

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

Правни факултет

ЈУГОСЛАВА А. ВОЈНОВИЋ

**Концепт јавно-приватног партнерства са
посебним освртом на нормативни аспект у
праву Европске уније и државама чланицама**

Докторска дисертација

Београд, 2020. година

UNIVERSITY OF BELGRADE

Law Faculty

JUGOSLAVA A. VOJNOVIC

**Public-private Partnership Concept with
Particular View to Normative Aspect in European
Union Law and in Member States**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2020

Подаци о ментору и члановима комисије

Коментори:

Проф. др Мирко Васиљевић,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Проф. др Бранко Ракић,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

Проф. др Добросав Миловановић

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Проф. др Бојан Милисављевић

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Слађана Средојевић

научни сарадник Института економских наука

Датум одбране: _____

Концепт јавно-приватног партнерства са посебним освртом на нормативни аспект у праву Европске уније и државама чланицама

Резиме

Предмет докторске дисертације је истраживање концепта јавно-приватног партнерства уз мултидисциплинарни приступ, са посебним освртом на нормативни аспект у праву Европске уније и државама чланицама. Приликом израде дисертације коришћен је већи број различитих метода научног истраживања и то: историјскоправни, функционални, аналитички, структурални, позитивноправни, упоредноправни, мултидисциплинарни, приказ случаја и логичке методе. Материјали који су коришћени у проучавању предмета рада су преваходно нормативни акти Европске уније, држава чланица и други правни акти, страни и домаћи научни радови, публикације релевантних консултантских кућа и међународних организација и институција. Истраживање је засновано на шест хипотеза: 1) јавно-приватно партнерство није законски појам већ концепт; 2) јавно-приватно партнерство је веома сродан појам у погледу циља који се постиже са појмом приватизације и јавних набавки; 3) концесија и јавно-приватно партнерство су појмови који се често користе као синоними; 4) двострука природа уговора о јавно-приватном партнерству, управно-правни уговор и облигационо-правни однос; 5) јавно-приватно партнерство није у потпуности регулисано у праву Европске уније; 6) јавно-приватно партнерство је концепт који је неизбежан пут развоја реализације делатности у јавном интересу.

Свакако да јавно-приватно партнерство као концепт, који заузима широки простор како научни, теоријски тако и позитивноправни у актуелним оквирима окружења и поред субјективних преференција, својим интересантним појавним облицима оправдава указано интересовање. Оно што највише интригира је питање шта је јавно-приватно партнерство, колико је то широк појам, да ли је и на који начин регулисано, а свакако и да ли концепт може да подразумева значење и изван регулаторног оквира. У погледу регулаторног оквира и искустава, истраживање у овом раду је ограничено на простор Европске уније. На основу детаљне анализе претходно наведеног долази и до закључака о перспективи развоја концепта у питању и у смислу примене у пракси и у нормативном оквиру.

Кључне речи: јавно-приватно партнерство, концесија, јавне набавке, право ЕУ, подела ризика, јавни интерес, јавна инфраструктура, приватизација, уговори, облигационо право, управно право

Научна област: Правне науке

Ужа научна област: Пословноправна и међународноправна

The concept of public-private partnership with special reference to the normative aspect in the law of the European Union and the Member States

Summary

The subject of the doctoral dissertation is the research of the concept of public-private partnership with a multidisciplinary approach, with special reference to the normative aspect in the law of the European Union and the Member States. During the preparation of the dissertation, a number of different methods of scientific research were used, namely: historical-legal, functional, analytical, structural, positive-legal, comparative-legal, multidisciplinary, case study and logical methods. The materials used in the study of the subject matter are primarily normative acts of the European Union, Member States and other legal acts, foreign and domestic scientific papers, publications of relevant consulting companies and international organizations and institutions. The research is based on six hypotheses: 1) public-private partnership is not a legal term but a concept; 2) public-private partnership is a very related concept in terms of the goal achieved with the concept of privatization and public procurement; 3) concession and public-private partnership are terms that are often used as synonyms; 4) dual nature of the public-private partnership agreement, administrative-legal agreement and obligation-legal relationship; 5) public-private partnership is not fully regulated in the law of the European Union; 6) public-private partnership is a concept that is an inevitable way of developing the realization of activities in the public interest.

Certainly, public-private partnership as a concept, which occupies a wide space, both scientific, theoretical and positive, in the current framework of the reality, and in addition to the subjective preferences of the authors, justifies the interest with its variety of forms. What is most intriguing is the question of what a public-private partnership is, how broad the concept is, whether and in what way it is regulated, and certainly whether the concept can imply meaning outside the regulatory framework. In terms of regulatory framework and experience, the author in this paper limited himself to the European Union. Based on a detailed analysis of the above, conclusions are reached on the perspective of the development of the concept in question, both in terms of application in practice and in the normative framework.

Key words: public-private partnership, concession, public procurement, EU law, risk sharing, public interest, public infrastructure, privatization, contracts, contract law, administrative law

Scientific Area: Legal sciences

Specific Scientific Area: Business and International Law

САДРЖАЈ

Скраћенице	10
УВОД.....	12
ГЛАВА I.....	16
Историјски развој јавно-приватног партнерства	16
ГЛАВА II.....	23
Појам јавно-приватног партнерства.....	23
1. Дефиниција појма јавно-приватног партнерства	24
2. Јавно-приватно партнерство и концесије	33
3. Јавно-приватно партнерство и јавне набавке	44
4. Јавно-приватно партнерство и приватизација	46
ГЛАВА III	54
Природа јавно-приватног партнерства	54
1. Јавно-приватно партнерство као облигационо-правни уговор.....	55
2. Јавно-приватно партнерство као управно-правни уговор.....	59
ГЛАВА IV	63
Јавно-приватно партнерство у праву Европске уније	63
1. Историјски развој регулативе јавно-приватног партнерства у праву ЕУ	66
1.1. Интерпретативна комуникација о концесијама у комунитарном праву, 2000. година	66
1.2. Зелена књига о јавно-приватним партнерствима и комунитарном праву о јавним уговорима и концесијама, 2004. година	74
1.3. Комуникација о јавно-приватним партнерствима и комунитарном праву о јавним набавкама и концесијама, 2005. година.....	87
1.4. Интерпретативна комуникација о примени комунитарног права о јавним набавкама и концесијама на институционализовано јавно-приватно партнерство (ИЈПП), 2008. година	93
2. Директива о додели уговора о концесији	97
3. Други релевантни извори комунитарног права о јавно-приватном партнерству и концесијама.....	108
3.1. Судска пракса Суда правде Европске уније о јавно-приватном партнерству.....	115
ГЛАВА V	124
Преношење Директиве о концесијама у национална законодавства.....	124
1. Белгија	128

2. Немачка	129
3. Француска	132
4. Италија.....	136
5. Луксембург.....	137
6. Холандија	139
7. Данска.....	141
8. Ирска.....	142
9. Велика Британија.....	145
10. Грчка.....	153
11. Шпанија.....	155
12. Португал.....	158
13. Аустрија.....	160
14. Финска	164
15. Шведска.....	166
16. Словенија	169
17. Пољска.....	172
18. Мађарска	173
19. Чешка.....	175
20. Словачка	177
21. Литванија.....	179
22. Летонија.....	181
23. Естонија.....	185
24. Кипар	187
25. Малта	189
26. Бугарска.....	190
27. Румунија	192
28. Хрватска	194
ГЛАВА VI.....	196
Упоредно-правна анализа прописа о јавно-приватном партнерству и преношења Директиве о концесијама у земљама чланицама Европске уније	196
ГЛАВА VII.....	209
Обухват примене јавно-приватног партнерства	209

1. Области друштвеног живота у којима се примењује јавно-приватно партнерство	210
2. Форме примене јавно-приватног партнерства у погледу различитог степена преноса ризика на приватног партнера.....	220
3. Примери из праксе	230
3.1. Школа Пимлико, Вестминстер, Лондон, Велика Британија	231
3.2. Мост Скај, Шкотска, Велика Британија	233
3.3. Служба за приходе, Манчестер, Велика Британија.....	234
3.4. Затвори у Бридгенду у Јужном Велсу и Фазакерлеу у Ливерпулу, Велика Британија	235
3.5. Концесија за водоводну и канализациону мрежу, Софија, Бугарска	236
3.6. Норфок и Норич Универзитетска болница, Норич, Норфок, Велика Британија	237
ГЛАВА VIII	238
Перспектива концепта јавно-приватног партнерства.....	238
1. Перспектива концепта јавно-приватног партнерства-општи поглед.....	238
2. Перспектива концепта јавно-приватног партнерства у Републици Србији	255
ЗАКЉУЧАК.....	257
ЛИТЕРАТУРА.....	262
1. Страна литература	262
2. Домаћа литература	271
3. Правни извори	275
4. Судски извори.....	278
5. Извештаји, друге публикације и интернет странице	280
ПРИЛОЗИ	282
Прилог бр. 1	283
Пројекти јавно-приватног партнерства реализовани у области безбедности у Великој Британији	283
Прилог бр. 2	286
Пројекти јавно-приватног партнерства реализовани у области правосуђа и социјалне правде у Великој Британији	286
Прилог бр. 3	289
Пројекти јавно-приватног партнерства реализовани у области образовања и културе у Великој Британији.....	289
Прилог бр. 4	297

Пројекти јавно-приватног партнерства реализовани у области здравства у Великој Британији	297
Прилог бр.5	302
С-274/09 Стадлер и Општинско удружење Пасау	302
Прилог бр. 6	317
С-196/08 Акосет и Конференција Рагуса	317

Скраћенице

- ББО - Купи-Изгради-Управљај (енгл. Buy-Build-Operate)
- БДП - Бруто друштвени производ
- БЛОТ - Изгради-Дај у закуп-Управљај-Пренеси (енгл. Build-Lease-Operate-Transfer)
- БОО - Изгради-Поседуј-Управљај (енгл. Build-Own-Operate)
- БООТ - Изгради-Поседуј-Управљај-Пренеси (енгл. Build-Own-Operate-Transfer)
- БОТ - Изгради-Управљај-Пренеси (енгл. Build-Operate-Transfer)
- БТО - Изгради-Пренеси-Управљај (енгл. Build-Transfer-Operate)
- ВБ - Велика Британија
- ВТИ - Институт за истраживање саобраћаја и путева Републике Шведске
- ВФМ - Вредност за новац (енгл. Value For Money)
- ДБО - Пројектуј-Изгради-Управљај (енгл. Design-Build-Operate)
- ДБФМ - Пројектуј-Изгради-Одржавај (енгл. Design-Build-Maintenance)
- ДБФО - Пројектуј-Изгради-Финансирај-Управљај (енгл. Design-Build-Finance-Operate)
- ДБФООТ - Пројектуј-Изгради-Финансирај-Поседуј-Управљај-Пренеси (енгл. Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer)
- ДПН - Друштво за посебне намене
- ЕЗ - Европска заједница
- ЕИБ - Европска инвестициона банка
- ЕК - Европска комисија
- ЕПЕЦ - Европски стручни центар за ЈПП
- ЕС - Европски савет
- ЕУ - Европска унија
- ЗЗП - Закон о јавно-засебном партнерству Републике Словеније
- ИДАГ - Међу-одељенска и међу-агенцијаска група Републике Ирске (енгл. Inter-Departmental and Inter-Agency Group)
- ИИ - Извршни исходи
- ИЈПП - институционално јавно-приватно партнерство
- ИР - истраживање и развој
- ИТ - информационе технологије
- ИЦТ - инфомационе и комуникационе технологије
- ЈПП - јавно-приватно партнерство

КЈПП - Комисија за јавно-приватно партнерство
ЛИДА - Агенција за инвестиције и развој Републике Летоније
МСП - мала и средња предузећа
НАТС - Национална служба за ваздушни саобраћај УК
НДФА - Национална развојно финансијска агенција Републике Ирске (енгл. National Development Finance Agency)
ОЕЦД - Организација за економску сарадњу и развој (енгл. Organisation for Economic co-operation and Development)
ОЈЕЦ - Службени лист ЕУ (енгл. Official Journal of the European Union)
ОМК - отворени метод координације
ОПЕКС - оперативни трошкови
ПФИ - приватна финансијска иницијатива
РКАС - Јавно предузеће за некретнине Републике Естоније
САД - Сједињене америчке државе
СПЕУ – Суд правде Европске уније
СРА - Управа за путеве Републике Шведске
ТЕН-Е - сектор енергетике
ТЕН-Т - сектор саобраћаја
УК - Уједињено Краљевство
УФЕУ - Уговор о фунционисању ЕУ
ФТА - Агенција за саобраћај Републике Финске
ЦЈЕУ - Суд правде Европске уније (енгл. Court of Justice of the European Union)
ЦПМА - Централна агенција за управљање пројектима Републике Литваније
ЦФЦА - Централна агенција за финансирање и уговарање Републике Летоније

УВОД

Имајући у виду сопствено вишегодишње професионално искуство рада у државној управи и локалној самоуправи кроз сусрет и сарадњу са приватним сектором, изабрала сам тему предложене докторске дисертације: „Концепт јавно-приватног партнерства са посебним освртом на нормативни аспект у праву Европске уније и државама чланицама“. Свакако, јавно-приватно партнерство као концепт, који заузима широки простор како научни, теоријски тако и позитивноправни у актуелним оквирима окружења и поред субјективних преференција, својим интересантним појавним облицима оправдава указано интересовање. Оно што највише интригира је питање шта је јавно-приватно партнерство, колико је то широк појам, да ли је и на који начин регулисано, а свакако и да ли концепт може да подразумева значење и изван регулаторног оквира. У погледу регулаторног оквира и искустава, истраживање у овом раду је ограничено на простор Европске уније. Ово је битно нагласити обзиром да искуства у вези са наведеним појмом и схватањем истог, захтева најмање још оволико пажње, а можда и више у проучавању оквира појма у на пример Сједињеним Америчким Државама, где исти појам има толико флексибилну природу да је веома изазован за изучавање и у врло великој мери другачије схваћен него у Европској унији.

Приликом израде дисертације коришћен је већи број различитих метода научног истраживања и то: историјскоправни, функционални, аналитички, структурални, позитивноправни, упоредноправни, мултидисциплинарни, приказ случаја и логичке методе. Материјали који су коришћени у проучавању предмета рада су превасходно нормативни акти Европске уније, држава чланица и други правни акти, страни и домаћи научни радови, публикације релевантних консултантских кућа и међународних организација и институција.

Истраживање је засновано на следећим хипотезама:

1. ЈПП није законски појам већ концепт.
2. ЈПП је веома сродан појам у погледу циља који се постиже са појмом приватизације и јавних набавки.
3. Концесија и ЈПП су појмови који се често користе као синоними.
4. Двострука природа ЈПП уговора, управно-правни уговор и облигационо-правни однос.
5. ЈПП није у потпуности регулисано у праву ЕУ.
6. ЈПП је концепт који је неизбежан пут развоја реализације делатности у јавном интересу.

У изучавању претходно наведених теза полази се од разматрања да ли је јавно-приватно партнерство само законски појам или политика којој се тежи и која представља својеврсну идеологију. Управо у том смеру, узима се у обзир историјски развој појма и изучавање различитог разумевања појма јавно-приватног партнерства. Наиме, од свог настанка као друштвене појаве око 1990. године, а можда и раније јавно-приватно партнерство од потребе постаје појам који заокупља све већу пажњу како политичких чинилаца, тако и стручних кругова, учесника у стварању позитивног права као и правних теоретичара. Од тако широко постављене концепције неодређеног значења уочава се тенденција сужавања значења, односно прецизирања значења појма ради јасног коришћења појма у пракси. Оваква тенденција доводи до правне сигурности и уједначене примене права насупрот дискреционом тумачењу појма од стране интересно обојених кругова. Наиме, у линији са оваквим размишљањем наилазимо и на Гедесова¹ разматрања. Он почиње од окфордског речника који дефинише "партнерство" као "заједничко пословање са заједничким ризицима и профитима". У том смислу наставља тако што тврди да се ЈПП често формирају за обављање специфичног пословног задатка, како је то и предвиђено дефиницијом речника, али оне су тако често формиране и како би испуниле шире задатке. Даље, граница између јавног и приватног сектора је данас прилично нејасна, јер данашње партнерство укључује заједнице, образовне и здравствене групе, од којих се многи финансирају из јавних и привредних извора. Формални појам "јавно приватно партнерство" заиста је ушао у заједничку употребу у Великој Британији крајем деведесетих. Пре тога, у оквиру националне агенде за побољшање пружања јавних услуга, одржана је велика расправа око потребе да јавни органи укључе друге организације у пружање јавних услуга. Овај концепт "партнерства" био је уграђен у следећу дефиницију коју је Одељење за животну средину, саобраћај и регион² објавило 1998. године: Партнерство подразумева две или више организација које раде заједно да побољшају перформансе кроз заједничке циљеве, осмишљавање начина решавања спорова и настојања за сталним побољшањима, мерења напретка и дељења добитака. Гедес³ даље развија своју тезу у смеру да је у последњих неколико година много шири опсег активности ЈПП и закључује да су ЈПП-ови много више од уговорног односа. У таквим изучавањима иде се толико далеко да се чак може наићи и на становиште да појам ЈПП укључује и цивилни сектор. Оно што је евидентно је да се израз

¹ Geddes Michael. 2016. *Making Public Private Partnerships Work: Building Relationships and Understanding Cultures*, Routledge

² Department of the Environment, Transport and the Regions, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-the-environment-transport-and-the-regions>, приступ 05.05.2020.

³ Geddes Michael. 2016. *Making Public Private Partnerships Work: Building Relationships and Understanding Cultures*, Routledge

"ЈПП" користи на различите начине у различитим контекстима. Често то подразумева улагање приватних партнера и преношење ризика на приватни сектор, али и разумевање да је акценат на концепту партнерства а не на уговору или улагању.⁴ Обзиром да је изучавање фокусирано на подручје Европске уније, можда је најбољи приказ појма, мишљење Европског економског и социјалног комитета од 27. априла 2004. године, о улози Европске инвестиционе банке у јавно-приватним партнерствима и њиховом утицају на раст.⁵ У овом мишљењу се наводи да европске земље користе модел ЈПП-а (концесије и друге врсте уговора) на врло различите начине. Израз ЈПП покрива широк спектар ситуација. Према ЕИБ „кључна карактеристика ЈПП-а је та што укључује однос поделе ризика између јавних и приватних промотера, заснован на заједничкој посвећености постизању жељеног исхода јавне политике“. Изнет је став да се израз јавно-приватно партнерство користи од 1990-их, међутим, не постоји јединствени европски модел ЈПП. Управо, почев од оваквих становишта, па на даље, долази се до закључка да ЈПП није законски појам већ концепт.

Даље се бавим изучавањем појам ЈПП у односу на сродне појмове концесије, јавне набавке и приватизације, а онда и правну природу уговора о ЈПП и односа у ЈПП аранжманима, односно колико је то управно-правни однос или облигационо-правни однос. Након детаљне анализе, закључује се да је јавно-приватно партнерство веома сродан појам у погледу циља који се постиже са појмом приватизације и јавних набавки. Такође и да су концесија и ЈПП појмови који се често користе као синоними. Изучавање природе појма се наставља у смеру разматрања двоструке природе ЈПП уговора и односа. Испитује се природа ЈПП уговора као управно-правног уговора или као облигационо-правног односа.

Фокусирајући своје даље истраживање на комунитарно право, прелази се на изучавање регулације ЈПП у праву Евроске уније и појединим државама чланицама. За ову сврху примењен је синтетички упоредно-правни метод изучавања. Након приказа релевантних правних извора којима су регулисана ЈПП и концесије долази се до закључка да ЈПП није у потпуности регулисано на нивоу ЕУ уз изнет став о извесној потреби за регулацијом.

Онда се приказује свеобухватност примене појма у пракси, односно у којим областима друштвеног живота овај појам фигурира и развија се, као и какви су резултати примене. Међутим, поставља се питање области у којима можда јавно-приватно партнерство

⁴ Plummer Janelle, Heymans Chris. 2002. *Focusing Partnerships: A Sourcebook for Municipal Capacity Building in Public-private Partnerships*. London: Routledge, 6

⁵ Opinion of the European Economic and Social Committee on The role of the EIB in public-private partnerships (PPPs) and their impact on growth (2005/C 234/12)

као концепт фигурира а да није обухваћено регулаторним оквиром, или где би било пожељно да фигурира а то није случај. Даље, да ли само ЈПП подразумева поље предвиђено регулаторним оквиром или излази и из тог оквира. Односно да ли је оквир такав да подразумева и шире значење од значења које му даје регулатива. Нарочито је интересантно изучавање потенцијалне сарадње јавног и приватног сектора у култури, а онда можда и потенцијална улога ЈПП у интеркултурном али чак и дијалогу између цивилизација. Економска сарадња је свакако одлична основа за успостављање дубљих односа између економских субјеката, од којих је свакако најбитнији ентитет држава. Међутим, ЈПП је све више платформа кроз коју се остварује темељна, дугорочна економска сарадња између једне државе и приватних субјеката из других држава, у којима неретко капитал имају и друге државе, обзиром да се углавном ради о мултинационалним системима, који углавном једини могу да изнесу тако сложене пројекте као што је ЈПП. Следствено, након тако успостављене сарадње, која је много чвршћа од сарадње у јавним набавкама, самим тим што је дугорочна, поставља се питање, да ли се може изаћи и из оквира чисто економске сарадње, и прећи на терен на пример културе. У овом светлу, чини се да концепт ЈПП има веома светлу будућност која свакако може да иде само у смеру развоја и даљег продубљивања сарадње.

У поменутом мишљењу Европског економског и социјалног комитета од 27. априла 2004. године, о улози Европске инвестиционе банке у јавно-приватним партнерствима и њиховом утицају на раст⁶ наглашено је да су се концесије користиле још почев од Римског царства, а онда биле метод у 19. веку за европску железничку мрежу која је изграђена у потпуности преко концесијских уговора, али и начин за друге јавне услуге као што су снабдевање водом, гасом и електричном енергијом, одвоз смећа из домаћинстава, телефони итд. У 20. веку, уговор о концесији омогућио је не само изградњу аутопута и паркиралишта, већ и водоводне системе, музеје, аеродроме, трамвајске пруге, подземне железничке системе, објекте за градска подручја, обнову школа и болница итд. Основни циљ јавног сектора за јавно-приватни програм је коришћење вештина приватног сектора за подршку побољшању услугама јавног сектора. Структуре ЈПП-а могу бити средство за постизање развоја инфраструктуре широм Европе. Под условом да јавни и приватни сектор у потпуности искористе своје предности и потенцијалне синергије које ће се добити сарадњом, ЈПП могу допринети побољшању количине и квалитета јавних услуга. Европски економски и социјални комитет поздравља значајан допринос ЕИБ-а развоју ЈПП-а и подржавању раста и

⁶ Opinion of the European Economic and Social Committee on The role of the EIB in public-private partnerships (PPPs) and their impact on growth (2005/C 234/12)

побољшања јавних услуга у државама чланицама пружањем средстава потребних за обављање послова у следећим областима:

- транс - европске мреже и модернизација саобраћајне инфраструктуре;
- школско и универзитетско образовање;
- примарна и секундарна здравствена заштита; и
- побољшање животне средине.

Међутим, препоручује да ЕИБ укључи и финансирање примењених истраживања и иновација, укључујући патенте, који дају ЕУ предност у свету.⁷

Сходно свему наведеном, тенденција ширења употребе појма ЈПП упркос покушају сужавања значења појма чини се неизбежном у блиској будућности. Ово доводи до закључка да је ЈПП концепт који је неизбежан пут развоја реализације делатности у јавном интересу.

ГЛАВА I

Историјски развој јавно-приватног партнерства

У вези са настанком појаве јавно-приватног партнерства постоје различита гледишта и приступи. Многа узимају за почетак исте настанак у Великој Британији 90-тих година прошлог века у форми Приватне финансијске иницијативе, међутим немало је и других гледишта.

Тако, Јескомбе⁸ каже да изгледа да је појам „јавно-приватно партнерство“ изворно настао у Сједињеним Америчким Државама и односио се на заједничко финансирање образовног програма из јавног и приватног сектора, и затим 1950-их година на слично финансирање комуналних услуга, али је ушао у ширу употребу шездесетих година 20. века када се односио на јавно-приватна заједничка предузећа за урбану обнову. Такође се користио у Сједињеним Државама за јавно финансирање пружања социјалних услуга од стране не-јавног сектора, често из добровољног (непрофитног) сектора, као и за јавно финансирање приватног сектора за истраживање и развој у областима као што је технологија. Даље по његовом мишљењу, у међународно-развојној области се користио када се односио на заједничке иницијативе приватног сектора и влада за борбу против болести

⁷ *Ibid.*

⁸ Yescombe E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Amsterdam: Butterworth-Heinemann, Edition: 1st, 2-3

попут АИДС-а и маларије, увођење побољшања у методама узгоја или уопште подстицање економског развоја. Већина њих се може описати као ЈПП „засновани на политикама“ или „програмски“. Ипак, он закључује да је најчешће значење ЈПП, ЈПП „засновано на пројекту“ или „засновано на уговору“, чији су кључни елементи:

- дугорочни уговор (уговор о ЈПП-у) између јавног и приватног сектора;
- за пројектовање, изградњу, финансирање и обезбеђење јавне инфраструктуре од стране приватног сектора;
- са плаћањима током трајања Уговора о ЈПП-у приватном сектору, обезбеђеним било од стране јавног сектора или корисника; и
- с тим да јавна инфраструктура остаје у власништву јавног сектора или се враћа у власништво јавног сектора на крају Уговора о ЈПП-у.

Међутим, прецизности ради, куповина или управљање од стране приватног сектора постојеће јавне инфраструктуре без већих капиталних улагања или надоградње не сматра се ЈПП-ом како је овде дефинисано. Слично, обезбеђивање „меке“ инфраструктуре од стране приватног сектора, што не укључује значајна улагања у основна средства (а самим тим ни потребу финансирање од стране приватног сектора) спада у категорију „аутсорсинга“ уместо ЈПП-а, мада очигледно граница није прецизна јер су често „меке“ услуге повезане са „тврдом“ инфраструктуром.

Хоџ и Грев⁹ констатују да је сигурно да су владе различитих држава вековима уговарале са приватним сектором. Многи су чланци и књиге (укључујући и њихову) посвећене изучавању ЈПП из разлога што тај концепт обећава нови начин управљања организацијама које пружају услуге грађанима. Ипак, приче о учешћу приватног сектора у јавној сфери током историје су бројне: Матеј - приватни убирач пореза из Библије, приватно чишћење јавног уличног осветљења у 18. веку у Енглеској, приватне железнице у 19. веку или чињеница да је 82% од 197 пловила у Дрејковој флоти која је покорила Шпанску армаду у 1588. године било обезбеђено на основу уговора са приватницима.

Ветенхал¹⁰ објашњава да је девет ”позорница” економске и социјалне активности у којима се у току последња два миленијума може идентификовати такво прожимање јавног и приватног сектора. Можда их има још, али ни ових девет нису потпуно издвојене једна од друге и међу њима има преклапања. То су следеће:

⁹ Hodge G., Greve C. 2005. Introduction. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 1-2

¹⁰ Wettenhall R. 2005. The public-private interface: surveying the history. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 24-26

- Приватни бродови;
- Плаћена војска;
- Трговинска, комерцијална и колонијална експанзија;
- Организација трезора;
- Јавна предузећа;
- Мешовита предузећа;
- Интерсекторска сарадња у пољопривреди, здравству и образовању;
- Приватно обезбеђење јавне инфраструктуре;
- Значајни догађаји.

Приватни бродови. Мешавина јавне и приватне иницијативе је била витална за раст Енглеске као главне морске силе, а такозвани Шпански рат од 1585-1603 је био од највеће важности за постављање основа за овакав развој. Морнарица је тада још увек била у зачетку, и пловила вођена сада познатим морепловцима као што су Сер Франсис Дрејк и Сер Волтер Ралеј, финансирана од стране моћних трговаца и аристократских велепоседника, играла је пресудну улогу. Најпознатији пример је пример енглеске флоте под Сер Дрејком која је победила шпанску армаду 1588. године а у којој је 163 од 197 пловила било у приватном власништву. Некад је било тешко чак разликовати ове приватне бродове са јавним овлашћењима од правих гусара. "Овлашћивање" је најчешће имало форму издавања "писма одмазде" која су овлашћивала носиоца да исплови наоружаним пловилом ради заплене шпанских добара на мору. У овој раној форми уговарања, од њих је тражено да се обавезу да ће поштовати одређена правила понашања и код поделе награде, једна десетина вредности је морала бити предата Круни. Требало је неколико векова да овај систем нестане. Он је имао и добрих и лоших страна. Најбитнија лоша страна је била корупција.¹¹

Плаћена војска. Пре 18. века на плаћене војске није се гледало као на нешто негативно, међутим након тога развијено је становиште да зрела модерна држава има сталну војску, коју обезбеђује и уређује држава сама. Ипак, нису све данашње државе зреле у том смислу, процењује се да је око 90 милитантних група било оперативно у Африци средином 90-тих. Највећа у то време се звала „Извршни исходи“ (ИИ). ИИ је била састављена углавном од бивших чланова регуларних јужноафричких одбрамбених снага које су постале сувишне на крају апартхејд режима, а била је блиско повезана са рударском компанијом за дијаманте и регистрована у пореском рају на острву Ман. Њен примарни задатак у Сијера Леоне је био

¹¹ *Ibid.* 24-26

да брани руднике дијаманата и рутила у опасности да буду опљачкани од стране разбојника. Рудници су углавном били власништво страних приватних поседника, мада је вероватно да је и влада имала одрђених инвестиција у њима. Влада је у великој мери зависила од ових компанија као извора државних прихода и штавише, са малом и непоузданом официјалном војском и слабом легитимношћу међу грађанима, ускоро је испливала предност употребе ИИ за њено сопствено очување.¹²

Трговинска, комерцијална и колонијална експанзија. Прве насебине енглеских субјеката преко мора 1600-тих је било „дело приватних компанија“, са иницијалном улогом Круне да у облику повеље даје овлашћење за управљање у њено име. Вероватно напознатија од ових компанија је Британска Источноиндијска компанија (са француским и холандским партнерима). Иницијално приватна комерцијална организација, иако овлашћена од стране Круне и са великим владиним интересом у трговини коју је развијала, ускоро је добила територијалне и владине одговорности широм Индије и Истока. Ипак, њени службеници, премало плаћени и неадекватно контролисани, варали су компанију, ушла је у финансијске потешкоће и није више могла да испуњава финансијске обавезе према Круни. Коначно, 1858. године стављена је под самосталну контролу Круне.¹³¹⁴

Организација трезора. Наоми Кајден¹⁵ је презентовала модел система „пре-буџетска финансијска администрација“ који је био примењен у западним земљама пре главне административне реформе у 19. веку. У суштини, окосница система било је тело привредника које је за свој рачун водило буџет на основу уговора са владама држава. Они су имали право да скупљају порез и ако су могли прикупити више од износа уговореног за државу могли су да убирају и сопствени профит. Али велики део њихових профита настајао је једноставно из употребе државних новчаних средстава за властите банкарске активности. Међутим, систем је био динамичан, флексибилан, некохерентан и „зависио је од корупције да би опстао“. Морао је бити замењен. Одговор је био национализација јавних финансија, као још један од показатеља сазревања система државне управе. Мешање јавног и приватног сектора постаје још очигледније ако размотримо умешаност цркве у међународном војном/комерцијалном предузећу које је настало за време и после крсташких ратова у облику средњовековног редова витезова темплара и витезова болничара. Формално основани по

¹² *Ibid.* 26-27

¹³ Keir, Sir David Lindsay. 1953. *The Constitutional History of Modern Britain 1485-1951*. London, Adam and Charles Black, 157

¹⁴ Wettenhall R. 2005. The public-private interface: surveying the history. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 27-28

¹⁵ Caiden N. 1989. A new perspective on budgetary reforms. *Australian Journal of Public Administration* 48(1), 53

налогу тадашњих хришћанских држава Левант и Католичка Црква и спонзорисани од стране различитих европских краљева, ти витешки редови су обављали војну дужност у знак подршке установљеном крсташком предузећу, учвршћујући положај у пољопривреди и финансијама у Европи, и развијајући стручност у рачуноводству и банкарству. Дошли су до пружања бројних услуга за европске монархе попут убирања дугова и пореза, давања кредита, исплате краљевских пензија, трансфер средстава и обезбеђивање складишта за владе. Један од њих, витезова болничара (иначе Ред Светог Јована), подвргнут је коначној трансформацији у јавности владајући Малтом као сувереном државом од 1530. до 1798. године. Они су оставили наслеђе које ће се касније појавити у разним пољима попут правног образовања у Лондону и пружања Службе хитне помоћи Свети Јован, која се сада сматра добротворном заједницом.¹⁶

Јавна предузећа. Осим у 20. веку који је био век централно планираних економија, јавна предузећа су углавном била поље где су се сусретали елементи и државни (јавни) и тржишни (углавном приватни у конвенционалном смислу). Неколико историјских примера показује димензије таквог мешања. У фараонском Египту, државно одељење за складиштење је куповало (од храмова и сељака), чувало и делило основну храну од које су ране цивилизације зависиле.¹⁷ У Европи 1628. године, држава Женева је обезбеђивала „коморе“ за куповину, складиштење и дистрибуцију кукуруза, и ово је трајало скоро два века кроз комплексне релације са индивидуалним добављачима, инвеститорима и трговцима.¹⁸¹⁹

Мешовита предузећа. Владе су се укључиле у циљу промоције или заштите предузећа за која су сматрале да имају стратешку вредност за државу, посебно тамо где је приватни капитал био неадекватан као у многим земљама у развоју или су биле у паду као у разним индустријски развијеним земљама. Заговарањем од стране Винстона Черчила као првог лорда адмиралитета, британска влада је 1914. године потписала „конвенцију“²⁰ са приватном англо-персијском нафтном компанијом у зачетку како би обезбедила редовну испоруку нафте за Краљевску морнарицу: влада је уписала капитал чиме је стекла акције од око 50% власништва и право да именује два директора. Наравно да је договор осигурао непрекидне даље доприносе приходима Трезора путем дивиденди. Такође, можда је најбоља практична

¹⁶ Wettenhall R. 2005. The public-private interface: surveying the history. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 28-29

¹⁷ Erman Adolf. 1969. *Life in Ancient Egypt*. New York, Benjamin Blom

¹⁸ Blanc Hermann. 1940. A great state enterprise of olden times: The Geneva Corn Chamber, 1628-1798. 136-191. *Annals of Collective Economy* 16(1)

¹⁹ Wettenhall R. 2005. The public-private interface: surveying the history. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 29-30

²⁰ Davies Ernest. 1938. Government directors of public companies. *Political Quarterly*, 9 (3), 423

примена мешовитих предузећа када су уведене велике индустрије у јавно власништво у раној фази после Другог светског рата у Француској, то се сматрало као својеврсна „национализација изван државе“. Наиме, управне одборе погођене индустрије сачињавали су представници државе, радници и потрошачи у готово једнаком броју, од којих се теоретски очекивало да делују колаборативно и аутономно од директних државних институција. Нажалост, унутрашња сарадња није заживела.²¹²²

Интерсекторска сарадња у пољопривреди, здравству и образовању. Кроз историју у овим областима се показало много мешања између јавног и приватног сектора. У пољопривреди, може се видети да је употреба јавних прехранбених предузећа била кључни елемент у јавном управљању чак и код највише аутократских влада.²³ Кратак осврт показује да је, опет изван централно планиране економије, такво мешање такође било карактеристично за област образовања и здравства током дугог периода. Постојале су приватне школе поред јавних, а многим од њих су управљале цркве. Слично је и са приватним болницама, неким су управљале цркве и постојале су упоредо са јавним. Подршка здравственим установама може бити и од стране непрофитног сектора који је често веома активан у овој области. Служба за трансфузију крви Црвеног крста, активна је у многим земљама и значајан је пример такве врсте доприноса.²⁴

Приватно обезбеђење јавне инфраструктуре. Приватна финансијска иницијатива коју је увела конзервативна влада у Британији 1992. године је пример оваквог аранжмана. Ветенхал констатује да је оно што изненађује је да многи ово схватају као револуционарни развој. Француски пандан је у такозваном француском моделу концесије.²⁵

Значајни догађаји подразумевају мешање између јавног и приватног сектора у планирању и управљању догађајима попут међународних изложби, сајмова и олимпијских игара.²⁶

²¹ Einaudi Maro, Maurice Bye and Ernesto Rossi. 1955. *Nationalization in France and Italy*. Ithaca: Cornell University Press

²² Wettenhall R. 2005. The public-private interface: surveying the history. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 30-32

²³ Somasundram M. 1987. Successes are the pillars of failure? A case study of the Cereal Marketing Public Enterprise. *Public Enterprise: The Management Challenge*, ed. Colm O Nuallain and Roger Wettenhall. Brussels, International Institute of Administrative Sciences, 153-166

²⁴ Wettenhall R. 2005. The public-private interface: surveying the history. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 32

²⁵ *Ibid.* 34

²⁶ *Ibid.* 35

Ипак, модерна историја ЈПП-а почиње у Великој Британији, где су владе узнемирене растућим нивоом јавног дуга у 1970-им и 1980-им годинама, ангажовале приватни сектор у једнократним заједничким пројектима, уз истовремено задржавање одговорности и контроле пружања услуга. Године 1992, подстакнута успехом неколико независних инфраструктурних пројеката и идеолошком привлачношћу концепта ЈПП, конзервативна влада коју је предводио Џон Мејдор у Великој Британији представила је Приватну финансијску иницијативу (ПФИ) као први систематски програм који нуди оквир који је дизајниран да стимулише праксе ЈПП у сектору јавних услуга.²⁷

Пракса ЈПП се такође ширила изван Велике Британије. Друге земље са развијеном историјом ЈПП-а су Канада, Француска, Немачка, Индија, Ирска, Јапан, Холандија, Швајцарска и САД. Посебан случај ЈПП представљају предузећа у континенталној Европи која су у заједничком власништву јавног и приватног сектора, али са већинским власништвом јавног сектора (нпр. водоводна предузећа у Француској). С друге стране, Тајхер²⁸ сматра да се међународни пројекти здравствене заштите и помоћи, попут оних које организују Уједињене нације, могу такође сматрати примерима ЈПП. У Француској су ЈПП развијени као кључни елементи новог оквира јавне политике који је дизајниран да стимулише иновације и расподелу одговорности у друштвеном сектору.²⁹

Цветковић и Здравковић³⁰ закључују да концепт јавно-приватног партнерства у последње две деценије у развијеним државама постепено постаје парадигма обезбеђивања јавне инфраструктуре и вршења делатности и услуга од јавног значаја.

Из свега наведеног, јасно је да историјско поимање момента настанка ЈПП зависи од схватања појма ЈПП. Уколико је неко склон да схвата ЈПП као начин обезбеђивања јавне инфраструктуре путем јавног уговора закљученог између јавног и приватног партнера, вероватно је да ће историјски моменат настанка појма јавно-приватног партнерства везати за Велику Британију и почетак последње деценије двадесетог века, кроз настанак Приватне финансијске иницијативе. Међутим, схватања сам разумевања ЈПП као концепта сарадње између приватног и јавног сектора у области обезбеђивања делатности од општег интереса, у најширем могућем смислу, а тако и становишта да јавно-приватно партнерство није никаква

²⁷ Teicher Julian. 2013. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-private Partnerships*. UK: Cambridge Scholars Publishing, 1

²⁸ *Ibid.* 2

²⁹ *Ibid.* 2

³⁰ Цветковић Предраг, Здравковић Урош. 2012. Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LXIII, 149

модерна творевина са краја двадесетог века. Штавише, од почетка настанка јавног, и насупрот њему приватног сектора, постојали су различити облици јавно-приватних партнерстава.

ГЛАВА II

Појам јавно-приватног партнерства

Хоџ и Греве³¹ закључују да се мало аутора слаже шта ЈПП заиста јесте. Управо је то разлог за главни изазов у проучавању ЈПП. У овом поглављу детаљно се бавим следећим питањима: шта је заправо ЈПП, односно да ли је реч о законском појму или концепту одређеног или неодређеног значења. Даље истражује однос ЈПП са приватизацијом и јавним набавкама. Наиме, скоро да нема недоумица око тога шта су јавне набавке и шта је приватизација. Ово је управо супротно од појма ЈПП, где је веома велика пажња и дебата посвећена овом питању. Сходно томе за проучавање појма ЈПП, као концепта неодређеног значења, веома је корисно одређивање у односу на сродне појмове, где се индуктивном методом закључује и о самом појму од ког се полази. Прецизирање појма незаобилазно подразумева и разграничење, или супротно од тога, од појма концесије. Концесија је појам који значајно дуже фигурира од појма јавно-приватно партнерство кроз историју. Међутим, није имала увек исто значење нити постоји сагласје око тога шта јесте концесија, или можда мање одређено, шта није концесија. Управо је зато интересантно истражити релацију ова два појма. Даље, долази се и на веома интересантан терен изучавања природе односа регулисаног уговором између страна у односу јавно-приватног партнерства. Без залажења у дубоку анализу са аспекта уговорног или управног права, проучавам основна обележја односа у питању која воде до бољег разумевања појма у питању. Наиме, Газивода³² у својој докторској дисертацији већ улази у одличну анализу уговорног односа у питању и поставља тезу да основни постулати облигационог права добијају другачије разумевање и тумачење у контексту сложених, споља и изнутра динамичних, односа уговорних страна и трећих лица. Она се веома бави утацијем треће стране у том односу коме нарочито даје значајну улогу у истом. Међутим, становишта сам да облигационо-правна природа није значајно ограничена

³¹ Hodge G., Greve C. 2005. Introduction. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 1

³² Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 6-7

управно-правном природом односа у питању, и посебно је стављен акценат на двоструку природу истог.

1. Дефиниција појма јавно-приватног партнерства

Као што је већ речено, веома су различита размишљања о томе шта је ЈПП. Од потпуно либералних схватања који би били на једном полу до оних врло ригидних која су потпуно супротан пол. У следећим редовима даје се приказ управо ове палете различитих приступа.

Клијн и Тајсман³³ указују да се чини да је највећа подела између оних истраживача који схватају ЈПП као средство за управљање и оних који мисле да је реч о ”језичкој игри”. Хоџ и Грев³⁴ даље продубљују овакву анализу па се баве дефиницијама ЈПП као организационих и финансијских аранжмана, а онда схватањем ЈПП као ”језичке игре”. У првом смислу, односно схватања ЈПП као финансијског аранжмана, нарочито цитирају Ван Хама и Копена³⁵ који дефинишу ЈПП као сарадњу одређеног трајања између јавних и приватних актера а у којој они заједно развијају продукте и услуге, деле ризике, трошкове и ресурсе који су повезани са овим продуктима. Са друге стране, појашњавају схватање ЈПП као ”језичке игре”. Језичка игра ”јавно-приватно партнерство” од стране аутора који је тако доживљавају служи да замагли друге стратегије и сврхе. По њиховом мишљењу једна од таквих сврха је и приватизација. Управо један од заговорника овог става Савас³⁶ отворено говори о томе да су термини ”контрактинг-аут” и ”приватизација” термини који изазивају противљење, а термин као што је ЈПП више позива људе и организације да се укључе у дебату и разлог је за укључивање приватног сектора у тржиште јавних услуга. Из тог разлога, Тајсман и Клијн, Линдер и Савас³⁷, додуше гледајући са различитог становишта, али се сви слажу да употреба термина ЈПП мора да се гледа у релацији са претходним више

³³ Klijn E.H., Teisman G.R. 2002. Partnership Arrangements. Governmental Rhetoric or Governance Scheme. *Public Administration Review* 62(2), 197-205

³⁴ Hodge G., Greve C. 2005. Introduction. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 4-7

³⁵ Van Ham H., Koppenjan J. 2001. Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development. *Public Management Review* 3(4), 598

³⁶ Savas E.S. 2000. *Privatisation and Public-private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press

³⁷ Klijn E.H., Teisman G.R. 2002. Partnership Arrangements. Governmental Rhetoric or Governance Scheme. *Public Administration Review* 62(2), 197-205; Linder S.H. 1999. Coming to terms with the public-private partnership: a grammar of multiple meanings. *The American Behavioral Scientist* 43(1), 35-51; Savas E.S. 2000. *Privatisation and Public-private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press

пежоративним терминима као што су ”контрактинг-аут” и ”приватизација”.³⁸ Управо из овог разлога аутори у питању сматрају да је ЈПП ништа друго до допадљивији термин од термина као што је приватизација на пример, а у суштини значи и то.

Ветенхал³⁹ нам даље појашњава да за неке ауторе скоро свака модерна организациона иновација где се налазе јавни и приватни елементи може бити описана као ЈПП, док за друге чини се да постоји само једна прихватљива примена - приватно финансирање јавне инфраструктуре. Он закључује да је свакако овако друго схватање ЈПП-а преуско, али и да је прво прешироко. Управо зато поставља питање: у ком моменту је ово мешање (приватног и јавног) семантички исправно описати као партнерство?

Еванс и Боуман⁴⁰ констатују да упркос очигледним тешкоћама у постизању универзалне дефиниције ЈПП-а, могу се идентификовати бројне кључне карактеристике данашњих аранжмана о ЈПП-у. Међу најважнијим од ових кључних карактеристика спадају уговорна природа односа између јавног и приватног сектора, дугорочне обавезе страна, значајан капитални финансијски подухват са уговорним моделима који се заснивају на примени теорије расподеле ризика.

Гримзи и Луис⁴¹ наглашавају да је честа заблуда у вези са пројекатима ЈПП-а је да се они углавном тичу финансирања јавне инфраструктуре од стране приватног сектора. Они сматрају да ово није строго тачно већ да је финансирање само један од елемената односа у ЈПП. Суштина ЈПП-а је да јавни сектор не купује имовину већ купује услуге под одређеним условима. Ово карактеристика је кључ за одрживост (или не) трансакције јер она пружа прави економски подстицај. Они такође објашњавају да други наглашавају да је овај акценат на прибављању инфраструктуре заснованој на имовини уска дефиниција ЈПП. Тај шири оквир схватања ЈПП обухвата чак и партнерства на нивоу политике, поред партнерства на нивоу пројеката. Партнерства на нивоу политике се баве координирањем улагања јавног и приватног сектора о одлучивању о дизајну и о формулацији политичких иницијатива. На пример, случај превоза, партнерства на нивоу политике процењују различите моделе транспорта, општа правила за рад, улагања и решавање спорова. Партнерства на нивоу

³⁸ Hodge G., Greve C. 2005. Introduction. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 7

³⁹ Wettenhall R. 2005. The public-private interface: surveying the history. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 22-43

⁴⁰ Evans J., Bowman D. 2005. Getting the contract right. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 62-80

⁴¹ Grimsey Darrin, Lewis K. Mervyn. 2004. *Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 6-21

пројеката се, насупрот томе, фокусирају на специфичне локације или ситуације, попут развоја новог градског транзитног терминала, са циљем привлачења приватног капитала и управљања пројектом. Усклађивање између ова два гледишта ЈПП-а се делимично приближава зависно од тога како дефинишемо „инфраструктуру“. Многе привидне разлике нестају једном кад дозволимо различите форме које инфраструктура може попримити, посебно имајући у виду разлику између "економске" и "социјалне", "тврде" и "меке" инфраструктуре. Сматра се да "економска инфраструктура" пружа кључне посредничке услуге за пословање и индустрију и њена главна функција је повећање продуктивности и иновативне иницијативе. „Тешки економски“ објекти укључују путеве, аутопутеве, mostove, luke, železnice, aerodrome, јавни prevoz, телекомуникацију, струју и производњу, пренос и дистрибуцију гаса. „Мекана економска“ инфраструктура обухвата стручну обуку, финансијске олакшице за пословање (плаћања, кредит, капитал, деривати, ризични капитал итд.), олакшавање истраживања и развоја и трансфер технологије, организације које подстичу извозну оријентацију и продуктивну сарадњу појединаца и ентитета. На "социјалну инфраструктуру" се гледа као на пружање основних услуга домаћинствима. Главна њена улога је побољшање квалитета живота и благостања у заједници, посебно где су ограничена средства. „Тешка социјална“ инфраструктура обухвата болнице, зграде за образовање и оспособљавање, постројења за воду, становање, канализациони и одводни системи, установе за бригу о деци и старијим особама и затвори. „Социјална мека“ инфраструктура подразумева систем социјалне сигурности, низ услуга у заједници и заштиту животне средине. Значи, у складу са претходним, ЈПП би могло да се дефинише и као обезбеђивање инфраструктуре уколико инфраструктуру схватимо на довољно широк начин.

Аутор који се у великом броју радова бави ЈПП, Бовис⁴² посебно наглашава да оно што је кључно у одређивању односа као ЈПП уместо другог јавног уговора јесте услов да мора доћи до преноса ризика са јавног на приватни сектор у извршавању уговора. Сходно наведеном, Бовис ставља акценат на ризик као кључну одлику ЈПП. Закључује да ако јавни органи ефективно гарантују обештећење приватног партнера од будућих губитака или ако не постоји ефективна експлоатација услуге од стране приватног партнера, аранжман се не може сматрати ЈПП, те се стога има применити регулатива за јавне набавке. Низ различитих ризика карактеристика су ЈПП-а: проблеми идејног пројекта, превазилажење трошкова изградње и евентуалних кашњења пројекта; финансијски ризик који се односи на варијабилност каматних стопа, девизни курс и други фактори који утичу на трошкове

⁴² Bovis C.H. 2014. Highlight of the EU Procurement, Reforms: The New Directive on Concessions. 9 *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 1

финансирања; ризик учинка који се односи на расположивост имовине и континуитет и квалитет пружања одговарајућих услуга; ризик потражње, који се односи на тренутну потребу за релевантним јавним службама; и ризик резидуалне вредности, који се односи на будућу тржишну цену средстава. Такође, политички ризици подразумевају општи појам који се користи за описивање ризика који произилазе из спољних или унутрашњих фактора. Екстерни политички ризици су на пример конвертибилност валута, рат, санкције, политичка нестабилност.. С друге стране, унутрашњи политички ризици су опорезивање, тероризам, инфлација и индустријски немири.. Друга суштинска одлика ЈПП поред преноса ризика, према Бовису је да приватни сектор обезбеђује финансирање. Финансирање ЈПП-а је специјализовано финансирање које се разликује од јавних финансија и корпоративних финансија. Финансирање дуга ЈПП се сматра за ванбилансно задуживање, што значи да задуживање не утиче на захтеве задуживања државе у јавном сектору и било какве мере или калкулације мера задужености⁴³. ЈПП омогућавају јавном сектору приступ алтернативним изворима капитала.

Бовис даље објашњава да је утицај преноса ризика на трошкове финансирања и одређивање цене ризика како би се обезбедио ефикасан трансфер ризика, кључан у разумевању како се ризик третира унутар јавно-приватних партнерстава. Трошкови капитала који су потребни за финансирање јавно-приватног партнерства зависе само од карактеристика ризика повезаних са пројектом, а не од извора финансирања. Међутим, извор финансирања може утицати на ризик пројекта у зависности од рочности и софистицираности тржишта ризичних земаља. С једне стране, у оквиру ризичних тржишта, небитно је да ли ризик пројекта носи јавни сектор или приватни сектор. Са друге стране, када су тржишта мање ризична, ризик пројекта зависи од тога колико се ризик дисперзира. С обзиром да јавни сектор може дисперзирати ризик на пореске обвезнике уопште, уобичајени аргумент је да то даје јавном сектору предност над приватним сектором у смислу управљања ризицима. Ипак, приватни сектор може дисперзирати ризик на финансијском тржишту. Резултат је вероватно да је ризик пројекта мањи у приватном сектору. Способност јавног сектора да принудно дисперзира ризик на пореске обвезнике, док се финансијска тржишта морају обезбедити уз подстицај да прихвате ризик, може довести приватни сектор у више недостатака што се тиче великих и ризичних пројеката. Овај исход може бити у супротности са претпоставком да задуживање приватног сектора генерално кошта више од задуживања државе. Међутим,

⁴³ Међутим, треба напоменути да се ипак прати фискална позиција код сваког ЈПП пројекта јер она може утицати на буџет тог јавног тела.

кључно питање је да ли ЈПП резултира повећањем ефикасности која надокнађује повећање трошкова задуживања приватног сектора.⁴⁴

Линк⁴⁵ каже да се у општем смислу, јавно-приватно партнерство описује као пројекат за пружање јавних услуга или робе, који се финансирају и реализују кроз уговорно партнерство између владе и једног или више приватних или непрофитних предузећа. Он наводи да је нормативно дефинисање ЈПП дао и Канадски савет за јавно-приватна партнерства. Према овој дефиницији ЈПП је "заједнички подухват између јавног и приватног сектора, изграђен на експертизи сваког партнера који најбоље одговара јасно дефинисаним јавним потребама кроз одговарајућу расподелу ресурса, ризика и награда". Термин "јавно" подразумева коришћење владиних ресурса, било да су са федералног или локалног нивоа. "Приватно" се односи на коришћење ресурса приватног сектора. И ресурси су широко дефинисани тако да укључују све ресурсе, финансијске ресурсе, инфраструктурне ресурсе, истраживачке ресурсе и слично. На крају, термин "партнерство" односи се све односе везане за иновације, укључујући, али неограничавајући се на формалну и неформалну сарадњу у истраживању и развоју.

Келерман⁴⁶ наводи да се према Министарству за транспорт САД, термин "јавно-приватно партнерство" користи за било који сценарио по којем приватни сектор преузима већу улогу у планирању, финансирању, пројектовању, изградњи, управљању и одржавању транспортног објекта у поређењу са традиционалним набавкама.⁴⁷

Бовис сматра да ће се будући трендови регулације јавно-приватних партнерства заснивати на тренутном регулаторном дефициту, а нарочито на концептуалним ограничењима анти-монополске регулативе да интервенише и регулише овако сложене односе између јавног и приватног сектора. Наглашава важност стандардизоване регулације ЈПП.⁴⁸ Даље, предлаже да управо носиоци стандардизације потенцијално могу да буду три регулаторна актера. Прво, Уједињене нације, кроз специфичан задатак остваривања Миленијумских развојних циљева модалитетом јавно-приватних партнерстава. Друго,

⁴⁴ Bovis C.H. 2012. Risk and Public-Private Partnerships. 7 *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 44, 44-45

⁴⁵ Link Albert N. 2006. *Public/Private Partnerships Innovation Strategies and Policy Alternatives*. Springer Science Business Media, 1

⁴⁶ Kellerman Leslie R. 2009. *Public-private Partnerships*. New York: Nova Science Publishers, Inc, 1

⁴⁷ *Ibid.* 1

⁴⁸ Вид. International Monetary Fund, Department of Fiscal Affairs. 2004. *Public-Private Partnerships*, Washington

Европска унија, кроз свој напредни правни оквир⁴⁹ која производи ефекте и у трећим земљама. На крају, Светска трговинска организација, која као резултат своје глобализоване агенде у побољшању трговине и либерализацији у земљама потписницима, може развити стандардизоване правне и регулаторне формате за набавку јавно-приватних партнерстава. Он наглашава да национална односно транснационална регулација отвара пут ка међународним нормама кохерентних и стандардизованих димензија у циљу успостављања не само стандардизације закона и политике, већ и јединствености примене и имплементације јавно-приватних партнерстава и повећане и побољшане правне сигурности како за државе, тако и за приватне актере али и крајње кориснике јавних услуга. Закључује да ће се стратешки, будући законски и регулаторни оквир ЈПП фокусирати на регулаторну стандардизацију која ће емитовати најбољу праксу, осигурати иновације и квалитет у пружању јавних услуга и артикулисати питања која су инхерентно релевантна за јавно-приватна партнерства као што конкурентна набавка, структура, финансирање, инвестирање, контрола и излазак приватних актера. Такође се бави и значајем ЈПП. Наиме, концепт јавно-приватних партнерстава представља истински покушај да се радикално промени пружање јавних услуга увођењем приватног сектора као стратешког инвеститора и финансијера јавних услуга. Мотив и намера иза оваквог приступа фокусира се на користи које би следиле као резултат учешћа приватног сектора у пружању јавних услуга. Стратегија Европа 2020⁵⁰ наглашава важност јавно-приватних партнерстава за убрзање раста и подстицање иновација.⁵¹ У даљим разматрањима, закључује се да конкретно, ЈПП може понудити вредност за новац, виши ниво услуга кроз иновације и смањити ризик за јавни сектор. Једна од најзначајнијих особина ЈПП-а је већа сигурност резултата у погледу благовремене испоруке услуге (приватни партнер је снажно мотивисан да заврши пројекат што је раније могуће како би контролисао своје трошкове и како би плаћање могло започети).

Мос описује одређене карактеристике, које ЈПП разликују од традиционалних јавно-приватних уговорних форми. Кључна карактеристика је да се од приватног партнера очекује да има стратешку улогу у финансирању и испоруци инфраструктурног пројекта или јавне услуге, пружајући свој допринос у различитим фазама као што су пројектовање, имплементација, изградња, завршетак, рад и фаза одржавања пројекта. Као резултат тога,

⁴⁹ Вид. *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM (2004) 327 fin, European Commission

⁵⁰ Europe 2020, a European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>, приступ 02.04.2020.

⁵¹ Bovis C.H. 2013. Efficiency and Effectiveness in Public Sector Management: The Regulation of Public Markets and Public-Private Partnerships and Its Impact on Contemporary Theories of Public Administration. 8 *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 186, 198 – 199

трајање односа између јавног и приватног сектора мора одражавати потребу за дугорочношћу. Друга карактеристика која допуњује стратешку улогу приватног сектора и њен дугорочни ангажман у пружању инфраструктуре и јавних услуга одражава расподелу ризика између јавног и приватног сектора и очекивања да ће приватни сектор преузети значајне ризике.⁵²

Неке од дефиниција наведеног појма затичемо и код Бовар⁵³ који сматра да ЈПП „представља радни аранжман заснован на узајамном обавезивању које је одређено уговором између организације која представља јавни сектор и било које организације која је изван јавног сектора“. Цветковић и Здравковић⁵⁴ сматрају да овој дефиницији, ипак, недостају конститутивни елементи – дуготрајност уговора и остваривање јавног интереса као циља ЈПП. Нешто одређенију дефиницију, сматрају они, дају Клијн и Тајсман⁵⁵ који ЈПП дефинишу као „дуготрајну сарадњу између јавног и приватног актера, у оквиру које актери развијају заједничке производе и/или услуге и где су ризици, трошкови и добит подељени“. Међутим, иако је прецизнија од претходне, налазе да и овој дефиницији недостаје остваривање јавног интереса као *conditio sine qua non* ЈПП. Закључују да се свеобухватном чини дефиниција ЈПП на коју указују Гупта и Бисвас⁵⁶: „ЈПП се односи на дуготрајно, уговорно партнерство између јавног и приватног сектора, које је усмерено на финансирање, пројектовање, имплементацију и управљање инфраструктурним добрима и услугама у земљи“.⁵⁷

Истом проблематиком се баве Качер, Кружић и Перковић. Они износе мишљење да ЈПП у законодавству Хрватске, ЕУ и осталих бројних држава није једнозначно дефинисано па закључују да оно обухвата читав спектар различитих облика сарадње јавног и приватног сектора којима је циљ повећати квалитет и учинковитост пружања јавних услуга. Такође наглашавају да је сам термин партнерство усмерен ка илустровању пословног односа који се успоставља између јавног и приватног сектора и који веома често поприма неки од облика концесије. На крају, долазе до закључка да појам партнерство наглашава концепцију

⁵² Вид. D. Moss. 2002. *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*, Harvard University Press

⁵³ Bovaird Tony. 2004. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70(2), SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), 200

⁵⁴ Цветковић П., Здравковић У. 2012. *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, 149

⁵⁵ Klijn Erik-Hans, Teisman Geert R. 2002. *Institutional and Strategic Barriers to Public Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases*. Paper for the British Academy of Management Conference 2002, London, Middlesex University, 2

⁵⁶ Gupta Omdeep, Biswas Nibedita. 2010. Public Private Partnership: Indian Economy. *SCMS Journal of Indian Management*, Vol. VII, SCMS New Campus, Prathap Nagar, Muttom, Aluva-683106, Kochi, Kerala, India, 45

⁵⁷ Цветковић П., Здравковић У. 2012. *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, 149

успостављања нових односа између јавног и приватног сектора⁵⁸ која је, путем поделе одговорности и ризика, а нарочито коришћењем предузетничког духа приватног сектора, значајно боље уравнотежена у односу на класичне уговорне односе из подручја јавне набавке.⁵⁹

Цветковић и Здравковић указују и на разматрања других аутора који тврде да се концепт ЈПП заснива на укључивању, односно учешћу приватних компанија у финансирању и управљању пројектима који имају за циљ обезбеђење остваривања одређеног јавног интереса. У многим земљама пројекти ЈПП имају заправо за циљ превазилажење недостатка капацитета јавног сектора да обезбеди задовољавајуће функционисање јавне инфраструктуре у најширем смислу те речи, било да се ради о недостацима капитала, или људских ресурса специјализованих за развој и управљање јавном инфраструктуром. Сарадњу јавног и приватног сектора, посебно када је таквог интезитета као што је ЈПП, увек треба посматрати у оквиру ширег контекста у коме се остварује. Наиме, такав вид сарадње увек је одраз политике јавне власти, односно реформе коју јавна власт спроводи у циљу бољег обезбеђивања јавних услуга.⁶⁰⁶¹

Даље, како сарадња између приватног и јавног сектора⁶², чини основу јавних набавки такође, Качер, Кружић и Перковић⁶³ ове појмове доводе у везу.

Понгсири⁶⁴ ставља нагласак на то да регулитава ЈПП треба пре свега да има за задатак да успостави баланс јавног и приватног интереса који се укрштају у сваком пројекту ЈПП, затим заштити конкуренцију и промоцију тржишне дисциплине.

Једно од схватања ЈПП доводи у везу приватизацију и закључује да се крајем седамдесетих година из делимичне приватизације изродио партнерски однос два, до тада

⁵⁸ Link Albert N. 2006. *Public/Private Partnerships Innovation Strategies and Policy Alternatives*. Springer Science Business Media, 2-4

⁵⁹ Качер Хрвоје, Кружић Дејан, Перковић Анте. 2008. Јавно - приватно партнерство: атрактивност DBFOOT модела. *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 45, 3/2008, 606-607

⁶⁰ Jintamanaskoon Santi, Chan Paul W. 2011. Changing in reform agendas and public private partnership (PPP). CIB TG72 /ARCOM *Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships*, University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom. Eds: A. Akintoye, C. Liyanage, S. Renukappa, 99

⁶¹ Цветковић П., Здравковић У. 2012. *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, 150

⁶² за појам "јавни сектор" Вид. Вукадиновић Радован. 2006. *Право Европске уније*. Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу и Канцеларија Србије и Црне горе за придруживање Европској унији, Крагујевац, 345, 515 - 516; такође: Суд правде, EC v. Belgium (149/79, [1980] ECR 3881)

⁶³ Качер Хрвоје, Кружић Дејан, Перковић Анте. 2008. Јавно - приватно партнерство: атрактивност DBFOOT модела. *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 45, 3/2008, 606-607

⁶⁴ Pongsiri Nutavoot. 2002. Regulation and Public Private Partnership. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15 No. 6, 2002, MCB UP Limited, 488

неспојива, сектора-приватног и јавног. Идеја о партнерству се појавила као економска нужност узимајући у обзир ситуацију динамичних промена у привреди и јавном сектору. Ова схватања чак изводе закључак да је партнерство ова два сектора много комплексније и корисније од обичне приватизације или државног управљања, а главна предност се огледа у предностима специјализације појединачних сектора.⁶⁵

Такође, претходних година је јавно-приватно партнерство било врло интересно за проучавање од стране међународних институција као што су Европска инвестициона банка, Светска банка, ОЕЦД. Тако је ОЕЦД дао интересантну дефиницију и опис како следи. Јавно-приватна партнерства представљају начин пружања и финансирања јавних услуга користећи капиталну имовину у којој се ризици пројекта деле између јавног и приватног сектора. ЈПП је дизајниран као дугорочни уговор између владе и приватног партнера, при чему су циљеви пружања јавних услуга у складу са циљевима добити приватног партнера.⁶⁶

Сходно свему наведеном и упркос разноврсним приступима појму ЈПП, стиче се утисак да је ЈПП врло широк појам или како се такође може наћи у литератури «кишобран појам» (енг. umbrella term)⁶⁷ који се користи за веома значајну област друштвеног живота у којем се сусрећу приватни и јавни сектор а у циљу доброг обављања јавних делатности. Појам у питању можда чак може да буде доведен у везу са другим друштвеним појавама као што су јавне набавке или приватизација, али свакако би у том дефинисању требало дати примат циљу постојања, односно подизању квалитета и ефикасности јавних услуга, а онда и живота грађана. Следствено томе, дефиниција ЈПП би могла да садржи најопштије одређење које би подразумевало да ЈПП јесте партнерство јавног и приватног сектора у сврху подизања квалитета пружања јавних услуга и обављања јавних делатности. Мишљења сам да је ЈПП могуће дефинисати само са становишта циља који се њиме постиже, а не са становишта форме. Управо је то разлог зашто ЈПП није законски установљена категорија већ концепт неодређеног значења. Чак и Бовис⁶⁸ описује ЈПП управо као концепт који представља истински покушај да се радикално промени пружање јавних услуга увођењем приватног сектора као стратешког инвеститора и финансијера јавних услуга. Мотив и намера

⁶⁵ Тривун Вељко, Вранић Алма и Кењић Вања. 2013. Приватизација у јавном сектору. *Положај јавног здравства*. Сарајево, Економски факултет, Универзитет у Сарајеву, 7

⁶⁶ *Ibid.* 7

⁶⁷ Jintamanaskoon Santi, Chan Paul W. 2011. Changing in reform agendas and public private partnership (PPP). CIB TG72 /ARCOM Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships, University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom. Eds: A. Akintoye, C. Liyanage, S. Renukappa, 97

⁶⁸ Bovis C.H. 2013. Efficiency and Effectiveness in Public Sector Management: The Regulation of Public Markets and Public-Private Partnerships and Its Impact on Contemporary Theories of Public Administration. 8 *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 186, 198 – 199

иза оваквог приступа фокусира се на користи које би следиле као резултат учешћа приватног сектора у пружању јавних услуга.

2. Јавно-приватно партнерство и концесије

Јавно-приватно партнерство је појам на који наилазимо у литератури и пракси почев од 90-тих година двадесетог века, док је појам концесије појам који фигурира у различитим системима много дуже кроз историју. Управо је у прошлости, док је постојао само појам концесије исти се односио на сарадњу јавног и приватног партнера у разноврсним облицима. Међутим, која је разлика данас у значењу ова два појма варира у зависности од приступа, историјског периода или законодавног система.

Тајсман⁶⁹ и Озборн⁷⁰ констатују да у већини публикација налазимо на разликовање између ЈПП - концесија или уговора и ЈПП као пројекта организационе сарадње или партнерства.⁷¹ Наиме, у ЈПП концесији различите компоненте ланца вредности инвестиционог пројекта се интегришу и затим уговарају путем тендера. На овај начин дизајн, конструкција, финансирање и, уколико је одговарајуће, комерцијално функционисање инфраструктурног пројекта (као пут), на пример, интегрисани су у уговор. Додата вредност у овом случају произлази из чињенице да већа ефикасност може бити постигнута на овај начин. То се између осталог постиже нижим трошковима координације између различитих компоненти. Али идеја је таква да се на тај начин може постићи и значајна додата вредност. У Енглеској, на пример, изградња пута је уговорена са приватним конзорцијумима у трајању од 30 година. Коришћењем одрживијег грађевинског материјала конзорцијум може уштедети на будућем одржавању.⁷² Али је и осмишљавање нових производа је подскануто на овај начин, јер све иновације имају дуги период током којег се може добити поврат инвестиције. У ЈПП-у као у организационом кооперативном пројекту, кључна је карактеристика да се различити пројекти интегришу како би се постигла додата вредност. У овом случају, ЈПП је партнерство. Ова врста сарадње обично се налази у урбаним пројектима реконструкције. Ево, на пример, мере које теже јачању транспорта комбинују се са мерама које имају за циљ да побољшају животну средину и/или становање и јачање економије. На овај начин додата

⁶⁹ Teisman, G.R. 1998. Procesmanagement: de basis voor partnerschap? *ESB*, 83 (4170), 21–26

⁷⁰ Osborne, S.P. (ed.). 2000. *Public–Private Partnerships; Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.

⁷¹ Kenniscentrum PPS. 2002. *Voortgangrapportage 2002 Progress Report 2002*. The Hague: Ministry of Finance

⁷² Haynes, L., Roden N. 1999. Commercialising the management and maintenance of trunk roads in the United Kingdom, *Transportation*, 26 (1), 31–54

вредност се ствара комбиновањем суштинских мера и пројекти се међусобно подстичу. Ово такође омогућава да се изврши финансијска размена између профитабилних и мање профитабилних али друштвено корисних компоненти.

По овом схватању, начин копродукције у два облика ЈПП-а регулисан је на сасвим другачији начин. У првом облику постоји само ограничена сарадња. Она се пре свега састоји од интеракције између јавних и приватних актера на почетку ЈПП пројекта у вези са основним принципима пројекта који треба да буде уговорен. Пример: Приватна финансијска иницијатива као уговорна форма: уговарање пута.

Други начин копродукције у ЈПП-у, организациона сарадња или партнерство, подразумева далеко интензивнију интеракцију јер су различите компоненте пројекта које су често из домена различитих приватних и јавних актера морају бити координиране и прилично је тешко да се унапред јасно разграничи садржај и амбиција сарадње. Пример: Амстердамски јужни лук. Пројект Амстердамски јужни лук односио се на развој тог подручја која окружује Амстердам југ/ ВТЦ железничку станицу, јужни део аутопута око Амстердама. Током осамдесетих година, дошло је до брзе експанзије у изградњи новог пословног простора у овом крају. Један пример је ново седиште велике банке АБН-АМРО. Град Амстердам је морао да направи одлуке о овом проширењу од случаја до случаја, а 1994. је желео развити систематичније планирање за ову област. У ту сврху градски менаџери су основали тзв. „Коалиција Јужни лук” у децембру 1994. године у којој су учествовали сви истакнути приватни актери. Била је то нека врста неформалне стратешке групе без фиксног чланства. Да подржи коалицију, радна група састављена је од државних службеника из главних одељења амстердамске државне службе у циљу усмеравања истраживања ка могућем решењу и почетку рада на мастер плану. Први Нацрт плана представљен је у октобру 1996. године. Делови главног плана су разматрани са интересним групама крајем 1996. Као резултат, додатни смештајни капацитети (1500) и друге функције су додате на постојеће предлоге. 1997. године, Холандске железнице - Сектор за некретнине придружио се овој стратешкој групи, и партнери су отпочели заједнички рад на даљем развоју плана. Они су посветили посебну пажњу идеји изградње подземне инфраструктуре (аутопут и тешка и лака пруга) у циљу створања потребног простора над земљом за изградњу нових канцеларија и смештајних капацитета. Овај мастер план је одобрило Градско веће у јануару

1998. године.⁷³ Упркос обећавајућем старту пројекта Амстердамски јужни лук и заједничког рада јавних и приватних актера у доношењу одлука, нису постигнути конкретни резултати за финансирање подземног превоза. Ентузијастична сарадња између градских менаџера и приватних актера је почела да стагнира. Почели су да настављају своје традиционалне улоге. Јавни актери су осећали да улажу много времена и труда да се процес настави док ипак не успевају да добију било каква јасна обавезивања у вези са финансијским учешћем приватних актера. Приватни актери критиковали су њихов недовољан утицај на доношење одлука. Можемо закључити да је Амстердамски јужни лук добар пример сарадње која је почела са високим амбицијама у погледу стратешких савеза и заједничког доношења одлука, али у стварности се развила према мрежној структури у којем се играју традиционалне улоге и заснована је на сарадњи на основу билатералних споразума.⁷⁴

Клијн и Тајсман⁷⁵ закључују да у првом облику, односно у ЈПП-концесији ниво сарадње је низак и ризици се углавном јасно деле на уговорени начин, док у другом облику постоји више сарадње и поделе ризика и трошкова.

Значи, имамо први приступ разликовања појма концесије и појма ЈПП где је изложено становиште да је концесија ЈПП регулисан уговором, а да је ЈПП много шири облик сарадње између јавног и приватног сектора.

Затим, Јескомбе⁷⁶ закључује да иако је појам ЈПП нов, концепт коришћења приватног капитала за обезбеђивање јавних ресурса је веома стар. У Британији у 18. и почетком 19. века локалне власти формирале су „фондове“ који су позајмљивали новац од приватних инвеститора за поправку путева, и враћали тај дуг наплаћивањем путарина. Такође је већи део лондонских мостова финансиран од стране сличних фондова до средине 19. века, а слично је било и крајем 19. века када је Бруклински мост у Њујорку изграђен капиталом приватног сектора. У Француској, изградња канала капиталом приватног сектора започела је у 17. веку. Ова врста ЈПП-а позната је као концесија: то јест, модел „корисник плаћа“ у коме приватни сектор (концесионар) може да наплаћује општу јавну накнаду за услуге коришћења објеката - на пример плаћање путарине за коришћење моста, тунела или пута. Путарина

⁷³ Klijn E.H., Teisman G.R. 2005. Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 98-101

⁷⁴ *Ibid.* 105-106

⁷⁵ *Ibid.* 114

⁷⁶ Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann, 5

исплаћује концесионару трошкове изградње и управљања објектом, који се обично враћа у надлежност јавног сектора на крају периода концесије. Улога јавног сектора у концесијама је успостављање оквира у оквиру којег концесионар делује. Даљи развој концесија је франшиза, или мање двосмислени француски израз "афермаж". Франшиза је право експлоатације већ изграђеног објекта, тј. сличан је концесији, али без почетне фазе изградње. Извршилац франшизе (еквивалентно концесионару) може извршити паушално плаћање државном органу заузврат за ово право. Франшиза се не сматра ЈПП-ом како је раније дефинисано, јер не укључује пружање или надоградњу инфраструктуре, већ само извршење. У терминологији Европске уније франшиза је позната као „концесија за услуге“, док је концесија као што је дефинисано у овој књизи - укључује изградњу нове инфраструктуре - познато и као „концесија за радове“. Иако је употреба концесија за изградњу нове инфраструктуре нестала у многим земљама након 19. века, како се улога државе ширила, франшизе су наставиле да буде важне, нпр. у француском водном сектору. Поновна употреба концесија тек је почела крајем 20. века, како је за ову и друге врсте ЈПП-а почело да расте интересовање као алтернативног модела финансирања.⁷⁷

Управо из претходног видимо да је концесија схваћена као облик ЈПП-а по систему "корисник плаћа". У том смислу, Јескомбе објашњава да је 1992. године британска влада објавила увођење Приватне финансијске иницијативе (ПФИ), са циљем увођења приватних финансија у пружање јавне инфраструктуре. Ово је заиста почело од поновног открића концесија 1980-их, а први талас пројеката, 1994. године, подразумевао је изградњу и управљање новим путевима. Али како је опсег наплатних путева у Британији био ограничен, уместо принципа „корисник плаћа“, овај модел ПФИ увео је концепт плаћања од стране јавне власти. У почетку су плаћања од јавне власти још увек била заснована на коришћењу од стране корисника - возача, путем такозваних „путарина у сенци“, тј. фиксног распореда плаћања од стране јавног партнера по возачу/км. Следећа фаза у развоју „пуног“ модела ПФИ била је употреба ПФИ уговора за обезбеђивање јавних објеката на које ризик употребе не може да се пренесе на приватни сектор, као што су школе и болнице. У тим случајевима структура уговора се заснива на томе да су инвеститори из приватног сектора плаћени од стране јавног партнера за „доступност“, тј. изградњу објекта према траженој спецификацији и доступности за период уговора о ПФИ, као и за пружање услуга као што су одржавање, чишћење и исхрана.⁷⁸

⁷⁷ *Ibid.* 5

⁷⁸ *Ibid.* 9

Јескомбе закључује да се у неким земљама само ПФИ модел назива ЈПП, да се разликује од концесије. Међутим, у његовој књизи „ЈПП“ се користи за опште концепте који покривају оба модела, и „ЈПП уговор“ означава оба.⁷⁹

Даље, према Вебу и Пулу⁸⁰, не налазимо појам концесије уопште, већ закључују да се форме ЈПП са аспекта финансирања разликују на следећи начин: 1. самофинансирање, 2. јавне субвенције и 3. комбинација претходних два. Самофинансирање укључује инвестирање од стране приватног партнера и повраћај трошкова од стране наплате од корисника, док јавне субвенције подразумевају инвестирање из буџета или повећање пореза.

Дивулф, Бланкен и Билт-сперинг наводе да је Приватна финансијска иницијатива британска варијанта концесије.⁸¹

Газивода⁸² разликује уговор о концесији, БОТ уговор и Британски модел уговора о приватној финансијској иницијативи. Уговор о концесији представља дугорочни уговорни однос установљен између јавног субјекта, у својству концедента, и приватног субјекта, односно пројектног друштва у својству концесионара. Однос јавног и приватног субјекта који се остварује према овом моделу сарадње увек се одређује као уговорни модел сарадње јавног и приватног субјекта. Концесија се најчешће даје ради комерцијалног коришћења природног богатства или добра у општој употреби који су у власништву државе или у циљу обављања делатности од општег интереса, посебно у области:

- (а) истраживања и експлоатације минералних сировина и геолошких ресурса;
- (б) коришћења заштићених природних ресурса;
- (в) енергетике;
- (г) лука;
- (д) јавних путева;
- (ђ) јавног превоза;
- (е) аеродрома;
- (ж) образовања;

⁷⁹ *Ibid.* 11

⁸⁰ Webb Richard, Pule Bernard. 2002. *Public Private Partnerships: An Introduction*. Research Paper No. 1 2002–03, Economics, Commerce and Industrial Relations Group, Published by the Department of the Parliamentary Library of Australia. Available at <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rp/2002-03/03rp01.pdf> приступ 28.01.2020.

⁸¹ Dewulf Geert, Blanken Anneloes, Bult-Spiering Mirjam. 2012. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*. John Wiley and Sons, Ltd, UK

⁸² Газивода Ј. 2015. Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 75-89

- (з) спорта;
- (и) културних добара;
- (ј) комуналних делатности;
- (к) железница;
- (л) комерцијалног коришћења жичара;
- (љ) здравства;
- (м) туризма, и
- (н) у другим областима.

Већ сама природа добра, односно предмета у власништву државе који су у сврси обављања делатности од општег интереса, одређује овај модел као преовлађујући, онда кад конкретан пројекат има за предмет неко од горе поменутих општих добара. Овај модел уговора којим се установљава сарадња јавног и приватног субјекта је повољан за јавног субјекта⁸³ будући да се претежни део ризика и највећи део обавеза у вези са спровођењем пројекта преноси на приватног субјекта-концесионара, односно на друштво посебне намене/концесионо предузеће. Додатно, овај модел не подразумева финансијску изложеност јавног субјекта и најчешће не захтева никакво буџетско задужење јавног субјекта, што га чини атрактивним за јавног субјекта будући да се сав терет финансирања и највећи део ризика преносе на приватног субјекта.⁸⁴

Предмет концесије – опште добро или објекат/постројење/систем који је предмет реконструкције или који се гради, све време трајања концесије остаје у искључивом власништву јавног субјекта, који се у циљу његовог настанка (у случају изградње), односно у циљу увећања његове вредности (у случају реконструкције), за одређено време, на које је концесија одобрена, уздржава од његовог комерцијалног искоришћавања, препуштајући исто концесионару, у замену за цену вредности изградње, односно реконструкције предмета концесије коју концесионар треба да поврати у фази комерцијалног коришћења изграђеног, односно реконструисаног објекта/постројења/система, и током ове фазе, очекивано, и заради одређени новац, којим оправдава своје учешће у конкретном пројекту.

Концесија се може дати и за јавне радове, у ком случају концедент уговором о концесији ангажује концесионара за извођење јавних радова, а концесионару на основу овог

⁸³ Nicolas Miranda. Concession Agreements: From Private Contract to Public Policy. *The Yale Law Journal* 3/2007, 515

⁸⁴ Bylos Lilia. 2008. Typical Transaction Structure for Concession Based Financing. Financial and Corporate Law Issues for Lawyers in Transition Economies (selected excerpts, ed. Alexis Rwabizambuga), The London School of Economics and Political Science (LSE) and the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 6-13

уговора припада накнада за јавне радове, која се састоји или од самог права на комерцијално коришћење изведених радова или од тог права заједно са додатним плаћањем. Концесија се, такође, може дати и за пружање услуга, у ком случају концедент уговором о концесији ангажује концесионара за пружање услуга, а концесионару на основу овог уговора припада накнада за пружене услуге која се састоји или од самог права на комерцијално пружање услуга или од тог права заједно са додатним плаћањем. Закључењем уговора о концесији концесионар преузима неколико обавеза:

- (а) обавезу финансирања изградње, односно реконструкције предмета концесије, и то кроз капитална улагања (улагања приватног субјекта у капитал концесионог предузећа) најчешће у комбинацији са пројектним финансирањем;
- (б) обавезу реконструкције односно изградње објекта/постројења/система који је у јавној својини;
- (в) обавезу управљања и одржавања;
- (г) обавезу пружања конкретне услуге од општег интереса одређеног квалитета.

Кад је реч о правима концесионара из уговора о концесији, концесионар закључењем уговора стиче право на комерцијално коришћење предмета концесије. Комерцијално коришћење предмета концесије представља убирање накнаде за омогућавање коришћења добра од општег интереса, односно за пружање услуге од општег интереса. Уговори о концесији се у пракси најчешће закључују на период од 25 до 30 година, који укључује изградњу, односно реконструкцију објекта/постројења/система и период њиховог комерцијалног коришћења од стране концесионара, а током којег концесионар, треба да оствари повраћај средстава уложених током фазе изградње, односно реконструкције, као и да оствари одговарајућу добит. Највећи део ризика пројекта, код овог модела уговора, сноси приватни субјект, будући да је на њему и највећи део обавеза. Изузетно од општег правила према коме комплетан трошак извођења пројекта сноси приватни субјект – концесионар, односно друштво посебне намене/концесионо предузеће, уговором о концесији се може предвидети могућност да концедент потпомогне, односно субвенционише, концесионара у вези са капиталним улагањима, тако да концедент концесионару стави на располагање одређена средства за капитална улагања.

Уговор по моделу изгради-управљај-пренеси – БОТ уговор представља модел сарадње јавног и приватног субјекта који је по својим обележјима најсличнији уговору о концесији, те се у литератури, али и у пракси веома често и одређује као посебна врста концесионог

уговора.⁸⁵ Иако се у пракси истиче концесиона природа БОТ уговора, овакво поједностављивање обележја овог уговора је неприкладно и погрешно из бројних разлога. БОТ уговор представља модел сарадње јавног и приватног субјекта у коме приватни субјект уговором преузима обавезу изградње новог објекта/постројења/система, или његовог значајног дела, у свему у складу са спецификацијом, инструкцијама и стандардима које је одредио јавни субјект. Изузетно од овог општег правила, БОТ уговор може се закључити и за доградњу, унапређење, односно реконструкцију већ постојећег објекта/постројења/система, с тим да је број оваквих БОТ уговора значајно мањи у односу на оне који се закључују у вези са изградњом потпуно нових објеката. Финансијери пројекта су, по правилу, наклоњенији да подрже пројекат који укључује изградњу потпуно новог објекта, с обзиром на то да реконструкција већ изграђеног објекта/постројења/система може да повлачи питање одговорности у вези са претходном употребом објекта, са техничким ограничењима, пропустима или недостацима које треба отклонити, и скопчана је са значајно већим ризицима, него изградња потпуно новог објекта/постројења/система, где се не отварају сложена питања историјске одговорности, нити технолошке компатибилности новог и старог дела система. За разлику од концесије која се даје за коришћење добра у општој употреби или за реконструкцију објекта/постројења/система који је у функцији обављања делатности од општег интереса, БОТ уговор обележава унеколико другачији пројектни задатак – изградња новог објекта/постројења/система, дакле тзв. *greenfield* инвестиција, док се концесија најчешће обележава као тзв. *brownfield* инвестиција којом се најчешће реконструише, дорађује, унапређује, реновира, техничко-технолошки или оперативно унапређује већ постојећи објекат/постројење/систем.

Према БОТ моделу сарадње, приватни субјект финансира изградњу објекта/постројења/система и комерцијално управља објектом/постројењем/системом за одређени уговорени период, након чега га, без накнаде, предаје у власништво јавном субјекту. За разлику од концесије код које, најчешће, постоји већ уходан систем наплате коришћења добра од општег интереса, односно добра у функцији пружања услуга од општег интереса, код објекта/постројења/система који се граде по БОТ моделу, најчешће не постоји унапред установљена линија прилива прихода, а с обзиром на то да не постоје претходне студије случаја и на проверљивим параметрима заснована прогноза будућих прилива, финансијска исплативост ових пројеката је за финансијере пројекта веома неизвесна и несигурна. По БОТ моделу, приход од коришћења новоизграђеног објекта/постројења/система најчешће, али не

⁸⁵ Дивљак Драго. 2006. БОТ модел пројектног финансирања инфраструктуре. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад 3/2006*, 275-288

и нужно, долази из једног извора – од јавног субјекта – и то, најчешће, од државе, јавног или комуналног предузећа. Последњих година, уговори по БОТ моделу се веома често закључују код енергетских пројеката у вези са изградњом хидроелектрана, електрана и великих система за напајање електричном енергијом, кад се након изградње оваквог објекта/постројења, као једини клијент друштва које управља постројењем пружајући услугу од општег интереса појављује најчешће јавно предузеће које се бави делатношћу у области дистрибуције и снабдевања струје, те се у таквим случајевима закључују уговори о откупу укупно произведене количине струје. Ово није нужно случај, будући да се код значајног броја пројеката који се реализују на основу БОТ уговора, приход од пружања услуга од општег интереса, остварује непосредно од крајњих корисника услуге од општег интереса, који за пружене услуге плаћају одговарајућу накнаду друштву које је основано за потребе спровођења пројекта, и то, најчешће, на основу утврђеног тарифног система.

Слично као и код концесије, и код БОТ уговора приватни субјект обезбеђује финансирање изградње објекта/постројења/система, изводи радове на изградњи, с тим да током трајања пројекта, што је суштинска разлика у односу на концесију, приватни субјект јесте, код одређених под-модела овог уговора, и власник објекта/постројења/система који је у функцији пружања услуга од општег интереса, за разлику од концесије, код које јавни субјект све време трајања пројекта остаје власник општег добра, односно објекта/постројења/система посредством кога се обавља делатност од општег интереса. И концесију и БОТ уговор даље карактерише то да приватни субјект током периода комерцијалног коришћења објекта/постројења/система, настоји да поврати вредност уложених средстава кроз накнаду за коришћење објекта/постројења/система, односно накнаду за услуге пружене посредством ових објеката, коју му плаћају корисници услуга.

Јасно је да Газивода под БОТ моделом уговора подразумева различит облик јавно-приватног партнерства од концесије, али не сматра кључном разликом извор наплате прихода већ власништво над објектом који служи за извршење предмета јавно-приватног партнерства. Наиме, док је по њеном мишљењу, код концесије власник објекта све време јавни партнер, код БОТ модела власништво над објектом на јавног партнера тек прелази на крају уговореног периода. Она такође наглашава импликацију питања власништва. Сарадњу јавног и приватног субјекта код овог модела уговора, такође обележава ексклузиван однос у вези са одређеним објектом/постројењем/системом, међутим, за разлику од концесије код које је ово право дато уговором, код БОТ посла оно проистиче из саме природе уговорног односа према коме, код појединих подмодела овог типа уговора, приватни учесник има право

својине на објекту/постројењу/систему, те је отуда и јасно да се његов ексклузивитет током века трајања пројекта, код под-модела БОТ уговора који укључују власништво над објектом/постројењем/системом, изводи из његовог права својине.⁸⁶

Британски модел уговора о приватној финансијској иницијативи се посебно приказује будући да он представља именовани уговор који је увела Влада Велике Британије 1992. године, а који је у међувремену добио стандардизовану форму и извршио огроман утицај на структурисање уговора јавног и приватног субјекта и у другим законодавствима која не уређују експлицитно овај модел сарадње. Модел приватне финансијске иницијативе представља најчешће дугорочни уговорни аранжман јавног и приватног субјекта који уобичајено траје око 25 до 30 година, иако се у пракси ређе могу срести и уговори краћег трајања. Основни разлог закључења овог уговора је прибављање слободних финансијских средстава која најчешће обезбеђује конзорцијум, састављен од неколико приватних инвеститора (који уобичајено окупља приватну компанију која ће бити непосредно укључена у извођењу радова на изградњи објекта, постројења, односно система, компанију која ће након окончања фазе изградње објекта, постројења, односно система пружати услуге управљања и одржавања истих) и финансијске институције – банке, које обезбеђује финансирање пројекта давањем кредита.

Приватни субјект има увек следеће обавезе: (а) обезбеђивање финансирања пројекта; (б) изградњу новог објекта/постројења/система, и (в) одржавање објекта/ постројења/система током века трајања пројекта. Оно што представља специфичност ових уговора је то што приватни учесник субјект, након изградње објекта/постројења/система не обавља делатност нити пружа услуге од општег интереса посредством изграђеног објекта/постројења/система, већ пружа услуге управљања и одржавања (енг. *building service*) изграђеног објекта/постројења/система, или обавља веома ограничен обим других услуга, за шта му јавни субјект исплаћује накнаду, док јавни субјект наставља са обављањем делатности, односно пружањем услуга од општег интереса, које традиционално припадају јавном сектору. За потребе обављања услуга управљања и одржавања објекта/постројења/система, приватни субјект најчешће ангажује један број лица раније запослених код јавног субјекта. Овај модел уговора се обавезно заснива на пројектном финансирању (енг. *project finance*). Код сарадње јавног и приватног субјекта по моделу приватне финансијске иницијативе обавезно долази до оснивања друштва посебне намене (енг. *special purpose vehicle*), које

⁸⁶ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 75-89

закључује уговор са јавним субјектом. Међутим, корпоративна структура код овог модела је унеколико сложенија него код горе описаних модела сарадње. Друштво посебне намене које са јавним субјектом закључује уговор представља холдинг друштво, које оснива два посебна правна лица од којих ће се једно бавити изградњом објекта/постројења/система (енг. *capital company*), а друго ће се бавити пружањем услуга управљања и одржавања објекта/постројења/система (енг. *operating company*), и са њима закључује уговоре о сарадњи, а ова друштва као своје подизвођаче даље ангажују друга привредна друштва чији су оснивачи исти приватни инвеститори који су основали друштво посебне намене. Власништво над објектом/постројењем/системом током трајања пројекта припада приватном субјекту, а након истека века трајања пројекта најчешће прелази на јавног субјекта. Уговори приватно финансијске иницијативе су у Великој Британији нашироко заживели у поступцима изградње нових објеката/постројења/ система и то најчешће у вези са изградњом болница, затвора, објеката и постројења за прераду отпада или изградње канализационих мрежа.⁸⁷

Из свега наведеног, закључује се да је појам концесије у врло великој мери у синонимној употреби појму јавно-приватног партнерства. Уколико се узме у обзир конкретни нормативни систем као што је право ЕУ онда је могуће закључити о разлици међу појмовима, али теоријски, аналитички, историјски, упоредно-правно гледано ова два појма се врло често употребљавају имајући исто значење. Разлика између два појма која се најчешће истиче у погледу извора прихода приватног партнера, односно комерцијалног обављања делатности у директном односу са корисницима (концесија) или не, чини се да не представља довољно битну разлику да би се сматрало да је реч о различитим појмовима. Наиме, чак и уколико се приватни партнер у обављању поверене делатности финансира из буџета јавног партнера, управо је буџет продукт пореза, такси и накнада наплаћених од стране крајњих корисника. Значи, да ли се директно финансира наплатом од стране крајњих корисника или из буџета не чини природу наплате значајно различитом. Једини утисак о евентуалној разлици је да се појам јавно-приватно партнерства често користи у ширем значењу од било које форме уговорног односа, и да се може односити и на односе сарадње између јавног и приватног партнера који чак не морају бити ни формалне природе.

⁸⁷ *Ibid.* 102-103

3. Јавно-приватно партнерство и јавне набавке

Јавне набавке представљају прибављање радова, добара и услуга од стране јавног сектора за сврху подмиривања потреба сопствене егзистенције и ради извршавања делатности због којег су основани. Најчешћи саговорник који обезбеђује оно за чим јавни сектор у конкретном случају има потребу је управо приватни сектор.

Управо из тог разлога наилазимо на схватања да би у ширем смислу, скоро сваки облик јавне набавке добара и услуга представљао јавно приватно партнерство. Ово је у складу са приступом Бродбента и Лаутлина⁸⁸ који тврде да „ЈПП-ови укључују организације где јавни и приватни сектор раде заједно у партнерству на пружању услуга“. Стерн и Хардинг⁸⁹ карактеришу ЈПП као „лабав термин који се примењује на сваки подухват који укључује јавни и приватни сектор“.⁹⁰

Ово би значило по мишљењу ових аутора да је свака јавна набавка јавно-приватно партнерство.

Међутим, постоје и супротна становишта. Наиме, Клијн и Тајсман⁹¹ износе став да је врло дискутабилно да ли је уговорни облик јавно-приватног партнерства, као што је то, на пример, у Уједињеном Краљевству Приватна Финансијска иницијатива, треба сматрати ЈПП-ом. Они закључују да се у ствари овај облик ЈПП-а не разликује од класичних облика уговарања и набавки. Једина разлика је у подели одговорности. Укратко, уговор ЈПП-а, који многи аутори сматрају ЈПП-ом, у ствари није ЈПП уопште него обновљени облик тендера у којем је јасна подела ризика.

Јасно је да ово становиште закључује да уговорни ЈПП ништа друго до јавна набавка са јасном поделом одговорности.

Трећи приступ подразумева мирење претходна два. Управо Јескомбе каже да је ЈПП алтернатива набавци јавне инфраструктуре од стране јавног сектора, коришћењем

⁸⁸ Broadbent J., Laughlin R. 2003. Public Private Partnerships: An Introduction. *AAAJ*, 16 (3), 332-41

⁸⁹ Stern S., Harding D. 2002. Profits and perils of public private partnerships. *Euromoney*, 127

⁹⁰ Evans J., Bowman D. 2005. Getting the contract right. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 62

⁹¹ Klijn E.H., Teisman G.R. 2005. Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 95-116

финансирања из пореских прихода или јавног задуживања. У типичним јавним набавкама у јавном сектору (познате као „дизајн-понуда-изградња“), наручилац утврђује спецификације и дизајн инфраструктуре, позива на надметање на основу овог детаљног дизајна, и плаћа изградњу објекта од стране извођача из приватног сектора. Наручилац мора да финансира пуне трошкове изградње, укључујући прекорачење трошкова. Рад и одржавање инфраструктуре у потпуности обезбеђује наручилац, а извођач нема одговорност за дугорочно обезбеђење инфраструктуре после истека (релативно кратког) гарантног рока за изградњу. У ЈПП-у, с друге стране, наручилац утврђује своје захтеве у виду циљева који треба да буду достигнути, али не одређује како их треба обезбедити. Тада је препуштено приватном сектору да пројектује, финансира, изгради и управља инфраструктуром како би испунио ове дугорочне спецификације. Пројектна компанија прима плаћања („Накнаде за услуге“) током трајања ЈПП-а. Уговор (у просеку 25 година) по унапред договореном основу треба да поврати трошкове финансирања инвеститорима. Накнаде за услуге подлежу одбитку за неиспуњавање излазних спецификација и обично нема додатака за прекорачење трошкова до којих долази током изградње или рада објекта. Резултат оваквог приступа ЈПП је да се значајни ризици који се односе на:

- трошкове пројектовања и изградње објекта, и
- тржишну потражњу за објектом (коришћење), или
- услугу коју пружа објект (укључујући његову доступност за употребу), и
- трошкови рада и одржавања објекта из јавне власти преносе на Пројектну компанију.⁹²

Управо овакво становиште указује на постојање оба института, и јавно-приватног партнерства и јавних набавки као засебних појава али свакако указује на њихову сродност, признајући и међусобне разлике.

Газивода објашњава и како се бира приватни партнер у поступку закључења уговора јавно приватног партнерства. Одабир приватног субјекта врши се у поступку јавних набавки (отворени поступак, рестриктивни поступак, конкурентни поступак уз преговарање, конкурентни дијалог, иновативно партнерство, преговарачки поступак без претходног објављивања позива за подношење понуда), који је применљив на све моделе уговора осим уговора о концесији, односно у посебном поступку који се примењује само на уговоре о концесији. Ови поступци имају за циљ да обезбеде избор оног приватног субјекта који ће на

⁹² Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam : Butterworth-Heinemann. 3-4

најбољи могући начин одговорити захтевима јавног субјекта и обезбедити задовољење општег интереса. Изузетак од одабира приватног субјекта у јавном поступку примењује се само у случају међународних уговора.⁹³

Још један доказ о сродности природе ова два појма је и да када није засебно регулисано реализација ЈПП пројеката у погледу одабира приватног партнера свакако је регулисана регулативом о јавним набавкама. Такав је случај и у вези а правом ЕУ о ком ће касније у раду бити детаљно речи.

Сходно наведеном, закључује се да је ЈПП веома сродан појам појму јавних набавки у погледу циља који се постиже. Управо се и једним и другим постиже обављање делатности од општег интереса у односу сарадње јавног и приватног сектора. Јавне набавке подразумевају ангажовање приватног партнера за остварења задатка који је краћи, мање захтеван, мање компликован и најчешће значајно мање финансијске вредности, а врло вероватно и мањег инфраструктурног значаја⁹⁴ за разлику од пројеката јавно-приватног партнерства. Међутим, упркос овим разликама сличности су очигледне. Приватног партнера ангажује јавни партнер у оба случаја, за остварења делатности од јавног интереса у поступку који се одликује квалитетима транспарентности, конкуренције, економичности и праведности.

4. Јавно-приватно партнерство и приватизација

Без детаљног разматрања различитих приступа појму приватизације, уже или шире схватање, определила сам се за схватање које се најчешће може чути и око ког не постоје значајна размимоилажења а то је да је приватизација пренос власништва над капиталом из јавне (државне) у приватну својину. Управо имајући у виду ово значење разматра однос јавно-приватног партнерства и приватизације.

У одељку о дефиницији ЈПП-а помињано је схватање о ЈПП као језичкој игри створеној само да замагли стварну појаву која се крије иза тог термина, а то је приватизација.

⁹³ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 558

⁹⁴ Инфраструктура схваћена у најширем смислу.

Тако, један од заговорника приватизације Савас⁹⁵, отворено признаје да су термини ”контрактинг-аут” и ”приватизација” термини који изазивају противљење веома брзо, а термин као што је ЈПП више позива људе и организације да се укључе у дебату и разлог је за укључивање приватног сектора у тржиште јавних услуга. Из тог разлога, Тајсман и Клијн⁹⁶, Линдер⁹⁷ и Савас⁹⁸, гледајући са различитог становишта, али сви се слажу да употреба термина ЈПП мора да се гледа у релацији са претходним више пежоративним терминима као што су ”контрактинг-аут” и ”приватизација”.⁹⁹

Даље, Шаул¹⁰⁰ поставља питање да ли је Приватна финансијска иницијатива јавно финансирање или приватни профит. Наравно, приватни профит директно упућује на схватање приватизације поново као сакривене иза форме ЈПП.

Пример управо граничне категорије, где је можда ситуација чак обрнута, а то је да је извршена приватизација али веома налик ПФИ је пример Националне службе за ваздушни саобраћај (НАТС) Уједињеног краљевства, која је делимично приватизована у јулу 2001. године. Ово није конвенционални уговор о ПФИ, нити је конвенционална приватизација. Приватизација дела НАТС се класификује као приватизација, међутим има многе карактеристике ПФИ-а по томе што укључује знатно авансно улагање приватног сектора и значајно управљање пројектом од стране владе.¹⁰¹

Међутим, постоје гледишта која стављају акценат управо на разлике између појмова у питању. Тако Јескомбе наводи да постоје битне разлике између приватизације и ЈПП-а, од којих неке отежавају ЈПП да постигне исте резултате као приватизација:

- јавна управа остаје директно одговорна за пружање услуге у оквиру јавно-приватног партнерства, што није случај код приватизоване услуге;

⁹⁵ Savas E.S. 2000. *Privatisation and Public-private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press

⁹⁶ Klijn E.H., Teisman G.R. 2002. Partnership Arrangements. Governmental Rhetoric or Governance Scheme. *Public Administration Review*, 62(2), 197-205

⁹⁷ Linder S.H. 1999. Coming to terms with the public-private partnership: a grammar of multiple meanings. *The American Behavioral Scientist* 43(1). 35-51

⁹⁸ Savas E.S. 2000. *Privatisation and Public-private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press

⁹⁹ Hodge G., Greve C. 2005. Introduction. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 7

¹⁰⁰ Shaoul J. 2005. The Private Finance Initiative or the public funding of private profit? *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 190-206

¹⁰¹ Pollitt M. 2005. Learning from UK Private Finance Initiative experience. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 224

- грађани обично нису нарочито свесни да се услуга заснована на ЈПП-у обезбеђује од стране приватне компаније а не од стране јавног сектора, док је ово очигледно за приватизоване услуге;
- у ЈПП-у власништво над имовином обично остаје (или се враћа) јавном сектору, док у приватизацији имовина је трајно приватно власништво;
- ЈПП обично укључује пружање монополске услуге, док је приватизација обично увођење конкуренције за пружање услуге;
- у ЈПП-у опсег и цена услуга утврђују се посебним уговором између приватног и јавног сектора, док у приватизацији њима, ако уопште, управља неки облик лиценцирања или регулације који омогућава редовне промене цена, или су једноставно препуштене силама тржишне конкуренције.

Он наводи да је и приватизација јавних услуга још једна британска иницијатива, као и ПФИ, почела 1980-их, а касније се проширила и на многе друге земље. Главни покретачи приватизације била су уверења да би требало да дође до „одмора“ држава, уз помоћ приватног сектора који би требало да пружа услуге тамо где је то ефикасније, а нарочито у сектору комуналних услуга. Такође, увођење конкуренције води ка бољој услузи и нижим трошковима за грађане, као и мањем расипању економских ресурса. Ово је преокренуло тренд 20. века да комуналне услуге треба да пружа приватни сектор. Следећи британски програм, након приватизације, ПФИ је имао за циљ да те предности приватизације прошири на основне јавне услуге које нису могле бити приватизоване.¹⁰²

Јескомбе такође износи став да ЈПП-ови могу бити посматрани као облик приватизације, што ствара различите разлоге за политичку опозицију. Главни разлози које у том смислу затичемо а тиче се схватања ЈПП-а су: „Приватни профит на јавни терет“, „Лоши радни стандарди“ (жртвовање сигурности зарад профита), „Ерозија радних услова“.¹⁰³

Гримзи и Луис¹⁰⁴ разматрају да ли се и како се ЈПП разликује од приватизације. Тако закључују да је једна од разлика је та што јавни партнер у оквиру ЈПП-а купује и плаћа услуге из приватног сектора у име заједнице и задржава одговорност за пружање услуга, иако њих обезбеђује приватни сектор током дужег временског периода (тј. 25 година или дуже). ЈПП је формални пословни аранжман између јавног и приватног сектора. Природа

¹⁰² Yescombe E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam : Butterworth-Heinemann, 16

¹⁰³ *Ibid.* 27-28

¹⁰⁴ Grimsey Darrin, Lewis K. Mervyn. 2004. *Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 55

ове пословне активности, потребни исходи, цене које се плаћају за услуге (а самим тим и опсег за добит) заједно са општим правима и обавезама разних страна регулишу се у уговору. Ове две разлике - регулација путем уговора и наставак ангажовања јавног партнера-дефинише много онога по чему се ЈПП разликује. Гримзи и Луис се даље питају шта је онда приватизација. Са тим у вези наводе да Стар¹⁰⁵ напомиње да приватизација углавном значи две ствари: (1) свако пребацивање активности или функције из државног у приватни сектор; и, уже, (2) свако померање производње роба и услуга из јавно у приватно. Прва, шира, дефиниција укључује сва смањења у регулаторном смислу и у смислу потрошње од стране државе. Друга, специфичнија, дефиниција искључује дерегулацију и смањење потрошње, осим ако резултира преласком са јавног на приватно у производњи добара и услуга. Ово друга је та коју Стар преферира. Стар наставља да тврди да четири врсте владиних активности могу изазвати прелазак производње из јавног у приватни сектор. Прво, престанак јавних програма и повлачење владе из специфичних одговорности могу представљати имплицитну приватизацију. На другом нивоу је ограничење јавно произведених услуга у количини, доступности или квалитету што може довести до преласка потрошача на приватно произведене супституте (зване „приватизација“ одн. "када влада дозволи да јавне службе пропадну). Друго, приватизација може имати експлицитни облик преноса јавне имовине у приватно власништво, продајом или закупом јавног земљишта, инфраструктуре и предузећа. Треће, уместо да директно произведе неку услугу, влада може финансирати приватне услуге, на пример, путем уговарања или ваучера. Четврто, приватизација може бити резултат дерегулације у активности претходно третираних као јавни монополи. Ниједна од ове четири политике директно не покрива пример ЈПП-а. Неки пренос имовине, посебно путем закупа, чини садржај већине ЈПП-а, али то није одлучујућа карактеристика. Деререгулација уласка је важна за многе ЈПП-ове, на пример када је приватном оператеру за наплату путарине дозвољено да наплаћује путарине, и да искористе јавне службенике за спровођење закона да изврше плаћање и наметну новчане казне. Ипак, ЈПП омогућава уговорни однос између јавног субјекта и приватног партнера који далеко превазилази дерегулацију.¹⁰⁶

Газивода¹⁰⁷ чак износи и став да је јавно-приватно партнерство облик приватизације. Она каже да у правној и економској литератури уговори јавног и приватног субјекта веома често се доводе у везу, а неки од њих и изједначају, са приватизацијом, те отуда можемо

¹⁰⁵ Starr, Paul. 1988. The Meaning of Privatisation. *Yale Law and Policy Review*, 6

¹⁰⁶ Grimsey Darrin, Lewis K. Mervyn. 2004. *Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 56

¹⁰⁷ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 95-100

говорити и о моделу приватизације као једном од могућих модела сарадње јавног и приватног субјекта. Сам термин „приватизација“ има, међутим, веома различита значења у различитим државама и различитим системима: (а) у бившим социјалистичким државама у којима је преовладавао режим државне или друштвене својине, под приватизацијом се сматрао сваки вид промене власништва над државном, односно друштвеном својином, односно прелазак државне, односно друштвене својине у приватно власништво; (б) под приватизацијом се сматра и промена власништва не само над капиталом правног лица у већинској државној, односно друштвеној својини, већ и промена власништва над имовином која је до преноса припадала правном лицу у већинској државној или друштвеној својини; (в) у Сједињеним Америчким Државама (САД) под приватизацијом се уобичајено сматра поверавање обављања делатности од општег интереса правним лицима у приватном власништву; (г) у контексту функционисања финансијских тржишта, делистирање акционарског друштва са берзе се такође назива приватизацијом; (д) корпоратизација јавног предузећа у поједним изворима такође се назива приватизацијом, и, коначно (ђ) јавно-приватно партнерство које се сматра такође обликом приватизације будући да се заснива на уговору јавног и приватног субјекта, којим јавни субјект преноси, односно поверава део својих овлашћења приватном субјекту, који преузима обављање делатности, односно пружање услуга које је традиционално обављао јавни ентитет, а ослањајући се на следеће одређење приватизације – „приватизација представља начин умањења улоге државе или увећања улоге приватних институција друштва у поступку задовољења општег интереса“. Такође наводи да Уговори о сарадњи јавног и приватног субјекта имају различите појавне облике, односно односи уговорних страна почивају на различитим моделима сарадње. Основна подела модела сарадње јавног и приватног субјекта је подела на: (а) уговорни модел (који се заснива искључиво на уговорном односу јавног и приватног субјекта), и (б) институционални модел (који сарадњу јавног и приватног субјекта обезбеђује кроз оснивање посебног привредног друштва, чији су они чланови/акционари, који се као власници друштва старају о извршењу његових уговорних односа). Из ове основне поделе на уговорни и институционални модел проистичу даља разврставања модела сарадње јавног и приватног субјекта који одражавају градацију засновану на степену преношења овлашћења за обављање делатности/пружање услуга из надлежности јавног субјекта на приватног субјекта, која започиње моделом сарадње која се заснива на пружању услуга, који означава најмањи степен преношења овлашћења са јавног на приватног субјекта, и која се завршава моделом приватизације, који означава промену власничке и управљачке контроле над привредним друштвом које обавља делатност/пружа услуге од општег интереса. На скали градације, између модела пружања услуга и модела приватизације, налазе се модел управљања, модел

закупа, модел концесије, БОТ модел и њему сличне форме уговора, модел поверавања обављања делатности од општег интереса и модел заједничког привредног друштва.¹⁰⁸

Она се даље бави разлозима за приватизацију, као и квалитетима исте. Привредна друштва која обављају делатност од општег интереса су традиционално била у државном власништву, а тренд обезбеђивања континуитета искључивог државног власништва у друштвима која обављају делатност од општег интереса приметан је и у државама у којима је изузетно јака приватна иницијатива и тржишна економија. Овакав континуитет се објашњавао политиком државног интервенционизма у одређеним привредним делатностима, али и политиком одржавања социјалног мира. Приватизацији привредних друштава која обављају делатност од општег интереса прибегава се најчешће из разлога: (а) обнављања, односно реконструкције дотрајале инфраструктуре која захтева значајна улагања која се не могу финансирати из буџета; (б) унапређења технологија; (в) едукације кадра; (г) оптимизације броја запослених; (д) професионалне управе, и др. Сарадња јавног и приватног субјекта по моделу приватизације представља модел институционалног односа јавног и приватног субјекта. Приватизација има бројне предности за све учеснике у уговорном односу – за јавног субјекта, приватног субјекта и крајње кориснике услуга од општег интереса. Предности приватизације у односу на јавног субјекта се огледају у: (а) изградњи новог постројења/објекта/система односно унапређењу постојећег и увећању његове вредности; (б) потпуном пребацивању трошка инвестиција на приватног субјекта; (в) увођењу нових технологија; (г) увођењу одговарајуће дисциплине у вези са наплаћивањем услуга које се пружају, чиме се увећавају и буџетски приходи; (д) рационализацији трошкова, чиме се такође дугорочно обезбеђују буџетски приходи, и др. Предности приватизације у односу на приватног субјекта су садржане у: (а) омогућавању уласка на одређено тржиште које значајно увећава прилике за добијање нових послова у држави у којој се пројекат реализује, и (б) могућности увећања прихода и развијању даље пословне стратегије у одређеној регији, које може да буде платформа за даљу пословну експанзију на суседна тржишта и суседне државе. Предности приватизације у односу на крајње кориснике се састоје у: (а) обезбеђивању бољег квалитета услуге; (б) повећању ефикасности у прибављању услуге под економски повољнијим условима; (в) подстицају даљем развоју области односно региона у којој се пројекат реализује, што може да утиче на пораст инвестиција у конкретној области и подизање општег квалитета живота. С друге стране, основни недостаци приватизације огледају се у: (а) губљењу контроле над обављањем делатности од општег интереса, што може да има значајније политичке, стратешке, геополитичке и економске последице; (б)

¹⁰⁸ *Ibid.* 556-557

ризик девастирања субјекта приватизације, што су била честа искуства у земљама у транзицији, што има далекосежне последице када је реч о делатностима од општег интереса, и др.¹⁰⁹

Управо на трагу оваквих размишљања намеће се потреба за посебном разрадом појаве која се назива ”златне акције”. Јованић¹¹⁰ на следећи начин описује поменуту појаву. Дерегулација и либерализација тржишта утицале су на смањење учешћа државне својине. У погледу приватизованих предузећа која обављају делатности у стратешки битним областима и сектору јавних услуга постоји неколико начина путем којих држава може да задржи одређене надлежности после приватизације. Златне акције везују се за мере попут давања сагласности за стицање одређеног учешћа у акционарском капиталу приватизованог предузећа, одлука од значаја за пословање предузећа, именовање представника у управном одбору, као и специфична гласачка права. Њихово постојање се најчешће правда истицањем класичне улоге државе да обезбеди континуитет у приступу јавних услуга, али будући да су у питању интервенционистичке мере, златне акције имају негативне ефекте на корпоративно управљање и често представљају облик економског национализма. Она објашњава да је Европски Суд правде у неколико спорова које је Комисија покренула против држава чланица формулисао правне оквире њихове дозвољене употребе: слободно кретање капитала може се ограничити само мерама недискриминаторне природе, у случајевима јасно дефинисаног и објективно постојећег јавног интереса и то пропорционално циљу њиховог увођења. Најкраће речено, стицање одређеног процента удела или битне одлуке предузећа не могу да се реализују без претходне или накнадне сагласности имаоца златних акција, односно уколико су одређени акти предузећа супротни интересима друштвене заједнице ималац акција може употребити право вета или вишеструким правом гласа надгласати остале акционаре.¹¹¹

Златне акције су по правилу привремене акције, упоредно посматрано распон се најчешће креће између три и пет година. Имаоци и вршиоци права из златних акција су по правилу државни органи, најчешће су у питању министри у чију надлежност спада сектор у коме је дозвољено њихово коришћење. То могу бити и посебни државни органи надлежни за

¹⁰⁹ *Ibid.* 95-100

¹¹⁰ Јованић Татјана. 2004. Златне акције и неки облици државне контроле над пословањем приватизованих предузећа која обављају делатности од општег интереса. *Привреда и приватизација-XIII годишњи конгрес правника у привреди*. Удружење правника у привреди Србије и Црне Горе, 246

¹¹¹ *Ibid.* 249

приватизацију (што је чешћи случај у транзиторним привредама), али и локални органи и неки облици јавноправних колективитета.¹¹²

Као основни аргумент оправдања њихове употребе, земље у којима постоје наводе захтеве јавног интереса, нарочито обезбеђење континуираног пружања јавних услуга.¹¹³

Управо се све одлике чине као да се ради основним елементима ЈПП: држава задржава доминантан утицај ради јавног интереса, и траје одређено време.

Јованић такође закључује да златне акције бришу границе између приватне својине и јавног домена тако да предузећа у којима су заступљене представљају „хибридна предузећа“. Режим златних акција онемогућава инвеститорима пуно учешће у управљању приватизованим предузећем.¹¹⁴ Ограничење употребе златних акција и сличних механизма контроле над пословањем предузећа која врше делатност од јавног интереса, уз непромењену, па и појачану потребу за државном интервенцијом у циљу обезбеђења континуираног одвијања делатности од општег интереса, довело је до изналажења нових начина задржавања контроле над таквим предузећима. Један од тих начина је карактеристичан за Велику Британију а то су јавно-приватна партнерства.¹¹⁵

Лепетић¹¹⁶ објашњава да држава може имати специјална права и у приватизованом друштву у коме није акционар. Она каже да се златне акције сматрају механизмом ограничења слободног кретања капитала и/или права настањивања у праву Европске уније. И онда када специјална права државе нису везана конкретно за акције у том друштву, реч је о инструменту којим се утиче на његово пословање. Златне акције у ужем смислу су акције у власништву државе или других субјеката којима она управља, које омогућавају држави да очува утицај на управљење друштвом у контексту приватизације на основу специјалних права која те акције дају. Држава може имати специјална права и у приватизованом друштву чији није акционар. Тада је реч о златним акцијама у ширем смислу. Стога, исправан термин за специјална права државе у приватизованим привредним друштвима у језичком смислу није златна акција, већ треба говорити о специјалним правима државе. Специјална права државе могу настати вољом чланова друштва, на пример, статутом или уговором чланова, с

¹¹² *Ibid.* 250

¹¹³ *Ibid.* 252

¹¹⁴ *Ibid.* 253

¹¹⁵ *Ibid.* 264

¹¹⁶ Лепетић Јелена. 2017. Златне акције између приватног и јавног права у пракси Суда правде Европске уније. *Право и привреда 4-6/2017*, Удружење правника у привреди Србије, 136-138

једне стране, или коришћењем атрибута власти, на пример, предвиђањем специјалних права законима или подзаконским актима, с друге стране.¹¹⁷

Сходно свему наведеном, закључује се да је ЈПП веома сродан појам у погледу циља који се постиже са појмом приватизације. Управо циљеви због којих се спроводи приватизација бољи квалитет и ефикасност пружања услуга јавног сектора крајњим корисницима под економски повољнијим условима у тржишно оријентисаном окружењу, јесте главни циљ и ЈПП. Међутим, недостаци приватизације огледају се у губитку контроле над обављањем делатности од општег интереса, и потенцијално неадекватном обављању делатности од стране субјекта приватизације управо из тог разлога. Увидевши такав могући сценарио кроз историју и искуство, изналазило се право решење које би довело до најделотворније ситуације и извукло најбоље из оба субјекта и приватног и јавног. Једно од могућих решења управо су биле златне акције које би биле прелазни облик ка форми ЈПП која данас фигурира као можда најоптималнији сродан облик приватизације. ЈПП омогућава обављање делатности од општег интереса од стране приватног сектора одређено време уз значајну контролу рада. Такође, након истека уговореног периода јавни сектор може да преузме поновно обављање делатности у питању. Управо из тог разлога може се рећи да је ЈПП веома сродан појам појму приватизације.

ГЛАВА III

Природа јавно-приватног партнерства

У овом поглављу проучава се правна природа односа између јавног и приватног партнера у реализацији пројеката јавно-приватног партнерства. Наиме, када је већ закључен уговор о реализацији конкретног пројекта јавно-приватног партнерства поставља се питање која је природа управо тог односа да ли управно правна или облигационо правна. Уколико бисмо издвојили основне карактеристике које чине једну или другу природу је или је то однос власти или је однос у ком је доминантна аутономија воље.

Газивода¹¹⁸ каже да је уговор о сарадњи јавног и приватног субјекта комплексан, вишеслојан, дуготрајан, динамичан, изнутра напет, али уједно и усклађен однос јавног и

¹¹⁷ *Ibid.* 136-138

¹¹⁸ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 550

приватног субјекта чији су интереси, с почетка удаљени, у контексту овог односа међусобно приближени, помирили и усмерени као остварењу заједничког циља – испуњењу општег интереса, којим се испуњава кауза овог уговора, обезбеђује и остваривање појединачних интереса уговорних страна и доприноси општем бољитку и напретку шире друштвене заједнице. У тренутку кад се заснива, овај однос приказује готово идеалан однос уговорних страна и одређену, на први поглед уочљиву, равноправност и избалансираност, која уговорне стране настоји и формално-правно да прикаже као партнере у реализацији сложеног, технички-технолошко компликованог и, најчешће, веома скупог пројекта, на шта јасно указује и генерички назив под којим се ови уговори често срећу у литератури, кад се означавају као јавно-приватна партнерства.¹¹⁹

Обзиром на комплексност односа у питању, како због предмета уговора, тако и због уговорних страна неминовно се намеће закључак о двострукој природи ЈПП уговора- и управно-правни уговор и облигационо-правни однос. На следећим странама објашњава се управо ово становиште уз изучавање и облигационо-правних и управно-правних елемента истог.

1. Јавно-приватно партнерство као облигационо-правни уговор

Облигационо-правна природа уговора подразумева да су стране уговорнице у односу који је у складу са основним начелима и правилима облигационог права. Главне одлике било ког уговорног односа који има природу облигационо-правног односа су аутономија воље, равноправност страна, начело савесности и поштења, забрана злоупотребе права, забрана стварања и искоришћавања монополског положаја, начело једнаке вредности давања, забрана проузроковања штете и дужност испуњења обавеза.

Аутономија воље подразумева да су стране у облигационим односима слободне, у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја, да своје односе уреде по својој вољи. Равноправност страна значи да су стране у облигационом односу равноправне, а дужне су да се придржавају начела савесности и поштења. Забрана злоупотребе права подразумева да је забрањено вршење права из облигационих односа противно циљу због кога је оно законом установљено или признато. Такође, у заснивању облигационих односа стране не могу установљавати права и обавезе којима се за било кога ствара или искоришћава

¹¹⁹ *Ibid.* 550

монополски положај на тржишту. У заснивању двостраних уговора полази се од начела једнаке вредности узајамних давања. Свако је дужан да се уздржи од поступака којима се може другом проузроковати штета. Дужности испуњења обавеза значе да су стране у облигационом односу дужне да изврше своју обавезу и одговорне су за њено испуњење. Обавеза се може угасити само сагласношћу воља страна у облигационом односу или на основу закона. Такође, оно што веома битно одређује одредбе уговорног права је да су оне диспозитивног карактера што значи да стране могу свој облигациони однос углавном уредити и друкчије него што је законом одређено.¹²⁰

Управо се ова одлика, од свих ових основних квалитета облигационо-правних односа, чини најзначајанијом, слобода страна у уговорном односу да уреде своје односе како желе и да буду равноправне, уз поштовање претходно наведених начела. Међутим, у односу јавно-приватног партнерства се поставља питање да ли обе стране могу да уреде уговорни однос како желе. Свакако је неспорно да морају поступати у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја. Међутим, да ли су заиста равноправне и да ли је заиста примењен принцип аутономије воље обе стране у уговорном односу. Газивода¹²¹ сматра да се ова начела у случају јавно-приватних партнерстава ”упадљиво релативизују и од њих се значајно одступа”. Она доказује ову тезу на следећи начин. Начело аутономије воље налази се у бити сваког уговорног односа и исказује се слободом уговорних страна да, у границама своје правне способности, слободно одаберу свог уговорног партнера са којим желе да заснују пословни однос и закључе одређени уговор, да слободно преговарају и да слободно уреде садржину уговора чији предмет мора да буде могућ, допуштен и одређен. Према општим правилима облигационог права, једино суштинско ограничење аутономије воље уговорних страна огледа се у захтеву да уговор који се закључује не сме бити противан јавном поретку и императивним нормама, а све остало остаје у домену слободне воље уговорних страна. Уговори који су предмет њене анализе као ограничење слободе воље уговорних страна имају и захтеве финансијских институција које обезбеђују финансирање у погледу измена уговора јавног и приватног субјекта. Ово се чини на начин да се другим механизмима (уговорним или вануговорним) обезбеђује да трећа страна, која није у непосредном уговорном односу са јавним и приватним субјектом, али представља једног од кључних учесника у обезбеђивању реализације пројекта, захтева измене већ закљученог уговора јавног и приватног субјекта. Финансијери пројекта, који у пракси најчешће немају утицаја на одабир приватног субјекта

¹²⁰ Закон о облигационим односима ("Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93, "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља и "Сл. гласник РС", бр. 18/2020)

¹²¹ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 29-32

са којим јавни субјект улази у уговорни однос будући да се у поступак обезбеђивања финансирања пројекта укључују када је уговор већ закључен, у однос јавног и приватног субјекта се укључују веома директно и то на начин да условљавају обезбеђивање финансирања пројекта изменама већ закљученог уговора између јавног и приватног субјекта, захтевом за отварањем нових преговора и непосредним утицајем на садржину уговора, веома често кроз учествовање у припремама предлога измена и допуна уговора између јавног и приватног субјекта који се уговорним странама доставља на потпис, уз ускраћивање права да утичу на предлог измена и допуна уговора. Како обезбеђивање финансирања одређује судбину пројекта, јасно је да је улога ових институција веома утицајна, а непопуштање јавног, односно приватног субјекта пред захтевима, а неретко и ултиматумима финансијера пројекта, у пракси се, најчешће, завршава ускраћивањем финансирања, што се рефлектује на одлагање реализације пројекта, а у случају да се финансирање не обезбеди на други начин у року који је примерен природи пројекта, и на раскид уговора о сарадњи јавног и приватног субјекта. Она закључује да се отуда аутономија воље уговорних страна може посматрати само веома условно и релативно, више као прокламовано начело, а у пракси, нажалост, чешће као свој антипод. Отуда се однос јавног и приватног субјекта генерално заснива на аксиому паритета, равноправности и партнерства, а у реализацији значајног броја ових пројеката, однос уговорних страна, уместо синергије и равноправности, обележавају тензија, неравноправност и асиметрија.¹²²

Значи да она доказује да партнери у односу јавно-приватног партнерства нису заиста равноправни и немају аутономију воље и због значајне улоге финансијских институција, које као финансијери пројекта имају значајну улогу у нарушавању поштовања ових начела. Међутим, на овај начин није угрожено поштовање два темељна начела облигационог права. Као што је већ речено, аутономија воље подразумева да су стране у облигационим односима слободне, у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја, да своје односе уреде по својој вољи, док равноправност страна значи да су стране у облигационом односу равноправне. Обзиром да су партнери у пројекту јавни и приватни субјект, а уједно и уговорне стране, сматрам да се воља утврђује са својим квалитетима код уговорних страна у међусобном односу. Свакако да околности финансирања и других предуслова за реализацију пројекта обликују понашање страна у односу, али то не значи да нису аутономне у свом одлучивању. Аутономија воља се доводи у везу са квалитетима који би учинила да она не постоји као што су претња, заблуда и превара. Међутим, у овом односу не налазим ниједну од ових мана воље. Даље, равноправност страна је овде квалитет који није упитан.

¹²² *Ibid.* 29-32

Такође, остала начела: начело савесности и поштења, забрана злоупотребе права, забрана стварања и искоришћавања монополског положаја, начело једнаке вредности давања, забрана проузроковања штете и дужност испуњења обавеза, зависе од понашања страна у конкретном односу. Однос јавно-приватног партнерства није иманентно противан поштовању ових начела, али свакако да може доћи до одступања као и у сваком другом уговорном односу.

Даље, класификација уговора о јавно-приватном партнерству у смислу уговорног права, према Газиводином¹²³ мишљењу може се сврстати како следи. Према различитим критеријумима класификације уговора, уговори о сарадњи јавног и приватног субјекта се могу одредити на следећи начин: (а) према критеријуму законског регулисања – ови уговори могу бити именовани или неименовани, у зависности од одабира конкретног модела сарадње јавног и приватног субјекта; (б) према нужним условима за настанак уговора – ови уговори су увек формални, чему посебно доприноси околност да се у највећем броју законодавстава ови уговори због свог значаја и вредности региструју у посебним евиденцијама уговора; (в) према критеријуму односа права и обавеза уговорних страна – одређују се као двострано обавезујући, теретни и комутативни; (г) према критеријуму дужине трајања престација – одређују се као уговори са дуготрајним извршењем престација; (д) према критеријуму карактера престације – одређују се као мешовити уговори који комбинују елементе различитих уговора, који у својој међусобној повезаности дају један потпуно другачији уговор, који има флуидну, односно хибридную форму, и који задржава особености уговора чије је елементе преузео, али има и одређена битна својства која га чине особеним; (ђ) према критеријуму технике и начина закључења уговора – одређују се као уговори са споразумно одређеном садржином, индивидуални уговори и као генерални уговори; (е) према критеријуму зависности једних уговора од других уговора – одређују се, најчешће, као самостални уговори, с тим да одређени модели сарадње јавног и приватног субјекта могу да имају обележја акцесорних уговора; (ж) према критеријуму и карактеристикама уговорних страна – сматрају се уговорима закљученим с обзиром на лична својства уговорника (уговори *intuitu personae*); (з) према критеријуму виљивости каузе – сматрају се каузалним уговорима.¹²⁴

¹²³ *Ibid.* 554

¹²⁴ *Ibid.* 554

Сходно свему наведеном, става сам да је уговор о јавно-приватном партнерству свакако однос облигационо-правног карактера. У прилог овоме управо наилазимо на Корнера¹²⁵ који констатује да једног тренутка када уговор истекне, власништво над имовином може остати приватном партнеру или прећи на јавни сектор, зависно од одредби уговора. Као што је јасно, уговор је тај који одређује правила и уговорне стране имају слободу да га уреде у складу са својим преференцама. Чак је Министарство финансија Велике Британије изјавило да је један од главних циљева Приватне финансијске иницијативе да трансформише тела јавног сектора од власника и управљача имовином у купца услуга из приватног сектора. Управо је уговор о јавно-приватном партнерству јавни уговор који има највише одлика облигационо-правних елемената, а колико је то и управно-правни однос, предмет је анализе у следећем одељку.

2. Јавно-приватно партнерство као управно-правни уговор

Утврђено је да је уговор јавно-приватног партнерства уговор који несумњиво има облигационо-правну природу, међутим даље се поставља питање колико има управно-правни природу. Како је једна страна у уговорном односу увек јавни партнер непобитно је да исти подлеже правилима управног права. Шта подразумева термин јавни партнер варира зависно од систем који посматрамо односно националних прописа. Међутим, Директива о концесијама¹²⁶ под појмом јавног партнера подразумева два појмовна одређења ”јавне наручиоце” и ”натурчиоце”.

Јавни наручиоци су тела државне, регионалне или локалне власти, јавноправна тела или удружења која је основало једно или више таквих тела власти или једно или више таквих јавноправних тела, а која нису тела власти, тела или удружења која обављају једну од делатности из Прилога 2. ове Директиве и додељују концесију с циљем обављања једне од тих делатности. Јавноправна тела су тела која:

- (а) су успостављена посебно у сврху задовољавања потреба у општем интересу, а нису индустријске или комерцијалне природе;
- (б) имају правну способност; и

¹²⁵ Corner D. 2005. The United Kingdom Private Finance Initiative: the challenge of allocating risk. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 47

¹²⁶ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0001.01.ENG

(ц) већим делом финансирају их тела државне, регионалне или локалне власти или друга јавноправна тела; или су подложна управљачком надзору од стране тих тела или тела власти; или имају управни или надзорни одбор, а више од половине чланова тих одбора именовала је држава, регионална или локална тела или друга јавноправна тела.

Наручиоци су субјекти који обављају једну од делатности из Прилога 2. ове Директиве и додељују концесију за обављање једне од тих делатности и који су једно од следећег:

(а) тела државне, регионалне или локалне власти, јавноправна тела или удружења која је основало једно или неколико таквих тела власти или једно или неколико таквих јавноправних тела;

(б) јавна предузећа;

(ц) субјекти који нису наведени у тачкама (а) и (б) али који делују на основу посебних или искључивих права, којима је одобрено извршавање једне од делатности наведених у Прилогу 2. ове Директиве.

Јавно предузеће значи свако предузеће у којем јавни наручиоци могу имати, непосредно или посредно, превлађујући утицај на основу свог власништва у њему, свог финансијског суделовања у њему, или на основу правила којима је оно уређено.

Превлађујући утицај јавних наручилаца претпоставља се у било ком од следећих случајева у којима та тела непосредно или посредно:

(а) држе већину уписаног капитала друштва;

(б) контролишу већину гласова који се односе на деонице које је друштво издало;

(ц) могу именовати више од половине чланова управног или надзорног тела предузећа.

Обзиром да је неспорно учешће јавног субјекта сада се поставља питање шта је то управни уговор.

Према Закону о општем управном поступку Републике Србије¹²⁷ управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Овај закон даље ставља акценат на императивну норму да садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.

¹²⁷ Република Србија. Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење)

Томић¹²⁸ наводи да је једна од могућих класичних дефиниција управног уговора да је исти правно утемељено сагласје једне јавноправне и једне приватноправне воље о постизању какве јавне сврхе, као и створени правни однос између њих са ширим, јавноправним учинцима. Главна разделница управних од осталих уговора јесте категорија јавног интереса који управни уговор стреми да задовољи. Међутим, код свих уговора без изузетка, јавни поредак – у смислу симбиозе различитих јавних интереса - има огромну улогу. Али, код грађанског уговора јавни поредак је граница слободе уговарања, оно што га оивичава. Код управног уговора јавни поредак је суштина, односно циљ који треба постићи, кауза уговора. Отуда једно битно изведено обележје: управни уговор не делује само, односно првенствено *inter partes*. Он вреди *erga omnes*, као у неком јавноправном огледалу.

Томић даље наглашава неравноправност страна у уговорном односу. Особеност управних уговора у погледу дубинске правне неједнакости страна уговорница, упркос немачким настојањима да одрже уговорну равнотежу неминовна је и логична. Баш због беспоговорног остварења јавног интереса, односно јавноправне каквоће предмета уговарања. И када је латентна, притајена – она остаје. Правна неједнакост, јача или слабија, постоји и пре и после закључења уговора. Једнакоправност се огледа само у чину слободног изјављивања и сагласја воља, искључиво у чину склапања уговора. Дакле, једно је слобода управног уговарања, а друго правна неједнакост у тако створеном односу. Меродавни пропис одређује домет и сврху сваке врсте управних уговора. Због тога они, споља личе на уговоре по приступу. А што се тиче неједнакости после закључења уговора она је знатна. Стога и створени однос има јавноправну природу: то је управноправни однос уговорно заснован. У питању је уговорна техника а управна главнина ствари. Он закључује да је управни уговор засебан правни институт, мање-више нарочитог правног устројства. Циљно функционално узев он је део јавноправног круга. Сврставамо га уз бок управноправних аката. Такви су уговори о успостављању јавних служби, о јавним радовима, о јавно-приватном партнерству..

Овде треба додати дефиницију управног акта по Закону о општем управном поступку Републике Србије¹²⁹. Наиме, управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима.

¹²⁸ Томић Зоран. 2019. *Коментар Закона о општем управном поступку*. Друго, преправљено и знатно допуњено издање. Београд. ЈП "Службени гласник", 250-251

¹²⁹ Република Србија. Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење)

Даље, по уграђеном јавном интересу, по правној неједнакости, по појединачној ситуацији која се уређује на описани начин – управни уговор се приближава управноправном акту. Но, Томић закључује да приликом разлучивања управног уговора од управног акта – обухватајући и онај донет уз пристанак странке – чита је, најпре, начелна једностраност управног акта наспрам двостраности управног уговора. Међутим, према Аутентичном румачењу Народне скупштине Републике Србије (”Службени гласник РС», БРОЈ 95/18) «уговори закључени у складу са посебним законима, ако тим посебним законима нису предвиђени као управни уговори, не сматрају (се) управним уговорима у смислу Закона о општем управном поступку и на њих се не може примењивати правни режим Закона о општем управном поступку.¹³⁰

Овде се јасно види да по особеностима: 1) једна од уговорних страна је јавни партнер, 2) уговор је закључен у циљу остварења јавне сврхе 3) садржина је законски уређена, и сходно наведеном чини да уговори јавно-приватног партнерства имају одлике управног уговора. Такође, оно што је доминантно је и деловање уговора о ЈПП *erga omnes*, имајући у виду предмет уговора и сврху закључивања. Међутим, наилазимо и на став да уколико уговор о јавно-приватном партнерству релеватним прописом није оквалификован као управни уговор не може бити подложен правилима управног права. Како је исти дефинисан и схваћен зависи од националног законодавства. Мишљења сам да уговор јавно-приватног партнерства има двоструку правну природу и облигационо-правну и управно-правну, које једна другу ограничавају имајући у виду конкретне ситуације у којима може доћи до евентуалне колизије претходна два. Међутим, та се дилема чини више као дилема формалне природе, јер ма колико јавни интерес због којег је закључен уговор о јавно-приватном партнерству има примарни утицај на обликовање односа у питању, свакако да ниједна страна не може да буде оштећена, а поговото не приватни партнер, који у том случају губи интерес да учествује у том за њега правасходно комерцијалном правном послу. Међутим, некада ће исти због општег добра бити спреман и на уступак. Управо из тих разлога има се утврдити која природа уговора о јавно-приватном партнерству преовлађује у конкретној ситуацији, упркос чему не умањујући и даље постојање двоструке природе и облигационо-праве и управно-правне.

¹³⁰ Томић Зоран. 2019. *Коментар Закона о општем управном поступку*. Друго, преправљено и знатно допуњено издање. Београд. ЈП ”Службени гласник”, 254

ГЛАВА IV

Јавно-приватно партнерство у праву Европске уније

Као једно од најзначајних тржишта на свету, али и феномен између међународне организације и федералне државе, чији глас има апсолутну тежину у светским размерама, Европска унија заслужује истакнуто место у погледу решења која се примењују у истим. Поред тога, а посебно у погледу ЈПП, ЕУ је како колевка тако и свакако најинтересантнија за изучавање, и у погледу регулативе и у погледу праксе. У свом развоју, интеграција јавног сектора у поље регулативе Европске уније је саставни део концепта заједничког унутрашњег тржишта. Ово свакако обзиром и на чињеницу да је јавни сектор важан учесник на тржишту. Стога, регулација јавног сектора је продукт жеље европских институција да створе беспрекорне трговинске обрасце унутар заједнице између јавног и приватног сектора. Само постојање и функционисање анти-монополске регулативе није довољно за постизање предвиђених циљева. Јавна тржишта захтевају позитиван регулаторни приступ како би се побољшао приступ тржишту. Будући да анти-монополски и неокласични приступ економској интеграцији у великој мери зависе од конкуренције цена, регулатива јавних набавки захтева систем који првенствено штити приступ тржишту. Овакав регулаторни систем могао би се описати као право конкуренције и представља први искорак из неокласичке перспективе јавних набавки. Појам јавно-приватних партнерстава уклапа се у процес регулације јавног сектора у Европској унији и истински је унапредио јавне службе и начин на који се такве услуге организују, финансирају и стварно пружају услуге крајњем кориснику. То је учињено увођењем приватног сектора као стратешког инвеститора, финансијера јавних услуга и директног пружаоца јавних услуга. Користи укључивања приватног сектора подразумевају повећање ефикасности, квалитативно побољшање, иновације, вредновање новца и флексибилност у пружању јавних услуга.

Увођење јавно-приватних партнерстава као концепта управљања јавним сектором променио је методологију процене пружања јавних услуга како у квалитативном тако и у квантитативном смислу. Јавно-приватна партнерства се ослањају на ефикасност приватног сектора.

Правни оквир за ЈПП у земљама Европске уније варира од државе до државе у зависности од природе правног система, политичких околности и развијености привреде. Ово значи да је јавно-приватно партнерство негде регулисано посебним законом а негде не. Међутим, за концесије је увек потребан посебан закон који се односи на пројекат или

оквирни закон који се односи на концесије уопште. То је неопходно да би се дозволило компанији из приватног сектора да наплаћује и прикупља приходе од корисника за пружање услуге. У неким земљама, посебно у државама са прецедентним правним системом, јавно-приватна партнерства се третирају као разнолике јавне набавке за које обично нису потребни посебни правни аранжмани; у другима, првенствено земаљама грађанскоправног система, потребни су посебни закони о ЈПП-у да би се обезбедио оквир за ову врсту уговора, на сличан начин као и закони о концесијама. Земље грађанскоправног система такође често имају одвојени правни оквир и судове за јавно управно право, које укључује ЈПП. Зависно од структуре власти, закони о ЈПП-у могу бити на националном или поднационалном нивоу.

У земљама са прецедентним правним системом, где за доступна јавно-приватна партнерства углавном не треба посебно законодавство, постоји већа флексибилност за уношење промена у програме ЈПП у светлу искуства стеченог претходним ЈПП уговорима.

Поред било којег посебног законодавства, ЈПП пројекти подлежу и другим законима и прописима као што су закони о животној средини, порезу, запошљавању, набавкама итд.

Закон о ЈПП-у може поставити укупни правни оквир укључујући неке од општих обавеза и права страна, али пошто су многи аспекти уговора о ЈПП-у заједнички за све пројекте, много тога се може постићи и стандардизацијом самих уговора о ЈПП-у. Ово може значајно побољшати квалитет и доследност уговора, створити већу сигурност за понуђаче и зајмодавце. Институције као што је Светска банка имају и настављају да развијају смернице за препоручене стандардне уговорне одредбе о ЈПП-у.

Једна од главних потешкоћа за јавни сектор у пружању ЈПП-а је недостатак стручности у специјалним областима као што су финансије, право, управљање пројектима, инжењеринг, планирање, ЈПП јавна политика итд. Стога је важно за пројекте ЈПП-а стварање специјализованих јединица за ЈПП, обично у оквиру Трезора или Министарства финансија или економије, које би биле центар стручности и техничке подршке влади, министарствима и другим уговорни органима који развијају ЈПП.¹³¹

¹³¹ Yescombe E. R, Farquharson Edward. 2018. *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Ltd. UK. Edition: 2nd, 38-41

Без обзира на разлике у регулативи о ЈПП-у у земљама чланицама Европске уније, оне су све обавезене да се придржавају донете обавезујуће регулативе у оквиру комунитарног права и принципа и начела оснивачких уговора¹³².

Поред ове нормативне подршке реализацији ЈПП пројеката важно је напоменути да у Европској унији, ЈПП пројекти имају и политичку подршку што се може видети и кроз следеће. Према Римском уговору из 1958. године, којим је успостављено оно што је сада Европска Унија (ЕУ), Европска инвестициона банка (ЕИБ) је створена као аутономно тело у оквиру ЕУ за финансирање инвестиција намењених унапређивању европских интеграција. Европска инвестициона банка (ЕИБ) је вероватно најважнија зајмодавац из јавног сектора у области ЈПП-а. ЕИБ зајмови за ЈПП-у су у 2005. години износили 772 милиона евра, а кумулативно око 20 милијарди евра (за 89 пројеката) што је чини већим зајмодавцем за ЈПП-а од било које приватне банке. Отприлике четвртина ових зајмова је у Великој Британији; остале земље у којима ЕИБ има велики портфолио за ЈПП укључују Португал, Шпанију и Грчку, а остатак је прилично разнолик.

Иако су нижи трошкови финансирања главни разлог коришћења средстава ЕИБ-а у пројектима ЈПП-а, или због величине пројекта (нпр. велики пројекти лондонског метроа у Уједињеном Краљевству) или зато што локално тржиште финансирања није адекватно развијено (као што је то случај у Португалу и Грчкој), ЕИБ може понудити истинску додатну вредност финансирања, као и бити катализатор за друга финансирања. Јавне власти углавном поздрављају финансирање ЕИБ-а за ЈПП јер, осим уштеде трошкова, сматрају да је Банка више на њиховој страни него комерцијални зајмодавци. ЕИБ спроводи анализу техничке и финансијске одрживости пројеката ЈПП-а на исти начин као комерцијална банка, али у стварности ако је земља у питању одлучила да спроведе јавно-приватно партнерство, ЕИБ је мало вероватно да изазове тај избор на економским основама. Пројекти морају да испуњавају еколошке стандарде ЕУ и да се придржавају правила ЕУ о набавкама. ЕИБ је 2006. године основала Европски стручни центар за ЈПП, који је намењен пружању подршке и обуке за ЈПП јединице земаља чланица ЕУ.¹³³

¹³² Consolidated Version of the Treaty on European Union (OJ C 202 7.6.2016, p. 13), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02016M/TXT-20200301>; Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 202 7.6.2016, p. 47), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02016E/TXT-20200301>

¹³³ Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam : Butterworth-Heinemann. 316-321

У овом поглављу бавим се историјским развојем регулативе о ЈПП на нивоу Европске уније, затим детаљно решењима и применом релеватне Директиве о концесијама¹³⁴, а онда и актима са снагом закона и других који се имају применити у овој области. Међутим, оно што је евидентно је да ЈПП није у потпуности регулисано на нивоу ЕУ и да управо оваква ситуација оставља могућност за неодумице и различита тумачења.

1. Историјски развој регулативе јавно-приватног партнерства у праву ЕУ

Јавно-приватно партнерство је веома заокупило пажњу нормативне јавности ЕУ, обзиром на последице по економски аспект држава чланица а онда и на јединствено европско тржишта који ЈПП пројекти имају. У наставку дат је приказ нормативних аката ЕУ у којима се јасно може видети развој комунитарне свести и процедура у погледу ЈПП.

1.1. Интерпретативна комуникација о концесијама у комунитарном праву, 2000. година

Европска комисија је 2000. године усвојила Интерпретативну комуникацију о концесијама у комунитарном праву¹³⁵. Тумачење Комисије у овој Комуникацији обухватило је разјашњење примене комунитарног права и принципа у том историјском тренутку.

Најпре се напомиње да Заједница¹³⁶ не даје предност неком посебном начину организовања имовине, било да је јавна или приватна по члану 295 (бивши члан 222) Уговора¹³⁷ који гарантује неутралност у односу на то да ли су предузећа јавна или приватна. Међутим, констатује се да се концесије већ дуго користе у одређеним државама чланицама, посебно за спровођење и финансирање главних инфраструктурних пројеката као што су железнице и велики делови путне мреже.

С обзиром на то да се овај облик удруживања са концесионарима користи све чешће, посебно за главне инфраструктурне пројекте и одређене услуге, Комисија је сматрала да је ова интерпретативна комуникација заиста потребна. Наиме, Комисија је више пута била

¹³⁴ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0001.01.ENG

¹³⁵ Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law (2000/C 121/02)

¹³⁶ Скраћено од Европска заједница

¹³⁷ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

суочена са жалбама које се односе на кршење закона Заједнице о концесијама када су јавне власти позвале знање и капитал економских оператера за обављање сложених операција. Тако је одлучила да дефинише концепт „концесије“ и одреди смернице. Ова интерпретативна комуникација је, дакле, разјашњење тренутног законског оквира у светлости стеченог искуства.

Комисија је одлучила да у том тренутку не узме у обзир облике партнерства чији се карактер разликује од концесија како су дефинисане у овој интерпретативној комуникацији, као ни да тумачи посебне режиме који произилазе из Директива усвојених у различитим секторима, као што су енергетика и превоз.

Ова интерпретативна комуникација (у даљем тексту: 'комуникација') појашњава правила и принципе Уговора¹³⁸ који регулишу све облике концесија и посебна правила Директиве 93/37/ЕЕЗ о јавним уговорима за радове¹³⁹ (у даљем тексту „Директива о радовима“) која утврђује концесије за јавне радове.

Комуникација одмах разјашњава да концесије нису дефинисане у Уговору¹⁴⁰. Једина дефиниција је дефиниција која се налази у секундарном праву Заједнице и то у Директиви о радовима која прописује посебне одредбе за концесије за радове. Међутим, други облици концесија не спадају у опсег директива о јавним уговорима.¹⁴¹

Међутим, то не значи да концесије не подлежу правилима и принципима Уговора¹⁴². Наиме, у мери у којој ове концесије произилазе из државних аката, чија је сврха да обезбеди

¹³⁸ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

¹³⁹ Директива Савета 93/37/ ЕЕЗ од 14. јуна 1993. о координацији поступака за доделу уговора о јавним радовима (СЛ Л 199, 9.8.1993, стр. 54).

¹⁴⁰ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

¹⁴¹ Директива Савета 92/50/ЕЕЗ од 18. јуна 1992. о координацији поступака за доделу уговора о јавним услугама (СЛ Л 209, 24.7.1992., Стр. 1), Директива Савета 93/36/ЕЕЗ од 14. јула 1993. о координационим процедурама за доделу јавних уговора за снабдевање (СЛ Л 199, 9.8.1993, стр. 1); Директива Савета 93/38/ЕЕЗ од 14. јуна 1993. о координацији поступака набавки субјеката који се баве водопривредом, енергијом, саобраћајем и телекомуникацијама (СЛ Л 199, 9.8.1993., стр. 84)

¹⁴² Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

економске активности или снабдевање робом, на њих се примењују одговарајуће одредбе Уговора¹⁴³ и принципа који произилазе из судске праксе.

Како би се разграничио обим ове комуникације, и прецизирано који се режим односи на концесије, Комисија је сматрала да се њихове карактеристике морају описати. У ту сврху, кратак преглед концепта концесије за радове који се налази у Директиви о радовима би требало да се покаже корисним.

Дефиниција дата у Директиви 93/37/ЕЕЗ се темељи на дефиницији уговора о јавним радовима. Текст директиве о радовима каже да су уговори о јавним радовима "уговори за финансијски интерес закључени у писаној форми између извођача и уговорног тела (...) чији је предмет било извођење, или обоје извођење и дизајн радова који се односе на једну од активности наведених у Анексу II или радова (...), или извршење било којим средством, радова у складу са захтевима које је одредио уговорни ауторитет". Иста Директива дефинише концесије за јавне радове као „уговоре исте врсте као што уговори о јавним радовима осим чињенице да се накнада за радове који се спроводе састоји искључиво од права на експлоатацију изградње или у овом праву заједно са плаћањем ”.

Даље прецизирање подразумева сликовито објашњење примера из праксе. Најпознатији пример концесије за јавне радове је уговор којим држава додељује компанији право изградње и експлоатације аутопута и овлашћује је да остварује приход наплатом путарина. Право експлоатације такође подразумева и пренос одговорности за рад. Ове одговорности покривају техничка, финансијска и менаџерска питања која се односе на конструкцију. На пример, концесионар је одговоран за улагање тако да може бити и корисно и доступно за кориснике. Он је такође одговоран за отплату изградње. Ако је надокнаду расхода гарантовао орган за доделу концесије без ризика који је укључен у управљање изградњом, ту не би постојао елемент ризика и уговор треба посматрати као уговор о извођењу радова а не као уговор о концесији. Међутим, чак и у оквиру уговора о јавним радовима, део ризика може да сноси извођач радова. На пример, ризици настали променама законодавства током трајања уговора (као што су промене у заштити животне средине које чине неопходним измене конструкције или промене пореског закона које нарушавају финансијске аранжмане у уговору) или ризик техничке застарелости. Међутим, ова врста

¹⁴³ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

ризика је вероватнија да настане у контексту концесија, имајући у виду да се оне обично протежу у релативно дугом временском периоду.

Члан 1. Директиве 92/50/ЕЕЗ о уговору о пружању јавних услуга (у даљем тексту „Директива о услугама“) наводи да се ова директива примењује на „уговоре о јавним услугама“, дефинисане као ”уговори за финансијски интерес закључени у писаном облику између пружаоца услуга и ауторитета за уговарање, за извршење (..)“. За разлику од директиве о радовима, у директива о услугама не постоји дефиниција „концесије за услуге“. Комисија је предложила укључивање посебног аранжмана за ову врсту концесије сличног постојећем аранжману за концесије за радове, међутим Савет није прихватио овај предлог.

У овој комуникацији Комисија истиче да има једину намеру да опише суштинске карактеристике концесија за услуге да би се исте разликовале од уговора о јавним услугама, и стога ограничио опсег комуникације.

Као и код концесија за радове, критеријум експлоатације је од пресудног значаја за утврђивање постојања концесије за услуге. Примена овог критеријума значи да концесија постоји када концесионар сноси ризик који је укључен у пружање услуге (успостављање и коришћење система), добијањем значајног дела прихода од корисника, наплаћивањем накнада у било којем облику. Слично томе, концесију за услуге такође карактерише пренос одговорности за експлоатацију. Коначно, концесије за услуге обично се тичу активности чија природа и сврха, као и правила на која се односе предмет, вероватно су одговорност државе и може подлегати ексклузивним или посебним правима.

С обзиром да у том тренутку само Директива 93/37/ЕЕЗ предвиђа посебан систем поступка за давање концесија за јавне радове, било је битно одредити шта је та врста концесије, посебно ако се ради о мешовитом уговору који такође укључује елемент услуге. То је практично увек био случај у пракси, јер концесионари за јавне радове корисницима често пружају услуге на основу објекта који су изградили. Ако су радови споредни, а не главни предмет уговора, чини се неоправданим третирање уговора као уговора о јавним радовима. Комисија је сматрала да сличан приступ треба узети да би се утврдило да ли је концесија или не према Директиви о радовима. С обзиром на то, Комисија је тврдила да је прва ствар да се утврди да ли је изградња главни предмет уговора, или су радови и зграда само споредни уз главну тему уговора. Ако се уговор углавном односи на изградњу Комисија то држи да би требало сматрати концесијом за радове. У овом случају правила су утврђена

директивом о радовима, све док је праг примене Директиве достигнут (5 милиона евра), чак и ако постоје неки аспекти везани за услуге.

Ипак, иако концесије за услуге нису директно предмет директива о јавним уговорима, оне подлежу правилима и принципима Уговора, уколико су одобрене на основу аката који се могу приписати Држава а њихов циљ је пружање економских активности. У најширем смислу државни акти су акти које су усвојила сва јавна тела која припадају државној организацији (локалне власти, региони, одељења, аутономне заједнице, општине) као и било који други ентитет који је повезан са државом на такав начин да се то сматра делом државне организације. Сваки државни акт којим се утврђују услови који регулишу економске активности, биле оне уговорне или једностране, морају бити посматрани у светлу правила и принципа Уговора¹⁴⁴, а посебно чланова 43. до 55. (бивши чланови 52. до 66.). О овим државним актима убудуће ће се говорити „концесије“, без обзира на њихов правни назив према националном законодавству.

Значи, само концесије за радове за износ једнак или већи од прага наведеног у Директиви 93/37/ЕЕЗ (5 милиона евра) подлеже посебном режиму. Без обзира на то, као и било који државни акт којим се утврђују услови у управљању економским активностима, концесије су предмет одредби чланова од 28. до 30. (бивши члан 30. до 36.) и 43. до 55. (бивши члан 52. до 66.) Уговора¹⁴⁵ и принципима произишлим из судске праксе Суда - пре свега принципу недискриминације, једнакости поступања, транспарентности, узајамног признавања и пропорционалности. Уговором¹⁴⁶ се не ограничава слобода давања концесија од стране држава чланица под условом да су методе које се користе компатибилне са правом Заједнице. Као што је већ речено, Уговор не спомиње посебно јавне уговоре или концесије. Неколико његових одредби су без обзира на то релевантне, тј. правила која гарантују правилан рад јединственог тржишта:

- правила која забрањују сваку дискриминацију на основу држављанства (члан 12 (1) (бивши члан 6 (1)));

¹⁴⁴ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

¹⁴⁵ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

¹⁴⁶ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

- правила о слободном кретању робе (чл. 28. (бивши члан 30.) и даље), слобода оснивања (члан 43. (бивши члан 59) и даље), слобода пружања услуга (члан 49. (претходни члан 59.) и даље) и изузеци од тих правила предвиђени у члановима 30, 45. и 46. (бивши члан 36, 55. и 56.);
- члан 86. (бивши члан 90.) Уговора могао би да помогне да се утврди да ли је давање ових права легитимно.

Начело једнакости поступања подразумева нарочито то да сви потенцијални концесионари унапред знају правила и да се на све та правила односе на исти начин. Суд је прецизирао у судској пракси да је начело једнаког третмана између понуђача сасвим одвојено од могуће дискриминације на основу држављанства или других критеријума. Примена овог принципа на концесије (што је очигледно једино могуће само када ауторитет за доделу концесије преговара са неколико потенцијалних концесионара) оставља слободним власт да изабере најприкладнији поступак доделе. Међутим, избор кандидата мора бити спроведен на основу објективних критеријума и поступак мора да се спроводи у складу са процедуралним правилима и основним првобитно постављеним захтевима. Надаље, у одређеним случајевима власт можда неће моћи навести захтеве у довољно прецизним техничким условима и тражиће алтернативне понуде које ће вероватно пружити разна решења проблема изражена у општим захтевима. У таквом случајевима, међутим, како би се осигурало праведна и ефикасна конкуренција, спецификације морају увек бити наведене на недискриминаторски и објективан начин. На овај начин сваки кандидат зна унапред да он има могућност предлагања разних техничка решења.

Комисија истиче да је Суд у својој судској пракси нагласио везу између принципа транспарентности и принципа једнаког поступања, чији користан ефекат тежи да се осигура несметана конкуренција. Комисија примећује да у практично свим државама чланицама административна правила или праксе усвојене у вези са концесијама предвиђају да тела која желе да повере управљање економском делатношћу трећем лицу морају, да би се осигурала минимална транспарентност, учинити намеру јавном, у складу са одговарајућим правилима. Транспарентност се може осигурати на било који одговарајући начин.

Принцип пропорционалности захтева да би било која изабрана мера требало да буде и потребна и примерена у светлу тражених циљева. У избору мера које треба да буду предузете, држава чланица мора усвојити оне које најмање узрокују могуће поремећаје у обављању економске активности. Тако, на пример, приликом избора кандидата, држава

чланица не може да наметне техничке, професионалне или финансијске услове који су претерани и несразмерни предмету концесије. Принцип пропорционалности такође захтева да се помири конкуренција и финансијска стабилност; трајање концесија мора бити постављено тако да не ограничава конкуренцију изван онога што је потребно да би се постигло да се инвестиција исплати и оствари разумна зарада за уложени капитал, уз задржавање ризика својственог експлоатацији од стране концесионара.

Принцип међусобног признавања утврђен је од стране Суда и постепено је детаљније дефинисан у великом броју пресуда о слободном промету робе, особа и услуга. Према овом принципу, држава чланица мора прихватити производе и услуге које пружају привредни субјекти у другим државама чланицама ако се производи и услуге слажу на сличан начин са легитимним циљевима чланице примаоца. Примена овог принципа на концесије подразумева да у држави чланици у којој се услуга пружа морају да се прихвате техничке спецификације, дипломе, потврде и квалификације стечене у другој држави чланици ако су признате као једнаке онима коју захтева држава чланица у којој је предвиђено пружање услуге. Ограничења у слободном кретању робе, слободи оснивања и слободи пружања услуга су дозвољени само ако су оправдани једним од разлога наведених у члановима 30, 45, 46 и 55 (бивши чл. 36, 55, 56 и 66) Уговора¹⁴⁷.

У погледу заштите права појединаца, у доследној судској пракси о Уговором¹⁴⁸ загарантованим основним слободама, Суд је утврдио да одлуке о одбијању или одбацивању морају навести разлоге и морају бити отворене за судску жалбу погођеним странама. Стога се ово примењује и на појединце који сматрају да им је нанета штета додељеном концесијом у смислу комуникације.

У Комуникацији је појашњено да у погледу избора концесионара у концесијама за радове органи који додељују концесију морају објавити обавештење о концесији у Службеном листу Европске уније. Проблем са којим се сусреће Комисија укључује доделу концесија између јавних субјеката. Неке државе чланице чини се да сматрају да одредбе Директиве 93/37/ЕЕЗ примењиве на концесије за радове не важе за уговоре закључене између јавног органа и правног лица регулисаног јавним правом. Ипак, Директива 93/37/ЕЕЗ

¹⁴⁷ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

¹⁴⁸ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

захтева прелиминарни оглас о додели уговора о концесији за јавне радове, независно од тога да ли је потенцијални концесионар приватни или јавни. У погледу избора врсте поступка, концесионар је слободан да одабере најприкладнији поступак.

Директива 93/38/ЕЕЗ о уговорима које додељују субјекти који послују у сектору водопривреде, енергетике, саобраћаја и телекомуникација (у даљем тексту „директива о комуналним услугама“) нема било каквих посебних правила било о концесијама за радове нити о концесијама за услуге. У одлучивању која правила се примењују, правна личност даваоца концесије, као и његова активност, према томе, су пресудни елементи. Постоји неколико могућих ситуација.

У првом случају, држава или други јавни органи не радећи посебно у једном од четири сектора које регулише Директива о комуналним услугама додељује концесију која укључује економску активност у једном од ова четири сектора. Правила и начела Уговора примењују се на ову доделу, као и Директива о радовима ако је реч о концесији за радове.

У другом случају, орган јавне власти који посебно послује у једном од четири сектора које регулише Директива о комуналним услугама одлучује да додели концесију. Правила и принципи Уговора се примењују уколико је давалац концесије јавни ентитет. Чак и у случају концесије за радове, примењују се само правила и принципи Уговора, обзиром да Директива о радовима не покрива концесије које додељује ентитет који ради у једном од четири сектора којима управља Директива 93/38/ЕЕЗ.

И на крају, ако је концесионар приватно лице, то не подлеже било каквим правилима или принципима.

Као што је показано 2000. године Комисија се позабавила појмом концесија, међутим, на основу потребе за тумачењем комунитарног права у погледу ширег појма, појма јавно-приватног партнерства, 2004. године покренута је јавна дебата и тумачење истог, из чега је као резултат произашла Зелена књига о јавно-приватним партнерствима и комунитарном праву о јавним уговорима и концесијама.

1.2. Зелена књига о јавно-приватним партнерствима и комунитарном праву о јавним уговорима и концесијама, 2004. година

Комисија Европских заједница 2004. године усвојила је Зелену књигу о јавно-приватним партнерствима и комунитарном праву о јавним уговорима и концесијама¹⁴⁹ (у даљем тексту: Зелена књига). Циљ ове Зелене књиге је покретање дебате о примени комунитарног права о јавним уговорима и концесијама на феномен ЈПП. Таква дебата се концентрисала на правила која треба примењивати када је донета одлука да се мисија или задатак повери трећој страни. Ово се дешава након економског и организационог избора који је донео локални или државни орган, и ни на који начин се не може схватити као покушај доношења вредносног суда у вези са одлуком да се екстернализује управљање јавним услугама или не; ова одлука остаје потпуно у надлежности јавних власти. Заиста, комунитарно право о јавним уговорима и концесијама је неутралано у погледу избора који врше Државе чланице да саме пруже јавну услугу или да је повере трећој страни.

Јасније речено, ова Зелена књига имала је за циљ да покаже до које мере се комунитарна правила примењују на фазу избора приватног партнера и на следеће фазе, са циљем да се идентификују било какве правне несигурности, и да се анализира степен до кога оквир комунитарног права одговара императивима и специфичним карактеристикама ЈПП-а. Пошто је циљ ове Зелене књиге лансирање консултације, ниједна опција за интервенцију Заједнице није унапред одлучена. Заиста је био на располагању широк избор инструмената који ће учинити ЈПП отворенијим за конкуренцију у транспарентном правном окружењу, тј. законодавним инструментима, интерпретативним комуникацијама, акцијама за побољшање координације националних пракси или размена добре праксе између држава чланица.

Дакле, док се овај документ фокусирао на питања обухваћена правилима о јавним уговорима и концесијама, треба напоменути да је Комисија већ била усвојила мере, на одређеним пољима, дизајнираним за уклањање препрека за ЈПП. Дакле, то је учињено кроз појашњење правила о поступању у националним рачунима у погледу закључених уговора између јавних субјеката у партнерству са приватним субјектима.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions COM/2004/0327 final

¹⁵⁰ Council Regulation (EC) No 2157/2001, 8 октобар 2001. године

Одмах на почетку овог акта, Комисија је констатовала да израз јавно-приватно партнерство („ЈПП“) није дефинисан на нивоу Заједнице. Генерално, тај термин се односи на облике сарадње између јавних власти и пословног света који имају за циљ да обезбеде финансирање, изградњу, обнову, управљање или одржавање инфраструктуре или пружање услуга.

Елементи који обично карактеришу ЈПП:

- релативно дуго трајање сарадње;
- начин финансирања пројекта из средстава приватног сектора, и ипак, и из јавних средстава, у неким случајевима прилично значајан део може се додати приватним фондовима;
- важна улога приватног партнера, који учествује у различитим фазама у пројекту (дизајн, завршетак, имплементација, финансирање);
- јавни партнер се усредсређује превасходно на дефинисање циљева које треба постићи у смислу јавног интереса, квалитета пружених услуга и ценовне политике, и преузима одговорност за праћење поштовања ових циљева;
- дистрибуција ризика између јавног и приватног партнера, на кога се преносе ризици које генерално сноси јавни сектор. Међутим, то не значи нужно да приватни партнер преузима све ризике, или чак и највећи део ризика повезаних са пројектом. Прецизна дистрибуција ризика се одређује за сваки случај понаособ.

Током последње деценије, феномен ЈПП се развио на многим пољима која спадају у надлежност јавног сектора. Различити фактори објашњавају повећану употребу ЈПП-а. С аспекта буџетског ограничења с којима се суочавају државе чланице постоји потреба за приватним финансирањем јавног сектора. Друго објашњење је жеља за добробити од знања и метода рада приватног сектора. Развој ЈПП-а је такође део опште промене улоге држава у економији, прелазећи са улоге директног оператера на организатора, регулатора и контролора.

Јавна тела држава чланица често прибегавају аранжманима ЈПП у реализацији инфраструктурних пројектата, посебно у секторима као што су саобраћај, здравство, образовање и национална сигурност. На европском нивоу препознато је да би коришћење ЈПП-а могло помоћи успостављању трансевропских транспортних мрежа, што је знатно

заостајало за планираним распоредом, углавном због недостатка финансијских средстава.¹⁵¹ Као део Европске иницијативе за раст¹⁵², Савет је одобрио низ мера намењених томе да се повећа улагање у инфраструктуру трансевропске саобраћајне мреже и такође у областима иновација, истраживања и развоја, углавном путем ЈПП.¹⁵³ Међутим, иако је тачно да сарадња између јавног и приватног сектора може да понуди микроекономске користи које омогућавају извршавање пројекта који пружа вредност за новац и испуњава циљеве од јавног интереса, прибегавање ЈПП-овима се не може представити као чудесно решење за јавни сектор суочен са буџетским ограничењима.¹⁵⁴ Искуство показује да је за сваки пројекат неопходно проценити да ли нуди могућност реалне додате вредности у поређењу са другим опцијама, као што је закључивање више традиционалних уговора.

Комисија такође примећује да су неке државе чланице и земље у поступку приступања створиле алате за координацију и промоцију ЈПП-а, усмерене између осталог на ширење „добре праксе“ за ЈПП на националном или европском нивоу. Ови алати имају за циљ да се искуство учини међусобно доступним и на тај начин саветује кориснике о различитим облицима ЈПП-а и њиховим фазама, као што је почетна концепција, како одабрати приватног партнера, најбоља алокација ризика, избор уговорних клаузула или чак интеграција финансирања од стране заједнице.

Јавне власти су такође успоставиле партнерске структуре са приватним сектором за администрирање јавних услуга, посебно на локалном нивоу. Јавне службе које се тичу управљања отпадом или дистрибуцијом воде или енергије се све чешће поверавају предузећима, која могу бити јавна, приватна или комбинација истих. Зелена књига о услугама од општег интереса¹⁵⁵ у овом контексту истиче да када: јавни орган одлучује да додели управљање услугама трећем лицу, обавезан је да се придржава правила о јавним

¹⁵¹ Вид. Communication from the Commission of 23 April 2003 "Developing the trans-European transport network: innovative funding solutions - interoperability of electronic toll collection systems", COM (2003) 132, и Report of the high-level group on the trans-European transport network of 27 June 2003.

¹⁵² Communication from the Commission "A European initiative for growth: Investing in networks and knowledge for growth and jobs", COM (2003) 690 final, 11 November 2003. This report was approved by the Brussels European Council on 12 December 2003.

¹⁵³ Conclusions of the Presidency, Brussels European Council, 12 December 2003.

¹⁵⁴ Еуростат, Завод за статистику Европских заједница, 11. фебруара 2004. године донео је одлуку о рачуноводственом третману о националним рачунима уговора које владе закључују у оквиру партнерства са невладиним јединицама. Одлука прецизира утицај на дефицит / суфицит и дуг државе. Еуростат препоручује да средства укључена у јавно-приватно партнерство треба класификовати као невладину активу и стога је евидентирана као ванкњижно стање, ако су испуњена оба следећа услова: 1. приватни партнер сноси грађевински ризик, а 2. приватни партнер сноси барем један од ових пројектних ризика: расположивост или ризик потражње.

¹⁵⁵ Resolution of the European Parliament on the Green Paper on services of general interest, 14 January 2004.

уговорима и концесијама, чак и ако се сматра да је услуга од општег интереса.¹⁵⁶ Европски парламент је такође препознао да поштовање ових правила може бити „ефикасан инструмент за спречавање ограничења конкуренције, а истовремено дозвољава државним властима да саме дефинишу и надгледају услове који се тичу квалитета, доступност и захтеве за заштиту животне средине. " ¹⁵⁷

Ова зелена књига говори о феномену ЈПП-а из перспективе комунитарног права о јавним уговорима и концесијама. Одмах на почетку се разјашњава да комунитарно право нема посебна правила која регулишу појаву ЈПП-а. Ипак остаје да било који акт, било да је уговорни или једностранни, којим јавни ентитет поверава пружање економске активности трећем лицу мора да буде испитан у светлу правила и принципа проистеклих из Уговора¹⁵⁸, посебно у погледу принципа слободе оснивања и слободе пружања услуга (чл. 43. и 49. Уговора о ЕЗ), који обухватају посебно принципе транспарентности, једнаког третмана, пропорционалности и узајамног признавања. Штавише, детаљне одредбе се примењују у случајевима обухваћеним директивама које се односе на координацију поступака за доделу јавних уговора¹⁵⁹.¹⁶⁰ Те су директиве стога „у основи усмерене на заштиту интереса трговаца основаних у држави чланици који желе да понуде робу или услуге уговорним органима са седиштем у другој држави чланици, и у ту сврху избегава се и ризик давања предности националним понуђачима или подносиоцима пријава кад год уговор додељује уговорни ауторитет, и могућност да се тело за доделу може одлучити да се води другим аспектима

¹⁵⁶ COM (2003)270 final.

¹⁵⁷ Resolution of the European Parliament on the Green Paper on services of general interest, 14 January 2004.

¹⁵⁸ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 Official Journal C 080 , 10/03/2001 P. 0001 – 0087; Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

¹⁵⁹ Директиве 92/50/ЕЕЗ, 93/36/ЕЕЗ, 93/37/ЕЕЗ, 93/38/ЕЕЗ, које се односе на координацију процедуре за доделу уговора о јавним услугама, уговора о јавним набавкама, јавни уговори о радовима и уговори у сектору воде, енергетике, транспорта и телекомуникација. Ове Директиве ће бити замењене Директивом 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Савета од 31. марта 2004. у вези са координацијом процедура за доделу јавних радова, снабдевања и уговора о услугама и Директивом 2004/17/ЕЦ Европског парламента и Савета од 31. марта 2004. у вези са координацијом процедура за доделу уговора у сектору за воду, енергетику, саобраћај и поштанске услуге

¹⁶⁰ Штавише, у одређеним секторима, посебно у превозном сектору, организација ЈПП-а може бити подложна посебном секторском законодавству. Погледати Уредбу (ЕЕЗ) бр. 2408/92 Савета о приступу Ваздушним превозницима Заједнице ваздушним путевима унутар Заједнице, примењује се Уредба Савета (ЕЕЗ) бр. 3577/92 о примени принципа слободе пружања услуга поморског саобраћаја у државама чланицама, Уредба (ЕЕЗ) Савета бр. 1191/69 о поступању држава чланица у вези са обавезама својственим концепту јавних услуга у превозу железничким, друмским и унутрашњим водним путевима, измењена и регулисана Уредбом (ЕЕЗ) бр. 1893/91, и предлог измена Уредбе Европског парламента и Савета о поступању држава чланица у вези са захтевима јавних услуга и додељивањем јавних уговора о услугама у превозу путника железничким, друмским и унутрашњим водним путевима (COM (2002) 107 final)

осим економских."¹⁶¹ Међутим, примена детаљних одредби ових Директива су ограничене одређеним претпоставкама и углавном се тичу доделе уговора.

Правила применљива на избор приватног партнера потичу прво из дефиниција уговорног односа у који та страна улази са уговорним телом. Према секундарном законодавству Заједнице, било који уговор за новчани интерес закључен писменим путем између уговорног тела и оператера, који као предмет имају извршавање радова или пружање услуга, означен је као „уговор о јавним радовима или јавним услугама“. Концепт „концесије“ дефинисан је као уговор исте врсте као и јавни уговор, осим чињенице да је накнада за радове који ће се извести или услуге које се пружају састоји искључиво од права на експлоатацију изградње или услуге или у овом праву заједно са плаћањем.

Уговори који су означени као јавни радови или уговори о јавним услугама, који су дефинисани као да су приоритет¹⁶², подложни су детаљним одредбама директива Заједнице. Концесије за такозване „неприоритетне“ радове и уговоре о јавним услугама регулисане су само неким ретким одредбама секундарног законодавства. И на крају, неки пројекти, а посебно концесије за услуге, остају потпуно ван оквира секундарног законодавства. Исто важи за било који задатак додељен у облику једностраног акта.

Тако је законодавни оквир који регулише избор приватног партнера предмет координације Заједнице на неколико нивоа и степена интензитета, са широким избором приступа који постоје на националном нивоу, иако ипак било који пројекат који укључује доделу задатака трећој страни регулише минимална база принципа који произилазе из чланова од 43 до 49 Уговора о ЕЗ¹⁶³.

Нове директиве ЕУ Европског парламента и Савета замишљене су да модернизују и поједноставе програм законодавног оквира Заједнице, успоставе иновативан поступак доделе, дизајниран углавном да задовољи специфичне карактеристике доделе „посебно сложених уговора“, а самим тим и одређених облика ЈПП-а. Овај нови поступак, означен као

¹⁶¹ Joint cases C-285/99 and C-286/99, Impresa Lombardini v. ANAS, Judgment of 27 November 2001, paragraph 36 и C-380/98, University of Cambridge, ECR I-8035 и C-19/00, SIAC construction, ECR I-7725

¹⁶² на пример оне у Annex IA of Directive 92/50/ЕЕС или у Annex XVII of Directive 93/38/ЕЕС

¹⁶³ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 Official Journal C 080 , 10/03/2001 P. 0001 – 0087; Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

"конкурентни дијалог", омогућава државним властима да имају разговоре са подносиоцима пријава да би се пронашла решења која су најприкладнија њиховим потребама.

Остаје чињеница да многи представници заинтересованих група сматрају да су Правила заједнице која се примењују на избор предузећа позваних да сарађују са јавним властима у облику ЈПП-а и њихов утицај на уговорне односе који управљају извршењем партнерства, недовољно јасна и недостаје хомогеност између различитих држава чланица. Таква ситуација може створити степен неизвесности за играче у Заједници што је вероватно да би могло да представља истинску препреку за стварање или успех ЈПП-а, на штету финансирања великих инфраструктурних пројеката и развоја квалитетних јавних услуга.

Европски парламент позвао је Комисију да испита могућност за усвајање нацрта директиве чији је циљ увођење хомогених правила за сектор концесија и других облика ЈПП-а.¹⁶⁴

Комисија је у контексту своје Стратегије за унутрашње тржиште 2003-2006¹⁶⁵ најавила да ће објавити Зелену књигу о ЈПП-има и комунитарном праву о јавним набавкама и концесијама, како би се покренула расправа о најбољем путу да се осигура да се ЈПП-ови могу развијати у контексту ефикасне конкуренције и правне јасноће. Објављивање Зелене књиге је такође једна од активности планираних у оквиру Европске иницијативе за раст.¹⁶⁶ Коначно, одговара на одређене захтеве упућене у документу током јавне расправе о Зеленој књизи о услугама од општег интереса.¹⁶⁷

Као део анализе ове Зелене књиге, успоставља се разликовање између:

- ЈПП-а чисто уговорног карактера, у којима је партнерство између јавног и приватног сектора засновано искључиво на уговорним везама и
- ЈПП-ови институционалног карактера, који укључују сарадњу између јавног и приватног сектора у оквиру посебног ентитета.

Ово разликовање је засновано на запажању да се разноликост ЈПП пракси у државама чланицама могу пратити кроз ова два главна модела. Сваки од ових покреће конкретна

¹⁶⁴ Opinion of the European Parliament on the proposal of the Commission, COM (2000) 275, 10.05.2002.

¹⁶⁵ Strategy for the internal market, Priorities 2003-2006, COM (2003) 238 final.

¹⁶⁶ Communication from the Commission "A European initiative for growth: Investing in networks and knowledge for growth and jobs", COM (2003) 690 final, 11 November 2003. This report was approved by the Brussels European Council on 12 December 2003.

¹⁶⁷ Вид. Report on the results of the consultation on the Green Paper on general interest services

питања у вези са применом комунитарног права о јавним уговорима и концесијама и заслужују засебне анализе, као што је предузето у даљем тексту.

Израз „чисто уговорни ЈПП“ односи се на партнерство засновано искључиво на уговорном облику везе између различитих играча. Обухвата разне врсте предмета од којих се један или више задатака веће или мање величине додељују приватном партнеру и који могу да укључе дизајн, финансирање, извођење, обнову или експлоатацију радова или услуга.

У том контексту један од најпознатијих модела, који се често назива и „концесиони модел“, карактерише директна веза између приватног партнера и крајњег корисника: приватни партнер пружа услугу јавности „уместо“, иако под контролом јавног партнера. Друга карактеристика је метод накнаде за уговарача, који се састоји од трошкова који се наплаћују од корисника услуге, а ако је потребно допуњују се субвенцијама јавних власти.

У другим врстама сценарија, приватни партнер је позван да спроводи и администрира инфраструктуру за јавну власт (на пример школу, болницу, казнени центар, саобраћајну инфраструктуру). Најтипичнији пример овог модела је ПФИ. У овом моделу накнада за приватног партнера није накнаде коју плаћају корисници радова или услуге, већ су то редовна плаћања од стране јавног партнера. Ова плаћања могу бити фиксна, али могу се рачунати и на променљив начин, на основу, на пример, расположивости радова или сродних услуга или чак нивоа коришћења радова.

Аранжмани који се примењују на доделу уговора о јавним радовима или јавним услугама који су дефинисани као приоритетни¹⁶⁸ резултат су одредби Директиве Заједнице која утврђује детаљна правила, посебно која се односе на оглашавање и учешће. Када је јавни ауторитет уговорни орган који потпада под регулацију "класичне" директиве¹⁶⁹, мора нормално да прибегне отвореном или рестриктивном поступку избора приватног партнера. Изузетно, и под извесним условима, понекад је могуће применити преговарачки поступак.

¹⁶⁸ на пример оне наведене у Annex IA of Directive 92/50/EEC и Annex XVIA of Directive 93/38/EEC.

¹⁶⁹ на пример Directives 93/37/EEC, 92/50/EEC and 2004/18/EC.

Од усвајања Директиве 2004/18/ЕЗ, нова процедура позната као „конкурентни дијалог“ може се примењивати код додељивања посебно сложених уговора.¹⁷⁰ Поступак конкурентног дијалога покреће се у случајевима када је уговорно тело објективно неспособно да дефинише техничке захтеве који би најбоље задовољили његове потребе и циљеве или у случајевима када објективно није у могућности да дефинише правни и/или финансијски облик пројекта. Овај нови поступак ће омогућити уговорним телима да отворе дијалог са кандидатима ради идентификовања решења подобних за задовољавање тих потреба. На крају овог дијалога кандидати ће бити позвани да предају своју коначну понуду на основу решења или решењима идентификованих у току дијалога. Ови тендери морају садржати све потребне елементе захтеване и неопходне за извршење пројекта. Ауторитет за уговарање мора да процени понуде на основу унапред исказаних критеријума за доделу. Од понуђача који је поднео економски најповољнију понуду може се захтевати да разјасни одређене аспекте или потврди преузете обавезе, под условом да то неће имати ефекат измене основних елемената у понуди или позиву за достављање понуда, лажирања конкуренције или доводи до дискриминације.

Постоји неколико одредби секундарног законодавства које координирају процедуре за доделу уговора који су у комунитарном праву означени као концесиони уговори. У случају концесија за радове, постоје само одређене обавезе објављивања које имају за циљ да обезбеде претходну конкуренцију заинтересованих оператера и обавезу у погледу минималног рока за пријем пријава.¹⁷¹ Уговорна тела су тада слободна да одлуче како да одаберу приватног партнера, иако ипак морају гарантовати потпуно поштовање принципа и правила који произилазе из Уговора.

Са своје стране, правила која се односе на доделу концесија за услуге важе само у вези са принципима који произилазе из чланова 43. и 49. Уговора¹⁷², а посебно принципи транспарентности, једнакости поступања, пропорционалности и узајамног признавања.¹⁷³

¹⁷⁰ Члан 29. Directive 2004/18/EC.

¹⁷¹ Види члан 3 (1) Directive 93/37/EEЗ и чланове 56 до 59 Directive 2004/18/ЕЗ.

¹⁷² Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 Official Journal C 080 , 10/03/2001 P. 0001 – 0087; Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

¹⁷³ Ови принципи су такође применљиви на друге државне акте којима се економска услуга поверава трећим лицима, као што су на пример уговори искључени из домена директива због чињенице да имају вредност испод граничних вредности утврђених у секундарном законодавству, или на такозване неприоритетне услуге.

Комисија сматра да се правила која произилазе из одговарајућих одредби Уговора¹⁷⁴ могу сажети у следеће обавезе: утврђивање важећих правила о избору приватног партнера, адекватно објављивање намере за доделу концесије и правила која регулишу избор како би се могла пратити непристрасност током целог поступка, увођење истинске конкуренције између оператера који имају потенцијални интерес и/или који могу гарантовати завршетак задатака у питању, поштовање принципа једнаког третмана свих учесника током целог поступка, избор на основу објективних, недискриминаторних критеријума.

Стога, комунитарно право које се примењује на доделу концесија је примарно изведено из генералних обавеза које не укључују координацију законодавства држава чланица. Поврх тога, и иако су државе чланице слободне да то ураде, врло је мало њих одлучило да усвоје националне законе како би утврдили општа и детаљна правила која регулишу доделу концесија за радове или услуге.¹⁷⁵ Дакле, правила која важе за избор концесионара од стране уговорног тела се у највећем делу састављају од случаја до случаја. Ова ситуација може представљати проблеме оператерима у Заједници. Недостатак координације националног законодавства би у ствари могло бити препрека остварењу таквих пројеката у Заједници, посебно када се организују на транснационалном нивоу. Правна несигурност повезана са непостојањем јасних и координираних правила могу поред тога довести до повећања трошкова њиховог организовања.

Комисија је такође приметила, у контексту поступака за кршење закона, да није увек лако утврдити да ли је уговор који је предмет поступка јавни уговор или концесија. Заправо, у случају уговора одређених као концесије у фази покретања поступка, подела ризика и користи могу бити предмет преговора током целог поступка. Може се догодити да се, пратећи ове преговоре, предметни уговор на крају мора редефинисати као „јавни уговор“, што често резултира довођењем у питање законитости поступака изабраних од стране уговорних тела. Према ставовима заинтересованих страна, ова ситуација ствара степен правне неизвесности штетне за развој таквих пројеката.

¹⁷⁴ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 Official Journal C 080 , 10/03/2001 P. 0001 – 0087; Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

¹⁷⁵ Шпанија (закон од 23. маја 2003. о концесијама на радове), Италија (Мерлони закон из 1994. године, са изменама) и Француска (Сапин закон из 1993. године) су ипак усвојиле такво законодавство

У том контексту, Комисија би могла да предвиди предлагање законске акције координирања процедуре доделе концесија у Европској унији, такво ново законодавство би се додало постојећим текстовима о додели јавних уговора. У том случају требало би утврдити детаљне одредбе применљиве на доделу концесија. Међутим, постоје разлози за испитивање да ли постоје објективни разлози да додела концесија и додела осталих уговорних ЈПП-а буде подложна различитим скуповима одредби. У том контексту треба напоменути да је критеријум право експлоатације и њене последице, пренос ризика својствених експлоатацији, који разликују јавне уговоре од концесија. Ако се потврди да се правна неизвесност, повезана са потешкоћом идентификације а priori расподеле ризика експлоатације између партнера, често појављује код уговорних ЈПП-а, Комисија би могла размотрити да се уреди додела уговорних ЈПП, без обзира да ли су означена као јавни уговори или концесије.

Видимо да у овој фази разматрања усвајања облика и опсега будуће регулативе, Комисија разматра усвајање регулативе засноване на подели између уговорних и институционалних ЈПП, а не између ЈПП и концесије.

Секундарно законодавство Заједнице о јавним уговорима и концесијама односи се на фазу до доделе уговора. Секундарни закони не покривају свеобухватно фазу након избора приватног партнера. Међутим, и принцип једнакости поступања и принцип транспарентности који су резултат Уговора углавном искључују сваку интервенцију јавног партнера након избора приватног партнера, уколико би свака таква интервенција могла довести у питање принцип једнакости третмана између привредних субјеката.¹⁷⁶

Често сложена природа дотичних аранжмана, време које може проћи између избора приватног партнера и потписивања уговора, релативно дуго трајање пројеката и, на крају, учестало прибегавање механизмима подуговарања, понекад компликују примену ових правила и принципа. У наставку су приказана два аспекта: уговорни оквир ЈПП и подуговарање.

Уговорне одредбе које регулишу фазу спровођења ЈПП-а јесу пре свега одредбе националног права. Међутим, уговорне клаузуле морају бити у складу са релеватним комунитарним правилима, а посебно начелом једнаког третмана и транспарентности.

¹⁷⁶ Вид. C-87/94, *Commission v. Belgique (Bus Wallons)*, Judgment of 25 April 1994, point 54; C-243/89, *Commission v. Denmark (Bridge on the Storebaelt)*, Judgment of 22 June 1992.

Генерално, промене извршене током извршења ЈПП-а, ако нису обухваћене конкурсном документацијом обично имају за последицу довођење у питање принципа равноправности третирања привредних субјеката.¹⁷⁷ Такве нерегулиране модификације су стога прихватљиве само ако су потребне због неочекиваних околности, или ако су оправдане на основу јавне политике, јавне сигурности или јавног здравља. Поред тога, свака суштинска измена која се односи на предмет уговора се мора сматрати еквивалентом закључивању новог уговора, који захтева ново такмичење.¹⁷⁸

Искуство Комисије је да примена правила за подуговарање понекад ствара несигурности или питања у контексту аранжмана ЈПП. Одређене стране су тврдиле, на пример, да уговорни односи између пројектне компаније која постаје носилац уговора или концесије и њених акционари, покрећу одређени број правних питања. У том погледу, Комисија жели да истакне да када је пројектна компанија и сама у улози уговорног тела, мора да закључује своје уговоре или уговоре о концесији у контексту конкуренције, без обзира да ли се закључују са сопственим акционарима. Једини случај када ово не примењује је када се услуге које поверава пројектна компанија својим акционарима већ биле предмет конкурса од стране јавног партнера пре формирања компаније која предузима пројекат. Међутим, када ова компанија није у улози уговорног тела, у принципу је слободна да закључује уговоре са трећим лицима, без обзира да ли су то њени сопствени акционари или не. Изузетно, када је пројектна компанија „концесионар за радове“, одређени захтеви за објављивање се примењују на доделу уговора о радовима који прелазе праг од 5 милиона евра, осим уговора склопљених са предузећима која су оформила групу ради добијања концесије, или њихових придружених компанија.

У принципу, приватни партнери су слободни да подуговорају један део или цео јавни уговор или концесију. Међутим, треба истаћи да, у случају доделе јавних уговора, од понуђача се може тражити да у својим понудама наведу колики је удео уговора који намеравају дати трећим лицима.¹⁷⁹ У случају концесија за радове где вредност прелази пет

¹⁷⁷ Види предмет С-337/98, Комисија против Француске, пресуда од 5. октобра 2000., тачка 44 фф. Комунитарно право такође одбија било какве промене извршене током фазе израде уговора, након коначног избора успешног понуђача. У том смислу нове одредбе које регулишу компетитивни дијалог предвиђају то да успешни понуђач може само „разјаснити аспекте тендера или потврдити обавезе садржане у тендеру, под условом да то нема ефекта мењања суштинских аспеката тендера или позива за надметање или не ризикује нарушавање конкуренције или изазивање дискриминације”.

¹⁷⁸ Случај С-337/98, Комисија против Француске, пресуда од 5. октобра 2000., тачка 44 фф. Интерпретативна комуникација о концесијама у овом контексту наводи да се проширење постојеће концесије изван првобитно утврђеног периода мора сматрати еквиваленту давању нове концесије за истом концесионару.

¹⁷⁹ Члан 17 Directive 93/36/ЕЕС, Члан 20 Directive 93/37/ЕЕС, Члан 25 Directive 92/50, Члан 27 Directive 93/38. Вид. Члан 25 Directive 2004/18/ЕС и Члан 37 Directive 2004/17/ЕС.

милиона евра, уговорно тело може да захтева од концесионара да додељује уговоре који представљају најмање 30% укупне вредности трећим лицима.¹⁸⁰

У смислу ове Зелене књиге, институционализовани ЈПП укључују оснивање субјекта који заједно држе јавни партнер и приватни партнер. Заједнички ентитет стога има задатак да осигура радове или услуге у корист јавности. Директна сарадња јавног партнера и приватног партнера у оквиру правног лица омогућава јавном партнеру, својим присуством у органу акционара и у органима који доносе одлуке заједничког ентитета, да задржи релативно висок степен контроле. То такође омогућава јавном партнеру да развију сопствено искуство пружања дотичне услуге.

Институционализовани ЈПП се може успоставити или стварањем ентитета који држе заједно јавни и приватни сектор или уколико приватни сектор преузима контролу над постојећим јавним предузећем.

Комунитарна правила о јавним уговорима и концесијама сама по себи се не односи на стварање субјекта мешовитог капитала. Међутим, када је то праћено доделом задатака који се може означити као јавни уговор или чак концесије, важно је да постоји поштовање правила и начела која проистичу из ових правила (општа начела Уговора или, у одређеним случајевима, одредбе директива).

У том контексту, стварање таквог ентитета генерално не представља проблем у погледу важећег права Заједнице када је то начин за извршавање задатка повереног уговором приватном партнеру. Међутим, услови који регулишу стварање ентитета морају бити јасно утврђени приликом расписивања конкурса за доделу извршења задатка које уговорно тело жели поверити приватном партнеру.

Међутим, Комисија је приметила да, у неким државама чланицама, национално законодавство дозвољава мешовитим ентитетима, у којима учествује јавни сектор који је и уговорно тело, да учествује у поступку за доделу јавних уговора или концесија чак и када су ови субјекти тек у току инкорпорације. У овом случају ентитет ће бити дефинитивно инкорпориран тек након што му уговор буде у ствари и додељен. У осталим државама чланицама постоји таква пракса која тежи да збуни фазу оснивања ентитета и фазу поделе

¹⁸⁰ Члан 3(2) Directive 93/37/ЕЕС. Вид. Члан 60 Directive 2004/18/ЕС.

ризика. Стога је сврха поступка који је покренуо ауторитет за уговарање да створи мешовити ентитет коме су одређени задаци поверени.

Чини се да такве формуле не нуде задовољавајућа решења у погледу одредби применљивих на јавне уговоре и концесије. У првом случају постоји ризик од тога да ће ефективна конкуренција бити нарушена повлашћеним положајем компаније која је у оснивању, а самим тим и приватног партнера који учествује у тој компанији. У другом случају, посебан поступак одабира приватног партнера такође представља много проблема. Уговорни органи наилазе на одређене потешкоће у дефинисању предмета уговора или концесије на довољно јасан и прецизан начин у овом контексту, као што су дужни да ураде. Комисија често напомиње да задаци који су поверени партнерској структури нису јасно дефинисани и да су, у одређеним случајевима, чак и изван било којег уговорног оквира. Ово ствара проблеме не само у погледу принципа транспарентности и једнаког третмана, него чак и ризикује да се прејудуцирају циљеви општег интереса које јавни орган жели да оствари. Поред тога, треба истаћи да заједничко стварање таквих ентитета мора поштовати принцип недискриминације у погледу националности.

Комисија је такође истакли да је учешће уговарачког тела у мешовитом ентитету, које постаје заједнички носилац уговора на крају поступка избора, не оправдава непримењивање правила о јавним уговорима и концесијама приликом избора приватног партнера. Како је Суд правде потврдио у случају *Текал*¹⁸¹, овај закон се примењује кад уговорно тело одлучи да повери задатак трећој особи, тј. особи која се правно разликује од њега. Позиција може бити другачија само у случају када локална власт има над тим ентитетом контролу која је слична оној коју врши над сопственим одељењима, и у исто време, тај ентитет извршава суштински део својих активности уз контролу локалних власти или власти. Само ентитети који испуњавају ова два услова у исто време могу се третирати као еквивалентни "интерном" субјекту у односу на уговорно тело и имају поверене задатке, може им се поверити без конкурсног поступка.

На крају, треба истаћи да ако мешовити ентитет има квалитет уговорног тела ово захтева да се придржава закона који се примењује на јавне уговоре и концесије када додељује задатке приватном партнеру које нису биле предмет конкурса од стране уговорног тела уочи инкорпорације мешовитог ентитета. Према томе, приватни партнер не би смео

¹⁸¹ СЈЕУ. 18 November 1999. C-107/98. *Teckal*, point 50.

профитирати од свог привилегованог положаја у мешовитом ентитету да би себи резервисао одређене задатке без претходног позива за такмичење.

Успостављање институционализованог ЈПП-а такође може довести до промене акционарске структуре јавног субјекта. У том контексту треба нагласити да прелазак предузећа из јавног у приватни сектор је економска и политичка одлука која, као таква, спада у искључиву надлежност државе чланице.

Након ове свеобухватне анализе, Комисија је позвала све заинтересоване да пошаљу своје коментаре на питања изложена у овој зеленој књизи. На основу пристиглих доприноса, између осталог, Комисија је планирала да донесе закључке и, према потреби, поднесе конкретне накнадне иницијативе, а у том смислу настао је и следећи документ.

1.3. Комуникација о јавно-приватним партнерствима и комунитарном праву о јавним набавкама и концесијама, 2005. година

Комисија Европских Заједница 15.11.2005. године донела је Комуникација упућену Европском Парламенту, Савету, Европском економско-социјалном одбору и Одбору региона, о јавно-приватним партнерствима и о комунитарном праву о јавним набавкама и концесијама¹⁸² (у даљем тексту: Комуникација).

У овој Комуникацији поново се наглашава да је главна сврха комунитарног права о јавним набавкама и концесијама стварање јединственог унутрашњег тржишта на коме се чувају слободно кретање робе и услуга и право на оснивање, као и основни принципи једнаког третмана, транспарентности и међусобног признавања и вреднује новац када јавне власти купују производе или дају мандат трећим лицима за вршење услуга или радова. С обзиром на све већи значај ЈПП- а, сматрало се неопходним истражити степен у којем постојећа правила Заједнице адекватно спроводе ове циљеве када је у питању додељивање уговора или концесија за ЈПП. Ове анализе би требало да омогуће Комисији да процени да ли постоји потреба да се разјасни, допуњава или побољша постојећи правни оквир на европском нивоу. У том циљу, Комисија је усвојила Зелену књигу о јавно-приватном

¹⁸² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, Brussels, 15.11.2005, COM(2005) 569 final

партнерству и закону заједнице о јавним уговорима и концесијама 30. априла 2004. Године, о којој је било речи у претходном одељку.

Дебата коју је покренула Зелена књига изазвала је велико интересовање и генерално је добродошла. Комисија је примила близу 200 доприноса од најразличитијих испитаника, укључујући многе државе чланице. И Европски економски и социјални одбор¹⁸³ и Одбор региона¹⁸⁴ усвојили су мишљења о Зеленој књизи. У мају 2005. године објављен је Извештај у коме се анализирају сви доприноси поднети у току јавне расправе.¹⁸⁵

Као резултат свега претходно наведеног, у овој Комуникацији представљене су опције политике након консултација, са циљем да се обезбеди ефикасна конкуренција у ЈПП-овима без непотребног ограничавања флексибилности потребне за креирање иновативних и често сложених пројеката, у складу са посвећеношћу јавној одговорности и транспарентности у вршењу свог права на иницијативу од стране Комисије, дефинисаној у документу "Боља регулација за раст и запосленост у Европској унији".¹⁸⁶

Док ово Комуникација настоји да извуче закључке за политике, из консултација на основу Зелене књиге, избор датих опција ипак се морао тражити и у ширем контексту, укључујући и пресуде Европског суда правде, искуство са процедурама Комисија покренутих сходно члану 226. Уговора о оснивању ЕЗ¹⁸⁷ против држава чланица и билатералним контактима са заинтересованим странама.

Као што је приказано, Зелена књига је укључила низ предмета који се односе на ЈПП и комунитарно право о јавним уговорима и концесијама. Одговори од заинтересованих страна које су учествовале у консултацијама указују да само неки од ових предмета захтевају даље иницијативе на нивоу Европске заједнице. Ове иницијативе укључују посебно следеће предмете:

- додела концесија и

¹⁸³ Opinion on the Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, Brussels, 27-28 October 2004, CESE 1440/2004.

¹⁸⁴ Opinion of the Committee of the Regions of 17 November 2004 on the Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions (COM(2004) 327 final), ECOS-037.

¹⁸⁵ SEC(2005) 629, 3.5.2005

¹⁸⁶ Вид. Communications from the Commission, European Governance: Better lawmaking, COM(2002) 275 final, 5.6.2002, and Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005)97 final, 16.3.2005.

¹⁸⁷ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 Official Journal C 080 , 10/03/2001 P. 0001 – 0087; Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

- оснивање заједничких предузећа од стране јавног и приватног партнера ради обављања јавних услуга (ИЈПП).

У оба су случаја већина заинтересованих страна затражила је иницијативе Европске комисије које пружају већу правну сигурност.

Такође, једно од питања које је наишло на значајно интересовање било је питање конкурентног дијалога, нови поступак доделе посебно осмишљен за сложене јавне уговоре, уведен Директивом 2004/18/ЕЗ. Неколико стејкхолдера је оспорило значај овог поступка. Многи испитаници су на консултацијама тражили пуну заштиту права интелектуалне својине и ограничење ресурса које понуђачи морају да уложе у овом поступку. Међутим, Комисија је изнела уверење да ће практично искуство са овим поступком, који још у том моменту није примењен у већини држава чланица, решити ове бриге. Ипак, на захтев више стејкхолдера, појашњење одредби које се односе на конкурентни дијалог обећано је да ће бити омогућено помоћу образложења на веб страници Комисије .

Даље, сви програми ЈПП-а квалификују се као јавни уговори или концесије. Међутим, различита правила примењују се на доделу јавних уговора и концесија, и не постоји јединствени поступак доделе у комунитарном праву посебно осмишљен за ЈПП. У том контексту, Комисија је питала заинтересоване да ли би поздравили нови закон који покрива све уговорне ЈПП, без обзира на то да ли су они квалификују као јавни уговори или концесије, који би их третирао на исти начин у погледу поступка доделе уговора. Консултације су показале значајно противљење заинтересованих страна у погледу регулаторног режима који покрива све уговорне ЈПП, без обзира на то да ли су оне означене као уговори или концесија. Стога је Комисија закључила да их не подвргава идентичним аранжманима за доделу у будућем постпању.

Што се тиче питања за ЈПП, за ситуацију где иницијатива долази из приватног сектора, одговори не указују на потребу да се предузму мере на нивоу Европске комисије за подстицање таквих шема.

Није било подршке ни за иницијативу за разјашњење уговорног оквира за ЈПП на нивоу Заједнице или разјашњење или подешавање правила о подуговарању.

Ова Комуникација, међутим, није имала за циљ да закључи расправу о ЈПП и о праву Заједнице о јавним набавкама и концесијама. Закључено је да се искуство са ЈПП-ом

непрестано повећава. Сви играчи, укључујући и националне власти и Комисију, непрекидно уче од практичних искустава са применом закона ЕЗ у таквим партнерствима.

За овакве разговоре је било планирано да се наставе у постојећим комитетима на нивоу Комисије, где се састају стручњаци за јавне набавке¹⁸⁸ и представници држава чланица¹⁸⁹, кроз учешће на конференцијама о ЈПП-у и јавним набавкама и директним контактима званичника Комисије и експерата из ЈПП-а. Осим тога, чини се да је општи консензус међу националним ЈПП радним групама да би се инфраструктурни развој додатно побољшао уколико би јавни сектор имао више ефикасно средство за дељење постојећег искуство у политици ЈПП, развоју програма и реализацији пројеката. Радне групе су стога разматрале, у сарадњи са Европском инвестиционом банком, успостављање Европског ЈПП Стручног центра. Комисија је у принципу била спремна да подржи такву иницијативу.

Велика већина заинтересованих страна које су учествовале у консултацијама потврдила је захтев за даље јачање правне сигурности у погледу правила Заједнице за доделу концесија. Мишљења о томе како да се обезбеди таква правна сигурност - путем закона или кроз необавезујући тумачећи инструмент су међутим била подељена. Приватни стејкхолдери су посебно подвукли да само акција на нивоу ЕУ може да обезбеди правну сигурност избегавајући истовремено проблеме који представљају разноликост националних легислатива, посебно у вези са новим земљама чланицама којима је приватно финансирање најпотребније. У основи је закључено да постоје два начина да се задовоље ови захтеви:

- (1) необавезујуће смернице, нарочито у облику за интерпретативних комуникација, и
- (2) директиве које произилазе из општих начела Уговора ЕЗ.

Интерпретативна комуникација. Комисија је већ у априлу 2000. године усвојила Интерпретативну Комуникацију о концесијама у складу са Законом Заједнице која објашњава обим и садржај принципа Уговора о ЕЗ који важе за доделу концесија. Многи актери су тврдили да је Интерпретативна комуникација брз и ефикасан алат за пружање појашњења. Међутим, коментари кључних стејкхолдера у току расправе показали су да постојеће тумачење о концесијама није успело да на довољно јасан начин објасни импликације принципа Уговора о ЕЗ у погледу доделе концесија. Изненађујуће, закључци неколико важних стејкхолдера су претпоставке да постојеће комунитарно право не захтева да додела концесија за услуге буде отворена за конкуренцију.

¹⁸⁸ Advisory Committee on the Opening-up of Public Procurement set up under Commission Decision 87/305/EEC

¹⁸⁹ Advisory Committee for Public Works Contracts set up under Council Decision 71/306/EEC

Остали актери су сматрали да је Интерпретативна комуникација идеалан инструмент за обезбеђење јаснијег разграничења између уговора о јавним набавкама и концесија. Ипак, сигурност коју пружа Интерпретативна комуникација је ограничена, јер само тумачи постојећи закон. У многим случајевима недостатак прецизности у закону може тешко да се превазиђе уз помоћ тумачења. Због тога се чини да би занављање Интерпретативне комуникације из априла 2000. године највероватније мало учинило за више правне сигурности.

Законодавна иницијатива. Неспоразуми у погледу обима и садржаја обавеза у комунитарном праву за наручиоце који додељују концесије потврђује мишљење заинтересованих страна да општи принципи Уговора о ЕЗ ¹⁹⁰, чак и разјашњени интерпретативним документом Комисије, не пружају довољно правне сигурности. Сматра се да је препуштено превише дискреционих овлашћења уговорним органима и стога се не може гарантовати једнак третман европских компанија широм ЕУ.

Генерално гледано, тешко је разумети зашто су концесије за услуге које се често користе за сложене и пројекте велике вредности у потпуности искључене из секундарног законодавства. Неки аргументи који објашњавају овај недостатак детаљних поступака доделе објављени су током саветовања о Зеленој књизи о ЈПП. Они укључују наводну потребну флексибилности у области концесија и принципа супсидијарности. Ови аргументи против обавезујућих иницијатива Заједнице у овој области су, међутим, неубедљиви: закон Заједнице о додели концесија не значи да државни органи немају флексибилност приликом избора приватног партнера за ЈПП. Законодавна иницијатива о додели концесија треба да узме у обзир сложеност концесија и потребу за преговорима између наручиоца и понуђача. Такође, не постоји ниједан разлог да се оваква једна иницијатива сама по себи, сматра да није у складу са принципом субсидијарности.

Пажљиво размотривши све аргументе и чињеничне информације достављене током саветовања о Зеленој књизи о ЈПП-у, закључено је да је законодавна иницијатива пожељнија опција у погледу концесија. Законодавство би требало да обухвати и концесије за радове и услуге и требало би да пружи јасну разлику између концесија и уговора о јавним набавкама.

¹⁹⁰ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 Official Journal C 080 , 10/03/2001 P. 0001 – 0087; Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

Правила би требало да имају за циљ примену принципа једнаког третмана свих учесника у поступку доделе концесија.

Процењено је да би једна последица таквог закона о концесијама била квалитативни скок у заштити понуђача у већини држава чланица, јер би концесије, након што су регулисане секундарним законодавством, спадале у оквир директива заједнице за процедуру за доделу јавних набавки, што омогућава већу ефикасност и одговарајуће правне лекове. У сваком случају, таква иницијатива не би имала за циљ измену постојећих секторских прописа Заједнице који покривају доделу концесија у одговарајућим секторима.

У јавној расправи о Зеленој књизи о ЈПП-у изражена је потреба да се разјасни како се правила јавне набавке Европске заједнице примењују на оснивање заједничких предузећа јавног и приватног партнера ради обављања јавних услуга (ИЈПП). Неки су заинтересовани рекли да је такво појашњење хитно потребно. Било је пријављено да се власти уздржавају од уласка у иновативне ИЈПП, како би се избегла опасност од успостављања ИЈПП за које се касније може испоставити да нису у складу са правилима Европске заједнице. Међутим, само неколико стејкхолдера је тврдило да је за сигурност у овој области неопходан правно обавезујући инструмент. Закључено је да би у области ИЈПП интерпретативна комуникација могла бити најбољи начин за подстицање ефикасне конкуренције и пружање правне сигурности.

Пре свега, за разлику од концесије, до тада није било искустава са интерпретативном комуникацијом која објашњава како да се примењују правила о јавним набавкама у успостављању ИЈПП. Надаље, у већини држава чланица оснивање јавно-приватних субјеката који би вршили услуге од општег економског интереса је прилично нов, иновативан концепт. Необавезујућа иницијатива у овој области би обезбедила потребне смернице без непотребне иновације. Поред тога, чини се да је брз одговор на уочене несигурности посебно важан у погледу ИЈПП. Констатује се да би то тумачење о ИЈПП и Закона о јавним набавкама Заједнице требало, пре свега, да појасни примену прописа о јавним набавкама (1) на успостављање ентитета мешовитог капитала чији је циљ да обавља услуге од општег (економског) интереса и (2) на учешће приватних фирми у јавним предузећима која обављају такве послове. Управо је то и учињено тако да је ова Интерпретативна комуникација описана у наставку.

1.4. Интерпретативна комуникација о примени комунитарног права о јавним набавкама и концесијама на институционализовано јавно-приватно партнерство (ИЈПП), 2008. година

Комисија је 2008. године донела Интерпретативну комуникацију о примени комунитарног права о јавним набавкама и концесијама на институционализовани ЈПП (ИЈПП).¹⁹¹

Јавна расправа о Зеленој књизи о јавно-приватном партнерству и комунитарном праву о јавним уговорима и концесијама показала је да постоји велика потреба за појашњењем примене ових правила на такозвани „институционални“ ЈПП (ИЈПП).

Комисија је прво разјаснила појам ИЈПП. ИЈПП је кооперација између јавних и приватних субјеката која укључује успостављање субјекта мешовитог капитала који реализује јавне уговоре или концесије. Приватно учешће у ИЈПП састоји се, осим доприноса кроз капитал или другу имовину, у активном учешћу у реализацији уговора додељеног јавно-приватном субјекту и/или управљању јавно-приватним субјектом. Супротно томе, једноставна капитална ињекција коју приватни инвеститори чине у друштвима у јавном власништву не представљају ИЈПП и стога нису обухваћени овом комуникацијом.

Примећени недостатак правне сигурности у вези са укључивањем приватних партнера у ИЈПП може да угрози успех таквих пројеката. Ризик од успостављања структура на основу уговора за које би накнадно могло бити утврђено да су неусаглашени са законодавством Европске уније може одвратити јавне органе или приватне странке од уласка у ИЈПП уопште.

Европски парламент у својој Резолуцији о јавно-приватном партнерству од 26. октобра 2006. године¹⁹², признао је да практичари желе јасност у примени закона о набавкама на стварање јавно-приватних предузећа у вези са доделом уговора или концесија, а то је такође упутило Комисију да што брже пружи одговарајућа појашњења. Ова Комуникација баца светло на разумевање Комисије како функционише комунитарно право о јавним набавкама и концесијама¹⁹³ при оснивању и раду ИЈПП-а.

¹⁹¹ Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP (IPPP), (2008/C 91/02)

¹⁹² P6_TA(2006)0462, paragraph 35.

¹⁹³ „Концесија за јавне радове“ је уговор исте врсте као и уговор о јавним радовима, осим чињенице да се накнада састоји од права на експлоатацију дела или у овом праву заједно са плаћањем; „Концесија за услуге“ је

Прво, на нивоу заједнице не постоје посебна правила која регулишу оснивање ИЈПП-а. Међутим, на пољу јавних набавки и концесија, принцип једнаког третмана и његови посебни изрази: забрана дискриминације на основу држављанства; слобода оснивања и слобода пружања услуга, примењују се у случајевима када јавна власт поверава пружање економских активности трећој страни. Тачније, принципи који произилазе не укључују само недискриминацију и једнакост у поступању, већ и транспарентност, узајамно признавање и пропорционалност. За случајеве који су обухваћени Директивама о координацији поступака за доделу јавних уговора¹⁹⁴ („Директиве о јавним набавкама“), примењују се детаљне одредбе.

У пракси ИЈПП се обично успоставља:

- било оснивањем нове компаније, чији капитал заједно држе јавни субјект и приватни партнер или, у одређеним случајевима, више јавних субјеката и/или неколико приватних партнера - и додели се јавни уговор или концесија овом новооснованом јавно-приватном субјекту,
- или учешћем приватног партнера у постојећем јавном предузећу које је добило јавни уговор или концесију „у кући“ у прошлости.

Без обзира на начин успостављања ИЈПП-а, законодавство Заједнице о јавним уговорима и концесијама захтева: од уговорног субјекта да следи поштену и транспарентну процедуру, приликом доделе јавног уговора или концесије јавно-приватном субјекту. Један од могућих начина успостављања ИЈПП-а, који је, према мишљењу Комисије, погодан за усаглашавање са принципима права Заједнице је следећи: приватни партнер у ИЈПП се бира поступком, чији је предмет и јавни уговор или концесија која се додељује будућем јавно-приватном субјекту и приватно оперативни допринос партнера за обављање ових задатака и/или његов допринос у управљању јавно-приватним субјектом. Избор приватног партнера прати оснивање ИЈПП-а и додела уговора или концесије јавно-приватном субјекту.

Што се тиче поступка избора приватног партнера у ИЈПП, ако је задатак додела јавно-приватном субјекту јавног уговора који је у потпуности регулисан Директивама о јавним набавкама, процедура избора приватног партнера одређена је овим директивама. Ако је

уговор исте врсте као и уговор о јавним услугама, осим чињенице да се накнада за пружање услуга састоји искључиво од права на експлоатацију услуге или у овом праву заједно са плаћањем (види члан 1 став 2 (3) и (4) Директиве 2004/18/ЕЗ (СЛ Л 134, 30.4.2004., стр. 114)).

¹⁹⁴ Directive 2004/18/EC и Directive 2004/17/EC

задатак концесија за радове или јавни уговор који је делимично обухваћен директивама, основни принципи из Уговора о ЕЗ примјењују се уз одговарајуће одредбе Директива о јавним набавкама. У случају услуга наведених у Анексу II Б Директиве 2004/18/ЕЗ основни принципи Уговора о ЕЗ¹⁹⁵ као што је наведено у члановима 43. и 49. примењују се ако се може очекивати да ће ови уговори бити од одређеног интереса за предузећа која се налазе у другој држави чланици у односу на релевантни уговорни субјект. Коначно, ако је то концесија за услуге или јавни уговор који није обухваћен директивама, избор приватног партнера мора да буде у складу са принципима Уговора о ЕЗ.

Ако оснивање ИЈПП-а укључује доделу јавног уговора који је у потпуности обухваћен Директивом 2004/18/ЕЗ, отворени и рестриктивни поступци дефинисани у тој директиви могу, због посебно финансијске или правне сложености таквих уговора да не нуде довољну флексибилност. За случајеве попут овог, Директива 2004/18/ЕЗ увела је нову иновативну процедуру - конкурентни дијалог¹⁹⁶ - чији је циљ који није само очување конкуренције између привредних субјеката, већ и то да се узме у обзир то да наручиоци морају разговарати о свим аспектима уговора са сваким кандидатом. За доделу јавних уговора у потпуности обухваћених Директивом 2004/18/ЕЗ преговорачки поступак са објавом јавног позива може се користити само у изузетним случајевима.¹⁹⁷ Супротно томе, уговорни субјекти увек могу да прибегну преговарачком поступку са објавом јавног позива приликом давања концесија или јавних уговора који нису у потпуности обухваћени Директивом 2004/18/ЕЗ.

По мишљењу Комисије, законодавство Заједнице захтева да уговорни субјект јавно објави избор и критеријуме за идентификовање приватног партнера за ИЈПП. Критеријуми који се користе морају бити у складу са принципом једнаког третмана. Ово се односи и на јавне уговоре који су у потпуности обухваћени Директивом о јавним набавкама и по мишљењу Комисије и на друге јавне уговоре и концесије. Избор понуђача или кандидата који ће учествовати у поступку за надметање и избор између поднетих понуда мора се извршити на основу ових критеријума, а уговорни субјект мора да следи првобитно прописана процедурална правила и основне захтеве.

¹⁹⁵ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 Official Journal C 080 , 10/03/2001 P. 0001 – 0087; Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 - 0110

¹⁹⁶ Вид. члан 29. Directive 2004/18/ЕК.

¹⁹⁷ Вид. члан 30 и 31 Directive 2004/18/ЕК.

Принципи једнаког поступања и недискриминације подразумевају обавезу транспарентности која се састоји у томе да се у корист било ког потенцијалног понуђача обезбеди степен оглашавања који је довољан да омогући тржиште отворено за конкуренцију. У контексту оснивања ИЈПП-а, ова обавеза према мишљењу Комисије подразумева да уговорни субјект треба да укључи у јавни позив или конкурсну документацију основне податке о следећем: јавним уговорима и/или концесијама који се додељују будућем јавно приватном субјекту, статут, акционарски споразум и све остале елементе који регулишу уговорни однос између уговорног субјекта и приватног партнера с једне стране, и однос уговорног субјекта и будућег јавно-приватног субјекта са друге стране. Ако уговорни субјект примењује конкурентни дијалог или преговарачки поступак, неке од ових информација можда неће бити потребно унапред утврђивати, али могу се оставити да се идентификују и дефинишу током дијалога или преговора са кандидатима. Позив за конкурс треба да садржи неке информације о предвиђеном трајању јавног уговора или концесије коју треба да спроведе јавно-приватни ентитет.

И након што је основан јавно-приватни ентитет, ИЈПП мора да остане у домету свог почетног циља и у начелу може да прибави даље јавне уговоре или концесије уз поступке којим се поштује право Заједнице о јавним уговорима и концесијама. Међутим, како је ИЈПП обично основан да пружа услугу током прилично дугог периода, мора се моћи прилагодити до одређеног нивоа променама у економском, правном или техничком окружењу. Одредбе заједнице о јавности набавке и концесије не искључују могућност да се ове промене узму у обзир све док се поштује принцип једнаког поступања и транспарентности. Измене основних услова уговора који нису предвиђени у почетној тендерској документацији захтевају нов поступак набавке. Суд сматра да су услови уговора пресудни, посебно ако су у питању услови који би, да су били укључени у обавештење о уговору или тендерској документацији, створили могућност да понуђачи доставе битно другачију понуду. Примери тако битних појмова у уговору укључују обим изведених радова или услуга које пружа извођач или наплата од корисника за услугу коју пружа извођач.

Након свега приказаног јасно је да су правна правила у погледу и концесија и ширег појма ЈПП-а била врло нејасна, односно изазивала недоумице када се које правило примењује. Првенствено из тог разлога, 2014. године донете су три кључне директиве о јавним набавкама и концесијама: Директиве 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ). Управо ће у наредним поглављима детаљно бити речи о наведеним директивама.

2. Директива о додели уговора о концесији

Да би јавно-приватна партнерства функционисала у конкурентном окружењу у Европској унији а да би био заштићен принцип транспарентности и одговорности у управљању јавним сектором, закључак који се изводи из анализа презентованим у претходним одељцима је неопходност да ЈПП буду подстицајно уређена. Изазов за креирање политике и закона је дизајнирање система добре функционалне регулације која повећава учинак према друштвено оптималном, стабилизује цене на одржив начин, истовремено ограничава монополску добит, а задржава подстицај приватном сектору да буде ефикаснији док истовремено иновира и побољшава квалитет јавних услуга.¹⁹⁸

Потреба за доношењем адекватне регулативе о концесијама и јавно-приватном партнерству на нивоу Европске Уније била је очигледна, имајући у виду брзину развоја ове друштвене појаве још од деведесетих година у Великој Британији а онда и широм Европе. Као потенцијални алтернативни извор инвестиција у јавну инфраструктуру, а онда и мотор развоја сваког друштва понаособ, добија свој замах у све распрострањенијој примени. Као последица развоја јавља се ултимативна потреба за регулисањем предметне области како не би дошло до нарушавања основних начела у вођењу јавних финансија, као што су транспарентност, конкуренција, ефикасност и економичност.

Европска комисија је априла месеца 2004. године донела Зелену књигу о јавно-приватном партнерству и комунитарном праву у вези са јавним уговорима и концесијама, којим су први пут у комунитарном праву дефинисани уговори јавно-приватног партнерства и детаљније уређени уговори о концесијама, а уједно су подробније елаборирана правила која уређују поступке закључења ових уговора, и истакнута отворена питања у вези са доделом уговора који се означавају као јавни уговори, односно са доделом уговора који се означавају као концесије и други јавни уговори. Уговори јавно-приватног партнерства су од стране Европске комисије генерално одређени као разноврсни облици сарадње јавног и приватног субјекта којима се обезбеђује финансирање, изградња, реновирање, управљање и одржавање инфраструктурног објекта, односно пружање услуга од општег интереса, који се заснивају на принципу дугорочности, финансирању претежног дела пројекта од стране приватног субјекта, односно посредством екстерног финансирања, одређивању циљева од стране јавног

¹⁹⁸ Christopher H. Bovis, „Efficiency and Effectiveness in Public Sector Management: The Regulation of Public Markets and Public-Private Partnerships and Its Impact on Contemporary Theories of Public Administration“, *8 Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 186, 2013, 186 – 187.

субјекта и њиховог испуњења од стране приватног субјекта, и расподели ризика између јавног и приватног субјекта.¹⁹⁹

Пре реформе правила о набавкама Европске уније 2014. године, додељивање концесија за радове подлегале су основним правилима Директиве 2004/18/ЕЗ.²⁰⁰ Додела концесија за услуге од прекограничног интереса била је подложна принципима Уговора о функционисању Европске уније²⁰¹ (УФЕУ или Уговор), посебно принципу слободног кретања робе, слободе оснивања и слободе пружања услуга, као и принципима који произилазе из УФЕУ-а, као што су једнак третман, недискриминација, узајамно признавање, пропорционалност и транспарентност. ЕУ је разматрала да постоји ризик од правне несигурности у вези са различитим тумачењима Уговорних принципа од стране националних законодаваца и великих неједнакости међу законодавствима различитих земаља чланица. Овај ризик је потврђен опсежном судском праксом Суда Европске уније (ЦЈЕУ), која се само делимично позабавила одређеним аспектима доделе концесионих уговора. Недостатак одговарајуће регулације концесија такође је створио значајне последице на економску ефикасност и негативно је утицао на добијање најбоље вредности за јавни новац. Директива 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији²⁰² (у даљем тексту: Директива или Директива о концесијама) била је усвојена за суочавање са овим изазовима, стварајући стабилнији законски оквир за власт и привредне субјекте да се обезбеди недискриминација, праведан приступ тржиштима и конкуренција за велике концесије на нивоу ЕУ.²⁰³

Поред Директиве 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији у истом пакету донету су још две директиве којима се заокружено регулише шира област од саме области концесија, али у коју се иста може сматрати да спада, а то су јавне набавке. Поменуте директиве су:

¹⁹⁹ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 137

²⁰⁰ Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, Official Journal of the European Union L 134/114

²⁰¹ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union C 306/1

²⁰² Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, Official Journal of the European Union L 94/1

²⁰³ Concessions and PPPs. 2018. SIGMA Public Procurement Brief, 18

Директива 2014/24/ЕУ²⁰⁴ (Директива о јавном сектору, Директива о јавним набавкама) и Директива 2014/25/ЕУ²⁰⁵ (Директива о комуналним услугама).

Директива 2014/23/ЕУ о концесионим уговорима сматра се новином којом је први пут у историји европског законодавства усвојен независни законодавни инструмент о концесијама. Као што је јасно наведено, Директива има за циљ да регулише понашање учесника на тржишту а ради основне сврхе поштовања темељних начала функционисања унутрашњег тржишта Европске уније. Ова начела представљају неопходност и предуслов за уопште постојање тржишта. Утолико пре је значајно регулисати управо јавно-приватно партнерство и концесије обзиром на њихов значај и велику финансијску али и суштинску вредност, која се огледа у последицама које реализован пројект јавно-приватног партнерства односно концесије има на функционисање друштва, а свакако и тржишта.

У самој преамбули директиве наведени су разлози за доношење како следи: „Непостојање јасних правила на нивоу Уније која би уређивала доделу уговора о концесији доводи до правне несигурности и до препрека слободној набавци услуга те узрокује нарушавање функционисања унутрашњег тржишта. Резултат тога је да су привредни субјекти, посебно мала и средња предузећа, лишени својих права унутар унутрашњег тржишта и пропуштају важне пословне прилике, а јавне власти можда не искоришћавају најбоље јавне финансије како би грађани Уније имали користи од квалитетних услуга по најбољим ценама. Одговарајући, уравнотежен и флексибилан правни оквир за доделу концесија осигурао би учинковит и недискриминаторан приступ тржишту свим привредним субјектима Уније, као и правну сигурност која даје предност јавним улагањима у инфраструктурне и стратешке услуге за грађане. Такав правни оквир омогућио би и већу правну сигурност привредним субјектима и могао би бити темељ и средство за даље отварање међународних тржишта јавних набавки и подстицај светске трговине. Јавна набавка је од кључне важности у Стратегији Европа 2020²⁰⁶ јер се ради о једном од инструмената утемељених на тржишту који се користе за постизање паметног, одрживог и инклузивног раста, а којима се осигурава најучинковитије коришћење јавних средстава. У овом контексту уговори о концесији представљају важне инструменте у дугорочном структурном развоју инфраструктуре и стратешких услуга, доприносећи напретку тржишног

²⁰⁴ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, Official Journal of the European Union L 94/65

²⁰⁵ Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC, Official Journal of the European Union L 94/243

²⁰⁶ Стратегија Европа 2020, https://europa.rs/images/publikacije/29-Evropa_2020.pdf

надметања на унутрашњем тржишту, омогућавајући корист од стручног знања из приватног сектора и помажући постизање учинковитости и остваривање иновација.²⁰⁷

У члану 5. Директиве о концесијама дефинисане су концесија за радове и концесија за услуге:

(а) концесија за јавне радове је додела посла извршења јавних радова од стране једног или више јавних субјеката (јавни наручилац, наручилац) једном или већем броју лица, при чему се право које лица којима се поверава извођење радова добијају закључењем таквог правног посла може огледати у (i) самом извођењу радова који су предмет концесије, или (ii) самом извођењу радова који су предмет концесије и праву на одговарајућу накнаду, и

(б) концесија за јавне услуге је додела посла пружања јавних услуга од стране једног или више јавних субјеката (јавни наручилац, наручилац) једном или већем броју лица, при чему се право које лица којима се поверава пружање услуга добијају закључењем таквог правног посла може огледати у (i) самом пружању услуга које су предмет концесије, или (ii) самом пружању услуга које су предмет концесије и праву на одговарајућу накнаду.

Такви уговори могу укључивати, али не укључују нужно, пренос власништва на јавне наручиоце, али јавни наручиоци увек остварују корист од дотичних радова или услуга.

Међутим, у другом ставу тачке 1. члана 5. долази се до сушинског дела дефиниције концесије. Ово значи да без овог другог става горе наведена дефиниција не би јасно разликовала концесију од уговора о јавној набавци. Додела концесије радова или услуга укључује пренос на концесионара оперативног ризика у искоришћавању тих радова или услуга који обухвата ризик потражње или ризик понуде или обоје. Сматра се да концесионар преузима оперативни ризик када се, у нормалним условима рада, не јамчи надокнада улагања или трошкова насталих у извођењу радова или пружању услуга које су предмет концесије. Део ризика пренесен на концесионара укључује стварно излагање непредвидивим променама тржишта, тако да било какав потенцијални процењени губитак који је претрпео концесионар није тек номиналан и занемарив. Концесионар преузима обавезу обављања радова, односно пружања услуга уз сав ризик понуде и потражње за истима и одсуство било какве гаранције за исплативост његове инвестиције.

Обзиром да је у овој дефиницији акценат на ризику портребно је разјаснити детаљније исти. Основно обележје концесије, право на искоришћавање радова или услуга, увек

²⁰⁷ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, Official Journal of the European Union L 94/1

подразумева пренос оперативног ризика привредне природе на концесионара који укључује могућност да се улагање можда неће надокнадити, као ни трошкови настали у додељеном извођењу радова или пружању услуга у нормалним радним условима, чак и ако део ризика сноси јавни наручилац. Примена посебних правила која уређују доделу концесија не би била оправдана у случају да јавни наручилац ослободи привредног субјекта од сваког потенцијалног губитка јамчећи минимални приход, једнак или виши од уложених средстава и трошкова које привредни субјект има у односу на извршење уговора. Истовремено, требало би појаснити да би се одређени аранжмани који су искључиво плаћени од стране јавног наручиоца требало називати концесијама у случајевима када надокнада уложених средстава или трошкова које је имао привредни субјект при извршењу радова или пружању услуга зависи од стварне потражње. Када пропис специфичан за одређени сектор уклања ризик јамчећи концесионару покриће везано за улагања и трошкове који настају при извршењу уговора, такав се уговор не би требао називати концесијом у смислу ове Директиве. Чињеница да је ризик од почетка ограничен не би требало да искључује квалификацију уговора као концесије. То може бити случај, на пример, у секторима с утврђеним тарифама или када је оперативни ризик ограничен средствима уговорних аранжмана којима се осигурава делимична надокнада укључујући надокнаду у случају превременог раскида концесије из разлога који се односе на јавног наручиоца или због више силе. Оперативни ризик би требало да произилази из чињеница које су изван контроле странака. Ризици попут оних који су повезани с лошим управљањем, неиспуњавањем уговорних обавеза од стране привредних субјеката или с разлозима више силе нису пресудни у класификацији за концесију, јер су ти ризици саставни део сваког уговора, било да се ради о уговору о јавној набавци или о концесији. Оперативни ризик би требало да се схвати као ризик од излагања непредвидивим променама тржишта, који се могу састојати од ризика потражње или ризика понуде, или и ризика потражње и ризика понуде. Ризик потражње тумачи се као ризик који је повезан са стварном потражњом за радовима и услугама који су предмет уговора. Ризик понуде тумачи се као ризик повезан с пружањем радова или услуга који су предмет уговора, посебно ризик да пружање услуга не одговара потражњи.

Газивода²⁰⁸ напомиње да је овакво одређење преноса ризика које садржи директно у супротности са основним начелима на којима почивају уговори јавног и приватног учесника у пројекту у обављању делатности од општег интереса према којима ризик на себе прима она уговорна страна која најбоље може да сноси и управља ризиком, при чему код уговора о

²⁰⁸ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 137

концесији, као једном од модела уговора јавног и приватног учесника у пројекту који има за предмет обављање делатности, односно пружање услуга од општег интереса, готово све ризике, укључујући првенствено оперативни ризик, заиста на себе, по правилу, прихвата приватни учесник у послу. Међутим, прихватање ризика не може, и не сме, бити извршено на терет исплативости инвестиције, како то имплицира поменута Директива, и управо одржавање овакве уговорне равнотеже међусобних одговорности уговорних страна, уз јаку подршку захтева финансијера пројекта, и додатних уговора који усложњавају ионако комплексну уговорну архитектуру односа јавног и приватног учесника у пројекту, а који осигуравају исплативост инвестиције приватног учесника у пројекту, представља базу и предуслов опстанка и одрживости концесионих пројеката.

Значи, у складу с горњим дефиницијама, при одређивању спада ли аранжман или не у дефиницију концесије посебно су битна два кључна фактора:

- Накнада: извор накнаде не треба да потиче искључиво од јавног наручиоца у облику плаћања цене, већ делимично или искључиво од права на експлоатацију радова/услуга. У пракси то значи да део или сва накнада долази од треће стране.

- Ризик: ризик потражње треба да буде на нивоу концесионара. Концесионар углавном прихвата, на пример, оперативни и/или финансијски ризик од пружања јавне услуге или радова у замену за прилику за остваривање прихода експлоатацијом те услуге или посла. Непостојање преноса ризика на приватну страну указује на јавни уговор који није концесија, стога подлеже пуној Директиви 2014/24/EУ о јавним набавкама или Директиви 2014/25/EУ о набавкама од стране субјеката у сектору воде, енергетике, транспорта и поштанских услуга, а не о концесији.

Након овако установљене дефиниције концесије, концесија за радове и концесија за услуге морају бити тумачене у складу са правом ЕУ. Наиме, национални закони могу различито дефинисати концесије. Као резултат тога, могуће је да неки уговори или могућности које се сматрају концесијом у националном законодавству се неће сматрати концесијама за потребе Директиве о концесијама. На пример, давање права на експлоатацију природних ресурса, као што је вађење угља или регулисање такси услуга давањем дозвола за оператера, можда се зову "Концесије" према националном законодавству, али се углавном не сматрају концесијама у смислу Директиве о концесијама. Једнако тако, неки уговори који се не сматрају концесијама према националном закону могу се класификовати као концесије према законодавству ЕУ.²⁰⁹

²⁰⁹ Concessions and PPPs, 4. 2018. SIGMA Public Procurement Brief

Управо у овом претходном лежи највећи значај доношења регулативе о концесијама на комунитарном нивоу.

Код концесија које обједињују обављање и јавних радова и пружање јавних услуга примењују се правила која одговарају предмету уговора који се, према околностима конкретног случаја, може сматрати преовлађујућим у конкретном уговору.

Предметна Директива примењује се на концесије које достижу, односно премашују, новчани праг одређен Директивом у износу од 5.350.000,00 евра, не правећи разлику у вези са предметом концесије (извођење радова, пружање услуга, односно пружање пратећих услуга у вези са извођењем радова и пружањем услуга). Вредност концесије је укупни промет концесионара остварен током трајања уговора, без ПДВ-а, како га је проценио јавни наручилац, с обзиром на радове и услуге који су предмет концесије, као и робу која је везана уз те послове и услуге. Новчано исказан праг примене предметне директиве везује се за уговор Светске трговинске организације о јавним набавкама, у делу који се односи на концесије, тако што се Европска комисија обавезује да, на сваке две године, испитује усклађеност новчаних прагова одређених предметном директивом са новчаним праговима које прописује Светска трговинска организација.

Следеће питање које се поставља, а након што је утврђено шта су концесије је питање на које концесије се Директива не примењује. Изузеци од примене регулисани су члановима од 10. до 14. Директиве а неки од њих су следећи.

Сама Директива наглашава да је потребно појаснити у којим случајевима уговори склопљени у јавном сектору нису подложни примени правила наведених у овој Директиви. Такво појашњење би требало бити у складу с начелима одређенима у релевантној судској пракси Суда Европске уније. Споразуми, одлуке или други правни инструменти којима се уређује пренос овлашћења и одговорности за извршавање јавних задатака међу јавним наручиоцима или удружењима наручилаца, те којима није предвиђено извршавање уговорних обавеза уз новчану накнаду, сматрају се питањима интерне организације у дотичној држави чланици те стога ова Директива ни на који начин не утиче на њих. Како Бовис закључује, ова директива се примењује само на концесије са прекограничним интересом.²¹⁰ Међутим, сама директива закључује да је прикладно из пуне примене ове

²¹⁰ Bovis C., Research Handbook on EU Public Procurement Law, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2016, 29

Директиве искључити оне услуге које имају ограничenu прекограничну димензију, као што су одређене социјалне, здравствене или образовне услуге. Те услуге пружају се у одређеном контексту који се знатно разликује међу појединим државама чланицама због различитих традиција у културама.²¹¹

Предметна директива се не примењује на²¹²: (а) концесије у домену услуга превоза ваздушним путем, које су уређене Уредбом бр. 1008/2008²¹³, (б) концесије у области пружања услуга јавног превоза, које су уређене Уредбом бр. 1370/2007²¹⁴, (в) концесије радова односно услуга које су уређене међународним уговорима односно правилима других међународних организација, (г) концесије у области одбране и безбедности које су уређене посебним прописима – Директивом 2009/81²¹⁵, (д) концесије које се односе на прибављање или изнајмљивање земљишта, постојећих зграда и друге сличне непокретне имовине, (ђ) концесије у вези са прибављањем, развојем, продукцијом или копродукцијом аудио-визуелних услуга, трансмисије програма и слично, који су уређени Директивом 2010/13/EУ²¹⁶, (е) концесије у вези са пружањем услуга арбитраже или медијације, (ж) концесије у вези са пружањем правних услуга које су уређене Директивом 77/249/ЕЕС²¹⁷, (з) концесије у вези са обезбеђивањем услуга цивилне одбране и заштите, (и) услуга вођења политичких кампања, (ј) концесије у вези са пружањем услуга које се односе на игре на срећу, (к) концесије у вези са пружањем услуга повезаних са електронским комуникацијама, (л) концесије које се односе на извођење радова, односно пружање услуга у вези са сектором водопривреде, и слично.

Садржина Директиве организована је у односу на правила у која регулишу: (а) јавно објављивање намере спровођења поступка концесије, (б) облика и начина објављивања и

²¹¹ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, Official Journal of the European Union L 94/1

²¹² Вид. Члан 10. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, Official Journal of the European Union L 94/1

²¹³ Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community, Official Journal of the European Union L 293/3

²¹⁴ Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70, Official Journal of the European Union L 315/1

²¹⁵ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, Official Journal of the European Union L 216/76

²¹⁶ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), Official Journal of the European Union L 95/1

²¹⁷ Council Directive 77/249/EEC of 22 March 1977 to facilitate the effective exercise by lawyers of freedom to provide services

достављања обавештења, (в) доступност свих концесионих докумената свим трећим лицима (осим у случају кад одређени осетљиви подаци захтевају рестриктивнији приступ), (г) обавезу забране сукоба интереса и обавезу примене анти-коруптивних правила, (д) правила спровођења поступка у смислу постављања минималних техничких, финансијских, правних и оперативних захтева, (ђ) објективну и на унапред познатим критеријумима засновану процену кандидата на недискриминаторској основи, (е) обавезу одређивања рока за достављање понуда и рокова спровођења поступка јавног тендера у свему у складу са особеностима конкретног пројекта, (ж) обавезу достављања информација учесницима у поступку, односно понуђачима на њихов писмени захтев, уз обезбеђивање права на једнак третман и доступност једнаког обима информација и обавештења, (з) доделу концесије на основу критеријума који су условљени природом конкретне концесије, а која правила су транспарентна и унапред позната.

Такође је регулисано у вези са дужином трајања уговора о концесији који рок треба да буде објективно одређен, у складу са конкретним предметом, а код концесија које трају дуже од пет година, максимално трајање уговора не сме премашити време које одражава разуман рок за повраћај инвестиције.²¹⁸

Директива се примењује не само на одабир приватног субјекта, већ и на друштва посебне намене односно привредна друштва која су основана у сврху обављања делатности која је предмет концесије у трајању од најмање три године, односно на уговор о заједничком улагању (енг. joint venture agreement) или на уговор о оснивању заједничког привредног друштва, уз изузетак у односу на заједничка привредна друштва која се оснивају ради обављања делатности из сектора делатности прописаних анексима Директиве. Директива обезбеђује јавним субјектима слободу да спроведу одабир приватног субјекта који ће на најбољи могући начин одговорати захтевима јавног субјекта, уз ограничавање примене било каквих дискриминаторних активности, и уз обавезу приватног субјекта да обезбеди поштовање прописа који уређују заштиту животне средине, социјалне политике и прописа који уређују радноправна питања.

Такође наилазимо и на правила у односу на могућност подуговарања, у ком смислу установљава обавезу експлицитног назначивања у самој тендерској документацији да ли је подуговарање допуштено, односно истицање захтева према понуђачу да јасно назначи удео

²¹⁸ Вид. Члан 18 Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, Official Journal of the European Union L 94/1

радова, односно услуга које намерава да повери подизвођачу, уз обавезу да достави податке и о подизвођачима које намерава да ангажује, уз пуну одговорност приватног субјекта за поступања његових подизвођача. Државе чланице имају слободу да на другачији начин уреде правила о одговорности подизвођача (неограничена солидарна одговорност и др.), и могућност да се током извршења уговора подизвођач замени у случају да се открије да је учествовао у активностима које имају обележја тероризма, прања новца, корупције и слично.

Директива додатно одређује обим промена уговора након његовог закључења, односно током трајања концесије, без потребе за спровођењем новог поступка одабира концесионара у случају када: (i) су измене које се траже биле обухваћене и иницијалном концесионом документацијом на јасан, прецизан и неспоран начин, при чему обим и природа измена не могу да буду такве да мењају природу, односно предмет концесије; (ii) додатни радови или услуге су постали неопходни, а нису били обухваћени иницијалном концесијом, при чему се промена концесионара не може спровести из техничких или финансијских разлога ако би то довело до значајног увећања трошкова; (iii) у случајевима у којима до промене концесионара долази услед универзалне или делимичне сукцесије изворног концесионара на основу реструктурирања, статусних промена, стечаја и других разлога, при чему нови извођач радова, односно пружалац услуга испуњава све услове које је испуњавао изворни концесионар, а ова промена не утиче значајније на спровођење концесије, а потреба за изменама је настала из разлога који се нису могли предвидети; (iv) кад измене нису значајне, и др. Концесија се може раскинути уколико је током њеног трајања дошло до недопушћених промена у концесионом односу и уколико концесионар у тренутку заснивања концесионог односа или током његовог трајања буде укључен у активности које захтевају његово искључење (тероризам, прање новца, корупција, чланство у криминалним организацијама, и др).

Од заснивања концесионог односа па све до истека концесије, нарочито се наглашава да иста треба да буде предмет надзора, контроле и извештавања уз посебну контролу специфичних повреда попут корупције, сукоба интереса, системских проблема у реализацији концесије, и слично.²¹⁹

Директива предвиђа и да због осигурања адекватне судске заштите понуђача у поступцима доделе концесије и спровођења ове Директиве и начела УФЕУ-а, Директива

²¹⁹ Газивода Ј., Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“, 138-141, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2015

89/665/EEЗ²²⁰ и Директива 92/13/EEЗ²²¹ би такође требало да се примењују на концесије о услугама и концесије о радовима.

За државе чланице прописана је обавеза да донесу законе, прописе и управне одредбе потребне за усклађивање с овом Директивом најкасније до 18. априла 2016. године.

Као што се јасно види, овом директивом заиста је направљен квалитативни помак у регулисању питања концесија на тржишту Европске уније. Сада су концесије за радове и концесије за услуге обједињено уређене и веома битно за правну сигурност је управо јасно дефинисање правила, које не доводи у сумњу и не изазива низ потреба за тумачењем.

Међутим, остаје веома важно питање како се Директива примењује на ЈПП? Не постоји законска дефиниција ЈПП-а у Директиви о јавном сектору, Директиви о комуналним услугама или Директиви о концесијама, а израз се не користи ни у једној од ових директива. ЕУ правни оквир не садржи закон о ЈПП-у или посебан правни систем који регулише избор приватног партнера за ЈПП од стране уговорних тела. Где се земље одлуче да регулишу ЈПП одвојено, не постоји захтев за засебним законодавством које би покривало процедуре доделе за ЈПП уговоре. Ипак, законодавство о јавним набавкама примењиваће се на процедуре за доделу ЈПП-а. Из перспективе ЕУ правила о набавкама, ЈПП су или јавни уговори (или комунални уговори), концесиони уговори (радови или услуге) или уговори који су искључени из обима Директива. ЈПП-ови који су изузети из регулисања и имају прекогранични интерес биће подложни основним принципима Уговора, и правилима произашлим из тих принципа посебно, принципима транспарентности, једнаког поступања, недискриминације, пропорционалности и међусобног признавања. Јавно партнерство које је према Директиви о јавном сектору квалификовано као јавни уговор мора бити додељено користећи једну од процедура утврђених у тој Директиви која се односи на јавне уговоре. Када је ЈПП концесија, примењиваће се Директива о концесијама. Кад је структура ИЈПП, процедуре уређене Директивом о јавном сектору (за јавне уговоре), Директивом о комуналним услугама (за комуналне уговоре) или Директивом о концесијама (за концесије) могу се користити и за именовање партнера приватног ИЈПП-а.²²²

²²⁰ Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts, Official Journal L 395, 30/12/1989 P. 0033 - 0035

²²¹ Consolidated text: Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors, OJ L 076 23.3.1992, p. 14

²²² Concessions and PPPs, 6. 2018. SIGMA Public Procurement Brief

Међутим, неки научници су става да је Директива уместо да буде иновација заправо пропуштена прилика. Главни разлог за ову тврдњу је да Директива не обухвата многа решења у поређењу са правним режимом концесија који је већ створио Суд правде Европске уније. Ово се највише односи на критике у вези са изменама уговора о концесији током свог трајања где је стварно било потребно унети нове одредбе.²²³

Поставља се питање да ли је овом директивом управо овако идеално постављен циљ у преамбули исте, као мотив за нормирање области у питању, достигнут резултат којем се стремило. Поставља се питање шта са концесијама испод прага примене Директиве, а друго шта са ЈПП који нису концесије, а које се реализују као обична јавна набавка, упркос несумњивој комплексности и обиму какви пројекти ЈПП најчешће јесу. Свакако да остаје и не мање битно питање шта са јавним уговорима или концесијама које нису обухваћене ниједном од директива. Сходно томе, чини се неизбежним додатно нормирање у будућности којим би ове и друге дилеме биле решене а све ради достизања циља већ постављеног: ”дугорочни структурни развој инфраструктуре и стратешких услуга, доприносећи напретку тржишног надметања на унутрашњем тржишту, омогућавајући корист од стручног знања из приватног сектора и помажући постизање учинковитости и остваривање иновација”.²²⁴

3. Други релевантни извори комунитарног права о јавно-приватном партнерству и концесијама

Гледајући историју развитка прописа о јавним набавкама у праву ЕУ она је ишла како следи. Након усвајања низа нормативних аката од 1960-их, Заједница је одлучила да поједностави и усклади законодавство о јавним набавкама и у том циљу је усвојила четири директиве (92/50/ЕЕЗ, 93/36/ЕЕЗ, 93/37/ЕЕЗ и 93/38/ЕЕЗ). Три директиве су ради поједностављивања и појашњења интегрисане у Директиву 2004/18/ЕЗ о уговорима о јавним радовима, уговорима о јавним набавкама и уговорима о јавним услугама (која је исправљена Директивом 2005/75/ЕЗ) и Директиву 2004/17/ЕЗ о сектору водопривреде, енергетском и саобраћајном сектору као и сектору поштанских услуга. Неки анекси су у обе директиве измењени Директивом 2005/51/ЕЗ. Директивом 2009/81/ЕЗ су уведена посебна правила о

²²³ Roxana Vornicu, *The Concession Contract Covered by Directive 2014/23/EU: Between Creating and Transforming the Concession Contract under Domestic Law*, 2017 R.R.D.E. 23 (2017), 23

²²⁴ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, Official Journal of the European Union L 94/1

јавним набавкама за потребе одбране са циљем да се другим државама чланицама олакша приступ тржиштима у области одбране.

Парламент и Савет су 2014. усвојили нови законодавни пакет о јавним набавкама како би се поједноставио поступак и подстакао приступ малих и средњих предузећа овој врсти уговора, и посветила већа пажња социјалним и еколошким критеријумима. Законодавни оквир из 2014. године обухвата Директиву 2014/24/ЕУ од 26. фебруара 2014. о јавним набавкама и о стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ и Директиву 2014/25/ЕУ од 26. фебруара 2014. о набавкама субјеката који послују у сектору водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и о стављању ван снаге Директиве 2004/17/ ЕЗ. Нови законодавни пакет о јавним набавкама је заокружен новом директивом о концесијама (Директива 2014/23/ЕУ од 26. фебруара 2014. о додели уговора о концесији), којом се утврђује одговарајући правни оквир за доделу концесија, осигурава делотворан и непристрасан приступ тржишту ЕУ свим привредним субјектима у ЕУ и постиже већа правна сигурност. Даље, Комисија је у априлу 2012. усвојила стратегију за електронске јавне набавке са циљем да до средине 2016. године јавне набавке у потпуности буду електронске, а 26. јуна 2013. године је усвојила предлог директиве о електронском издавању рачуна у пословима јавних набавки. Парламент и Савет су 16. априла 2014. године усвојили Директиву 2014/55/ЕУ о електронском издавању рачуна у јавним набавкама.²²⁵

Други прописи који се имају применити на концесије поред Директиве о концесијама су следећи.

На концесије у домену услуга превоза ваздушним путем, примењује се уређене Уредба бр. 1008/2008²²⁶ о заједничким правилима о обављању ваздушних услуга у Заједници.

Концесије у области пружања услуга јавног превоза су уређене Уредбом бр. 1370/2007²²⁷ о услугама путног и железничког јавног превоза путника.

На концесије у области одбране и безбедности примењују се посебна правила прописана Директивом 2009/81²²⁸ о координацији поступака за доделу одређених уговора о

²²⁵ Evropski parlament. 2017. *UGOVORI O JAVNIM NABAVKAMA*, <http://europa.rs/images/publikacije/Factsheet-UGOVORI-O-JAVNIM-NABAVKAMA.pdf>

²²⁶ Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community, Official Journal of the European Union L 293/3

²²⁷ Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70, Official Journal of the European Union L 315/1

радовима, уговора о снабдевању и уговора о услугама од стране уговорних органа или ентитета из области одбране и безбедности.

Концесије у вези са прибављањем, развојем, продукцијом или копродукцијом аудио-визуелних услуга, трансмисије програма и слично, су уређене Директивом 2010/13/ЕУ²²⁹ о координацији одређених одредаба прописаних законом, уредбом или административним актом у државама чланицама у погледу пружања аудио-визуелних медијских услуга.

На концесије у вези са пружањем правних услуга примењују се правила Директиве 77/249/ЕЕС²³⁰ о олакшавању ефикасног спровођења слободе пружања услуга од стране адвоката.

Директива о концесијама предвиђа и да због осигурања адекватне судске заштите понуђача у поступцима доделе концесије и спровођења ове Директиве и начела УФЕУ-а на концесије се има применити и Директива 89/665/ЕЕЗ²³¹ о координацији закона, прописа и административних одредби које се односе на примену поступака ревизије за доделу уговора о јавним набавкама и јавним радовима и Директива 92/13/ЕЕЗ²³² о координацији закона, прописа и административних одредби које се односе на примену правила Заједнице у поступцима набавки субјеката који послују у водопривредном, енергетском, транспортном и телекомуникационом сектору²³³.

Међутим, треба имати на уму да поред ових одредби које се тичу правила о реализацији ЈПП пројекта за сваки пројект појединачно, зависно у којој области друштвеног живота се реализује, примењују се и правила која регулишу секторску област у питању.

²²⁸ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, Official Journal of the European Union L 216/76

²²⁹ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), Official Journal of the European Union L95/1

²³⁰ Council Directive 77/249/EEC of 22 March 1977 to facilitate the effective exercise by lawyers of freedom to provide services

²³¹ Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts, Official Journal L 395, 30/12/1989 P. 0033 - 0035

²³² Consolidated text: Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors, OJ L 076 23.3.1992, p. 14

²³³ Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts, Official Journal of the European Union L 335/31

Међутим и шире од тога, на плодотворну реализацију ЈПП пројекта имају се применити и низ прописа опште природе, који се примењују код сваког пословодства. Како Еванс и Боумен²³⁴ објашњавају осим структуралних аспеката пројекта, правни оквир у оквиру којег ЈПП пројекат такође функционише биће одредница оптималног ЈПП модела. ЈПП је подложен правним питањима која могу обухватити мноштво области, укључујући (између осталог) комерцијалну, пореску, осигурање, заштита животне средине, имовина, индустријски односи... Они посебно наглашавају да сложена интеракција ових подручја мора бити ојачана ефикасношћу институционалне структуре да би се осигурала „довољна јасноћа, континуитет и сигурност“ свим партнерима. Тако да се а пројекте ЈПП имају применити и сва општа правила комунитарног права у вези са обављањем делатности.

Претходним је дат приказ релеватне регулативе која се има применити на концесије на подручју ЕУ, међутим обзиром да уговори ЈПП који нису концесија потпадају под регулативу о јавним набавкама у следећим редовима биће дат директиве о јавним набавкама²³⁵.

Публикација Европског парламента²³⁶ наводи да су Парламент и Савет 2014. године усвојили нови законодавни пакет о јавним набавкама у циљу поједностављивања и подизања флексибилности процедура како би се подстакло приступ малих и средњих предузећа овој врсти уговора и посветила већа пажња социјалним и еколошким критеријумима. Пре спровођења законодавства ЕУ, само је два одсто уговора о јавним набавкама било додељивано предузећима изван државних граница. Ови уговори имају кључну улогу у одређеним секторима (као на пример, грађевинарству и сектору јавних радова, енергетици, телекомуникацијама и тешкој индустрији) и традиционално су наклањени домаћим добављачима, на основу законских или управних прописа. Овакав недостатак отвореног и успешног тржишног надметања представљао је једну од препрека за заокруживање јединственог тржишта јер је јавним наручиоцима подизао цену трошкова, док је у неким кључним секторима кочио развој конкурентности. Применом начела унутрашњег тржишта на те уговоре (пре свега слободе пружања услуга и слободе тржишног надметања) гарантује се боља расподела економских ресурса и рационалније трошење јавних средстава, при чему органи јавне власти захваљујући појачаној конкуренцији набављају производе и услуге

²³⁴ Evans J., Bowman D. 2005. Getting the contract right. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 63

²³⁵ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, Official Journal of the European Union L 94/65

²³⁶ Evropski parlament. 2017. *UGOVORI O JAVNIM NABAVKAMA*, <http://europa.rs/images/publikacije/Factsheet-UGOVORI-O-JAVNIM-NABAVKAMA.pdf>

највишег квалитета по најповољнијој цени. Давањем предности најбољим предузећима на европском тржишту се подстиче конкурентност европских предузетника (који онда могу да расту и даље развијају своја тржишта), а подржава се и поштовање начела транспарентности, једнаког поступања, правог тржишног надметања и делотворности, чиме се смањује ризик од превара и корупције. Отворено јединствено тржиште у правом смислу речи може бити остварено само ако је свим предузетницима омогућено надметање за уговоре о јавним набавкама под једаким условима. Овим је објашњен мотив доношења директиве о јавним набавкама као неопходан коректив понашања на европском тржишту.

„Јавни уговори“ по Директиви о јавном сектору су материјални уговори који су у писаном облику склопљени између једног или више привредних субјеката и једног или више јавних наручилаца, чији је предмет извођење радова, испорука робе или пружање услуга.

У свим поступцима морају се поштовати начела закона ЕУ, посебно слобода кретања робе, слобода оснивања трговачких друштава и слобода пружања услуга те начела која произлазе из њих, као што су начело једнаког поступања, недискриминације, узајамног признавања, пропорционалности и транспарентности, тржишно надметање, поверљивост и ефикасност.

Доње границе примене директиве о јавним набавкама по садашњем стању су 5.350.000 ЕУР за јавне радове и 139.000 ЕУР и 214.000 ЕУР за јавне услуге.

Позиви на тендер морају да буду у складу са различитим врстама поступака који се примењују на основу система прага (доње границе) заједно са методама за израчунавање процењене вредности сваког уговора о јавној набавци и упутствима о томе који се поступак примењује – обавезно или оквирно – као што је утврђено у директивама. У „отвореном поступку“ понуду може да достави било који заинтересовани привредни субјект. У „ограниченом поступку“ понуду могу да доставе само позвани кандидати. У „компетитивном поступку уз преговоре“ било који привредни субјект може да затражи да учествује, али само позвани кандидати, после оцењивања достављених информација, могу да доставе иницијалну понуду која је основа за даље преговоре. У поступку „компетитивног дијалога“ било који привредни субјект може да затражи да учествује, али само позвани кандидати могу да учествују у дијалогу. Тај поступак се примењује у случајевима у којима јавни наручиоци не могу тачно да одреде начин на који би се задовољиле њихове потребе или не могу да процене која решења тржиште може да понуди. Понуда се одабира искључиво на основу

критеријума најбољег односа цене и квалитета. Нови поступак, „партнерство за иновације”, осмишљен је за случајеве у којима је потребно иновативно решење које још није доступно на тржишту. Јавни наручилац одлучује да склопи партнерство за иновације с једним или више партнера који спроводе одвојене активности истраживања и развоја како би у поступку јавне набавке нашао ново иновативно решење. На крају, у тачно одређеним случајевима и околностима, јавни наручиоци могу да доделе уговоре о јавној набавци у оквиру преговарачког поступка без претходног објављивања позива на надметање.

Јавни наручиоци морају да заснивају свој избор понуде на критеријуму економски најповољније понуде. Реформом правила јавне набавке уведен је нови критеријум за избор понуде на темељу начела „економски најповољније понуде” чији је циљ да осигура најбољу вредност за уложени новац (а не најнижу цену), односно којима се у обзир узимају квалитет, цена и трошкови животног циклуса радова, робе или услуга о којима је реч. Тим се критеријумом већи нагласак ставља се на квалитет, околину, социјална питања, и иновације.

Све фазе поступка јавне набавке морају бити транспарентне, што се конкретно постиже објавом кључних елемената поступака јавне набавке и ширењем информација о кандидатима и понуђачима (на пример, критеријума и поступака који се примењују у одлуци о избору понуде, информација о спровођењу и току поступка, те информација о разлозима одбијања) као и обезбеђивањем потребне документације у вези са свим фазама тог поступка.

Како би се решили случајеви у којима јавни наручиоци крше правила јавне набавке, Директива о правној заштити (2007/66/ЕЗ)²³⁷ обезбеђује ефикасан поступак правне заштите који обухвата обе директиве о јавној набавци и Директиву о концесијама, а њоме се уводе и два важна елемента. Период „мировања” након одлуке о избору понуде понуђачима пружа прилику да испитају одлуку и одлуче хоће ли покренути поступак правне заштите. Током тог периода од најмање десет дана, јавни наручиоци не смеју да потпишу уговор. Директивом о правној заштити такође се утврђују строжа правила за заштиту од незаконите директне доделе уговора о јавној набавци.

Правилима директиве о набавкама се подстиче зелена јавна набавка, и то приступом којим се у обзир узимају трошкови животног циклуса и могућност упућивања на одређену еколошку ознаку. Важни су и социјални аспекти, те су стога у директиве уврштене посебне

²³⁷ Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts, Official Journal of the European Union L 335/31

одредбе о социјалној укључености, социјалним критеријумима, подуговарању. Међу кључним одредницама нових правила су и смањење бирократије и побољшање приступа малих и средњих предузећа јавној набавци. Новим правилима се уводи „европска јединствена документација о набавци” и коришћење изјава учесника. Приступ малих и средњих предузећа јавној набавци посебно ће се побољшати захваљујући могућности поделе уговора у групе и ограничењем захтева у вези са годишњим прометом. Новим директивама се уводи обавеза све шире употребе електронске јавне набавке, те се утврђују посебна правила у вези с техникама и инструментима за електронску и збирну набавку, као што су оквирни споразуми, динамични системи набавке, електронске аукције, електронски каталози, централизоване набавке и заједничка прекогранична набавка. Директиве обухватају судску праксу Суда Европске уније о интерним правилницима, према којој је под одређеним условима дозвољено да јавни наручиоци доделе уговор предузећу без примене поступка јавне набавке. На крају, новим правилима јача се меродавно законодавство у погледу сукоба интереса, фаворизовања и корупције јер се пружају веће гаранције у вези са прописним спровођењем поступака за утврђивање разлога за искључење, за претходно саветовање, те измену уговора и транспарентност.²³⁸

Поређења ради, док је ревизија правила за сектор комуналних услуга више или мање у складу с ревизијом правила која важе за општу јавну набавку (иако је прилагођена како би се субјектима који се баве комерцијалним или индустријским делатностима гарантовала већа флексибилност у поступању), нова правила о концесијама су много специфичнија. Директива се примењује само на уговоре о концесији чија вредност износи пет милиона евра или више, а одређене врсте концесија искључене су из подручја њене примене, укључујући концесије у вези са водом за пиће. За разлику од општих поступака јавне набавке, поступке доделе концесија јавни наручиоци могу да структуришу у складу с државним нормама или сопственим приоритетима, докле год се придржавају одређених основних правила у погледу: објављивања обавештења о концесији; давања информација о минималним условима и критеријумима за избор; поштовања утврђених услова и искључивања кандидата који их не испуњавају; искључивања кандидата који су осуђени за одређена кривична дела, попут преваре и прања новца; те давања информација учесницима о организацији; и оквирном распореду поступка. Осим тога, у поступку доделе концесије се не може преговарати о предмету концесије, критеријумима за избор и минималним условима. Уговори о концесији

²³⁸ Evropski parlament. 2017. *UGOVORI O JAVNIM NABAVKAMA*, <http://europa.rs/images/publikacije/Factsheet-UGOVORI-O-JAVNIM-NABAVKAMA.pdf>

су ограниченог трајања, а могућност њиховог продуживања мора да буде оцењена у оквиру поступка за измене уговора.²³⁹

3.1. Судска пракса Суда правде Европске уније о јавно-приватном партнерству

Суд правде Европске уније (СПЕУ, СП) је веома битан учесник у развоју комунитарног права и задужен је за заштиту и спровођење права ЕУ у предметима у којима је оно прекршено и развој и тумачење одредаба права ЕУ.

Ракић²⁴⁰ наводи да је један од централних кохезионих елемената који, на широком простору ЕУ, омогућује јединствено функционисање јединственог правног система сачињеног од 28 националних права, са свим њиховим сложеностима и различитостима, и европског права које их наткриљује, повезује и продире у њих, систем „сарадње“ између националних судова држава чланица и Суда правде ЕУ. Међутим, он даље наводи да је управо и мањкавост правосудног система који постоји на простору ЕУ у томе што је на том простору формиран јединствени правни систем, с одговарајућом хијерархијом прописа, који није праћен у традиционалном, уобичајеном смислу јединственим правосудним системом који би се старао о поштовању и примени тих прописа, а такав систем би подразумевао хијерархијску надређеност Суда правде ЕУ националним судовима свих нивоа. Иако је основним уговорима предвиђен широк круг поступака пред Судом правде ЕУ, у којима Суд даје тумачење и контролише поштовање комунитарног права, пре свега самих основних уговора, али и општих правних начела и аката секундарног законодавства, како од стране држава чланица, тако и од стране институција ЕУ, и упркос констатацији самог Суда да је основним уговорима, које је разрадила и доградила његова судска пракса, успостављен један „потпун систем правних средстава и поступака“, ни приликом оснивања Европских заједница ни током њихове еволуције није постојала спремност држава чланица на ту меру одрицања од дела националних суверенитета какву би подразумевало давање овлашћења Суду правде ЕУ да одлучује као последња инстанца по правним лековима против одлука националних судова, као што је то случај са врховним судовима у федерацијама, а и државама уопште. Како је у тим правним, односно правосудним системима управо одлучивање од стране заједничке највише судске инстанце начин да се обезбеди јединствено тумачење права, аутори Оснивачких уговора су били приморани да осмисле начин

²³⁹ Evropski parlament. 2017. *UGOVORI O JAVNIM NABAVKAMA*, <http://europa.rs/images/publikacije/Factsheet-UGOVORI-O-JAVNIM-NABAVKAMA.pdf>

²⁴⁰ Ракић Бранко. 2013. О смислу „сарадње“ или „дијалога“ између Суда правде ЕУ и судова држава чланица. *Анали Правног факултета у Београду, година LXI, 2/2013.* 69-72

спречавања диспаратета, односно обезбеђења униформности у тумачењу заједничког, комунитарног права на простору свих држава чланица и од стране свих националних судова који су дужни да примењују комунитарно право, као и од других органа у државама чланицама и у самим ЕЗ, односно сада ЕУ. Тај начин обезбеђења униформности у тумачењу европског права превиђен је, у оквиру наведеног „потпуног система правних средстава и поступака“, у члану 267. Уговора о функционисању ЕУ (до Уговора из Лисабона то је био члан 234. УЕЗ, односно, до Уговора из Амстердама, члан 177. УЕЗ), као поступак одлучивања Суда правде ЕУ о претходним питањима тумачења или оцене валидности норми комунитарног права која би се поставила у поступцима који се воде пред националним судовима држава чланица.²⁴¹

Управо је на овај начин у области питања која се тичу јавно-приватног партнерства и концесија улога Суда правде ЕУ била одлучујућа. Национални судови су врло често упућивали захтев за претходно питање управо поступајући у поступцима покренутим у оквиру држава чланица. Из овога је јасно да је релеватна судска пракса у области ЈПП и концесија на територији ЕУ, пракса Суда правде ЕУ, која је обликовала и националне судске праксе.

Даље, захваљујући и раду и ставовима Суда правде Европске уније установљеним кроз судску праксу, нормативни акти претходно наведени су донети, управо у облику и материјалне садржине, такви како је описано. На овом месту, а у светлу приказа великог значаја овог правног извора, навешћу и описати неке од релеватних судских извора права Европске уније, у вези са концесијама и јавно-приватним партнерством.

У вези са дефиницијом концесија СПЕУ је имао кључну улогу у разграничењу сличних појава од појма концесије, а самим тим и усмерио постојећу нормативу комунитарног права да дефинише концесију на начин како је раније изложено. СП је утврдио да се разлика између уговора о јавној набавци и уговора о концесији утврђује начином на који се уговарачу даје накнада за извршене радове или услуге. У случају уговора о јавној набавци, сам наручилац посла је одговоран за ту накнаду. У случају концесија, накнада се састоји од права на искоришћавање радова или услуга кроз наплату коришћења тих радова или услуга. Стога, комплетна накнада или њен део долази из извора који није наручилац посла. Међутим, СПЕУ је сматрао да постоји концесија за услуге и када се договорена

²⁴¹ *Jacqué Jean-Paul. 2009. Droit institutionnel de l'Union européenne, Dalloz, Paris. 725*

метода надокнаде састоји од права пружаоца услуга да користи сопствене услуге уз плаћање.²⁴²

Такође, СПЕУ је увео још један кључни елемент при одлучивању да ли одређени уговор представља уговор о концесији, преношење ризика. Основна карактеристика концесије је да концесионар преузима главни или макар значајан део оперативног ризика.²⁴³ Ризик је тумачен као ризик излагања непредвидивим променама тржишта, што може укључивати следеће:

- конкуренција других субјеката;
- недовољно пружање услуга да би се одговорило на потражњу;
- немогућност одговорних да плате за пружене услуге;
- недовољно прихода за покривање трошкова тих услуга;
- одговорност за штету која је настала због неадекватних услуга.

Ризици који су повезани са лошим управљањем или грешкама у процени привредних субјеката нису сматрани за одлучујуће за класификовање концесије за услуге. Ти ризици су својствени сваком уговору, било да се ради о уговору о набавци услуга или уговору о концесији.²⁴⁴

Управо у разумевању појма ризика, преношења ризика и концесије у контексту комунитарног права један од значајнијих случајева био је предмет бод бројем C-206/08²⁴⁵ где

²⁴² Вид. CJEU. 18 July 2007. C-382/05. Commission of the European Communities v Italian Republic. Failure of a Member State to fulfil obligations - Public service contracts - Directive 92/50/EEC - Agreements concerning the treatment of municipal waste - Classification - Public contract - Service concession - Advertising measures.

²⁴³ Вид. CJEU. 10 March 2011. Case C-274/09. Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler v Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau. Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht München - Germany. Public procurement - Directive 2004/18/EC - Public service concession - Rescue service - Distinction between 'public service contract' and 'service concession'; CJEU. 10 November 2011. Case C-348/10. Norma-A SIA and Dekom SIA v Latgales plānošanas reģions. Reference for a preliminary ruling: Augstākās tiesas Senāts - Latvia. Public procurement - Directive 2004/17/EC - Article 1(3)(b) - Directive 92/13/EEC - Article 2d(1)(b) - Concept of 'service concession' - Provision of public bus services - Right to operate the services and compensation of the service provider for losses - Risk associated with operation of the service limited by national law and the contract - Appeal procedures in the field of public contracts - Direct applicability of Article 2d(1)(b) of Directive 92/13/EEC to contracts concluded before the expiry of the time-limit for the transposition of Directive 2007/66/EC; CJEU. 10 September 2009. Case C-206/08. Wasser- und Abwasserzweckverband Gotha und Landkreisgemeinden (WAZV Gotha) v Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH. Reference for a preliminary ruling: Thüringer Oberlandesgericht - Germany. Procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors - Public service for the distribution of drinking water and the treatment of sewage - Service concession - Definition - Transfer to the supplier of the risk connected with operating the service in question.

²⁴⁴ SIGMA. 2015. Odabrane presude Suda pravde Evropske unije o javnim nabavkama. 21-25

²⁴⁵ CJEU. 10 September 2009. Case C-206/08. Wasser- und Abwasserzweckverband Gotha und Landkreisgemeinden (WAZV Gotha) v Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH. Reference for a preliminary ruling: Thüringer Oberlandesgericht - Germany. Procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors - Public service for the distribution of drinking water and the treatment of sewage - Service concession - Definition - Transfer to the supplier of the risk connected with operating the service in question.

је пресуда донета 18. јула 2007. године. Поступак у овом предмету у Немачкој покренут је у вези са поступком доделе уговора који је спроводио WA3B Гота (немачки Wasser- und Abwasserzweckverband Gotha und Landkreisgemeinden), асоцијација општина које су задужене за водовод и канализацију у регији Гота. Поступак доделе односио се на двадесетогодишњи уговор за дистрибуцију пијаће воде и канализацију. WA3B Гота је сматрала да се тада важећа Директива о комуналним услугама не примењује на овај случај, јер је аранжман представљао концесију за услуге и стога није потпадао под Директиву о комуналним услугама. Међутим, један од потенцијалних понуђача оспорио је ово становиште. Из овог разлога, немачко тело за жалбе упутило је питање СП које се односи на тумачење концепта концесије за услуге у Директиви о комуналним услугама. СП је навео да би се одређени аранжман квалификовао као концесија, потребно је да наручилац посла пренесе на пружаоца услуга “најмање један значајан део” постојећег ризика у обављању делатности.

Такође, у предмету под бројем C-274/09²⁴⁶ донета је пресуда 10. марта 2011. године Текст ове пресуде дат је у Прилогу 5 ове дисертације. Поступак у овом предмету у Немачкој покренут је због одлуке општинске асоцијације Пасау да раскине уговор са Стадлером.

Наиме, у Пасау (Баварска, Немачка), уговори о пружању услуга спасавања грађана закључују се према “моделу концесије”. Модел концесије се договара између општинског органа Пасау (наручиоца) и пружаоца услуга. Износ накнаде за коришћење који се плаћа пружаоцу услуга за услуге спасавања договара се између институције социјалног осигурања и одабраног пружаоца услуга. Према Баварском закону, накнаде за коришћење се морају израчунавати на основу трошкова који се могу проценити у складу са економским принципима који се примењују на предузећа. Накнаде морају одговарати прописном пружању услуга, економичном управљању и ефикасној организацији. Када се институција социјалног осигурања и пружалац услуга не слажу око износа наведених накнада, спор се може изнети пред одбор за арбитражу. Одлуке арбитражног одбора могу се оспорити пред управним судовима. Пружалац услуга прима накнаде од Централног бироа за обрачун, који је успоставио баварски министар унутрашњих послова. Наведени биро пребацује уплате на рачун пружаоца услуга, на недељној или месечној основи. Уплате на рачун се врше на основу укупног годишњег износа накнаде који је израчунат унапред, независно од броја стварних интервенција спасавања. Ако се на крају године појави мањак, он подлеже накнадним преговорима. Особе са приватним осигурањем и неосигуране особе (које, према

²⁴⁶ CJEU. 10 March 2011. Case C-274/09. Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler v Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau. Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht München - Germany. Public procurement - Directive 2004/18/EC - Public service concession - Rescue service - Distinction between ‘public service contract’ and ‘service concession’.

тврдњама суда који упућује захтев, чине 10% дужника) плаћају исте накнаде за коришћење као и особе које су осигуране у оквиру обавезне законске шеме. Према тадашњем уговору, Стадлер је пружао услуге спасавања грађана у Пасауу.

Овај поступак је покренут због одлуке општинског удружења Пасау да раскине постојећи уговор о пружању услуга спасавања грађана у Пасауу закључен са Стадлером. Пасау је одлучило да повери другом предузећу пружање услуга спасавања. У почетку је то радило на основу привремених уговора, а онда је доделило коначни уговор применом поступка одабира из Баварског закона. Није објавило тендерски поступак за доделу уговора. Стадлер је уложио приговор телу за разматрање жалби у јавним набавкама на основу тога да је додела била супротна праву ЕУ о набавкама. Из овог разлога, тело за жалбе је упутило два питања СП да би утврдило;

- да ли се пружање спорних услуга треба класификовати као “концесија за услуге” или “уговор о јавној набавци услуга”,
- које су правне последице те класификације.

Класификација је зависила од тумачења концепта “концесије за услуге” из тада важеће Директиве 2004/18.

Ова питања су имала за циљ да се утврди да ли су аранжмани за услуге спасавања били концесије за услуге које су искључене из опсега Директиве. СП је прво потврдио, како је наведено у C-382/05²⁴⁷, да је једна карактеристика концесије та да наручилац посла не плаћа директно накнаду пружаоцу услуга, већ да је он добија коришћењем тих услуга. Узимајући у обзир овај случај, СП је навео да је услов задовољен и када накнада долази од другог владиног тела, а не од корисника тих услуга. Међутим, СП је надаље потврдио да се, да би се радило о концесији, део или целокупан ризик мора пренети на пружаоца услуга. Такође, СП је навео, као опште начело да се ризик може састојати од:

- конкуренције других;
- недовољне понуде да задовољи потражњу; неплаћања;
- недовољних прихода да покрију трошкове;
- одговорности за неадекватну услугу.

Сходно овоме, СП је одлучио, на основу чињеница у предмету, да је пренос ризика у овом случају као услов за квалификацију постојања концесије задовољен. Идентификовао је низ фактора који указују на пренос ризика, укључујући и следеће:

- могуће је да накнаде за услуге неће покривати трошкове;

²⁴⁷ CJEU. 18 July 2007. C-382/05. Commission of the European Communities v Italian Republic. Failure of a Member State to fulfil obligations - Public service contracts - Directive 92/50/EEC - Agreements concerning the treatment of municipal waste - Classification - Public contract - Service concession - Advertising measures.

- нема гаранције да ће се трошкови покрити из других извора,
- понуда услуга би могла бити већа од потражње, а неки корисници можда не испуне обавезу плаћања накнаде.

Из ових разлога, СП је донео одлуку да Уговор у коме одабрани привредни субјекат:

- прима пуну накнаду од особа које нису наручилац посла који је доделио уговор за набавку услуга спасавања;
- сноси оперативни ризик, и ако врло ограничен, између осталог због чињенице да износ датих накнада за коришћење не зависи од резултата годишњих преговора са трећим лицима; и
- када му није загарантована потпуна накнада трошкова насталих током пословања у складу са принципима утврђеним домаћим законом, мора се класификовати као “концесија за услуга” у смислу Члана 1.(4) Директиве 2004/18/ЕЗ.

Ипак, СП је закључио да уговори о концесијама за услуге у том моменту не подлежу ниједној од тада важећих директива међутим, јавни органи који закључују такве уговоре морају поштовати основна правила ТФЕУ.²⁴⁸

Из претходних примера, јасно се може закључити колико је значајна била улога СП у одређењу појма концесије и каснијем нормирању истог. У наставку је дат још један пример веома значајне улоге СП у третирању ИЈПП.

Наиме, у основи постоје три начина на која јавни органи (јавна управа) могу да обављају различите задатке у јавном интересу. Могу да одаберу да их обављају тако што:

- користе сопствене ресурсе;
- делују у сарадњи са другим органима;
- задатке преносе на привредне субјекте.

Директиве о јавним набавкама ЕУ не обавезују државе чланице да уговарају са спољашњим субјектима услуге које желе да сами пружају. Нема јавних набавки у случајевима када наручиоци посла одлуче да одређене задатке обављају користећи властите ресурсе. Правила јавних набавки постају релевантна када наручилац посла одлучи да повери трећој страни набавку роба, услуга или радова коју он сам не може или не жели да обавља. Опште је правило да се Директиве примјењују на доделу уговора када наручилац посла додели уговор засебном правном лицу. У пракси, наручилац посла може, уколико постоје добри разлози за то, да оснује, поседује и да контролише привредно друштво или неку другу

²⁴⁸ SIGMA. 2015. Odaabrane presude Suda pravde Evropske unije o javnim nabavkama. 21-25

врсту засебног правног тела које обезбеђује такве робе, услуге или радове. На пример, општински орган може да оснује друштво које ће се бавити сакупљањем и одлагањем отпада за ту општину. Правно гледајући, то је тело одвојено од наручиоца посла који је његов оснивач и власник. Управо, у таквом случају, наручилац посла мора да размотри да ли му је дозвољено да додели уговор директно телу које је у његовом власништву, или је неопходно да спроведе поступак набавке у којем сви заинтересовани привредни субјекти могу да поднесу понуду.

СП је утврдио два изузетка од општег правила које предвиђа да се директиве о набавкама примењују када наручилац посла додељује уговор засебном правном лицу. Ови изузеци подлежу испуњењу одређених услова. Када су ти услови испуњени, додела уговора се може сматрати “интерном” набавком и на њу се Директива не примјењује. Та два изузетка од принципа којим се захтева конкурентан тендерски процес често се називају изузетак “Текал” и изузетак “Хамбуршки отпад”. Ови називи означавају предмете СП-а у којима су по први пут установљени ови принципи.

Изузетак Текал је релевантан када наручилац посла оснује или учествује у том засебном правном лицу. Изузетак Хамбуршки отпад је релевантан када постоји сарадња између наручиоца посла, али није основано засебно правно лице. Колико је значајна пракса СП говори и чињеница да су ови изузеци укључени у нормативни дискурс пакета директива из 2014. године.

У Текал²⁴⁹ предмету из 1999. године у предмету СП је утврдио да се уговор може класификовати као “интерни ” и тиме изузети из примене правила о набавкама уколико су испуњена два услова. Ти услови су:

- услов контроле: наручилац посла врши контролу над тим засебним телом која је слична контроли коју врши над властитим одељењима;
- услов делатности: засебно тело спроводи основни део својих делатности са јавним органом који га контролише.

СП је накнадне пресуде базирао на овим условима, а онда је и проширио је и ревидирао концепт интерних додела. Наиме, када приватно предузеће има удео у капиталу

²⁴⁹ CJEU. 18 November 1999. Case C-107/98. Teckal Srl v Comune di Viano and Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna - Italy. Public service and public supply contracts - Directives 92/50/EEC and 93/36/EEC - Award by a local authority of a contract for the supply of products and provision of specified services to a consortium of which it is a member.

компаније у којој и наручилац посла има удео, ипак изузеће Текал није примењиво.²⁵⁰ Значи, наручилац посла мора да поштује правила јавних набавки када жели да додели уговор обухваћен комунитарним правом правно засебној компанији у којој има удео капитала заједно са једном или више приватних компанија.²⁵¹ Али, могућност будуће приватне инвестиције не искључује класификацију уговора као интерног према начелима Текал. Ово је случај уколико не постоји стварна могућност да ће до такве инвестиције доћи у кратком року.²⁵² У вези прецизирања услова контроле, СП је закључио да је контрола коју заједнички врше општине путем акционарских одбора, а која ограничава независност директора, довољна да се задовољи услов контроле Текал. Могућност пружања услуга приватном сектору не спречава постојање такве контроле.²⁵³

Управо се у даљем прецизирању изузетка Текал појавило питање доделе уговора засебном правном лицу у чијој власничкој структури учествује и приватни капитал. Отуда и веза са каснијим прецизирањем појма ИЈПП.

Наиме, директна додела јавне услуге јавном-приватном друштву које је основано специфично у сврху пружања те услуге и које има јединствену корпоративну сврху дозвољено је према Уговору, уколико се приватни учесник у том друштву бира путем јавног и отвореног поступка.²⁵⁴

²⁵⁰ Вид. CJEU. 11 January 2005. Case C-26/03. Stadt Halle and RPL Recyclingpark Lochau GmbH v Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna. Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht Naumburg - Germany. Directive 92/50/EEC - Public service contracts - Award with no public call for tenders - Award of the contract to a semi-public undertaking - Judicial protection - Directive 89/665/EEC.

²⁵¹ Вид. CJEU. 10 November 2005. Case C-29/04. Commission of the European Communities v Republic of Austria. Failure of a Member State to fulfil obligations - Articles 8, 11(1) and 15(2) of Directive 92/50/EEC - Procedure for the award of public service contracts - Contract relating to waste disposal - Absence of call for tenders.

²⁵² Вид. CJEU. 10 September 2009. Case C-573/07. Sea Srl v Comune di Ponte Nossa. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Italy. Public procurement - Award procedures - Contract relating to a service for the collection, transport and disposal of urban waste - Awarded without any call for tenders - Awarded to a company limited by shares whose capital is wholly owned by public bodies but under whose statutes a private capital holding is possible.

²⁵³ Вид. CJEU. 10 September 2009. Case C-573/07. Sea Srl v Comune di Ponte Nossa. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Italy. Public procurement - Award procedures - Contract relating to a service for the collection, transport and disposal of urban waste - Awarded without any call for tenders - Awarded to a company limited by shares whose capital is wholly owned by public bodies but under whose statutes a private capital holding is possible.

²⁵⁴ Вид. CJEU. 15 October 2009. Case C-196/08. Acoset SpA v Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa and Others. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - Italy. Articles 43 EC, 49 EC and 86 EC - Award of public contracts - Award of water service to a semi-private company - Competitive procedure- Appointment of the private partner responsible for operating the service - Award made without regard to the rules governing the award of public contracts.

Управо у том светлу значајна је пресуда C-196/08²⁵⁵ од 15. октобра 2009. године. Целокупни текст пресуде дат је у Прилогу 6 ове дисертације. Предмет је укључивао захтев за прелиминарну одлуку који је поднела италијанска комисија за заштиту права понуђача. Поступак у Италији се односио на аранжман за пружање услуга који је направио АТО, тело које су основали различити јавни органи у покрајини Рагуса с циљем да оно преузме одговорност за услуге водоснабдевања покрајине. АТО је објавио обавештење у Службеном листу Европске уније о избору партнера који би постао мањински деоничар у новом предузећу већински у јавном власништву. Ново предузеће је у периоду од три године требало да преузме; управљање услугом интегрисаног водоснабдевања и радове који се односе на то ексклузивно управљање услугом. Италијанска комисија за заштиту права понуђача упутила је питања СП-у која се односе на поступак који се, према праву ЕУ, мора следити у случају таквих аранжмана. Аранжмани у којима се успоставља јавно-приватно друштво да пружа услуге, а који укључују приватног партнера који ће и инвестирати у то друштво и пружати услугу, називају се “институционализована јавно-приватна партнерства” (ИЈПП).

СП је предмет разматрао под претпоставком да аранжман представља концесију за услуге. Стога подлеже само начелима Уговора. СП је поновио да је опште начело Уговора да се уговор не може доделити телу у којем приватни субјект има деонице без транспарентног поступка. СП је потврдио да, у принципу, додела уговора засебном правном лицу подлеже праву ЕУ. Доктрина Текал се не примењује када приватно лице има удео у предузећу којем је уговор додељен. Међутим, СП је закључио да је додела уговора јавно-приватном друштву дозвољена када је сам приватни партнер у том друштву одабран адекватним тендерским поступком. Уколико је то случај, не захтева се спровођење два одвојена поступка надметања: и) један за избор учесника привредног друштва којем орган жели да повери услуге и ии) други за доделу управљања тим услугама. Наручилац посла може да одржи један, транспарентан поступак надметања за избор приватног партнера који ће бити учесник у јавно-приватном друштву и који ће за то друштво да обавља послове. Према мишљењу СП-а, било би непрактично и превише формалистички да се захтева примена двоструког поступка, односно два одвојена поступка јавног надметања. СП је такође навео да критеријуми који се користе за избор приватног партнера не треба да буду ограничени само на његов капитални удео. Критеријуми првенствено треба да се односе на технички капацитет партнера да пружи услугу те на економске и друге предности које његова понуда доноси у аранжман. Како је

²⁵⁵ CJEU. 15 October 2009. Case C-196/08. *Acoset SpA v Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa and Others*. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - Italy. Articles 43 EC, 49 EC and 86 EC - Award of public contracts - Award of water service to a semi-private company - Competitive procedure- Appointment of the private partner responsible for operating the service - Award made without regard to the rules governing the award of public contracts.

избор јавно-приватног друштва за концесију “индиректни” резултат првог поступка којим се бира приватни партнер у друштву, други поступак није потребан.

СП је такође навео да компанија мора “да задржи исту пословну намеру” током трајања концесије. Ако дође до било какве материјалне измене уговора, биће потребно да се покрене нови тендерски поступак.

Закључак из претходног био је директна додела јавне услуге јавно-приватној компанији која је специјално формирана како би пружала наведену услугу и која има само једну корпоративну намену дозвољена је према Уговору уколико су испуњени следећи услови:

- приватни учесник се бира путем јавног и отвореног поступка, након провере финансијских и техничких захтева као и оперативних и руководних захтева који су специфични за дату услугу;
- тендерски поступак је доследан принципима транспарентности, једнаког поступања и конкуренције.²⁵⁶

Из свега наведеног, јасно је колико је значајна улога СПЕУ била у формирању става а онда и норме у погледу јавно-приватног партнерства и концесија.

ГЛАВА V

Преношење Директиве о концесијама у национална законодавства

Три директиве о јавним набавкама и концесијама (Директиве 2014/23/EУ, 2014/24/EУ, 2014/25/EУ) усвојене 2014. године су дубоко измениле начин на који државе чланице и јавне власти троше велики део од 2 милијарде евра који се користе за јавне набавке сваке године. Правила о јавним набавкама из 2014. чине јавне набавке у Европи ефикаснијим и транспарентнијим. Директиве подстичу употребу електронских процедура, олакшавају и малим и средњим предузећима (МСП) јефтиније да лицитирају за јавне уговоре и помажу администрацијама у постизању еколошких, друштвених или иновативних циљева приликом куповине добара и услуга.

Комисија је у октобру 2017. године представила пакет мера како би помогла јавним властима да у потпуности искористе могућности нових правила. Она подстиче јавне власти да користе јавне набавке као стратешко средство за постизање боље вредности за новац

²⁵⁶ SIGMA. 2015. Odabrane presude Suda pravde Evropske unije o javnim nabavkama.

пореских обвезника и за допринос иновативнијој, одрживој, инклузивној и конкурентној економији.

Међутим, поред очигледних предности транспонованја правила директива у национално законодавство, имплементација је обавеза чије извршење је забрањено санкцијом.

Према члану 260 (3) УФЕУ²⁵⁷, ако држава чланица у прописаном року не успе да пренесе директиву ЕУ у национално законодавство, Комисија може да се обрати Суду правде ЕУ који ће увести финансијске санкције.

Тако је пакет директива о јавним набавкама (Директиве 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ) требало да буде транспонован од стране држава чланица ЕУ у најкаснијем року до 18. априла 2016. године, односно две године након доношења истих и сходно томе, све државе чланице биле су дужне да обавесте о транспонованју правила о јавним набавкама до 18. априла 2016.

У мају 2016. године, Комисија је послала службени допис двадесет једној држави чланици које нису обавестиле да су пренеле та правила у свој национални систем. И након тога, четири државе чланице и то Аустрија, Луксембург, Словенија и Шпанија нису пријавиле пренос следећег законодавства:

- Аустрија и Луксембург - Директиве 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ;
- Шпанија - Директиве 2014/23/ЕУ, 2014/25/ЕУ;
- Словенија - Директива 2014/23/ЕУ.

Европска комисија одлучила је да Аустрију, Луксембург, Словенију и Шпанију изведе пред Суд правде ЕУ због непријављивања потпуног преношења правила ЕУ о јавним набавкама и концесијама (Директиве 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ) у национално право, односно да искористи своје право према члану 260 (3) Уговора о функционисању ЕУ²⁵⁸.

²⁵⁷ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union C 306/1

²⁵⁸ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union C 306/1

Управо и овакав потез Комисије сведочи о важности овог пакета, односно предмета који исти уређује. Слободна сам да закључим да је реч о виталном предуслову за функционисање јединственог тржишта, са јасним правилима и омогућеном конкуренцијом.

Комисија је тако одлучила да ове четири земље упути Суду правде ЕУ и позвала је Суд да, у зависности од директиве, наложи дневну новчану казну у износу од 52.972€; 42.377,6€ и 42.377,6€ за Аустрију²⁵⁹, од 12.920€; 11.628€ и 11.628€ за Луксембург²⁶⁰, од 8.992,32€ за Словенију²⁶¹ и од 61.964,32€ и 123.928,64€ за Шпанију²⁶², од дана пресуде до ступања на снагу ових директива на снагу и примене у националном законодавству.

Аустрија је предузела потребне мере и случај је повучен из Суда, што важи и за Луксембург и Словенију.²⁶³

Истовремено, Комисија је послала Холандији званично обавештење, јер низоземске стамбене корпорације нису квалификоване као наручиоци иако су укључене у јавне уговоре. Комисија је сматрала да је Холандија прекршила обавезу о транспарентности из Директиве 2014/23/ЕУ и Директиве 2014/24/ЕУ. Холандија је имала два месеца да одговори на аргументе које је изнела Комисија; у супротном, Комисија је могла да одлучи да пошаље на образложено мишљење Суду правде ЕУ.

Када се догоди овакав сценарио могући су следећи кораци: у случају да преношење остане непотпуно, а Суд правде ЕУ потврди мишљење Комисије, кажњена држава чланица би требало да плати дневну казну од датума пресуде или каснијег датума који је одредио Суд до потпуног преношења. О коначном износу дневне казне одлучује Суд, али не може премашити износ из предлога Комисије.²⁶⁴

Међутим и после ових иницијалних провера, након преношења регулативе такође се врше провере о примени исте, односно да ли се примењује, како и да чи је било кршења правила.

²⁵⁹ CJEU, C-79/18, *Commission v Austria*. Directive 2014/23/EU; CJEU, C-77/18, *Commission v Austria*. Directive 2014/24/EU; CJEU, C-76/18, *Commission v Austria*. Directive 2014/25/EU

²⁶⁰ CJEU, C-86/18, *Commission v Luxembourg*; CJEU, C-87/18, *Commission v Luxembourg*; CJEU, C-88/18, *Commission v Luxembourg*. Directive 2014/24/EU

²⁶¹ CJEU, C-188/18, *Commission v Slovenia*

²⁶² CJEU, C-164/18, *Commission v Spain*. Directive 2014/23/EU, Directive 2015/720/EU; CJEU, C-165/18, *Commission v Spain*. Directive 2014/25/EU

²⁶³ Commission staff working document Part II: policy areas Accompanying the document Monitoring the application of European Union law 2018 Annual Report

²⁶⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_4771, приступ 12.12.2019.

У Извештају Европске комисије о новембарском пакету казних мера из 2018. године²⁶⁵ наводи се да је Европска комисија тражила од Португала да се придржава правила ЕУ о јавним набавкама у вези са директном доделом уговора о концесији за услуге управљања и истраживања Слободне зоне Мадеире. Правила ЕУ о јавним набавкама и концесијама предвиђају отворене и транспарентне процедуре које компанијама омогућавају да се кандидују за јавни уговор. То оператерима на тржишту пружа бољи приступ јавним уговорима, док јавне власти имају користи од већег избора и квалитета предлога. Одступања за директну доделу уговора дозвољена су само у уско дефинисаним случајевима као што су заштита права интелектуалне својине или одсуство конкуренције из техничких разлога. Комисија сматра да овај уговор у Португалу не испуњава услове за изузеће од ових правила и стога би требало да буде објављен позив за надметање. Необјављивањем таквог позива за надметање, уговорни ауторитет је могао да дискриминише потенцијално заинтересоване привредне субјекте да учествују у овом поступку, кршећи правила ЕУ о додели уговора о концесији (Директива 2014/23 / ЕУ). Комисија је оставила Португалу два месеца да реши ова питања. У супротном, Комисија може одлучити да Португал упути Суду правде ЕУ.

У Извештају Европске комисије о јануарском пакету казних мера из 2019. године²⁶⁶ наводи се да је Комисија позвала 15 држава чланица да се придржавају правила о јавним набавкама и концесијама и одлучила је да пошаље писма са званичним обавештењем на њихову адресу (Бугарска, Хрватска, Кипар, Чешка, Данска, Финска, Немачка, Мађарска, Италија, Малта, Холандија, Пољска, Румунија, Шведска и Велика Британија) у вези са питањем о усклађености националног законодавства са правилима ЕУ о јавним набавкама и концесијама. Нова правила (Директива 2014/24/ЕУ, Директива 2014/25/ЕУ и Директива 2014/23/ЕУ) морале су да пренесу државе чланице у национално право до 18. априла 2016. године. Ова писма резултат су провере усаглашености од стране Комисије ради утврђивања да ли су транспонована национална правила у складу са директивама ЕУ. Иста процена се већ врши или ће бити извршена за остале државе чланице, где је преношење завршено са значајним кашњењима. Државе чланице након овога имају два месеца да одговоре на аргументе које је изнела Комисија; у супротном, Комисија може да одлучи да настави поступак са слањем образложеног мишљења.

²⁶⁵ European Commission, November infringements package: key decisions, 8 November 2018 Brussels

²⁶⁶ European Commission, January infringements package: key decisions, 24 January 2019 Brussels

У Извештају Европске комисије о Новембарском пакету казних мера из 2019. године²⁶⁷ наводи се да је Комисија одлучила да пошаље образложено мишљење Чешкој и Пољској због неусклађености националног законодавства са директивама о јавним набавкама и концесијама из 2014. године (Директиве 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ и Директива 2014/23/ЕУ). Комисија је такође одлучила да пошаље додатна писма Бугарској и Италији како би од њих затражила додатне информације о националним правилима која преносе исто законодавство ЕУ. Након овога државе чланице имају два месеца да одговоре на аргументе изнете од стране Комисије. У супротном, Комисија може одлучити да настави с слањем образложеног мишљења у случају Бугарске и Италије, или да Чешку и Пољску упути Суду ЕУ.

У следећим редовима биће приказано преношење предметних директива у националне системе држава чланица ЕУ.

1. Белгија

У Белгији су партнерства између јавног и приватног сектора почела да се развијају у прошлом веку стварањем мешовитих међуопштинских субјеката или компанија, развијањем концесија за јавне услуге, концесија за јавне радове и уговора о набавкама.

Међутим, култура ЈПП заснована на „алтернативном финансирању“ за разлику од традиционалног финансирања путем буџета још није чврсто утврђена, али Белгија ипак полако постаје свесна додате вредности које ЈПП могу донети. Један број пројеката је недавно завршен или је у току, као што су: железничка веза између Брисела и националног аеродрома, изградња четири затвора, дигитализација националних архива.

У вези са нормативном основом за реализацију ЈПП, важно је нагласити да је Белгија део континенталног правног система, где је врховни правни акт устав у складу са којим се доносе закони усвојени од стране парламента, владини прописи, итд. Уговори се закључују у складу са грађанским закоником, укључујући и јавне уговоре, осим када одређени закони и прописи постављају специфична правила. Правила јавних набавки су такав скуп посебних правила. Она се примењују на поступак доделе као и на извршење јавних уговора. Такође,

²⁶⁷ European Commission, November infringements package: key decisions, 27 November 2019 Brussels

обзиром да је Белгија савезна држава, законодавна и регулаторна овлашћења су подељена између савезне државе и региона. Јавне набавке су надлежност савезне владе.

До преношења релевантне директиве ЕУ о концесијама, у Белгији није постојала општа законска дефиниција за уговоре о јавно-приватном партнерству, осим дефиниције у уредби у Фландрији од 18. јула 2003. године која их је дефинисала као „пројекте реализоване од стране јавних и приватних тела или субјеката, у форми партнерства са циљем стварања додате вредности за ове органе или ентитете”. Ова дефиниција се донекле разликовала од типичних ЈПП шема у другим европским земљама и од дефиниције у Зеленој књизи Европске Комисије од 30. априла 2004. године у којој су ЈПП су дефинисани као „облици сарадње између јавних власти и пословног света који имају за циљ да осигурају финансирање, изградњу, обнову, управљање или одржавање инфраструктуре или пружања услуга”.²⁶⁸

Преношење пакета Директиве о концесијама²⁶⁹ извршено је кроз следеће акте:

1. Закон о уговорима о концесији - Савезни кабинет премијера, 17. јун 2016. године;
2. Закон од 16. фебруара 2017. године о измени Закона од 17. јуна 2013. године о образложењу, информацијама и правним средствима у вези с уговорима о јавним набавкама и одређеним уговорима о радовима, набавци робе и услуга - Савезни кабинет премијера – 16. фебруар 2017. године.
3. Краљевски декрет о додели и општим правилима о извршењу уговора о концесији - Савезни кабинет премијера - 25. јун 2017. године.²⁷⁰

2. Немачка

Немачка је земља континенталног правног система. Међутим, у Немачкој је било тешко да се развије шема концесија из неколико правних разлога и чињенице да је влада децентрализована са много разлика у политикама.²⁷¹

²⁶⁸ CMS. PPP in Europe. 2010. 11-15

²⁶⁹ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, Official Journal of the European Union L 94/1

²⁷⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 08.01.2020. године

²⁷¹ Dewulf Geert, Blanken Anneloes, Bult-Spiering Mirjam. 2012. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*, John Wiley and Sons, Ltd, UK. 60

Наиме, у Немачкој не постоји јединствена и свеобухватна законска регулатива у области јавно- приватних партнерстава и других облика сарадње јавног и приватног субјекта у вези са обављањем делатности од општег интереса. Ову област уређују превасходно прописи који уређују облигационе односе, јавне набавке, управни поступак, порески поступак, а у одређеним случајевима и норме уставног права. Доношењем Закона о убрзању примене јавно-приватних партнерстава и побољшању законских оквира за јавно-приватна партнерства (нем. Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften /скр. ÖPPBeschlG/) из 2005. године унапређен је законски оквир који уређује јавно-приватно партнерство, у циљу отклањања различитих препрека и нејасноћа. Изменом Закона о забрани ограничења конкуренције (нем. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - скр. GWB) обезбеђена је правна сигурност приликом спровођења поступка јавних набавки у оквиру пројеката јавно- приватног партнерства и то у вези са закључењем уговора о пружању услуга и уговора о грађењу. Додатно, измењен је и Савезни закон о буџету (нем. die Bundeshaushaltsordnung) који надлежним органима налаже да приликом доношења одлука у вези са реализацијом пројеката сарадње јавног и приватног субјекта посебну пажњу посвете анализи ризика приликом процене економске исплативости пројекта, уз поштовање свих ограничења која произлазе из буџетских прописа. Додатно, Савезни закон о буџету од тада допушта и отуђење непокретности у својини државе. О значају који се у Немачкој придаје пројектима сарадње јавног и приватног субјекта говори и установљавање независног саветодавног тела (нем. ÖPP Deutschland AG/Partnerschaften Deutschland/), које јавним субјектима треба да обезбеди подршку у вези са реализацијом пројеката сарадње јавног и приватног сектора, укључујући и помоћ у реализацији пројеката јавно-приватног партнерства. Ово тело је основано крајем 2008. године.²⁷²

Значи, у последњих неколико година донето је релевантно законодавство. Први пројекат концесије у економској инфраструктури у Немачкој био је тунел који је прелазио испод реке Варнов у близини града Ростока.²⁷³

Највећи број пројеката сарадње јавног и приватног субјекта у обављању делатности од општег интереса у Немачкој везује се за извођење радова на реконструкцији, тј. оперативно-техничком унапређењу и проширењу делова немачких ауто-путева (нем.

²⁷² Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 63-66

²⁷³ Dewulf Geert, Blanken Anneloes, Bult-Spiering Mirjam. 2012. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*, John Wiley and Sons, Ltd, UK. 60

Autobahnen). Осим пројеката у области изградње и реконструкције путева/ауто-путева, у Немачкој се реализује и значајан број пројеката у другим секторима. Уговори јавног и приватног субјекта, у зависности од модела сарадње, могу да трају у распону од пет до 30 година, али највећи број уговора се закључује на период између 20 и 30 година, и то према следећим моделима: (а) моделу стицања, који подразумева изградњу објекта/постројења/система по систему „кључ у руке“ и потом стицање имовине која ће бити у функцији реализације пројекта – имовина је док пројекат траје у власништву приватног субјекта, а након истека века трајања пројекта, иста се аутоматски преноси јавном субјекту; овај модел се најчешће примењује у пројектима изградње школа и болница; (б) модел закупа, код кога након истека уговора имовина не прелази аутоматски на јавног субјекта, већ је он или откупљује или се закуп продужава, (в) модел издавања, (г) модел задржавања својине, према коме јавни субјект, све време реализације пројекта, задржава својину над објектима, постројењима/системима, (д) уговорни модел, код кога се приватном субјекту поверава извођење одређених радова – најчешће уградња техничких инсталација у објектима/постројењима/системима који припадају јавном субјекту, као и управљање и одржавање објекта/постројења/система, (ђ) концесиони модел, и (е) корпоративни модел, који подразумева оснивање заједничког привредног друштва од стране јавног и приватног субјекта.²⁷⁴

Одабир приватног субјекта спроводи се у поступку јавних набавки, увек кад јавни субјект/наручилац, прибавља одређене радове или услуге од стране приватног субјекта, а вредност набавке достиже, односно премашује, прописане граничне вредности, и то у једном од следећих поступака: (а) отвореном поступку, (б) рестриктивном поступку, (в) преговарачком поступку, или (г) конкурентном дијалогу.²⁷⁵

Значи, у Немачкој је рализован значајан број пројеката ЈПП у неколико различитих сектора: становање; културни и спортски објекти; одбрана; образовање; здравство; слободно време/спорт; затвори; путеви. Немачка влада је пружила снажну подршку ЈПП-у као и бројна тела за промоцију ЈПП-а. Ипак, не постоји посебан закон о ЈПП-у који обухвата све захтеве

²⁷⁴ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 63-66

²⁷⁵ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 63-66

који се односе на пројекте ЈПП-а. Обзиром да не постоји посебани закон о ЈПП-у и, према томе, закон о набавкама је у потпуности применљив на пројекте ЈПП.²⁷⁶

Преношење Директиве о концесијама²⁷⁷ је извршено кроз:

- Закон о модернизацији Закона о јавним набавкама – 23.02.2016. године;
- Уредбу о модернизацији Закона о јавним набавкама – 14.04.2016. године.²⁷⁸

3. Француска

Француска има дугу историју концесија за јавну инфраструктуру, која датира још од Канала ду Миди од Атлантика до Средоземља средином 17. века. Током 19. века и у првој половини 20. века општински ЈПП-ови за сектор воде и канализације постали су уобичајена појава, а то је довело до општег оквира за пружање услуга као што су управљање отпадом и градског превоза. Слично, комуналне услуге као што су железница и електрична енергија развијене су у концесионим оквирима.

Јескомбе²⁷⁹ наводи две основне врсте уговора за јавно-приватно партнерство у Француској. Први облик су концесије. Оне су један облик уговора за делегацију јавних услуга („Делегирање рада јавне службе“) које подразумевају и изградњу. Други главни облик је Афермаж (тј. Франшизе), што подразумева рад и одржавање на основу уговора са јавном управом, а инвеститори из приватног сектора преузимају ризик потражње и морају да испуне зацртане перформансе, али уз финансирање изградње објекта од стране јавне власти, која такође задржава власништво. Афермаж уговор такође може наступити на крају концесије, како би се омогућио наставак рада од стране приватног сектора. У сектору водопривреде увелико се користи уговор афермаж.²⁸⁰

²⁷⁶ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 55-60

²⁷⁷ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, Official Journal of the European Union L 94/1

²⁷⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01 приступ 08.01.2020. године

²⁷⁹ Yescombe E.R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam : Butterworth-Heinemann. 43

²⁸⁰ Yescombe E.R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam : Butterworth-Heinemann. 43

Боби и Задра-Веј²⁸¹ наводе четири врсте уговора који се користе у делегирању индустријских и комерцијалних јавних услуга у Француској: концесије, уговор о закупу (ове прве две врсте су најчешће у Француској), менаџмент уговори и комисионарски менаџмент уговори.

Они објашњавају да су концесије када приватна фирма финансира и гради комуналне инсталације и њима управља. Потрошачи директно плаћају фирми (кроз нпр. цену воде) за коришћење услуге. Општина остаје власник имовине. Концесионар је одговоран за услуге, укључујући рад, одржавање и управљање, као и капитална улагања за обнову и извођење радова на ширењу. Када уговор о концесији истекне, сви радови и опрема се враћају локалним властима.

Даље, уговор о закупу је најчешћи облик делегирања и то за:

- за услуге питке воде 88% локалних самоуправа имају афермаж;
- за услуге отпадних вода 85% општина имају ову врсту уговора о делегирању.

Приватна компанија изнајмљује објекат од општине и одговорна је за рад, одржавање и управљање услугом. Општина, која је и даље власник система, одговорна је за капиталне издатке за нове пројекте, сервисирање дуга, тарифе и политику повраћаја трошкова. Приватна компанија је одговорна за издатке за рад и одржавање, као и наплату, прикупљање и финансирање послова управљања. Уговори о закупу се генерално успостављају на период од 10-12 година.

Менаџмент уговори су аранжмани где општинска организација задржава контролу над инфраструктуром, удео у одговорности у вези са радом и одржавањем система, сноси сав комерцијални ризик и финансира основна средства и обртна средства. Одговорност оператора је ограничена на ефикасно управљање сопственим особљем и услугама.

Комисионарски менаџмент уговори су исти као и менаџмент уговори, али исплате су повезане са извршеним радовима уместо у виду загарантованих плаћања. Ови уговори се ретко примењују у Француској.²⁸²

²⁸¹ Bauby Pierre and Zadra-Veil Cathy. 2013. France: Public-Private Partnerships in Water Sanitation and Public Transport. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*, ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Profiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing, 40

²⁸² Bauby Pierre and Zadra-Veil Cathy. 2013. France: Public-Private Partnerships in Water Sanitation and Public Transport. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*, ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Profiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing, 40

Међутим, они такође указује на то да је овакво регулисање водоснабдевања и канализационог система у Француској суочено са бројним дубоким дисторзијама:

- Структура индустрије која је обележена постојањем олигопола сачињених од међународних компанија које пружају више различитих услуга, указује на ситуацију која не само да смањује простор за конкуренцију, него и отежава и надгледање сектора. Такође је ту и проблем дефинисања које су активности повезане са водом и канализацијом а које нису, што је са финансијске тачке гледишта, посебно проблематично.
- Постоје ограничена регулаторна овлашћења, због огромног броја организационих облика (36.000 општина, 15.000 услуга).
- Уговори су традиционално сажети, јер су циљеви само скицирани, механизми подстицаја ретки, а алати за праћење још ређи.
- Постоји очигледан недостатак транспарентности, како у погледу избора добављача (неформални уговори, коришћење принципа интуице персоне у одлучивању победника позива на тендер) и у начину на који се уговори спроводе (непотпуне информације које пружа делегирана фирма која има мало обавеза у овој области).
- Веома неформални регулаторни систем који се заснива на поверењу, а не на уговореним питањима. Такође се и решавање спорова спроводи на неформални начин.²⁸³

Управо у прилог овоме иду и подаци које износе Гримзи и Луис да су у 1995. години два ЈПП оператера, Лионез дезу и Вивенди (сада Веолиа Инвајронмент) контролисали 62 посто дистрибуције воде, 36 посто канализације, 75 посто градског централног грејања, 60 посто третмана смећа, 55 посто кабловског рада и 36 процената сакупљања отпада, све под велом ЈПП аранжмана.²⁸⁴

У вези са нормативним оквирима за реализацију ЈПП пројеката и концесија, Француска је земља континенталног правног система. Свака врста ЈПП-а у Француској је регулисана посебним законима. У 2006. години, Француска је била четврто највеће тржиште ЈПП-а на тржишту ЕУ. Огромну већину финансирају приватне банке, али такође и јавне финансијске институције под контролом државе и Европска инвестициона банка.²⁸⁵

²⁸³ Bauby Pierre and Zadra-Veil Cathy. 2013. France: Public-Private Partnerships in Water Sanitation and Public Transport. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*, ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Profiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing, 47-48

²⁸⁴ Grimsey Darrin, Lewis K. Mervyn. 2004. *Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 47

²⁸⁵ CMS. 2010. *PPP in Europe*

Француска је започела са усвајањем структура ПФИ-модела за социјалну инфраструктуру од 2002. године са секторским законодавством које покрива здравство и затворе. Опште законодавство о ЈПП-у донето је 2004. године.²⁸⁶

Преношење Директиве 2014/23/ЕУ је извршено кроз:

1. Уредбу бр. 2014 – 1341 од 26. априла 2010. године о измени Одлуке бр. 2010 – 406 од 26. априла 2010. године о уговорима о концесији за јавне радове и о утврђивању различитих одредби о јавним набавкама – 08.11.2014. године;
2. Члан 209. закона бр. 2015 – 990 од 6. августа 2015. године за раст, активност и једнаке економске могућности – 07.08.2015. године;
3. Наредбу бр. 2016 – 65 од 29. јануара 2016. године о уговорима о концесији – 30.01.2016. године;
4. Одлуку бр. 2016 – 86 од 1. фебруара 2016. године о уговорима о концесији – 02.02.2016. године;
5. Наредбу од 21. марта 2016. године о утврђивању обрасца обавештења за доделу уговора о концесији - 24.03.2016. године;
6. Мишљење о праговима поступка и листи централних јавних тела у закону о јавним набавкама – 27.03.2016. године;
7. Мишљење о листи активности које чине посао у оквиру закона о јавним набавкама – 27.03.2016. године;
8. Обавештење о уговорима о јавној набавци за социјалне и друге посебне услуге – 27.03.2016. године;
9. Правилник бр. 2018 – 1074 – 05.12.2018. године;
10. Указ бр. 2018 – 1075 од 3. децембра 2018. године о регулаторном делу законика о јавном реду — 05.12.2018. године;
11. Мишљење о листи активности које су предмет закона о јавним набавкама – 31.03.2019. године;
12. Обавештење о праговима поступка и попису централних јавних тела у области закона о јавним набавкама 31.03.2019. године;
13. Обавештење о уговорима о јавној набавци за социјалне и друге посебне услуге 31.03.2019. године;

²⁸⁶ Yescombe E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann, 43

14. Решење од 22. марта 2019. године о утврђивању обрасца обавештења за доделу уговора о концесији 31.03.2019. године.²⁸⁷

4. Италија

Италија је земља континенталног правног система.

ЈПП су у италијанско законодавство уведени 1998. године такозваним законом Мерлони (оквирни закон који се односи на јавне радове). ЈПП у Италији је врло недавна пракса, али је од 2002. до 2012. године остварен значајан позитиван тренд у усвајању ЈПП-а. Закон Мерлони је поставио оквир за ангажовање добављача из приватног сектора, а тек касније је створена посебна радна група за ЈПП. Поред административног одлагања у дефинисању скупа правила за ЈПП, постоји пуно разлога због којих је примена и употреба ЈПП-а у Италији мање ефикасна него у осталим земљама.

Наиме, ЈПП операције су сложене од елемената који се традиционално одвојено набављају, као што су дизајн, изградња, управљање. Из тог разлога, њихово организовање и управљање захтева развој специфичних процена, економских и финансијских вештина, у које би требало да буду интегрисане и техничке и вештине планирања (инжењерске, архитектонске) и управљачке вештине. Поред тога, морају се узети у обзир и правне вештине неопходне за управљање уговорима, избор приватног оператора и преговарање, управљање и поновно преговарање уговора. Управљање пројектима је лепак ових вештина, елемент који омогућава остваривање одређених инвестиција које стварају економску и социјалну вредност.

Како Роси и Ћивитило²⁸⁸ кажу, одрживије коришћење ЈПП-а за изградњу јавних инвестиција у Италији захтева улагање у менаџмент, као што су:

- побољшање вештина управљања пројектима и економских и финансијских, које подржавају намеру владе да започне ЈПП операције;
- покретање ЈПП-а мора бити подложно процени изводљивости, приступачности и одрживости;
- омогућавање одговарајуће документације, укључујући спецификацију захтева и придружених потребних услуга, посебно у погледу стандарда квалитета;

²⁸⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 09.01.2020. године

²⁸⁸ Rossi Matteo, Civitillo Renato. 2014. Public Private Partnerships: a general overview in Italy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 109 (2014). 2nd World Conference On Business, Economics And Management - WCBEM 2013. Published by Elsevier Ltd. 140 – 149

- укључивање у обавештење или у уговор матрице ризика, како би се промовисала ефикасна алокација ризика.

Они такође напомињу да је у вези са правним систем неопходна већа свест о финансијским инструментима и успостављању система процедура које не изазивају дисторзије у понашању система, попут употребе ЈПП-а за превазилажење ограничења јавних финансија.

Закључују и да у вези са повраћајем од пројеката, треба истаћи потребу за пажљивим системима процене од стране владе који су ефикаснији, посебно у овом тренутку у историји када се велика пажња посвећује опоравку италијанске привреде, укључујући и улагања у инфраструктуру. Хитна потреба за инфраструктурним пројектима не треба да смањи фокус на ефикасности операција, које морају бити усклађене са референтном вредностима, како би се избегло да трошкови улагања претерано утичу на јавне буџете или кориснике услуга.²⁸⁹

Током инфраструктурног плана за 2008. годину, ЈПП пројекти су додељени у следећим секторима: енергија и телекомуникације: додељена су 104 пројекта вредности од 659 милиона евра; спорт: укупно додељено 50 пројеката вредности од 146 милиона евра; паркиралишта: укупно додељено 44 пројекта вредности од 149 милиона евра; и школе: 36 пројеката додељено укупне вредности од 131 милиона евра.²⁹⁰

Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз:

1. Имплементацију Директиве 2014/23/EУ, 2014/24/EУ и 2014/25/EУ о додели уговора о концесији, јавних уговора и јавној набавци од стране субјеката у сектору водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и реорганизацији правила о уговорима о јавној набавци за радове, услуге и добра – 19.04.2016. године;
2. Одредбама којима се допуњује и исправља Законодавни декрет бр. 50 од 18. априла 2016. године – 05.05.2017. године.²⁹¹

5. Луксембург

Луксембург је земља са континенталним правним системом. Најаве реализације ЈПП пројеката у Луксембургу можемо затећи тек од 2005. године. Тако су тек тад изнети закључци да у тешком буџетском стању, јавно-приватна партнерства омогућавају модел

²⁸⁹ *Ibid.* 140 – 149

²⁹⁰ CMS. 2010. *PPP in Europe*, 69-76

²⁹¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 10.01.2020. године

сарадње и потенцијално ефикасно решење за пројектовање, финансирање, изградњу, управљање и експлоатацију инфраструктуре и јавних услуга у држави. 12. октобра 2005. године, премијер²⁹² Јункер²⁹³ најавио је, што је потврдио и Лук Фриден²⁹⁴, министар за трезор и финансије, да ће Влада гледати на ЈПП као средство за финансирање одређеног броја пројеката јавне инфраструктуре посебно, изградње. Примећена предност структуре ЈПП-а лежи у могућности обједињавања предности и знања стручњака из различитих области, чиме се постиже боља дисперзија ризика, значајно смањење трошкова, генерално краћи период реализације и квалитетна имплементација и праћење коју омогућава транспарентност менаџмента. Међутим, 2005. године у Луксембургу још увек нема првог ЈПП-а. Клод Виселер²⁹⁵, министар за јавне радове је изјављивао да се у том тренутку прикупљају информације од било које заинтересоване стране и мора се сазнати шта се може реализовати кроз ЈПП и мора се одлучити како то да се уради. "Да, постоје планови за имплементацију ЈПП-а", потврђује Виселер. "Наши први планирани пројекти укључиваће нове школске зграде". Виселер је најавио да ће започети са само једним пројектом, и да ће то апсолутно бити урађено кроз јавни (конкурсни) поступак тендера, али да би се то могло догодити, претходно се мора осигурати да постоји правни оквир.

У том моменту још је увек дебата у току о томе како ће влада одлучити који пројекти могу бити јавно приватно партнерство? Виселер обавештава јавност да је у току разматрање пројеката које желе да раде и покушаји да се идентификује које ће изградње бити најједноставније. Студије спроведене на великом броју страних пројеката ЈПП показале су значајно смањење укупних трошкова и временских оквира пројеката. Примери правних оквира ЈПП-а које је влада Луксембург разматрала су из Немачке, Холандије и Француске.²⁹⁶

Закључује се да тржиште Луксембурга није баш развијено тржиште за ЈПП, у прилог чему иде и чињеница да је Луксембург у мају 2016. године једна од четири државе чланице и то уз Аустрију, Словенију и Шпанију које нису пријавиле пренос следећег законодавства:

- Аустрија и Луксембург - директиве 2014/23/EУ, 2014/24/EУ, 2014/25/EУ;
- Шпанија - директиве 2014/23/EУ, 2014/25/EУ;
- Словенија - Директива 2014/23/EУ.

²⁹² Премијер Луксембурга је председник владе Великог војводства Луксембург

²⁹³ Jean-Claude Juncker, премијер Луксембурга од 2004. до 2009. године

²⁹⁴ Luc Frieden, министар за трезор и финансије владе Луксембурга од 1998. до 2009. године

²⁹⁵ Claude Wiseler, миистар за јавне радове владе Луксембурга од 2004. до 2009. године

²⁹⁶ Mary Carey. *Public Private Partnerships: A shift towards PPPs*. Publié The 24.02.2006, Édité The 19.12.2012, Papeyjam

Европска комисија одлучила је да Аустрију, Луксембург, Словенију и Шпанију изведе пред Суд правде ЕУ због непријављивања потпуног преношења правила ЕУ о јавним набавкама и концесијама (Директиве 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ) у национално право, односно да искористи своје право према члану 260 (3) Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ)²⁹⁷.

Међутим, накнадно, Луксембург је предузео потребне мере и случај је повучен из Суда.²⁹⁸

Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз:

1. Закон од 3. јула 2018. године о додели уговора о концесији – 05.07.2018. године
2. Уредба великог војводе од 3. јула 2018. године о имплементацији Закона од 3. јула 2018. године о додели уговора о концесији – 05.07.2018. године.²⁹⁹

6. Холандија

Од краја 1990-их влада ентузијазам за ЈПП који се развија постепено у Холандији. Док развија своју стратегију у вези са ЈПП-ом, холандска влада се углавном фокусирала на лекције научене на тржишту ЈПП-а у Великој Британији. Холандска влада је заједно са учесницима на тржишту, развила стандардни образац ДБФМ и ДБФМО уговора. Објављени су и енглески преводи ових уговора објављени са циљем да се подстакне стране учешће на холандском тржишту ЈПП-а. Међутим, иако су се у почетку бројни пројекти сматрали погодним за ЈПП, холандско тржиште ЈПП-а није у потпуности остварило свој обећавајући почетак. Током година, ЈПП у Холандији је стекао широку подршку како у јавном тако и у приватном сектору. Ова повећана подршка за ЈПП може се у великој мери приписати активностима Стручног центра за ЈПП који је активно учествовао у подршци промоцији знања и дељења искустава у вези са ЈПП-ом на холандском тржишту. 2006. године Министарство финансија одлучило је да измени улогу Центра тако што је исти постао део Министарства финансија. Одељење сада делује као информативни центар и саветник владиних агенција. Поред тога, пружа опште информације приватном сектору, иницира и

²⁹⁷ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union C 306/1

²⁹⁸ Commission staff working document Part II: policy areas Accompanying the document Monitoring the application of European Union law 2018 Annual Report

²⁹⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 10.01.2020. године

подстиче сарадњу између јавног и приватног сектора разменом знања као и развијањем прописа и смерница.³⁰⁰

Стручни центар у циљу пружања подршке ЈПП иницијативама у Холандији наводи да: „Међународна искуства показују да је бржа и ефикаснија имплементација инфраструктурних пројеката могућа путем јавно-приватног партнерства.“³⁰¹

Холандија је земља континенталног правног система. У Холандији не постоји посебно законодавство за ЈПП. Међутим, према важећем законодавству пројекти ЈПП су у принципу дозвољени. Зависно од укљученог сектора (нпр. инфраструктура, грађевинарство, култура, образовање, здравствена заштита, социјална инфраструктура, одбрана, уклањање отпада..) више закона и прописа се може применити са националног, покрајинског и локалног нивоа. Свест у јавности о пожељности пројеката ЈПП веома много се повећала током протеклих година. Актуелна политичка дискусија је више о стимулисању и олакшавању него о бављењу питањима прихватљивости.³⁰²

За пројекте ЈПП се обично расписују тендери у Холандији, користећи постојеће законодавство о набавкама засновано на ЕУ правилима. Поступак компетитивног дијалога се обично примјењује уз критеријум за доделу уговора економски најповољнија понуда. Подкритеријуми који се најчешће користе за награде су: цена (нето садашња вредност), план управљања ризиком и вредност извесних ризика наведених у смерницама тендера прихваћени од приватне стране.³⁰³

Преношење Директиве о концесијама је извршено кроз:

1. Закон од 22. јуна 2016. године о измени Закона о јавним набавкама из 2012. године у вези с имплементацијом директива о јавним набавкама 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ – 30.06.2016. године;
2. Уредбу од 24. јуна 2016. године о измени Закона о јавним набавкама у вези с имплементацијом директива о јавним набавкама 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ – 30.06.2016. године.³⁰⁴

³⁰⁰ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 76-84

³⁰¹ Ministry of Finance, Projectbureau PPS. Kenniscentrum PPS [Knowledge Centre]. 1998. *Eindrapport Meer Waarde door Samen Werken* [Final report on added value through cooperation]. The Hague

³⁰² CMS. 2010. *PPP in Europe*. 76-84

³⁰³ Hebly M. Jan and Klijn Michel. Public-Private Partnership in the Netherlands. *EPPPL 1/2016 Country Reports*. 46

³⁰⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

7. Данска

Гледајући на јавно-приватно партнерство у Данској са историјске стране омогућава нам да испитамо како се ЈПП развијало и на које је све изазове наилазило. У Данској, профитна компанија Фалк³⁰⁵ има партнерство са данским јавним сектором већ скоро један век. Фалк је почела пружајући услуге хитне помоћи у главном граду Копенхагену, и од тад је проширила своје услуге и на ватрогасне послове и друге акције спасавања. Фалк је сада преовлађујући партнер за већину данских локалних самоуправа у области хитне помоћи и ватрогасних служби. Иако је уговор додељен у процедури "контрактинг-аут", чињеница да је Фалк играч на том тржишту толико дуго чини је много више партнером него "било којом привредном фирмом".³⁰⁶ Када је компанија Фалк прославила 25. годишњицу, оснивач Софус Фалк је у јубиларној публикацији написао да ли би компанија Фалк требало радије бити јавна организација? Сам је одговорио на питање рекавши да је начин на који је Фалк организован, могао да се упоређи са спасилачким компанијама у другим земљама и да то комбинује предности јавних организација са вредношћу приватне иницијативе.³⁰⁷

Међутим, у претходних десетак година закључено је свега неколико уговора који носе обележја јавно-приватног партнерства. Краљевина Данска је земља континенталног правног система у којој не постоји посебан правни оквир који уређује сарадњу јавног и приватног субјекта. Ови пројекти су се реализовали у складу са Законом о јавним грађевинским радовима (дан. Lov om offentlig byggevirksohmhed udbudsdirektivet), директивама Европске уније које уређују област јавних набавки, Законом о локалној самоуправи и другим прописима који уређују финансијске аранжмане, односно закључивање уговора о кредиту (дан. låne- og deponeringsreglerne), порезе, осигурања и др. Непостојање посебних правила која уређују уговоре о сарадњи јавног и приватног субјекта представља отежавајућу околност и кад је реч о опредељењу за конкретног јавног субјекта који би иницирао пројекат и старао се о његовој реализацији. Додатно, један од разлога зашто је у Данској до сада започет или реализован веома ограничен број пројеката заснованих на сарадњи јавног и приватног субјекта јесте и околност да је последњих година у Данској било лакше обезбедити финансирање великог пројекта који би самостално реализовао јавни субјект, него пројекта који би се заснивали на сарадњи јавног и приватног субјекта, код којих би

³⁰⁵ <https://www.falck.com/en/global-presence/>

³⁰⁶ Hodge G., Greve C. 2005. Introduction. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2-3

³⁰⁷ Greve C., Ejersbo N. 2005. Public-private partnerships for infrastructure in Denmark: from local to global partnering? *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 261

главни носилац финансијске обавезе био приватни субјект, односно пројектно друштво. Сви до сада започети, односно реализовани пројекти обавезно су укључивали извођење радова на изградњи, а претежним делом су за предмет имали изградњу, односно реконструкцију различитих објеката у јавне сврхе (школе, болнице и др.).³⁰⁸

Надлежни јавни орган надзора у претежном делу реализованих пројеката била је државна Агенција за изградњу, а у пројектима који су садржали обележја концесије, надзор над реализацијом пројекта вршило је Министарство финансија Краљевине Данске. Одабир приватног субјекта обавља се најчешће у поступку јавне набавке. У случају кад се одабир приватног субјекта врши у поступку јавне набавке, у поступак одабира је укључен и дански орган надлежан за заштиту конкуренције и потрошача, који је 2012. године припремио стандардни модел уговора о јавно-приватном партнерству, који уређује посебна правила за изградњу новог и за реконструкцију, односно оперативно-техничко унапређење већ постојећег објекта/ постројења/система. Стандардни модел уговора уређује следеће четири фазе у реализацији пројекта: (а) фаза 1 – доношење одлуке о започињању пројекта јавно-приватног партнерства, (б) фаза 2 – дефинисање конкретног пројекта, (в) фаза 3 – поступак јавне набавке и закључење уговора о сарадњи јавног и приватног субјекта, и (г) фаза 4 – извођење радова на изградњи новог, односно радова на реконструкцији већ постојећег објекта/постројења/система. Дански орган надлежан за заштиту конкуренције и потрошача бави се секторском анализом тржишта и саветује надлежне државне органе кроз смернице о правним и практичним питањима. У поступак надзора над извршењем уговора о јавно-приватном партнерству укључен је и недавно формиран Савет за јавно-приватну сарадњу (дан. Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde), који заједно са органом надлежним за заштиту конкуренције и потрошача, управља данским online порталом за јавне набавке и одговоран је за давање смерница у вези са реализацијом пројеката сарадње јавног и приватног сектора.³⁰⁹

Преношење Директиве о концесијама је извршено кроз Обавештење о додели концесије од 17.12.2015. године.³¹⁰

8. Ирска

Ирска је земља прецедентног правног система.

³⁰⁸ Газивода Ј. 2015. Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 51-53

³⁰⁹ *Ibid.* Прилози 51-53

³¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 08.01.2020. године

У 2018. години у Ирској је основана Интер-ресорна и Међу-агенцијска група (ИДАГ)³¹¹ да би урадила анализу дотадашњег искуства са ЈПП пројектима и на основу тога анализу потенцијала за даље коришћење ЈПП-а (и концесија) као опције набавке за испорука инфраструктуре јавног капитала. ИДАГ су чинили релевантни високи службеници из одељења и агенција са релевантном експертизом и искуством у набавци ЈПП-а.

У Извештају³¹² ИДАГ-а се наводи да су ЈПП-ови уведени у Ирској 1997. године са 5 пилот школа и Корк школом музике. Успех ових пројеката довео је до даље модификације модела ЈПП-а који је наставио да се развија након искуства из сваког пројекта да:

- одражава научене лекције;
- побољша пружање услуге; и
- прилагођава се да најбоље служи потребама државе.

Док је широки спектар пројеката набављен у форми ЈПП-а, од Националног конгресног центра до судова и центара за примарну заштиту, ЈПП се показао као посебно погодан за превоз и образовни сектор. ИДАГ је напоменуо да су ЈПП-ови важан механизам путем којих ће се реализовати капитални инвестициони пројекти са доказаним искуством, посебно за пројекте као што су, на пример, путна мрежа и школе.

Трећина Ирске мреже аутопутева/путева (око 1270 км) обезбеђена је у форми ЈПП. Путем програма ЈПП преко 3 милијарде евра приватних финансија је уложено у путну инфраструктуру.

У области образовања 25 средњих школа, две основне школе и два пројекта у области вишег образовања су до сада обезбеђени од стране ЈПП-а. Школе су изграђене у 5 засебних лотова и сви пројекти испоручени су на време и у оквиру буџета. Школски пројекти су укључивали обезбеђивање нових школа у областима које се брзо развијају, замене постојећих школа и нови смештај за школе формиране спајањем постојећих школа. Почетак пружања услуге у оквиру ових пројеката постигнуто је између јануара 2003. и маја 2016. године. Такође је планирано да буде обезбеђено више од 50 000 м² простора за академске зграде путем ЈПП-а, са плановима такође да употреби ЈПП за испоруку нових зграда у оквиру 11 технолошких институција.

³¹¹ Inter-Departmental and Inter-Agency Group (IDAG)

³¹² Government of Ireland. 2018. REPORT OF THE INTER-DEPARTMENTAL/AGENCY GROUP ON PPPS

ИДАГ је закључио да су ЈПП-ови дали значајан допринос у постизању приоритетне јавне капиталне инфраструктуре у Ирској, укључујући правовремену испоруку пројеката и трансфер ризика приватним партнерима.

Такође, ЈПП-ови имају важну улогу у остварењу новог 10-годишњег националног развоја плана Ирске. Потенцијална употреба ЈПП-а треба да настави да се процењује (и подстиче) за све велике пројекте. Пројекти који укључују корисничку накнаду или који нуде потенцијал за генерисање значајних прихода од треће стране, посебно треба да буду размотрени у погледу њихове подобности за набавке као ЈПП, засноване на моделу концесија.³¹³

Као што је јасно у Ирској је у потпуности искоришћен потенцијал ЈПП-а у свој својој разноврсности и продуктивности.

Закон о државним властима (аранжмани јавно-приватног партнерства) из 2002. године пружа законску основу за јавно-приватна партнерства у Ирској и осигурава да су јавне власти правно овлашћене за улазак у јавно-приватно партнерство. Међутим, државни контролор и ревизор³¹⁴ је навео да су ЈПП рањиви на законске изазове који могу значајно одложити реализацију. Употреба ЈПП-а као начина пружања јавних услуга или инфраструктуре подлеже институционалном оквиру и разним смерницама, како на националном нивоу, тако и на нивоу ЕУ. Национална развојна финансијска агенција (НДФА³¹⁵) и Централна јединица за реформу јавне потрошње играју кључне улоге у процесу ЈПП-а у Ирској. Централна јединица пружа смернице и политике и законодавне оквире на којима се заснивају ЈПП и одржава наменску веб страницу. НДФА делује као финансијски саветник државе и набавља и испоручује ЈПП у већини сектора (искључујући превоз).³¹⁶

Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз Уредбу Европске уније (Додела концесионих уговора) - 18.05.2017. године.³¹⁷

³¹³ Government of Ireland. 2018. REPORT OF THE INTER-DEPARTMENTAL/AGENCY GROUP ON PPPS

³¹⁴ Comptroller and Auditor General. 2017. Report on the Accounts of the Public Services 2016, 56

³¹⁵ The National Development Finance Agency (NDFA)

³¹⁶ Parliamentary Budget Office (PBO). 2018. An overview of Public Private Partnerships in Ireland, 6

³¹⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 09.01.2020. године

9. Велика Британија

Оно што је широко прихваћена чињеница је да је Уједињено Краљевство историјски једно од првих а како ће се видети и највећих тржишта за јавно-приватно партнерство. Корнер³¹⁸ зато каже да је Велика Британија била на челу развоја иновативних приступа укључивању приватног сектора у пружање јавних услуга.

Први пројекти јавно-приватног партнерства започети су почетком деведесетих и, упркос променама владајућих структура, постојало је стално повећање употребе јавно-приватног партнерства током те деценије, при чему се већина активности спроводила у оквиру форме јавно-приватног партнерства под називом Приватна финансијска иницијатива (ПФИ). Међутим, поред Приватне финансијске иницијативе, Велика Британија такође значајно користи друге врсте јавно-приватних партнерства, као што су заједничка улагања, концесије и јавно-приватна партнерства информационих и комуникационих технологија. После 1997. године владина политика је подељена на Енглеску, Шкотску, Велс и Северну Ирску. То је довело до значајних разлика у приступу јавно-приватном партнерству унутар Уједињеног Краљевства. Такође, дошло је и до значајног преноса надлежности на локални/општински ниво што би значило да локалне власти играју значајну улогу у набавци пројеката јавно-приватног партнерства.³¹⁹

Пре 1997. године концесије су примењиване углавном на економску инфраструктуру у Енглеској. У областима као што су здравство и школе, правна питања у вези статуса здравствених трустова и локалних власти одгађале су ове уговоре док су, генерално, процедуре надметања широко критиковане као скупе и временски захтевне.³²⁰ 1997. године први талас болничких пројеката који је прерастао у финансијске споразуме се односио на 14 болничких пројеката у форми ПФИ, процењене вредности 1,3 милијарде фунти. Од 1997. године 126 пројеката изградњи болница у форми ПФИ одобрени су у вредности више од 15 милијарди фунти, од којих је 85 достигло закључивање финансијских уговора.³²¹³²² Владине

³¹⁸ Corner D. 2005. The United Kingdom Private Finance Initiative: the challenge of allocating risk. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 44

³¹⁹ European PPP Expertise Centre. 2012. *PPP Units and Related Institutional Framework*. United Kingdom, 5

³²⁰ Winch, G.M. 2000. Institutional reform in British construction: partnering and private finance. *Building Research and Information*, 28(2), 141-55

³²¹ Hellowell M., Pollock A.M. 2006. *Private Finance, Public Deficits*. The Centre for International Public Health Policy. University of Edinburgh

³²² Dewulf Geert, Blanken Anneloes, Bult-Spiering Mirjam. 2012. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*. John Wiley and Sons, Ltd, UK, 68-69

цифре објављене у фебруару 2010. године идентификују преко 580 оперативних пројеката завршених од 1992. године (тј. тамо где је градња завршена).³²³

Извештај из 2017. године³²⁴ износи податак да је у Великој Британији у том моменту у оперативној фази реализације 716 пројеката ПФИ.

Уговори о приватним финансијским иницијативама крећу се од веома малих пројеката, као што је шема од 100.000,00 фунти за побољшање капацитета информационих технологија у локалној школи, до највећег европског грађевинског пројекта - тунела Канал Раил Линк³²⁵, вредног 4 милијарде фунти.³²⁶

Приватна финансијска иницијатива Велике Британије остаће богат извор за учење од стране других земаља које желе да повећају укљученост приватног сектора у јавно-приватна партнерства. Употреба ПФИ је развијена у јавном сектору Велике Британије и чини око 20 процената нето капиталних расхода, мада је то врло мали део укупних државних издатака. Фокусирана је на пројекте који се односи на грађевинске пројекте у саобраћају, здравству, образовању, затворима, одбрани и одељењима централне владе. И даље је случај да су шеме ПФИ мањина у укупном пружању јавних услуга и рано је за доношење пресуда о дугорочном доприносу ПФИ. Полит³²⁷ поставља питање које су лекције из ПФИ искуства за остале земље? И одмах закључује да се чини да је тешко избећи укупну позитивну процену. Чини се да је ПФИ у Великој Британији углавном успешан у односу на то шта би се могло догодити у складу са конвенционалним јавним набавкама. Пројекти се испоручују на време и у оквиру буџета, знатно чешће.

Тржиште ЈПП-а у Великој Британији је зрело и нема специфичних правних питања која се јављају у текућим пројектима. ЈПП је био важан алат за набавке у Великој Британији у великом броју сектора, мада је будућност за ЈПП тренутно нејасна. Модел ПФИ је током овог периода био посебно успешан, али је такође покренуто низ хибридних ЈПП модела у вези са набавком локалних здравствених објеката и школа. Велика Британија је земља

³²³ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 141-149

³²⁴<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2017-summary-data> приступ 01.05.2020

³²⁵ Евротунел (енгл. Channel Tunnel, франц. Le tunnel sous la Manche) је железнички тунел испод Ламанша 50,5 km дуг који повезује Фокстон у Уједињеном Краљевству и Кокел у Француској

³²⁶ Corner D. 2005. The United Kingdom Private Finance Initiative: the challenge of allocating risk. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 47

³²⁷ Pollitt M. 2005. Learning from UK Private Finance Initiative experience. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 225-226

англосаксонског прецедентног правног система. Не постоји посебан закон о ЈПП-у или закон о концесијама. Међутим, упутства које објављује Трезор и други органи јавног сектора су обавезни за пројекте у одређеним секторима или у вези са одређеним ризицима. ЈПП пројекти у Великој Британији су историјски набављани коришћењем преговарачких поступака. Међутим, ЕУ комисија се није слагала са британском интерпретацијом директиве о набавкама и новији ЈПП пројекти у Великој Британији се по правилу набављају путем поступка конкурентног дијалога.³²⁸

Наилазимо на становиште да је Приватна финансијска иницијатива у Великој Британији уведена почетком деведесетих да би се обезбедио алтернативни начин финансирања инфраструктуре у време када традиционално финансирање владе показује своје границе како у смислу извршења, тако и у смислу финансирања. Модел Приватне финансијске иницијативе је временом прилагођен, како се искуства апсорбују и правила и норме су ажуриране. Стандардни уговор за Приватну финансијску иницијативу који је уведен крајем деведесетих континуирано се ажурира како се тржиште развија и сазрева. Приватне финансије 2 као појам је уведен 2012. године, с циљем иновирања појма Приватне финансијске иницијативе. Разлог за увођење нове форме је инкорпорирање веће транспарентности, флексибилности и јавног надзора у пројекте приватног партнерства. Ово ажурирање је проистекло из политичке потребе за адресирањем критика које су упутиле како јавне тако и приватне заинтересоване стране, у вези с убрзањем процеса набавки, постизања веће транспарентности у погледу пројеката, као и да се између осталог обезбеди иновативније финансирање.³²⁹ Нови модел Приватне финансије 2 је развијен систематски путем отворених консултација с представницима јавног и приватног сектора. Приватне финансије 2 је углавном одговор на следеће проблеме:

- процес јавних набавки често је био спор и скуп за јавни и приватни сектор. То је довело до повећања трошкова и смањења вредности за новац за пореске обвезнике;
- уговори Приватне финансијске иницијативе нису били довољно флексибилни током оперативног периода, тако да су измене које одражавају захтеве услуга у јавном сектору биле компликоване;
- недостатак транспарентности будућих обавеза створених од стране пројеката Приватне финансијске иницијативе;
- непримерни ризици пренети су на приватни сектор, што доводи до повећања премије ризика за јавни сектор;

³²⁸ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 141-149

³²⁹ OECD. 2015. *Review of Public Governance of Public-Private Partnerships in the United Kingdom*. GOV/PGC/SBO (2015) 8, 4

- ванбилансна класификација многих пројеката Приватне финансијске иницијативе је значила да је било буџетских подстицаја за надлежне да користе приватно финансирање.

Овим је процес набавке ограничен на највише 18 месеци, што може довести до значајне уштеде трошкова.³³⁰

Организација за економску сарадњу и развој³³¹ даје суштински приказ измена модела Приватне финансијске иницијативе од стране Шкотске, Велса и Северне Ирске.

Шкотска влада је заменила Приватну финансијску иницијативу моделом набавке која се непрофитно дистрибуира. Модел Шкотске непрофитне дистрибуције разликује се од модела Приватне финансијске иницијативе у томе што је основни принцип да су поврати приватног сектора ограничени и да се сваки вишак добити враћа јавном сектору. Такође, шкотски модел промовише унапређење управљања и транспарентност кроз именовање директора за јавни интерес у пројектној компанији. Ове кључне карактеристике резултирале су широким јавним и приватним прихватањем тог модела. Ови пројекти су привукли снажне тржишне интересе и у целини показали добру вредност за новац јер су се реализовали чак испод пројектованог буџета. Даље, поједностављен уговор и прагматични приступ смањили су време набавке на пројектима на просечно 22 месеца од објаве у Службеном гласнику Европске уније до финансијског затварања, а у неким случајевима и до 17 месеци.

У Велсу, влада се раније супротставила употреби Приватне финансијске иницијативе. Од почетка 2008. године није било аранжмана Приватне финансијске иницијативе. Недавно је, међутим, Влада објавила своју намеру да финансира инфраструктуру користећи модел „не-дивидендне инвестиције“, који би у пракси био шкотски модел.

У Северној Ирској, модел Приватне финансијске иницијативе се умерено користио од 2009. године. Делимично, то је због забринутости у погледу укупног нивоа изложености дугорочним обавезама, нарочито пошто Влада Северне Ирске већ позајмљује око 200 милиона фунти годишње од Трезора.

³³⁰ *Ibid.* 10–11

³³¹ *Ibid.*

Организација за економску сарадњу и развој додаје и да је Велика Британија остала најактивније тржиште јавно-приватног партнерства у Европи по броју трансакција, чак и ако је број закључених уговора достигао врхунац у периоду 2003–2004.³³²

Узимајући у обзир наведене податке, јасно је да историјски развој јавно-приватног партнерства води како у смеру проширења области у којима се јавно-приватно партнерство примењује, тако и до развоја концепта у смислу бољег регулисања односа у партнерству, а с циљем ефикасније реализације.

Приказ историјског развоја института јавно-приватног партнерства упућује на чињеницу да је институт доживео развој упркос променама влада и режима. Организација за економску сарадњу и развој наводи да је први предуслов за ефикасну регулативу и институционалну подршку јавно-приватном партнерству свакако политичка воља. Велика Британија је неспорно држава у којој је јасно постојање политичке воље за институционализацију феномена.

Институционални капацитет и способност јавног сектора за Приватне финансијске иницијативе и капиталне пројекте у Великој Британији су генерално јасни и кохерентни. Главни институционални центар за јавно-приватно партнерство и инфраструктуру у Енглеској је Инфраструктурно одељење Трезора Уједињеног Краљевства. Инфраструктурно одељење Трезора Уједињеног Краљевства је створено као посебан сектор у оквиру Трезора 2011. године. Надзор тог тела се протеже и на све инфраструктурне пројекте који добијају подршку централне владе, чиме се обезбеђује интегрисани оквир за инвестирање у инфраструктуру у Великој Британији.³³³ Инфраструктурно одељење Трезора Уједињеног Краљевства, као главно тело је добро развијено и редовно саветује друге органе задужене за набавке, министре и Трезор у погледу подобности Приватне финансијске иницијативе као начина набавке за инфраструктуру. Поред тога, Инфраструктурно одељење Трезора Уједињеног Краљевства:

- издаје водиче, као што су нове смернице о пројектима Приватних финансија 2;
- одговорно је за израду Националног плана инфраструктуре у Великој Британији;
- делује као централно складиште за информације о стању и токовима свих инфраструктурних пројеката који добијају средства централне владе у Уједињеном Краљевству, и

³³² *Ibid.* 13–14

³³³ *Ibid.* 22

- координира рад између различитих других јавних актера који су одговорни за пројекте Приватне финансијске иницијативе у Енглеској, Северној Ирској, Шкотској и Велсу.

Кадровски капацитет чини 70 чланова тима укупно и 12 запослених с фокусом на питања Приватне финансијске иницијативе/Приватних финансија 2. Око половине ангажованог особља су економисти.³³⁴ Такође, Инфраструктурно одељење Трезора Уједињеног Краљевства подељено је у четири тима:

- политика;
- осигурање;
- инфраструктура, и
- финансирање инфраструктуре.³³⁵

Следеће тело је Локално партнерство који представља заједничко тело Удружења локалних самоуправа и Трезора. Локално партнерство пружа јединствени извор комерцијалне експертизе и знања за све локалне јавне органе у Енглеској, укључујући локалне власти, агенције за здравство и социјалну заштиту, полицију и ватрогасне власти.³³⁶ Мисија Локалног партнерства је да ради на локалном општинском нивоу и „раме уз раме“ с локалним јавним телима како би се побољшали програмски и пројектни менаџмент капацитети, набавке, преговарање и капацитети за управљање уговорима. Ово тело чини око 30 чланова из јавног и приватног сектора.³³⁷

Даље, Одељење за контролу трошкова Трезора разматра и одобрава значајне инвестиционе пројекте, укључујући пројекте Приватне финансијске иницијативе. Они су упознати са саветима Инфраструктурног одељења Трезора Уједињеног Краљевства као и других надзорних институција, као што је Управа за главне пројекте.

Улогу главне ревизорске институције има Национална ревизорска канцеларија, која процењује пројекте и програме – вредности за новац и извлачи поуке за будућност како би се даље побољшао оквир за пројекте и Приватне финансијске иницијативе и Приватних финансија 2.

³³⁴ *Ibid.* 25

³³⁵ European PPP Expertise Centre. 2012. *PPP Units and Related Institutional Framework*. United Kingdom, 15

³³⁶ *Ibid.* 20

³³⁷ *Ibid.* 21

У погледу регулаторног оквира, Велика Британија нема очигледних проблема у погледу постојећих прописа, како погледу нормирања тако и у погледу имплементације норми. У Великој Британији примењује се прецедентни правни систем, што значи да се тумачење законодавства (где је његово значење нејасно) заснива и на судском преседанима. Стога, Енглеска нема посебан закон који се примењује на сва јавно-приватна партнерства – не постоји „закон“ као такав. С обзиром на одсуство закона за јавно-приватно партнерство, не постоји општа свеобухватна законска одредба која свим јавним органима даје право да закључују аранжмане јавно-приватног партнерства. Овлашћења се често изводе из докумената јавног тела или из специфичних закона.³³⁸³³⁹

Процедуре набавке су регулисане и стандардизоване, осигуравајући да се очувају кључни принципи правичности, транспарентности и конкуренције. Обавештења о тендеру морају бити објављена у Службеном листу Европске уније и пратити стандардни образац који захтевају правила Европске уније. Процеси набавке су структурирани по јасним фазама. Сви понуђачи се обавештавају о временском распореду и имају исте информације. Критеријуми евалуације морају бити објављени. Прописи одређују четири процедуре набавке: отворени поступак; рестриктивни поступак; преговарачки поступак и поступак конкурентног дијалога. Отворени поступак се није користио за пројекте Приватне финансијске иницијативе у Енглеској до 2006. Од 2006. године владина политика је да се Приватна финансијска иницијатива обично реализује у поступку конкурентног дијалога.³⁴⁰

Уговори јавно-приватног партнерства који се користе у пројектима Приватне финансијске иницијативе у Енглеској су засновани на Стандардизованој форми уговора коју су развили Партнерства Уједињеног Краљевства и Трезор. Актуелна верзија (верзија 4) објављена је у марту 2007. године.³⁴¹ Примена Стандардизоване форме уговора је обавезна за све пројекте Приватне финансијске иницијативе у Енглеској и Велсу од маја 2007. године. Одступања се врше се само у изузетним околностима на основу специфичних пројеката и морају бити одобрени, било од стране надлежног тела или од стране тима за осигурање Инфраструктурног одељења Трезора Уједињеног краљевства. Стандардизована форма уговора такође садржи упутства о кључним питањима која се јављају у пројектима Приватне

³³⁸ Local Government and Rating Act 1997, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/29/contents>, приступ 22.04.2020.

³³⁹ European PPP Expertise Centre. 2012. *PPP Units and Related Institutional Framework*. United Kingdom, 23

³⁴⁰ Војновић Југослава. 2019. Јавно-приватно партнерство у области здравствене заштите у Великој Британији. *Анали Правног факултета у Београду* 67/2019

³⁴¹ Standardisation of PFI Contracts Version 4, March 2007, HM Treasury, [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/UK_Standardisation%20of%20PFI%20Contracts%20\(ver4.2007\).pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/UK_Standardisation%20of%20PFI%20Contracts%20(ver4.2007).pdf), приступ 22.04.2020.

финансијске иницијативе, како би се промовисало постизање комерцијално уравнотежених уговора и пружила најбоља вредност за новац.³⁴²

Такође, приоритетизација пројеката у Великој Британији врши се кроз Национални план инфраструктуре. Расподела средстава и коначни тест доступности (шта може да се приушти) одигравају се као део буџетског процеса.

За ефикасну реализацију пројеката неопходна је пажљива процена који ће начин инвестирања донети највише вредности за новац. Сви инфраструктурни пројекти у Великој Британији подлежу процени кроз Зелену књигу³⁴³ и поступку одобрења. Овај процес обухвата пет међусобно повезаних анализа: анализа стратешког аспекта (постоји ли аргумент за промену?), економског аспекта (како оптимизовати вредност за новац), комерцијалног аспекта, ако је релевантно (да ли је модел комерцијално одржив?), финансијског аспекта (да ли је финансијски прихватљив?), и аспекта управљања (може ли се успешно пружити?). Како је раније један од основних критеријума процене коришћен компаратор јавног сектора питање је колико се данас исти има применити, како је временом дошло до великог броја расправа о истом. Тест компаратором јавног сектора вредности за новац никада није сматран тестом „пролазак или неуспех“, већ је требало да буде показатељ који би користио надлежном органу како би одабрао одговарајућу стратегију набавке. Међутим, Трезор је закључио да је модел који је обухваћен Зеленом књигом³⁴⁴ вероватно бољи приступ, због чега је квантитативан модел вредности за новац изашао из употребе 2010. године.³⁴⁵ Процес подразумева да је одговарајући орган за набавке (надлежни орган) одговоран за одређивање сопствених инвестиционих потреба и захтева. Припрема студију – пројекат који се прослеђује даље ради добијања неопходне сагласности. Ова студија еволуира кроз цео пројектни циклус и прати смернице засноване на Зеленој књизи економске процене³⁴⁶.³⁴⁷ ³⁴⁸

³⁴² European PPP Expertise Centre. 2012. *PPP Units and Related Institutional Framework*. United Kingdom, 24

³⁴³ HM Treasury. 2018. *The Green Book Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf приступ 01.05.2020.

³⁴⁴ HM Treasury. 2018. *The Green Book Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf приступ 01.05.2020.

³⁴⁵ European PPP Expertise Centre. 2012. *PPP Units and Related Institutional Framework*. United Kingdom, 26

³⁴⁶ HM Treasury. 2018. *The Green Book Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf приступ 01.05.2020.

³⁴⁷ Collection – HMT Green Book: supplementary guidance, <https://www.gov.uk/government/collections/the-green-book-supplementary-guidance>, приступ 20.04.2020.

³⁴⁸ European PPP Expertise Centre. 2012. *PPP Units and Related Institutional Framework*. United Kingdom, 28

Како се јасно да закључити, уређен институционални и регулаторни оквир чини предуслов за реализацију института јавно-приватног партнерства. Велика Британија је свакако у овом смислу пример који ваља следити с обзиром на резултате које такав оквир постиже.

Преношење нове Директиве о концесијама је извршено кроз следеће акте:

1. Прописи о уговорима о концесији (Шкотска) из 2015. године – 02.02.2016. године;
2. Измена Прописа о уговорима о концесији из 2016. године (Шкотска) - 24.02.2016. године;
3. Прописи о коцесионим уговорима из 2016. године – 11.03.2016. године;
4. Прописи о набавкама (уговори о концесији) из 2016. године – 18.04.2016. године;
5. Други додатак Службеном листу Гибралтара Прописи о јавним набавкама (Уговори у јавном сектору) (измена) из 2019. године;
6. Прописи о јавним набавкама итд. (разне измене) (Шкотска) у 2019. години – 16.05.2019. године.³⁴⁹

10. Грчка

Грчка је земља континенталног правног система.

То је земља која је релативно касно ступила у јавно-приватна партнерства. Увиђајући да ће се суочити са оштром конкуренцијом за ресурсе на ономе што постаје све глобализованије тржиште, Јединица за јавно-приватно партнерство Министарства финансија побринула се да планира програм који ће побудити интересовање у земљи и иностранству. Овај приступ је изазвао интересовање и компанија изван граница Грчке као и извођача радова, инвеститора, зајмодаваца (укључујући, што је веома важно, Европску инвестициону банку) и саветника из целе Европе и шире. У првом таласу планирано је 32 пројекта из широког спектра сектора, укључујући владине зграде, школе, болнице, одбрану, слободно време, безбедност и отпад. Неки мањи пројекти су вредности испод онога што би се у неким земљама сматрало погодним за ЈПП и биће занимљиво видети како тржиште реагује на ове мање уговоре.³⁵⁰

³⁴⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

³⁵⁰ The British Hellenic Chamber of Commerce. Public-private partnerships in Greece. <https://www.bhcc.gr/useful-info/public-private-partnerships-in-greece>, приступ 22.04.2020.

Закон 3389/2005³⁵¹ о јавно-приватном партнерству је резултат опсежних консултација и поставља темеље за широко пружање услуга и предузимање грађевинских радова у јавну корист у сарадњи и уз суфинансирање од стране приватног сектора. Овај закон је осмишљен тако да олакша јавно-приватна партнерства стварањем регулаторног окружења погодног тржишту. Закон укључује корисне одредбе које се односе на успостављање централног међуминистарског одбора за јавно-приватно партнерство са надзором пројеката ЈПП-а и јединице ЈПП-а у оквиру Министарства економије и финансија.³⁵²

Историјски су постојале неке културне карактеристике тендера за јавне радове у Грчкој које су могле да одврате стране компаније да се укључе. Јединица за ЈПП била је веома отворена у препознавању потребе да се ово питање реши и усвајање ограниченог поступка за све набавке до сада у оквиру програма ЈПП (саветодавна именована као и сам пројекат) је барем делимично осмишљено да се осигура да се сви тендери додељују на строго објективним и проверљивим основама. Нико не би требало да буде у недоумици у погледу критеријума који ће се применити за одабир најповољнијег понуђача и како ће се они применити. У време писања (почетком јуна 2008) само два ЈПП пројекта су достигла фазу уласка у ужи списак предквалификованих понуђача. Јединица за јавно-приватно партнерство је намеравала да учи из искустава земаља које имају успостављене програме ЈПП-а, посебно Велике Британије.³⁵³

У Грчкој готово да нема тржишта за управљање објектима. Суштинска карактеристика пројеката ЈПП-а је да постоји конкурентно тржиште које је у стању да обезбеди дугорочно функционисање и одржавање објеката набављених путем ЈПП-а. Ти пројекти обично трају 25 или више година, с тим што се фаза изградње завршава у прве две или три године, осим код највећих пројеката. Инвеститори морају бити сигурни да ће постојати конкурентно тржиште којем ће се моћи обратити како би пронашли замену за управљање у случају проблема по повољној цени. Разумно је очекивати да ће грчки програм ЈПП-а бити катализатор раста таквог тржишта у Грчкој.³⁵⁴

³⁵¹ Law no. 3389 Partnerships between the public and private sectors, Government Gazette of the Hellenic Republic

³⁵² Tomadaki Despina, Special Secretariat for Public Private Partnerships Ministry of Economy and Finance. *Implementing an effective PPP programme with a focus on international experience—The case of Greece New legal framework*. Greece. <https://www.oecd.org/mena/governance/43316553.pdf>, приступ 22.04.2020

³⁵³ The British Hellenic Chamber of Commerce. Public-private partnerships in Greece. <https://www.bhcc.gr/useful-info/public-private-partnerships-in-greece>, приступ 22.04.2020.

³⁵⁴ The British Hellenic Chamber of Commerce. Public-private partnerships in Greece. <https://www.bhcc.gr/useful-info/public-private-partnerships-in-greece>, приступ 22.04.2020.

Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз: Доделу и извршење концесионих уговора – Хармонизација са Директивом 2014/23/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о додели уговора – 08.08.2016. године.³⁵⁵

11. Шпанија

Шпанија је земља континенталног правног система.

Јескомбе³⁵⁶ наводи податак да су шпанске концесије за путарине започеле још у 19. веку, када су наплаћиване за мостове и железнице које су развили приватни инвеститори. Затим, програм развоја аутопутева од стране приватног сектора (први у Европи) почео је 1967. године и до 1976. године потписане су концесије која су покривале 1.500 км. За неколико од њих се испоставило да нису финансијски одрживе па су укинуге од стране државе, а друге су трајале пуни концесиони рок (обично 30 година) и онда су се вратиле у надлежност јавног сектора. По овим подацима у 2007. години ЈПП-ови чине око 20% инфраструктурних инвестиција у Шпанији. Због начина организације власти у Шпанији, мало је централног усмеравања за ЈПП - свака аутономна регионална влада развија своје политике и не постоји одређени национални центар експертизе.

У Шпанији је поступак набавке брз и има ниске трошкове. Обично се каже да припрема шпанских пројеката кошта једну десетину у односу на британски ПФИ пројекат и набавља се у основи за краће време (краће време и нижи трошкови су сигурно повезани).³⁵⁷

По подацима из другог извора³⁵⁸ од 1960. године приватни сектор укључен је у Шпанији у развој и управљање инфраструктуром аутопутева. Ова пракса се наставила без икаквих посебних прописа до 1972. године када је шпанска влада препознала потребу за општим правним и регулаторним оквиром. Недостатак централног јавног субјекта који промовише ЈПП (као што то постоји у другим земљама) није омело јак раст употребе шема ЈПП у последњим годинама на локалном, регионалном и националном нивоу укључујући: социјалне услуге и опрема као што су болнице, управне зграде, судови, затвори, јавне службе, одлагање отпада; и превоз: путеви, железнице, аеродроми, луке и јавна инфраструктура.³⁵⁹

³⁵⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 09.01.2020. године

³⁵⁶ Yescombe E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 123-130

³⁵⁹ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 123-130

У Краљевини Шпанији сарадња јавног и приватног субјекта је било уређена Законом 30/2007 о уговорима из јавног сектора (шпан. *Leu 30/2007 de Contratis del Sector Público*) из 2007. године, као и Краљевским Декретом 817/2009 о уговорима из јавног сектора (шпан. *Real Decreto 817/2009*) из 2009. године, којим се обезбеђује спровођење поменутог закона. Закон прописује четири врсте поступака јавних набавки и доделе уговора од којих се углавном примењују отворени и рестриктивни поступак. Осим наведених могу се применити и преговарачки поступак и конкурентни дијалог. Конкурентни дијалог се не користи често, а највећи број уговора о сарадњи јавног и приватног субјекта се додељује путем отвореног поступка.³⁶⁰

Министарство развоја је надлежни државни орган који је највише укључен у пројекте сарадње јавног и приватног субјекта. Уз њега, тзв. Удружење за јавно-приватна партнерства Форо представља једино мултисекторско удружење које заступа приватне субјекте укључене у концесије за инфраструктуру и јавне услуге у Шпанији. Циљеви овог Удружења су, између осталог, праћење политике и пројеката предложених од стране шпанске јавне управе (на централном, аутономном и локалном нивоу), дефинисање утврђених ставова и предлога у вези са реализацијом пројеката сарадње јавног и приватног субјекта, као и посредовање између својих чланова и јавних субјеката, ради разрешења евентуалних недоумица и доприноса развоју института јавно-приватног партнерства у Шпанији.³⁶¹

У мају 2016. године, Комисија је послала службени допис двадесет једној држави чланице које нису обавестиле да су пренеле та правила у свој национални систем. И након тога, четири државе чланице и то Аустрија, Луксембург, Словенија и Шпанија нису пријавиле пренос следећег законодавства:

- Аустрија и Луксембург - директиве 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ;
- Шпанија - директиве 2014/23/ЕУ, 2014/25/ЕУ;
- Словенија - Директива 2014/23/ЕУ.

Европска комисија одлучила је да Аустрију, Луксембург, Словенију и Шпанију изведе пред Суд правде ЕУ због непријављивања потпуног преношења правила ЕУ о јавним набавкама и концесијама (Директиве 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ) у национално

³⁶⁰ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 87-89

³⁶¹ *Ibid.* Прилози 87-89

право, односно да искористи своје право према члану 260 (3) Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ)³⁶².

Комисија је тако одлучила да ове четири земље упути Суду правде ЕУ и позвала је Суд да, у зависности од директиве, наложи дневну новчану казну у износу од 52.972€; 42.377,6€ и 42.377,6€ за Аустрију³⁶³, од 12.920€; 11.628€ и 11.628€ за Луксембург³⁶⁴, од 8.992,32€ за Словенију³⁶⁵ и од 61.964,32€ и 123.928,64€ за Шпанију³⁶⁶, од дана пресуде до ступања на снагу ових директива на снагу и примене у националном законодавству.

Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз:

1. Закон 31/2015 од 09. септембра 2015. године којим се мењају и усклађују правила о самозапошљавању и усвајању мера промоције самозапошљавања и социјалне економије – 10.09.2015. године;
2. Краљевску уредбу са законском снагом 10/2015 од 11. септембра 2014. године о давању посебних зајмова и кредитних учешћа у државном буџету и другим мерама у области јавног запошљавања и економског подстицаја – 12.09.2015. године;
3. Закон 40/2015 од 01. октобра 2015. године о правним аранжманима за јавни сектор – 02.10.2015. године;
4. Закон 9/2017 од 08. новембра 2007. године о јавним набавкама, којим се транспонује у шпанско право Директива Европског парламента и Савета 2014/23/ЕУ и 2014/24/ЕУ од 26. фебруара 2014. године – 09.11.2017. године;
5. Измена Закона 9/2017 од 08. новембра 2012. године о јавним набавкама, која транспонује у шпанско право Директиву Европског парламента и Савета 2014/23/ЕУ и 2014/24/ЕУ од 26. фебруара 2014. године – 24.05.2018. године;
6. Краљевски декрет - закон 3/2020 од 4. фебруара 2012. године о хитним мерама за преношење различитих директива ЕУ у области јавних набавки у одређеним секторима у шпанско право; Приватно осигурање; Пензијски фондови и планови; Пореска питања и порески спорови – 05.02.2020. године.³⁶⁷

³⁶² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union C 306/1

³⁶³ CJEU, C-79/18, Commission v Austria. Directive 2014/23/EU; CJEU, C-77/18, Commission v Austria. Directive 2014/24/EU; CJEU, C-76/18, Commission v Austria. Directive 2014/25/EU

³⁶⁴ CJEU, C-86/18, Commission v Luxembourg; CJEU, C-87/18, Commission v Luxembourg; CJEU, C-88/18, Commission v Luxembourg. Directive 2014/24/EU

³⁶⁵ CJEU, C-188/18, Commission v Slovenia

³⁶⁶ CJEU, C-164/18, Commission v Spain. Directive 2014/23/EU, Directive 2015/720/EU; CJEU, C-165/18, Commission v Spain. Directive 2014/25/EU

³⁶⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 20.04.2020. године

12. Португал

Португал је земља континенталног правног система.

Португал има дугу историју концесија за јавне услуге које су започеле 1970-их, испрва у сектору саобраћаја и воде. Међутим, финансијско затварање уговора о концесији моста Васко де Гама средином 1990-их значио је развој већих активности ЈПП-а. У то време, Влада је покренула први талас друмских ЈПП шема, од којих је 10 финансијски заокружено између 1999. и 2006. године: три аутопута са наплатом путарине, већим делом у гушће насељеним обалним подручјима, и седам аутопутева где наплата на основу такозваних ”путарина у сенци”. Остали ЈПП укључивали су концесије за градски железнички и лучки терминал.

Други талас је подразумевао седам путних ЈПП програма укупне дужине око 2.000 км, овог пута са комбинацијом стварних плаћања путарине и расположивости. Ови пројекти су финансијски заокружени између 2007. и 2010. године. Између 2008. и 2011. године Португал је даље проширио опсег ЈПП-а на здравствени сектор, развијајући болнички програм ЈПП-а, који је у првој фази укључивао и инфраструктуру и клиничке услуге.

Активности ЈПП-а су се такође одвијале на регионалном и општинском нивоу, где је развијен низ општинских водоснабдевања, управљања отпадом и паркиралишта.³⁶⁸

Укупан број пројеката који су финансијски заокружени између 1995. године и 2013. године је 45 пројеката, вредности 20.864 милиона евра, дисперзирано по секторима је:

- Путна инфраструктура: 26 пројеката вредности 19.158 милиона евра;
- Вода, отпад и струја: 9 пројеката вредности 742 милиона евра;
- Здравство: 6 пројеката вредности 626 милиона евра;
- Други сектори: 4 пројекта вредности 338 милиона евра.³⁶⁹

Прописи који уређују сарадњу јавног и приватног субјекта у Португалу настали су, претежним делом, усклађивањем националног законодавства Португала са прописима Европске уније о јавним набавкама, који уређују и регулишу поступке јавних набавки у области енергије, вода, транспорта, ПТТ сектора, као и поступака за доделу уговора о јавним

³⁶⁸ European PPP Expertise Centre (EPEC). 2014. *Portugal PPP Units and Related Institutional Framework*, 4

³⁶⁹ *Ibid.* 6

радовима, уговора о јавним набавкама и уговора о пружању јавних услуга. Кључни пропис којим се имплементирају поменуте директиве Европске уније у португалско законодавство представља Законик о јавним набавкама (порт. Código dos Contratos Públicos, DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro) из 2008.године.³⁷⁰ Управо је овај пропис измењен и у духу имплементације предметне Директиве о концесијама 2014/23.

Осим овог акта, постоје и бројне уредбе којима је основана Национална агенција за јавне набавке (порт. Agência Nacional de Compras Públicas), и којима је установљен правни оквир за уређење јавне потрошње и поступка спровођења јавних набавки у области одбране и безбедности. Додатно, значајна су и правила која се примењују на активности јавног сектора у вези са препознавањем потребе за иницирањем пројеката сарадње јавног и приватног субјекта, дефинисањем конкретног пројекта, припремом поступка одабира приватног субјекта, почетком реализације пројекта, закључењем уговора након спровођења јавног поступка, предлагањем или одобравањем евентуалних каснијих измена и допуна уговора, као и правила у вези са уређењем надзора и контроле над спровођењем пројеката сарадње јавног и приватног субјекта, укључујући и пројекте јавно-приватног партнерства. Приватни субјект се обавезно бира у поступку јавних набавки.³⁷¹

Преношење Директиве о концесијама је извршено кроз:

1. Закон бр. 96/2015 о омогућавању употребе платформе за електронске јавне набавке и преношењу члана 29. Директиве 2014/23/ЕУ, члана 22. и Прилога IV Директиве 2014/24/ЕУ и члана 40е Прилога V Директиве 2014/25/ЕЗ стављајући изван снаге Уредбе са законском снагом бр. 143-А/2008 од 25. јула – 17.08.2015. године;
2. Уредба са законском снагом бр. 111-Б/2017 од 31. августа 2013. године, девета измена Законика о јавним набавкама, одобрена Уредбом са законском снагом бр. 18/2008 од 29. јануара, којом се преносе директиве 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ и Директиве 2014/55/ЕУ – 31.08.2017. године;
3. Уредба бр. 57/2018 од 26. фебруара 2013. године о управљању порталом за јавне набавке који се назива „портал БАСЕ” и којима се одобравају обрасци за пренос података 26.02.2018. године.³⁷²

³⁷⁰ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 66-67

³⁷¹ *Ibid.* Прилози 66-67

³⁷² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

13. Аустрија

Аустрија нема широк спектар завршених уговора о ЈПП-у. Примери показују да су већина завршених ЈПП-а пројекти у областима саобраћајне инфраструктуре (путеви) и социјалне заштите/здравствене заштите. Генерално, влада (и савезна и покрајинска) заинтересована је за ширење улоге ЈПП-а у Аустрији због економске и административне предности овог модела.³⁷³

Такође, не постоји централно тело за ЈПП у Аустрији. Аустријска влада је у једном тренутку планирала да успостави центар експертизе за ЈПП пројекте у Аустрији, међутим, поступак је заустављен због других политичких приоритета.

За јавне набавке донет је Савезни закон за набавке из 2006. године, али нема посебног закона који се тиче ЈПП пројеката. Савезни закон о набавкама из 2006. године је тада имплементирао одредбе ЕУ директива 2004/18/ЕУ и 2004/17/ЕУ. Овај закон је пружио правни оквир за све јавне набавке које се спроводе од стране јавних власти и правила за посебне поступке набавке (нпр. конкурентни дијалог) прилагођене пројектима ЈПП-а. Закон о набавкама је такође утврдио и правила која се тичу концесија за радове као и концесија за услуге. За разлику од неких земаља средње Европе, нема посебних законских препрека за модел концесије (нпр. нема ограничења у власништву земљишта за јавну инфраструктуру). Тако да се закључује да Аустријски закон о јавним набавкама пружа чврсту основу за ЈПП пројекте и не сматра се да постоји потреба за тим посебним законом о ЈПП-у.³⁷⁴

Поред овог савезног закона о набавкама, постоји девет различитих покрајинских закона за сваку од девет аустријских покрајина. Основни оквир Закона о набавкама укључује принципе недискриминације, једнаког поступања и транспарентности и утврђује следеће процедуре за доделу јавних набавки. Неке су само доступне за одређене врсте уговора:

- отворени поступак: процедура у једној фази у којој свако предузеће може учествовати;
- рестриктивни поступак уз претходно обавештење: свака компанија може да поднесе захтев за учешће, а само они који су позвани могу поднети понуду;
- рестриктивни поступак без претходног обавештења: наручилац позива само изабране, погодне компаније за подношење понуде;

³⁷³ CMS. 2010. *PPP in Europe*, 5-8

³⁷⁴ *Ibid.* 5-8

- преговарачки поступак са претходном обавештењем: свака компанија може да поднесе захтев да учествује, а само они који су позвани могу поднети понуду и о условима уговора се преговара;
- преговарачки поступак без претходног обавештења: наручилац позива само изабране, погодне компаније за подношење понуде и само они могу поднети понуду, док се о условима уговора преговара;
- оквирни споразум: споразум између наручиоца и једне или више компанија који регулише уговорни оквир услова (цена, количина итд.) куповине током одређеног периода (без обавезе куповине производа или услуга); оквирни споразуми се могу доделити тек након завршеног отвореног, рестриктивног или преговарачког поступка уз претходно обавештење. На основу налога за куповину на основу оквирног споразума уговор се може доделити директно;
- динамични систем набавке - електронски поступак који се користи за куповину најчешће тражених предмета. Свака компанија може поднети необавезујућу понуду. Свака компанија која задовољава критеријуме за избор као и спецификације за тражену куповину учествује у динамичном систему набавке. За доделу уговора, све компаније у систему куповине су позване да поднесу понуду за одређену набавку. Најбоља понуда се бира на основу раније одређених критеријума;
- конкурентни дијалог - свако предузеће може поднети захтев за учешће. Наручилац води дијалог са одабраним компанијама о свим аспектима процеса куповине за развој једног или више погодних решења која удовољавају захтевима наручиоца. На основу тога изабрани компаније се позивају да поднесу понуде;
- Конкурс - постоје два облика: конкурс за реализацију и конкурс за дизајн. Конкурси за дизајн, без обзира да ли су отворени, рестриктивни или по позиву спроводе се само за доделу плана или избор дизајна од стране жирија. Користе се углавном за урбанистичко планирање и архитектуру, инжењеринг, рекламе и обраду података. Конкурс за реализацију води у преговарачки поступак за доделу уговора о пружању јавне услуге; и
- електронска аукција - ово није процедура набавке, али предвиђа могућност коришћења електронских уређаја за презентацију различитих података у оквиру поступка набавке ради аутоматског одабира најбоље понуде путем аукцијског поступка.³⁷⁵

³⁷⁵ *Ibid.* 5-8

Сви уговори чија је процењена вредност уговора већа 100.000 ЕУР подлежу прописима Закона о набавкама.³⁷⁶

Међутим, након доношења Директива 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ све државе чланице ЕУ биле су дужне да обавесте Европску комисију о преносу (транспоновану) ових правила до 18. априла 2016. године. Међутим како Аустрија није извршила своју обавезу, Европска комисија је одлучила да је изведе пред Суд правде ЕУ због непријављивања потпуног преношења правила ЕУ о јавним набавкама и концесијама (Директиве 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ) у национално право.^{377 378379}

Међутим, чак и ако Аустрија очигледно није успела да пренесе директиве у року који је одредила ЕУ, Сталзер³⁸⁰ наводи да су директиве (бар у значајном делу) већ биле примењиве у Аустрији и појединци су се могли - директно или индиректно - ослонити на већину одредби. Наиме, према судској пракси Европског суда правде, појединци могу да се позову на одређене одредбе директиве које доводе до права или обавеза пред националним судовима, у случају да држава чланица није имплементирала директиву на време или ако је примена на неки начин неисправна. Да би одредба имала „директан ефекат“, мора бити довољно прецизна и јасна, безусловна и не сме државама чланицама оставити слободу у спровођењу одговарајуће одредбе и на тај начин обавезати државу чланицу да пренесе одређену одредбу. Међутим, као опште правило, директиве или њихове одредбе не могу имати директни ефекат у односу на релације између две стране у којима су обе стране физичка лица (хоризонтални ефекат). Штавише, ако су горе наведени услови испуњени, појединци се могу ослонити на одређене одредбе директиве само када се појединац позива на своја права против државе на којој је обавеза постизања жељених резултата (вертикални ефекат). Чак и тамо где се такав директан ефекат одредбе не може применити, национални судови у Аустрији су обавезни да тумаче аустријски Закон о јавним набавкама у складу са наведеним директивама. Обавеза да се осигура тумачење у складу са правом ЕУ је ограничена само у случајевима када би било неопходно тумачење *contra legem*.

Имајући у виду горе поменуто, између осталог Сталзер наводи да ће се следећа правила нових директива морати применити у Аустрији директном применом или

³⁷⁶ *Ibid.* 5-8

³⁷⁷ CJEU, C-79/18, *Commission v Austria*. Directive 2014/23/EU

³⁷⁸ CJEU, C-77/18, *Commission v Austria*. Directive 2014/24/EU

³⁷⁹ CJEU, C-76/18, *Commission v Austria*. Directive 2014/25/EU

³⁸⁰ Stalzer Johannes. 2016. *Austria Fails To Implement New Procurement Directives In Time*. <http://www.mondaq.com/Austria/x/489834/Government+Contracts+Procurement+PPP/Austria+Fails+To+Implement+New+Procurement+Directives+In+Time>, приступ 15.01.2020. године

тумачењем у складу са директивама, чиме управо указује на главне разлике између усвојених директива и закона о набавкама из 2006. године:

- Обавезна јавна набавка за концесије за услуге: услуге које прелазе одређене прагове морају бити набављене у складу с правилима ЕУ о набавкама. Одредба члана 11. Закона о набавкама из 2006. године, која искључује концесију за услуге од већине правила и обавеза, мораће да се тумачи у складу са новом директивом о концесијама. Најважнији поступци концесија за услуге могу бити, за разлику од претходне ситуације, ожалбени и оспорени пред органима за ревизију.
- Право на искључивање понуђача због "лошег" извршавања уговора из прошлости и других разлога за искључење. Иако се члан 68. Закона о набавкама из 2006. године вероватно придржавао обавезних разлога за искључење предвиђених директивама и већ покривао неке дискреционе разлоге за искључење, ипак није упознат са основом за искључење због „лошег“ извршења уговора. Директиве сада овлашћују уговорне органе да искључе понуђаче који су показали значајне недостатке у извршењу претходног јавног уговора. Тумачење члана 68. Закона о набавкама из 2006. године у складу са захтевима ЕУ стога највероватније доводи до тога да наручиоци имају право да примене тај разлог за искључење, чак и пре преношења директива у Аустрији, на основу професионално недоличног понашања. Надлежни наручиоци могу се највероватније ослонити на све друге разлоге за искључење наведене у Директиви, уколико су ти разлози за искључење дефинисани у тендерској документацији.
- Примена иновацијског партнерства и олакшан приступ преговарачкој процедури: Аустријски судови већ су пресудили да се Закон о набавкама из 2006. године мора тумачити у складу са применом принципа „корисног ефекта“ директива, па се услови који оправдавају преговарачки поступак са претходним обавештењем у потпуности примењују у Аустрији. С обзиром на ову пресуду, чини се да је и друга процедурална правила аустријског закона о набавкама такође потребно тумачити у складу с новим и проширеним правилима за преговарачки поступак и конкурентни дијалог. Исто се несумњиво односи и на иновацијско партнерство.³⁸¹

Међутим, Аустрија је ипак 2018. године донела нови Закон о реформи јавних набавки који је у већини ступио на снагу 21. августа 2018. године. Овај закон је претворио пакет ЕУ директива у аустријски закон. Нови режим набавки увео је неке фундаменталне промене које утичу на уговорне органе једнако као и на извођаче. Чак иако Закон из 2018. године

³⁸¹ Stalzer Johannes. 2016. *Austria Fails To Implement New Procurement Directives In Time*. <http://www.mondaq.com/Austria/x/489834/Government+Contracts+Procurement+PPP/Austria+Fails+To+Implement+New+Procurement+Directives+In+Time>, приступ 15.01.2020. године

обухвата велики број промена, он и даље задржава претходну структуру закона као и основне механизме набавке.³⁸²

Преношење Директиве 2014/23/ЕУ је извршено кроз:

1. Доња Аустрија: Закон о ревизији јавних набавки - 20.11.2013. године;
 2. Беч: Закон о изменама Бечког закона о јавним набавкама из 2014 – 28.10.2016. године;
 3. Корушка: Закон о изменама Корушког Закона о јавним набавкама из 2014 – 12.05.2017. године;
 4. Штајерска: Закон о јавним набавкама из 2018 – 09.07.2018. године;
 5. Форарлберг: Закон о изменама Закона о рачуноводству – 03.08.2018. године;
 6. Савезни Закон о реформи јавних набавки из 2018 – 20.08.2018. године;
 7. Тирол: Закон од 17. маја 2018. године о контроли у оквиру доделе уговора о јавним набавкама и концесијама за радове и услуге у Тиролу – 21-08.2018. године;
 8. Бургенланд: Закон од 5. јула 2018. године о изменама Закона о јавним набавкама – 21.08.2018. године;
 9. Салцбург: Закон од 27. јуна 2018. године о изменама Закона о контроли јавних набавки из 2018. године, којим се мења Закон о обавештавању и о новчаној накнади – 27.08.2018. године;
 10. Горња Аустрија: Покрајински закон, којим је измењен Закон о јавним набавкама – 04.10.2018. године;
 11. Беч: Закон о изменама Бечког закона о јавним набавкама из 2014 – 09.11.2018. године.³⁸³
- Аустрија је након тога предузела потребне мере и случај је повучен из Суда.³⁸⁴

14. Финска

Финска је земља континенталног правног система.

У Републици Финској нису постојали посебни прописи који уређују сарадњу јавног и приватног субјекта у пројектима од општег интереса. Једини пропис који је непосредно

³⁸² Walther Oliver, Blecha Thomas. 2018. *Austria: The Public Procurement Act Of 2018*. <http://www.mondaq.com/Austria/x/738736/Government+Contracts+Procurement+PPP/The+Public+Procurement+Act+of+2018?type=relatedwith>, приступ 15.01.2020. године

³⁸³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

³⁸⁴ Monitoring the application of European Union law 2018 Annual Report Part II: Policy areas, Commission staff working document {COM(2019) 319 final} - {SWD(2019) 285 final} - {SWD(2019) 287 final} Brussels, 4.7.2019, 62

уређивао сарадњу јавног и приватног субјекта је кратка пореска одредба која је уређивала тренутак када настају опорезиви приходи у пројектима јавно-приватног партнерства.

У Финској је од јавних субјеката у највећем броју пројеката учествовала финска Агенција за саобраћај (ФТА), која је протеклих година започела неколико пројеката у области саобраћаја, користећи јавно-приватно партнерство као основ сарадње јавног и приватног субјекта. Иначе, у финској јавности постоји општа сагласност у погледу потребе за спровођењем већег броја пројеката јавно-приватног партнерства. Како је коришћење модела јавно-приватног партнерства у овој земљи од скоро интензивирано, Агенција за саобраћај активно учествује у промовисању јавно-приватног партнерства кроз неколико истраживачких иницијатива у сарадњи са општинама и јавним агенцијама.³⁸⁵

Управо повећањем броја инфраструктурних пројеката који примењују модел јавно-приватног партнерства, а свакако и доношењем Директиве о концесијама, подстакнуто је доношење Закона о јавним набавкама и концесијама – 30.12.2016. године и Закона о набавкама и концесијама од стране субјеката који делују у сектору водопривреде, енергетском и саобраћајном сектору те сектору поштанских услуга – 30.12.2016. године, а и други прописи ниже наведени, којима се успоставља стабилнији правни оквир за даљи развој сарадње јавних и приватних учесника у пројектима од општег интереса, у намери да на овај начин привуку стране инвестиције.

Приметан је тренд повећања интересовања за јавно-приватно партнерство и код општина, које се у све већем броју опредељују за овакав вид сарадње са приватним инвеститорима. У Финској је углавном држава носилац великих инфраструктурних пројеката, а кад је изградња јавних путева у питању, државу репрезентује горе поменута Агенција за саобраћај. У својству приватног субјекта у пројекту најчешће се јављају страни инвеститори и конзорцијуми финских и иностраних грађевинских компанија, док су главни кредитори и финансијери оваквих пројекта у Финској домаће комерцијалне банке, Европска инвестициона банка³⁸⁶, као и Нордијска инвестициона банка. За пројекте сарадње јавног и приватног субјекта уобичајено је оснивање друштва за посебне намене, које се најчешће оснива у форми друштва са ограниченом одговорношћу. Држава, по правилу, нема власничко учешће у друштву за посебне намене, а однос између државе и друштва за

³⁸⁵ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 75-78

³⁸⁶ Вид. <https://www.eib.org/en/press/all/2015-123-eib-supports-finnish-motorway-construction-ppp-project-with-eur-102m>

посебне намене регулисан је уговором о пружању услуга, којим се друштво за посебне намене обавезује да спроведе пројекат. Одабир приватног субјекта врши се у складу са поступком јавних набавки. Отворени или рестриктивни поступак су примарни поступци који се користе за доделу уговора. Одабир приватног субјекта путем преговарачког поступка, конкурентног дијалога, оквирног споразума, или непосредне погодбе су предмет даљих захтева наручиоца током спровођења јавних набавки.³⁸⁷

Преношење Директиве о концесијама је извршено кроз:

1. Закон о изменама Закона о кривичној евиденцији – 30.12.2016. године;
2. Закон број 1. и 2. закона о тржишном надметању и заштити потрошача – 30.12.2016. године;
3. Закон о јавним набавкама и концесијама – 30.12.2016. године;
4. Закон о набавкама и концесијама од стране субјеката који делују у сектору водопривреде, енергетском и саобраћајном сектору те сектору поштанских услуга – 30.12.2016. године;
5. Закон о отворености државних активности – 29.12.2016. године;
6. Управни акт – 07.08.2015. године;
7. Покрајински Закон – 29.12.2016. године;
8. Покрајински акт о примени националних закона о јавној набавци у Аланду – 31.10.2017. године;
9. Закон о инспекцији у Аланду – 31.10.2017. године.³⁸⁸

15. Шведска

Шведска је земља континенталног правног система.

У 2008. години Влада Шведске је затражила од Банверкет, шведске Управа за путеве (СРА) и шведског Института за истраживање саобраћаја и путева (ВТИ) да проуче правне, финансијске и техничке предуслове за јавно приватно партнерство у друмском и железничком сектору у Шведској као и да идентификују грађевинске пројекте који су најприкладнији за ЈПП да потенцијално буду реализовани.

³⁸⁷ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 75-78

³⁸⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

Управо у овом Извештају³⁸⁹ наводи се да се ЈПП примењује у великом броју земаља широм света и постоји у неколико различитих облика, али се закључују да је за Шведску посебно занимљиво да буде проучено искуство из завршених и текућих пројеката ЈПП-а у Финској и Норвешкој, двома земљама на заједничком нордијском тржишту грађевинских радова са условима сличним условима у Шведској.

Даље се наводи да СРА има велико искуство у уговорима о извођењу радова с комплетном одговорношћу за одржавање и експлоатацију који укључују обимне и систематске захтеве за извођење и обавезе за рад и одржавање током више година. Искуства Банверкета углавном се заснивају на уговорима о раду и одржавању. Разлика између ЈПП уговора и уговора о извођењу радова са потпуном одговорношћу за одржавање и рад је првенствено у финансирању. ЈПП треба посматрати као логичан корак у развоју у Шведској у којој је предузето већ неколико корака. У Норвешкој и Финској, које су део заједничког нордијског тржишта грађевинских радова, набављено је, изграђено и почело са радом неколико ЈПП пројеката. Управо из овог разлога ова радна група је искористила норвешки модел, у комбинацији са практичним искуствима, као прототип шведског модела. Норвешки ЈПП пројекти имплементирани су на заједничком нордијском тржишту грађевинских радова, а искуства с тим посебно су релевантна. СРА, Банверкет и ВТИ предлажу да модели ЈПП-а који би се користили у Шведској захтевају од пројектних компанија да обезбеде приступачну инфраструктуру. СРА и Банверкет би управљали тржишним ризиком и контактом са корисницима инфраструктуре. То значи да би Банверкет био одговоран за дистрибуцију капацитета у железничкој мрежи. Банверкет би такође требало да буде задужен за наплату накнада за пруге. На сличан начин, СРА би требао бити одговоран за наплату посебних накнада, без обзира да ли су то за контролу саобраћаја или имају функцију финансирања.³⁹⁰

Међутим, закључује се да је једна од мана ЈПП пројеката који су завршени у иностранству та што су трошкови за поступак набавке, укључујући трошкове правних и финансијских савета, били високи. Процес набавке је такође укључивао неколико фаза и дуго је трајао. Аутори извештаја верују да би Шведска, као и у Норвешкој, требало да користи много једноставнију процедуру која се заснива на традицији стандардизованих уговора и процеса набавке. Шведски модел ЈПП-а стога би требало да буде осмишљен тако

³⁸⁹ Joint working group from Banverket, VTI, and the SRA. 2008. *A Swedish Model for PPP in Infrastructure Investment*.

³⁹⁰ Joint working group from Banverket, VTI, and the SRA. 2008. *A Swedish Model for PPP in Infrastructure Investment*.

да тендерска процедура буде ефикаснија него на пример у Великој Британији. Формат уговора треба да буде једноставан и јасан. Норвешка је успешно користила посебан формат уговора за ЈПП пројекте. Ова искуства сугеришу да треба припремити посебан формат уговора за ЈПП пројекте, који треба да укључи карактеристике сличне стандардном уговору о пројектовању и изградњи. Искуства показују да би набавка требало да се одвија у преговарачком поступку, а уговори треба да буду припремљени тако да је олакшано руковање променама и додатним радовима и могућим поновним преговорима.³⁹¹

Међутим, касније наилазимо на становишта да се управо након овог обећавајућег почетка тржиште ЈПП у Шведској није значајно развило.

У 2013. години Шведска влада најавила је повећање инвестиција у превоз од 60 милијарди евра, али против је удруживања са приватним компанијама у инфраструктурним пројектима. Јавни одговор било је постављање питања да ли Шведска има право да забрани ЈПП?³⁹² Јавно - приватно партнерство може бити контроверзно, али да ли Шведска ускраћује већу ефикасност задржавањем саобраћајне инфраструктуре само у оквиру операција владе?³⁹³ У многим земљама партнерства изгледају као одговор на проналажење правог нивоа потрошње. Али Шведска је поставила забрану ЈПП-а. Међутим, једно подручје које је постало већи приоритет у Шведској, као и у многим другим земљама, је транспортна инфраструктура. Многи тврде да је влада предуго трошила на то превише. Влада је најавила повећање од 60 милијарди евра за инвестиције у саобраћај и одржавање. И ту почиње посебност. Генерално, шведска влада жели да повећа ефикасност у владином сектору, а транспортна инфраструктура је део ове агенде. Али ове политике као подршка ефикасности наилазе на изненађујуће заустављање када се помиње било шта попут ЈПП-а. А зашто је ово тако? Један од разлога који је влада поновила је тај да се она увек задужује јефтиније него приватни сектор. Ово је често тачно у кратком року, чак и ако дугорочно противуречи основном економском закључку. Влада такође тврди да постоје неизвесности у којој мери ЈПП-ови уопште могу донети повећање ефикасности у поређењу с другим облицима за изградњу и пројектовање. Ово је необично јер бројне студије показују да се повећава

³⁹¹ Joint working group from Banverket, VTI, and the SRA. 2008. *A Swedish Model for PPP in Infrastructure Investment*.

³⁹² Hasselgren Björn. 2013. *Is Sweden right to ban PPPs? Public/private partnerships can be controversial but is Sweden denying greater efficiencies by keeping transport infrastructure a government-only operation?* The Guardian. <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/apr/25/sweden-private-partnership-ppp-infrastructure>, приступ 24.04.2020.

³⁹³ Hasselgren Björn. 2013. *Is Sweden right to ban PPPs? Public/private partnerships can be controversial but is Sweden denying greater efficiencies by keeping transport infrastructure a government-only operation?* The Guardian. <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/apr/25/sweden-private-partnership-ppp-infrastructure>, приступ 24.04.2020.

ефикасност уз употребу ЈПП-ова. Неке студије, на пример од Националне канцеларије за ревизију Велике Британије, Европске инвестиционе банке и Конгреса за буџет Конгреса САД, говоре о бржој изградњи и нижим трошковима него у упоредивим пројектима из јавног сектора. Наравно, постоје потешкоће повезане са ЈПП-ом, као што је преношење превише или премало ризика из јавног сектора у приватни и недостатак транспарентности. Али иницијатива ПФ2 у Великој Британији чини се добрим начином за решавање неких од њих. Ефикасност у ЈПП-у генерално се види у фази изградње, где је генерално јачи подстицај за смањење трошкова и неактивне процесе. Ако су уговори добро осмишљени, трошкови изградње и одржавања током целог радног века пројекта могу се смањити. Друга могућност са ЈПП-ом је ускладити подстицаје и визије заједно са другим странама у вези са грађевинским процесима. ЈПП-ови су углавном добро дефинисани и оријентисани на циљеве на начин који подстиче ефикасност, иновативност и корисност. Све ово је пожељно у саобраћајној инфраструктури. Шведска би вероватно могла да добије од отварања за више иновација и алтернативног финансирања у саобраћајној инфраструктури. ЈПП-ови можда не играју једину улогу у таквој политици - али сигурно би могли да имају место.³⁹⁴

Ипак, преношење Директиве о концесијама је извршено кроз:

1. Закон о додели уговора о концесији 01.12.2016. године;
2. Уредба о јавним набавкама 19.12.2016. године;
3. Правилник о измени Правилника (2007: 1117) с упутствима за шведско тело за тржишно надметање 2016-12-09;
4. Правилник о измени Правилника (2015: 527) с упутствима за тело за јавне набавке 16.12.2016. године;
5. Закон о додели уговора о концесији 01.01.2017. године;
6. Закон о изменама Закона (2016: 1147) о набавци концесија 04.05.2017. године.³⁹⁵

16. Словенија

Словенија је земља континенталног правног система.

³⁹⁴ Hasselgren Björn. 2013. *Is Sweden right to ban PPPs? Public/private partnerships can be controversial but is Sweden denying greater efficiencies by keeping transport infrastructure a government-only operation?* The Guardian. <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/apr/25/sweden-private-partnership-ppp-infrastructure>, приступ 24.04.2020.

³⁹⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

Народна скупштина Словеније је 2006. године усвојила посебан закон о ЈПП-у (Закон о јавно-засебном партнерству – ЗЈЗП, Урадни лист РС, шт. 127/06) који је ступио на снагу у марту 2007. године и он је кровни акт за све ЈПП пројекте. Концесије које се односе на јавне комуналне услуге регулише Закон о комуналним услугама (Закон о комуналним услугама, Службени гласник РС, бр. 32/1993 и ал) и Законом о одређеним уговорима о концесији 11.02.2019. године. Међутим, упркос посебном закону о ЈПП-у, само неколико републичких пројеката ЈПП-а је затворено у Словенији последњих година. Већина пројеката ЈПП-а су на локалном нивоу. Сектори, искључујући здравствени сектор, у којима је додељено највише пројеката ЈПП-а су: управљање отпадом; управљање питком и отпадним водама; погребне услуге; и дистрибуција земног гаса.³⁹⁶

Закон о јавно-приватном партнерству уређује сврху и принципе приватних инвестиција у јавне пројекте, односно јавно финансирање приватних пројеката који се спроводе у јавном интересу. Закон уређује услове за установљавање сарадње јавног и приватног субјекта и поступке спровођења јавно-приватног партнерства. У складу са Законом о јавно-приватном партнерству, јавно-приватно партнерство означава дугорочан однос јавног и приватног субјекта који подразумева обезбеђивање финансирања и улагање у пројекат од јавног интереса, од стране приватног субјекта, које може бити уговорно партнерство и институционално партнерство.³⁹⁷

Институционална подршка ЈПП-у у Словенији су Савет владе за јавно-приватно партнерство Словеније и Одељење за ЈПП у оквиру Министарства финансија. Улога Савета за ЈПП је проучавање кључних питања у вези са политиком пројеката јавно-приватног партнерства и идентификовање проблема и недостатака система у овој области. Одељење за ЈПП у оквиру Министарства финансија надгледа и промовише употребу ЈПП-а и припрема стручне предлоге за измене у законодавству. Остала министарства немају одвојене јединице ЈПП-а.³⁹⁸

У мају 2016. године, Комисија је послала службени допис двадесет једној држави чланице које нису обавестиле да су пренеле правила директива о јавним набавкама и концесијама у свој национални систем. И након тога, четири државе чланице и то Аустрија, Луксембург, Словенија и Шпанија нису пријавиле пренос следећег законодавства:

³⁹⁶ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 116-123

³⁹⁷ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 71-73

³⁹⁸ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 116-123

- Аустрија и Луксембург - директиве 2014/23/EУ, 2014/24/EУ, 2014/25/EУ;
- Шпанија - директиве 2014/23/EУ, 2014/25/EУ;
- Словенија - Директива 2014/23/EУ.

Европска комисија одлучила је да Аустрију, Луксембург, Словенију и Шпанију изведе пред Суд правде ЕУ због непријављивања потпуног преношења правила ЕУ о јавним набавкама и концесијама (Директиве 2014/23/EУ, 2014/24/EУ, 2014/25/EУ) у национално право, односно да искористи своје право према члану 260 (3) УФЕУ.³⁹⁹

Комисија је тако одлучила да ове четири земље упути Суду правде ЕУ и позвала је Суд да, у зависности од директиве, наложи дневну новчану казну у износу од 52.972€; 42.377,6€ и 42.377,6€ за Аустрију⁴⁰⁰, од 12.920€; 11.628€ и 11.628€ за Луксембург⁴⁰¹, од 8.992,32€ за Словенију⁴⁰² и од 61.964,32€ и 123.928,64€ за Шпанију⁴⁰³, од дана пресуде до ступања на снагу ових директива на снагу и примене у националном законодавству.

Словенија је предузела потребне мере и случај је повучен из Суда.⁴⁰⁴

Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз:

1. Закон о комуналним услугама 17.06.1993. године;
2. Уредбу о јединственој методологији за састављање и обраду инвестиционих докумената повезаних с јавним финансијама 09.06.2006. године;
3. Закон о јавно-приватном партнерству 07.12.2006. године;
4. Правила о садржају прихватљивости пројекта у складу с моделом јавно-приватног партнерства 10.04.2007. године;
5. Закон о интегритету и спречавању корупције 04.06.2010. године;
6. Закон о изменама и допунама Закона о пољопривреди 02.06.2017. године;
7. Закон о одређеним уговорима о концесији 11.02.2019. године.⁴⁰⁵

³⁹⁹ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union C 306/1

⁴⁰⁰ CJEU, C-79/18, Commission v Austria. Directive 2014/23/EU; CJEU, C-77/18, Commission v Austria. Directive 2014/24/EU; CJEU, C-76/18, Commission v Austria. Directive 2014/25/EU

⁴⁰¹ CJEU, C-86/18, Commission v Luxembourg; CJEU, C-87/18, Commission v Luxembourg; CJEU, C-88/18, Commission v Luxembourg. Directive 2014/24/EU

⁴⁰² CJEU, C-188/18, Commission v Slovenia

⁴⁰³ CJEU, C-164/18, Commission v Spain. Directive 2014/23/EU, Directive 2015/720/EU; CJEU, C-165/18, Commission v Spain. Directive 2014/25/EU

⁴⁰⁴ Commission staff working document Part II: policy areas Accompanying the document Monitoring the application of European Union law 2018 Annual Report

17. Пољска

Пољска је земља континенталног правног система.

Она је једно од најразвијенијих тржишта у Централној и Источној Европа за ЈПП. ЈПП пројекти добили су снажну државну подршку у Пољској. Постоје и неке обећавајуће невладине иницијативе да промовишу пројекте ЈПП-а, као што је оснивање ЈПП центра у јулу 2008. године ЈПП центар активно сарађује са Министарством економије Републике Пољске и локалним општинама.

Нови пољски Закон о ЈПП ступио је на снагу 27. фебруара 2009. године („стари Закон о ЈПП-у“) и заменио Закон о јавно-приватном партнерству из 28. јула 2005. године („стари Закон о ЈПП-у“).

Постоје два начина да се пројекат додели приватном партнеру према новом пољском Закону о ЈПП-у. Прва метода је на основу Закона о концесијама за радове и услуге од 9. јануара 2009. године који је ступио на снагу 20. фебруара 2009. године (прим. аутора замењен Законом од 21. октобра 2016. године о уговорима о концесијама за радове и услуге- 29.11.2016. године- преношење Директиве о концесијама). Други метод је на основу Закона о набавкама од 29. јануара 2004. године.⁴⁰⁶

Због све веће потражње за инвестиционим капиталом, пољске локалне самоуправе већ неколико година користе нестандартне изворе финансирања. Популарно средство за прибављање додатног капитала је издавање општинских обвезница, за које су обавезе локалних самоуправа већ износиле око 10 милијарди ПЛН. Такође, алати који потичу из комерцијалних кредита постају све популарнији код локалних самоуправа. Међутим, због растућег нивоа дуга, локалне самоуправе су приморане да траже нове, финансијски привлачније алате за финансирање инвестиција. Из тог разлога, локалне самоуправе прибегавају другим решењима, од којих ЈПП највише долази до изражаја.

Искуство из 2009. и 2010. године показује да је горе описани законски оквир ЈПП у Пољској повећао интересовање јавних субјеката, посебно јединица локалне самоуправе, за

⁴⁰⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

⁴⁰⁶ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 84-91

јавно-приватно партнерство и концесије. Многи јавни субјекти су се почели припремати за реализацију партнерских предузећа, одабиром правих инвестиционих пројеката, спровођењем потребних анализа и запошљавањем стручних саветника. Коначно, многи јавни субјекти су предузели кораке да бирају приватног партнера. На основу тога пољско тржиште ЈПП-а се почело развијати.

Између 2009. и 2010. године у Пољској је закључено дванаест споразума, од којих је осам било уговора о концесијама, укључујући шест концесија за грађевинске радове и две за услуге и четири споразума о ЈПП-у. Овај опсег не укључује споразуме који се односе на ЈПП, који су закључени на основу других прописа осим Закона о ЈПП-у или Закона о концесијама.⁴⁰⁷

Преношење Директиве о концесијама је извршено кроз:

1. Закон од 21. октобра 2016. године о уговорима о концесијама за радове и услуге 29.11.2016. године;
2. Уредбу министра развоја и финансија од 22. децембра 2017. године о одређивању износа уговора о концесији који подлежу обавези обавештавања Канцеларије за публикације Европске уније.⁴⁰⁸

18. Мађарска

Мађарска је земља континенталног правног система.

ЈПП су у последње време све популарније у Мађарској, посебно у следећим секторима: образовање; спорт и забава; затвори; транспорт; култура - музеји и позоришта. Мађарска влада је основала владин одбор за координацију пројеката ЈПП-а који организују различита министарства („Одбор за ЈПП“). Одбор за ЈПП: припрема законодавство, даје коментаре и процене планираних ЈПП пројеката, прати напредак ЈПП пројеката током свог животног века и оцењује такве пројекте кад су завршени. Јединице ЈПП-а такође постоје у неким министарствима. Мађарска нема посебан закон о ЈПП-у.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Institute for Public-Private Partnership. *Public-Private Partnership (PPP)*. https://www.paih.gov.pl/polish_law/public-private_partnership, приступ 22.04.2020.

⁴⁰⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

⁴⁰⁹ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 62-69

Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз:

1. Закон IV из 1991. године о промоцији запошљавања и накнади за незапослене – 12.02.1991. године;
2. Закон СХСI из 2011. године о давањима за особе с инвалидитетом и о измени одређених закона;
3. Закон СХLIII из 2015. године о јавним набавкама;
4. Уредба Владе 321/2015 о методи доказивања примерености и основама за искључење у поступцима јавних набавки и о дефиницији техничких спецификација у јавним набавкама;
5. Уредба Владе 323/2015 о измени одређених државних декрета о јавним набавкама;
6. Уредба Владе 257/2007 о поступцима јавних набавки електронским путем и коришћењу електронских аукција;
7. Уредба Владе 228/2004 о посебним правилима којима се уређује набавке добара и услуга намењених за војне сврхе, полицију и примени законодавства које утиче на кључне сигурносне интересе у области одбране;
8. Уредба министра пољопривреде и руралног развоја о правилима којима се уређује слање, провера и објава обавештења о јавним набавкама, о моделима и одређеним елементима обавештења и о годишњем статистичком извештају;
9. Закон С из 2015. године о централном буџету Мађарске за 2016. године;
10. Уредба Владе 112/2006 о одобрењу социјалног запошљавања и социјалној помоћи за запошљавање;
11. Уредба Владе 307/2015 о посебним правилима за јавне набавке пружалаца јавних услуга;
12. Закон ХХХ из 2016. године о набавкама за потребе одбране и сигурности;
13. Закон LХIII из 2016. године о измени Закона СХLIII из 2015. године о јавним набавкама;
14. Закон CLX из 2016. године о измени Закона СХLIII из 2015. године о јавним набавкама и о одређеним повезаним актима;
15. Закон СХСI из 2015. године о измени одређених аката који се односе на реструктурирање националне пореске и царинске управе и буџетско планирање и управљање;
16. Закон LXXVI из 2016. године о измени Закона С из 2016. године о централном буџету Мађарске у 2015. Години;
17. Уредба Владе 207/2016 о методама доказивања примерености и основама за искључење у поступцима јавних набавки и о дефиницији техничких спецификација у јавним набавкама којом се мења Уредба Владе;
18. Уредба Владе 487/2016 којом се мењају одређене уредбе владе у области јавних набавки;

19. Уредба Владе 492/2015 о условима за покретање поступка изузећа од стране Парламента за класификоване поступке набавки које наручиоци треба да испуне при спровођењу таквих набавки;
20. Уредба Владе 322/2015 о утврђивању детаљних правила за јавне набавке радова, дизајна и инжењерских услуга за јавне радове;
21. Уредба Владе 66/2019 о правилима у електронским јавним набавкама.⁴¹⁰

19. Чешка

Чешка је земља континенталног правног система.

Чешка влада је започела свој програм ЈПП-а са девет пилот пројеката у 2005. години (иако је за три од тих пројеката касније утврђено да нису погодни за ЈПП). Министарство финансија (у сарадњи са чешком владом) оформило је тело за промоцију и администрацију ЈПП-а „ЈПП Центрум“, искључиво за саветовање клијената из јавног сектора. ЈПП Центрум је основан да убрза припрему потребног законског окружења и методолошких процедура у вези са пројектима ЈПП у Чешкој. Док Министарство финансија управља методолошким процедурама ЈПП-а и финансијским аспектима пројеката ЈПП-а, Министарство за регионални развој функционише као законодавни гарант ЈПП-а и одговорно је за политику набавки уопште.⁴¹¹

Неки од ЈПП пројеката реализованих у Чешкој су:

- Изградња и управљање затвором;
- Веза до аеродрома, Праг: надоградња железничке линије Праг-Кладно и изградња железничке везе према аеродрому Ружине, укључујући рад и одржавање;
- Изградња, одржавање и рад преноћишта хотелског типа и паркинга у Централној војној болници (ЦМХ) у Стрешовицама, Праг, и куће намењене особљу ЦМХ (изградња);
- ЈПП пројект Д3 / Р3 - изградња и финансирање аутопута Д3 / Р3;
- Суд у Усти над Лабем - Изградња, одржавање и рад суднице у Усти над Лабем;
- Реконструкција и рад спортско-рекреативног комплекса;

⁴¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

⁴¹¹ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 39-45

- Ревитализација аутобуске станице у Требичу;
- Централно грејање у Копривницама: модернизација дистрибутивног система грејања, изградња нових извора топлоте, комбинована производња струје и топлоте.⁴¹²

2004. године основано је Чешко удружење за ЈПП. ЈПП асоцијација је група ентитета који делују у области улагања и услуга испоручених за јавни сектор. Његове активности укључују развој услова и правила за постизање транспарентности у ЈПП-у, промовисање етичког приступа ЈПП-у, јачање самопоуздања у ефикасној сарадњи јавног и приватног сектора и помаже својим члановима и јавном сектору у стварању правила и принципа усмерених ка успешној имплементацији пројеката ЈПП-а.⁴¹³

Основни правни прописи који регулишу избор приватних партнера за имплементацију ЈПП-а су Закон о јавним набавкама (Закон бр. 134/2016) и Закон о концесијама (Закон бр. 139/2006). Међутим, постоје неке изванредне потешкоће са тумачењем Закона о концесијама и те је понекад нејасно који акт треба пре свега применити на неки ЈПП пројект.⁴¹⁴

Преношење Директиве о концесијама извршено је путем:

1. Закона бр. 141/1961 о кривичном поступку на суду (Закон о кривичном поступку);
2. Закона бр. 41/2009 о измени неких аката у вези с доношењем Кривичног закона;
3. Закона бр. 418/2011 о кривичноправној одговорности правних лица и поступцима против њих;
4. Закона бр. 89/2012, Грађански законик;
5. Закона бр. 134/2016 о јавним набавкама;
6. Закона бр. 135/2016 о измени одређених аката у вези с доношењем Закона о јавним набавкама;
7. Уредбе бр. 168/2016 о објави образаца за потребе Закона о јавним набавкама и о појединостима профила наручиоца;
8. Уредбе Владе бр. 172/2016 о утврђивању прагова и износа за потребе Закона о јавним набавкама;

⁴¹² Ministry of Finance of the Czech Republic, <https://www.mfcr.cz/en/themes/public-private-partnership/czech-republic/2009/information-about-some-important-state-11570>, приступ 25.04.2020.

⁴¹³ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 39-45

⁴¹⁴ *Ibid.* 39-45

9. Закона бр. 368/2016 о измени Закона бр. 253/2008 о одређеним мерама против легитимитета имовинске користи остварене кривичним делом и финансирања тероризма, како је измењен, и други повезани акти;
10. Закона бр. 147/2017 о измени Закона бр. 134/2016 о јавним набавкама, како је измењен;
11. Уредбе Владе бр. 471/2017 о измени Уредбе бр. 172/2016 о утврђивању прагова и износа за потребе Закона о јавним набавкама.⁴¹⁵

20. Словачка

Словачка је земља континенталног правног система.

Словачка нема велики портфељ закључених ЈПП уговора. Многи пројекти су у изради, а такође ЈПП метода за набавке транспортне и социјалне инфраструктуре постаје све популарнија. Словачка нема посебан закон о ЈПП-у или концесијама. Закон о набавкама садржи неке од захтева међутим, ови захтеви у вези са концесијама се углавном односе на идентификовање пројекта као концесије пре него да ограничавају друге врсте набавки.⁴¹⁶

Пројекти сарадње јавног и приватног субјекта реализују се применом (а) системских прописа који уређују јавне набавке, буџет, управљање државном имовином, општинску својину, својину самоуправних једница, управљање државним институцијама, Грађанским закоником и Привредним закоником, и (б) прописима који уређују посебне области и секторе као што су: прописи о путевима, ваздушном саобраћају, и др. Надлежни орган у Словачкој задужен за примену, надзор као и унапређење реализације предметних пројеката је Министарство финансија Словачке Републике у сарадњи са другим министарствима, као и управом за јавне набавке, и удружењем за јавно-приватно партнерство, које представља асоцијацију представника приватног сектора заинтересованих за учешће у реализацији пројеката јавно-приватног партнерства. Приватни субјект се бира у поступку јавне набавке добара, уговора о грађевинским радовима, уговора о услугама, уговора о концесији и уговора о пројектовању.⁴¹⁷

⁴¹⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 08.01.2020. године

⁴¹⁶ CMS. 2010. *PPP in Europe*. 110-116

⁴¹⁷ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 70-71

Како су ЈПП пројекти прилично велики пројекти и имају значајан утицај на јавни буџет, поред регулисања припреме пројеката ЈПП-а, Министарство финансија Републике Словачке има улогу да помогне јавним властима у припреми пројеката ЈПП-а у складу са најбољом тржишном праксом. Најбоља тржишна пракса укључена је у смернице које је издало Министарство финансија. Стога, у односу на ЈПП, Министарство финансија Словачке обавља следеће функције:

- регулациона функција;
- методолошка, помоћна и надзорна функција;
- функција центра знања и комуникације.

У оквиру регулаторне функције, Министарство финансија (у сарадњи са словачким заводом за статистику) издаје мишљења о нацртима уговора о ЈПП-у (само концесије за радове). У овим мишљењима Министарство процењује утицај уговора о ЈПП-у на дуг јавног сектора и обезбеђује тачно евидентирање ових утицаја на дефицит и дуг јавног сектора. У оквиру организационе структуре Министарства финансија ове надлежности врши Сектор за буџетску политику и Сектор за извештавање о државним рачунима.

Методолошке, помоћне и надзорне функције (и у будућности функција центра знања и комуникације) се спроводе кроз Схему техничке помоћи за ЈПП. Шема се финансира у оквиру Оперативног програма Техничка помоћ и њиме управља Сектор за стратегију Министарства финансија. У оквиру методолошких, потпорних и надзорних функција Министарство финансија врши следеће активности:

- издавање методолошких упутстава за наручиоце;
- уређење саветодавних услуга за фазу припреме пројеката ЈПП - организовање набавке и финансирање саветодавних услуга за наручиоце одабраних пројеката ЈПП ради израде студије изводљивости (тј. пружање консултација и финансијске подршке);
- надзор над поштовањем методологије коју је издало Министарство финансија - представници Министарства финансија учествују у управним одборима пројеката ЈПП-а који спроводе централна државна тела и ЈПП-а пројеката уговорних тела који добијају консултације и финансијску подршку.

У оквиру шеме техничке помоћи Министарство финансија такође обавља функцију центра знања и комуникације. Средства из шеме користе се за активности као што су

радионице и семинари за побољшање знања и разумевања јавног сектора о ЈПП-у и за подршку размени искуства међу учесницима у ЈПП-у и развоју ЈПП-а у Словачкој.⁴¹⁸

Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз:

1. Закон бр. 343/2015 о јавним набавкама и о измени одређених аката 03.12.2015. године;
2. Уредбу Канцеларије за јавне набавке бр. 152/2016, о утврђивању појединости у вези с обавештењима која се употребљавају у јавној набавци и њиховом садржају - 08.04.2016. године;
3. Уредбу Канцеларије за јавне набавке бр. 153/2016 о утврђивању финансијског ограничења за претходни Уговор, о финансијском ограничењу за концесију која је наведена у горе наведеној граници и о прагу у погледу набавке пројеката - 08.04.2016. године.⁴¹⁹

21. Литванија

Литванија је земља континенталног правног система.

Област јавно-приватног партнерства у Литванији је регулисана Законом о концесијама, Законом о улагањима, Законом о државној и општинској својини, Законом о јавним набавкама и Владином смерницама о ЈПП-у.⁴²⁰

У складу са Законом о улагањима, јавно-приватно партнерство представља однос државе или општине, са једне стране, и приватног субјекта, са друге стране, на основу кога држава или општина преноси на приватног партнера овлашћења у вези са обављањем одређене делатности која изворно спада у њену надлежност. Са друге стране, приватни субјект улаже средства у обављање делатности која му је поверена, за шта, у складу са уговором, добија утврђену накнаду. Инвеститори могу улагати на основу следећих модела улагања: (а) оснивањем привредног субјекта регистрованог у Републици Литванији и стицањем удела у истом, (б) стицањем хартија од вредности свих врста, (в) стварањем, стицањем основних средстава и повећањем њихове вредности, (г) давањем зајма у виду новца или друге имовине привредном субјекту у коме инвеститор има удела у капиталу који

⁴¹⁸ Ministry of Finance of the Slovak Republic, <https://www.mfsr.sk/en/finance/public-finance/public-private-partnership-ppp/>, приступ 25.04.2020.

⁴¹⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

⁴²⁰ VŠĮ CENTRINĖ PROJEKTŲ VALDYMO AGENTŪRA, <https://www.ppplietuva.lt/en/public-and-private-sector-partnership/ppp-in-lithuania-1>, приступ 26.04.2020.

му омогућава контролу или значајан утицај над привредним субјектом; (д) закључењем концесионог уговора, уговора о финансијском лизингу (лизинг) и основног уговора о сарадњи јавног и приватног субјекта. Закон о страним улагањима посебним одредбама уређује концепт сарадње јавног и приватног субјекта. Сарадња јавног и приватног субјекта представља облик јавно-приватног партнерства на основу кога приватни субјект, под условима предвиђеним уговором, улаже средства у делатност коју традиционално обавља јавни сектор. Додатно, државна или општинска имовина, која је неопходна за обављање делатности од општег интереса, даје се приватном субјекту на управљање и коришћење. Приватни субјект остварује право на накнаду утврђену уговором.⁴²¹

На основу уговора о сарадњи јавног и приватног субјекта, приватни субјект може остварити право на обављање радова, односно пружање услуга везаних за пројектовање, извођење радова на изградњи, односно реконструкцији објекта/постројења/система, управљање, коришћење и одржавање инфраструктуре и друге имовине коју је јавни субјект уговором пренео на приватног субјекта, дајући му овлашћење на управљање и коришћење такве имовине, као и овлашћење за пружање јавних услуга у областима: (а) транспорта, (б) образовања, (в) здравствене заштите и социјалне сигурности, (г) културе, (д) туризма, (ђ) јавног реда и јавне заштите, и (е) других области које спадају у активности и функције државног органа. Одабир приватног субјекта врши се у поступку јавних набавки.⁴²²

ЦПМА (Централна агенција за управљање пројектима) обавља функције Центра за компетенције ЈПП-а и помаже у стварању правних, административних и институционалних услова у Литванији, неопходних за развој ефикасног партнерства. ЦПМА такође организује обуке из ове области за институције јавне управе, иницирајући и спроводећи пројекте ЈПП-а. Центар за компетенције ЈПП-а основан је у оквиру пројекта „Промовисање јавно-приватног партнерства“, који се реализује заједно са Министарством финансија и финансира из структурних фондова ЕУ.⁴²³

Статистички подаци о уговорима јавно-приватног партнерства (уговори о концесијама и уговори који се плаћају од стране надлежних органа) прикупљају се у складу са одредбама наредбе министра финансија бр. 1К-489 од 24. децембра 2009. године о

⁴²¹ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 59-62

⁴²² *Ibid.* 59-62

⁴²³ VŠĮ CENTRINĖ PROJEKTŲ VALDYMO AGENTŪRA, <https://www.ppplietuva.lt/en/public-and-private-sector-partnership/ppp-in-lithuania-1>, приступ 26.04.2020.

и развој“ (ЛИДА) именовани су као одговорне државне институције за израду ЈПП-а политика и промовисање ЈПП-а.

Од 2004. године Министарство економије и ЛИДА промовисали су покретање имплементације ЈПП-а, као и активно организовали различите састанке и пружали консултације за представнике јавног, приватног и невладиног сектора о питањима везаним за имплементацију ЈПП-а, доприносећи тако развоју ЈПП-а у Летонији.

У 2005. години ЛИДА је такође започела припремни рад на пет пилот пројеката ЈПП-а како би створила добру праксу и проценила могуће препреке у примени ЈПП-а. Пилот пројекти су изабрани у различитим секторима, као и са различитим могућим моделима ЈПП-а. На основу пилот пројеката, започела је израда различите стандардне документације за ЈПП и развој смерница.

На основу идентификованих препрека у законима и прописима у пракси имплементације ЈПП-а, као и ради побољшања правног оквира ЈПП-а и у циљу координације летонског законодавства са новим директивама Европског парламента и Савета, 2005. године започео је рад на развоју нове регулације јавно-приватног партнерства. Нови Закон о јавно-приватном партнерству усвојен је 09.07.2009. године, а ступио је на снагу 1. октобра 2009. године. Овај закон је касније измењен 27.04.2017. године. Преиспитивањем Закона о јавно-приватном партнерству у Кабинету министара, усвојена је одлука о преношењу функције носиоца развојне политике ЈПП-а од Министарства економије, укључујући и ЛИДА, Министарству финансија, истовремено предајући финансијска средства и људске ресурсе одређене за ову функцију. Од тада (од 1. јуна 2009. године) Министарство финансија је водеће национално регулаторно тело одговорно за развој политике ЈПП-а и координацију његове примене.

У циљу побољшања сарадње између надлежних тела ЈПП-а, 19. јануара 2007. године основано је саветодавно веће ЈПП-а које делује као саветодавно и координационо тело и које има за циљ да промовише јединствени развој политике ЈПП-а и његову примену.⁴²⁶

У Летонији, према ставу 1 (1) Закона о јавно-приватном партнерству, ЈПП се односи на сарадњу између јавног и приватног сектора у циљу задовољења јавних потреба у извођењу грађевинских радова или пружању услуга; јавни партнер и приватни партнер деле одговорност и ризике. У Летонији се ЈПП дели на уговорно и институционално. Уговорно се даље дели на концесије (за радов и услуге) и уговоре о ЈПП (набавка радова и набавка услуга). Институционално ЈПП или другачије заједничко улагање (joint venture) може бити

⁴²⁶ Ministry of Finance of the Republic of Latvia, https://www.fm.gov.lv/en/s/ppp/ppp_policy/, приступ 25.04.2020.

на основу уговора о ЈПП или концесија. Споразум о ЈПП-у дефинисан је у смислу уговора о набавци и уговора о концесији. Главна разлика између институционалног ЈПП-а и уговорног ЈПП-а је чињеница да се у институционалном партнерству јавни партнер и приватни партнер удружују у заједничко улагање (капитално друштво), а јавни партнер са њим закључује уговор о ЈПП-у као са приватним партнер.

Главне предности заједничког улагања:

- заједничко улагање је засебно правно лице које ради за свој рачун и независно од оснивача, наиме, заједничко улагање потписује обавезе у своје име. Успешан или неуспешан исход у великој мери зависи од способности заједничког подухвата и његове администрације да примени задатке који су му поверени;
- успостављање заједничког подухвата може допринети усвајању у јавном сектору успешне праксе приватног сектора, административних и производних метода као и других знања;
- јавни сектор и даље задржава могућност да осигура своја права вета и контролу одлучивања о неким важним питањима у заједничком улагању.

Фактор ризика за оснивање заједничког подухвата су потешкоће у доношењу одлуке, јер обе стране представљају различите интересе - држава и општина су заинтересоване за заједничку добру набавку, док приватни партнер има за циљ већи профит. Држава и општина морају се што више одвојити од пословних активности, јер би то деформисало тржиште. Будући да је у случају заједничког улагања држава или општина сувласник предузећа, јавни партнер сам преузима суодговорност у случају ако услуга предузећа не испуњава критеријуме квалитета. Ово умањује ризике имплементације пројекта за приватног партнера, али повећава ризике јавног партнера.

Када се уговор о ЈПП-у оконча, престаје и активност заједничког улагања.⁴²⁷

Од 01.06.2009. године Министарство финансија именовано је за водећу институцију јавне управе одговорну за креирање политике ЈПП-а и координацију њеног спровођења. Поред креирања политике ЈПП-а и координације њене имплементације, Министарство финансија пре реализације сваког ЈПП пројекта даје мишљење о процењеном утицају услова предвиђених у финансијским и економским калкулацијама пројекта на дугорочни буџет државних обавеза и државни дуг.

⁴²⁷ Ministry of Finance of the Republic of Latvia, <https://www.fm.gov.lv/en/s/ppp/>, приступ 25.04.2020.

Подређена институција за државну управу Министарства финансија „Централна агенција за финансије и уговарање“ (ЦФЦА) је именована као институција за праћење која се спомиње у Закону о јавно-приватном партнерству. ЦФЦА испуњава следеће функције институције за праћење:

- на својој веб страници објављује одлуку о извршавању финансијских и економских калкулација пројеката ЈПП;
- пре реализације сваког ЈПП пројекта даје мишљење о условима укљученим у његове финансијске и економске калкулације, расподели ризика између јавног партнера и приватног партнера и процењеној вредности уговора;
- даје мишљење на нацрт регулације поступка концесије и уговора о концесији, измене и допуне уговора о концесији;
- прати пројекте ЈПП-а оцењујући извештај о извршењу уговора о ЈПП-у, даје мишљење, и подноси Кабинету министара извештај о извршењу закљученог уговора о ЈПП-у;
- врши функцију центра за компетенције за ЈПП.

Министарство економије ако је потребно, може се укључити у израду мишљења Министарства финансија о финансијским и економским калкулацијама ЈПП пројекта, пружајући процену финансијских и економских калкулација ЈПП пројекта, у складу са условима које је Еуростат развио у вези са статистичким рачуноводством ЈПП. Биро за надгледање набавки подређен Министарству финансија надгледа поступке набавке ЈПП-а, као и разматра захтеве у вези са кршењем поступака набавке ЈПП-а. Регистар предузећа подређен министру правде води и региструје закључене уговоре о ЈПП-у. Регистар садржи информације о изменама и допунама уговора о ЈПП-у и њиховом раскиду. Праћење ЈПП-а из своје надлежности такође обавља Државна ревизорска канцеларија и друге надлежне институције.⁴²⁸

Саветодавно веће за јавно-приватно партнерство је саветодавно и координационо тело које учествује у решавању питања везаних за јавно-приватно партнерство.⁴²⁹

Преношење Директиве о концесијама је извршено кроз:

1. Закон о јавно-приватном партнерству -09.07.2009. године;

⁴²⁸ Ministry of Finance of the Republic of Latvia, https://www.fm.gov.lv/en/s/ppp/key_entities/responsible_institutions/, приступ 25.04.2020.

⁴²⁹ Ministry of Finance of the Republic of Latvia, https://www.fm.gov.lv/en/s/ppp/key_entities/ppp_advisory_council/, приступ 25.04.2020.

2. Регулативу Кабинета број 105 од 28. фебруара 2017. године о уговорним праговима за јавне уговоре – 01.03.2017. године;
3. Регулативу Кабинета број 109 од 28. фебруара 2017. године о непрофесионалном понашању - 01.03.2017. године;
4. Регулативу Кабинета број 108 од 28. фебруара 2017. године о јавним електронским набавкама - 01.03.2017. године;
5. Измене Закона о јавно-приватном партнерству – 27.04.2017. године;
6. Регулативу Кабинета број 244 од 03. маја 2017. године о обавештењима и процедурама за спровођење процедуре за концесије – 15.05.2017. године.⁴³⁰

23. Естонија

Естонија је земља континенталног правног система.

Сарадња јавног и приватног сектора у области концесија и јавно-приватног партнерства у Републици Естонији није уређена јединственим законом, већ се на ове поступке примењују системски закони, и то: (а) Закон о јавним набавкама – 01.09.2017. године, и (б) Закон о административној сарадњи из 2003. године, са последњим изменама из 2014. године. Додатно, Закон о заштити конкуренције – 05.06.2017. године предвиђа да, уколико закон који регулише доделу посебног или ексклузивног права не предвиђа поступак доделе права, такво право ће се доделити у складу са поступком уређеним актом донетим од стране Владе Републике Естоније. У складу са наведеним, Влада Републике Естоније је усвојила 2001. године документ под називом Поступак јавног надметања приликом доделе посебног или ексклузивног права од 25.09.2001 бр. 303/ РТ И 2001, 78, 469; 2002, 88, 510; 2006, 13, 103). Уз наведене прописе, у Естонији се на сарадњу јавног и приватног учесника у пројекту у обављању делатности од општег интереса примењује низ системских закона који уређују посебне области.

Државни орган у Републици Естонији надлежан за примену и контролу над спровођењем поступка јавних набавки је Министарство финансија.

Закон о административној сарадњи уређује поступак који ће се примењивати на јавне уговоре чији је предмет поверавање обављања послова од општег интереса који изворно

⁴³⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 10.01.2020.

потпадају под надлежност државе, односно јединица локалне самоуправе. Поверавање обављања делатности од општег интереса приватном субјекту може се разматрати уколико: (а) је економски оправдано, узимајући у обзир, између осталог, трошкове повезане са обављањем делатности и њихову могућу контролу; (б) неће утицати на квалитет у обављању делатности, односно пружању услуга од општег интереса; (в) неће угрозити јавни интерес, и др.⁴³¹

Према извештају Међународног монетарног фонда из 2019. године⁴³² закључује се да иако је мало пројеката јавно-приватног партнерства спроведено у Естонији, оквир политике ЈПП није нејасан. Не постоји посебно законодавство о ЈПП-у и не постоје јавне владине политике за ЈПП. У централној влади, Јавно предузеће за некретнине (РКАС) је једина институција која је узела активну улогу у развоју ЈПП-а. Такође постоји интересовање за јавно-приватна партнерства међу локалним самоуправама, за сектор воде, индустријских паркова, некретнина и школа. Одељење за државну имовину Министарства финансија је одговорно за финансијски надзор јавних предузећа, укључујући и ЈПП пројекте у вези изградње централне владе.

До сада је у Естонији било веома мало пројеката ЈПП-а, али то ограничено искуство указује да се пројекти ЈПП-а могу одабрати тако да се избегну ограничења буџета. Према Министарству финансија, постоје четири пројекта ЈПП централне владе. Они укључују уговор за пројектовање, изградњу и рад главне пословне зграде централне владе, заснован на 20-годишњем закупу влади, као и три мања ЈПП-а за пословне зграде. Финансијска анализа Министарства финансија пројекта изградње за главну владину зграду показује да уговор о ЈПП-у повлачи веће укупне трошкове од традиционалних набавки, али да је то оправдано јер је зграда изван владиног биланса и улагање није укључено у владине расходе приликом процене фискалног биланса.⁴³³

Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз:

1. Општи део Закона о парничном поступку – 01.10.2015. године;
2. Закон о јавним информацијама – 16.01.2016. године;
3. Закон о рачуноводству – 01.01.2017. године;

⁴³¹ Газивода Ј. 2015. Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 57-58

⁴³² International Monetary Fund Washington, D.C. 2019. *Technical Assistance Report on the Republic of Estonia*

⁴³³ International Monetary Fund Washington, D.C. 2019. *Technical Assistance Report on the Republic of Estonia*

4. Закон о конкуренцији – 05.06.2017. године;
5. Закон о јавним набавкама – 01.09.2017. године;
6. Захтеве за електронску комуникациону опрему – 01.09.2017. године.⁴³⁴

24. Кипар

Кипар је земља у којој се примењује и континентални и прецедентни правни систем.

ЈПП-ови који се користе на Кипру укључују БОТ и ДБФО аранжмане. Јавни сектор на Кипру предузима евалуацију предложених пројеката ЈПП-а, који након завршетка поступка предселекције и евалуације и који је одобрен као одржив и економски приступачан за спровођење кроз државни буџет, такође процењује њихову вредност за новац за имплементацију ЈПП методом. Закон о фискалној одговорности и буџетском систему (Н 20 (И) 2014) дефинише оквир за евалуацију и избор пројеката ЈПП-а. Методологија за евалуацију пројеката ЈПП-а укључена је у Приручник који је припремила Светска банка и у Упутство министра финансија. ЈПП се могу применити на три врсте пројеката:

- пројекти код којих приход приватног сектора долази од плаћања корисника, нпр. аеродроми;
- пројекти у којима приход приватног сектора долази од државе (од куповине услуга), нпр. болнице, школе и затвори;
- пројекти код којих је приход приватног сектора комбинација два горе наведена, тј. долази од плаћања корисника и државе.⁴³⁵

Према подацима Генералног директората за европске програме, координацију и развој⁴³⁶ у припреми је политика која ће регулисати примену ЈПП-а на Кипру, као и именовање улога и одговорности различитих служби. Није донета коначна одлука која ће јавна тела бити одговорна за пружање услуга надлежним министарствима надлежним за планирање, преговарање и закључивање ЈПП-а, нити која тела ће прегледати реализацију уговора. У овој фази, процедуре дизајнирања, преговарања и уговарања ЈПП-а обављају се у ад хок аранжманима од стране надлежних одељења и коришћење спољних консултаната⁴³⁷.

⁴³⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 09.01.2020. године

⁴³⁵ Directorate General for European Programmes, Coordination and Development, http://www.dgepcd.gov.cy/dgepcd/dgepcd.nsf/page54_en/page54_en?OpenDocument, приступ 27.04.2020.

⁴³⁶ Directorate General for European Programmes, Coordination and Development, http://www.dgepcd.gov.cy/dgepcd/dgepcd.nsf/page54_en/page54_en?OpenDocument, приступ 27.04.2020.

⁴³⁷ Directorate General for European Programmes, Coordination and Development, http://www.dgepcd.gov.cy/dgepcd/dgepcd.nsf/page54_en/page54_en?OpenDocument, приступ 27.04.2020.

Кипар нема посебан регулаторни оквир за јавно-приватна партнерства. Међутим, кипарска влада је заинтересована за ширење употребе ЈПП-а на Кипру и стварање сигурнијег правног окружења за приватне инвеститоре. Упркос овоме, Кипар већ користи низ ЈПП-а, углавном у области грађевинских радова. Два главна ЈПП-а су: међународни аеродроми Ларнака и Пафос и аутопут Пафос-Полис. Поред тога, ЈПП пројекти су укључивали изградњу путева, школа и управљање отпадом. Пројект међународног аеродрома Ларнака и Пафос је пројекат који укључује модернизацију и проширење ових аеродрома на Кипру, у оквиру 25-годишње концесије вредности 550 милиона евра. Аутопут између Пафоса и Полиса је пројект који укључује пројектовање, изградњу, рад и одржавање новог аутопута Пафос-Полис, у складу са 30-годишњим уговором о пројектовању, изградњи, финансирању и раду (ДБФО). Пројекат има буџет преко 481 милион евра, а финансирају га европске банке, Европска банка за обнову и развој и Европска инвестициона банка.⁴³⁸

Међутим, наилазимо на ставове да је једно кључно питање за успех пројеката ЈПП наставак напора Кипра да спречи корупцију, посебно у погледу јавних набавки и инвестиција приватног сектора.⁴³⁹

С обзиром на значај ЈПП-а за кипарску економију, Кипарски национални програм реформи, који је априла 2018. године донела Јединица за административну реформу Председништва, помиње да ће се у оквиру Одељења за јавне радове у 2018. години формирати посебна јединица ЈПП-а, али то није је још завршено. Закон о јавним набавкама 73 (И) / 2006 (са изменама) је главно законодавство које уређује уговоре о јавним набавкама на Кипру⁴⁴⁰, ЈПП уговоре и концесије.

Преношење Директиве о концесијам је извршено кроз:

1. Закон о регулисању процедура јавних набавки и повезаним питањима – 17.02.2017. године;
2. Процедуру за жалбе у сектору јавних набавки – 15.12.2017. године.⁴⁴¹

⁴³⁸ <https://www.mondaq.com/cyprus/government-contracts-procurement-ppp/87760/public-private-partnerships-in-cyprus-an-overview-and-outlook>, приступ 27.04.2020.

⁴³⁹ <https://www.mondaq.com/cyprus/government-contracts-procurement-ppp/87760/public-private-partnerships-in-cyprus-an-overview-and-outlook>, приступ 27.04.2020.

⁴⁴⁰ Patrikios Pavlou & Associates LLC. 2019. *Project finance in Cyprus*. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=937313c8-700c-43d2-92fe-e09b50815342>, приступ 25.04.2020.

⁴⁴¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 10.01.2020. године

25. Малта

Малта је земља и континенталног и прецедентног правног система.

Европска унија успоставила је сложену мрежу прописа који регулишу набавке свих потребних добара, радова и услуга од стране уговорних органа у државама чланицама, укључујући примарно законодавство, наиме Уговор о ЕУ и Уговор о ЕУ Функционисање ЕУ и, у одређеним случајевима, секундарно законодавство. Прописи о набавкама у ЕУ пренети су у малтешке законе и то кључне директиве:

- Директива о јавном сектору (Директива 2014/24);
- Директива о комуналним услугама (Директива 2014/25);
- Директива о концесијама (Директива 2014/23);
- Директива о правним лековима (измењена Директива 1989/665);
- Директива о правним лековима (измењена Директива 1992/13); и
- Електронско фактурирање у прописима о јавним набавкама (Директива 2014/55).

Главни део законодавства који је формирао правни оквир Малте за јавне набавке је Закон о финансијској администрацији и ревизији (Поглавље 174 закона о Малти). Оквир је обновљен 28. октобра 2016. године како би се пренеле директиве ЕУ о јавним набавкама из 2014. године. Малтешки кључни важећи прописи у овој области су следећи:

- Уредба о јавним набавкама из 2016. године (помоћно законодавство 174.04) (Уредба о јавном сектору);
- Уредба о јавним набавкама субјеката који послују у сектору вода, енергетике, транспорта и поштанских услуга из 2016. године (помоћно законодавство 174.06) (Уредба о комуналним услугама);
- Уредба о концесијским уговорима из 2016. године (помоћно законодавство 174.10) (Уредба о концесијама); и
- Уредба о хитним набавкама из 2016. године (помоћно законодавство 174.09) (хитни прописи).

Такође постоје правила под називом Општа правила за надметање. Обично су укључена у тендерску документацију коју објављују уговорни ауторитети. Понуђачи се

морају придржавати ових правила. Ова правила се периодично мењају, последња верзија је објављена у јануару 2019. године.

Малтешки прописи не регулишу посебно ЈПП. Процена предложеног ЈПП-а мора се усредсредити на суштину структуре, а не на његов облик. Конкурентни дијалог је поступак доделе који је законски потребан ако ЈПП подразумева набавку радова, роба или услуга од економског оператера или доделу концесије економском оператеру.

Влада Малте је у протеклој деценији организовала конкурентне процесе доделе ЈПП. У 2013. години, Пројекти Малта Лтд, посебно друштво са ограниченом одговорношћу, у потпуности у власништву владе Малте, основано је ради координације и олакшавања ЈПП-а.⁴⁴²

Преношење Директиве о концесијама је извршено кроз Уредбу о концесионим уговорима, 2016 – 28.10.2016.⁴⁴³

26. Бугарска

Бугарска је земља континенталног правног система.

У извештају из 2010. године⁴⁴⁴, ЈПП у Бугарској су од великог значаја за развој инфраструктуре, енергетских потенцијала и транспортних система. Прва два велика ЈПП пројекта су покренута у 1990-тим након усвајања закона о концесијама, укључујући санацију, реконструкцију и касније управљање двама највећим електранама у Бугарској. Ови први значајни ЈПП пројекти били су структурирана као заједничко улагање (joint venture) између Националне електропривреде у власништву државе и стране комуналне компаније.

Завршени ЈПП пројекти у Бугарској су у различитим секторима, укључујући: комуналне услуге - концесија за воду и канализациону мрежу у Софији (уведена у октобру 2000. године на рок од 25 година); аеродроми - концесије за цивилне аеродроме у Варни и Бургасу (склопљене 2006. године на рок од 35 година година); луке; отпад; водопривреда...⁴⁴⁵

⁴⁴² Cremona Antoine, Mifsud-Bonnici Clement. 2019. Public procurement Malta. <https://gettingthedealthrough.com/area/33/jurisdiction/94/public-procurement-malta/>, приступ 24.04.2020.

⁴⁴³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

⁴⁴⁴ CMS. 2010. PPP in Europe. <https://cms.law/en/che/publication/ppp-in-europe>

⁴⁴⁵ CMS. 2010. PPP in Europe. <https://cms.law/en/che/publication/ppp-in-europe>

У новембру 2017. године Народна скупштина Републике Бугарске усвојила је потпуно нови Закон о концесијама, који у национално законодавство преноси Директиву 2014/23/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. о додели уговора о концесији. Нови Закон о концесијама укинуо је стари Закон о концесијама (из 2006. године) и Закон о јавно-приватном партнерству (из 2013. године).

Законом о концесијама уређује се јавно-приватно партнерство када привредни субјект изводи радове или пружа услуге које додељује јавни орган путем концесије за радове или концесије за услуге. Сврха овог закона је да осигура:

- развој висококвалитетне и приступачне инфраструктуре и услуга од општег интереса кроз партнерство између јавних власти и економских оператера;
- одговар на друштвене потребе укључивањем приватних инвестиција у радове и пружање и управљање услугама у најбољем односу цене и квалитета;
- ефикасно и ефикасно трошење јавних ресурса и средстава из европских структурних и инвестиционих фондова и програма;
- економска ефикасност у управљању јавном имовином штитећи интерес грађана и друштва.

Према информацијама Министарства финансија у Бугарској је тренутно у припреми подзаконска регулатива Закона о концесијама.⁴⁴⁶

Даље, Управа за економску и социјалну политику у Секретаријату Савета министара доноси методолошка упутства за спровођење Закона о концесијама. Дирекција за државну помоћ и имовину у оквиру Министарства финансија помаже министру финансија у извршавању његових функција у области концесија.

Према члану 39. став (2) Закона о концесијама, министар финансија спроводи државну политику у погледу ефикасног и ефикасног трошења јавних ресурса приликом планирања и спровођења концесија и:

- издаје писмена упутства у вези са финансијским и економским елементима концесије када се предузму припремни кораци и изврше уговори о концесији;

⁴⁴⁶ Ministry of finance, Republic of Bulgaria. <https://www.minfin.bg/en/523>, приступ 26.04.2020.

- подноси предлоге Координационом савету за усвајање смерница у вези са финансијским и економским елементима концесије;
- годишње одобрава процену трошкова за финансирање издатака за државне концесије;
- извршава прелиминарну процену у погледу поштовања фискалних правила и ограничења по Закону о јавним финансијама пројеката за државне концесије уз плаћања донатора пре уврштавања било којих таквих пројеката у акциони план за државне концесије;
- даје мишљење у вези са финансијским и економским елементима пројеката за државне и општинске концесије уз плаћања донатора пре покретања одговарајућег поступка именовања концесионара;
- може послати посматрача без права гласа да присуствује састанцима комисија за спровођење поступка именовања концесионара.

Даваоци концесија су у обавези да министру финансија, у вези са његовим овлашћењима доставе потребне информације које се односе на припрему и спровођење поступака именовања концесионара, као и на реализацију концесионих уговора.⁴⁴⁷

Преношење Директиве 2014/23/EУ је извршено кроз Закон о концесијама – 01.12.2017. године.⁴⁴⁸

27. Румунија

Румунија је земља континенталног правног система.

Профиру и Мина-Рај⁴⁴⁹ у раду од 2013. године закључују да Румунија тренутно има законодавство за ЈПП које је у складу са захтевима ЕУ. Међутим, разлика у односу на западне земље је што оне имају током времена развијене институције као што су демократија, тржишна економија, владавина права и транспарентност, које подржавају увођење јавно-приватних аранжмана, док су у Румунији ове институције нове и стога им недостаје стабилност и зрелост.

⁴⁴⁷ Ministry of finance, Republic of Bulgaria. <https://www.minfin.bg/en/523>, приступ 26.04.2020.

⁴⁴⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 08.01.2020. године

⁴⁴⁹ Profiroiu Marius, Profiroiu Alina, Mina-Raiu Laura. 2013. Romania: Partnership Challenges in Water and Infrastructure Projects. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*, ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Profiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing, 63-69

Румунија је 2016. године пренела европске директиве о јавним набавкама у национално законодавство усвајајући:

- Закон бр. 98/2016 о јавним набавкама, са додатним изменама и допунама, којим се преноси Директива 2014/24/EУ о јавним набавкама;
- Одлуку Владе бр. 395/2016 о одобравању Методолошких норми за примену одредби о додели уговора о јавним набавкама/оквирних споразума закона бр. 98/2016 о јавним набавкама;
- Закон бр. 99/2016 о набавкама комуналног сектора, који транспонује Директиву 2014/25/EУ о набавкама од стране субјеката који послују у сектору воде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга;
- Одлуку Владе бр. 394/2016 о одобравању Методолошких норми за примену одредби о додели секторских уговора/оквирних споразума Закона бр. 99/2016 о набавкама комуналног сектора;
- Закон бр. 100/2016 о концесијама за радове и концесијама за услуге (у даљем тексту: Закон о концесијама), којим се преноси Директива 2014/23/EУ о додели уговора о концесији;
- Одлуку Владе бр. 867/2016 о одобравању Методолошких норми за примену одредби које се односе на доделу концесија за радове и концесије за услуге Закона бр. 100/2016 о концесијама за радове и концесијама за услуге;
- Закон бр. 101/2016 о правним лековима и жалбама на доделу уговора о јавним набавкама, комуналних уговора и уговора о концесији за радове и уговора о концесији за услуге и организацији и функционисању Националног савета за решавање жалби.

Штавише, горе наведени регулаторни оквир допуњен је доношењем Закона бр. 233/2016 о јавно-приватном партнерству.

У тренутном румунском законодавству не постоји изричито регулисање ЈПП, пошто је посебно законодавство било поништено, а Закон 233/2016 односи се на примену закона Закона о концесијама. Као таква, општа ограничења из закона о концесијама за радове и услуге односе се и на аранжмане јавно-приватног партнерства. Закон о концесијама се не односи на концесије за опште неекономске услуге и на уговоре који се додељују у сарадњи са међународним финансијским институцијама.

Специјализовани државни орган који олакшава програм ЈПП је Одељење за страна улагања и јавно-приватно партнерство. Постоји и Централна јединица за координацију ЈПП-

а, али је његово постојање и одговорност нејасно након укидања старог законодавства о ЈПП-у (тј. , Закона бр. 178/2010).⁴⁵⁰

Преношење Директиве о концесијама према подацима Европске комисије је извршено кроз:

1. Закон 100/2016 о концесијама за радове и концесијама за услуге 23.05.2016. године;
2. Изванредну уредбу 107/2017 о изменама и допунама одређених законодавних аката који утичу на јавне набавке – 22.12.2017. године;
3. Изванредну уредбу 45/2018 о изменама и допунама одређених законодавних аката који утичу на систем јавних набавки 04.06.2018. године.⁴⁵¹

28. Хрватска

Хрватска је земља континенталног правног система.

Сарадња јавног и приватног субјекта у Републици Хрватској уређена је Законом о јавно - приватном партнерству (Народне новине, бр. 78/12 и 152/2014), Уредбом о спровођењу пројеката јавно-приватног партнерства (Народне новине, бр. 88/12), Законом о концесијама (Народне новине, бр. 69/17), као и Законом о јавним набавкама (Народне новине, бр. 120/16) у вези са поступцима доделе уговора о јавним набавкама и уговора о концесијама. Државни орган надлежан за примену Закона о јавно-приватном партнерству у Републици Хрватској је Агенција за јавно приватно партнерство, док за оцену пројектних предлога уз Агенцију кључну улогу има и Министарство финансија Републике Хрватске.⁴⁵²

Агенција за јавно приватно партнерство је основана у јануару 2009. године. Закон о ЈПП-у даје Агенцији за ЈПП значајну улогу у процесу ЈПП.

Агенција за ЈПП:

⁴⁵⁰ World Bank Group. 2018. *Procuring infrastructure public-private partnerships 2018 in Romania*.

⁴⁵¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 13.01.2020. године

⁴⁵² Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, Прилози 83-84

- процењује и одобрава пројекте ЈПП, конкурсну документацију и нацрте уговора о ЈПП-у. Пројекат може бити квалификован као ЈПП пројект тек након Агенција изда своје одобрење;
- објављује и ажурира листу одобрених пројеката ЈПП;
- води ЈПП регистар који садржи податке о свим ЈПП пројектима; и
- надгледа извршавање пројеката ЈПП.

Закон о ЈПП-у дефинише ЈПП као дугорочно партнерство између јавног сектора и приватних партнера где се:

- приватни партнер обавезује: (а) да дизајнира, конструише и/или реконструише јавну инфраструктуру и финансира, одржава и управља таквом инфраструктуром; или (б) да пружа јавне услуге крајњим корисницима; и
- јавни партнер даје приватном партнеру извесно права на некретнинама и/или концесију и/или плаћа одређену накнаду.

Пре ступања на снагу новог Закона о концесијама, концесије су биле регулисане Законом о концесијама из 1992. године и са неколико посебних закона који регулишу одређене области концесија. Иако је на снази нови Закон о концесијама, старији прописи који регулишу концесије у одређеним областима су на снази (нпр. Закон о поморском добру и морским лукама посебно регулише концесије у морским зонама).

Закон о концесијама регулише три врсте концесија:

- концесије за економско искоришћавање добра од општег интереса, попут природних ресурса;
- концесије за јавне радове; и
- концесије за јавне / комуналне услуге.

Према Закону о концесијама, хрватско Министарство финансија је задужено за надгледање доделе концесија и одржава регистар јавних концесија.

Хрватска нема велики портфељ затворених уговора о ЈПП-у али ови затворени ЈПП пројекти су се показали прилично успешним.

Као што је јасно Хрватско законодавство одвојено регулише јавно-приватна партнерства а одвојено концесије, где закон дефинише да је уговор о концесији управни уговор за разлику од уговора о ЈПП-у који је дефинисан као уговор.

Преношење Директиве 2014/23/EУ извршено је кроз Закон о концесијама број 69/17.⁴⁵³

ГЛАВА VI

Упоредно-правна анализа прописа о јавно-приватном партнерству и преношења Директиве о концесијама у земљама чланицама Европске уније

Да би се приступило упоредно-правној анализи преношења Директиве о концесијама и прописа о ЈПП комунитарног права намеће се као претходно питање преглед правних система земаља чланица Европске уније. Сходно наведеном, у следећим редовима ће бити дат кратки приказ правних система и њихових одлика.

Свака држава има засебан правни систем. Међутим, иако у државама имамо различите правне системе с обзиром на разне услове и околности у којима се развијају држава и право, ипак постоје и заједничка обележја, елементи и институти. Ако се пође од чињенице да право регулише друштвене односе а да се они групишу по врстама, онда долазимо до закључка да је овај критеријум, врсте друштвених односа, врло погодан за разврставање и класификацију. Међутим, други критеријуми исто могу бити подесни за класификацију као што су историјски услови у којима се стварало право, традиција народа и његови обичаји, утицај разних правних система и правни извори, култура једног народа итд. Сви ови елементи утичу на одређени начин на стварање и развој правног система. У оквиру поделе према друштвеним односима, као основног критеријума, могуће је даље вршити поделе по другим критеријумима: традиција, извори права, историјска прошлост народа, култура и др. Полазећи од ових критеријума вршимо главну класификацију правних система⁴⁵⁴ на европско-континентални, англо-амерички, исламски, верски и традиционални правни системи.

⁴⁵³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01, приступ 10.01.2020. године

⁴⁵⁴ Симић Миролуб, Ђорђевић Срђан, Матић Дејан. 2009. *Увод у право*. Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке. 413-420

Континентални правни систем. Овај систем развио се рецепцијом римског права. Римско право је утицало и било предмет проучавања стално у европским државама. И данас је тешко замислити проучавање права и правне науке без римског права. Оно је присутно у многим теоријама, принципима и институтима. Он се највише развио у Европи и због тога носи назив европско-континентални правни систем. Међутим, сусрећемо га и ван Европе под утицајем колонизације од стране европских земаља које имају овај систем. Карактеристике овог система су да је то писано, строго право и да искључује судијско стварање права. То је право кодификовано или тежи кодификацији. Међутим, има случајева да у појединим гранама права постоји приличан број диспозитивних норми. У неким земљама (скандинавским) утицај судова путем тумачења је прилично велики, тако да је то супсидијарни извор права. Исто тако, у последње време, у многим државама поред права израженог у законима и другим актима државних органа, појављује се и статутарно право, право разних организација, као и уговорно право. Континентални правни систем није хомоген. У оквиру тог система има неколико подручја и утицаја. Тако можемо разликовати подручје француског, аустријског и других права.⁴⁵⁵

Француски континентални правни систем карактерише да је основни извор права француски Грађански законик од 1804. године (Code civil). Подручје аустријског права се данас своди на Аустрију, а ослања се на аустријски Општи грађански законик од 1811. године. Основа немачког континенталног права је немачки Грађански законик од 1896. године. Право скандинавских земаља чини посебан систем и подручје. У Шведској и Финској основ чини Шведски државни законик из 1734. године којим је регулисана не само грађанско-правна већ и кривично-правна и процесна материја. У Норвешкој и Данској грађанско право је настало под утицајем Данске, али је карактеристично да је у обе земље настало ово право под утицајем Шведског државног Законика. Право скандинавских земаља није кодификовано. Оно се састоји из парцијалних закона и оставља се простор за примену обичајног права и нарочито за судијско стварање права.⁴⁵⁶

Наравно да је свака држава давала и свој прилог рецепцији римског права. Примењивало се Римско право али под утицајем обичаја, историје, традиције, теорија и услова сваке државе посебно. Међутим, битне црте римског права остале су и давале одређена обележја. Тако, право се није стварало из обичаја или путем судских одлука, већ кроз устав, законе и друге опште акте државних органа. Устав је најважнији акт који

⁴⁵⁵ *Ibid.* 413-420

⁴⁵⁶ Димитријевић Момчило. 1985. Класификација правних система. *Зборник радова Правног факултета у Нишу.* Правни факултет у Нишу. 32-33

регулише основна питања. Закон, исто, има важно место. Сви остали акти dolaze после, по једном одређеном хијерархијском реду. Друштвени односи су регулисани општим нормама и уколико дође до каквих празнина, ако је дозвољено њихово попуњавање, онда је то изузетак. Оне се попуњавају конкретном нормом, али она нема карактер прецедента. У европско-континенталном систему нема прецедентног права као у англо-саксонском правном систему. Право је строго одређено општим актима. Судска улога у европско-континенталном правном систему је само у тумачењу, а не и у стварању права. Ни у уставној контроли не може се говорити о јакој улози суда у правцу стварања права. Тако се и у овој сфери јавља битна разлика између европско-континенталног и англосаксонског правног система. Устав је основни акт и његово доношење је врло сложено, постоји посебна процедура. Устав се не може мењати као у Енглеској, где се устав мења лако, као обичан закон. Њиме је везан и законодавни орган све док се не промени устав по одређеном поступку. Полазећи од овога, овакви уставни се категоришу као чврсти, крути, за разлику од енглеског устава који се по овом критеријуму сматра гипким, меким.⁴⁵⁷

Англо-амерички, прецедентни (англо-саксонски) правни систем. Овај систем поникао је у Енглеској. У Сједињеним Америчким Државама, где се такође примењује, има извесних одступања, па се зато и зове англо-амерички. Овај систем се зове и англо-саксонски, јер је обухватао државе англо-саксонског порекла. Опште право (енгл. Common law) је основни, најважнији део овог система, па је стога овај назив највише у употреби. Други део, мање значајан у овом систему је праведност (енгл. equity). Опште право настало је у Енглеској, као право које је постепено заменило партикуларна права. До тог времена постојало је феудално право, право појединих феуда. Како је друштвени живот постајао све сложенији, грађани су се у тим случајевима обраћали краљу који је поверавао одлучивање лорду високом канцелару. Он је одлучивао према праведности тј. по equity. Доцније, уместо лорда одлучивали су посебни, тзв. канцеларијски судови. Тако су се развијала два права која су остала и касније када је дошло до спајања судства. Међутим, право се и даље развијало па су и доношени закони, али је и данас остала основна црта овог система да је то судијско право, право стварано кроз судство и обичаје, да то није строго и кодификовано право, као што је случај са континенталним системом.⁴⁵⁸

Карактеристично је за енглеско право да се стварало, па и развијало, на својеврстан начин, без утицаја и рецепције неког другог права. То је једна од битних разлика између овог

⁴⁵⁷ Симић Миролуб, Ђорђевић Срђан, Матић Дејан. 2009. *Увод у право*. Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке. 413-420

⁴⁵⁸ *Ibid.* 413-420

и континенталног права. Док се европско-континентално право развијало под утицајем римског права и његовом рецепцијом, прихватајући скоро све његове особине и институте, дотле се енглеско право развијало без икаквог утицаја. Енглеско право стварало се из обичаја. И док је у другим земљама европског континента римско право утицало чак и када је било противуречно обичајним нормама и прихватало се као владајуће право, дотле је у Енглеској право потицало и стварало се из обичајних норми. Две карактеристике су битне за стварање енглеског права. Прво, да се оно стварало из обичаја и друго, јак утицај суда, да се право стварало у суду, што ће се даље одразити на улогу судске праксе и судског процедента. Судске одлуке биле су основа за даљу примену и стварање права, за разлику од европско-континенталног права. Тако се стварало опште право које је добило име *common law*.⁴⁵⁹

Поред ових права у неким државама појављују се правни системи који представљају извесну мешавину континенталног и англо-америчког система, што је карактеристично за оне државе у чијој историји су се мењали разни колонијални утицаји и цивилизације.⁴⁶⁰

Систем исламског права и верска и традиционална права. Ово право обухвата многобројне исламске земље, али има и држава чији су народи примили ислам али не и исламско право. Исламско право је у исламским земљама постало државно право, а у исто време је право исламске вере. Ово право важи само на подручју тзв. персоналног статуса, тј. углавном у питањима породичног права, наследног права итд., док у другим областима (облигационо право, привредно, трговачко право и др.) влада оно право које су државе преузеле од других држава, континентално или англо-саксонско право. Исламско право је врло сложено и има више варијанти због разних праваца и секти. Поред исламског права у неким државама јављају се верска и традиционална обичајна права. Тако имамо хиндуско право. Његова полазна тачка је старо индијско учење о правима живота појединаца и каста, те постоје различита права појединих каста. Међутим, ово право је данас изгубило свој значај. Наиме, у току британске колонизације ово право је било потиснуто енглеским правом и оно је, наравно са извесним изменама, постало главни правни систем данашње Индије. Традиционална обичајна права, појављују се нарочито у земљама у развоју. Та права носе племенски и верски карактер и постоје поред правних система одређене државе која је под утицајем колонијализма задржала правни систем колонизатора или, пак, исламски правни

⁴⁵⁹ *Ibid.* 413-420

⁴⁶⁰ Димитријевић Момчило. 1985. Класификација правних система. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Правни факултет у Нишу. 32-33

систем. Тако се у тим државама појављују континентално, енглеско или исламско право као главни правни систем, а традиционална обичајна и верска права као допуна.⁴⁶¹

Како је правни систем детерминанта начина регулисања свих области друштвеног живота у једној држави, а имајући у виду претходне класификације правних система, земље државе чланице Европске уније, припадају следећим правним системима са чим у складу се огледа и регулација предмета мог интересовања, ЈПП регулатива.

Луксембург је земља са француским континенталним правни системом, а у области ЈПП је релевантан Закон од 3. јула 2018. године о додели уговора о концесији.

Република Ирска је земља са прецедентним правним системом. Закон о државним властима из 2002. године пружа законску основу за јавно-приватна партнерства у Ирској и осигурава да су јавне власти правно овлашћене за улазак у јавно-приватно партнерство. Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз Уредбу Европске уније (Додела концесионих уговора) од 18.05.2017. године.

Данска је земља скандинавског континенталног правног система у којој не постоји посебан правни оквир који уређује сарадњу јавног и приватног субјекта. Преношење Директиве о концесијама је извршено кроз Обавештење о додели концесије од 17.12.2015. године.

Аустрија је земља аустријског континенталног правног система. Савезни закон о набавкама из 2006. године је тада имплементирао одредбе ЕУ директива 2004/18/ЕУ и 2004/17/ЕУ. Овај закон је пружио правни оквир за све јавне набавке које се спроводе од стране јавних власти и правила за посебне поступке набавки (нпр. конкурентни дијалог) прилагођене пројектима ЈПП-а. Закон о набавкама је такође утврдио и правила која се тичу концесија за радове као и концесија за услуге. Поред овог савезног закона о набавкама, постоји девет различитих покрајинских закона за сваку од девет аустријских покрајина. Аустрија је ипак 2018. године донела нови Закон о реформи јавних набавки који је у већини ступио на снагу 21. августа 2018. године. Овај закон је претворио пакет ЕУ директива из 2014. године у аустријски закон.

⁴⁶¹ Симић Миролуб, Ђорђевић Срђан, Матић Дејан. 2009. *Увод у право*. Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке. 413-420

Финска је земља скандинавског континенталног правног система. Управо повећањем броја инфраструктурних пројеката који примењују модел јавно-приватног партнерства, а свакако и доношењем ЕУ Директиве о концесијама, подстакнуто је доношење Закона о јавним набавкама и концесијама од 30.12.2016. године и Закона о набавкама и концесијама од стране субјеката који делују у сектору водопривреде, енергетском и саобраћајном сектору те сектору поштанских услуга од 30.12.2016. године.

Белгија је земља француског континенталног правног система. Преношење Директиве о концесијама је извршено кроз Закон о уговорима о концесији од 17.06.2016. године.

Холандија је земља француског континенталног правног система. У Холандији не постоји посебно законодавство за ЈПП. Међутим, према важећем законодавству пројекти ЈПП су у принципу дозвољени. Зависно од укљученог сектора (нпр. инфраструктура, грађевинарство, култура, образовање, здравствена заштита, социјална инфраструктура, одбрана, уклањање отпада) више закона и прописа се може применити са националног, покрајинског и локалног нивоа. Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз Закон од 22. јуна 2016. године о измени Закона о јавним набавкама из 2012. године у вези с имплементацијом директива о јавним набавкама 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ – 30.06.2016. године.

Немачка је земља немачког континенталног правног система. Не постоји посебан закон о ЈПП-у који обухвата све захтеве који се односе на пројекте ЈПП-а. Обзиром да не постоји посебани закон о ЈПП-у, закон о набавкама је у потпуности применљив на пројекте ЈПП.

Шведска је земља скандинавског континенталног правног система. Преношење Директиве о концесијама је извршено кроз Закон о додели уговора о концесији од 01.12.2016. године, Закон о додели уговора о концесији од 01.01.2017. године и Закон о изменама Закона о набавци концесија од 04.05.2017. године.

Француска је земља француског континенталног правног система. У вези са нормативним оквирима за реализацију ЈПП пројеката и концесија, свака врста ЈПП-а у Француској је регулисана посебним законима.

Италија је земља француског континенталног правног система. ЈПП су у италијанско законодавство уведени 1998. године такозваним законом Мерлони (оквирни закон који се

односи на јавне радове). Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз Имплементацију Директиве 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ о додели уговора о концесији, јавних уговора и јавној набавци од стране субјеката у сектору водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и реорганизацији правила о уговорима о јавној набавци за радове, услуге и добра од 19.04.2016. године.

Шпанија је земља француског континенталног правног система. У Краљевини Шпанији сарадња јавног и приватног субјекта је уређена Законом 40/2015 од 01. октобра 2015. године о правним аранжманима за јавни сектор и Законом 9/2017 од 08. новембра 2007. године о јавним набавкама, којим се транспонује у шпанско право Директива Европског парламента и Савета 2014/23/ЕУ и 2014/24/ЕУ и другим актима.

Грчка је земља немачког континенталног правног система. У области ЈПП донет је Закон 3389/2005 о јавно-приватном партнерству који је резултат опсежних консултација и поставља темеље за широко пружање услуга и предузимање грађевинских радова у јавну корист у сарадњи и уз суфинансирање од стране приватног сектора. Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз акт Додела и извршење концесионих уговора – Хармонизација са Директивом 2014/23/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о додели уговора од 08.08.2016. године.

Словенија је земља немачког континенталног правног система. Народна скупштина Словеније је 2006. године усвојила посебан закон о ЈПП-у (Закон о јавно-засебном партнерству – ЗЈЗП, Урадни лист РС, шт. 127/06) који је ступио на снагу у марту 2007. године и он је кровни акт за све ЈПП пројекте. Концесије које се односе на јавне комуналне услуге регулише Закон о комуналним услугама (Закон о комуналним услугама, Службени гласник РС, бр. 32/1993 и ал) и Закон о одређеним уговорима о концесији од 11.02.2019. године.

Кипар је земља прецедентног правног система са утицајем континенталног правног система. Закон о фискалној одговорности и буџетском систему (Н 20 (И) 2014) дефинише оквир за евалуацију и избор пројеката ЈПП-а. Методологија за евалуацију пројеката ЈПП-а укључена је у Приручник који је припремила Светска банка и у Упутство министра финансија. Кипар нема посебан регулаторни оквир за јавно-приватна партнерства. Закон о јавним набавкама 73 (И)/2006 (са изменама) је главно законодавство које уређује уговоре о јавним набавкама, ЈПП уговоре и концесије на Кипру.

Малта је земља континенталног правног система са утицајем прецедентног правног система. Главни део законодавства који је формирао правни оквир Малте за јавне набавке је Закон о финансијској администрацији и ревизији (Поглавље 174 закона о Малти). Оквир је обновљен 28. октобра 2016. године како би се пренеле директиве ЕУ о јавним набавкама из 2014. године. Малтешки кључни важећи прописи у овој области су следећи: Уредба о јавним набавкама из 2016. године; Уредба о јавне набавке субјеката који послују у сектору вода, енергетике, транспорта и поштанских услуга из 2016. године; Уредба о концесионим уговорима из 2016. године; и Уредба о хитним набавкама из 2016. године. Такође постоје правила под називом Општа правила за надметање. Обично су укључена у тендерску документацију коју објављују уговорни ауторитети. Понуђачи се морају придржавати ових правила. Ова правила се периодично мењају, последња верзија је објављена у јануару 2019. године. Малтешки прописи не регулишу посебно ЈПП.

Португалија је земља немачког континенталног правног система. Прописи који уређују сарадњу јавног и приватног субјекта у Португалу настали су, претежним делом, усклађивањем националног законодавства Португала са прописима Европске уније о јавним набавкама, који уређују и регулишу поступке јавних набавки у области енергетике, вода, транспорта, ПТТ сектора, као и поступака за доделу уговора о јавним радовима, уговора о јавним набавкама и уговора о пружању јавних услуга. Кључни пропис којим се имплементирају поменуте директиве Европске уније у португалско законодавство представља Законик о јавним набавкама из 2008. године.

Чешка је земља континенталног правног система. Основни правни прописи који регулишу избор приватних партнера за имплементацију ЈПП-а су Закон о јавним набавкама (Закон бр. 134/2016) и Закон о концесијама (Закон бр. 139/2006). Постоје неке изванредне потешкоће са тумачењем Закона о концесијама и те је понекад нејасно који акт треба пре свега применити на неки ЈПП пројект.

Мађарска је земља континенталног правног система. Мађарска нема посебан закон о ЈПП-у. Преношење Директиве о концесијама извршено је кроз Закон СХЛП из 2015. године о јавним набавкама.

Естонија је земља немачког континенталног правног система. Сарадња јавног и приватног сектора у области концесија и јавно-приватног партнерства у Републици Естонији

није уређена јединственим законом, већ се на ове поступке примењују Закон о јавним набавкама од 01.09.2017. године, и Закон о административној сарадњи из 2003. године, са последњим изменама из 2014. године.

Словачка је земља немачког континенталног правног систем. Словачка нема посебан закон о ЈПП-у или концесијама. Пројекти сарадње јавног и приватног субјекта реализују се применом (а) системских прописа који уређују јавне набавке, буџет, управљање државном имовином, општинску својину, својину самоуправних јединица, управљање државним институцијама, Грађанским закоником и Привредним закоником, и (б) прописима који уређују посебне области и секторе као што су: прописи о путевима, ваздушном саобраћају, и др..

Литванија је земља немачког континенталног правног система. Област јавно-приватног партнерства у Литванији је регулисана Законом о концесијама, Законом о улагањима, Законом о државној и општинској својини, Законом о јавним набавкама и Владином смерницама о ЈПП-у.

Пољска је земља континенталног правног система. Нови пољски Закон о ЈПП ступио је на снагу 27. фебруара 2009. године и заменио Закон о јавно-приватном партнерству из 28. јула 2005. године. Постоје два начина да се пројекат додели приватном партнеру према новом пољском Закону о ЈПП-у. Прва метода је на основу Закона о концесијама за радове и услуге од 21. октобра 2016. године о уговорима о концесијама за радове и услуге. Други метод је на основу Закона о набавкама од 29. јануара 2004. године.

Летонија је земља немачког континенталног правног система. Почетак идеје о ЈПП-у у Летонији може се наћи већ у другој половини 20. века, док је циљано спровођење политике развоја ЈПП-а започето доношењем Закона о концесијама од 20. јануара 2000. године и валидацијом концепције промоције концесије (привлачења приватног капитала за обављање државних функција) 16. априла 2002. године. На основу идентификованих препрека у законима и прописима у пракси имплементације ЈПП-а, као и ради побољшања правног оквира ЈПП-а и у циљу координације летонског законодавства са новим директивама Европског парламента и Савета, 2005. године започео је рад на развоју нове регулације јавно-приватног партнерства. Нови развијени Закон о јавно-приватном партнерству усвојен је 09.07.2009. године, а ступио је на снагу 1. октобра 2009. године са Изменама Закона о јавно-приватном партнерству од 27.04.2017. године.

Бугарска је земља континенталног правног система. У новембру 2017. године Народна скупштина Републике Бугарске усвојила је потпуно нови Закон о концесијама, који у национално законодавство преноси Директиву 2014/23/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о додели уговора о концесији. Нови Закон о концесијама укинуо је стари Закон о концесијама (из 2006.) и Закон о јавно-приватном партнерству (из 2013.).

Румунија је земља француског континенталног правног система. Румунија је 2016. године пренела европске директиве о јавним набавкама у национално законодавство усвајајући: Закон бр. 98/2016 о јавним набавкама, са додатним изменама и допунама, којим се преноси Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама; Закон бр. 99/2016 о набавкама комуналног сектора, који транспонује Директиву 2014/25/ЕУ о набавкама од стране субјеката који послују у сектору воде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга; Закон бр. 100/2016 о концесијама за радове и концесијама за услуге, којим се преноси Директива 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији. Штавише, регулаторни оквир допуњен је доношењем Закона бр. 233/2016 о јавно-приватном партнерству. У тренутном румунском законодавству не постоје изричита спомињања у вези са ЈПП-овима, пошто је посебно законодавство било поништено, а Закон 233/2016 односи се на примену Закона о концесијама. Као таква, општа ограничења из закона о концесијама за радове и услуге односе се и на аранжмане јавно-приватног партнерства.

Хрватска је земља немачког континенталног правног система. Сарадња јавног и приватног субјекта у Републици Хрватској уређена је Законом о јавно - приватном партнерству (Народне новине, бр. 78/12 и 152/2014) и Уредбом о спровођењу пројеката јавно-приватног партнерства (Народне новине, бр. 88/12), Законом о концесијама (Народне новине, бр. 69/17), као и Законом о јавним набавкама (Народне новине, бр. 120/16) у вези са поступцима доделе уговора о јавним набавкама и уговора о концесијама.

Велика Британија⁴⁶² је земља прецедентног правног система, осим Шкотске која има континентални правни систем са елементима прецедентног. Не постоји посебан закон о ЈПП-у или закон о концесијама. Међутим, упутства која објављује Трезор и други органи јавног сектора су обавезни за пројекте у одређеним секторима или у вези са одређеним ризицима. Процедуре набавке су регулисане и стандардизоване, осигуравајући да се очувају кључни

⁴⁶² Велика Британија од 31.01.2020. године није чланица Европске уније

принципи правичности, транспарентности и конкуренције. Уговори јавно-приватног партнерства који се користе у пројектима Приватне финансијске иницијативе у Енглеској су засновани на Стандардизованој форми уговора коју су развили Партнерства Уједињеног Краљевства и Трезор. Преношење нове Директиве о концесијама је извршено кроз следеће акте: Прописи о уговорима о концесији (Шкотска) из 2015. године; Измена Прописа о уговорима о концесији из 2016. године (Шкотска); Прописи о коцесионим уговорима из 2016. године; Прописи о набавкама (уговори о концесији) из 2016. године; Други додатак Службеном листу Гибралтара Прописи о јавним набавкама (Уговори у јавном сектору) (измена) из 2019. године; Прописи о јавним набавкама итд. (разне измене) (Шкотска) у 2019. години.

Јасно је да су државе чланице Европске уније већински државе континенталног правног система и његових подкатегорија. Штавише, једине земље прецедентног правног система су: Република Ирска и Велика Британија⁴⁶³. Малта има континентални правни систем са утицајем прецедентног правног система, а Кипар прецедентни правни систем са утицајем континенталног правног система.

У вези са засебним законодавством за ЈПП, као што се може видети, само пет држава чланица и то: Грчка, Словенија, Пољска, Летонија и Хрватска имају засебно законодавство за ЈПП. Међутим, нема заиста препрека за спровођење пројеката ЈПП али се примењује најчешће Закон о јавним набавкама. Како поред Закона о јавним набавкама најчешће постоји и засебна норматива за концесије опет се поставља питање које се норме примењују и на који начин, што ипак доводи до одређене дозе правне несигурности.

Сходно овоме, у погледу разноврсних приступа регулисању ЈПП у Европи, Гримзи и Луис закључују да није могуће идентификовати заједнички европски модел ЈПП-а, али постоји сличност између различитих јавно/приватних аранжмана.⁴⁶⁴

Јескомбе⁴⁶⁵ такође закључује да правни оквир за ЈПП варира у земљама Европске уније од државе до државе у зависности од природе правног система, политичких околности и развијености привреде. Ово значи да је јавно-приватно партнерство негде регулисано посебним законом а негде не. Међутим, за концесије је увек потребан посебан закон који се

⁴⁶³ Велика Британија од 31.01.2020. године није чланица Европске уније

⁴⁶⁴ Grimsey Darrin, Lewis K. Mervyn. 2004. *Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 51

⁴⁶⁵ Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam : Butterworth-Heinemann. 31-32

односи на пројекат или оквирни закон који се односи на концесије уопште. То је неопходно да би се дозволило компанији из приватног сектора да наплаћује и прикупља приходе од корисника за пружање услуге. У неким земљама, посебно у државама са прецедентним правним системом, јавно-приватна партнерства се третирају као разнолике јавне набавке за које обично нису потребни посебни правни аранжмани; у другима, првенствено земаљама грађанскоправног система, Јескомбе сматра да су потребни посебни закони о ЈПП-у да би се обезбедио оквир за ову врсту уговора, на сличан начин као и закони о концесијама. Земље грађанскоправног система такође често имају одвојени правни оквир и судове за јавно управно право, које укључује ЈПП. Зависно од структуре власти, закони о ЈПП-у могу бити на националном или поднационалном нивоу. Он је става да имајући у виду систем у земљама цивилног правног система, постоје јасне предности у постојању оквирног законодавства, било за ЈПП-ове са концесијом или ПФИ. То пружа прилику влади:

- да потврди своју политичку посвећеност експлицитним законодавством;
- утврди улоге различитих власти, укључујући контролу и одобрење појединачних пројеката ЈПП;
- да обезбеди јасноћу у поступцима набавке;
- да се утврди основ на којем јавни орган може пружити подршку разним пројектним ризицима, нпр. гаранције прихода;
- да обезбеди процедуру да јавна управа унесе измене у спецификације пројекта, и начин компензације приватног партнера за резултирајуће додатне трошкове;
- да обезбеде јасноћу о правима инвеститора ако се уговор о ЈПП-у раскине прерано;
- да се зајмодавцима омогући већа сигурност преко Уговора о ЈПП;
- ако је прикладно, да се омогући подстицај за инвестирање итд.

С друге стране, предност уговорног приступа који се користи у земљама са прецедентним правним системом је већа флексибилност за увођење промена у програму ЈПП у складу са искуством.⁴⁶⁶

Међутим, и када постоји посебно законодавство, ЈПП пројекти подлежу и другим законима и прописима као што су закони о животној средини, порезу, запошљавању и набавкама итд. Наиме, Закон о ЈПП-у може поставити укупни правни оквир укључујући неке од општих обавеза и права страна, али пошто су многи аспекти уговора о ЈПП-у заједнички за све пројекте, много тога се може постићи и стандардизацијом самих уговора о ЈПП-у. Ово може значајно побољшати квалитет и доследност уговора, створити већу сигурност за понуђаче и зајмодавце. Институције као што је Светска банка имају и настављају да развијају

⁴⁶⁶ *Ibid.* 31-32

смернице за препоручене стандардне уговорне одредбе о ЈПП-у. Једна од главних потешкоћа за јавни сектор у пружању ЈПП-а је недостатак стручности у специјалним областима као што су финансије, право, управљање пројектима, инжењеринг, планирање, ЈПП јавна политика итд. Стога је важно за пројекте ЈПП-а стварање специјализованих јединица за ЈПП, обично у оквиру Трезора или Министарства финансија или економије, које би биле центар стручности и техничке подршке влади, министарствима и другим уговорним органима који развијају ЈПП.⁴⁶⁷

Оно што се намеће као закључак је да је правна сигурност и уједначавање прописа евидентно досегнуто као циљ у области регулације концесија на нивоу Еврпске уније. Све земље чланице су имплементирале ове прописе а и даље се наставља провера примене истих. Међутим, област ЈПП-а, обзиром да није у потпуности регулисана на нивоу ЕУ, доводи до значајних разлика у правним системима држава чланица, од потпуног одсуства регулације до постојања посебног нормативног акта за ЈПП.

Наиме, како је већ објашњено, не постоји законска дефиниција ЈПП-а у Директиви о јавном сектору и Директиви о комуналним услугама или Директиви о концесијама, нити се израз ЈПП употребљава нити у једној од ових директива. Такође, ЕУ правни оквир не садржи правила о ЈПП-у у било којој форми или посебан правни систем који регулише избор приватног партнера за ЈПП од стране уговорних тела. Ипак, законодавство о јавним набавкама има се применити на процедуре за доделу ЈПП-а, као да се ради о јавној набавци. Из перспективе ЕУ правила о набавкама, ЈПП су или јавни уговори, или комунални уговори, или концесиони уговори (радови или услуге) или уговори који су искључени из обима Директива. ЈПП-ови који су изузети из регулисања а имају квалитет прекограничног интереса подложни су примени основних принципа Уговора⁴⁶⁸, и правилима произашлим из тих принципа посебно, принципима транспарентности, једнаког поступања, недискриминације, пропорционалности и међусобног признавања.⁴⁶⁹

Све претходно наведено указује на потребу за јасном дорегулацијом целокупне области ЈПП-а на нивоу ЕУ, што представља неопходан корак ради повећања правне сигурности у националним законодавствима држава чланица, налик на постугнуто стање у погледу концесија.

⁴⁶⁷ Yescombe E. R, Farquharson Edward. 2018. *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Ltd. UK. Edition: 2nd, 38-41

⁴⁶⁸ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union C 306/1

⁴⁶⁹ Concessions and PPPs. 2018. SIGMA Public Procurement Brief, 6

ГЛАВА VII

Обухват примене јавно-приватног партнерства

У свом досадашњем излагању аутор је кроз историјски развој и дефиницију, а онда и регулативу јавно-приватног партнерства направио увод у приказ разноврсности друштвеног живота у којима јавно-приватно партнерство може да буде употребљено, односно у којима се употребљава. Разликују се приступи томе под којим се кровним појмом може објединити циљ употребе ЈПП-а.

Један веома широко схваћен појам циља ЈПП-а је обезбеђивање јавне инфраструктуре, уколико се јавна инфраструктура може дефинисати као садржаји који су неопходни за функционисање економије и друштва. У том смислу, уопштено говорећи, јавна инфраструктура се може поделити на:

- „економска“ инфраструктура као што су саобраћајни објекти и комуналне мреже (за воду, канализацију, електричну енергију итд.), тј. инфраструктура која се сматра кључном за свакодневну економску активност; и
- „социјална“ инфраструктура као што су школе, болнице, библиотеке, затвори итд., односно инфраструктура која се сматра кључном за структуру друштва.⁴⁷⁰

Такође се може уочити разлика између „тешке“ инфраструктуре, било економске или социјалне, која примарно укључује обезбеђење зграда или других физичких објеката и „меке“ инфраструктуре, која укључује пружање услуга, било за економску инфраструктуру (нпр. чишћење улица), или за социјалну инфраструктуру (нпр. образовање и обука, социјалне услуге).⁴⁷¹

Вероватно да постоји универзална сагласност да држава мора играти улогу у обезбеђивању јавне инфраструктуре, из разлога што:

- Приватни сектор не може узети у обзир општи економски и социјални интерес и зато је потребна интервенција јавног сектора.

⁴⁷⁰ Yescombe E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann. 1-2

⁴⁷¹ *Ibid.* 1-2

- Без такве интервенције, инфраструктура која мора бити слободно доступна свима („јавна добра“) неће бити изграђена, посебно ако то укључује мреже, као што су путеви, или услуге, или као што је улична расвета.
- Чак и тамо где је могућа конкуренција, јавни сектор и даље треба да обезбеди одређена добра, тј. она која би иначе била недовољно обезбеђена (као што су школе, иначе би богати који могу да плаћају приватне школе добили образовање, али сиромашни не би добили образовање).
- Инфраструктура захтева велика почетна улагања што подразумева да се само врло дугорочно повраћај уложеног може очекивати. Управо из овога следи да може бити тешко ангажовати приватни капитал за ову инвестицију без подршке јавног сектора.⁴⁷²

Из свих ових разлога управо је модел јавно-приватног партнерства можда најбоља формула за обезбеђивање јавне инфраструктуре.

У овом поглављу ће бити приказане области друштвеног живота у којима се ЈПП примењује, форме примене ЈПП-а у погледу различитог степена преноса ризика на приватног партнера и примере из праксе.

1. Области друштвеног живота у којима се примењује јавно-приватно партнерство

Најчешће области друштвеног живота у којима данас можемо затећи ЈПП аранжмане, где се свакако мисли и на концесије, су путна инфраструктура, стамбене и комуналне услуге, образовање, телекомуникација и заштита животне средине.

Група аутора⁴⁷³ указује на то да је економска инфраструктура (на пример, транспорт) обично бољи кандидат за ЈПП него што је социјална инфраструктура (на пример, здравствена заштита и образовање) из три главна разлога. Прво, пројекти који се баве на пример путевима, железницом, лукама, вероватно ће имати високе економске стопе повраћаја и стога су привлачни за приватни сектор. Друго, корисничке накнаде су често и изводљиве и више пожељне у пројектима економске инфраструктуре. Треће, пројекти економске инфраструктуре обично имају боље развијено тржиште за повезивање грађевина

⁴⁷² *Ibid.* 1-2

⁴⁷³ Akitoby Bernardin, Schwartz Gerd, Hemming Richard. 2007. *Public Investment and Public-private Partnerships*. International Monetary Fund. 8 – 9

са пружањем повезаних услуга (на пример, изградња, рад и одржавање пута) од пројеката друштвене инфраструктуре.⁴⁷⁴

Европски стручни центар за ЈПП (ЕПЕЦ), који је продукт иницијативе Европске инвестиционе банке, Европске комисије, држава чланица ЕУ, држава кандидата за чланство у ЕУ и одређених других држава, припремио је публикацију⁴⁷⁵ са подацима о ЈПП пројектима за 2019. годину, која је укључила следеће:

- пројекте који су достигли финансијски завршетак у земљама ЕУ-27 као и у Уједињеном краљевству, Турској и земљама региона западног Балкана (тј. Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија, Косово, Црна Гора и Србија);
- пројекти структурирани као дизајн-изградња-финансирање-рад (ДБФО) или дизајн-изградња-финансирање-одржавање (ДБФМ) или концесијски аранжмани који садрже елемент изградње, пружање јавне услуге и истинску поделу ризика између јавног и приватног сектора;
- пројекте финансиране кроз „финансирање пројеката“; и
- пројекте вредности од најмање 10 милиона ЕУР (вредност пројеката се односи на потребе за спољним финансирањем пројеката у време финансијског затварања (тј. збир задужења и капитала) и искључује доприносе јавног капитала.

Управо по подацима у овој публикацији, у 2019. години сектор саобраћаја остао је највише заступљен са пројектима у вредности преко 6 милијарди ЕУР (7 милијарди ЕУР у 2018. години). Десет пројеката у области саобраћаја достигло је финансијско затварање 2019. години у поређењу са седам пројеката у 2018. години. Сектор стамбених и комуналних услуга забележио је четири пројекта у укупној вредности од готово 1,5 милијарди ЕУР. У сектору образовања број пројеката који су достигли финансијски завршетак смањено се на седам пројеката, док се укупна вредност незнатно смањила на 937 милиона ЕУР (952 милиона ЕУР у 2018. години). Сектор телекомуникација је подразумевао два пројекта укупне вредности 826 милиона ЕУР (3 милијарде ЕУР у 2018. години). Два пројекта су била у сектору заштите животне средине у укупној вредности од 388 милиона ЕУР (1,6 милијарди ЕУР у 2018. години).⁴⁷⁶

Гледајући податке по државама чланицама ЕУ, Уједињено Краљевство је било највеће тржиште ЈПП-а у Европи по вредности ЈПП пројеката, са укупно 3,3 милијарде ЕУР (427

⁴⁷⁴ *Ibid.* 8 – 9

⁴⁷⁵ European PPP Expertise Centre (EPEC). *Market Update Review of the European PPP Market in 2019.* 4

⁴⁷⁶ *Ibid.* 7

милиона ЕУР у 2018. години), док је Француска била највећа по броју пројеката, и то 8 пројеката (15 у 2018. години). Француска је била и друго највеће тржиште ЈПП-а по вредности, са укупно 1,8 милијарди ЕУР. Затим после ових држава, неведене по вредности следеће државе су се нашле на овој листи ЕПЕЦ-а: Немачка, Белгија, Холандија, Грчка, Ирска и Аустрија. Изван граница ЕУ, на листи се нашла и Србија која је забележила прве две трансакције ЈПП-а од када је ЕПЕЦ почео сакупљати податке за европско тржиште ЈПП-а. То су биле концесије за Аеродром Београд (420 милиона ЕУР) и Београдско комунално постројење за пречишћавање отпада (350 милиона ЕУР).⁴⁷⁷

Као важни пројекти ЈПП-а који су достигли финансијску завршницу у 2019. години наведени су следећи:

- Пројекти широкопојасне мреже Тарн-е-Гарон и Еуре (енгл. Tarn-et-Garonne and Eure) завршени су у Француској као део програма ЈПП за побољшање брзине пружања Интернета. Ове шеме укључују дизајн, изградњу, финансирање, рад, одржавање и комерцијализацију широкопојасних мрежа у јавном власништву у областима ниске густине насељености, које комерцијални оператери не покривају.
- Пројекти ЈПП-а кампуса бечких школа (енгл. Aron Menczer & Aspern Mord) завршени су у Аустрији као део ширег плана улагања у образовну инфраструктуру.
- Ирски пакети социјалног становања завршени су у 2019. години. Ово је био први пројекат у сектору стамбеног збрињавања и комуналних услуга који се финансирао из ЕИБ-а.
- Тунел у Силвертауну (енгл. Silvertown Tunnel) је први тунел за саобраћај са наменским аутобуским тракама и са свим аутобусима од којих се очекује да буду возила са нулта емисијом.⁴⁷⁸

Међутим, све је више аутора који се питају у којим све друштвеним областима можемо применити ЈПП као концепт, а не једнострано гледати на ЈПП само као на финансијски аранжман.

Тако Абу-Бакр⁴⁷⁹ започиње разматрање о потенцијалној улози ЈПП у борби са природним и другим катастрофама. Наиме, у 2010. и 2011. години, свет је гледао како је исландски вулкан доводио европско ваздушно путовање до ужаса, ужасе разарања изазване земљотресом на Хаитију, земљотресом Тохоку, цунамијем и нуклеарном катастрофом у

⁴⁷⁷ *Ibid.* 6

⁴⁷⁸ *Ibid.* 8

⁴⁷⁹ Abou-bakr J. Ami. 2013. *Public Management and Change Series*. Washington, DC: Georgetown University Press. 1

Јапану. Он каже да питање није како можемо зауставити катастрофу? У већини случајева не можемо. Питање је, како можемо да обезбедимо да смо адекватно припремљени и довољно отпорни да се носимо са ситуацијом када катастрофа удари у наш дом, у наш комшилук или у нашу земљу? Он наводи пример САД-а. Догађаји 11. септембра и ураган Катрина показали су да сама влада САД није опремљена да одговори на катастрофе. Наиме, већина виртуелних мрежа и инфраструктуре на које се ослањамо су у власништву приватних корпорација. На пример, након Катрине то је био Валмарт, а не влада или полиција, која је била прва која је пружила 2.498 приколица са ургентним намирницама и 8,5 милиона долара за помоћ. Ове кризе фокусираше су националну пажњу на важност сарадње између владе и приватног сектора и више се није постављало питање да ли приватни сектор има улогу у националној сигурности и управљању катастрофама, већ је било питање која та улога треба да буде, и како би се могла утврдити ефикасна јавно-приватна партнерства за ове сврхе. Када је влада, војска и полиција преузела пуну одговорност за ублажавање катастрофа, 9/11 и урагана Катрина две ствари су постале очигледне. Прво, приватно власништво, процењено на 85 процената америчке кључне инфраструктуре, чини приватно власништво значајним учесником у критичној заштити инфраструктуре у догледној будућности. Друго, током катастрофа, приватни сектор је показао конструктивну употребу и разумевање глобалних мрежа, система и образаца као средства за повећање брзине опоравка. Деценију након 11. септембра, упркос широко прихваћеном признању од стране оба сектора да би јавно-приватна сарадња за ове сврхе била корисна, знатне баријере за сарадњу и даље постоје, што је ограничило њихову ефикасност на федералном нивоу.⁴⁸⁰ После 11. септембра скоро сваки значајан национални документ о политици који се односи на развој домаће сигурности укључивао је најмање помен развијања блиских веза са приватним сектором. Један од првих је и Национална стратегија за националну сигурност од 2002. године.⁴⁸¹ Као специфичне примере сарадње наводи и сарадњу између владе и телекомуникационих, финансијских и малопродајних делатности током ових криза и описује колико је ова сарадња била вредна за америчке могућности реаговања на катастрофу. Прво, дистрибутивне мреже приватног сектора и технолошки know-how дозвољавали су да се услуге брже успоставе него што би влада могла да реагује током криза. Друго, приватни сектор се показао као непроцењив партнер након напада 11. септембра и урагана Катрина. Треће, у кризи коју су изазвале обе катастрофе, национални интереси и корпоративни интереси усаглашени су тако да сарадња постане заједнички приоритет за јавни и приватни сектор.⁴⁸²

⁴⁸⁰ *Ibid.* 1

⁴⁸¹ *Ibid.* 13

⁴⁸² *Ibid.* 16

Друге анализе посебно стављају акценат на чињеницу да се темељни проблеми као што је водоснабдевање, поготово у сиромашним земљама могу решавати највише уз помоћ ЈПП. Овим долазимо и до значаја ЈПП у цивилизацијском смислу, јер оно што је за развијене земље нормално стање, у многим афричким и другим земљама на граници сиромаштва, пројекти као што је водоснабдевање могу да доведу до суштинске прекретнице у смислу револуционарног развоја друштва. Међутим, и око тог питања постоје опречна становишта.

Сходно томе, можемо наићи и на становиште да услуге водоснабдевања више не могу бити слободне за све потрошаче, или да се ипак могу пружати ад инфинитум и универзално, али са високим субвенцијама. Оно око чега постоји начелна сагласност је да не постоје универзална решења. Сваки случај мора бити анализиран и оцењен појединачно. Оно што добро функционише за Енглеску и Велс, где су све услуге водоснабдевања дате приватном сектору, можда није одговарајуће решење за Аргентину или Мексико.⁴⁸³ Због контраверзи које уобичајено прате област ЈПП-а, Трећи светски центар за управљање водама⁴⁸⁴ одлучио је да изврши низ детаљних анализа о перформансама приватног сектора у различитим земљама у развоју. Закључио је да постоји много облика укључивања приватног сектора. То би могло да варира од директне продаје имовине приватном сектору, као што је случај и са Енглеском и Велсом, до давања концесија за управљање водом и опремом за сакупљање и пречишћавање отпадних вода у фиксном броју година (тренутни распон од 3 до 60 година), до ангажовања за одређене активности. Након Енглеске и Велса који су продали имовину приватном сектору 1989. године, ниједна друга земља није пратила овај модел. Међутим, и данас нема сагласности међу стручњацима о водама о стварном утицају ове промене на потрошаче и о квалитету пружених услуга. Доступне процене тренутно варирају од веома повољних до веома неповољних. За разлику од праве продаје имовине, употреба уговора о управљању са приватним сектором у одређеном временском периоду развила се у скорије време. Међутим, опет се не може донети универзални закључак. Неки ЈПП су били веома успешни, док су неки други били промашаји. Резултати су се понекад разликовали чак и у оквиру једне земље (на пример, у Мароку, Казабланка се могла сматрати успешним пројектом, али не и Рабат). Такође је утврђено и да је временска димензија била значајна за мерење ефективности учешћа приватног сектора. Тако је Буенос Ајрес био добар пример учешћа приватног сектора, све док се економски талас у Аргентини није променио у свим граничним условима. Дакле, не постоји јединствени модел учешћа приватног сектора који би могао бити одговарајући за све случајеве у једној земљи, а камоли за цео свет. Даље, након

⁴⁸³ Biswas K. Asit, Tortajada Cecilia. 2005. *Water Pricing and Public-private Partnership*, London: Taylor & Francis Routledge. 4

⁴⁸⁴ <https://thirdworldcentre.org>, приступ 06.05.2020.

брзе експанзије доделе ЈПП за управљање системима водоснабдевања и отпадних вода приватном сектору протеклих година, стопа доделе нових сличних аранжмана се успорила од 2002. године. Стога, свака објективна анализа тренутног стања води до закључка да перформансе јавног сектора нису нужно лоше, а подједнако постигнућа приватног сектора нису нужно и равномерно добра.⁴⁸⁵

Решења која потенцијално нуде јавно-приватна партнерства била су атрактиван избор за многе земље у развоју. Међутим, то није била лака опција из више разлога. ЈПП у земљама у развоју суочавају се са разним препрекама. Прво, постоје питања у којима улагање у инфраструктуру земаља у развоју није финансијски одрживо из перспективе приватног сектора. Друго, недостатак административних и регулаторних капацитета многих земаља у развоју чини главну препреку за пружање погодног окружења за ЈПП. Треће, политички и некомерцијални ризици у земљама у развоју представљају најважнију баријеру за ангажовање приватног сектора у финансирању и пружању јавних услуга. Међутим, ствари су почеле да се мењају. Владе у земљама у развоју почеле су радикалне структурне реформе, које обухватају реструктурирање сектора инфраструктуре и новог приступа регулацији.⁴⁸⁶

У ЕУ је тема ЈПП и њеног обухвата веома актуелна и истиче се да су за опстанак европског пројекта, економски раст и одрживи подстицаји индустријској бази држава чланица неопходни предуслови. Чак наилазимо и на закључак да модалитет јавно-приватних партнерстава може олакшати пројекат европских интеграција и осигурати одрживи друштвено-економски раст и пружање јавних услуга.⁴⁸⁷

Стратешко планирање развоја Европска унија је започела доношењем Лисабонске стратегије 2000. године, чији је циљ био да ЕУ до 2010. године постане нај- конкурентнија и најдинамичнија привреда на свету, заснована на знању, способна да оствари одрживи економски раст са већим бројем радних места и јачом социјалном кохезијом.⁴⁸⁸ Суочена са великим променама које је донела глобализација, проблемом старења популације, изазовима нове економије засноване на знању, као и очекиваним пријемом нових чланица, ЕУ је дефинисала циљеве и инструменте за јачање конкурентности у измењеним условима и побољшање стандарда својих грађана. Кључна компонента Лисабонске стратегије била је развој и унапређење знања, што је подразуме- вало већа улагања у образовање и стручно

⁴⁸⁵ Biswas K. Asit, Tortajada Cecilia. 2005. *Water Pricing and Public-private Partnership*, London: Taylor & Francis Routledge. 5-6

⁴⁸⁶ Bovis H. Christopher. 2012. Editorial. *7 Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 147

⁴⁸⁷ Bovis H. Christopher. 2017. Editorial. *12 Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 1

⁴⁸⁸ European Council, Presidency Conclusions, Lisbon, 23–24 March, 2000.

усавршавање, научна и технолошка истраживања и иновације. У почетку су постављени амбициозни квантитативни циљеви до 2010. године: просечна стопа раста око 3% годишње; стопа запослености 70%, задржати 50% радника између 55 и 64 године у радном односу продужењем радног века за пет година; улагање у истраживања и развој (ИР) од 3% друштвеног производа (БДП), од тога две трећине средстава треба да буду из приватног сектора; обезбедити да 30% европског становништва користи брзи интернет. Европски савет (ЕС) је марта 2005. године редефинисао у почетку широко постављене циљеве и фокусирао приоритете на раст и запошљавање. Раније постављени амбициозни квантитативни циљеви сведени су на два: стопа запослености 70% и улагање у истраживања и развој од 3% БДП. Усвојен је сет нових механизма који је требало да убрза пут ка циљевима, посебно у земљама чланицама ЕУ: интегрисане смернице за раст и запошљавање; национални програми реформи; конкретне препоруке за сваку земљу чланицу; Лисабонски програм Заједнице; годишњи извештаји Европске комисије (ЕК) о напретку, а Отворени метод координације (ОМК) задржан је као међувладин метод „меке координације“. Према документу ЕК о евалуацији резултата Лисабонске стратегије, генерална оцена била је позитивна, иако нису била достигнута два основна циља (стопа запослености 70% и улагање у научно-технолошка истраживања од 3% БДП).⁴⁸⁹ Нажалост, финансијска и економска криза током 2008. и 2009. године довела је до знатног пада привредних активности, чиме је готово поништена већина резултата уско везаних за лисабонске циљеве. Само у 2009. години БДП на нивоу ЕУ пао је за 4%. У периоду од марта 2008. до децембра 2009. године незапосленост се повећала за 7 милиона, док је индустријска производња пала за 20%.⁴⁹⁰ Ипак, показало се да су земље чланице ЕУ које су највише поодмакле у остваривању лисабонских реформи најспремније дочекале кризна времена. Међутим, неостварени стратешки циљеви ЕУ постављени 2000. године и даље су одражавали главне изазове с којима су се суочавали како ЕУ у целини, тако и њене чланице, па је још 2008. године на нивоу ЕУ почео процес дефинисања новог стратешког оквира за развој до 2020. године.⁴⁹¹

Потреба да се дефинише нова стратегија развоја ЕУ за период после 2010. године званично је изражена на састанку ЕС⁴⁹² у марту 2008. године. Лидери земаља чланица закључили су да ће бити неопходно наставити структурне реформе, одрживи развој и јачати социјалну кохезију и после 2010. године, ослањајући се на добре резултате Лисабонске

⁴⁸⁹ European Commission, Lisbon Strategy Evaluation Document, SEC (2010) 114 final, Brussels, 2. 2. 2010.

⁴⁹⁰ European Commission, Europe 2020 – Backgro- und Information for the Informal European Council, 11. 2. 2010, dostupno na: http://ec.europa.eu/co-mmission_2010-2014/president/news/statements/pdf/20100210_3_en.pdf

⁴⁹¹ Kronja Jasminka .. et al. 2015. STRATEGIJA EVROPA 2020 ČETIRI GODINE KASNIJE VODIČ, drugo dopunjeno izdanje. Evropski pokret u Srbiji, 17-19

⁴⁹² European Council, Presidency conclusions, 13/14 March 2008, Brussels.

стратегије. ЕС је позвао ЕК, Савет ЕУ и националне координаторе за Лисабонску стратегију да почну да размишљају о правцима нове стратегије за период после 2010. године. Процес је резултирао документом ЕК „Европа 2020: стратегија за паметни, одрживи и инклузивни раст”, у којој су на свеобухватан начин приказани најважнији елементи новог програма (март 2010. године)⁴⁹³. ЕС постигао је договор о новој стратегији 25. и 26. марта, а одлука је службено усвојена на Европском самиту 17. јуна 2010. године^{494, 495}.

Стратегија Европа 2020 за паметан, одржив и инклузиван раст⁴⁹⁶ поставља визију европске економије у наредних десет година. С обзиром на огромне инвестиције у инфраструктуру неопходне за имплементацију Стратегије и притиске са којима се суочавају владини буџети, привлачење приватног капитала за финансирање инвестиција у инфраструктуру је пресудно.

Европска комисија је заједно са Европском инвестиционом банком покренула пројекат „Иницијатива за пројектне обвезнице Европе 2020“⁴⁹⁷. Главна идеја овог пројекта је да се створе услови за привлачење додатног финансирања од стране приватног сектора за инфраструктурне пројекте. Овде је наглашено да ће ЕИБ у партнерству са Комисијом, помоћи да се развије и континуирано проширује концепт ЈПП на основу јасно дефинисаног оквира подобности. ЕИБ би накнадно извршио финансијску процену у фази структурирања, цену гаранције или зајма и надгледао пројекат након тога. ЕУ и ЕИБ деле ризик од губитака у портфељу пројеката. И док ће ЕИБ остати главни партнер Комисије, настојаће да Иницијатива буде отворена и за друге финансијске институције са потребном експертизом и спремношћу. Према Европској комисији, за испуњавање циљева Стратегије Европа 2020, потребе за инвестирањем у инфраструктуру Европске уније могле би достићи чак 2 хиљаде милијарди ЕУР у секторима саобраћаја (ТЕН-Т), енергетике (ТЕН-Е) и информационе и комуникационе технологије (ИЦТ).⁴⁹⁸

⁴⁹³ European Commission. *Europe 2020, Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels, 3. 3. 2010 COM(2010) 2020 final

⁴⁹⁴ European Council, Conclusions, Brussels, 17 June 2010,

⁴⁹⁵ Kronja Jasminka .. et al. 2015. STRATEGIJA EVROPA 2020 ČETIRI GODINE KASNIJE VODIČ, drugo dopunjeno izdanje. Evropski pokret u Srbiji, 17-19

⁴⁹⁶ European Commission, *Europe 2020, Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3. 3. 2010 COM(2010) 2020 final

⁴⁹⁷ The Europe 2020 Project Bond Initiative. <https://www.eib.org/attachments/press-news-the-europe-2020-project-bond-initiative-07112012-en.pdf> приступ 07.05.2020.

⁴⁹⁸ Bovis H. Christopher. 2012. The Europe 2020 Project Initiative. 7 *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 3

Даље, наилази се и на становиште да комбинацијом владине стручности, средстава и ресурса са допунским доприносима из приватног сектора, ЈПП могу понудити предности чак и у домену одбране. Како објашњава Чанг⁴⁹⁹, за војску, ЈПП укључује могућности:

- да искористи своју имовину, смањи капиталне инвестиције, смањи трошкове за инфраструктуру;
- повећа вредност своје имовине или друге имовине;
- креира нове могућности или средства која помажу војсци да оствари своју војну мисију;
- утиче на технологију и на тај начин добије опрему брже и/или евентуално по нижој цени;
- побољша позицију спремности и
- добије ток прихода за финансирање пројеката који помажу војсци да оствари своју војну мисију.⁵⁰⁰

Такође, низ примера пружа увид у потенцијал ЈПП у финансирању пројеката из области заштите животне средине.⁵⁰¹

Питање ЈПП је постављено и у случају Украјине када је била земља домаћин европског првенства у фудбалу 2012 (ЕУРО 2012) заједно с Пољском. У припреми за овај догађај требало је да се граде нови путеви за повезивање главног града Кијева са другим градовима Украјине, да се аеродроми модернизују или увећају, а систем јавног превоза да се обнови. Ове огромне инвестиције су поставиле питање да ли се могу реализовати у облику ЈПП-а.⁵⁰²

Нову Агенду под називом "Трансформација нашег света: агенда 2030 одрживог развоја"⁵⁰³ усагласиле су 193 државе чланице Уједињених нација током Самита одрживог развоја, који је одржан у седишту УН-а у Њујорку 25. и 27. септембра 2015. године. Једна од главних тема је била дискусија током самита за проналажење механизма за спровођење нове Агенде, посебно у земљама у развоју. Већина учесника се сложила са потребом изградње

⁴⁹⁹ Chang Yi Ike. 1999. *Use of Public-private Partnerships to Meet Future Army Needs*. United States, Arroyo Center. 2-3

⁵⁰⁰ *Ibid.* 2-3

⁵⁰¹ Gardiner Ann, Bardout Matthieu, Grossi Francesca, Dixon-Declève Sanne. 2016. *Public-private Partnerships for Climate Finance*. Denmark: Nordic Council of Ministers

⁵⁰² Ruhlmann Marcel. 2011. Public Private Partnership in Ukraine in the Run-up to the European Football-Championship 2012. *6 Eur. Pub. Private Partnership L. Rev.* 120

⁵⁰³ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> приступ 07.05.2020.

таквог механизма на основу иновативних партнерстава између влада, привреде и цивилног друштва у оквиру јавно-приватних партнерстава. Пре свега, постизање већине циљева, посебно у економији у развоју, немогуће је без модерне, еколошки прихватљиве, енергетски ефикасне и паметне инфраструктуре. Нарочито је наглашено да је инфраструктурни јаз посебно критичан у земљама у развоју, где су почетне позиције у контексту нове агенде из 2030. године веома ниске у поређењу са економски развијеним земљама.⁵⁰⁴

У прилог претходном, Запатрина⁵⁰⁵ констатује да многи на тржиштима у развоју и економијама у развоју и даље немају приступ поузданим и афирмисаним услугама због недостатка одговарајуће инфраструктуре. Више од 1,3 милијарди људи - скоро 20 процената светске популације - још увек нема приступ струји. Око 768 милиона људи широм света нема приступ чистој води, а 2,5 милијарди немају адекватне санитарације, а једна милијарда људи живи више од два километра од пута. Немогуће је осигурати такве инвестиције само узимајући у обзир државне или општинске буџете - чак и теоријски. Зато се мора укључити приватни сектор и институционални капитал инвеститора, а најбољи начин за ово је јавно-приватно партнерство. Штавише, ЈПП стварају моћне подстицаје за отварање нових радних места, предузетништво и развој иновација, побољшање научних и технолошких капацитета, формирајући пријатну атмосферу у друштву засновану на поверењу и разумевању. Сва ова питања су такође веома важна у контексту нове Агенде 2030. године. Из ових разлога данас је брод јавно-приватног партнерства у центру пажње свих међународних институција.⁵⁰⁶

На основу изложеног, закључује се да је веома широка палета питања која се решавају или би могла да почну да се решавају применом концепта ЈПП. Већ у овом контексту се намеће закључак да је ЈПП концепт који је неизбежан пут развоја реализације делатности у јавном интересу како већ у садашњости тако посебно у будућности. У следећем поглављу ћу се посебно бавити овим питањем.

⁵⁰⁴ Zapatrina Irina. 2016. Sustainable Development Goals for Developing Economies and Public-Private Partnership, *11 Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 39

⁵⁰⁵ *Ibid.* 39

⁵⁰⁶ *Ibid.* 39

2. Форме примене јавно-приватног партнерства у погледу различитог степена преноса ризика на приватног партнера

У средишту анализе аранжмана ЈПП и уговора о сарадњи јавног и приватног субјекта, налазе се ризици. Ризици су у ствари неизвесности које прате обавезе односно одговорности страна у уговорном односу. Бројност, комплексност и извесност наступања ризика у реализацији пројеката ЈПП је један од чинилаца који пројекте за чију реализацију се ови уговори закључују, чини тешко спроводивим искључиво од стране једног учесника у пројекту. Најважнији део уговора о сарадњи јавног и приватног субјекта представља подела одговорности за извођење пројекта, у чијој бити лежи подела ризика између јавног и приватног субјекта, на начин да се ризик превали на оног учесника у пројекту који ће се лакше носити са ризиком, али и једноставније, компетентније и лакше успети да предупреди његово наступање, односно брже, ефикасније и јефтиније ће моћи да умањи последице наступања ризика. Приликом оцене „банкабилности“ пројекта, односно његове финансијске исплативости, такође се процењују ризици – на који начин су они обезбеђени и на који начин и колико јаким финансијско-правним инструментима се може умањити извесност наступања ризика, односно како се одређени ризици даље преносе са финансијера пројекта, пројектног друштва, односно са спонзора, на трећа лица (мултилатералне и билатералне институције), која могу да изнесу и понесу ове ризике. Иако сам уговор који закључују јавни и приватни субјект почива на принципу (рас)поделе ризика између учесника у пројекту, пројекат најчешће не може да заживи, односно уговор не може да се спроведе без додатног „ојачања“ ризика кроз екстерне инструменте умањења последица наступања ризика.⁵⁰⁷

Корнер наглашава да процена ризика, и ко најбоље може да управља њиме, мора да буде пажљиво размотрено у креирању пројеката Приватних финансијских иницијатива. Вредност за новац биће постигнута тамо где постоји оптималан пренос ризика тако да су појединачни ризици додељени онима који су у најбољем положају да њима управљају.⁵⁰⁸

Колико је подела ризика значајна код ЈПП аранжмана говори и чињеница да многи аутори сматрају управо пренос ризика на приватни сектор, или тачније правилну поделу ризика између јавног и приватног сектора, сврхом ЈПП пројеката.

⁵⁰⁷ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд. 438

⁵⁰⁸ Corner D. 2005. *The United Kingdom Private Finance Initiative: the challenge of allocating risk. The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 52

Еванс и Боумен⁵⁰⁹ на следећи начин групишу ризике у категорије ризика.

Табела 1. Категорије ризика. Еванс и Боумен⁵¹⁰

Ризик у вези са локацијом реализације пројекта	<ul style="list-style-type: none"> • Ризици повезани са закупом, приступом, погодношћу места (укључујући околне услове, животну средину, наслеђе и питања у вези са планским аспектима). • Расподела ће генерално зависити од власништва над локацијом.
Ризик у вези са пројектовањем, изградњом и пуштањем у рад	<ul style="list-style-type: none"> • Ризици који се тичу кашњења (из разлога као што су компетенција, временске прилике, индустријски спорови и слично) или је трошак пројектовања и изградње виши него што је планирано. • Већина ових ризика преноси се на приватни сектор преко механизма као што је излазна спецификација и режима плаћања пенала.
Ризици управљања и одржавања	<ul style="list-style-type: none"> • Укључују ризик да је управљање и одржавање инфраструктуре скупље или је теже од очекиваног (на пример због проблема са улазним подацима, конструкцијом, компетенцијама или употребом). • Опет, највећи део ових ризика је додељен приватном сектору кроз механизме као што су излазна спецификација и плаћање по извршењу.
Финансијски ризици	<ul style="list-style-type: none"> • Ризици од повећања каматних стопа, инфлације и пореза. • Ризици повезани са финансирањем и порезима су генерално ризици које сноси приватни сектор, са неким дељењем инфлаторног ризика за дугорочне пројекте.
Ризик потрошње	<ul style="list-style-type: none"> • Ово укључује ризике везане за тржиште, конкуренцију и коришћење инфраструктуре. • Ко сноси ове ризике зависиће од уговореног ЈПП-а (нпр. приватни сектор у БООТ-овима и јавни сектор у ДБФО-има).
Ризици више силе	<ul style="list-style-type: none"> • Ризици од значајних неповољних временских прилика или других специфичних догађаја који узрокују материјални губитак или штету на имовини или на други начин спречавају извршење. • Ови се ризици углавном деле пошто су изван оквира контрола било које стране.
Законодавни ризици	<ul style="list-style-type: none"> • Ова категорија укључује ризике који се огледају у промени закона која узрокује повећање трошкова изградње или управљања пројекатом или спречавају његово извршавање. • Ови ризици се често деле, у зависности од примене и ефекта промене закона. Поступање у складу са законом је генерално ризик за приватни сектор.

⁵⁰⁹ Evans J., Bowman D. 2005. Getting the contract right. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 67

⁵¹⁰ Evans J., Bowman D. 2005. Getting the contract right. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 67

Јескомбе⁵¹¹ сублимира ризике на следећи начин.

Табела 2. Категорије ризика. Јескомбе⁵¹²

Фаза у којој се појављује ризик	Категорија ризика	Природа ризика
Уопште	Политички	Политичка опозиција пројекту Промена закона
	Економски	Каматне стопе Инфлација
Фаза изградње	Земљиште	Прибављање земљишта Услови тла Дозволе Услови животне средине Археолошки услови и фосили Приступ, службеност пролаза Повезаност земљишта Демонстранти Одлагање вишка земље
	Изградња	Подуговор о изградњи Подуговарач Прилагођавање цена Промене од стране јавних власти Ризици подуговарача Приходи током изградње
	Завршетак	Кашњења од стране подуговарача Други узроци кашњења Пројект Извођење
Оперативна фаза	Обављање делатности	Ризик потражње Мрежа Исплата прихода Доступност и услуге Опекс Одржавање
	Завршетак	По правилу- приватни партнер Завршетак од стране јавног партнера Виша сила Преостала вредност

Средојевић⁵¹³ наводи да како на плаћање накнаде може да утиче остварење ризика који прате реализацију пројекта, Еуростат је, у циљу обезбеђивања равноправног третмана јавног и приватног субјекта у пројектима јавно-приватног партнерства дефинисао три категорије ризика: (а) ризик изградње (енг. construction risk), који се доводи у везу са догађајима који могу да узрокују кашњења, непоштовање уговорених стандарда, техничке

⁵¹¹ Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann

⁵¹² *Ibid.*

⁵¹³ Средојевић Г. Слађана. 2010. Јавно-приватно партнерство. Архипелаг, Институт економских наука, Београд. 105-106

недостатке и кумулирање трошкова изграде, кад, код ограниченог броја пројеката код којих накнада може да почне да се исплаћује и пре отпочињања оперативне фазе, јавни субјект може да започне са плаћањем тек након детаљне анализе фактичког стања и прегледа објекта, постројења, односно система; (б) ризик расположивости (енг. availability risk), који се доводи у везу са начином обављања делатности од стране приватног субјекта/пројектног друштва, односно са ситуацијама кад се његовом кривицом, уговор не извршава у складу са договореним условима, или је квалитет производа/услуга значајно нижи од уговореног, кад јавни субјект плаћа умањену накнаду, тако што се умањење врши сразмерно обављеној делатности/пруженој услузи, односно обезбеђеном квалитету; и (в) ризик потражње (енг. demand risk), који се доводи у везу са смањењем потражње за производом/услугом коју пружа пројектно друштво, која није у последичној вези са поступањем пројектног друштва, већ са дејством спољних фактора на које пројектно друштво нема утицаја, кад јавни субјект има обавезу да пројектном друштву исплати накнаду у износу у коме је она уговорена.⁵¹⁴

Нарочито бих нагласила у контексту ризика више силе актуелну ситуацију са пандемијом изазваном корона вирусом Ковид 19. Сведоци смо ситуације у којој ниједна страна у односу не би требало да буде прекомерно оштећена ситуацијом која нити је могла да се предвиди, што је управо главна карактеристика више силе, нити може да се контролише ни од стране јавног ни од приватног партнера. Неминовно је да ће у оваквим ситуацијама обе стране сносити губитак, али тако да ће укупан губитак бити подељен између страна у односу.

Такође је веома значајно питање у контексту јавно-приватних партнерстава, а обзиром на њихову дугорочност, питање ризика промењених околности (*rebus sic stantibus*). Закон о облигационим односима Републике Србије⁵¹⁵ дефинише претпоставке за раскидање или измену уговора због промењених околности на следећи начин: „Ако после закључења уговора наступе околности које отежавају испуњење обавезе једне стране, или ако се због њих не може остварити сврха уговора, а у једном и у другом случају у тој мери да је очигледно да уговор више не одговара очекивањима уговорних страна и да би по општем мишљењу било неправично одржати га на снази такав какав је, страна којој је отежано испуњење обавезе, односно страна која због промењених околности не може остварити сврху уговора може захтевати да се уговор раскине. Међутим, раскид уговора не може се захтевати

⁵¹⁴ *Ibid.* 105-106

⁵¹⁵ Закон о облигационим односима ("Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, "Sl. list SRJ", br. 31/93, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 18/2020), члан 133 и 136

ако је страна која се позива на промењене околности била дужна да у време закључења уговора узме у обзир те околности или их је могла избећи или савладати.“.

Сада када је приказано који ризици могу потенцијално да се остваре и чине битне елементе односа између јавног и приватног партнера у наставку се бавим типовима ЈПП сходно преносу ризика, односно подели ризика између јавног и приватног партнера. Тако и овде различити аутори различито групишу и наглашавају постојање типова ЈПП.

Према неким изворима⁵¹⁶, модели јавно-приватног партнерства могу се груписати на следећи начин:

- уговори о управљању и уговори о пружању услуга, којима приватни сектор преузима пружање неке услуге у име или за рачун јавног сектора;
- уговори о најму/закупу јавних добара, којима јавни сектор даје јавну имовину приватном партнеру на коришћење. Приватни партнер закупљену имовину користи и најчешће је технолошки и функционално развија;
- уговори о заједничком улагању, којима јавни и приватни сектор оснивају заједнички пословни субјекат ради реализације неког пројекта, а висина и начин улагања и расподела ризика се дефинишу уговором;
- концесиони уговор гради-управљај-пренеси (БОТ/build–operate–transfer/) којим јавни сектор део својих права или обављање одређене делатности преноси, на уговорени рок, у сферу одговорности приватног партнера;
- Приватна финансијска иницијатива – облик јавно-приватног партнерства који по својим карактеристикама спада у пројектуј-изгради-финансирај-управљај (ДФФО /design-build-finance-operate/) тип уговора. Под овим обликом партнерства познати су још изгради-поседуј-управљај-пренеси (БООТ/build–own–operate–transfer/), пројектуј-изгради-финансирај-поседуј-управљај-пренеси (ДФФООТ /design, build, finance, own, operate, transfer/) и др. Јавни сектор путем уговора из домена Приватне финансијске иницијативе изнајмљује или купује тачно одређену врсту јавних добара или јавних услуга, које пружа приватни партнер;
- уговори изгради-поседуј-управљај (БОО/build–own–operate/) и купи-изгради-управљај (ББО /buy-build-operate/) – којима приватни партнер купује, гради, одржава и управља имовином која је његово искључиво власништво и чијим управљањем приватни партнер сноси све ризике, али и све користи од пружања уговорене јавне услуге.

⁵¹⁶ Стратегија јавно приватног партнерства у здравству Црне Горе с Акционим планом за период 2014–2017. године. 2014, Црна Гора, Влада Црне Горе. Министарство здравља. 22–23

У наведеним облицима реализације јавно-приватног партнерства могуће је уочити да део њих представља класични уговорни однос партнера, део представља институционални облик партнерства, док остали модели представљају уговорни облик јавно-приватног партнерства као што су концесије БОТ, облици приватне финансијске иницијативе: ДБФО, БООТ и ДБФООТ, односно модели којима приватни партнер задржава власништво над изграђеним објектима или инфраструктуром: БОО и ББО.⁵¹⁷

Еванс и Боумен другачије виде доминантне моделе ЈПП.

Табела 3. Модели јавно-приватног партнерства.⁵¹⁸

Традиционална набавка Јавног сектора	<ul style="list-style-type: none"> • Традиционалну набавку карактерише то да власништво над инфраструктуром остаје у јавном сектору. • Према овом моделу, владе могу одредити добро или услугу, које се појединачно уговорају ради изградње или пружања услуге. • Овај облик набавке може се поделити на различите подврсте, укључујући пројекте дизајнирања и изградње, уговоре о услугама, уговоре о пословању и управљању и лизинг. • Средства или услуге обично плаћа држава по испоруци или завршетку.
Изградња - Поседовање– Управљање – Трансфер (БООТ) ⁵¹⁹	<ul style="list-style-type: none"> • БООТ структура је најдоминантнији облик ЈПП-а. • Према овом облику, приватни субјект је одговоран за дизајн, изградњу, финансирање и управљање. • Према уговору о концесији, влада пристаје на то да дозволи приватном лицу да обезбеђује јавну услугу на одређено време, које може трајати и у периоду од 25 до 30 година. • Приватни сектор сноси све комерцијалне ризике и трошкове одржавања повезане са имовином током трајања концесије. • Приходи се искључиво или претежно остварују од корисника. • По завршетку уговора, власништво над имовином се враћа јавном сектору, обично без икаквих трошкова или уз занемарљиве трошкове.
Дизајн – Изградња– Финансирање Управљање (ДБФО) ⁵²⁰	<ul style="list-style-type: none"> • ДБФО аранжмани представљају најуспешнији облик ЈПП-а, и најчешћи су пројекти у оквиру Приватне финансијске иницијативе Уједињеног Краљевства. • Под ДБФО/ПФИ, приватни сектор финансира, дизајнира,

⁵¹⁷ Стратегија јавно приватног партнерства у здравству Црне Горе с Акционим планом за период 2014–2017. године. 2014, Црна Гора, Влада Црне Горе. Министарство здравља. 22–23

⁵¹⁸ Evans J., Bowman D. 2005. Getting the contract right. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 64

⁵¹⁹ BOOT (Build, Own, Operate and Transfer)

⁵²⁰ DBFO (Design-Build-Finance-Operate)

	<p>гради и управља имовином за остваривање прихода током унапред одређеног периода времена (период концесије).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Влада пристаје на куповину услуга које пружа приватно лице, обично у трајању од 25 до 30 година. • Власништво над инфраструктуром задржава приватни сектор за време трајање уговора, али може се и вратити у посед јавног сектора по завршетку.
Дизајн – Изградња– Управљање (ДБО) ⁵²¹	<ul style="list-style-type: none"> • ДБО пројекти укључују многе елементе традиционалне јавне набавке и могу се често посматрати као обједињавање приступа дизајн и изградња са управљањем и одржавањем. • Овај приступ може бити повољан, јер обично интегрише дизајн, изградњу и одржавање унутар једног лица. • Јавни сектор купује инфраструктуру у време пуштања у рад и након тога задржава власништво. Приватни ентитет је одговоран за рад током одређеног периода после пуштања у рад.

Јескомбе⁵²² наводи да се ЈПП-ови могу класификовати по правној природи учешћа приватног сектора у обављању делатности, користећи изразе као што су БОТ⁵²³, БТО⁵²⁴, ДБФО и њихове варијанте, углавном одражавајући моменат у којем се власништво над објектом преноси са приватног партнера на јавног или, ако приватни партнер никад није власник објекта, природа његовог правног интереса, као што је закуп имовине или само право да пружа услугу. Овакве разлике су правно - техничке природе и не утичу на комерцијалну и финансијску стварност. Корисније је класификовати ЈПП на основу природе услуга и преноса ризика својствено уговору о ЈПП-у. На основу тога ЈПП се могу поделити у две главне категорије – засновани на употреби и засновани на расположивости која се дели на три главне подкатеорије: смештај, опрема, системи или мреже и постројења за производњу.

ЈПП засновани на употреби су типови ЈПП као што је модел концесија, са наплатама путарина, тарифа или накнада за коришћење које плаћа корисник објекта као што су путеви, мостови и тунели, као и други превозни објекти као луке, аеродроми, трамваји и мреже лаких железница је главни пример ЈПП-а где се ризик употребе преноси на приватни сектор и вероватно је најшире примењена врста ЈПП-а. Али ризик употребе се може пренети и на пример путем плаћање путарине из сенке - овде плаћање обавља јавни партнер, али на

⁵²¹ DBO (Design, Build and Operate)

⁵²² Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann. 13-14

⁵²³ BOT (Build-Operate-Transfer)

⁵²⁴ BTO (Build-Transfer-Operate)

основу употребе објекта од стране возача. Такође може бити и мешавина два приступа, при чему корисници плаћају путарине или цене, али уз субвенције јавног сектора.

Пројекти засновани на расположивости као што је смештај су они попут болница, школа и затвора, где се плаћање углавном врши тако да се зграда стави на располагање јавном органу (обично у пољу социјалне инфраструктуре). Ово су најважније врсте пројеката коришћењем ПФИ модела. Такође могу укључивати пружање дугорочних услуга као што су чишћење, угоститељство, одржавање или чак услуге обезбеђења у затвору, али пружање услуга је од секундарног значаја у односу на изградњу зграде и њену доступност јавном партнеру. Опрема, системи или ЈПП-ови засновани на мрежама су мање уобичајени и сви се заснивају на ПФИ моделу. Плаћања од стране јавне власти у таквим случајевима се такође заснивају на доступности. Ови пројекти могу укључивати системе као што су улична расвета или ИТ (информациона технологија) и други важан сектор је одбрамбена опрема. ЈПП засновани на постројењима за производњу је на пример модел за производњу енергије, али (осим у неким деловима Блиског Истока) ово је сада прилично необично као јавно-приватно партнерство, због широко распрострањене приватизације производње и дистрибуције електричне енергије. Најважније врсте постројења која се односе на ЈПП су постројења за пречишћавање воде и отпадних вода и спалионице отпада. Плаћање се превасходно врше за крајњи производ, обрађене воде или отпадне воде, а не на основу стварне количине која је прерађена или произведена. Слично је и са отпадом, јавни партнер плаћа за доступност капацитета за обраду отпада, а ако постројење не може испунити овај услов, неће се вршити исплате.⁵²⁵

Газивода⁵²⁶ наводи да је БОТ⁵²⁷ модел сарадње јавног и приватног субјекта представља основни модел сарадње из кога је пракса реализације ових пројеката искристалисала, а касније и теорија и литература одредила неколико под-модела, са свим њиховим специфичностима, како следи, при чему ова листа не укључује све могуће моделе већ је ограничена на оне који се у пракси најчешће јављају:

- модел изгради-пренеси-управљај БОТ (енг. build-transfer-operate/ВТО) – означава модел сарадње јавног и субјекта према коме одмах после изградње објекта/постројења/система исти прелази у власништво јавног субјекта, док приватни

⁵²⁵ Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann. 13-14

⁵²⁶ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 62

⁵²⁷ БОТ (Build-Operate-Transfer)

субјект до истека века трајања пројекта комерцијално искоришћава објекат/постројење/систем и настоји да кроз управљање, одржавање и добро руковођење обезбеди очување вредности објекта/постројења/система, уз постизање ефекта који је за приватног субјекта најважнији – што је могуће бољи економски ефекат комерцијалног коришћења објекта/постројења/система кроз које приватни субјект обезбеђује исплативост инвестиције, и након исплате свих трошкова изградње који су само његов трошак, ствара услове да приходује и остварује добит. Дакле, према БТО под-моделу, долази до раздвајања власништва над објектом/постројењем/системом, који прелази на јавног субјекта одмах након изградње, док приватни субјект задржава функцију управљања, одржавања и руковођења;

- модел изгради-поседуј-управљај БОО (енг. build-own-operate/BOO) – означава модел сарадње јавног и приватног субјекта код кога приватни субјект гради објекат/постројење/систем и управља, одржава и руководи објектом/постројењем/системом уз задржавање права својине, без обавезе да након истека уговора својину над објектом/постројењем/системом пренесе на јавног субјекта. Јавни субјект врши контролу над обављањем делатности, односно над пружањем услуга од општег интереса, у свему у складу са уговореним условима.
- модел изгради-поседуј-управљај-пренеси БООТ (енг. build-own-operate-transfer/BOOT) – означава модел сарадње јавног и приватног субјекта код кога приватни субјект гради објекат/постројење/систем, задржава га у власништву за уговорени временски период, управља објектом/постројењем/системом обављајући делатност, односно пружајући услуге, а истеком уговореног рока, приватни субјект је дужан да јавном субјекту, без накнаде, пренесе власништво над објектом/постројењем/системом. Током трајања уговора, јавни субјект плаћа уговорену накнаду приватном субјекту, а уговор може бити и такав да се приватни субјект наплаћује директно од крајњих корисника услуга или комбинацијом плаћања накнаде од јавног субјекта и крајњих корисника услуга;
- модел пројектуј-изгради-управљај ДБО (енг. design-build-operate/DBO) – означава модел сарадње јавног и приватног субјекта код кога је од самог почетка века пројекта па до његовог истека, и у сваком будућем тренутку, право својине над објектом/постројењем/системом увек на јавном субјекту, а ДБО уговором се утврђује обавеза приватног субјекта на пројектовање, изградњу и управљање објектом/постројењем/системом. Након изградње објекта/постројења/система,

приватни субјект најчешће закључује са јавним субјектом уговор о дугорочном закупу објекта, постројења, односно система који је изградио;

- модел пројектуј-изгради-финансирај-управљај ДБФО (енг. design-build-finance-operate/ DBFO) – означава модел сарадње јавног и приватног субјекта код кога је на приватног субјекта пренета јединствена и недељива обавеза пројектовања, изградње, финансирања и управљања изграђеним објектом/постројењем/системом на уговорени временски период;
- модел изгради-дај у закуп-управљај-пренеси БЛОТ (енг. build-lease-operate-transfer/BLOT) – означава модел сарадње јавног и приватног субјекта код кога приватни субјект преузима обавезу да изгради објекат/постројење/систем, који након изградње прелази у својину јавног субјекта. Јавни субјект тада приватном субјекту даје у закуп изграђени објекат/постројење/систем да га користи и њиме управља и обавља делатност, односно пружа услуге на уговорени временски период, након чијег истека, приватни субјект враћа јавном субјекту објекат/постројење/систем које је користио на основу закупа;
- модел купи-поседуј-управљај-пренеси БООТ (енг. buy-own-operate-transfer/BOOT) – означава модел сарадње јавног и приватног субјекта код кога приватни субјект купује објекат/постројење/систем од јавног субјекта, користи га током уговореног периода, обављајући посредством њега делатност, односно пружајући услугу. Истеком уговореног периода, приватни субјект је дужан да објекат/постројење/систем без накнаде пренесе у поновно власништво јавног субјекта;
- модел пројектуј-изгради-финансирај-поседуј-управљај-пренеси ДБФООТ (енг. design-build-finance-own-operate-transfer/DBFOOT) – означава модел сарадње јавног и приватног субјекта код кога приватни субјект преузима обавезу да пројектује, изгради и финансира објекат/постројење/систем који након изградње постаје његово власништво, да користећи објекат/постројење/систем обавља делатност, односно пружа услуге за уговорени временски период, након чијег истека је дужан да објекат/постројење/систем пренесе у власништво јавног субјекта, без накнаде;
- модел купи-изгради-управљај ББО (енг. buy-build-operate/BBO) – означава модел сарадње јавног и приватног субјекта код кога приватни субјект купује од јавног субјекта објекат/постројење/систем, унапређује га, реконструише или оперативнотехнички усавршава, за чим, током уговореног временског периода, обавља на њему, односно посредством њега делатност, односно пружа услуге најширем кругу корисника или јавном субјекту. Након истека рока на који је уговор закључен,

приватни субјект задржава својину над објектом/постројењем/системом, а обављање делатности односно пружање услуга преузима јавни субјект.⁵²⁸

Сходно свему наведеном, јасно је да модели јавно-приватног партнерства у погледу преноса ризика чине неисцрпну листу потенцијалних варијетета односа између уговорних страна. Ово указује на чињеницу да је свака од ових листа само описног карактера и дочарава богату палету, из чега следи да управо само од страна у конкретном односу зависи како ће насликати однос у питању. Управо зато, листа модела ће се по мишљењу аутора само проширивати и одражавати различита стремљења страна у односу, и јавног и приватног партнера, а највише ће бити условљена природом друштвене области у којој се ЈПП пројект реализује.

3. Примери из праксе

У овом делу дисертације бавим се приказом разноврсних примера аранжмана ЈПП. Неки примери су успешни примери ЈПП пројеката, док други пак представљају лекцију које су неминовно потребне да би се управо дошло до оних првих. Мада, битно је нагласити да није лако установити проверљиве критеријуме успешности ЈПП пројекта. Неки ће инсистирати да су то финансијски параметри. И ту постоји неколико начина на које се може приступити оцени. Прво, да ли је пројект након одређеног броја година реализације оправдао очекивања и финансијске процене направљене пре реализације. Уколико би био одговор потврдан могло би се рећи да је пројект успешно реализован. Друго, увек је неопходно проценити кроз финансијску анализу колико би коштала реализација пројекта да га је јавни партнер реализовао самостално. Уколико би пак одговор на ово питање довео до остварене уштеде уз реализацију са приватним партнером такође би могло да се закључи да је пројект успешан. Међутим, поред ових финансијских показатеља, мишљења сам да је успешност пројекта мерљива искључиво квалитетом пружених услуга и задовољством корисника. Управо из ових разлога, чини се врло дискутабилним једноставна квалификација успешан насупротив неуспешном пројекту. У наредним редовима биће дат приказ неколико примера ЈПП пројеката који су се реализовали или нису, али су били планирани. Без намере да прикаже податке о вредности, уговорним странама или друге податке који се обично

⁵²⁸ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд. 75-89

приказују у ревизорским извештајима, овде ћу се бавити примерима из праксе у контексту лекција научених из реалних искустава.

3.1. Школа Пимлико, Вестминстер, Лондон, Велика Британија

Један од примера ЈПП, који није био реализован али је био веома важна лекција је школа Пимлико (енгл. Pimlico School).

Наиме, у Великој Британији првобитно су ЈПП односно ПФИ пројекти били примењени у сектору саобраћаја за путеве, мостове и железничке услуге, а касније на затворе и пружање информационах технологија у административним услугама. Тек у другој фази развоја, ПФИ је полако прелазило на услуге као што су здравство и образовање. Разлога за овако постепени прелазак на ове области је било неколико:

- платформа ПФИ је била дубоко непопуларна у јавности и код синдиката,
- пројекти ПФИ су били сложени и
- реновирање (у случају школа и болница), па чак и нове градње у случају образовања, није било привлачно за приватни сектор.

У прилог овоме иде и предметни случај Пимлико. Наиме, предлог из 1994. године да се реновира школа Пимлико, прва у форми ПФИ, постао је ипак пројекат новоградње 1995. године јер ниједна компанија из приватног сектора није била заинтересована за давање понуда за уговор за реновирање.⁵²⁹

Такође, у више од једног болничког случаја, прелазак са реновирања у потпуно нову изградњу је било зато што реновирање није привлачило понуђаче. Наиме, постоји неколико финансијских критеријума који морају бити испуњени да би се ПФИ пројекат завршио. Прво, шема мора бити приступачна и друго, ВФМ (вредност за новац) мора бити доказана. Значење појма вредност за новац је двосмислено. Обично је повезан са три „Е“: економија, ефикасност и ефективност. ВФМ се утврђује идентификовањем и дисконтовањем целокупних животних трошкова пројекта финансираних према конвенционалним методама набавке у поређењу са сниженим трошковима опције ПФИ. Поредије такође укључује трошкове неких ризика повезаних са изградњом и управљањем имовином. Пошто се неки од ризика преносе на приватни сектор, опција ПФИ ће (тврди се) пружити већи ВФМ од јавно

⁵²⁹ Shaoul J. 2005. The Private Finance Initiative or the public funding of private profit? *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 191-193

финансираних алтернатива у којој јавни сектор сноси све ризике. Међутим, Шаул⁵³⁰ тврди да ни методологија оцењивања нити поступак контроле нису неутрални. Прво, ову високо техничку методологију оцењивања ВФМ-а, коју је успоставио Трезор Велике Британије, није неутрална, већ је пристрасна у корист приватног сектора. Друго, кључно владино одељење, министарство финансија, и одобрава и контролише процес ПФИ.⁵³¹

Што се тиче Пимлико случаја, управо из овог разлога, једна од најранијих и најоштријих кампања против ПФИ била је око предлога да се поново изради Пимлико школа. Оригинална Пимлико школа је саграђена 1960 - тих и освајала је награде за дизајн. Међутим, оно што је највише сметало заинтересованој јавности у овом случају је што се ова школа се налази на можда најскупљој локацији у Енглеској, ако не и у Европи. Након ове измене пројекта, намера је била да се сруши школа за одређено време и да се замени потпуно новом. Планирани пројект је укључивао и одређене додатне атракције - продају земљишта и изградњу око 200 станова који би у 1996. години могли бити продати за преко 500.000,00 фунти сваки. Такође, онај који би добио уговор за изградњу нове школе добио би и уговор за не-учитељске услуге у школи. Они који су заговарали ПФИ шему морали су да освоје подршку управног одбора школе и ту су се прво поставила питања.⁵³²

Користећи ПФИ школу Пимлико као студију случаја, Едвардс и Шаул⁵³³ су утврдили да процеси консултација о ПФИ нису били ефикасни у испуњавању потреба заинтересованих страна, а уговор о ПФИ није преносио ризике на извођаче на начин који је био предвиђен у фази преговора. То је на крају довело до одустанка од уговора о ПФИ.⁵³⁴

Из овог примера смо закључили да је приватни партнер требало да добије несразмерно велику корист у односу на ризике које је требало да преузме, као и да корисници нису били консултовани пре него што се приступило изради пројекта.

⁵³⁰ *Ibid.* 191-193

⁵³¹ *Ibid.* 191-193

⁵³² Regan Bernard. 2009. Campaigning Against Neoliberal Education in Britain. *Contesting Neoliberal Education / Public Resistance and Collective Advance*. Ed. Dave Hill. Routledge. 99-100

⁵³³ Edwards P. Shaoul J. 2003. Controlling the PFI process in schools: a case study of the Pimlico project. *Policy & Politics* 31. 371-385

⁵³⁴ Khadaroo Iqbal, Abdullah Aminah. Private Finance Initiative (or Public Private Partnership) Implementation Processes and Perception of Value for Money. *Int. Journal of Economics and Management* 1(3): 407 - 435 (2007). 416

3.2. Мост Скај, Шкотска, Велика Британија

Пројект Мост Скај (енгл. Skye Bridge) јесте пројект који је реализован за разлику од претходног примера али је врло дискутабилно колико се показао исплативим и успешним примером.

Овај пројекат је укључивао изградњу моста са наплатном рампом од Шкотске обале до острва Скај, како би се смањила загушења и кашњења повезана са постојећим трајектним услугама. Пројект је требало да узме у обзир осетљивост овог програма за окружење, трошкове постојећег трајектног прелаза и вредност за новац. Шкотско одељење за развој прво је огласило надметање за пројектовање, изградњу, финансирање и управљање Скај мостом у октобру 1989. године, пре формалног почетка ПФИ-ја. Одељење није проценило компаратор јавног сектора, јер није имало намеру да финансира пројект, осим приватним финансијама. Било је шест почетних понуђача са десет дизајна. Изабрана су три понуђача, а два су поднела квалификационе понуде. Уговор је додељен у априлу 1991. године. Оригинални уговор је омогућио компанији да поврати фиксни суму у износу од 24 милиона фунти од корисника пре краја уговора, у року од највише 27 година, подложно повећању цене за највише 30 процената.⁵³⁵

Мост је довршен након кашњења и измена пројекта, које су коштале 3,8 милиона фунти (ради заштите локалне популације видри). На крају се дошло до укупног трошака пројекта у износу од 39 милиона фунти: 24 милиона фунти требало ја да плате корисници моста, 12 милиона фунти плаћено је од стране јавног партнера (ово је плаћено током изградње) и 3 милиона фунти се рачунају као директни трошкови одељења за саветовање и трошкове особља. Допринос јавног партнера био је 48 одсто већи него што се иницијално очекивало због надокнаде за кашњења и додатне трошкове. Мост је отворен 1995. године уз наплату од 5,40 фунти за једно путовање аутомобилом у сезони и 4,40 фунти ван сезоне. Добит за кориснике су биле релативно ниске путарине, зато што су све осим једне категорије карата биле јефтиније него карте за трајект и побољшана је поузданост. Међутим, путарине за мост Скај показале су се контроверзним. 1997. године Државни секретар за Шкотску најавио је да ће путарине бити смањене до 50%, с тим да снижења треба да финансирају

⁵³⁵ Pollitt M. 2005. Learning from UK Private Finance Initiative experience. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 216-217

порески обвезници. Процена је да је то коштало владу још 3 милиона фунти. Сада се чини да се ПФИ показао скупим као начин позајмљивања за јавни пројект.⁵³⁶

Из овог примера можемо закључити да је пројект са аспекта задовољства корисника и квалитета пружања услуге заиста допринео подизању стандарда, међутим у финансијском смислу није оправдао очекивања.

3.3. Служба за приходе, Манчестер, Велика Британија

Овај пројект је изгледа један од успешних примера ПФИ пројектата.

Британска служба за приходе завршила је 1998. године процес пресељења 2000 запослених из 11 зграда у области Манчестера на једно место у нове канцеларије са комплетном услугом одржавања у центру града Манчестера. Овај простор је изграђен у оквиру Приватне финансијске иницијативе владе Велике Британије. Зграда која је изграђена је модерно опремљена у складу са најновијим иновацијама у том моменту, као што је систем са вентилацијом (тј. нема клима уређаја), има осветљење које се само искључује кад људи оду, садржи грејање на гас са индивидуалним термостатски контролисаним радијаторима, двоструко застакљивање, грађевински материјали су направљени од одрживих извора и систем управљања зградом прати употребу ресурса. Ова интеграција (изградња и управљање и одржавање зграде) у оквиру дугорочног партнерства пружила је мотивацију пројектној компанији да размишља даље од фазе дизајна и гради у функцији смањења потрошње енергије и смањивања отпада, улажући у почетку више али касније резултирајући нижим оперативним и текућим трошковима и тако пружајући исплативост током времена. Још један нови развој ЈПП-а је онај у оквиру програма социјалног становања, који укључује партнерство између органа јавног сектора, приватних субјектата и непрофитних организација.⁵³⁷

Из овог примера можемо закључити да је пројект са аспекта и задовољства корисника и квалитета пружања услуге заиста допринео подизању стандарда, али је и у финансијском смислу оправдао очекивања.

⁵³⁶ *Ibid.* 216-217

⁵³⁷ Grimsey Darrin, Lewis K. Mervyn. 2004. *Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 1

3.4. Затвори у Бридгенду у Јужном Велсу и Фазакерлеу у Ливерпулу, Велика Британија

Ови пројекти представљају такође успешан пример реализације ЈПП пројекта.

Наиме, 1995. године у Великој Британији је било око 130 затвора од којих је значајан број датирао још из викторијанских времена. Нови објекти су били потребни да се помогне у спречавању пренатрпаности у затворима и ради смештаја очекиваног раста броја затвореника. До тада су затвори у Великој Британији били набављани по дизајну одобреном до у детаље од затворске службе Велике Британије. Уговори за пројектовање, изградњу, управљање и финансирање два затвора у Бридгенду (енгл. Bridgend) и Фазакерлеу (енгл. Fazakerley), закључени 1995. године и 1996. године, били су прва два затвора у форми ЈПП у Уједињеном Краљевству. Додатна 1400 места захтевана су да буду обезбеђена из ова два нова објекта. Они су требало да буду дизајнирани за смештај затвореника у притвору, чекању на казну, издржавању кратких казни или чекању на премештај у други затвор (затвореници категорије Б) као и за мали број категорије А (максимално обезбеђени) затвореници. За оба затвора, Затворска служба је добила 60 писама о заинтересованости као одговор на своје обавештење о тендеру у ОЈЕЦ. Петоро су позвани да поднесу понуде. Након завршетка 17-месечног поступка закључени су уговори за пројектовање, изградњу, финансирање, рад и одржавање затвора. Фаза изградње је завршена пре планираног рока. У оба случаја, уговори су закључени на рок од 25 година, након чега се затвори враћају у власништво јавног партнера. Конзорцијуми приватног сектора преузели су пуну одговорност за дизајн, изградњу и после менаџмент затвора, а они такође пружају услугу обезбеђења и споредне услуге, као што су угоститељство, образовање затвореника и медицинске услуге на лицу места, током периода од 25 година након што су објекти изграђени. Затвор и свака ћелија је морала бити изграђена и одржавана према одређеним стандардима. Генерално, међутим, добављач је био слободан испунити ове наведене стандарде на било који начин који је одабрао. Исплата се није вршила све док затвори нису функционисали. Приватни партнери су плаћени за расположивост, а не по стварној употреби.⁵³⁸

Али зашто се сматра да су пројекти били успешни, то се питају и Гримзи и Луис?⁵³⁹ Чини се да је уштеда проистекла из следећег. Прво, ови пројекти су „пунни“ модели у којима приватни партнер ради све, не постоји раздвајање помоћних и основних услуга, што омогућава извођачу да у потпуности интегрише дизајн и изгради затвор својим радом и

⁵³⁸ *Ibid.* 1

⁵³⁹ *Ibid.* 114-120

оствари повећање продуктивности управљањем најважнијим ресурсом у било којем јавном сервису - радном снагом.

3.5. Концесија за водоводну и канализациону мрежу, Софија, Бугарска

Ово је такође један од успешних ЈПП пројеката.

Пројект концесије за водоводну и канализациону мрежу Града Софија главна је концесија локалне самоуправе за инфраструктуру у Бугарској и једна од првих концесија за воду финансирана на бази ограничених ресурса у источној Европи. Софија је систем који служи популацији од око 1,2 милиона становника и процењено је да у овом случају има јак потенцијал прихода. Ипак, у исто време, систем и оператера за водоснабдевање у Граду Софија у тренутку набавке концесије, карактерише недостатак улагања, стара инфраструктура, ниска оперативна ефикасност, висок број особља, застарела техника управљања, лоша структура капитала, ниска наплата прихода и висок ниво неискоришћене воде (ово је разлика између нето производње воде и плаћене потрошње). У финансијском смислу, пројекат је подразумевао најмање 150 милиона долара капиталних инвестиција у периоду преко 15 година. Снажна посвећеност јавног сектора пројекту био је кључни фактор. Развојна фаза пројекта, од почетка припремних студија до финансијског затварања у октобру 2000. године, трајало је мање од 30 месеци и то је један показатељ да је цео процес био добро припремљен и ефикасан обрађен. Други показатељ је да је пројекат подржала и Европска банка за обнову и развој. Процес набавке у више фаза био је замишљен да изазове велико интересовање водећих међународних водних оператера. У почетној фази предквалификације осам потенцијалних понуђача поднело је пријаве, а затим су четири конзорцијума позвани да учествују у подношењу понуда. На крају је са победником основано Друштво за посебне намене, у којем је већински удео (75%) и менаџмент контрола дата приватном сектору, а Софија је преко предузећа за водовод задржала мањински удео и заступање на нивоу директора и акционара. Пројекат је освојио бројне награде. Међу факторима који су допринели томе да се тај финансијски резултат задовољи и да се затвори у релативно кратком року били су јасни циљеви, посвећеност процесу, изводљива структура трансакција, одговарајући регулаторни оквир, уравнотежен уговор, ”могућност пословања”, транспарентан процес набавке, добри подаци, јака конкуренција између понуђача и структурирани и фазни преговори.⁵⁴⁰

⁵⁴⁰ *Ibid.* 241-242

Ово је добар пример како се виталне функције у мање развијеним земљама могу реализовати кроз модел ЈПП. Овим се постиже и задовољство корисника али и објективно побошање неопходних предуслова за развијање економије, што би довело до даљег развоја, односно могли бисмо га назвати својеврсним спил-овер ефектом (ефекат преливања) у овом контексту.

3.6. Норфок и Норич Универзитетска болница, Норич, Норфок, Велика Британија

С обзиром на то да су постојеће две болничке зграде у Норфоку и Норичу (енгл. Norfolk and Norwich Hospital) биле старе и дотрајале и са потребном реконструкцијом у вредности већој од 20 милиона фунти, модернизована болница била је хитно потребна. Рационализација те две зграде није била опција јер није било простора за ширење нити за развој. Након 16 година планирања нове болнице, уговор је потписан 1998. године. Изабрано друштво за посебне намене развило је нову болницу на месту ван града као гринфилд инвестицију. Главна болница је завршена у августу 2001. године (пет месеци пре рока) и додаци у октобру 2002. године. Минимални уговорни период, укључујући фазу изградње, у почетку је био уговорен на 34 године. Након давања концесионог аранжмана, потражња за клиничким услугама у околини расле су брже него што је планирано. Резултат сталног раста потражње за клиничким услугама било је проширење: додате су две полу-сталне преносне кабине коришћене за администрацију и канцеларије за управљање. Те кабине нису биле планиране у оригиналним болничким спецификацијама, али показало се да су решење у каснијој фази. Све изведене варијације, укључујући и други случај проширења са додатним капацитетом кревета, одвијало се у неконкурентним условима. Међутим, предузети су одређени кораци ради обезбеђења конкуренције упоређивањем цена. 2006. године одржано је прво тестирање тржишта. Иницијално тестирање примењено је на све помоћне услуге. Годишњи трошак истих у време тестирања тржишта био је 9,8 милиона фунти. Као метод испитавања тржишта био је изабран тендер. Годишња цена ових услуга у 2005–06 била је процењена на 8,9 милиона фунти. У овом испитивању на тржишту, та бројка је смањена за 2,2%. У оригиналном уговору, ИТ радови су такође пребачени на ДПН. Међутим, 2005. године одлучено је да се оне врате наручиоцу.⁵⁴¹

⁵⁴¹ Dewulf Geert, Blanken Anneloes, Bult-Spiering Mirjam. 2012. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*. John Wiley and Sons, Ltd, UK. 89-92

Овај пример нам такође показује успешну реализацију партнерства јавног и приватног партнера у веома осетљивој сфери која се директно тиче корисника, болничке услуге и нега. Постоје одређене контраверзе и проблеми у вези са ЈПП пројектима у овој друштвеној сфери, али упркос томе Велика Британија има толико велики број реализованих пројеката, што ће у даљим поглављима бити и приказано, да је очигледно могуће наћи компромис између потребе за остварењем профита и хуманог приступа у корист корисника услуга.

ГЛАВА VIII

Перспектива концепта јавно-приватног партнерства

1. Перспектива концепта јавно-приватног партнерства-општи поглед

Централна питања у вези са перспективом концепта ЈПП тичу се идеолошких тенденција кретања регулације тржишта, претходних искустава и начина разумевања самог концепта.

У вези са идеолошким тенденцијама кретања регулације тржишта, Полит каже да се теоријском основом за све већу приватну укљученост у инфраструктурне пројекте сматра либерализација тржишта у индустријама где раније није постојао приватни сектор.⁵⁴² У овом духу, Харт и др.⁵⁴³ иду толико далеко да сугеришу да је државно власништво надмоћније од приватног власништва само под одређеним околностима: када у конкретном случају има много могућности за смањење трошкова које доводе до погоршања квалитета, када су иновације релативно неважне, када је конкуренција слаба и потрошачки избор неефикасан и када приватне фирме које желе да добију државне уговоре имају лошу репутацију.⁵⁴⁴ Свакако да либерално тржиште представља предуслов даљег развоја имплементације ЈПП пројеката. Овај идеолошки предуслов је неопходан чинилац даљег развоја, који у ствари подразумева политички аспект који сагледавајући у контексту организма представља мозак без којег не можемо узимати у обзир даљи живот појаве у питању.

⁵⁴² Pollit M. 1997. The impact of liberalisation on the performance of the electricity supply industry: an international survey. *Journal of Energy Literature* 3 (2). 3-31

⁵⁴³ Hart O., Shleifer A., Vishny R.W. 1997. The proper scope of government: theory and application to prisons. *Quarterly Journal of Economics* 112(4). 1127-58

⁵⁴⁴ Pollitt M. 2005. Learning from UK Private Finance Initiative experience. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 209

Међутим, управо се ово питање не може сагледати и без осврта на историјско друштвени контекст развоја а ради антиципирања будућег понашања друштвених чинилаца. Као што је већ речено, модерна историја ЈПП-а почиње у Великој Британији, где су владе узнемирене растућим нивоом јавног дуга у 1970-им и 1980-им годинама, ангажовале приватни сектор у једнократним заједничким пројектима, уз истовремено задржавање одговорности и контроле пружања услуга. Године 1992, подстакнута успехом неколико независних инфраструктурних пројеката и идеолошком привлачношћу концепта ЈПП, конзервативна влада коју је предводио Џон Мејџор у Великој Британији представила је Приватну финансијску иницијативу као први систематски програм који нуди оквир који је дизајниран да стимулише праксе ЈПП у сектору јавних услуга.⁵⁴⁵

Пракса ЈПП се такође ширила изван Велике Британије. Друге земље са развијеном историјом ЈПП-а су Канада, Француска, Немачка, Индија, Ирска, Јапан, Холандија, Швајцарска и САД. У Француској су ЈПП развијени као кључни елементи новог оквира јавне политике који је дизајниран да стимулише иновације и расподелу одговорности у друштвеном сектору.⁵⁴⁶

Такође, пропаст социјализма почетком деведесетих довео је до великих захтева за инвестирањем у источно-европским земљама. Потребна за високим нивоом улагања је настала због хроничног недовољног улагања и потребе за смањењем инфраструктурних разлика са западном Европом, али је и процес ЕУ интеграција процес који је захтевао достизање различитих европских стандарда.⁵⁴⁷

Јескомбе и Фаркјухарсон приказују развој ЈПП-а од 2000. до 2016. године. Европа и до неке мере Латинска Америка су у почетку биле најактивније регије. Међутим, у последњим годинама, ЈПП активности постају равномерније распоређене у целом свету. Релативни пад активности у Европи вероватно је резултат нижих нивоа улагања јавног сектора у поређењу са другим деловима света, посебно после финансијске кризе у периоду 2007-11. Што се тиче активности по секторима за исти период, транспорт константно

⁵⁴⁵ Teicher Julian. 2013. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-private Partnerships*. UK: Cambridge Scholars Publishing, 1

⁵⁴⁶ *Ibid.* 2

⁵⁴⁷ Profiroiu Marius, Profiroiu Alina and Mina-Raiu Laura. 2013. „Romania: Partnership Challenges in Water and Infrastructure Projects“. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*. ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Profiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing. 69-72

доминира. Међутим, ЈПП-ови се такође примењују за пројекте социјалне инфраструктуре, посебно у здравству и образовању.⁵⁴⁸

Претходно нас упућује да се политички предуслов у историјском контексту остварио у ситуацији недостатка јавних ресурса а ради обезбеђења бољег живота. Ово је контекст који свакако још макар дуго не може да буде избегнут. Потреба за модерним технологијама је све већа, ради достизања не само минимално потребног стандарда, већ и идеолошких, а све више и неминовних захтева у контексту заштите животне средине, одрживог развоја, паметних зграда па и целих насеља, а можда и градова, превозних средстава са што мањом емисијом, што веће употребе алтернативних извора енергије, рециклирања отпада и предузимање мера за што мању продукцију отпада итд. Сходно наведеном, ЈПП се чини као неизбежно средство за управо достизање ових циљева.

Искуства са ЈПП пројектима у Великој Британији довела су до различитих закључака. Оно што је закључак појединих аутора је да је међу позитивним исходима ПФИ укидање финансијских ограничења, ентузијастичан одговор приватног сектора на ПФИ и стимулација иновација. Међутим, негативна страна је што поступак набавке у оквиру ПФИ-а може бити веома дуготрајан, трошкови лицитирања су високи, често је само мали број понуђача и чини се да постоје посебни проблеми у болничким ПФИ-има. Осим тога, уговори о ПФИ често имају упитна својства поделе ризика и трошкови прекорачења рокова или других могу бити значајни. Али, како се процес ПФИ развијао, појавили су се приватни уговарачи који пружају услуге влади у оквиру ПФИ аранжмана, а оцењено је да ова предузећа укључују значајан број страних компанија које могу донети нове идеје и технологију у јавни сектор Велике Британије, закључује Полит.⁵⁴⁹

Даље, главни елементи дебате око предности и мана ЈПП се концентришу око следећих питања:

- да ли ЈПП заиста пружају „додатне“ инвестиције у јавну инфраструктуру;
- већи трошкови финансирања су подразумевани у ЈПП-у;
- да ли пренос ризика и вредност за новац од ЈПП-а могу надокнадити више трошкове финансирања;
- економија обима;

⁵⁴⁸ Yescombe E. R, Farquharson Edward. 2018. *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Ltd. UK. Edition: 2nd. 22-23

⁵⁴⁹ Pollitt M. 2005. Learning from UK Private Finance Initiative experience. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 211-212

- предности целокупног трошка и одржавања;
- додата вредност коришћењем вештина приватног сектора;
- ЈПП-ови као катализатор реформе јавног сектора;
- сложеност и
- утицај ЈПП-а на флексибилност јавног сектора.⁵⁵⁰

Оно што је такође веома велики ризик код ЈПП пројеката је привид незадуживања јавног сектора, односно прецизније речено ”ванбиласно задуживање”. Наиме, ЈПП дозвољава да се отплата трошка за капитална улагања продужи на читав радни век пројекта, а не захтева да се одмах терети јавни буџет. Употреба ЈПП-а у таквим случајевима изазива противнике да то опишу само као ”ванбилансно задуживање” од стране влада. Треба напоменути да иако се ЈПП често наводи као ”ванбилансно задуживање” за јавни сектор, јавни сектор не води биланс на исти начин као и приватна компанија. Овај израз једноставно значи да се ЈПП-и не приказују као задуживање у јавном сектору, нити оригинални капитални трошак као издатак у јавном буџету. Међутим, у случају модела ПФИ накнаде за услуге су будући годишњи трошкови и стога имају утицај на буџет јавног сектора исто као и позајмљивање. То може на крају бити опасна ситуација за мале земље које улазе у велике програме ПФИ: проблем је евидентан у Португалу, где су плаћања за развијени ПФИ-модел имала знатан утицај на јавни буџет.⁵⁵¹

Ово претходно управо је потврђено и следећим излагањем. Наиме, Мастрихтски критеријуми су значајно ограничили способност задуживања држава чланица Европске уније. Међутим, фискални третман ЈПП-а од стране Канцеларије за статистику ЕУ (Еуростат) понудио је могућност да владе воде ЈПП „ванбилансно“, што значи да инвестирана улагања немају негативан утицај на буџетски дефицит. Међутим, „ванбилансни третман“ је двосмерна улица. с једне стране, помаже државама чланицама да поштују Мастрихтске критеријуме и стичу бољи национални рејтинг, а да се не морају одрећи инвестиционих пројеката. С друге стране, транзицијске економије могу бити у искушењу да примене ЈПП који не показује квалитет „вредност за новац“, али који помаже да се избегну непосредне фискалне обавезе. Штавише, Европска комисија је подстицала доследније укључивање приватног финансирања ради допуне грантова Европске уније. Међутим, искуство држава чланица са мешањем средстава ЕУ са ЈПП-ом није се показало успешним колико се

⁵⁵⁰ Yescombe E.R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann. 17

⁵⁵¹ Yescombe E.R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann. 17

очекивало. У овом случају, главни проблем је разлика у времену плаћања, јер су бесповратна средства ЕУ доступна за много краћи временски период (на пример између 2007. и 2013. године) од јавно-приватних уговора, који су замишљени као дугорочни уговори (између 20 и 30 година) и захтевају стално доступна плаћања кроз период концесије.⁵⁵²

Међутим, управо ово претходно чини се и као највећа вредност пројеката ЈПП. Обзиром да ако се почетна инвестиција у ЈПП бележи изван јавног буџета, то омогућава јавном сектору улагања у инфраструктуру која иначе не би била могућа (или би била одложена за касније). Финансирање приватног сектора у ЈПП пројектима очито кошта више него што би коштало ако би пројекат реализовао јавни сектор самостално и био финансиран јавним задуживањем. Наиме, трошак капитала код ЈПП пројеката ће обично бити око 2-3% већи од трошка који би настао финансирањем реализације пројекта од стране јавног сектора самостално. Задуживање јавног сектора је такође и јефтиније, јер зајмодавци сматрају да не преузимају значајан ризик у том случају. Међутим, ризици пројекта не нестају само зато што јавни сектор финансира пројект. Постоји алтернативно гледиште да је јавни сектор бољи у дисперзији ризика од приватног сектора. Али ако би ово гледиште било доведено до крајности, то би значило да би влада све требало да финансира. Реални приступ је то да дебата о компаративним трошковима финансирања претпоставља да постоји слободан избор између финансирања од стране јавног сектора и ЈПП, док углавном, с обзиром на ограничења у јавном буџету, такав избор заиста не постоји, и избор је заправо између ЈПП-а и ниједног пројекта. Такође, упркос потешкоћама квантификације, трансфер ризика и даље остаје кључни аргумент вредности за новац у корист ЈПП-а, тако да ће ризици којима може боље управљати приватни сектор, а самим тим и трошкови овог посла, бити мањи него ако ризике задржава јавни сектор. Међутим, колико је реалан трансфер ризика? Ако ЈПП не успе, велика је вероватноћа да ће јавна управа имати додатне трошкове одржавања јавног сервиса, тако да је трансфер ризика ипак неуспешан.⁵⁵³

Трошкови који се преносе на цео живот пројекта су можда најважнији елемент вредности за новац за ЈПП. Наиме, исти инвеститори ће бити одговорни и за изградњу објекта и за његово функционисање и пружање услуга што подстиче да се дизајнира тако да буду произведене најбоље цене „целог живота“ - нпр. инвеститори из приватног сектора могу бити спремни потрошити више од минимално потребног иницијалног капиталног

⁵⁵² Profiroiu Marius, Profiroiu Alina and Mina-Raiu Laura. 2013. „Romania: Partnership Challenges in Water and Infrastructure Projects“. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*. ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Profiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing. 69-72

⁵⁵³ Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann. 17 -27

трошка ако ће то резултирати већом уштедом трошкова одржавања током животног века уговора о ЈПП-у. Супротно овоме је типичан приступ код јавних набавки у јавном сектору где се најчешће приступа најнижем почетном капиталном трошку. Међутим, *argumentum a contrario* је да би јавни орган могао склопити дугорочни уговор који ће покривати дизајн, изградњу и одржавање што би могло довести до истог резултата.⁵⁵⁴

Даљи аргументи на које наилазимо се тичу тврдње да приватни сектор има већу стручност у управљању сложеним пројектима и стога их реализује на време и у буџету, као и у пружању услуга након тога. Ово може бити тачно, с обзиром на то да управљање главним пројектима у јавном сектору има прилично лоше резултате, али ЈПП пројектима може управљати приватни сектор без финансирања од стране приватног сектора, такође. Овде је и тврдња да је приватни сектор у основи ефикаснији од постојећег јавног сектора, јер је мотив профита главни подстицај за ефикасност. Али постоји проблем с тим у контексту ЈПП-а приватни сектор заиста није плаћен да буде ефикасан, већ да извршава оно што се захтева уговором о ЈПП-у. Овај аргумент је много јачи када се користи у вези с приватизацијом услуга на конкурентном тржишту, а не у ЈПП контексту где када је уговор о ЈПП-у потписан више нема конкуренције. ЈПП уговор је уговор који не може да регулише све могуће евентуалне ситуације у будућности. Зато они пројекти у којима јавна управа не може јасно прецизирати и дугорочно се придржавати захтева или где се технологија брзо мења нису погодни за ЈПП. Уједињено Краљевство је одустало од употребе ЈПП-а за ИТ пројекте из овог разлога између осталог.⁵⁵⁵

Изнето је и становиште да се пројекти ЈПП-а могу сматрати инструментима борба против економске кризе и економског опоравка. Аргументи који подржавају овај приступ односе се на предности ЈПП-а: стварање нових послова; генерисање нових извора прихода; нова инфраструктура и нове услуге; повећање фискалног дохотка; боље усмеравање јавног буџета; и боља интеграција ЕУ фондова.⁵⁵⁶

Начин разумевања самог концепта утиче на перспективу примене ЈПП у друштвеном животу у тој мери што колико је шире схватање појма у питању то је могућност примене већа. Наиме, управо уколико је шире схваћен појам, од уског схватања финансијског

⁵⁵⁴ *Ibid.* 17 -27

⁵⁵⁵ Yescombe, E. R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann. 17 -27

⁵⁵⁶ Profiroiu Marius, Profiroiu Alina and Mina-Raiu Laura. 2013. „Romania: Partnership Challenges in Water and Infrastructure Projects“. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*. ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Profiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing. 69-72

аранжмана, можемо очекивати већу експанзију примене појма. У вези са наведеним, посебно се бавим тиме у поглављу о дефиницији концепта али и у поглављу о обухвату примене појма ЈПП, када је нарочито наглашено да приватни сектор, осим као финансијер може бити и сарадник на нивоу политике и стручне помоћи. Такође се помињало и веома значајно учешће приватног сектора у кризним ситуацијама. И најновији примери чији смо сведоци се нарочито ослањају на исти, поготово у области клиничког истраживања лекова или снабдевања опремом и најновијим иновацијама. Чини се да ће управо та улога бити пресудна у наредним годинама.

Управо имајући све претходне апсекте у виду, закључује се да је ЈПП концепт који је неизбежан пут развоја реализације делатности у јавном интересу.

Изучавајући поље перспективе примене концепта ЈПП, у овом поглављу предмет проучавања су области друштвеног живота у којима ЈПП има перспективу да се примењује и перспектива примене концепта ЈПП у дубину и ширину.

Уколико бисмо дефинисали основне облике друштвеног живота могли бисмо да их групишемо на следећи начин:

1. Безбедност (одбрана);
2. Политика;
3. Економија;
4. Право и социјална правда;
5. Култура (религија, образовање, наука, уметност, медији, забава).⁵⁵⁷

Такође бих додала и издвојила и област здравства.

Свакако да је упитно да ли је ово исцрпна листа и сигурно да различити социолошки приступи овој теми постоје, али за потребе истраживања у овој дисертацији узет је горњи приступ.

У светлу ЈПП, а узимајући у обзир претходна искуства у примени ЈПП пројеката чини се да се ЈПП пројекти готово увек у функцији реализације технолошки компликованих, иновативних, комплексних и скувих пројеката који се реализују у различитим областима, а непосредно су повезани са остварењем општег интереса:

⁵⁵⁷ Оцић Часлав. 2014. *Могућност стратегије развоја Србије*. Српска академија наука и уметности. Економски зборник, књига XIII. 456

- изградња и/или модернизација инфраструктуре (путева, аеродрома, лука, мостова, железница, брана, и др.),
- развој енергетике (изградња/реконструкција гасовода, нафтовода, преносних система за транспорт и/или дистрибуцију електричне енергије, хидроцентрала, соларних паркова, и др.);
- унапређење комуналних делатности (изградња/реконструкција система за снабдевање водом за пиће, пречишћавање отпадних вода, управљање комуналним отпадом и др.);
- унапређење здравствене заштите (изградња/реконструкција болница, клиничких центара, пружање здравствених услуга);
- унапређене просвете и културе (изградња/реконструкција школа, образовних центара, центара културе и др.);
- унапређење друштвене бриге и заштите (изградња/реконструкција прихватишта, затвора, васпитно-поправних центара и др.);
- унапређење одбране и заштите (изградња/реконструкција војних објеката и војне инфраструктуре), и др.⁵⁵⁸

Оно што управо из овог разлога, односно претходног искуства многи аутори постављају као питање је да ли постоје области друштвеног живота које најбоље одговарају да буду реализоване кроз ЈПП. Неки прелиминарни резултати указују да су ЈПП стекла упориште у великим инфраструктурним грађевинским пројектима као што су тунели и мостови. Други тип доказа постоји да се ЈПП може успешно применити и у области образовања и затвора.⁵⁵⁹

Дакле, може ли се рећи да је једна врста јавне инфраструктуре инхерентно погоднија за ЈПП него друга? Сигурно да постоји одређена јавна инфраструктура, око које постоји сагласност да се не може приватизовати, попут путева и за које су ЈПП (било концесија или ПФИ модели) једини начин обезбеђивања приватних финансија. За други тип инфраструктуре као што је водовод и канализација, очигледно да се разликују приступи који је аранжман прикладан: да ли је то приватизација или ЈПП приступ. У другим случајевима, попут изградње мрежа за мобилне телефоне, постоји неслагање да ли је ипак најбољи приступ давање лиценци приватном сектору, тј. на приватизованој основи на конкурентном

⁵⁵⁸ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд. 555

⁵⁵⁹Hodge G., Greve C. 2005. Introduction. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 1-21

тржишту, а не путем ЈПП-а. Вероватно и да постоје активности јавног сектора које треба да обезбеди држава без икаквог делегирања приватном сектору - приватне армије коришћене су у Средњем веку, али мало је вероватно да ће се сада пронаћи (иако приватни сектор можда може пружити смештај, опрему и услуге оружаним снагама на бази ЈПП-а).⁵⁶⁰

Као што је већ објашњено, начин разумевања самог концепта утиче на перспективу примене ЈПП у друштвеном животу у тој мери што колико је шире схватање појма у питању то је могућност примене већа. Наиме, управо уколико је шире схваћен појам, од уског схватања финансијског аранжмана, можемо очекивати већу експанзију примене појма. Такође, улагање у инфраструктуру у земљама у развоју и транзиционим економијама одвија се у врло различитом окружењу у односу на развијене земље. Милер и Лесард⁵⁶¹ то описују као "институционални ризици" који су највећи у настанку економије, јер су у овим земљама закони и прописи непотпуни и подложни промени. Други важан фактор је непостојање онога што би се могло назвати ЈПП култура на тржиштима у настајању. Многе транзиционе економије, потекле су из социјалистичког система под којим је идеја о учешћу приватног сектора у кључним инфраструктурним секторима економије била анатема. Остале препреке долазе од неразвијеног тржишта у погледу потенцијалних понуђача и слабог разумевања ЈПП-а у јавном сектору. Уједињене нације⁵⁶² ЈПП-ове у неразвијеним економијама описују као "стратешку нужност, а не опцију политике", који представљају „јединствено и флексибилно решење за имплементацију инфраструктурних пројеката“. На основу искустава, вероватно ће се ЈПП-ови на тржиштима у настајању иницијално концентрисати на транспортни, одбрамбени и енергетски сектор.⁵⁶³

Значи, можемо закључити да ће се ЈПП пројекти у мање развијеним економијама, где представљају начин обезбеђивања основне инфраструктуре, обзиром да је постојећа недовољно развијена, вероватно фокусирати на најосновније значење појма ЈПП као финансијског аранжмана и на управо обезбеђивање основне инфраструктуре. У овом смислу ЈПП пројекти су погодан начин за обезбеђивање услова за развој економије уз употребу средстава приватног сектора, као и уз употребу знања и експедитивности истог. Сходно наведеном, а имајући у виду листу области друштвеног живота са почетка поглавља, можемо

⁵⁶⁰ Yescombe E.R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Edition: 1st ed. Amsterdam: Butterworth-Heinemann. 12-13

⁵⁶¹ Miller R., Lessard D. 2001. *The Strategic Management of Large Engineering Projects: Shaping Risks, Institutions and Governance*. Cambridge, MA: MIT Press

⁵⁶² United Nations. 2002. *A Review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe*. Economic Commission for Europe, Working Party on International Legal and Commercial Practice, 11-13 March

⁵⁶³ Grimsey Darrin, Lewis K. Mervyn. 2004. *Public Private Partnerships the Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 220-221

закључити да ако је економија неразвијена ЈПП ће превасходно бити заступљени у обезбеђивању инфраструктуре која служи развијању економије, поред свакако побољшања услова и живота. Овде се мисли на следеће области: путна инфраструктура, енергетски сектор, водовод, канализација, продуктивно одношење и рециклирање или друго третирање отпада..

У државама са развијеним економијама већ је приказана тенденција у претходним поглављима да се са ЈПП пројеката који служе обезбеђивању основне инфраструктуре и директно развоју економије прелази на друге области друштвеног живота и то на безбедност (одбрана); политику; право и социјална правду; културу (образовање, забава) и здравство. Углавно су спроведени пројекти били фокусирани на обезбеђивање инфраструктуре за одвијање ових области друштвеног живота али и онда су се активности развиле и прошириле на обављање ових делатности.

Потенцијал разноврсних пројеката дат је у Прилозима од 1 до 4.

Из наведеног се може стећи увид у разноврсност реализованих пројеката по друштвеним областима али у земљи са највише развијеним тржиштем ЈПП, Великој Британији. Мишљења сам да се управо у свим овим областима види тенденција развоја ЈПП у другим земљама. Поготово у земљама у развоју.

Међутим, нарочито ми је интересантно проучавање перспективе развоја ЈПП у областима у којима до сада није било развијено, као што су: религија, наука, уметност, медији.. Наиме, уколико ЈПП прихватимо као шири облик значења који излази из оквира финансијског аранжмана и обухвати и шири спектар облика сарадње, отвара се посебно поље за успостављање партнерства између јавног и приватног сектора. Приватни сектор у овим областима би нарочито могао да допринесе развоју истих, односно већој заступљености у одређеној држави. Наиме, можемо изнети као аксиом да се увек од стране државе одвајају значајнија средства за виталне области друштвеног живота који обезбеђују егзистенцијални капацитет друштва, а да се за културу, односно да су за уметност, науку па и религију средства увек упитна. Управо је у овој сфери интересантно препознати евентуалну улогу приватног сектора. Добит коју приватни сектор мора остваривати да би био заинтересован да учествује у оваквим активностима не мора да се огледа у директним плаћањима одређене накнаде или плаћању од стране корисника. Добит се може огледати и у праву на пример на

бестеретни закуп или одређене пореске олакшице или други начини на које би био стимулисан да учествује у потенцијалном развијању ЈПП форме у овим областима.

Такође поред овог смера за развој форми ЈПП, посебно је вредно поменути и развијање ЈПП и у међународним оквирима. Наиме, веома често је јавни партнер државни орган једне државе а приватни партнер, правно лице из друге државе или чак мултинационални гигант који у себи обједињује различите компаније из различитих држава или конзорцијум више правних лица из различитих држава. Управо се у овим релацијама не може заобићи и евентуално развијање и односа држава у питању, кроз политичке канале, али и друге као што социолошко-културолошки. Имајући ово у виду, ЈПП би као метод развоја међународних односа могао бити фактор о коме постоји простор за разматрање.

У вези са питањем перспективе примене концепта ЈПП, мора се указати на различита разматрања о појму, која свакако условљавају закључак о перспективи концепта.

Боуман⁵⁶⁴ наводи да су неки ЈПП пројекти у Великој Британији виђени као ”поновно завитлавање пореских обвезника” са приватним спонзорима који су приказани као ”зли бандити који беже са пленом” и питање лондонског метроа означено је као ”син дебеле мачке⁵⁶⁵”. Монбиот⁵⁶⁶ оптужује Трезор Велике Британије да је пропустио да прикаже јавни интерес у журби да уђе у ове аранжмане. Слични ставови у Канади виде ЈПП везаним за фразу: ”Проблем, Проблем, Проблем”.⁵⁶⁷

Са друге стране, ЈПП је виђен као ”брак направљан у рају” и као појам боље дефинисаних и контролисаних услуга кроз обавезујуће уговоре. Закључује се такође да се сада ”давимо” у обећањима влада широм света да ће ЈПП обезбедити јавне услуге за мање новца са смањеним притиском на буџет. На трагу позитивног приступа су и закључци британских коментатора као што је Полит⁵⁶⁸ који је анализирао узорак од 10 евалуација главних ПФИ пројеката урађених од стране Националне ревизорске канцеларије. Он је

⁵⁶⁴ Bowman L. 2001. Pfist Fight. *Project Finance*. 221

⁵⁶⁵ Дебела мачка је политички појам који изворно описује богатог политичког даваоца, који се назива и анђелом или човеком великог новца. Њу јорк тајмс је дебеле мачке описао као симболе „дубоко корумпираног система финансирања кампања препуном рупица“. Такође се обично користи за описивање богате, похлепне особе која је због власништва над великим количинама капитала способна да „живи лако“ од послова других. У Великој Британији се такође користи за руководство чију плату други сматрају прекомерном.

⁵⁶⁶ Monbiot G. 2000. *Captive State: The Corporate takeover of Britain*. London: Pan Boks

⁵⁶⁷ Hodge G., Greve C. 2005. Introduction. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 9

⁵⁶⁸ Pollitt M. 2002. The declining role of the state in infrastructure investment in the UK. *Private Initiatives in Infrastructure: Priorities, Incentives and Performance*, ed. Sanford V. Berg, Michael G. Pollitt and Masatsuga Tsuji, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar

закључио да је добар договор вероватно достигнут у сваком од ових случајева, а да је добра вредност за новац вероватно постигнута у 8 од 10 случајева.⁵⁶⁹

Когил и Вудвард⁵⁷⁰ кажу да се можда највећа предност ЈПП-а може видети у употреби за изградњу значајних инфраструктурних пројеката, као што су главни аутопутеви, тунели и зграде. Ако се такви пројекти финансирају од стране приватног партнера кроз БООТ шему, дотична влада може да ужива у обезбеђивању инфраструктуре наизглед без трошкова. Минимизирање јавног дуга, добија аплауз међународних финансијских тржишта, а чини се да су владе свесне потребе за добијањем њихове подршке. Јасно, још један разлог за ЈПП је и одобрење пословне заједнице. Међутим, они постављају питање да ли јавност такође има користи од ЈПП-а. Ипак закључују да ако је потребна инфраструктура, која иначе не би била изграђена (јер се влада плашила великог дуга или се суочила са непремостивим политичким проблемима), јавност је свакако имала користи.

Пичфорд⁵⁷¹ закључује да и поред широког прихватања ЈПП-а, пројекти ЈПП нису без изазова. Један од изазова је став да је јавни дуг нужно лош (док приватни дуг не представља проблем).⁵⁷² Јавни дуг не мора бити зло.⁵⁷³ Прво, то зависи од сврхе за коју су позајмљена средства. Друго, под условом да државни дуг није претеран и камате на зајмове се могу сервисирати, државни дуг не би требало да ствара проблеме. Друга главна претпоставка је да је приватни сектор суштински ефикаснији од јавног сектора.⁵⁷⁴ Делимично, ово је идеолошки задржан поглед заснован на одређеним веровањима о конкурентској природи тржишта. У стварности, међутим, савршено конкурентна тржишта чини се да су све више изузетак пре него правило, а замењују их монопол и олигопол и владе су често приморане да регулишу да би постигли конкурентске исходе.⁵⁷⁵ Поред тога, очигледна непродуктивност неког јавног предузећа се лако може објаснити подређеношћу влади која захтева испуњење виших циљева који су неодрживи са максимизирањем профита као мере ефикасности. Емпиријски докази бацају занимљиво светло на ово питање. Сада имамо доста студија које су упоређивале учинак предузећа и активности јавног сектора са приватизованим предузећима и

⁵⁶⁹ Hodge G., Greve C. 2005. Introduction. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 9

⁵⁷⁰ Coghill K., Woodward D. 2005. Political issues of public-private partnerships. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 82-86

⁵⁷¹ Pitchford, J. 1990. *Australia's Foreign Debt: Myths and Realities*, Sydney: Allen and Unwin

⁵⁷² Pitchford, J. 1990. *Australia's Foreign Debt: Myths and Realities*, Sydney: Allen and Unwin

⁵⁷³ Oatley, T. 2004. *International Political Economy: Interests and Institutions in the Global Economy*, New York: Pearson. 329

⁵⁷⁴ Langmore, J. 1988. Privatisation: abandoning public responsibility. *Current Affairs Bulletin*, March. 13

⁵⁷⁵ Gow D., Maher A. 1994. Regulation in Theory and Practice. *Government and Business Relations in Australia*. ed. R. Stewart, Sydney: Allen and Unwin

„уговореним“ операцијама. Резултати су донекле помешани. Неке врсте активности често ефикасније обавља приватни сектор, посебно услуге као што су одвоз смећа, чишћење, и изградња путева. Међутим, друге активности су биле ефикасније спроведене од стране јавног сектора „у кући“. Стога се ЈПП-ови морају проучавати на појединачном случају. Финална критика ЈПП-а је да они додају потенцијал за корупцију у политичком процесу. Потенцијал за корупцију политичких тела је озбиљан ризик за добро, демократско управљање. Ови ризици диктирају да ЈПП мора бити подржан снажном антикорупцијском инфраструктуром, законима и извршењем.⁵⁷⁶

Међутим, Јованић⁵⁷⁷ износи став да је емпиријски утврђено да су приватна предузећа и у домену јавних услуга ефикаснија од државних, али из разлога што ефикасност предузећа зависи од степена конкуренције, а не од типа својине, те је ефекат приватизације и постизање већег нивоа конкуренције у домену јавних услуга. Она наводи да амерички пример показује да чак и јавна предузећа од великог друштвеног значаја која врше веома битне јавне услуге, као и предузећа у области природних монопола, могу обављати те делатности и у режиму приватне својине, уз одређени ниво регулације.⁵⁷⁸

Најкомплексније питање у вези са ЈПП су различите позадине идентитета јавних и приватних актера. У том смислу Клијн и Тајсман⁵⁷⁹ дају приказ ових разлика како је приказано у следећој табели.

⁵⁷⁶ Coghill K., Woodward D. 2005. Political issues of public-private partnerships. *The Challenge of Public-Private Partnerships*. ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 82-86

⁵⁷⁷ Јованић Татјана. Златне акције и неки облици државне контроле над пословањем приватизованих предузећа која обављају делатности од општег интереса. *Привреда и приватизација-XIII годишњи конгрес правника у привреди*. Удружење правника у привреди Србије и Црне Горе. 2004. 247

⁵⁷⁸ *Ibid.* 2004. 247

⁵⁷⁹ Klijn E.H., Teisman G.R. 2005. Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 109-111

Табела 4. Јавни и приватни сектор.⁵⁸⁰

	Јавни актери	Приватни актери	Тензија
Главни посао	Циљеви: јавни циљеви Континуитет зависи од политичких предуслова	Циљеви: остваривање профита Континуитет зависи од финансијских предуслова	Различита перцепција ризика: политички ризици на супрот тржишним ризицима
Вредности	Верност, Посвећеност јавном послу, Корективност процеса и приступа (политички / друштвени), Нагласак на избегавању ризика и превенцији очекивања	Конкурентност, Посвећеност потрошачким преференцијама, Корективност од стране акционара на основу резултата, Акцент на тржишним могућностима и ризицима и даље иновације	Влада суздржана у процесима на супрот приватницима суздржаним у знању, Влада суздржана у резултатима на супрот приватницима суздржаним у посвећености
Стратегије	Тражење начина да се гарантује суштински утицај, Смањивање очекивања и имплементација неизвесности у смислу трошкова	Тражење сигурности за производњу, и/или прилика за постизање провизија, Смањивање политичких ризика и организационих трошкова као последица спорих процедура	Сукоб води до разграничења споразума и на тај начин покушаја и тестирање облика сарадње (уговори)
Последице за ЈПП	Нагласак на ризику ограничења и доношења одлука води до увођења процедура и јавне доминације	Нагласак на сигурности тржишног учешћа и повраћаја доводи до чекања и ограничених инвестиција	Стварање додатне вредности кроз границе интеракција не успева да се догоди

Клијн и Тајсман⁵⁸¹, сходно претходној табели, изводе закључак да је за право партнерство између јавних и приватних партнера потребно пуно рада и често се морају победити многе институционалне препреке. С обзиром на променљиву природу друштва где је знање ресурс који је подељен и захтевани производи су сложене природе, вероватно немамо другог избора него да наставимо и боримо се за проналажење продуктивне везе.

Свакако да треба скренути пажњу и на чињеницу да је још један од проблема у ЈПП пројектима што се у великом броју случајева показало да су стварна плаћања приватном сектору знатно већа него што је у почетку било процењено. Ово би могло бити последица повећања обима, инфлације, промене уговора и непознавање и/или ненавођење захтева у довољним детаљима: на пример, пропуст да се одреди да би мармелада требало да буде укључена у доручак пацијената.⁵⁸²

Са друге стране, Тајкер и Ван-Грамберг закључују да је ЈПП веома прилагодљив феномен, који може имати разноврсне неочекиване форме у различитим индустријама, областима услуга, регионима и/или правним оквирима.⁵⁸³

⁵⁸⁰ *Ibid.* 109-111

⁵⁸¹ *Ibid.* 115

⁵⁸² Shaoul J. 2005. The Private Finance Initiative or the public funding of private profit? *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 200

⁵⁸³ Teicher Julian, Gramberg Bernadine Van, Profiroiu Marius and Neesham Cristina. 2013. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-private Partnerships*, UK : Cambridge Scholars Publishing. 117

Ли и Акинтоја⁵⁸⁴ наводе следеће предности ЈПП:

- повећање владиних капацитета да развија интегрална решења (у конвенционалним јавним набавкама, пројекти су углавном разбијени на делове);
- практиковање креативног и иновативног приступа;
- смањење трошкова имплементације пројекта;
- смањење времена за имплементацију пројекта;
- трансфер одређених ризика на приватног партнера;
- привлачење већих, потенцијално софистициранијих понуђача;
- приступ вештинама, искуству и технологији.⁵⁸⁵

Газивода⁵⁸⁶ сублимира предности и недостатке за све стране у односу на следећи начин. Предности концесије и БОТ модела су следеће:

- изградња новог постројења/објекта/система, односно унапређење постојећег, и увећање његове вредности;
- потпуно пребацивање трошка изградње, управљања и одржавања на концесионара односно приватног субјекта;
- задржавање својине над добрима од општег интереса, односно задржавање својине на објекту/постројењу/систему који се реконструише, односно оперативно-технички унапређује или гради;
- након истека концесионог периода односно пројекта, добијање објекта/постројења/система од кога приходује јавни субјект – концедент у добром стању и преузимање развијене мреже услуга, терет чијег развијања и одржавања је годинама као свој ризик сносио концесионар односно приватни субјект;
- бољи квалитет услуге;
- већа ефикасност у добијању услуге;
- подстицај даљем развоју области, односно региона у којима се пројекат реализује, што може да утиче на пораст инвестиција у конкретној области, као и на опште побољшање квалитета живота.

С друге стране, основни недостаци концесије односно БОТ модела огледају се у:

⁵⁸⁴ Li Bing, Akintoye Akintola. 2003. An Overview of Public-private partnership. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 7-9

⁵⁸⁵ *Ibid.* 7-9

⁵⁸⁶ Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 75-89

- ризику исплативости пројекта за концесионара односно приватног субјекта, што се сумира на самом крају, након истека века трајања пројекта, а повезано је са бројним ризицима који прате како фазу изградње, тако и оперативну фазу реализације пројекта;
- ризик прилагодљивости, односно прихваћености пројекта након неколико деценија трајања пројекта – ово посебно код пројеката код којих је имајући у виду конкретан предмет пројекта, идејно решење, односно иновација, од утицаја како на оперативну фазу реализације пројекта, тако и на техничку исплативост објекта/постројења/система након истека века трајања пројекта,
- политички ризик због дугог трајања пројекта посебно потенцијално подстакнут реакцијама јавног мњења у случају неадекватног квалитета услуга или повећања тарифе.⁵⁸⁷

Са претходним у вези, потребно је да се остваре одређени предуслови за успешан ЈПП пројекат. Јескомбе и Фаркјухарсон⁵⁸⁸ наводе карактеристике успешног програма ЈПП:

- политичка воља;
- адекватан правни оквир;
- адекватан институционални капацитет јавног сектора;
- низ пројеката који су економски оправдани и испуњавају критеријуме подобности да буду набављени као ЈПП; и
- доследан и предвидљив ток пројеката ЈПП-а, што их чини корисним за приватни сектор да надогради техничке, инвестиционе и финансијске капацитете.

Када се одлучи да би пројекат могао да буде испоручен као ЈПП, поставља се одмах питање у погледу обима ЈПП-а, тј. да ли би ЈПП требало да покрије целокупан или само део пројекта. Има суштинске разлике између пројеката, као што су путеви, где су већина, ако не и све услуге које су део самог пројекта (као што су поправка и одржавање) обично обухваћене у оквиру уговора о ЈПП-у и пројеката као што су болнице, где је значајна варијација у могућем обиму услуга (на пример, очигледно се битно разликују уговори о ЈПП-у у погледу тога да ли је укључена медицинска опрема или не или да ли су укључене клиничке услуге). Дакле, јавни партнер разматра да ли ће да укључи помоћне услуге у дугорочни уговор о ЈПП-у.⁵⁸⁹

⁵⁸⁷ *Ibid.* 75-89

⁵⁸⁸ Yescombe E. R, Farquharson Edward. 2018. *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Ltd. UK. Edition: 2nd. 38

⁵⁸⁹ *Ibid.* 76-77

Свакако да учешће приватног сектора у обављању јавних делатности поред остварења циља за стицањем добити не сме да буде на штету јавног интереса. Може се закључити и да јавно-приватна партнерства установљавају обавезно друштвено одговорно поступање компанија, како путем императивних норми, природе обављања делатности тако и јавног уговора. Како Васиљевић⁵⁹⁰ наводи друштвена одговорност компанија је одговор „капитализма са људским ликом“ на системске недостатке филозофије либералног капитализма и економије. Уместо интереса власника компаније као јединог легитимног интереса, овај систем промовише мултиинтересни легитимитет: запослени, управа, повериоци, потрошачи, држава, локална заједница. Друштвена одговорност компаније настала је као политичка декларација, да би се све више промовисала као морална категорија, и, најзад, попримила значајне обресе правне обавезности и принудне извршивости. Пут од добровољности ка правној обавезности не значи монополизацију принципа обавезности, већ задржавање стандарда добровољности у свим сегментима где је потребна већа флексибилност и економски интерес, односно његово „сељење“ у воде правне обавезности у сегментима где је потребна већа заштита „корисника услуга“ компаније и већа гаранција извршивости прописаних права корпуса друштвене одговорности компаније. Овим друштвена одговорност компаније мења и саму природу компаније, која од институције приватног права (мотив: профит за власнике) постаје све више и институција јавног права (мотив: заштита и других приватних интереса и одређених јавних интереса), чиме и овај систем постаје све више економски, а све мање политички (друштвени у најширем смислу).⁵⁹¹

Упркос постојању свих ових изазова у реализацији ЈПП пројеката, а имајући у виду све претходне ставове, али и претходна поглавља, става сам да је ЈПП концепт неизбежан пут развоја реализације делатности у јавном интересу, превасходно због обезбеђивања додатних, толико неопходних финансијских средстава. Међутим, поред тога, и не мање битно, због знања и приступа послу, које пружа приватни сектор и које је иманентно тржишном надметању. И заиста нема ничег новог у сарадњи приватног и јавног сектора, само је та сарадња данас именована и у великој мери подвргнута третману одређених правила. Мишљења сам да ће концепт ЈПП постепено проширивати своје значење кроз примену у пракси, а што ће довести и до нових регулаторних оквира у комунитарном и праву земаља чланица.

⁵⁹⁰ Васиљевић М. 2013. Друштвена одговорност компанија (Од политике, преко морала, до права). *Анали Правног факултета у Београду* 1/2013. 5

⁵⁹¹ *Ibid.* 5

2. Перспектива концепта јавно-приватног партнерства у Републици Србији

У вези са претходним разматрањима у овом делу ћу дати и кратак осврт на искуство Републике Србије у вези са јавно-приватним партнерством и концесијама.

Први регулаторни оквир који је уређивао једну форму ЈПП – концесије, и то у одређеном делу, био је Закон о општим условима за давање концесија страним лицима у Републици Србији из 1990. године („Службени гласник Републике Србије“, број 6/90). Касније је донет Закон о концесијама („Службени гласник Републике Србије“, број 20/97, 22/97 и 25/97), а који је замењен новим Законом о концесијама из 2003. године („Службени гласник Републике Србије“, број 55/03). Овај Закон из 2003. године стављен је ван снаге усвајањем Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник Републике Србије“, број 88/11, 15/16, 104/16). Сходно овоме, може се рећи да је Република Србија први пут увела институт јавно-приватног партнерства у правно-регулаторни оквир 2011. године доношењем Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. Ово Републику Србију чини релативно новом у погледу разумевања концепта јавно-приватног партнерства, али имајући у виду претходна поглавља ове дисертације, јасно је да је веома добар показатељ постојање засебног прописа о овој комплексној области.

Извештај Европске комисије за Републику Србију из 2012. године⁵⁹² у поглављу 5⁵⁹³ које се тиче јавних набавки констатује се да је Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама донет новембра 2011. године и да се њиме ЈПП по први пут уводи као правни инструмент у правни систем Србије, као и да се овим законом оснива међуресорсна Комисија за јавно-приватно партнерство (КЈПП) као колективно саветодавно тело. Даље се наводи да је КЈПП почела са радом марта 2012. године, а да јој помоћ пружа технички секретаријат од троје запослених из Министарства финансија и привреде. Међутим извештај констатује да у том моменту још увек нема подзаконских аката за спровођење, а запослене Министарства финансија и привреде треба обучити у области доделе уговора о ЈПП. Ступањем на снагу Закона о ЈПП и концесијама, Републичка комисија је добила додатне

⁵⁹² Европска комисија. 2012. Извештај о напретку Србије за 2012. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском Парламенту и Савету{СОМ(2012) 600}. Брисел

⁵⁹³ Вид. Војновић Југослава. 2017. Јавно-приватно партнерство и концесије у Процесу стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана Европској унији - пример Републике Србије. Европско законодавство 60/17. Институт за међународну политику и привреду. Београд. 86-106

надлежности да одлучује у поступцима жалби на доделу ЈПП и концесија. У предметном Извештају се закључује да је учињен извештан напредак у области јавних набавки, посебно када је реч о јавно-приватним партнерствима.

Даље, у Извештају Европске комисије за Републику Србију из 2019. године⁵⁹⁴ наводи се да је Србија и даље умерено припремљена у области јавне набавке и да су неопходни знатни напори како би конкуренција, ефикасност и транспарентност у јавним набавкама биле унапређене. Сходно овоме, препоручује се да се обезбеди даље усклађивање са Директивама ЕУ о јавним набавкама из 2014. године, укључујући оне о комуналним услугама и о концесијама, а нарочито, усвајањем новог закона о јавним набавкама и изменама и допунама закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. Такође се скреће пажња на потребу обезбеђивања да међувладини споразуми закључени са трећим земљама и њихово спровођење не ограничавају конкуренцију неоправдано и да се поштују основна начела јавне набавке као што су транспарентност, равноправан третман и забрана дискриминације, и да су у складу са националним законодавством и правним тековинама ЕУ. Такође је у предметном Извештају наглашено да институционално уређење и усклађивање закона Закон о јавно-приватним партнерствима и концесијама још увек није у складу са новом Директивом о концесијама, као и да Комисија за јавно-приватно партнерство и концесије још увек нема довољно кадровских капацитета. Овде се каже и да је Комисија 2018. године одобрила 91 предлог пројекта за јавно-приватно партнерство, укључујући и 38 пројеката концесија, углавном у секторима транспорта, санитарних услуга и урбанизма.

Даље, можемо наићи и на податак да у области јавно-приватног партнерства (ЈПП) у последњих девет година одобрено 134 пројекта, а да је од укупног броја одобрених уговора, до сада потписано око 50, односно, спроведене су јавне набавке, изабрани су приватни партнери и пројекти се реализују.⁵⁹⁵

Међутим, упркос значајном напретку у развијању свести и знања о области јавно-приватног партнерства и концесија у Републици Србији, остало је још значајан опсег посла да буде урађен и имплементиран. Почев од ојачања институционалних капацитета за реализацију ових веома комплексних дугорочних пројеката а онда и повећања транспарентности у погледу објављивања и контроле података о реализованим пројектима како би лекције могле да буду извучене. До сада су се углавном у Републици Србији

⁵⁹⁴ Европска комисија. 2019. Извештај о напретку Србије за 2019. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском Парламенту и Савету{COM(2019) 260}. Брисел

⁵⁹⁵ <http://jpp.gov.rs/vesti/19/vesti/odobreno-134-projekta-javno-privatnog-partnerstva> приступ 23.09.2020.

реализовали пројекти из области обављања јавног превоза, осветљења итд али широки спектар области остаје да буде реализован. Управо је Република Србија идеалан кандидат да све инфраструктурне и комуналне недостатке надомести уз знање и финансисјске ресурсе приватног сектора а негубећи притоме могућност да управо на крају власник ових капацитета буде држава Србија односно локалне самоуправе у њој.

ЗАКЉУЧАК

Јавно-приватно партнерство је концепт који већ заузима а и још дуго ће заузимати простор у јавном дискурсу како позитивноправне тако и научне јавности. Како Гримзи и Луис⁵⁹⁶ закључују ЈПП настоји да добије најбоље од оба – јавног и приватног приступа инфраструктури, комбинујући иновације приватног сектора и пословну оштрину где је то прикладно, уз омогућавање целокупног планирања, координације и регулације инфраструктурних мрежа од стране јавног сектора. То је концепт који је између јавне набавке и приватизације, али са потенцијалом за широко схватање а самим тим и за читав спектар могућности за употребу.

Са историјског становишта, ЈПП би требало посматрати као појам који покрива низ различитих потенцијалних приступа корпоративног пружања услуга из домена јавног сектора вековима уназад. У најширем смислу, и користећи Ветенхалове речи, "нема ништа ново у мешању јавно-приватног подухвата ... шта год нови ентузијастички помислили". Данас владе широм света генерално размишљају о партнерствима на два начина: социјална (или организациона) партнерства и економска партнерства. Друштвена (или организациона партнерства) односе се на облике организовања сарадње између актера из јавног и приватног сектора. Економска партнерства су оно што многи називају аранжманима у стилу ПФИ, по узору на британску иницијативу деведесетих.⁵⁹⁷ Социјална партнерства још увек нису именована, институционализована и регулисана, за разлику од економских. Међутим то не значи да не постоје и да приватни сектор не учествује у многим аспектима друштвеног живота из домена јавног сектора, као што су разни видови консултација, радних група, стручних дешавања, учествовања у креирању политике.. Управо је то сфера у којој је учешће

⁵⁹⁶ Grimsey Darrin, Lewis K. Mervyn. 2004. *Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 51

⁵⁹⁷ Hodge G., Greve C. 2005. Public-private partnerships: a policy for all seasons? *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 334-335

приватног сектора веома битно и тенденција је повећања истог, што ће неминовно довести до нормирања и институционализације истих.

Кроз ову докторску дисертацију указано је на следеће закључке о концепту јавно-приватног партнерства, преваходно у друштвено - територијалном окружењу који чини Европска унија. ЈПП није законски појам већ концепт. Не постоји универзално поимање појма ЈПП које би допринело да у случају употребе истог сви знамо и мислимо на исто. Управо зато је значајно утврдити границе појма ако већ не можемо садржину. Томе служи упоређивање са сродним појмовима. Са тим у вези указала сам на то да упркос настојањима да се ова два појма јасно одвоје у значењу, на којем становишту уосталом стоји и само комунитарно право, концесија и ЈПП су појмови који се често користе као синоними. Такође, наглашено је да је ЈПП концепт који се налази по својим квалитетима негде између јавних набавки и приватизације па сходно томе, става сам да је ЈПП концепт веома сродан у погледу циља који се постиже и приватизацијом и јавним набавкама. Међутим, ако бисмо палету поставили на раван преласка из домена јавног на приватно право онда би јавна набавка била на крају где је јавно док би приватизација била на крају на ком стоји приватно право. ЈПП би у том контексту био однос који има двоструку природу. Наиме, ЈПП уговори су уговори двоструке природе и квалитета и управно-правни уговор и облигационо-правни однос. Уколико је примарни квалитет управно-правног односа доминантан утицај јавног интереса, а насупрот аутономији воље облигационо-правног односа, можемо тврдити да је код ЈПП уговорног односа преовлађујући интерес јавни интерес, међутим, обзиром да приватни сектор иманентно поступа водећи се главним мотивом, профитом, тешко је замислити да ће пристати на поступање, чак и било у јавном интересу, које нарушава примарно профитно обављање делатности. Ова теза, доминације јавног интереса над профитом, се чини неодрживом, а и искуство поступања јавног сектора у ситуацијама које се могу на овај начин окарактерисати говори да је јавни сектор био принуђен да помогне ипак додатним финансирањем или различитим субвенцијама. Ово говори да уговорни однос у ЈПП пројектима није значајно доминантно и једино управно-правни однос, упркос томе што је јавни субјект свакако једна од уговорних страна, већ и наглашено облигационо-правни однос са квалитетима тржишног пословања.

Даље сам детаљно изложила историјски аспект развоја комунитарне регулативе о појму јавно-приватног партнерства. Обзиром да је изучавање фокусирано на подручје Европске уније, можда је најбољи приказ перспективе појма Мишљење Европског економског и социјалног комитета од 27. априла 2004. године, о улози Европске

инвестиционе банке у јавно-приватним партнерствима и њиховом утицају на раст⁵⁹⁸. У овом мишљењу се наводи да европске земље користе модел ЈПП-а (концесије и друге врсте уговора) на врло различите начине. Израз ЈПП покрива широк спектар ситуација; према ЕИБ „кључна карактеристика ЈПП-а је та што укључује однос поделе ризика између јавних и приватних промотера, заснован на заједничкој посвећености постизању жељеног исхода јавне политике“. Такође је наглашено да су се концесије користиле још почев од Римског царства, а онда биле метод у 19. веку за европску железничку мрежу која је изграђена у потпуности преко концесијских уговора, али и начин за друге јавне услуге као што су снабдевање водом, гасом и електричном енергијом, одвоз смећа из домаћинства, телефони итд. У 20. веку, уговор о концесији омогућио је не само изградњу аутопута и паркиралишта, већ и водоводне системе, музеје, аеродроме, трамвајске пруге, подземне железничке системе, објекте за градска подручја, обнову школа и болница итд. Израз јавно-приватно партнерство се користи од 1990-их; међутим, не постоји јединствени европски модел ЈПП. Основни циљ јавног сектора за јавно-приватни програм је коришћење вештина приватног сектора за подршку побољшању услугама јавног сектора. Структуре ЈПП-а могу бити средство за постизање развоја инфраструктуре широм Европе. Под условом да јавни и приватни сектор у потпуности искористе своје предности и потенцијалне синергије које ће се добити сарадњом, ЈПП могу допринети побољшању количине и квалитета јавних услуга. Европски економски и социјални комитет поздравља значајан допринос ЕИБ-а развоју ЈПП-а и подржавању раста и побољшања јавних услуга у државама чланицама пружањем средстава потребних за обављање послова у следећим областима:

- транс- европске мреже и модернизација саобраћајне инфраструктуре;
- школско и универзитетско образовање;
- примарна и секундарна здравствена заштита; и
- побољшање животне средине.

Међутим, препоручује да ЕИБ укључи и финансирање примењених истраживања и иновација, укључујући патенте, који дају ЕУ предност у свету.⁵⁹⁹ Из овога је јасна подршка ЕУ ЈПП пројектима.

Ипак, у комунитарном праву је за сада превагнуло становиште да је расположење такво да су се стекли услови за развој регулативе о концесијама али не и о другим типовима ЈПП пројеката. То никако не значи да ЈПП пројекти нису уопште регулисани на

⁵⁹⁸ Opinion of the European Economic and Social Committee on the role of the EIB in public-private partnerships (PPPs) and their impact on growth (2005/C 234/12)

⁵⁹⁹ Opinion of the European Economic and Social Committee on the role of the EIB in public-private partnerships (PPPs) and their impact on growth (2005/C 234/12)

комунитарном нивоу, али свакако упућује да нису регулисани, нити у потпуности, нити једним обједињеним актом. Међутим, управо би та јасна обједињена регулатива допринела уједначавању значења и поступања држава чланица у вези са ЈПП пројектима. Неспорно је да је комунитарно право које регулише јавне набавке примењиво и на ЈПП пројекте, као и начела оснивачких уговора, али ЈПП пројекти су ипак пројекти који успостављају вишедеценијске односе између уговорних страна, а најчешће подразумевају обављање делатности чији су корисници директно грађани. Сходно овоме, начин обављање ове делатности за коју је ангажован приватни партнер може да значајно утиче, или у смеру побољшања или ипак у обрнутом смеру, на целокупан живот заједнице у питању. Јасно је да обзиром на значај ЈПП пројеката и њихову сложеност није довољно да буде примењена само регулатива о јавним набавкама или начела. Сходно томе, става сам да се јасна регулатива о ЈПП пројектима у комунитарном праву има развити у догледној будућности.

Поврх овога, уколико узмемо у обзир друштвено-историјске токове данашњице, намеће се закључак да је ЈПП концепт који је неизбежан пут развоја реализације делатности у јавном интересу, а самим тим и његовог регулисања. Недостатак финансијских средстава, терористички напади, пандемије и друге околности намећу потребу за учешћем приватног сектора, и као суинвеститора и као партнера. Наиме, толико је области друштвеног живота које би држава требало сама да финансира, контролише и којима би требало да управља да то више није могуће обезбедити чак ни уз помоћ најразвијенијих администрација а камоли обезбедити толико финансирање. У прилог овоме, у овој дисертацији осврнула сам се на потенцијално учешће приватног сектора и у кризним ситуацијама, затим на сарадњу јавног и приватног сектора у култури, а онда можда и на потенцијалну улогу ЈПП пројеката у међународним односима. Економска сарадња је свакако одлична основа за успостављање дубљих односа између економских субјеката, од којих је свакако најбитнији ентитет држава. Међутим, ЈПП је све више платформа кроз коју се остварује темељна, дугорочна економска сарадња између једне државе и приватних субјеката из других држава, у којима неретко капитал имају и друге државе, обзиром да се углавном ради о мултинационалним системима, који углавном једини могу да изнесу тако сложене пројекте као што је ЈПП. Следствено, након тако успостављене сарадње, која је много чвршћа од сарадње у једноставним јавним набавкама, поставља се питање, да ли се може изаћи и из оквира чисто економске сарадње, и прећи на терен међународне сарадње. У овом светлу, чини се да концепт ЈПП има веома светлу будућност која свакако може да иде само у смеру развоја и даљег продубљивања партнерства, како у погледу проширења разноврсности друштвених области у којима ће се

реализовати ЈПП пројекти, тако и у погледу проширења задужења у областима у којима се већ реализује.

ЛИТЕРАТУРА

1. Страна литература

A

- Abou-bakr A.J. 2013. *Managing Disasters Through Public-private Partnerships (Public management and change series)*. Public Management and Change Series, Washington, DC, Georgetown University Press
- Akintoye Akintola, Beck Matthias, Hardcastle Cliff, Chinyio Ezekiel and Asenova Darinka. 2003. A Framework for the Risk Management of Private Finance Initiative Projects. *Public-private partnerships*. ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 385-415
- Almqvist R., Hogberg O. 2005. Public-private partnerships in social services: the example of the City of Stockholm. *The Challenge of Public-Private Partnerships*. ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 231-256
- Asenova Darinka, Beck Matthias. 2003. A Financial Perspective on Risk Management in Public-private partnership. *Public-private partnerships*. ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 127-149

B

- Barjaktarović S., Sredojević S., Benković S. 2012. The presence of public-private partnerships in the financing of infrastructure of Balkan countries. *African Journal of Business Management* Vol. 6 (9), 7 2012. 3197-3206
- Bauby Pierre, Zadra-Veil Cathy. 2013. France: Public-Private Partnerships in Water Sanitation and Public Transport. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*. ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Profiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing. 37-63
- Beck Matthias, Hunter Caroline. 2003. Private Finance Initiative Uptake in UK Local Authorities. *Public-private partnerships*. ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 369-385
- Bernardin A., Gerd S., Hemming R. 2007. *Public Investment and Public-private Partnerships*. International Monetary Fund
- Biswas A. K., Tortajada C. 2005. *Water Pricing and Public-private Partnership*. London: Taylor & Francis Routledge
- Blagojevic B. 2017. Republic of Serbia in the Accession Process to the European Union and the Public Procurement Reform. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* Vol. 12, 1/2017. 69-72
- Blanc Hermann. 1940. A great state enterprise of olden times: The Geneva Corn Chamber, 1628-1798. *Annals of Collective Economy* 16(1). 136-191
- Boardman E.A., Poschmann F., Vining R.A. 2005. North American infrastructure P3s: examples and lessons learned. *The Challenge of Public-Private Partnerships*. 162-189. ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited
- Borson Fred. 2016. EU Procurement Policy under Development Aid Financing, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* Vol. 11, 3/2016. 220-231
- Bovaird T. 2004. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70(2). SAGE Publications. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi

- Bovis C. H. 2005. Operating Aid in the Transport Sectors: A Taxonomy of Practice and Jurisprudence. *European State Aids Law Quarterly*. 235
- Bovis C. H. 2005. Public Procurement in the European Union: Lessons from the Past and Insights to the Future. *Columbia Journal of European Law* 12/2005. 53
- Bovis C. H. 2008. PPP in the Transport Sectors: A Framework of Engaging the Private Sector in Delivering Public Services Competitively and Efficiently. *3 European Public Private Partnership Law Review* 2/2008. 70
- Bovis C. H. 2008. Significant Developments Affect Urban Regeneration in the UK and Introduce a Policy Framework for PPPs. *European Public Private Partnership Law Review* 2/2008. 49-50
- Bovis C. H. 2010. State Aid and Public Private Partnerships - Containing the Threat to Free Markets and Competition. *European Public Private Partnership Law Review*, Vol. 5, 3/2010. 167-190
- Bovis C. H. 2011. Public Service Partnerships as Instruments of Public Sector Management in the EU. *European Public Private Partnership Law Review*, Vol. 6, 4/2011. 201-228
- Bovis C. H. 2012. Editorial, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 7, 4/2012. 217
- Bovis C. H. 2012. Editorial. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 7, 3/2012. 147
- Bovis C. H. 2012. *EU Public Procurement Law*. Edward Elgar Publishing Limited, ed. 2nd
- Bovis C. H. 2012. Regulatory Trends in Public Procurement at the EU Level. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 7, 4/2012. 221-227
- Bovis C. H. 2012. Risk and Public-Private Partnerships. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 7, 1/2012. 44-56
- Bovis C. H. 2012. The Efficiency Drive to Deliver Savings for the European Public Sector: Full E-Procurement for All Public Purchases by 2016. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 7, 2/2012. 85
- Bovis C. H. 2012. The Europe 2020 Project Bond Initiative. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 7, 1/2012. 3-4
- Bovis C. H. 2013. Efficiency and Effectiveness in Public Sector Management: The Regulation of Public Markets and Public-Private Partnerships and Its Impact on Contemporary Theories of Public Administration. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 2/2013. 186-199
- Bovis C. H. 2014. Highlight of the EU Procurement, Reforms: The New Directive on Concessions. *9 European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 9, 1/2014. 1-2
- Bovis C. H. 2015. Risk in Public-Private Partnerships and Critical Infrastructure. *6 European Journal of Risk Regulation*, Vol.6, 2/2015. 200-207
- Bovis C. H. 2017. Editorial. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 12, 1/2017. 1-2
- Bowman L. 2001. Pfist Fight. *Project Finance* 221. 26-28
- Broadbent J., Laughlin R. 2003. Public Private Partnerships: An Introduction. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 16 (3). 332-341
- Bylos Lilia. 2008. Typical Transaction Structure for Concession Based Financing. *Financial and Corporate Law Issues for Lawyers in Transition Economies* (selected excerpts, ed. Alexis Rwabizambuga), The London School of Economics and Political Science (LSE) and the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)

C

- Caiden N. 1989. A new perspective on budgetary reforme. *Australian Journal of Public Administration* 48(1). 53-60

- Castelos M., Melo P. 2006. PPPs in Portugal - A Solid Concept. *European Public Private Partnership Law Review*, Vol. 1, 1/2006. 19-23
- Cellucci, T.A. 2011. *A Guide to Innovative Public-Private Partnerships : Utilizing the Resources of the Private Sector for the Public Good*. Lanham: Government Institutes
- Ceruti Marco. 2017. Sustainable Development and Smart Technological Innovation within PPPs: The Strategic Use of Public Procurement. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 12, 2/2017. 183-191
- Ceruti Marco. 2016. The Evolutionary Path of the Public-Private Partnerships (PPPs) within the Trans-European Networks (TENs): an Overview“, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 11, 4/2016. 370-376
- Chang I. Y. 1999. *Use of Public-private Partnerships to Meet Future Army Needs*, United States, Arroyo Center
- Chinyio Ezekiel, Fergusson Alasdair. 2003. A Construction Perspective on Risk Management in Public-private partnership. *Public-private partnerships*. ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 95-125
- Coghill K., Woodward D. 2005. Political issues of public-private partnerships. *The Challenge of Public-Private Partnerships*. ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 81-94
- Corner D. 2005. The United Kingdom Private Finance Initiative: the challenge of allocating risk. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 44-61

D

- Davies Ernest. 1938. Government directors of public companies. *Political Quarterly* 9 (3). 421-30
- Denton Wilde Sapte LLP. 2006. *Public private partnerships: BOT techniques and project finance*. London: Euromoney Books
- Dewulf Geert, Blanken Anneloes, Bult-Spiering Mirjam. 2012. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*. John Wiley and Sons, Ltd, UK.

E

- Edwards Peter, Bowen Paul. 2003. Risk perception in Public-private partnerships. *Public-private partnerships*. ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd 79-91
- Edwards P. Shaoul J. 2003. Controlling the PFI process in schools: a case study of the Pimlico project. *Policy & Politics*. 31
- Einaudi Maro, Maurice Bye, Ernesto Rossi. 1955. *Nationalization in France and Italy*. Ithaca: Cornell University Press
- English M.L. 2005. Using public-private partnerships to deliver social infrastructure: the Australian experience. *The Challenge of Public-Private Partnerships*. ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 290-304
- Erman Adolf. 1969. *Life in Ancient Egypt*. New York, Benjamin Blom
- Evans J., Bowman D. 2005. Getting the contract right. *The Challenge of Public-Private Partnerships*. ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 62-80

F

- Farazmand Ali. 1998. Administration of the Persian Achaemenid world-state empire: implications for modern public administration. *International Journal of Public Administration*, 21 (1). 25-86
- Farazmand Ali. 2001. Privatization and public enterprise reform in post-revolutionary Iran. Privatization or Public Enterprise Reform? *International Case Studies with Implications for Public Management*. Ed. Ali Farazmand. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 175-200

G

- Gardiner A., Bardout M., Grossi F., Dixon-Declève S. 2016. *Public-private Partnerships for Climate Finance*. Denmark: Nordic Council of Ministers
- Garsse S. 2007. Public Private Partnerships in Belgium. *European Public Private Partnership Law Review*, Vol.2. 30
- Garsse S., Erik Van den Broek, Buyck J. 2016. PPP Contracts: Amendments to PPP Projects Based on Experience in Flanders“. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 10, 2/2016. 111
- Garsse S., Kit Van Gestel, Carette N. 2017. Energy Performance Contracts for Governments: The Two Faces of Europe. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.12. 87
- Garsse S., Kit Van Gestel, McKenzie K. 2017. PPP-Contracts: On or off Government Balance Sheets. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 12. 3
- Geddes Michael. 2016. *Making Public Private Partnerships Work: Building Relationships and Understanding Cultures*. Routledge
- Giannino M. 2012. Public Subsidies for CCS and EU State Aid Law: The Decisional Practice of the European Commission. *Carbon & Climate Law Review* 159/2012
- Giannino M. 2017. Competition Law Enforcement and Public Contracts Procurement in Italy: The School Cleaning Services Case. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 12. 40
- Gorski J. 2014. Tightening the Common External Trade Policy on Uncovered Procurement: A Populist Move or Well-Thought-Out Measure. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 9. 104
- Gorski J. 2017. Amendment to Polish Public Procurement Law: Implementation of the Fifth-Generation Directives and Beyond. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 12. 60
- Gow, D., Maher. A. 1994. Regulation in Theory and Practice. *Government and Business Relations in Australia*. R. Stewart (ed.), Sydney: Allen and Unwin
- Gramberg, Bernadine Van, Teicher Julian, Keddie and Neesham Cristina. 2013. Australia: Evaluating Performance in Public-Private Partnership Projects. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*. ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Proftiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing. 9-37
- Grand d'Esnon J., Petetin V. 2017. Implementation of the Procurement and PPP Legislation in France. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.12. 55
- Greve C., Ejersbo N. 2005. Public-private partnerships for infrastructure in Denmark: from local to global partnering? *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 257-268
- Grimsey Darrin, Lewis K. Mervyn. 2004. *Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. UK, Edward Elgar Publishing Limited
- Gupta O., Biswas N. 2010. Public Private Partnership: Indian Economy. *SCMS Journal of Indian Management*, Vol. VII, SCMS New Campus, Prathap Nagar, Muttom, Aluva-683106, Kochi, Kerala, India

H

- Hardcastle Cliff, Boothroyd. 2003. Risks Overview in Public-private partnership. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 31-59
- Harding A., Preker A. S. 2003. Private Participation in Health Services. *Health, Nutrition and Population*, Washington, DC, World Bank
- Hart O., Shleifer A. and Vishny R.W. 1997. The proper scope of government: theory and application to prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127-1158
- Hasselgard P. 2017. The Use of Tender Procedures to Exclude State Aid: The Situation under the EU 2014 Public Procurement Directives. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.12. 16
- Haynes, L., N. Roden. 1999. Commercialising the management and maintenance of trunk roads in the United Kingdom, *Transportation*, 26 (1), 31–54
- Hebly J. M., Klijn M. 2016. Public-Private Partnership in the Netherlands. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 11. 46
- Hellowell M. 2012. The role of public-private partnerships in health systems is getting stronger. *Commonwealth Health Partnerships*
- Hellowell M., Pollock A.M. 2006. *Private Finance, Public Deficits*. The Centre for International Public Health Policy. University of Edinburgh
- Hellowell M., Vecchi V. 2012. *What return for risk? The price of equity capital in public-private partnerships*. Paper presented to IRSPM conference, Rome, 2012
- Hodge G. 2005. Public-private partnerships: the Australasian experience with physical infrastructure. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 305-331
- Hodge G., Greve C. 2005. Introduction. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 1-21
- Hodge G., Greve C. 2005. Public-private partnerships: a policy for all seasons? *The Challenge of Public-Private Partnerships*. ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 332-350
- Hollingsworth B. 2008. The measurement of efficiency and productivity of health-care delivery. *Health Economics*, 17/10
- Hood John, Mills Andrew, Stein William. 2003. Developments in UK Public Sector Risk Management: the Implications for PPP/PFI Projects. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 205-223

J

- Jacqué Jean-Paul. 2009. *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris
- Jintamanaskoon S., Chan P.W. 2011. *Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)*. CIB TG72/ARCOM Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships. University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom
- Johnston M. J., Romzek S.B. 2005. Traditional contracts as partnerships: effective accountability in social services contracts in the American states. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 117-143

K

- Kalidindi N. Satyanarayana, Thomas A.V. 2003. Private Sector Participation Road Projects in India: Assessment and Allocation of Critical Risks. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 317-351

- Keir Sir David Lindsay. 1953. *The Constitutional History of Modern Britain 1485-1951*. London, Adam and Charles Black
- Kellerman, L. R. 2009. *Public-private Partnerships*. New York: Nova Science Publishers Inc.
- Kelly John. 2003. Value Management in Public-private Partnership Procurement. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 59-79
- Khadaroo Iqbal, Abdullah Aminah. 2007. Private Finance Initiative (or Public Private Partnership) Implementation Processes and Perception of Value for Money. *International Journal of Economics and Management* 1(3). 407 - 435
- Kjer-Hansen E. 2017. Recent Developments in Danish Public Procurement Law and Practice. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.12. 53
- Klijn E.H., Teisman G.R. 2002. Institutional and Strategic Barriers to Public Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. *Paper for the British Academy of Management Conference 2002*. London, Middlesex University
- Klijn E.H., Teisman G.R. 2002. Partnership Arrangements. Governmental Rhetoric or Governance Scheme. *Public Administration Review*, 62(2). 197-205
- Klijn E.H., Teisman G.R. 2005. Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 95-116
- Kronja Jasminka.. et al. 2015. Strategija Evropa 2020 četiri godine kasnije vodič. drugo dopunjeno izdanje. Evropski pokret u Srbiji
- Kumaraswamy M. Mohan, Zhang Xue-Qing. 2003. Risk Assessment and Management in BOT-type Public-private Partnership Projects in China – with Special Reference to Hong Kong. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 263-285

L

- Langmore J. 1988. Privatisation: abandoning public responsibility. *Current Affairs Bulletin*, March 1988
- Lawrence L.M., Wendell C.L. 2015. *Private Financing of Public Transportation Infrastructure: Utilizing Public Private Partnerships*. New York: Lexington Books
- Lehmann, E. 2010. *Perspectives on Public Private Partnerships, B. Series: Transportation Infrastructure--roads, Highways, Bridges, Airports and Mass Transit*. Hauppauge, N.Y.: Nova Science Publishers, Inc.
- Li Bing, Akintoye Akintola. 2003. An Overview of Public-private partnership. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 3-31
- Linder S.H. 1999. Coming to terms with the public-private partnership: a grammar of multiple meanings. *The American Behavioral Scientist*, 43(1). 35-51
- Link A. N. 2006. *Public/Private Partnership: Innovation Strategies and Policy Alternatives*. Springer, New York

M

- MacDowall Evelyn. 2003. Applications of Risk Management Strategies in Public-private partnership. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 183-205

- Martin L.L. 2005. United States: human services. *The Challenge of Public-Private Partnerships*. ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 144-161
- Miller R., Lessard D. 2001. *The Strategic Management of Large Engineering Projects: Shaping Risks, Institutions and Governance*. Cambridge. MA: MIT Press
- Monbiot G. 2000. *Captive State: The Corporate takeover of Britain*. London: Pan Boks
- Murray A.L., Fallis G. 1990. *Housing the Homeless and Poor: New Partnerships Among the Private, Public, and Third Sectors*. Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division

N

- Nagelkerke M., Marcelle Van Valkenburg. 2016. Lacking Partnership in PPP Projects. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.11. 346
- Nicolas Miranda. 2007. Concession Agreements: From Private Contract to Public Policy. *The Yale Law Journal* 3/2007. 532-549
- Nwangwu G. 2012. The Legal Framework for Public-Private Partnerships (PPPs) in Nigeria: Untangling the Complex Web. *7 European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.7. 268
- Nwangwu G. 2016. Does Nigeria Really Need a Regulator for Public-Private Partnerships, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.11. 320

O

- Oatley T. 2004. *International Political Economy: Interests and Institutions in the Global Economy*. New York: Pearson
- Oppen M., Sack D., Wegener A. 2005. German public-private partnerships in personal social services: new directions in a corporatist environment. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 269-289
- Osborne S.P. 2000. *Public-Private Partnerships; Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge

P

- Pardi L. 2017. The New Italian Public Procurement and Concessions Code. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.12. 57
- Perl S.W. 2010. *Public-private Partnerships: Costs, Benefits, and Efficiencies*. Hauppauge, N.Y. : Nova Science Publishers, Inc.
- Peterson P. E., Chakrabarti R. 2009. *School Choice International: Exploring Public-Private Partnerships*. Cambridge, Mass: The MIT Press
- Pipattanapiwong Jirapong, Ogunlana Stephen, Watanabe Tsunemi. 2003. Multi-party Risk Management Process for a Public-private partnership Construction Project in Asia. *Public-private partnerships*. ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 353-369
- Pitchford, J. 1990. *Australia's Foreign Debt: Myths and Realities*, Sydney: Allen and Unwin
- Plummer Janelle, Heymans Chris. 2002. *Focusing Partnerships: A Sourcebook for Municipal Capacity Building in Public-private Partnerships*. London: Routledge
- Pollit M. 1997. The impact of liberalisation on the performance of the electricity supply industry: an international survey. *Journal of Energy Literature*, 3 (2). 3-31
- Pollitt M. 2002. The declining role of the state in infrastructure investment in the UK. *Private Initiatives in Infrastructure: Priorities, Incentives and Performance*. ed. Sanford V.

Berg, Michael G. Pollitt and Masatsuga Tsuji, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar

- Pollitt M. 2005. Learning from UK Private Finance Initiative experience. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 207-230
- Pollock A. M., Gaffney D., Terrace C., Dunnigan M., Stobhill. 1998. Editorial - Public health and the private finance initiative. *Journal of Public Health Medicine*, Vol. 20, 1/1998. Great Britain, Oxford University Press
- Pongsiri N. 2002. Regulation and Public Private Partnership. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, 6/2002. MCB UP Limited
- Pray L., Pillsbury L. 2012. Rapporteurs, Food Forum, Food and Nutrition Board (Institute of Medicine). *Building public-private partnerships in food and nutrition: Workshop summary*. Washington, DC: The National Academies Press
- Profiroiu Marius, Profiroiu Alina and Mina-Raiu Laura. 2013. Romania: Partnership Challenges in Water and Infrastructure Projects. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*, ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Profiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing. 63-95

R

- Regan Bernard. 2009. Campaigning Against Neoliberal Education in Britain. *Contesting Neoliberal Education / Public Resistance and Collective Advance*. Ed. Dave Hill. Routledge.
- Rossi Matteo, Civitillo Renato. 2014. Public Private Partnerships: a general overview in Italy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences 109 (2014)*. 2nd World Conference On Business, Economics And Management - WCBEM 2013. Published by Elsevier Ltd. 140 – 149
- Ruano de la Fuente Jose Manuel. 2013. Spain: Public-Private Partnerships in Health Care and Network Services. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships*, ed. Julian Teicher, Bernadine Van Gramberg, Marius Profiroiu and Cristina Neesham. Cambridge Scholars Publishing. 95-115
- Ruhlmann M. 2011. Public Private Partnership in Ukraine in the Run-up to the European Football-Championship 2012. *European Public Private Partnership Law Review*, Vol.6. 120
- Ruhlmann M. 2016. Public-Private Partnership (PPP) in Germany - Current Developments. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 11. 145
- Rwelamila D. Pantaleo, Chege Lucy, Manchidi E. Tijamogale. 2003. Public-private partnership in South African Local Authorities: Risks and Opportunities. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 301-317

S

- Savas E.S. 2000. *Privatisation and Public-private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press
- Savvides D. 2011. The Effectiveness of the Competitive Dialogue Procedure under the EU Consolidated Public Procurement Directive (2004/18/EC) as an Award Procedure for Public Private Partnerships. *European Public Private Partnership Law Review*, Vol.6. 23
- Savvides D. 2011. The Introduction of the Procurement Process in the Domain of Solid Waste Management in the City of Limassol, Cyprus. *European Public Private Partnership Law Review*, Vol.6. 79
- Savvides D. 2015. Cyprus - Build Operate and Transfer (BOT) - The Case of Cyprus Airports. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 10. 213

- Savvides D. 2016. The Conceptualisation of a Build - Operate - Transfer (BOT) Project. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 11. 130
- Savvides D. 2017. The Current Legal and Policy Outlook of Public Procurement and PPP in Cyprus. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 12. 50
- Schaffhauser-Linzatti M. Michaela. 2003. Risk Management in an Austrian Standardised Public-private Partnership Model. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 245-263
- Shaoul J. 2005. The Private Finance Initiative or the public funding of private profit? *The Challenge of Public-Private Partnerships*, ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 190-206
- Smith L. Arthur. 2003. Public-private Partnership Projects in the USA: Risks and Opportunities. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 285-301
- Soloveicik D. 2016. The Principle of Effectiveness in Lithuanian Public Procurement Law: This Way or No Way. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.11. 58
- Soloveicik D., Simanskis K. 2017. The Evolving Concept of Conflict of Interests in the EU Public Procurement Law. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.12. 112
- Soloviov O. 2016. Government is Struggling to Streamline PPPs through Better Legislation: Many Issues Remain to Be Solved. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.11. 149
- Soloviov O. 2016. Legal Aspects of Public-Private Partnership in Ukraine: Snapshot of Recent Experience and Current Processes. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.11. 232
- Somasundram M. 1987. Successes are the pillars of failure? A case study of the Cereal Marketing Public Enterprise. *Public Enterprise: The Management Challenge*, ed. Colm O Nuallain and Roger Wettenhall. Brussels, International Institute of Administrative Sciences. 153-166
- Stalzer Johannes. 2016. *Austria Fails To Implement New Procurement Directives In Time*
- Starr Paul. 1988. The Meaning of Privatisation. *Yale Law and Policy Review*, 6. 6-41
- Steets J. 2010. *Accountability in Public Policy Partnerships*. Palgrave Macmillan, UK
- Stern S., Harding D. 2002. Profits and perils of public private partnerships. *Euromoney*. 126

T

- Tiong Robert, Anderson A. Joseph. 2003. Public-private partnership Risk Assessment and Management Process: the Asian Dimension. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 223-245
- Teicher Julian, Gramberg Bernadine Van, Profiroiu Marius and Neesham Cristina. 2013. *Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-private Partnerships*. UK Cambridge Scholars Publishing
- Telford G.T. 2009. *Public-private Transportation Partnerships Around the World*. New York: Nova Science Publishers, Inc.

U

- Urio P. 2010. *Public-Private Partnerships: Success and Failure Factors for In-Transition Countries*. Lanham, MD: UPA.

V

- Van Ham H., Koppenjan J. 2001. Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, 3(4). 593-616
- Vornicu R. 2016. The Rules on Performance of the Concession Contract under the 2014 Concession Directive and the Triangle of Rights: A Brief Dialectic. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 11. 159

W

- Walsh Andrew. 2003. A legal Perspective on Risk Management in Public-private partnership. *Public-private partnerships*, ed. Akintoye Akintola, Beck Matthias and Hardcastle Cliff, Blackwell Science Ltd. 153-183
- Walther Oliver, Blecha Thomas. 2018. *Austria: the Public Procurement Act of 2018*
- Winch, G.M. 2000. Institutional reform in British construction: partnering and private finance. *Building Research and Information*, 28(2). 141-155
- Webb Richard, Pulle Bernard. 2002. *Public Private Partnerships: An Introduction*. Research Paper No. 1 2002–03, Economics, Commerce and Industrial Relations Group, Published by the Department of the Parliamentary Library of Australia
- Wettenhall R. 2005. The public-private interface: surveying the history. *The Challenge of Public-Private Partnerships*. ed. Graeme Hodge, Carsten Greve. UK, Edward Elgar Publishing Limited. 22-43

Y

- Yescombe E.R. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Finance. Amsterdam: Butterworth-Heinemann, Edition: 1st
- Yescombe E.R. 2014. *Principles of Project Finance*. Ycl Consulting ltd
- Yescombe E.R. Farquharson Edward. 2018. *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*. Series: Elsevier Ltd. UK. Edition: 2nd

Z

- Zapatrina I. 2016. Sustainable Development Goals for Developing Economies and Public-Private Partnership. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.11. 39
- Zapatrina I., Shatkovska A. 2017. Recent Developments in PPP Legislation in Ukraine. *12 European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 12. 78
- Zapatrina I., Zverev A. 2015. Rodina A. Harmonisation of Public-Private Partnership Legislation: Regional and International Context of the Model Law on Public-Private Partnerships for the CIS Countries. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 10. 3
- Zhang Z. 2017. Foreign Investment and Public-Private Partnerships in Chia. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol.12. 29

2. Домаћа литература

B

- Васиљевић Мирко. 2009. *Право, правда, привреда (ППП)*. Правни факултет, Београд-Бања Лука, 2009, промотивна беседа поводом избора за члана Академије наука и умјетности Републике Српске

- Васиљевић Мирко. 2013. Друштвена одговорност компанија (Од политике, преко морала, до права). *Анали Правног факултета у Београду 1/2013*. 5-28
- Васиљевић Мирко. 2014. Морализовање компаније. *Правна ријеч 40/2014*. Удружење правника Републике Српске. 623-648
- Васиљевић Мирко. 2014. Страна улагања у српску привреду и одговорност државе. *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније*. Правни факултет Универзитета у Београду. 9-27
- Васиљевић Мирко. 2016. *Трговинско право* (петнаест издања), четрнаесто измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд
- Васиљевић Мирко. 2017. *Компанијско право – право привредних друштава* (десет издања), десето измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд
- Војновић Југослава. 2017. Јавно-приватно партнерство и концесије у Процесу стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана Европској унији - пример Републике Србије. *Европско законодавство 60/17*. Институт за међународну политику и привреду. Београд. 86-106
- Војновић Југослава. 2019. Јавно-приватно партнерство у области здравствене заштите у Великој Британији. *Анали Правног факултета у Београду 67/2019*. Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд
- Вукадиновић Р. 2006. *Право Европске уније*. Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу и Канцеларија Србије и Црне горе за придруживање Европској унији, Крагујевац
- Вукадиновић Р. 2007. Односи Европске уније са државама Источне Европе. *Последипломске специјалистичке студије из права Европске уније*. Правни факултет Универзитета у Београду у сарадњи са Универзитетским европским центром Универзитета Нанси 2, Француска, Београд

Г

- Газивода Ј. 2015. *Докторска дисертација „Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса“*. Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд

Д

- Дивљак Драго. 2006. БОТ модел пројектног финансирања инфраструктуре. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад 3/2006*
- Димитријевић Момчило. 1985. Класификација правних система. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Правни факултет у Нишу.

Ј

- Јованић Татјана. 2004. Златне акције и неки облици државне контроле над пословањем приватизованих предузећа која обављају делатности од општег интереса. *Привреда и приватизација-ХИИ годишњи конгрес правника у привреди*. Удружење правника у привреди Србије и Црне Горе. 246-265
- Јованић Татјана, Средојевић Слађана (Jovanić Tatjana, Sredojević Slađana). 2016. Strengthening the determinants of the Local Government capacities for the Successful PPP implementation in the Western Balkans. *The Political Economy of Local Regulation-Studies*

in the Political Economy of Public Policy, edited by Asquer, A., Vecchis, F. and Rssolillo, D. London: Palgrave Macmillan UK. 237-254

К

- Качер Х., Кружић Д., Перковић А. 2008. Јавно - приватно партнерство: атрактивност DVFOOT модела”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту 3/2008*
- Кошутећ Б., Ракић Б., Милисављевић Б. 2015. *Увод у право европских интеграција*. Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Досије студио, Београд

Л

- Лепетић Јелена. 2017. Златне акције између приватног и јавног права у пракси Суда правде Европске уније. *Право и привреда 4-6/2017*. Удружење правника у привреди Србије. 118-138
- Лепетић Јелена. 2012. Златне акције у компанијском праву Србије. *Право и привреда 4-6/2012*. Удружење правника у привреди Србије, 164-179
- Лодандић Д., Кроња Ј. 2010. *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*. Европски покрет Србија и Friedrich Ebert Stiftung, Београд

О

- Оцић Часлав. 2014. *Мogućност стратегије развоја Србије*. Српска академија наука и уметности. Економски зборник, књига XIII

П

- Пропкопијевић М. 2005. *Европска унија – увод*. ЈП Службени гласник, Београд

Р

- Ракић М. Бранко. 1995. Принцип супсидијаритета и расподела надлежности између Европске уније и држава чланица. *Правни живот, број 12*, Београд. 603-623
- Ракић М. Бранко. 1996. Четири велике слободе у праву Европске Уније. *Право Европске Уније*, зборник радова са Симпозијума о праву ЕУ одржаном у Београду 13. и 14. јуна 1996. године у организацији Удружења за право Европске Уније и Центра за међународне судије, Београд, ЈП "Службени гласник". 17-45
- Ракић М. Бранко. 1998. Грађанство Европске Уније. *Право Европске Уније - Физичка и правна лица*. зборник радова са Симпозијума о праву ЕУ одржаном у Београду 6. и 7. новембра 1997. године у организацији Удружења за право Европске Уније и Центра за међународне судије, Београд, Центар за међународне судије. 13-26
- Ракић М. Бранко. 1998. Основни подаци о правном систему ЕУ. *Преглед европског законодавства, бр. 1/1998*. Институт за међународну политику и привреду у Београду. 8-10
- Ракић М. Бранко. 1998. Забрана споразума између предузећа којима се нарушава конкуренција. *Преглед европског законодавства, бр. 3/1998*. Институт за међународну политику и привреду у Београду. 39-40

- Ракић М. Бранко. Забрана нарушавања конкуренције путем злоупотребе доминантног положаја на тржишту Европске Уније. *Преглед европског законодавства*, бр. 5/1998. Институт за међународну политику и привреду у Београду. 32-33
- Ракић Бранко. 2013. О смислу „сарадње“ или „дијалога“ између Суда правде ЕУ и судова држава чланица. *Анали Правног факултета у Београду*, година LXI, 2/2013. 69-91

С

- Симић Мирољуб, Ђорђевић Срђан, Матић Дејан. 2009. *Увод у право*. Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке
- Средојевић Слађана (Sredojević Slađana) 2012. Elementi i motivi za primenu javno-privatnog partnerstva. *Banker Magazine* no.117, Association of Montenegrin Banks, Podgorica
- Средојевић Слађана (Sredojević Slađana) 2013. *Public-Private Partnership in Southeastern Europe: Systemic or ad-hoc approach?* Економски факултет Економска политика и развој, Београд. 275-293
- Средојевић Слађана (Sredojević Slađana). 2016. Investment opportunities in the field of renewable energy sources in the Republic of Serbia. *Bankarstvo* no. 4. 111-133
- Средојевић Слађана (Sredojević Slađana). 2017. *Analysis of the Public-Private Partnership Market in the Western Balkan Region: Lessons Learned and Perspectives*. International Scientific Conference Proceedings on Economic Policy for Smart, Inclusive and Sustainable Growth, 15-17. June 2017. Belgrade: Faculty of Economics, 193-213
- Средојевић Слађана, Јованић Татјана (Sredojević Slađana, Jovanić Tatjana). 2014. *Institutional Framework as the Key Catalyzer for the Public-Private Partnership Projects and Concessions – The Case of Serbia*. scientific paper presented at the 22nd NISPAcee Annual Conference, Budapest May 22-24, 2014
- Средојевић Слађана, Цветковић Предраг (Sredojević Slađana, Cvetković Predrag). 2014. *How to “procure” the best private partner: the case of competitive dialogue*. paper presented at the International Conference The Global Economic Crisis and the Future of European Union Integration, held in Faculty of Economics University of Nis, October 18th 2013. Published in Proceedings of the International Scientific Conference, 179-185
- Средојевић Слађана. 2010. *Докторска дисертација “Public-Private Partnership in infrastructure financing in the Balkan countries”*. Економски факултет, Универзитет у Београду
- Средојевић Слађана. 2010. *Јавно-приватно партнерство*. Архипелаг, Институт економских наука, Београд

Т

- Томић Зоран. 2019. *Коментар Закона о општем управном поступку*. Друго, преправљено и знатно допуњено издање. Београд. ЈП ”Службени гласник”
- Тривун В., Вранић А. и Кењић В. 2013. Приватизација у јавном сектору, *Положај јавног здравства*. Економски факултет, Универзитет у Сарајеву, Сарајево

Ц

- Цветковић Предраг, Здравковић У. 2012. Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LXIII

- Цветковић Предраг, Средојевић Слађана. *Cvetković Predrag, Sredojević Slađana*. 2013. *Javno-privatno partnerstvo Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave*. Стална конференција градова и општина, Београд

3. Правни извори

- Advisory Committee for Public Works Contracts set up under Council Decision 71/306/EEC
- Advisory Committee on the Opening-up of Public Procurement set up under Commission Decision 87/305/EEC
- Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005)97
- Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law (2000/C 121/02)
- Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP (IPPP), (2008/C 91/02)
- Commission Staff Working Document on the Ad-hoc Audit of the Pilot Phase of the Europe 2020 Project Bond Initiative {SWD(2016) 60 final}
- Commission staff working document Part II: policy areas Accompanying the document Monitoring the application of European Union law 2018 Annual Report
- Common principles for future contractual relations with certain countries in South-Eastern Europe, Brussels, 02.10.1996. COM(96) 476
- Communication from the Commission "A European initiative for growth: Investing in networks and knowledge for growth and jobs", COM (2003) 690 final, 11 November 2003
- Communication from the Commission of 23 April 2003 "Developing the trans-European transport network: innovative funding solutions - interoperability of electronic toll collection systems", COM (2003) 132
- Communication from the Commission to the Council and the EP on the Stabilisation and Association process for countries of South Eastern Europe, Brussels, 26. 5. 1999, COM (99) 235
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, Brussels, 15.11.2005, COM(2005) 569 final
- Communications from the Commission, European Governance: Better lawmaking, COM(2002) 275 final, 5.6.2002
- Conclusions of the Presidency, Brussels European Council, 12 December 2003.
- Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors
- Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, Official Journal of the European Union L 134/114
- Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts, Official Journal of the European Union L 335/31
- Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and

service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, Official Journal of the European Union L 216/76

- Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), Official Journal of the European Union L95/1
- Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, Official Journal of the European Union L 94/1
- Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, Official Journal of the European Union L 94/65
- Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC, Official Journal of the European Union L 94/243
- Directive 77/249/EEC of 22 March 1977 to facilitate the effective exercise by lawyers of freedom to provide services
- Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts, Official Journal L 395 , 30/12/1989 P. 0033 - 0035
- European Commission, January infringements package: key decisions, 24 January 2019 Brussels
- European Commission, Lisbon Strategy Evaluation Document, SEC (2010) 114 final, Brussels, 2. 2. 2010.
- European Commission, November infringements package: key decisions, 8 November 2018 Brussels
- European Commission, November infringements package: key decisions, 27 November 2019 Brussels
- European Commission. Europe 2020, Strategy for smart, sustainable and inclusive growth. 3. 3. 2010 COM(2010) 2020 final
- European Council, Presidency conclusions, 13/14 March 2008
- European Council, Presidency conclusions, 17 June 2010
- European Council, Presidency conclusions, Copenhagen, 21 - 22 June 1993
- European Council, Presidency Conclusions, Lisbon, 23–24 March 2000
- Law no. 3389 Partnerships between the public and private sectors, Government Gazette of the Hellenic Republic
- Local Government and Rating Act 1997
- Opinion of the Committee of the Regions of 17 November 2004 on the Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions (COM(2004) 327 final), ECOS-037
- Opinion of the European Parliament on the proposal of the Commission, COM (2000) 275
- Opinion on the Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, Brussels, 27-28 October 2004, CESE 1440/2004
- Regulation No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community, Official Journal of the European Union L 293/3
- Regulation No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council

- Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70, Official Journal of the European Union L 315/1
- Regulation No 2157/2001
 - Report of the high-level group on the trans-European transport network of 27 June 2003.
 - Resolution of the European Parliament on the Green Paper on services of general interest, 14 January 2004.
 - Resolution WHA 63.27, the Sixty-third World Health Assembly. EM/RC57/10, WHO, 2010
 - Santa Maria da Feira European Council, 19 and 20 June 2000, Conclusions of the presidency, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm
 - Standardisation of PFI Contracts Version 4, March 2007, HM Treasury,
 - Strategy for the internal market, Priorities 2003-2006, COM (2003) 238 final
 - Europe 2020 Project Bond Initiative, *Innovative infrastructure financing: the Project Bond Initiative*, 7 November 2012.
 - Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
 - Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144
 - Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union C 306/1
 - Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 Official Journal C 080 , 10/03/2001 P. 0001 – 0087
 - Treaty on European Union - Official Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 – 0110
 - Treaty on European Union (OJ C 202 7.6.2016, p. 13), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02016M/TXT-20200301>
 - Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 202 7.6.2016, p. 47), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02016E/TXT-20200301>
 - Zagreb Summit 24 November 2000, Final declaration, <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>
 - Zakon o obligacionim odnosima ("Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, "Sl. list SRJ", br. 31/93, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 18/2020)
 - Влада Републике Црне Горе. Министарство здравља. Стратегија јавно приватног партнерства у здравству Црне Горе са Акционим планом за период 2014-2017. године, Јун 2014, Црна Гора
 - Европска комисија. 2012. Извештај о напретку Србије за 2012. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском Парламенту и Савету{COM(2012) 600}. Брисел
 - Европска комисија. 2019. Извештај о напретку Србије за 2019. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском Парламенту и Савету{COM(2019) 260}. Брисел
 - Закон о општим условима за давање концесија страним лицима у Републици Србији из 1990. године („Службени гласник Републике Србије“, број 6/90)
 - Закон о концесијама („Службени гласник Републике Србије“, број 20/97, 22/97 и 25/97)
 - Закон о концесијама („Службени гласник Републике Србије“, број 55/03)
 - Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник Републике Србије“, број 88/11, 15/16, 104/16)

- Савет ЕУ. Директива Савета 92/50/ЕЕЗ од 18. јуна 1992. о координацији поступака за доделу уговора о јавним услугама (СЛ Л 209, 24.7.1992., Стр. 1)
- Савет ЕУ. Директива Савета 93/36/ЕЕЗ од 14. јула 1993. о координационим процедурама за доделу јавних уговора за снабдевање (СЛ Л 199, 9.8.1993, стр. 1)
- Савет ЕУ. Директива Савета 93/37/ ЕЕЗ од 14. јуна 1993. о координацији поступака за доделу уговора о јавним радовима (СЛ Л 199, 9.8.1993, стр. 54)
- Савет ЕУ. Директива Савета 93/38/ЕЕЗ од 14. јуна 1993. о координацији поступака набавки субјеката који се баве водопривредом, енергијом, саобраћајем и телекомуникацијама (СЛ Л 199, 9.8.1993., стр. 84)
- Савет ЕУ. Уредба бр. 1893/91, и предлог измена Уредбе Европског парламента и Савета о поступању држава чланица у вези са захтевима јавних услуга и додељивањем јавних уговора о услугама у превозу путника железничким, друмским и унутрашњим водним путевима (СОМ (2002) 107 final
- Савет ЕУ. Уредба бр. 1191/69 о поступању држава чланица у вези са обавезама својственим концепту јавних услуга у превозу железничким, друмским и унутрашњим водним путевима, измењена
- Савет ЕУ. Уредба бр. 2408/92 о приступу Ваздушним превозницима Заједнице ваздушним путевима унутар Заједнице
- Савет ЕУ. Уредба бр. 3577/92 о примени принципа слободе пружања услуга поморског саобраћаја у државама чланицама

4. Судски извори

- CJEU. 27 November 2001. Joined cases C-285/99 and C-286/99. Impresa Lombardini SpA - Impresa Generale di Costruzioni v ANAS - Ente nazionale per le strade and Società Italiana per Condotte d'Acqua SpA (C-285/99) and Impresa Ing. Mantovani SpA v ANAS - Ente nazionale per le strade and Ditta Paolo Bregoli (C-286/99). Directive 93/37/EEC - Public works contracts - Award of contracts - Abnormally low tenders - Detailed rules for explanation and rejection applied in a Member State - Obligations of the awarding authority under Community law.
- CJEU. 22 June 1993. C-243/89. Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark. Award of a works contract - Bridge over the "Storebaelt".
- CJEU. 5 October 2000. C-337/98. Commission of the European Communities v French Republic. Failure to fulfil obligations - Public procurement contracts in the transport sector - Directive 93/38/EEC - Applicability ratione temporis - Rennes urban district light railway project - Contract awarded by negotiated procedure without a prior call for competition.
- CJEU. 11 December 2018. C-79/18. European Commission v Republic of Austria, supported by: French Republic. Order of the President of the Court.
- CJEU. 11 December 2018. C-77/18. European Commission v Republic of Austria. Order of the President of the Court.
- CJEU. 11 December 2018. C-76/18. European Commission v Republic of Austria. Order of the President of the Court.
- CJEU. 21 August 2018. C-86/18. European Commission v Grand Duchy of Luxembourg. Order of the President of the Court.
- CJEU. 29 May 2018. C-87/18. European Commission v Grand Duchy of Luxembourg. Order of the President of the Court.
- CJEU. 29 May 2018. C-88/18. European Commission v Grand Duchy of Luxembourg. Order of the President of the Court.
- CJEU. 12 April 2019. C-188/18. European Commission v Republic of Slovenia. Order of the President of the Court.

- CJEU. 25 June 2020. C-164/18. European Commission v Kingdom of Spain. Order of the President of the Court.
- CJEU. 25 June 2020. C-165/18. European Commission v Kingdom of Spain. Order of the President of the Court.
- CJEU. 18 November 1999. C-107/98. Teckal Srl v Comune di Viano and Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna - Italy. Public service and public supply contracts - Directives 92/50/EEC and 93/36/EEC - Award by a local authority of a contract for the supply of products and provision of specified services to a consortium of which it is a member.
- CJEU. 25 April 1996. C-87/94. Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. Public contracts - Transport sector - Directive 90/531/EEC.
- CJEU. 18 July 2007. C-382/05. Commission of the European Communities v Italian Republic. Failure of a Member State to fulfil obligations - Public service contracts - Directive 92/50/EEC - Agreements concerning the treatment of municipal waste - Classification - Public contract - Service concession - Advertising measures.
- CJEU. 10 March 2011. Case C-274/09. Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler v Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau. Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht München - Germany. Public procurement - Directive 2004/18/EC - Public service concession - Rescue service - Distinction between 'public service contract' and 'service concession'.
- CJEU. 10 November 2011. Case C-348/10. Norma-A SIA and Dekom SIA v Latgales plānošanas reģions. Reference for a preliminary ruling: Augstākās tiesas Senāts - Latvia. Public procurement - Directive 2004/17/EC - Article 1(3)(b) - Directive 92/13/EEC - Article 2d(1)(b) - Concept of 'service concession' - Provision of public bus services - Right to operate the services and compensation of the service provider for losses - Risk associated with operation of the service limited by national law and the contract - Appeal procedures in the field of public contracts - Direct applicability of Article 2d(1)(b) of Directive 92/13/EEC to contracts concluded before the expiry of the time-limit for the transposition of Directive 2007/66/EC.
- CJEU. 10 September 2009. Case C-206/08. Wasser- und Abwasserzweckverband Gotha und Landkreisgemeinden (WAZV Gotha) v Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH. Reference for a preliminary ruling: Thüringer Oberlandesgericht - Germany. Procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors - Public service for the distribution of drinking water and the treatment of sewage - Service concession - Definition - Transfer to the supplier of the risk connected with operating the service in question.
- CJEU. 18 November 1999. Case C-107/98. Teckal Srl v Comune di Viano and Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna - Italy. Public service and public supply contracts - Directives 92/50/EEC and 93/36/EEC - Award by a local authority of a contract for the supply of products and provision of specified services to a consortium of which it is a member.
- CJEU. 11 January 2005. Case C-26/03. Stadt Halle and RPL Recyclingpark Lochau GmbH v Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna. Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht Naumburg - Germany. Directive 92/50/EEC - Public service contracts - Award with no public call for tenders - Award of the contract to a semi-public undertaking - Judicial protection - Directive 89/665/EEC.
- CJEU. 10 November 2005. Case C-29/04. Commission of the European Communities v Republic of Austria. Failure of a Member State to fulfil obligations - Articles 8, 11(1) and 15(2) of Directive 92/50/EEC - Procedure for the award of public service contracts - Contract relating to waste disposal - Absence of call for tenders.

- CJEU. 10 September 2009. Case C-573/07. Sea Srl v Comune di Ponte Nossa. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Italy. Public procurement - Award procedures - Contract relating to a service for the collection, transport and disposal of urban waste - Awarded without any call for tenders - Awarded to a company limited by shares whose capital is wholly owned by public bodies but under whose statutes a private capital holding is possible.
- CJEU. 15 October 2009. Case C-196/08. Acoset SpA v Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa and Others. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - Italy. Articles 43 EC, 49 EC and 86 EC - Award of public contracts - Award of water service to a semi-private company - Competitive procedure- Appointment of the private partner responsible for operating the service - Award made without regard to the rules governing the award of public contracts.

5. Извештаји, друге публикациије и интернет странице

- British Hellenic Chamber of Commerce. Public-private partnerships in Greece. <https://www.bhcc.gr/useful-info/public-private-partnerships-in-greece>
- CMS. 2010. *PPP in Europe*. <https://cms.law/en/che/publication/ppp-in-europe>
- Comptroller and Auditor General. 2017. Report on the Accounts of the Public Services
- Cremona Antoine, Mifsud-Bonnici Clement. 2019. Public procurement Malta. <https://gettingthedealthrough.com/area/33/jurisdiction/94/public-procurement-malta/>
- Department of the Environment, Transport and the Regions, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-the-environment-transport-and-the-regions>
- Directorate General for European Programmes, Coordination and Development, http://www.dgepcd.gov.cy/dgepcd/dgepcd.nsf/page54_en/page54_en?OpenDocument
- European PPP Expertise Centre (EPEC). 2012. *PPP Units and Related Institutional Framework*. United Kingdom – England
- European PPP Expertise Centre (EPEC). 2014. *Portugal PPP Units and Related Institutional Framework*
- Government of Ireland. 2018. Report of the inter-departmental/agency group on pppls
- Hasselgren Björn. 2013. *Is Sweden right to ban PPPs? Public/private partnerships can be controversial but is Sweden denying greater efficiencies by keeping transport infrastructure a government-only operation?* The Guardian. <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/apr/25/sweden-private-partnership-ppp-infrastructure>
- HM Treasury. 2018. The Green Book Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf
- https://www.fm.gov.lv/en/s/ppp/key_entities/ppp_advisory_council/
- https://www.fm.gov.lv/en/s/ppp/key_entities/responsible_institutions/
- <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2017-summary-data>
- <https://www.mondaq.com/cyprus/government-contracts-procurement-ppp/87760/public-private-partnerships-in-cyprus-an-overview-and-outlook>
- <https://www.ppplietuva.lt/en/public-and-private-sector-partnership/ppp-in-lithuania-1>
- <https://www.ppplietuva.lt/en/public-and-private-sector-partnership/ppp-statistics>
- <http://jpp.gov.rs/vesti/19/vest/odobreno-134-projekta-javno-privatnog-partnerstva>
- Institute for Teritorial Economic Development. 2018. Towards EU Integrations. Improvement of the Public-Private Partnership legal and institutional framework in Serbia.

- http://www.lokalnirazvoj.org/upload/News/Documents/2018_04/U_susret_evropskim_integracijama_unapre_enje_pravnog_i_institucionalnog_okvira_JPP_u_Srbiji_26445.pdf.
- International Monetary Fund Washington, D.C. 2019. *Technical Assistance Report on the Republic of Estonia*
 - Joint working group from Banverket, VTI, and the SRA. 2008. *A Swedish Model for PPP in Infrastructure Investment*.
 - Kenniscentrum PPS. 1998. Eindrapport Meer Waarde do Samen Werken' ['Final report on added value through cooperation'], The Hague: Ministry of Finance, Projectbureau PPS
 - Kenniscentrum PPS. 2002. Progress Report 2002. The Hague: Ministry of Finance
 - Lawrence F. 2001. Crisis-hit hospital finds that private finance for NHS comes at a price. Mon 23 Jul 2001 14.16 BST First published on Mon 23 Jul 2001 14.16 BST, <https://www.theguardian.com/society/2001/jul/23/hospitals.ppp>
 - Ministry of Finance of the Czech Republic, <https://www.mfcr.cz/en/themes/public-private-partnership/czech-republic/2009/information-about-some-important-state-11570>
 - Ministry of Finance of the Republic of Latvia, https://www.fm.gov.lv/en/s/ppp/ppp_policy/
 - Ministry of Finance of the Republic of Latvia, <https://www.fm.gov.lv/en/s/ppp/>
 - Ministry of Finance of the Slovak Republic, <https://www.mfsr.sk/en/finance/public-finance/public-private-partnership-ppp/>
 - Ministry of finance, Republic of Bulgaria. <https://www.minfin.bg/en/523>
 - Monbiot G. "The Fat Cats Protection League", published in the Guardian 4th September 2007, <http://www.monbiot.com/2007/09/04/the-fat-cats-protection-league>
 - Monitoring the application of European Union law 2018 Annual Report Part II: Policy areas, Commission staff working document {COM(2019) 319 final} - {SWD(2019) 285 final} - {SWD(2019) 287 final} Brussels, 4.7.2019
 - OECD Review of Public Governance of Public-Private Partnerships in the United Kingdom, GOV/PGC/SBO (2015) 8, 02. Dec 2015.
 - Parliamentary Budget Office (PBO). 2018. An overview of Public Private Partnerships in Ireland
 - Patrikios Pavlou & Associates LLC. 2019. *Project finance in Cyprus*. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=937313c8-700c-43d2-92fe-e09b50815342>
 - Serbian Chamber of Commerce, in cooperation with Balkan Green Energy News and Standing Conference on cities and municipalities. Belgrade, 2018. Unapređenje energetske efikasnosti kroz model javno-privatnog partnerstva (eng. Energy Efficiency improvement through PPP model). 42-45
 - SIGMA. 2015. Odabrane presude Suda pravde Evropske unije o javnim nabavkama.
 - SIGMA. 2018. Concessions and PPPs. Public Procurement Brief
 - Step by step to development goals – PPP's activity chart – Portal Balkan Green Energy News. 2018. <https://balkangreenenergynews.com/step-by-step-development-goals-ppp-activity-chart/>
 - Tomadaki Despina, Special Secretariat for Public Private Partnerships Ministry of Economy and Finance. *Implementing an effective PPP programme with a focus on international experience–The case of Greece New legal framework*. Greece. <https://www.oecd.org/mena/governance/43316553.pdf>
 - United Nations Economic Commission for Europe. 2008. *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-private Partnerships*. United Nations New York and Geneva
 - United Nations. 2002. *A Review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe*. Economic Commission for Europe, Working Party on International Legal and Commercial Practice, 11-13 March
 - World Bank Group. 2018. *Procuring infrastructure public-private partnerships 2018 in Romania*

ПРИЛОЗИ

Прилог бр. 1

Пројекти јавно-приватног партнерства реализовани у области безбедности у Великој Британији

Пројекти јавно-приватног партнерства реализовани у области безбедности у Великој Британији се тичу изградње и управљање затворима, а подразумевају и одређене пројекте за војску.

Табела 5. ПФИ пројекти у Великој Британији, затвори.⁶⁰⁰

Име пројекта	Регион	Датум завршетка изградње	Датум почетка обављања делатности	Број година обављања делатности
HMP Altcourse	Енглеска Северо-запад	01/12/1997	01/12/1997	25
HMP Ashfield	Енглеска Југо-запад	13/10/1999	01/11/1999	25
HMP Bronzefield	Енглеска Југо-исток	01/06/2004	17/06/2004	25
HMP Dovegate	Енглеска Западни Мидлендс	25/06/2001	09/07/2001	25
HMP Forest Bank	Енглеска Северо-запад	01/01/2000	20/01/2000	25
HMP Lowdham Grange	Енглеска Источни Мидлендс	26/01/1998	16/02/1998	25
HMP Parc	Велс	16/11/1997	17/11/1997	25
HMP Peterborough	Енглеска Исток	01/03/2005	28/03/2005	25
HMP Rye Hill	Енглеска Западни Мидлендс	21/01/2001	21/01/2001	25
Addiewell Prison	Шкотска	12/12/2008	12/12/2008	26
Kilmarnock Prison	Шкотска	01/03/1999	01/03/1999	25
HMP Thameside (Belmarsh West)	Енглеска Лондон	10/02/2012	30/03/2012	25

Табела 6. ПФИ пројекти у Великој Британији, војска.⁶⁰¹

Име пројекта	Сектор	Регион	Датум завршетка изградње	Датум почетка обављања делатности	Број година обављања делатности
Allenby/Connaught	Војни објекти	Национални	31/07/2015	10/07/2006	35
Army Foundation College (AFC)	Војни објекти	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	29/11/2002	04/02/2000	30
ASTUTE Class Training Service (ACTS)	Војни објекти	Шкотска	01/08/2010	01/11/2006	31
Attack Helicopters Training - Apache Simulator Training	Војни објекти	Национални	01/04/2004	01/02/2000	24
Colchester	Војни објекти	Енглеска Исток	01/11/2008	26/06/2008	35

⁶⁰⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2017-summary-data> приступ 01.05.2020

⁶⁰¹ <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2017-summary-data> приступ 01.05.2020

Defence Sixth Form College (DSFC)	Војни објекти	Енглеска Источни Мидллендс	30/04/2005	01/05/2005	28
Hawk Simulator	Војни објекти	Велс	30/11/1999	01/12/1999	23
Joint Services Command and Staff College	Војни објекти	Енглеска Југо-запад	06/08/2000	07/08/2000	28
Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility (MSHATF)	Војни објекти	Енглеска Југо-исток	01/04/2000	01/08/1999	39
NRTA Fire Fighting Training Units (FFTU)	Војни објекти	Национални	01/12/2000	01/01/2001	20
RAF Sentry E3D Aircrew	Војни објекти	Енглеска Источни Мидллендс	20/10/2001	20/10/2001	31
Tornado GR4 Simulator	Војни објекти	Национални	30/01/2003	31/01/2003	18
UKMFTS - Advanced Jet Trainer Ground Based Training Service (GBTE)	Војни објекти	Велс	31/03/2011	01/04/2011	25
Bristol, Bath & Portsmouth MQs	Становање (Војска)	Национални	17/10/2002	17/10/2002	28
Central Шкотска Family Quarters (HQ)	Становање (Војска)	Шкотска	07/03/2002	07/03/2002	22
Portsmouth Housing 2	Становање (Војска)	Енглеска Југо-исток	16/05/2007	16/05/2007	25
RAF Cosford and Shawbury Family Quarters	Становање (Војска)	Енглеска Западни Мидлендс	13/06/2000	13/06/2000	25
RAF Lossiemouth Family Quarters	Становање (Војска)	Шкотска	01/09/1999	01/09/1999	19
Wattisham Married Quarters	Становање (Војска)	Енглеска Исток	31/03/2003	31/03/2003	25
Yeovilton Family Quarters	Становање (Војска)	Енглеска Југо-запад	24/03/2000	24/03/2000	26

У области политике углавном смо наилазили на примере изградње канцеларијских простора, опремања и управљања истим.

Табела 7. ПФИ пројекти у Великој Британији, канцеларије.⁶⁰²

Име пројекта	Регион	Датум завршетка изградње	Датум почетка обављања делатности	Број годи на обављања делатности
Heart of the City Offices	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	14/02/2001	15/02/2001	30
Salt Barns	Енглеска Исток	10/01/2002	10/09/2000	21
Technology & Learning Centre	Енглеска Лондон	-	27/03/2002	31
Council Offices & Business Centre	Енглеска Северо-исток	31/03/2002	29/05/2002	26
Community Learning Resource Centre & Primary School	Енглеска Северо-запад	28/09/2003	29/09/2003	26
New Council Offices	Енглеска Северо-запад	11/09/2004	18/09/2004	26
Civic Centre Office Accommodation	Енглеска Северо-запад	30/09/2003	01/10/2003	26
Kenton & Walker Joint Service Centres (LIFT	Енглеска Северо-исток	22/08/2005	03/10/2005	25

⁶⁰²

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2017-summary-data> приступ 01.05.2020

project)				
Bentilee Joint Service Centre	Енглеска Западни Мидлендс	31/01/2007	01/02/2007	25
Clifton & Hyson Green JSC (LIFT project)	Енглеска Источни Мидлендс	31/01/2006	01/02/2006	28
Streatham Joint Service Centre (LIFT project)	Енглеска Лондон	01/04/2007	01/04/2007	25
Merlyn Vaz Centre (LIFT project - formerly Charnwood JSC)	Енглеска Источни Мидлендс	08/11/2008	08/01/2009	26
Gosforth Joint Service Centre (LIFT project)	Енглеска Северо-исток	17/11/2007	17/12/2007	24
Dudley & Shiremoor Joint Service Centres (LIFT project)	Енглеска Северо-исток	17/09/2007	11/02/2008	26
West End Joint Service Centre (LIFT project)	Енглеска Северо-исток	20/09/2008	01/11/2008	24
East End Joint Service Centre (LIFT project)	Енглеска Северо-исток	15/11/2008	15/11/2008	24
Orchard Park Joint Service Centre (LIFT project)	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	04/12/2010	04/12/2010	26
Heywood Joint Service Centre (LIFT project)	Енглеска Северо-запад	02/08/2009	02/08/2009	26
Chapeltown & Harehills Joint Service Centres (LIFT project)	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	01/04/2010	01/04/2010	26
PFI Eastbrook	Енглеска Исток	01/03/2003	28/03/2003	30
Estates Transformation	Национални	01/04/2009	01/06/2005	20
British Transport Police	Енглеска Лондон	01/09/2002	01/09/2002	23
HSL Buxton PFI	Енглеска Источни Мидлендс	23/10/2004	24/10/2004	31
New Merseyside Centre	Енглеска Северо-запад	08/12/2005	09/12/2005	31
Berlin Embassy	Изван ВБ	18/07/2000	18/07/2000	30
GCHQ New Accomodation	Енглеска Југо-запад	01/09/2004	01/09/2004	30
Newcastle Estate Development	Енглеска Северо-исток	04/04/2010	08/01/1998	33
Bootle PFI	Енглеска Северо-запад	01/06/2000	01/07/2000	23
STEPS - Mapeley PLC	Национални	Data not provided	01/02/2004	20
GOGGS East	Енглеска Лондон	Data not provided	19/11/2004	37
GOGGS West	Енглеска Лондон	18/07/2002	19/07/2002	37
Home Office Central London Accommodation Strategy	Енглеска Лондон	Data not provided	01/09/2004	26
Corsham	Енглеска Југо-запад	01/04/2011	05/11/2008	25
Main Building Refurbishment	Енглеска Лондон	01/07/2004	01/05/2000	30
National Probate Records Centre	Национални	01/01/2002	01/01/2002	25
Invest NI HQ Accommodation Project	СЕВЕРНА ИРСКА	16/10/2012	17/10/2012	25
Perth & Kinross Office	Шкотска	01/09/2000	01/09/2000	27
Bulwell JSC (LIFT project)	Енглеска Источни Мидлендс	30/11/2011	04/11/2011	25
Hoyland & Darton Joint Service Centre (LIFT project)	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	01/09/2011	01/09/2011	26
Whitley Bay Joint Service Centre (LIFT project)	Енглеска Северо-исток	05/03/2013	02/04/2013	26
Cudworth Joint Service Centre (LIFT project)	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	01/04/2009	01/04/2009	26

Прилог бр. 2

Пројекти јавно-приватног партнерства реализовани у области правосуђа и социјалне правде у Великој Британији

У области правосуђа у Великој Британији, углавном се налази на примере пројеката јавно-приватног партнерства изградње инфраструктурних објеката (судова) и управљања истим.

Табела 8. ПФИ пројекти у Великој Британији, судови.⁶⁰³

Име пројекта	Регион	Датум завршетка изградње	Датум почетка обављања делатности	Број година обављања делатности
East Anglia Courts	Енглеска Југо-исток	19/04/2004	-	25
Exeter Combined Court	Енглеска Југо-запад	31/10/2004	-	30
Sheffield Family Hearing Centre	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	14/06/2004	-	25
Derbyshire Magistrates' Courts	Енглеска Источни Мидлендс	01/07/2003	-	27
Humberside Magistrates' Court	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	07/11/2001	-	25
Manchester Magistrates' Courts	Енглеска Северо-запад	01/05/2004	-	25
Avon & Somerset Magistrates Court *includes Probation Service element	Енглеска Југо-запад	18/11/2005	-	27
Hereford and Worcester Magistrates' Court	Енглеска Западни Мидлендс	01/10/2001	-	25
Laganside Courthouse	СЕВЕРНА ИРСКА	-	01/02/1999	25

У области социјалне правде углавном смо налазили на примере изградње инфраструктурних објеката (зграда) и управљања истим, као и социјалних центара.

Табела 9. ПФИ пројекти у Великој Британији, становање и социјални центри.⁶⁰⁴

Име пројекта	Регион	Датум завршетка изградње	Датум почетка обављања делатности	Број година обављања делатности
Manchester Domestic Energy Services	Енглеска Северо-запад	31/08/1999	01/09/1999	21
Tower Hamlets Barkantine Energy	Енглеска Лондон	31/03/2000	31/10/2000	25
Derby Inner City Regeneration	Енглеска Источни	06/02/2004	06/09/2000	31

⁶⁰³ <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2017-summary-data> приступ 01.05.2020

⁶⁰⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2017-summary-data> приступ 01.05.2020

	Мидлендс			
Islington Street Properties I	Енглеска Лондон	-	13/05/2003	30
A6 Plymouth Grove / Ardwick HRA	Енглеска Северо-запад	01/08/2008	01/08/2008	30
Selby	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	31/03/2009	07/03/2005	31
Reading North Whitley	Енглеска Југо-исток	31/05/2008	14/05/2004	30
Warrington Phase 1: Anson & Blenheim, Phase 2: John Morris House	Енглеска Северо-запад	27/03/2007	27/09/2004	33
Leeds Swarcliffe Social Housing	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	01/04/2012	01/04/2012	30
Newham Canning Town	Енглеска Лондон	01/04/2009	01/04/2009	31
Coventry New Homes for Old	Енглеска Западни Мидлендс	01/01/2008	18/06/2007	25
Sandwell Hawthorn Fields	Енглеска Западни Мидлендс	31/03/2011	01/04/2011	26
Camden Chalcots Estate	Енглеска Лондон	01/04/2010	01/04/2010	15
Islington Street Properties II	Енглеска Лондон	-	21/09/2006	16
Oldham Sheltered Housing PFI	Енглеска Северо-запад	01/05/2014	20/10/2006	30
Miles Platting HRA	Енглеска Северо-запад	01/08/2011	26/03/2007	31
Ashford Stanhope	Енглеска Југо-исток	31/05/2010	17/04/2007	30
Lewisham Brockley	Енглеска Југо-исток	01/04/2010	01/04/2010	20
Cheshire Extra Care Housing	Енглеска Северо-запад	05/08/2009	19/01/2009	31
Kent Better Homes Active Lives	Енглеска Југо-исток	25/10/2009	17/11/2008	32
Leeds Independent Living	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	19/06/2011	20/06/2011	29
Brent Round 2 Non-HRA Housing	Енглеска Лондон	31/08/2012	22/03/2010	20
Newham Forest Gate	Енглеска Лондон	01/04/2012	01/04/2012	21
Bristol, Bath & Portsmouth MQs	Национални	17/10/2002	17/10/2002	28
Central Шкотска Family Quarters (HQ)	Шкотска	07/03/2002	07/03/2002	22
Portsmouth Housing 2	Енглеска Југо-исток	16/05/2007	16/05/2007	25
RAF Cosford and Shawbury Family Quarters	Енглеска Западни Мидлендс	13/06/2000	13/06/2000	25
RAF Lossiemouth Family Quarters	Шкотска	01/09/1999	01/09/1999	19
Wattisham Married Quarters	Енглеска Исток	31/03/2003	31/03/2003	25
Yeovilton Family Quarters	Енглеска Југо-запад	24/03/2000	24/03/2000	26
Derby Round 3 Non HRA	Енглеска Источни Мидлендс	15/02/2016	01/06/2013	31
Kent Excellent Homes for All	Енглеска Југо-исток	24/10/2016	03/12/2015	27
Kirklees Excellent Homes for Life	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	06/06/2014	28/09/2012	23
Lambeth Myatts Field North Estate	Енглеска Лондон	31/03/2017	05/05/2012	26
Salford Creating a New Pendleton	Енглеска Северо-запад	31/05/2017	18/09/2013	30
Wiltshire Social Housing PFI Project (phase 1)	Енглеска Југо-запад	27/02/2014	01/09/2012	23
Priority Homes - Putting affordable Housing First	Енглеска Југо-исток	20/02/2017	25/02/2015	25
Leeds Little London / Beeston Hill & Holbeck PFI Joint Procurement	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	15/03/2017	30/09/2013	20
Brunswick HRA PFI	Енглеска Северо-запад	14/01/2020	02/01/2014	25
N Tyneside Quality Homes for Older People	Енглеска Северо-исток	07/04/2017	26/03/2014	28
Oldham Gateways to Oldham	Енглеска Северо-запад	13/08/2015	01/12/2011	25
Stoke Round 5 Housing Non HRA	Енглеска Западни Мидлендс	24/04/2017	10/05/2016	24

PFI Nursing Homes (Farm Lane)	Енглеска Лондон	30/06/2005	01/07/2005	25
Homes for the Future(New4Old) Project	Енглеска Југо-исток	08/06/2010	21/07/2008	30
Resource Centres PFI Scheme	Енглеска Лондон	31/07/2009	01/08/2009	32
Neighbourhood Resource Centres Greenwich	Енглеска Лондон	05/04/2004	17/05/2004	30
Westview and Victoria House Integrated Care Centres	Енглеска Југо-исток	31/03/2005	01/04/2005	29
Provision of New Residential Respite Care and Day Care Facilities in Portsmouth and Associated Services	Енглеска Југо-запад	14/06/2002	15/06/2002	30
Quality in Community Services (QiCS) PFI	Енглеска Западни Мидлендс	28/09/2006	22/04/2006	30
Forrester Court - Older Peoples Residential and Nursing Home	Енглеска Лондон	01/04/2015	01/04/2015	25
Holt Park Wellbeing Centre	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	29/09/2013	30/09/2013	26
Portway Lifestyle Centre	Енглеска Западни Мидлендс	04/09/2013	05/09/2013	26
Extra Care Housing and Centre of Excellence for People with Dementia	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	01/11/2016	01/12/2016	26
PFI Nursing Homes (St Vincents)	Енглеска Лондон	31/01/2006	01/02/2006	24
PFI Extra-Care Sheltered Housing (Mary Seacole)	Енглеска Лондон	30/09/2005	01/10/2005	25
Neighbourhood Resource Centres	Енглеска Лондон	12/06/2009	20/07/2009	25
Ladies Walk Health & Social Care centre	Енглеска Западни Мидлендс	01/03/2001	01/03/2001	25
Childrens homes & family support centres	Енглеска Исток	31/07/2009	01/10/2009	26
Three PFI Children's Homes	Енглеска Западни Мидлендс	19/05/2006	01/12/2005	23
Residential Care Homes	Енглеска Лондон	29/10/2005	30/04/2001	25
Sancroft (Pathfinder)	Енглеска Лондон	01/04/2015	01/04/2015	26

Прилог бр. 3

Пројекти јавно-приватног партнерства реализовани у области образовања и културе у Великој Британији

У области образовања, у Великој Британији је заступљен веома велики број пројеката јавно-приватног партнерства у области образовања који се углавном односе на изградњу инфраструктурних објеката (школа), управљања истим и обављања делатности.

Табела 10. ПФИ пројекти у Великој Британији, школе.⁶⁰⁵

Име пројекта	Регион	Датум завршетка изградње	Датум почетка обављања делатности	Број година обављања делатности
Two Schools Project (Jo Richardson Community School and Eastbury Community School)	Енглеска Лондон	15/07/2005	01/09/2005	25
Barnsley Schools PFI	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	18/06/2008	18/06/2008	25
Mid-Bedfordshire Upper Schools Project	Енглеска Исток	-	-	30
Birmingham Group Schools 1	Енглеска Западни Мидлендс	06/05/2002	13/08/2001	32
Birmingham Group Schools 2	Енглеска Западни Мидлендс	-	-	27
Castle Hill Primary School	Енглеска Северо-запад	28/09/2003	29/09/2003	26
Hadley Learning Centre and Jigsaw Project PFI	Енглеска Западни Мидлендс	01/12/2006	01/09/2006	28
Bristol BSF	Енглеска Југо-запад	25/12/2007	25/12/2008	25
Brighton & Hove Group Schools Project	Енглеска Југо-исток	08/02/2007	09/02/2007	24
Bristol Group Schools Project (Phase 1A)	Енглеска Југо-запад	25/12/2006	25/12/2006	26
Bradford BSF - Phase 1	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	25/12/2007	01/01/2008	25
London Borough of Tower Hamlets - Group Schools Project	Енглеска Лондон	-	-	25
Ellesmere Port & NestOn Schools Project	Енглеска Северо-запад	-	-	30
City of York Council - Four Schools Project	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	-	12/04/2006	30
Cornwall County Council - Grouped Schools II PFI Project	Енглеска Југо-запад	30/08/2007	28/03/2005	25
Caludon Castle School PFI Project	Енглеска Западни Мидлендс	07/02/2007	21/02/2006	30
Darlington Five Schools Project	Енглеска Северо-исток	26/03/2006	15/04/2006	26
Derby - Grouped Schools Project	Енглеска Источни Мидлендс	31/08/2006	01/09/2006	27
Chapel-en-le-Frith and Tupton Hall SecOndary Schools	Енглеска Источни Мидлендс	25/12/2005	25/12/2006	26

⁶⁰⁵

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2017-summary-data> приступ 01.05.2020

Derbyshire County Council - ReConfiguratiOn of Long Eaton & Newbold Schools	Енглеска Источни Мидлендс	25/12/2005	25/12/2006	26
Devon County Council - Exeter Group Schools PFI Project	Енглеска Југо-запад	-	-	28
Doncaster Schools PFI Project - Edlington and Mexborough	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	31/10/2008	01/11/2008	25
Sir John Colfox County SecOndary School	Енглеска Југо-запад	-	-	30
Paragon Project	Енглеска Западни Мидлендс	-	-	27
Bridlington Group Schools Project	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	18/03/2003	29/04/2003	25
Calderdale Five Schools Project	Енглеска Исток	-	-	27
Essex County Council - Clacton-On-Sea Secondary Schools & Joint Service Centres PFI	Енглеска Исток	20/03/2005	20/03/2005	32
Debden Park High School	Енглеска Исток	14/08/2001	14/08/2001	25
Haringey Group Schools Projects	Енглеска Лондон	-	-	22
Special Schools PFI	Енглеска Лондон	-	29/09/2003	30
Whitecross High School	Енглеска Западни Мидлендс	04/06/2006	05/06/2006	25
Kent Group Schools PFI	Енглеска Југо-исток	31/10/2006	31/10/2006	28
BSF wave 3	Енглеска Југо-исток	14/07/2010	14/07/2010	25
Swanscombe Community Schools	Енглеска Југо-исток	02/10/2002	02/10/2002	25
Victoria Dock Primary	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	31/03/1998	01/04/1998	25
Kirklees Group Schools Project	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	-	25/12/2003	32
Kirklees Special Schools ReOrganisation	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	25/12/2006	25/12/2007	25
Knowsley BSF	Енглеска Северо-запад	25/12/2008	25/12/2009	25
BSF Wave 1	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	25/12/2008	27/08/2009	25
Lancashire BSF - Phase 1	Енглеска Северо-запад	25/12/2007	25/12/2008	25
Fleetwood High School	Енглеска Северо-запад	25/12/2002	25/12/2003	25
BSF Wave 1 - Phase 1	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	25/12/2007	27/08/2008	26
Lancashire BSF - Phase 2	Енглеска Северо-запад	25/12/2008	25/12/2009	26
Cardinal Heenan (VA) School	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	25/12/2000	01/09/2001	25
Leeds City Council - Group Schools Project I	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	25/12/2002	01/09/2003	29
Leeds City Council - Primary Schools PFI Project	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	25/12/2004	01/04/2005	27
Leeds City Council - Combined Secondary Schools Project	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	25/12/2005	01/09/2006	27
Lewisham BSF	Енглеска Лондон	25/12/2008	25/12/2009	25
Liverpool Group Schools Project	Енглеска Северо-запад	-	-	30
Parklands High School & Lifelong Learning Centre	Енглеска Северо-запад	-	-	25
Bexley Three Schools Project	Енглеска Лондон	-	-	25
Jews' Free School	Енглеска Лондон	31/08/2002	01/09/2002	16
London Borough of Camden - Haverstock	Енглеска Лондон	30/08/2003	01/09/2003	26

School PFI Project				
London Borough of Croydon - Ashburton Learning Village PFI	Енглеска Лондон	-	-	32
Ealing Group Schools Project 1	Енглеска Лондон	25/12/2003	25/12/2004	25
Ealing Group Schools Project 2	Енглеска Лондон	25/12/2006	25/12/2007	25
London Borough of Enfield - Highlands School DBFO	Енглеска Лондон	25/12/2000	25/12/2001	25
Enfield - Joint Schools Project (with LB Newham)	Енглеска Лондон	25/12/2004	25/12/2005	26
London Borough of Hillingdon - Barnhill School	Енглеска Лондон	25/12/1999	25/12/2000	25
Islington BSF - Phase 1	Енглеска Лондон	03/01/2010	07/09/2009	25
Lilian Baylis School and Resource Centre	Енглеска Лондон	-	-	25
Lewisham Grouped Schools Modernisation Project	Енглеска Лондон	25/12/2007	25/12/2008	30
BSF wave 1 phase 1: Leicester BSF Company 1 Limited: 06259530-Incorporated on 25th May 2007; 3rd Floor, BroadQuay House, Prince St, Bristol, BS1 4DJ	Енглеска Источни Мидллендс	31/05/2009	01/06/2009	25
Peacehaven Schools Group Project	Енглеска Југо-исток	31/03/2000	01/04/2000	26
Newham - Joint Schools Project: Specialist Sports College (with LB Enfield)	Енглеска Лондон	26/01/2005	17/07/2005	25
Richmond upon Thames Group Schools Project	Енглеска Лондон	-	-	30
Newham Schools PFI Project	Енглеска Лондон	25/07/2003	01/09/2003	25
London Borough of Tower Hamlets - Mulberry School for Girls	Енглеска Лондон	-	-	27
Waltham Forest BSF - Frederick Bremer PFI Project	Енглеска Лондон	31/08/2008	01/09/2008	25
Rotherham Group Schools Project	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	01/12/2006	01/04/2004	30
Waltham Forest - Lammas PFI Project	Енглеска Лондон	31/08/2001	01/09/2001	25
Merton Group Schools Project - Age of Transfer	Енглеска Лондон	09/12/2004	10/12/2004	27
BSF Phase 1	Енглеска Северо-исток	07/09/2009	30/05/2008	27
Newcastle Group Schools 1	Енглеска Северо-исток	01/11/2004	01/04/2003	25
Norwich Area Grouped Schools Project	Енглеска Исток	31/08/2008	01/04/2006	26
North Tyneside Group Schools Project	Енглеска Северо-исток	01/08/2004	01/09/2004	30
North Yorkshire Group Schools Project	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	25/12/2001	01/04/2002	26
Northamptonshire Group Schools Project - 2	Енглеска Источни Мидллендс	03/09/2008	31/12/2005	32
Northamptonshire Group Schools Project 1 - Wooldale Centre for Learning	Енглеска Источни Мидллендс	01/12/2004	01/12/2004	25
City of Nottingham - BSF	Енглеска Источни Мидллендс	30/09/2010	02/09/2009	25
Nottinghamshire 2 - Bassetlaw Phases 1 and 2	Енглеска Источни Мидллендс	-	-	25
Nottinghamshire 1 - East Leake Group Schools Project	Енглеска Источни Мидллендс	-	-	24
Oldham Grouped Schools PFI	Енглеска Северо-запад	01/04/2008	02/04/2008	25
Peterborough Secondary Schools PFI	Енглеска Исток	31/08/2007	01/09/2007	30
Plymouth City Council - Schools PFI	Енглеска Југо-запад	01/01/2008	01/02/2008	25
Miltoncross School DBFO	Енглеска Југо-исток	-	-	30

Oaks Park School	Енглеска Лондон	25/12/2012	25/12/2013	30
Redcar and Cleveland Grouped Schools PFI	Енглеска Северо-исток	01/01/2006	01/04/2006	29
Rochdale Group Schools Project	Енглеска Северо-запад	25/06/2006	29/09/2006	25
Waltham Forest - Group Schools PFI Project	Енглеска Лондон	31/03/2004	01/04/2004	30
Salford High Schools Project	Енглеска Северо-запад	07/09/2008	08/09/2008	25
Salford Special Schools Project	Енглеска Северо-запад	31/03/2004	01/04/2004	25
BSF Wave 1	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	31/03/2009	01/04/2009	25
Sheffield Group NDS/PPP Pilots - Phase 2	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	31/03/2005	01/04/2005	25
Sheffield Schools - Phase 3	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	31/01/2007	01/02/2007	25
Sheffield Group NDS/PPP Pilots - Phase 1	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	13/12/2001	01/09/2001	25
Slough Grouped Schools PFI	Енглеска Југо-исток	22/06/2009	26/02/2007	29
BSF Wave1	Енглеска Западни Мидлендс	01/10/2009	01/07/2008	28
Boldon School PFI Project - Boldon Village Community Learning Centre	Енглеска Северо-исток	25/12/2006	25/12/2007	25
Southampton Group Schools Project	Енглеска Југо-исток	28/08/2003	28/04/2003	28
Sir Graham Balfour & Cooper Perry Schools Project	Енглеска Западни Мидлендс	21/12/2001	01/04/2001	25
Ingleby Barwick Community Campus	Енглеска Северо-исток	31/08/2003	01/09/2003	25
Stoke Schools PFI Project	Енглеска Западни Мидлендс	01/01/2005	26/10/2000	25
Sandhill View School	Енглеска Исток	-	-	25
North Swindon Schools PFI	Енглеска Југо-запад	-	-	25
BSF Wave 3 Phase 1	Енглеска Северо-запад	01/05/2011	28/02/2011	25
Hattersley Schools PFI Project	Енглеска Северо-запад	31/03/2003	09/09/2002	30
Westlands & Homelands Schools Project	Енглеска Југо-запад	24/08/2002	31/08/2000	25
St Thomas More School	Енглеска Западни Мидлендс	-	-	25
West Sussex County Council - Crawley Schools Project	Енглеска Југо-исток	13/08/2004	13/08/2004	30
North Wiltshire Schools	Енглеска Југо-запад	01/06/2001	01/03/2002	30
Wirral Group Schools Project	Енглеска Северо-запад	-	-	30
Bromsgrove Schools PFI	Енглеска Западни Мидлендс	09/04/2007	09/04/2007	31
Bangor Academy / Nendrum College PPP Project	СЕВЕРНА ИРСКА	04/12/2008	29/02/2008	30
Belfast Strategic Partnering PPP Project	СЕВЕРНА ИРСКА	31/01/2011	18/05/2009	30
Derry Diocese St Cecilia's College / St Mary's College PPP Project	СЕВЕРНА ИРСКА	02/04/2011	03/09/2010	25
Down & Connor / De la Salle Schools	СЕВЕРНА ИРСКА	05/12/2011	26/05/2010	25
Drumglass High School PFI Project	СЕВЕРНА ИРСКА	30/06/1999	01/09/2000	25
Holy Cross College PPP Project	СЕВЕРНА ИРСКА	29/11/2009	01/08/2008	25
St Genevieve's High School PFI Project	СЕВЕРНА ИРСКА	29/04/2002	25/02/2002	25
Wellington College/Balmoral High School PFI Project	СЕВЕРНА ИРСКА	01/01/2002	02/01/2002	25

Aberdeenshire Schools PPP1	Шкотска	01/07/2002	01/07/2002	26
Aberdeenshire Schools PPP2	Шкотска	01/07/2006	01/07/2006	26
Angus Schools	Шкотска	31/07/2009	31/07/2009	31
Edinburgh Schools PPP2	Шкотска	31/01/2010	30/11/2008	31
Edinburgh Schools PPP1	Шкотска	31/12/2005	20/08/2002	32
Glasgow Schools	Шкотска	01/04/2001	01/04/2001	30
Clackmannanshire Schools	Шкотска	01/08/2009	01/08/2009	31
Dumfries & Galloway Schools	Шкотска	28/05/2010	14/08/2009	31
Dundee Schools	Шкотска	01/08/2009	01/08/2009	31
East Ayrshire Schools	Шкотска	01/09/2008	01/09/2008	32
East Dunbartonshire Schools	Шкотска	01/08/2009	01/08/2009	30
East Lothian Schools	Шкотска	01/08/2005	01/08/2005	33
East Renfrewshire Schools PPP1	Шкотска	15/08/2001	15/08/2001	25
East Renfrewshire Schools PPP2	Шкотска	01/07/2006	01/07/2006	27
Falkirk Schools PPP1	Шкотска	01/08/2000	01/08/2000	26
Fife Schools PPP1	Шкотска	08/11/2004	04/08/2003	26
Fife Schools PPP2	Шкотска	15/07/2009	01/11/2006	27
Highland Schools PPP2	Шкотска	01/12/2008	01/12/2008	30
Highland Schools PPP1	Шкотска	02/08/2002	02/08/2002	26
Inverclyde Schools	Шкотска	04/05/2011	04/05/2011	31
Midlothian Schools PPP1	Шкотска	29/10/2003	29/10/2003	31
Midlothian Schools PPP2	Шкотска	04/04/2008	04/04/2008	31
North Ayrshire Schools	Шкотска	04/01/2008	01/04/2008	31
North Lanarkshire Schools	Шкотска	01/10/2008	23/01/2006	32
Perth & Kinross Schools	Шкотска	31/10/2011	31/10/2011	33
Renfrewshire Schools	Шкотска	01/12/2008	01/12/2008	32
Scottish Borders Schools	Шкотска	01/08/2009	01/08/2009	31
South Ayrshire Schools	Шкотска	01/12/2008	01/12/2008	33
South Lanarkshire Schools	Шкотска	26/09/2012	22/10/2007	33
Balfron Schools	Шкотска	15/08/2001	15/08/2001	26
Stirling Schools	Шкотска	01/09/2008	01/09/2008	33
West Dunbartonshire Schools	Шкотска	01/10/2010	01/10/2010	31
West Lothian Schools PPP2 (PPP3)	Шкотска	01/08/2009	01/08/2009	31
West Lothian Schools PPP1	Шкотска	08/11/2002	08/11/2002	31
Maesteg Comprehensive School	Велс	30/12/2004	28/07/2008	25
Ysgol Gyfun Cwm Rhymni & Lewis Boys	Велс	01/01/2005	16/09/2002	30
Ysgol Gyfun Penweddig	Велс	16/09/1999	21/12/1999	30
Conwy Schools Project (3 schools)	Велс	02/01/2005	01/08/2004	25
Glan Usk Primary School (Previously known as Durham Road)	Велс	04/01/2005	01/03/2005	25
Pembroke Dock primary school	Велс	06/01/2005	01/09/2001	30
South Tyneside & Gateshead (STaG) - Building Schools for the Future Phase 1	Енглеска Северо-исток	25/12/2008	25/12/2009	25
BSF Wave 4 phase 1	Енглеска Исток	12/01/2013	-	25
BSF Wave 2 phase 2	Енглеска Западни Мидлендс	-	-	27
BSF Wave 5 phase 1	Енглеска Лондон	06/01/2013	28/10/2012	25
BSF Wave 4 phase 2	Енглеска Северо-	30/08/2012	31/08/2012	25

	запад			
BSF Wave 5 - Highfield Humanities College	Енглеска Северо-запад	05/09/2014	07/09/2012	25
Derby BSF Wave 5	Енглеска Источни Мидлендс	09/09/2012	10/09/2012	25
BSF Wave 3 phase 2	Енглеска Северо-запад	25/12/2012	15/04/2013	25
BSF Wave 4 phase 2	Енглеска Исток	06/01/2014	06/01/2014	23
BSF Wave 6	Енглеска Северо-запад	13/11/2013	15/04/2013	25
BSF Wave 4 phase 1	Енглеска Северо-запад	27/08/2012	28/08/2012	25
BSF Wave 4 phase 1	Енглеска Југо-запад	28/10/2012	29/10/2012	25
BSF Wave 2 Phase2	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	31/12/2012	01/01/2013	25
BSF Wave 1 Phase 2	Енглеска Северо-исток	25/12/2010	25/12/2011	25
BSF Wave 5 phase 1	Енглеска Лондон	25/12/2011	25/12/2012	25
BSF Wave 5 Phase 1	Енглеска Западни Мидлендс	06/09/2013	03/09/2012	28
BSF Wave 2 phase 2	Енглеска Лондон	08/11/2012	28/08/2012	25
Barnsley BSF Wave 3 Phase 2	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	03/01/2012	06/06/2012	25
BSF Wave 2 phase 2	Енглеска Источни Мидлендс	31/03/2014	30/08/2013	25
BSF Wave 4 Phase 1	Енглеска Северо-запад	28/08/2011	29/08/2011	25
BSF Wave 4 Phase 2 (Wardle and Falinge)	Енглеска Северо-запад	19/12/2013	20/12/2013	25
BSF Wave 3 Phase 2	Енглеска Северо-запад	01/01/2012	03/01/2012	25
BSF Wave 3 Phase 3	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	25/12/2010	01/01/2011	25
BSF Wave 4 Phase 1 (Hollingworth)	Енглеска Северо-запад	04/09/2011	05/09/2011	25
BSF Wave 4 Phase 1	Енглеска Исток	04/01/2012	04/01/2012	25
BSF Wave 5	Енглеска Северо-запад	18/02/2013	07/11/2011	25
BSF Wave 5 Phase 3c Deansfield & Heathpark	Енглеска Западни Мидлендс	10/10/2016	31/08/2015	27
Lagan College/Tor Bank Special School PPP Project	СЕВЕРНА ИРСКА	27/08/2013	22/10/2012	25
Barnsley BSF Wave 3 Phase 1	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	28/04/2011	27/02/2011	25
BSF Wave 2 Phase 1	Енглеска Западни Мидлендс	-	-	27
BSF Wave 4 phase 1 (Dagenham Park Church of England School)	Енглеска Западни Мидлендс	10/09/2012	01/09/2012	25
Barnsley BSF Wave 3 phase 3	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	03/09/2012	04/09/2012	25
BSF Wave 4	Енглеска Исток	25/12/2011	04/01/2012	25
Lewisham BSF PFI 2	Енглеска Лондон	25/12/2010	25/12/2011	27
BSF Wave 3 Phase 1	Енглеска Северо-запад	11/09/2011	12/09/2011	25
BSF Wave 2 Phase3	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	30/09/2011	01/10/2011	25
Lancashire BSF - Phase 3	Енглеска Северо-запад	25/12/2010	25/12/2011	25
BSF Wave 1 Phase 1	Енглеска Лондон	22/06/2012	26/11/2011	25

Derbyshire BSF - Phase 1	Енглеска Источни Мидлендс	26/12/2005	25/12/2006	25
BSF Wave 2 - (Lister and Rokeby Schools)	Енглеска Лондон	01/02/2012	07/08/2010	25
Wave 3 Phase 1	Енглеска Лондон	24/01/2011	24/01/2011	25
Luton BSF Phase 1	Енглеска Југо-исток	25/12/2010	25/12/2011	25
BSF wave 1 phase 2: Leicester BSF Company 2 Limited: 07713782; -Incorporated on 21st July 2011; 3rd Floor, BroadQuay House, Prince St, Bristol, BS1 4DJ	Енглеска Источни Мидлендс	27/10/2013	28/10/2013	25
BSF Wave 4	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	30/06/2013	08/07/2013	25
Durham County Council - BSF Phase 1	Енглеска Северо-исток	25/12/2010	25/12/2011	25
BSF Wave 3	Енглеска Западни Мидлендс	05/06/2011	06/06/2011	25
BSF Wave 1 Phase 2	Енглеска Северо-исток	15/08/2011	25/04/2011	25
BSF Wave 3 phase 2	Енглеска Лондон	17/02/2012	17/02/2012	25
Sandwell Five Schools Project	Енглеска Западни Мидлендс	25/12/2004	25/12/2005	25
Lancashire BSF - Phase 2A	Енглеска Северо-запад	25/12/2008	25/12/2009	25
Lewisham BSF PFI 3	Енглеска Лондон	25/12/2011	25/12/2012	25
Lewisham BSF PFI 4	Енглеска Лондон	25/12/2011	25/12/2012	25
PSBP - Hertfordshire, Luton and Reading	Енглеска Југо-исток	09/11/2016	31/08/2016	27
PSBP - North East	Енглеска Северо-исток	29/08/2016	28/12/2015	28
PSBP - North West	Енглеска Северо-запад	31/08/2017	11/04/2016	27
PSBP - Midlands	Енглеска Западни Мидлендс	24/04/2019	25/06/2016	27
PSBP - Yorkshire	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	10/04/2018	24/02/2017	26

У области културе углавном смо наилазили на примере изградње објеката и управљања истим.

Табела 11. ПФИ пројекти у Великој Британији, забава.⁶⁰⁶

Име пројекта	Регион	Датум завршетка изградње	Датум почетка обављања делатности	Број годин а обављања делатности
Wigan Life Centre	Енглеска Северо-запад	11/12/2011	31/08/2011	26
Amber Valley Quest for Leisure	Енглеска Источни Мидлендс	06/09/2009	07/09/2009	32
New Central Library and community library ICT system	Енглеска Југо-запад	07/03/2002	31/03/2003	30
Making Connections Leisure Project	Енглеска Исток	18/04/2007	19/04/2007	32

⁶⁰⁶

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2017-summary-data> приступ 01.05.2020

Jubilee Library Brighton	Енглеска Југо-исток	Data not provided	31/03/2005	26
New Leaf Leisure Centres Project	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	31/05/2010	31/05/2010	25
Willesden Sports Centre	Енглеска Лондон	30/09/2006	06/11/2006	25
Downham Lifestyles Centre	Енглеска Лондон	Data not provided	12/03/2007	33
Newcastle City Council Private Finance Initiative Project: New City Library and High Heaton Community Library	Енглеска Северо-исток	01/04/2009	01/04/2009	26
Oldham Library & Lifelong Learning Centre	Енглеска Северо-запад	15/02/2006	01/04/2006	25
Penzance Leisure Centre	Енглеска Југо-запад	11/08/2005	12/08/2005	31
Sport & Leisure Facilities & Maltby Joint Service Centre Project	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	01/02/2010	18/08/2008	34
Crosby Leisure Centre	Енглеска Северо-запад	31/03/2004	31/03/2004	25
Uttlesford Sports and Leisure Centre	Енглеска Исток	22/08/2003	31/03/2005	34
North East Leisure Centre	Енглеска Западни Мидлендс	05/05/2006	12/06/2006	27
Lisburn City Library	СЕВЕРНА ИРСКА	30/11/2005	01/12/2005	25
Worcester Library and History Centre	Енглеска Западни Мидлендс	29/01/2012	29/01/2012	25
Norwood Hall Joint Service Centre	Енглеска Лондон	24/06/2014	24/06/2014	26
Hengrove Park Leisure Centre	Енглеска Југо-запад	27/02/2012	28/02/2012	26
Central Library and Archive Redevelopment	Енглеска Северо-запад	14/01/2013	15/01/2013	26

Прилог бр. 4

Пројекти јавно-приватног партнерства реализовани у области здравства у Великој Британији

У области здравства у Великој Британији углавном се могу наћи примери пројеката јавно-приватног партнерства који се тичу изградње инфраструктурних објеката (болнице), управљања истим и обављање делатности уз пратеће услуге.

Табела 12. ПФИ пројекти у Великој Британији, здравство.⁶⁰⁷

Име пројекта	Регион	Датум завршетка изградње	Датум почетка обављања делатности	Број година обављања делатности
Reprovision of mental health services	Енглеска Југо-запад	22/12/2006	23/12/2006	32
Havering Hospital (Queen's Hospital Romford)	Енглеска Лондон	01/10/2006	01/11/2006	34
NHS Treatment Centre	Енглеска Лондон	02/02/1999	03/02/1999	32
Acute site rationalisation	Енглеска Лондон	29/02/2016	01/07/2006	43
Prospect Park Hospital	Енглеска Југо-исток	15/03/2003	01/04/2003	30
West Berkshire Community Hospital	Енглеска Југо-исток	01/01/2004	01/02/2004	30
Reprovision of mental health services - Erdington	Енглеска Западни Мидлендс	31/03/2002	19/04/2002	36
The Whitegate Centre	Енглеска Северо-запад	17/08/2009	07/09/2009	31
Willesden	Енглеска Лондон	06/12/2002	07/12/2002	33
New Children's Hospital	Енглеска Југо-исток	15/08/2007	16/08/2007	30
Stoke Mandeville	Енглеска Југо-исток	13/08/2006	14/08/2006	33
Wycombe & Amersham	Енглеска Југо-исток	16/10/2000	17/10/2000	33
Calderdale Royal Hospital	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	31/05/2002	01/06/2002	31
Addenbrookes	Енглеска Исток	12/02/2007	13/02/2007	31
Redevelopment of 3 hospitals for Women	Енглеска Северо-запад	23/08/2009	01/07/2005	38
Bishop Auckland General Hospital	Енглеска Северо-исток	01/06/2002	02/06/2002	32
University Hospital of North Durham - Dryburn District Hospital	Енглеска Северо-исток	05/04/2001	06/04/2001	28
Darent Valley	Енглеска Југо-исток	01/04/1999	01/07/2000	33
Redevelopment of Derby City General Hospital site	Енглеска Источни Мидллендс	04/05/2006	05/05/2006	36
Reprovision of mental health services	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	01/02/2003	02/02/2003	26
Russells Hall Acute Hospital	Енглеска Западни Мидлендс	31/03/2005	01/04/2005	37
Herts and Essex Community Hospital	Енглеска Исток	05/05/2001	06/05/2001	31
Blackburn	Енглеска Северо-запад	10/04/2006	01/05/2006	36
Burnley	Енглеска Северо-запад	30/03/2006	05/07/2006	35
Mental Health services reprovision at Newham	Енглеска Лондон	20/04/2002	08/07/2002	34

⁶⁰⁷

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2017-summary-data> приступ 01.05.2020

Partial site redevelopment	Енглеска Југо-запад	01/03/2002	01/04/2002	29
Lymington Hospital	Енглеска Југо-исток	19/11/2004	20/11/2004	31
Great Western Hospital	Енглеска Југо-запад	05/11/2002	03/12/2002	28
Maternity and acute development - Hull Royal Infirmary	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	24/01/2003	25/01/2003	30
Reconfiguration of Cancer facilities - Castle Hill Hospital	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	10/06/2008	11/06/2008	30
Garrett Anderson Treatment Centre	Енглеска Исток	07/04/2008	08/04/2008	30
Golden Jubilee Wing @ DH	Енглеска Лондон	04/10/2002	05/10/2002	38
Kingston Hospital	Енглеска Лондон	17/06/2007	18/06/2007	30
5 new Primary Care Centres	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	22/04/2004	23/04/2004	31
Reprovision of mental health services	Енглеска Источни Мидллендс	05/05/2009	06/05/2009	31
St James' University Hospital	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	13/12/2007	14/12/2007	31
South Holland Community Hospital	Енглеска Источни Мидллендс	12/03/2008	01/06/2008	31
St Mary's Wing	Енглеска Исток	31/05/2002	01/06/2002	28
Tunbridge Wells Hospital at Pembury	Енглеска Југо-исток	20/01/2012	30/11/2010	33
Chelmsford	Енглеска Исток	04/08/2010	05/08/2010	34
Hospitals Development Project (Wakefield and Pontefract)	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	21/10/2011	14/04/2008	35
Transforming the Newcastle Hospital	Енглеска Северо-исток	27/02/2007	28/02/2007	38
Newham University Hospital	Енглеска Лондон	22/06/2006	23/06/2006	34
Hereford DGH	Енглеска Западни Мидллендс	15/07/1999	16/07/1999	28
Cumberland Infirmary	Енглеска Северо-запад	31/03/2000	01/04/2000	30
Reconfiguration of Acute Hospital services	Енглеска Лондон	07/04/2010	08/04/2010	32
Reprovision of mental health facilities	Енглеска Западни Мидллендс	07/07/2001	22/08/2001	30
Central Middlesex Hospital	Енглеска Лондон	15/03/2006	16/03/2006	30
Berrywood Hospital	Енглеска Источни Мидллендс	17/05/2010	18/05/2010	29
Danetre Community Hospital	Енглеска Источни Мидллендс	04/03/2005	05/03/2005	31
St George's Park	Енглеска Северо-исток	06/04/2006	07/04/2006	29
Walkergate Park	Енглеска Северо-исток	08/02/2007	09/02/2007	32
Wansbeck General Hospital (Phase 2)	Енглеска Северо-исток	28/11/2003	28/11/2003	29
Queen's Medical Centre - Ears, Nose and Throat (ENT)	Енглеска Источни Мидллендс	30/04/2001	01/05/2001	35
Elderly & Mental Health Units	Енглеска Источни Мидллендс	30/08/2010	30/08/2010	35
Orthopaedics/medicine redevelopment at Nuffield Orthopaedic Centre	Енглеска Југо-исток	16/05/2008	17/05/2008	32
Integrated Cancer Centre	Енглеска Југо-исток	02/11/2009	23/01/2009	31
John Radcliffe Hospital	Енглеска Југо-исток	16/12/2006	17/12/2006	32
Joint procurement to reprovide mental health services	Енглеска Лондон	01/01/1999	01/01/1999	52
Peterborough City Hospital	Енглеска Исток	01/10/2010	02/10/2010	33
Relocation of Acute services	Енглеска Југо-исток	15/06/2010	15/06/2009	32
Redcar Primary Care Hospital	Енглеска Северо-исток	30/11/2010	01/12/2010	30
Hope Hospital	Енглеска Северо-запад	02/04/2009	03/04/2009	34
DGH Redevelopment	Енглеска Југо-запад	01/04/2006	01/04/2006	29

Ambulatory Care Centre at City Hospital	Енглеска Западни Мидлендс	30/06/2005	28/07/2005	31
Medical Ward Block at Northern General Hospital	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	24/03/2007	01/04/2007	30
Modernisation of Acute Services	Енглеска Источни Мидллендс	31/03/2011	01/04/2011	37
Runwell Forensic Medium & Low Secure PFI	Енглеска Исток	28/08/2009	01/10/2009	31
Princess Royal Hospital (Bromley)	Енглеска Лондон	01/01/1999	02/01/1999	36
Queen Elizabeth Hospital (Woolwich)	Енглеска Лондон	07/07/1999	17/11/2000	31
James Cook University Hospital	Енглеска Северо-исток	15/07/2003	16/08/2003	31
Brentwood Community Hospital	Енглеска Исток	30/06/2006	01/07/2006	31
Neurological & cardiac units	Енглеска Лондон	13/03/2000	14/03/2000	36
Acute Hospital development	Енглеска Северо-запад	18/11/2012	26/09/2008	42
Farnham Hospital	Енглеска Југо-исток	24/09/2003	24/09/2003	29
Graylingwell Hospital	Енглеска Југо-исток	12/01/2000	13/01/2000	31
New District General Hospital	Енглеска Лондон	10/04/2003	07/06/2003	33
Health Investment in Tameside	Енглеска Северо-запад	29/08/2011	30/08/2011	33
Cancer Centre	Енглеска Југо-запад	06/05/2009	06/05/2009	30
Roseberry Park	Енглеска Северо-исток	25/03/2010	26/03/2010	30
Selly Oak and Queen Elizabeth Hospitals	Енглеска Западни Мидлендс	15/06/2010	14/05/2008	39
Lanchester Road	Енглеска Северо-исток	27/11/2009	28/11/2009	29
Riverside Building (University Hospital Lewisham)	Енглеска Лондон	03/11/2006	03/11/2006	31
Redevelopment of Acute Hospital services	Енглеска Лондон	08/02/2008	09/02/2008	29
University College Hospital	Енглеска Лондон	05/08/2008	06/08/2008	40
Selly Oak and Queen Elizabeth Hospitals	Енглеска Западни Мидлендс	01/10/2011	14/05/2008	40
Royal Stoke University Hospital	Енглеска Западни Мидлендс	19/08/2012	20/08/2012	38
Wythenshawe Hospital	Енглеска Северо-запад	01/12/2001	02/12/2001	33
New District General Hospital	Енглеска Западни Мидлендс	30/06/2006	01/07/2006	40
Redevelopment of Manor Hospital site	Енглеска Западни Мидлендс	01/09/2010	01/09/2010	34
Queen Mary's	Енглеска Лондон	07/05/2004	08/05/2004	30
New District General Hospital	Енглеска Западни Мидлендс	31/12/2001	01/01/2002	31
New District General Hospital	Енглеска Исток	01/07/2003	01/11/2001	36
Centralised Custody Suites	Енглеска Југо-исток	18/10/2002	21/10/2002	30
Force HQ	Енглеска Северо-запад	30/10/2003	31/10/2003	30
Rationalised Custody and Operational premises - Action Stations	Енглеска Северо-исток	31/01/2007	01/02/2007	25
Cleveland and Durham Tactical Training Centre	Енглеска Северо-исток	31/03/2001	01/04/2001	25
Workington Police Station	Енглеска Северо-запад	-	01/09/2011	25
Divisional HQ	Енглеска Источни Мидллендс	17/12/2000	18/12/2000	30
Ilkeston Police Station	Енглеска Источни Мидллендс	30/09/1998	01/10/1998	30
Joint Emergency Services Project	Енглеска Југо-запад	-	01/09/2009	25
Regional HQ & City Police Stations	Енглеска Југо-запад	-	03/09/2001	30
Force HQ	Енглеска Југо-запад	21/10/2005	05/12/2005	30
Property Review - Divisional/Sub Divisional HQ & Police Stations	Енглеска Северо-запад	09/10/2006	30/11/2003	25

Ystrad Mynach Police Station	Велс	-	01/09/2005	30
Medway	Енглеска Југо-исток	24/11/2006	25/11/2006	30
North Kent PFI Project	Енглеска Југо-исток	07/05/2008	08/05/2008	30
Divisional HQ	Велс	-	01/09/2003	25
HQ	Енглеска Исток	-	03/09/2001	35
Abingdon Area DHQ	Енглеска Југо-исток	31/03/2000	04/09/2000	30
HQ	Енглеска Југо-запад	19/07/2005	20/07/2005	30
Cancer Centre (equipment	СЕВЕРНА ИРСКА	-	01/03/2006	25
Managed Equipment Service (MES) / ATICS	СЕВЕРНА ИРСКА	-	01/10/2006	15
Services Centre (New pathology pharmacy & changing rooms)	СЕВЕРНА ИРСКА	28/01/2007	29/01/2007	25
Crosshouse Maternity	Шкотска	30/06/2006	23/08/2006	31
East Ayrshire Community Hospital	Шкотска	01/08/2000	01/08/2000	26
Provision of Maternity & Day Care services	Шкотска	30/04/2002	30/04/2002	32
General Hospitals & Maternity Services	Шкотска	15/06/2012	28/10/2011	31
St Andrews Hospital & Health Centre	Шкотска	31/07/2009	03/08/2009	31
Acute Hospital	Шкотска	01/07/2011	01/07/2011	32
Clackmannanshire Community Health Services	Шкотска	01/08/2009	01/08/2009	29
Gartnavel Royal Hospital	Шкотска	07/04/2008	07/04/2008	30
Larkfield	Шкотска	30/11/2000	30/11/2000	26
SGH - Geriatric medicine	Шкотска	31/03/2001	31/03/2001	30
Stobhill & Victoria ACADs	Шкотска	08/06/2009	08/06/2009	31
Stobhill Local Forensic Unit	Шкотска	30/04/2007	30/04/2007	35
Easter Ross PC Centre	Шкотска	08/03/2004	08/03/2004	26
Mid Argyll Community Hospital	Шкотска	15/07/2006	24/07/2006	31
New Craigs Hospital	Шкотска	31/07/2000	31/07/2000	26
Hairmyres Hospital	Шкотска	31/05/2001	31/05/2001	31
Stonehouse Hospital	Шкотска	01/05/2004	01/05/2004	30
Wishaw General	Шкотска	30/04/2001	30/04/2001	28
Ellen's Glen House	Шкотска	30/11/1999	30/11/1999	30
Findlay House	Шкотска	30/06/2003	30/06/2003	30
Midlothian Community Hospital	Шкотска	13/09/2010	13/09/2010	30
Royal Infirmary of Edinburgh	Шкотска	01/01/2002	01/01/2002	27
Tippethill (Bathgate)	Шкотска	30/09/2000	30/09/2000	25
Carseview Centre	Шкотска	30/04/2001	30/04/2001	26
Forfar & Kirriemuir CRC	Шкотска	21/03/2005	21/03/2005	26
Neath Port Talbot Hospital	Велс	21/12/2004	01/12/2002	30
St Davids Community Hospital	Велс	22/12/2004	31/03/2000	30
Chepstow Community Hospital	Велс	23/12/2004	01/02/2000	25
Day Surgery Unit Nevill Hall Hospital	Велс	24/12/2004	01/07/1999	25
Energy Management Nevill Hall Hospital	Велс	25/12/2004	18/12/2001	25
Energy Management Royal Gwent/St Woolos Hospitals	Велс	26/12/2004	01/11/1999	20
Monnow Court	Велс	27/12/2004	06/04/2006	30
Energy Management Prince Charles	Велс	28/12/2004	01/04/2004	25

Hospital				
Staff Residences Royal Glamorgan Hospital	Велс	29/12/2004	01/10/1998	30
Staffordshire - Improving our Fire Stations	Енглеска Западни Мидлендс	25/11/2011	23/10/2010	25
Relocation of acute services onto single site at Southmead	Енглеска Југо-запад	26/03/2014	27/03/2014	32
Enniskillen Hospital	СЕВЕРНА ИРСКА	19/05/2012	01/06/2012	30
North West Fire & Rescue PFI	Енглеска Северо-запад	22/07/2013	07/11/2011	25
Gloucestershire - Community Fire Safety Project	Енглеска Југо-запад	11/06/2012	12/03/2012	26
LFEPA Accommodation	Енглеска Лондон	26/04/2016	16/02/2015	28
2 Counties Custody Project (Police Investigation Centres)	Енглеска Исток	21/07/2016	04/04/2011	30
Staffs 2 Replacement Fire Stations	Енглеска Западни Мидлендс	22/02/2016	02/09/2014	25
Creation of 'Children's Health Park'	Енглеска Северо-запад	22/06/2015	23/06/2015	31
New cardiothoracic centre	Енглеска Исток	17/12/2018	23/04/2019	33
Redevelopment of Royal Liverpool University Hospital	Енглеска Северо-запад	-	-	30
Modernise Police Estate	Енглеска Југо-запад	21/07/2016	12/06/2014	25
Modernise Police Estate	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	06/04/2014	25/11/2013	25
Bodmin Hospital	Енглеска Југо-запад	01/06/2002	30/06/2002	26
Goodmayes Hospital	Енглеска Лондон	01/02/2002	01/03/2002	30
Mental Health Services	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	05/05/2005	10/05/2005	27
Radiology unit	Енглеска Западни Мидлендс	23/06/2003	24/06/2003	30
Tiverton Community Hospital	Енглеска Југо-запад	18/03/2004	19/03/2004	34
Wharfedale Hospital	Енглеска Јоркшаир и Хамбер	30/09/2004	01/10/2004	29
Mearnskirk	Шкотска	31/03/1998	31/03/1998	21
Riverside Accommodation Services (formerly Traffic Wing)	Енглеска Источни Мидлендс	-	02/09/2002	25
Vehicle Services	Енглеска Источни Мидлендс	-	02/09/2002	25
New Community Hospital - Chester-le-Street	Енглеска Северо-исток	31/10/2003	01/11/2003	30
Airwave	Национални	10/05/2005	21/09/2001	19
Hinchingbrooke DTC	Енглеска Исток	30/09/2005	03/10/2005	29
Longreach House	Енглеска Југо-запад	01/08/2003	01/08/2003	31
Sandwell - Midland Metropolitan Hospital	Енглеска Западни Мидлендс	-	-	31
Dawlish Hospital	Енглеска Југо-запад	28/02/1999	28/02/1999	27
Newton Abbott Community Hospital	Енглеска Југо-запад	18/12/2008	18/12/2008	31

Прилог бр.5

C-274/09 Стадлер и Општинско удружење Пасау

ПРЕСУДА СУДА (Треће веће)

10. март 2011.

Јавне набавке – Директива 2004/18/ЕЗ – Концесија за јавне услуге – Услуге спашавања – Разлика између ‘уговора о јавној набавци услуга’ и ‘концесије за услуге’

У предмету C- 274/09,

По захтеву за прелиминарну одлуку према Члану 234. Уговора о ЕЗ који је упутио Oberlandesgericht München (Немачка), одлуком од 2.7.2009. године, коју је Суд примио 20.7.2009. године, у поступку Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler против Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau,

Треће стране:

Malteser Hilfsdienst eV, Bayerisches Rotes Kreuz,

СУД (Треће веће),

у саставу К. Lenaerts, председник Већа, D. Šváby, E. Juhász (известилац), G. Arestis и Т. von Danwitz, судије, Независни адвокат: J. Mazák, Секретар суда: В. Fülöp, администратор,

Имајући у виду писмену процедуру, након расправе одржане 24.6.2010., по разматрању изјашњења која су поднели: Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler - В. Stolz и Р. Kraus, адвокати, Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau - М. Kuffer и D. Bens, адвокати, Malteser Hilfsdienst eV, W. Schmitz-Rode - адвокат, Bayerisches Rotes Kreuz, E. Rindtorff - адвокат, Влада Немачке - М. Lumma и J. Möller, у својству заступника, Влада Чешке - М. Smolek, у својству заступника, Влада Шведске - S. Johannesson, у својству заступника, Европска комисија - С. Zadra и G. Wilms, у својству заступника, након саслушаног мишљења Независног адвоката, на расправи одржаној 9.9.2010. године, доноси следећу;

Пресуду

1 Захтев за прелиминарну одлуку односи се на тумачење члана 1.(2)(а) и (д) и члана 1.(4) Директиве 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Савета од 31.3.2004. о координисању поступака доделе уговора о јавној набавци радова, уговора о јавној набавци робе и уговора о јавној набавци услуга (Службени лист 2004 Л 134, стр. 114.).

2 Захтев је упућен у оквиру поступка између страна Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (‘Стадлер’) и Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau (Општинско удружење за услуге спасавања и противпожарни аларм, Пасау; ‘Општинско удружење Пасау’) у вези са доделом уговора о набавци услуга у области спасавања. Стране се нарочито споре око категоризације наведених уговора као ‘уговора о јавним услугама’ или ‘концесије за услуге’.

Правни оквир

Законодавство Европске Уније

3 Члан 1. Директиве 2004/18 гласи:

‘...’

2. (а) “Уговори о јавној набавци” су уговори са финансијским интересом склопљени у писаној форми између једног или више привредних субјеката и једног или више уговорних органа, чији је предмет извођење радова, испорука робе или пружање услуга у смислу ове Директиве.

...

(д) “Уговори о јавним услугама” су уговори о јавној набавци који нису уговори о јавним радовима, ни уговор о јавној набавци робе, чији је предмет пружање услуга наведених у Анексу II. ...

4. “Концесија за услуге” је уговор истог типа као и уговор о јавним услугама, а разликује се само у чињеници да се накнада за пружање услуга састоји или само од права на искоришћавање услуга, или од тог права заједно с плаћањем...”.

...’

Национално законодавство

4 Баварски закон о услугама спашавања ('Баварски закон') је ступио на снагу 1.1.2009. године. У наставку су дате релевантне одредбе овог закона за потребе овог предмета.

‘Члан 1. Предмет и сврха

Овим Законом је регулисано хитно спашавање, превоз пацијената у пратњи лекара, превоз болесника, спашавање у планини и пећинама и спашавање изводе (спасилачка служба). Пружање услуга спашавања на целом подручју је јавни задатак и обезбјеђује га јавна служба спашавања...

...

Члан 4. Тела којима се задатак поверава

(1) Окрузи и општине које нису део округа задужене су да осигурају пружање јавне услуге спашавања у подручјима која покривају службе спашавања у складу са овим Законом ...

(2) Највиши орган службе спашавања, након консултовања укључених кровних општинских организација, прописом утврђује подручја служби спашавања, тако да служба спашавања може функционисати на делотворан и економичан начин.

(3) Окрузи и општине које нису део округа, а налазе се у истом подручју службе спашавања своје задатке утврђене овим Законом извршавају заједно са општинским удружењем за услуге спасавања и противпожарни аларм.

...

Члан 13. Додела уговора о хитном спашавању, превозу пацијената у пратњи лекара и превозу болесника

(1) Општинско удружење за услуге спашавања и противпожарни аларм ће извршавање задатака хитног спашавања, превоза пацијената у пратњи лекара и превоза болесника на копну поверити следећим организацијама:

1. Bayerisches Rotes Kreuz (Баварски Црвени крст)
2. Arbeiter-Samariter-Bund (Раднички самарићански савез)
3. Malteser-Hilfsdienst (Малтешка служба за помоћ),
4. Johanniter-Unfall-Hilfe (Помоћ Св. Јована у несрећи) или
5. сличне организације за помоћ.

...

(2) Уколико организације за пружање помоћи нису спремне или нису у позицији да преузму тај задатак, општинско удружење за услуге спашавања и противпожарни аларм ће пружање услуга спашавања на копну поверити трећим лицима или ће их пружати само или путем својих чланова.

(3) Општинско удружење за услуге спашавања и противпожарни аларм по властитом нахођењу, а након прописне процене околности, доноси одлуку о одабиру привредног субјекта и обиму додељеног уговора.

Одлука о одабиру се доноси на транспарентан начин, у складу са објективним критеријумима. Општинско удружење за услуге спашавања и противпожарни аларм прописно објављује предстојеће доношење одлуке о одабиру, како би се могли пријавити заинтересовани пружаоци услуга.

(4) Правни однос између општинског удружења за услуге спашавања и противпожарни аларм и лица којем се повери пружање услуга спашавања регулисан је уговором јавног права.

...

Члан 21. Захтев за овлашћење

(1) Сваком лицу које је ангажовано на хитном спашавању, превозу пацијената у пратњи лекара или превозу болесника потребно је овлашћење.

...

Члан 24. Услови за давање овлашћења...

(2) Овлашћење за пружање услуга хитног спашавања, превоза пацијената у пратњи лекара или превоза болесника у јавној служби спашавања издаје се ако ... уговор јавног права према Члану 13.(4)... достављен ...

...

(4) Овлашћење за превоз болесника изван службе јавног спашавања неће се издати ако се предвиђа да ће јавни интерес у ефикасној служби спашавања... бити компромитован извршавањем наведеног овлашћења ...

...

Члан 32. Наплата и основа накнада за коришћење

Накнаде за коришћење се наплаћују при пружању услуга спашавања, укључујући ангажман лекара. Накнаде за коришћење су базиране на трошковима који се могу проценити у складу са економским принципима који су примењиви на предузећа, и у складу су са прописним пружањем услуга, економичним управљањем и ефикасном организацијом ...

...

Члан 34. Накнаде за коришћење услуга субјекта које се односе на хитно спашавање, превоз пацијената у пратњи лекара и превоз болесника...

(2) Установе социјалног осигурања ће се са особама које воде службу спашавања или својим локалним органима управе (Lander Federation) усагласити око једнообразних накнада за

коришћење, које ће наплаћивати за хитно спашавање, превоз пацијената у пратњи лекара и превоз болесника ...

(3) Споразум о накнадама за коришћење се закључује унапред за сваку годину.

(4) Трошкови хитног спашавања, превоза пацијената у пратњи лекара и превоза болесника приписују се корисницима у складу са једнообразним стандардима. Привредни субјекти ће накнаде за коришћење усаглашене са установама социјалног осигурања наплаћивати и од свих других лица и тела која затраже услуге јавне службе спашавања.

(5) Накнаде за коришћење се у сваком случају базирају на процењеним дозвољеним трошковима пружања услуга у областима хитног спашавања, превоза пацијената у пратњи лекара и превоза болесника из друге реченице Члана 32., те процењеном броју операција у периоду рада. Трошкови пружања услуга укључују и трошкове ангажмана лекара у служби спашавања, ... те трошкове активности Централног бироа за обрачун за Службу спашавања у Баварској, у складу са Ставом 8. Установе социјалног осигурања у сваком од случајева посебно договарају процењене трошкове у релевантном периоду са индивидуалним субјектима, са субјектима са интегрисаним седиштима и Централним бироом за обрачун за Службу спашавања у Баварској. Трошкови се могу договорити у виду буџета.

(6) Ако се споразум о накнади за коришћење из Става 2. или споразум из Става 5. не реализује до 30. новембра у финансијској години која претходи периоду наплате накнаде, организоваће се арбитражни поступак пред арбитражним одбором за накнаде ... о износу процењених трошкова и накнада за коришћење ... Накнаде за коришћење се неће ретроактивно кориговати.

(7) Процењени трошкови договорени са установама социјалног осигурања или трошкови који су утврђени као обавезујући ће се плаћати од накнада примљених за хитно спашавање, превоз пацијената уз пратњу лекара и превоз болесника (обрачун прихода). Након истека периода наплате накнада, сваки субјекат, сваки субјекат са заједничким седиштем и Централни биро за обрачун за Службу спашавања у Баварској ће у коначном извештају доказати стварне трошкове и упоредити их са оним утврђеним у споразуму о трошковима (испостављање рачуна). Ако се појави разлика између стварних и процењених трошкова које институције социјалног осигурања признају у оквиру споразума о трошковима, резултат испостављања рачуна ће се решавати у наредним преговорима омогућим накнадама; наведено није могуће ако су трошкови субјекта ... или Централни биро за обрачун ... договорени у виду буџета.

(8) У примени Ставова 2. – 7. и Члана 35, тражиће се услуге Централног бироа за обрачун за Службу спашавања у Баварској, који нарочито:

1. учествује као саветник у договарању накнада за коришћење у складу са Ставом 2. и у вези са споразумима из Става 5;
2. на основу процењених трошкова укључених страна и предвиђеног броја активности јавне службе спашавања, обрачунава потребне накнаде за коришћење и предлаже их укљученим странама за договор; то се односи и на потребне корекције накнада за коришћење током текуће финансијске године;
3. наплаћује накнаде за коришћење услуга службе јавног спашавања ... од особа које су одговорне за плаћање трошкова ...;
4. врши обрачун прихода;
5. врши [исплате привредном субјекту по основу] трошкова пружања услуга ...;
6. анализира ... испостављање рачуна од стране субјеката у погледу њихове прихватљивости и исправности обрачуна;
7. припрема ревидирани општи извештај о рачуну за јавну службу спашавања.

Централни биро за обрачун за Службу спашавања у Баварској пружа наведене услуге на непрофитној основи. Све укључене стране су дужне да подрже Централни биро за обрачун за Службу спашавања у Баварској у извршењу његових задатака и да му пружите информације и писану документацију која је потребна за те сврхе.

...

Члан 48. Одбори за арбитражу

...

(3) Поред председавајућег, Одбор за арбитражу чине:

1. у споровима о накнадама за коришћење услуга спашавања на копну, три члана за субјекте за спашавање на копну и три члана за установе социјалног осигурања ...

...

(5) Председавајућег одбора за арбитражу о накнадама и његовог опуномоћеника именују заједнички субјекти који пружају јавне услуге спашавања, Баварско удружење лекара здравственог осигурања, особе које су задужене да осигурају присуство лекара у пратњи пацијената који се транспортују и установе социјалног осигурања.

Члан 49. Органи надлежни за службе спашавања

(1) Органи надлежни за спровођење овог Закона ... су:

1. Баварско министарство унутрашњих послова као највиши орган надлежан за службе спашавања, ...

...

Члан 53. Прописи и управне одредбе

(1) Највиши орган надлежан за службе спашавања може прописом:...

11. успоставити Централни биро за обрачун за Службу спасавања у Баварској ...
...’

Спор у главном поступку и упућена претходна питања

5 Стадлер је пружао услуге спасавања општинском удружењу Пасау у Баварској до 31.12.2008. године, када је прекинут њихов уговор с удружењем. Оспорио је ваљаност тог прекида пред Управним судом (Verwaltungsgericht, Немачка) и затражио привремени налог који ће му омогућити да спроведе уговор док се чека на одлуку у главном поступку. Сви његови наводи су одбачени.

6 Током наведеног поступка, општинско удружење Пасау је навело да је намеравало, без претходног објављивања јавног позива за набавку услуга, да повери пружање услуга спасавања другим предузећима, првобитно на основу привремених уговора, пре доделе коначног уговора у поступку заснованом на поступку одабира из Члана 13.(3) Баварског закона.

7 Општинско удружење Пасау је направило привремене уговоре са Malteser Hilfsdienst eV и Bayerisches Rotes Kreuz.

8 Стадлер је писмом од 17.12.2008. године оспорио поступак који је спровело општинско удружење Пасау и покренуо тужбу пред Одбором за јавне набавке (Vergabekammer), који је тужбу одбацио као неприхватљиву.

9 Стадлер је потом уложио жалбу на наведену одлуку Вишем регионалном суду у Минхену (Oberlandesgericht München, Немачка).

10 Према суду који упућује захтев, сврха поступка је да се утврди да ли се пружање спорних услуга у Баварској мора класификовати као ‘концесија за пружање услуга’ или ‘уговор о пружању услуга’ и које су законске последице такве класификације. Наведена класификација зависи од тумачења Члана 1.(4) Директиве 2004/18, у којем је дефинисан концепт ‘концесије за пружање услуга’.

11 У Пасау, уговори о пружању услуга спасавања грађанству закључују се према тзв. ‘моделу концесије’ између уговорног органа, општинског органа Пасау и пружаоца услуга.

12 Износ накнаде за коришћење наведених услуга спашавања договара се између установе социјалног осигурања и одабраног пружаоца услуга. Према другој реченици Члана 32. Баварског закона, накнаде за коришћење се морају израчунавати на основу трошкова који се могу проценити у складу са економским принципима који се примењују на предузећа и одговарају прописном пружању услуга, економичном управљању и ефикасној организацији. Договорени процењени трошкови плаћају се од накнада примљених за хитно спашавање, превоз пацијената уз пратњу лекара и превоз болесника. Када се установа социјалног осигурања и пружалац услуга не слажу око износа наведених накнада, ствар се може изнети пред одбор за арбитражу, чије се одлуке могу оспорити пред управним судовима.

13 Одабрани пружалац услуга прима накнаде од Централног бироа за обрачун, који је успоставио баварски министар унутрашњих послова, и чије је услуге обавезан да користи по закону. Наведени биро пребацује уплате на рачун пружаоца услуга, сваке недеље или месеца, на основу укупног годишњег износа накнаде који је израчунат унапред, независно од броја стварних интервенција спашавања. Ако се на крају године појави мањак, он је предмет накнадних преговора.

14 Особе са приватним осигурањем и неосигуране особе које, према тврдњама суда који упућује захтев, чине 10% дужника, плаћају исте накнаде за коришћење као и особе које су осигуране у оквиру обавезног законског плана.

15 Суд који упућује захтев напомиње да у Немачкој постоји алтернативна метода за пружање услуга спашавања, позната под називом 'тендерски модел'. У неким покрајинама (Länder), укључујући Саксонију, наручилац посла одговоран за службе спашавања директно плаћа пружаоцима услуга. Јавни органи који су одговорни за службе спашавања договарају наведену накнаду у преговорима са установама социјалног осигурања и потом је исплаћују пружаоцима услуга. Тај модел је Bundesgerichtshof (Савезни суд правде у Немачкој) већ класификовао као 'уговор о набавци услуга'.

16 Разлике између 'тендерског модела' у покрајинама попут Саксоније и 'концесијског модела' у покрајинама попут Баварске су у томе што се, у првом случају, о законским накнадама за коришћење преговара између наручиоца посла одговорног за службе спашавања и другог наручиоца (установа социјалног осигурања), а пружаоца услуга

наведени споразум обавезује, док у другом случају пружалац услуга договора износ накнаде за коришћење са другим наручиоцем (установа социјалног осигурања).

17 Стога се за суд који упућује захтев појављује питање да ли једноставан одабир другачије методе преговарања може значити да се, у једном случају, мора објавити тендер за набавку услуга спашавања и доделу ‘уговора о набавци услуга’, у складу са Директивом 2004/18 и, у другом случају, да ли би се примена правила о додели уговора о јавној набавци услуга могла искључити на основу чињенице да наведени уговор представља ‘концесију за пружање услуга’.

18 Поред тога, суд који упућује захтев сматра да се из судске праксе Суда правде може закључити да уговарач преузима ризик у пружању дате услуге, када накнаду плаћа треће лице, а да би се то пружање услуге окарактерисало као концесија за пружање јавних услуга. Дакле, ако се у разликовању ‘концесије за пружање услуга’ и ‘уговора о набавци услуга’ одлучујућим критеријумом сматра преузимање економског ризика од стране уговарача, јавља се питање да ли је наведено преузимање ризика у било ком облику довољно, све док се преузима целокупан ризик који иначе сноси наручилац посла.

19 Наведена разлика је још суптилнија зато што, како наглашава суд који упућује захтев, код ‘концесијског’ модела пружалац услуга сноси само ограничен економски ризик.

20 У тим околностима, Oberlandesgericht München је одлучио да обустави поступак и Суду правде упути захтев за прелиминарну одлуку о следећим питањима:

‘(1) Да ли се уговор о пружању услуга (овде, услуге спашавања) под условима у којима наручилац посла накнаду не исплаћује директно уговарачу, него:

(а) накнада за коришћење услуга се утврђује преговорима између уговарача и трећих лица, односно наручилаца посла (овде, установе социјалног осигурања),

(б) ако се не постигне споразум, одлуку доноси одбор за арбитражу формиран за те сврхе, чија одлука подлеже ревизији на државним судовима, и,

(ц) накнада се плаћа уговарачу, не директно од стране корисника, него путем редовних исплата на рачун од стране Централног бироа за обрачун, чије услуге уговарач мора да користи у складу са законом, искључиво из тог разлога сматра концесијом за пружање услуга у смислу Члана 1.(4) Директиве, која се разликује од уговора за набавку услуга из Члана 1.(2)(а) и (д) Директиве?

(2) Ако је одговор на прво постављено питање негативан, постоји ли концесија за пружање услуга када је оперативни ризик повезан за јавним услугама ограничен због тога што:

(а) у складу са законском одредбом, накнаде за коришћење услуга базирају се на трошковима који се могу проценити у складу са економским принципима који се примењују на предузећа и одговарају прописном пружању услуга, економичном управљању и ефикасној организацији,

(б) накнаде за коришћење плаћају солвентне установе социјалног осигурања, у области регулисаног уговором гарантује се одређени ниво ексклузивитета, али уговарач у потпуности преузима тај ограничени ризик?’

Питања постављена у оквиру захтева за претходну одлуку

21 С обзиром да су два питања суда који је упутио захтев повезана, примерено је да се заједно анализирају.

22 Прелиминарно се мора напоменути да су уговори о пружању услуга спасавања грађанства, које је доделило општинско удружење Пасау закључени у форми тзв. ‘концесијског модела’. Тај модел набавке се може разликовати од ‘тендерског’ модела, који представља методу доделе уговора о јавној набавци услуга (у том смислу, види предмет С-160/08 Комисија в. Немачке [2010.] ЕЦП I-0000, став 131.), у чињеници да у оквиру концесијског модела накнада не потиче од уговорног органа, него од сума које је од корисника услуге наплатио Централни биро за обрачун.

Накнаде за коришћење услуге договарају се између установе социјалног осигурања и пружаоца услуга којег одабере општински орган у Пасау.

23 У том смислу, на почетку се мора напоменути да се питање да ли се нека активност може сврстати под ‘концесију за пружање услуга’ или ‘уговор о јавној набавци услуга’ мора разматрати искључиво у светлу права Европске уније (види, између осталог, предмет С-382/05 Комисија против Италије [2007.] ЕЦП I-6657, Став 31, и предмет С-196/08 Акосет [2009.] ЕЦП I-9913, Став 38.).

24 Из поређења дефиниција уговора о јавној набавци услуга и концесије за пружање услуга из Члана 1.(2)(а) и (д), односно Члана 1.(4) Директиве 2004/18 следи да је разлика између уговора о јавној набавци услуга и концесије за пружање услуга у накнади за пружање услуга. Уговор о набавци услуга подразумева накнаду коју, иако није једина, наручилац посла

директно плаћа пружаоцу услуга (у том смислу, види предмет С- 458/03 Паркинг Брихен [2005.] ЕЦП I-8585, Став 39, и Комисија против Италије, Ставови 33. и 40.), док се у случају концесије за пружање услуга накнада за пружање услуга састоји од права на коришћење услуге, самог или заједно са плаћањем (у том смислу, види предмет С-206/08 Еуравасер [2009.] ЕЦП I-8377, Став 51.).

25 Када се ради о уговору о јавној набавци услуга, чињеница да пружаоцу услуге накнаду не плаћа уговорни орган директно, него има право да је наплаћује од трећих лица, испуњава захтев у погледу накнаде из Члана 1.(4) Директиве 2004/18 (види Еуравасер, Став 57.).

26 Дакле, иако је метод наплате накнада један од фактора који одређују класификацију концесије за пружање услуга, из судске праксе такође следи да концесија подразумева да пружалац услуга преузима ризик код пружања дате услуге и да чињеница да се ризик код пружања дате услуге на преноси на пружаоца услуге показује да предметна трансакција представља уговор о јавној набавци услуга, а не концесију за пружање услуга (Еуравасер, Ставови 59. и 68. и цитирана судска пракса).

27 У главном поступку је из налога за упућивање захтева очигледно да пружалац услуга спашавања такође не прима накнаду од наручиоца посла који је доделио предметни уговор, него да, према баварском закону, има право на накнаде за коришћење од институција социјалног осигурања од којих су осигуране особе примиле услуге спашавања, или чак од особа са приватним осигурањем или неосигураних особа које су примиле такве услуге.

28 Чињеница да износ накнаде за коришћење не одређује једнострано пружалац услуга спашавања, него путем споразума са установама социјалног осигурања које саме имају статус наручиоца посла (у том смислу, види предмет С-300/07 Hans & Christophorus Oymanns [2009.] ЕЦП I-4779, ставови 40. до 59.), и да те накнаде не плаћају директно корисници наведених услуга одабраном пружаоцу услуге, него путем Централног бироа за обрачун, који је задужен за наплату и дозначавање тих накнада путем редовних уплата на рачун, не утиче на тај закључак. Остаје чињеница да све накнаде које пружалац услуге добије потичу од особа које нису наручилац који је доделио уговор.

29 У предмету попут овог у главном поступку, да би се утврдило постојање концесије за пружање услуга у смислу Члана 1.(4) Директиве 2004/18, још је потребно утврдити да ли је договорена метода плаћања накнаде у облику права пружаоца услуга на коришћење услуге и

да ли подразумева да он преузима ризик у пружању предметне услуге. Иако тај ризик на почетку може бити врло ограничен, да би се уговор сврстао под концесију за пружање услуга, потребно је да наручилац посла на власника концесије пренесе сав или значајан део ризика са којим се суочава (у том смислу, види Еуравасер, Ставови 77. и 80.).

30 У главном поступку, општински орган у Пасау је одабраним пружаоцима услуга у периоду од неколико година поверио потпуну техничку, административну и финансијску реализацију услуга спасавања за које је био одговоран, у складу са Чланом 4.(1) Баварског закона.

31 Одабрани пружаоци услуга су тако одговорни за пружање услуге спасавања у управном округу општинског органа Пасау, у складу са условима утврђеним уговором и Баварским законом.

32 Стадлер оспорава тврдњу да је поменутом трансакцијом општински орган Пасау пренео и ризик пружања датих услуга на одабране пружаоце услуга.

33 У том смислу, мора се напоменути да је, када накнада пружаоца долази искључиво од трећег лица, пренос „веома ограниченог“ пословног ризика од стране наручиоца довољан за утврђивање концесије за пружање услуга (види Еуравасер, Став 77.)

34 Није неубичајено да одређени сектори пословања, нарочито сектори који укључују јавне комуналне услуге, попут оних у главном поступку, подлежу правилима која могу утицати на ограничавање повезаних финансијских ризика. Нарочито се мора оставити отвореним наручиоцима, који делују у доброј вери, да осигурају пружање услуга путем концесије, ако сматрају да је то најбољи метод за осигуравање наведене услуге, чак и ако је ризик који је повезан са таквим радом веома ограничен (Еуравасер, Ставови 72. и 74.).

35 У таквим секторима, наручилац посла нема утицаја на детаљна правила из јавног права којим је услуга регулисана, а тиме ни на ниво ризика који се преноси, нити би било разумно очекивати да јавни орган који даје концесију створи услове који би били конкурентнији и укључивали већи финансијски ризик од услова који, на рачун правила којима је регулисан дати сектор, већ постоје у том сектору (види Еуравасер, ставове 75. и 76.).

36 Такође, мора се напоменути да Суд правде није тај који би требало да конкретно разврста трансакције које су предмет главног поступка. Улога Суда је ограничена на давање тумачења закона Европске уније домаћем суду, које ће бити корисно за одлуку коју домаћи суд мора донети у спору који је пред њим (види Паркинг Брихен, став 32.). Конкретна класификација уговора спада под надлежност домаћег суда, који мора одредити да ли утврђене чињенице задовољавају опште критеријуме које је утврдио Суд.

37 У том погледу, мора се навести да се на економски ризик пружања датих услуга мора гледати на као ризик изложености промењивом тржишту (у том смислу, види Еуравасер, Ставовe 66. и 67.), који може укључивати ризик од конкуренције других субјеката, ризик да понуда услуга неће одговарати потражњи, ризик да они који су одговорни за плаћање неће моћи да плате пружене услуге, ризик да трошкови пружања услуга неће бити у потпуности покривени приходом или, на пример, ризик од одговорности за оштећења или штету насталу због неадекватности услуге (у том смислу, види предмет C-234/03 Contse и други [2005.] ЕЦП I-9315, Став 22, и Hans & Christophorus Oymanns, Став 74.)

38 Насупрот томе, ризици попут оних који су повезани са лошим управљањем или погрешним проценама привредног субјекта нису одлучујући за класификацију уговора о јавној набавци услуга или концесија за пружање услуга, јер сваки уговор носи наведене ризике, било да је у питању уговор о јавној набавци услуга или концесија за пружање услуга.

39 У предмету у главном поступку, прво се мора приметити да износ накнаде за коришћење не одређује једнострано пружалац услуга спасавања, на основу преговора који се обавезно воде сваке године. Наведени преговори, чији се резултати не могу у потпуности предвидети, укључују ризик суочавања пружаоца услуга са ограничењима која су наметнута током трајања уговора. Наведена ограничења могу, између арбитражног поступка којим се утврђује ниво накнада за коришћење.

40 Будући да, као што је навео сам суд који подноси захтев, установе социјалног осигурања са којима пружалац услуга преговара придају важност утврђивању најнижих могућих накнада за коришћење у оквиру својих законских обавеза, пружалац услуга је такође под ризиком да наведене накнаде неће бити довољне да покрију све оперативне трошкове.

41 Пружалац услуга се не може престанком пословања заштитити од таквих могућности зато што, прво, на тај начин не би надокнадио уложено и, друго, могао би сносити законске

последнице због одлуке да привремено прекине уговор. У сваком случају, предузеће које је специјализовано за услуге спашавања има ограничену флексибилност на транспортном тржишту.

42 Друго, из Баварског закона је очигледно да се њиме не гарантује потпуно покривање трошкова привредног субјекта.

43 Ако у датом периоду трошкови субјекта премаше процењене трошкове, који служе као основа за израчунавање накнада за коришћење, наведени субјекат би се могао суочити са дефицитом и морао би осигурати авансно финансирање наведених трошкова из сопствених извора. Чињеница је да потражња за услугама спашавања може варирати.

44 Поред тога, ако се појави разлика између стварних и процењених трошкова које су установе социјалног осигурања признале, о резултату испостављања рачуна ће се говорити тек на наредним преговорима, чиме се установе социјалног осигурања не обавезују да узму у обзир могући дефицит током наредне године, те тиме и не гарантују потпуну надокнаду.

45 Потребно је додати да, ако су трошкови планирани у буџету, предузеће не може пренети вишак или мањак у наредну финансијску годину.

46 Треће, одабрани пружалац услуга је у одређеној мери изложен ризику од кашњења у плаћању накнада за коришћење. Иако је велика већина корисника услуга осигурана код установа социјалног осигурања, значајан број је неосигуран или има приватно осигурање. Иако је Централни биро за обрачун одговоран за техничку наплату њихових дугова, није одговоран за дугове неосигураних или приватно осигураних лица и не гарантује да ће наведене особе заиста и платити накнаде за коришћење. Према информацијама које су достављене Суду, Централни биро нема овлашћења јавног органа.

47 На крају, мора се напоменути да, према изјавама суда који упућује захтев, баварски закон не искључује могућност да неколико субјеката пружају услуге у истом подручју. Дакле, у главном поступку, општински орган Пасау је закључио уговоре са два пружаоца услуга.

48 Дакле, одговор на упућена питања мора бити да, када одабрани привредни субјекат прима пуну накнаду од особа које нису наручилац који је доделио уговор за набавку услуга спашавања, када сноси оперативни ризик, иако врло ограничен, између осталог због

чињенице да износ датих накнада за коришћење зависи од резултата годишњих преговора са трећим лицима, и када му није загарантована потпуна накнада трошкова насталих током пословања у складу са принципима утврђеним домаћим законом, наведени уговор се мора класификовати као ‘концесија за пружање услуга’ у смислу Члана 1.(4) Директиве 2004/18.

49 Треба додати да, иако се према важећем праву Европске уније на уговоре о концесији за пружање услуга не примењује ниједна од директива којима су у законодавству Европске уније регулисане јавне набавке, јавни органи који их закључују дужни су да поштују темељна правила Уговора о функционисању Европске уније (ТФЕУ), укључујући Чланове 49. ТФЕУ и 56. ТФЕУ, и пратећу обавезу транспарентности, где – а о томе одлучује суд који је упутио захтев – дати уговор има одређену транснационалну димензију (у том смислу, види предмет C-91/08 Wall [2010.] ЕЦП I-0000, Ставовe 33. и 34, и цитирану судску праксу).

Трошкови

50 Будући да је овај поступак за стране у главном поступку један корак у тужби пред домаћим судом, тај суд ће донети одлуку о трошковима. Трошкови настали при достављању изјашњења Суду, изузев трошкова наведених страна, неповратни су.

На основу наведеног, Суд (Треће веће) доноси одлуку:

Члан 1.(2)(д) (4) Директиве 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Већа од 31.3.2004. о координирању поступака за доделу уговора о јавној набавци радова, јавној набавци робе и јавној набавци услуга морају тумачити на начин да, када одабрани привредни субјект прима пуну накнаду од особа које нису наручилац посла који је доделио уговор за набавку услуга спасавања, када сноси оперативни ризик, иако врло ограничен, између осталог због чињенице да износ датих накнада за коришћење зависи од резултата годишњих преговора са трећим лицима, и када му није загарантована потпуна накнада трошкова насталих током пословања у складу са принципима утврђеним домаћим законом, наведени уговор се мора класификовати као ‘концесија за пружање услуга’ у смислу Члана 1.(4) наведене Директиве.

Прилог бр. 6

C-196/08 Акосет и Конференција Рагуса

ПРЕСУДА СУДА (Треће веће)

15. октобар 2009.

Чланови 43., 49. и 86. Уговора о ЕЗ – Додела јавних уговора – Додела уговора о управљању водама полу приватној компанији – Поступак јавног надметања – Именовање приватног партнера одговорним за пружање услуге – Уговор је додељен без узимања у обзир правила о додели јавних уговора

У предмету C-196/08,

По захтеву за прелиминарну одлуку према Члану 234. Уговора о ЕЗ, који је упутио Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Италија), одлуком од 13.3.2008., коју је Суд примио 14.5.2008., у поступку Acoset SpA против Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa, Provincia Regionale di Ragusa, Comune di Acate (RG), Comune di Chiaramonte Gulfi (RG), Comune di Comiso (RG), Comune di Giarratana (RG), Comune di Ispica (RG), Comune di Modica (RG), Comune di Monterosso Almo (RG), Comune di Pozzallo (RG), Comune di Ragusa, Comune di Santa Croce Camerina (RG), Comune di Scicli (RG), Comune di Vittoria (RG),

Трећа страна:

Sacccav Depurazioni Sacede SpA,

СУД (Треће веће),

у саставу J.N. Cunha Rodrigues (известилац), председник Другог Већа, у својству председника Трећег Већа, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus i A. Ó Caoimh, судије, Независни адвокат: D. Ruiz-Jarabo Colomer, Секретар Суда: M. Ferreira, главни администратор,

Имајући у виду писмену процедуру, након расправе одржане 2.4.2009., по разматрању поднесака које су поднели: Acoset SpA - A. Scuderi i G. Bonaventura, адвокати, Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa и други - N. Gentile, адвокат, Comune di Vittoria (RG) - A. Bruno и C. Giurdanella, адвокати, Влада Италије - R. Adam, у својству

агента, и G. Fiengo, правобранитељ, Влада Аустрије - M. Fruhmann, у својству заступника, Влада Пољске - M. Dowgielewicz, у својству заступника, Комисија Европских заједница - С. Zadra и D. Kukoves, у својству заступника, након саслушаног мишљења независног адвоката, на расправу одржаној 2.6.2009. године, доноси следећу;

Пресуду

1 Захтев за прелиминарну одлуку односи се на тумачење Чланова 43., 49. И 86. Уговора о ЕЗ.

2 Захтев је упућен у оквиру поступка између страна Acoset SpA (‘Акосет’) и Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. Ragusa (Конференција градоначелника и председника Регионалне покрајине Рагуса, ‘Конферанца’) и остали поводом отказивања тендерског поступка Конферанце за одабир приватног мањинског учесника у полујавној компанији којој је директно додељен уговор о интегрисаном управљању водама (‘servizio idrico integrato’) за покрајину Рагуса.

Правни оквир

Законодавство Заједнице

Директива 2004/18

3 Члан 1. Директиве 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Савета министара од 31.3.2004. године о координирању поступака доделе уговора о јавним радовима, уговора о јавној набавци робе и уговора о јавној набавци услуга (Службени лист 2004 Л 134, стр. 114) гласи: ‘...

2. (а) “Уговори о јавним набавкама” су уговори са финансијским интересом склопљени у писаном облику између једног или више привредних субјеката и једног или више уговорних органа и чији је предмет извођење радова, испорука робе или пружање услуга у смислу ове Директиве.

...

(д) “Уговори о јавним услугама” су уговори о јавној набавци који нису уговори о јавним радовима ни уговори о јавној набавци робе и чији је предмет пружање услуга наведених у Анексу II.

...

4. “Концесија за услуге” је уговор истог типа као и уговор о јавним услугама, а разликује се само у чињеници да се накнада за пружање услуга састоји или само од права на искоришћавање услуга или од тог права заједно с плаћањем.
...’

4 Члан 3. Директиве 2004/18 гласи: ‘Ако наручилац посла додели посебна или искључива права за обављање делатности јавне услуге субјекту који није наручилац посла, у акту којим се то право додељује мора бити одређено да у смислу уговора о набавци робе које склапа с трећим странама као део својих делатности тај субјект мора да поштује начело забране дискриминације на основу држављанства.’

5 У Члану 7. Директиве је наведено:

‘Ова Директива се примењује на уговоре о јавној набавци... чија је процењена вредност без пореза на додату вредност (ПДВ) једнака или већа од следећих вредносних разреда:

...

(б) 249.000 еура:

– за уговоре о јавној набавци робе и јавним услугама које додељују наручиоци посла, осим оних наведених у Анексу IV [“централни органи власти”],

...’

6 Уредбом Комисије (ЕК) бр. 2083/2005 од 19.12.2005. године, којом су измењене Директиве 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Савета министара у погледу вредносних разреда примене у поступцима доделе уговора (Службени лист 2005 Л 333, стр. 28), измењен је Члан 7.(б) Директиве 2004/18 у верзији која је резултат Уредбе комисије (ЕК) бр. 1874/2004 од 28.10.2004. (Службени лист 2004 Л 326, стр. 17), тако што је износ од 236.000 еура замењен износом од 211.000 еура за период од 1.1.2006. до 1.1.2007. године.

7 Према Члану 2. Уредбе Комисије (ЕЗ) бр. 1422/2007 од 4.12.2007. године, којом су измењене Директиве 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Савета министара у погледу примене вредносних разреда у поступцима доделе уговора (Службени лист 2007 Л 317, стр. 34.), тај је износ износио 206.000 еура, а ступио је на снагу од 1.1.2008. године.

8 Члан 17. Директиве 2004/18 гласи: ‘Не доводећи у питање примену Члана 3. ова Директива се не примењује на концесије за услуге дефинисане Чланом 1.(4).’

9 Члан 21. Директиве 2004/18 гласи: ‘Уговори који за предмет имају пружање услуга наведених у Анексу II Б подлежу само Члановима 23. и 35.(4).’

10 ‘Остале услуге’ спадају у категорију 27. у оквиру Анекса II Б споменуте Директиве, изузев уговора о запошљавању, уговора о набавци, изради, продукцији или копродукцији програмских материјала од стране емитера, те уговора који се односе на време емитовања. Директива 2004/17

11 Чланом 1.(2) и (3) Директиве 2004/17/ЕЗ Европског парламента и Савета министара од 31.3. 2004. којом се координирају поступци набавке субјеката који послују у секторима водоснабдевања, енергије, транспорта и поштанских услуга (Службени лист 2004 Л 134, стр.

1) дефинисано је следеће:

‘2. ...

(б) “Уговори о радовима” су уговори чији је предмет извођење радова или пројектовање и извођење радова који се односе на једну или више делатности у смислу Анекса XII, или посао или реализација, било којим средствима, посла који одговара захтевима које је навео наручилац посла. “Посао” је резултат градње или грађевинских радова узетих у целини, који је сам по себи довољан да испуни економску или техничку функцију;

(ц) “Уговори о јавним набавкама робе” су јавни уговори о јавној набавци који нису они наведени под (б), а чији је предмет куповина, најам, закуп или куповину на отплату, са или без опције куповине, производа.

(д) “Уговори о јавним услугама” су уговори о јавној набавци који нису уговори о јавним радовима ни уговори о јавној набавци робе и чији је предмет пружање услуга наведених у Анексу II.

Уговор чији су предмет и производи и услуге у смислу Анекса XVII сматра се “уговором о набавци услуга” ако вредност таквих услуга прелази вредност производа обухваћених уговором. Уговор чији су предмет услуге у смислу Анекса XVII и који укључује радове смислу Анекса XII који су само споредни уз главни предмет уговора, сматра се уговором о набавци услуга.

3. (а) “Концесија за радове” је уговор истог типа као и уговор о јавним радовима, а разликује се само у чињеници да се накнада за радове који се изводе састоји или само од права на искоришћавање радова, или од тог права заједно с плаћањем;

(б) “Концесија за услуге” је уговор истог типа као и уговор о јавним услугама, а разликује се само у чињеници да се накнада за пружање услуга састоји или само од права на искоришћавање услуга или од тог права заједно с плаћањем.’

12 Члан 4. Директиве 2004/17 гласи:

‘1. Ова Директива се примењује на следеће делатности:

(а) пружање фиксних мрежа или управљање фиксним мрежама с намером пружања услуге јавности у вези с производњом, превозом или дистрибуцијом питке воде; или

(б) снабдевање таквих мрежа питком водом.

...’

13 Чланом 9.(1) Директиве 2004/17 утврђено је:

‘На уговор који има за намеру да обухвати неколико делатности примењују се правила која се примењују на делатност која је његова основна сврха.

Међутим, избор између доделе једног уговора и доделе више одвојених уговора не сме се направити с циљем да се такав уговор искључи из подручја примене ове Директиве или, према потреби, Директиве 2004/18/ЕЗ.’

14 Члан 18. Директиве 2004/17 гласи:

‘Ова Директива се не примењује на концесије за радове и услуге које додељују наручиоци посла који обављају једну или више делатности из Чланова 3. до 7., ако се те концесије додељују за обављање наведених делатности.’

Национално законодавство

15 Чланом 113.(5) Законодавне уредбе бр. 267, којом се утврђује консолидирани текст закона о организацији локалних органа власти (testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) од 18.8.2000. (Обични додатак уз ГУРИ бр. 227 од 28.9.2000.), измењене Уредбом - Законом бр. 269. којим се утврђују хитне мере за промовисање развоја и корекцију стања јавних финансија од 30.9.2003. године који је претворен у закон, након измена и допуна путем Закона бр. 326 од 24.11.2003. године (‘Законодавна уредба бр.267/2000’), дефинисано је следеће:

‘Уговор о набавци услуга [за пружање локалних јавних услуга од стране локалног органа власти] додељује се у складу са правилима сектора и законодавством Европске уније, а право на пружање услуга се даје:

(а) компанијама са деоничарским капиталом, које се одаберу путем јавног и отвореног тендерског поступка;

(б) компанијама са деоничарским капиталом са помешаним јавним и приватним власништвом, у којима је приватни партнер одабран путем јавног и отвореног тендерског поступка, којим је осигурано поштовање домаћег и законодавства Заједнице о конкуренцији, у складу са смерницама које су издали надлежни органи у оквиру конкретних мера или инструкција за широку употребу;

251(ц) компанијама са акционарским капиталом које су потпуно у власништву јавног сектора, под условом да јавни орган или органи власти у чијем је власништву наведени акционарски капитал врше контролу над компанијом која је слична контроли коју врше над властитим одељењима, те да компанија кључни део својих делатности обавља са јавним органом или органима који је контролишу.’

Спор у главном поступку и упућено претходно питање

16 Провинција Regionale di Ragusa (Регионална покрајина Рагуса) и општинска већа југоисточне Сицилије су 10.7.2002. године склопили уговор о сарадњи, којим се успоставља “Ambito Territoriale Ottimale” (Оптимална територијална граница) (‘АТО’) Idrico di Ragusa (АТО за водоснабдевање Рагусе), локално Тело одговорно за интегрисано водоснабдевање Рагусе.

17 Конферанца, управно Тело АТО-а је 26.3.2004. године као облик за управљање датом услугом одабрала “полујавну компанију са акционарским капиталом који је претежно у јавном власништву”, као што је утврђено Чланом 113.(5)(б) Законодавне уредбе бр. 267/2000.

18 Конферанца је 7.6.2005. године одобрила нацрт статута нове компаније као и оснивачки акт и нацрт уговора о управљању услугом, чијим је Чланом 1. утврђено да ће се услуга поверити директно и искључиво полујавној компанији која се формира (која ће управљати интегрисаним водоснабдевањем).

19 Након тога је објављено обавештење о уговору, између осталог и у Службеном листу Европских заједница од 8.10.2005. године (Службени лист 2005 С 195), ради одабира предузећа којем ће се као мањинском приватном акционару поверити управљање интегрисаним водоснабдевањем и извођење радова у вези са ексклузивним управљањем наведеном услугом, односно радова поменутих, између осталог, у трогодишњем оперативном плану који су одобрили градоначелници на састанку одржаном 15.12.2003. године.

20 У Члану 1.(8) правила тендерског поступка наведено је да су ‘радови који се обављају радови из Трогодишњег оперативног плана, измењени и/или проширени тендерском понудом, као и накнадним информацијским пројектом датим у оквиру развојног плана ...’, а ‘код додељивања уговора о радовима које не изводи директно приватни учесник, примењују се јавни и отворени тендерски поступци утврђени законом’.

21 У тендерском поступку су учествовале три привремене групације предузећа која делују у име својих матичних компанија, наиме Sacessav Depurazioni Sacede SpA, Acoset i Aqualia SpA. Наручилац посла је искључио Aqualia SpA, а преостале две је прихватио у процедуру. Особа одговорна за наведени поступак је потом позвала две наведене групације да потврде да су и даље заинтересоване. Само Акосет је одговорио потврдно.

22 Из одлуке о упућивању захтева је очигледно да, уместо формалног констатовања доделе уговора и формирања полујавне управљачке компаније, како би покренула дату услугу и остварила користи од финансијских средстава Заједнице, Конферанца је, у страху да би примењени поступак могао бити супротан прописима Заједнице, а тиме и противзаконит, на састанку одржаном 26.2.2007. године одлучила да предузме потребне кораке на поништавању тендерског поступка који је завршен одабиром Акосета. Секретаријат за техничке операције АТО-а је стога, путем меморандума од 28.2.2007. године, обавестио Акосет о покретању поступка за поништење, а Акосет је изнео своје аргументе у том смислу путем меморандума од 26.3.2007. године.

23 Конферанца је 2.10.2007. године одобрила поништење датог тендерског поступка и усвојила модел конзорцијума као модел управљања интегрисаном услугом водоснабдевања за Рагусу. Меморандумом од 9.10.2007. године Акосет је обавештен да је тендерски поступак поништен.

24 У тужби у оквиру главног поступка поводом одлуке од 2.10.2007. године и осталих аката који су довели до ње, Акосет тражи признавање његовог права на одштету у виду доделе уговора, пропорционално штети коју је претрпео као резултат оспораваних аката. Акосет тражи и привремену обуставу наведених аката.

25 Према наводима Акосета, директно преношење управљања локалним јавним услугама на полујавне компаније у којима је приватни партнер одабран путем јавног и отвореног

тендерског поступка усклађеног с правилима Заједнице о конкуренцији, према Члану 113.(5)(б) Законодавне уредбе бр. 267/2000, у складу је са законима Заједнице.

26 С друге стране, тужене стране у главном поступку становишта су да прописи Заједнице дозвољавају такав директан пренос, без позива на достављање тендерских понуда за набавку радова и услуга, само на компаније које су у потпуности у јавном власништву, и које кључни део својих делатности обављају са локалним органом или органима власти који их контролишу, и који над њима врше контролу сличну оној коју врше у властитим одјељењима. Учешће, чак и мањинско, приватног предузећа у капиталу компаније у којој и дати наручилац посла има учешће у сваком случају онемогућава контролу уговорног органа над том компанијом, сличну оној коју врши у властитим одељењима (види, између осталог, предмет C-26/03 Stadt Halle и RPL Lochau [2005] ECR I-1).

27 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia сматра да је питање које је покренуо Акосет, односно да ли је директна додела датог уговора у складу са прописима Заједнице, релевантно и да се одговор на њега не може јасно извести из из судске праксе Суда.

28 У тим околностима, Tribunale amministrativo regionale della Sicilia је одлучио да обустави захтев за обуставом радњи у главном поступку и да упути Суду захтев за прелиминарну одлуку са следећим питањем:

‘Да ли је модел полујавне компаније која је специјално формирана како би пружала одређену јавну услугу од индустријског значаја и која има само једну корпоративну намену, због које јој се наведена услуга директно додељује, чији се приватни “индустријски” и “оперативни” учесник бира путем јавног и отвореног поступка, након провере финансијских и техничких захтева, те оперативних и руководних захтева који су специфични за дату службу и услуге које ће се пружати, у складу са прописима Заједнице, а нарочито са обавезама транспарентности и слободне конкуренције из Чланова 43., 49. и 86. Уговора о ЕЗ?’

Прихватљивост

29 Аустријска влада тврди да захтев за прелиминарну одлуку треба прогласити неприхватљивим због тога што налог за упућивање захтева не садржи довољно информација о законској и чињеничној позадини главног поступка да би омогућио Суду да пружи одговор на упућено питање који ће бити од користи домаћем суду. Нарочито нису дате никакве информације о конкретним детаљима предметне услуге или услуга, садржају позива за

достављање тендерских понуда, поступку доделе уговора или неким од концепата на које се питање позива.

30 Треба напоменути да информације које се морају доставити суду у контексту захтева за прелиминарну одлуку не служе само како би омогућиле Суду да обезбеди одговоре који ће бити од користи за домаћи суд; оне морају да омогуће и владама држава чланица и осталим заинтересованим странама да доставе своје поднеске у складу са Чланом 23. Статута Суда правде. Према установљеној судској пракси, у ове сврхе је неопходно, прво, да домаћи суд дефинише чињенични и законодавни контекст питања која упућује или бар да објасни чињеничне околности на којима се наведена питања заснивају. Друго, суд који упућује захтев мора да наведе тачне разлоге због којих није сигуран око тумачења закона Заједнице, као и због чега је сматрао потребним да суду упути питања у оквиру захтева за прелиминарну одлуку. Стога је кључно да суд који упућује захтев достави бар неко објашњење разлога због којих је одабрао одређене одредбе закона Заједнице чије тумачење тражи као и везе коју прави између наведених одредаба и домаћег законодавства примењивог на спор у главном поступку (види, између осталог, спојене предмете C-338/04, C-359/04 и C-360/04 *Placanica* Плацаница и остали [2007] ECR I-1891, Став 34.).

31 Одлука за упућивање захтева суда *Tribunale amministrativo regionale della Sicilia* задовољава наведене захтеве.

32 Суд који упућује захтев позива се на примењиве одредбе националног законодавства, а одлука за упућивање захтева садржи опис чињеница који је, иако сажет, довољан за Суд да донесе одлуку. Осим тога, тај суд наводи разлоге због којих упућивање захтева за прелиминарну одлуку Суду сматра неопходним, јер налог за упућивање захтева садржи детаљан опис супротних становишта страна у главном поступку у погледу тумачења одредаба прописа Заједнице које су предмет упућеног питања, и јасно указује на то да суд сматра да одговор на упућено питање не може јасно да се изведе на основу судске праксе Суда.

33 Поред тога, Конферанца улаже приговор да, будући да је поступак одабира приватног учесника који је предмет главног поступка поништен, Акосет нема правног интереса за покретање поступка за добијање одговора на упућено питање.

34 С тим у вези, довољно је истаћи да је Чланом 234. Уговора о ЕЗ успостављена директна сарадња између Суда правде и судова и трибунала држава чланица, поступком који је потпуно независан од било које иницијативе страна, које се једноставно позивају да се током поступка изјасне у вези са питањима која домаћи суд сам може покренути (у том смислу види, између осталог, предмет 44/65 Сингер [1965] ЕЦП 965).

35 Стога је неопходно размотрити питање које је упутио Tribunale amministrativo regionale della Sicilia.

Питање упућено у оквиру захтева за прелиминарну одлуку

36 Суд који је упутио захтев у основи пита да ли се Члановима 43., 49. и 86. Уговора о ЕЗ онемогућава директна додела уговора о пружању јавне услуге која повлачи претходно извођење одређених радова, попут услуге која је предмет главног поступка, полујавној компанији која је специјално формирана како би пружала наведену услугу и која има само једну корпоративну намену, и чији се приватни учесник бира путем јавног и отвореног поступка, након провере финансијских и техничких захтева, те оперативних и руководних захтева који су специфични за дату услугу, као и карактеристика тендерске понуде у погледу конкретних услуга које ће се пружати.

37 Треба напоменути, прво, да директна додела уговора о пружању локалне јавне услуге интегрисаног управљања водама, попут услуге која је предмет главног поступка, може да потпада, у зависности од специфичних детаља који се узимају у обзир код наведене услуге, под дефиницију ‘уговора о набавци јавних услуга’ или ‘концесије за услуге’ у смислу Чланова 1.(2)(д), односно 1.(4) Директиве 2004/18 или Чланова 1.(2)(д), односно 1.(3)(б) Директиве 2004/17, чијим је Чланом 4.(1)(а) утврђено да се наведена Директива примењује на пружање фиксних мрежа или управљање фиксним мрежама с намером пружања услуге јавности у вези с производњом, превозом или дистрибуцијом питке воде или снабдевање таквих мрежа питком водом.

38 Питање да ли се такво управљање класификује као ‘концесија за услуге’ или ‘уговор о набавци јавних услуга’ мора се размотрити искључиво у светлу закона Заједнице (види, између осталог предмет С-382/05 Комисија против Италије [2007] ЕЦП I-6657, Став 31.)

39 Разлика између уговора о набавци услуга и концесије за услуге лежи у накнади за пружање услуга (види, између осталог, предмет С-206/08 *WAZBГотха* [2009] ЕЦП I-0000, Став 51.) Уговор о набавци јавних услуга у смислу Директива 2004/18 и 2004/17 укључује накнаду коју наручилац посла плаћа директно пружаоцу услуге (види, између осталог, предмет С- 458/03 *Паркинг Брихен* [2005] ЕЦП I-8585, Став 39.) У случају концесије за услуге, договорени метод исплате накнаде састоји се од права на искоришћавање услуге, а пружалац услуге преузима ризик управљања датим услугама (види, између осталог, пресуду од 13.11.2008. у предмету С-437/07 *Комисија против Италије*, Ставови 29. и 31., и *WAZB Готха*, Ставови 59. и 68.).

40 *Tribunale amministrativo regionale della Sicilia* полујавну компанију која је требало да буде формирана назива ‘концесионаром’ (*affidataria in concessione*) за услуге интегрисаног управљања водама. Документи који су достављени Суду показују да је наведено управљање требало да траје 30 година.

41 Слично томе, Влада Италије тврди да је јасно да је спорна додела јавне услуге путем концесије у трајању од 30 година, за коју је основна накнада била могућност наплате водне тарифе која се у оквиру тендерског поступка називала накнадом за пружање услуге.

42 Суд ће стога наставити рад под претпоставком да је концесија предмет спора.

43 Суд признаје постојање концесије за пружање услуга, између осталог, у случајевима у којима је накнада пружаоцу услуге била заснована на накнади коју су корисници плаћали за јавни паркинг, услуге јавног превоза и кабловске телевизијске мреже (види *Паркинг Брихен*, Став 40.; предмет С-410/04 *АНАВ* [2006] ЕЦП I-3303, Став 16.; и предмет С-324/07 *Coditel Brabant* [2008] ЕЦП I- 0000, Став 24.)

44 Према Члану 17. Директиве 2004/18, не доводећи у питање примену Члана 3., Директива није примењива на концесије за услуге. Слично томе, Чланом 18. Директиве 2004/17 утврђено је да се Директива не примењује на концесије за услуге које додељују наручиоци посла који обављају једну или више делатности из Чланова 3. до 7. Директиве, када се наведене концесије додељују за обављање таквих делатности.

45 Осим тога, није спорно да се радови у вези са ексклузивним интегрисаним управљањем водама које је предмет главног поступка обављају успутно, уз главни предмет дате

концесије, како би се омогућило пружање наведене услуге, те такви радови не могу бити окарактерисани као 'концесија за јавне радове' (у том смислу види, између осталог, предмет C-331/92 *Gestión Hotelera Internacional* [1994] ECR I-1329, Ставови 26. до 28., и Члан 9.(1) Директиве 2004/17).

46 Без обзира на чињеницу да се Директиве 2004/18 и 2004/17 не примењују на уговоре о концесији за јавне услуге, јавни органи који склапају такве уговоре ипак су дужни да поштују темељна правила Уговора о ЕЗ уопште, као и принцип недискриминације, нарочито по основу држављанства (између осталог, види АНАВ, Став 18.)

47 Одредбе Уговора које се конкретно примјењују на концесије за јавне услуге укључују, нарочито, Чланове 43. и 49. Уговора о ЕЗ (између осталог, види АНАВ, Став 19.)

48 Поред принципа недискриминације, нарочито на основу држављанства, на концесије за јавне услуге се примењује и принцип једнаког поступања између понуђача, чак и када нема дискриминације на основу држављанства (између осталог, види АНАВ, Став 20.)

49 Принципи једнаког поступања и недискриминације на основу држављанства нарочито подразумевају обавезу транспарентности, која јавном органу који додељује концесију омогућава да осигура поштовање наведених принципа. Обавеза транспарентности наведеног органа подразумева осигуравање, за добробит свих потенцијалних понуђача, степена оглашавања који је довољан да концесија за услуге буде отворена за надметање и контролу непристраности поступка јавне набавке (између осталог, види АНАВ, Став 21.).

50 Осим тога, из Члана 86.(1) Уговора о ЕЗ следи да државе чланице не смеју да одржавају на снази национално законодавство којим се дозвољава додела концесија за јавне услуге без поступка надметања, јер је таква додела у супротности са Члановима 43. или 49. Уговора о ЕЗ или принципима једнаког поступања, недискриминације и транспарентности (између осталог, види АНАВ, Став 23.).

51 Међутим, примена правила из Чланова 12., 43. и 49. Уговора о ЕЗ, као и општих принципа чији су конкретан одраз не долази у обзир ако је контрола коју јавни орган који додељује концесију врши над концесионаром слична контроли коју наведени орган врши над властитим одељењима, и ако истовремено наведени субјект кључни део својих делатности обавља са органом који га контролише (између осталог, види АНАВ, Став 24.) У таквом

случају, позив на достављање тендерских понуда није обавезан, чак и ако је друга страна у уговору субјект који је законски одвојен од уговорног органа (између осталог, види предмет C-573/07 Sea [2009] ECR I-0000, Став 36.).

52 Наведена судска пракса је релевантна за тумачење Директива 2004/18 и 2004/17, као и Чланова 43. и 49. Уговора о ЕЗ и општих принципа који су конкретно утврђени споменутим Члановима (између осталог, види Sea, Став 37.).

53 Када приватно предузеће има удео, чак и мањински, у капиталу компаније у којој и наручилац посла има удела, немогуће је да тај наручилац посла врши контролу над поменутом компанијом сличну оној коју врши над властитим одељењима (између осталог, види Sea, Став 46.).

54 То је случај са концесијом која је предмет главног поступка, јер је приватни учесник морао уписати 49% акционарског капитала у полујавну компанију којој је требало доделити предметну концесију.

55 У таквим околностима, неопходно је конкретније одредити да ли је додела предметне јавне услуге полујавној компанији без позива на учешће у тендерском поступку у складу са законима Заједнице у мери у којој је тендерски поступак за одабир приватног учесника одговорног за интегрисано управљање водама спроведен у складу са Члановима 43. и 49. Уговора о ЕЗ и принципима једнаког поступања и недискриминације на основу држављанства, као и пратећом обавезом транспарентности.

56 Према судској пракси, очигледно је да би додела јавног уговора полујавној компанији без позива на достављање тендерских понуда утицала на циљ објективног и несметаног надметања и принцип једнаког поступања, јер би се таквим поступком приватно предузеће које има удео у капиталу наведене компаније ставило у повлашћен положај у односу на конкуренте (Stadt Halle i RPL Lochau, Став 51., и предмет C-29/04 Комисија против Аустрије [2005] ЕЦП I-9705, Став 48.).

57 Осим тога, као што је наведено у Ставу 2.1 Саопштења Комисије о тумачењу примене прописа Заједнице о јавним набавкама и концесијама на институционализована јавно-приватна партнерства (ИЈПП) (Службени лист 2008 Ц 91, стр. 4.), чињеница да приватни субјект и наручилац посла сарађују у оквиру полуприватног субјекта не може да служи као

оправдање наручиоцу за непоштовање законских одредби о концесијама приликом доделе концесија наведеном приватном субјекту или одговарајућем полуприватном субјекту.

58 Међутим, као што наводи независни адвокат у тачки 85. свог мишљења, тешко је ускладити примену дуплог конкурентног тендерског поступка у циљу смањења процесних формалности, који лежи у основи институционализованих јавно-приватних партнерстава, а што је и предмет главног поступка, чије увођење укључује примену истог поступка у одабиру приватног привредног учесника, као и додели концесија јавноприватном субјекту који ће се формирати искључиво у ту сврху.

59 Иако се чини да је непостојање конкурентног тендерског поступка у вези са доделом услуга неспојиво са Члановима 43. и 49. Уговора о ЕЗ и принципима једнаког поступања и недискриминације, та ситуација се може исправити одабиром приватног учесника у складу са поменутиим захтевима из Ставова 46. до 49. и бирањем одговарајућих критеријума за одабир приватног учесника, јер понуђачи морају да доставе доказе не само о свом капацитету да постану акционари, него првенствено о својим техничким капацитетима за пружање услуге, као и о економским и другим предностима своје понуде.

60 Све док су критеријуми за одабир приватног учесника базирани не само на његовом капиталном уделу, него и техничком капацитету учесника и карактеристикама његове понуде у погледу одређених услуга које ће се пружати и, као што је случај у главном поступку, учеснику се поверава обављање дате услуге, а тиме и управљање услугом, одабир концесионара може се сматрати индиректним резултатом одабира наведеног учесника, извршеног по закључењу поступка спроведеног у складу са принципима права Заједнице, па је други конкурентни тендерски поступак за одабир концесионара непотребан.

61 Применом дуплог поступка у таквој ситуацији, прво, за одабир приватног учесника у полуприватној компанији и, друго, за доделу концесије наведеној компанији, приватни субјекти и јавни органи би се могли одвратити од формирања институционализованих јавно-приватних партнерстава, као што је случај у главном поступку, због дужине примене таквог поступка и правне несигурности у погледу доделе концесије претходно одабраном приватном учеснику.

62 Треба напоменути да компанија са акционарским капиталом са мешовитим јавним и приватним власништвом, као што је случај у главном поступку, мора да задржи исту

пословну намену током трајања концесије, а ако дође до било какве материјалне измене уговора, биће потребно да се покрене нови тендерски поступак (у том смислу, види предмет C-454/06 presstext Nachrichtenagentur [2008] ECR I-4401, Став 34.).

63 У погледу наведеног, одговор на упућено питање је да се Члановима 43., 49. и 86. Уговора о ЕЗ не забрањује директна додела јавне услуге која повлачи претходно извођење одређених радова, попут услуге која је предмет главног поступка, полујавној компанији која је специјално формирана како би пружала наведену услугу и која има само једну корпоративну намену, и чији се приватни учесник бира путем јавног и отвореног поступка, након провере финансијских и техничких захтева, као и оперативних и руководних захтева који су специфични за дату услугу, те карактеристика тендерске понуде у погледу конкретне услуге која ће се пружати, под условом да је дати тендерски поступак доследан принципима слободне конкуренције, транспарентности и једнаког поступања, утврђеним Уговором у односу на концесије.

Трошкови

64 Будући да је овај поступак за стране у главном поступку један корак у тужби пред домаћим судом, тај суд ће донети одлуку о трошковима.

Трошкови настали при достављању поднесака Суду, изузев трошкова наведених страна, неповратни су.

На основу наведеног, Суд (Треће веће) доноси одлуку: Члановима 43., 49. и 86. Уговора о ЕЗ се не забрањује директна додела јавне услуге која повлачи претходно извођење одређених радова, попут услуге која је предмет главног поступка, полујавној компанији која је специјално формирана како би пружала наведену услугу и која има само једну корпоративну намену, и чији се приватни учесник бира путем јавног и отвореног поступка, након провере финансијских и техничких захтева, те оперативних и руководних захтева који су специфични за дату услугу, те карактеристика тендерске понуде у погледу конкретне услуге која ће се пружати, под условом да је дати тендерски поступак доследан принципима слободне конкуренције, транспарентности и једнаког поступања, утврђеним Уговором о ЕЗ у односу на концесије.

Биографија аутора

Југослава Војновић је рођена 26.12.1982. године у Београду. Завршила је основну школу и Шесту београдску гимназију у Београду као носилац Вукове дипломе. Правни факултет Универзитета у Београду уписала је 2002. године и дипломирала на међународној наставној групи 2006. године са просеком оцена 9,26. Од 2006. године била је студент једногодишњих, напредних, додипломских студија Београдске отворене школе (БОШ), на програму Европска унија и Балкан. 2007. године стекла је звање Специјалиста за европско право на специјалистичким Високим европским студијама на Правном факултету Универзитета у Београду у сарадњи са Европским универзитетским центром у Нансију, Француска, где је специјалистички испит положила са одликом. Мастер права Европске Уније постала је 2008. године завршивши студије на Правном факултету Универзитета у Београду са оценом 10 и мастер радом на тему „Процес стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана Европској унији, са посебним освртом на Републику Србију“. Државни стручни испит за рад у државним и органима локалне самоуправе положила је у Министарству за државну управу и локалну самоуправу Републике Србије 2009. године. Дипломатско–конзуларни испит положила је 2010. године на Дипломатској академији Министарства спољних послова Републике Србије. 2011. године стекла је диплому професионалног знања енглеског језика CAE (Certificate in Advanced English) University of Cambridge ESOL Examinations, England, ниво Ц1 Заједничког европског референтног оквира за језике. 2017. године стекла је француску државну диплому M2- Мастер европских студија Универзитета из Лорене, Нанси, Француска са просечном оценом 14,317 са одликом. Од 2016. године похађа докторске студије на Правном факултету Универзитета у Београду. 2019. године стекла је лиценцу за акредитованог предавача Националне академије за јавну управу у области Локални развој и инвестиције у локалној самоуправи.

Професионалну каријеру започела је 2007. године као млађи саветник у Одељењу за јавне набавке Сектора за спровођење пројеката Министарства за Национални инвестициони план Владе Републике Србије. 2008. године прелази у Град Београд где је обављала послове на месту Помоћника шефа Кабинета градоначечника до 2013. године. Од 2014. године је Руководилац сектора за правна и финансијска питања у Канцеларији за младе Града Београда. У току претходних радних ангажовања Југослава је обављала и консултантске активности и то: од 2011. до 2012. године за Authentix, inc, Addison, TX, United States - саветовање компаније у вези са законодавством Републике Србије: јавне набавке, привредно право, енергетски сектор и друго; у 2017. години за Општину Свилајнац – консултантске

услуге на изради предлога пројекта јавно-приватног партнерства управљања паркирањем на територији општине; од 2019. до 02/2020. године за Немачку развојну сарадњу – ГИЗ и Сталну конференцију градова и општина Србије, пружала је подршку општини Пландиште у области административне ефикасности и делотворности у складу са Програмом „Унапређење административне ефикасности и делотворности на локалном нивоу”; од 2019. године за Владу Шведске и Сталну конференцију градова и општина Србије, пружа подршку општини Бач у области јавног - приватног партнерства у складу са Програмом „Подршка локалним самоуправама у Србији на путу придруживања ЕУ: Унапређење квалитета услуга, дијалога заинтересованих страна и ефикасности локалне администрације “.

У погледу ауторских активности Југослава је објавила следеће научне чланке и друге публикације:

- Публикација: од 04/2020 ангажована је као коаутор за писање Приручника за јавно-приватно партнерство за локалне самоуправе, од стране Владе Шведске и Сталне конференција градова и општина Србије;
- Научни чланак: Јавно-приватно партнерство у области здравствене заштите у Великој Британији. Анали Правног факултета у Београду, 67/2019;
- Научни чланак: Јавно-приватно партнерство и концесије у Процесу стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана Европској унији - пример Републике Србије. Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, 60/2017;
- Публикација: Contributor to the World Bank’s Benchmarking Public Procurement Report – 2017 (Assessing Public Procurement Systems in 189 Economies);
- Публикација: Contributor to the World Bank’s Benchmarking Public Procurement Report – 2016 (Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies);
- Публикација: Процес стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана Европској унији. Од једног путовања ка практичним политичким предлозима. Фондација Friedrich Ebert, Београд, 2008. година.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Југослава Војновић
Број индекса: ДС 21/2016

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом “Концепт јавно-приватног партнерства са посебним освртом на нормативни аспект у праву Европске уније и државама чланицама”

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 25.02.2021. године

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Југослава Војновић

Број индекса: ДС 21/2016

Студијски програм: Докторске студије на Правном факултет у Универзитета у Београду - Међународноправна ужа научна област

Наслов рада: “Концепт јавно-приватног партнерства са посебним освртом на нормативни аспект у праву Европске уније и државама чланицама”

Коментори: проф. др Мирко Васиљевић и проф. др Бранко Ракић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 25.02.2021. године

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 25.02.2021. године