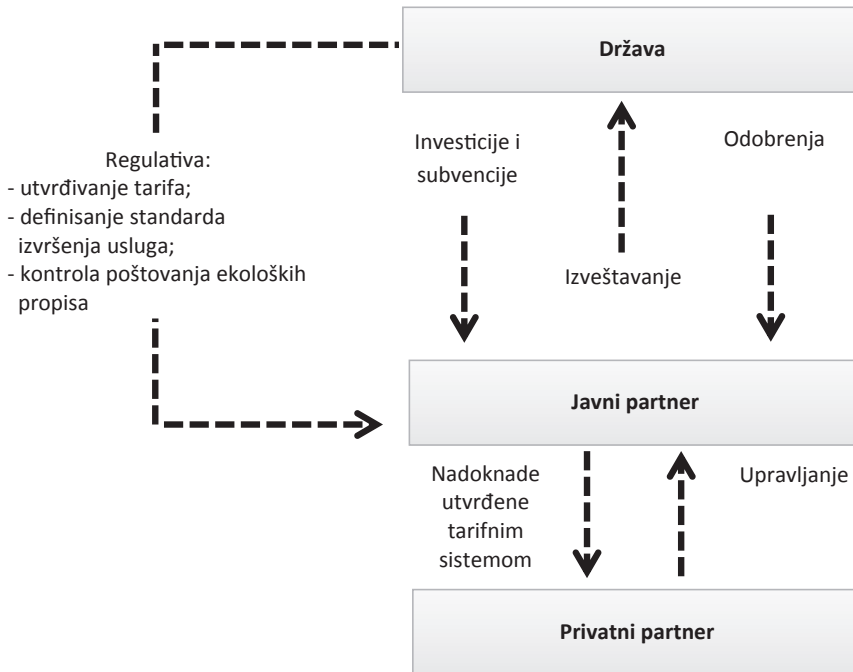
Ugovor o uslugama po pravilu se zaključuje na kraći rok, uz mogućnost da privatni partner koji je dobio pravo pružanja usluga ponovo bude izabran da obavlja istu delatnost. Administrativne prepreke retko se nameću, s obzirom da javni partner za takve prepreke nema interes: radi se o uslugama koje se samo delom daju na upravljanje i obavljanje privatnom partneru. Kratak rok trajanja i ponovno traženje privatnog partnera (po isteku ugovora o uslugama) utiču na smanjenje troškova upravljanja i obavljanja delatnosti: privatni partner koji želi da bude ponovo izabran teži da ostane konkurentan i po isteku roka na koji mu je obavljanje usluga povereno, s obzirom da od te konkurentnosti zavisi da li će biti ponovo izabran u postupku koji sprovodi javno telo.

3.2.2. Potencijalne slabosti

Ugovori o uslugama nisu podobni za JPP ukoliko je ključni cilj javnog partnera da privuče viši nivo investicija u projekat. Ugovor o uslugama može da unapredi efikasnost i obezbedi viši nivo prihoda, ali privatni partner nije u obavezi da obezbedi finansiranje. Efikasnost privatnog partnera, čak, može da bude i ugrožena ukoliko izostanu ostali izvori finansiranja (od vlade ili donatora, na primer). Činjenica da je aktivnost privatnog partnera manja po obimu (kao što je već rečeno, privatni partner obavlja samo manji deo zadataka i pruža manji deo usluga, u odnosu na ukupnu delatnost kompanije) i razdvojena od širih operacija kompanije, može da znači da nema šireg ili dubljeg uticaja na funkcionisanje sistema koji je predmet ugovora o uslugama. Taj se uticaj, dakle, ograničava na diskretna i ograničena poboljšanja. Javni sektor ostaje nadležan za utvrđivanje visine tarifa i finansiranje postrojenja, pri čemu su obe nadležnosti ključne za održavanje kvaliteta usluga i, shodno tome, politički osetljive na način koji javnog partnera čini ranjivim u pogledu uspeha u ostvarenju poslova i zadataka iz navedene nadležnosti.

3.3. Ugovor o upravljanju

Ugovor o upravljanju proširuje obim usluga koje se prenose na privatnog partnera: ovim ugovorom privatni partner dobija pravo (i korespondentne obaveze i ovlašćenja) na usluge upravljanja određenim sistemom za pružanje javnih usluga (na primer rečnih pristaništa, postrojenja za preradu otpada itd.). Mada obaveza pružanja usluge ostaje načelno u nadležnosti javnog partnera, na privatnog partnera preneti je obaveza svakodnevne kontrole i upravljanja sistemom. U najvećem broju slučajeva, privatni partner obezbeđuje tekuća sredstva za obavljanje delatnosti, ali ne i kapitalne investicije u postrojenja i osnovna sredstva. Struktura ugovora o upravljanju data je u sledećoj tabeli.

Tabela 2. Struktura ugovora o upravljanju

Kao i kod ugovora o uslugama, prava i obaveze iz ugovora o upravljanju ne uređuju se Zakonom o JPP i koncesijama, već Zakonom o komunalnim delatnostima, odnosno ugovorom o poveravanju iz člana 9. Zakona.⁷ Privatni partner dobija unapred utvrđenu nadoknadu za svoj rad. Ova nadoknada obuhvata troškove radne snage i druge pretpostavljene operativne troškove, uz određenu dobit. Da bi se obezbedio podsticaj za unapređenje kvaliteta pružanja usluga, privatnom partneru može biti garantovana dodatna nadoknada ukoliko unapredi kvalitet usluge, prema prethodno definisanim merilima za utvrđivanje navedenog kvaliteta. Alternativno, privatni partner može da nadoknadu dobije putem učešća u podeli dobiti.

Javni partner i dalje nosi teret kapitalnog investiranja u postrojenja i osnovna sredstva, uključujući posebno investicije u širenje i suštinska unapređenja sistema pružanja usluga od javnog interesa. Ugovor o upravljanju može da utvrdi određene manje aktivnosti koje finansira privatni partner. Za razliku od ugovora o uslugama, privatni partner stupa u interakciju s krajnjim korisnicima usluge, dok javni partner ostaje odgovoran za utvrđivanje tarifa. Ugovor o upravljanju trebalo bi da omogući usavršavanje sistema upravljanja i finansijskog poslovanja kompanije koja pruža usluge, uz veći upliv

⁷ Videti izlaganje u tač. 2. ovog dela (Ugovor o uslugama).

komercijalnih kriterijuma na donošenje dnevnih odluka: time se „preduzetnički duh“ unosi u javnopravni sektor i doprinosi efikasnijem funkcionisanju sistema za pružanje usluga u javnom sektoru.

3.3.1. *Potencijalne prednosti*

Ključna prednost ugovora o upravljanju je da prednosti preduzetničkog upravljanja, prisutne kod privatnog partnera, mogu da budu primenjene u funkcionisanju JPP zasnovanog na ugovoru o upravljanju, a da pri tome nije neophodan (vremenski ograničen) prenos postrojenja ili kompanije na privatnog partnera. Ugovor o upravljanju jednostavan je i ne stvara napetosti u tumačenju i sprovođenju. Troškovi su takođe relativno niski jer manje osoblja privatnog operatera učestvuje u sprovođenju ugovora. Ugovor o upravljanju može da se smatra i privremenim aranžmanom, koji omogućava skromna poboljšanja, pri čemu se stvaraju uslovi za razvoj složenijih ugovora i, posmatrano sa ekonomskog, tehnološkog, političkog i pravnog stanovišta, složenijih struktura JPP. Važno je naglasiti da ugovor može da se strukturise kao mehanizam faznog sprovođenja, uz postepeno jačanje privatnog sektora u funkcionisanju sistema pružanja javnih usluga (rast zasnovan na već dostignutom i pokazanom nivou uspešnog uključivanja privatnog sektora, kao priprema za viši nivo uključivanja i odgovornosti u razvoju projekta JPP).

3.3.2. *Potencijalne slabosti*

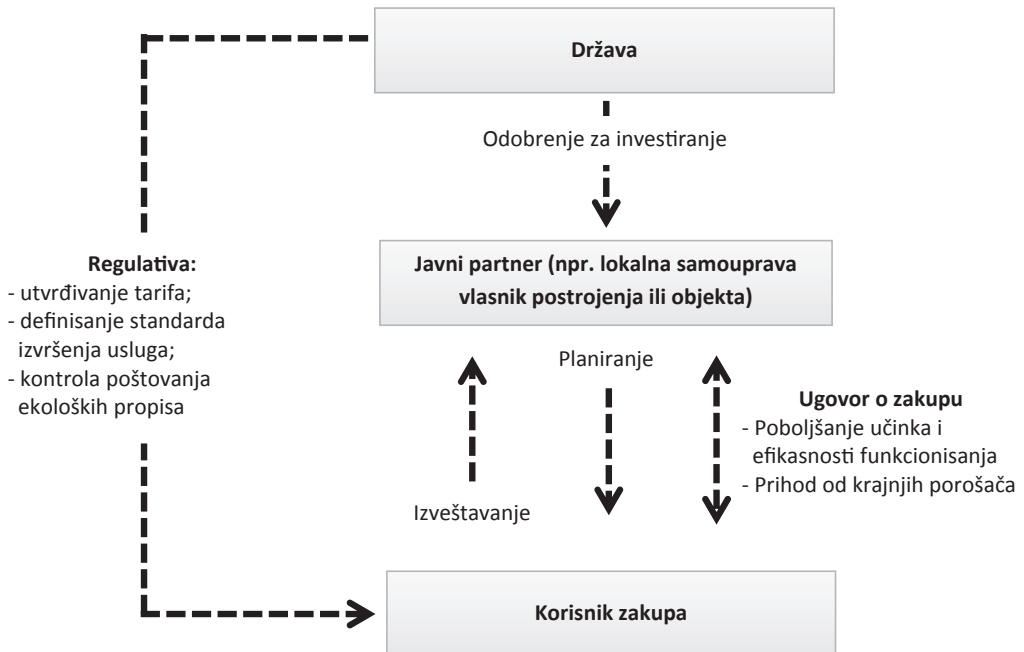
Razdvajanje obaveza upravljanja i pružanja usluge (prenetih u nadležnost privatnog partnera) i finansiranja proširenja i suštinskih poboljšanja (ostaju u nadležnosti javnog partnera) jeste kontroverzno. Postoji rizik da privatni partner ne uživa dovoljnu autonomiju ili ovlašćenja (na primer u uređivanju radnopravnog režima, visine nadnica i sl.), što onemogućava dubok i trajan kvalitativni napredak u funkcionisanju sistema pružanja javnih usluga. Ukoliko privatni partner ima pravo na deo profita ili podsticaje zbog smanjenja troškova, potrebno je sprečiti da trka za profitom ugrozi održavanje sistema (jer izostanak ulaganja u održavanje znači viši nivo profita, na štetu kvaliteta usluge).⁸

⁸ O načinima eliminisanja rizika izostanka potrebnih investicija zbog nepostojanja interesa privatnog partnera videti na primeru JPP iz oblasti vodosnabdevanja u Glavi VI ovog Priručnika.

3.4. Ugovor o zakupu

Ugovorom o zakupu privatni partner preuzima odgovornost za pružanje usluga u celini, uz obavezu održavanja kvaliteta i standarda pružanja usluga. Kapitalne investicije u nova postrojenja i resurse, odnosno finansiranje zamene postrojenja, ostaju u nadležnosti javnog partnera. Privatni partner pruža usluge na svoj trošak i rizik. Uobičajeno je da ugovor o zakupu traje deset godina, uz mogućnost obnavljanja, pri čemu ukupni period nije duži od 20 godina. Odgovornost za pružanje usluga prenosi se sa javnog na privatni sektor, a finansijski rizik za upravljanje i održavanje u celosti snosi privatni partner. Posebno, privatni partner kao upravljač odgovoran je za gubitke zbog izostanka naplate dugova krajnjih potrošača (neplaćene usluge). Zakup ne uključuje prodaju postrojenja privatnom sektoru. Struktura ugovora o zakupu data je u sledećoj tabeli.

Tabela 3. Struktura ugovora o zakupu



Zakon o JPP i koncesijama primenjuje se na ugovor o zakupu pod uslovom da zakupac kao privatni partner ostvaruje nadoknadu za svoje usluge od krajnjih korisnika. Deo naplaćenih tarifa prenosi se na javnog partnera radi vraćanja zajmova kojima se finansiraju kapitalne investicije (finansiranje izgradnje novih ili proširenja postojećih postrojenja). Privatni partner načelno zadržava prihod koji dobija od krajnjih potorošača ili korisnika, uz plaćanje određene nadoknade javnom partneru (deo za servisiranje kredita za kapitalne investicije). Pri tome valja naglasiti da se ugovorom o zakupu predviđa da se početni sistem ili postrojenje za pružanje usluga od javnog interesa uspostavlja sredstvima koja obezbeđuje javni partner. Tako ustanovljen sistem prenosi se privatnom partneru na upravljanje i održavanje (bez njegove obaveze realizacije kapitalnih investicija). Ukoliko, pak, zakupac plaća fiksnu nadoknadu za korišćenje objekta, relevantne su odredbe Zakona o komunalnim delatnostima o poveravanju obavljanja delatnosti.⁹ Razlog ovakvog razlikovanja leži u činjenici da u slučaju da se cena zakupa obračunava fiksno izostaje element javnog interesa (interes za efikasno obavljanje delatnosti kao konstitutivni element koncepta JPP); o tom interesu brine isključivo javni partner, a privatni partner komercijalno koristi objekat: samim tim ugovor o zakupu u tom slučaju ostaje izvan polja delovanja Zakona o JPP i koncesijama.¹⁰

3.4.1. *Potencijalne prednosti*

Potencijalna prednost zakupa kao instrumenta koncepta JPP jeste što profit privatnog partnera zavisi od efikasnosti funkcionisanja objekta ili postrojenja za pružanje usluga od javnog interesa. To javnog partnera kao upravljača podstiče da ostvari veću efikasnost i obim prodaje usluga. Osnovni rizik u ovom smislu jeste mogućnost da se upravljanjem (u cilju povećanja profita) smanji nivo održavanja objekata i postrojenja čije održavanje zahteva značajne investicije. Opisani rizik je naročito visok u kasnijim godinama trajanja ugovora¹¹. Takođe, privatni partner obezbeđuje nadoknadu za pokrivanje troškova korišćenja postrojenja. Ovi troškovi ne uključuju sredstava za investiranje u izgradnju novih i širenje postojećih postrojenja: takvo investiranje ostaje u nadležnosti javnog partnera.

9 Videti: čl. 9. Zakona o komunalnim delatnostima.

10 Videti Glavu II Deo I tač. I. ovog Priručnika.

11 Videti supra napomenu 9.

3.4.2. *Potencijalne slabosti*

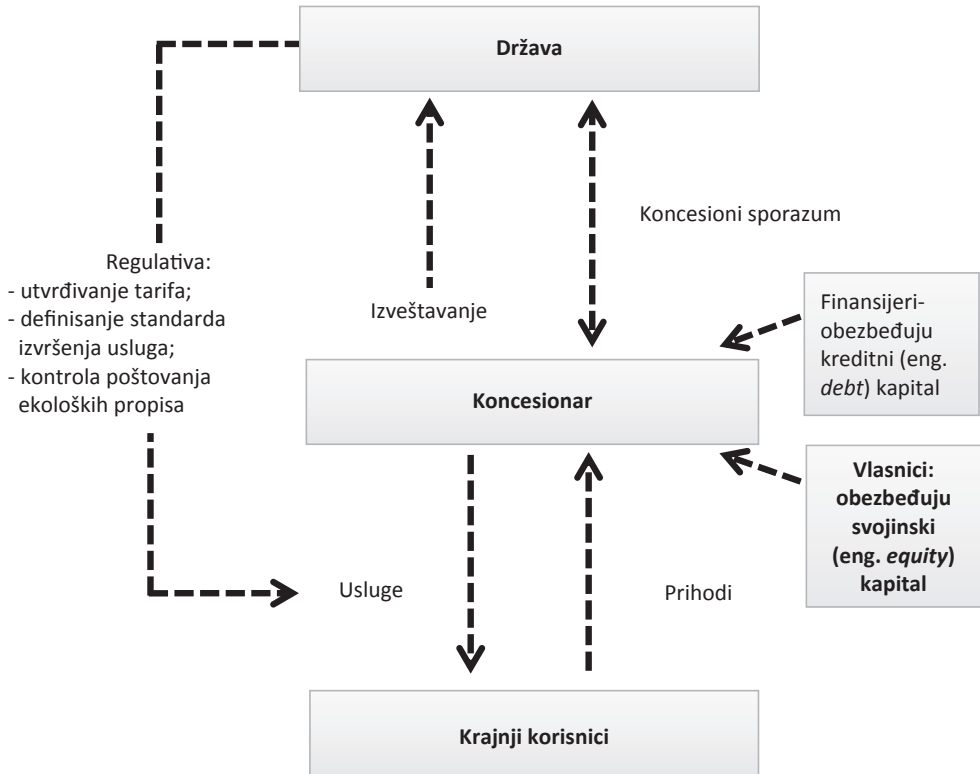
Osnovni razlog za izbor ugovora o zakupu kao instrumenta partnerstva JPP, umesto ugovora o uslugama ili upravljanju, leži u činjenici da privatni partner ostvaruje prihode iz naplate od krajnjih korisnika. Ova činjenica čini pitanje uređivanja tarifa složenim i osjetljivim. Odredbe o kriterijumima i načinu definisanja tarifa zahtevaju temeljitost u određivanju i pouzdanost u sprovođenju. Odgovornost za investicije u izgradnju novih i širenje postojećih postrojenja i objekata ostaje odgovornost javnog partnera, bez uključivanja privatnog partnera u obezbeđivanju finansiranja takve gradnje i širenja.

3.5. **Koncesije**

Koncesija je tip JPP koji privatnom partneru (koncesionaru) prepušta odgovornost za pružanje usluga u određenoj oblasti, uključujući funkcionisanje, održavanje, sakupljanje, upravljanje i, što je ključno, izgradnju, obnovu i proširenje objekata ili postrojenja koji služe za pružanje usluga od javnog interesa (kapitalne investicije). Privatni partner odgovoran je za funkcionisanje postrojenja i objekata u celini, mada titular prava svojine tokom trajanja koncesije ostaje nepromenjen: javni partner i dalje je vlasnik navedenih postrojenja, objekata ili mreža. Javni sektor ostaje odgovoran za utvrđivanje standarda izvršenja i kvaliteta pruženih usluga, uz obavezu da kontroliše koncesionara i preduzima odgovarajuće mere ukoliko koncesionar odstupa od tih standarda. U suštini, uloga javnog sektora se preobražava: od davaoca usluga, javni partner postaje regulatorni subjekt koji definiše i kontroliše cenu i kvalitet usluge.

Koncesionar ostvaruje nadoknadu naplatom od korisnika usluge. Iznos nadoknade ustanovljava se ugovorom o koncesijama, koji takođe uključuje odredbe o metodologiji njihove izmene i upodobljavanja tokom vremena. Privatni partner-koncesionar odgovoran je za investicije neophodne za izgradnju, poboljšanja ili proširenje sistema. Sredstva za ove investicije koncesionar obezbeđuje iz sopstvenih resursa (kao i kredita) i iz nadoknada naplaćenih od krajnjih korisnika. Koncesionar je odgovoran i za obebeđenje tekućih sredstava. Ugovor o koncesijama obično traje između 25 i 30 godina, tako da privatni partner ima dovoljno vremena da povрати investirani kapital i ostvari odgovarajuću dobit tokom trajanja koncesije. Struktura koncesionog odnosa data je u sledećoj tabeli.

Tabela 4. Struktura ugovora o koncesijama



3.5.1. Potencijalne prednosti

Koncesije su efikasan način za privlačenje privatnog finansiranja za izgradnju, obnovu ili širenje postrojenja i objekata za pružanje usluga od javnog interesa. Ključna prednost koncesije je što obezbeđuje podsticaj privatnom partneru da ostvari napredak u efikasnosti funkcionisanja i obavljanja delatnosti od javnog interesa, s obzirom da napredak u efikasnosti povećava profit koncesionara. Prenos svih prava, obaveza i odgovornosti neophodnih za upravljanje i funkcionisanje projekta JPP u celini, omogućava koncesionaru da se posveti sopstvenim aktivnostima i poboljša ih na način koji smatra efikasnim, posmatrano kroz vizuru funkcionisanja objekta ili postrojenja za pružanje usluga u javnom sektoru

3.5.2. Potencijalni nedostaci

Ključni nedostatak koncesije kao instrumenta JPP jeste složenost ugovora koji uređuje aktivnosti privatnog partnera. Domašaj i struktura odredbi ovog ugovora u velikoj meri zavise od regulatornih mera i nadležnosti države u pogledu utvrđivanja tarifnih sistema (pri čemu se teži uravnotežavanju političkih ciljeva i ekonomske održivosti) i mehanizama praćenja kvaliteta izvršenja odnosno usluge koncesionara.

Dugoročni karakter ugovora o koncesijama (neizbežan s obzirom na potrebu povraćaja po pravilu znatnih uloženi sredstava i ostvarivanja zadovoljavajućeg profita koncesionara) komplikuje proces izbora privatnog partnera i sadržinu samog ugovora. Razlog je visoka verovatnoća da će se pretpostavke na kojima je ugovor zasnovan izmeniti na način koji remeti ravnotežu definisanu u vreme određivanja uslova koncesije. Opisani rizik može se izbjeći klauzulom o ponovnom definisanju određenih odredbi ugovora kritičnih za njegov opstanak (tarife, način i dinamika investiranja itd.).¹² Pored ostalog, dodatni rizik je i to što će privatni partner investirati u nova postrojenja jedino ako očekuje da mu uložena sredstva budu vraćena do roka trajanja ugovora. Ukoliko takvo očekivanja ne postoji, privatni partner-koncesionar nema interes za potrebne kapitalne investicije.¹³ Uz to, ove ugovore karakteriše politička osetljivost: smatra se da koncesije obezbeđuju samo ograničeni nivo delovanja zakona konkurencije na „tržištu“ privatnih partnera, s obzirom na ograničeni broj kvalifikovanih privatnih partnera za ključne infrastrukturne mreže.¹⁴ U tom smislu postoji i bojazan da koncesije ne sprečavaju monopol: prostor za nove privatne partnere otvara se samo ukoliko je to rezultat širenja tržišta i potrebe zadovoljavanja interesa novih korisnika, pri čemu postojeći koncesionar nema kapacitet da obezbedi odgovarajuću uslugu. Primer ovakve kartelizacije tržišta, koja znatno (barem kada se radi o infrastrukturnim projektima većeg obima) ograničava delovanje zakona konkurencije, dat je u Glavi VI tač. 2. ovog priručnika, posvećenog primeni koncepta JPP u oblasti vodosnabdevanja (uključujući njegov uticaj na delovanje zakona konkurencije).¹⁵

12 O klauzuli ponovnog pregovaranja videti u Glavi III ovog priručnika, u delu koji se bavi političkim rizicima.

13 Autori još jednom upućuju čitaoca da se načini eliminisanja rizika izostanka potrebnih investicija zbog nepostojanja interesa privatnog partnera vide na primeru JPP iz oblasti vodosnabdevanja u Glavi VI ovog priručnika.

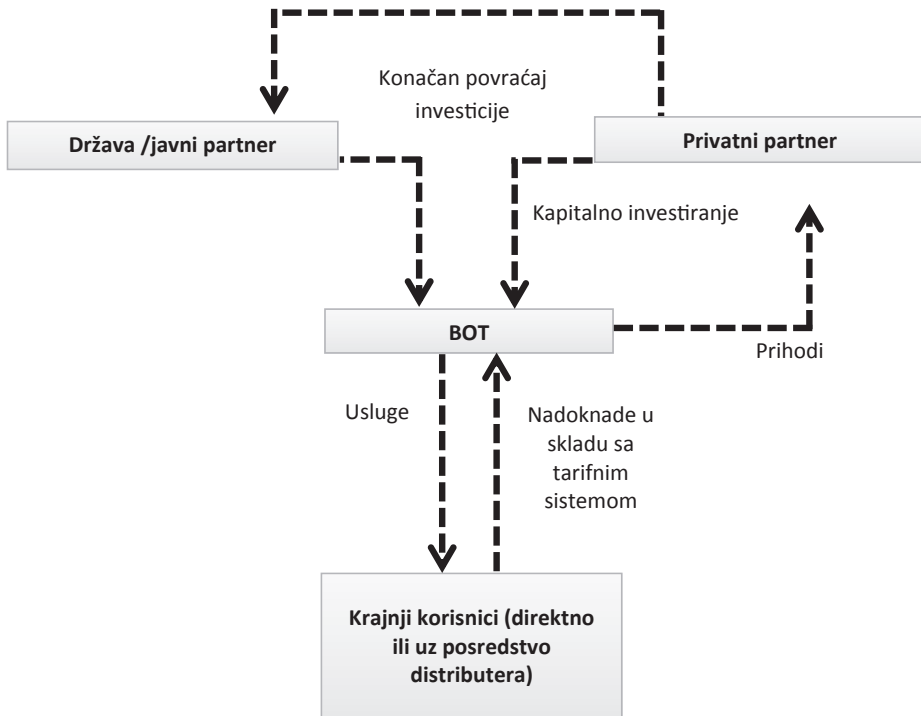
14 Tako tržištem infrastrukturnih projekata iz oblasti vodosnabdevanja na međunarodnom nivou dominira mali broj velikih kompanija, što otvara prostor za kartelizaciju tržišta. Videti više: ibidem.

15 Videti infra Glavu VI tač. 1. i prateće napomene.

3.6. BOT (eng. *Build, Operate, Transfer*) i slični koncepti

Koncept BOT je tip ugovorne obaveze koja privatnog partnera čini odgovornim za finansiranje i razvoj novih infrastrukturnih projekata (dakle, ne obnova ili razvoj postojećih postrojenja ili objekata) ili njihovih ključnih delova. Važno je naglasiti: standard kvaliteta izvršene usluge iz takvih postrojenja ili objekata utvrđuje javni partner kao regulator i kontrolor poštovanja ovih standarda. Struktura koncepta BOT data je u sledećoj tabeli.

Tabela 5. Struktura koncepta BOT



Koncept BOT ima različite pojavne oblike. Struktura i karakteristike ovih modaliteta dati su u sledećoj tabeli.

Tabela 6. Modaliteti koncepta BOT: pregled karakteristika

	Vlasništvo	Projektna ideja	Projektovanje	Izgradnja	Upravljanje i održavanje	Plaćanje za usluge
DB-Design-Build- „Projektuj i izgradi“	javni partner	javni partner	privatni partner		javni partner	javni partner
BOT- Build-Operate-Transfer; „Izgradi, upravljaj i prenesi“	javni partner	javni partner	privatni partner			javni partner (najčešće se utvrđuje pretpostavljeni minimalni obim usluga za koje javni partner plaća, poput broja vozila koja koriste autoput)
DBFO-Design-Build-Finance-Operate; „Projektuj, izgradi, finansiraj, upravljaj“	javni partner	javni ili privatni partner	privatni partner			tri opcije: - javni partner; - javni/privatni partner; - privatni partner
BOO-Build-Own-Operate; „Izgradi, poseduj i upravljaj“	privatni partner	javni ili privatni partner	privatni partner (slično koncesiji)			

Varijacija koncepta BOT uključuje navedene modalitete.

Privatni partner u konceptu BOT obezbeđuje (investicioni) kapital neophodan za izgradnju novih postrojenja. Pri tome je obavezno da privatni partner raspolaze postrojenjem za period predviđen ugovorom, pri čemu bi taj period trebalo da obezbedi povraćaj uloženog i zadovoljavajući profit naplatom usluga korisnicima. Ukoliko je taj period kraći, izostaje ekonomski interes privatnog partnera za projekat BOT.

Javni partner može da preuzme obavezu da kupi određeni obim usluga koje pruža privatni partner kroz projekat BOT. Teškoća nastaje ukoliko je javni partner precenio potražnju.¹⁶ Tada se može desiti da javni partner plaća proizvode i usluge za koje ne postoji potražnja (reč je o ugovoru „take or pay“).

Po isteku roka trajanja projekta BOT, vlasništvo nad objektom i postrojenjima prelazi na javnog partnera. Javni partner tada može i da ostavi upravljačku odgovornost privatnom partneru (bez ostalih njegovih prava, obaveza i odgovornosti koje su prestale istekom roka), potom samostalno preuzeti upravljanje projektom, ili tražiti novog privatnog partnera.

Razlika između modela BOT i koncesije leži u sledećem: koncesija načelno uključuje upravljanje i kapitalne investicije u postojeće sisteme, njihovo proširivanje ili obnavljanje; koncept BOT u principu se primenjuje na nove (eng. *greenfield*) investicije koje zahtevaju znatno finansiranje, bilo kreditno (eng. *debt financing*) bilo od samog privatnog partnera ili drugih subjekata koji stiču svojinska prava na projektu putem obezbeđenja sredstava (eng. *equity financing*). Opisana razlika modela BOT i koncesije (zasnovana

¹⁶ Primer slične situacije videti u Glavi VI ovog priručnika.

na različitim polaznim osnovama: izgradnja nove infrastrukture kod prvog, odnosno korišćenje i unapređenje postojeće infrastrukture kod potonjeg modela) uzrokuje i razliku u rizicima i načinu regulisanja prava, obaveza i odgovornosti. U tom smislu, ovo razlikovanje je značajno.

Postoji više varijacija osnovne strukture BOT.

Tako, sistem BTO (eng. *Build, Transfer, Operate*) podrazumeva da posle okončanja gradnje (a ne po isteku roka eksploatacije) postrojenje prelazi u vlasništvo javnog partnera (svojina je teret i luksuz za privatnog partnera, koji ima interes iskorišćavanja investicije; njega ne zanima da poveća vrednost objekta, jer ga neće prodati, već prihod koji mu omogućava da nadoknadi troškove i ostvari dobit). Posle prenosa privatni partner se javlja samo kao upravljač BTO postrojenja ili objekta.

BOO (eng. *Build, Own, Operate*) je koncept kod koga privatni partner gradi postrojenje i upravlja njime bez prenosa prava svojine na javnog partnera (privatni partner, dakle, ostaje vlasnik postrojenja).

Ugovor DBO (eng. *Design, Build, Operate*) model je kod koga vlasništvo ni u jednom trenutku nije kod privatnog partnera. Umesto toga, jednim ugovorom utvrđuje se obaveza projektovanja, izgradnje i upravljanja infrastrukturnim projektom.

Kada se koristi koncept DBFO (eng. *Design-Build-Finance-Operate*), odgovornost za projektovanje, izgradnju, kapitalno finansiranje i upravljanje jedinstvena je po prirodi i prenosi se na privatnog partnera. DBFO aranžmani variraju značajno u uslovima finansijske odgovornosti koju snosi privatni partner.

3.6.1. Potencijalne prednosti

Koncept BOT široko je korišćen za privlačenje privatnog finansiranja izgradnje nove infrastrukture i kapitalnog investiranja u postojeću infrastrukturu. Rezultat modela BOT je smanjenje komercijalnog rizika za privatnog partnera. Opisani rizik ogleda se u činjenici da je često na strani potražnje samo jedan klijent: javni partner. Stoga privatni partner mora imati pouzdanje da će javni partner ispuniti preuzete obaveze.¹⁷ Komercijalni rizik smanjuje se činjenicom da privatni partner ostvaruje prihod direktnom naplatom od krajnjih korisnika. Uz to, kod pojedinih infrastrukturnih projekata (izgradnje puteva) deo rizika se prebacuje na javnog partnera, njegovom obavezom da subvencioniše privatnog partnera time što uključuje isplatu tzv. „putarine u senci“ (eng. *shadow toll*; reč je o nadoknadi koju javni partner plaća direktno privatnom partneru po vozilu koje koristi određenu deonicu, kao što je naknada koja se plaća pri registraciji svakog motornog vozila, a svrha toga je održavanje puteva na primer).

¹⁷ Reč je o problemu tzv. „moralnog hazarda“. Videti više u Glavi I ovog priručnika.

3.6.2. Potencijalni nedostaci

Pozitivni uticaj modela BOT izostaje kada se radi o povećanju nivoa kvaliteta usluga. To je posledica nepostojanja veze između rasta produktivnosti projekta BOT sa odgovarajućim poboljšanjima na strani potražnje. Dok početni troškovi gradnje mogu da se smanje korišćenjem iskustva privatnog sektora, za javnog partnera privatno kreditno finansiranje može da bude preskupa zamena za javno finansiranje, posebno ukoliko se koristi sistem „preuzmi ili plati“ („take or pay“). Takođe, korist koncepta BOT za rast delovanja zakona konkurencije ograničena je na fazu početnog izbora privatnog partnera. Takođe, ovi sporazumi često se menjaju tokom njihovog trajanja. Stoga postupak izrade tenderske dokumentacije i procedure zahteva pažljivo i temeljno definisanje. Aranžmani BOT su takođe načelno zasnovani na komplikovanim finansijskim konstrukcijama, koje zahtevaju ekspertiska znanja i dugotrajnu pripremu i analizu.

3.7. Zajednički poduhvat (eng. *joint venture*)

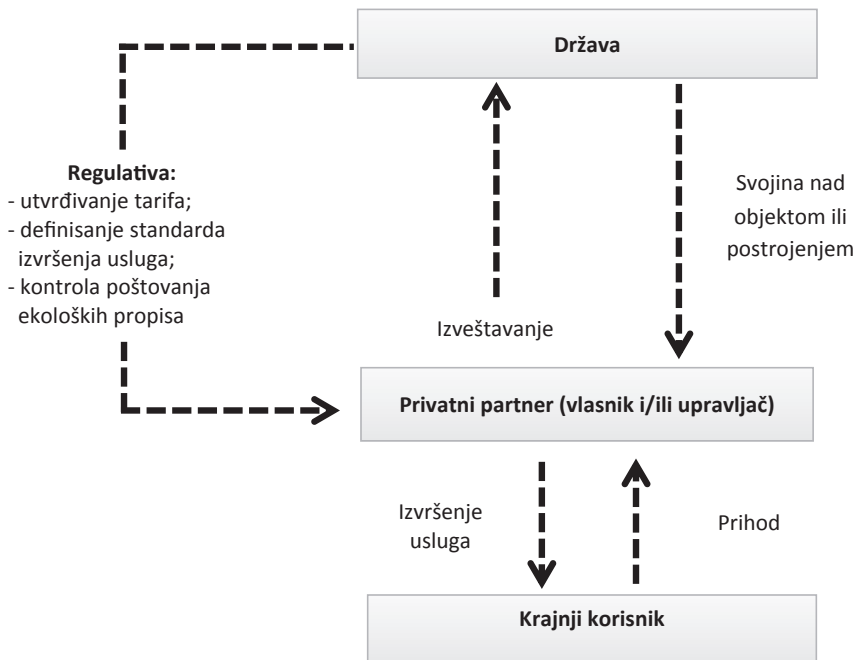
Zajednički poduhvat je alternativa za koncept pune privatizacije. Zajednički poduhvat karakteriše postojanje susvojine i zajedničkog upravljanja projektom javnog i privatnog partnera. Javni i privatni partner mogu da formiraju novu kompaniju ili da ustanove susvojinu na postojećoj kompaniji (javnom preduzeću) putem sticanja svojinskih prava privatnog partnera nad udelima ili akcijama.

Ključni uslov primene modela zajedničkog poduhvata na koncept JPP je postojanje određenog nivoa „dobrog korporativnog upravljanja“: radi se o potrebi da kompanija u formi zajedničkog poduhvata bude nezavisna od političkog uticaja javnog partnera. Ovaj uslov je ključan: javni partner je i vlasnik i regulator i kontrolor (ovo će ređe biti slučaj kada se radi o lokalnoj samoupravi koja ima samo ograničene regulatorne nadležnosti). Stoga javni partner može biti u iskušenju da utiče na poslovne odluke rukovodilaca kompanije kako bi ih upodobio sopstvenim političkim ciljevima. Kao vlasnik, međutim, javni partner ima interes za profitabilnošću i održivošću kompanije, zbog čega je očekivano da uklanja političke prepreke za uspešnost projekta JPP u formi zajedničkog poduhvata. Stoga se može očekivati nastojanje javnog partnera da eliminiše političke prepreke, poput tarifa koje ugrožavaju održivost zajedničkog poduhvata (zarad obezbeđenja poena u političkoj borbi) ili održanja postojećeg broja zaposlenih (ili njegovo uvećanje) mimo ekonomskih kriterijuma (ponašanje zasnovano na političkim razlozima). Privatni partner preuzima ulogu upravljača, a sastav organa kompanije odslikava odnos vlasnika, uz učešće eksperata.

Ugovorna struktura zajedničkog poduhvata često je praćena dodatnim ugovorima (koncesije ili sporazumi o učinku, eng. *performance agreements*), koji preciziraju očekivanja javnog partnera od projekta JPP u formi zajedničkog poduhvata. Zajednički poduhvat takođe zahteva određeno vreme za razvoj, uz potrebu dijaloga javnog i privatnog partnera i pre nego što otpočne njegova realizacija, pri čemu ne bi trebalo ugroziti ravnopravnost potencijalnih privatnih partnera u postupku nadmetanja za učešće u projektu JPP.

U strukturi zajedničkog poduhvata, javni i privatni partner moraju imati mogućnost i volju da investiraju u projekat i dele određeni nivo rizika. Struktura ugovora o zajedničkom poduhvatu data je u sledećoj tabeli.

Tabela 7. Struktura ugovora o zajedničkom poduhvatu



3.7.1. *Potencijalne prednosti*

Zajednički poduhvat je stvarno partnerstvo javnog i privatnog sektora koje spaja prednosti privatnog partnera sa socijalnim dužnostima i specifičnim „informacijama“ o projektu koja poseduje javni partner.¹⁸ Svi učesnici zajedničkog poduhvata investirali su u kompaniju i imaju interes za njen uspešan rad i podsticaj za efikasnost u delovanju.

3.7.2. *Potencijalne slabosti*

Dvostruka uloga javnog partnera kao vlasnika i regulatora može da izazove sukob interesa. Zajednički poduhvat takođe naginje, s obzirom na takvu ulogu javnog partnera, manje formalnom obrascu javne nabavke, što može da otvori prostor za korupciju.

3.8. **Izbor opcije za JPP**

JPP bi trebalo da se sprovodi kao deo opšte strategije reforme javnog sektora. Ciljevi konkretnog projekta JPP trebalo bi da budu u skladu sa, po definiciji širim, ciljevima te opšte reforme.

Određeni modeli JPP češće se koriste kod određenih sektora. Tako se koncept BOT primenjuje pri izgradnje puteva i postrojenja za preradu otpadnih voda, dok je ugovor o upravljanju češći u upravljanju postrojenjima za snabdevanje vodom.

Javno-privatno partnerstvo moralo bi da bude prilagođeno lokalnim prilikama. U tom cilju, moguće je kombinovati elemente različitih ugovora na način koji u najvećoj meri odgovara specifičnim zahtevima projekta. Modifikacije mogu obuhvatiti podršku finansiranju transakcije, odgovor na određene brige potencijalnih partnera, uvažavanje potrebe snabdevanja uslugama socijalno ugroženih kategorija stanovništva, rešavanje pitanja obezbeđenja kvalifikovane radne snage i sl.

Ciljevi javnog partnera u konstrukciji JPP relevantni su za izbor modaliteta konkretnog projekta. Ovi ciljevi mogu biti: smanjenje troškova usluga, unapređenje naplate i obima naplate, proširenje postojećih postrojenja. Često protivrečni, ovi ciljevi uslovljavaju potrebu odmeravanja njihovog značaja (prioritizacije). U tome leži osnovna odgovornost javnog partnera: on mora da izabere relevantni cilj projekta JPP. Opisana prioritizacija u osnovi je politička, ali njeno sprovođenje mora da bude zasnovano na ekspertskom znanju, pravnim okvirima, tehnološkoj izvodljivosti i ekonomskoj održivosti. Od svega toga zavisi izbor odgovarajućeg modela JPP.

¹⁸ Radi se o problemu „asimetričnosti“ informacija. Videti više u Glavi VI ovog priručnika.

Svaka forma JPP zahteva, kao uslov za uspešnu primenu, ispunjenje određenih pretpostavki. Tako, određene forme JPP prenose veći rizik na privatni sektor; takve forme zahtevaju sofisticirane pravne i regulatorne strukture, kao i raspoloživost resursa javnog partnera da prati i ostvari projekat. Druga ograničenja mogu biti nizak nivo povraćaja, asimetričnost informacija ili nedovoljno tehničko znanje i tehnološki učinak. Ukoliko ove pretpostavke nisu u dovoljnoj meri ispunjene, bilo bi odgovorno jedino započeti model JPP zasnovan na nižem stepenu odgovornosti privatnog partnera, pri čemu javni partner zadržava viši nivo rizika (sve dok ne budu ispunjene pretpostavke koje omogućavaju i opravdavaju ulazak u projekte JPP složenije strukture). Pregled funkcionalnosti pojedinih opcija za realizaciju JPP projekta (ugovor o uslugama, ugovor o upravljanju, ugovor o zakupu, koncesija, koncept BOT), u svetlu ispunjenosti pojedinih pretpostavki ostvarljivosti JPP, dat je u sledećoj tabeli.

Tabela 8. Značaj pojedinih pretpostavki ustanovljavanja javno-privatnih partnerstava

Model	Politička podrška neophodna za realizaciju	Tarifni sistem zasnovan na ekonomskim (ne političkim ili drugim neekonomskim) merilima	Regulatorni okvir	Dostupnost i pouzdanost podataka	Kapaciteti privatnog partnera (ekspertska, upravljački, analitički)
Ugovor o uslugama	mali značaj	mali značaj	mali značaj	mali značaj	umereni značaj
Ugovor o upravljanju	umereni značaj	umereni značaj	umereni značaj	mali značaj	umereni značaj
Ugovor o lizingu	umereni značaj	veliki značaj	veliki značaj	veliki značaj	veliki značaj
Koncesija	veliki značaj	veliki značaj	veliki značaj	veliki značaj	veliki značaj
BOT concept	veliki značaj	promenljivi značaj	veliki značaj	veliki značaj	veliki značaj

Na prvi pogled, čini se da koncesija može na najbolji način da ispuni ciljeve vlade. Ipak, nivo rizika u datoj situaciji može imati odvratajući efekat na potencijalnog privatnog partnera. Potencijalni interes privatnog partnera može se procenjivati na osnovu analize njegovih prethodnih investicija u regionu, državi ili konkretnom sektoru. Formalnoj proceduri javnog nadmetanja može da prethodi mogućnost da potencijalni privatni partneri daju komentare, putem raspoloživosti informacionog memoranduma koji opisuje ključne karakteristike projekta, okruženje u kome će projekat funkcionisati i pretpostavljene izvore finansiranja. Time se provocira interes tržišta i širi krug potencijalnih ponuđača.

Opisani kriterijumi (ciljevi projekta, pretpostavke ostvarljivosti i ispitivanje interesa privatnih partnera) omogućavaju rangiranje najpovoljnije opcije i pokretanje postupka izbora privatnog partnera.

GLAVA II

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

1. NEPOSREDNI ZAKONSKI OKVIR ZA JAVNO- PRIVATNO PARTNERSTVO I KONCESIJE

1.1. JPP kao predmet nacionalnog prava Republike Srbije

Javno-privatno partnerstvo predmet je neposrednog i posrednog regulisanja više zakona. *Neposredno*, institut javno-privatnog partnerstva predmet je regulisanja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i Zakona o javnim nabavkama.¹⁹ *Posredno*, javno-privatno partnerstvo predmet je regulisanja sistemskih zakona čijim se normama uređuje ekonomski sistem Republike Srbije. U tom smislu, najznačajniji su Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o javnoj svojini, Zakon o stranim ulaganjima, Zakon o energetici.

Norme kojima se neposredno uređuje JPP predstavljaju pravila opšte primene za sve tipove JPP, bez obzira na pravni modalitet ili predmet partnerstva (energetika, infrastruktura, škole, bolnice ili sl. Zakon o JPP (i delimično Zakon o javnim nabavkama) prvi put u pravu Republike Srbije daje eksplicitan sistemski okvir za uređivanje ovog važnog instituta. Uz navedene zakone, ostaju relevantni i propisi sistemskog karaktera (na primer Zakon o privrednim društvima, Zakon o porezu na dobit, radno-pravno zakonodavstvo, ekološko zakonodavstvo itd.).

¹⁹ Zakon o javnim nabavkama ne pominje JPP kao institut; zaključak o JPP kao neposrednom predmetu regulisanja izveden je iz činjenice da Zakon o JPP i koncesijama upućuje izričito na primenu odredbi Zakona o javnim nabavkama, čime je taj zakon postao indirektna sadržina Zakona o JPP. Predlog novog Zakona o javnim nabavkama u trenutku pisanja ovog priručnika u proceduri je usvajanja.

1.2. Zakon o JPP i koncesijama

Zakon o JPP i koncesijama donet je radi realizacije sledećih ciljeva:

- jačanja finansijskih kapaciteta raspoloživih za izgradnju infrastrukture;
- ostvarivanja kvalitetnijih javnih usluga;
- realizacije javnosti i „providnosti“ procedure raspolaganja i korišćenja javnih resursa;
- usklađenosti pravnog okvira JPP sa propisima EU i „dobrom praksom“.

Predmet regulisanja Zakona o JPP široko je definisan. Zakon uređuje uslove i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata JPP, subjekte JPP, prava i obaveze učesnika JPP, pravni osnov (javni ugovor), postupak davanja koncesije, zaštitu prava učesnika u postupku dodele javnih ugovora i sva druga pitanja koja se mogu javiti u postupku ustanovljavanja i realizacije JPP. Važno je napomenuti: Zakon o JPP i koncesijama osnovni je pravni izvor uređivanja javno-privatnih partnerstava. Tumačenje normi koje se odnose na JPP, a locirane su u drugim propisima i aktima, mora bez izuzetka uzeti u obzir pravila i načela sadržana u Zakonu o JPP. **Predmet JPP u smislu Zakona jeste dugoročna saradnja javnog i privatnog sektora radi obezbeđenja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije** upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata javnog značaja i pružanja usluga javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno. **Važno je napomenuti: predmet JPP ne može biti isključivo komercijalno korišćenje dobra u opštoj upotrebi.** Element ostvarivanja javnog interesa je, dakle, konstitutivni za postojanje JPP: bez tog elementa, projekat nije JPP u smislu Zakona o JPP i koncesijama. Za ostvarenje takvog projekta (komercijalnog, bez realizacije javnog interesa), javno telo (vlada, lokalna samouprava i sl.) može koristiti druge pravne mehanizme (ugovor o zakupu na primer). Pomenuti mehanizmi ostaju izvan okvira primene Zakona o JPP.

Primer kada nema osnova za primenu JPP jeste kada lokalna samouprava (ili drugo javno telo) proda ili da u zakup zemljište za izgradnju objekta ili postrojenja za industrijsku proizvodnju. Reč je o raspolaganju radi stavljanja u funkciju određenog ekonomskog resursa (zemljišta), s ciljem njegovog optimalnog korišćenja u ekonomskoj aktivnosti. Javni interes se iscrpljuje, odnosno započinje i završava se obavezom investitora (kupca ili zakupca) da zemljište koristi za obavljanje privredne delatnosti, uz poštovanje sistemskih zakona (poresko, radnopravno, ekološko i drugo zakonodavstvo).

Ukoliko se, međutim, zemljištem raspolaze za ograničeni vremenski period (ne duži od 50 godina, prema Zakonu o JPP i koncesijama), s ciljem izgradnje određenog objekta koji služi zadovoljavanju određenog opšteg interesa (na primer, sportska hala, dom za stare, bolnica itd.), reč je o projektu na koji se primenjuju odredbe Zakona o JPP. Zašto? Jer se njegovom realizacijom i funkcionisanjem delom ostvaruje i javni interes. Pri tome se ne spori niti isključuje postojanje privatnog interesa oličenog

u interesu privatnog aktera za povraćaj uloženi sredstava i ostvarivanja odgovarajućeg profita (jer bez takvog interesa ne bi ni bilo JPP, već bi se radilo o projektu javnih radova, finansiranih iz budžeta). Jedino se polazi od pretpostavke da takav privatni interes, kada se ostvaruje uporedo sa određenim javnim interesom (kao u navedenim primerima bolnice, sportske hale ili druge socijalne infrastrukture) mora funkcionisati uz uvažavanje potrebe ostvarivanja javnog interesa koji je konstitutivni elemenat JPP, jednako kao i privatni interes. Opisani značaj javnog interesa još je očigledniji u slučaju izgradnje putne i komunalne infrastrukture – autoputevi, vodoprivreda itd. Važno je ukazati i na sledeće: odricanje države od monopola u određenoj oblasti (zdravstvena zaštita, sportska infrastruktura, zaštita starih) i omogućavanje upliva privatnog kapitala nisu ciljevi sami po sebi. Jer, cilj takvog odricanja države jeste podizanje kvaliteta i povećanje obima usluga i delatnosti od opšteg interesa. Ta pretpostavka mora biti uključena u temelje pravnog okvira JPP, uz ponašanje privatnog partnera u skladu s njom.

1.2.1. Akteri javno-privatnog partnerstva: javni i privatni partner

Javni partner (dalje i: „javno telo“) u smislu Zakona je:

- državni organ;
- javno preduzeće;
- pravno lice koje ispunjava jedan od alternativno postavljenih kriterijuma:
 - više od polovine članova organa upravljanja daje javno telo;
 - više od 50 odsto glasova u upravljačkim organima imaju predstavnici javnog tela;
 - više od 50 odsto finansiranja pada na teret javnog tela.

Privatni partner je fizičko ili pravno lice, domaće ili strano, sa domaćim ili stranim učesćem ili bez njega, ili konzorcijum jednog ili više takvih fizičkih ili pravnih lica.

Grupe privrednih subjekata mogu podnositi ponude ili nastupati kao učesnici u postupku dodele JPP. Javna tela ne moraju tražiti od učesnika određenu pravnu formu (konzorcijum, pul) kako bi učestvovali u postupku; takav uslov je, međutim, moguć i dozvoljen i javna tela ga mogu postaviti učesnicima u proceduri dobijanja projekta JPP. **Opisana fakultativnost i diskrecija javnog tela u pogledu obavezne forme, međutim, prestaje u momentu kada ponuda neformalno organizovane grupe bude ocenjena kao najpovoljnija: od tog trenutka takva neformalna grupa mora da ima određenu pravnu formu koja je uslov da realizuju projekat JPP koji su dobili najpovoljnijom ponudom.** Navedeno rešenje svakako doprinosi pravnoj i ekonomskoj sigurnosti.

Na ovom mestu važno je napomenuti: Zakon o stranim ulaganjima Republike Srbije izričito predviđa da strani ulagač „u pogledu svog uloga uživa jednak položaj, prava i obaveze kao i domaća fizička i pravna lica“ (čl. 8. Zakona o stranim ulaganjima). Iz ovoga se može zaključiti da, kada je privatni partner strano fizičko ili pravno lice, takvom partneru valja priznati tzv. „nacionalni tretman“, opisan u citiranoj odredbi Zakona

o stranim ulaganjima. Suprotno ponašanje javnog tela prema „privatnom partneru“ – stranom fizičkom ili pravnom licu u smislu Zakona o JPP – značilo bi diskriminaciju takvog partnera na način koji upućuje na odgovornost države domaćina (države u koju se investicija realizuje). Posmatrana kroz vizuru položaja i interesa lokalnih samouprava kao „javnog partnera“, činjenica da je u postupku dodele i realizacije projekta JPP prekršeno načelo „nacionalnog tretmana“ može uzrokovati odgovornost Republike Srbije kao suverena. Stoga je važno naglasiti da, prema izričitoj dikciji Zakona, davanje saglasnosti Vlade na konačni nacrt javnog ugovora u kome Republika Srbija nije ugovorna strana, ne podrazumeva njenu odgovornost za sporove koji nastanu iz tog ugovora između javnog i privatnog partnera. Ako nije drugačije ugovoreno u pisanom obliku, javni partner u javnom ugovoru uvek je odgovoran za realizaciju projekta JPP i za njegove eventualne posledice (videti čl. 47. st. 5. i 6. Zakona o JPP). Lokalna samouprava, dakle, odgovara za sve obaveze preuzete prema privatnom partneru u toku realizacije projekta JPP, kao i za štetu prouzrokovanu privatnom partneru.

Jedan od načina sprečavanja sukoba interesa lokalne samouprave i centralnih vlasti jeste ustanovljavanje Komisije za JPP kao stručnog tela Vlade Republike Srbije. Komisiju čini devet članova, predstavnika relevantnih ministarstava i tela. Predstavnik ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja ujedno je i predsednik Komisije, a predstavnik ministarstva nadležnog za poslove finansija njegov zamenik. Komisija je profilisana kao stručno a ne političko telo. Posle usvajanja Zakona o JPP i koncesijama, donesen je podzakonski akt („Odluka o obrazovanju Komisije za javno-privatna partnerstva“), kojom je predviđeno da je „za sprovođenje svakog projekta javno-privatnog partnerstva neophodno pribaviti pozitivno mišljenje Komisije“ (stav 5. Odluke). Time je jasno opredeljen obavezujući karakter navedenog mišljenja Komisije: izostanak pozitivnog ili davanje negativnog mišljenja znači da projekat JPP bez elemenata koncesije nije odobren. Imajući u vidu navedena ovlašćenja i odgovornosti Komisije za JPP, neophodno je da se aktivnosti lokalne samouprave od samog početka, barem na nivou razmene informacija, usklade sa aktivnostima Komisije za JPP i da se njene aktivnosti prate, a odluke i akti pažljivo analiziraju.

1.2.2. „Ugovorno i institucionalno javno-privatno partnerstvo“

Zakon o JPP i koncesijama razlikuje ugovorno i institucionalno JPP (u ovom drugom slučaju govori se o „korporatizaciji“ JPP).

Zakon o JPP izričito uređuje koncesiju kao oblik ugovornog JPP (uz utvrđivanje, u čl. 46, elemenata „javnog ugovora“ kao ugovornog instrumenta JPP i za druge oblike javno-privatnog partnerstva). **Predmet koncesije je komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa.** Koncesiju daje javno telo, uz obavezu privatnog partnera da plaća koncesionu naknadu. Predmet koncesije Zakon o JPP definiše „otvorenom listom“; navedena lista daje samo primere predmeta JPP sa elementima koncesije,

ne isključujući mogućnost da su predmet koncesije usluge ili delatnosti koje nisu na listi definisanoj u Zakonu o JPP. Da bi određena delatnost bila predmet JPP sa elementima koncesije, dovoljno je da se radi o komercijalnom korišćenju prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa.²⁰ **Ključna karakteristika koncesije jeste široko definisana obaveza privatnog partnera. Privatni partner preuzima rizik finansiranja (najčešće uzimanjem kreditnog kapitala), projektovanja, gradnje, iskorišćavanja i naplaćivanja usluge od krajnjih korisnika. Rizik javnog partnera ograničen je na izbor privatnog partnera. Privatni partner, s druge strane, snosi sve druge rizike realizacije JPP sa elementima koncesije.** Opisana raspodela rizika na prvi pogled je povoljna za javno telo, s obzirom da su gotovo svi operativni rizici na strani privatnog aktera. Valja, međutim, upozoriti na stalan i realan rizik da će koncesionar, u odsustvu izričitih ograničenja prilikom obračuna troškova i tarifa za uslugu ili delatnost, biti vođen sopstvenom poslovnom i trgovačkom etikom, što može da proizvede i političke konsekvence za javno telo (previsoke tarife, nepostojanje kaskadnog sistema tarifa – diferenciranih tarifa, s obzirom na socijalnu stratifikaciju).²¹ Kada rizik postane opipljiv, politički teret je po pravilu nepovratno prenet na javno telo jer privatni partneri gotovo bez izuzetka nisu osetljivi na političke teškoće javnog tela.

Uzimajući sve ovo u obzir, od ključnog je značaja da se u pregovorima o koncesiji i utvrđivanju uslova i očekivanih rezultata JPP, javno telo kao koncedent (davalac koncesije) na odgovarajući način zaštiti od ovakvog političkog rizika.

Ipak, dve su ograničavajuće okolnosti u pogledu efikasnosti zaštitnog mehanizma javnog tela od rizika „političke“ odgovornosti za previsoku cenu usluga privatnog partnera-koncesionara.

Prva ograničavajuća okolnost ogleda se u činjenici da privatni partner neće uvek prihvatiti mogućnost da u sopstvene poslovne projekcije uključi potrebu zaštite političkih interesa javnog tela; takvu odgovornost privatni partner može smatrati preteškom i stoga odustati od pregovora o koncesiji. U krajnjem ishodu, rezultat bi bio izostanak realizacije projekta JPP.

Druga ograničavajuća okolnost je politički mehanizam demokratskih društava: javna tela koriste velike projekte (što projekti JPP mahom i jesu) za ostvarivanje kratkoročnih političkih interesa, bez uzmanja u obzir dugoročnih posledica. Suštinski, cilj

20 Koncesija se može dati: 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) za kulturna dobra; 10) za komunalne delatnosti; 11) za železnice; 12) za komercijalno korišćenje žičara; 13) u oblasti zdravstva; 14) u oblasti turizma; 15) i drugim oblastima. Videti: čl. 11. Zakona o JPP i koncesijama.

21 Socijalna ili društvena stratifikacija je pojam u sociologiji koji označava hijerarhijsko postavljanje društvenih klasa, kasti i pojedinih slojeva unutar društva u pogledu dostupnosti materijalnim ili simboličkim dobrima. Dok su za sva društva karakteristični neki oblici stratifikacije, tek razvojem sistema zasnovanih na državnoj organizaciji nastaju velike razlike u bogatstvu i moći. Najznačajniji oblik stratifikacije u modernim društvima je podela na klase.

političkih struktura koje stoje iza javnog tela može biti vezan za horizont od četiri godine, koliko po pravilu traje izborni period. Stoga su te strukture spremne na kompromise čiji je rezultat manji nivo zaštite interesa javnog tela kao koncedenta, uz izostanak spremnosti za sagledavanje dugoročnih posledica JPP u formi koncesije i sprečavanje štete za zajednicu koju javno telo predstavlja (opština, grad, pokrajina, Republika). Imajući to u vidu, važno je da lokalna samouprava (kao i druga javna tela) bude odgovorna u sagledavanju uslova i rezultata JPP u formi koncesije, uz maksimalni nivo depolitizacije i uključivanje struke u čitav proces.

Zakon o JPP prepoznaje opisani rizik i institucionalizuje ekspertsko znanje uvođenjem pojma „savetnik“. Savetnik u smislu Zakona jeste jedno ili više pravnih, odnosno fizičkih lica koja poseduju znanja neophodna za pripremu, ugovaranje i realizaciju JPP projekata. Postupak angažovanja savetnika sprovodi se u skladu s pravilima o sprovođenju javnih nabavki. Valja naglasiti da uspešno „savetovanje“ pretpostavlja već formiranu jasnu viziju javnog partnera u pogledu uslova i očekivanja JPP. Stoga javni partner formira **projektni tim** radi praćenja realizacije projekta i sa dužnostima konkursne komisije.

Zakon o JPP razlikuje tri tipa JPP u formi koncesije: koncesiju za prirodna bogatstva, koncesiju za javne radove i koncesiju za usluge.

Koncesija za prirodna bogatstva može se dati radi komercijalnog korišćenja prirodnog bogatstva, odnosno dobara u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, u skladu sa otvorenom listom sadržanom u čl. 11. Zakona o JPP i koncesijama.²²

Koncesija za javne radove po svojoj prirodi je ugovor o javnoj nabavci radova, s tom razlikom što nadoknada za radove (onome ko radove izvodi, koncesionaru) nema monetarnu formu (naručilac radova ne plaća se neposredno: kod koncesije za javne radove nadoknada koncesionaru ima formu prava na komercijalno korišćenje objekta izgrađenog javnim radovima. Primer koncesije za javnu nabavku radova je izgradnja autoputa ili mosta, uz nadoknadu izvođaču-koncesionaru definisanu kroz njegovo pravo da sakuplja putarinu ili mostarinu tokom određenog perioda.

Koncesija za usluge ima prirodu ugovora o javnoj nabavci usluga. Kao i u slučaju koncesije za javnu nabavku radova, nadoknada se sastoji u pravu davaoca usluga-koncesionara da uslugu naplati od krajnjih korisnika. Primer projekta JPP u formi koncesije za usluge jeste izgradnja infrastrukture gradskog tramvajskog prevoza, gde koncesionar naplaćuje usluge od krajnjih korisnika i time ostvaruje nadoknadu za usluge; isto važi i za izgradnju socijalne ili zdravstvene ustanove (škole, bolnice, gerontološki centri, čak i zatvori).

Institucionalno JPP se zasniva na odnosu javnog i privatnog partnera pravno ustanovljenom kroz članstvo u zajedničkom privrednom društvu. Zakon o JPP koristi naziv „društvo za posebne namene“ (eng. *special purpose vehicle*; dalje: DPN).

²² Videti supra napomenu 21.

DPN kao oblik institucionalnog JPP (pri čemu je važno napomenuti da DPN može da se javi i kod JPP sa elementima koncesije) formira se prema Zakonu o privrednim društvima Republike Srbije. U praksi, DPN nastaje na dva načina.

- osnivanjem nove kompanije javnog i privatnog partnera;
- učešćem privatnog partnera u vlasništvu postojećeg javnog preduzeća koje je obavljalo delatnost ili pružalo usluge od javnog interesa; za razliku od nastanka DPN osnivanjem nove kompanije (kada u pravnom prometu nastaje novo pravno lice). U slučaju učešća privatnog partnera u postojećem javnom preduzeću menja se samo vlasnička struktura.

Bez obzira na način nastanka DPN, osnivačka i upravljačka prava uređuju se slobodno između članova DPN u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj privrednih društava. Postupak izbora privatnog partnera za bilo koji od modaliteta sprovodi se prema pravilima postupka za dodelu javnog ugovora (isto važi i za nadzor i registraciju javnih ugovora o institucionalnom JPP).²³

1.2.3. Javni ugovor kao pravni instrument realizacije JPP

Javni ugovor je osovinski pojam pravnog regulisanja i ugovornog i institucionalnog JPP. Zakon o JPP predviđa da se ovaj ugovor zaključuje u pisanoj formi (bez takve forme ovaj ugovor je ništav i ne proizvodi pravno dejstvo).

Ugovorne strane kod javnog ugovora jesu javno telo i privatni partner. Predmet ugovora su prava i obaveze ugovarača u vezi i povodom realizacije JPP projekta. Sam ugovor sadrži 28 obaveznih elemenata (videti čl. 46 Zakona o JPP). Između ostalog, 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 značajnim u realizaciji JPP. Prema dikciji Zakona o JPP i koncesijama, javni ugovor mora da sadrži obavezne elemente, poput:

- karaktera i obima radova i/ili usluga;
- raspodele rizika;
- standarda kvaliteta i/ili usluga;
- forme, karakteristika, svojinskih odnosa unutar DPN;
- pravnog režima nadoknade za usluge i delatnosti od javnog interesa (način obračunavanja, dinamika itd.);
- mehanizme zaštite prava javnog partnera (mogućnost ulaska u odnos sa finansijerima privatnog partnera, uključujući i prenos prava na javni ugovor na treće lice);
 - obezbeđenje stalnosti obavljanja radova ili usluga;
 - saglasnost vlade u slučaju da javni ugovor angažuje odgovornost Republike Srbije ili njenog budžeta.

²³ Više o proceduri dodele javnog ugovora videti u tač. 2. 1. 5. ove glave.

Javni ugovor zaključuje se na rok koji ne može biti kraći od pet, niti duži od 50 godina. Kriterijum trajanja ugovora jeste vreme potrebno za amortizaciju ulaganja privatnog partnera i struktura i obim rizika povezanih s komercijalnim korišćenjem predmeta ugovora. Početak toga roka jeste dan potpisivanja javnog ugovora, čime se rizik početka eksploatacije i realizacije projekta JPP prenosi na privatnog partnera.²⁴

Uslov pravnog dejstva javnog ugovora jeste saglasnost javnopravnog tela, utvrđene odredbama Zakona o JPP (čl. 26. i 29). Ona ima karakter prethodne saglasnosti, koja se daje pre donošenja odluke o izboru privatnog partnera i zaključenja javnog ugovora. Tela od kojih se navedena saglasnost traži su:

- Vlada Republike Srbije, ukoliko je javni partner, odnosno davalac koncesije Republika Srbija, ili ukoliko su javna tela i predmet koncesije u njenoj nadležnosti;
- Vlada autonomne pokrajine, ukoliko je javni partner odnosno davalac koncesije autonomna pokrajina, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti autonomne pokrajine;
- skupština jedinice lokalne samouprave, ukoliko je javni partner, odnosno davalac koncesije jedinica lokalne samouprave, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti te jedinice lokalne samouprave.

Saglasnost mora da bude data u roku ne dužem od 30 dana od dana dostavljanja zahteva za dobijanje saglasnosti. Važno je naglasiti da, prema izričitoj dikciji Zakona, davanje saglasnosti Vlade na konačni nacrt javnog ugovora u kome Republika Srbija nije ugovorna strana, ne podrazumeva njenu odgovornost za sporove koji nastanu iz tog ugovora između javnog i privatnog partnera. Ako nije drugačije ugovoreno u pisanom obliku, javno telo koje je javni partner u javnom ugovoru uvek je odgovorno za realizaciju projekta JPP i za njegove eventualne posledice (videti čl. 47. st. 5. i 6. Zakona o JPP). Dakle, mogućnost da Republika Srbija odgovara za obaveze iz projekta JPP koji realizuje lokalna samouprava nije apsolutno isključena: to može da bude ugovoreno. Takva odgovornost uglavnom proizilazi iz obaveza u nadležnosti Republike Srbije neophodnih za realizaciju projekta JPP. U odsustvu izričitog obavezivanja centralne vlasti, međutim, iz odnosa zananog na JPP lokalna samouprava snosi isključivu odgovornost prema privatnom partneru.

Na osnovu svega ovoga može se zaključiti da Zakon o JPP pooštrava odgovornost javnih tela, time i lokalnih samouprava, za obaveze prema privatnom partneru preuzete realizacijom projekta JPP: time se teret i rizici gotovo isključivo lociraju na javno telo koje je strana javnog ugovora.²⁵

Zakon o JPP ostavlja mogućnost da privatni partner zadrži pravo i na podugovaranje, pri čemu odgovara neograničeno solidarno za izvršenje obaveza prenetim podugovaraču. Mogućnost podugovaranja privatnog partnera postoji čak i ukoliko nije zadržano javnim ugovorom, pod uslovom dobijanja saglasnosti koja je po formi i suštini identična opisanoj prethodnoj saglasnosti na javni ugovor.

²⁴ Više o rizicima za JPP videti u Glavi III Praktikum.

²⁵ Više o rizicima za JPP videti u Glavi III Praktikum.

1.2.4. Postupak dodele javnih ugovora

Postupak dodele javnih ugovora (odnosno, dodele prava na realizaciju projekata JPP, s obzirom da javni ugovor predstavlja obaveznu pravnu formu JPP) uređen je Zakonom o JPP i koncesijama i Zakonom o javnim nabavkama na koji Zakon o JPP upućuje. Zakon o javnim nabavkama, dakle, predstavlja indirektnu sadržinu Zakona o JPP.

Iz formulacije Zakona o JPP i koncesijama izvodi se sledeći zaključak:

- postupak dodele javnog ugovora kojim se realizuje JPP bez elemenata koncesije, sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama;²⁶
- postupak dodele javnog ugovora kojim se realizuje JPP sa elementima koncesije, sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o JPP i koncesijama (izuzetak: postupak dodele javnog ugovora kod koncesije za javne radove uređen je Zakonom o javnim nabavkama).

Poziv za dodelu javnog ugovora za JPP, bez obzira da li se radi o JPP sa ili bez elemenata koncesije, realizuje se objavljivanjem poziva na srpskom jeziku i na stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini. Javni poziv se u istovetnom tekstu objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“, kao i u sredstvu javnog informisanja koje se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije, na internet stranici javnog tela i na portalu javnih nabavki, sa navođenjem dana kada je javni poziv objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Javni poziv se, prema potrebi, objavljuje u jednom međunarodnom listu i elektronski na internet stranici „Tenders Electronic Daily“, internet izdanju dodatka Službenom listu EU²⁷, obavezno za projekte čija vrednost premašuje pet miliona evra. Troškove objavljivanja javnog poziva snosi nadležno javno telo koje sprovodi postupak. Rokovi za podnošenje ponuda razlikuju se u zavisnosti od postupka koji se sprovodi:

- ukoliko se radi o otvorenom postupku²⁸, rok za prijem ne sme da bude kraći od 52 dana od dana objavljivanja javnog poziva;
- ukoliko se radi o restriktivnom pozivu, najkraći rok za prijem ponuda ili prijave za učešće u restriktivnom postupku je 37 dana od datuma slanja javnog poziva, odnosno 40 dana od dana objavljivanja javnog poziva.²⁹

26 U delu 1. Glave III Zakona o JPP (nazvanom „**Pokretanje postupka za realizaciju projekta JPP bez elemenata koncesije**“, nalazi se član 28. koji predviđa da „Po odobranju predloga projekta od strane organa za odobranje iz člana 26. ovog zakona, javno telo otpočinje postupak javne nabavke za odabir privatnog partnera, u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke“. Član 26. upravo definiše „**Predlaganje projekata JPP bez elemenata koncesije**“.

27 Reč je o publikaciji „Tenders Electronic Daily“, dostupnoj na: <http://ted.europa.eu>

28 **Otvoreni postupak** je postupak u kojem sva zainteresovana lica mogu podneti ponudu. Videti čl. 2. st. 1. tač. 6. Zakona o javnim nabavkama.

29 Restriktivni postupak je postupak u kojem u prvoj fazi (kvalifikacionom postupku) naručilac priznaje kvalifikaciju podnosiocima prijava na osnovu prethodno određenih uslova, a u drugoj fazi poziva sve podnosiocima prijava kojima je priznao kvalifikaciju (kandidate) da podnesu ponudu. Videti čl. 22. Zakona o javnim nabavkama u vezi sa članom 2. st. 1. tač. 7. i 14. istog zakona.

Uslovi pokretanja postupka razlikuju se u zavisnosti od toga da li se radi o JPP sa ili bez elemenata koncesije:

A) Postupak za realizaciju projekta JPP bez elemenata koncesije pokreće javno telo, dostavljajući predlog projekta, radi davanja prethodne saglasnosti:

- Vladi Republike Srbije (ukoliko je javni partner Republika Srbija ili njeno drugo javno telo);
- Vladi autonomne pokrajine (ukoliko je javni partner autonomna pokrajina ili drugo javno telo autonomne pokrajine);
- Skupštini jedinice lokalne samouprave (ukoliko je javni partner lokalna samouprava ili drugo javno telo lokalne samouprave)

Prema izričitoj dikciji Zakona o JPP, ustanovljena je pretpostavka da predlog projekta nije odobren ukoliko odobrenje ili zahtev za izmenu predloga projekta izostanu u roku od tri meseca.

Sadržina predloga projekta koji se dostavlja na prethodnu saglasnost iscrpno je definisana. Predlog mora sadržati, između ostalog:

- predmet predloženog JPP;
- naznaku geografskog područja na kojem će biti obavljena delatnost JPP i ciljevi u okviru javnih zadataka koji bi trebalo da budu ostvareni projektom;
- poslovni plan, uključujući uslove JPP;
- procenu troškova i analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (eng. *value-for-money*, u skladu s Metodologijom koju donosi Komisija za JPP³⁰);
- specifikacije o finansijskoj prihvatljivosti JPP za javno telo, odnosno specifikacije u pogledu finansiranja projekta;
- planiranu raspodelu rizika;
- analizu ekonomske efikasnosti predloženog projekta i sredstva obezbeđenja;
- kratak pregled uslova, zahteva i načina obezbeđenja infrastrukture i usluga koje će korisnicima osigurati privatni partner, kao što je projektni kvalitet, specifikacije rezultata za usluge ili nivo cena i sl.;
- informacije o postupku dodele, posebno o kriterijumima izbora i dodele, odabrani postupak dodele, pregled sadržine javnog ugovora u skladu sa odredbama Zakona o JPP;
- zahteve u oblasti zaštite životne sredine, u pogledu uslova rada, bezbednosti i zaštite zdravlja i sigurnosti zaposlenih koje angažuje privatni partner;
- planiranu dinamiku razvoja projekta, od postupka dodele do početka pružanja usluge ili puštanja u rad objekata ili druge infrastrukture;
- projektni tim javnog tela koji će pratiti ceo projekat i obavljati funkciju konkurne komisije koja odabira ponuđače, odnosno ekonomski najpovoljnije ponude, uključujući spoljne savetnike.³¹

30 Navedena Metodologija je jedan od važnih akata koje bi trebalo da donese Komisija za JPP.

31 Videti više i detaljnije u članu 27. Zakona o JPP.

Predlog projekta dostavlja se i Komisiji za JPP na mišljenje. Ovo mišljenje ima karakter obaveznog mišljenja i prethodnog uslova za započinjanje realizacije projekta JPP bez elemenata koncesije.³² Ukoliko je projekat dobio prethodno odobrenje nadležnog tela i pozitivno mišljenje Komisije za JPP, Zakon o JPP predviđa aktiviranje primene Zakona o javnim nabavkama i pokreće postupak za odabir privatnog partnera, u skladu sa odredbama ovog zakona (videti čl. 28. Zakona).

B) Postupak za realizaciju projekta JPP sa elementima koncesije pokreće se dostavljanjem koncesionog akta (a ne predloga projekta, kao što je slučaj sa JPP bez elemenata koncesije). Koncesioni akt dostavlja se istim telima kao i predlog projekta u slučaju postupka realizacije JPP bez elemenata koncesije, uključujući Komisiju za JPP.

Javni partner, pre sačinjavanja predloga za donošenje koncesionog akta, imenuje stručni tim za izradu konkursne dokumentacije. Zadatak stručnog tima je da proceni vrednost koncesije, izradi studiju opravdanosti davanja koncesije i preduzme sve ostale radnje koje prethode postupku davanja koncesije u skladu sa odredbama zakona o JPP i posebnih propisa kojima se bliže uređuje oblast iz koje je predmet koncesije.

Javno telo koje priprema koncesioni akt procenjuje ekonomski, socijalni, finansijski, ekološki i drugi uticaj koji koncesija može imati. Sadržina koncesionog akta slična je sadržini predloga projekta u postupku realizacije JPP bez elemenata koncesije.³³

Postupak realizacije JPP sa elementima koncesije razlikuje se od postupka realizacije JPP bez elemenata koncesije. Kod JPP sa elementima koncesije zadaci stručnog tima javnog partnera bliže su definisani, u poređenju sa zadacima projektnog tima javnog partnera kod JPP bez elemenata koncesije. Iz ovoga se izvodi zaključak da su odgovornosti stručnog tima kod JPP sa elementima koncesije znatno šire od odgovornosti projektnog tima kod JPP bez elemenata koncesije. Stručni tim kod JPP sa elementima koncesije ima obavezu, pored pružanja stručne pomoći javnom telu, da pregleda i oceni pristigle ponude i utvrdi obrazloženi predlog odluke o izboru najpovoljnije ponude ili odluke o poništaju davanja koncesije. Uz to se odgovornost stručnog tima javnog partnera kod JPP sa elementima koncesije jača obavezom da svi njegovi članovi potpisuju zapisnike i dokumente koji su rezultat rada ovog tima.

Postupak objavljivanja javnog poziva za realizaciju JPP projekta sa elementima koncesije identičan je sa postupkom objavljivanja takvog poziva za realizaciju projekta JPP bez elemenata koncesije (videti čl. 35. st. 5. Zakona o JPP koji u tom smislu izričito upućuje na čl. 22. istog zakona). Podaci u javnom pozivu utvrđeni su Zakonom o JPP (kontakt podaci davaoca, predmet koncesije, mesto obavljanja koncesije, rok obavljanja

32 U prethodnom delu navedeno je da je po stupanju na snagu Zakona o JPP i koncesijama usvojen podzakonski akt („Odluka o obrazovanju Komisije za javno-privatna partnerstva“), kojim je predviđeno da je „za sprovođenje svakog projekta javno-privatnog partnerstva neophodno pribaviti pozitivno mišljenje Komisije...“ (stav 5. Odluke). Iz ovoga se zaključuje da je mišljenje Komisije potrebno kvalifikovati kao „obavezno“, tj. da je pozitivno mišljenje Komisije obavezan uslov za pristupanje realizaciji projekta JPP. U slučaju izostanka takvog mišljenja, smatra se da projekat JPP bez elemenata koncesije nije odobren.

33 Videti: čl. 29. st. 3. tač. 1-9. Zakona o JPP.

koncesije, jezik i pismo na kojem ponude moraju biti sačinjene, lični, stručni, tehnički i finansijski uslovi za ponuđača, kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude itd.).

Rok za dostavljanje ponuda kod realizacije JPP sa elementima koncesije ne može biti kraći od 60 dana od dana objavljivanja javnog poziva u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

Pre početka postupka davanja koncesije, davalac koncesije dužan je da u konkursnoj dokumentaciji i javnom pozivu navede obavezu ponuđača da dostavi bankarsku garanciju (u daljem tekstu: garancija) za ozbiljnost ponude. Vrsta i vrednost garancije određuju se u zavisnosti od specifičnosti pojedine vrste koncesije, u skladu s procenom davaoca koncesije i posebnim propisima kojima se ta pitanja uređuju. Stručni tim koncedenta predlaže vrstu i visinu konkretnih garancija.³⁴

Kriterijumi na osnovu kojih davalac koncesije donosi odluku o izboru privatnog partnera su kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude i kriterijum najviše ponuđene koncesione naknade (videti član 39. Zakona o JPP).³⁵

Ekonomski najpovoljnija ponuda sa stanovišta davaoca koncesije procenjuje se primenom kriterijuma vezanih za predmet koncesije: kvalitet, visina naknade, cena, tehničko rešenje, estetske, funkcionalne i ekološke osobine, cena pružene usluge prema krajnjim korisnicima, operativni troškovi, ekonomičnost, servisiranje posle predaje i tehnička pomoć, datum isporuke i rokovi isporuke ili rokovi završetka radova.

Kada se najpovoljnija ponuda bira na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, davalac koncesije u konkursnoj dokumentaciji i u javnom pozivu navodi sve kriterijume za izbor ponude čiju primenu predviđa i relativno značenje koje im daje (ponderisanje svakog kriterijuma u odnosu na ukupno ocenjivanje ponude).

Takođe, koncedent može ponderisati značaj kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude i kriterijuma najviše ponuđene koncesione naknade, određivanjem niza maksimalnih vrednosti u odgovarajućem rasponu. Ako to iz opravdanih razloga nije moguće, davalac koncesije navodi u javnom pozivu kriterijume prema značaju, od najvažnijeg do najmanje važnog.³⁶

Davalac koncesije ima obavezu da odredi, definiše i, prilikom procene opravdanosti davanja koncesije, primeni i kriterijume određene posebnim propisima koji ukazuju na dugoročnu održivost ponuđača za vreme realizacije koncesije u predviđenom roku na koji se koncesija daje.

C) Samoinicijativni predlog označava predlog zainteresovanog (po pravilu potencijalnog privatnog partnera) nadležnom javnom telu za sprovođenje, odnosno realizaciju projekta JPP koji se ne podnosi kao odgovor na javni poziv naručioca u okviru postupka dodele javnog ugovora. Reč je o institutu kojim se omogućava da javna tela, najčešće lokalne samouprave, koja nemaju dovoljno ljudskih resursa i stručnih kapaciteta, razmotre pripremljeni samoinicijativni predlog privatnog partnera.

³⁴ Videti: čl. 38. Zakona o JPP i koncesijama.

³⁵ Kriterijum najpovoljnije ponude definiše i član 52. Zakona o javnim nabavkama.

³⁶ Videti čl. 39. st. 3. Zakona o JPP i koncesijama

Korist od primene navedenog instituta potencijalno je višestruka. Javno telo koje samostalno nema uslove da se upusti u pravno, ekonomski, socijalno i politički komplikovane projekte JPP, dobija mogućnost da realizuje takve poduhvate. Njihovom realizacijom, takva javna tela izgrađuju i sopstvenu ekspertsku bazu. S druge strane, kako bi i predlagač (potencijalni privatni partner) imao motiv da pokrene postupak na osnovu samoinicijativnog predloga, Zakon o JPP omogućava mu da sumu koju je uložio u izradu samoinicijativnog predloga (izrada dokumentacije, istraživanja i sl.) navede u obaveštenju javnom telu kome nudi predlog. Dva su modaliteta obezbeđenja nadoknade za podnosioca samoinicijativnog predloga:

- u slučaju da podnosilac samoinicijativnog predloga dobije pravo na realizaciju projekta JPP (posle sprovedene procedure dodele javnog ugovora, istovetne kao za projekte JPP koji se ne dodeljuju na osnovu samoinicijativnog predloga), ta suma biće uključena u troškove privatnog partnera koji realizuje projekat (troškove koje će naplatiti iz dobiti od obavljanja delatnosti od javnog interesa)
- ukoliko podnosilac samoinicijativnog predloga ne dobije pravo realizacije projekta JPP (a projekat dobije privatni partner-konkurent s povoljnijom ponudom), sumu uloženu u izradu predloga nadoknadiće privatni partner koji realizuje projekat (što će biti navedeno u javnom pozivu).

Preduslov za pokretanje postupka na osnovu samoinicijativnog predloga jeste da javno telo kome je predlog upućen zauzme stav da je podneti predlog u javnom interesu. Ukoliko je to slučaj, aktivira se procedura dodele javnog ugovora koja se primenjuje i kod realizacije JPP bez samoinicijativnog predloga (projekta JPP sa ili bez elementa koncesije).³⁷ **Inicijator predloga ima pravo da učestvuje u navedenom postupku, uz uslov da njegovo učešće u pripremi predloga projekta ne narušava konkurenciju; dakle, da nema konkurentsku prednost u odnosu na druge potencijalne privatne partnere.** Obaveza javnog tela je da konkurentsku prednost neutrališe. Iskustva država koje imaju tradiciju u projektima JPP pokazuju da je takvo neutralisanje posao koji zahteva profesionalnu administraciju i razvijenu poslovnu etiku. Kada se radi o državama o tranziciji, kao što je Srbija, samoinicijativni predlog trebalo bi koristiti oprezno, uz uvažavanje činjenice da će upravo navedeni institut verovatno biti jedina mogućnost da lokalne samouprave koje ne raspolažu potrebnim kapacitetima i znanjima učestvuju u procesima realizacije JPP. Institut samoinicijativnog predloga omogućava lokalnim samoupravama da koriste resurse privatnog sektora za pripremu projekata, uvećavajući time svoje nedovoljne ekspertске i logističke kapacitete na predvidljiv i uređen način, uz uzajamnu korist za sebe i privatnog partnera.

³⁷ Videti prethodno izlaganje pod A/ i B/ tač. 2. 1. 5. ove glave.

1.3. Javno-privatna partnerstva i Zakon o javnim nabavkama

Zakon o JPP na više mesta upućuje na primenu Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije. Pri tome, intenzitet upućivanja ukazuje na to da je Zakon o javnim nabavkama suštinski barem jednako važan za sprovođenje JPP koncepta kao i Zakon o JPP i koncesijama. Za sagledavanje značaja Zakona o javnim nabavkama kao relevantnog pravnog okvira za JPP, valja napomenuti sledeće: oblast javnih nabavki predmet je dinamične zakonodavne aktivnosti, uz njenu očekivanu reformu u skladu sa uslovima predviđenim procesom usklađivanja pravnog sistema Republike Srbije s pravom EU, u sklopu šireg procesa evrointegracija.³⁸

Već u članu 4. tač. 11. Zakona o JPP postupak izbora privatnog partnera u JPP konstrukciji definiše se kao „postupak javne nabavke u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke ili postupak davanja koncesije u skladu sa ovim zakonom“. Za projekte JPP u kojima učestvuju međunarodni partneri značajna je i odredba čl. 7. Zakona o JPP kojom se predviđa da se **odredbe Zakona o javnim nabavkama ne primenjuju na nabavke za koja važe „drugačija pravila nabavke“ koje se sprovode**

- po osnovu međunarodnog sporazuma koji se odnosi na isporuke dobara, izvođenje radova, pružanje usluga ili javne konkurse za nacрте;
- iz sredstava stranih kredita (zajmova) u skladu s posebnim postupcima međunarodnih organizacija.

³⁸ Na ovom mestu ukazuje se na primer nesaglasnosti Zakona o JPP i Zakona o javnim nabavkama, koji ide u prilog tvrdnji da su kreatori Zakona o JPP imali na umu rešenja prisutna u nacrtu novog Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije. U čl. 23. st. 2. tač. 2. pominje se institut „konkurentskog dijaloga“: ... „2) u slučaju postupaka koji sprovodi imalac isključivih prava, u smislu zakona kojim se uređuju javne nabavke, koji izvodi radove, kao i u slučaju restriktivnog postupka, pregovaračkog postupaka sa objavljivanjem javnog poziva i konkurentnog dijaloga koji sprovodi javno telo...“. Institut „konkurentskog dijaloga“ nije uređen niti na bilo koji način pomenut u važećem Zakonu o javnim nabavkama Republike Srbije. Ipak, čl. 38. Predloga zakona o javnim nabavkama ta nekonzistentnost je uklonjena i predviđen je institut konkurentskog dijaloga. Ovaj postupak uveden je u evropski sistem javnih nabavki direktivama 2004/18/EZ i 2004/17/EZ i namenjen je za naročito složene nabavke. Predlogom zakona određeno je šta se smatra naročito složenom nabavkom. Korišćenjem ovog postupka naručiocu mogu zadovoljiti svoje potrebe za nabavkom kada sami ne mogu precizno da odrede ili opišu predmet javne nabavke, odnosno rešenje koje žele da postignu. Ovaj postupak ima najmanje tri faze. U prvoj fazi svi zainteresovani podnose prijave, dok u drugoj fazi naručilac vodi dijalog sa svim kandidatima (kojima je prethodno priznao kvalifikaciju) u cilju pronalaženja rešenja. Naručilac može organizovati dijalog u više faza radi smanjenja broja rešenja o kojima se vodi dijalog. Pošto prepozna jedno ili više rešenja kao odgovarajuće, naručilac poziva kandidate da podnesu konačne ponude. Pri tome naručilac ne može otkriti kandidatima rešenje koje nudi drugi kandidat. Da bi bila sprečena zloupotreba ovog postupka, odnosno njegova primena i u slučajevima kada to nije opravdano, naručilac je dužan da pre pokretanja postupka pribavi saglasnost Uprave za javne nabavke. Da li će institut „konkurentskog dijaloga“ biti element novog Zakona o javnim nabavkama, ostaje da se vidi.

U dokumentu „Spisak međunarodnih organizacija čiji se posebni postupci javnih nabavki mogu primenjivati umesto odredaba Zakona o javnim nabavkama“ („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 50/2009), međunarodne organizacije čiji se postupci javnih nabavki mogu primenjivati na nabavke koje se sprovode iz sredstava stranih kredita (zajmova), jesu:

- Grupacija Svetska banka (Međunarodna banka za obnovu i razvoj i Međunarodno udruženje za razvoj);
- EBRD;
- EIB;
- CEB;
- razvojne banke, odnosno druge finansijske institucije zemalja donatora kada je bilateralna finansijska saradnja zasnovana na principima Razvojnog komiteta OECD.

Navedena lista je od značaja za lokalne samouprave kada realizuju projekte JPP u kojima kao davaoci finansijske ili tehničke podrške učestvuju institucije poput IBRD,³⁹ EBRD⁴⁰ i EIB.⁴¹ U odnosima sa ovim telima i institucijama, dakle, nema primene Zakona o javnim nabavkama.

2. DRUGI ZAKONI I PROPISI ZNAČAJNI ZA PROJEKTE JPP

2.1. JPP i Zakon o stranim ulaganjima

Zakon o stranim ulaganjima uređuje strana ulaganja u preduzeća i druge oblike za obavljanje delatnosti radi sticanja dobiti (u daljem tekstu: preduzeća) u Republici Srbiji. Za koncept JPP Zakon o stranim ulaganjima značajan je u kontekstu javno-privatnih partnerstava sa stranim pravnim i fizičkim licima. Zakon o stranim ulaganjima ključni je izvor tumačenja prava i obaveza stranih pravnih subjekata koji ulažu kapital na teritoriji Republike Srbije. Jednako važi i u slučaju stranih ulaganja u formi JPP.

Strani ulagač, u smislu Zakona o stranim ulaganjima, jeste:

1. strano pravno lice sa sedištem u inostranstvu;
2. strano fizičko lice;

39 Videti više na: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>

40 Videti više na: <http://www.ebrd.com/pages/sector/legal/concessions/ppp.shtml>; videti i: <http://www.cream-europe.eu/en/index.php>

41 Videti više na: <http://www.eib.org/epcc/>

3. srpski državljanin s prebivalištem odnosno boravištem u inostranstvu dužim od godinu dana.

Osnovni oblici stranog ulaganja prema Zakonu o stranim ulaganjima su:

- osnivanje preduzeća;
- kupovina akcija ili udela u postojećem preduzeću.

Oba načina relevantna su za ustanovljavanje institucionalnog JPP. Pri tome, pod stranim ulaganjem se podrazumeva, kroz generalnu normu, i sticanje svakog drugog imovinskog prava kojim strani ulagač ostvaruje svoje poslovne interese u Republici Srbiji (videti čl. 3. Zakona). Navedena generalna norma primenljiva je na ugovorne oblike JPP.⁴²

Stranom ulagaču (uključujući stranog ulagača u funkciji privatnog partnera koji realizuje projekat JPP) garantuje se:

- sloboda stranog ulaganja (čl. 7. „Strani ulagač može osnovati odnosno ulagati u preduzeća za obavljanje svih vrsta delatnosti radi sticanja dobiti, ukoliko ovim zakonom nije drukčije predviđeno“).
- primena načela nacionalnog tretmana (čl. 8. „Strani ulagač u pogledu svog uloga uživa jednak položaj, prava i obaveze kao i domaća fizička i pravna lica, ukoliko ovim zakonom nije drukčije predviđeno; Preduzeće sa stranim ulogom uživa jednak pravni položaj i posluje pod jednakim uslovima i na jednak način kao i srpska preduzeća bez stranog uloga“).
- pravna sigurnost (čl. 9. st. 1. „Strani ulagač uživa punu pravnu sigurnost i pravnu zaštitu u pogledu prava stečenih ulaganjem“).
- zaštita na osnovu stabilizacione klauzule (čl. 9. st. 2. „Prava stranog ulagača stečena u momentu upisa stranog ulaganja u sudski registar ne mogu biti sužena naknadnom izmenom zakona i drugih propisa“).⁴³
- zaštita od eksproprijacije (čl. 9. st. 3. „Ulog stranog ulagača i imovina preduzeća sa stranim ulogom ne mogu biti predmet eksproprijacije ili drugih mera države sa jednakim dejstvom, osim kada je zakonom ili na osnovu zakona utvrđen javni interes i uz plaćanje naknade“).
- pravo konvertovanja domaće u stranu valutu (čl. 10. st. 1. „Strani ulagač može, u pogledu svakog plaćanja vezanog za strano ulaganje, slobodno konvertovati domaću valutu u stranu konvertibilnu valutu“).
- pravo na transfer dobiti i imovine (čl. 12. „Strani ulagač može, slobodno i bez odlaganja, u konvertibilnoj valuti, transferisati u inostranstvo sva finansijska i druga sredstva u vezi sa stranim ulaganjima“).

⁴² Zakon ne pominje izričito JPP (što ne čudi: JPP u vreme usvajanja Zakona nije bio deo pravne svakodnevice), ali govori o koncesijama u čl. 5. „Stranom ulagaču može biti ustupljena dozvola (koncesija) za korišćenje prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi ili za obavljanje delatnosti od opšteg interesa, u skladu sa zakonom. Stranom ulagaču može se odobriti da izgradi, iskorišćava i transferiše (B.O.T. – 'Build operate and transfer') određeni objekat, postrojenje ili pogon, kao i objekte infrastrukture i komunikacija“.

⁴³ Više o stabilizacionoj klauzuli videti u Glavi III koja se bavi pitanjem vrste i podele rizika kod projekata JPP.

Sva ova navedena prava ulaze u korpus prava stranog pravnog subjekta kao privatnog partnera JPP. Kršenje tih prava mogu pokrenuti odgovornost javnog partnera i obavezu nadoknade štete.⁴⁴ Na pravnu situaciju stranog pravnog subjekta kao privatnog partnera u konstrukciji JPP utiču i odredbe međunarodnih sporazuma koji se primenjuju u Republici Srbiji, poput CEFTA⁴⁵ i bilateralnih sporazuma o zaštiti i tretmanu stranih investicija.

2.2. JPP i Zakon o javnoj svojini

Zakon javnoj svojini Republike Srbije („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/11) relativno je nov sistemski zakon. Značaj Zakona o javnoj svojini sastoji se u tome što precizira oblasti i objekte koji spadaju u vlasnički „domen“ lokalnih samouprava. U skladu s tim, lokalne samouprave imaju mogućnost da, u skladu sa svojim ovlašćenjima, ali i odgovornostima u funkciji čuvara javnog interesa, određene društvene resurse stave u funkciju realizacije JPP: pri tome se, međutim, moraju ponašati u skladu sa svojom dužnošću očuvanja i unapređenja ostvarivanja javnog interesa.

Zakon o javnoj svojini prepoznaje tri oblika javne svojine: državnu svojину (pravo svojine Republike Srbije), pokrajinsku svojину (pravo svojine autonomne pokrajine) i opštinsku, odnosno gradsku svojину (pravo svojine jedinice lokalne samouprave).

Zakon o javnoj svojini izjednačava titulara državne, pokrajinske, opštinske i gradske svojine s privatnim vlasnikom: na sticanje, vršenje, zaštitu i prestanak prava javne svojine, načelno se primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje pravo privatne svojine. Zakon o javnoj svojini uvodi pojam namene stvari u javnoj svojini, koja se utvrđuje zakonom ili odlukom nadležnog organa. Sam titular javne svojine treba da se odnosi prema svojini kao dobar domaćin (čl. 7. Zakona o javnoj svojini). Iz režima Zakona o javnoj svojini izuzeto je građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šuma i šumsko zemljište. Pravni režim navedenih nepokretnosti u javnoj svojini uređen je posebnim zakonima (videti čl. 8. Zakona o javnoj svojini).

Član 19. st. 2. Zakona o javnoj svojini sadrži generalnu odredbu da se stvari u javnoj svojini mogu dati na korišćenje svim pravnim licima, koncesijom ili na drugi način predviđen zakonom. Ograničenje u ovom smislu je da pravo korišćenja može biti preneseno samo pravnim licima. Činjenica da Zakon o javnoj svojini pominje samo koncesiju, ne znači da je isključena mogućnost zasnivanja JPP bez elemenata koncesije: Zakon o javnoj svojini usvojen je pre Zakona o JPP, tako da je formulacija „ili na drugi način predviđen zakonom“ sasvim dovoljna da opravda primenu koncepta JPP zasnovanog ne samo na koncesiji, već i na JPP bez elemenata koncesije.

⁴⁴ Na ovom mestu valja ponoviti da, prema izričitoj dikciji Zakona, davanje saglasnosti Vlade na konačni nacrt javnog ugovora u kome Republika Srbija nije ugovorna strana, ne podrazumeva odgovornost Republike Srbije za sporove koji nastanu iz tog ugovora između javnog i privatnog partnera. Lokalna samouprava odgovara za sve obaveze preuzete prema privatnom partneru u toku realizacije projekta JPP.

⁴⁵ Više o CEFTA videti napred u tač. 5.

Zakon o javnoj svojini razlikuje dva predmeta javne svojine: prirodna bogatstva i dobra od opšteg interesa, odnosno dobra u opštoj upotrebi.

Zakon o javnoj svojini predviđa mogućnost **koncesije na prirodnom bogatstvu**, u skladu s posebnim zakonom (videti čl. 9. Zakona o javnoj svojini). U tom smislu, Zakon o JPP i koncesijama predstavlja „posebni zakon“ na koji upućuje Zakon o javnoj svojini.

Dobra od opšteg interesa u javnoj svojini u smislu Zakona o javnoj svojini su poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, vodno zemljište, vodni objekti, zaštićena prirodna dobra, kulturna dobra i dr., zbog čega uživaju posebnu zaštitu. Dobra od opšteg interesa na kojima postoji pravo javne svojine su u svojini Republike Srbije, ako zakonom nije drukčije određeno.

Dobrima u opštoj upotrebi u javnoj svojini, u smislu Zakona o javnoj svojini, smatraju se stvari koje su zbog svoje prirode namenjene opštem korišćenju i koje su kao takve određene zakonom (javni putevi, javne pruge, most i tunel na javnom putu, pruži ili ulici, ulice, trgovi, javni parkovi, granični prelazi i dr.). Dobra u opštoj upotrebi su u svojini Republike Srbije, izuzev državnih puteva II reda, koji su u svojini autonomne pokrajine na čijoj su teritoriji, kao i nekategorisanih puteva, opštinskih puteva i ulica (koji nisu deo autoputa ili državnog puta I i II reda) i trgova i javnih parkova, koji su u svojini jedinica lokalne samouprave na čijoj su teritoriji.

Način i uslovi iskorišćavanja i upravljanja dobrima u opštoj upotrebi i dobrima od opšteg interesa uređuju se posebnim zakonom. Osnov za primenu Zakona o JPP na korišćenje **dobara u opštoj upotrebi** (čime se otvara prostor za primenu koncepta JPP u odnosu na ova dobra), jeste odredba člana 10. st. 4. Zakona o javnoj svojini, kojom se predviđa: „na dobrima u opštoj upotrebi može se steći pravo predviđeno posebnim zakonom (koncesija, zakup i sl.)“. Izostanak odredbe sličnog domašaja i sadržine u odnosu na **dobra od opšteg interesa vodi zaključku da se na ovim dobrima ne može „steći pravo predviđeno posebnim zakonom“**, niti se može primeniti koncept JPP utvrđen Zakonom o JPP i koncesijama.

Značajno je da Zakon o javnoj svojini predviđa pravo titulara javne svojine da sredstva u javnoj svojini ulažu u kapital javnog preduzeća i društva kapitala. Time je stvoren osnov za ulaganje u JPP koje je bliže uređeno Zakonom o JPP i koncesijama (videti čl. 14. Zakona o javnoj svojini). U skladu s tim, čl. 15. Zakona o javnoj svojini omogućava da na stvari u javnoj svojini postoji susvojina između različitih nosilaca javne svojine, kao i između nosilaca javne svojine i drugih pravnih i fizičkih lica. Pri tome bi trebalo uzeti u obzir činjenicu da Zakon o javnoj svojini **onemogućava prinudno izvršenje** nad prirodnim bogatstvima, dobrima u opštoj upotrebi, mrežama u javnoj svojini, vodnom zemljištu ili vodnim objektima i da isključuje mogućnost sticanja svojine održajem ili zasnivanja hipoteke ili drugog sredstva obezbeđenja nad navedenim dobrima, bogatstvima, zemljištu i objektima (videti čl. 16. i 17. Zakona o javnoj svojini). **Opisane odredbe veoma naglašavaju javno-pravnu komponentu navedenih dobara i ograničavaju opcije za privatnog partnera da se uključi u njihovo iskorišćavanje na osnovu tržišnih i ekonomskih principa, što znatno ograničava prostor za JPP.**

Zakon pravi razliku između nosilaca prava javne svojine i korisnika prava javne svojine.

Nosioci prava javne svojine su Republika Srbija, autonomna pokrajina i opština, odnosno grad (u daljem tekstu: jedinica lokalne samouprave)

Gradska opština ima pravo korišćenja na stvarima u svojini grada u čijem je sastavu (čl. 18. st. 2. Zakona o javnoj svojini). Na stvarima koje pribavi gradska opština, pravo svojine stiče grad u čijem je sastavu gradska opština, a gradska opština ima pravo korišćenja. Statutom grada može se predvideti da gradska opština ima pravo javne svojine na pokretnim i na nepokretnim stvarima neophodnim za rad organa i organizacija gradske opštine.

Mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave imaju pravo korišćenja na stvarima u javnoj svojini jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom i propisom, odnosno drugim aktom jedinice lokalne samouprave.

Korisnici stvari u javnoj svojini (videti čl. 19. Zakona o javnoj svojini) su:

- državni organi i organizacije;
- organi i organizacije autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave;
- javna preduzeća, društva kapitala čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i njihova zavisna društva, na osnovu ugovora zaključenog na osnovu akta nadležnog organa, a kojim nisu preneti u svojini tog javnog preduzeća, odnosno društva.

Za primenu koncepta JPP u svetlu odredbi Zakona o javnoj svojini, ključna je odredba Zakona da su „**organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave dužni da stvari u javnoj svojini koriste na način kojim se obezbeđuje efikasno vršenje njihovih prava i dužnosti, kao i racionalno korišćenje i očuvanje tih stvari**“ (videti čl. 49. Zakona o javnoj svojini). Opisana dužnost konstitutivni je element obaveze javnog partnera u konstrukciji JPP. Ovako formulisana, navedenu dužnost potrebno je koristiti kao prizmu za sagledavanje kompletnog korpusa prava i obaveza javnog partnera u realizaciji projekta JPP; tu obavezu javni partner mora da poštuje prilikom uređivanja odnosa s privatnim partnerom u konstrukciji JPP. Tačnije, posledica projekta JPP ne sme da bude suprotna navedenim zahtevima efikasnosti, racionalnog korišćenja i čuvanja stvari u javnoj svojini.

2.3. JPP i Zakon o komunalnim delatnostima

Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/11) uređuje opšte uslove i način obavljanja komunalne delatnosti. Značaj tog zakona za primenu koncepta JPP leži u činjenici da se njime bliže uređuju komunalne delatnosti koje su, praksa je pokazala, važan predmet javno-privatnih partnerstava. U skladu sa tim, Zakon o komunalnim delatnostima predstavlja „gotov paket“ pravila koja uzima u obzir ne samo javni nego i privatni partner. Od njih se ne može odstupiti prilikom realizacije projekta JPP sa prirodom komunalne delatnosti. Važno je da javni partner

(za kojeg se podrazumeva da ima uvid u sadržinu, strukturu i domašaj Zakona o komunalnim delatnostima, odnosno iskustvo u njegovoj konkretnoj primeni) na odgovarajući, potpun i vidljiv način predstavi privatnom partneru prava i obaveze koje Zakon o komunalnim delatnostima predviđa za JPP (način finansiranja obavljanja delatnosti, metodologija određivanja cena⁴⁶, režim pristupa i korišćenja infrastrukture itd.). Takvo ponašanje u duhu je principa saradnje i poverenja kao ugaonog kamena JPP, a krajnji ishod je na korist obeju strana u konstrukciji JPP.

Zakon o komunalnim delatnostima sadrži „gotovu“ definiciju komunalnih delatnosti⁴⁷ koju treba primeniti u realizaciji projekata JPP iz ove oblasti.

Zakon ustanovljava mogućnost poveravanja obavljanja komunalne delatnosti, definisanu kao „vremenski oročeno ugovorno uređivanje odnosa u vezi sa obavljanjem komunalne delatnosti ili pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti između jedne ili više jedinica lokalne samouprave i vršioca komunalne delatnosti, koje za cilj ima pružanje komunalnih usluga na teritoriji jedne ili više jedinica lokalne samouprave ili na delu teritorije jedinice lokalne samouprave“ (videti čl. 9. st. 1. Zakona o komunalnim delatnostima).

Zakon o komunalnim delatnostima razlikuje dva oblika poveravanja obavljanja komunalne delatnosti.

- Prvi oblik je poveravanje obavljanja komunalne delatnosti kojim onaj ko obavlja poverenu delatnost obezbeđuje finansiranje obavljanja takve delatnosti (u celosti ili delimično), naplatom nadoknade od korisnika usluga.
- Drugi oblik je poveravanje obavljanja komunalne delatnosti kojim se finansijska nadoknada subjektu kome je poverena komunalna delatnost isplaćuje iz budžeta (videti čl. 9. st. 3. i 5. Zakona o komunalnim delatnostima).

U prvom slučaju (uslugu plaćaju krajnji korisnici usluga ili delatnosti), na postupak dodele prava obavljanja komunalne delatnosti primenjuju se odredbe Zakona o JPP i koncesijama.

U drugom slučaju (plaćanje za uslugu iz budžeta) primenjuju se odredbe Zakona o javnim nabavkama.

Navedeno razlikovanje srodno je razlikovanju JPP bez elemenata koncesije i sa elementima koncesije, sadržanom u Zakonu o JPP i koncesijama (nije bez značaja da su zakoni usvojeni gotovo istovremeno, što govori da je bilo usaglašavanja). To doprinosi usklađenosti pravnog okvira za JPP i podstiče jedinstveno tumačenje, time i pravna sigurnost, pre svega za privatnog partnera.

⁴⁶ Primer izbora načina određivanja cena dat je u delu koji obrađuje JPP u oblasti vodosnabdevanja.

⁴⁷ „Komunalne delatnosti u smislu ovog zakona su delatnosti pružanja komunalnih usluga od značaja za ostvarenje životnih potreba fizičkih i pravnih lica kod kojih je jedinica lokalne samouprave dužna da stvori uslove za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim vršenjem. Komunalne delatnosti su delatnosti od opšteg interesa. Komunalne delatnosti su: 1) snabdevanje vodom za piće... 14) delatnost zoohigijene...“; videti: čl. 2. st. 1. i 2. Zakona o komunalnim delatnostima.

2.4. JPP i Zakon o energetici

Zakon o energetici Republike Srbije („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 57/2011) sistemski je zakon kojim se uređuju: ciljevi energetske politike i način njenog ostvarivanja; uslovi za pouzdanu, sigurnu i kvalitetnu isporuku energije i energenata; uslovi za sigurno snabdevanje kupaca; uslovi za izgradnju novih energetske objekata; uslovi i način obavljanja energetske delatnosti; način organizovanja i funkcionisanja tržišta električne energije i prirodnog gasa; prava i obaveze učesnika na tržištu; zaštita kupaca energije i energenata; način, uslovi i podsticaji za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora i kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije; prava i dužnosti državnih organa, položaj, način finansiranja, poslovi i druga pitanja značajna za rad Agencije za energetiku Republike Srbije u izvršavanju i nadzoru sprovođenja Zakona o energetici (videti: čl. 1. Zakona o energetici).

Energetika kao predmet JPP ima dvostruko „lice“:

- prvo, činjenica je da su energetska politika i pravni okvir koji tu politiku otelotvoruje u svakoj državi, pa i u Republici Srbiji, zasnovani na pretpostavci prvorazrednog značaja energetike za društvo u celini. Stoga je pravni okvir energetske delatnosti iscrpan, a ovlašćenja u velikoj meri centralizovana, uz visok nivo administrativne kontrole.
- drugo, opisani značaj energetske delatnosti zahteva njegovo temeljno održavanje, obnavljanje i razvoj. Sve to isiskuje znatna finansijska sredstva, ali više ne isključivo iz budžeta. Finansiranje energetske delatnosti zahteva otvaranje za privatne investitore, pri čemu je JPP nezaobilazni model učešća privatnog kapitala.

Imajući navedeno u vidu, važno je napomenuti da su ovlašćenja lokalnih samouprava u oblasti energetike umnogome ograničena. Prema dikciji Zakona o energetici, lokalne samouprave imaju ovlašćenje izdavanja energetske dozvola za građenje:

- objekata za proizvodnju toplotne energije snage 1 MWt i više;
- objekata za proizvodnju biogoriva kapaciteta većeg od 1.000 t. godišnje (videti čl. 29. u vezi sa članom 27. st. 2. tač. 8. i 9. Zakona o energetici).

U svim ostalim slučajevima energetske dozvolu izdaje Ministarstvo.

Licence za obavljanje energetske delatnosti izdaje Agencija za energetiku Republike Srbije, osim kada je Zakon o energetici predvideo da licenca nije potrebna (videti čl. 20. st. 4. Zakona o energetici).

Polazeći od ograničenih nadležnosti lokalne samouprave za izdavanje dozvola i licenci iz oblasti energetike, nameće se zaključak da projekti JPP u energetske delatnosti zahtevaju (izuzimajući projekte za koje je, kao što je navedeno, lokalna samouprava ovlašćena da izdaje energetske dozvole) stalnu saradnju i usklađivanje s nadležnim mi-

nistarstvima u pogledu ispitivanja mogućnosti, izbora partnera i realizacije projekta JPP. Takvo usklađivanje se u samom Zakonu o energetici ogleda u podređenosti plana razvoja lokalne samouprave Strategiji razvoja energetike Republike Srbije (koju donosi Skupština Republike Srbije) i Programu ostvarivanja te strategije (koji usvaja Vlada Republike Srbije na predlog resornog ministarstva).

Lokalna samouprava doprinosi realizaciji projekta JPP iz oblasti energetike time što pruža svu potrebnu administrativnu pomoć, olakšava prohodnost kroz birokratske prepreke (ukoliko ih ima) i istupa kao „politički promoter“ konkretnog projekta JPP. Opisani pristup opravdan je, s obzirom na značaj energetskog sektora i potrebu njegovog stalnog razvijanja. Značajnu pomoć u ovom smislu trebalo bi da pruži Agencija za energetiku Republike Srbije, kao regulatorno telo osnovano radi unapređivanja i usmeravanja razvoja tržišta električne energije i prirodnog gasa na principima nediskriminacije i efikasne konkurencije, stvaranjem stabilnog regulatornog okvira, kao i za obavljanje drugih poslova utvrđenih ovim zakonom.

2.5. JPP u svetlu međunarodnopravnih obaveza Republike Srbije: CEFTA i EU

CEFTA je trgovinski sporazum Albanije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Moldavije, Srbije, UNMIK-a u ime Kosova i Metohije, Hrvatske i Crne Gore.⁴⁸ CEFTA je sporazum koji danas definiše jedinstvenu zonu slobodne trgovine u jugoistočnoj Evropi, iako naziv upućuje da je reč o sporazumu o slobodnoj trgovini država srednje Evrope (Central European).

Republika Srbija postala je članica CEFTA 2007. godine, potvrđivanjem Sporazuma o izmeni i pristupanju Sporazumu o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi. Za pravni režim JPP značajne su odredbe Sporazuma koje uređuju obavezu država ugovornica da obezbede javne nabavke njihovih organa na neskriven i razuman način, uz obezbeđenje jednakog tretmana svih ponuđača drugih strana i zasnovanost na principima otvorene i delotvorne konkurencije (videti čl. 35. Sporazuma). Za lokalne samouprave značajna je upućenost u sadržinu preuzetih obaveza Republike Srbije, s obzirom na odgovornost koja može biti pokrenuta ukoliko u postupku realizacije JPP budu kršena prava privatnih partnera, zasnovana na CEFTA.⁴⁹

48 Bivše članice su Poljska, Češka Republika, Slovačka, Slovenija i Mađarska koje su postale članice EU 2004. godine. CEFTA su osnovale Poljska, Čehoslovačka i Mađarska 21. decembra 1992. u Krakovu. Kasnije su se pridružile Slovenija (1996), Rumunija (1997), Bugarska (1998), Hrvatska (2002) i Makedonija (2006).

49 Već je rečeno da Zakon o JPP predviđa da je javni partner u javnom ugovoru (uključujući, dakle, lokalnu samoupravu) odgovoran za realizaciju projekta JPP i za njegove eventualne posledice (videti čl. 47. st. 5. i 6. Zakona o JPP).

Usklađivanje pravnog okvira JPP s pravilima EU deo je šireg procesa usaglašavanja pravnog okvira Republike Srbije s pravnim tekovinama EU. S druge strane, činjenica je da je pravni okvir prava EU za JPP u znatnoj meri i dalje oslonjen na nacionalna zakonodavstva; na nivou EU može se smatrati samo okvirnim. Posledica opisane činjenice jeste da države u postupku pristupanja EU nemaju do kraja sadržinski i strukturalno definisan regulatorni model za sopstvena zakonodavstva, kao u drugim oblastima uređenim pravom EU.

Navedene okolnosti ne spadaju u polje uticaja lokalne samouprave kao učesnika javno-privatnog partnerstva. Ipak, promene u pogledu načina, dinamike i strukture usvajanja i sprovođenja postojećih pravila EU kroz režim JPP Republike Srbije, mogu biti značajne za konkretne projekte u kojima i lokalne samouprave mogu da učestvuju. Istovremeno, u svakodnevnim kontaktima može se očekivati da privatni partneri iz EU pokušaju da nametnu pravila EU kao merodavni pravni okvir za pojedine projekte JPP. Verovatnoću takvih pokušaja povećava neusaglašenost Zakona o JPP sa Zakonom o javnim nabavkama (ili kada je pravni okvir generalno neusklađen). Ekspertska pomoć i koordinacija sa Komisijom za JPP trebalo bi da budu instrumenti lokalnih samouprava da iz ovakvih situacija izađu uz uvažavanje sopstvenih interesa, ali i interesa privatnog partnera. Uz sve navedeno, mora se imati u vidu da je očekivani prirodan razvoj da najveći broj zainteresovanih inostranih privatnih partnera potiče upravo iz EU. Stoga svakom konkretnom slučaju treba pristupiti odgovorno i temeljno: rđavo iskustvo jednog partnera značiće odvrćanje više potencijalnih privatnih partnera od učešća u projektima JPP u Srbiji.

GLAVA III

PODELA RIZIKA KOD PROJEKATA JPP

1. PRAVNA KONTROLA RIZIKA KOD PROJEKATA JPP

1.1. Opšte napomene o rizicima

Pitanje odgovarajuće i uravnotežene podele rizika ključno je za uspeh konkretnog projekta JPP. Sam rizik definiše se kao „nesigurnost u odnosu na troškove, gubitak ili štetu“. Nesigurnost je „odvraćajući“ faktor za projekat JPP (osim ukoliko nisu posredi špekulativni projekti koji ne zavise od ekonomskih već od drugih činilaca poput tajne/ privatne informacije koja određuje uspeh ili neuspeh projekta, odnosno društveno nepoželjna stanja – korupcija, monopoli).

Preraspodela rizika podrazumeva da rizici budu:

- prepoznati i analizirani;
- njihov uticaj izmeren;
- alocirani/raspoređeni i eliminisani/smanjeni.

Cilj ovih aktivnosti je da ni jedan rizik pojedinačno niti svi zajedno ne ugroze razvoj, gradnju i upravljanje projektom na način koji sprečava da projekat JPP generiše:

- dobit za otplatu kredita;
- nadoknadu troškova upravljanja;
- isplatu dividendi postojećim, odnosno privlačenje (izvesnom perspektivom budućih dividendi) potencijalnih investitora.

Prilikom preraspodele rizika, načelno je pravilo da uspeh projekta JPP pretpostavlja da se rizik usmeri na učesnika koji ima:

- mogućnost i interes da otkloni ili smanji verovatnoću nastupanja rizika, odnosno eliminiše njegove posledice;

- resurse (tehnološke, ekonomske, ekspertske, političke) da u najkraćem roku i uz najmanje moguće troškove odgovori na pojavu ili opasnost nastajanja konkretnog rizika.

Praksa pokazuje da, mimo akademskih i teoretskih razmatranja, preraspodela rizika zavisi od pregovaračke snage i ekonomske pozicije. Postupanje kojim bi, međutim, ekonomski ili politički jača strana prebacila rizik iz projekta JPP na učesnika koji ne ispunjava navedene kriterijume raspoređivanja tereta rizika, značilo bi njegovu neefikasnu preraspodelu, što bi nanelo štetu čitavom projektu.

Preraspodela rizika mora poći od pretpostavke da projekat JPP mora da zadovolji interese različitih učesnika:

- javnog partnera koji pozitivnim rezultatom projekta JPP ostvaruje sopstveni politički interes, zasnovan na uspehu obezbeđenja usluga i delatnosti od javnog interesa na odgovarajućem nivou i u odgovarajućem obimu;
- privatnog partnera koji ostvaruje povraćaj uloženog i odgovarajući profit.

Privatni partner ima više mogućnosti delovanja:

- modalitet „sponzora“ (razvija projekat, umrežava različite interese, pronalazi finansijere, izuzetno i finansira projekat)
- modalitet „vlasnika“ (eng. *shareholder*) projekta (pri čemu je moguće preklapanje funkcije sponzora i vlasnika)
- modalitet „upravljača-operatera“ (subjekta koji upravlja i održava postrojenje ili objekat koji je predmet JPP; upravljač je obično subjekt različit od sponzora i vlasnika);
- modalitet „građevinskog preduzimača“ (eng. *construction contractor*); učesnik projekta koji ima obavezu projektovanja, gradnje i predaje objekta;
- modalitet „kreditora-finansijera“ (eng. *lender*); reč je o telu koje finansijski podržava projekat.

Projekat JPP ostvaruje se neposredno preko projektne kompanije (to može biti društvo za posebne namene – DPN, ili javno preduzeće dokapitalizovano privatnim kapitalom).⁵⁰

Značajnu ulogu u realizaciji projekta JPP može da ima „isključivi kupac“ (eng. *off take purchaser*); isključivi kupac je javno preduzeće ili javno telo koje se obavezuje da kupi utvrđenu količinu ili čitav obim proizvoda i usluga koji potiču iz projekta JPP (primer su ugovori o kupovini struje gde nacionalna kompanija kupuje struju proizvedenu iz postrojenja za proizvodnju električne energije; kupovina vode dobijene iz postrojenja za prečišćavanje vode).⁵¹

⁵⁰ Više o DPN videti u prethodnim glavama.

⁵¹ U nastavku će ovi nazivi biti korišćeni striktno; stoga se čitalac upućuje da ove nazive tumači u skladu sa značenjima koja su ovim nazivima data u tekstu koji prati ovu napomenu.

Važno je naglasiti: uključivanje šireg kruga učesnika u projektu JPP i ostvarivanje višeg nivoa deljenja prava, obaveza i odgovornosti imaju dvostruko pozitivno dejstvo na preraspodelu rizika iz sledećih razloga:

- moguće je da se odgovornost za određene rizike usmeri na subjekat koji ima najviše interesa i u najpovoljnijoj je poziciji da određeni rizik umanjí ili potpuno eliminiše;
- posmatrajući sa stanovišta interesa javnog tela (pa i lokalne samouprave), veći broj subjekata omogućava veći manevarski prostor za javnog partnera da rizik raspodeli na način kojim od sebe otklanja posledice nastupanja određenih rizika.

S druge strane, navedene prednosti se, u slučaju nesnalaženja, površnosti, odsustva ekspertize i prevelikog uticaja subjektivnih (čitaj: političkih) interesa, mogu pretvoriti u ozbiljan problem u kome JPP postaje polje odmeravanja ekonomske, političke i socijalne snage učesnika.

U svemu tome važno je uravnotežiti poslovnu elastičnost i pravnu sigurnost.

1.2. Preraspodela rizika: uloga finansijera

Cilj finansijera projekta JPP je da rizici što manje opterete projektnu kompaniju. Njegov se interes prevashodno ispoljava kroz zahtev za povraćaj sredstava, uz unapred utvrđenu stopu dobiti, definisanu prilikom strukturiranja finansijskog aranžmana. Dobit finansijera ne zavisi od dobiti projekta JPP, niti kvaliteta usluga ili delatnosti koje se ostvaruju projektom JPP. Takva korist (korist od dobiti koja premašuje postojeće projekcije) ne pripada finansijeru nego vlasniku. Finansijer će, stoga, insistirati da svi rizici koji nisu jasno naznačeni na određenog subjekta (tzv. rezidualni rizici) budu „otklonjeni“ od projektne kompanije. Rezidualni rizici po pravilu nastaju kod svih dugoročnih i komplikovanih (po strukturi, učesnicima i obimu) investicionih poduhvata, pa i projekata JPP. Kod tih projekata nije moguće u trenutku njihovog pravno-formalnog definisanja precizirati konačnu i potpunu raspodelu prava, obaveza, odgovornosti i, u skladu s tim, rizika. Ovi neraspoređeni rizici nazivaju se rezidualnim rizicima (preostalim rizicima), koji se ne mogu sa sigurnošću odrediti u momentu pravnog formalizovanja projekta JPP. Stoga se ugovori o JPP sa rezidualnim rizicima nazivaju nekompletnim ugovorima.⁵²

52 Više o uticaju nekompletnih ugovora na JPP videti u Glavi VI koja se bavi karakteristikama projekta JPP u sektoru vodosnabdevanja.

Tabela 9. Podela rizika

	Politički rizici	Rast troškova izgradnje	Ekološki rizici	Tržišni rizici	Rizici razvoja JPP projekta	Rizici upravljanja	Rizici učinka	Rizik okončanja projekta
Projektna kompanija	X	X	X	X	X	X	X	
Javni partner	X		X		X			
Građevinski preduzimač		X	X	X	X	X		X
Upravljač (operater)		X	X	X	X	X	X	
Isključivi kupac				X			X	X
Snabdevač sirovinama i drugim inputima			X	X		X	X	X

Tabela IX daje predlog matrice rizika na osnovu merila podele rizika prema kriterijumu interesa pojedinih subjekata da određeni interes ne nastupi, odnosno kriterijumu zasnovanom na odgovoru na pitanje: ko je u najpovoljnijoj poziciji da određeni rizik eliminiše ili smanji. Opisana matrica rizika trebalo bi da se odsluka i na odredbe sporazuma na kome je zasnovan JPP. Idealna situacija bila bi kada bi svi učesnici projekta snosili sve rizike. To je, međutim, samo teorijska konstrukcija. Učesnici projekta vođeni su sopstvenim interesima, zasnovanim na subjektivnim procenama i razlozima. Najviše što se može učiniti je da subjektivni interesi budu uočeni u pogledu verovatnoće nastupanja i mogućih posledica i da se na odgovarajući način rasporede sporazumom na kome počiva JPP.

U osmišljavanju sporazuma o JPP⁵³ ravnoteža u preraspodeli rizika iskazuje se odgovarajućom jedoobraznošću formulacija. Na primer, u sporazumu finansijera i projektne kompanije definicija više sile (ili političkih rizika, na primer), trebalo bi da bude jedinstvena sa definicijom tih pojmova u drugim sporazumima (recimo, sporazumu javnog tela i privatnog partnera u funkciji građevinskog preduzimača ili upravljača-operatera). Isto važi za klauzulu o merodavnom pravu ili rešavanju sporova.

⁵³ Čest je slučaj da se radi o više različitih sporazuma koji se međusobno prožimaju i uzajamno pozivaju na određene odredbe; stoga se naziv „sporazum o JPP“ koristi kao generični naziv za sve sporazuma koji čine konstrukciju JPP.

1.3. Preraspodela pojedinih tipova rizika

Projekat JPP trpi različite rizike, pri čemu se mnogi rizici ne pojavljuju u čistom vidu, već između njih postoji povezanost i preklapanje. Rizici se načelno dele na:

- rizik razvoja projekta;
- rizik dovršenja projekta;
- rizik rasta troškova izgradnje i upravljanja projektom;
- rizik neodgovarajućeg učinka projekta;
- rizik upravljanja;
- politički rizici;
- rizik poremećaja ugovorne ravnoteže

1.3.1. Rizik razvoja projekta (eng. *development risk*) JPP

Razvoj projekta JPP uključuje sledeće aktivnosti: pripremu i pribavljanje dokumentacije neophodne za dobijanje finansijske podrške (uključujući pripremu ponude na tender); pregovore o različitim aspektima projekta i dokumentima neophodnim za njegovu realizaciju; obezbeđenje finansiranja putem kredita ili putem prodaje vlasničkog udela u projektu JPP.

Rizici u fazi razvoja projekta mogu da budu različiti. U ranoj fazi razvoja projekta, javni partner po pravilu sprovodi postupak javnih nabavki. U pripremi ovog postupka definišu se parametri projekta i traži se partner (sponzor, „vlasnik“, finansijer) koji će podržati sprovođenje JPP. Postupak može biti različit (otvoreni ili restriktivni, prema Zakonu o javnim nabavkama na koji upućuje Zakon o JPP).⁵⁴ Već u toj ranoj fazi mogući su neformalni kontakti sa zainteresovanim privatnim partnerima.

Javni partner može deo rizika razvoja (na primer, izradu studije izvodljivosti) da prenese na privatnog partnera, time što će prilikom pripreme postupka javnih nabavki, u uslove čije se ispunjenje traži od učesnika postupka, uneti zahtev da zainteresovani potencijalni privatni partner izradi studiju izvodljivosti, što nije dobro, imajući u vidu fazu u kojoj se postupak već nalazi. Ova studija trebalo bi da ispita i potvrdi uslove i ciljeve koje javno telo želi da ostvari realizacijom projekta JPP (tehničke, ekološke, ekonomske i dr.). Troškove te studije snosi privatni partner, a njih će privatni partner, ako projekat JPP uspe, nadoknaditi iz rezultata projekta. Ukoliko, međutim, projekat ne bude ostvaren, tada je na opisani način javno telo deo rizika sa uspehom prebacilo na privatnog partnera.

⁵⁴ Videti izlaganje u prethodnim glavama.

1.3.2. Rizik kompletiranja/završetka/okončanja projekta (eng. completion risk)

Rizik ostvarenja projekta jeste rizik da ne bude okončana izgradnja objekta ili postrojenja od kojih projekat JPP zavisi. Taj rizik potencijalno je značajan jer je priroda projekta JPP da, ukoliko ostane nezavršen, postaje gotovo bezvredan.⁵⁵ Stoga i javno telo, jednako kao privatni partner (u prvom redu finansijer), ima očigledan interes da radovi budu okončani u skladu s projektnim specifikacijama. Kada u projektu učestvuje građevinski preduzimač koji nije ni finansijer niti sponzor, ovaj rizik ugovorom može biti prenesen na njega. Time se javno telo (pa i lokalna samoprava) oslobađa rizika da objekat neće biti sagrađen u određenom roku sa određenim tehničkim karakteristikama.

Rizik izgradnje kao deo rizika završetka projekta jeste rizik da objekat ili postrojenje preko kojih se realizuje projekat JPP neće biti izgrađen u skladu sa sporazumom o JPP. Zahtevi koje bi ovaj objekat trebalo da ispuni uključuju uslove koji se odnose na:

- bezbednost objekta;
- funkcionalnost objekta;⁵⁶
- zahteve „isključivog kupca“ (na primer, zahtev javnog preduzeća za proizvodnju i prenos električne energije kojim se kupovina struje uslovljava određenim stepenom kvaliteta gradnje i tehnologije privatnih elektrana);
- životni vek i održavanje objekta ili postrojenja, koje je zahtevao javni partner

U rizike građenja ubrajaju se:

- rizik nepodesnosti projekta na kome se zasniva gradnja objekta ili postrojenja;
- rizik neodgovarajuće tehnologije korišćene u gradnji, uključujući neodgovarajuću opremu ili korišćene materijale (na primer, korišćenje azbesta za gradnju ili materijala koji nisu vatrostalni);
- neotpornost objekta ili postrojenja na ekstremne vremenske ili druge uslove (na primer, hladnoća, toplota, nepodobnost objekta za rad ispod površine – u slučaju rudarskih jama i kopova);
- ekološki rizici tokom građenja (ne i ekološki rizici završenog postrojenja kojim se realizuje projekat JPP; videti tabelu s matricom rizika);
- nemogućnost angažovanja potrebne i odgovarajuće kvalifikovane radne snage i materijala za gradnju, uključujući rizike izostanka viza za radnu snagu ili uvoznih dozvola za materijal neophodan pri građenju;
- nepostojanje ili nedovoljni kapaciteti infrastrukture ili pružanja usluga neophodnih za završetak građenja (pristupne saobraćajnice, dostupnost vode, struje, transportnih sredstava za prevoz radne snage i materijala);

⁵⁵ JPP iz oblasti vodosnabdevanja je primer takvog „investiciono specifičnog“ projekta (eng. *asset specific investment*). Videti više u Glavi VI koja obrađuje primer JPP iz oblasti vodosnabdevanja.

⁵⁶ Na ovom mestu ukazuje se na potrebu razlikovanja rizika izgradnje od rizika učinka; videti prikazanu tabelu s matricom podele rizika i izlaganje o riziku učinka u nastavku.

- rizik poskupljenja radne snage i materijala;
- rizik više sile.

Kao što je rečeno, rizik građenja kao deo rizika okončanja projekta preuže građevinski preduzimač. Uspeslan prenos rizika s javnog tela na građevinskog preduzimača podrazumeva da su sve obaveze preduzimača jasno definisane (po obimu, strukturi, sadržini i dinamici) u njegovom ugovoru s privatnim partnerom.

Ugovor preduzimača i privatnog partnera trebalo bi da bude usklađen sa pravima i obavezama sadržanim u drugim ugovorima koji prate projekat JPP, pre svega u ugovoru javnog tela i privatnog partnera; ovo će biti slučaj ukoliko **privatni partner ne gradi samostalno objekat JPP**. Tada privatni partner zaključuje ugovor s javnim partnerom kojim preuzima obavezu građenja; tu obavezu potom konkretizuje ugovorom s građevinskim preduzimačem kao samostalnim subjektom. U slučaju da je **privatni partner istovremeno i građevinski preduzimač**, prava i obaveze ugovornih strana definišu se jedinstvenim sporazumom.

U svakom slučaju, ukoliko izostane potrebna jasnoća u definisanju prava, obaveza i odgovornosti građevinskog preduzimača kao samostalnog subjekta, ili privatnog partnera u delu u kome istupa u funkciji građevinskog preduzimača (ukoliko privatni partner gradi objekat JPP), zaostaje određeni rizici koji ostaju neraspoređeni.

Rizik primopredaje objekta ili postrojenja, kao element rizika okončanja projekta, jeste mogućnost da izgrađeni objekat:

- ne prođe testiranja opreme i funkcionalnosti;
- nije podoban za priključenje na eksternu infrastrukturnu mrežu (vodovod, struja);
- ne funkcioniše zbog nespojivosti korišćene tehnologije i opreme.

Odgovornost za primopredaju je, kao i u slučaju rizika građenja generalno, na građevinskom preduzimaču. Njegovu odgovornost po pravilu verifikuje upravljač (operator) ili nezavisni inženjer koji bi trebalo da bude prisutan tokom primopredaje i testiranja postrojenja.

Isključivi kupac takođe ima interes da prisustvuje testiranju, s obzirom na njegov interes da objekat ili postrojenje daju rezultate koje on uzima kao gotove parametre u svom poslovanju (u ovom delu rizik primopredaje delimično se preklapa s rizikom učinka, što se može izbeći detaljnim definisanjem sadržine testa postrojenja i jasnim i izričitim označavanjem odgovornosti i za primopredaju i za učinak).⁵⁷ Sadržina, dinamika i procedura testova trebalo bi da budu prethodno definisani u projektnoj dokumentaciji, kako bi rizik primopredaje u potpunosti i bez ostatka bio na građevinskom preduzimaču.

Na ovom mestu valja ukazati na važnu posledicu svaljivanja rizika primopredaje na građevinskog preduzimača. Opterećen preuzimanjem ovog rizika, građevinski preduzimač nije spreman da koristi novu ili inovativnu tehnologiju u realizaciji projekta JPP. Ta rezervisanost građevinskog preduzimača zasnovana je:

⁵⁷ Više o riziku učinka videti u nastavku.

- **na nepouzdanosti podataka o učincima i funkcionalnosti novih ili inovativnih tehnologija;**
- **na nespremnosti finansijera/kreditora da finansijski podrže projekte koje prate rizici korišćenja nove ili netestirane tehnologije.**⁵⁸

Ta „konzervativnost“ građevinskog preduzimača, nastala kao posledica preuzimanja rizika primopredaje, prevazilazi se odgovarajućim garancijama koje snabdevači opreme daju uz novu tehnologiju. Ove garancije snabdevači daju radi promovisanja takvih tehnologija. Lokalna samouprava, prilikom pripreme dokumentacije za javnu nabavku projekta JPP, može da uslovi ostvarenje projekta korišćenjem najsavremenije tehnologije. Na prvi pogled reč je o smislenom zahtevu. Ipak, uzimajući u obzir navedeno, preporuka je da javno telo, prilikom ispostavljanja ovakvog zahteva, sagleda okolnosti konkretnog projekta JPP, kako bi se izbeglo „odvraćajuće dejstvo“ tog zahteva na privatne partnere.

Rizik prekoračenja roka izgradnje objekta ili postrojenja kao elemenat rizika okončanja projekta potencijalno nanosi štetu projektnoj kompaniji (jer ne može da otpočne rad usled čega ne može da vraća kredite i generiše prihod), **javnom telu** (jer je pod političkim pritiskom uspeha projekta, na primer zbog blizine izbora) i **isključivom kupcu** (jer izostaje planirani proizvod ili usluga iz projekta JPP). Jednako kao rizici građenja i primopredaje, i rizik prekoračenja roka građenja preuzima građevinski preduzimač. Prekoračenje roka aktivira penale koji se plaćaju najčešće projektnoj kompaniji nastale zbog njenih gubitaka pošto mora da plaća nadoknadu isključivim kupcima (jer ne dobijaju proizvod koji očekuju), snabdevačima sirovinama (koje projektna kompanija ne kupuje jer projekat nije u funkciji, pa snabdevač sirovinama trpi štetu) i obaveze servisiranja kredita iz sopstvenih izvora (a ne iz generisanog prihoda).

1.3.3. Rizik rasta troškova izgradnje i upravljanja projektom (eng. cost increase risk)

Rizik da će prognozirana suma troškova gradnje i upravljanja projektom iz nekog razloga biti premašena jeste rizik koji mora da bude prepoznat. **Za finansijera-kreditora, otklanjanje ovog rizika od projektne kompanije (i prebacivanje u polje odgovornosti nekog od ostalih učesnika projekta JPP) ključno je:** cilj finansijera je da održi nepromenjenim odnos sume koju je dao kao podršku projektu i očekivanog prihoda od projekta JPP (eng. *project cover ratio*).

Finansijer će odobriti kredit i finansiranje samo ukoliko je projekat finansijski održiv. Parametri na kojima je zasnovano odobrenje finansiranja mogu se promeniti na štetu održivosti projekta (realizuje se rizik povećanja troškova). Ova promena može nastupiti u dva perioda:

⁵⁸ Videti izlaganje o riziku tehnološkog učinka kao delu rizika učinka.

- između momenta kada je utvrđena cena građenja i trenutka kada je finansijska konstrukcija zatvorena (finansijer je kao relevantnu uzimao prethodnu cenu građenja za procenu održivosti projekta; navedena cena građenja promenjena je u periodu od utvrđivanja do definisanja uslova finansiranja);
- između momenta zaključenja finansijske konstrukcije i kasnije, tokom izgradnje projekta (povećanje troškova gradnje) ili njegovog funkcionisanja (povećanje troškova upravljanja).

U oba slučaja finansijer teži da rizik promene cene prebaci na javnog partnera (dalje od projektne kompanije), dok javni partner teži da rizik poskupljenja prenese na projektnu kompaniju ili građevinskog preduzimača. U svakom slučaju, lokalna samouprava kao javni partner trebalo bi da u pregovorima s privatnim partnerom (sponzorom, građevinskim preduzimačem, vlasnikom) pokuša da ovaj rizik, barem delimično, otkloni od sebe.

Rizik povećanja poreza uslovljen je činjenicom da je sprovođenje poreske politike u nadležnosti države. U slučaju da se radi o projektu JPP u kojem je javni partner država kao suveren (centralna vlast, na primer organi, tela i institucije republičkog nivoa), postoji opravdanje da privatni partner ovaj rizik prebaci na javno telo koje je odobrilo projekat JPP ili na isključivog kupca (ukoliko je isključivi kupac javno preduzeće u državnoj svojini, poput preduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije). Takođe postoji i situacija u kojoj će poreska stopa postati povoljnija po privatnog partnera i mogućnost nivelisanja odnosa u drugom smeru.

Situacija je, pak, različita kad je reč o lokalnoj samoupravi kao javnom partneru. Tada se otvara pitanje da li je opravdano da ona snosi teret nastupanja ovog rizika: činjenica da istupa kao javni partner ne može da zaobiđe okolnost da ona ne propisuje i ne naplaćuje fiskalne nadoknade (to po pravilu jeste nadležnost republičkih organa). Ipak, uprkos činjenici da javni partner jeste pravno i politički odvojen od fiskalnog suverena, praksa je da javni partner snosi ovaj rizik (čak i kada je javni partner lokalna samouprava). Smatra se da je i takav javni partner u boljoj poziciji da upravlja ovim rizikom, uz dodatno opravdanje da je javni partner (lokalna samouprava) finansiran iz poreskih sredstava koja se naplaćuju, između ostalog, i od projekta JPP.

Jedan od razloga preraspodele rizika povećanja fiskalnih nameta na javnog partnera je i u činjenici da se time podstiče centralna vlast države u kojoj se realizuje projekat JPP da ne povećava postojeće ili nameće dodatne fiskalne zahteve u odnosu na takav projekat. Bez obzira na to, lokalna samouprava kao javni partner ima legitimno pravo da pokuša da taj rizik prebaci na projektnu kompaniju: mera uspeha u ovom pokušaju zavisi od okolnosti konkretnog slučaja, pre svega od pregovaračke snage uključenih učesnika.

Rizik rasta cena „ulaznih troškova“ (sirovina, troškova goriva itd. (eng. *input price increase*)) ozbiljno može da ugrozi održivost projekta (da poveća troškove upravljanja, a smanji prihode koje od projekta JPP ostvaruje projektna kompanija, time i povraćaj sredstava finansijerima, odnosno dividendi vlasnicima). Ovaj rizik naročito je izražen kada se projekat JPP realizuje u okruženju koje nema razvijeno i elastično tržište sirovinama i drugih ulaznih dobara neophodnih za funkcionisanje projekta (eng.

inputs). Kako bi otklonili ovaj rizik od projektne kompanije, finansijeri uslovljavaju podršku zaključivanjem ugovora o snabdevanju sirovinama (eng. *input supply agreement*; na primer, snabdevanje energentima ili snabdevanje određenom količinom otpada u slučaju postrojenja za preradu otpada). Cena sirovine (ili drugih materijala) po pravilu je fiksirana, uz:

- indeksaciju-vezanost za rast cena izabranih proizvoda, i
- mogućnost izmene cene ukoliko premaši određeni prag rasta (na primer pet odsto; do tog iznosa važi fiksirana cena, a potom sledi promena cene).

Rizik povećanja „ulaznih troškova“ po pravilu je na projektnoj kompaniji (ili upravljaču, ukoliko je upravljanje projektom JPP povereno posebnom subjektu). Ipak, valja napomenuti da mehanizam sadržan u ugovoru o snabdevanju sirovinama nije univerzalno primenljiv: na primer, kada se radi o energentima ovaj sporazum je podesan za snabdevanje ugljem kod koga je kolebanje cene minimalno, ali ne i za snabdevanje naftom čija cena varira u oba smera. Pri tome, valja napomenuti da se ugovori o snabdevanju sirovinama po pravilu zaključuju sa državnim kompanijama koje imaju monopol na isporuku: u slučaju prestanka tog monopola, sasvim je moguće da tržište otvori prostor za pribavljanje sirovina po ceni nižoj od one koja se plaća isključivom snabdevaču koji je istovremeno državna kompanija. U takvom razvoju, ugovor o snabdevanju sirovinama sprečava projektnu kompaniju (ili upravljača) da ekonomski racionalno zaključuje ugovore o snabdevanju sirovinama po ceni nižoj od one koju plaća državnom monopolskom preduzeću kao isključivom snabdevaču.

Rizik rasta troškova gradnje u užem smislu postoji, bez izuzetka, kod svih dugoročnih projekata, u koje spadaju i projekti javno-privatnih partnerstava. Projekti s tom karakteristikom po pravilu trpe rizik da troškovi radne snage i materijala budu izmenjeni na način koji remeti ustanovljenu finansijsku ravnotežu, nekada i do mere koja ugrožava samu izgradnju projekta. Projektne kompanije i finansijeri teže da rizik povećanja troškova ostane na građevinskom preduzimaču (ukoliko postoji mogućnost izmene cene, ona je po pravilu krajnje ograničena po uslovima i iznosu). U određenim slučajevima, deo rizika mogu da snose i drugi subjekti: tako, ukoliko se objekat gradi uzimajući u obzir, između ostalog, zahteve isključivog kupca (na primer, kupca električne energije koji traži da objekat uvažava tehničke specifikacije neophodne za isporuku proizvedene struje), deo rizika rasta troškova gradnje snosi takav kupac (radi se o troškovima nastalim zbog radova preduzetih po zahtevu isključivog kupca).

Rizik rasta troškova upravljanja (eng. *operation cost increase*) nastaje u situaciji kada JPP projektom upravlja poseban pravni subjekat (upravljač), kome projektne kompanije obezbeđuje nadoknadu za rad. Projektne kompanije teže da plaćanje upravljaču veže za rezultate njegovog rada. U isto vreme, upravljač nastoji da sopstveni rizik smanji time što će isključiti svoju odgovornost za slabije rezultate vođenja projekta JPP, zasnovane na greškama u građenju, tržišnim promenama ili drugim rizicima na koje nije mogao da utiče (pretpostavlja se, dakle, da neraspoređeni rizici ostaju projektnoj kompaniji).

Upravljač je često spreman da svoj rizik kontroliše time što ugovara fiksno plaćanje (bez uticaja njegovog upravljanja na učinak projekta), uz definisanje troškova upravljanja (mimo njegove zarade), koje nadoknađuje projektna kompanija.

U slučaju da je za povećanje troškova upravljanja odgovoran neki od ostalih učesnika projekta JPP (na primer isključivi kupac koji nije obezbedio odgovarajuću infrastrukturu za isporuku proizvoda; građevinski preduzimač odgovoran za otklanjanje nedostataka ispoljenih u toku garancije za izgrađeni objekat), takav učesnik snosiće povećanje navedenih troškova. Neraspoređeni troškovi upravljanja koje ne snosi konkretni učesnik JPP projekta (upravljač, isključivi kupac, građevinski preduzimač), ostaju na projektnoj kompaniji.

Rizik pada cene proizvoda ili usluge JPP projekta (eng. *decrease of the offtake price*) posledica je činjenice da prihod JPP projekta zavisi od obima isporuke proizvoda ili usluga na tržištu i cene za te proizvode i usluge.

Kao u svakoj ekonomskoj delatnosti, i projekati JPP trpe tržišni rizik pada cene proizvoda ili usluge koji potiču iz JPP projekta, s posledicom pada prihoda. Finansirer projekta teži da ovaj tržišni rizik bude predvidljiv, razuman i upravljiv u momentu zaključivanja finansijske konstrukcije. U svakom slučaju, finansirer će insistirati da rizik pada cena proizvoda i usluga iz JPP projekta (jednako kao i drugi rizici) bude prenet s projektne kompanije na druge subjekte. Jedan od ustaljenih načina ublažavanja tog rizika je ugovor o isključivoj kupovini (eng. *offtake purchase agreement*). Reč je o sporazumu kojim se isključivi kupac obavezuje da kupi deo ili sve proizvode i usluge koji potiču od projekta (recimo električne energije iz električnih centrala ili voda dobijena prečišćavanjem). Ovim ugovorom projektna kompanija obezbeđuje siguran prihod od JPP projekta. Ugovori o isključivoj kupovini nisu pogodni za svaki tip projekta JPP. Ilustracije radi, ukoliko je isključivi kupac istovremeno i javni partner (na primer, lokalna samouprava plaća vodu dobijenu iz postrojenja za preradu i prečišćavanje otpadnih voda), kupovina po fiksnoj ceni može uzrokovati političke pritiske. Ovi pritisci biće tim snažniji ukoliko se radi o proizvodima kod kojih:

- postoji „vibrantno“ tržište (tržište na kome se proizvodi JPP projekta mogu pribaviti po ceni nižoj od utvrđene ugovorom o isključivoj kupovini), ili
- je cena takvih proizvoda iz projekta JPP previsoka uzimajući u obzir ekonomsku situaciju onih kojima je taj proizvod namenjen (pri čemu se radi o socijalno neophodnom proizvodu).

U opisanim situacijama, dakle, rizik poskupljenja proizvoda ili usluge JPP snosi javni partner, što može da aktivira političke pritiske na čitav projekat, osim ukoliko tu cena ne subvencionise javni partner.

1.3.4. Rizik neodgovarajućeg učinka JPP projekta (eng. performance risk)

Uspeh projekta JPP prvenstveno zavisi od njegovog učinka. Od kvaliteta tog učinka zavisi da li će biti dovoljno prihoda za otplatu kredita finansijeru, isplatu dividendi vlasnicima i plaćanje nadoknade građevinskom preduzimaču i upravljaču. Uslovi učinka sadržani su u sporazumu javnog partnera sa ostalim učesnicima projekta.

Rizik učinka u prvom redu snosi projektna kompanija (odnosno upravljač, ukoliko je reč o posebnom pravnom subjektu).

Ukoliko su u izgradnji projekta uvaženi uslovi „isključivog kupca“ (ponovo se ukazuje na primer javnog preduzeća za proizvodnju i prenos električne energije kojim se kupovina struje uslovljava određenim stepenom kvaliteta gradnje i tehnologije privatnih elektrana), učinak projekta zavisi i od tako definisanih uslova: samim tim, ukoliko je učinak projekta manji zbog ispunjenja navedenih uslova isključivog kupca, on takođe snosi rizik za neodgovarajući učinak projekta JPP.

Deo rizika može snositi i **građevinski preduzimač**, ukoliko je neodgovarajući učinak posledica propusta u građenju (rizik se na građevinskog preduzimača u ovom slučaju prenosi putem njegove obaveze da garantuje za kvalitet građenja).

Nivo rizika zbog neodgovarajućeg učinka preduzeća JPP zavisi od predmeta i cilja konkretnog projekta JPP. Tako, ukoliko je predmet projekta JPP izgradnja autoputa, rizik učinka povezan je sa ograničenim zahtevima otpornosti na vremenske nepogode, odgovarajuće osvetljenje, zadovoljavajući nivo drenaže itd. U slučaju kad je reč o projektu s višim nivoom prethodnih zahteva (na primer, skladištenje i prererada otpada), rizik učinka zavisi od složenijih uslova, poput korišćene tehnologije, ekoloških zahteva, tržišnih rizika itd).

Rizik tehnološkog učinka, kao element rizika učinka u širem smislu, zasnovan je na okolnosti da su projekti JPP po pravilu tehnološki zahtevni. Stoga se u realizaciji projekta JPP javlja rizik da tehnologija koja se koristi ne ostvaruje očekivani i kalkulirani učinak (od učesnika JPP, pogotovo finansijera). Deo opisanog rizika (u delu u kome učinak tehnologije zavisi od građevinskih dostignuća), snosi i građevinski preduzimač.

Rizik tehnološkog učinka u krajnjem slučaju, i u najvećem delu, ostaje projektnoj kompaniji, odnosno finansijeru (čiji je ključni interes da projektna kompanija postigne profit za povraćaj finansija uloženi u projekat). **Izuzetno, finansijer (uz rezervu da ne podržava ili ograničeno podržava nove ili inovativne tehnologije u realizaciji projekta JPP), načelno će biti spreman da delom snosi rizik tehnološkog učinka ukoliko je korišćena tehnologija:**

- u praksi dokazana;
- s potencijalom da ostane konkurentna u oblasti kojoj pripada projekat JPP (da se ne radi o tehnologiji koja je na gornjoj granici tehnološkog veka); finansijer neće snositi deo rizika tehnološkog učinka ukoliko postoji mogućnost da korišćena tehnologija tokom (po pravilu dugoročnog) roka eksploatacije projekta JPP postane prevaziđena. U opisanoj situaciji, proizvod projekta JPP

u momentu „isteka tehnološkog veka“ postaje nekonkurentan na tržištu, jer ga cenom potiskuju jeftiniji proizvodi istovetnih karakteristika (na primer, ukoliko je u oblasti prerade elektronskog otpada usledio razvoj tehnologije na način koji smanjuje cenu po jedinici proizvoda, projekat JPP prerade elektronskog otpada postaje nerentabilan).⁵⁹ Tada je finansijer suočen s rizikom da u preostalom roku eksploatacije projekta JPP (posle isteka tehnološkog veka korišćene tehnologije) projektna kompanija ne ostvari dobit ili čak zabeleži gubitak. U takvom slučaju, finansijer ostaje bez povraćaja uložених sredstava. Stoga je neophodno da korišćena tehnologija bude konkurentna, a zahtevano vreme trajanja ove konkurentnosti finansijer vezuje se za rok otplate kredita: tehnologija bi trebalo da bude konkurentna barem do isteka tog roka.

- podržana garancijom proizvođača (ili isporučioца) za kvalitet tehnologije, uključujući odgovornost za skrivene mane i odgovornost za nadoknadu u slučaju neodgovarajućег učinka.

Iz svega ovoga je jasno da finansijer, u procesu „uslovljavanja“ podrške projektu JPP, mora da nađe ravnotežu između zahteva sigurnosti (da se radi o dokazanoj tehnologiji) i zahteva tehnološke opravdanosti („tehnološki vek“ korišćene opreme ne sme isteći pre nego što se otplate sredstva koja je finansijer preko projektne kompanije uložio u projekat JPP).

Projektна kompanija ima i mogućnost da rizik tehnološkog učinka otkloni osiguranjem za slučaj prekida poslovanja zbog grešaka u tehnologiji.

Rizik upravljanja i održavanja projekta kao elemenat rizika učinka delom će pasti na upravljača (ukoliko upravljanje nije preuzela projektна kompanija).⁶⁰

Upravljač će snositi rizik učinka u delu u kome taj rizik:

- nije raspoređen na građevinskog preduzimača (ne zavisi od kvaliteta građenja);
- ne zavisi od korišćene tehnologije (taj rizik, kao što je rečeno, načelno snosi projektна kompanija);
- ne zavisi od kvaliteta korišćenih sirovina i drugih ulaznih parametara (ovaj rizik je na snabdevaču sirovinama ili drugim neophodnim dobrima);
- nije u vezi s načinom realizacije ugovora o isključivoj kupovini proizvoda ili usluga projekta JPP (deo rizika učinka isključive kupovine snosi isključivi kupac).

Upravljač će, ukoliko nema vlasničke interese u projektnoj kompaniji, težiti da svoju ukupnu odgovornost ograniči, najčešće na iznos dobiti koju ostvaruje posle nadoknade troškova upravljanja.

⁵⁹ **Električni i elektronski otpad** (tzv. EE otpad) je otpad električne i elektronske opreme, uključujući sklopove i sastavne delove, koji nastaje u privredi (industriji, zanatstvu i sl.), zatim elektronski otpad iz domaćinstva, odnosno otpad električne i elektronske oprema nastao u domaćinstvima ili u proizvodnim i/ili uslužnim delatnostima.

⁶⁰ Više o riziku upravljanja videti u nastavku.

Rizik snabdevanja sirovinama i drugim ulaznim dobrima kao elemenat rizika učinka jeste mogućnost da ulazne sirovine i dobra nemaju odgovarajući kvalitet, odnosno izostanu potrebne količine tih dobara, s posledicom neefikasnog funkcionisanja projektne kompanije. Ovaj rizik amortizuje se ugovaranjem testiranja kvaliteta ulaznih sirovina, čime se delom usmerava i na učesnike koji nisu snabdevači sirovinama i drugim dobrima (na primer, ukoliko u testiranju učestvuje predstavnik projektne kompanije ili upravljača, deo rizika prenosi se i na ove subjekte – u slučaju izostanka primedbe, sugestije u pogledu kvaliteta itd.).

Rizik neodgovarajuće infrastrukture isključivog kupca kao deo rizika učinka proizilazi iz okolnosti da realizacija projekta JPP često uključuje korišćenje mrežnih postrojenja (gasovodi, naftovodi, vodovodna mreža, elektroenergetska mreža).

Verovatnoća i potencijalne posledice opisanog rizika zavise i od kvaliteta korišćene infrastrukturne mreže. U tom kontekstu, deo navedenog rizika može da snosi i **građevinski preduzimač**, u delu izgradnje infrastrukture od postrojenja JPP do mesta priključenja na mrežu isključivog kupca. Takođe, **isključivi kupac** snosiće rizik prenosa proizvoda ili dobara dobijenih projektom JPP od mesta priključenja na mrežu za isključivo snabdevanje, dalje prema sledećim korisnicima ili kupcima u lancu distribucije.

Opisana podela rizika od interesa je posebno za projekte JPP proizvodnje električne energije: projektna kompanija i građevinski preduzimač otklanjaju mogućnost da snose rizik za nedostatke u infrastrukturnoj mreži ili postrojenjima za skladištenje energije, za koje uvek odgovara isključivi kupac.⁶¹ Primer okolnosti čije nastupanje znači realizaciju rizika nedostatka infrastrukture jeste neodgovarajuća frekvencija dalekovoda, koja utiče na učinak postrojenja JPP za proizvodnju električne energije (osim ukoliko poreklo tog nedostatka nije u upravljanju samim postrojenjem; tada rizik snosi projektna kompanija ili upravljač kao poseban subjekat projekta JPP).

1.3.5. Rizik upravljanja (eng. operation risk)

Rizik upravljanja projektom jeste mogućnost da realizacija projekta JPP ne bude u skladu sa očekivanjima javnog i privatnog partnera. Ovaj rizik prepliće se s rizikom učinka. Rizik upravljanja postoji ukoliko je izostanak očekivanih rezultata projekta JPP rezultat sledećih okolnosti:⁶²

- nedostataka u korišćenoj tehnologiji po isteku garantnog roka proizvođača ili isporučioća tehnologije;

61 Skladišta električne energije (eng. grid) služe za skladištenje struje. Potreba za skladištenjem opravdana je činjenicom da potreba za električnom energijom varira, zbog čega se viškovi proizvedene energije čuvaju kako bi bili korišćeni u periodu kad je potrošnja veća od proizvodnje. Time se proizvodnja električne energije drži na ravnomernom nivou, bez potrebe naglog smanjivanja ili povećanja proizvodnje u skladu s promenama u tražnji.

62 Neke od opisanih okolnosti takođe predstavljaju elemenat drugih rizika JPP (rizik učinka, rizik okončanja, politički rizici). Ova činjenica ne oduzima samostalan značaj riziku upravljanja, s obzirom da je preklapanje različitih tipova rizika posledica međuzavisnosti prava i obaveza aktera uključenih u projekat JPP.

- nedostataka u projektovanju ili građenju po isteku garantnog roka građevinskog preduzimača;
- izmene uslova za upravljanje projektom JPP nastalih kao rezultat promena u pravnoj regulativi koja se odnosi na regulisanje upravljanja projektom (na primer propisivanje oštrijih uslova za zaštitu životne sredine, što zahteva usklađivanje načina i metoda upravljanja);
- izostanka raspoloživosti potrebnih ljudskih resursa (radne snage), viših troškova radne snage i materijala, izostanka ili otežanog dobijanja dozvola za rad ili dozvola za uvoz materijala itd.;
- rasta troškova održavanja postrojenja;
- rasta troškova i manje raspoloživosti kratkoročnog finansijskog kapitala za pokrivanje tekućih potreba poslovanja;
- nedostataka infrastrukture neophodne za realizaciju projekta JPP (pristup putevima, električnim mrežama, vodovodu, mogućnost transporta radne snage i materijala do mesta realizacije projekata JPP).

Rizik upravljanja načelno je na upravljaču ili na projektnoj kompaniji (ukoliko projektom JPP upravlja sama projektna kompanija).

U slučaju da je upravljač poseban učesnik projekta JPP (odvojen od projektne kompanije), on načelno snosi sav rizik troškova i štete nastale zbog upravljanja projektom, osim štete koja se može pripisati nekom drugom učesniku projekta poput:

- isključivog kupca koji nije obezbedio odgovarajuće uslove za preuzimanje dobra ili usluge;
- snabdevača sirovinama i ulaznim dobrima (energija, voda) zbog neodgovarajućeg kvaliteta i obima snabdevanja;
- građevinskog preduzimača, koji snosi rizik upravljanja u periodu pre primopredaje projekta projektnoj kompaniji.

Za potpuno sagledavanje domašaja rizika upravljanja važno je ukazati na sledeću činjenicu: upravljač je odgovoran i za upravljanje i za održavanje JPP postrojenja, sve do momenta kada se projekat JPP prenosi u polje odgovornosti javnog partnera (po isteku roka upravljanja projektom JPP). Upravljač će, kako se bliži rok za predaju projekta JPP javnom partneru, aktivnost održavanja ograničiti na tekuće održavanje, bez investicija u održavanje koje znači osiguranje tehnološke konkurentnosti i prestiža projekta JPP. Nedostatak motiva upravljača jasan je: posle prenosa projekta javnom partneru, nestaje njegov interes za pravilno funkcionisanje projekta. Opisani rizik premošćava se podsticajem upravljaču da i dalje prilježno održava projekat time što mu se daje perspektiva (posebnim ugovorom ili klauzulom postojećeg ugovora o upravljanju) da će nastaviti da održava (ne i upravlja) projektom JPP i po njegovom prelasku u polje odgovornosti javnog partnera.⁶³

⁶³ Primer rešavanja problema izostanka interesa privatnog partnera za održavanje nivoa vrednosti projekta JPP (investiranje u održavanje i unapređenje objekata i postrojenja JPP) jeste JPP u oblasti vodosnabdevanja. Videti više u Glavi VI ovog praktikuma.

Poseban vid obaveza upravljača je praksa da preuzme obavezu obuke osoblja javnog partnera radi njihovog osposobljavanja da samostalno upravlja projektom JPP. Ova obaveza praćena je jasnim planom osposobljavanja, uz podsticaj upravljaču (pozitivan, u formi nadoknade; negativan, u formi penala-kazne) da obuku sprovede na odgovarajući način. Obaveza obuke trebalo bi da bude jasno sadržana u ugovoru upravljača s javnim partnerom. Njeno ispunjenje značajno je jer posle isteka roka upravljanja projektom JPP javni partner po pravilu sam preuzima upravljanje objektom ili postrojenjima.

1.3.6. *Politički rizici*

Politički rizik je mogućnost izmene „pravne situacije“ projekta JPP, pri čemu uzrok takve izmene leži u okolnostima nekomercijalne prirode. Izraz „pravna situacija projekta JPP“ označava skup prava i obaveza učesnika projekta, zasnovanih na sporazumu o JPP, pravnoj regulativi države domaćina i međunarodnim multilateralnim, regionalnim i bilateralnim sporazumima.⁶⁴ Politički rizik je, dakle, mogućnost izmene pravne situacije projekta JPP bez saglasnosti, odnosno protivno volji privatnog partnera, s posledicom lišavanja njegovih prava uz istovremeno smanjivanje vrednosti projekta JPP.

Postoje četiri vrste političkih rizika: rizik eksproprijacije (oduzimanja), rizik prenosa vrednosti, rizik rata i građanskih nemira i rizik kršenja ugovora. Navedeni rizici u praksi se ne ispoljavaju uvek u čistom vidu. U konkretnim situacijama, moguće je da određeno ponašanje države bude kvalifikovano kao realizacija više različitih tipova političkog rizika.

Projektna kompanija nije u poziciji da upravlja političkim rizicima. Stoga je jedan od načina njihovog ublažavanja uklanjanje tereta političkih rizika s projektne kompanije i njihovo prebacivanje na javnog partnera. Takav pristup opravdan je: javni partner je u stanju (znatno više nego od drugih učesnika JPP) da utiče na organe države u kojoj se realizuje projekat JPP, kako bi bio izbegnut politički rizik. Ukoliko je privatni partner pravni subjekt iz države koja nije Republika Srbija, postoji mogućnost ublažavanja političkih rizika korišćenjem diplomatskih kanala i kontaktima predstavnika države porekla privatnog partnera s predstavnicima Republike Srbije.

Privatni partner će, dakle, opravdano insistirati da rizik dobijanja različitih dozvola i odobrenja ostane na javnom partneru. Ovakvo rešenje nije uvek u interesu javnog partnera, a posebno je u nesaglasnosti sa nadležnostima lokalne samouprave (koja i nije telo koje propisuje uslove dobijanja dozvola i odobrenja, već su to tela i organi

⁶⁴ Za „pravnu situaciju“ projekata JPP u Republici Srbiji biće relevantne odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, odnosno CEFTA (regionalni sporazumi), bilateralnih sporazuma o zaštiti i tretmanu stranih investicija i potencijalno norme iz sistema prava STO. Pravila navedenih sporazuma izvor su materijalnih i procesnih prava i obaveza javnih partnera, uključujući lokalne samouprave; ova činjenica, valja ponoviti, dobija težinu u svetlu okolnosti da su lokalne samouprave odgovorne za obaveze preuzete prema privatnom partneru, a da, prema izričitoj dikciji Zakona, davanje saglasnosti Vlade na konačni nacrt javnog ugovora u kome Republika Srbija nije ugovorna strana, ne podrazumeva odgovornost Republike Srbije za sporove koji nastanu iz tog ugovora između javnog i privatnog partnera (videti čl. 47. st. 5. i 6. Zakona o JPP).

na nivou Republike). Takav slučaj očigledan je u pojedinim oblastima funkcionisanja javnog sektora (na primer sektor energetike),⁶⁵ kod kojih postoji visok nivo regulatorne centralizacije i centralizacije u sprovođenju propisa. Stoga je upitno u kojoj meri lokalna samouprava može da utiče na brzinu i sadržinu potrebnih dozvola i odobrenja. Mera tog uticaja često je rezultat faktičkog stanja, političkih odnosa, kratkoročnih interesa i sl. U takvim okolnostima, nema puno pravne sigurnosti. Stoga lokalna samouprava kao javni partner ima interes da svoje obaveze u smislu eliminisanja ili smanjenja političkih rizika izričito uredi: neraspoređeni politički rizici (oni koji nisu izričito pripisani javnom partneru), trebalo bi da ostanu kod privatnog partnera.

Ukoliko rizik ipak ostane na javnom partneru (lokalnoj samoupravi), politički rizik se može smanjiti ili ukloniti time što će se:

- u najvećoj mogućoj meri u realizaciju projekta uključiti i druga javna tela, pre svega sa nivoa Republike, ali i lokalne samouprave sa sličnim interesom: ukoliko takva tela i institucije imaju korist od projekta, tim pre je manja verovatnoća da će svojim ponašanjem doprineti ispoljenju nekog od političkih rizika;
- uključiti domaći preduzetnici i poslovna zajednica, bilo kao ravnopravni učesnici u projektu JPP, bilo kao podgovarači;
- ukoliko je reč o međunarodnom projektu JPP, u njegovu realizaciju uključiti širi krug međunarodnih organizacija i država.

Mogućnost nastupanja političkih rizika smanjuje se i odgovarajućom komunikacijom s javnošću. Javni partner može trpeti snažne političke i pritiske javnosti zbog činjenice da je javni resurs (koji je obično predmet projekta JPP), predat privatnom partneru. Percepcija javnosti je da svaki propust privatnog partnera (odnosno projektne kompanije) treba pripisati javnom partneru. Stoga je neophodno da se obezbedi neskriven rad projekta JPP, mogućnost zadržavanja osoblja koje je do prelaska i preobražaja javnog preduzeća u projektnu kompaniju radilo u takvom javnom preduzeću i osmisлити mehanizme podrške lokalnoj zajednici. Lokalna samouprava kao javni partner mora biti aktivna u opisanom smislu, bez ostavljanja inicijative privatnom partneru da osmišljava i sprovodi aktivnosti usmerene ka izgradnji pozitivne slike projekta JPP u javnosti: javni partner brže i efikasnije može da utvrdi potrebne aktivnosti, s obzirom na prethodno znanje o političkim, socijalnim, ekonomskim i drugim okolnostima u kojima funkcioniše projekat JPP.⁶⁶

Kao metod smanjenja verovatnoće nastupanja političkog rizika koristi se i izdavanje garancija privatnom partneru, kojim mu se obezbeđuje nadoknada štete u slučaju ispoljavanja nekog od političkih rizika. Kako verovatnoća nastupanja tih rizika nije podložna obračunu primenom matematičkih formula (što je uobičajeno u delatnosti osiguranja), privatni partner može dobiti osiguranje od međunarodnih orgnizacija, poput MIGA.⁶⁷

65 Videti izlaganje o ulozi Zakona o energetici za projekte JPP u Glavi II.

66 Dobri primeri u Srbiji su aktivnosti kompanija u razvoju univerzitetskog obrazovanja, ekološkoj zaštiti, izgradnji objekata društvenog standarda (škole, obdaništa, kulturni objekti, objekti zdravstvene zaštite).

67 MIGA je izdala garancije za 20 projekata na teritoriji Republike Srbije. Videti više na: <http://www.miga.org/projects/advsearchresults.cfm?srch=s&hctry=240c&hcountrycode=YF>

Navedene garancije su prevashodno u interesu projektne kompanije (odnosno privatnog partnera). Moguće je da finansijer projekta JPP uslovi finansiranje dobijanjem ovakve garancije. S druge strane, lokalna samouprava koja realizuje projekat sa karakterom JPP, praćen garancijom MIGA, dobija prestiž u konkurenciji za privlačenje investicija u javni sektor: MIGA garancije izdaju se samo uz prethodno ispunjene uslove vezane za državu u kojoj se realizuje investicija (u konkretnom slučaju projekat JPP), potom za investitora i samu investiciju. Projekat s MIGA garancijom ukazuje na povoljnost poslovnog okruženja u kome se realizuje JPP, čime se otvara prostor i za druge projekte.

1.3.7. Rizik poremećaja ugovorne ravnoteže

Projekti JPP uspostavljaju dugotrajan odnos. Stoga je verovatno da se tokom trajanja ugovora menjaju okolnosti na kojima je takav odnos zasnovan. Kako te izmene utiču na interese javnog i privatnog partnera, potrebno je naći način da se održi njihova ugovorna ravnoteža. Razlog za očuvanje te uravnoteženosti sastoji se u potrebi da se projekat JPP, koji angažuje znatna materijalna sredstva i najšire resurse, održi na snazi: to je moguće samo ukoliko učesnici projekta imaju trajan i jasan interes za njegovo dalje funkcionisanje. Posmatrano sa stanovišta pravnog regulisanja, dva su mehanizma usaglašavanja ovih interesa: stabilizaciona klauzula i klauzula ponovnog pregovaranja.

Stabilizaciona klauzula je odredba sporazuma o JPP, kojom se javni partner obavezuje da naknadne promene legislative, važeće u trenutku zaključenja ugovora (ili alternativno „zatvaranja“ finansijske konstrukcije), neće biti primenjivane na ugovor o JPP. Zaštitna funkcija ove klauzule u odnosu na prava privatnog partnera neutrališe mogućnosti izmena ugovornih odredbi na njegovu štetu. Ovakve akcije države sasvim su verovatne, s obzirom na dugoročnost kao jednu od ključnih karakteristika projekata JPP. Tokom određenog vremenskog perioda mogu biti izmenjeni uslovi pod kojima je JPP realizovan (socijalni, ekonomski, politički i dr.). Javni organi i tela su tada u iskušenju da ograniče prava privatnog partnera. Stabilizaciona klauzula u tim situacijama gradi „kontrabalans“ legislativnoj moći javnih organa i tela. **Kad je, međutim, reč o projektu JPP u kojem je javni partner lokalna samouprava, dejstvo obavezivanja stabilizacionom klauzulom gotovo je zanemarljivo: lokalna samouprava ne može da se odrekne nečega što nije njena nadležnost (zakonodavna), niti može da obaveže druge organe i tela (republičke institucije) na način da se ovi odreknu sopstvenih nadležnosti. Stoga stabilizaciona klauzula ima ograničen značaj za projekte JPP u kojima učestvuju lokalne samouprave.**

Klauzula ponovnog pregovaranja (revizionna klauzula) je klauzula (odredba) ugovora javnog i privatnog partnera kojom se utvrđuju postupak i uslovi njegove izmene. Političke, ekonomske i druge pretpostavke na kojima je zasnovan ugovorni odnos promenljive su veličine, pri čemu se mogu pojaviti i okolnosti čije nastupanje nije bilo moguće predvideti, a posledica je suštinska izmena karaktera ugovora i ravnoteže prava i obaveza ugovarača. Za prosuđivanje o uticaju klauzule ponovnog pregovaranja na eliminisanje rizika poremećaja ugovorne ravnoteže, značajna su sledeća pitanja:

- okolnost koja se smatra „pokretačem“ pregovora („okidač“ pregovora);
- predmet pregovaranja;
- posledice neuspeha pregovora.

„Okidač“ pregovora može biti određen: kriterijumom nastupanja tačno propisane okolnosti (periodično usaglašavanje istekom određenog roka; momenat povraćaja kredita finansijeru i početak generisanja profita); ili putem opšteg standarda poput „suštinske izmene okolnosti“, odnosno održanja „pravičnog efekta“ ugovora o JPP.

Predmet pregovaranja može biti čitav ugovor ili samo deo ugovora (na primer, način utvrđivanja nadoknade koju privatni partner naplaćuje od krajnjih korisnika).

Po pravilu, pregovaračka klauzula ne uspostavlja obavezu strana da obavezno postignu sporazum posle pregovora. U pregovore, međutim, svaka strana treba da uđe sa „dobrom verom“ i učestvuje u njima određeno vreme, ulažući razuman napor za postizanje prihvatljivog kompromisa i uvažavajući interese drugog pregovarača. Klauzula ponovnog pregovaranja prenosi ugovornu stabilnost iz „ranog perioda“ trajanja ugovora u kasniju fazu, smanjivanjem napetosti učesnika time što ustanovljava jasnu perspektivu kasnijih pregovora. Ovakvo dejstvo klauzule ponovnog pregovaranja biće ostvareno samo ukoliko su uslovi i predmet pregovaranja precizno određeni. U tom smislu, ona je značajan instrument za lokalne samouprave kao javne partnere u projektima JPP.

2. UTICAJ ODGOVARAJUĆE PODELE RIZIKA NA RAČUNOVODSTVENI TRETMAN JPP

2.1. Način plaćanja kod projekata JPP

Neophodno je razlikovati dva mehanizma plaćanja kod projekata JPP, u zavisnosti od politike i cilja koji je postavio javni sektor:

1. plaćaju korisnici – kada je cilj javnog sektora da prenese u celini ili delimično troškove novog projekta direktno na korisnike, tada svi korisnici novog projekta plaćaju usluge korišćenja (na primer putarine na putu);
2. plaća javni sektor – kada je cilj javnog sektora da održava kvalitet na dogovorenom nivou (smanjenje gužve na putevima, broja saobraćajnih nesreća i sl.), u kom slučaju se koristi mehanizam u kojem javni sektor plaća privatnom partneru. Kako su plaćanja direktno uslovljena stepenom ispunjenja dogovorenih kriterijuma, na ovaj način privatni partner je motivisan da maksimizira i aktivno održava dogovoreni kvalitet.

Način plaćanja uspostavljen za svaki pojedinačni projekat JPP utiče na računovodstveno evidentiranje (buduće) imovine/projekta koja je predmet javnog ugovora pošto se JPP može evidentirati ili u bilansima države ili u bilansima partnera u privatnom sektoru. Pitanje računovodstvenog tretmana JPP veoma je relevantno za javni sektor zato što prvenstveni motiv javnog sektora za ulazak u aranžman JPP leži u njegovoj težnji da realizuje projekat, ali na način da finansijske obaveze po tom osnovu ne proizvedu negativne posledice na budžet, tj. deficit i javni dug. Upravo taj razlog motiviše javni sektor da uspostavi sporazum s partnerom privatnog sektora, uz težnju da se njemu prepuste i sve finansijske obaveze po tom osnovu, tj. da projekat bude prikazan u bilansima privatnog partnera a ne u budžetu javnog tela. Ovakav fiskalni efekat i vanbilansni tretman projekta JPP na budžet države, međutim, ne nastaje automatski, tj. samom primenom koncepta JPP. U sistemu nacionalnih računa, sredstva i obaveze po projektu koji je predmet ugovora mogu biti tretirane vanbilansno u javnom sektoru samo onda kada postoji čvrst dokaz da partner privatnog sektora preuzima većinu rizika. Zato je procena i podela (prenos) rizika između ugovornih strana ključni element računovodstvene klasifikacije imovine/projekta koja je predmet ugovora, kao i tačne procene odgovarajućeg fiskalnog uticaja JPP na deficit budžeta države.

2.2. Osnovni uslovi za vanbilansno knjiženje projekata JPP

Evropski sistem računa (ESA 95), osnova za kriterijume iz Mastrihta, postavlja statistička pravila za evidentiranje različitih tipova troškova u okviru nacionalnih računa i za tretman onih obaveza države koje utiču na budžetski deficit i javni dug. Suštinski sadržaj ESA 95 leži u stavu da ekonomski tretman imovine/projekta zavisi od toga koja strana preuzima rizike i prihode u vezi sa imovinom/projektom. Iako vanbilansna klasifikacija (*off-balance sheet*) nije i ne bi trebalo da bude prvenstveni motiv za afirmaciju JPP, dugotrajna nedorečenost u ovoj oblasti izazivala je zabrinutost i javnog i privatnog sektora i postala prepreka državama u njihovoj težnji da primenjuju kriterijume iz Mastrihta. Stoga je u februaru 2003. godine Evropska komisija u saradnji sa ekspertima Eurostata (nacionalnih statističkih instituta zemalja članica i pristupajućih zemalja), ECB i EIB, uspostavila Radnu grupu čiji je cilj bio da pojasni računovodstveni tretman JPP u okviru pravila ESA 95, kao i set kriterijuma kojima će javni sektor moći da se rukovodi u donošenju odluke da li će projekat JPP biti tretiran kao obaveza države i budžetski rashod, ili će biti tretiran vanbilansno. Konačno, u februaru 2004. godine, Eurostat je objavio rezultate rada Radne grupe koji su usklađeni sa ESA i sa stavom Komiteta za monetarnu i finansijsku statistiku i statistiku platnih bilansa, čiji se zaključci oslanjaju na sledeći ključni princip: imovina JPP trebalo bi da bude klasifikovana kao nedržavna i time prikazana vanbilansno, samo ukoliko su ispunjeni sledeći uslovi:

- privatni partner preuzima rizike izgradnje i
- Partner privatnog sektora preuzima najmanje još jedan od sledećih rizika: rizik raspoloživosti (eng. *availability risk*), koji zavisi od učinka partnera; i/ili rizik tražnje (eng. *demand risk*).

Kada rizik izgradnje podnosi javni sektor, ili kada ga podnosi privatni sektor bez preuzimanja ostalih rizika, tada projekat JPP ulazi u bilanse države. Ova činjenica ima značajne posledice na budžet, kako na deficit tako i na javni dug. To znači da će početni kapitalni troškovi u vezi s projektom JPP imati negativni uticaj na budžetski deficit, a shodno tome država će evidentirati novi javni dug u isto vreme kada i kapitalne rashode.

GLAVA IV

VAŽNI ELEMENTI U POSTUPKU IZBORA PRIVATNOG PARTNERA

1. PREDUSLOVI FINANSIRANJA PROJEKATA JPP I NEOPHODNOST PRIMENE EKONOMSKIH KRITERIJUMA

Da bi jedan projekat JPP bio uspešno sproveden u nekoj lokalnoj samoupravi, neophodno je stvoriti pretpostavke za to. Postoji mnogo činilaca koji određuju uspeh u primeni JPP, grupisanih u sledeće kategorije: **tehnička izvodljivost i kvalitet predloga projekta, ekonomski i finansijski uslovi finansiranja i makroekonomski, pravni i politički uslovi**, tj. uslovi okruženja.

1.1. Tehnička izvodljivost i kvalitet predloga projekta

Uslov svih uslova jeste kvalitetan predlog projekta u tehničkom smislu. Drugim rečima, neophodno je odabrati takav projekat koji ima prioritet (rešenje sistemskog problema, doprinos razvoju, preduslov za drugi značajan projekat, i sl.) u određenom vremenskom periodu u konkretnoj lokalnoj samoupravi. Takođe, neophodno je da takav projekat poseduje i prateću kvalitetnu projektnu dokumentaciju u tehničkom smislu. Ukoliko ovaj preduslov nije ispunjen, ne postoji mogućnost da se tehnički rđav, finansijski neodrživ ili po lokalnu zajednicu beskoristan projekat uspešno sprovede.

1.2. Ekonomski i finansijski uslovi finansiranja

Kao i u svakoj drugoj zemlji, i kada je reč o Republici Srbiji, naročito lokalnoj samoupravi, posebno su važni preduslovi finansijske prirode. Radi očuvanja fiskalne i monetarne discipline, sledeće zakonske odredbe (Zakon o javnom dugu, Zakon o budžet-skom sistemu) postavljaju ograničenja kod kapitalnih investicionih rashoda:

3. Iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja za kapitalne investicione rashode ne može biti veći od 50 odsto ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. Izuzetno, udeo može biti veći od 50 odsto samo u slučajevima dugoročnog zaduživanja s rokom otplate, ne računajući period mirovanja, najmanje pet godina (izmenjen i dopunjen čl. 36 Zakona o javnom dugu).
4. Iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini na sva neizmirena dugoročna zaduživanja ne može da bude veći od 15 odsto. Izuzetno, udeo može biti veći od 15 procenata ukoliko dve trećine tekućeg suficita u odnosu na ukupno ostvarene tekuće prihode čini udeo veći od 15 odsto (izmenjen i dopunjen čl. 36 Zakona o javnom dugu).
5. Ukoliko usled kapitalnih investicionih rashoda nastane deficit, neophodno je poštovanje fiskalnih pravila za lokalnu vlast (čl. 27. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžet-skom sistemu). To znači da je fiskalni deficit lokalne vlasti moguć samo kao rezultat javnih investicija. Fiskalni deficit lokalne vlasti u određenoj godini ne može biti veći od 10 odsto njenih prihoda u toj godini, jer je fiskalni deficit lokalne vlasti sastavni deo konsolidovanog deficita države.

Izvršni organ lokalne vlasti može da podnese zahtev Ministarstvu za odobrenje fiskalnog deficita iznad navedenog iznosa samo ukoliko je to rezultat realizacije javnih investicija. Zahtev za prekoračenje podnosi se Ministarstvu nadležnom za poslove finansija najkasnije do 1. maja tekuće godine, za narednu budžetsku godinu.

Zahtev za prekoračenje treba da sadrži detaljno obrazloženje opravdanosti investicija koje su uslovile prekoračenje, analizu dugoročne održivosti duga lokalne vlasti, kao i druge informacije koje zahteva Ministarstvo. Ministarstvo je dužno da najkasnije do 30. juna lokalnoj vlasti odgovori na zahtev uz odgovarajuće obrazloženje.

Pri odobravanju prekoračenja Ministarstvo će voditi računa o opravdanosti zahteva i o mogućnosti da se zahtev uklopi u planirani deficit konsolidovanog sektora države za narednu godinu.

Ukoliko lokalna vlast prekorači granicu deficita u određenoj godini bez odobrenja Ministarstva, ministar obustavlja prenos sredstava iz budžeta Republike Srbije, odnosno pripadajući deo poreza na zarade i poreza na dobit preduzeća u narednoj budžet-skoj godini za iznos prekoračenja.

Posebnu pažnju treba posvetiti i ekonomskim činiocima samog projekta. To znači da je veoma značajno sprovođenje kvalitetnih i objektivnih stručnih analiza u fazi pripreme predloga projekta. Takve pripremne analize često koštaju puno, ali je takvo ulaganje suštinski važno za lokalnu samoupravu. Veoma je povoljna činjenica da je Zakon o JPP i koncesijama propisao kao obaveznu primenu ekonomskih kriterijuma u pripremi predloga projekta, jer se na taj način obezbeđuje i pravi uvid u finansijsku održivost i budućeg projekta JPP i budžeta lokalne samouprave i nacionalnog budžeta.

1.3. Makroekonomski, pravni i politički uslovi (uslovi okruženja)

U praksi, najvažniji činioci razlikuju se od zemlje do zemlje, a neki od najvažnijih preduslova u ovoj grupi su:

- Odgovarajući zakonski okvir (postojanje posebnog zakona koji reguliše JPP je poželjan, ali nije isključiv uslov);
- Javni sektor odnosno javno telo mora imati odgovarajući kapacitet i proaktivnu ulogu u procesu;
- Institucionalna stabilnost, naročito postojanje organizacione jedinice na nacionalnom nivou (Komisija za JPP);
- Efektivan pravni sistem koji štiti prava investitora na jasan i javan način, i koji poseduje jake i efektivne pravne institucije;
- Politička podrška i podrška javnog mnjenja, naročito na lokalnom nivou;
- Nesmetano angažovanje iskusnih stručnjaka u odgovorajućim oblastima;
- Finansijska tržišta i finansijski sektor moraju biti pristuni i solidno razvijeni, a finansijski izvori moraju biti dostupni.

Mnogi od ovih preduslova moraju biti ostvareni ili definisani na nacionalnom nivou, što je pretpostavka uspešnog sprovođenja projekata JPP. U zavisnosti od stepena zainteresovanosti i angažovanja javnog sektora za JPP, ovi činioci istovremeno mogu da predstavljaju i mogućnost i ograničenje za sprovođenje projekata JPP. Zemlje s nedovoljno jakim institucijama i administracijom neodgovarajućeg kvaliteta visoko su rizične i stoga imaju rđave pretpostavke za sprovođenje JPP.

2. NAČELA UREĐIVANJA USLOVA, NAČINA I POSTUPKA ZAKLJUČIVANJA JAVNIH UGOVORA

Načela bilo kog pravnog okvira značajna su kao rukovodni principi za sprovođenje određenih pravnih pravila. Kada se radi o materiji JPP, ova načela karakteriše potreba da se njihovim sprovođenjem u najvećoj mogućoj meri usaglase dva, na prvi pogled suprotstavljena interesa: javni, izražen pravima, dužnostima i odgovornostima javnog partnera i privatni, oličeni u privatnom partneru projekta JPP. Zakon o JPP (čl. 5) predviđa da uređivanje uslova, načina i postupka zaključivanja javnih ugovora zasnovano na sledećim načelima: 1) zaštite javnog interesa; 2) efikasnosti; 3) transparentnosti (transparentan, kovanica lat. reči *trans* i *parere* – kroz pojavu, doći na videlo; neskriveno, providno, vidljivo, javno); 4) jednakog i pravičnog tretmana; 5) slobodne tržišne utakmice; 6) proporcionalnosti; 7) zaštite životne sredine; 8) autonomije volje i 9) ravnopravnosti ugovornih strana.

2.1. Sadržina osnovnih načela

2.1.1. Načelo zaštite javnog interesa

Načelo zaštite javnog interesa, prema određenju u Zakonu o JPP (čl. 6. st. 1.), obuhvata *obavezu javnog tela da pri ostvarenju prava privatnih lica vodi računa da ostvarenje tih prava nije u suprotnosti sa zakonom definisanim javnim interesom*.

Pored ove odredbe, Zakon o JPP predviđa i nadležnost javnog tela da procenjuje da li je konkretni projekat u javnom interesu i u skladu s tim razmatra i prihvata predlog zainteresovanih lica za JPP (čl. 19. st. 3.). Takođe, prilikom izrade studije opravdanosti davanja koncesije, javno telo posebno uzima u obzir javni interes (čl. 31. Zakona o JPP).

Pravo države da koristi različite forme ostvarivanja javnog interesa, uključujući oduzimanje imovinskih prava privatnih lica, ne može biti dovedeno u sumnju.

Na međunarodnom planu ne postoji definicija javnog interesa. U većini dokumenata koji predstavljaju međunarodne izvore prava stranih investicija ne definiše se pojam „javnog interesa“, tako da je svakoj državi ostavljen prostor da sopstvenim propisima utvrdi obim i karakter interesa koji smatra „javnim“.

Pored Zakona o JPP, načelo zaštite javnog interesa predviđaju i drugi domaći propisi, a pored njih i relevantni međunarodni sporazumi.

Tako je Zakonom o stranim ulaganjima (čl. 9. st. 3.) predviđeno da *ulog stranog ulagača i imovina preduzeća sa stranim ulogom ne mogu biti predmet eksproprijacije ili drugih mera države sa jednakim dejstvom, osim kada je zakonom ili na osnovu zakona utvrđen javni interes i uz plaćanje naknade.*

Sadržina javnog interesa može biti određena zakonima kojima se uređuju pojedine oblasti, u kojima se zaštita javnog interesa pojavljuje kao bitna pretpostavka ostvarivanja određenih prava.

Tako, Zakon o javnoj svojini predviđa da su javna preduzeća, javne agencije i društva kapitala dužni da dobrima opšteg interesa i dobrima u opštoj upotrebi upravljaju savjesno, zakonito i *štiteći isključivo javni interes.* Zabranjeno je poverena dobra od javnog interesa koristiti u privatne, partijske ili druge nedozvoljene svrhe (čl. 41. st. 3. i 4.).⁶⁸

Zakon o javnim nabavkama takođe predviđa mogućnost zaštite javnog interesa u postupcima javnih nabavki, iako ga sadržinski ne određuje. Zahtev za zaštitu prava u slučaju povrede javnog interesa republičkoj Komisiji za javne nabavke može da podnese Uprava za javne nabavke, javni pravobranilac i državni organ ili organizacija ovlašćena da obavlja nadzor nad poslovanjem naručioca (čl.106. st. 2.).

2.1.2. Načelo efikasnosti

Načelo efikasnosti prema Zakonu o JPP (čl. 6. st. 2.) obuhvata *obavezu da se postupak zaključenja javnog ugovora i izbora privatnog partnera sprovodi u rokovima i na način propisan ovim zakonom i zakonom kojim se uređuju javne nabavke, sa što manje troškova vezanih za postupak.* Kako prethodno citirana odredba Zakona o JPP upućuje na zakon kojim se uređuju javne nabavke, potrebno je ukazati na odredbe Zakona o javnim nabavkama čiji je cilj obezbeđivanje sadržinske efikasnosti. Zakon o javnim nabavkama predviđa *načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava* u postupku javnih nabavki. Tako je članom 8. st. 1 predviđeno da je *naručilac dužan da obezbedi da se postupak javne nabavke sprovodi i izbor najpovoljnije ponude vrši u rokovima i na način propisan ovim zakonom i sa što manje troškova vezanih za realizaciju javne nabavke. Javna sredstva mogu da se koriste samo za namene utvđene u ugovoru o javnoj nabavci.*

Iz relevantnih odredbi Zakona o JPP i Zakona o javnim nabavkama zaključuje se da se načelo efikasnosti ostvaruje kroz sledeće obaveze javnog tela koje sprovodi postupak javne nabavke:

- obaveza sprovođenja postupka u zakonom propisanim rokovima;
- obaveza sprovođenja postupka sa što manje troškova;
- obaveza poštovanja zabrane korišćenja javnih sredstava za namene koje nisu određene ugovorom o javnoj nabavci.

⁶⁸ Više o značaju Zakona o javnoj svojini za pravni režim JPP projekata videti u Glavi II ovog praktikuma.

2.1.3. Načelo transparentnosti

Načelo transparentnosti, prema Zakonu o JPP (čl. 6. st. 3.) *obuhvata obavezu oglašavanja namere zaključenja javnog ugovora sa ili bez elemenata koncesije, mogućnost ponuđača da izvrši uvid u podatke o sprovedenom postupku dodele javnog ugovora i sl.* Prema Zakonu o javnim nabavkama, koji se primenjuje na postupak dodele javnih ugovora bez elemenata koncesije, naručilac je dužan da obaveštenje o zaključenom ugovoru o javnoj nabavci dostavi radi objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“ u roku od tri dana od dana zaključenja ugovora, kao i da u istom roku to obaveštenje objavi na Portalu javnih nabavki. Navedenu obavezu za javno telo ne predviđaju odredbe Zakona o JPP koje se primenjuju na postupak dodele javnih ugovora sa elementima koncesije iz čl. 20 st.3. Zakona o JPP.

Iz ovoga se može zaključiti da se načelo transparentnosti konkretizuje kroz tri obaveze javnog tela:

- obavezu oglašavanja namere zaključenja javnog ugovora;
- obavezu da ponuđaču bude omogućen uvid u podatke o sprovedenom postupku dodele javnog ugovora;
- obavezu da dostavi obaveštenje o zaključenom ugovoru o JPP radi objavljivanja (izuzetak u postupku dodele javnih ugovora sa elementima koncesije iz čl. 20. st. 3. Zakona o JPP).

Kada je u pitanju prvi elemenat, Zakon u čl. 22. predviđa da se postupak dodele javnog ugovora za JPP, sa ili bez elemenata koncesije, pokreće objavljivanjem javnog poziva na srpskom jeziku i na stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini.⁶⁹

Pravo ponuđača da izvrši uvid u podatke o sprovedenom postupku dodele javnog ugovora bez elemenata koncesije regulisano je Zakonom o javnim nabavkama, dok je takvo pravo ponuđača kod postupka dodele javnog ugovora sa elementima koncesije regulisano Zakonom o JPP i koncesijama. Tako je prema čl. 40 st. 2. Zakona o JPP davalac koncesije dužan da odluku o izboru najpovoljnije ponude, sa kopijom zapisnika o otvaranju i oceni ponuda bez odlaganja, dostavi svakom ponuđaču preporučenom poštom s povratnicom ili na drugi način kojim dostavljanje može biti dokazano.

Prema Zakonu o javnim nabavkama, lice koje učestvuje u postupku javne nabavke ima pravo prilikom otvaranja ponuda na uvid u podatke iz ponude koji se unose u zapisnik o otvaranju ponuda, a lice koje je učestvovalo u postupku javne nabavke ima pravo na uvid u podatke o sprovedenom postupku javnih nabavki posle donošenja odluke naručioca. Naručilac je dužan da licu koje je podnelo zahtev za uvid u podatke o sprovedenom postupku javne nabavke omogući uvid u dokumentaciju u roku od dva dana od dana prijema zahteva.

⁶⁹ Videti više u delu II ovog priručnika.

Naručilac je dužan da obaveštenje o zaključenom ugovoru o javnoj nabavci dostavi radi objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“ u roku od tri dana od dana zaključenja ugovora, kao i da u istom roku to obaveštenje objavi na Portalu javnih nabavki.

Pored unutrašnjih, i odredbe međunarodnih sporazuma proklamuju načelo transparentnosti, posebno u sferi slobode ulaganja. Tako CEFTA uređuje da će strane stvoriti i održavati stabilne, povoljne i transparentne uslove za ulagače drugih strana u ovom Sporazumu koji ulažu ili žele da ulažu na njihovoj teritoriji (čl. 31. st. 1.). Uz obavezu transparentnosti u sferi stranih ulaganja, CEFTA posebno propisuje zahtev transparentnosti u pogledu postupka javnih nabavki. Tako je čl. 35. st. 1. propisano da će svaka strana, od dana stupanja ovog Sporazuma na snagu, obezbediti da se nabavke njihovih organa obavljaju na transparentan i razuman način, da će obezbediti jednak tretman svim ponuđačima drugih strana, i da će javne nabavke biti zasnovane na principima otvorene i delotvorne konkurencije. Ova obaveza vezuje i lokalne samouprave koje sprovede javne nabavke u vezi realizacije projekta JPP (uz pretpostavke da se primenjuje CEFTA).

2.1.4. Načelo jednakog i pravičnog tretmana

Načelo jednakog i pravičnog tretmana ima poreklo u normama Međunarodnog prava stranih investicija,⁷⁰ u okviru koga se profilisalo kao jedan od objektivnih standarda postupanja sa stranim ulaganjima. Kao takvo, značajno je i za projekte JPP u slučaju kada se kao privatni partner javlja strani pravni subjekat. Zakon o stranim ulaganjima Srbije, kao sistemski zakon za uređivanje materije stranih ulaganja (i u tom smislu primenljiv i na JPP sa inostranom elementom) ne sadrži standard pravičnog tretmana stranog investitora. Ovo načelo, međutim, prisutno je u bilateralnim sporazumima koje je zaključila Srbija, pa je investitorima iz zemalja s kojima se primenjuju takvi sporazumi omogućena njegova primena, u skladu s načelom povoljnijeg tretmana predviđenog Zakonom o stranim ulaganjima.

U kontekstu prava koje uređuje JPP, ovaj standard ima širi značaj i prevazilazi izvornu zamisao koja se odnosila isključivo na prava stranih ulagača. Ovo načelo u suštini označava zabranu diskriminacije moguće po raznim osnovama, ne samo po osnovu porekla lica ili robe.

Načelo jednakog i pravičnog tretmana, prema čl. 6. st. 4. Zakona o JPP obuhvata zabranu diskriminacije **po bilo kom osnovu** između učesnika u postupku dodele javnih ugovora i izbora privatnog partnera, kao i obavezu da učesnici u postupku izbora

⁷⁰ Međunarodno pravo stranih investicija predstavlja generični naziv za međunarodne izvore koji uređuju tretman i zaštitu inostranih ulagača i stranih investicija. Prema kriterijumu modaliteta pravne zaštite, razlikuju se izvori koji uređuju materijalno-pravnu zaštitu stranih investicija a) na primer, bilateralni sporazumi o zaštiti i tretmanu stranih investicija – „Bilateral Investment Treaties” – BIT; b) izvori MIP čija pravila regulišu proceduru ostvarivanja i zaštite prava stranog investitora i zaštite same strane investicije (proceduralna zaštitu stranih investicija, recimo Konvencija o osnivanju Centra Svetske banke za rešavanje investicionih sporova između država državljana drugih država – ICSID); c) izvori MIP koji sadrže pravila o garancijama i osiguranju stranih investicija.

privatnog partnera imaju potpune i tačne informacije o postupku, standardima i kriterijumima za izbor privatnog partnera. Takođe, ni jedan od učesnika u postupku izbora privatnog partnera ne može da ima prednost nad ostalima u pogledu vremena, informacija i pristupa organima i licima nadležnim za postupak dodele javnog ugovora. Odluke se moraju donositi na osnovu unapred objavljenih i objektivnih kriterijuma i moraju se sa obrazloženjem dostaviti svakom učesniku u postupku izbora.

Kako Zakon zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu u postupku dodele javnih ugovora, to znači da su domaći i strani investitori u oblasti JPP izjednačeni. Opisani stav ogleđa se u članu 21. Zakona o JPP koji propisuje kriterijume za izbor i izračunavanje vrednosti javnog ugovora. Predviđeno je da se za izbor privatnog partnera primenjuju kriterijumi **propisani zakonom kojim se uređuju javne nabavke, osim odredaba kojima se uređuje prednost domaćih ponuđača u odnosu na strane.**

U postupku davanja koncesije svakom pravnom, odnosno fizičkom licu koje ima interes za učestvovanje u postupku davanja koncesije daje se mogućnost da pod jednakim uslovima dobije na uvid konkursnu dokumentaciju potrebnu za izradu ponude ili da je otkupi (čl. 34. stav 6. Zakona o JPP).

Na osnovu sadržine ove odredbe može se takođe zaključiti da se, osim što je predviđeno načelo jednakog i pravičnog tretmana, dodatno uređuje i načelo transparentnosti o kojem je bilo prethodno reči. To je jedna od mnogih ilustracija koliko se neka načela međusobno prepliću i dopunjuju.

Zakon o javnim nabavkama sadržinski predviđa ovo načelo (čl. 11), pritom ga naslovljavajući kao načelo jednakosti ponuđača. U nekim segmentima Zakon o javnim nabavkama ide korak dalje ispred Zakona o JPP u pogledu konkretnog definisanja sadržine načela jednakog i pravičnog tretmana.

Tako je prema Zakonu o javnim nabavkama naručilac dužan da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponuđačima. Naručilac ne može da određuje uslove koji bi značili teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima niti diskriminaciju koja bi proizlazila iz klasifikacije delatnosti koju obavlja ponuđač.

Zakonom o javnim nabavkama predviđeno je i da je utvrđivanje porekla dobara ili usluga dopušteno u slučajevima i za namene predviđenim posebnim propisima.

Naručilac ne može da odbije ponude samo zbog toga što ponuđač ima sedište u državi s kojom Republika Srbija nema zaključen sporazum o jednakom tretmanu domaćih i stranih ponuđača, ako faktički postoji jednak položaj utvrđen od ministarstva nadležnog za ekonomske odnose sa inostranstvom.

Za razliku od Zakona o JPP, koji zabranjuje diskriminaciju *po bilo kom osnovu*, Zakon o javnim nabavkama je određeniji, ali i restriktivniji kada je u pitanju primena načela pravičnog i jednakog tretmana tako što:

- obavezuje naručioca da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponuđačima;
- zabranjuje određivanje uslova koji bi značili teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju ili diskriminaciju koja bi proizlazila iz klasifikacije delatnosti koju obavlja ponuđač;

- dopušta utvrđivanje porekla dobara ili usluga u slučajevima i za namene koji su predviđeni posebnim propisima.
- zabranjuje diskriminaciju i u situaciji kada ponuđač nema sedište u državi s kojom Republika Srbija ima zaključen sporazum o jednakom tretmanu domaćih i stranih ponuđača, ako faktički postoji jednak položaj utvrđen od ministarstva nadležnog za ekonomske odnose sa inostranstvom.

Zakon o javnim nabavkama takođe propisuje izuzetak od načela jednakosti, odnosno predviđa situacije (ograničene, i u formi izuzetka) u kojima određeni ponuđači imaju povoljniji položaj u odnosu na druge. To se pre svega odnosi na domaće ponuđače, odnosno na ponuđače koji nude dobra domaćeg porekla (izuzimajući izuzetke koji su propisani CEFTA i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju – SSP).

Zabranu diskriminacije u odnosu na subjekte iz zemalja potpisnica predviđa i CEFTA. U oblasti ulaganja, čl. 32. tog sporazuma uređuje tretman stranih investicija. Predviđena je obaveza svake strane da obezbedi *korektan i jednak tretman i punu zaštitu i sigurnost ulaganja drugih strana* (st. 1.). Ulaganja privatnih partnera u projekat JPP svakako ulaze u krug ulaganja koja uživaju zaštitu načela iz stava 1. čl. 32. CEFTA. Ova opšta formulacija iz stava 1. precizirana je narednim stavovima člana 32. CEFTA.

2.1.5. Načelo slobodne tržišne utakmice

Načelo slobodne tržišne utakmice, prema čl. 6. stav 5. Zakona o JPP obuhvata zabranu ograničavanja utakmice između učesnika i obavezu prihvatanja svih učesnika sa odgovarajućim tehničkim, finansijskim i drugim stručnim kvalifikacijama.

Navedeno načelo povezano je s načelom zabrane povrede konkurencije na tržištu, odnosno sa slobodnim pristupom tržištu. To se naročito odnosi na prvi deo rečenice iz Zakona, koja predviđa zabranu ograničavanja utakmice između učesnika. Drugi deo rečenice odnosi se na zabranu diskriminacije među učesnicima.

Namera zakonodavca da posveti posebnu pažnju slobodi tržišne utakmice izražena je u čl. 18. Zakona o JPP kojim se uređuje rok na koji se zaključuje javni ugovor. Navedena odredba predviđa da se taj rok određuje tako da ne ograniči tržišnu utakmicu više nego što je potrebno da bi bila obezbeđena amortizacija ulaganja privatnog partnera i razuman povraćaj uloženog kapitala, istovremeno uzimajući u obzir rizik povezan s komercijalnim korišćenjem predmeta ugovora.

Rok na koji je zaključen javni ugovor ne može biti produžen, osim u slučaju kada je privatni partner bez svoje krivice onemogućen u sprovođenju svojih ugovornih obaveza. Rok ne može biti kraći od pet godina ni duži od 50 godina, uz mogućnost da se po isteku ugovorenog perioda zaključi novi ugovor uz izbor privatnog partnera na način i u postupku propisanom ovim zakonom.

Posle isteka roka trajanja ugovora, dotadašnjeg privatnog partnera ništa ne sprečava da se ponovo pojavi u ulozi ponuđača prilikom zaključivanja novog ugovora; takav

privatni partner će, međutim, u postupku izbora privatnog partnera biti u potpunosti izjednačen sa ostalim ponuđačima.

Načelo zaštite konkurencije prožima i opredeljuje institut samoinicijativnog predloga iz čl. 19. Zakona o JPP (o samoinicijativnom predlogu videti više u delu koji obrađuje pravne okvire JPP). Podnosilac samoinicijativnog predloga za realizaciju projekta JPP ima pravo da učestvuje u postupku dodele ugovora ako njegovo učešće u pripremi predloga projekta ne narušava konkurenciju. Ako predlagač ima konkurentsku prednost, javno telo svim drugim zainteresovanima obezbeđuje sve informacije potrebne za neutralisanje takve prednosti. Ako se konkurentska prednost ne može neutralisati, predlagač se mora isključiti iz postupka dodele javnog ugovora.

Zakon o javnim nabavkama izričito usvaja načelo obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima (videti čl. 9. Zakona). Naručilac dobra ili usluge koja se pribavlja javnim nabavkama ne može da ograniči konkurenciju među ponuđačima, posebno ne može neopravdanom upotrebom pregovaračkog postupka, niti korišćenjem diskriminator-skih uslova i kriterijuma da onemogućava bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke⁷¹. Dakle, slično kao i u Zakonu o JPP, i ovde se zaštita konkurencije stavlja u kontekst zabrane diskriminacije. Zakon o javnim nabavkama dodatno obezbeđuje zaštitu konkurencije tako što propisuje da subjekti koji su pripremali konkursnu dokumentaciju ili pojedine njene delove ne mogu nastupati kao ponuđači ili kao podizvođači, niti mogu saradivati s ponuđačima prilikom pripremanja ponude (institut samoinicijativne ponude u tom smislu i dalje opstaje, jer je sadržan u posebnom zakonu koji se bavi JPP partnerstvima; uz to uslovljen je zahtevom „neutralisanja konkurent-ske prednosti“ podnosilaca samoinicijativnog predloga).

Konkurencija među ponuđačima bitan je element javne nabavke, jer jedino takmičenjem većeg broja ponuđača može nastati kvalitetnija ponuda i postignuta realnija cena, a samim tim i kvalitetnije pribavljanje predmeta javne nabavke. Zastupljenost ovog elementa ne dovodi se u pitanje kod otvorenog i restriktivnog postupka, pa i kod postupka javne nabavke male vrednosti.⁷² Kod pregovaračkog postupka, međutim, moguće su zloupotrebe u smislu pozivanja samo određenih ponuđača i to manjeg broja nego što bi bilo potrebno u situacijama kada javnu nabavku može da izvrši veći broj ponuđača. Zbog toga je ovaj postupak propisan kao izuzetak i organičen taksativnim navođenjem situacija u kojima se taj postupak može primenjivati. S druge strane, primena načela transparentnosti obezbeđuje da zainteresovni ponuđač naknadno sazna za spovođenje tog postupka, s mogućnošću uključivanja u taj postupak podnošenjem zahteva za zaštitu prava.

71 Predlog Zakona o javnim nabavkama, pored navedenog, propisuje i obavezu za naručioca da u postupku javne nabavke obezbedi **što je moguće veću konkurenciju** (čl. 10 st. 1. predloga Zakona). Čl. 27. Predloga zakona predviđena je obaveza prijavljivanja povrede konkurencije za naručioca i za ponuđače, odnosno sve zainteresovane; usvojen je i princip zaštite zaposlenih kod ponuđača, odnosno zainteresovanih koji su prijavili povredu konkurencije.

72 U postupku javne nabavke male vrednosti naručilac poziva – putem pošte, telefaksom ili u elektronskom obliku – najmanje tri potencijalna ponuđača da podnesu ponude, a poziv za podnošenje ponuda može da objavi i na Portalu javnih nabavki (videti čl. 9. Pravilnika o postupku javne nabavke male vrednosti).

Važan segment načela slobodne tržišne utakmice u kontekstu javnih nabavki je obezbeđenje zaštite ponuđača od nelojalne konkurencije; oni koji su učestvovali u pripremi dokumentacije za sprovođenje postupka javne nabavke ili na drugi način bili uključeni u pripremu javne nabavke, u svakom slučaju imali bi prednost u odnosu na ostale ponuđače u pogledu pripreme kvalitetnije ponude, na čije elemente bi mogli da utiču u fazi pripreme te dokumentacije u smislu prilagođavanja tih elemenata njihovim potrebama. Ako oni unapred znaju da ne mogu da se pojave u svojstvu ponuđača, realno je pretpostaviti da će ih to podstaći na strogo profesionalan i nepristrasan pristup u pripremi konkursne dokumentacije.

2.1.6. Načelo proporcionalnosti

Načelo proporcionalnosti, prema određenju Zakona o JPP (čl. 6. st. 6.) podrazumeva da svaka mera preduzeta od državnog organa, odnosno drugog lica, mora biti minimalno potrebna i u srazmeri sa javnim interesom koji se takvom merom nastoji zaštititi.

Načelo proporcionalnosti odnosi se na mere koje preduzimaju državni organi ili druga lica, čije se dejstvo sastoji, pre svega, u narušavanju određenih prava privatnog partnera, radi zaštite javnog interesa.

Na osnovu ovog zakonskog određenja pojma principa proporcionalnosti, mogu se izvesti dva osnovna zahteva koje ovaj princip postavlja državnom organu ili drugom licu prilikom preduzimanja mera čija je posledica ograničavanje prava privatnog partnera.

Prvi zahtev odnosi se na cilj koji određenom merom treba da bude postignut, odnosno na dobro koje se tom merom štiti. Cilj primene konkretne mere koju preduzima državni organ mora isključivo da bude zaštita javnog interesa. To znači da se ne mogu primeniti mere čija bi posledica bilo umanj enje ili oduzimanje određenih prava privatnog partnera, ukoliko cilj takvih mera nije zaštita javnog interesa (na primer obezbeđenje neophodnog vodosnabdevanja, zaštite od elementarnih nepogoda, zaštite životne sredine, zaštite prirodnih bogatstava, flore i faune i sl.).

Drugi zahtev se odnosi na jačinu mere, odnosno mera mora da bude minimalno potrebna da bi bio zaštićen određeni javni interes. To znači da se određena mera mora primeniti u minimalno neophodnom stepenu da bi bio zaštićen određeni javni interes i mora da traje samo onoliko koliko je nužno da bi taj cilj bio postignut. To znači da privatni partner ne može biti lišen svih prava koje ima na osnovu ugovora s javnim partnerom, ukoliko bi određeni javni interes bio postignut uskraćivanjem tačno određenog prava. Drugo, privatni partner ne bi smeo biti trajno lišen nekog prava, već samo onoliko vremena koliko je neophodno radi zaštite javnog interesa (na primer dok traje opasnost elementarne nepogode, ili dok ne bude normalizovano snabdevanje snabdevanje vodom).

Primena načela proporcionalnosti ne samo da nije sporna, već je i neophodna. Prirodom svoje funkcije JPP mora da ima razvijen, celishodan, pravičan i na pravu zasnovan mehanizam rešavanja „sukoba konkurentnih vrednosti“ (ekonomskih interesa

privatnog i neekonomskih interesa javnog partnera). Ovaj, po suštini politički izbor, moguć je samo uz primenu načela proporcionalnosti, uz poštovanje interesa države da s pozicije suverena odgovarajućim merama štiti javni interes.

2.1.7. Načelo zaštite životne sredine

Načelo zaštite životne sredine predviđeno je čl. 6. st. 7. Zakona o JPP. Pored samog načela, Zakon na nekoliko mesta posebno naglašava obavezu zaštite životne sredine. Tako je čl. 31. propisano da je javno telo prilikom izrade studije opravdanosti davanja koncesije dužno da posebno uzme u obzir uticaj na životnu sredinu. Zakon ne određuje sadržinu ovog načela, već se u tom smislu poziva na načela definisana zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine.

Načela kojima se štiti životna sredina od velikog su značaja za oblast JPP, jer su mnoge aktivnosti koje proizilaze iz takvog partnerstva po svojoj prirodi povezane sa životnom sredinom i njenom zaštitom (na primer vodosnabdevanje, upravljanje otpadom i sl.).

Zakonom o zaštiti životne sredine (čl. 9) definisana su sledeća načela: načelo integralnosti, načelo prevencije (sprečavanja) i predostrožnosti, načelo očuvanja prirodnih vrednosti, održivog razvoja, načelo odgovornosti zagađivača, načelo „zagađivač plaća“, načelo „korisnik plaća“, načelo supsidijarne (drugostepene) odgovornosti, načelo primene podsticajnih mera, načelo informisanja i učešća javnosti i načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu.

Sadržina ovih načela sastoji se u sledećem:

- **načelo integralnosti** – državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave obezbeđuju integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve sektorske politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine;
- **načelo prevencije i predostrožnosti** – svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da: prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini; predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; smanji opterećenje prostora i potrošnju sirovina i energije u izgradnji, proizvodnji, distribuciji i upotrebi; uključi mogućnost reciklaže; spreči ili ograniči uticaj na životnu sredinu na izvoru zagađivanja. Načelo predostrožnosti ostvaruje se procenom uticaja na životnu sredinu i korišćenjem najboljih raspoloživih i dostupnih tehnologija, tehnika i opreme. Nepostojanje pune naučne pouzdanosti ne može biti razlog za nepreduzimanje mera sprečavanja degradacije životne sredine u slučaju mogućih ili postojećih značajnih uticaja na životnu sredinu;
- **načelo očuvanja prirodnih vrednosti** – prirodne vrednosti koriste se pod uslovima i na način kojima se obezbeđuje očuvanje vrednosti geodiverziteta (geološka raznovrsnost), biodiverziteta (biološka raznovrsnost), zaštićenih prirodnih dobara i predela. Obnovljivi prirodni resursi koriste se pod uslovima koji obezbeđuju

njihovu trajnu i efikasnu obnovu i stalno unapređivanje kvaliteta. Neobnovljivi prirodni resursi koriste se pod uslovima koji obezbeđuju njihovo dugoročno ekonomično i razumno korišćenje, uključujući ograničavanje korišćenja strateških ili retkih prirodnih resursa i zamenu drugim raspoloživim resursima, kompozitnim ili veštačkim materijalima;

- **načelo održivog razvoja** – održivi razvoj je usklađeni sistem tehničko-tehno- loških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju u kojem se na principima ekonomičnosti i razumnosti koriste prirodne i stvorene vrednosti Republike očuvanja i unapređenja kvaliteta životne sredine za sadašnje i budu- će generacije. Održivi razvoj ostvaruje se donošenjem i sprovođenjem odluka kojima se obezbeđuje usklađenost interesa zaštite životne sredine i interesa eko- nomskog razvoja;
- **načelo odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika** – pravno ili fizičko lice koje nezakonitim ili neispravnim aktivnostima zagađuje životnu sre- dinu odgovorno je u skladu sa zakonom. Zagađivač je odgovoran za zagađivanje životne sredine i u slučaju likvidacije ili stečaja preduzeća ili drugih pravnih lica, u skladu sa zakonom. Zagađivač ili njegov pravni sledbenik obavezan je da otkloni uzrok zagađenja i posledice direktnog ili indirektnog zagađenja životne sredine. Promene vlasništva preduzeća i drugih pravnih lica ili drugi oblici promene svoji- ne obavezno uključuju procenu stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za zagađenje životne sredine, kao i namirenje dugova (tereta) prethodnog vlasni- ka za izvršeno zagađivanje i/ili štetu nanetu životnoj sredini;
- **načelo „zagađivač plaća“** – zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sre- dine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, polu- proizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Zagađivač, u skladu s propisima, snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje za- gađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini;
- **načelo „korisnik plaća“** – svako ko koristi prirodne vrednosti dužan je da plati realnu cenu za njihovo korišćenje i rekultivaciju prostora;
- **načelo supsidijarne odgovornosti** – državni organi, u okviru svojih finansijskih mogućnosti, otklanjaju posledice zagađivanja životne sredine i smanjenja štete u slučajevima kada je zagađivač nepoznat, kao i kada šteta potiče usled zagađivanja životne sredine iz izvora van teritorije Republike Srbije;
- **načelo primene podsticajnih mera** – državni organi, odnosno organi autonomne pokrajine, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, preduzimaju mere oču- vanja i održivog upravljanja životnom sredinom, posebno smanjenjem korišćenja sirovina i energije i sprečavanjem ili smanjenjem zagađivanja životne sredine, pri- menom ekonomskih instrumenata i drugih mera, izborom najboljih dostupnih tehnika, postrojenja i opreme koja ne zahteva prekomerne troškove i izborom proizvoda i usluga;

- **načelo informisanja i učešća javnosti** – u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Podaci o stanju životne sredine su javni;
- **načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu** – građanin ili grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije, pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom.

2.1.8. Načelo autonomije volje

Načelo autonomije volje (čl. 6. st. 8. Zakona o JPP) obuhvata slobodu ugovornih strana da u skladu sa ovim zakonom, zakonom kojim se uređuju obligacioni odnosi i drugim propisima i dobrim poslovnim običajima, međusobna prava i obaveze urede po svojoj volji.

Načelo autonomije volje i načelo ravnopravnosti ugovornih strana svrstavaju se u osnovna načela ugovornog prava. S obzirom da se JPP zasniva na ugovornom odnosu između javnog i privatnog partnera, podrazumeva se da će za taj ugovorni odnos važiti i osnovna načela ugovornog prava.

U čl. 10. Zakona o obligacionim odnosima, koji je osnovni izvor ugovornog prava u Srbiji, navodi se da su strane u obligacionim odnosima slobodne, u granicama prinudnih propisa, javnog poretka i dobrih običaja, da svoje odnose urede po svojoj volji.

Ovo načelo se odnosi i na javnog i na privatnog partnera. Javni partner je slobodan da odluči da li će i pod kakvim uslovima zaključiti ugovor o JPP s privatnim partnerom. Takođe, i privatni partner je slobodan da odluči da li želi da zaključi ugovor o JPP s javnim partnerom i pod kakvim uslovima.

Sloboda strana da međusobne odnose urede na osnovu slobodne volje ograničena je imperativnim propisima, javnim poretkom i dobrim običajima. Ukoliko bi bila preokraćena ta ograničenja, ugovor bi se smatrao ništavim i ne bi proizvodio pravno dejstvo.

2.1.9. Načelo ravnopravnosti ugovornih strana

Načelo ravnopravnosti ugovornih strana (čl. 6. st. 9. Zakona o JPP), *podrazumeva da se uzajamni odnosi subjekata u javnom ugovoru zasnivaju na njihovoj jednakosti i ravnopravnosti njihovih volja*. Pored načela autonomije volje, i načelo ravnopravnosti ugovornih strana predstavlja jedno od osnovnih načela ugovornog prava. Ono je određeno i Zakonom o obligacionim odnosima u čl. 11. koji glasi: „Strane u obligacionom odnosu su ravnopravne“.

Kako su ugovorni odnosi privatno-pravne prirode, subjekti tih odnosa su jednaki i ravnopravni. To znači da nijedna od strana nema položaj nadređenosti ili podređenosti.

Kod ugovora o JPP ovo načelo je naročito značajno i predstavlja oseljivu sferu odnosa, s obzirom da je kod takvih ugovora jedna od ugovornih strana javni partner, koji je emanacija

državne (ili lokalne) vlasti. Javni subjekt, i kada je u ulozi ugovorne strane, neminovno dolazi u „iskušenje“ da protiv druge ugovorne strane upotrebi javna ovlašćenja kako bi zaštitio neke svoje ekonomske ili neekonomske interese. To mu je naročito omogućeno ukoliko želi da zaštiti javni interes, ali se pritom mora pridržavati drugih načela koja onemogućavaju zloupotrebu suverene vlasti zarad ostvarivanja prikrivenih ekonomskih interesa.

2.2. Posebna načela za sprovođenje postupka davanja koncesija

Zakon o JPP u čl. 5. st. 2. predviđa da, pored navedenih načela, prilikom sprovođenja postupka davanja koncesija davalac koncesije ima dužnost da u odnosu na sve učesnike u postupku primenjuje i: 1) načelo slobode kretanja robe; 2) načelo slobode pružanja usluga; 3) načelo zabrane diskriminacije i 4) načelo uzajamnog priznavanja. Zakon određuje ova načela kao „interpretativna“ (čl. 5. st. 3: „Načela iz ovog člana koriste se za tumačenje odredaba ovog zakona“). Posledica opisanog karaktera navedenih načela je da njihov konkretan domašaj i značenje mogu da se odrede tek uzimanjem u obzir okolnosti konkretnog slučaja. Ona, dakle, ne postoje kao nezavisna obaveza, već su u funkciji primene Zakona o JPP i koncesijama na konkretne projekte JPP.

3. KRITERIJUMI DODELE JAVNIH UGOVORA

Postupak dodele javnih ugovora odnosno izbora privatnog partnera može biti:

- postupak javne nabavke određen zakonom kojim se uređuju javne nabavke, ukoliko se radi o projektu JPP bez elemenata koncesije ili
- postupak davanja koncesije određen Zakonom o JPP i koncesijama, ukoliko se radi o projektu JPP sa elementima koncesije.

Javni ugovor zaključuje se kao ugovor o javnoj nabavci ili kao ugovor o koncesiji.

Ako koncesija koja se dodeljuje ima pretežno obeležja koncesije za javne radove, na postupak odabira koncesionara/privatnog partnera primenjuju se postupci javne nabavke, određeni zakonom kojim se uređuju javne nabavke.

Ako realizacija projekta JPP podrazumeva davanje koncesije, odnosno pružanje usluga sa pravom na eksploataciju konkretne usluge i pravom na naplatu, postupak izbora privatnog partnera sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o JPP i koncesijama.

Kada je reč o projektima JPP odnosno o projektima JPP sa elementima koncesije, **kriterijumi na kojima se zasniva izbor najpovoljnije ponude** su:

1. **ekonomski najpovoljnija ponuda**, odnosno u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude sa stanovišta davaoca koncesije kriterijumi vezani za predmet koncesije kao što su: kvalitet, visina naknade, cena, tehničko rešenje, estetske, funkcionalne i ekološke osobine, cena pružene usluge prema krajnjim korisnicima, operativni troškovi, ekonomičnost, servisiranje posle predaje i tehnička pomoć, datum isporuke i rokovi isporuke ili rokovi završetka radova ili
2. **najniža ponuđena cena**, odnosno najviša ponuđena koncesiona naknada.

Kada se najpovoljnija ponuda bira na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, davalac koncesije u konkursnoj dokumentaciji i u javnom pozivu navodi sve kriterijume za izbor ponude čiju primenu predviđa u odnosu na relativno značenje koje im daje.

Značenje kriterijuma može se izraziti određivanjem niza maksimalnih vrednosti u odgovarajućem rasponu. Ako to iz opravdanih razloga nije moguće, davalac koncesije navodi u javnom pozivu kriterijume po značaju od najvažnijeg prema najmanje važnom.

Davalac koncesije ima obavezu da odredi, definiše i, prilikom procene opravdanosti davanja koncesije, primeni i kriterijume određene posebnim propisima koji ukazuju na dugoročnu održivost ponuđača za vreme realizacije koncesije u predviđenom roku na koji se koncesija daje.

Važno je napomenuti da se u primeni pomenutih kriterijuma pod cenom podrazumeva neto sadašnja vrednost koja se odnosi na ukupne troškove u ugovorenom periodu bez poreza na dodatnu vrednost. Obračun procenjene vrednosti javnog ugovora zasniva se na ukupnoj vrednosti, prema proceni javnog tela, pri čemu se uzima u obzir procenjeni ukupan iznos, uključujući eventualne opcije i eventualno obnavljanje javnog ugovora.

Na procenu vrednosti koncesije za javne usluge bez prava na eksploataciju usluga i koncesije za javne radove, primenjuju se odgovarajuće odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke.

Procena vrednosti koncesije koja se dodeljuje u skladu sa ovim zakonom, utvrđuje se u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima.

GLAVA V

MAPA PUTA - OD IDEJE DO REALIZACIJE PROJEKTA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Ova mapa puta ima sledeću strukturu: podeljena je na četiri dela koji predstavljaju četiri faze mape puta od ideje do realizacije projekta JPP ili koncesije:

1. procena opravdanosti primene modela JPP,
2. priprema i odobravanje predloga projekta,
3. postupak dodele javnog ugovora ili tender
4. sprovođenje projekta JPP.

Svaka od ove četiri faze detaljno je potom razrađena u korake koje treba slediti unutar svake od navedenih celina. Pri tome, važno je napomenuti da se od opštine do opštine, kao i od projekta do projekta, ove faze mogu razlikovati manje ili više; ipak, one predstavljaju putokaz za određeni način razmišljanja koji je neophodno poštovati tokom celog životnog ciklusa projekta JPP.

Šematski prikaz mape puta od ideje do realizacije projekta javno-privatnog partnerstva – po fazama

Faza 1. Procena opravdanosti primene modela JPP

Definisanje prioritetnog projekta



Procena opravdanosti primene modela JPP



Faza 2. Priprema i odobravanje predloga projekta

Detaljne pripreme



Predlaganje projekata JPP bez elemenata koncesije i dobijanje saglasnosti

ili

Predlaganje projekata JPP sa elementima koncesije i dobijanje saglasnosti



Faza 3: Postupak dodele javnog ugovora ili tender

Izbor privatnog partnera u postupku dodele javnog ugovora o JPP bez elemenata koncesije

ili

Izbor privatnog partnera u postupku dodele javnog ugovora o JPP sa elementima koncesije



Zaključivanje javnog ugovora o JPP



Faza 4: Sprovođenje projekta JPP

Upravljanje ugovorom



Naknadna ocena

U narednom tekstu biće detaljno islustrovani i objašnjeni koraci po svim prikazanim fazama.

1. PROCENA OPRAVDANOSTI PRIMENE MODELA JPP

Ova faza se sastoji iz dva koraka: korak 1.1. Definisanje prioritetnog projekta, i Korak 1.2. Procena opravdanosti primene modela JPP?

1.1. Korak - Definisanje prioritetnog projekta

Nezavisno od načina nabavke (budžetski ili modelom JPP) neophodni uslov da bi projekat doneo vrednost za uloženi novac jeste da ukupna korist projekta premašuje troškove. Uvid u to omogućava se obično sprovođenjem analize troškova-koristi (eng. *cost-benefit analysis*). Drugim rečima, predlog projekta koji se razmatra mora biti kvalitetan u tehničkom smislu, nezavisno od načina na koji će biti finansiran. Takođe, predlog mora biti veoma visoko rangiran na listi prioritetnih projekata, tj. imati visok značaj za dalji razvoj i unapređenje poslovanja, posmatrano u sadašnjem trenutku uz projekciju budućeg perioda.

Za razliku od javne nabavke, kada je projekat finansiran iz budžeta i kada je pađnja usmerena na neophodne inpute, kod projekata JPP centralna tačka je detaljno definisanje autputa, tj. svih karakteristika koje budući projekat mora da poseduje. Kada je projekat definisan, javno telo i njegovi savetnici trebalo bi da pristupe analizi izvodljivosti i pripremi projekta: analize tražnje (s budućim projekcijama), analiza ponude (s projekcijama), analizu troškova, preliminarnu analizu procene uticaja na životnu sredinu.

1.2. Korak - Procena opravdanosti primene modela JPP

Pošto je definisan prioritetan projekat sa svim tehničkim karakteristikama koje treba da zadovolji, pristupa se proceni da li bi projekat trebalo sprovesti putem modela JPP ili ne. Po definiciji, u tu svrhu neophodno bi bilo koristiti komparator (sравnjivač) javnog sektora (eng. *public sector comparator*, skr. *PSC*), kako radi većina zemalja koje na ozbiljan i uspešan način sprovode projekte JPP. Komisija će dati metodologiju za vrednost-za-novac (eng. *value for money*) koja je rezultat PSC. Kako naš Zakon o JPP i koncesijama, međutim, ne prepoznaje izričito ovu kategoriju kao instrument, a time je i

ne propisuje kao zakonsku obavezu u fazi analize predloga projekta, pri proceni opravdanosti primene modela JPP posmatraju se sledeći elementi:

1.2.1. Da li je projekat pristupačan (raspoloživ, priuštiv)?

Finansijski i tehnički savetnici razvijaju finansijski model za procenu alternativnih načina prilikom razmatranja kapitala, procene operativnih troškova i troškova održavanja, indekse porasta troškova, procene finansijske strukture i preliminarnih uslova ugovora o JPP. U ovoj fazi predizvodljivosti, finansijski model mora biti solidno razvijen, dok kasnije, kada je dogovor o JPP detaljno preciziran, finansijski model mora biti do kraja detaljan i doraden. *Smatra se da je JPP projekat dostupan (eng. affordable) ukoliko se svi javni troškovi tog projekta mogu uklopiti u ograničenja na nivou budžeta tokom svih godina trajanja projekta.* Procena troškova koji nastaju iz projekta JPP direktno je povezana s načinom priliva prihoda od projekta koji je prethodno dogovoren:

1. kod projekata JPP u kojima krajnji korisnici plaćaju za uslugu, mora se voditi računa o mogućnostima i spremnosti krajnjih korisnika da plate, naročito ukoliko se planira povećanje tarifa na nivo viši od postojećeg (cene putarina, cene vode, i sl.).
2. kod projekata JPP u kojima je privatni partner za učinjenu uslugu plaćen direktno iz budžeta, procena troškova je suštinski važna od samog početka. Javno telo mora biti izuzetno svesno od početka da će ugovorene obaveze finansiranja iz budžeta morati da izvršava tokom dugog niza godina, tj. onoliko dugo koliko je ugovoreno. Ova procena direktno znatno utiče na vrednosti indikatora vrednost-za-novac, kao i na odluku o tome da li će se projekat biti sproveden modelom JPP.

1.2.2. Da li je projekat bankabilan, tj. da li je kao investicija dovoljno atraktivan finansijerima?

Projekat JPP smatra se bankabilnim ukoliko su kreditori spremni da ga finansiraju. Projekte JPP bolje je finansirati dugom nego kapitalom, jer je dug jeftiniji i manje rizičan način. JPP se finansira po principu projektnog finansiranja, što znači da je novčani tok (eng. *cash flow*) projekta glavni izvor obezbeđenja (umesto bilansa, finansijskih izveštaja, imovine, i sl.). Stoga, javno telo i njegovi savetnici moraju pažljivo da procene sve finansijske rizike.

1.2.3. Da li sprovođenjem modela JPP, projekat ostvaruje vrednost-za-novac?

Projekat JPP će ostvariti vrednost-za-novac ukoliko je zbir koristi koje celo društvo ostvari tokom celog trajanja projekta veći od zbira koristi ako bi projekat bio sproveden nekom drugom metodom (finansiranje iz budžeta, na primer) koja se za potrebe ovih analiza obično označava kao PSC. Koristi treba da uključuje ne samo niže troškove izvođenja

projekta, nego i kvalitetniji nivo usluge, završetak projekta u predviđenom roku, efikasnostu u upravljanju i sl. Savetnici javnog tela moraju da prave različite scenarije prilagođavanja troškova ukoliko žele na jasan i kvantitativan način da uporede JPP i PSC. Na osnovu Zakona o JPP i koncesijama, Komisija za JPP dužna je da izradi Metodologiju za određivanje vrednosti-za-novac koju bi potom trebalo obavezno koristiti u ovom delu.

1.2.4. Koji su glavni rizici u projektu?

Radi postizanja vrednosti-za-novac koja opravdava primenu modela JPP, javno telo mora da prepozna, analizira, podeli i prati rizike vezane za projekat na primeren način. Zajedno s timom savetnika, javno telo mora da sagleda širu procenu rizika koji nastaju kako bi našlo način najboljeg upravljanja rizicima još u početnoj fazi. Rizici u projektima JPP uglavnom se dele na sledeći način:

1. Komercijalni rizici: rizici vezani za izgradnju, operativni rizici, rizici finansijskih tržišta (usled promene stope inflacije ili troškova kapitala) i sl.
2. Pravni i politički rizici: rizici vezani za pravni okvir u zemlji, rešavanje sporova, promene poreskih propisa, promene politike vlade i sl.

Po pravilu, privatni partner je sposobniji da preuzme komercijalne rizike, dok je javni partner sposobniji da preuzme pravne i političke rizike. Važno je proceniti ovu podelu za svaki projekat od slučaja do slučaja, ali se treba pridržavati pravila da određene rizike preuzima ona strana koja ima bolji kapacitet da upravlja njima.

Zakonom o JPP i koncesijama predviđena je izrada Metodologije za određivanje vrednosti-za-novac. U ovoj fazi pripreme predloga projekta veoma je poželjno koristiti preporuke i uputstva koje propisuje navedena Metodologija.

1.2.5. Proceniti vrednosti javnog ugovora

Zakon o JPP i koncesijama primenjuje se na sve javne ugovore koji nisu izuzeti i čija je procenjena vrednost bez PDV jednaka ili viša od donjih graničnih vrednosti ispod kojih javna tela nemaju obavezu da primenjuju zakon kojim se uređuju javne nabavke, određenu zakonom kojim se uređuje godišnji budžet Republike Srbije. Vrednost projekata JPP po pravilu su uvek iznad donjih graničnih vrednosti.

Kada je reč o kriterijumima za izbor i izračunavanje vrednosti, za izbor privatnog partnera primenjuju se kriterijumi za izbor propisani zakonom kojim se uređuju javne nabavke, osim odredaba kojima se uređuje prednost domaćih ponuđača u odnosu na strane. U primeni tih kriterijuma pod cenom se podrazumeva **neto sadašnja vrednost** koja se odnosi na ukupne troškove u ugovorenom periodu bez PDV.

Obračun procenjene vrednosti javnog ugovora zasniva se na ukupnoj vrednosti, prema proceni javnog tela, pri čemu se uzima u obzir procenjeni ukupan iznos, uključujući eventualne opcije i eventualno obnavljanje javnog ugovora.

2. PRIPREMA I ODOBRAVANJE PREDLOGA PROJEKTA

Ova faza se sastoji iz tri koraka: korak 2.1. Detaljne pripreme, korak 2.2. Predlaganje projekata JPP bez elemenata koncesije i dobijanje saglasnosti i korak 2.3. Predlaganje projekata JPP sa elementima koncesije i dobijanje saglasnosti.

2.1. Korak - Detaljne pripreme

2.1.1. *Organizovati tim koji radi na projektu i razviti detaljan plan rada tima*

Neophodno je imenovati poseban tim stručnjaka koji će na principu timskog rada biti stalno angažovan na pripremi i radu na projektu JPP. Tim bi trebalo da ima: a) Nadzorni odbor ili sličan organ upravljanja (koga čine zainteresovane strane javnog sektora) koje predvodi funkcioner/lice javnog tela zaduženo za projekat JPP; b) tim za upravljanje projektom ili projektni tim javnog tela (napomena: Zakon o JPP nalaže formiranje Projektnog tima za projekat JPP bez elemenata koncesije, odnosno Stručnog tima za projekat JPP sa elementima koncesije) koji je odgovoran za upravljanje projektom i za redovno izveštavanje Nadzornog odbora. Dobro je imenovati i direktora projekta koji mora da poznaje principe rada privatnog sektora, ali i javne uprave.

Pošto je tim formiran neophodno je doneti i detaljan plan rada na projektu, s preciziranim vremenskim okvirom. Detaljno se mora uključiti i izrada dokumentacije, konsultacije sa svim zainteresovanim stranama, sprovođenje tenderskog postupka, kao i proces zvaničnog odobrenja projekta.

2.1.2. *Angažovati spoljne savetnike i eksperte*

Pored toga što je imenovan tim za upravljanje projektom, odmah je neophodno angažovati i spoljne savetnike i eksperte i predvideti tu vrstu troškova u budžetu. Angažovanje određenih eksperata trebalo bi da se obavlja prema dinamici i na način koji procene tim i direktor projekta, s tim što taj plan korišćenja spoljnih savetnika mora da bude jasan pre otpočinjanja tenderskog postupka. Sasvim je uobičajeno da se spoljni savetnici i eksperti angažuju u svakoj fazi rada na projektu JPP, a naročito su neophodni u tenderskoj fazi.

Tada se obično angažuju finansijski savetnici, pravni i tehnički, ali i eksperti za ekologiju, osiguranje i sl. Moguće je angažovati i konzorcijum eksperata koji čini skup različitih savetnika; kao koordinator procesa trebalo bi da aktivno učestvuje direktor projekta. Po Zakonu o JPP i koncesijama, pri izboru savetnika neophodno je sprovesti postupak javne nabavke primenom zakona kojim se uređuju javne nabavke. *Dakle, odgovornost u fazi pripreme projekta JPP podeljena je između odgovornosti zaposlenih u javnom telu koji su zaduženi za pripremu i sprovođenje projekta JPP, kao i odgovornosti spoljnih savetnika (spoljnih eksperata) čiji je odabir zasnovan na postupku javne nabavke i isključivo na principima stručnosti.*

2.1.3. Izvoditi dalje detaljne studije

Pre otpočinjanja tenderskog postupka, vrlo je moguće da će isknuti potreba izrade još neke detaljnije analize, iako su prethodne analize već obavljene. Jedan od glavnih razloga leži u činjenici da se preliminarne analize rade uglavnom da bi odgovarajuća državna institucija ili organ odobrili predlog projekta, umesto da se rade sa ciljem stvarnog sprovođenja ugovora o JPP i samog projekta JPP. Dakle, izvođenje detaljnijih, preciznijih studija (na primer radi odgovarajuće podele rizika) veoma je poželjno, jer se time omogućava vrlo detaljno određenje važnih obeležja projekta JPP poput odgovarajuće podele rizika, jasno podeljene odgovornosti, sistema plaćanja itd. Na taj način, relativno lako se formulišu svi elementi budućeg ugovora o JPP.

2.1.4. Izabrati postupak i način dodele javnih ugovora

Po Zakonu o JPP i koncesijama (čl. 20), postupak izbora privatnog partnera može biti:

- postupak javne nabavke određen zakonom kojim se uređuju javne nabavke, ukoliko se radi o projektu JPP bez elemenata koncesije ili
- postupak davanja koncesije određen Zakonom o JPP i koncesijama, ako je reč o projektu JPP sa elementima koncesije.

Javni ugovor zaključuje se kao ugovor o javnoj nabavci ili kao ugovor o koncesiji.

Ako koncesija koja se dodeljuje ima pretežno obeležja koncesije za javne radove, na postupak odabira koncesionara/privatnog partnera primenjuju se postupci javne nabavke, određeni zakonom kojim se uređuju javne nabavke.

Ukoliko realizacija projekta JPP podrazumeva davanje koncesije, odnosno pružanje usluga s pravom na eksploataciju konkretne usluge i pravom na naplatu, postupak izbora privatnog partnera sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o JPP i koncesijama.

2.1.5. Izabрати kriterijume za izbor najpovoljnije ponude

Javno telo je dužno da objavi kriterijume i elemente kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude u javnom pozivu i u konkursnoj dokumentaciji (čl. 51 važećeg Zakona o javnim nabavkama). Elementi kriterijuma na osnovu kojih javno telo bira najpovoljniju ponudu u konkursnoj dokumentaciji moraju biti opisani i vrednovani, ne smeju biti diskriminatorski. Javno telo u konkursnoj dokumentaciji navodi, opisuje i vrednuje kriterijum i sve elemente kriterijuma koje namerava da primeni, a posebno navodi metodologiju za dodelu pondera za svaki elemenat kriterijuma koja će omogućiti naknadnu objektivnu proveru ocenjivanja ponuda. Takođe, trebalo bi da odredi elemente kriterijuma na osnovu kojih će izabrati najpovoljniju ponudu u situaciji kada postoje dve ili više ponuda s jednakim brojem pondera. Pri ocenjivanju ponuda javno telo je dužno da primenjuje samo onaj kriterijum i elemente kriterijuma koji su sadržani u konkursnoj dokumentaciji, na način kako su opisani i vrednovani.

I za projekte JPP bez elemenata koncesije i za projekte JPP sa elementima koncesije, kriterijumi za ocenjivanje ponude su:

1. ekonomski najpovoljnija ponuda ili
2. najniža ponuđena cena (ili koncesiona naknada u slučaju koncesija).

Kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude zasniva se na različitim elementima kriterijuma u zavisnosti od predmeta javne nabavke, kao što su:

1. ponuđena cena;
2. uslovi plaćanja;
3. rok isporuke ili izvršenja usluge ili radova;
4. tekući troškovi;
5. troškovna ekonomičnost;
6. kvalitet;
7. tehničke i tehnološke prednosti;
8. postprodajno servisiranje i tehnička pomoć;
9. garantni period i vrsta garancija;
10. obaveze u pogledu rezervnih delova;
11. postgarancijsko održavanje;
12. estetske i funkcionalne karakteristike i dr.

Svakom elementu kriterijuma javno telo u konkursnoj dokumentaciji određuje relativni značaj (ponder), tako da zbir pondera iznosi 100. Izbor između dostavljenih ponuda primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude javno telo kao naručilac sprovodi tako što ih rangira na osnovu pondera određenih za elemente kriterijuma. Nije dozvoljeno odmeravanje značaja (prioritizacija) ponuda domaćih ponuđača i ponuđača koji nude dobra domaćeg porekla.

Izbor između dostavljenih ponuda primenom kriterijuma najniže ponuđene cene zasniva se na najnižoj ceni kao jedinom kriterijumu.

2.1.6. *Pripremiti nacrt ugovora o JPP*

U toku faze priprema, neophodno je čak i pre nego što predlog projekta bude podnesen na odobravanje da se predlagač projekta upozna sa svim zakonskim pravima, obavezama i odgovornostima koja će biti elementi budućeg ugovora o JPP. U našem zakonodavstvu postoji veoma dobro rešenje: Zakon o JPP i koncesijama već je definisao obavezne elemente koje svaki ugovor o JPP sa ili bez elemenata koncesije mora da sadrži. Po tome, javni ugovor sadrži sve odredbe, uslove i klauzule koje javni partner smatra korisnim za ispunjavanje zadatka privatnog partnera i za odnos privatnog partnera s drugim učesnicima koji igraju značajnu ulogu u realizaciji JPP sa ili bez elemenata koncesije. Prilikom određivanja odredaba i uslova javnog ugovora, uređuju se sledeća pitanja:

1. karakter i obim radova koje treba da izvrši i/ili usluga koje treba da obezbedi privatni partner i uslove za njihovo obezbeđenje, pod uslovom da su navedeni u javnom pozivu;
2. raspodela rizika između javnog i privatnog partnera;
3. odredbe o minimalno zahtevanom kvalitetu i standardu usluga i radova u interesu javnosti ili korisnika usluga ili javnih objekata, kao i posledice neispunjenja zahteva u pogledu kvaliteta, pod uslovom da ne predstavljaju povećanje ili smanjenje naknade privatnom partneru iz tačke 9) ovog stava;
4. obim isključivih prava privatnog partnera, ako postoje;
5. eventualna pomoć koju javni partner može da pruži privatnom partneru za dobijanje dozvola i odobrenja potrebnih za realizaciju JPP ili koncesije;
6. zahtev u vezi sa DPN u pogledu: pravne forme, osnivanja, minimalnog kapitala i minimalnih drugih sredstava ili ljudskih resursa, strukture akcionara, organizacione strukture i poslovnih prostorija, kao i poslovnih aktivnosti DPN;
7. vlasništvo nad sredstvima koja se odnose na projekat a po potrebi i obaveze ugovornih strana u pogledu sticanja projektnih sredstava i eventualno potrebnih službenosti;
8. visina i način izračunavanja koncesione naknade, ako je ima;
9. naknada privatnom partneru, bez obzira da li se ona sastoji od tarifa ili naknada za obezbeđene objekte ili usluge, način i formula za utvrđivanje, periodično usklađivanje i prilagođavanje tih tarifa ili naknada, eventualne isplate javnog partnera privatnom partneru;
10. mehanizmi za povećanje ili smanjenje naknade (bez obzira na pravni oblik) privatnom partneru u zavisnosti od dobrog ili rđavog kvaliteta njegovih usluga/objekata;
11. postupak koji javni partner koristi za razmatranje i odobravanje projekata, planova izgradnje i specifikacija, kao i postupci za testiranje i konačnu inspekciju, odobrenje i prijem infrastrukturnog objekta kao i izvršenih usluga, ako je potrebno;
12. postupci izmena projekata, planova izgradnje i specifikacija ako ih jednostrano utvrđuje javni partner i postupci za saglasnost o eventualnom produženju rokova i/ili povećanju naknade (uključujući troškove finansiranja);

13. obim obaveze privatnog partnera da zavisno od slučaja obezbedi izmenu objekta ili usluga u toku trajanja ugovora da bi se udovoljilo izmenjenoj stvarnoj tražnji za uslugom, njenom kontinuitetu i njenom pružanju pod suštinski istim uslovima svim korisnicima, kao i posledice toga na naknadu (i troškove finansiranja) za privatnog partnera;
14. mogući obim izmena javnog ugovora posle njegovog zaključenja, lica koja imaju pravo da to zahtevaju i mehanizam za usaglašavanje tih izmena;
15. eventualna prava javnog partnera da privatnom partneru odobri zaključenje najvažnijih podizvođačkih ugovora ili ugovora sa zavisnim društvima privatnog partnera ili sa drugim povezanim licima;
16. jemstva koja treba da obezbedi privatni partner ili javni partner (uključujući jemstva javnog partnera finansijerima);
17. pokriće osiguranjem koje treba da obezbeđuje privatni partner;
18. raspoloživi pravni lekovi u slučaju da bilo koja ugovorna strana ne izvrši ugovorne obaveze;
19. mera u kojoj bilo koja ugovorna strana može biti izuzeta od odgovornosti za neizvršenje ili kašnjenje u ispunjenju ugovornih obaveza usled okolnosti realno van njene kontrole (viša sila, promena zakona i sl.);
20. rok trajanja javnog ugovora i prava i obaveze ugovornih strana posle njegovog isteka (uključujući stanje u kojem se imovina mora predati javnom partneru), postupak produženja ugovorenog roka uključujući njegove posledice na finansiranje projekta;
21. naknada i prebijanje potraživanja;
22. posledice štetne promene propisa;
23. razlozi i posledice prevremenog raskida (uključujući minimalan iznos koji se mora isplatiti javnom ili privatnom partneru), ugovorne kazne i odgovarajuće odredbe predviđene u pitanju 19);
24. eventualna ograničenja odgovornosti ugovornih strana;
25. svi sporedni ili povezani ugovori koje treba zaključiti, uključujući one namenjene lakšem finansiranju troškova projekta, kao i dejstvo tih ugovora na javni ugovor. To naročito obuhvata posebne odredbe kojima se javnom partneru dozvoljava da zaključi ugovor s finansijerima privatnog partnera i da obezbedi prava na prenos javnog ugovora na lice koje navedu finansijeri u određenim okolnostima;
26. merodavno pravo i mehanizam za rešavanje sporova;
27. okolnosti pod kojima javni partner ili određeno treće lice može (privremeno ili na drugi način) preuzeti vođenje objekta ili drugu funkciju privatnog partnera kako bi se obezbedilo delotvorno i neprekidno pružanje usluge i/ili objekata koji su predmet ugovora u slučaju ozbiljnih propusta privatnog partnera u izvršavanju njegovih obaveza;
28. oporezivanje i fiskalna pitanja – ako postoje.

Ako javni ugovor, nezavisno koje javno telo ga zaključuje, sadrži odredbe koje na bilo koji način proizvode odgovornost Republike Srbije ili imaju direktan uticaj na budžet Republike Srbije, neophodno je pribaviti saglasnost Vlade. U slučaju nepribavljanja takve saglasnosti, takve odredbe ugovora biće ništave po sili zakona.

2.2. Korak - Predlaganje projekata JPP bez elementa koncesije i dobijanje saglasnosti

2.2.1. Sadržina predloga projekta JPP

Veoma je važno da predlog projekta bude jasno definisan u svim elementima. Zakon o JPP i koncesijama propisuje sledeće elemente kao obavezne za svaki predlog projekta:

1. predmet predloženog JPP, naznaku geografskog područja na kojem će biti obavljena delatnost JPP i ciljevi u okviru javnih zadataka koje treba ostvariti projektom;
2. poslovni plan, uključujući uslove JPP, procenu troškova i analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (*value-for-money*, u skladu s Metodologijom Komisije za JPP), specifikacije o finansijskoj prihvatljivosti JPP za javno telo, specifikacije u pogledu finansiranja projekta (iz budžeta, finansiranje od međunarodnih finansijskih institucija, privatno finansiranje i cena finansiranja) i raspoloživost sredstava, planiranu raspodelu rizika;
3. analizu ekonomske efikasnosti predloženog projekta;
4. vrste i iznose sredstava obezbeđenja koje treba da obezbede partneri u projektu;
5. kratak pregled uslova, zahteva i načina obezbeđenja infrastrukture i usluga korisnicima privatnog partnera, kao što je projektni kvalitet, specifikacije rezultata za usluge ili nivo cena i sl.;
6. informacije o postupku dodele, posebno o kriterijumima izbora i dodele, odabrani postupak dodele, pregled sadržine javnog ugovora u skladu sa članom 46. Zakona o JPP i koncesijama;
7. zahtevi u oblasti zaštite životne sredine, uslova rada, bezbednosti i zaštite zdravlja i sigurnosti zaposlenih koje angažuje privatni partner;
8. planirana dinamika razvoja projekta, od postupka dodele do početka pružanja usluge ili puštanja u rad objekata ili druge infrastrukture;
9. projektni tim javnog tela koji će pratiti ceo projekat i obavljati funkciju konkurne komisije koja odabira ponuđača, odnosno ekonomski najpovoljniju ponudu, uključujući spoljne savetnike.

2.2.2. *Davanje saglasnosti i odobravanje predloga projekta*

Kad javno telo završi sve pripremne radnje (formiranje projektnog tima javnog tela i usvajanje plana rada, imenovanje direktora projekta i tima spoljnih savetnika, sprovođenje detaljnih analiza, upoznavanje s detaljima budućeg ugovora o JPP), neophodno je podneti predlog projekta na zvanično odobrenje i pribavljanje određenih saglasnosti. Javno telo mora da podnese predlog projekta JPP radi davanja saglasnosti i usvajanja sledećim organima za odobravanje projekata:

1. Vladi, ako je javni partner Republika Srbija ili drugo javno telo Republike Srbije;
2. Vladi autonomne pokrajine, ako je javni partner autonomna pokrajina ili drugo javno telo autonomne pokrajine;
3. Skupštini jedinice lokalne samouprave, ako je javni partner jedinica lokalne samouprave ili drugo javno telo te jedinice lokalne samouprave.

Predlagač projekta samostalno ili preko nadležnog javnog tela prikuplja saglasnosti na materijal kojim se organu za odobravanje projekta JPP predlaže konkretni projekat JPP.

U postupku pribavljanja saglasnosti, predlog projekta se dostavlja i Komisiji za JPP radi davanja mišljenja i ocene da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP. Mada po osnovu Zakona o JPP i koncesijama Komisija za JPP samo daje mišljenje u postupku odobravanja predloga projekta JPP bez elemenata koncesije i u postupku predlaganja koncesionog akta nadležnim organima za odobravanje, treba imati u vidu da Odluka o obrazovanju Komisije za JPP („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 13/2012), kao podzakonski akt, precizira da je za sprovođenje svakog projekta JPP **neophodno pribaviti pozitivno mišljenje Komisije, kao i da takvo mišljenje mora biti dato uz pozitivan glas člana Komisije koji predstavlja Ministarstvo finansija.**

Ako navedeni organ za odobravanje u roku od tri meseca ne odobri predlog projekta niti zahteva njegovu izmenu, smatra se da predlog nije odobren.

2.3. **Korak - Predlaganje projekata JPP sa elementima koncesije i dobijanje saglasnosti**

2.3.1. *Formiranje stručnog tima javnog tela*

Javno telo, pre sačinjavanja predloga za donošenje koncesionog akta, imenuje Stručni tim javnog tela sa ciljem obavljanja sledećih zadataka (čl. 29, 30. Zakona o JPP):

1. pružanje stručne pomoći javnom telu pri pripremi potrebnih analiza, odnosno studija opravdanosti davanja koncesije, pri pripremi i izradi uslova i konkursne

dokumentacije, pravila i uslova za ocenu ponuđača i primljenih ponuda, kao i kriterijuma za izbor ponude;

2. pregledanje i ocena pristiglih ponuda;
3. utvrđivanje predloga odluke o izboru najpovoljnije ponude za davanje koncesije ili predloga odluke o poništaju postupka davanja koncesije, i obrazloženje tih predloga;
4. obavljanje ostalih poslova potrebnih za realizaciju postupka davanja koncesije.

Stručni tim javnog tela saraduje s Komisijom za JPP. Stručni tim za koncesije vodi o svom radu zapisnik i sačinjava druga dokumenta koja potpisuju svi članovi stručnog tima.

2.3.2. Sadržina predloga za donošenje koncesionog akta

Na osnovu ekonomskih, finansijskih, socijalnih i drugih pokazatelja i procene uticaja koncesione delatnosti na životnu sredinu, nadležno javno telo priprema predlog za donošenje koncesionog akta koji dostavlja, radi usvajanja:

1. Vladi, ako je davalac koncesije Republika Srbija, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti Republike Srbije;
2. Vladi autonomne pokrajine, ako je davalac koncesije autonomna pokrajina, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti te autonomne pokrajine;
3. Skupštini jedinice lokalne samouprave, ako je davalac koncesije jedinica lokalne samouprave, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti te jedinice lokalne samouprave.

U postupku donošenja koncesionog akta, predlog koncesionog akta dostavlja se i Komisiji za JPP radi davanja mišljenja i ocene da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP sa elementima koncesije, **a takvo mišljenje mora biti dato uz pozitivan glas člana Komisije koji predstavlja Ministarstvo finansija.**

Predlog za donošenje koncesionog akta mora kao obavezne da sadrži sledeće elemente:

1. predmet koncesije;
2. razloge za davanje koncesije;
3. eventualno oduzimanje poverenih poslova i oduzimanje prava korišćenja imovine za obavljanje poverenih poslova;
4. podatke o uticaju koncesione delatnosti na životnu sredinu, na infrastrukturu i druge privredne oblasti, na efikasno funkcionisanje tehničko-tehnoloških sistema;
5. minimalne tehničke, finansijske i iskustvene kvalifikacije koje učesnik u postupku mora da ispunjava da bi mu bilo omogućeno da učestvuje u postupku izbora koncesionara i pregovaranja;
6. rok trajanja koncesije, uključujući obrazloženje predloženog roka;
7. podatke o potrebnim novčanim i drugim sredstvima i dinamici njihovog ulaganja, način plaćanja, davanja garancija ili drugih sredstava obezbeđenja za izvršavanje koncesionih obaveza, prava i obaveze koncesionara prema korisnicima

usluga koje su predmet koncesije i pitanja vezana za podnošenje prigovora korisnika, pitanja uslova i načina obavljanja nadzora i cene i opšte uslove za korišćenje dobara i obavljanje delatnosti;

8. podatke o naknadama koje plaćaju koncedent i koncesionar;
9. ocenu o potrebnom broju radnih mesta i kvalifikovane radne snage u vezi sa izvršavanjem koncesije, ukoliko se predlaže da to bude elemenat koncesionog akta.

Kad navedeni nadležni organ usvoji predlog za donošenje koncesionog akta, predloženi akt postaje koncesioni akt.

2.3.3. Studija opravdanosti davanja koncesije

Javno telo u izradi studije opravdanosti davanja koncesije posebno uzima u obzir javni interes, uticaj na životnu sredinu, uslove rada, zaštitu prirode i kulturnih dobara, finansijske učinke koncesije na budžet Republike Srbije, odnosno budžet autonomne pokrajine i budžet jedinice lokalne samouprave.

PROVERA ispunjenosti prethodnih koraka - pre započinjanja tenderskog postupka: Priprema projekta JPP veoma je složena i važno je da ona počne na vreme, da bude sveobuhvatna, da nema kašnjenja u određenim koracima i da nisu propušteni neki koraci. Nezavisno od toga da li se radi o projektu JPP sa ili bez elemenata koncesije, veoma je važno pre započinjanja tenderskog postupka proveriti da li su učinjeni svi prethodni koraci.

3. POSTUPAK DODELE JAVNOG UGOVORA ILI TENDER

Ova faza se sastoji iz tri koraka: Korak 3. 1. Izbor privatnog partnera u postupku dodele javnog ugovora o JPP bez elemenata koncesije, Korak 3. 2. Izbor privatnog partnera u postupku dodele javnog ugovora o JPP sa elementima koncesije i Korak 3. 3. Zaključivanje javnog ugovora.

3.1. Korak - Izbor privatnog partnera u postupku dodele javnog ugovora o JPP bez elemenata koncesije

Napomena: u ovom koraku i svim njegovim aktivnostima, neophodno je pratiti i pozivati se na važeći zakon koji reguliše javne nabavke. Stoga će u aktivnosti u vezi postupka javnih nabavki u nastavku ovog teksta biti opisane po logičkom sledu, bez pozivanja na konkretne članove Zakona o javnim nabavkama, i u delu koji se odnosi na pretpostavke za otpočinjanje postupka javnih nabavki i u delu koji se odnosi na sprovođenje postupka.

Pošto organ za odobravanje odobri predlog projekta JPP bez elemenata koncesije, javno telo otpočinje postupak tendera za odabir privatnog partnera, u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke. Ipak, da bi postupak bio otpočet, moraju biti **ispunjene zakonske pretpostavke** koje se ogledaju u sledećim uslovima:

- da je nabavka predviđena u godišnjem planu nabavki
- da su za tu nabavku predviđena sredstva u budžetu Republike Srbije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave ili u finansijskom planu naručioca.

Sredstva za određenu javnu nabavku ne mogu biti veća od iznosa predviđenog propisom kojim se uređuje izvršenje budžeta i javno finansiranje. Ako ugovor o javnoj nabavci traje više godina, obaveze koje će dospevati u narednim godinama moraju biti ugovorene u iznosima predviđenim propisima kojima se uređuje izvršenje budžeta i javno finansiranje za svaku godinu.

Ako je u pitanju javna nabavka investicionog značaja, naručilac će pripremiti investicioni program po jedinstvenoj metodologiji za izradu programa investicionog značaja i u skladu s planom razvoja.

Ako nisu doneti budžet Republike Srbije, budžet teritorijalne autonomije, budžet lokalne samouprave ili finansijski plan drugog naručioca, naručilac može početi postupak javne nabavke samo do iznosa sredstava planiranih u skladu sa propisom o privremenom finansiranju.

Javno telo kao naručilac pokreće postupak javne nabavke donošenjem odluke o pokretanju postupka u pisanom obliku koja između ostalog treba da sadrži predmet javne nabavke i vrstu postupka javne nabavke, procenjenu vrednost javne nabavke, podatke o odluci o odobravanju javne nabavke investicionog značaja, podatke o aproprijaciji u budžetu, odnosno finansijskom planu za plaćanje. U slučaju primene restriktivnog, odnosno pregovaračkog postupka, odluka mora da sadrži i razloge za primenu tog postupka. Takođe, odluka može da sadrži i druge elemente propisane ovim zakonom, ako naručilac proceni da su potrebni za sprovođenje postupka javne nabavke.

Istovremeno sa odlukom o pokretanju postupka javne nabavke, naručilac donosi i akt o obrazovanju komisije za javnu nabavku u skladu s propisanim kriterijumima za obrazovanje komisija.

3.1.1. Objavljivanje javnog poziva

Postupak dodele javnog ugovora za JPP bez elemenata koncesije, pokreće se objavljivanjem javnog poziva na srpskom jeziku i na stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini (engleski jezik). Javni poziv se u istovetnom tekstu objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“, kao i u sredstvu javnog informisanja koje se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije, na internet-stranici javnog tela i na portalu javnih nabavki, sa navođenjem dana kada je javni poziv objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

Za projekte vrednosti iznad pet miliona evra javni poziv se obavezno objavljuje u jednom međunarodnom listu i elektronski na internet stranici „Tenders Electronic Daily“, internet izdanju dodatka Službenom listu EU. Troškove objavljivanja javnog poziva snosi nadležno javno telo koje sprovodi postupak.

Zakonom o javnim nabavkama i čl. 35. Zakona o JPP jasno se precizira šta javni poziv mora da sadrži, a ti podaci zavise od vrste postupka. Tako je, po važećem zakonu, naručilac dužan da objavi javni poziv za prikupljanje ponuda, odnosno prijava za javnu nabavku u:

1. otvorenom postupku;
2. prvoj fazi restriktivnog postupka;
3. kvalifikacionom postupku;
4. pregovaračkom postupku sa objavljivanjem javnog poziva;
5. postupku putem konkursa.

Javni poziv iz 1), 4) i 5) mora da sadrži podatke o naručiocu, predmetu nabavke, uslovima za učestvovanje u postupku, kriterijumu i elementima kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, vremenu i mestu uvida u konkursnu dokumentaciju, uslovima za

preuzimanje konkursne dokumentacije, vremenu i mestu podnošenja ponude, vremenu i mestu otvaranja ponuda, roku za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude, kao i o imenu osobe za kontakt koja će pružati dodatne informacije.

Javni poziv iz tačke 2) i 3) sadrži podatke o naručiocu, predmetu nabavke, uslovima za priznavanje kvalifikacije, vremenu i mestu uvida u konkursnu dokumentaciju, uslovima za preuzimanje konkursne dokumentacije, vremenu i mestu podnošenja prijave, roku za donošenje odluke o priznavanju kvalifikacije, kao i o imenu osobe za kontakt koja će pružati dodatne informacije.

Kada je reč o sadržini poziva za podnošenje ponuda u drugoj fazi restriktivnog postupka, poziv za podnošenje ponuda sadrži podatke o naručiocu, predmetu nabavke, kriterijumu i elementima kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, vremenu i mestu uvida u konkursnu dokumentaciju, uslovima za preuzimanje konkursne dokumentacije, vremenu i mestu podnošenja ponude, vremenu i mestu otvaranja ponuda, roku za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude, kao i o adresi naručioca za kontakt na kojoj će se pružati dodatne informacije.

Iako Zakon o JPP i koncesijama pominje postupak konkurentskog dijaloga, ipak nije dovoljno precizirano da li se i na koji način pruža mogućnost za sprovođenje ovog postupka, tako da pominjanje samo dela koji se odnosi na rokove dostavljanja ponuda nije dovoljno za omogućavanje njegove primene u trenutnim okolnostima, tj. bez njegovog bližeg određivanja odgovarajućim aktom. Uslov za primenu konkurentskog dijaloga jeste da bude izričito uređen Zakonom o javnim nabavkama.

3.1.2. Konkursna dokumentacija i drugi uslovi za učešće u postupku

Priprema i sadržina konkursne dokumentacije – obaveza naručioca je da pripremi konkursnu dokumentaciju tako da ponuđači na osnovu nje mogu da pripreme ispravnu ponudu, pri čemu podaci sadržani u konkursnoj dokumentaciji moraju da budu istovetni s podacima navedenim u javnom pozivu.

Konkursna dokumentacija uobičajeno sadrži:

1. poziv za podnošenje ponude;
2. uputstvo ponuđačima kako da sačine ponudu;
3. obrazac ponude;
4. obrazac za ocenu ispunjenosti uslova za učešće i uputstvo kako se dokazuje ispunjenost tih uslova;
5. model ugovora, osim u pregovaračkom postupku i u slučaju nabavke kredita kao finansijske usluge kada konkursna dokumentacija sadrži kreditni zahtev naručioca na osnovu kojeg ponuđač dostavlja svoj model ugovora;
6. vrstu, tehničke karakteristike (specifikacije), kvalitet, količinu i opis dobara, radova ili usluga, način sprovođenja kontrole i obezbeđivanja garancije kvaliteta, rok izvršenja, mesto izvršenja ili isporuke dobara, eventualne dodatne usluge i sl. (osim u slučaju nabavke kredita kao finansijske usluge);

7. tehničku dokumentaciju i planove, odnosno dokumentaciju o kreditnoj sposobnosti naručioca u slučaju javne nabavke finansijske usluge kredita;
8. obrazac strukture cene, sa uputstvom kako da bude popunjen;
9. obrazac za priznavanje kvalifikacije i uputstvo o načinu dokazivanja kvalifikacija podnosioca prijava – u slučaju primene prve faze restriktivnog postupka, kao i kvalifikacionog postupka.

Poželjno je da javno telo u konkursnoj dokumentaciji navede vrstu sredstava finansijskog obezbeđenja kojim ponuđači obezbeđuju ispunjenje svojih obaveza u postupku javne nabavke, kao i ispunjenje svojih ugovornih obaveza, odnosno za povraćaj avansnog plaćanja (različiti oblici ručne zaloge hartija od vrednosti ili drugih pokretnih stvari, hipoteka, menica, jemstvo drugog pravnog lica sa odgovarajućim bonitetom, bankarske garancije, polise osiguranja i dr.).

Tehničke specifikacije – Tehničke specifikacije su obavezan deo konkursne dokumentacije. Javno telo je dužno da navede tehničke specifikacije:

1. sa pozivom na domaće, evropske, međunarodne ili druge standarde i srodna dokumenta, tako da svako pozivanje mora da bude praćeno rečima „ili ekvivalentno” ili
2. u vidu željenih funkcionalnih karakteristika ili zahteva za izvršenje posla, koji moraju da budu dovoljno precizni i jasni kako bi ponuđači mogli da pripreme ponude, a naručioci nabave dobra, usluge ili radove u skladu s njihovim objektivnim potrebama.

Tehničke karakteristike i tehnička dokumentacija moraju da sadrže dokaz o planovima ponuđača da poštuje tehničke standarde pristupačnosti za invalide.

Javno telo ne može da koristi niti da se poziva na tehničke specifikacije koje označavaju dobra, usluge ili radove određene proizvodnje, izvora ili gradnje, ako bi takvim označavanjem moglo dati prednost određenom ponuđaču ili neopravdano eliminisati ostale. Takođe, javno telo ne može da u konkursnu dokumentaciju uključi bilo koju odredbu čija bi posledica bilo davanje prednosti ili eliminacija pojedinih ponuđača, osim ako takva specifikacija nije opravdana sa stanovišta predmeta ugovora (na primer ne može u konkursnoj dokumentaciji da naznači bilo koji pojedinačni robni znak, patent ili tip, niti posebno poreklo ili proizvodnju).

Rokovi za prijem ponuda i prijava – Kako su javni ugovori za JPP znatno složeniji od ugovora za javne nabavke, i rokovi za prijem ponuda i prijava su usklađeni s tim. Zakon o JPP i koncesijama ističe da naručioci prilikom određivanja rokova za prijem ponuda i prijava za učešće naročito uzimaju u obzir *složenost javnog ugovora* i vreme potrebno za sastavljanje ponude kako bi predvideli primeren rok. Javno telo je dužno da u javnom pozivu i u konkursnoj dokumentaciji odredi rok u kojem bi trebalo podneti ponude. Rok za podnošenje ponuda određen u javnom pozivu mora da bude isti kao i rok za podnošenje ponuda određen u konkursnoj dokumentaciji. Rokovi za podnošenje ponuda računaju se od dana kada je javni poziv za javnu nabavku objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“, odnosno od dana kada je poziv za podnošenje ponuda poslat ponuđačima.

Sledeći rokovi po Zakonu o JPP i koncesijama smatraju se primerenim i ne mogu biti kraći od:

1. u otvorenom postupku, najkraći rok za prijem ponuda je 52 dana od datuma objavljivanja javnog poziva.
2. u slučaju postupaka koji sprovodi imalac isključivih prava, u smislu zakona kojim se uređuju javne nabavke, koji izvodi radove, kao i u slučaju restriktivnog postupka, pregovaračkog postupaka sa objavljivanjem javnog poziva i konkurentnog dijaloga koji sprovodi javno telo:
 - (1) najkraći rok za prijem ponuda ili prijave za učešće u restriktivnom postupku je 37 dana od datuma slanja javnog poziva;
 - (2) u slučaju restriktivnih postupaka, najkraći rok za prijem ponuda je 40 dana od datuma objavljivanja javnog poziva.

Po isteku roka za podnošenje ponuda ponuđač ne može da povuče niti da menja ponudu, a ukoliko to ipak učini ili ukoliko ne potpiše ugovor kada je njegova ponuda izabrana, javno telo kao naručilac je ovlašćeno da unovči garanciju datu uz ponudu.

Određivanje procenjene vrednosti javne nabavke – Procenjena vrednost javne nabavke radova određuje se tako što ukupna vrednost radova predstavlja osnovicu za izračunavanje vrednosti javne nabavke radova. Pri određivanju procenjene vrednosti javne nabavke radova naručilac u vrednost radova uključuje i vrednost svih dobara i usluga neophodnih za izvršenje ugovora o nabavci radova. U procenjenu vrednost javne nabavke radova ne može se uračunavati vrednost dobara i usluga koji nisu neophodni za izvršenje ugovora.

Naručilac ne može izabrati način određivanja vrednosti javne nabavke kojim bi se zbog niže procenjene vrednosti izbeglo javno oglašavanje. Procenjena vrednost javne nabavke iskazuje se u ukupnom iznosu bez PDV.

Pri izračunavanju procenjene vrednosti javne nabavke usluga, javno telo mora u vrednost usluge da uračuna i sve troškove usluge koje će imati ponuđač. Kod pojedinih usluga uzimaju se u obzir sledeći iznosi:

1. za usluge osiguranja – visinu premije, kao i druge vrste plaćanja koje terete uslugu;
2. za bankarske i druge finansijske usluge (osim za usluge kredita) – naknade, provizije, kao i druge vrste plaćanja koje terete uslugu;
3. za arhitektonske usluge, industrijski dizajn, prostorno planiranje i sl. – naknadu ili proviziju.

Procenjenu ugovorenu vrednost kredita javno telo određuje po metodologiji koju propisuje Narodna banka Srbije.

Sadržina tehničkih specifikacija, odnosno projektne dokumentacije – Tehničke specifikacije i projektna dokumentacija čine veoma važan segment koji je potrebno detaljno definisati kad je reč o projektima JPP. To su tehnički zahtevi koji su obavezni sastavni deo konkursne dokumentacije u kojima su predviđene karakteristike radova, materijala, proizvoda, dobara ili usluga. One moraju omogućiti da se radovi, materijali,

proizvodi, dobra ili usluge koji se nabavljaju opisu na način koji je objektivan i koji odgovara potrebama naručioca. Tehničke specifikacije mogu da sadrže zahteve u pogledu kvaliteta, performansi, sigurnosti ili dimenzija materijala, proizvoda, dobara ili usluga, radi obezbeđivanja kvaliteta, terminologije, oznaka, testiranja i metoda testiranja, pakovanja, obeležavanja i etiketiranja. U slučaju nabavke građevinskih radova, tehničke specifikacije mogu sadržati i propise o nacrtima i obračunu troškova, probi, inspekciji i uslovima preuzimanja, kao i o tehnici ili metodi gradnje.

Standardi – Standard jeste dokument utvrđen konsenzusom i donet od priznatog tela, u kojem se za opštu i višekratnu upotrebu utvrđuju pravila, smernice ili karakteristike za aktivnosti ili njihove rezultate radi postizanja optimalnog nivoa uređenosti u određenoj oblasti. Standard može da bude:

1. međunarodni standard, kao standard koji je donela međunarodna organizacija (međunarodno telo) za standardizaciju i koji je dostupan javnosti;
2. evropski standard, kao standard koji su usvojile evropske organizacije za standardizaciju i koji je dostupan javnosti;
3. srpski standard, kao standard koji je donela organizacija za standardizaciju Republike Srbije i koji je dostupan javnosti;
4. drugi standardi, kao standardi koji mogu biti prihvaćeni po različitim osnovima (na primer granski standardi, standardi preduzeća i dr.).

Obavezni uslovi za učešće – Javno telo u javnom pozivu i u konkursnoj dokumentaciji objavljuje uslove koje ponuđač mora da ispuni da bi mogao da učestvuje u postupku javne nabavke. Po Zakonu o JPP, učesnik u postupku dodele javnog ugovora može da bude svako domaće ili strano pravno odnosno fizičko lice. Grupe privrednih subjekata mogu takođe da podnose ponude ili nastupaju kao učesnici u postupku i u tom slučaju javna tela ne moraju od njih da traže određenu pravnu formu kako bi učestvovali u postupku. Od svih učesnika u postupku čija je ponuda ocenjena kao najpovoljnija, međutim, mora se zahtevati određena pravna forma po dodeli javnog ugovora. Kao učesnik u postupku dodele javnog ugovora može se pojaviti i konzorcijum formiran za tu svrhu. Učešće konzorcijuma nije dozvoljeno jedino u slučajevima kada javno telo koje sprovodi postupak iz objektivnih razloga to predvidi i navede u konkursnoj dokumentaciji.

Kada je reč o opštim obaveznim uslovima za učešće, obavezno pogledati uslove koje stipuliše zakon koji reguliše pitanja javne nabavke. Po važećem Zakonu o javnim nabavkama, pravo na učešće u postupku ima ponuđač ako:

1. je registrovan kod nadležnog organa, odnosno upisan u odgovarajući registar;
2. je osnovan i za obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke;
3. mu u roku od dve godine pre objavljivanja javnog poziva nije izrečena pravno-snažna sudska ili upravna mera zabrane obavljanja delatnosti koja je predmet javne nabavke;
4. je izmirio dospеле poreze i druge javne dažbine u skladu s propisima Republike Srbije ili strane države kada ima sedište na njenoj teritoriji;

5. ima važeću dozvolu nadležnog organa za obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke, ako je takva dozvola predviđena posebnim propisom;
6. raspolaže neophodnim finansijskim i poslovnim kapacitetom;
7. raspolaže dovoljnim tehničkim i kadrovskim kapacitetom.

Naručilac je dužan da u konkursnoj dokumentaciji odredi šta smatra neophodnim finansijskim i poslovnim, kao i dovoljnim tehničkim i kadrovskim kapacitetom.

Naručilac može da odredi i druge dodatne uslove za učešće u postupku javne nabavke, posebno ukoliko se odnose na socijalna i ekološka pitanja. Naručilac određuje uslove za učešće u postupku tako da ti uslovi ne diskriminišu ponuđače i da su u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke. Naručilac može da odredi dodatne uslove u pogledu ispunjavanja obaveza koje ponuđač ima prema svojim podizvođačima ili dobavljačima.

Ponuđač je dužan da uz ponudu dostavi i dokaze o ispunjenosti traženih uslova. Po važećim propisima, to su:

1. izvod iz registra nadležnog organa;
2. osnivački akt ponuđača;
3. potvrde nadležnog organa kojom dokazuje da mu nije izrečena mera zabrane obavljanja delatnosti;
4. potvrde nadležnog poreskog organa ili potvrde nadležnog organa da se ponuđač nalazi u postupku privatizacije;
5. važeće dozvole za obavljanje odgovarajuće delatnosti, izdate od nadležnog organa.
6. bilansa stanja s mišljenjem ovlašćenog revizora ili izvoda iz tog bilansa stanja, odnosno iskaza o ukupnim prihodima ponuđača od prodaje i prihodima od proizvodnje, radova ili usluga, na koje se ugovor o javnoj nabavci odnosi – najduže za prethodne tri obračunske godine, kao i mišljenje ili iskaze banaka ili drugih specijalizovanih institucija, odnosno dokaze navedene u javnom pozivu i u konkursnoj dokumentaciji. Pri tome, naručilac je dužan da u javnom pozivu ili u konkursnoj dokumentaciji navede koji je dokaz iz ove tačke izabrao i koje druge dokaze koji dokazuju finansijski i poslovni kapacitet ponuđača treba da priloži;
7. jedan ili više dokaza primerenih predmetu ugovora, količini i nameni, kao što je:
 - (1) lista referenci – spisak najvažnijih isporučenih dobara, izvedenih radova ili pruženih usluga za period od prethodnih pet godina za radove, odnosno tri godine za dobra i usluge, sa iznosima, datumima i listama kupaca odnosno naručilaca. Ako su kupci odnosno naručioci, subjekti koji se u smislu ovog zakona smatraju naručiocem, dokaz mora biti u obliku potvrde, koju je izdao ili potpisao nadležni organ, a ako su kupci, odnosno naručioci ostala pravna lica, odnosno preduzetnici, potvrdu izdaje ili potpisuje taj kupac, odnosno taj naručilac;
 - (2) opis ponuđačeve tehničke opremljenosti i aparature, mera za obezbeđivanje kvaliteta i kapaciteta za istraživanje i razvoj;
 - (3) izjava o ključnom tehničkom osoblju i drugim ekspertima koji rade za ponuđača, koji će biti odgovorni za izvršenje ugovora, kao i o licima odgovornim za kontrolu kvaliteta;

- (4) uzorak, opis ili fotografija proizvoda i opisa radova ili usluga koje će ponuđač izvesti odnosno pružiti. U slučaju sumnje, naručilac može da zahteva dokaz o autentičnosti uzoraka, opisa ili fotografija;
- (5) deklaracija o usaglašenosti, sertifikat, akreditacija i drugi rezultati ocenjivanja usaglašenosti prema standardima i srodnim dokumentima za ocenjivanje usaglašenosti ili bilo koje drugo odgovarajuće sredstvo kojim ponuđač dokazuje usaglašenost ponude s tehničkom specifikacijom ili standardima traženim u konkursnoj dokumentaciji.

Stručne reference kao uslov za učešće i poverljivost pribavljenih podataka – Ako javno telo kao naručilac zahteva da budu priložene stručne reference kao uslov za učešće u postupku javne nabavke, dužan je da u javnom pozivu ili pozivu za podnošenje ponude i u konkursnoj dokumentaciji navede koje stručne preporuke (reference) ponuđači moraju pribaviti. Naručilac je dužan da dosledno poštuje zakonite interese ponuđača, štiteći njihove tehničke i poslovne tajne. Naručilac može da koristi pribavljene podatke samo za potrebe konkretnog tenderskog postupka. Ponuđač je odgovoran za autentičnost stručnih referenci.

Rok za dostavljanje konkursne dokumentacije – Javno telo će od dana objavljivanja javnog poziva omogućiti zainteresovanima neposredan uvid u konkursnu dokumentaciju, preuzimanje konkursne dokumentacije ili će tu dokumentaciju, u roku od dva dana od dana prijema zahteva za dostavljanje konkursne dokumentacije, dostaviti poštom, telefaksom ili putem elektronske pošte, a može je i objaviti na Portalu javnih nabavki. U slučaju preuzimanja ili dostavljanja konkursne dokumentacije, naručilac naplaćuje samo troškove umnožavanja i dostavljanja konkursne dokumentacije.

Izmene i dopune konkursne dokumentacije – Ako javno telo u roku predviđenom za podnošenje ponuda izmeni ili dopuni konkursnu dokumentaciju, dužno je da bez odlaganja i bez naknade te izmene ili dopune dostavi zainteresovanima koja su primila konkursnu dokumentaciju.

3.1.3. Uslovi za dostavljanje i kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude

Kad je reč o kriterijumima za izbor i izračunavanje vrednosti za izbor privatnog partnera, primenjuju se kriterijumi za izbor propisani zakonom kojim se uređuju javne nabavke, osim odredaba kojima se uređuje prednost domaćih ponuđača u odnosu na strane. U primeni tih kriterijuma, pod cenom se podrazumeva **neto sadašnja vrednost** koja se odnosi na ukupne troškove u ugovorenom periodu bez PDV. Prema odredbama Zakona o JPP i koncesijama, obračun procenjene vrednosti javnog ugovora zasniva se na ukupnoj vrednosti, prema proceni javnog tela, pri čemu se uzima u obzir procenjeni ukupan iznos, uključujući eventualne opcije i eventualno obnavljanje javnog ugovora.

Ponuđač ponudu podnosi neposredno, putem pošte ili u elektronskom obliku (čl. 53, 54). Ponuđač ponudu može podneti u elektronskom obliku ukoliko se u konkursnoj

dokumentaciji odredi takva mogućnost. Takva ponuda mora da ima zaštitu elektronskog potpisa, a potpis mora biti overen kvalifikacionom potvrdom. Elektronska ponuda mora da ima vremensku oznaku.

Javno telo kao naručilac je dužno da po prijemu određene ponude naznači datum i sat njenog prijema i da ponuđaču, na njegov zahtev, izda potvrdu o prijemu. Ako je ponuda podneta po isteku roka za podnošenje ponuda, smatraće se neblagovremenom, a naručilac će je po okončanju postupka otvaranja ponuda vratiti neotvorenu ponuđaču, s naznakom da je podneta neblagovremeno.

Poverljivost i tajnost – Javno telo je obavezno da čuva poverljivost svih tehničkih, ekonomskih, finansijskih i drugih podataka iz dostavljene ponude. Ako nije drugačije predviđeno zakonom ili sudskom odlukom ili konkursnom dokumentacijom, nijedna strana u pregovorima ne može i ne sme trećem licu otkriti tehničke, cenovne ili druge elemente u vezi s razgovorima, komunikacijom ili pregovorima na osnovu navedenih odredaba bez saglasnosti druge strane. Na tajnost dokumentacije u postupcima dodele javnih ugovora primenjuju se detaljno odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke.

Kriterijumi za ocenjivanje ponude – i prema zakonima o JPP i o javnim nabavkama, kriterijumi za ocenjivanje i izbor najpovoljnije ponude su:

1. ekonomski najpovoljnija ponuda ili;
2. najniža ponuđena cena.

Kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude zasniva se na različitim elementima kriterijuma u zavisnosti od predmeta javne nabavke, kao što su:

1. ponuđena cena;
2. uslovi plaćanja;
3. rok isporuke ili izvršenja usluge ili radova;
4. tekući troškovi;
5. troškovna ekonomičnost;
6. kvalitet;
7. tehničke i tehnološke prednosti;
8. postprodajno servisiranje i tehnička pomoć;
9. garantni period i vrsta garancija;
10. obaveze u pogledu rezervnih delova;
11. postgarancijsko održavanje;
12. estetske i funkcionalne karakteristike i dr.

Svakom elementu kriterijuma naručilac u konkursnoj dokumentaciji određuje relativni značaj (ponder), tako da zbir pondera iznosi 100. Izbor između dostavljenih ponuda primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude naručilac sprovodi tako što ih rangira na osnovu pondera određenih za elemente kriterijuma.

Nije dozvoljeno davanje prioriteta ponudi domaćeg ponuđača ili ponuđača koji nudi dobra domaćeg porekla, jer Zakon o JPP i koncesijama počiva na načelu jednakog tretmana domaćih i stranih ponuđača, kao i dobra domaćeg i dobra stranog porekla.

3.1.4. Dodeljivanje javnog ugovora o JPP bez elemenata koncesije

Otvaranje ponuda i prijava je javno. Izuzetno, naručilac može iz razloga čuvanja poslovne, službene, vojne ili državne tajne odlučiti da postupak otvaranja ponuda i prijava ne bude javan.

Naručilac je dužan da o postupku otvaranja ponuda vodi zapisnik u koji se unose naročito sledeći podaci:

1. broj pod kojim je ponuda, odnosno prijava, zavedena;
2. naziv ponuđača, odnosno šifra ponuđača ako je ponuda podneta u postupku konkursa za nacрте;
3. ponuđena cena i eventualni popusti koje nudi ponuđač;
4. podaci iz ponude određeni kao elementi kriterijuma;
5. nedostaci u ponudama.

Naručilac je dužan da u toku postupka obezbedi čuvanje ponuđačeve poslovne tajne. Odredbe ovog čl. shodno se primenjuju i na otvaranje prijave.

Naručilac je dužan da u roku od tri dana od dana okončanja postupka otvaranja ponuda, odnosno prijava dostavi ponuđačima zapisnik o otvaranju ponuda, odnosno prijave.

Izbor najpovoljnije ponude – Po sprovedenom ocenjivanju primenom elemenata kriterijuma i rangiranju ponuda naručilac bira najpovoljniju ponudu.

Naručilac donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude ako je pribavio najmanje jednu ispravnu i odgovarajuću ponudu.

Odluka o obustavi postupka javne nabavke – Ukoliko nisu ispunjeni uslovi za izbor najpovoljnije ponude, ili za sastavljanje liste kandidata, naručilac je dužan da obustavi postupak javne nabavke. Naručilac može da obustavi postupak javne nabavke iz objektivnih i dokazivih razloga, koji nisu mogli da budu predviđeni u vreme pokretanja postupka i koji onemogućavaju da se započeti postupak okonča, odnosno usled kojih je prestala potreba naručioca za predmetnom nabavkom zbog čega neće biti ponavljana u toku iste budžetske godine.

Naručilac je dužan da odluku o obustavi postupka javne nabavke pisano obrazloži, posebno navodeći razloge obustave postupka i da je dostavi ponuđačima u roku od tri dana od dana donošenja odluke.

Naručilac je dužan da obaveštenje o obustavi postupka javne nabavke dostavi radi objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki, u roku od tri dana od dana donošenja odluke o obustavi postupka javne nabavke.

Neuobičajeno niska cena – Ako ponuda sadrži neuobičajeno nisku cenu, naručilac je dužan da u pisanom obliku zahteva detaljno obrazloženje svih njenih sastavnih delova koje smatra merodavnim, naročito navode u pogledu ekonomike načina gradnje, proizvodnje ili izabranih tehničkih rešenja, u pogledu izuzetno povoljnih uslova koji ponuđaču stoje na raspolaganju za izvršenje ugovora ili u pogledu originalnosti proizvoda, usluga ili radova koje ponuđač predlaže. Naručilac je dužan da ponuđaču u tom slučaju odredi primeren rok za odgovor koji ne može biti duži od 20 dana od dana

prijema zahteva. Naručilac je dužan da po dobijanju obrazloženja proveri merodavne sastavne elemente ponude iz stava 2. ovog čl. Naručilac naročito proverava ispunjenje obaveza koje proizlaze iz važećih propisa o zaštiti na radu, zapošljavanju i uslovima rada ponuđača ili kandidata ako neuobičajeno niska cena proizlazi iz nepridržavanja ovih propisa. Naručilac može da odbije ponudu zbog neuobičajeno niske cene.

Izveštaj o stručnoj oceni ponuda – Komisija za javnu nabavku dužna je da sastavi pisani izveštaj o stručnoj oceni ponuda koji mora da sadrži naročito sledeće podatke:

1. naziv i adresu naručioca;
2. predmet i vrednost ugovora o javnoj nabavci;
3. nazive ponuđača čije su ponude odbijene i razloge za njihovo odbijanje;
4. način primene metodologije dodele pondera;
5. naziv ponuđača čija je ponuda najpovoljnija, a ako je ponuđač naveo da će nabavku izvršiti uz pomoć podizvođača i svaki deo ugovora koji će izvršiti podizvođač;
6. ako je sproveden pregovarački postupak – okolnosti koje opravdavaju primenu tog postupka.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude – Na osnovu izveštaja o stručnoj oceni ponuda, naručilac donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude u roku određenom u pozivu za podnošenje ponuda. Naručilac je dužan da odluku o izboru najpovoljnije ponude dostavi svim ponuđačima u roku od tri dana od dana donošenja odluke.

Obaveštenje o zaključenom ugovoru o javnoj nabavci – Naručilac je dužan da obaveštenje o zaključenom ugovoru o javnoj nabavci dostavi radi objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“ u roku od tri dana od dana zaključenja ugovora, kao i da u istom roku to obaveštenje objavi na Portalu javnih nabavki.

PROVERA ispunjenosti prethodnih koraka – u toku tenderskog procesa

3.2. Korak - Izbor privatnog partnera u postupku dodele javnog ugovora o JPP sa elementima koncesije

3.2.1. Objavljivanje javnog poziva

Pošto nadležni organ usvoji koncesioni akt, postupak davanja koncesije počinje danom objavljivanja javnog poziva u „Službenom glasniku Republike Srbije“ a okončava se donošenjem konačne odluke o izboru najpovoljnije ponude ili donošenjem konačne odluke o poništaju postupka davanja koncesije.

Davalac koncesije pokreće postupak dodele javnog ugovora o JPP sa elementima koncesije objavljivanjem javnog poziva koji mora da sadrži sledeće podatke:

1. kontakt podatke davaoca koncesije;
2. predmet koncesije, uključujući prirodu i obim koncesione delatnosti, mesto obavljanja koncesione delatnosti i rok trajanja koncesije;
3. rok za predaju ponuda, adresu na koju se dostavljaju ponude, jezik i pismo na kojem ponude moraju biti sačinjene;
4. lične, stručne, tehničke i finansijske uslove koje moraju da zadovolje ponuđači, kao i isprave kojima se dokazuje njihovo ispunjenje;
5. kriterijume za izbor najpovoljnije ponude;
6. datum dostavljanja obaveštenja o ishodu postupka;
7. naziv i adresu tela nadležnog za rešavanje po zahtevima za zaštitu prava, kao i podatke o rokovima za njihovo podnošenje.

Javni poziv sadrži podatak o vrsti postupka na osnovu koga se sprovodi davanje koncesije (sa ili bez predkvalifikacije). Javni poziv može da sadrži i druge podatke u skladu s posebnim zakonom.

3.2.2. *Konkursna dokumentacija*

Konkursna dokumentacija sadrži oblik ponude, sadržaj ponude, rok važnosti ponude, opis predmeta koncesije (tehničke specifikacije), nacrt javnog ugovora o koncesiji, uslove i dokaze koje su ponuđači obavezni da dostave uz ponudu u svrhu dokazivanja njihove sposobnosti, zahtev za dostavu pune liste povezanih društava, rok za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude, kao i sve ostale zahteve koje ponuđač mora da ispuni.

Ako davalac koncesije ili drugo javno telo na osnovu posebnog propisa ima pravo da odredi cenu koju koncesionaru za njegove usluge plaćaju krajnji korisnici ili pravo davanja saglasnosti koncesionaru na tarifu njegovih javnih usluga, takvo pravo, kao sastavni deo odredaba javnog ugovora o koncesiji koja je predmet postupka dodele, treba da bude sastavni deo konkursne dokumentacije.

Opis predmeta koncesije (tehničke specifikacije) ne može da bude definisan na način kojim se ograničava tržišna utakmica prilikom sprovođenja postupka za davanje koncesije.

Konkursna dokumentacija mora biti izrađena na način koji omogućava uporedivost ponuda za dobijanje predmetne koncesije.

Davalac koncesije može u konkursnoj dokumentaciji navesti tela od kojih pravno, odnosno fizičko lice, koje ima interes za učestvovanje u postupku davanja koncesije, može dobiti informacije o obavezama vezanima za poreze, doprinose i ostale javne prihode, za zaštitu životne sredine, prirodnih i kulturnih dobara, energetske efikasnost, odredbe o zaštiti na radu i o uslovima na radu koji su na snazi na području na kojem će birti obavljana delatnost navedena u javnom ugovoru o koncesiji.

U postupku davanja koncesije svakom pravnom, odnosno fizičkom licu koje ima interes da učestvuje u postupku davanja koncesije, daje se mogućnost da pod jednakim uslovima dobije na uvid konkursnu dokumentaciju potrebnu za izradu ponude ili da je otkupi.

Davalac koncesije dužan je da unapred definiše novčanu naknadu za uvid ili otkup konkursne dokumentacije potrebne za izradu ponude. Ta naknada prihod je budžeta Republike Srbije, odnosno budžeta autonomne pokrajine ili budžeta jedinice lokalne samouprave, ako su isti davaoci koncesije.

Podaci o pravnim i/ili fizičkim licima koja zatraže uvid u dokumentaciju ili otkupe dokumentaciju čuvaju se kao tajna.

Na sva ostala pitanja sadržine konkursne dokumentacije u slučaju davanja koncesije za javne radove primenjuju se odgovarajuće odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke.

3.2.3. *Uslovi za dostavljanje i kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude*

Dostavljanje ponuda – Ponude se dostavljaju u pisanom obliku u zatvorenoj koverti sa adresom davaoca koncesije, naznakom postupka za davanje koncesije na koji se odnosi, naznakom „ne otvarati“ i adresom ponuđača. Ponuda je obavezujuća za ponuđača koji je ponudu dostavio do isteka roka za dostavljanje ponuda. U toku roka za dostavljanje ponuda ponuđač može menjati i dopunjavati ponudu, na način koji je određen za podnošenje ponude.

Rok za dostavljanje ponude – Rok za dostavljanje ponuda iznosi najmanje 60 dana od dana objavljivanja javnog poziva u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

Garancija za ozbiljnost ponude – Pre početka postupka davanja koncesije, davalac koncesije dužan je da u konkursnoj dokumentaciji i javnom pozivu navede obavezno ponuđača da dostavi bankarsku garanciju (garancija) za ozbiljnost ponude. Vrsta i vrednost garancija određuju se u zavisnosti od specifičnosti pojedine vrste koncesije, u skladu s procenom davaoca koncesije i u skladu s posebnim propisima kojima se ta pitanja uređuju. Stručni tim predlaže vrstu i visinu konkretnih garancija.

Davalac koncesije dužan je da utvrdi visinu garancije za ozbiljnost ponude u apsolutnom iznosu. Garancija za ozbiljnost ponude ne može biti viša od pet odsto procenjene vrednosti koncesije. Garancija za ozbiljnost ponude, ako je neiskorišćena, mora da bude vraćena najkasnije u roku od 10 dana od dana donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude, odnosno odluke o poništaju postupka davanja koncesije. Ukoliko se ponuda ne razmatra pri izboru, garancija za ozbiljnost ponude mora se bez odlaganja vratiti.

Na sva pitanja vezana za garanciju za ozbiljnost ponude kod davanja koncesija za radove i koncesija za usluge bez prava na iskorišćavanje usluge, primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke.

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude – Kriterijumi na kojima davalac koncesije zasniva izbor najpovoljnije ponude su:

1. ekonomski najpovoljnija ponuda
2. najviša ponuđena koncesiona naknada.

U slučaju ekonomski najpovoljnije ponude sa stanovišta davaoca koncesije, kriterijumi koji se posmatraju vezani su za predmet koncesije, kao što su: kvalitet, visina naknade, cena, tehničko rešenje, estetske, funkcionalne i ekološke osobine, cena pružene usluge prema krajnjim korisnicima, operativni troškovi, ekonomičnost, servisiranje nakon pre-daje i tehnička pomoć, datum isporuke i rokovi isporuke ili rokovi završetka radova.

Kada se najpovoljnija ponuda bira na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponu-de, davalac koncesije u konkursnoj dokumentaciji i u javnom pozivu navodi sve kriterijume za izbor ponude čiju primenu predviđa u odnosu na relativno značenje koje im daje.

Značenje kriterijuma može se izraziti određivanjem niza maksimalnih vrednosti u odgovarajućem rasponu. Ako to iz opravdanih razloga nije moguće, davalac koncesije navodi u javnom pozivu kriterijume po značaju od najvažnijeg prema najmanje važnom.

Davalac koncesije ima obavezu da odredi, definiše i, prilikom procene opravdanosti davanja koncesije, primeni i kriterijume određene posebnim propisima koji ukazuju na dugoročnu održivost ponuđača tokom realizacije koncesije u predviđenom roku na koji se koncesija daje.

3.2.4. Dodeljivanje javnog ugovora o JPP sa elementima koncesije

Odluka o izboru najpovoljnije ponude – Davalac koncesije donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude za koju će ponuditi potpisivanje javnog ugovora o koncesiji. Odluku o izboru najpovoljnije ponude, s kopijom zapisnika o otvaranju i oceni ponuda, davalac koncesije dužan je da, bez odlaganja, dostavi svakom ponuđaču preporučenom poštom s povratnicom ili na drugi način kojim dostavljanje može biti dokazano. Kopijom zapisnika o otvaranju i oceni ponuda ne mogu biti povređene odredbe zakona kojim se uređuje zaštita tajnosti podataka i dokumentacije.

Davalac koncesije ne može potpisati javni ugovor o koncesiji pre isteka perioda mirovanja, koji iznosi 15 dana od dana dostavljanja odluke o izboru najpovoljnije ponude svakom ponuđaču. Po isteku perioda mirovanja dozvoljeno je potpisivanje javnog ugovora o koncesiji između davaoca koncesije i odabranog ponuđača, ako zahtev za zaštitu prava nije podnet.

Ako je zahtevom za zaštitu prava pokrenut postupak pravne zaštite, javni ugovor o koncesiji može se zaključiti po donošenju odluke o odbijanju, odnosno odbacivanju zahteva za zaštitu prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.

Rok za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude – Rok za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude mora biti primeren, a počinje da teče danom isteka roka za dostavljanje ponuda. Ako u konkursnoj dokumentaciji nije navedeno drugačije, rok za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude iznosi 60 dana. Ponuđač može produžiti rok važenja svoje ponude na zahtev davaoca koncesije.

Ako davalac koncesije ne donese odluku o izboru najpovoljnije ponude i ne dostavi je ponuđačima u propisanom roku, ponuđači mogu podneti zahtev za zaštitu prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.

Sadržina odluke o izboru najpovoljnije ponude – Odluka o izboru najpovoljnije ponude sadrži:

1. naziv davaoca koncesije s brojem i datumom donošenja odluke;
2. naziv ponuđača;
3. predmet koncesije;
4. prirodu, obim i mesto obavljanja koncesione delatnosti;
5. rok trajanja koncesije;
6. posebne uslove koje treba da ispunjava koncesionar tokom trajanja koncesije;
7. iznos koncesione naknade ili osnov za utvrđivanje iznosa koncesione naknade koju će plaćati koncesionar ili koncedent;
8. rok u kojem je najpovoljniji ponuđač obavezan da potpiše javni ugovor o koncesiji s davaocem koncesije;
9. rok u kome davalac koncesije može pozvati druge ponuđače da potpišu ugovor o koncesiji u slučaju da ugovor ne potpiše najpovoljniji ponuđač, kao i obavezu produženja roka obaveznosti ponude i roka bankarske garancije za ozbiljnost ponude;
10. obrazloženje razloga za izbor ponuđača;
11. pouku o pravnom leku;
12. potpis odgovornog lica i pečat davaoca koncesije.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude može da sadrži i druge odgovarajuće podatke u skladu s konkursnom dokumentacijom, podnetom ponudom, kao i odredbama posebnih propisa kojima se uređuje oblast iz koje je predmet koncesije.

Odluka o poništaju postupka davanja koncesije – Davalac koncesije poništava postupak davanja koncesije po isteku roka za dostavljanje ponuda u sledećim slučajevima:

1. ako postanu poznate okolnosti koje bi, da su bile poznate pre pokretanja postupka davanja koncesije, onemogućile objavljivanje javnog poziva ili uslovile sadržinski bitno drugačiji javni poziv;
2. ako do isteka roka za dostavljanje ponuda nije dostavljena nijedna ponuda;
3. ako posle isključenja ponuda u postupku davanja koncesije ne preostane nijedna prihvatljiva ponuda;
4. ako na osnovu kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude nije moguće izvršiti izbor.

Davalac koncesije može da poništi postupak davanja koncesije ako je do isteka roka za dostavljanje ponuda pristigla samo jedna ponuda, odnosno ako po isključenju ponuda u postupku davanja koncesije preostane samo jedna prihvatljiva ponuda. U tom slučaju, odluku o poništaju postupka davanja koncesije donosi davalac koncesije.

Odluku o poništaju postupka davanja koncesije, s kopijom zapisnika o otvaranju i oceni ponuda, davalac koncesije dužan je da dostavi svakom ponuđaču bez odlaganja, preporučenom poštom s povratnicom ili na drugi način za koji je moguće dokazati prijem.

Novi postupak davanja koncesije može se pokrenuti po isteku roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava, odnosno po donošenju odluke o odbijanju, odnosno odbacivanju zahteva za zaštitu prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.

Dodeljivanje dodatnih radova koncesionaru – U slučaju koncesije za radove, davalac koncesije može, bez sprovođenja novog postupka davanja koncesije, koncesionaru koji obavlja te radove da dodeli dodatne radove koji nisu bili uključeni u početno razmatrani projekat koncesije ili u osnovni javni ugovor o koncesiji, koji su zbog nepredviđenih okolnosti postali neophodni za izvođenje radova, u skladu sa odgovarajućim odredbama zakona kojim se uređuju javne nabavke.

Provera ispunjenosti prethodnih koraka – u toku tenderskog postupka

3.3. Korak - Zaključivanje javnog ugovora o JPP

3.3.1. Zaključivanje javnog ugovora o JPP

Saglasnost na nacrt javnog ugovora – Pre donošenja odluke o izboru privatnog partnera i zaključenja javnog ugovora, javno telo ima obavezu da nadležnom organu (iz čl. 26. i 29. Zakona o JPP) radi davanja saglasnosti dostavi konačni nacrt javnog ugovora, uključujući priloge koji čine njegov sastavni deo. Nadležni organ je dužan da na osnovu ocene o usaglašenosti nacrtu ugovora sa zakonom i s konkursnom dokumentacijom, da saglasnost na konačni nacrt ugovora u roku od 30 dana od dana njegovog dostavljanja.

Javni ugovor može biti zaključen tek po dobijanju saglasnosti nadležnog organa.

Davanje saglasnosti Vlade na konačni nacrt javnog ugovora u kome Republika Srbija nije ugovorna strana, ne podrazumeva odgovornost Republike Srbije za sporove koji nastanu iz tog ugovora između javnog i privatnog partnera. Ako nije drugačije ugovoreno u pisanom obliku, javno telo koje je javni partner u javnom ugovoru uvek je odgovorno za realizaciju projekta JPP i za njegove eventualne posledice.

Sadržina javnog ugovora (čl. 46) – Javni ugovor sadrži sve odredbe, uslove i druge klauzule koje javni partner smatra korisnim za ispunjavanje zadatka privatnog partnera i za odnos privatnog partnera s drugim učesnicima koji imaju značajnu ulogu u realizaciji JPP sa ili bez elemenata koncesije.

Prilikom određivanja odredaba i uslova javnog ugovora, javni i partner uređuju sledeća pitanja:

1. karakter i obim radova koje treba da izvrši i/ili usluga koje treba da obezbedi privatni partner i uslove za njihovo obezbeđenje, pod uslovom da su navedeni u javnom pozivu;
2. raspodela rizika između javnog i privatnog partnera;
3. odredbe o minimalnom zahtevanom kvalitetu i standardu usluga i radova u interesu javnosti ili korisnika usluga ili javnih objekata, kao i posledice neispunjenja ovih zahteva u pogledu kvaliteta, pod uslovom da ne predstavljaju povećanje ili smanjenje naknade privatnom partneru iz tač. 9. ovog stava;

4. obim isključivih prava privatnog partnera, ako postoje;
5. eventualnu pomoć koju javni partner može da pruži privatnom partneru za dobijanje dozvola i odobrenja potrebnih za realizaciju JPP ili koncesije;
6. zahteve u vezi sa društvom posebne namene (DPN) u pogledu: pravne forme, osnivanja, minimalnog kapitala i minimalnih drugih sredstava ili ljudskih resursa, strukture akcionara, organizacione strukture i poslovnih prostorija, kao i poslovnih aktivnosti DPN;
7. vlasništvo nad sredstvima koja se odnose na projekat i po potrebi obaveze ugovornih strana u pogledu sticanja projektnih sredstava i eventualno potrebnih službenosti;
8. visina i način izračunavanja koncesione naknade, ako je ima;
9. naknada privatnom partneru, bez obzira da li se sastoji od tarifa ili naknada za obezbeđene objekte ili usluge, način i formula za utvrđivanje, periodično usklađivanje i prilagođavanje tih tarifa ili naknada, eventualne isplate koje javni partner treba da izvrši privatnom partneru;
10. mehanizmi za povećanje ili smanjenje naknade (bez obzira na pravni oblik) privatnom partneru u zavisnosti od dobrog ili rđavog kvaliteta njegovih usluga/objekata;
11. postupak koji javni partner koristi za razmatranje i odobravanje projekata, planova izgradnje i specifikacija, kao i postupci za testiranje i konačnu inspekciju, odobrenje i prijem infrastrukturnog objekta kao i izvršenih usluga, ako je potrebno;
12. postupci za izmene projekata, planova izgradnje i specifikacija ako ih jednostrano utvrđuje javni partner i postupci za saglasnost o eventualnom produženju rokova i/ili povećanju naknade (uključujući troškove finansiranja);
13. obim obaveze privatnog partnera da zavisno od slučaja obezbedi izmenu objekta ili usluga u toku trajanja ugovora da bi se udovoljilo izmenjenoj stvarnoj tražnji za uslugom, njenom kontinuitetu i njenom pružanju pod suštinski istim uslovima svim korisnicima, kao i posledice toga na naknadu (i troškove finansiranja) za privatnog partnera;
14. mogući obim izmena javnog ugovora posle njegovog zaključenja, lica koja imaju pravo da to zahtevaju i mehanizam za usaglašavanje tih izmena;
15. eventualna prava javnog partnera da privatnom partneru odobri zaključenje najvažnijih podizvođačkih ugovora ili ugovora sa zavisnim društvima privatnog partnera ili s drugim povezanim licima;
16. jemstva koja treba da obezbedi privatni partner ili javni partner (uključujući jemstva javnog partnera finansijerima);
17. pokriće osiguranjem koje treba da obezbeđuje privatni partner;
18. raspoloživi pravni lekovi u slučaju da bilo koja ugovorna strana ne izvrši ugovorne obaveze;
19. mera u kojoj bilo koja ugovorna strana može biti izuzeta od odgovornosti za neizvršenje ili kašnjenje u ispunjenju ugovornih obaveza usled okolnosti realno van njene kontrole (viša sila, promena zakona i sl.);

20. rok trajanja javnog ugovora i prava i obaveze ugovornih strana posle njegovog isteka (uključujući stanje u kojem se imovina mora predati javnom partneru), postupak produženja ugovorenog roka, uključujući njegove posledice na finansiranje projekta;
21. naknada i prebijanje potraživanja;
22. posledice štetne promene propisa;
23. razlozi i posledice prevremenog raskida (uključujući minimalan iznos koji se mora isplatiti javnom ili privatnom partneru), ugovorne kazne i odgovarajuće odredbe predviđene u tački 19. ovog stava;
24. eventualna ograničenja odgovornosti ugovornih strana;
25. svi sporedni ili povezani ugovori koje treba zaključiti, uključujući one namenjene lakšem finansiranju troškova vezanih za projekat, kao i efekte tih ugovora na javni ugovor. To naročito obuhvata posebne odredbe kojima se javnom partneru dozvoljava da zaključi ugovor s finansijerima privatnog partnera i da obezbedi prava na prenos javnog ugovora na lice koje navedu finansijeri u određenim okolnostima;
26. merodavno pravo i mehanizam za rešavanje sporova;
27. okolnosti pod kojima javni partner ili određeno treće lice može (privremeno ili na drugi način) da preuzme vođenje objekta ili drugu funkciju privatnog partnera kako bi bilo obezbeđeno delotvorno i neprekidno obavljanje usluge i/ili objekata koji su predmet ugovora u slučaju ozbiljnih propusta privatnog partnera u izvršavanju njegovih obaveza;
28. oporezivanje i fiskalna pitanja – ako postoje.

Ako javni ugovor, nezavisno koje javno telo ga zaključuje, sadrži odredbe koje na bilo koji način stvaraju odgovornost Republike Srbije ili imaju direktan uticaj na budžet Republike Srbije, neophodno je pribaviti saglasnost Vlade. U slučaju nepribavljanja te saglasnosti, takve odredbe su ništave po sili zakona.

Na pitanja koja se odnose na javni ugovor, a nisu posebno uređena Zakonom o JPP i koncesijama, primenjuju se propisi Republike Srbije.

Potpisivanje javnog ugovora – Javni ugovor u pisanom obliku potpisuju ovlašćena lica javnog partnera i odabranog najpovoljnijeg ponuđača, a ako se ugovorom predviđa raspolaganje nepokretnostima, odnosno raspolaganje udelima u zajedničkom privrednom društvu, ugovor se obavezno overava.

Potpisivanjem javnog ugovora privatni partner stiče pravo i preuzima obavezu obavljanja delatnosti za koju je javni ugovor dodeljen. Javni ugovor mora biti sačinjen u skladu s konkursnom dokumentacijom, svim podacima iz javnog poziva, izabranom ponudom i odlukom o izboru najpovoljnije ponude.

Javni partner dužan je, pre potpisivanja javnog ugovora, da preuzme od odabranog najpovoljnijeg ponuđača potrebna jemstva, odnosno sredstva obezbeđenja naplate koncesione ili druge naknade, kao i naknade moguće štete nastale zbog neispunjenja obaveza iz javnog ugovora (založne izjave, bankarske garancije, lična jemstva, menice

i dr.), u skladu s procenom očekivane vrednosti koja proizilazi iz prava datog javnim ugovorom. Jemstva i sredstva obezbeđenja deponuju se na za to prikladnom mestu kod javnog partnera koji je dužan da ih čuva tokom vremena na koje je zaključen javni ugovor u skladu sa ovim zakonom.

Kada je reč o koncesijama, javni partner mora odabranom najpovoljnijem ponuđaču da ponudi potpisivanje javnog ugovora o koncesiji u roku koji je odredio odlukom o izboru najpovoljnije ponude, po dobijenoj saglasnosti nadležnog organa.

3.3.2. *Zaključivanje finansijskih ugovora*

Prema Zakonu o JPP i koncesijama, javni ugovor može da finansira privatni partner kombinacijom direktnih ulaganja u kapital ili putem zaduženja, uključujući bez ograničenja strukturirano ili projektno finansiranje i sl. obezbeđeno od međunarodnih finansijskih institucija, banaka, odnosno trećih lica (finansijeri). Uz prethodnu saglasnost javnog partnera, privatni partner može da bude ovlašćen da dodeli, optereti hipotekom, založi, u periodu i obimu koji je u skladu sa ovim zakonom, odnosno zakonom kojim se uređuje javna svojina, bilo koje svoje pravo, odnosno obavezu iz javnog ugovora ili drugu imovinu vezanu za projekat, u korist finansijera, u cilju obezbeđivanja plaćanja bilo kog nastalog ili budućeg potraživanja u vezi sa izgradnjom i finansiranjem, odnosno refinansiranjem JPP.

Na zahtev finansijera i privatnog partnera, javni partner može prihvatiti da dà određena razumno zahtevana obezbeđenja i prihvati preuzimanje određenih odgovornosti koje su neophodne privatnom partneru u vezi s bilo kojom obavezom iz javnog ugovora. Obezbeđenje može da podrazumeva i zaključenje posebnog direktnog ugovora između javnog partnera, privatnog partnera i finansijera, u skladu s kojim, pored ostalog, javni partner može da se saglasi sa sledećim:

1. da će finansijeri biti ovlašćeni da umesto privatnog partnera privremeno koriste sva prava iz javnog ugovora i da isprave bilo koji propust privatnog partnera, a da javni partner prihvati navedene radnje kao da ih je izvršio privatni partner;
2. da privatni partner, bez prethodne saglasnosti finansijera, neće prihvatiti otkaz, odnosno prestanak javnog ugovora na zahtev javnog partnera;
3. da javni partner neće na osnovu javnog ugovora podneti zahtev u vezi s propustima privatnog partnera, pre prethodnog pisanog obaveštenja finansijerima o tome, dajući finansijerima, kao i privatnom partneru, mogućnost da isprave navedene propuste;
4. da će javni partner unapred dati saglasnost na privremeno ili konačno ustupanje ugovorne pozicije ili bilo kog prava privatnog partnera iz javnog ugovora, i da će dati tražena odobrenja za osnaženje obezbeđenja koje je finansijerima dao privatni partner;
5. sve druge uobičajene odredbe koje su opravdane radi prikladnog obezbeđenja interesa javnog partnera i finansijera.

Javno telo, pre zaključenja direktnog ugovora ima obavezu da pribavi saglasnost nadležnog organa (čl. 47. Zakona o JPP). Pribavljena saglasnost će podrazumevati pravo finansijera da bez posebnog naknadnog odobrenja sprovodi radnje i štiti svoja prava na način predviđen direktnim ugovorom.

Kod projekata JPP sa elementima koncesije postoje odrednice koje bliže definišu koncesionu naknadu. Koncesionar, odnosno koncedent dužan je da plaća novčanu naknadu za koncesiju u iznosu i na način uređen javnim ugovorom o koncesiji, osim ako plaćanje naknade za koncesiju nije ekonomski opravdano.

Koncesionom naknadom biće obuhvaćena i naknada za korišćenje određenog dobra u opštoj upotrebi propisana zakonom kojim se uređuje korišćenje predmetnog dobra. Ta naknada ne može biti niža od iznosa utvrđenog u skladu sa zakonom kojim se uređuje korišćenje predmetnog dobra.

Novčana naknada za koncesiju može biti ugovorena kao stalan jednak iznos, odnosno kao varijabilni iznos, u zavisnosti od specifičnosti pojedine vrste koncesije. Visina koncesione naknade određuje se zavisno od vrste prirodnog bogatstva, vrste delatnosti, roka trajanja koncesije, poslovnog rizika i očekivane dobiti, opremljenosti i površini dobra u opštoj upotrebi, odnosno javnog dobra. Javnim ugovorom o koncesiji može se odrediti promena visine koncesione naknade u određenom vremenskom periodu, za vreme trajanja javnog ugovora o koncesiji, što je neophodno naznačiti u konkursnoj dokumentaciji.

Koncesiona naknada kada je plaća koncesionar je prihod budžeta Republike Srbije, odnosno budžeta autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, a u slučaju da je koncesionom naknadom obuhvaćena i naknada, ta sredstva se usmeravaju i koriste za namene definisane u skladu sa zakonom kojim se uređuje korišćenje predmetnog dobra. Posle potpisivanja svih osnovnih i pomoćnih projektnih ugovora i ugovora o finansiranju JPP, i po ispunjenju svih eventualnih uslova koje su ovi ugovori navodili kao pretpostavke stupanja na snagu ugovora, finansijska konstrukcija se zatvara. Od tog momenta, svi finansijski izvori (krediti, kapital, grantovi) postaju raspoloživi i sprovođenje projekta JPP može da počne.

Evidentiranje javnih ugovora – Javno telo je dužno da po potpisivanju javnog ugovora dostavi ministarstvu nadležnom za poslove finansija zaključen javni ugovor sa svim priložima, kao i izmene ugovora i svih priloga radi upisa u Registar. Registar javnih ugovora formira se radi evidentiranja javnih ugovora, u formi jedinstvene javne elektronske baze podataka na portalu javnih nabavki – podportal.

PROVERA ispunjenosti prethodnih koraka – po okončanju tenderskog postupka

4. SPROVOĐENJE PROJEKTA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Ova faza se sastoji iz dva koraka: Korak 4.1. Upravljanje ugovorom i Korak 4.2. Naknadna procena.

4.1. Korak - Upravljanje ugovorom

4.1.1. *Podeliti odgovornosti za praćenje ugovora*

Pošto je javni ugovor o JPP sa ili bez elemenata koncesije potpisan, odgovornost za praćenje ugovora prenosi se na **tim za upravljanje ugovorom** koji formira javni partner. Poželjno je da se direktor tima za upravljanje (praćenje) ugovorom uključi u rad projektnog tima (tima za upravljanje projektom) još u fazi tenderskog postupka, što bi mu/joj omogućilo dobro razumevanje samog projekta i njegovih rizika, time i sačinjavanje odgovarajuće strategije za upravljanje ugovorom. Dakle, na samom početku sprovođenja ugovora o JPP, tim za upravljanje ugovorom trebalo bi da razvije svoj metod i plan rada i ozvaniči ga u formi pravilnika ili drugog akta.

4.1.2. *Nadgledati ugovor i upravljati promenama u ugovoru i projektu*

Efektivno praćenje javnog ugovora o JPP odnosi se prvenstveno na praćenje rada DPN radi obezbeđenja pozitivnog tj. dogovorenog krajnjeg ishoda. Ono što je za tim za upravljanje ugovorom o JPP najvažnije jeste da poseduje potpuno razumevanje suštine i obaveza koje proističu iz ugovora o JPP.

U vezi sa samim procesom nadgledanja, Zakon o JPP i koncesijama propisuje da Vlada posebnim aktom uređuje nadzor nad realizacijom javnih ugovora, kojim se propisuju prava i obaveze javnog i privatnog sektora u postupku nadzora. Kad je reč o koncesijama, nadzor u postupku davanja koncesije za javne radove sprovodi se uz odgovarajuću primenu zakona kojim se uređuju javne nabavke.

Kad je reč o stranama učesnicima, javni partner dužan je da stalno prati rad privatnog partnera i izvršavanje njegovih obaveza iz javnog ugovora, kao i svih plaćanja

u skladu s javnim ugovorom. Javni partner je dužan da najmanje jedanput godišnje od privatnog partnera zatraži posebne periodične izveštaje o njegovom radu, aktivnostima i ispunjenju obaveza, u skladu s javnim ugovorom i da o tome obavesti organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija.

Javni partner mora tokom trajanja javnog ugovora da vodi posebnu dokumentaciju koja se odnosi na poslovanje privatnog partnera i da čuva dokumentaciju koja se odnosi na određeni projekat JPP, sa ili bez elemenata koncesije, do isteka trajanja roka na koji je zaključen ugovor. Javni partner je dužan da u roku od najviše 30 dana od dana prijema zahteva ministarstva nadležnog za poslove finansija, odnosno organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove finansija, dostavi sve potrebne podatke o postojećem JPP, sa ili bez elemenata koncesije.

Konačno, postoji i obaveza obaveštavanja nadležnog javnog pravobranilaštva o postupcima nepoštovanja ugovora, kada postoje razlozi za pokretanje određenih postupaka od strane nadležnog javnog pravobranilaštva.

Javni partner dužan je da u slučaju neizmirenih dugovanja koja proizilaze iz ugovora preduzme sve mere nadzora i prinudne naplate i svih pravnih radnji u skladu sa odredbama javnog ugovora, ostalim ovlašćenjima, kao i odredbama ovog zakona.

Upravljanje promenama koje su dozvoljene/predviđene u ugovoru o JPP – Zakon o JPP i koncesijama dozvoljava izmenu javnog ugovora na zahtev javnog, odnosno privatnog partnera ili banke, odnosno druge finansijske institucije. Pri tome, izmene ne mogu da obuhvate sledeće odredbe:

1. predmet ugovora;
2. rok na koji je ugovor zaključen;
3. kod javnih ugovora o koncesiji, ponuđena koncesiona naknada.

Upravljanje promenama koje nisu predviđene u ugovoru o JPP – Javni partner, blagovremeno i u pisanom obliku, obaveštava ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija, o svim uočenim nepravilnostima i preduzetim merama, najkasnije u roku od 30 dana od dana uočene nepravilnosti, odnosno preduzete mere.

Privatni partner dužan je da postupi po zahtevu javnog partnera ili ministarstva nadležnog za poslove finansija, odnosno organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove finansija, ako se od njega traži potvrda o izvršavanju preuzetih ugovornih obaveza ili drugi bitni podaci o poštovanju ugovora, u roku od 30 dana od dana prijema zahteva. U slučaju nepostupanja po ovom zahtevu, javni partner je u obavezi da preduzme sve pravne radnje u skladu sa svojim ovlašćenjima i odredbama javnog ugovora.

U postupcima kada nije moguće ispunjenje obaveza iz javnog ugovora, javni partner je dužan da o tome obavesti nadležno javno pravobranilaštvo i nadzorne i inspeksijske službe, kao i da pokrene sve neophodne radnje i mere radi ispravljanja uočenih nepravilnosti. U vezi s tim, javni partner je dužan da obavesti ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave

nadležan za poslove finansija o preduzetim merama u roku od 15 dana od dana preduzimanja tih mera i da redovno izveštava o svim postupcima pokrenutim za vreme realizacije navedenih mera.

Takođe, ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija, može samostalno, bez zahteva javnog partnera, da pokrene postupak nadzora putem inspekcijskih, odnosno nadležnih poreskih službi i organa nad privatnim partnerom koji ne izvršava obaveze u skladu s javnim ugovorom, u okviru delokruga nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove finansija, odnosno organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove finansija.

Javni partner, odnosno nadležno telo za sprovođenje ili nadzor nad primenom zakona kojim se uređuje pojedina vrsta JPP sa ili bez elemenata koncesije, dužan je da poštuje i izvršava zahteve ministarstva nadležnog za poslove finansija, odnosno organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove finansija, i da učestvuje u vršenju svih vrsta nadzora.

U slučaju neizvršavanja mera i preporuka ministarstva nadležnog za poslove finansija, odnosno organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove finansija, kao i u slučaju neostvarivanja saradnje, ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija, može zatražiti pokretanje upravnog i inspekcijskog nadzora u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje rad organa državne uprave.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija, sprovodi i sve ostale aktivnosti saradnje s javnim partnerima koji sprovode javne ugovore u cilju preventivnog delovanja i usklađivanja svih aktivnosti u oblasti JPP sa ili bez elemenata koncesije, tokom trajanja javnog ugovora.

4.1.3. Rešavanje sporova

U toku sprovođenja projekata JPP sa ili bez elemenata koncesije, veoma često nastaju sporovi, uglavnom iz dva razloga:

1. ugovori o JPP su veoma složeni i
2. odnose se na veoma dugi vremenski period u okviru kojeg se događaju neplanirane okolnosti.

Zato je potrebno razviti čitav spektar mehanizama za rešavanje sporova, kao što su nacionalni pravni sistem (kod parnica), arbitraža (domaća i strana), medijacija (posredovanje) ili poravnanje, odluka specijalizovanog regulatornog tela.

Za sporove između strana, koji nastanu na osnovu javnog ugovora, strane mogu ugovoriti arbitražno rešavanje sporova pred domaćom ili stranom arbitražom. Arbitraža sa sedištem u inostranstvu ne može se ugovoriti ako se kao privatni partner javlja domaće pravno

ili fizičko lice, odnosno konzorcijum sačinjen isključivo od domaćih pravnih i fizičkih lica. Ako strane nisu ugovorile arbitražno rešavanje sporova, isključivo su nadležni sudovi Republike Srbije. U svim slučajevima, merodavno pravo je pravo Republike Srbije.

4.1.4. *Prestanak ugovora o JPP*

Po našem zakonu, 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. pravosnažnošću sudske odluke kojom se javni ugovor oglašava ništavim ili poništava.

Prestanak ispunjenjem zakonskih uslova – JPP sa ili bez elemenata koncesije prestaje ispunjenjem sledećih zakonskih uslova:

1. istekom roka na koji je zaključen javni ugovor;
2. smrću privatnog partnera,
3. likvidacijom ili stečajem privatnog partnera. Izuzetno, JPP sa ili bez elemenata koncesije ne mora prestati likvidacijom ili stečajem čl. konzorcijuma, ako najmanje jedan čl. konzorcijuma preuzme neograničeno solidarno obavezu ispunjenja dela javnog ugovora čl. konzorcijuma koji je likvidiran, odnosno nad kojim je okončan stečajni postupak, uz prethodnu saglasnost javnog partnera.

Prevrmeni raskid javnog ugovora zbog propusta privatnog partnera - Javni partner može jednostrano raskinuti javni ugovor u sledećim slučajevima:

1. ako privatni partner u slučaju koncesije nije platio koncesionu naknadu više od dva puta uzastopno ili stalno neuredno plaća koncesionu naknadu;
2. ako privatni partner ne obavlja javne radove ili ne pruža javne usluge prema standardima kvaliteta za takve radove, odnosno usluge na način dogovoren javnim ugovorom;
3. ako privatni partner ne sprovodi mere i radnje neophodne radi zaštite dobra u opštoj upotrebi, odnosno javnog dobra, radi zaštite prirode i kulturnih dobara;
4. ako je privatni partner dao neistinite i netačne podatke koji su bili odlučujući za ocenu njegove kvalifikovanosti prilikom izbora najpovoljnije ponude;
5. ako privatni partner svojom krivicom ne započne izvršavanje javnog ugovora u ugovorenom roku;
6. ako privatni partner obavlja i druge radnje ili propušta da obavi neophodne radnje koje su u suprotnosti s javnim ugovorom;
7. ako je privatni partner preneo na treće lice svoja prava iz javnog ugovora bez prethodnog odobrenja javnog partnera;

8. u drugim slučajevima u skladu sa odredbama javnog ugovora i opštim pravilima obligacionog prava i prihvaćenim pravnim pravilima za konkretnu vrstu ugovora.

Kriterijumi na osnovu kojih javni partner utvrđuje postojanje razloga za raskid javnog ugovora utvrđuju se javnim ugovorom.

Pre jednostranog raskida javnog ugovora, javni partner mora prethodno pisanim putem upozoriti privatnog partnera o takvoj svojoj nameri i odrediti primereni rok za otklanjanje razloga za raskid javnog ugovora i za izjašnjavanje o tim razlozima. Ako privatni partner ne otkloni razloge za raskid javnog ugovora u ponuđenom roku, javni partner raskida javni ugovor.

U slučaju da javni ugovor jednostrano raskine privatni partner, javni partner ima pravo na naknadu štete koju mu je prouzrokovao privatni partner u skladu sa opštim pravilima obligacionog prava.

Na posledice prevremenog raskida javnog ugovora zbog propusta privatnog partnera primenjuju se posebna pravila utvrđena javnim ugovorom, kao i opšta pravila obligacionog prava.

Prevremeni raskid javnog ugovora zbog propusta javnog partnera – Privatni partner može jednostrano raskinuti javni ugovor u skladu sa zakonom, javnim ugovorom i opštim pravilima obligacionog prava, ako javni partner postupa na način koji izazove neodrživost ugovornog odnosa ili koji u potpunosti remeti mogućnosti privatnog partnera u sprovođenju javnog ugovora. Propusti javnog partnera mogu biti:

1. eksproprijacija, zaplena ili oduzimanje imovine ili udela privatnog partnera od javnog partnera;
2. propust javnog partnera u pogledu plaćanja dospelih isplata privatnom partneru;
3. kršenje obaveza javnog partnera iz javnog ugovora koje u znatnoj meri remeti ili onemogućuje privatnog partnera u izvršavanju ugovornih obaveza.

Na posledice prevremenog raskida javnog ugovora zbog propusta javnog partnera primenjuju se posebna pravila utvrđena javnim ugovorom, kao i opšta pravila obligacionog prava.

Prestanak DPN – DPN prestaje istekom roka na koji je osnovano, ako javnim ugovorom nije drugačije predviđeno, kao i u drugim slučajevima propisanim zakonom ili javnim ugovorom.

U slučaju prestanka DPN, objekti, uređaji, postrojenja i druga sredstva iz okvira predmeta JPP predaju se javnom partneru.

Prestanak koncesionog odnosa – Kad je reč o JPP sa elementima koncesije, koncesioni odnos može prestati otkupom koncesije pod uslovima predviđenim javnim ugovorom o koncesiji. Izuzetno, ako to nalaže javni interes, otkup koncesije mogućan je pod uslovima i na način utvrđen propisima o eksproprijaciji u kom slučaju koncesionar ima pravo na isplatu pune naknade prema tržišnoj vrednosti.

Koncesioni odnos može prestati oduzimanjem koncesije aktom koji donosi koncedent, u slučaju da koncesionar ne obavlja koncesionu delatnost duže od godinu dana,

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 koncesionog odnosa, objekti, uređaji, postrojenja i druga sredstva iz okvira predmeta koncesije postaju svojina Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, osim ako drugačije nije predviđeno direktnim ugovorom kojim se finansira JPP.

Koncesionar predaje objekat, uređaje i postrojenja, kao i sve druge objekte koji su predmet koncesije, a koji su u svojini Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, bez tereta i u stanju koje obezbeđuje njihovo nesmetano korišćenje i funkcionisanje.

4.2. Korak - Naknadna ocena

Naknadna ocena (evaluacija) sprovedenih projekata JPP veoma je važna, i treba da bude sastavni deo životnog ciklusa projekta. Naknadna ocena omogućava analitički uvid u iskustvo stečeno u postupku sprovođenja projekta. Iskustvo treba da obuhvati i uspehe i padove u radu na projektu, jer jedino sveobuhvatni pristup omogućava uvid u „naučene lekcije“ (eng. *lessons learned*) i izbegavanje grešaka u narednim projektima. Važno je da informacije koje se posmatraju u ovoj fazi budu već definisane u samom ugovoru o JPP, što omogućava DPN kao projektnoj kompaniji (i/ili privatnom partneru) i javnom sektoru redovno prikupljanje istih tokom sprovođenja projekta.

Kad je reč o vremenu, potrebno je uvek praviti balans između potrebe da se brzo pribave korisne informacije potrebne u ovom trenutku radi donošenja neke odluke i obezbeđenja značajnih analiza o performansama projekta. Obično se 12 do 18 meseci od početka sprovođenja projekta radi ocena tenderskog procesa na primer. Da bi naknadna (*ex-post*) ocena bila uspešno sprovedena, neophodno je definisati institucionalni i razviti analitički okvir.

4.2.1. Određenje svrhe i predmeta naknadne ocene

Da bi ocena bila uspešna, javno telo mora da uspostavi kriterijume, metode i kapacitet za sprovođenje naknadne ocene. Prvenstveno, javno telo mora da zna šta je žiža (fokus) same ocene, koja su pitanja značajna za nju, kao i da zna na koga i na šta se ova pitanja odnose: na ponašanje i efektivnost javnog tela, na efektivnost tenderskog postupka, na efektivnost u upravljanju Ugovorom o JPP, ili na sve navedeno? Odluka o tome ko će biti zadužen za ocenu zavisi uglavnom od prirode projekta. U velikom

broju zemalja koje sprovode projekte JPP, veoma često projekte JPP ocenjuje nacionalna revizorska institucija a u nekim slučajevima i nezavisne konsultantske firme. U svakom slučaju, javno telo mora da osigura da institucija koja ocenjuje bude nezavisna od tima za upravljanje projektom i tima za upravljanje ugovorom o JPP.

4.2.2. Razvoj analitičkog okvira za ocenu

Nakon što se donese odluka o tome šta je žiža ocene, ko sprovodi postupak ocenjivanja i šta je cilj ocene, pristupa se izradi analitičkog okvira koji će pomoći da bude postignut željeni cilj definisanjem kriterijuma i očekivanih rezultata, kao i poređenjem sa alternativnim načinom nabavke projekta (komparatorom javnog sektora). Ukoliko je ugovor o JPP dobro i precizno definisan, on će biti dobra osnova za praćenje realizacije ugovora, ali i kao dopuna analitičkom okviru.

5. HRONOLOŠKI PREGLED AKATA ZA REALIZACIJU PROJEKATA JPP

5.1. PRVI DEO – Postupak za realizaciju projekta JPP *bez elemenata koncesije*⁷³ (i prilozi uz pregled postupka)

1. Odluka o pokretanju postupka realizacije projekta JPP. Ovu odluku donosi javno telo,⁷⁴ kada su u pitanju projekti JPP iz njegove nadležnosti. Odluci može prethoditi **predlog zainteresovanog lica** (Prilog br. 1) nadležnom javnom telu za sprovođenje, odnosno realizaciju projekta JPP (samoinicijativni predlog). U tom slučaju javno telo razmatra predlog zainteresovanog lica, posle čega može doneti odluku o pokretanju projekta JPP.

2. Izrada predloga projekta JPP (Prilog br. 2). Javno telo izrađuje predlog projekta JPP i podnosi ga na saglasnost nadležnim organima (organi za odobravanje).⁷⁵ U postupku pribavljanja saglasnosti, predlog projekta se dostavlja i Komisiji za JPP i koncesije radi davanja mišljenja i ocene da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP.

3. Mišljenje i ocena Komisije za JPP da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP.

4. Odluka o davanju saglasnosti i usvajanju predloga projekta JPP od nadležnog organa za odobravanje.

5. Oduka o pokretanju postupka javne nabavke. Po odobravanju predloga projekta od organa za odobravanje, javno telo donosi odluku o pokretanju postupka javne nabavke izbora privatnog partnera (Prilog br. 3).

6. Akt o obrazovanju komisije za javnu nabavku. Istovremeno sa odlukom o pokretanju postupka javne nabavke, javno telo donosi i akt o obrazovanju komisije za javnu nabavku u skladu s propisanim kriterijumima za obrazovanje komisija.⁷⁶

7. Priprema konkursne dokumentacije, sa modelom javnog ugovora. Posle odluke o pokretanju postupka javne nabavke, javno telo priprema konkursnu dokumentaciju, tako da ponuđači na osnovu nje mogu da pripreme ispravnu ponudu (Prilog br. 4).

73 Ovaj postupak uređen je Zakonom o javnim nabavkama, na koji upućuje Zakon o JPP, kada se radi o postupku dodele javnih ugovora bez elemenata koncesije. Navedeni postupak se, međutim, primenjuje i pri dodeli javnih ugovora sa elementima koncesije, ako koncesija koja se dodeljuje ima pretežno obeležja koncesije za javne radove. Videti više u Glavi II ovog praktikuma.

74 O pojmu javnog tela videti više u Glavi II ovog praktikuma.

75 O uslovima i sadržini ove saglasnosti videti više u Glavi II ovog praktikuma.

76 Ministar nadležan za poslove finansija bliže propisuje kriterijume za obrazovanje komisija za javne nabavke.

8. Javni poziv dodele javnog ugovora za JPP. Javno telo objavljuje javni poziv dodele javnog ugovora za JPP na srpskom jeziku i na stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini.⁷⁷

9. Objavljivanje i dostavljanje konkursne dokumentacije

10. Prijem ponuda i prijava.

11. Otvaranje ponuda i sačinjavanje zapisnika o otvaranju ponuda i prijava

12. Dostavljanje zapisnika; javno telo dužno je da u roku od tri dana od dana okončanja postupka otvaranja ponuda, odnosno prijava, dostavi ponuđačima zapisnik o otvaranju ponuda, odnosno prijava..

13. Izveštaj o stručnoj oceni ponuda.

14. Nacrt javnog ugovora i njegovo dostavljanje organu za odobravanje; javno telo, pre donošenja odluke o izboru privatnog partnera i zaključenja javnog ugovora, ima obavezu da organu za odobravanje dostavi konačni nacrt javnog ugovora, uključujući priloge koji čine njegov sastavni deo, radi davanja saglasnosti.

15. Odluka o saglasnosti na konačan nacrt ugovora; organ za odobravanje dužan je da na osnovu ocene o usaglašenosti nacrtu ugovora sa zakonom i sa konkursnom dokumentacijom, da saglasnost na konačni nacrt ugovora u roku od 30 dana od dana njegovog dostavljanja. Javni ugovor može biti zaključen po dobijanju saglasnosti.

16. Odluka o izboru najpovoljnije ponude; na osnovu izveštaja komisije za javnu nabavku, i po dobijanju saglasnosti na javni ugovor, javno telo donosi odluku o izboru privatnog partnera u roku određenom u pozivu za podnošenje ponuda. Odluka o izboru privatnog partnera mora biti obrazložena i mora da sadrži naročito podatke iz izveštaja o stručnoj oceni ponuda.

17. Dostavljanje odluke o izboru najpovoljnije ponude svim ponuđačima u roku od tri dana od dana donošenja odluke.

18. Potpisivanje ugovora o JPP; javno telo zaključuje ugovor o JPP sa ponuđačem čija je ponuda izabrana kao najpovoljnija (videti: Prilog br. 8).

19. Obaveštenje o zaključenom ugovoru o JPP; javno telo je dužno da obaveštenje o zaključenom ugovoru o JPP dostavi radi objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“ u roku od tri dana od dana zaključenja ugovora, kao i da u istom roku to obaveštenje objavi na Portalu javnih nabavki.

20. Evidentiranje ugovora; Javno telo dužno je da dostavi ministarstvu nadležnom za poslove finansija zaključen javni ugovor sa svim priložima, kao i izmene ugovora i svih priloga radi upisa u Registar.

⁷⁷ Javni poziv se u istovetnom tekstu objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“, kao i u sredstvu javnog informisanja koje se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije, na internet-stranici javnog tela i na portalu javnih nabavki, s navođenjem dana kada je javni poziv objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Javni poziv se, po potrebi, objavljuje u jednom međunarodnom listu i elektronski na internet stranici „Tenders Electronic Daily“, internet izdanju dodatka Službenom listu EU, obavezno za projekte čija vrednosti premašuje pet miliona evra.

PRILOZI UZ PREGLED POSTUPKA ZA REALIZACIJU JPP BEZ ELEMENATA KONCESIJE

Prilog br. 1

Predlog zainteresovanih lica za realizaciju projekata JPP

Čl. 19. Zakona o JPP

Javno telo ima pravo da razmotri i prihvati predlog zainteresovanih lica za realizaciju projekta JPP sa ili bez elemenata koncesije, na osnovu postupka predviđenog ovim čl., pod uslovom da se ti predlozi ne odnose na projekat za koji je pokrenut postupak dodele javnog ugovora ili objavljen javni poziv.

Predlagač pri podnošenju samoinicijativnog predloga obaveštava javno telo o vrednosti izrađene dokumentacije koju će javno telo, odnosno privatni partner, biti dužan da nadoknadi, u slučaju dodele ugovora licu koje nije podnosilac samoinicijativnog predloga.

U roku od 90 dana od prijema konkretnog samoinicijativnog predloga, javno telo utvrđuje da li smatra da je projekat u javnom interesu i u tom smislu obaveštava predlagača. Javno telo ima pravo da raspravlja o svakom aspektu projekta koji je predložio predlagač, uključujući opravdanost troškova izrade dokumentacije iz stava 2. ovog čl.

Ako se smatra da je samoinicijativni predlog u javnom interesu i ako javno telo odluči da pokrene taj projekat, to telo postupa u skladu s postupkom predviđenim čl. 26. ovog zakona, odnosno odredbama ovog zakona kojima se uređuje postupak davanja koncesije. Ako se pokrene postupak dodele javnog ugovora za predloženo JPP, sa ili bez elemenata koncesije, javno telo u javnom pozivu navodi da su projekat pokrenuli privatni predlagači.

Predlagač ima pravo da učestvuje u postupku dodele ugovora ako njegovo učešće u pripremi predloga projekta ne narušava konkurenciju.

Ako lice iz stava 5. ovog čl. ima konkurentsku prednost, javno telo svim drugim zainteresovanim licima ili ponuđačima obezbeđuje sve informacije potrebne da se neutrališe takva prednost.

Ako se konkurentska prednost ne može neutralisati, lice iz stava 5. ovog čl. mora da bude isključeno iz postupka dodele javnog ugovora.

Prilog br. 2

Sadržina predloga projekta JPP

Čl. 27. Zakona o JPP

Predlog projekta JPP sadrži:

1. predmet predloženog JPP, naznaku geografskog područja na kojem bi se obavljala delatnost JPP i ciljeve u okviru javnih zadataka koje treba ostvariti projektom;

2. poslovni plan, uključujući uslove JPP, procenu troškova i analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (*value-for-money*, u skladu sa Metodologijom Komisije za JPP), specifikacije o finansijskoj prihvatljivosti JPP za javno telo, specifikacije u pogledu finansiranja projekta (iz budžeta, finansiranje od međunarodnih finansijskih institucija, privatno finansiranje i cena finansiranja) i raspoloživost sredstava, planiranu raspodelu rizika;
3. analizu ekonomske efikasnosti predloženog projekta;
4. vrste i iznose sredstava obezbeđenja koje treba da obezbede partneri u projektu;
5. kratak pregled uslova, zahteva i načina obezbeđenja infrastrukture i usluga korisnicima od privatnog partnera, kao što je projektni kvalitet, specifikacije rezultata za usluge ili nivo cena i sl.;
6. informacije o postupku dodele, posebno o kriterijumima izbora i dodele, odabrani postupak dodele, pregled sadržine javnog ugovora u skladu sa čl. 46. ovog zakona;
7. zahtevi u oblasti zaštite životne sredine, u pogledu uslova rada, bezbednosti i zaštite zdravlja i sigurnosti zaposlenih koje angažuje privatni partner;
8. planirana dinamika razvoja projekta, od postupka dodele do početka pružanja usluge ili puštanja u rad objekata ili druge infrastrukture;
9. projektni tim javnog tela koji će pratiti ceo projekat i obavljati funkciju konkurne komisije koja odabira ponuđača, odnosno ekonomski najpovoljnije ponude, uključujući spoljne savetnike.

Predlagač projekta samostalno ili preko nadležnog javnog tela prikuplja saglasnosti na materijal kojim se organu za odobravanje projekta JPP predlaže konkretni projekat JPP.

U postupku pribavljanja saglasnosti, predlog projekta se dostavlja i Komisiji za JPP i koncepcije radi davanja mišljenja i ocene da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP.

Ako organ za odobravanje iz čl. 26. ovog zakona u roku od tri meseca ne odobri predlog projekta niti zahteva njegovu izmenu, smatra se da predlog nije odobren.

Prilog br. 3

Odluka o pokretanju postupka

Čl. 28. Zakona o javnim nabavkama

Naručilac pokreće postupak javne nabavke donošenjem odluke o pokretanju postupka u pisanom obliku koja sadrži:

1. redni broj javne nabavke za tekuću godinu;
2. predmet javne nabavke i vrstu postupka javne nabavke;
3. procenjenu vrednost javne nabavke;
4. podatke o odluci o odobravanju javne nabavke investicionog značaja;
5. okvirne datume u kojima će biti sprovedene pojedinačne faze postupka javne nabavke;
6. podatke o aproprijaciji u budžetu, odnosno finansijskom planu za plaćanje.

U slučaju primene restriktivnog, odnosno pregovaračkog postupka, odluka sadrži i razloge za primenu tog postupka.

Odluka može da sadrži i druge elemente propisane ovim zakonom, ako naručilac proceni da su potrebni za sprovođenje postupka javne nabavke.

Istovremeno sa odlukom o pokretanju postupka javne nabavke, naručilac donosi i akt o obrazovanju komisije za javnu nabavku u skladu s propisanim kriterijumima za obrazovanje komisija.

Ministar nadležan za poslove finansija bliže propisuje kriterijume za obrazovanje komisija za javne nabavke.

Prilog br. 4

Priprema i sadržina konkursne dokumentacije

Čl. 30. Zakona o javnim nabavkama

Naručilac je dužan da pripremi konkursnu dokumentaciju tako da ponuđači na osnovu nje mogu da pripreme ispravnu ponudu.

Podaci sadržani u konkursnoj dokumentaciji moraju da budu istovetni podacima navedenim u javnom pozivu.

Konkursna dokumentacija sadrži:

1. poziv za podnošenje ponude;
2. uputstvo ponuđačima kako da sačine ponudu;
3. obrazac ponude;
4. obrazac za ocenu ispunjenosti uslova iz čl. 44. ovog zakona i uputstvo kako se dokazuje ispunjenost tih uslova;
5. model ugovora (osim u pregovaračkom postupku i u slučaju nabavke kredita kao finansijske usluge kada konkursna dokumentacija sadrži kreditni zahtev naručioca na osnovu kojeg ponuđač dostavlja svoj model ugovora);
6. vrstu, tehničke karakteristike (specifikacije), kvalitet, količinu i opis dobara, radova ili usluga, način sprovođenja kontrole i obezbeđivanja garancije kvaliteta, rok završenja, mesto izvršenja ili isporuke dobara, eventualne dodatne usluge i sl. (osim u slučaju nabavke kredita kao finansijske usluge);
7. tehničku dokumentaciju i planove, odnosno dokumentaciju o kreditnoj sposobnosti naručioca u slučaju javne nabavke finansijske usluge kredita;
8. obrazac strukture cene, sa uputstvom kako se popunjava.

Tehničke karakteristike iz tač. 6. stava 3. ovog člana zakona i tehnička dokumentacija iz tač. 7. stava 3. ovog člana zakona moraju da sadrže dokaz o planovima ponuđača da poštuju tehničke standarde pristupačnosti za invalide.

Ministar nadležan za poslove finansija bliže propisuje formu i sadržinu kreditnog zahteva iz stava 3. tač. 5. ovog čl., kao i formu i sadržinu dokumentacije o kreditnoj sposobnosti naručioca iz stava 3. tač. 7. ovog člana.

Naručilac može u konkursnoj dokumentaciji da navede vrstu sredstava finansijskog obezbeđenja kojim ponuđači obezbeđuju ispunjenje svojih obaveza u postupku javne nabavke, kao i ispunjenje svojih ugovornih obaveza, odnosno za povraćaj avansnog plaćanja (različiti oblici ručne zaloge hartija od vrednosti ili drugih pokretnih stvari, hipoteka, menica, jemstvo drugog pravnog lica sa odgovarajućim bonitetom, bankarske garancije, polise osiguranja i dr.).

Konkursna dokumentacija može da sadrži i druge elemente koji su, s obzirom na predmet javne nabavke, neophodni za pripremu ponude.

Konkursna dokumentacija za prvu fazu restriktivnog postupka i za kvalifikacioni postupak, sadrži:

1. poziv za podnošenje prijave;
2. uputstvo podnosiocima prijave kako da sačine prijavu;
3. obrazac prijave;
4. obrazac za priznavanje kvalifikacije i uputstvo kako se dokazuje kvalifikacija podnosioca prijave.

Naručilac je dužan da rednim br. označi svaku str. konkursne dokumentacije i ukupan br. str. konkursne dokumentacije.

Ministar nadležan za poslove finansija bliže propisuje obavezne elemente konkursne dokumentacije.

Zakonom kojim se uređuje godišnji budžet Republike Srbije propisuje se iznos sredstava javne nabavke iznad kojeg je naručilac dužan da zahteva bankarsku garanciju za ispunjenje obaveza u postupku javne nabavke, kao i za ispunjenje ugovornih obaveza.

Prilog br. 5

Zapisnik o otvaranju ponuda

Čl. 76. Zakona o javnim nabavkama

Naručilac je dužan da o postupku otvaranja ponuda vodi zapisnik u koji se unose naročito sledeći podaci:

1. br. pod kojim je ponuda, odnosno prijava, zavedena;
2. naziv ponuđača, odnosno šifra ponuđača ako je ponuda podneta u postupku konkursa za nacрте;
3. ponuđena cena i eventualni popusti koje nudi ponuđač;
4. podaci iz ponude koji su određeni kao elementi kriterijuma;
5. nedostaci u ponudama.

Naručilac je dužan da u toku postupka obezbedi čuvanje ponuđačeve poslovne tajne. Odredbe ovog čl. shodno se primenjuju i na otvaranje prijave.

Ministar nadležan za poslove finansija bliže uređuje postupak otvaranja ponuda i propisuje obrazac za vođenje zapisnika o otvaranju ponuda.

Prilog br. 6

Izveštaj o stručnoj oceni ponuda

Čl. 80. Zakona o javnim nabavkama

Komisija za javnu nabavku dužna je da sastavi pisani izveštaj o stručnoj oceni ponuda. Izveštaj iz stava 1. ovog čl. mora da sadrži naročito sledeće podatke:

1. naziv i adresu naručioca;
2. predmet i vrednost ugovora o javnoj nabavci;
3. nazive ponuđača čije su ponude odbijene i razloge za njihovo odbijanje;
4. način primene metodologije dodele pondera;
5. naziv ponuđača čija je ponuda najpovoljnija, a ako je ponuđač naveo da će nabavku izvršiti uz pomoć podizvođača i svaki deo ugovora koji će izvršiti podizvođač;
6. ako je sproveden pregovarački postupak - okolnosti koje opravdavaju primenu tog postupka.

Prilog br. 7

Sadržina javnog ugovora

Čl. 46. Zakon o JPP

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 sledeća pitanja:

1. karakter i obim radova koje treba da izvrši i/ili usluga koje treba da obezbedi privatni partner i uslove za njihovo obezbeđenje, pod uslovom da su navedeni u javnom pozivu;
2. raspodela rizika između javnog i privatnog partnera;
3. odredbe o minimalnom zahtevanom kvalitetu i standardu usluga i radova u interesu javnosti ili korisnika usluga ili javnih objekata, kao i posledice neispunjenja ovih zahteva u pogledu kvaliteta, pod uslovom da ne predstavljaju povećanje ili smanjenje naknade privatnom partneru iz tačke 9. ovog stava;
4. obim isključivih prava privatnog partnera, ako postoje;
5. eventualnu pomoć koju javni partner može pružiti privatnom partneru za dobijanje dozvola i odobrenja potrebnih za realizaciju JPP ili koncesije;
6. zahteve u vezi sa DPN u pogledu pravne forme, osnivanja, minimalnog kapitala i minimalnih drugih sredstava ili ljudskih resursa, strukture akcionara, organizacione strukture i poslovnih prostorija, kao i poslovnih aktivnosti DPN;
7. vlasništvo nad sredstvima koja se odnose na projekat i po potrebi obaveze ugovornih strana u pogledu sticanja projektnih sredstava i eventualno potrebnih službenosti;
8. visina i način izračunavanja koncesione naknade, ako je ima;

9. naknada privatnom partneru, bez obzira da li se sastoji od tarifa ili naknada za obezbeđene objekte ili usluge, način i formula za utvrđivanje, periodično usklađivanje i prilagođavanje tih tarifa ili naknada, eventualne isplate koje javni partner treba da izvrši privatnom partneru;
10. mehanizmi za povećanje ili smanjenje naknade (bez obzira na pravni oblik) privatnom partneru u zavisnosti od dobrog ili rđavog kvaliteta njegovih usluga/objekata;
11. postupak koji javni partner koristi za razmatranje i odobravanje projekata, planova izgradnje i specifikacija, kao i postupci za testiranje i konačnu inspekciju, odobrenje i prijem infrastrukturnog objekta kao i izvršenih usluga, ako je potrebno;
12. postupci za izmene projekata, planova izgradnje i specifikacija ako ih jednostrano utvrđuje javni partner i postupci za saglasnost o eventualnom produženju rokova i/ili povećanju naknade (uključujući troškove finansiranja);
13. obim obaveze privatnog partnera da zavisno od slučaja obezbedi izmenu objekata ili usluga u toku trajanja ugovora da bi se udovoljilo izmenjenoj stvarnoj tražnji za uslugom, njenom kontinuitetu i njenom pružanju pod suštinski istim uslovima svim korisnicima, kao i posledice toga na naknadu (i troškove finansiranja) za privatnog partnera;
14. mogući obim izmena javnog ugovora posle njegovog zaključenja, lica koja imaju pravo da to zahtevaju i mehanizam za usaglašavanje tih izmena;
15. eventualna prava javnog partnera da privatnom partneru odobri zaključenje najvažnijih podizvođačkih ugovora ili ugovora sa zavisnim društvima privatnog partnera ili sa drugim povezanim licima;
16. jemstva koja treba da obezbedi privatni partner ili javni partner (uključujući jemstva javnog partnera finansijerima);
17. pokriće osiguranjem koje treba da obezbeđuje privatni partner;
18. raspoloživi pravni lekovi u slučaju da bilo koja ugovorna strana ne izvrši ugovorne obaveze;
19. mera u kojoj bilo koja ugovorna strana može biti izuzeta od odgovornosti za neizvršenje ili kašnjenje u ispunjenju ugovornih obaveza usled okolnosti realno van njene kontrole (viša sila, promena zakona i sl.);
20. rok trajanja javnog ugovora i prava i obaveze ugovornih strana po isteku ugovora (uključujući stanje u kojem se imovina mora predati javnom partneru), postupak produženja ugovorenog roka, uključujući njegove posledice na finansiranje projekta;
21. naknada i prebijanje potraživanja;
22. posledice štetne promene propisa;
23. razlozi i posledice prevremenog raskida (uključujući minimalan iznos koji se mora isplatiti javnom ili privatnom partneru), ugovorne kazne i odgovarajuće odredbe predviđene u tački 19. ovog stava;
24. eventualna ograničenja odgovornosti ugovornih strana;
25. svi sporedni ili povezani ugovori koje treba zaključiti, uključujući i one namenjene lakšem finansiranju troškova vezanih za projekat, kao i učinke tih ugovora na javni ugovor. To naročito obuhvata posebne odredbe kojima se

javnom partneru dozvoljava da zaključi ugovor s finansijerima privatnog partnera i obezbedi prava na prenos javnog ugovora na lice koje navedu finansijeri u određenim okolnostima;

26. merodavno pravo i mehanizam za rešavanje sporova;
27. okolnosti pod kojima javni partner ili određeno treće lice može (privremeno ili na drugi način) preuzeti vođenje objekta ili drugu funkciju privatnog partnera kako bi bilo obezbeđeno delotvorno i neprekidno pružanje usluge i/ili objekata koji su predmet ugovora u slučaju ozbiljnih propusta privatnog partnera u izvršavanju njegovih obaveza;
28. oporezivanje i fiskalna pitanja – ako postoje.

Ako javni ugovor, nezavisno koje javno telo ga zaključuje, sadrži odredbe koje na bilo koji način stvaraju odgovornost Republike Srbije ili imaju direktan uticaj na budžet Republike Srbije, neophodno je pribaviti saglasnost Vlade.

U slučaju nepribavljanja saglasnosti iz stava 3. ovog člana, takve odredbe su ništave po sili zakona.

Na pitanja koja se odnose na javni ugovor, a koja nisu posebno uređena ovim zakonom, primenjuju se propisi Republike Srbije.

Prilog br. 8

Potpisivanje javnog ugovora

Čl. 48. Zakona o JPP

Javni ugovor u pisanom obliku potpisuju ovlašćena lica javnog partnera i odabranog najpovoljnijeg ponuđača, a ako se ugovorom predviđa raspolaganje nepokretnostima, odnosno raspolaganje udelima u zajedničkom privrednom društvu, ugovor se obavezno overava.

Potpisivanjem javnog ugovora privatni partner stiče pravo i preuzima obavezu obavljanja delatnosti za koju je javni ugovor dodeljen.

Javni ugovor mora biti sačinjen u skladu s konkursnom dokumentacijom, svim podacima iz javnog poziva, izabranom ponudom i odlukom o izboru najpovoljnije ponude.

Javni partner dužan je, pre potpisivanja javnog ugovora, da preuzme od odabranog najpovoljnijeg ponuđača potrebna jemstva, odnosno sredstva obezbeđenja naplate koncesione ili druge naknade, kao i naknade moguće štete nastale zbog neispunjenja obaveza iz javnog ugovora (založne izjave, bankarske garancije, lična jemstva, menice i dr.), u skladu s procenom očekivane vrednosti koja proizilazi iz prava datog javnim ugovorom.

Jemstva i sredstva obezbeđenja iz stava 5. ovog člana deponuju se na za to prikladnom mestu kod javnog partnera koji je dužan da ih čuva tokom vremena na koje je zaključen javni ugovor u skladu sa ovim zakonom.

5.2. DRUGI DEO - Postupak za realizaciju projekta JPP sa elementima koncesije (i prilozi uz pregled postupka)

1. Odluka o pokretanju postupka realizacije projekta JPP sa elementima koncesije. Javno telo ima pravo da samostalno pokrene postupak realizacije projekta JPP sa elementima koncesije za korišćenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa iz svoje nadležnosti.

Odluci može prethoditi **predlog zainteresovanog lica** nadležnom javnom telu za sprovođenje, odnosno realizaciju projekta JPP sa elementima koncesije (samoinicijativni predlog). U tom slučaju javno telo razmatra predlog zainteresovanog lica, posle čega može doneti odluku o pokretanju postupka realizacije projekta JPP sa elementima koncesije (videti Prilog br. 1 u Prvom delu).

2. Odluka o imenovanju stručnog tima za izradu konkursne dokumentacije. Javno telo imenuje stručni tim za izradu konkursne dokumentacije koji procenjuje vrednost koncesije, izrađuje studiju opravdanosti davanja koncesije i preduzima sve ostale radnje koje prethode postupku davanja koncesije u skladu sa odredbama ovog zakona i posebnih propisa kojima se bliže uređuje oblast iz koje je predmet koncesije (Stručni tim javnog tela).

3. Izveštaj Stručnog tima javnog tela sa studijom opravdanosti davanja koncesije.

4. Predlog za donošenje koncesionog akta. Na osnovu izveštaja Stručnog tima javnog tela, nadležno javno telo priprema predlog za donošenje koncesionog akta (Prilog br. 1) koji dostavlja, radi usvajanja, organu za odobravanje. Predlog koncesionog akta dostavlja se i Komisiji za JPP radi davanja mišljenja i ocene da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP sa elementima koncesije.

5. Mišljenje i ocena Komisije za JPP da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP.

6. Odluka o usvajanju predloga za donošenje koncesionog akta. Pošto predlog za donošenje koncesionog akta usvoji organ za odobravanje, predloženi koncesioni akt postaje koncesioni akt koji sadrži sve elemente koje sadrži predlog koncesionog akta.

7. Izrada konkursne dokumentacije sa nacrtom javnog ugovora o koncesiji od Stručnog tima javnog tela (Prilog br. 2).

8. Javni poziv za davanje koncesije (Prilog br. 3) Javno telo objavljuje javni poziv dodele javnog ugovora za JPP na srpskom jeziku i na stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini.

9. Dostavljanje ponuda.

10. Otvaranje i ocena pristiglih ponuda od Stručnog tima javnog tela i sačinjavanje zapisnika.

11. Predlog odluke o izboru najpovoljnije ponude. Stručni tim javnog tela utvrđuje predlog odluke o izboru najpovoljnije ponude za davanje koncesije koji mora biti obrađan.

12. Konačni nacrt javnog ugovora i njegovo dostavljanje organu za odobravanje. Javno telo, pre donošenja odluke o izboru privatnog partnera i zaključenja javnog ugovora, ima obavezu da organu za odobravanje dostavi konačni nacrt javnog ugovora, uključujući priloge koji čine njegov sastavni deo, radi davanja saglasnosti.

13. Odluka o saglasnosti na konačni nacrt ugovora. Organ za odobravanje dužan je da na osnovu ocene o usaglašenosti nacrta ugovora sa zakonom i s konkursnom dokumentacijom da saglasnost na konačni nacrt ugovora u roku od 30 dana od dana njegovog dostavljanja. Javni ugovor može biti zaključen po dobijanju saglasnosti.

14. Odluka o izboru najpovoljnije ponude (Prilog br. 4). Davalac koncesije donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude za koju će ponuditi potpisivanje javnog ugovora o koncesiji.

15. Dostavljanje odluke i zapisnika. Odluku o izboru najpovoljnije ponude, s kopijom zapisnika o otvaranju i oceni ponuda, davalac koncesije dužan je da, bez odlaganja, dostavi svakom ponuđaču preporučenom poštom s povratnicom ili na drugi način kojim dostavljanje može biti dokazano.

16. Ponuda za potpisivanje javnog ugovora o koncesiji. Po dobijenoj saglasnosti, javni partner mora odabranom najpovoljnijem ponuđaču da ponudi potpisivanje javnog ugovora o koncesiji u roku koji je odredio odlukom o izboru najpovoljnije ponude.

17. Potpisivanje javnog ugovora o koncesiji (videti Prilog br. 7. i prilog br. 8. kod Prvog dela).

18. Evidentiranje ugovora. Javno telo dužno je da dostavi ministarstvu nadležnom za poslove finansija zaključen javni ugovor sa svim priložima, kao i izmene ugovora i svih priloga radi upisa u Registar.

PRILOZI UZ PREGLED POSTUPKA ZA REALIZACIJU JPP SA ELEMENTIMA KONCESIJE

Prilog br. 1

Sadržina predloga za donošenje koncesionog akta

Čl. 29. Zakona o JPP

Predlog sadrži:

1. predmet koncesije;
2. razloge za davanje koncesije;
3. eventualno oduzimanje poverenih poslova i oduzimanje prava korišćenja imovine za obavljanje poverenih poslova;
4. podatke o uticaju koncesione delatnosti na životnu sredinu, na infrastrukturu i druge privredne oblasti, na efikasno funkcionisanje tehničkotehnoloških sistema;
5. minimalne tehničke, finansijske i iskustvene kvalifikacije koje učesnik u postupku mora da ispunjava da bi mu bilo omogućeno učestvovanje u postupku izbora koncesionara i pregovaranja;
6. rok trajanja koncesije, uključujući obrazloženje predloženog roka;
7. podatke o potrebnim novčanim i drugim sredstvima i dinamici njihovog ulaganja, način plaćanja, davanja garancija ili drugih sredstava obezbeđenja za izvršavanje koncesionih obaveza, prava i obaveze koncesionara prema korisnicima usluga koje su predmet koncesije i pitanja vezana za podnošenje prigovora od tih korisnika, pitanja uslova i načina nadzora, i cene i opšte uslove za korišćenje dobara i obavljanje delatnosti;
8. podatke o naknadama koje plaćaju koncedent i koncesionar;
9. ocenu o potrebnom broju radnih mesta i kvalifikovane radne snage u vezi sa izvršavanjem koncesije, ukoliko se predlaže da to bude elemenat koncesionog akta.

Prilog br. 2

Konkursna dokumentacija

Čl. 34. Zakona o JPP

Konkursna dokumentacija sadrži oblik ponude, sadržaj ponude, rok važnosti ponude, opis predmeta koncesije (tehničke specifikacije), nacrt javnog ugovora o koncesiji, uslove i dokaze koje su ponuđači obavezni da dostave uz ponudu u svrhu dokazivanja njihove sposobnosti, zahtev za dostavu pune liste povezanih društava, rok za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude, kao i sve ostale zahteve koje ponuđač mora da ispuni.

Ako davalac koncesije ili drugo javno telo na osnovu posebnog propisa ima pravo određivanja cene koju koncesionaru za njegove usluge plaćaju krajnji korisnici ili davanja

saglasnosti koncesionaru na tarifu njegovih javnih usluga, takvo pravo, kao sastavni deo odredaba javnog ugovora o koncesiji koja je predmet postupka dodele, treba da bude sastavni deo konkursne dokumentacije.

Opis predmeta koncesije (tehničke specifikacije) ne može biti definisan na način kojim se ograničava tržišna utakmica prilikom sprovođenja postupka za davanje koncesije.

Konkursna dokumentacija mora biti izrađena na način koji omogućava uporedivost ponuda za dobijanje predmetne koncesije.

Davalac koncesije može u konkursnoj dokumentaciji navesti tela od kojih pravno, odnosno fizičko lice koje ima interes za učestvovanje u postupku davanja koncesije može dobiti informacije o obavezama vezanima za poreze, doprinose i ostale javne prihode, za zaštitu životne sredine, prirodnih i kulturnih dobara, energetska efikasnost, odredbe o zaštiti na radu i o uslovima na radu koji su na snazi na području na kojem će biti obavljana delatnost navedena u javnom ugovoru o koncesiji.

U postupku davanja koncesije svakom pravnom, odnosno fizičkom licu koje ima interes da učestvuje u postupku davanja koncesije daje se mogućnost da pod jednakim uslovima dobije na uvid konkursnu dokumentaciju potrebnu za izradu ponude ili da je otkupi.

Davalac koncesije dužan je da unapred definiše novčanu naknadu za uvid ili otkup konkursne dokumentacije potrebne za izradu ponude.

Naknada iz stava 7. ovog člana prihod je budžeta Republike Srbije, odnosno budžeta autonomne pokrajine ili budžeta jedinice lokalne samouprave, ako su davaoci koncesije.

Podaci o pravnim i/ili fizičkim licima koja zatraže uvid u dokumentaciju ili otkupe dokumentaciju čuvaju se kao tajna u skladu sa čl. 24. ovog zakona.

Na sva ostala pitanja sadržine konkursne dokumentacije u slučaju davanja koncesije za javne radove primenjuju se odgovarajuće odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke.

Garancija za ozbiljnost ponude

Čl. 38. Zakona o JPP

Pre početka postupka davanja koncesije, davalac koncesije dužan je da u konkursnoj dokumentaciji i javnom pozivu navede obavezu ponuđača da dostavi bankarsku garanciju (u daljem tekstu: garancija) za ozbiljnost ponude.

Prilog br. 3

Javni poziv za davanje koncesije

Čl. 35. Zakona o JPP

Postupak dodele javnog ugovora o JPP sa elementima koncesije, davalac koncesije pokreće objavljivanjem javnog poziva.

Javni poziv mora da sadrži sledeće podatke:

1. kontakt podatke davaoca koncesije;
2. predmet koncesije, uključujući prirodu i obim koncesione delatnosti, mesto obavljanja koncesione delatnosti i rok trajanja koncesije;

3. rok za predaju ponuda, adresu na koju se dostavljaju ponude, jezik i pismo na kojem ponude moraju biti sačinjene;
4. lične, stručne, tehničke i finansijske uslove koje moraju da zadovolje ponuđači, kao i isprave kojima se dokazuje njihovo ispunjenje;
5. kriterijume za izbor najpovoljnije ponude;
6. datum dostavljanja obaveštenja o ishodu postupka;
7. naziv i adresu tela nadležnog za rešavanje po zahtevima za zaštitu prava, kao i podatke o rokovima za njihovo podnošenje.

Javni poziv sadrži podatak o vrsti postupka na osnovu koga se sprovodi davanje koncesije (sa ili bez predkvalifikacije).

Javni poziv može da sadrži i druge podatke u skladu s posebnim zakonom.

Javni poziv se objavljuje u skladu sa čl. 22. ovog zakona.

Prilog br. 4

Sadržina odluke o izboru najpovoljnije ponude

Čl. 42. Zakona o JPP

Odluka o izboru najpovoljnije ponude sadrži:

1. naziv davaoca koncesije sa brojem i datumom donošenja odluke;
2. naziv ponuđača;
3. predmet koncesije;
4. prirodu, obim i mesto obavljanja koncesione delatnosti;
5. rok trajanja koncesije;
6. posebne uslove koje treba da ispunjava koncesionar tokom trajanja
7. koncesije;
8. iznos koncesione naknade ili osnov za utvrđivanje iznosa koncesione naknade koju će plaćati koncesionar ili koncedent;
9. rok u kojem je najpovoljniji ponuđač obavezan da potpiše javni ugovor o koncesiji sa davaocem koncesije;
10. rok u kome davalac koncesije može pozvati druge ponuđače da potpišu ugovor o koncesiji u slučaju da ga ne potpiše najpovoljniji ponuđač, kao i obavezu produženja roka obaveznosti ponude i roka bankarske garancije za ozbiljnost ponude;
11. obrazloženje razloga za izbor ponuđača;
12. pouku o pravnom leku;
13. potpis odgovornog lica i pečat davaoca koncesije.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude može da sadrži i druge odgovarajuće podatke u skladu s konkursnom dokumentacijom, podnetom ponudom, kao i odredbama posebnih propisa kojima se uređuje oblast iz koje je predmet koncesije.

GLAVA VI

PRIMERI IZ PRAKSE

1. STUDIJA SLUČAJA DOBRE PRAKSE U SPROVOĐENJU JPP U OBLASTI INFRASTRUKTURE: JPP PROJEKAT U SEKTORU VODOSNABDEVANJA

1.1. Osobnosti pravnog regulisanja JPP u iskorišćavanju vodnog bogatstva

S obzirom da je voda jedan od strateški najvažnijih resursa, za upravljanje vodnim bogatstvom vekovima je bila zadužena javna vlast na državnom ili lokalnom nivou. Učešće privatnika u ovoj delatnosti dugo nije bilo moguće zbog preovlađujućeg shvatanja da je privatno preduzeće zainteresovano jedino za profit. Kako potrebe stanovništva za vodom neretko nisu zadovoljene na odgovarajući način, najčešće zbog nedostatka finansijskih sredstava, tehnologije i potrebnih stručnih znanja, saradnja s privatnim preduzećima smatra se korisnom, ali u mnogim slučajevima i nužnom.

Snabdevanje stanovništva vodom jedna je od najstarijih javnih aktivnosti. Obavljanje takve aktivnosti znači korišćenje potpunog prirodnog monopola koji pruža infrastruktura, za razliku od drugih segmenata javnog sektora poput snabdevanja električnom energijom, sakupljanja i upravljanja otpadom ili javnim prevozom. Zato je, usled odsustva konkurencije, neophodno ustanoviti snažan regulatorni sistem za obavljanje takve aktivnosti, kako bi mogućnost zloupotreba bila svedena na minimum.

Princip na kojima se zasniva učešće privatnog sektora u oblast vodosnabdevanja je da se voda smatra ekonomskim resursom čije korišćenje mora biti zasnovano na ekonomskim principima. S druge strane, legitimacija učešća privatnog sektora ne znači isključenje obaveze čuvanja javnog interesa u sektoru vodosnabdevanja. Stoga, ukoliko je privatno preduzeće partner u iskorišćavanju vodnog bogatstva, njegovo učešće mora

biti regulisano na način da privatni partner može da računa na određeni profit u obavljanju te delatnosti, pri čemu javni interes i ljudsko pravo na vodu ne mogu biti ugroženi ostvarivanjem interesa privatnog partnera.

Da bi projekat JPP bio dobitna opcija i za javnog i za privatnog partnera, kao kriterijum za izbor privatnog partnera trebalo bi uzeti u obzir sledeća merila:

1. doprinos projekta JPP razvoju dostupnosti snabdevanja vodom svim građanima;
2. model formiranja cena usluga u skladu i sa interesima potrošača i interesima snabdevača;
3. pravo pristupa izvorima vode i način njihovog korišćenja;
4. održavanje potrebnog kvaliteta vode;
5. usklađivanje cena u periodima ekonomske krize i recesije;
6. regulisanje slobode transfera cena

U mnogim državama osnivaju se javna tela za nadgledanje privatnih kompanija koje se bave vodosnabdevanjem, iako se ponekad nadležnost tih tela sastoji samo u davanju neobavezujućih mišljenja i preporuka ili učestvovanju u aktivnosti ponovnog pregovaranja.⁷⁸

Bez obzira na stepen odgovornosti i vrstu učešća privatnog partnera u vodosnabdevanju, prava i obaveze strana u ovakvom pravnom odnosu detaljno se regulišu ugovorom.

Trajanje ovih ugovora zavisi od konkretnih okolnosti Ugovori s kraćim rokom važenja mogu da utiču na viši nivo delovanja tržišta i razvoj konkurencije, ali obeshrabruju privatnog partnera da ulaže u održavanje predmeta projekta. Zato se većina ugovora o JPP iz oblasti vodosnabdevanja zaključuje na duži vremenski period (20-30 godina). Valja podsetiti da trajanje JPP, prema Zakonu o JPP, ne može da bude kraće od pet niti duže od 50 godina (videti čl. 18. st. 2. Zakona).

1.2. Karakteristike projekata JPP u oblasti vodosnabdevanja

Pravna konstrukcija projekta JPP iz oblasti vodosnabdevanja zasniva se na pretpostavci da vodovodna mreža i/ili postrojenja za preradu otpadnih voda zahtevaju znatne investicije. Suštinski, fiksni troškovi projekta JPP⁷⁹ iznose više od 80 odsto vrednosti

⁷⁸ U Republici Srbiji na snazi je princip „integralnog upravljanja vodama, pod kojim Zakon o vodama (čl. 24. Zakona) podrazumeva skup mera i aktivnosti usmerenih na održavanje i unapređenje vodnog režima, obezbeđivanje potrebnih količina voda zahtevanog kvaliteta za različite namene, zaštitu voda od zagađivanja i zaštitu od štetnog dejstva voda. Upravljanje vodama je u nadležnosti Republike Srbije. Upravljanje vodama Republika Srbija ostvaruje preko Ministarstva i drugih nadležnih ministarstava, organa autonomne pokrajine, organa jedinice lokalne samouprave i javnog vodoprivrednog preduzeća“.

⁷⁹ **Fiksni troškovi** u ekonomiji i finansijama predstavljaju rashode koji direktno ne zavise od proizvodnje ili prodaje. Ovi troškovi se ne menjaju u zavisnosti od količine proizvedenih dobara. Oni nastaju čak i kada preduzeće ništa ne proizvodi. U fiksne troškove projekta JPP iz oblasti vodosnabdevanja ubrajaju se troškovi obnove ili izgradnje postrojenja, odnosno vodovodne mreže, potom troškovi zakupa radne snage ili obezbeđenje prostora i postrojenja.

investicije. To znači da se prihodi projekta JPP pre svega koriste za pokrivanje troškova investicije u objekte i postrojenja i troškove amortizacije (prosek JPP iz oblasti vodosnabdevanja je, na primer, u Italiji 27, a u Engleskoj 25 godina).

Ugovor između javnog i privatnog partnera o realizaciji projekta JPP iz oblasti vodosnabdevanja je nekompletan sporazum. Nekompletan sporazum je naziv za ugovore koji, zbog složenosti predmeta i dugotrajnosti sprovođenja (što je karakteristika sporazuma JPP), ne mogu u trenutku zaključenja da predvide sve okolnosti koje prate njihovu realizaciju. U slučaju projekta JPP iz oblasti vodosnabdevanja, javni partner zna šta hoće od ugovora (na primer kod vodosnabdevanja cilj je efikasnije snabdevanje, viši nivo kvaliteta vode uz održanje cena), ali ne zna sve parametre, metode i sredstva kojima bi te ciljeve ostvario (neretko, osim informacija, nema ni dovoljno znanja zbog nedovoljnog kapaciteta javnog partnera; ova situacija verovatno će se javiti kada se radi o ambicijama lokalnih samouprava u Republici Srbiji da budu javni partneri u realizaciji projekata JPP). Situacija je jednostavnija kod privatnog partnera, čiji je cilj lako merljiv i jasno definisan. Imajući u vidu opisanu karakteristiku „nekompletnosti“, ugovor o JPP iz oblasti vodoprivrede mora da bude dovoljno elastičan ili da sadrži mehanizme koji će omogućiti efikasne naknadne izmene.⁸⁰

Za kreiranje ugovornog odnosa javnog i privatnog partnera u oblasti vodosnabdevanja, karakteristična je tzv. „asimetričnost“ informacija, koja se sastoji u sledećem:

- javni partner je u prednosti u odnosu na privatnog jer raspoláže znanjem o kvalitetu postojeće infrastrukture za vodosnabdevanje, njenoj rasprostranjenosti, dostupnosti i sl.. Lokalne samouprave imaju sopstveno („privatno“) znanje o kvalitetu infrastrukture (pumpe, cevovodi, sistem merenja); ovo „znanje“ dobija na težini imajući u vidu da je ispitivanje kvaliteta strukture za vodosnabdevanje preveliki finansijski teret za privatnog partnera, ukoliko je uopšte i moguće (za razliku od, na primer, električnih centrala, cevovodi su uglavnom ispod zemlje, što otežava procenu).
- privatni partner, za razliku od javnog (posebno ukoliko je javni partner lokalna samouprava), poseduje posebna znanja u pogledu načina finansiranja i tehnološkog aspekta projekta iz oblasti vodosnabdevanja. Javni partner, pak, ne zna za tehnološke mogućnosti privatnog partnera i strukturu njegovih troškova, niti nivo produktivnosti (što su sve znanja koja poseduje privatni partner).

Dakle, obe strane imaju „prednost u informacijama“ u određenim segmentima; tačnije nivo informisanja u odnosu na pojedina pitanja je asimetričan. Asimetričnost se otklanja ukoliko između strana prevlada princip saradnje. Pri tome, ne treba biti u zabludi; u odnosu zasnovanom na usklađivanju suprotnih interesa (javni partner nastoji da obezbedi javnu uslugu optimalnog obima i kvaliteta, a privatni partner profit), strane će u međusobnim pregovorima čuvati sopstvene interese u pokušaju da za sebe izvuku najpovoljniji mogući rezultat.

⁸⁰ Videti izlaganje o klauzuli ponovnog pregovaranja u delu o rizicima.

Opisana asimetrija informacija takođe je praćena sledećim odnosom javnog i privatnog partnera, koji ima značajan uticaj na sadržinu ugovora o JPP u vodosnabdevanju. Radi se o činjenici da privatni partner, po zaključenju ugovora o JPP, stiče poziciju korišćenja monopola, što mu dopušta da stiče profit koji nije zasnovan na ekonomskim razlozima već na monopolskoj poziciji. Štetni potencijal opisane posledice je tim veći ako se uzme u obzir da je reč o snabdevanju vodom kao prirodnim resursom. Da bi bila otklonjena ovakva mogućnost, potrebno je da javni partner u ugovoru o JPP zadrži mehanizme kojima bi očuvao stalnu isporuku vode potrebnog kvaliteta (na primer pravo na učešće u osmišljavanju tarifa, ograničenje prava privatnog partnera da raskine ugovor i sl.). Ključno je, dakle, da u postupku pregovora javni partner jasno odredi odnos između dva paralelna cilja investicije u vodosnabdevanje:

- socijalnog cilja (održivost snabdevanja po prihvatljivim cenama; u suštini, ovaj cilj ima politički karakter, koji se gde je potrebno postiže subvencionisanjem određenih cena ili cena prema određenim kategorijama potrošača vode) i
- rasta kvaliteta usluga (cilja čije ostvarenje može da ugrozi socijalni cilj: ulaganje u postrojenje koje je najsavremenije u oblasti vodosnabdevanja ili prečišćavanja vode može da bude preskupo i neodrživo uzimajući u obzir visinu tarifa).⁸¹

Na ovom mestu potrebno je naglasiti da metod upoređivanja troškova, koji se koristi za prevazilaženje problema asimetričnih informacija, nije upotrebljiv u vodosnabdevanju. Naprosto, troškovi izgradnje i eksploatacije postrojenja nisu uporedivi s takvim i sl. troškovima u drugim gradovima ili državama, jer zavise od promenljivih odlika poput zastarelosti mreže, njene širine, okolnosti vezanih za operativno okruženje (način nadoknade troškova, mogućnost subvencija i sl.).

Činjenica je da izgrađeni objekti i postrojenja vodosnabdevanja nemaju alternativnu upotrebnu vrednost (reč je o tzv. *asset specific investment*) i da je tržišna vrednost investicije vezana za njenu funkciju u vodosnabdevanju. Bez takvog prava, vrednost investicije je niska, a za investitora gotovo zanemarljiva. Ova činjenica, sagledana u svetlu okolnosti da se objekat po isteku roka trajanja projekta JPP vraća javnom partneru, uslovljava sledeće: **privatni partner će težiti da aktivnošću i prihodom pre svega pokrije svoje troškove (vrati kredit i ostvari profit), ali ne i da povećava vrednost investicije.** Takav interes on nema, s obzirom da korist od povećanja vrednosti investicije po okončanju projekta JPP prelazi u svojину javnog partnera. To može da ugrozi ostvarenje sigurnosti i kvaliteta vodosnabdevanja: može se desiti da po isteku roka korišćenja postrojenja za vodosnabdevanje nastanu troškovi održavanja, zamene ili opravke koji su visoki jer u prethodnom periodu privatni partner nije dovoljno ulagao u ove aktivnosti (jer ne bi imao korist od tih ulaganja, s obzirom da objekat prelazi u svojinu javnog partnera). Ovakva situacija može da bude izbegnuta sledećim ugovornim odredbama:

81 Kao što je već rečeno, finansijer će retko prihvatiti da finansira postrojenja zasnovana na nedokazanoj i najnovijoj tehnologiji, zbog nemogućnosti verifikacije njenog učinka. Videti više u izlaganju o rizicima.

- garancijama privatnog partnera za funkcionisanje posle određenog roka ili angažovanjem privatnog partnera da održava objekat i po isteku određenog perioda vremena;
- subvencionisanje dela troškova, s tim što subvencija, da bi bila podstrek privatnom partneru da ulaže u održavanje i unapređenje projekta, treba učiniti zavisanom od kvaliteta snabdevanja vodom (kvalitet vode, kubikaža i sl.); u suprotnom, subvencija garantovana bez ikakvih uslova navedeće privatnog partnera da obavlja delatnost bez ikakvog podsticaja da održi traženi i potrebni kvalitet (što će stvoriti teret i izvor političke odgovornosti za javnog partnera, a rezultat će biti direktno suprotan osnovnom razlogu privlačenja privatnog partnera u sektor vodosnabdevanja: viši nivo kvaliteta i efikasnosti);
- eliminisanje klauzula poput *take or pay* u ugovorima s privatnim partnerom (radi se o klauzuli kojom se javni partner obavezuje da plati vodu ili garantuje subvenciju bez obzira da li je voda isporučena ili nije), čime se relativizuje obaveza privatnog sektora.

Za realizaciju projekata JPP u oblasti vodosnabdevanja, ključnu tačku u pogledu političke i socio-ekonomske održivosti projekta imaju način i metodologija određivanja tarifa za korišćenje vodnih resursa.

U mnogim državama gde preovlađuje potpuno učešće javnog sektora u vodosnabdevanju, cena usluga isporuka vode je niska, nekad i ispod troškova održavanja. S obzirom na opisanu osetljivost snabdevanja vodom, nije opravdano očekivanje privatnog investitora da će isporučenu vodu moći da naplati po ceni izračunatoj u skladu s formulom za formiranje tržišne cene. Čak i u slučaju učešća privatnog partnera, cene usluga ne bi trebalo da premaše nivo neophodan da sistem bude samoodrživ, omogućujući pokrivanje troškova, ispunjenje fiskalnih obaveza i ostvarivanje određenog profita.

U većini slučajeva privatizacije vodosnabdevanja, međutim, privatni partner je posle određenog vremena povećao cene usluga, koje su u početku eksploatacije bile niže. Ovakvo ponašanje posledica je taktike privatnih kompanija da u prvo vreme zadrže postojeće, po pravilu niske cene, imajući na umu da će kasnije ponovo pregovarati i ugovoriti višu cenu. U tom slučaju javna vlast dolazi u poziciju da je privatni partner ucenjuje raskidom ugovora, što je u većini slučajeva ekonomski i politički neprihvatljivo i neisplativo za javnopravnog učesnika JPP. Zbog takvih pritiska, vlast pristaje na promenu ugovora i privatni partner je u poziciji da poveća cene usluga.

Karakterističan problem prilikom privatizacije vodoprivrede jeste dostupnost vode siromašnim korisnicima koji nisu u poziciji da plaćaju tržišnu cenu vode. Pošto se privatni investitor ne može smatrati odgovornim za neisporuku vode takvim korisnicima, javni partner (država) subvencionise potrošnju vode stanovništva s nižim primanjima, prenosom dela sredstava za potrošenu vodu privatnom investitoru.

Dva su osnovna metoda određivanja tarifa vodosnabdevanja prilikom realizacije JPP projekata.

Prva je opcija da javni partner garantuje stopu povraćaja privatnom partneru (eng. *rate of return*). Stopa se dobija na osnovu vrednosti investicije javnog partnera i roka trajanja projekta JPP. **Opisani metod određivanja tarife preporučuje se u slučaju kada je projekat JPP iz oblasti vodosnabdevanja primarno usmeren ka obnovi postojeće infrastrukture.** Po utvrđivanju stope povraćaja, formiraju se tarife koje mogu biti fiksirane za određeni period vremena. Sporazumom o JPP može se predvideti mogućnost tzv. „regulatornog intervala“, odnosno vremena u kome se tarife ponovo utvrđuju, uzimajući u obzir okolnosti u kojima funkcioniše projekat JPP.⁸² Po pravilu je privatni partner inicira pregovore o usklađivanju tarifa.

Sistem „maksimalne cene (eng. *price cap*) zasnovan je na najvišem iznosu tarife koji definiše javno telo). Visina je zasnovana na ceni za isporuku vode, koja odslikava opšti nivo inflacije, potom mogućnost javnog partnera da ostvari efikasnost u odnosu na prosečni privredni subjekat istih ili sličnih karakteristika i polja delovanja i inflaciju koja prati cenu sirovina i ulazih dobara. Prilikom određivanja cena javni partner ulazi u sledeći rizik:

- ukoliko maksimalno određeni iznos bude previsok, privatni partner ostvaruje profit bez podsticaja da efikasno realizuje projekat JPP;
- ukoliko je maksimalno dopuštena cena preniska, ugrožava se finansijska održivost projekta JPP (što na prvi pogled šteti samo privatnom partneru, ali se dugoročne i političke posledice prenose i na javnog partnera, zbog izostanka odgovarajućeg kvaliteta i obima vodosnabdevanja).

Za razliku od tarife određene prema garantovanoj stopi povraćaja (zasnovanoj na proceni prethodnih, „istorijskih“ troškova investicije), tarifa određena utvrđivanjem maksimalno dopuštene cene bazirana je na proceni budućih troškova. Odgovarajuće utvrđena visina maksimalno dopuštene tarife podsticaj je privatnom partneru da smanji operativne troškove (jer mu tada veći procenat tarife ostaje kao prihod). **Primena opisanog sistema određivanja tarifa opravdana je u situaciji kada je cilj javnog partnera povećanje nivoa efikasnosti postojećih postrojenja za vodosnabdevanje, a ne obnova postojeće infrastrukture.** Posle svakog regulatornog intervala usaglašavaju se iznosi maksimalnih cena. Važno je da ugovorom javni partner obezbedi pravo da se cene usaglašavaju na način koji štiti njegove interese, pre svega klauzulom ponovnog pregovaranja. Značajan deo interesa javnog partnera obezbeđuje se određivanjem početne cene vodosnabdevanja: ukoliko je ona na odgovarajući način definisana, raste verovatnoća da će i njena usaglašavanja tokom kasnijeg perioda biti u skladu sa očekivanjima javnog partnera.

Može se zaključiti da lokalna samouprava ima opravdanje da uđe u projekat JPP u vodosnabdevanju ukoliko:

- je infrastruktura vodosnabdevanja nerazvijena i zastarela ili lokalna samouprava nije spremna niti ima kapacitet da sama obavlja poslove održavanja, obnove i unapređenja vodosnabdevanja;

⁸² Videti o klauzuli ponovnog pregovaranja u Glavi III posvećenoj podeli rizika kod JPP.

- ima mehanizme da obezbedi da štetna dejstva asimetričnosti informacija budu eliminisana;
- ugovornim klauzulama obezbedi interes privatnog partnera da održava i unapređuje objekte i postrojenja JPP na način koji uvećava njihovu vrednost (a ne samo da bude zainteresovan za povraćaj uloženog kapitala; dakle, da se delom ponaša kao vlasnik, mada to formalno nije).

1.3. Javno-privatno partnerstvo iz oblasti vodosnabdevanja i pitanje monopola

U vodosnabdevanju postoji prirodan monopol, koji pravda činjenicu da je ono ekonomski održivo jedino ukoliko snabdevanje obezbeđuje jedan učesnik.

Kako je konkurencija u vodoprivredi (za razliku od snabdevanja gasom i električnom energijom) teško ostvariva, potrebno je sprečiti pravo monopolizacije cena tokom trajanja ugovora. Jedan od načina da se prethodnim merama i radnjama onemogućuje zloupotrebe monopolskog položaja (pre svega zbog činjenice da javni partner često ima asimetriju informacija o ekonomskim i tehnološkim parametrima na kojima se zasniva projekat JPP iz oblasti vodosnabdevanja) jeste transparentnost finansijskih i tehničkih informacija koje mora da obezbedi ponuđač.

S druge strane, tržištem snabdevanja vodom na međunarodnom nivou dominiraju malobrojne velike kompanije koje mogu da se ponašaju poput kartela.⁸³ Mogućnost eliminisanja monopola multinacionalnih kompanija sastoji se u tome da se prilikom strukturisanja javnog poziva delatnost vodosnabdevanja podeli na više sektora: time se omogućava manjim kompanijama (ili grupama manjih kompanija) da učestvuju ravnopravno s velikim kompanijama za snabdevanje i proizvodnju vode.

Pitanje konkurencije posebno je važno kada se radi o tenderu za postrojenje koje je već bilo predmet JPP. Uporedno iskustvo pokazuje da je, na primer u Francuskoj, 99 odsto privatnih partnera koji su učestvovali u novom tenderu (po isteku starog), obnovilo JPP. Na osnovu ovoga može se zaključiti da je malo verovatno da ostali potencijalni privatni partneri budu konkurentni privatnom partneru koji je prethodno obavljao uslugu vodosnabdevanja (pod uslovom da to i dalje želi).

83 Vodosnabdevanje drže dve velike francuske kompanije, Suez i Veolia (ex Vivendi) sa oko 79 odsto ukupnog tržišta. Treća je nemačka kompanija RWE, a četvrta multinacionalna kompanija Bouygues-Saur. Značajnu ulogu u podsticaju privatnog sektora da investira u vodosnabdevanje daju međunarodne institucije, poput IBRD. Putem „mekih kredita“ (eng. soft loan i garancija MIGA – videti više), podstiču se privatni investitori da ulažu u JPP. Krajnji cilj IBRD jeste da se tim naporima omogućí da voda bude resurs dostupan i u državama u razvoju, odnosno nerazvijenim državama. videti: <http://water.worldbank.org/wpp>.

2. STUDIJA SLUČAJA MANJE USPEŠNOG SPROVOĐENJA PROJEKTA JPP: PROJEKAT AUTOPUTA M1-M15 U MAĐARSKOJ

Pored neophodnosti posedovanja stručnih znanja o konceptu JPP, studije slučaja su najčešće korišćeni metodi u procesu učenja o JPP i prenosu iskustva. Ta saznanja zasnovana na iskustvima drugih veoma su značajna za one koji odlučuju, prvenstveno jer veoma jasno ukazuju na činioce kojima je moguće upravljati u cilju pospešivanja uspešnosti sprovođenja JPP.

Dosta se može naučiti od dobrih primera, ali ne tako retko i od studija slučaja rđave prakse. Projekat izgradnje autoputa M1-M15 u Mađarskoj, kao dela TEN-T mreže puteva, jedan je od takvih često korišćenih primera iz grupe manje uspešnih projekata JPP. Cilj prikazivanja ovakvih studija slučaja je poučnog karaktera, a često posluži i kao način najbržeg upoznavanja suštinskih elemenata jednog dobrog projekta JPP, odnosno njegovog sprovođenja.

Ovaj projekat je prešao put od uspona do pada: kao „finansijski projekat 1995. godine“, počeo je sa veoma jasnom podrškom i razvijen je u veoma kratkom roku. Poziv za dostavljanje ponuda za projekat M1 izdat je u septembru 1991. godine, a odluka o izboru Francusko-austrijsko-mađarskog konzorcijuma kao koncesionara doneta je u aprilu 1993. godine. Aranžman je strukturiran na način da je konzorcijum preuzeo obavezu projektovanja, izgradnje, funkcionisanja i održavanja autoputa M1 (koncesija DBFO tipa), a zauzvrat dobio pravo na ubiranje prihoda od putarina u toku 30 godina. Na ovaj način, većinu rizika preuzeo je privatni sektor. Procenjeni troškovi iznosili su oko 370 miliona američkih dolara. Obaveza Vlade Mađarske bila je da obezbedi zemljište, arheološka istraživanja i sl.

Već posle tri godine, u januaru 1996, put je otvoren za upotrebu, ali je odmah po zvaničnom otvaranju postalo očigledno da su projekcije obima saobraćaja bile suviše optimistične: stvarni obim saobraćaja bio je dvostruko manji od projektovanog! Pored toga, zbog postojanja obližnjeg puta bez obaveze plaćanja putarine, saobraćaj je umnogome preusmeren na tu saobraćajnicu. Istovremeno, protiv konzorcijuma je pokrenuto nekoliko parničnih postupaka zbog previsokih putarina, suprotno mađarskim zakonima. Sporovi su rezultirali time da je konzorcijum izgubio slučaj, iako je visina putarina u potpunosti bila usklađena sa odredbama ugovora o koncesiji.

Pre nego što je slučaj zvanično i u potpunosti okončan u sudu, krajem 1996. godine, finansijeri (naročito EBRD) suspendovali su dalje isplate za završetak sekcije puta M15

i započeli ponovne pregovore. U međuvremenu, promenjena je i vlada u Mađarskoj, a nova vlada odbila je ponuđeni predlog za restrukturisanje celog projekta i bila je veoma protiv ideje o plaćanju putarina i finansiranja nacionalnih kapitalnih projekata privatnim sredstvima. Konačno, projekat je renacionalizovan zahvaljujući različitim interesima ugovornih strana i jakoj želji nove mađarske vlade da završi projekat. Likvidacija je najviše pogodila posednike ekvitija, ali je istovremeno i pogodovala akcionarima konzorcijuma čija je naknada za građevinske radove bila više nego dovoljna da nadoknadi gubitak ekvitija.

Iz studije ovog slučaja jasno se mogu uočiti činioci koji su prouzrokovali porazan scenario u primeni projekta JPP:

- 1 – suviše optimistična projekcija obima saobraćaja (prometa vozila);
- 2 – precenjenost spremnosti korisnika da plate putarinu;
- 3 – postojanje paralelnog puta na kojem na postoji obaveza plaćanja putarine;
- 4 – neefikasna preraspodela rizika;
- 5 – politička i institucionalna nestabilnost.

Važno je skrenuti pažnju da su u ovom projektu činioci koji su izazvali neuspeh mogli da budu uočeni i analizirani tek naknadno. To je slučaj s većinom projekata, i upravo zbog toga su projekti JPP znatno složeniji i rizičniji od projekata koji se ne izvode tehnikom projektnog finansiranja. Posle projekta M1, Vlada Mađarske doživela je neuspeh i s narednim projektom – M5. Manje dramatičan, ali ipak rđav ishod, nametnuo je neophodnost ozbiljne organizacije poslova iz domena JPP. Tako je Vlada Mađarske koja je preuzela dužnost 2002. godine prišla odgovorno i sveobuhvatno konceptu JPP. Najpre je u okviru Ministarstva ekonomije i saobraćaja formiran poseban sektor za JPP čija je nadležnost predlaganje izvodljivih projekata. Upravo naučene lekcije na osnovu prethodnih iskustava, dobra koordinacija, jasna podela odgovornosti i transparentna primena svih tehničkih zahteva i procedura zaslužne su za uspeh narednog projekta M6 koji je mađarska vlada pokrenula takođe u sektoru saobraćaja.

REGISTAR SKRAĆENICA⁸⁴

br.	Broj
CEB	<i>Council of Europe Development Bank</i> , Razvojna banka Saveta Evrope
CEFTA	<i>Central European Free Trade Agreement</i> , Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi
CEU	<i>Central European University</i> , Srednjoevropski univerzitet
čl.	član
dr.	drugi, drugo
EBF	<i>European Banking Federation</i> , Evropska bankarska federacija
EBRD	<i>European Bank for Reconstruction and Development</i> , Evropska banka za obnovu i razvoj
EBTN	<i>European Banking Training Network</i> , Evropska bankarska trening mreža
ECB	<i>European Central Bank</i> , Centralna evropska banka
EIB	<i>European Investment Bank</i> , Evropska investiciona banka
eng.	engleski
ESA	<i>European System of Accounts</i> , Evropski sistem računa
EU	Evropska unija
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> , Nemačko društvo za međunarodnu saradnju
ibid.	<i>ibidem</i> , lat. na istom mestu, u istom delu, na istoj strani neke knjige
IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development</i> , Međunarodna banka za obnovu i razvoj
ICSID	<i>International Centre for Settlement of Investment Disputes</i> , Međunarodni

⁸⁴ U Registar nisu unesene skraćenice poput BOO, BOT, DB, DBFO, DPN, ESA, JPP, PSC, zato što su objašnjenja značenja tih skraćenica sastavni deo osnovnog teksta Priručnika, iz jednostavnog razloga što je to nametnula potreba tečnijeg praćenja teksta.

	centar za rešavanje investicionih sporova
ital.	italijanski
itd.	i tako dalje
lat.	latinski
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i> , Multilateralna agencija za garantovanje investicija
MWt	<i>megawatt thermal</i> , jedinica za označavanje snage toplotne energije
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> , Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
nem.	nemački
PDV	porez na dodatu vrednost
PKS	Privredna komora Srbije
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
sl.	slično
SRJ	Savezna Republika Jugoslavija
st.	stav
STO	Svetska trgovinska organizacija
str.	strana
t.	tona
tač.	tačka
TEN-T	<i>Trans-European Transport Networks</i> , Transevropska transportna mreža
tj.	to jest
tzv.	takozvani
UBS	Udruženje banaka Srbije

O AUTORIMA

Dr Slađana Sredojević

Dr Slađana Sredojević (1974) diplomirala je na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu (1999). Magistrarsku tezu *Uloga Evropske investicione banke u razvoju Srbije* odbranila je na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu (2006). Na istom fakultetu u februaru 2010. godine odbranila je doktorsku tezu *Javno-privatno partnerstvo u finansiranju infrastrukture u zemljama Balkana*, kao prvu doktorsku tezu na ovom fakultetu u oblasti javno-privatnog partnerstva. Njene oblasti istraživanja i interesovanja su: međunarodna ekonomija, međunarodno bankarstvo, savremeni privredni sistemi, dugoročno finansiranje, finansiranje razvoja, javno-privatno partnerstvo. Učestvovala je na više domaćih i međunarodnih konferencija i projekata; objavljuje stručne radove u zemlji i inostranstvu. Od 2011. godine je spoljni saradnik Instituta ekonomskih nauka u Beogradu.

Kao državni službenik, radila je u Ministarstvu finansija SRJ (2000), a od 2003. godine u Ministarstvu za ekonomske odnose sa inostranstvom Republike Srbije. Obavljajući poslove savetnika i u saveznoj i u republičkoj vladi, bila je zadužena za saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama, koordinaciju razvojne pomoći i pomoći EU, saradujući s međunarodnim donatorima i kreditorima po pitanju finansiranja infrastrukturnih i drugih razvojnih projekata. Tokom 2003. bila je angažovana na projektu Reforme zdravstvenog sistema u Srbiji, finansiranom od Svetske banke, kao finansijski specijalista. Od 2006. godine zaposlena je kao savetnik za međunarodnu saradnju, finansijska tržišta i edukaciju u UBS, gde rukovodi i Centrom za bankarsku obuku. U ime UBS, član je Borda direktora EBTN i kontakt u saradnji sa EBF, Brisel.

Boravila je 2007. godine kao stažista u EIB, Luksemburg i 2004. godine u Tokijskom međunarodnom centru, Japan (Tokyo International Center – TYC), baveći se praktičnim i istraživačkim radom u oblasti javno-privatnog partnerstva, odnosno ekonomskih razvojnih politika.

Praktično se godinama bavi različitim vidovima finansiranja razvojnih potreba društva u uslovima budžetskih ograničenja, proučavajući i oblast javno-privatnog partnerstva kao mogućeg pristupa u ekonomskim razvojnim politikama. U saradnji sa SKGO kroz GIZ program podrške lokalnim samoupravama, Institutom ekonomskih nauka i Izdavačkom kućom Arhipelag, objavila je knjigu *Javno-privatno partnerstvo* 2010. godine. Živi u Beogradu. Govori eng. i ital., služi se španskim jezikom. Kontakt adresa: sladjana.sredojevic@gmail.com.

Prof. dr Predrag Cvetković

Prof. dr Predrag Cvetković (15. februar 1970, Niš) zaposlen je na Pravnom fakultetu u Nišu od 1996. godine. Univerzitetsku karijeru započeo je kao asistent-pripravnik na predmetu Međunarodno trgovinsko pravo, pri Katedri za trgovinsko-pravne nauke. Posle odbrane magistarske teze *Zaključivanje ugovora o međunarodnoj prodaji robe* u junu 2000. godine na Pravnom fakultetu u Nišu, izabran je za asistenta na predmetu Međunarodno trgovinsko pravo. Doktorsku disertaciju *Međunarodnopravna zaštita stranih investicija od nekomercijalnih rizika* (Niš, 2005, 434 str.) odbranio je na Pravnom fakultetu u Nišu u maju 2005. godine. Za docenta na predmetu Međunarodno trgovinsko pravo izabran je u januaru 2006. godine, a za vanrednog profesora na istom predmetu u januaru 2011. godine.

Tokom karijere boravio je više puta na specijalizacijama i usavršavanju u inostranstvu. U junu i julu 2005. godine specijalizovao je pravo EU („Advanced Course on EU Law Practice“) na CEU u Budimpešti. Akademski profil uključuje boravke na Pravnom fakultetu Univerziteta „Paris Lodron“ u Salzburgu (oktobar 2001. – maj 2002, jun 2006, jul 2007) i na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beču (maj 2008), uz podršku Službe Austrije za akademsku razmenu.

Ključna polja interesovanja jesu: pravo STO (istraživanja sadržana u monografiji *Uvod u pravo STO*, Niš, 2010, str. 291), pravni režim stranih investicija (monografija: „Međunarodno pravo stranih investicija“, Niš, 2007, 131 str.), pravni režim javno-privatnog partnerstva. Objavio je tri monografije i više od 50 radova u stranim i domaćim časopisima. Na Pravnom fakultetu u Nišu, pored predmeta Međunarodno trgovinsko pravo, predaje Pravo osiguranja, Pravo stranih investicija, Pravo spoljne trgovine i Transportno pravo.

Član je pravnog tima koji zastupa interese Republike Srbije pred ICSID u Vašingtonu, arbitar je Spoljnotrgovinske arbitraže i Stalnog arbitražnog suda PKS. Učestvovao je i koordinisao više međunarodnih i nacionalnih projekata. Govori eng. i nem. jezik. Kontakt: pepicvetkovic@gmail.com

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

334.752(497.11)

658.114.2(497.11)

338.49:336.13(497.11)

ЦВЕТКОВИЋ, Предраг, 1970–

Јавно-privatno partnerstvo : priručnik za sprovođenje
na nivou lokalne samouprave / Predrag Cvetković, Slađana
Sredojević. – Београд : Стална конференција градова и општина –
Savez gradova i opština Srbije, 2013 (Београд : Dosije studio). –
172 str. ; 24 cm

Тираж 1.000. – О ауторима: str. 171–172. – Str. 7–8: Uvodni tekst /
Nenad Ilić. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

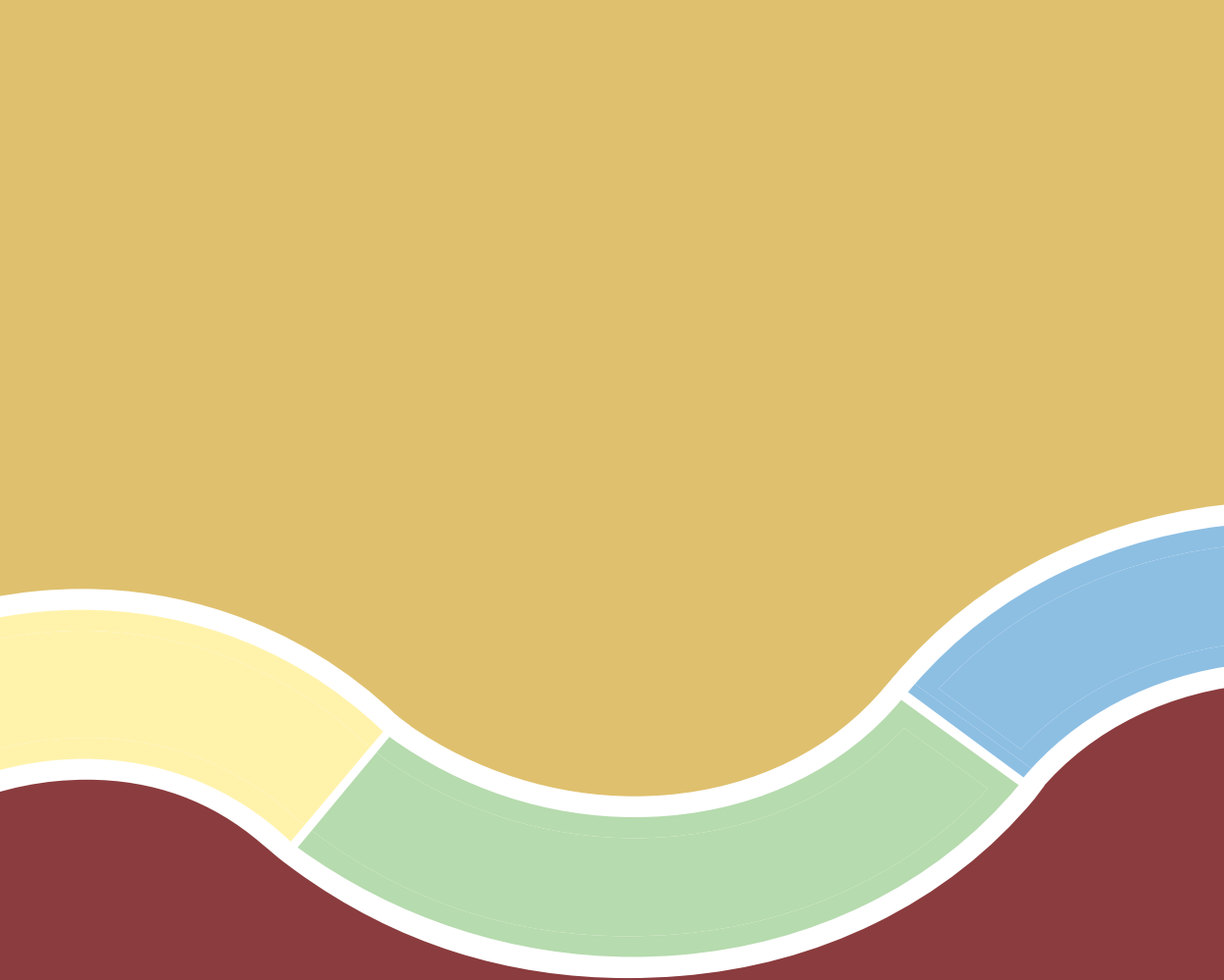
ISBN 978-86-88459-07-5

1. Средојевић, Слађана, 1974– [аутор]

a) Јавна предузећа – Приватна предузећа – Србија

b) Привредна инфраструктура – Финансирање – Србија

COBISS.SR-ID 196643084



ISBN 978-86-88459-07-5



9 788688 459075 >

www.skgo.org