Стална конференција
градова и општина
Савез градова и општина Србије



Андријана Јовановић, Југослава Војновић,
Дејвид Јанг, Весела Влашковић,
Сања Николин

ИЗАЗОВИ У ПРИПРЕМИ И СПРОВОЂЕЊУ ПРОЈЕКАТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ



Шведска
Sverige

ИЗАЗОВИ У ПРИПРЕМИ И СПРОВОЂЕЊУ ПРОЈЕКАТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ

СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА
– САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ

Андријана Јовановић, Југослава Војновић,
Дејвид Јанг, Весела Влашковић,
Сања Николин

ИЗАЗОВИ У ПРИПРЕМИ И СПРОВОЂЕЊУ ПРОЈЕКАТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ

Београд, 2022

ИЗАЗОВИ У ПРИПРЕМИ И СПРОВОЂЕЊУ ПРОЈЕКАТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ

Аутори
Андријана Јовановић
Југослава Војновић
Дејвид Јанг
Весела Влашковић
Сања Николин

Издавач
Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача
Никола Тарбук, генерални секретар СКГО

Лектура
Ивана Андрић

Дизајн и припрема за штампу
Атеље, Београд
www.atelje.rs

Место и година издавања
Београд, 2022.

Штампа
Досије студио, Београд
www.dosije.rs

Тираж: 300 примерака

ISBN 978-86-80480-26-8

Израду ове публикације помогла је Влада Шведске у оквиру програма „Подршка локалним самоуправама у Србији на путу ка ЕУ – Друга фаза".
Садржај публикације је искључиво одговорност аутора.

Садржај

УВОД 7

ОСНОВНИ ПОЈМОВИ 11

I ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО 15

1. Јавно-приватно партнерство у Србији 15

1.1. Правни оквир за јавно-приватно партнерство у Србији 15

1.2. Институционални оквир за јавно-приватно партнерство у Србији 17

2. Правила ЕУ о јавно-приватном партнерству 21

2.1. Набавке и ЈПП 21

2.2. Државна помоћ и ЈПП 24

2.3. Кохезиона политика и ЈПП 26

3. Примена правила ЕУ у Шведској 27

II КОРАК ПО КОРАК – ПРИПРЕМА И РЕАЛИЗАЦИЈА ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА СА ПРИМЕРИМА 31

1. Облици јавно-приватног партнерства 31

1.1. Јавно-приватно партнерство без елемената концесије 31

1.2. Јавно-приватно партнерство са елементима концесије 31

1.3. Уговорно јавно-приватно партнерство са елементима концесије или без елемената концесије 33

1.4. Институционално јавно-приватно партнерство 34

2. Мапа пута за припрему и реализацију пројекта јавно-приватног партнерства 35

3. Иницијатива за покретање поступка јавно-приватног партнерства 39

3.1. Иницијатива јавног тела – ЈЛС 39

3.2. Самоиницијативни предлог 39

4. Припрема предлога пројекта јавно-приватног партнерства / концесионог акта 41

4.1. Процена оправданости примене модела јавно-приватног партнерства 41

4.2. Садржина и елементи предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта 42

4.3. Финансијска анализа пројеката јавно-приватног партнерства 51

4.4. Реализација пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије и без елемената концесије 64

III СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА 69

1. Примери предмета пројеката ЈПП и концесија на нивоу ЈЛС у републици Србији 69

1.1. Градско-приградски превоз путника 69

1.2. Реконструкција, рационализација и одржавање јавног осветљења 70

1.3. Сакупљање и третирање комуналног отпада 72

1.4. Изградња и одржавање локалне путне инфраструктуре 73

1.5. Производња топлотне енергије и испорука грејања јавним установама 74

2. Примери ЈПП из шведских општина 76

2.1. Опште искуство 76

2.2. Арена Розвала у Нићепингу 81

2.3. Одржавање улица и паркова у Тебију 87

2.4. Постројење за производњу биогаса у Хелсинборгу 90

3. Студија случаја о родној анализи у оквиру пакета подршке за ЈПП у општини Бач 94

3.1. Методологија 94

3.2. Неки од кључних налаза 97

3.3. Могућа решења из родне перспективе 98

IV МОДЕЛИ ПРАВНИХ АКАТА 103

Прилог 1. Инструкција за реализацију пројеката ЈПП 105

Прилог 2. Закључак/одлука о одређивању модела финансирања потенцијалног пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије 147

Прилог 3. Закључак/одлука о одређивању модела финансирања потенцијалног пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије 149

Прилог 4. Закључак/одлука о одређивању модела финансирања потенцијалног пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије 151

Прилог 5. Одлука о давању сагласности и усвајању пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије 153

Прилог 6. Одлука о давању сагласности и усвајању концесионог акта 155

Прилог 7. Пример финансијске анализе у *Excel*-у 157

УВОД

Јавно-приватно партнерство као најсложенији облик финансирања економског развоја представља дугорочан уговорни аранжман између јавног и приватног сектора ради изградње, модернизације или санације јавне инфраструктуре или пружања услуга од јавног значаја. Као финансијски модел, концепт јавно-приватног партнерства се заснива на укључивању приватних компанија у финансирање пројеката чији је циљ да се обезбеде остваривање и заштита јавног интереса и управљање тим пројектима, односно на њиховом учешћу у таквим пројектима. Другим речима, циљеви јавно-приватног партнерства јесу подстицање економије, бржи развој инфраструктуре и јавних услуга које пружа јавни сектор ради задовољавања јавних потреба, кроз сарадњу јавног и приватног сектора.[1]

У Зеленој књизи[2] Европске комисије јавно-приватно партнерство је дефинисано као партнерство које се односи на облике сарадње између јавног и приватног сектора с циљем да се осигурају финансирање, изградња, обнова, управљање и одржавање неке инфраструктуре или пружање услуга.[3] У многим земљама пројекти јавно-приватног партнерства као циљ заправо имају превазилажење недостатка капацитета јавног сектора да обезбеди задовољавајуће функционисање јавне инфраструктуре у најширем смислу те речи, било да се ради о недостацима капитала, било људских ресурса специјализованих за развој јавне инфраструктуре и управљање њоме. Сарадњу јавног и приватног сектора треба посматрати кроз реформе које јавна тела спроводе ради бољег обезбеђивања јавних услуга, уз елемент остваривања јавног интереса који је неопходан за постојање јавно-приватног партнерства.

---

1 Андријана Јовановић, „Усклађеност правног оквира Републике Србије са прописима Европске уније у области јавно-приватног партнерства", Зборник радова с научне конференције *Савремени међународно-правни поредак и европске интеграције Србије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014, стр. 296.

2 Зелена књига је врста документа који објављује Европска комисија. Сврха документа је да подстакне расправу и покрене саветовање на европском нивоу о одређеном питању.

3 *Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions,* Commision of the European communities, Brussels, 30. 4. 2004; COM (2004) 327 final, *http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN*.

Регулатива која се односи на јавно-приватно партнерство пре свега има задатак да успостави баланс јавног и приватног интереса, који се укрштају у сваком пројекту, као и да обезбеди заштиту конкуренције и промоцију тржишне дисциплине уз одсуство сувишне државне контроле. Оно што се очекује од регулативе јесте да успостави стабилан (али не и ригидан), ефикасан, потпун (али не и преобиман), транспарентан и јасан правни оквир који би пружио сигурност и предвидивост како јавном, тако и приватном учеснику у пројекту јавно-приватног партнерства. Без таквог правног оквира, отвара се велика могућност за настанак неизвесности и спорова између партнера. Кључна карактеристика која овај концепт разликује од других облика сарадње јавног и приватног сектора односи се на подељеност ризика и добити између јавног и приватног партнера. Није сваки пројекат у ком учествује приватни сектор пројекат јавно-приватног партнерства, већ само онај у ком су целокупни ресурси пројекта, заједно с ризицима и добити, подељени између партнера на основу закључених уговора. Јавно-приватно партнерство се као концепт разликује и од приватизације јавног сектора.

Табела 1. Разлике између ЈПП и приватизације

ЈПП	Приватизација
учешће приватног менаџмента у управљању на основу дуготрајних уговора између приватног партнера и јавне власти, уз континуирану бригу за очување јавног интереса	потпуни пренос права у погледу обављања јавних услуга или куповина одређеног постројења у јавном власништву без икаквих накнадних претензија јавне власти

Јавно-приватно партнерство подразумева учешће приватног менаџмента у управљању на основу дуготрајних уговора између приватног партнера и јавне власти уз континуирану бригу за очување јавног интереса, док приватизација јавног сектора подразумева потпуни пренос права у погледу обављања јавних услуга или куповину одређеног постројења у јавном власништву без икаквих накнадних претензија јавне власти.

Јавно-приватна партнерства не нуде користи за све локалне пројекте. Из тог разлога се намеће питање идентификовања одговарајућих пројеката. Искуство држава чланица Европске уније показало је да би потенцијални пројекти требало да испуне следеће услове: (1) да се ради о пројекту веће вредности, (2) да приватни сектор може да понуди изградњу потребног објекта и пружање услуге, (3) да је за реализацију пројекта потребна технологија која је доступна, (4) да локална власт може да дефинише своје потребе за време трајања пројекта, (5) да је пројекат финансијски исплатив и економски оправдан и (6) да постоји сагласност за реализацију пројекта надлежних тела на локалном нивоу и вишим нивоима власти.

Потреба да се унапреди сарадња јавног и приватног сектора, ради рационалнијег и ефикаснијег коришћења ресурса који су у надлежности јавне власти, постоји у читавом региону. Национална законодавства предвиђају у одређеној

мери различита решења и делом другачији правни оквир за развијање пројеката по моделу јавно-приватног партнерства, али постоји истоветна тежња да се, у складу са специфичностима појединих земаља, овај облик инвестирања унапреди и да се подстакне веће улагање приватног капитала у јавни сектор. У аранжмане јавно-приватног партнерства би требало улазити после пажљивог и објективног одмеравања свих аргумената „за" и „против", односно поређења предности и недостатака овог и традиционалних начина обезбеђења јавних услуга. Када се власти одлуче за модел јавно-приватног партнерства, требало би да оне обезбеде јасан примат јавног интереса, односно јавног права, у мери у којој оно одражава добробит становништва.

У првом делу публикације „Изазови у припреми и спровођењу пројеката јавно-приватног партнерства у јединицама локалне самоуправе и примери добре праксе" представљен је правни и институционални оквир за јавно-приватна партнерства у Србији, правила Европске уније и примена ових правила у Шведској. Други део се односи на припрему и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства у Србији са примерима. Трећи део је посвећен студијама случаја, примерима из Србије, Шведске и Студији случаја о родној анализи у оквиру пакета подршке општини Бач за припрему предлога пројекта у области зоохигијене. У последњем делу публикације су прилози, модели правних аката, као и пример финансијске анализе пројекта јавно-приватног партнерства.

ОСНОВНИ ПОЈМОВИ

1) ***Пројекат јавно-приватног партнерства*** јесте пројекат који се израђује, предлаже, одобрава и спроводи по неком од модела јавно-приватног партнерства и чини низ међусобно повезаних активности, које се одвијају одређеним редоследом, ради постизања дефинисаних циљева, у оквиру одређеног временског периода и одређених финансијских средстава, а који је у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама одобрен као пројекат јавно-приватног партнерства, са елементима концесије или без елемената концесије.

2) ***Уговорно јавно-приватно партнерство*** је јавно-приватно партнерство у којем се међусобни однос јавног и приватног партнера уређује уговором о јавно-приватном партнерству.

3) ***Јавни уговор*** је уговор о јавно-приватном партнерству са елементима концесије или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, којим се, ради реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна.

4) ***Институционално јавно-приватно партнерство*** је јавно-приватно партнерство засновано на односу између јавног и приватног партнера као оснивача, односно чланова заједничког привредног друштва, које је носилац реализације пројекта јавно-приватног партнерства.

4а) ***Јавни уговор о институционалном јавно-приватном партнерству са елементима концесије*** је уговор којим се уређују права и обавезе даваоца концесије и концесионара у складу са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и одредбама других прописа којима се уређује област из које је предмет концесије.

5) ***Јавна инфраструктура*** је објекат који се јавно користи односно који се ставља на располагање ради коришћења или добробити јавности (или групе лица или субјеката којој се може слободно приступити и која је унапред дефинисана само у апстрактном смислу) у било којем сектору јавних услуга или привреде.

6) ***Друштво за посебне намене (ДПН)*** је привредно друштво које оснива приватни односно јавни партнер за потребе закључења јавног уговора, односно за потребе реализације пројекта јавно-приватног партнерства.

7) ***Јавно тело*** је:
   (1) државни орган, организација, установа и други директни или индиректни корисник буџетских средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем и буџет, као и организација за обавезно социјално осигурање;
   (2) јавно предузеће;
   (3) правно лице које обавља и делатност од општег интереса, уколико је испуњен неки од следећих услова:
      – да више од половине чланова органа управљања тог правног лица чине представници јавног тела;
      – да више од половине гласова у органу тог правног лица имају представници јавног тела;
      – да јавно тело врши надзор над радом тог правног лица;
      – да јавно тело поседује више од 50% акција, односно удела у том правном лицу;
      – да се више од 50 % финансира из средстава јавног тела;
   (4) правно лице основано од јавног тела, а које обавља и делатност од општег интереса и које испуњава најмање један од наведених услова.

8) ***Јавно предузеће*** је свако предузеће, односно привредно друштво на које јавно тело може непосредно или посредно вршити доминантан утицај на основу власништва над њим, на основу финансијског удела у њему или на основу правила којима је уређено. Сматра се да доминантан утицај јавног тела постоји када ти субјекти, непосредно или посредно, у односу на неко предузеће, односно привредно друштво:
   (1) поседују већину уписаног капитала или
   (2) контролишу већину гласова на основу акција које је издало то предузеће, односно привредно друштво или
   (3) могу именовати више од половине управног, пословодног или надзорног органа тог предузећа, односно привредног друштва.

9) ***Јавни партнер*** је једно или више јавних тела, односно правно лице које је, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама, надлежно за давање концесије, односно реализацију пројекта јавно-приватног партнерства, које са приватним партнером закључује јавни уговор, или једно или више јавних тела која су са приватним партнером повезана чланством у заједничком привредном друштву.

10) ***Приватни партнер*** је физичко или правно лице, домаће или страно, са домаћим или страним учешћем или без њега, или конзорцијум једног или више таквих физичких или правних лица која су одабрана у поступку јавне набавке или поступку давања концесије и који са јавним партнером закључују јавни уговор, односно ДПН које оснива приватни партнер када са јавним партнером закључује јавни уговор или са јавним партнером оснива заједничко привредно друштво.

11) ***Поступак избора приватног партнера*** је поступак јавне набавке у складу са законом којим се уређују јавне набавке или поступак давања концесије у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

12) ***Концесиона накнада*** је накнада коју плаћа концесионар или концедент, у складу са јавним уговором који уређује концесију.

13) ***Регистар јавних уговора*** је јединствена електронска база података која служи за евидентирање и праћење реализације јавних уговора који се, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама, спроводе на територији Републике Србије.

14) ***Одлука о избору најповољније понуде*** је акт који доноси јавно тело, након оцене пристиглих понуда за доделу јавног уговора, а у складу са конкурсном документацијом и критеријумима за избор најповољније понуде.

15) ***Понуђач*** је правно или физичко лице или конзорцијум једног или више таквих физичких или правних лица које је доставило понуду у поступку јавне набавке за доделу јавног уговора, односно у поступку за давање концесије.

16) ***Самоиницијативни предлог*** означава предлог заинтересованог лица надлежном јавном телу за спровођење, односно реализацију пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије, који се не подноси као одговор на јавни позив наручиоца у оквиру поступка доделе јавног уговора.

17) ***Саветник*** је једно или више правних, односно физичких лица која поседују специјалистичка знања неопходна за припрему, уговарање и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства.

I ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

1. Јавно-приватно партнерство у Србији

У Републици Србији је *јавно-приватно партнерство (ЈПП)* новији термин који се први пут уводи у правни оквир доношењем Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама крајем 2011. године. Међутим, први регулаторни оквир који је уређивао једну форму ЈПП – концесије 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 из 1997. године („Службени гласник Републике Србије", бр. 20/97, 22/97 и 25/97), који је касније 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", бр. 88/11, 15/16, 104/16).

1.1. Правни оквир за јавно-приватно партнерство у Србији

Правни оквир за реализацију пројеката јавно-приватног партнерства и концесија у Републици Србији превасходно чине

- Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама из 2011. године (даље у тексту: Закон), којим је на систематски начин уређена реализација пројеката јавно-приватног партнерства и концесија; овај закон у одређеним случајевима упућује на примену

- Закона о јавним набавкама („Службени гласник Републике Србије", број 91/2019), који се у случајевима предвиђеним законом примењује и у реализацији пројеката јавно-приватног партнерства;
- подзаконски акти који чине целину правног оквира са Законом, и то:
  - Уредба о начину давања концесије у фазама („Службени гласник Републике Србије", број 1/17), којом се ближе прописује начин давања концесије у фазама; концесија у фазама се даје ако јавно тело донесе одлуку да се поступак давања концесије спроведе у фазама, под условом да је то предвиђено концесионим актом и у случају да је процењена вредност концесије већа од 50 милиона евра;
  - Уредба о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству („Службени гласник Републике Србије", број 47/13), којом се уређују надзор над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству, као и права и обавезе јавног и приватног сектора у поступку надзора над реализацијом јавних уговора;
  - Правилник о начину вођења и садржини Регистра јавних уговора („Службени гласник Републике Србије", бр. 57/13, 110/13), којим су прописани садржина и начин вођења Регистра јавних уговора (даље у тексту: Регистар), рокови у којима се достављају јавни уговори са свим прилозима, начин уписа и лица овлашћена за приступ Регистру, као и подаци којима се може приступити у складу са посебним прописима којима се уређује заштита података и пословна тајна.

Међутим, нарочито је битно нагласити и да Закон о комуналним делатностима („Службени гласник Републике Србије", бр. 88/11, 104/16 и 95/18) у члану 9. уређује да се на поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање обезбеђује из буџета јединице локалне самоуправе, односно чије се финансирање обезбеђује у целости или делимично наплатом накнаде од корисника комуналних услуга, примењују одредбе закона којима се уређују јавно-приватно партнерство и концесије.

На локалном нивоу, а у вези са овим вишим правним актима који се тичу пројеката јавно-приватног партнерства, препоручује се доношење регулативе којом се уређује реализација пројеката јавно-приватног партнерства. Пример локалног нормативног аката којим би се уредила реализација пројеката јавно-приватног партнерства на локалном нивоу дат је у Прилогу 1 овог Приручника (Инструкција за реализацију пројеката јавно-приватног партнерства у општини/граду).

Међутим, поред ових прописа у реализацији пројеката ЈПП свакако треба применити и консултовати и системске прописе којима су уређени јавна својина, буџетски систем и др., као и друге опште прописе.

Нарочито је важно, након дефинисања предмета пројекта јавно-приватног партнерства или концесионог акта, применити и консултовати све релевантне секторске законске и подзаконске акте, као и на локалном нивоу донети акте

којима се уређује област о којој је реч, све у складу са вишим правним актима и на основу њих.

Пример прегледа секторских прописа за реализацију предлога пројекта за обављање делатности зоохигијене:
- Закон о комуналним делатностима („Службени гласник Републике Србије", бр. 88/11, 104/16 и 95/18);
- Закон о добробити животиња („Службени гласник Републике Србије", број 41/09);
- Закон о ветеринарству („Службени гласник Републике Србије", бр. 91/05, 30/10, 93/12, 17/19);
- Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник Републике Србије", бр. 88/11, 15/16 и 104/16);
- Правилник о условима које морају да испуњавају прихватилишта и пансиони за животиње („Службени гласник Републике Србије", број 19/12);
- Уредба о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности („Службени гласник Републике Србије", број 13/18 и 66/18);
- Правилник о начину разврставања и поступања са споредним производима животињског порекла („Службени гласник Републике Србије", број 31/11, 97/13, 15/15 и 61/17);
- Локални акти:
- Одлука о обављању делатности зоохигијене на територији општине/града;
- Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака на територији општине/града.

Пример прегледа секторских прописа за реализацију предлога пројекта за обављање делатности превоза путника:
- Закон о комуналним делатностима („Службени гласник Републике Србије", бр. 88/11, 104/16 и 95/18);
- Закон о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник Републике Србије", бр. 68/2015, 41/2018, 44/2018 – др. закон, 83/2018, 31/2019 и 9/2020);
- Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС", бр.129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/2018);
- Одлука о обављању комуналних делатности на територији општине/града;
- Одлука о начину обављања градског и приградског превоза путника на територији општине/града.

1.2. Институционални оквир за јавно-приватно партнерство у Србији

Институционални оквир за ЈПП у Републици Србији чине: Комисија за јавно-приватно партнерство, Министарство финансија, Канцеларија за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Државна ревизорска институција.

Комисија за јавно-приватно партнерство (даље у тексту: Комисија) јесте кровно тело у Републици Србији у области јавно-приватног партнерства и концесија, које пружа стручну помоћ при реализацији пројеката јавно-приватног партнерства и концесија.

Пре свега, Комисија помаже у припреми предлога пројеката свим предлагачима с циљем подизања капацитета за јавно-приватно партнерство, али и даје савете о свим питањима која се односе на припрему и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије. Веома важна улога Комисије је давање мишљења у поступку одобравања предлога пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије и у поступку предлагања концесионог акта. Она подноси и Влади годишњи извештај о реализованим пројектима у Републици Србији у складу са Законом и сарађује са органима Републике Србије надлежним за послове буџетске инспекције, Државном ревизорском институцијом, службом јединице локалне самоуправе надлежном за послове буџетске инспекције и другим домаћим и међународним органима, организацијама и институцијама у обављању послова из своје надлежности.

Сходно наведеном, Комисија је централно стручно тело Републике Србије, уз чију помоћ јединица локалне самоуправе може на ефикасан и правно утемељен начин сачинити предлоге пројеката јавно-приватног партнерства у Србији, као и предлоге концесионих аката. У поступку реализације пројеката јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије, прибављање мишљења и оцене Комисије да ли се конкретни пројекат може реализовати у форми јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије представља веома важан предуслов за усвајање предлога пројеката јавно-приватног партнерства или предлога концесионог акта од стране надлежног органа јавног тела односно јединице локалне самоуправе. Управо из овог разлога стручна помоћ Комисије у припреми предлога пројекта представља веома важан корак у поступку реализације пројеката јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије.

Даљу институционалну структуру за подршку реализацији пројеката јавно--приватног партнерства у Србији чине Министарство финансија, Канцеларија за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Државна ревизорска институција.

Улога Министарства финансија Републике Србије, у погледу пројеката јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије јединице локалне самоуправе огледа се у обавези јавног тела, односно јавног партнера да достави министарству надлежном за послове финансија закључен јавни уговор са свим прилозима, као и измене уговора и свих прилога ради уписа у Регистар. Наиме, јавни уговори евидентирају се у Регистру јавних уговора, који води министарство надлежно за послове финансија као јединствену електронску базу података на Порталу јавних набавки (потпортал).

Канцеларија за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Државна ревизорска институција налазе своју улогу у реализацији пројеката јавно-приватног партнерства и у поступцима заштите права. Поступак заштите права представља поступак правне заштите поводом поступка јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама, поступка за

доделу уговора у складу са законом којим се уређују јавно-приватна партнерства и концесије, као и у другим случајевима у складу са Законом о јавним набавкама. Захтев за заштиту права може да поднесе привредни субјект, кандидат, односно понуђач који је имао или има интерес за доделу одређеног уговора, односно оквирног споразума и који указује на то да је, због поступања наручиоца противно одредбама Закона о јавним набавкама, оштећен или би могла да настане штета услед доделе уговора, односно оквирног споразума противно одредбама Закона о јавним набавкама (даље у тексту: подносилац захтева). Захтев за заштиту права у јавном интересу подносе Канцеларија за јавне набавке, Државна ревизорска институција и надлежно правобранилаштво, када у вршењу својих овлашћења сазнају за неправилности у поступцима јавних набавки. Они нису дужни да поднесу захтев за заштиту права на основу обавештења привредног субјекта који је у предметном поступку јавне набавке покренуо поступак заштите права или је то пропустио да учини у прописаном року. Канцеларија за јавне набавке такође спроводи мониторинг над применом прописа о јавним набавкама и припрема годишњи извештај о спроведеном мониторингу и подноси захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане Законом о јавним набавкама. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки тиме што одлучује о захтеву за заштиту права, о жалби против решења наручиоца, о предлогу наручиоца да поднети захтев за заштиту права не задржава даље поступање у поступку јавне набавке, о предлогу подносиоца захтева за заштиту права да се забрани наставак поступка јавне набавке, закључење или извршење уговора о јавној набавци, о трошковима поступка заштите права и трошковима припреме понуде. Она такође прати и контролише спровођење одлука које доноси, изриче новчане казне у складу са законом о јавним набавкама и поништава уговор у складу са законом о јавним набавкама. Чак и подноси захтев за покретање прекршајног поступка када, поступајући у оквиру својих надлежности, утврди да је учињена повреда закона о јавним набавкама која може да буде основ прекршајне одговорности.

Међутим, институционални капацитет саме јединице локалне самоуправе је од пресудног значаја за успешну реализацију пројеката ЈПП на локалном нивоу. Када говоримо о областима рада локалне самоуправе где су неопходни капацитети да би пројекти ЈПП били реализовани, првенствено се морамо фокусирати на капацитете у оним областима које могу бити предмет ЈПП (нпр. саобраћај, екологија, расвета и друго). Капацитети за имплементацију пројеката ЈПП су потребни како у оквиру саме управе тако и у оквиру установа или јавних предузећа чији је локална самоуправа оснивач, а које се баве предметним делатностима. Такође, у фази реализације пројеката односно пружања услуге кроз модел ЈПП јако је важна улога локалних инспекција које ће надгледати обављање делатности која се реализује у оквиру аранжмана ЈПП, као и испуњење уговорних обавеза. У том смислу, Закон и подзаконски акти посебно наглашавају улогу органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија (нпр. секретаријат за

финансије ЈЛС, управа за финансије ЈЛС, одељење за финансије ЈЛС), који може самостално, без захтева јавног партнера, покренути поступак надзора преко инспекцијских, односно надлежних пореских служби и органа над приватним партнером који не извршава обавезе у складу са јавним уговором, а у оквиру делокруга своје надлежности. Чак у случају да јавни партнер не извршава мере и препоруке органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија, као и у случају неостваривања сарадње, орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија може затражити покретање управног и инспекцијског надзора у складу са одредбама закона којим се уређује рад органа државне управе. Орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија спроводи и све остале активности везане за сарадњу са јавним партнерима који спроводе јавне уговоре с циљем превентивног деловања, као и с циљем усклађивања свих активности у области јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије, за све време трајања јавног уговора. Такође, јавни партнер је дужан да обавести орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија, о примљеним периодичним извештајима од приватног партнера у складу са Законом и подзаконским актом[4], као и да, у року од највише 30 дана од дана пријема захтева органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија, достави све потребне податке о постојећем јавно-приватном партнерству, са елементима концесије или без елемената концесије. Јавни партнер благовремено и у писаном облику обавештава орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија о свим уоченим неправилностима и предузетим мерама, а најкасније у року од 30 дана од дана уочене неправилности, односно предузете мере. Приватни партнер је дужан да поступи по захтеву јавног партнера или органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија, ако се од њега траже потврда о извршавању преузетих уговорних обавеза или други битни подаци о поштовању уговора у року од 30 дана од дана пријема захтева.

4 Уредба о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству („Службени гласник Републике Србије", број 47/13).

2. Правила ЕУ о јавно-приватном партнерству[5]

Две области прописа ЕУ су посебно релевантне за ЈПП на локалном нивоу. Прво, приликом успостављања ЈПП и доделе уговора или концесија морају се поштовати правила о **јавним набавкама**. Друго, ЈПП морају бити у складу са правилима о **државној помоћи**, посебно када јавни партнер даје неки облик економске предности приватном партнеру. Поред тога, ЈПП се помиње у прописима о **кохезионој политици**, делом да би се олакшало приватно суфинансирање пројеката које финансира ЕУ.

2.1. Набавке и ЈПП

Кад је реч о **набавкама**, Европска комисија се први пут бавила ЈПП у Зеленој књизи из 2004. године, у којој су наведене четири уобичајене карактеристике ЈПП[6]:

- релативно дуго трајање
- приватно финансирање, барем делимично
- важна улога приватног партнера у различитим фазама пројекта (пројектовање, завршетак, имплементација и финансирање)
- преношење ризика, односно одређени ризици које обично сноси јавни сектор преносе се на приватног партнера.

Једном када се јавни радови или услуге повере ЈПП, аранжман мора бити у складу са **општим начелима** транспарентности, једнаког третмана, пропорционалности и узајамног признавања[7]. Ово се односи на то да ли је ЈПП обухваћено

5 За великодушно одвојено време за интервјуе захвалност дугујемо Магнусу Линдбеку (Управа за јавне набавке), Ларсу Колмодину и Карин Педу (*SALAR*).

6 *Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions* (Зелена књига о јавно-приватним партнерствима и право Заједнице у области уговора о јавним набавкама и концесијама), EC(2004) 327 final, 30. 4. 2004.

7 Она произлазе из одредби Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ) у светлу судске праксе ЕУ, посебно чл. 49. и 56. о праву пословног настањивања и слободи пружања услуга.

директивама о јавним набавкама[8] или не, барем док постоји прекогранични интерес. Када се пређе одређени финансијски износ (приказан у табели у наставку) мора се следити један од шест специфичних поступака:

- отворени поступак (било који економски оператер може да поднесе понуду);
- рестриктивни поступак (економски оператери могу да се пријаве за учешће, а ограничен број њих се позива да поднесе понуду);
- конкурентни поступак са преговарањем (иницијалне понуде служе као основа за преговарање, са могућношћу да орган преиспита техничке спецификације, а понуђачи да предају нове понуде);
- конкурентни дијалог (економски оператери ступају у дијалог са органом ради проналажења одговарајућих решења; када се она утврде оператери подносе коначне понуде, са одређеним простором за објашњења итд., али без даљег преговарања);
- партнерство за иновације (орган утврђује потребу за иновативним производом или услугом и склапа партнерство са једним или више понуђача који ће их развити уз накнаду која се исплаћује у фази када су постигнути договорени циљеви);
- преговарачки поступак без објављивања позива (дозвољено само у посебним случајевима, нпр. када у отвореном или рестриктивном поступку нису достављене понуде због ексклузивних права или у случају крајње хитности).

Конкурентни поступак са преговарањем и конкурентни дијалог примењују се када се испуне посебни услови, али будући да се један од њих односи на „посебне околности повезане са природом, сложеношћу или правном и финансијском конструкцијом", многа јавно-приватна партнерства моћи ће да их испуне.

Табела 2. Финансијски износи који представљају праг за покретање поступака локалних и регионалних власти у 2020. години

Уговори о општим услугама и снабдевању	214.000 EUR	Детаљни услови поступка (укључујући обавезу покретања једног од шест посебних поступака)
Јавни радови (зграде, инфраструктура итд.)	5.350.000 EUR	Као и у претходном случају
Социјалне и друге посебне услуге (укључујући здравство, образовање и друге услуге набројане у Анексу XIV Директиве 2014/24/ЕУ)	750.000 EUR	Транспарентност (укључујући објављивање широм ЕУ) и једнак третман; националне власти дефинишу поступке. Могу се узети у обзир нпр. квалитет, континуитет, приступачност, приуштивост, потребе корисника, као и цена.

8 Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама, Директива 2014/25/ЕУ о органима и субјектима који послују у водном, енергетском, транспортном и поштанском сектору и Директива 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији. Постоје и две директиве о правним лековима (89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ) које покривају поступке ревизије и санкције.

Комуналне услуге (воде, енергетика, поштанске услуге и услуге превоза)	428.000 EUR уопште 1.000.000 EUR за социјалне и друге посебне услуге 5.350.000 EUR за радове	Могу се изузети тамо где је тржиште либерализовано и када постоји велика конкуренција. Али правила се такође примењују на приватног партнера са ексклузивним и посебним правима која нису додељена кроз транспарентан конкурсни поступак или поступак лиценцирања. Детаљни услови поступка (као код претходног).
Концесије	5.350.000 EUR	Мање прескриптивно него код уговора. Државе чланице дефинишу поступке јавне набавке, поштујући транспарентност (укључујући објављивање широм ЕУ) и једнак третман.

Извор: Консолидоване верзије директива 2014/23/ЕУ, 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ (укључујући најновије измене делегираних аката Комисије), https://eur-lex.europa.eu/.[9]

Ревидираним директивама о набавкама из 2014. године придодата је нова директива о **концесијама** и са њом и важна категорија ЈПП (преко 60 процената према једној студији[10]) директно прописима ЕУ. Раније су прописи бар делимично обухватали концесије за радове, али не и концесије за услуге.

На поступке испод прага примењују се **национална правила**. Том приликом се такође морају поштовати општа начела са једним значајним изузетком. Када је реч о социјалним и другим посебним услугама које се пружају појединцима, у преамбули Директиве 2014/24/ЕУ наводи се да оне обично не интересују пружаоце услуга из других држава чланица. И зато се овде не примењују општа начела, осим ако не постоје конкретне назнаке супротне појаве (као што је финансирање ЕУ за прекограничне пројекте).

Европска комисија је 2008. године издала саопштење о примени права у области набавки на **институционална ЈПП** у оквиру којих се формира засебно правно лице[11] (као што је ново заједничко предузеће или приватно партнерство са постојећим јавним предузећем). Суштинска ствар овде јесте то да је неопходан само један тендерски поступак – приватни партнер може бити изабран истовремено са доделом уговора за извршавање задатака заједничког правног лица. Требало би да јавно-приватно партнерство буде успостављено у складу са општим начелима која се, према ставу Комисије, највише поштују када постоји претходно обавештење, као и самим поступком набавке. Али ако ЈПП задржи почетни обим,

9 Такође видети: *https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en*.

10 Видети радни документ Комисије: *Impact assessment of an initiative on concessions* (Процена утицаја иницијативе на концесије), SEC (2011) 1588 final, стр. 6.

11 *Commission interpretative communication on the application of Community law on PublicProcurement and Concessions to institutionalised PPP (IPPP)* (Интерпретативно саопштење Комисије о примени права Заједнице у области јавних набавки и концесија на институционална ЈПП (ИЈПП)), 2008/C 91/02, *Official Journal of the European Union*, C 91/4, 12. 4. 2008.

онда није неопходно даље надметање. Материјалне промене (нпр. код пружених услуга) захтевају нови позив за подношење понуда ако прво обавештење не може да обезбеди жељену флексибилност. Уз то, потребно је строго раздвајање оних који управљају правним лицем и оних који припремају будуће позиве.

У обавештењу се посебно помиње да су конкурентни дијалог (уведен 2004. године) и конкурентни поступак са преговарањем погодни за сложене уговоре какви се виђају код ЈПП. Такође је препознато да отворени и рестриктивни поступци (у којима се све спецификације утврђују унапред и преговарање није дозвољено) можда неће бити довољно флексибилни.

2.2. Државна помоћ и ЈПП

Државна помоћ у праву ЕУ значи (у основи) сваку економску предност коју јавни орган даје одређеном економском оператеру која може нарушити конкуренцију и утицати на трговину између држава чланица[12]. Иако постоје изузеци (видети у наставку), опште правило јесте да је државна помоћ без претходног одобрења забрањена и мора се вратити – што може довести до негативних последица по било које ЈПП.

Овде је кључно питање да ли се државна помоћ може искључити на основу одговарајућег поступка набавке. У својој одлуци о ЈПП за потребе лондонске подземне железнице, Комисија је приметила да се, када се такви инфраструктурни аранжмани „закључе тако што је претходно вођен отворен, транспарентан и недискриминаторан поступак", може претпоставити да ниво било које јавне подршке у принципу одражава тржишну цену и да самим тим не представља државну помоћ[13]. У овом случају, Комисија је била задовољна вођењем преговарачког поступка у Великој Британији.

Ово образложење је дато у обавештењу Комисије о државној помоћи из 2016. године, у којем се наглашава да поступци јавних набавки морају бити конкурентни, транспарентни, недискриминаторни и безусловни[14]. Ако се појавио само један понуђач или ако је покренут преговарачки поступак без претходног обавештења, то не би било довољно за утврђивање тржишне цене. Поред тога, Комисија примећује да се економска предност може смањити ако орган подржава одређену економску активност ефикасним уступањем јавних средства, али се тиме не може у потпуности искључити државна помоћ.

12 Чл. 107–109. УФЕУ.

13 Писмо влади Уједињеног Краљевства, C (2002) 3578fin, 27. 9. 2002.

14 Видети: *Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union* (Обавештење Комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније) (2016/C 262/01), ст. 89–96.

Стога, иако ефикасан поступак може често да помогне, не треба претпоставити да ће то нужно искључити државну помоћ. Ако поступак јавне набавке није могућ или није довољан, може постојати други начин да јавни орган покаже да делује као и било који други оператер на тржишту. То може бити неки други облик конкурентног, отвореног, недискриминаторног и безусловног поступка надметања (нпр. лицитација земљишта) или независне експертске процене.

Постоји неколико **изузетака** код државне помоћи за секторе као што су саобраћај или широкопојасна мрежа и хоризонтална подручја као што су енергетика и животна средина. Генерално, Европска комисија се унапред обавештава о мерама да би оне могле да се одобре и донесу корист. Међутим, постоји и **општи изузетак за сличне области**, при чему се транспарентна помоћ испод одређеног прага може изузети без претходног обавештавања (мада се мора пријавити надлежним националним властима)[15]. Неколико категорија од значаја за локална и регионална ЈПП додато је 2017. године: спортска и мултифункционална рекреативна инфраструктура, локална инфраструктура, регионални аеродроми и луке. Праг је различит за свако подручје; примера ради, 30 милиона евра помоћи може се обезбедити без претходног обавештења за финансирање вишенаменске спортске арене са укупним трошковима од 100 милиона евра или мање.

Подршка **услугама од општег економског интереса** не представља државну помоћ ако су испуњени одређени услови[16]. Постоје и случајеви када је, на пример, утврђено да спортски и културни објекти имају **искључиво локални утицај** и да стога не утичу на трговину између држава чланица[17].

Ако постоји било каква недоумица, Европска комисија се може унапред обавестити о пројекту ЈПП (као што се догодило у случају лондонског метроа), иако то може захтевати дуготрајан поступак. Комисија може тражити додатне информације, а може и условити финансирање изменама шеме. У сваком случају, препоручљиво је да се питање државне помоћи у процесу успостављања ЈПП пажљиво и рано разјасни.

15 Уредба Комисије број 651/2014 од 17. јуна 2014. године којом се одређене категорије помоћи проглашавају спојивим са унутрашњим тржиштем у примени чл. 107. и 108. Уговора.

16 Видети радни документ Комисије: *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest* (Водич за примену правила Европске уније о државној помоћи, јавним набавкама и унутрашњем тржишту на услуге од општег економског интереса, а нарочито на социјалне услуге од општег интереса), SWD (2013) 53 final/2, 29. 4 2013.

17 Видети: Обавештење Комисије о појму државне помоћи, ст. 196–197.

2.3. Кохезиона политика и ЈПП

Коначно, вреди укратко напоменути да се прописи о **кохезионој политици** изричито односе на ЈПП. Разлог за то је жеља да се, поред фондова ЕУ, укључе приватни партнери и капитал и да се тако повећа њихова ефикасност и делотворност, а да се истовремено избегне непредвиђени профит приватних компанија[18]. Уредба која утврђује заједничке одредбе о фондовима дефинише ЈПП и омогућава заједничким улагањима или приватним партнерима да се квалификују као корисници[19]. Међу условима за то су поштовање правила о државној помоћи и јавним набавкама. Заиста, пројекти који имају користи од кохезионог финансирања могу бити предмет строжих контрола у том погледу, будући да ће управљачка тела и ревизори процењивати усклађеност.

18 Чак и пре Зелене књиге Европске комисије о ЈПП и праву у области набавки из 2004. године, Генерални директорат за регионалну политику говорио је о ЈПП у својим Смерницама за успешно јавно-приватно партнерство из 2003. године.

19 Уредба (ЕУ) број 1303/2013 о утврђивању заједничких одредби о европским структурним и инвестиционим фондовима.

3. Примена правила ЕУ у Шведској

Директиве ЕУ о **набавкама** из 2014. пренете су у шведско законодавство кроз три закона – о јавним набавкама (2016: 1145), о набавкама у комуналном сектору (2016: 1146) и о набавкама концесија (2016: 1147). Такође је релевантан закон о систему слободе избора (2008: 962), којим локалне власти могу корисницима омогућити да бирају између одобрених пружалаца здравствених услуга и услуга социјалне заштите као алтернативу јавној набавци ових услуга. Уредба о набавкама (2016: 1162) садржи услове који се углавном односе на комуникацију (јавност у поступку, извештаји о додели уговора итд.)[20].

Наменска поглавља у сваком закону утврђују **национална правила** за набавке испод прага ЕУ и за социјалне и друге посебне услуге. За износе испод прага могу се покренути два додатна поступка: поједностављени поступак (било који добављач може да се јави на позив) или селективни поступак (било који добављач може да се пријави, а надлежни органи позивају неке да поднесу понуде). У оба случаја, власти могу преговарати са једним или више понуђача. Обавештења морају бити објављена у националној бази података, а поступци за оцењивање, доделу уговора итд. су мање детаљни него у директивама ЕУ.

Национална правила такође постављају доње границе до којих се уговори могу **додељивати директно**, без поступка набавке, и то: око 59.000 евра генерално, око 109.000 евра за комуналне услуге и око 262.000 евра за концесије (приближни износи прерачунати из шведских круна). Поступак мора бити документован, осим ако је вредност испод 10.000 евра. Ова ограничења се примењују на радове, робу и услуге, као и на социјалне услуге.

Међутим, 2019. године придодата је нова поткатегорија социјалних услуга – **услуге социјалне сигурности**, чиме су обухваћени делови система здравствене заштите, социјалне бриге и образовања. Праг за директну доделу уговора у овом случају је већи – 205.000 евра. Штавише, до прага ЕУ (750.000 евра) уговори се углавном морају објављивати, али су изузети чак и од општих начела једнаког третмана и недискриминације, осим ако (према недавној пракси ЕУ) не постоји „одређени прекогранични интерес". То, на пример, значи да би се предност могла давати партнерству малог обима са организацијама цивилног друштва у области социјалне заштите.

20 Такође, постоје закон о јавним набавкама у области одбране и безбедности и неколико других релевантних закона и прописа. Списак се може наћи на: *https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/lagar-och-forordningar/*.

Упркос флексибилнијим процедурама испод прага ЕУ, одредбе о ревизији, одштети и новчаним казнама исте су као и за уговоре изнад прага. Ово је био разлог за жалбу локалних и регионалних власти, које су се током 2018. године суочиле са 934 ревизије од укупно 14.654 поступка[21]. Преиспитивањима се баве управни судови, а не комитети као у неким другим земљама. Чак и тамо где се донесе одлука у корист органа, преиспитивање значи вишемесечно одлагање, као и административне и правне трошкове. У око једне петине случајева судови доносе одлуку у корист подносиоца жалбе, што доводи до поновног покретања поступка или измена поступка[22]. У 2018. години током јавне истраге препоручено је да се уведе накнада за преиспитивање, као и одговорност странке која изгуби да плати трошкове поступка друге стране[23]. Предлози владе на ову тему још увек нису разматрани.

Шведска је релативно споро уводила поступак **конкурентног дијалога**, који се у директивама ЕУ појавио 2004. године, а у Шведској тек 2010. захваљујући изменама главног закона о јавним набавкама, док је закон који регулише комунални сектор измењен 2016. године. У свом предлогу измена закона из 2010. године, влада је приметила да конкурентни дијалог може да помогне властима да процене да ли би неку активност требало да предузме приватни сектор или је треба спровести кроз сарадњу јавног и приватног партнера[24].

Шведски орган за заштиту конкуренције је 2008. године издао меморандум у којем је нагласио да ЈПП нису изузета од правила о набавкама[25]. Пре тога, бројне шведске општине директно су са инвеститорима склапале уговоре за изградњу објеката као што су спортске и изложбене хале, у оквиру којих се општина обавезивала на дугорочни закуп.

Заправо, Шведска је већ 2002. године добила образложено мишљење од Европске комисије у вези са предметом из Ескилстуна, где се општина договорила са инвеститором о изградњи фудбалских и атлетских терена и брзе стазе. Општина се обавезала да ће их изнајмити на 25 година (покривајући целокупне капиталне трошкове), а такође је дозволила инвеститору да од општинских накнада одбије трошкове за приступне улице, јавни простор и водоводне и канализационе прикључке. Оба ова аспекта значила су да је партнер за реализацију споразума требало да се пронађе на конкурентан начин, рекла је Комисија[26].

Неки посматрачи приметили су „кваку 22" за општине у том тренутку: ЈПП се мора успоставити у складу са правилима, али правила нису прилагођена раном

21 Upphandlingsmyndigheten and Konkurrensverket, Statistik om offentlig upphandling 2019.

22 Upphandlingsmyndigheten, Kartläggning och analys av mål om överprövning, Rapport 2017:7.

23 Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexiblare upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål, SOU 2018:44.

24 Nya rättsmedel på upphandlingsområdet, Proposition 2009/10:180, p. 228–9.

25 Konkurrensverket, OPS Offentlig-privat samverkan, PM 24 October 2008.

26 За детаљан приказ овог случаја, укључујући аргументе општине, видети: Li Christensen, Offentliga och privata samarbetsavtal angående kommunala bygg- och anläggningskontrakt, Lund University thesis, 2005.

дијалогу са потенцијалним инвеститорима[27]. Очекивало се да поступак конкурентног дијалога помогне, али не и да реши све проблеме, ако ништа друго, онда због тога што не дозвољава даље преговоре након подношења понуда.

Нови закон о **концесијама** (2016) означава важну промену, посебно зато што концесије за услуге раније нису биле регулисане. Иако су се општа начела и даље примењивала (подразумевајући, на пример, потребу за оглашавањем концесија тамо где би могао постојати прекогранични интерес), оштећени добављачи нису имали правни лек, осим у случају да је уговор погрешно означен као концесија. У ревизији из 2012. године, тело за заштиту конкуренције пронашло је неколико оваквих случајева, а уобичајена ситуација била је недовољан пренос ризика на оператера[28].

У складу са директивом ЕУ, поступци за концесије су флексибилнији од поступака за уговоре. Јавност је обавезна и постоје одредбе о комуникацији, отварању понуда, амандманима, документацији и тако даље. Али власти су у основи слободне да организују поступак како желе, под условом да се поштују општа начела, и могу да преговарају са понуђачима, под условом да предмет концесије, критеријуми за доделу и минимални захтеви остану исти. Најважнија промена је та што су све концесије сада подложне сличним одредбама о ревизији и санкцијама.

Правила ЕУ о **државној помоћи** примењују се директно, иако постоји (кратки) национални закон који утврђује, између осталог, обавезе враћања и тражења, односно да се врати незаконито остварена помоћ, као и обавезу обавештавања власти о мерама које то захтевају. Министарство за предузетништво и иновације је одговорно за то да обавештава Европску комисију о мерама које захтевају одобрење или спадају у изузетак.

Не постоји *ex ante* централна контрола активности набавке локалних власти. Управа за заштиту конкуренције је надзорно тело за јавне набавке, са низом овлашћења у случају кршења закона. Али локална власт која жели да успостави ЈПП не мора за то да тражи одобрење централних власти. Било је извештаја у штампи о (неуспелом) политичком притиску на регионалну владу Стокхолма да не следи аранжман ЈПП за болницу Ниа Каролинска Солна (НКС)[29].

Управа за јавне набавке, основана 2015. године, подржава све оне који се баве набавком. Један од задатака Управе јесте да даје смернице општинама и регионима

27 Tom Madell and Tobias Indén, Offentlig-Privat Samverkan: Rättsliga förutsättningar och utmaningar (Iustus Förlag, 2010).

28 Konkurrensverket, Tjänstekoncessioner: när, var, hur? Rapport 2012:4.

29 Видети, на пример: *Svenska Dagbladet*, 'Regeringen försökte stoppa NKS-affären' („Влада је покушала да заустави аферу НКС"), 22. 11. 2015. Према овоме, начелник региона неколико пута је позиван у Министарство финансија и кабинет премијера и речено му је да ЈПП заобилази буџетска правила и да гради на нестабилној основи (кредиту), што није знак стабилности за земљу са стабилним финансијама. ЈПП је настављено, упркос томе што је пројекат привукао само једног понуђача и упркос сталним критикама од свих представника читавог политичког спектра због кашњења, прекорачења буџета и техничких проблема. Током званичне истраге из 2020. године (СОУ 2020: 15) предочене су „поуке" за здравствени сектор из примера НКС.

у вези са правилима државне помоћи. На пример, 2019. године израђен је водич од 50 страница о набавкама и државној помоћи код изградње јавних објеката и развоја имовине у заједници, који се бави многим питањима која су овде поменута[30].

30 Upphandlingsmyndigheten, Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter - Upphandling och statsstöd vid exploatering, Vägledning Nr 2019:1.

II КОРАК ПО КОРАК – ПРИПРЕМА И РЕАЛИЗАЦИЈА ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА СА ПРИМЕРИМА

1. Облици јавно-приватног партнерства

Облици јавно-приватног партнерства су јавно-приватна партнерства са елементима концесије или без елемената концесије, која могу бити уговорна или институционална.

1.1. Јавно-приватно партнерство без елемената концесије

Јавно-приватно партнерство јесте однос између јавног и приватног партнера који превасходно одликује дугорочност, а успоставља се ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја.

1.2. Јавно-приватно партнерство са елементима концесије

Концесија јесте посебан облик јавно-приватног партнерства који подразумева комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављање делатности од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру, на одређено

време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризике везане за комерцијално коришћење предмета концесије, а нарочито:

1) за истраживање и експлоатацију минералних сировина и других геолошких ресурса;
2) за поједине делатности унутар заштићених подручја природе, као и за коришћење других заштићених природних богатстава;
3) у области енергетике;
4) за луке;
5) за јавне путеве;
6) за јавни превоз;
7) за аеродроме;
8) у области спорта и образовања;
9) на културним добрима;
10) за комуналне делатности;
11) у области железница;
12) за комерцијално коришћење жичара;
13) у области здравства;
14) у области туризма;
15) и другим областима.

Такође, постоје посебни облици концесије, и то су концесија за јавне радове и концесија за јавне услуге. Концесија за јавне радове је уговорни однос истоветан са оним заснованим на уговору о јавној набавци којим се врши набавка радова у складу са законом којим се уређују јавне набавке, осим чињенице да се накнада за јавне радове састоји или од самог права на комерцијално коришћење изведених радова или од тог права заједно са плаћањем (концесија за изградњу и реконструкцију канализационе мреже). Концесија за јавне услуге је уговорни однос истоветан са оним заснованим на уговору о јавној набавци услуга у складу са законом којим се уређују јавне набавке, ако се накнада за пружене услуге састоји или од самог права на комерцијално коришћење, односно пружање услуга или од тог права заједно са плаћањем (концесија за обављање делатности превоза путника).

Полазећи од чињенице да сарадња јавног и приватног сектора обилује различитошћу појавних облика, усмерених превасходно ка економичнијој и ефикаснијој производњи и пружању јавних услуга и добара, јавно-приватна партнерства се разликују пре свега у зависности од степена учешћа и ризика јавног и приватног сектора у партнерству. Тако концесија представља специфичну форму јавно-приватног партнерства, што је детаљно образложено у легислативи у Србији. Концесија се у упоредноправној теорији дефинише као правни однос између државе, концедента, и правног или физичког лица, концесионара, у коме држава уступа правном или физичком лицу право коришћења природног богатства или

добра у општој употреби или вршење јавне службе уз одређену накнаду. Концедент (давалац концесије – јавна власт) даје концесионару (прималац концесије – приватна компанија) право да у дужем временском периоду, обично 20 или 30 година, врши неку јавну услугу или користи одређено природно богатство или обавља другу делатност од општег интереса. Заузврат, концесионар плаћа концеденту концесиону накнаду. Концесионар сноси потпуну одговорност за функционисање предмета концесије, укључујући управљање, одржавање, менаџмент, инвестиције у поправке и обнову постројења и евентуално проширење предмета концесије. У том смислу основна разлика је најпре у систему наплате, будући да ће се код концесије приватни партнер наплаћивати директно од крајњих корисника и наравно преузети знатно већи ризик у смислу финансирања, али и нивоа квалитета пружања услуге.

Да закључимо, концесија је облик ЈПП који карактерише поверавање посла од општег интереса приватном партнеру где приватни партнер, у складу са концесионим уговором и својим капацитетима, самостално обавља поверену делатност са концесионом накнадом или без ње, док је улога јавног партнера да врши контролу реализације уговора и квалитета услуга.

Сваки од ова два облика, јавно-приватно партнерство са елементима концесије или јавно-приватно партнерство без елемената концесије, могу бити у уговорној или институционалној форми.

1.3. Уговорно јавно-приватно партнерство са елементима концесије или без елемената концесије

Уговорно јавно-приватно партнерство са елементима концесије или без елемената концесије је јавно-приватно партнерство са елементима концесије или без елемената концесије у којем се међусобни однос јавног и приватног партнера уређује уговором о јавно-приватном партнерству. Уговорни облик јавно-приватног партнерства се често користи код пројеката чији је циљ да омогуће пружање одређене јавне услуге која није тржишно мерљива и профитабилна за приватни сектор (нпр. јавно школство или јавно здравство), а у том случају наручилац (јавни партнер) плаћа приватном партнеру (извршиоцу) пружање јавне услуге током уговорног периода. Међутим, треба нагласити да се и у случају уговорног јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије обавезно оснива друштво за посебне намене (ДПН) ради реализације јавног уговора, осим ако предлогом пројекта јавно-приватног партнерства, односно концесионим актом није другачије одређено, и оно може учествовати искључиво у спровођењу пројекта јавно-приватног партнерства / концесије у чију сврху је основано. ДПН се оснива у складу са одредбама закона

којим се уређује положај привредних друштава, а у овом случају га оснива приватни, односно јавни партнер за потребе закључења јавног уговора, односно за потребе реализације пројекта јавно-приватног партнерства.

1.4. Институционално јавно-приватно партнерство

Институционално јавно-приватно партнерство, са елементима концесије или без елемената концесије, заснива се на односу јавног и приватног партнера као чланова заједничког привредног друштва које је носилац реализације пројекта јавно-приватног партнерства, где се формира заједничко привредно друштво приватног и јавног партнера. Овај однос се може заснивати на оснивачким улозима у новооснованом привредном друштву или на стицању власничког удела, односно докапитализацији постојећег привредног друштва. Оснивачка и управљачка права уређују се слободно између чланова заједничког привредног друштва у складу са законом којим се уређује положај привредних друштава. На садржину уговора о оснивању заједничког привредног друштва примењују се одредбе закона којим се уређују облигациони односи и закона којима се уређује положај привредних друштава. На заједничко привредно друштво примењују се одредбе закона којим се уређује оснивање и пословање привредних друштава, као и одредбе уговора о оснивању. На располагање уделима или акцијама у заједничком привредном друштву на начин на који је то уговорено његовим оснивачким актима, не примењује се закон којим се уређује приватизација.

2. Мапа пута за припрему и реализацију пројекта јавно-приватног партнерства

У овом делу Приручника фокус ће бити на фази анализе оправданости пројекта и делимично на фази уступања радова или услуга. Важно је напоменути да, посматрано са аспекта јавног партнера, животни циклус пројекта јавно-приватног партнерства обухвата неколико фаза, и то: фазу анализе оправданости пројекта и припреме пројектне документације, фазу уступања радова или услуга и фазу управљања пројектом, што подразумева реализацију уговора.

Мапа пута за фазу анализе оправданости пројекта и делимично фазу уступања у **реализацији пројеката јавно-приватног партнерства без елемената концесије** у овом приручнику представљамо кроз низ следећих корака:

I. Доношење ЗАКЉУЧКА/ОДЛУКЕ О ОДРЕЂИВАЊУ МОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ПОТЕНЦИЈАЛНОГ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА БЕЗ ЕЛЕМЕНАТА КОНЦЕСИЈЕ

Први корак у реализацији пројеката јавно-приватног партнерства без елемената концесије је доношење ЗАКЉУЧКА/ОДЛУКЕ О ОДРЕЂИВАЊУ МОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ПОТЕНЦИЈАЛНОГ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА БЕЗ ЕЛЕМЕНАТА КОНЦЕСИЈЕ и именовање пројектног тима јавног тела за израду предлога пројекта јавно-приватног партнерства (видети модел акта у Прилогу 2. овог приручника) и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку одобрења предлога пројекта јавно-приватног партнерства, а који ће такође пратити цео пројекат и обављати функцију конкурсне комисије која врши одабир понуђача, односно економски најповољније понуде, укључујући спољне саветнике. Требало би да пројектни тим јавног тела у свом саставу има стручњаке из области предлога пројекта, затим финансијске и правне саветнике.

II. Израда предлога пројекта ЈПП

III. Достављање предлога пројекта Комисији за ЈПП на мишљење

Предлог пројекта се најпре доставља Комисији за јавно-приватно партнерство ради давања мишљења и оцене да ли се конкретан пројекат може реализовати у форми јавно-приватног партнерства. Комисија нема дефинисан законски рок за разматрање достављеног предлога пројекта.

IV. Достављање предлога пројекта скупштини на усвајање

Након прибављања позитивног мишљења Комисије за јавно-приватно партнерство, које је обавезујуће, будући да без позитивног мишљења Комисије није могуће наставити поступак нити реализовати пројекат по моделу јавно-приватног приватног партнерства, јавно тело подноси предлог пројекта јавно-приватног партнерства ради давања сагласности и усвајања органу за одобрење, односно скупштини јединице локалне самоуправе (видети модел акта у Прилогу 5. овог приручника). Ако скупштина јединице локалне самоуправе у року од три месеца од дана достављања не одобри предлог пројекта нити захтева његову измену, сматра се да предлог није одобрен.

V. Јавна набавка за одабир приватног партнера

Након што скупштина јединице локалне самоуправе одобри предлог пројекта, јавно тело отпочиње поступак јавне набавке за одабир приватног партнера, у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

НАПОМЕНА: Исти поступак у складу са Законом о јавним набавкама и изузеци од примене одредби тог закона примениће се и на посебне врсте концесија: концесије за јавне радове и концесије за јавне услуге.

Јавно тело, после доношења одлуке о избору приватног партнера, а пре закључења јавног уговора, има обавезу да скупштини јединице локалне самоуправе достави коначни нацрт јавног уговора, укључујући прилоге који чине његов саставни део, ради давања сагласности. Скупштина јединице локалне самоуправе је дужна да, на основу оцене о усаглашености нацрта уговора са Законом и са конкурсном документацијом, дâ сагласност на коначни нацрт уговора у року од 30 дана од дана његовог достављања. Јавни уговор може бити закључен по добијању ове сагласности.

На све измене и допуне закљученог јавног уговора којима се мењају права и обавезе уговорних страна, примењује се исти поступак.

У наставку је представљена мапа пута за фазу анализе оправданости пројекта и делимично фазу уступања **у реализацији пројеката јавно-приватног партнерства са елементима концесије:**

I. Доношење ЗАКЉУЧКА/ОДЛУКЕ О ОДРЕЂИВАЊУ МОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ПОТЕНЦИЈАЛНОГ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА СА ЕЛЕМЕНАТИМА КОНЦЕСИЈЕ

Први корак у реализацији пројеката јавно-приватног партнерства са елементима концесије је доношење ЗАКЉУЧКА/ОДЛУКЕ О ОДРЕЂИВАЊУ МОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ПОТЕНЦИЈАЛНОГ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА СА ЕЛЕМЕНТИМА КОНЦЕСИЈЕ и именовање стручног тима јавног тела за израду предлога концесионог акта (видети модел акта у Прилогу

3. овог приручника), који врши процену вредности концесије, израђује студију оправданости давања концесије и предузима све остале радње које претходе поступку давања концесије у складу са одредбама закона и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет концесије. Требало би да стручни тим јавног тела у свом саставу има стручњаке из области предлога концесионог акта, као и финансијске и правне саветнике.

За разлику од предлога пројекта јавно-приватног партнерства, Законом је дефинисано да се у случају концесије претходно израђује документ под називом „студија оправданости давања концесије".

II. Израда студије оправданости и предлога концесионог акта

III. Достављање предлога концесионог акта Комисији за ЈПП на мишљење

Предлог концесионог акта се најпре доставља Комисији за јавно-приватно партнерство ради давања мишљења и оцене да ли се конкретни пројекат може реализовати у форми јавно-приватног партнерства са елементима концесије. Комисија нема дефинисан законски рок за разматрање предлога концесионог акта.

IV. Достављање предлога концесионог акта скупштини ЈЛС на усвајање

Након прибављања позитивног мишљења Комисије за јавно-приватно партнерство, које је обавезујуће, будући да без позитивног мишљења Комисије није могуће наставити поступак нити реализовати пројекат по моделу јавно-приватног партнерства са елементима концесије, јавно тело подноси предлог концесионог акта ради давања сагласности и усвајања органу за одобрење, односно скупштини јединице локалне самоуправе (видети модел акта у Прилогу 5. овог приручника).

V. Објављивање јавног позива – избор најповољније понуде

Након што скупштина јединице локалне самоуправе донесе концесиони акт, поступак давања концесије почиње даном објављивања јавног позива у „Службеном гласнику Републике Србије", а окончава се доношењем коначне одлуке о избору најповољније понуде или доношењем коначне одлуке о поништају поступка давања концесије.

Битно је напоменути да даљи поступак реализације концесије зависи од тога о којој концесији је реч.

Ако реализација пројекта јавно-приватног партнерства подразумева давање концесије у којој је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру, на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално

коришћење предмета концесије, поступак избора приватног партнера спроводи се у складу са одредбама Закона.

Ако је концесија која се додељује посебан облик концесије за јавне радове, односно јавне услуге, на поступак одабира концесионара / приватног партнера примењују се поступци јавне набавке одређени законом и подзаконским актима којима се уређују јавне набавке.

Јавно тело, после доношења одлуке о избору приватног партнера, а пре закључења јавног уговора, има обавезу да скупштини јединице локалне самоуправе достави коначни нацрт јавног уговора, укључујући прилоге који чине његов саставни део, ради давања сагласности. Скупштина јединице локалне самоуправе је дужна да на основу оцене о усаглашености нацрта уговора са Законом и са конкурсном документацијом, дâ сагласност на коначни нацрт уговора у року од 30 дана од дана његовог достављања. Јавни уговор може бити закључен по добијању ове сагласности.

На све измене и допуне закљученог јавног уговора којима се мењају права и обавезе уговорних страна, примењује се исти поступак.

Уколико јавно тело у моменту покретања поступка реализације пројекта ЈПП није сигурно који модел ће бити одговарајући за реализацију у складу са законом (модел ЈПП без елемената концесије или ЈПП са елементима концесије), модел акта којим се покреће поступак дат је у Прилогу 4. овог Приручника.

3. Иницијатива за покретање поступка јавно-приватног партнерства

Предлог пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије може бити покренут на два начина: иницијативом јавног тела, односно јединице локалне самоуправе или иницијативом потенцијалног приватног партнера тзв. самоиницијативним предлогом.

3.1. Иницијатива јавног тела – ЈЛС

Када је реч о иницијативи јавног тела, односно јединице локалне самоуправе, она је у потпуности слободна да, у складу са својим планским актима, анализом постојећег стања у одређеној области, стратешким документима, буџетским и финансијским факторима, одлучи да ли ће приступити анализи могућности примене овог модела финансирања за реализацију обављања делатности од јавног интереса, односно комуналне делатности или изградње, реконструкције итд. инфраструктуре из домена њених надлежности.

3.2. Самоиницијативни предлог

Предлагач при подношењу самоиницијативног предлога, обавештава јавно тело о вредности израђене документације, коју ће јавно тело бити дужно да надокнади, у случају доделе уговора лицу које није подносилац самоиницијативног предлога. Тај предлог јавно тело може кориговати и прилагођавати у складу са законским и подзаконским актима, као и потребама ради реализације пројекта.

Са друге стране, самоиницијативни предлог означава предлог заинтересованог лица надлежном јавном телу за спровођење, односно реализацију пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије, који се не подноси као одговор на јавни позив наручиоца у оквиру поступка

доделе јавног уговора. Јавно тело има право да размотри и прихвати предлог заинтересованих лица за реализацију пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије под условом да се ти предлози не односе на пројекат за који је покренут поступак доделе јавног уговора или објављен јавни позив.

Садржина самоиницијативног предлога није посебно дефинисана Законом, али самоиницијативни предлог свакако треба да садржи како јасан опис предмета предлога пројекта јавно-приватног партнерства, односно предлога концесионог акта, тако и све друге елементе. Иако Закон то не предвиђа, јединица локалне самоуправе може донети одговарајуће нормативне акте којима ће дефинисати минималну садржину самоиницијативног предлога. Пример таквог нормирања је дат у Прилогу 1. овог приручника (Инструкција за реализацију пројеката јавно-приватног партнерства у општини/граду).

Предлагач при подношењу самоиницијативног предлога, обавештава јавно тело о вредности израђене документације, коју ће јавно тело бити дужно да надокнади у случају доделе уговора лицу које није подносилац самоиницијативног предлога.

У року од 90 дана од пријема конкретног самоиницијативног предлога, јавно тело утврђује да ли сматра да је пројекат у јавном интересу и у том смислу обавештава предлагача. Јавно тело има право да расправља о сваком аспекту пројекта који је предложио предлагач, укључујући оправданост трошкова израде документације. Пример нормирања ове процедуре је дат у Прилогу 1. овог приручника (Инструкција за реализацију пројеката јавно-приватног партнерства у општини/граду).

Ако се покрене поступак доделе јавног уговора за предложено јавно-приватно партнерство, са елементима концесије или без елемената концесије, јавно тело у јавном позиву наводи да је у питању самоиницијативни предлог. Тај предлог јавно тело може кориговати и прилагођавати у складу са законским и подзаконским актима, као и потребама у циљу реализације пројекта. Подносилац самоиницијативног предлога има право да учествује у поступку доделе уговора ако његово учешће не нарушава конкуренцију. Ако подносилац самоиницијативног предлога има конкурентску предност, јавно тело свим другим заинтересованим лицима или понуђачима обезбеђује све информације потребне да се неутралише таква предност. Ако се конкурентска предност не може неутралисати, подносилац самоиницијативног предлога се мора искључити из поступка доделе јавног уговора.

4. Припрема предлога пројекта јавно-приватног партнерства / концесионог акта

Као што је наведено у претходном делу приручника, кључан елемент припреме и реализације јавно-приватног партнерства јесте израда предлога пројекта или концесионог акта, уколико се ради о ЈПП са елементима концесије. Овај предлог пројекта израђује пројектни тим у складу са процедуром описаном у претходном делу приручника.

Пројекат јавно-приватног партнерства у складу са Законом јесте пројекат који се израђује, предлаже, одобрава и спроводи по неком од модела јавно-приватног партнерства и чини низ међусобно повезаних активности, које се одвијају одређеним редоследом, ради постизања дефинисаних циљева, у оквиру одређеног временског периода и одређених финансијских средстава, а који је у складу са Законом одобрен као пројекат јавно-приватног партнерства, са елементима концесије или без елемената концесије, односно као предлог пројекта јавно-приватног партнерства и предлог концесионог акта.

4.1. Процена оправданости примене модела јавно-приватног партнерства

Локална власт у Србији је одговорна за обезбеђивање адекватне инфраструктуре с циљем подржавања постојећих и подстицања нових пословних подухвата на својој територији. Планирање локалног развоја само на основу јавних прихода представља преуску основицу за брз развој локалне заједнице. Данас је због тога неопходно буџетско финансирање употпунити привлачењем приватног капитала за изградњу локалне инфраструктуре и унапређење квалитета јавних услуга.

Укључивањем приватног сектора у изградњу јавних објеката и вршење јавних услуга локална власт може да оствари бројне користи за своје грађане – бржу имплементацију пројеката, која се постиже поверавањем више фаза реализације пројекта (финансирање, пројектовање, изградња, коришћење) једном приватном партнеру (мисли се и на конзорцијум); уштеде у трошковима изградње бржом

реализацијом, бржом набавком и смањењем ризика од прекорачења времена и трошкова; уштеде у трошковима пословања применом савремених технологија, квалификоване радне снаге, централизацијом административног особља и вишенаменским коришћењем објеката; иновације у обезбеђивању инфраструктуре и услуга помоћу конкуренције која подстиче приватне партнере да пронађу ефикасније начине за реализацију пројеката од својих конкурената и општине; веће могућности финансирања инфраструктурних пројеката без ангажовања ограничених буџетских средстава и задуживања на финансијском тржишту; боље мерење перформанси пружања услуга увођењем тржишних стандарда за оцену квалитета и повећање локалних јавних прихода (пореза на имовину и зараде, закупнине, концесионе накнаде или прихода од пројекта/ услуге).

Суштина увођења приватног сектора у традиционалне јавне послове је смањење фискалног притиска на државни/локални буџет, убрзање инфраструктурних улагања, побољшање услуга, али и подстицање раста друштвеног производа и бољег живота грађана. Посебно су локалне самоуправе под сталним притиском да унапреде квалитет пружања јавних услуга, при чему располажу веома ограниченим средствима. Поред смањења трошкова рада, јавни сектор кроз јавно-приватна партнерства тежи да привуче додатне ресурсе и да у наредних 5 до 50 година има гарантовану услугу за своје грађане, коју приватни партнер пружа за одређену накнаду на много ефикаснији и економичнији начин. Пораст захтева за анализом фискалног утицаја, у вези са потребама за новом јавном инфраструктуром у Републици Србији, допринео је разматрању могућности балансирања потреба за приватним финансирањем пројеката јавне инфраструктуре. Осим тога, недостатак јавног финансирања и недовољна средства државних органа да развијају и модернизују путну и комуналну инфраструктуру, као што су водоводна мрежа и управљање отпадним водама, системи даљинског грејања и снабдевања топлотном енергијом, довео је до потребе да се пронађе решење којим би се постигла оба циља (заштита буџета и привлачење приватних инвестиција).

4.2. Садржина и елементи предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта

Анализом основних елемената предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта који су дефинисани Законом закључује се да, кад је реч о припреми наведених докумената, нема суштинске разлике већ је више реч о терминолошким разликама.

Предлог пројекта јавно-приватног партнерства садржи 9 елемената, док предлог концесионог акта садржи 11 елемената у складу са Законом.

Садржину предлога пројекта јавно-приватног партнерства чине:

1. ПРЕДМЕТ предложеног пројекта јавно-приватног партнерства, назнака географског подручја на којем би се обављала делатност јавно-приватног партнерства и циљеви у оквиру јавних задатака које треба остварити пројектом

У овом делу предлога пројекта је потребно јасно дефинисати и дати опис постојећег стања у области која је предмет јавно-приватног партнерства, затим одредити предмет јавно-приватног партнерства, описати географско подручје на којем би се обављала делатност јавно-приватног партнерства и навести циљеве (опште, посебне и појединачне) у оквиру јавних задатака које треба остварити пројектом јавно-приватног партнерства.

Тим Општине Бач је током израде предлога пројекта за област зоохигијене и дефинисања предмета, осим статистичких и општих података о општини, као што су број становника, географски положај итд., прикупио и податке о напуштеним животињама, броју власничких паса, броју уједа. У ту сврху Општина је организовала више састанака и радионица са надлежним локалним ветеринаром, НВО Леси, грађанима…

Веома је важно да овај део предлога пројекта јавно-приватног партнерства буде детаљно образложен будући да указује на значај предложеног предмета пројекта за јавно тело (општину, град) и, посебно, за кориснике одређене услуге или инфраструктуре која је предмет предложеног пројекта.

2. ПОСЛОВНИ ПЛАН укључујући услове јавно-приватног партнерства, процену трошкова и анализу добијене вредности у односу на уложена средства, спецификације о финансијској прихватљивости јавно-приватног партнерства за јавно тело, спецификације у вези са финансирањем пројекта и расположивошћу средстава, планирану расподелу ризика (о чему ће бити више речи у наредном делу приручника)

У овом делу предлога пројекта је потребно урадити анализу и процену укупних животних трошкова пројекта када га спроводи приватни партнер (јавно-приватно партнерство), затим приказати поређење са укупним трошковима када га спроводи општина/град (традиционални начин финансирања, односно финансирање из буџета). Даље, веома је важна и процена укупних користи од пројекта јавно-приватног партнерства за цело друштво, током животног века трајања пројекта, што све указује на „вредност за новац" (енгл. *Value for Money*) као позитивну разлику садашње вредности укупних животних трошкова код традиционалног модела финансирања и финансирања путем јавно-приватног партнерства. Управо то и упућује на приказ претпоставке о финансијској структури пројекта. Да ли би јавно-приватно партнерство било самоодржив модел (наплатом од корисника) или је потребно кофинансирање из буџета? И долази се до поделе ризика између јавног и приватног партнера: да ли пројекат има неких значајнијих ризика или неизвесности које приватни партнер може имати? Треба

ли и може ли јавни партнер да их преузме? Расподела ризика између јавног и приватног партнера је од кључне важности у постизању „вредности за новац". У оквиру расподеле ризика потребно је водити рачуна о волумену, односно обиму алоцираних ризика. Наиме, уколико се не пренесе довољан обим ризика, задржани ризици на страни јавног партнера резултираће неискоришћеним потенцијалом коначно остварене „вредности за новац", док ће превелики волумен пренетих ризика резултирати додатним износима за покриће ризика од стране приватног партнера. То води до закључка да је у поступку припреме пројекта потребно посветити нарочиту пажњу оптималној алокацији ризика.

Оптимална алокација ризика представља:

- алокацију на приватног партнера оних ризика којима он најбоље управља;
- задржавање на страни јавног партнера оних ризика којима он објективно ефикасније управља и/или оних ризика на које приватни партнер објективно не може да утиче.

Алокација ризика на приватног партнера основа је за билансну евиденцију у пословним књигама јавног партнера. Уколико није остварена задовољавајућа алокација основних ризика на приватног партнера, трансакција се у пословним књигама јавног партнера не може књижити ванбилансно.

Ризици у вези с пројектом могу варирати у зависности од врсте и величине пројекта. Типични ризици су: услови који произлазе из поступка прибављања дозвола и трајања административних процедура; измена финансијских услова током трајања пројекта; измена законских и пореских услова; промене у домену потражње и тржишне цене за изградњу конкретне инфраструктуре, односно цене за пружене услуге и друго. Законом је омогућена алокација било ког ризика у складу с потребама конкретног пројекта. Међутим, државни или локални органи имају обавезу да у уговорној документацији, изричито и детаљно, дефинишу алокацију ризика између себе и приватног партнера. Алокација ризика везаних за конкретан пројекат обично се уређује преузимањем одговорности сваког партнера за ризик којим може на бољи начин да управља, односно на који може да утиче, или се ризици деле у избалансираном односу, све ради оптималног управљања ризиком током трајања пројекта јавно-приватног партнерства. Подела ризика у пројекту јесте једна од фаза процеса управљања ризицима

Овај део предлога пројекта, заједно са анализом економске ефикасности, јесте суштински део пројекта јавно-приватног партнерства за који је потребно познавање израде финансијско-економске анализе пројеката јавно-приватног партнерства.

3. Анализа ЕКОНОМСКЕ ЕФИКАСНОСТИ предложеног пројекта и финансијски ефекти предложеног пројекта на буџет јединице локалне самоуправе током животног века трајања пројекта

У овом делу предлога пројекта је потребно упоредити потребу за пројектом односно користи од пројекта, са једне стране, и изводљивост реализације пројекта,

са друге стране, у смислу економске изводљивости, затим дати процену прихода и процену трошкова током реализације пројекта – капиталних и оперативних трошкова (за запослене и остали трошкови одржавања), као и проценити инвестицију, односно дати процењену вредност инвестиције и образложити предложени рок трајања пројекта јавно-приватног партнерства. Рок на који се закључује јавни уговор одређује се на начин који не ограничава тржишну утакмицу више него што је то потребно да се обезбеди амортизација улагања приватног партнера и разуман повраћај уложеног капитала, при чему се узима у обзир ризик који је повезан са комерцијалним коришћењем предмета уговора. Такође, исплативост пројекта обрачунава се на нивоу економских новчаних токова (збир оперативних и инвестиционих новчаних токова) приватног партнера у току периода пројекције. Као мерила исплативости пројекта, обрачунавају се пројектна нето садашња вредност и пројектна интерна стопа рентабилности.

Са аспекта нето садашње вредности, прихватљив је онај пројекат који има позитивну вредност. Са аспекта пројектне интерне стопе рентабилности, прихватљивим се може сматрати онај пројекат чија је стопа виша од захтеваног повраћаја на уложена средства који би се очекивао од сличних пројеката.

Као што је већ наведено, овај део пројекта, заједно са делом 2, јесте суштински део пројекта јавно-приватног партнерства за који је потребно познавање израде финансијско-економске анализе пројеката јавно-приватног партнерства. Више о анализи економске ефикасности можете прочитати у наредном поглављу Приручника.

4. Врсте и износ СРЕДСТАВА ОБЕЗБЕЂЕЊА која треба да обезбеде партнери у пројекту

У овом делу предлога пројекта је потребно одредити врсте и износ средстава обезбеђења која треба да обезбеде партнери у пројекту (гаранција за озбиљност понуде, гаранција за добро извршење посла...).

5. Кратак преглед услова, захтева и начина обезбеђења инфраструктуре и услуга корисницима од стране приватног партнера, као што су ПРОЈЕКТНИ КВАЛИТЕТ, СПЕЦИФИКАЦИЈЕ РЕЗУЛТАТА ЗА УСЛУГЕ или ниво цена и сл.

У овом делу предлога пројекта је потребно дати детаљан опис инфраструктуре коју треба изградити, уколико је то предмет пројекта, услуге која ће се извршити, циљне групе чије се потребе задовољавају, технологије и друго.

6. Информације о поступку доделе, посебно о критеријумима избора и доделе, одабрани поступак доделе, преглед садржине јавног уговора

У овом делу предлога пројекта је потребно дати информације о поступку доделе, посебно о критеријумима избора и доделе, навести одабрани поступак доделе, преглед садржине јавног уговора (отворени поступак јавне набавке или други, економски најповољнија понуда...). Посебан део који ће се наћи у јавном уговору

су и права и обавезе јавног и приватног партнера током реализације пројекта, које треба навести и образложити на овом месту.

7. Захтеви у области заштите ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ, у погледу услова рада, безбедности и заштите здравља и сигурности ЗАПОСЛЕНИХ које ангажује приватни партнер

У овом делу предлога пројекта је потребно навести потребне еколошке и друге услове у погледу прописа који се односе на заштиту животне средине, као и услове рада за запослене, захтеве у погледу безбедности и заштите здравља на раду.

8. Планирана ДИНАМИКА РАЗВОЈА пројекта, од поступка доделе све до почетка пружања услуге или пуштања у рад објекта

У овом делу предлога пројекта је важно временски одредити све активности током поступка, али и током саме реализације пројекта (проценити време потребно за припрему конкурсне документације и поступка јавне набавке, затим поступак доделе уговора, изградњу, уколико је она предмет пројекта, моменат отпочињања реализације пројекта у смислу почетка пружања услуге и њеног завршетка...).

9. ПРОЈЕКТНИ ТИМ јавног тела који ће пратити цео пројекат и обављати функцију конкурсне комисије која врши одабир понуђача, односно економски најповољније понуде, укључујући спољне саветнике

У овом делу предлога пројекта наводи се именовани пројектни тим јавног тела који ће пратити цео пројекат и обављати функцију конкурсне комисије која врши одабир понуђача, односно економски најповољније понуде, укључујући спољне саветнике.

Предлог концесионог акта треба да садржи следеће елементе:

1. ПРЕДМЕТ предложеног концесионог акта

2. РАЗЛОЗИ за давање концесије

3. Евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова

У овим деловима предлога концесионог акта је потребно јасно дефинисати и описати постојеће стање у области која је предмет концесионог акта, навести разлоге за давање концесије (који могу произићи из законске обавезе, као што је то случај код комуналних делатности, али и из потребе за подизањем нивоа квалитета услуге, односно исплативошћу пројекта) и навести евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова. Затим је потребно дефинисати предмет концесије, као и циљеве у оквиру јавних задатака које треба остварити предложеним концесионим актом.

4. Подаци о утицају концесионе делатности на ЖИВОТНУ СРЕДИНУ, на инфраструктуру и друге привредне области, на ефикасно функционисање техничко-технолошких система

У овом делу предлога концесионог акта потребно је навести еколошке и друге услове у погледу прописа који се односе на заштиту животне средине, као и потребне еколошке и друге дозволе, али и описати како обављање предмета концесије утиче на локалну инфраструктуру и привреду.

5. Минималне техничке, финансијске и искуствене квалификације које учесник у поступку мора да испуњава да би му се омогућило учествовање у ПОСТУПКУ ИЗБОРА концесионара и преговарања

У овом делу предлога концесионог акта дају се информације о поступку доделе, посебно о критеријумима избора.

6. РОК ТРАЈАЊА концесије, укључујући образложење предложеног рока

У овом делу предлога концесионог акта потребно је дефинисати дужину трајања концесије и образложити рок у којем ће се уговор реализовати, који свакако произлази из финансијско-економске анализе. Рок на који се закључује јавни уговор одређује се на начин који не ограничава тржишну утакмицу више него што је то потребно да се обезбеди амортизација улагања приватног партнера/концесионара и разуман повраћај уложеног капитала, при чему се узима у обзир ризик који је повезан са комерцијалним коришћењем предмета уговора.

7. ПОДАЦИ О ПОТРЕБНИМ НОВЧАНИМ И ДРУГИМ СРЕДСТВИМА И ДИНАМИЦИ ЊИХОВОГ УЛАГАЊА, начину плаћања, давања гаранција или других средстава обезбеђења за извршавање концесионих обавеза, правима и обавезама концесионара према корисницима услуга које су предмет концесије и питања везана за подношење приговора од стране тих корисника, питања услова и начина вршења надзора, и цене и општих услова за коришћење добара и обављање делатности

8. Подаци о НАКНАДАМА које плаћају концедент и концесионар

9. Оцена о потребном броју РАДНИХ МЕСТА и квалификоване радне снаге у вези са извршавањем концесије, уколико се предлаже да то буде елемент концесионог акта

10. Подаци о другим уговорима који се закључују пре, током или после закључења јавног уговора, било у форми прилога јавног уговора, било као посебни уговори, ради остварења економске оправданости или комерцијалних потреба релевантног пројекта, као што су уговори о преносу права коришћења непокретних и покретних ствари, пренос, односно уступање концесионару уговора које закључи јавно тело, преузимање запослених итд.

У овим деловима предлога концесионог акта је потребно урадити анализу и процену укупних животних трошкова пројекта када га спроводи приватни партнер односно концесионар (јавно-приватно партнерство са елементима концесије), затим приказати поређење са укупним трошковима када га спроводи општина/град (традиционални начин финансирања, односно финансирање из буџета). У том смислу потребно је навести и укупну вредност концесије током њене реализације. Даље, веома је важна и процена укупних користи концесије за јавно тело односно концедента, али и за друштво у целини, током животног века трајања пројекта, што све указује на „вредност за новац" (енгл. *Value for Money*) као позитивну разлику садашње вредности укупних животних трошкова код традиционалног модела финансирања и финансирања путем јавно-приватног партнерства са елементима концесије. Управо то и упућује на приказ претпоставке о финансијској структури пројекта. Да ли би јавно-приватно партнерство било самоодржив модел (наплатом од корисника) или је потребно кофинансирање из буџета? И долази се до поделе ризика између концедента и концесионара.

Даље се одређује врста и износ средстава обезбеђења која треба да обезбеде партнери у пројекту (гаранција за озбиљност понуде, гаранција за добро извршење посла...) за извршавање концесионох обавеза.

Посебан део се односи на накнаде које плаћају концесионар и концедент. Закон дефинише да је концесионар, односно концедент дужан да плаћа новчану накнаду за концесију у износу и на начин како је то уређено јавним уговором о концесији, осим ако плаћање накнаде за концесију није економски оправдано. Концесионом накнадом биће обухваћене и накнада за коришћење одређеног добра у општој употреби прописана законом којим се уређује коришћење предметног добра, накнада за коришћење добра у својини јавног тела, као и друге врсте јавних прихода везане за коришћење тог добра, осим пореза на имовину. Новчана накнада за концесију може бити уговорена као сталан једнак износ, односно као варијабилни износ, у зависности од специфичности поједине врсте концесије. Висина концесионе накнаде одређује се зависно од врсте природног богатства, врсте делатности, рока трајања концесије, пословног ризика и очекиване добити, опремљености и површине добра у општој употреби, јавног добра, односно добра у својини јавног тела. Јавним уговором о концесији може се одредити промена висине концесионе накнаде у одређеном временском периоду, за време трајања јавног уговора о концесији, што је неопходно назначити у конкурсној документацији.

Јавним уговором такође треба детаљно дефинисати права и обавезе које партнери имају током трајања концесије, али се то такође дефинише и у предлогу концесионог акта, као и права и обавезе концесионара према корисницима услуга које су предмет концесије. Уз то, треба дефинисати и остале елементе јавног уговора и његову садржину.

На крају овог дела потребно је навести и друге уговоре, уколико их има, који доприносе комерцијалном обављању делатности.

11. Остали подаци и документи од значаја за концесију

У овом делу предлога концесионог акта наводе се сви остали подаци од значаја, укључујући и податке о стручном тиму за израду конкурсне документације који врши процену вредности концесије, израђује студију оправданости давања концесије и предузима све остале радње које претходе поступку давања концесије, са спољним саветницима. Ту свакако треба додати и планирану динамику развоја пројекта, односно временски одредити све активности током поступка, али и током саме реализације пројекта (проценити време потребно за припрему конкурсне документације и поступка јавне набавке, затим поступак доделе, изградње, ако је она предмет пројекта, моменат отпочињања реализације пројекта у смислу почетка пружања услуге и њеног завршетка...).

Како се из претходно наведеног може видети, подаци који чине предлог пројекта јавно-приватног партнерства и предлог концесионог акта имају исти циљ, а то је да на свеобухватан и транспарентан начин прикажу и детаљно разраде како предмет пројекта тако и све аспекте његове реализације (економске, финансијске, технолошке и друге) и дају будућу пројекцију развоја пројекта, а све ради заштите јавног интереса.

У наставку је дат табеларни преглед основних разлика и сличности у садржини предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта.

Разлике и сличности између предлога концесионог акта и предлога пројекта јавно-приватног партнерства, упоредни преглед	
ПРЕДЛОГ КОНЦЕСИОНОГ АКТА	**ПРЕДЛОГ ПРОЈЕКТА ЈПП**
• **ПРЕДМЕТ** предложеног концесионог акта • **РАЗЛОЗИ** за давање концесије • Евентуално **одузимање поверених послова** и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова	• **ПРЕДМЕТ** предложеног пројекта јавно-приватног партнерства, назнака географског подручја на којем би се обављала делатност ЈПП и циљеви у оквиру јавних задатака које треба остварити пројектом
РАЗЛИКЕ: У овом делу код концесионог акта је потребно дефинисати евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова, док није наглашено да је потребан део који се односи на географско подручје на којем би се обављала делатност нити циљеви у оквиру јавних задатака које треба остварити пројектом. Међутим, како се овим елементима знатно прецизира и дефинише пројекат, ипак је потребно навести и ове податке у предлогу концесионог акта.	
ПРЕДЛОГ КОНЦЕСИОНОГ АКТА	**ПРЕДЛОГ ПРОЈЕКТА ЈПП**
• Подаци о утицају концесионе делатности на **ЖИВОТНУ СРЕДИНУ**, на инфраструктуру и друге привредне области, на ефикасно функционисање техничко-технолошких система	• Захтеви у области заштите **ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**, у погледу услова рада, безбедности и заштите здравља и сигурности **ЗАПОСЛЕНИХ** које ангажује приватни партнер.
РАЗЛИКЕ: Код пројекта јавно-приватног партнерства је потребно навести захтеве у погледу услова рада, безбедности и заштите здравља и сигурности запослених које ангажује приватни партнер, а код концесионог акта потребно је описати како обављање делатности у вези са предметом концесије утиче на локалну инфраструктуру и привреду.	

ПРЕДЛОГ КОНЦЕСИОНОГ АКТА	ПРЕДЛОГ ПРОЈЕКТА ЈПП
• **ПОДАЦИ О ПОТРЕБНИМ НОВЧАНИМ И ДРУГИМ СРЕДСТВИМА И ДИНАМИЦИ ЊИХОВОГ УЛАГАЊА**, начин плаћања, давања **ГАРАНЦИЈА ИЛИ ДРУГИХ СРЕДСТАВА ОБЕЗБЕЂЕЊА** за извршавање концесионих обавеза, права и обавезе концесионара према корисницима услуга које су предмет концесије и питања везана за подношење приговора од стране тих корисника, питања услова и начина вршења надзора, и цене и општи услови за коришћење добара и обављање делатности; • Подаци о **НАКНАДАМА** које плаћају концедент и концесионар; • Оцена о потребном броју **РАДНИХ МЕСТА** и квалификоване радне снаге у вези са извршавањем концесије, уколико се предлаже да то буде елемент концесионог акта; • Подаци о **другим уговорима** који се закључују пре, током или после закључења јавног уговора, било у форми прилога јавног уговора, било као посебни уговори, ради остварења економске оправданости или комерцијалних потреба релевантног пројекта, као што су уговори о преносу права коришћења непокретних и покретних ствари, пренос, односно уступање концесионару уговора које закључи јавно тело, преузимање запослених итд.	• **ПОСЛОВНИ ПЛАН**, укључујући услове ЈПП, процену трошкова и анализу добијене вредности у односу на уложена средства, • спецификације о финансијској прихватљивости ЈПП за јавно тело, • спецификације у вези са финансирањем пројекта и расположивошћу средстава, • планирана расподела ризика; • Анализа **ЕКОНОМСКЕ ЕФИКАСНОСТИ** предложеног пројекта, финансијски ефекти предложеног пројекта на буџет јединице локалне самоуправе током животног века трајања пројекта; • Врсте и износ **СРЕДСТАВА ОБЕЗБЕЂЕЊА** које треба да обезбеде партнери у пројекту; • Кратак преглед услова, захтева и начина обезбеђења инфраструктуре и услуга корисницима од стране приватног партнера, као што су **СТРУЧНИ КВАЛИТЕТ, СПЕЦИФИКАЦИЈЕ РЕЗУЛТАТА ЗА УСЛУГЕ** или ниво цена и сл.
РАЗЛИКЕ: Јасно је да је терминолошки различито наведен овај део. Међутим, описана финансијска и економска анализа коју подразумева предлог пројекта јавно-приватног партнерства је такође неопходна и као саставни део предлога концесионог акта.	
ПРЕДЛОГ КОНЦЕСИОНОГ АКТА	**ПРЕДЛОГ ПРОЈЕКТА ЈПП**
• Минималне техничке, финансијске и искуствене квалификације које учесник у поступку мора да испуњава да би му се омогућило учествовање у **ПОСТУПКУ ИЗБОРА** концесионара и преговарања	• Информације о **ПОСТУПКУ ДОДЕЛЕ**, посебно о критеријумима избора и доделе, одабрани поступак доделе, преглед садржине јавног уговора
РАЗЛИКЕ: Овај захтев је само другачије формулисан, али се односи на исте информације, информације о поступку доделе јавног уговора.	

ПРЕДЛОГ КОНЦЕСИОНОГ АКТА	ПРЕДЛОГ ПРОЈЕКТА ЈПП
• **РОК ТРАЈАЊА** концесије, укључујући образложење предложеног рока	• Планирана **ДИНАМИКА РАЗВОЈА** пројекта, од поступка доделе све до почетка пружања услуге или пуштања у рад објекта
РАЗЛИКЕ: Овај захтев је само другачије формулисан, али се односи на исте податке, и то податке о трајању пројекта, али и дужини трајања свих фаза током реализације пројекта јавно-приватног партнерства, односно концесије. У том смислу, и у једном и у другом случају треба образложити предложени рок који свакако треба да буде усклађен са вредношћу пројекта, будући да је Законом дефинисано да се рок на који се закључује јавни уговор одређује на начин који не ограничава тржишну утакмицу више него што је то потребно да се обезбеди амортизација улагања приватног партнера и разуман повраћај уложеног капитала, при чему се узима у обзир ризик који је повезан са комерцијалним коришћењем предмета уговора.	
ПРЕДЛОГ КОНЦЕСИОНОГ АКТА	**ПРЕДЛОГ ПРОЈЕКТА ЈПП**
• Остали подаци и документи од значаја за концесију	• **ПРОЈЕКТНИ ТИМ** јавног тела који ће пратити цео пројекат и обављати функцију конкурсне комисије која врши одабир понуђача, односно економски најповољније понуде
РАЗЛИКЕ: Код концесионог акта нема експлицитног захтева за навођење чланова стручног тима, али би то свакако требало навести. Такође, код концесионог акта се предвиђа и навођење свих осталих информација које јавно тело сматра релевантним, што је наравно увек могуће и у предлогу пројекта ЈПП.	

4.3. Финансијска анализа пројеката јавно-приватног партнерства

Закон о јавно-приватном партнерству прописује да предлог пројекта ЈПП, поред осталог, садржи и пословни план, укључујући процену трошкова и анализу добијене вредности у односу на уложена средства, као и финансијске ефекте предложеног пројекта на буџет (централни, покрајински или локални).

Са тим у вези, Комисија за ЈПП је донела Методологију за израду анализе добијене вредности у односу на уложена средства, која прописује и образлаже све ставке које пословни план треба да садржи. Анализа добијене вредности у односу на уложена средства представља квантитативно утврђивање да ли је за пореске обвезнике од веће користи примена традиционалног модела инвестирања (или задуживања) или улазак у јавно-приватно партнерство (ЈПП).

Код пројеката ЈПП, утврђивање добијене вредности у односу на уложена средства обухвата:

- утврђивање способности извршавања финансијских обавеза;

- израду програма јавних инвестиција (стратешко планирање);
- избор и анализу пројекта;
- израчунавање (квантификовање) „вредности за новац";
- јавну набавку, односно доделу јавног уговора;
- надзор над спровођењем пројекта.

Поред квантитативног дела анализе (где се пореде трошкови и пројекције прихода), потребно је узети у обзир и да се „вредност за новац" максимизира адекватним преносом ризика јавне инвестиције на приватног партнера. Такође, значајно је узети у обзир и јавни интерес, односно то да ли ће грађани добити нову услугу (или ће се унапредити постојећа).

За јавног партнера је пројекат ЈПП успешан ако се докаже да је добијена одговарајућа „вредност за новац". То обухвата трошковну ефикасност[31], као и поуздану и правовремену услугу по уговореним ценама и квалитету, на начин који ће бити дефинисан у јавном уговору. Као основна корист ЈПП наводи се успех у достизању стандарда јавне услуге коју дефинише јавни партнер за укупни уговорни период.

Анализа вредности која се добија у односу на уложена средства обавезно се спроводи код ЈПП без елемената концесије, али је потребно да се она користи и код ЈПП са елементима концесије, где представља део студије оправданости, коју израђује јавно тело.

4.3.1. Садржина пословног плана

Пословни план треба да садржи све релевантне податке за процену трошкова и анализу ефеката уложених средстава како би се показала финансијска прихватљивост пројекта (на основу чега Комисија за ЈПП даје позитивно мишљење). Такође, у овом делу предлога пројекта ЈПП потребно је навести све спецификације везане за финансирање пројекта, као и планирану расподелу ризика.

4.3.1.1. Преглед пројекта

На почетку пословног плана потребно је навести предмет и сврху пројекта, као и његова ограничења. Предмет пројекта може да обухвата коришћење, одржавање, уклањање постојећег објекта, изградњу и коришћење новог објекта, као и детаљан попис услуга које се пружају током коришћења. Тако код пројеката где је предвиђена изградња (или надоградња) објекта од јавног значаја наводимо основне спецификације (нпр. површину потребног земљишта, квадратуру објекта, опрему и сл.). Код пројеката где су предмет услуге, приказујемо списак свих услуга од јавног

31 Под трошковима се подразумевају укупни животни трошкови јавне инвестиције (нпр. трошкови изградње, одржавања, унапређивања услуге и др.).

значаја које ће бити уведене. Такође, потребно је дефинисати претпоставке пројекта и описати изузетке.

У овом делу је такође потребно навести животни век пројекта, као и територију која ће бити покривена.

4.3.1.2. Капитални трошкови

У оквиру анализе капиталних трошкова посматрају се сви трошкови које ће имати приватни партнер у оквиру реализације пројекта: изградња, улагања у опрему и/или вршење предметне услуге. Капитални трошкови се најчешће приказују у табели, као укупни трошкови за период целокупног трајања пројекта. Капитални трошкови такође треба да садрже укупне животне трошкове одржавања имовине, како би се осигурали одговарајући стандард и квалитет услуга од јавног значаја.

Посебно је потребно обратити пажњу на животни век трајања опреме. У зависности од врсте пројекта, може постојати потреба за заменом одређене опреме чак и неколико пута током трајања пројекта (поготово код дугорочнијих пројеката). На пример, код пројеката у којима се управља имовином постоји могућност потребе за заменом лифта, котла за грејање, увођењем нових инсталација итд., док у информатичким пројектима различити типови опреме могу имати различит век трајања.

Пример 1. Капитални трошкови код пројекта поверавања обављања комуналне делатности сакупљања и транспорта комуналног отпада

Назив трошка	**Износ (РСД)[32]**
Специјализовано возило	35.000.000,00
Посуде за сакупљање отпада	19.350.000,00
Опремање Административног центра и центра за подршку грађанима	250.000,00
Опремање сакупљачког дворишта	400.000,00
Укупни капитални трошкови	**55.000.000,00**

Након табеле где су квантитативно приказани капитални трошкови, потребно је додати и образложење сваког трошка, односно начин на који се дошло до датог износа. Најчешћи извори података за износе трошкова су истраживање тржишта и претходно искуство из сличних пројеката.

32 Износи су само информативног карактера.

Код капиталних трошкова је такође потребно навести да ли ће пројекат имати резидуалну (преосталу) вредност након завршетка и ко ће бити њен власник након истека пројекта (јавни или приватни партнер).

4.3.1.2.1. Ризик капиталног трошка

Укупни капитални трошкови треба да садрже и износ ризика капиталног трошка који представља ризик инвестиције. Ризике би требало појединачно идентификовати истраживањем тржишта. Ризици могу варирати у зависности од врсте пројекта, мада су најчешћи следећи: крађа, поплава, оштећење, квар и др.

Ризици капиталног трошка се у одређеној мери могу контролисати уплатама премија осигурања, као и превентивним мерама одржавања.

Важно: Износи премија осигурања морају бити наведени у оперативним трошковима.

Након идентификовања основних ризика, потребно је дефинисати који се ризици могу контролисати (уплатама премија осигурања и превентивним мерама одржавања), а који су мање подложни контроли те се морају урачунати у општи ризик пословања.

Ризик капиталног трошка се израчунава по следећој формули:

$$\text{РКт (\%)} = \frac{\text{нПКт}}{\text{ПКт}} \text{ x } 100$$

где је
РКт – ризик капиталног трошка;
нПКт – непокривени капитални трошак;
ПКт – покривени капитални трошак.

Када се добије износ ризика капиталног трошка у процентима, он се додаје на капиталне трошкове и добија се укупан износ капиталних трошкова, укључујући ризике.

У примеру 1. који се односи на пројекат поверавања обављања комуналне делатности сакупљања и транспорта комуналног отпада, ризик капиталног трошка би се могао израчунати на следећи начин.

За капиталне инвестиције у возила, административни центар, центар за подршку грађанима и сакупљачко двориште, ризике је могуће контролисати и свести на минимум уплатама премија осигурања. Са друге стране, део опреме (посуде за сакупљање отпада) не може бити осигуран на овакав начин и мора се урачунати у општи ризик пословања.

$$\text{РКт (\%)} = \frac{13.500.000{,}00}{48.050.000{,}00} \text{ x } 100; \text{ односно } \text{РКт} = 28.10\%$$

У табели у наставку су приказани укупни капитални трошкови (увећани за ризике) у овом случају.

Пример 2. Укупни капитални трошкови (увећани за ризике) код пројекта поверавања обављања комуналне делатности сакупљања и транспорта комуналног отпада

Назив трошка	Износ (РСД)
Основни капитални трошкови	55.000.000,00
Ризици (28,10%)	15.455.000,00
Укупно	**70.455.000,00**

Важно: У наредним корацима анализе користи се износ капиталног трошка који је увећан за ризике.

Будући да износ капиталног ризика улази у укупне трошкове инвестиције, овај ризик се, према уговору и матрици ризика, дислоцира на приватног партнера.

4.3.1.3. Оперативни трошкови

Оперативни трошкови код пројеката ЈПП представљају суму свих трошкова пружања услуге током животног века пројекта. То могу бити трошкови за материјал, опрему, бруто зараде запослених, трошкови закупа пословних просторија, административни трошкови, трошкови одржавања возила, премије осигурања итд. Оперативне трошкове је потребно идентификовати и изразити у реалним тржишним ценама, на основу истраживања тржишта и провером доступних података.

Као и код капиталних трошкова, и овде је потребно водити рачина о животном веку материјала и опреме, који се морају ускладити са животним веком пројекта. Уколико су планиране замене материјала или опреме, то је потребно навести и образложити.

Пример 3. Оперативни трошкови код пројекта ЈПП за услугу одржавања гробаља

Назив трошка	Износ (RSD)[33]
Трошак за бруто зараде	34.320.000,00
Трошкови за гориво за опрему	3.960.000,00
Трошкови за гориво за возила	960.000,00
Трошкови за сервис и одржавање опреме и возила	1.200.000,00

33 Износи су само информативног карактера.

Назив трошка	Износ (RSD)[33]
Трошкови осигурања возила (каско)	420.000,00
Трошкови за потрошну и ХТЗ опрему	3.000.000,00
Административни трошкови	5.520.000,00
Укупно	**49.380.000,00**

Након навођења укупних износа оперативних трошкова, потребно је образложити сваки износ; навести које све ставке садржи и начин на који се до њих дошло (истраживањем тржишта, на основу претходног искуства и сл.).

У примеру 3, који се односи на пројекат ЈПП за услугу одржавања гробаља, прва ставка код оперативних трошкова (бруто зараде), могла би бити образложена на следећи начин: „*Трошкови бруто зарада су утврђени за зараду петоро запослених у складу са условима тржишта који диктирају висину зарада запослених. Предвиђена је минимална зарада која у бруто износу износи 57.200,00 дин. x 5 запослених x 12 месеци x 10 година (колико је трајање пројекта)*".

4.3.1.3.1. Ризик оперативног трошка

У зависности од предмета пројекта ЈПП, укупни оперативни трошкови могу (а није неопходно) да буду увећани за износ ризика оперативног трошка. Ови ризици се могу односити на нпр. ризик од квара или крађе опреме која је наведена као оперативни трошак.

Ризик оперативног трошка се израчунава на исти начин као и ризик капиталног трошка, по следећој формули:

$$\textbf{Рот (\%)} = \frac{\textbf{нПот}}{\textbf{Пот}} \textbf{ x } \textbf{100}$$

где је
Рот– ризик оперативног трошка;
нПот – непокривени оперативни трошак;
Пот – покривени оперативни трошак.

Када се добије износ ризика оперативног трошка у процентима, он се додаје на оперативне трошкове и добија се укупан износ оперативних трошкова, укључујући ризике (који се користи у наредним корацима анализе).

4.3.1.4. Пројекција прихода

Овај део анализе се спроводи са циљем да се сагледа оправданост поверавања обављања услуге од јавног значаја по моделу ЈПП. Пројекција прихода је такође значајна за одређивање оптималног времена трајања пројекта. Важно је водити

рачуна о адекватној пројекцији прихода, која треба да покрије све трошкове инвестиције (капиталне и оперативне), увећане за износ зараде коју би остварио приватни партнер.

У случају пројекта ЈПП са елементима концесије, накнада се наплаћује директно од крајњих корисника услуга (грађана). Тада је потребно идентификовати тачан број домаћинстава и правних лица на територији где се реализује пројекат ЈПП како би се формирала цена услуге. У овом случају је потребно водити рачуна о томе да грађани не буду превише оптерећени ценом услуге, јер то може да резултира изостанком плаћања и, последично, раскидом уговора о ЈПП.

У случају када је у питању пројекат ЈПП без елемената концесије, трошак се покрива из буџета (централног, покрајинског или локалног, у зависности од пројекта). У том случају је потребно урадити анализу буџета, израчунати који удео би заузимала накнада приватном партнеру и евентуално урадити поређење са другим износима који се издвајају за сродне услуге.

4.3.1.5. Дисконтована стопа и дисконтовани токови новца

За процену укупних животних трошкова пројекта важно је урадити анализу дисконтованог тока новца и дефинисати дисконтну стопу. Дисконтна стопа треба да представља реалну могућност капиталног трошка, односно опортунитетни трошак капитала (трошак пропуштене прилике), прилагођен за инфлацију.

Капитални инвестициони пројекти су дугорочни и захтевају иницијална улагања финансијских средстава, док се приходи остварују одређен број година (колико је трајање пројекта). Услед тога, постоји потреба за обрачуном вредности новца у времену. Обрачунавање садашње вредности новца који ће бити генерисан у будућности врши се дисконтовањем. Дисконтовање представља изражавање очекиване вредности будућег новца у данашњим вредностима.

Неки од фактора који утичу на формирање дисконтне стопе су:

- расположива количина средстава – сопствених и позајмљених;
- каматна стопа по којој се може добити или дати зајам;
- ризик давања или преузимања средстава;
- опште стање предузећа – развојна и финансијска политика;
- економска политика земље;
- стопа инфлације;
- стање на међународном тржишту капитала.

Код пројеката ЈПП у Србији користи се дисконтна стопа од 5,5% (препоручена у Методологији за анализу добијене вредности у односу на уложени новац Комисије за ЈПП). Такође, Народна банка Србије (НБС) препоручује да се користи стопа инфлације од 4% за сваку наредну годину, у току трајања пројекта.

Са друге стране, у финансијској анализи пројеката ЈПП потребно је узети у обзир и дисконтни фактор, који се рачуна по следећој формули:

$$\text{Дф} = \frac{1}{(1 + \text{дисконтна стопа})^{n}}$$

где n представља годину у којој се исказује вредност.

Важно: Дисконтовани токови новца детаљно приказују новчане токове, а дисконтовањем се израчунава НСВ (нето садашња вредност) пројекта.

Пример 4. Дисконтовани токови новца НСВ, пројекат ЈПП у области зоохигијене

Трошак	NSV (RSD)
Основни капитални трошкови	4.034.517,50
Ризици[34]	248.200,00
Укупно I:	**4.282.717,50**
Храна и лекови за животиње	6.465.665,80
Потрошна опрема и материјал	935.000,00
Средства за хигијену и дезинсекцију	110.000,00
Гориво	636.768.00
ХТЗ опрема	1.080.000,00
Бруто зараде запослених	53.018.160,00
Премије осигурања, регистрација возила и одржавање	900.000,00
Укупно II:	**63.147.428,00**
Укупно II, укључујући утицај инфлације:	**75.815.478,51**
Укупно III (приходи), укључујући утицај инфлације:	**89.184.965,54**
Укупно (III-I-II), укључујући дисконтну стопу:	**5.680.035,35**

4.3.1.6. Матрица ризика

Свака инвестиција, па и ЈПП, подразумева бројне ризике, те се у оквиру утврђивања „вредности за новац" ти ризици идентификују, описују и процењују. Анализа ризика нам пружа додатне информације тако што пореди пројектоване

34 Износ се односи на опрему која се не може покрити уплатом премије осигурања.

економске и финансијске показатеље рентабилности са вероватноћом ризика. Квалитативна процена ризика се ради помоћу матрице ризика, са сврхом да се утврде ризици који би значајно утицали на изводљивост пројекта.

Ризик може имати један или више узрока, а његова појава једну или више последица. Према томе, ризик се схвата као претња успеху пројекта, али и као прилика за повећање шанси за успешну реализацију пројекта. Ризик пројекта је неизвестан догађај или стање које, ако се појави, има позитиван или негативан утицај на најмање један од циљева пројеката – рокове, трошкове, приходе, добит, квалитет или предмет пројекта. Уобичајено поимање ризика, међутим, углавном се односи на његов негативан утицај на пројекат. Процену ризика потребно је закључити квантитативним исказивањем сваког појединачног ризика. ***Идентификовани и квантификовани ризици се деле између партнера, при чему се поједини ризици у целости преносе на јавног партнера, поједини у целости на приватног партнера, док се одређени ризици деле између партнера.***

Код пројеката ЈПП, ризици који су у вези са инвестицијом се најчешће, и у највећој мери, преносе на приватног партнера. Приватни партнер обично сноси поједине ризике пројектовања – ризике сопствених застоја, неодобрених решења, док је пракса да јавни партнер сноси ризик у погледу рокова за припрему документације. Усклађеност са наменом и промена опште законске регулативе као категорије код којих ниједна страна нема могућност утицаја из тог разлога често спадају у подељене ризике. Ризици извођења, са изузетком више силе, на страни су приватног партнера и то: управљање пројектом, финансирање пројекта, прекорачење трошкова, прекорачење рокова, ризици капиталних трошкова и ризици оперативних трошкова.

Расподела ризика између јавног и приватног партнера је од кључне важности у постизању адекватне „вредности за новац". У оквиру расподеле ризика потребно је водити рачуна о волумену (обиму) алоцираних ризика. У том смислу, уколико се не пренесе довољан обим ризика, задржани ризици на страни јавног партнера резултираће неискоришћеним потенцијалом коначно остварене „вредности за новац". Са друге стране, превелики волумен пренетих ризика резултираће додатним износима за покриће ризика (које ће наплатити приватни партнер). То води до закључка да је у поступку припреме пројекта потребно посветити нарочиту пажњу оптималној алокацији ризика.

Оптимална алокација ризика подразумева:

- алокацију на приватног партнера оних ризика којима он најбоље управља;
- задржавање на страни јавног партнера оних ризика којима он објективно ефикасније управља и/или оних ризика на које приватни партнер објективно не може да утиче.

Важно: Код неких ЈПП главна уштеда произлази из преноса дела ризика на приватног партнера јавним уговором.

Такође је значајно на прави начин дефинисати матрицу ризика, што подразумева:
- идентификацију ризика пројекта;
- процену утицаја тих ризика;
- процену вероватноће појаве тих ризика;
- израчунавање финансијског утицаја и распона могућих исхода.

Пример 5. Матрица расподеле ризика у предлогу пројекта ЈПП у области зоохигијене

Услуга од јавног значаја	Расподела ризика		
	Јавни партнер	Приватни партнер	Подељени ризици
Пројектовање			
Усклађеност са наменом			X
Рокови за припрему документације	X		
Застоји иницирани од јавног партнера	X		
Застоји иницирани од приватног партнера		X	
Ризик неодобрених решења		X	
Промена опште законске регулативе			X
Извођење			
Управљање пројектом		X	
Финансирање пројекта		X	
Прекорачење трошкова		X	
Прекорачење рокова		X	
Ризици капиталних трошкова		X	
Ризици оперативних трошкова		X	
Виша сила			X

Поред матрице ризика где се идентификују и алоцирају ризици, потребно је израдити матрицу која приказује вероватноћу појављивања идентификованих ризика, као и предложене мере чији је циљ смањење или уклањање последица.

Пример 6. Матрица расподеле ризика (вероватноћа) у предлогу пројекта ЈПП у области зоохигијене

Ризик	Процена степена ризика		
	Опис ризика и последице	Вероватноћа	Смањење/ ублажавање/ елиминисање ризика
Пројектовање			
Усклађеност са наменом	Нејасноћа или неусклађеност са прописима – нереализовање пројекта	1	Предефинисање, измене и допуне пројекта ЈПП
Рокови за припрему документације	Прекорачење дефинисаних рокова за одабир ПП	1	Строго вођење рачуна о роковима од стране служби ЈП
Застоји иницирани од ПП	Могу се јавити након закључења уговора – последица: нереализација уговора	2	Контрола и логистичка подршка ЈП; превазилазе се застоји или се раскида уговор
Ризик од неодобрених решења	Негативно мишљење Комисије за ЈПП – последица: немогућност спровођења пројекта	2	Изменама и допунама предлога пројекат ће добити захтевану форму
Промена опште законске регулативе	Промена законске регулативе – потреба за изменама поступака или уговора	2	Усклађивање аката са измењеном законском регулативом
Извођење			
Управљање пројектом	Недостатак запослених, компетентности и сл., лоша интерна организација – доводи се у питање реализација пројекта	2	Контрола и логистичка подршка ЈП; превазилазе се застоји или се раскида уговор
Финансирање пројекта	Немогућност финансирања услуге од стране ПП – последица: прекид реализације	2	Редовно измиривање финансијских обавеза ЈП ка ПП
Прекорачење трошкова	Прекорачење трошкова од стране ПП	2	Механизам контроле од стране ЈП

Ризик	Процена степена ризика		
	Опис ризика и последице	Вероватноћа	Смањење/ ублажавање/ елиминисање ризика
Прекорачење рокова	Прекорачење рокова у реализацији – пролонгирање радњи или неизвршење уговора	2	Контрола и логистичка подршка ЈП ради отклањања сметњи при реализацији
Ризици капиталних трошкова	Ризик губитка због неповољног кретања фактора тржишних ризика	1	Осигурање опреме или увртавање ризика капиталних трошкова у укупне трошкове
Ризици оперативних трошкова	Неповољно кретање фактора тржишних ризика	1	Објективна калкулација и адекватно управљање пројектом
Виша сила	Ризици макроокружења (политички, економски, природне катастрофе)	2	Примена инструмената за ублажавање ризика

4.3.1.7. Анализа осетљивости

Анализа осетљивости се користи како би се утврдиле оне променљиве које су од кључне важности за пројекат. Кључна променљива је свака она која има позитиван или негативан утицај на финансијску ефикасност пројекта. Анализа је у великој мери квалитативна, пошто категорише променљиве према њиховом утицају на исплативост пројекта.

Одређени кораци су уобичајени у спровођењу анализе осетљивости:

- дефинисање променљивих;
- елиминисање зависних променљивих;
- анализирање осетљивости показатеља рентабилности;
- одабир кључних променљивих.

Као неке од кључних променљивих јављају се стопа инфлације, цене енергената, горива, демографске промене, цена радне снаге, цена услуга и сл.

Важно: Овај део анализе треба да садржи све релевантне табеле и податке (сажетак капиталних трошкова, оперативних трошкова, приходе, НСВ пројекта).

Након тога, на основу НСВ пројекта[35] израчунава се НСВ u процентима (пре пореза на добит), и то по следећој формули:

$$\text{НСВ\%} = \frac{\text{НСВппд}}{\text{Кт}+\Sigma\ (\text{От1-n})} \times 100$$

где су:
НСВ% – нето садашња вредност у процентима;
НСВппд – нето садашња вредност пре пореза на добит;
Кт – капитални трошкови;
Σ (От1-n) – кумулатив оперативних трошкова у периоду извршења услуге (n година).

Важно: Уколико је НСВ пројекта позитивна (већа од нуле), за пројекат се може рећи да је у финансијском смислу прихватљив.

4.3.1.8. Финансијски ефекти на буџет током животног века пројекта

У овом делу се анализирају кључни финансијски ефекти које ће реализација пројекта ЈПП имати на буџет (централни, покрајински или локални, у зависности од пројекта). Такође, наводи се начин исплаћивања накнада приватном партнеру (наплата од стране јавног партнера или крајњих корисника), као и у којим временским интервалима се накнада исплаћује (месечно, квартално, годишње).

Приликом анализе ефеката на буџет, узима се у обзир укупна вредност пројекта[36] и израчунава се удео у буџету. Уколико се наплата приватном партнеру врши из буџета, потребно је урадити поређење са сличним делатностима за која се већ врше издвајања. Такође, потребно је доказати да постоје средства која могу бити коришћена за пројекат ЈПП (нераспоређена средства, вишак из претходних година и сл.).

Исто тако, потребно је анализирати ефекте исплативости инвестиције (у ком временском периоду ће бити видљиви) који се односе на увођење нове услуге од јавног значаја или унапређење квалитета постојеће, али и на смањење досадашњих буџетских трошкова. Као позитивни ефекти ЈПП могу се навести и приливи у буџет, нпр. порез од зарада за новозапослена лица, плаћање комуналних такси, порез на добит и сл.

Важно: На крају финансијске анализе, на основу доступних података и калкулација, изводи се закључак да ли је оправдано да се пројекат спроведе по моделу ЈПП или не.

35 Погледати *Excel* табелу у прилогу.
36 Укупна вредност пројекта представља укупан износ прихода, при чему се узима у обзир и утицај инфлације.

4.4. Реализација пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије и без елемената концесије

По одобравању предлога пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије од стране органа за одобравање, јавно тело отпочиње поступак за одабир приватног партнера. Поступак избора приватног партнера је или поступак јавне набавке одређен законом којим се уређују јавне набавке или поступак давања концесије одређен Законом. Јавни уговор закључује се као уговор о јавно-приватном партнерству или као уговор о концесији.

Јавни позив се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије", у средству јавног информисања које се дистрибуира на целој територији Србије, на интернет страници јавног тела и на Порталу јавних набавки. Осим тога, јавни позив се, по потреби, објављује електронски на интернет страници *Tenders Electronic Daily*, интернет издању додатка „Службеном листу Европске уније", а обавезно за пројекте вредности преко пет милиона евра.

Када спроводи поступак јавне набавке, јавно тело сачињава и доноси одлуку о покретању поступка, и то на начин уређен одредбом члана 91. Закона о јавним набавкама. Одлука садржи податке о предмету јавне набавке, врсти поступка и процењеној вредности јавне набавке укупно и за сваку партију посебно, као и податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак јавне набавке. Такође, прописано је и да у случају примене конкурентног поступка са преговарањем, конкурентног дијалога, партнерства за иновације и преговарачког поступка без објављивања јавног позива, у одлуци треба навести и разлоге за примену тог поступка.

Поступак јавне набавке сматра се покренутим слањем на објављивање јавног позива и других огласа који се користе као јавни позив, осим у случају преговарачког поступка без објављивања јавног позива, када се поступак сматра покренутим даном слања позива за подношење понуда.

Након тога, јавно тело доноси решење о образовању комисије за јавну набавку, у смислу одредбе члана 92. Закона о јавним набавкама, која спроводи поступак јавне набавке одабира приватног партнера. Та комисија је сачињена од чланова пројектног тима, који је именован пре почетка припремања предлога пројекта јавно-приватног партнерства. Комплетан поступак дефинисан је Законом о јавним набавкама, уз изузетак да се у поступку избора приватног партнера неће примењивати одредбе закона којим се уређују јавне набавке које се односе на:

1) начин обрачуна процењене вредности јавног уговора;
2) заједничку понуду;
3) подизвођаче;

4) рокове за подношење понуда и пријава;
5) рокове у вези са доношењем одлуке о избору најповољније понуде;
6) рокове за закључење уговора и
7) измене јавног уговора.

Поступак давања концесије почиње даном објављивања јавног позива у „Службеном гласнику Републике Србије", а окончава се доношењем коначне одлуке о избору најповољније понуде или доношењем коначне одлуке о поништају поступка давања концесије. Сачињавање конкурсне документације у поступку доделе јавног уговора је изузетно важно и сматра се једном од кључних фаза поступка за доделу јавног уговора, при чему се има у виду да садржина конкурсне документације одређује у највећој мери успешност како самог поступка за доделу јавног уговора, тако и реализације закљученог уговора. Конкурсном документацијом уређују се правила поступања, описују се предмет концесије, али и сви други захтеви у погледу реализације пројекта, услови које понуђачи морају да испуне како би били у могућности да им се додели јавни уговор, критеријуми за доделу јавног уговора и др. Самим тим, свака грешка у конкурсној документацији, али и њена недовољна прецизност може као последицу имати потешкоће у фази стручне оцене примљених понуда, па и немогућност закључења уговора или закључење уговора са понуђачем који није у могућности да га успешно реализује уз све последице које проистичу из таквог неиспуњења уговорних обавеза. У поступку доделе јавног уговора, без обзира на то да ли се додела врши у поступку јавне набавке или у поступку који је прописан Законом, сачињавање конкурсне документације је ипак олакшано, утолико што су одобреним предлогом пројекта јавно-приватног партнерства, односно предлогом концесионог акта, на које је мишљење дала и Комисија за јавно-приватно партнерство, већ у значајној мери уређени битни елементи конкурсне документације која се сачињава.

Конкурсна документација садржи облик понуде, садржај понуде, рок важности понуде, опис предмета концесије (техничке и друге спецификације), нацрт или битне елементе јавног уговора о концесији, услове и доказе које су понуђачи обавезни да доставе уз понуду у сврху доказивања њихове оспособљености за реализацију пројекта, захтев за достављање пуне листе повезаних друштава, рок за доношење одлуке о избору најповољније понуде, као и све остале захтеве које понуђач мора да испуни. Прописана садржина конкурсне документације у великом делу одговара садржини конкурсне документације у поступку јавне набавке.

Постоје две врсте критеријума за избор најповољније понуде, односно критеријум економски најповољније понуде и критеријум највише понуђене концесионе накнаде. Када се као критеријум користи економски најповољнија понуда, као (пот)критеријуми могу се користити они који су у вези са предметом концесије, као што су: квалитет, висина накнаде, цена, техничко решење, естетске, функционалне и еколошке особине, цена пружене услуге према крајњим корисницима,

оперативни трошкови, економичност, сервисирање након предаје и техничка помоћ, датум испоруке и рокови испоруке или рокови завршетка радова. Дакле, као (пот)критеријуми могу се користити они елементи који се односе на сам предмет концесије, али не и елементи који се односе, на пример, на понуђаче (као што је њихова финансијска ситуација, претходно искуство и друго). Други критеријум који давалац концесије може одлучити да користи јесте највиша понуђена концесиона накнада. Дакле, уколико пројектом и конкурсном документацијом није предвиђено плаћање концесионе накнаде, једини преостали критеријум који се може применити јесте економски најповољнија понуда.

Закон прописује да се одлука о избору најповољније понуде доставља, са копијом записника о отварању и оцени понуда, сваком понуђачу. Одлука о избору најповољније понуде, са копијом записника о отварању и оцени понуда, сваком понуђачу доставља се препорученом поштом са повратницом или на други начин којим достављање може бити доказано. Такође, копијом записника о отварању и оцени понуда не могу бити повређене одредбе закона којима се уређује заштита тајности података и документације, из чега произлази обавеза даваоца концесије да приликом сачињавања и слања записника посебну пажњу обрати на одговарајуће одредбе закона којим се уређује заштита тајности података и документације. Давалац концесије не може потписати јавни уговор пре истека периода мировања, који износи 15 дана од дана достављања одлуке о избору најповољније понуде сваком понуђачу.

Јавно тело, после доношења одлуке о избору приватног партнера, а пре закључења јавног уговора, има обавезу да органу за одобрење достави коначни нацрт јавног уговора ради давања сагласности. Дакле, Закон уређује да се уговор не може закључити пре добијања сагласности надлежног органа, скупштине јединице локалне самоуправе, на коначни нацрт јавног уговора. У том смислу, јавна тела ће након прибављене сагласности надлежног органа на коначни нацрт јавног уговора, одабраном најповољнијем понуђачу понудити потписивање јавног уговора, и то у року који је одређен одлуком о избору најповољније понуде. Приликом одређивања рока, неопходно је реално сагледати и проценити колико је то времена потребно за спровођење свих претходно наведених радњи пре момента закључења уговора.

Након избора најповољнијег понуђача, јавни партнер и приватни партнер закључују уговор о јавно-приватном партнерству, односно уговор о концесији. Реализација уговора, односно само спровођење пројекта је посебно питање, које представља једну од најзначајнијих фаза у целокупном циклусу јавно-приватног партнерства. Од успешности спровођења ове фазе зависиће и успех целокупног пројекта. Она обухвата више потфаза које нису нормативно уређене, већ уговорно регулисане. Уколико пројекат не буде успешно спроведен, последице ће погодити оба партнера, као и крајње кориснике, због којих је пројекат и покренут.

Добро управљање пројектом јавно-приватног партнерства изузетно је битно због квалитетне контроле фискалних и финансијских ризика. Независно од

кривице за евентуални неуспех пројекта, последица је по правилу непланиран буџетски трошак, али су ту и друге бројне индиректне последице. Зато је изузетно важно превентивно деловање да би се такве ситуације и трошкови избегли, а то је могуће осигурати само квалитетном организацијом управљања и надзора над спровођењем пројекта јавно-приватног партнерства. Поред доброг управљања, за сваки пројекат је значајан адекватан мониторинг, који подразумева систематску, перманентну и континуирану процену напретка пројекта током одређеног временског периода у односу на планирана улагања, активности и резултате. На крају, поред управљања и мониторинга, долази и процена, односно евалуација, која представља континуирану обавезу и која се намеће зато што је спровођење пројекта јавно-приватног партнерства потребно држати под контролом да би се предупредиле негативне последице лошег управљања самим пројектом.

III СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА

1. Примери предмета пројеката ЈПП и концесија на нивоу ЈЛС у републици Србији

Пројекти који се реализују по моделу јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије у Републици Србији односе се углавном на поверавање обављања комуналне делатности градског и приградског превоза путника, сакупљања и третирања комуналног отпада, изградњу и одржавање локалне путне инфраструктуре, производњу топлотне енергије и испоруку грејања јавним установама, као и реконструкцију и одржавање јавне расвете и друго.

1.1. Градско-приградски превоз путника

Предмет предложеног пројекта је поверавање обављања делатности градско-приградског превоза путника на територији општине/града.

Како често општине/градови немају јавно предузеће које се бави обављањем делатности градског и приградског линијског превоза путника и како немају потписан јавни уговор о обављању градског и приградског линијског превоза путника, неопходно је спровести поступак реализације пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије за обављање делатности од општег интереса из њихове надлежности, односно поверавање обављања комуналне делатности линијског превоза путника у градско-приградском саобраћају на територији општине/града, а сходно одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. Поверавање обављања комуналне делатности линијског превоза путника у градском и приградском саобраћају на територији општине/града је значајно са аспекта обезбеђивања адекватног превоза ђака до

школских установа, радника до радних места, и других категорија грађана који исказују захтеве за коришћење услуга линијског превоза путника за долазак до бираних одредишта, чиме се стварају потребни услови за нормално функционисање и свакодневну комуникацију грађана, нарочито социјално угрожених група и старих, самачких домаћинстава која немају другу алтернативу превоза до административног центра. У функционисању градског и приградског превоза путника користи се мрежа путне инфраструктуре на територији општине/града, односно постојећи државни и локални путеви. Организовањем градског и приградског линијског превоза обезбеђује се превоз свим категоријама становништва, са свих делова територије општине/града у адекватним терминима и на начин који задовољава потребе сваке појединачне категорије у погледу обима и времена превоза.

1.2. Реконструкција, рационализација и одржавање јавног осветљења

Предмет предложеног пројекта је реконструкција и одржање јавне расвете на територији / делу територије општине/града.

Јавна расвета представља типичан пример тзв. заједничке комуналне потрошње која служи свим становницима општине/града, и њену потрошњу није могуће директно обрачунати и тачно наплатити крајњем кориснику, као што је то случај код индивидуалне комуналне потрошње. Трошкови за електричну енергију, трошкови дистрибутивног система и одржавања јавне расвете се финансирају из буџета општине/града. С обзиром на то да је јавна расвета у прилично лошем стању, те да је очекивано и поскупљење електричне енергије и повећање трошкова дистрибутивног система, сасвим се оправдано намеће високо рангирање проблема јавне расвете на листи пројеката од општег значаја за општину. За разматрање могућности покретања поступка јавно-приватног партнерства, неопходно је класификовати тренутну јавну расвету у општини и израдити анализу за коју су били неопходни подаци о потрошњи електричне енергије, трошковима дистрибутивног система и трошковима одржавања система јавне расвете у претходним годинама. Финансирање пројеката енергетске ефикасности од стране трећих лица представља јавно-приватно партнерство између јединице локалне самоуправе и приватног партнера током вршења јавних услуга. За локалне самоуправе које немају довољно новца и немају на располагању техничку експертизу за реализацију пројеката за унапређење енергетске ефикасности, ангажовање приватне компаније на основу уговора о јавно-приватном партнерству може бити веома атрактивно решење.

Замена застарелих светиљки је неизбежна јер Република Србија треба да смањи потрошњу енергије, а свакако као члан Енергетске заједнице има обавезу

да до ове године има учешће у производњи из обновљивих извора енергије од 27 процената и изврши усклађивање са правним тековинама Европске уније у области животне средине и енергије. Проблем представља чињеница да у овом тренутку ни градови ни општине немају допунских средстава на располагању да финансирају пројекте енергетске ефикасности. Модел јавно-приватног партнерства је оправдан и много ефикаснији него постојећи, традиционални начин финансирања и пружања услуга, јер не подразумева ново задуживање и раст јавног дуга. Укупни трошкови инвестиције замене застарелих светиљки за енергетски ефикасне ЛЕД (енгл. *LED, Light Emitting Diode)* светиљке финансирају се на основу постигнутих уштеда по такозваном *ESCO* моделу у уговорном периоду.

Пројекат јавно-приватног партнерства подразумева финансирање пројекта од стране приватног партнера и на тај начин се буџет локалне самоуправе кредитно не задужује, већ је обавеза ЈЛС да из остварене уштеде отплаћује инвестицију и дугогодишње одржавање реконструисаног система. Главне карактеристике система јавног осветљења на територији насељених места општине/града у највећој мери су неефикасност и застарелост. Овакав систем не обезбеђује квалитетно осветљење и постоје велики трошкови за енергију и одржавање. Поред тога, функција система је битно нарушена дугогодишњим недовољним или лошим одржавањем. Одржавање система јавног осветљења обухвата замену извора светлости (сијалица) и осталих делова светиљки (пригушница, сијаличних грла, стаклених протектора), замену оштећених светиљки, замену оштећених стубова и кабловске инсталације, замену оштећених делова мерно-управљачких блокова (бројила, контактори, фоторелеји, астрономски сатови, осигурачи) и по потреби, проширивање система. У целини гледано, квалитет одржавања система јавног осветљења је недовољан, што као последицу има недовољан квалитет самог осветљења. Оваква ситуација угрожава безбедност свих учесника у саобраћају, а с обзиром на то да на територији локалне самоуправе постоје и школске установе, проблем неадекватног осветљења додатно представља и проблем безбедности деце и њихових пратилаца у саобраћају. Приликом избора светиљки, водиће се рачуна о томе да оне буду савремене, изузетних фотометријских карактеристика, врло високог степена механичке и електричне заштите, израђене од квалитетних материјала, чиме се обезбеђује дуг експлоатациони век са вишегодишњим гаранцијама квалитета. У техничком смислу постићи ће се боље техничко решење и бољи квалитет услуге. На основу анализа и прорачуна, недвосмислено се закључује да се предложеним ЛЕД светиљкама обезбеђује исти или виши ниво осветљености у односу на тренутно стање са огромном разликом у потребној снази, што експлицитно значи да се остварује огромна уштеда у потребној електричној енергији без смањења нивоа услуге и осветљености, тј. таквом уштедом се не умањује квалитет комуналне услуге нити безбедност. Набавка и инсталирање опреме за укључивање и искључивање јавне расвете омогућили би смањење броја радних сати јавне расвете на годишњем нивоу. Изабрани приватни партнер ће бити у обавези да изради детаљну техничку документацију, у којој ће превидети замену за одговарајуће ЛЕД

светиљке, као и могућност димовања. Такође, биће могућа и ноћна регулација светла. То значи да ће бити могуће у ноћним сатима, од 22.00 до 5.00 сати ујутру, смањивати учинак лампи за 50% и тиме допринети додатној уштеди енергије и то код светиљки које више троше. Конкретно, обавезе приватног партнера биле би да обезбеди финансијска и техничка средства за спровођење реконструкције јавне расвете у локалној самоуправи кроз следеће активности: припрема и израда пројектне документације за извођење радова, затим извођење радова на локацијама постојећег јавног осветљења са заменом светиљки јавне расвете штедљивим ЛЕД светиљкама; набавка, транспорт, демонтажа, монтажа, одлагање старе опреме и инсталирање опреме за управљање системом јавне расвете, као и израда пројекта изведеног стања јавног осветљења у општини/граду са катастром јавног осветљења након завршетка радова – имплементације мера уштеде енергије и његово достављање јавном партнеру, али и гарантовање уштеде у потрошњи електричне енергије јавном партнеру у складу са уговором.

1.3. Сакупљање и третирање комуналног отпада

Предмет предложеног пројекта је услуга сакупљања, транспорта и депоновања комуналног отпада са подручја општине/града.

Реализација услуге треба да се обезбеди на следећи начин: одговарајући обухват, обим и квалитет комуналних услуга, који подразумева нарочито: здравствену и хигијенску исправност према прописаним стандардима и нормативима, тачност у погледу рокова испоруке, сигурност и заштиту корисника у добијању услуга, поузданост, приступачност и трајност у пружању услуга; затим, развој и унапређивање квалитета и асортимана комуналних услуга, као и унапређивање организације рада, ефикасности и других услова пружања услуга; сагласност са начелима одрживог развоја. Општина/град је својим стратешким развојем предвидела/предвидео одржавање и развој локалне економије у правцу подршке широкој лепези привредних активности у многобројним гранама. У области управљања отпадом, општина/град има стратешки циљ да очува постигнути степен развијености и планира његово јачање и унапређење као најразвијеније привредне гране. Поред овога, општина/град је посвећена/посвећен циљевима побољшања и унапређења стандарда живота својих грађана у свим доменима, укључујући и доступност комуналних услуга на целој својој територији. Сврха пројекта је унификација и стандардизација услуге сакупљања комуналног отпада, пружање јавне услуге свим становницима општине/града на једини прихватљив начин и депоновање отпада у складу са законским прописима и начелима очувања животне средине. Поред овога, пројекат садржи и елементе подизања нивоа свести грађана о управљању комуналним отпадом, заштити животне средине,

као и примарној селекцији и рециклажи. Пројекат обухвата процес управљања комуналним трошковима, и обухвата и све трошкове и све приходе. У смислу конкретне реализације пројекта, циљ је да се обезбеди квалитетно вршење комуналне услуге за становништво, односно домаћинства на подручју целе општине / целог града. Основни циљ пројекта је успостављање одрживог система управљања отпадом, кроз сагледавање свих опција третмана отпада с циљем смањења загађења животне средине и деградације простора. Реализација основног циља извршиће се кроз парцијалне циљеве пројекта који се односе на: задовољење повећаних захтева за еколошки безбедно уклањање отпада (што као последицу има веће трошкове одлагања); примену начела наплате стварних трошкова одлагања отпада загађивачу, произвођачу отпада; имплементацију нових производних технологија и поступака третмана отпада; испитивање тржишта за пласман рециклабилних производа. Сакупљање комуналног отпада и управљање отпадом обављају углавном јавна комунална предузећа чији су оснивачи локалне самоуправе. Организација кретања возила, као и распоред контејнера се претежно базирају на слободној процени и ранијој пракси, а не на одговарајућим анализама заснованим на броју гравитирајућег становништва, фреквенцији пуњења и пражњења контејнера и капацитету возила. У оквиру сакупљања и транспорта комуналног отпада може се посебно издвојити: неодговарајући број и структура посуда за сакупљање отпада; неодговарајући распоред посуда; недостатак одговарајућих возила за транспорт отпада; неодговарајућа учесталост транспорта отпада; неодговарајуће руте кретања возила; нерешено питање транспорта отпада из здравствених установа и неких привредних субјеката.

1.4. Изградња и одржавање локалне путне инфраструктуре

Предмет предложеног пројекта су финансирање и изградња недостајуће путне инфраструктуре, управљање њоме, као и одржавање недостајуће путне инфраструктуре.

Пројекат обухвата и одржавање новоизграђене путне инфраструктуре, као и одржавање и санацију постојећих путева на територији општине/града. Разлози за реализацију пројекта леже, са једне стране, у немогућностима општине да финансира изградњу путне инфраструктуре по традиционалном моделу „кључ у руке", у складу са Законом о јавним набавкама, с обзиром на то да постоје тешкоће у обезбеђивању целокупног износа неопходног за изградњу предметне инфраструктуре а, с друге стране, у лошим искуствима из одвојених активности и одвојених поступака за одабир извођача за изградњу и за одржавање локалних путева. Један од кључних додатних разлога за предлагање предметног пројекта је и очекивана ефикаснија реализација изградње недостајуће инфраструктуре

по моделу јавно-приватног партнерства. Ово се нарочито манифестује у погледу рокова, цене изградње, ризика финансирања, ризика изградње и других ризика којима приватни партнер може на квалитетнији начин да управља. Економска ефикасност пројекта јавно-приватног партнерства се огледа и у томе да се на приватне партнере преносе неки ризици који би у традиционалном моделу инвестирања били на терет јавног партнера. У систему пружања услуга јавне инфраструктуре је природно да се на приватне партнере пренесу следећи ризици: ризик омогућавања пружања услуге/радова, рокова, трошкова, ризик заштите животне средине. Пренос ових ризика на приватног партнера ће несумњиво допринети повећању економске ефикасности пројекта јавно-приватног партнерства.

1.5. Производња топлотне енергије и испорука грејања јавним установама

Предмет предложеног пројекта је поверавање делатности производње и дистрибуције топлотне енергије и снабдевања топлотном енергијом и дистрибуције природног гаса и снабдевања природним гасом у општини/граду и насељеним местима.

Сврха пројекта је обезбеђивање стандардизоване услуге снабдевања топлотном енергијом и природним гасом, као и пружање квалитетне услуге свим заинтересованим корисницима са територије општине/града. Пројекат садржи и елементе управљања комуналним трошковима, све улазне елементе цене и приходе. Важан део пројекта такође представља сам аспект заштите животне средине, на основу ког се постиже мање загађивање, а већа економска исплативост пројекта. Циљеви овог пројекта су да обезбеди: сигурност општине/града у снабдевању топлотном енергијом и природним гасом и њиховој дистрибуцији; растерећење буџета општине/града за исплату дуговања за енергенте, с обзиром на чињеницу да ће енергенте обезбедити приватни партнер – произвођач топлотне енергије, односно дистрибутер природног гаса; прикључење нових корисника топлотне енергије и природног гаса; растерећење локалне самоуправе за зараде радника који су сада непосредно ангажовани, јер ће они прећи на рад код приватног партнера – произвођача топлотне енергије и дистрибутера гаса: преласком радника из општинске/градске топлане у друштво којим ће управљати приватни партнер, приватни партнер ће обезбедити квалификоване раднике за рад у овој области, чиме се постиже уштеда у трошковима обуке, пробном раду, путним трошковима. Јавни партнер на овај економичан и ефикасан начин решава: кадровска питања и отклања претњу појаве нових незапослених радника на евиденцији Националне службе за запошљавање; могућност супституције гаса као енергента за систем даљинског грејања биомасом, као алтернативним горивом или неком

другом сировином; повећање ефикасности у снабдевању потрошача топлотном енергијом и гасом; смањење губитака у дистрибутивним топловодима; смањење губитака у дистрибутивној гасној мрежи. Основни разлози за примену концепта јавно-приватног партнерства јесу јасна алокација одговорности, подела ризика и рок трајања партнерства. Подела ризика омогућава да сваки од партнера преузме ризик којим може да управља на најадекватнији начин, чиме се постиже већа ефикасност ових пројеката. Концепт јавно-приватног партнерства у случају финансијске консолидације ослобађа јавног партнера доброг дела трошкова које би иначе морао да сноси и смањује проблем фискалног притиска, а истовремено му омогућава да користи управљачке, техничке, финансијске и иновативне способности приватног партнера. Обавеза приватног партнера је да од јавног партнера преузме потпуну одговорност за финансирање инфраструктуре, управљање њоме и њено одржавање, производњу топлотне енергије и снабдевање њоме и дистрибуцију гаса и снабдевање гасом. Сврха пројекта је обезбеђивање стандардизоване услуге снабдевања топлотном енергијом, као и пружање квалитетне услуге свим заинтересованим корисницима са територије општине/града. Циљеви овог пројекта су да се обезбеди сигурност у снабдевању грађана топлотном енергијом; набавка нове опреме за ревитализацију старих извора топлоте и ревитализацију дела старе и нове топловодне дистрибутивне мреже, с обзиром на то да ће њих обезбеђивати приватни партнер односно произвођач и дистрибутер топлотне енергије; прикључење нових корисника топлотне енергије, као и што мање губитака у дистрибутивним топловодима. Општина/град, као будући јавни партнер, предлаже кроз пројекат дугорочну стратегију која би била основ за капитална улагања у будуће нове изворе топлоте и нове дистрибутивне мреже за грејање са аспекта рационалног коришћења и укупних смањења трошкова у будућој експлоатацији.

2. Примери ЈПП из шведских општина[37]

2.1. Опште искуство

Пре него што погледамо конкретне примере, треба да приметимо да се ЈПП у Шведској мање користи него у многим другим земљама ЕУ. Било је мало пројеката на националном нивоу, и док је овај концепт нашао подршку неких делова власти, неки су (нарочито Министарство финансија) обесхрабривали његову употребу[38].

Пруга од Стокхолма до аеродрома Арланда отворена 1999. године можда је најпознатији пример ЈПП на државном нивоу. Шведска државна ревизорска служба је 2016. припремила кратак опис предности и недостатака овог приступа, који је и даље релевантан за пројекте на регионалном и локалном нивоу[39]. Међу овим налазима истичу се следећи:

- Пројекат је завршен (готово) на време, а због ЈПП оператер је имао стални подстицај да одржава висок квалитет.
- Ризици су ефикасно пребачени на приватни сектор, мада је то ограничило способност државе да преговара о променама споразума.
- Дуги (четрдесетпетогодишњи) и сложени споразум ограничио је флексибилност у неким аспектима (нпр. интеграција са остатком железничке мреже) и захтевао је стално праћење и висок ниво компетентности наручиоца.
- За свеобухватну оцену требало је предузети претходну социо-економску анализу и пратити трошкове у поређењу са другим облицима рада, што није урађено у случају Арланде.

---

37 За великодушно одвојено време за интервјуе захвалност дугујемо: Ларсу Персону (шеф за културу и слободно време и вршилац дужности шефа Нињепиншких арена, општина Ињепинг), Вендели Емелин (шеф набавке, општина Теби), Јоакиму Валину (вођа групе по уговору о пружању услуга одржавања улица и паркова, општина Теби), Хансу Ерику Нилсону (виши саветник, *NSR AB*).

38 На пример, извештај Министарства за предузетништво и иновације 2000. године садржао је позитивно мишљење о алтернативном финансирању инфраструктуре кроз партнерство (Alternativ finansiering genom partnerskap – Ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar, Ds 2000:65). О назнакама новијих ставова Министарства финансија видети фусноту бр. 28 о НКС.

39 Riksrevisionen, Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan, RIR 2016:3.

У последњих неколико година, уочени пропусти пројекта НКС, као и критички извештаји о ЈПП на међународном нивоу[40], несумњиво су сузбили ентузијазам за примену овог концепта. На локалном нивоу такође постоје разлози због којих јавно-приватна партнерства можда нису толико атрактивна као у неким другим земљама:

- Закон о локалној самоуправи дозвољава локалним властима да се баве само непрофитним пословним активностима, због чега су институционална ЈПП непривлачна приватним партнерима;
- Локалне власти могу да се задужују за инвестиционе пројекте по врло ниским каматним стопама, посебно посредством удружења *Kommuninvest* са оценом AAA, које кредитира чланове (по просечној тромесечној променљивој стопи од 0,57% у 2019. години) преко емисија обвезница[41].

Као и другде, неки локални политичари изразили су забринутост због учешћа приватних партнера у пружању јавних услуга, приватног власништва над јавним објектима или недостатка демократске контроле током дугих уговорних периода. У неким случајевима када су општине испробале приступ ЈПП, процедуралне потешкоће, сумње у остварену вредност за новац и /или ограничени интерес понуђача приморали су их да преиспитају свој избор.

Ипак, многе општине наставиле су пројекте са бар неким елементима ЈПП. Једно истраживање из 2006. године показало је да 33% региона и 24% општина има искуства са неким видом широко дефинисаног ЈПП[42]. Неколико публикација из програма *SALAR*-а између 2003. и 2009. године скренуло је пажњу на потенцијал таквих аранжмана[43]. Примери укључују спортске арене, концертне дворане, базене, културне центре, постројења за пречишћавање воде, школе и путеве.

Послови локалне управе у Шведској

Закон о локалној самоуправи из 2017. омогућава локалним властима да решавају сва питања од општег интереса која су повезана са њиховим географским подручјем или становницима, а која нису искључиво у надлежности државе или других локалних власти. Оне се такође могу бавити пословним активностима (ако нису профитне и у суштини се баве пружањем комуналних услуга) и могу пренети управљање неким услугама локалне управе на општинска предузећа или удружења локалних власти. Низ других аката и прописа утврђује посебне функције наведене у наставку.

40 Видети, на пример, извештаје Националне канцеларије за ревизију Уједињеног Краљевства, *PFI (Private Finanse Initiative)* и *PFI2* (NK 718, 2018) или Европског ревизорског суда, Јавно-приватна партнерства у ЕУ: Широко распрострањени недостаци и ограничене користи (Специјални извештај бр. 9, 2018).

41 Видети: *https://kommuninvest.se/en/ for more information*.

42 UFOS, *Investera med flera: När passar offentlig-privat samverkan vid fastighetsinvesteringar?* (2007), стр. 54.

43 Svenskt Närinsgliv & Svenska Kommunförbundet, *Kraft genom samverkan: Exempel på projekt mellan kommuner och näringslivet* (2003); SKL, *Offentligt–privat partnerskap Lägesbeskrivning* (2005); SKL, *Offentligt privata partnerskap: Erfarenheter från samverkan i fyra kommuner* (2007); UFOS (op. cit., 2009).

290 општина		21 регион
Обавезно • Социјалне службе • Брига о деци и предшколско образовање • Основно и средње образовање • Брига за старе • Подршка за особе са инвалидитетом и тешкоћама у развоју	• Примарна здравствена заштита • Заштита животне средине • Урбанистичко планирање • Скупљање смећа и одлагање отпада • Спасавање и хитне службе • Водовод и канализација • Одржавање путева	**Обавезно** • Здравствена заштита • Стоматолошка нега • Јавни превоз (преко регионалне управе за јавни превоз)
Необавезно • Култура • Становање • Енергетика • Запошљавање • Индустријске и комерцијалне услуге		**Необавезно** • Регионални развој • Култура • Туризам

Извор: CEMR (2016), Локалне и регионалне власти у Европи – Структуре и надлежности, на основу одговора SALAR-a.

Нису сви ови пројекти класично јавно-приватно партнерство према дефиницији из Зелене књиге ЕУ. У неким случајевима јавља се ограничени пренос ризика на приватни сектор, на пример, кроз гаранције општине за задуживање или клаузуле о преиспитивању повећања трошкова. Општине имају приступ јефтиним зајмовима и због тога је тешко оправдати онај део аранжмана „пројектовање, изградња, финансирање рад и одржавање" који се тиче „финансирања". Али чак и без приватних финансија, у Шведској се користи низ дугорочних уговора са функционалним тендерским спецификацијама, повезаном одговорношћу за изградњу и рад/одржавање и плаћањима на основу учинка (види уоквирени текст). У оквиру ових аранжмана намера је да се остваре многе користи које се иначе очекују од ЈПП, попут подстицаја за благовремену испоруку или узимања животног циклуса у разматрање.

Врсте уговора који се користе у Шведској за грађевинске пројекте

У грађевинарству се обично користи уговор (*entreprenad*) који може имати различите облике (приказано по растућем уделу приватног партнера), односно може се односити на следеће:
- извршење, тј. само изградњу (*utförandeentreprenad*)
- целокупни аранжман, што значи и пројектовање и изградњу (*totalentreprenad*)
- функционални аранжман, што обухвата одржавање и пројектовање код неких система (*funktionsentreprenad*)
- функционални аранжман са потпуним преузимањем обавеза, што укључује рад и одржавање током дужег периода (*funktionsentreprenad med helhetsåtagande*)
- ЈПП, што укључује приватно финансирање (*offentlig-privat samverkan*).*

Уговор о партнерству (*Samverkansentreprenad*) или *партнерски уговор* и други називи користе се у овој привредној грани, примера ради, за уговоре о управљању и одржавању локалних путева, паркова итд.

**Извор:* VTI, *En svensk modell för offentlig privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar* (Шведски модел за јавно-приватно партнерство код инфраструктурних улагања), 2007.

Што се тиче **поступака јавне набавке**, поступак конкурентног дијалога – од којег су неки очекивали да ће олакшати ЈПП – није широко коришћен: забележено је око 30 уговора годишње (од укупно преко 18.000 за све поступке)[44]. Конкурентни дијалог коришћен је за неке пројекте сличне ЈПП, за пројекат базена „Акуарена" и велнес центара у општинама Тиресо (Tyresö) и Шелефтео (Skellefteå). Али, као што показују студије случаја у наставку, друге општине користиле су мање сложени отворени или рестриктивни поступак у комбинацији са раним дијалогом пре званичног позива за подношење понуда.

Откако су нови закони о набавкама ступили на снагу 2017. године, око 30 локалних власти оглашавало је поступке конкурентног дијалога у Службеном листу ЕУ. То су већином били региони или веће општине, а позиви су се углавном односили на ИТ услуге, залихе и софтвер, као и медицинску опрему. Постоји неколико аранжмана сличних ЈПП: нова основна школа која ће бити у власништву инвеститора и која ће се изнајмљивати општини током 25 година, „стратешка партнерства" за пружање ИТ услуга током краћих периода. Међутим, у овим примерима, и у још неколико других, поступак је прекинут, а најчешћи разлог је недовољан број понуђача.

Што се тиче **концесија**, на локалном нивоу могу се видети одређени примери у областима као што су угоститељство (нпр. кафићи у библиотекама), чишћење димњака, изнајмљивање бицикала (уз приход од оглашавања), рад кампова и културно-спортских објеката, подучавање шведском језику и реализација мера на тржишту рада, запошљавање младих за негу старих и услуге превоза робе (у општинским лукама). Од 2017. године у Службеном листу ЕУ оглашено је отприлике 30 општинских или регионалних концесија, од којих су готово све биле везане за услуге (неке су оглашене добровољно, ако се има у виду да су испод прага од 5 милиона евра). Највећа концесија дата је за потребе рада и одржавања подземне железнице Стокхолма. Према националној статистици, набавка концесија заправо је опала откако је нови закон ступио на снагу: 76 концесија је оглашено 2018. године, а 119 концесија 2016. године.

С друге стране, јавне услуге прилично често се поверавају приватним оператерима уговором. Према најновијим подацима *SALAR*-а, општине и региони поверили су 14 одсто својих активности (као удео у укупним трошковима) приватним пружаоцима услуга у 2019. години[45]. Тај број се увећао за око 5 про-

44 Upphandlingsmyndigheten and Konkurrensverket, *Statistik om offentlig upphandling 2019*, стр. 51.
45 SALAR, *Köp av verksamhet 2019*.

центних поена од 2006. године, када су подаци ове врсте први пут прикупљани. На општинском нивоу, удео је варирао од 2,1% у Дегерфорсу (малом граду) до 43,6% у Тебију (предграђе Стокхолма). У овом контексту поверавање посла односи се на активности које би јавни сектор и иначе могао сам да спроводи, и то су углавном услуге у области здравства, социјалне заштите и образовања, мада представљају и значајан удео у потрошњи на инфраструктуру и регионални развој. То је додатак роби и услугама (нпр. услуге чишћења или ИТ услуге) које се углавном набављају да подрже интерне активности у јавном сектору, а које чине 23 процента укупних трошкова.

SALAR пружа савете и усмерава чланове који желе да покрену партнерске пројекте. То могу бити правни савети, материјал о кретањима у вези са прописима ЕУ о набавкама и државној помоћи, као и бројни извештаји и студије. Недавни примери обухватају давање савета општинама о концесијама за чишћење оцака и о моделу конкурсних спецификација за школске административне системе. *SALAR* такође има подружницу *SKL Kommentus*, која помаже члановима око набавки и оквирних споразума и пружа стратешке савете, на пример, о сложенијим поступцима као што је конкурентни дијалог.

Једну недавну иницијативу реализовала је група клијената у координацији организације *SALAR* с намером да се набави вештачка трава за спортске терене, а покренута је због бојазни проистеклих из слабе издржљивости и загађења услед отпадања пластичних микровлакана. Група је наручила анализу тржишта, развила (заједно са *SKL Kommentus*) оквирни споразум за набавку и ангажовала се у дијалогу са добављачима. Један од предлога из овог дијалога био је да се тестирају нови пословни модели, па и дугорочно изнајмљивање када добављачи преузимају одговорност за рад и одржавање.

Представници *SALAR*-а поздрављају тренд примене функционалне набавке и значајније разматрање аспекта животног циклуса. Они, међутим, наглашавају да партнерство са приватним сектором поставља велике захтеве у смислу надлежности и ресурса општина, посебно када се ради о великим компанијама које имају дугогодишње искуство у вези са проценом ризика и преговарањем приликом склапања уговора. Локалне власти које нису вољне да посвете неопходна средства ризикују да се обавежу неповољним споразумима.

Што се тиче поступка, *SALAR* наглашава важност раног дијалога са потенцијалним добављачима, пре објављивања позива за подношење понуда. Све док се поштују начела отворености, транспарентности и једнаког третмана (нпр. да сви имају прилику да учествују, да сви добијају исте информације) постоји значајан простор за такав дијалог у потпуној сагласности са законом, што се често недовољно цени. Ако постоји вероватноћа да ће након подношења понуда бити потребна додатна флексибилност, може се прећи на поступак преговарања.

У пракси је **државна помоћ** ретко стварала проблеме локалним ЈПП. То је можда делимично због тога што се пажња углавном поклањала поступцима набавки,

који, ако се спроведу на исправан начин, могу да искључе већину проблема везаних за државну помоћ. Штавише, Закон о локалној самоуправи дозвољава да се подржавају појединачна предузећа „само ако постоје врло јаки основи". То значи да се сваки становник општине или власник имовине може жалити регионалним управним судовима на општинску одлуку ако сматра да таква одлука пружа подршку појединцу. Судско тумачење „врло јаких основа" било је рестриктивно, што значи да се узима у обзир мање изузетака него што је предвиђено правилима ЕУ о државној помоћи[46].

Општине можда оклевају да се отворено баве питањима државне помоћи, делимично и због тога што би то могло да доведе до нежељене контроле. На пример, типично јавно-приватно партнерство у вези са спортском ареном може обухватати, поред дугорочног закупа, годишње дотације општинском предузећу које управља објектом, давање објекта у подзакуп (можда уз имплицитне субвенције) спортским клубовима и удружењима, споредне договоре о томе ко добија приход од продаје брзе хране и тако даље. Иако ниједан од ових елемената не би нужно представљао незакониту државну помоћ, детаљна анализа би осветлила, на пример, пуни обим јавне подршке локалним спортским удружењима или премију плаћену на приватна финансијска средства.

2.2. Арена Розвала у Нићепингу

Арена Розвала (*Rosvalla Eventcenter*) рани је пример из периода „процвата арена" у Шведској, током двехиљадитих, када су десетине општина изградиле стадионе, концертне и забавне центре, често путем аранжмана сличних ЈПП. Случај је занимљив и због тога што је десет година касније општина значајно проширила објекат, који се сада зове „Нићепиншке арене" (*Nyköpings Arenor*), па је могуће упоредити два пројекта. Такође је приметно да је, на основу „демократске клаузуле", општина успела да откупи оригинални пројекат арене Розвала од приватних власника.

46 Примери дозвољене подршке укључују подршку хотелима и другим услугама у ретко насељеним областима где сам приватни сектор не може да пружи такве услуге. У једном случају је утврђено да је аранжман налик ЈПП за спортски центар у Упсали у складу са Законом о локалној самоуправи, упркос економској предности, јер се од приватног партнера није могло очекивати да улаже без јавне подршке, а ту су биле и шире дугорочне користи за забавне активности и туризам у општини (*Förvaltningsrätten Uppsala*, случај бр. 6994-10). Међутим, суд је такође утврдио да је општина прекршила правила о државној помоћи – не нужно зато што би мера била забрањена, већ зато што је општина пропустила да достави обавештење о томе. Општина је касније пријавила сличну меру (уз додатак могућности да општина преузме арену) преко Министарства за предузетништво и иновације, а Комисија ЕУ је на крају то одобрила (после две године).



Арена Розвала (*Rosvalla Eventcenter*) у Нићепингу, Фото: Emanuel Fröberg
Извор: https://nykopingsguiden.se/nykopings-arenor/om-nykopings-arenor/pressbilder/

Како наводе тадашњи општински представници, новац није био главни покретач у том подухвату. Уместо тога, постојала је жеља да се споје спортски објекти у Нићепингу под један кров и сматрали су да би спољни партнер могао да донесе нове могућности.[47] Ипак, финансијска средства јесу нешто на шта треба мислити код оваквих пројеката. Чак иако општине могу да се задужују по ниским каматним стопама, њихов инвестициони буџет је и даље ограничен и можда ће им бити тешко да оправдају потрошњу на објекте за забаву уместо на предшколске установе, домове за негу старих итд.

Други аргумент односи се на локални економски развој. Општина би могла да одлучи да сама изгради спортску дворану или базен који ће бити на располагању школама, локалним спортским клубовима итд. и управља њима, али увођењем додатних финансијских средстава и приватног партнера, који је у стању да искористи комерцијални потенцијал, цела општина добија већи и бољи објекат, а истовремено задовољава потребе везане за локалне јавне услуге. Упитно је да ли се овај аргумент може употребити на примеру арене Розвала с обзиром на то да је општина на крају откупила пројекат, али се може користити у сличним пројектима на неким другим местима.

47 SALAR, *Offentligt privata partnerskap: Erfarenheter från samverkan i fyra kommuner* (2007).



Нићопиншке арене, *Culturum*, Фото: Fredrik Laaksonen
Извор: https://nykopingsguiden.se/nykopings-arenor/om-nykopings-arenor/pressbilder/



Нићепингшке арене, *Rosvalla*, Фото: Lasse Jansson
Извор: *https://nykopingsguiden.se/nykopings-arenor/om-nykopings-arenor/pressbilder/*

Кључне чињенице: арена Розвала, општина Нићепинг	
Кратак опис	Спортски и изложбени центар изграђен око старог стадиона за фудбал и хокеј на леду. Центар садржи клизалишта, фудбалска игралишта, тениске терене, као и велику вишенаменску салу за спорт и концерте, хотел, продавнице и ресторане.
Датуми	Пројекат је започет 1999. године, а изградња 2001. Главна хала свечано је отворена на јесен 2003. Додатне хале, ресторан итд. завршени су у јесен 2004. Остале спортске хале додате су у периоду 2011–2014. сличним подухватом.
Приватни партнери и сектор	*Peab*, велика грађевинска и компанија, и *Skandrenting*, финансијска компанија која се специјализовала за закуп имовине. *Paeb* је добио уговор о изградњи нових хала 2012. године, а своје право својине продаје компанији *Balder*, која се бави куповином, продајом и издавањем непокретности.

Кључне чињенице: арена Розвала, општина Нићепинг	
Тип ЈПП	Уговорни. Фирма *Peab* је изградила објекат зајмом добијеним преко *Skandrenting*-а. Два приватна партнера су заједнички била власници објекта. Подружница фирме *Peab* управљала је радом арене и одржавала је, иако је општини формално припала та обавеза. Нићепинг је основао општинску компанију (делимично због ПДВ) која је платила загарантовану закупнину за коришћење главних објеката и ставила их на располагање спортским удружењима, школама итд. Фирма *Peab* је имала слободне руке да управља комерцијалним деловима, а добила је могућност да користи и суседно земљиште, на којем је изградила стамбени објекат. Аранжман у периоду 2011–2014. био је сличан по томе што је општина навела своје захтеве везане за изградњу и обавезала се на дугорочни закуп. Према уговору о закупу, одговорност за поправке и одржавање деле власници и станари (нпр. власник је одговоран за већину аспеката који се тичу воде и канализације, док је станар одговоран за електричну енергију). Овог пута општина није имала могућност да откупи објекат. *Balder* и даље поседује нове хале и изнајмљује их општини.
Трајање	25 година, с тим да општина сваке четврте године има право да купи објекат (пре сваког новог демократског мандата) и ову могућност је искористила 2008. године. За нове хале уговор о закупу је на 25 година плус необавезно продужење на пет година.
Вредност	Капитална инвестиција од око 19,7 милиона евра (до јесени 2004). Закупнина је израчуната на основу амортизације почетне инвестиције и трошкова камата по тромесечној међубанкарској стопи плус премија од 1,81 процентних поена. У 2008. години општина је платила око 19,6 милиона евра да искористи дату могућност и купи објекат за чије финансирање је узела кредит. Прорачун је био да ће се тиме уштедети 4,2 милиона евра на име трошкова камата до 2029. године. У периоду 2011–2014. улагање у нове хале процењено је на 17,1 милион евра (према тадашњем шефу набавки у Општини Нићепинг). Закупнина за нове хале индексирана је (на 75% индекса потрошачких цена) и тренутно износи око 2 милиона евра годишње.
Поступак набавке	У почетку је оглашен „конкурс за идеју" уз накнаду од око 750.000 евра. Три инвеститора су показала интересовање, али само је *Peab* могао да понуди целокупно решење, укључујући рад, као и изградњу. Нићепинг је тада постигао договор директно са *Peab*-ом. Главни општински правник је касније рекао да су *Peab*-ов предлог морали да ставе на тендер како би поступали у складу са Законом о јавним набавкама; 2007. године Нићепинг је стварно и објавио позив за подношење понуда за доделу уговора за рад и одржавање арене, који је *Peab*-ова подружница добила. У 2011. години коришћен је отворени поступак. Поднете су три понуде, све три од стране шведских компанија. Критеријуми за оцењивање су били: 80% цена, 5% сертификовани систем управљања квалитетом и заштитом животне средине и 15% за искуство са спортским халама.

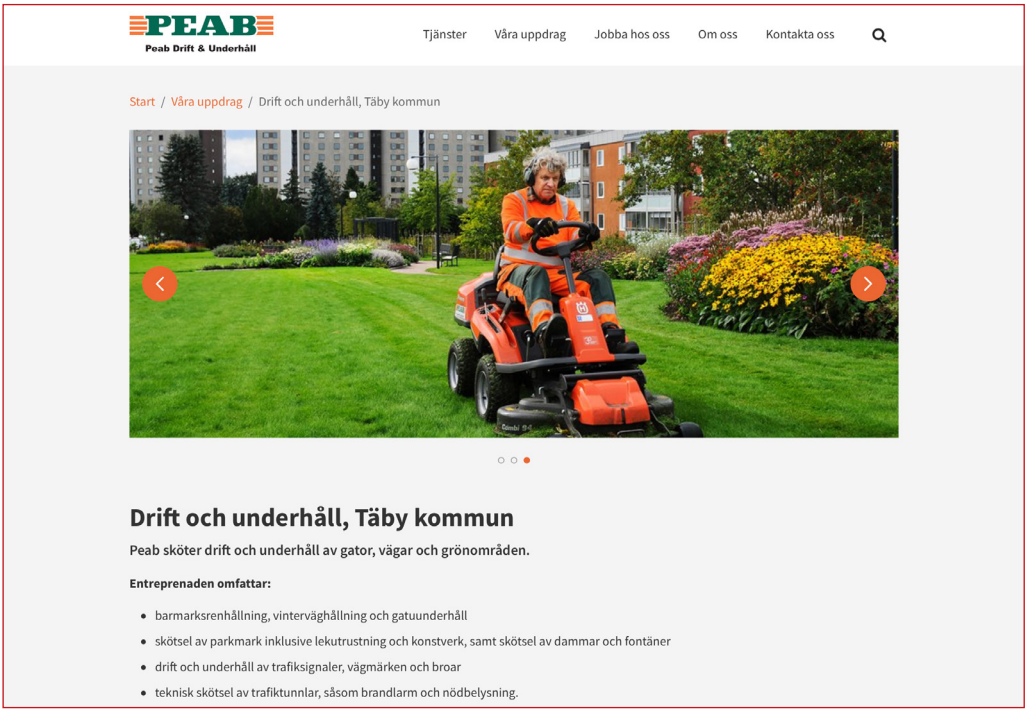
Кључне чињенице: арена Розвала, општина Ниђепинг	
Статус пројекта	Ниђепинг је 2008. године постао власник оригиналног центра *Rosvalla Eventcenter*. Након извештаја екстерног ревизора, општина је одлучила да раскине уговор о раду и одржавању са *Peab*-ом и 2014. године ликвидирала општинску компанију, преносећи власништво и пословање на саму општину. Општина такође управља новим халама, које су завршене 2014. године, али су оне у власништву фирме *Balder* која их даје у закуп општини. Општина је власник 75 процената Ниђепиншких арена, а у целости је одговорна за пословање, које води у оквиру Одељења за културу и слободно време.

Ниђепиншке арене су свакако постигле жељени ефекат јер су ставиле општину на мапу националних спортских и културних догађаја – тамо се одржавају првенства у хокеју на леду и шведске квалификације за Евровизију. Међутим, јасно је да почетно јавно-приватно партнерство није представљало најбољи аранжман за општину. Одлука из 2008. године о откупу објекта од приватног власника донета је на основу извештаја ревизора, који је у суштини утврдио да општина плаћа за приватно финансирање, а да и даље сноси велики део ризика.

Првобитни уговор додељен је у време када су неке општине можда још увек виделе ЈПП као начин да заобиђу правила јавних набавки. До 2011. то очигледно више није било могуће, с тим што је уговор за нове хале додељен у отвореном поступку јавне набавке. Без обзира на то, у конкурсној документацији из 2011. године прецизирано је да би се обим и оријентација пројекта могли променити током фазе изградње, те да се стога од почетка тражи врло блиска сарадња са инвеститором. Дакле, спровођење отвореног поступка није у потпуности искључило флексибилност.

Поред трошкова, највећи изазов за Ниђепинг била је сложена администрација, јер је општина морала да води рачуна и о општинском предузећу (финансирано из оперативног гранта) и о приватном партнеру. Одлука из 2014. године о томе да општинско одељење буде одговорно за рад арена такође је донета након извештаја екстерног ревизора. Општина је задовољна сталним уговором о закупу нових хала. Иако ће је ово дугорочно вероватно много коштати, изградња није могла да буде посао општине с обзиром на паралелне захтеве за финансирање из општинског буџета.

2.3. Одржавање улица и паркова у Тебију



Парк у Тебију
Извор: https://peabdrift.se/referenser/drift-och-underhall-taby-kommun/

Теби (Täby), имућно предграђе Стокхолма, познато је као општина погодна за поверавање јавних услуга приватним извођачима. Према „моделу из Тебија", који се примењивао од 2004. до 2016. године, једном добављачу додељена је пуна одговорност за рад и одржавање свих општинских паркова и улица, са спецификацијама дефинисаним у функционалним, чак и визуелним терминима (видети уоквирени текст).

Иако овај аранжман по већини дефиниција није ЈПП (јер укључује само ограничене грађевинске радове и у потпуности га финансира општина), ипак је стално отворено партнерство између добављача и општинског одељења надлежног за улице и паркове било кључно за планирање и договарање око свакодневних циљева и метода и утврђивање простора за побољшање[48].

48 Користан извор о оригиналном концепту уговора „по моделу из Тебија" и припреми новог уговора је: A. Kristoffersson, A. C. Lindholst, T. Barfoed Randrup & B. Persson, 'Experiences with public-private partnerships for provision of park and road services in Täby Municipality, Sweden', INOPS Case Study, доступно на: *https://www.movium.slu.se/system/files/textpage/7780/files/inops_the_taby_case_2016.pdf*.

Спецификације у позиву за подношење понуда за одржавање улица и паркова у периоду 2016–2021.

Спецификације у позиву за подношење понуда описане су као функционалне, односно у њима се дефинишу циљеви које треба постићи, али не и како посао треба обавити. Упркос томе, у њима су и даље описани одређени детаљи.

На пример, за зимско одржавање путева документ на шест страница наводи функционалне захтеве за чишћење снега, одмрзавање, уклањање снега и уклањање песка у пролеће. За чишћење снега, општи захтев је „добра приступачност и сигурност за све учеснике у саобраћају", а затим постоје детаљнији захтеви за различите врсте путева и тротоара.

На пример, за локалне улице чишћење треба да почне са преко 4 cm снега и треба да се заврши у одређеном року. У почетку је тај рок био 24 сата, али, након што је уговор ступио на снагу, општина и предузетник су се сложили да га смање на 12 сати. Ово је било изводљиво за предузетника, а истовремено је смањило број проблема са одржавањем које су становници пријављивали општини.

Накнада се заснива на распореду задатака са понуђеним ценама. Зимско одржавање путева, поред стварног чишћења снега итд., обухвата надзор и долазак на позив. Иако је накнада већим делом фиксна, постоје и променљиви елементи у зависности од озбиљности зиме. Трошкови се прилагођавају (према ценовнику) након сваке значајније снежне падавине.

Теби је искористио национални стандард у јавним набавкама да припреми спецификације функционалног одржавања. Стандард је развило удружење чији су чланови клијенти, компаније, консултанти и други из јавног и приватног сектора.* Општина је додала додатне захтеве у неким областима као што су еколошки стандарди, осигурање и услови рада.

*Више детаља (на шведском) о овоме видети на: *https://www.aff-forum.se*.

Године 2014, завршетком почетног уговора, општина Теби је започела припрему новог позива за подношење понуда. У ово је била укључена радна група састављена од изабраних представника свих партија и одржан је отворени састанак са потенцијалним добављачима. Искуство из периода од 2004. до 2016. године било је углавном позитивно, па је било јасно да ће општина следити сличан приступ. Једна од брига била је како да се повећа конкуренција и, ако је могуће, број оператера. Трајање је смањено на пет година плус необавезно продужење од три године (уместо 10 плус 2). Уговор је такође подељен на четири дела, иако је на крају најбоља понуда обухватила све делове. Понуђене цене су биле ниже у поређењу са ценама у периоду 2004–2016.

Још једна новина био је пакет подстицаја у оквиру ког је дефинисано да накнада делимично зависи од резултата анализираних у односу на 10 ставки, почев од благовремене испоруке до усклађености са еколошким стандардима. Понуђачи су могли да се надмећу да добију накнаде на основу резултата у распону од 95.000 евра до 290.000; сви су изабрали доњу границу. Организовани су квартални састанци између општине и извођача ради анализе резултата и требало је да прође извесно време док се нису договорили о томе како ће се тачно оцењивати резултати. До сада су суме исплаћиване на име подстицаја достизале око 50–70 процената максимума.

Кључне чињенице: Одржавање улица, путева и зелених површина, општина Теби	
Кратак опис	Дугорочни „уговор о партнерству" за одржавање улица, путева и зелених површина широм општине, укључујући: • чишћење тла, зимско одржавање путева и одржавање улица • управљање парковима, опремом за игру и уметничким делима, као и рибњацима и фонтанама • управљање саобраћајном сигнализацијом, путоказима и мостовима и њихово одржавање • техничко одржавање саобраћајних тунела, противпожарних аларма и осветљења за случај опасности.
Датуми	2016–2021. плус необавезно трогодишње продужење
Приватни партнери и сектор	*Peab*, велика грађевинска фирма. Први уговор по „моделу из Тебија" (2004–2016) добио је *NCC*, још једна велика грађевинска фирма.
Тип ЈПП	Уговорни. Није реч о класичном ЈПП, али партнерство произлази из функционалних спецификација и сталног заједничког планирања и сарадње. Организују се формални месечни састанци у вези са „изградњом" и трогодишњи састанци „сарадње", плус недељни састанци на терену и дневна комуникација на нивоу запослених ради решавања одређених питања и разматрања резултата.
Трајање	8 година (5 година плус недавно договорено продужење од 3 године)
Вредност	Годишњи износи око 2,4–3,3 милиона евра за рад и одржавање (делимично у зависности од озбиљности зиме) плус допунски радови око 1,4–2,4 милиона евра. Уплата на основу резултата до око 95.000 евра. Вредност уговора није унапред одређена, већ зависи од општинског буџета (прилагођава се годишње). Трошкови за одређене функције (према тендеру) индексирају се годишње.
Поступак набавке	Уговор о радовима, рестриктивни поступак. Позиву је претходио период припрема од 18 месеци, укључујући отворени састанак са потенцијалним добављачима. Три добављача су била заинтересована за учешће и достављене су три понуде.
Статус пројекта	у току

Један од значајних аспеката овог случаја је одабрани поступак – рестриктивни поступак, односно поступак у коме сваки економски оператер може затражити учешће, а општина затим позива неке од њих или све њих да поднесу потпуну понуду. Овај поступак не дозвољава дијалог или преговоре са понуђачима након подношења понуда. Ипак, ово није спречило општину Теби да се укључи у рани дијалог или да успостави партнерство где се много тога одређује у пракси кроз сталне разговоре између општине и добављача. Општина Теби никада није имала потребу да користи поступак конкурентног дијалога, док преговарачки поступак користи само повремено.

Међутим, флексибилност код наручивања додатних радова и услуга је строго ограничена. Заиста, 2013. године општина Теби је кажњена са 476.000 евра за

незаконито директно додељивање уговора када је од *NCC* наручила (путем усменог споразума) разне додатне радове на изградњи пута и објеката за укупно 14 милиона евра. Утврђено је да то није обухваћено оригиналним концептом уговора „по моделу из Тебија". После интерне провере, сама општина је ово пријавила Управи за заштиту конкуренције, што је довело до смањења новчане казне (око половине износа који би иначе био одређен).

У актуелном уговору могу се наручити мањи допунски радови који су јасно повезани са функционалним захтевима (нпр. замена канти за смеће, поновна садња цвећа) без додатног поступка јавне набавке. Општина има друге оквирне споразуме за веће радове (нпр. асфалтирање путева, изградња игралишта).

Теби такође користи сличне уговоре о партнерству у другим областима, попут снабдевања школским оброцима, чишћења центара за негу, управљања објектима и отпадом из домаћинстава. Контрола увек подразумева одређени ризик, не само зато што ће тренутни добављач изгубити знатан приход ако не буде успешан. (Неке локалне власти жале се да добављачи улажу жалбу само да би одложили поступак и продужили посао за још неколико месеци.) Поред тога, с обзиром на то да општина тражи стратешко партнерство, критеријуми за оцењивање морају се делимично заснивати на квалитету, иако се ово може видети као дискриминаторнији критеријум од једноставног критеријума најниже цене. Ипак, тамо где је спроведена ревизија поступка код ове врсте уговора донета је одлука у корист општине Теби.

Што се тиче перцепције грађана, главна разлика у поређењу са интерним пружањем услуга је у томе што су грађани у свакодневном контакту са лицима која пружају услуге у возилима и униформама својих послодаваца – *NCC* или *Peab*. Општина и даље води службу која омогућава грађанима да пријаве проблеме.

Највећи изазов био је везан за успостављање метода рада на почетку реализације новог уговора, с обзиром на флуктуацију кључног кадра у општини и код новог добављача. Потребно је време за развијање јасних процедура и заједничког разумевања функционалних захтева и стандарда учинка. Ипак, недавна одлука о продужавању уговора на три године говори о задовољству целе општине Теби садашњим аранжманом.

2.4. Постројење за производњу биогаса у Хелсинборгу

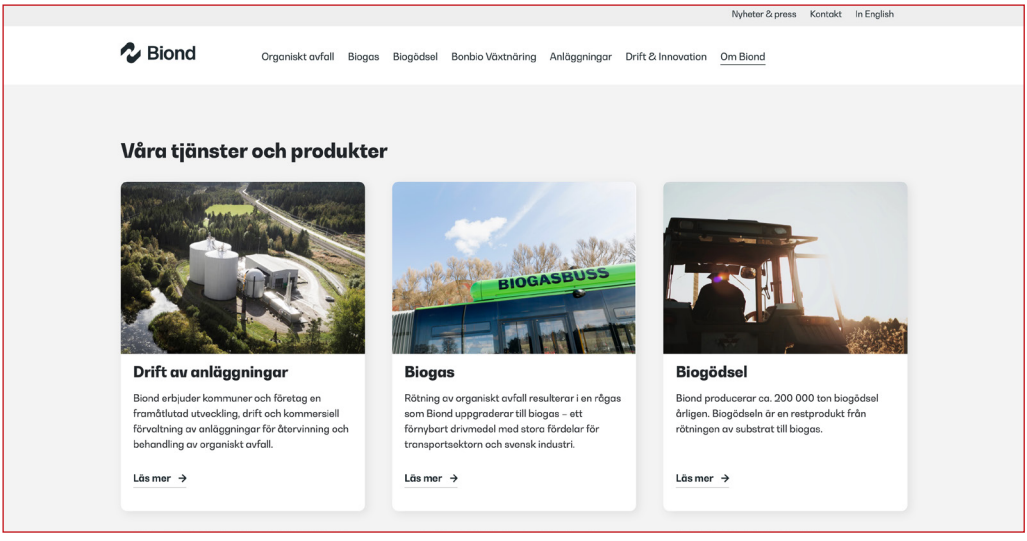
Постројење за производњу биогаса код Хелсинборга (Helsingborg) у власништву је фирме која га је некад и водила – *NSR* (*Nordvästra Skåne Renhållnings AB*), регионалне фирме за рециклажу отпада у власништву града Хелсинборга и још пет општина: Бјув, Бостад, Хеганес, Осторп и Енгелхолм. Као јавно предузеће, *NSR* подлеже истим правилима о набавкама као и саме општине. Од 2015. године набавља неколико услуга путем концесије, укључујући, поред рада постројења

за биогас, и постројење за прераду опасног отпада, третман неразврстаног индустријског отпада и сортирање и балирање материјала који су под продуженом одговорношћу произвођача (нпр. новински папир).

Главни разлог поверавања ових послова произлази из прописа ЕУ о набавкама, посебно услова под којима јавни орган може доделити уговоре неком предузећу (нпр. општинском предузећу) ван поступка јавне набавке. Један од ових услова (критеријуми из предмета *Teckal*) јесте да на јавни орган мора да иде најмање 80 процената промета фирме. Међутим, постројење за биогас и други поменути објекти углавном опслужују приватне клијенте (нпр. прехрамбену индустрију и пољопривреду). То је значило да је промет фирме *NSR* био превисок да би општине могле да јој додељују интерне уговоре о управљању комуналним отпадом (углавном отпад из домаћинстава).

Током 2013. године Комисија ЕУ је примила жалбу у том смислу (од шведског аналитичког центра – *тинк-тенк* организације и неколико представника индустрије), што је навело шведску Управу за заштиту конкуренције да посети *NSR*. Једно од решења могло је бити да општине набављају све своје услуге везане за управљање отпадом у конкурентном поступку, мада би то захтевало административни рад и могло би да угрози део пословања *NSR*. Или је *NSR* могао да прода постројење за биогас и друге објекте, мада би се ова одлука нерадо разматрала будући да су ова постројења заједно чинила око половине компаније.

Решење које је пронађено за постројење за биогас било је да *NSR* повери рад постројења за третман органског отпада и производњу сировог гаса. Давањем концесије за ове операције *NSR* је успео да смањи свој промет са приватним клијентима, а да задржи власништво над постројењем и статус интерног пружаоца других услуга општини везаних за отпад и рециклажу.



Постројење за биогас у Хелсинборгу
Извор: https://www.biond.se/

Кључне чињенице: Постројење за биогас у Хелсинборгу	
Кратак опис	Једно од највећих шведских постројења за биогас, са годишњим капацитетом од 150.000 тона органског отпада, које производи 80 GWh биогаса и 145.000 тона сертификованог органског ђубрива.
Датуми	Концесија траје од 2016. до 2025. Сама фабрика изграђена је средином 90-их година 20. века, с удвостручењем капацитета око 2014. Нова постројења за предтретман отпада изграђена су 2019. године.
Приватни партнери и сектор	*Biond AB* (раније познат као *OX2 Biogas*). Biond је фирма која се специјализовала за биогас и такође води (и поседује већински део) другу фабрику у близини Севшеа.
Тип ЈПП	Концесија за пружање услуга. Постројење за предтретман органског отпада и производњу сировог гаса је у власништву *NSR*, а њиме управља *Biond*. *Biond* плаћа закупнину за постројење и концесиону накнаду фирми *NSR*. Фирма *Biond* остварује приход од накнада за третман отпада (како од индустријских купаца, тако и од фирме *NSR* за органски отпад из домаћинстава) и продаје сировог гаса и органског ђубрива. Сирови гас се продаје за побољшање квалитета горива у возилима другој компанији на истој локацији, у којој *NSR* држи трећину деоница. Још један аранжман типа ЈПП такође је укључен у споразум. *Biond* је саградио ново постројење за пречишћавање (2019) по цени од око 4,7 милиона евра. *Biond* је власник и управљаће постројењем током концесије, али *NSR* је и даље власник земљишта и има могућност да купи ново постројење по истеку уговора. *Biond* такође поседује и систем даљинског грејања у близини постројења за биогас и управља њиме.
Рок од	10 година
Вредност	Према новој директиви ЕУ, концесија се вреднује по укупном промету (без ПДВ) који се оствари датим радовима или услугама и на основу повезане продаје робе. Груба процена (заснована на капацитету постројења и објављеном укупном промету компаније *Biond*) износи 57 милиона евра током 10 година.
Поступак набавке	Концесија је додељена пре усвајања новог закона о концесијама. Али *NSR* ју је оглашавао широм ЕУ и такође обавестио потенцијалне понуђаче у Шведској. Било је 7–8 заинтересованих, који су позвани да посете погон у Хелсинборгу, делимично да би уверили *NSR* да су добро упознати са пословањем. Пристигле су две понуде. Пре потписивања коначних понуда, понуђачи су такође добили приступ поверљивим финансијским информацијама. Параметри за процену били су: а) фиксна годишња накнада за закуп од око 950.000 евра; б) цена која се нуди *NSR*-у за третман комуналног органског отпада, која треба да буде испод сопствених трошкова NSR од око 48 евра по тони; ц) годишња концесиона накнада, која је била око 143.000 евра у победничкој понуди.
Статус пројекта	у току

Што се тиче перцепције грађана, мало тога се променило. *NSR* и даље сакупља органски отпад из домаћинстава и доставља га у погон. Индустријски клијенти сада сарађују са *Biond*-ом, а не са фирмом *NSR*. Један изазов за *Biond* биле су жалбе оближњих становника на мирисе из постројења. За објекте ове величине, регионални управни одбор (државна управа) издаје дозволе и врши надзор над очувањем животне средине. Иако је фирма *NSR* редовно примала посете и писма одбора, претходно концесионарско искуство (као *OX2*) стекла је углавном са ветроелектранама.

За *NSR* и општине концесија је била добро решење проблема са набавком са којим су се суочили. Међутим, с обзиром на то да су били приморани да поверавају посао са биогасом, задовољство због резултата је спорно. Слично томе, с обзиром на то да концесија траје десет година, тек ће се поставити питање какве би разлике могао створити нови закон о набавци концесија. Ипак, код управљања отпадом сада је све више у тренду да се услуге поверавају, а не да се интерно пружају, па би се могло тврдити да ће искуство у вези са давањем концесије и управљањем таквом концесијом бити корисно за власнике *NSR* у будућности.

3. Студија случаја о родној анализи у оквиру пакета подршке за ЈПП у општини Бач

Општина Бач формирала је радну групу за израду родне анализе у Пројекту јавно-приватног партнерства (ЈПП) за обављање делатности зоохигијене у општини Бач у оквиру програма „Подршка локалним самоуправама на путу придруживања ЕУ: унапређење квалитета услуга, дијалога заинтересованих страна и ефикасности локалне администрације", који спроводи Стална конференција градова и општина, а подржава Влада Шведске.

Сврха ове родне анализе је **да у пројекат ЈПП интегрише родну перспективу**, у складу са Законом о буџетском систему који **унапређење родне равноправности поставља као један од циљева буџета**. Овај закон даље успоставља обавезу да се, на свим нивоима власти, **систематично и континуирано врши родна анализа буџетских прихода и расхода, са циљем унапређења родне равноправности** у свим сферама. Родна анализа даље **треба да укаже на начине на које приоритети у домену родних политика који проистичу из нормативно-стратешког оквира у области родне равноправности и недискриминације могу да се уткају у пројекат ЈПП**.

Сврха родне анализе у општини Бач је и да све заинтересоване стране у поступку планирања и спровођења пројекта ЈПП окупи у дијалогу на основу релевантних података, чињеница и доказа од значаја за утицај пројекта на различите групе грађана и грађанки у општини Бач. На тај начин, родна анализа доприноси транспарентности буџета, укључивању грађана и грађанки у процес доношења одлука о ресурсима и развоју општине Бач. Ова нова пракса наћи ће своје упориште у искуству стеченом кроз заједнички напор у изради родне анализе.

3.1. Методологија

За израду родне анализе одабран је **сараднички тип истраживања и анализе података**. У таквом моделу, **сам процес израде родне анализе је од једнаког значаја као и њени исходи**. Сматра се да се на овај начин постижу **бољи ефекти у примени налаза и препорука** због тога што су и у сам процес прикупљања

података и њихове анализе уграђене различите перспективе које су нужне и за примену препорука. На овај начин, главни актери остварују боље разумевање потребе да се у јавне политике и мере уведе родна перспектива, а сам процес њеног увођења не остаје у паралелном току у односу на главни ток доношења одлука, већ постаје његов саставни део.

У припреми родне анализе у периоду од годину дана реализоване су следеће активности:

Бр.	Активност
1.	Састанак свих заинтересованих страна и постизање начелног плана рада
2.	Радионица о родној анализи са циљем да упозна учеснике са корацима у изради родне анализе, успостави договор у вези са улогама, задацима и роковима у изради родне анализе за ЈПП у општини Бач и започне израду инструмената за прикупљање података за родну анализу
3.	Израда инструмената за истраживање и прикупљање секундарних података
4.	Организација фокус група и интервјуа са власницима паса, жртвама уједа паса, релевантним локалним актерима и организацијама цивилног друштва и комуналним инспектором
5.	Анкетирање грађана
6.	Анализа прикупљених података
7.	Израда првог нацрта родне анализе
8.	Прикупљање коментара на нацрт родне анализе
9.	Израда финалне верзије родне анализе
10.	Представљање главних налаза и интегрисање препорука у пројекат ЈПП

Родна анализа израђена је на основу комбинације следећих квантитативних и квалитативних података:

Примарни подаци	Инструмент	Секундарни подаци	Извор
Ставови грађана и грађанки у вези са псима луталицама и псима као кућним љубимцима	Анкета и фокус групе	Демографски подаци	Попис становништва 2011. и подаци Општинске управе
Ставови професионалаца у комуналној делатности	Интервју	Економски подаци	РЗС, АПР, Дев Инфо база, подаци Општинске управе

Примарни подаци	Инструмент	Секундарни подаци	Извор
Комунална делатност – зоохигијена	Фокус група и интервју	Комунална делатност – зоохигијена	Евиденција ЈЛС
Подаци о напуштеним псима, инцидентима, поднетим и исплаћеним одштетним захтевима грађана и грађанки због уједа паса луталица	Фокус група и интервју	Подаци о напуштеним псима, инцидентима, поднетим и исплаћеним одштетним захтевима грађана и грађанки због уједа паса луталица	Евиденција ЈЛС и подаци из фокус групе
Постојеће услуге прихвата и збрињавања паса и мачака и доступне ветеринарске услуге	Фокус група и интервју	Постојеће услуге прихвата и збрињавања паса и мачака и доступне ветеринарске услуге	Евиденција ЈЛС

У изради родне анализе примењени су следећи кораци:



Ставови грађана мапирани су помоћу **фокус група, интервјуа и онлајн анкете** која је постављена на веб-сајт општине.

Фокус групе су организоване са жртвама уједа паса, организацијама цивилног друштва и представницима важних локалних институција и служби и власницима паса. На фокус групама је **учествовало укупно 18 особа, 8 жена и 10 мушкараца**. Извештаји са фокус група садрже детаљан ток дискусије у свакој групи, а у родну анализу уткане су сажете и најважније тачке.

3.2. Неки од кључних налаза

Проблем напуштених паса је значајан за грађане и грађанке Бача. И жене и мушкарци су **заинтересовани за то да се проблем реши**, **уједи су чести, жене су чешће биле жртве уједа.** Током дискусије, у неколико наврата је поменута и сумња да су **неки од пријављених уједа лажирани**.

Узрок проблема грађани и грађанке виде на различите начине. Неретко је **кривица за постојање паса пребацивана на друге општине** које истоварују своје напуштене псе на територији општине Бач, **или друге људе који се не сматрају саставним делом заједнице у ужем смислу, на пример на Роме и Ромкиње** који „иду са по 3–4 пса пуштена". Кривицу неки **приписују Европској унији** која је „крива" што су „пси заштићенији од деце". Неки су усмерили љутњу на **предузећа која се баве уклањањем паса** и практично их премештају са једног на друго место како би стално имали посао и приходе. Нико од учесника и учесница фокус група кривицу не пребацује на локалну самоуправу, осим када је у питању **недовољно често уклањање паса** и нови **тендер у ту сврху који је пропао**.

Критичне тачке су, према сведочењима учесница и учесника, у самом центру града, а посебно код предшколске установе. **Овај је проблем важан и родитељима, јер су се представници савета родитеља жалили због тога што се проблем, по њиховом мишљењу, не решава довољно брзо**.

Бач је подељен на грађане и грађанке који верују да сити пси не нападају људе и који их редовно хране и оне грађане и грађанке који мисле да су проблем управо мушкарци и жене који хране псе, јер их на тај начин задржавају у центру, а не хране их довољно редовно.

Грађани и грађанке кажу да је расписиван **тендер за хватање „паса луталица"**, али да се нико није пријавио и да већ дуго није било „шинтерске акције". Постоје и сумње појединих учесница фокус групе у компетентност предузећа ком је био поверен посао хватања напуштених паса, јер су наводно **ишли без читача чипова, без републичког инспектора, гурали више паса у комби него што је законом предвиђено**, што се све сматра да доприноси погоршању проблема, а не његовом решавању. **Постоји сагласност учесника фокус група да је важно да пси буду стерилисани и да су стерилисани пси мирнији и ређе нападају људе. Да су пси чиповани, могло би се знати чији су и терет трошкова за евентуалне уједе могао би се пребацити на власнике. Дугорочно, људи би почели да воде рачуна о својим псима, што је и највећа добит за заједницу.**

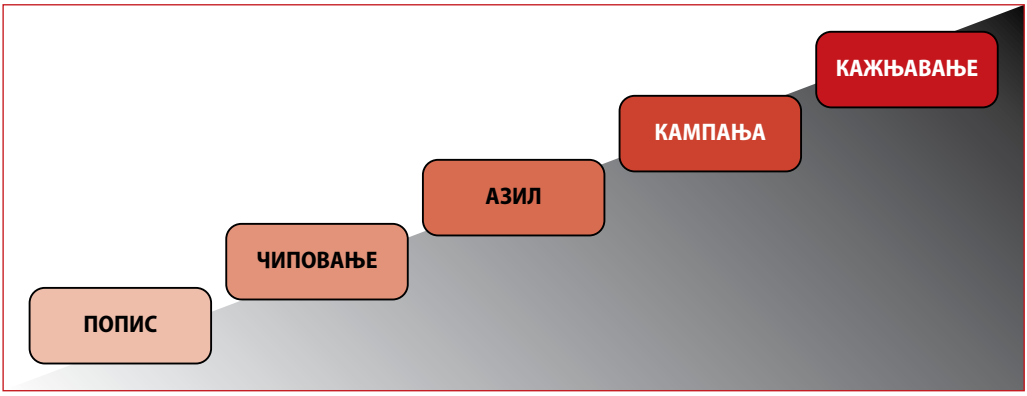
Ветеринар сматра да је напуштање паса повезано са „**недостатком културе везане за држање кућних љубимаца**" као **и са недовољно строгим казненим одредбама**. Постоји и општинска одлука о држању паса, која, у складу са Законом о ветеринарству, налаже да се пси вакцинишу и да се о њима брине.

Учесници фокус група се сви слажу да је **неопходно да се уради попис власничких паса**.

Учесници се слажу да је **неопходно прихватилиште**, али се не слажу око тога да ли је постојеће прихватилиште потребно и могуће проширити или је неопходно да се направи ново прихватилиште.

Неки учесници предлажу и **да се након пописа паса, чиповања и кампање појача и санкционисање**.

Решење, око тога постоји сагласност, има следеће елементе:



Неки грађани тврде да су спремни да и сами подрже прихватилиште доniрањем хране или као волонтери.

3.3. Могућа решења из родне перспективе

На основу свих прикупљених и сагледаних података из родне перспективе, издвајају се следећа потребна и могућа решења која треба да буду интегрисана у план за развој и имплементацију ЈПП у општини Бач:

1) **Акција пописа власничких паса у општини Бач**. Свакако је потребно да надлежне службе имају ажуран регистар власничких паса. Приликом пописа, треба да се води родна статистика власника паса, односно треба да постоје колоне „м" и „ж" код уписа власника како би се одмах успоставила и лакше водила **родна статистика у овој области**.
2) **За власнике бесплатно или субвенционисано чиповање власничких паса.** Овде је активност мотивисана дугорочним добитима за заједницу, иако на кратак рок ЈЛС мора да обезбеди додатна средства из буџета, а ова се средства могу приказати и **кроз родно одговорно буџетирање као имплементација препорука на основу родне анализе у програму 2 – комунална делатност**.

3) **Јачање свести у заједници о одговорном држању паса.** У сарадњи са прихватилиштем, предшколском установом, школом, ветеринаром, организацијама цивилног друштва, обавештавати грађане о обавези вакцинисања, чиповања и одговорног држања паса. **Подстрек овим активностима ЈЛС може дати издвајањем наменских средстава за пројекте ОЦД и посебним пројектима у буџетским програмима 2, 3, 6, 8, 9, 10 и 12**.
4) **Редовне, планиране, добро организоване и контролисане акције хватања, стерилисања и збрињавања напуштених паса.** Потребно је да се успостави механизам за контролу извршилаца овог посла, нпр. праћење извршиоца до места на коме оставља псе ухваћене у акцији, број паса у комбију, начин хватања и поступања након хватања. Потребно је и да се омогући процедура за стерилизацију напуштених паса који су склоњени са улице, као и адекватна брига о њима.
5) **Проширење капацитета постојећег прихватилишта или изградња новог прихватилишта у складу са стандардима. Када одлука буде донета, потребно је да се јавност са том одлуком на адекватан начин упозна**, тј. да се објасни зашто је таква одлука донета и које су предности тог решења.
6) **Укључивање заједнице у решавање проблема.** Постоји **много простора за сарадњу са различитим групама жена и мушкараца** у вези са имплементацијом комуналне делатности зоохигијене. На пример, **регрутовање волонтера за рад у прихватилишту и бригу о псима чији власници не могу адекватно да брину о њима, као што су, на пример, самачка старачка домаћинства.** Већ су помињани **волонтерски програми за децу који доприносе развоју љубави и поштовања за животиње**. Јавни позиви за организације цивилног друштва и активе жена у месним заједницама такође би, кроз континуиран рад, допринели јачању одговорности према домаћим животињама у складу са законом и развоју културе уравнотеженог суживота и безбедности људи и животиња у заједници.
7) **На основу чињеница и доказа утврдити где постоје џепови појачаног ризика за напуштање власничких паса и ту усмерити додатне превентивне активности.**
8) Организовати **родно одговорну евиденцију пријављених и санкционисаних неодговорних власника паса**. У сарадњи са ветеринарима, радити на редовном праћењу промена навика.
9) Водити **редовну статистику о напуштеним и удомљеним псима** и организовати догађаје на којима се одаје признање најбољим волонтерима и волонтеркама, одговорним власницима и власницама паса и других домаћих животиња, као и дечацима и девојчицама који су својим примером показали како се воле домаће животиње.
10) **Прихватилиште треба да постане безбедно место за едукацију и сарадњу**.

11) Као и до сада, важно је да и у наставку разраде и имплементације решења ЈПП учествују и жене и мушкарци. Као што се види из састава радне групе, у **саставе фокус група и анкету до сада су прилично равномерно укључени и жене и мушкарци**. Могуће је да се појача учешће **жена и мушкараца са села, као и Рома и Ромкиња који су у досадашњим консултацијама подзаступљени**.

Уколико би се ове препоруке интегрисале у дизајн и имплементацију решења које ће се остварити кроз ЈПП, то би остварило следеће користи за жене и за мушкарце. У табели су неке од препознатих и од раније познатих потреба подељене у практичне потребе, тј. оне које су краткорочне, и у стратешке или дугорочне потребе, које се односе на отклањање родно заснованих неравноправности.

	Практичне потребе		**Стратешке потребе**	
	мушкарци	**жене**	**мушкарци**	**жене**
Кад се пројекат ЈПП оствари које ће користи имати жене и мушкарци	У зависности од пола власника предузећа, директну корист имаће мушкарац или жена. У зависности од структуре запослених, директну корист имаће одређени број мушкараца и жена. У зависности од полне структуре управљача, директну корист имаће одређени број мушкараца и жена. Мушкарци и жене, становници Бача, имаће корист од смањења броја уједа и од бољег збрињавања напуштених паса. Жене су чешће биле жртве уједа, дакле имаће нешто већу корист од смањења овог броја. Осећаће се безбедније. Жене ће имати већу корист као особе које су чешће пратња деце у вртић или школу. Предузеће за уклањање паса са улице, у коме доминантно раде мушкарци, имаће корити од уговора са ЈЛС.		Родно одговорна статистика власника паса биће од користи за ЈЛС, али и за жене и мушкарце у Бачу. Кампање за одговорно држање паса биће од користи за девојчице и дечаке, а посебно за жене које примарно брину о деци и њихове ставове. Активности усмерене на ловце биће од користи превасходно за мушкарце и њихове ставове. Директорка предшколске установе, васпитачице, родитељи, дечаци и девојчице имаће користи од појачане безбедности деце. Старачка домаћинства имаће користи од појачане бриге за њихове љубимце.	
Користи за учеснике у планирању пројекта ЈПП	Потребе жена и мушкараца из различитих група (град, село, Роми, Ромкиње, млади, стари, приватни сектор и јавни сектор) биће адекватно интегрисане у решење и на тај начин ће већи број група имати користи од овог решења.		Развиће се успешан модел родно одговорне интервенције који ће моћи да се примењује и у другим областима. На тај начин овај ће пројекат да допринесе унапређењу родне равноправности у општини Бач.	

	Практичне потребе		Стратешке потребе	
	мушкарци	**жене**	**мушкарци**	**жене**
Користи за доносиоце одлука у пројекту ЈПП	Користи од овог приступа су значајне и за доносиоце одлука, међу којима има и мушкараца и жена, а на највишем нивоу одлуке доноси мушкарац. Укључивањем заједнице у консултације о решењу као и у спровођење решења јача се подршка самом пројекту ЈПП. Потенцијално, јача се и задовољство грађана и грађанки и свест о томе да заједно, ЈЛС и сви други актери, могу успешно да реше проблеме.		Овакав процес представља отклон од наученог модела у коме се очекује од свемоћне државе да реши све проблеме и ЈЛС постаје партнер који фацилитира, води, делом спроводи, а и контролише решења која су договорена. У том процесу јасне су добити за жене и мушкарце из различитих група, као и за оне који раде у ЈЛС. Дугорочно, добит је финансијска јер се средства из буџета не одливају на отплату одштета за уједе паса, већ се усмеравају у грађење адекватне тврде и меке инфраструктуре за вршење надлежности и делатности зоохигијене.	

IV МОДЕЛИ ПРАВНИХ АКАТА

Прилог 1.
Инструкција за реализацију пројеката ЈПП

ИНСТРУКЦИЈА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОЈЕКАТА ЈПП НА ТЕРИТОРИЈИ ОПШТИНЕ/ГРАДА _____

Садржај

ПРИМЕНА 109
ДЕФИНИЦИЈЕ 109
НАЧЕЛА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА И КОНЦЕСИЈА 112
ПОЈАМ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА 113
ОБЛИЦИ ЈПП 114
Уговорно ЈПП 114
Институционално ЈПП 114
КОНЦЕСИЈА 115
Појам 115
Предмет концесије 116
ЈАВНИ ПАРТНЕР 116
Јавно тело и његова овлашћења 116
Јавно тело као давалац концесије – концедент 117
ПРИВАТНИ ПАРТНЕР 117
Правно и физичко лице 117
Друштво за посебне намене 117
Конзорцијум као учесник у поступку доделе јавног уговора 117
Подуговарање 118
Рок на који се закључује јавни уговор 119
ПРЕДЛОГ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ ЛИЦА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОЈЕКАТА ЈПП 119
ВРСТЕ И НАЧИН ПОСТУПАКА ДОДЕЛЕ ЈАВНИХ УГОВОРА 120
Критеријуми за избор и израчунавање вредности 121
Објављивање јавног позива 121
Рокови за пријем понуда и пријава 122
Поверљивост и тајност 122
Доње граничне вредности 122
РЕАЛИЗАЦИЈА ПРОЈЕКТА ЈПП БЕЗ ЕЛЕМЕНАТА КОНЦЕСИЈЕ 123
Предлагање пројеката ЈПП без елемената концесије 123
Садржина предлога пројекта ЈПП 124
Реализација пројекта ЈПП 124
РЕАЛИЗАЦИЈА ПРОЈЕКАТА ЈПП СА ЕЛЕМЕНТИМА КОНЦЕСИЈЕ 125
Предлог за доношење концесионог акта 125
Садржина предлога за доношење концесионог акта и концесионог акта 125
Стручни тим јавног тела 126
Студија оправданости давања концесије 126
Анализа пројекта 127

Конкурсна документација ... *127*
Јавни позив за давање концесије ... *128*
Достављање понуда ... *128*
Рок за достављање понуде ... *129*
Гаранција за озбиљност понуде ... *129*
Критеријуми за избор најповољније понуде ... *129*
Одлука о избору најповољније понуде ... *130*
Рок за доношење одлуке о избору најповољније понуде ... *130*
Садржина одлуке о избору најповољније понуде ... *131*
Концесиона накнада ... *132*
Одлука о поништају поступка давања концесије ... *132*
ЈАВНИ УГОВОР ... **133**
Јавни уговори који обухватају више предмета ... *133*
Садржина јавног уговора ... *133*
Сагласност на јавни уговор ... *136*
Потписивање јавног уговора ... *136*
Финансирање јавних уговора ... *137*
Поступак и границе измена јавног уговора ... *138*
Додељивање додатних радова концесионару ... *138*
Стабилизациона клаузула ... *138*
ПРЕСТАНАК ЈПП И ПОСЛЕДИЦЕ ПРЕСТАНКА ... **139**
Начини престанка ... *139*
Превремени раскид јавног уговора због пропуста приватног партнера ... *139*
Превремени раскид јавног уговора због пропуста јавног партнера ... *140*
Престанак јавног уговора ... *141*
Средства из оквира предмета јавно-приватног партнерства / концесије ... *141*
ЗАШТИТА ПРАВА ... **142**
РЕШАВАЊЕ СПОРОВА ... **142**
Арбитража ... *142*
НАДЗОР ... **143**
Надзор над реализацијом јавних уговора ... *143*
ПРАВА И ОБАВЕЗЕ У ПОСТУПКУ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ЈАВНОГ УГОВОРА ... **145**
Власништво над непокретностима ... *145*
Залога ... *145*
Девизни трезор ЈПП са елементима концесије или без елемента концесије ... *145*
Поступање са нађеним предметима ... *145*
Регистар јавних уговора ... *146*
ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ ... **146**

Члан 1.

Правни основ за доношење овог акта је Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник Републике Србије", бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016) (у даљем тексту: Закон).

Овим актом уређује се реализација пројеката јавно-приватног партнерства и концесија на територији ОПШТИНЕ/ГРАДА _____ (у даљем тексту: општина/град) у складу са законом и то: услови и начин израде, предлагања и одобравања пројеката јавно-приватног партнерства; субјекти надлежни, односно овлашћени за предлагање и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства; права и обавезе јавних и приватних партнера; облик и садржина уговора о јавно-приватном партнерству са елементима концесије или без елемената концесије (у даљем тексту: јавни уговор) и правна заштита у поступцима доделе јавних уговора; услови и начин давања концесије, предмет концесије; субјекти надлежни, односно овлашћени за поступак давања концесије; престанак концесије; заштита права учесника у поступцима доделе јавних уговора; као и друга питања од значаја за јавно-приватно партнерство, са елементима концесије или без елемената концесије, односно за концесију.

ПРИМЕНА

Члан 2.

На сва улагања средстава у јавној својини на територији ОПШТИНЕ/ГРАДА _____ у пројекте са приватним партнером, који се реализују у форми уговорног или институционалног јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије, ради реализације пројеката јавно-приватног партнерства и концесионих аката, примењују се одредбе овог акта, као и одговарајуће одредбе закона и других прописа којима се уређују јавно-приватно партнерство и концесије, јавна својина и буџетски систем.

На јавно-приватна партнерства која се спроводе у складу са посебним правилима поступка међународних организација, примењују се одредбе овог акта и закона којим се уређују јавно-приватно партнерство и концесије, осим одредаба које се односе на поступак доделе јавних уговора.

ДЕФИНИЦИЈЕ

Члан 3.

Поједини изрази који се употребљавају у овом акту имају следеће значење:

1) **пројекат јавно-приватног партнерства** јесте пројекат који се израђује, предлаже, одобрава и спроводи по неком од модела јавно-приватног партнерства и чини низ међусобно повезаних активности, које се одвијају одређеним

редоследом, ради постизања дефинисаних циљева, у оквиру одређеног временског периода и одређених финансијских средстава, а који је у складу са овим актом и законом одобрен као пројекат јавно-приватног партнерства, са елементима концесије или без елемената концесије;

1а) **концесиони акт** јесте пројекат јавно-приватног партнерства са елементима концесије;

2) **уговорно јавно-приватно партнерство** је јавно-приватно партнерство у којем се међусобни однос јавног и приватног партнера уређује уговором о јавно-приватном партнерству;

3) **јавни уговор** је уговор о јавно-приватном партнерству са елементима концесије или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, којим се у циљу реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна;

4) **институционално јавно-приватно партнерство** је јавно-приватно партнерство засновано на односу између јавног и приватног партнера као оснивача, односно чланова заједничког привредног друштва, које је носилац реализације пројекта јавно-приватног партнерства;

4а) **јавни уговор о институционалном јавно-приватном партнерству са елементима концесије** је уговор којим се уређују права и обавезе даваоца концесије и концесионара у складу са одредбама овог акта, закона и одредбама других прописа којима се уређује област из које је предмет концесије;

5) **јавна инфраструктура** је објекат који се јавно користи односно који се ставља на располагање ради коришћења или добробити јавности (или групе лица или субјеката којој се може слободно приступити и која је унапред дефинисана само у апстрактном смислу) у било којем сектору јавних услуга или привреде;

6) **друштво за посебне намене** (у даљем тексту: ДПН) јесте привредно друштво које оснива приватни односно јавни партнер за потребе закључења јавног уговора, односно за потребе реализације пројекта јавно-приватног партнерства;

7) **јавно тело** је:

(1) општина и други директни или индиректни корисник буџетских средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем и буџет;

(2) јавно предузеће на територији ОПШТИНЕ/ГРАДА;

(3) правно лице које обавља и делатност од општег интереса на територији ОПШТИНЕ/ГРАДА, уколико је испуњен неки од следећих услова:

- да више од половине чланова органа управљања тог правног лица чине представници јавног тела;
- да више од половине гласова у органу тог правног лица имају представници јавног тела;
- да јавно тело врши надзор над радом тог правног лица;
- да јавно тело поседује више од 50% акција, односно удела у том правном лицу;
- да се више од 50% финансира из средстава јавног тела;

(4) правно лице основано од јавног тела, а које обавља и делатност од општег интереса и које испуњава најмање један од услова из тачке 7) подтачка (3) овог члана;

8) **јавно предузеће**, у смислу овог акта, јесте свако предузеће односно привредно друштво на које јавно тело може непосредно или посредно вршити доминантан утицај на основу власништва над њим, на основу финансијског удела у њему или на основу правила којима је уређено; сматра се да доминантан утицај јавног тела постоји када ти субјекти, непосредно или посредно, у односу на неко предузеће, односно привредно друштво:

(1) поседују већину уписаног капитала или
(2) контролишу већину гласова на основу акција које је издало то предузеће, односно привредно друштво или
(3) могу именовати више од половине управног, пословодног или надзорног органа тог предузећа, односно привредног друштва;

9) **јавни партнер** је једно или више јавних тела, односно правно лице које је, у складу са овим актом, надлежно за давање концесије, односно реализацију пројекта јавно-приватног партнерства, које са приватним партнером закључује јавни уговор, или једно или више јавних тела која су са приватним партнером повезана чланством у заједничком привредном друштву;

10) **приватни партнер** је физичко или правно лице, домаће или страно, са домаћим или страним учешћем или без њега, или конзорцијум једног или више таквих физичких или правних лица која су одабрана у поступку јавне набавке или поступку давања концесије и који са јавним партнером закључује јавни уговор, односно ДПН које оснива приватни партнер када са јавним партнером закључује јавни уговор или са јавним партнером оснива заједничко привредно друштво;

11) **поступак избора приватног партнера** је поступак јавне набавке у складу са законом и подзаконским актима којим се уређују јавне набавке или поступак давања концесије у складу са овим актом и законом;

12) **концесиона накнада** је накнада коју плаћа концесионар или концедент, у складу са јавним уговором који уређује концесију;

13) **регистар јавних уговора** је јединствена електронска база података која служи за евидентирање и праћење реализације јавних уговора који се, у складу са законом, спроводе на територији Републике Србије;

14) **одлука о избору најповољније понуде** је акт који доноси јавно тело, након оцене пристиглих понуда за доделу јавног уговора, а у складу са конкурсном документацијом и критеријумима за избор најповољније понуде;

15) **понуђач** је правно или физичко лице или конзорцијум једног или више таквих физичких или правних лица, које је доставило понуду у поступку јавне набавке за доделу јавног уговора, односно у поступку за давање концесије;

16) **самоиницијативни предлог** означава предлог заинтересованог лица надлежном јавном телу за спровођење, односно реализацију пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије, који

се не подноси као одговор на јавни позив наручиоца у оквиру поступка доделе јавног уговора;

17) **саветник** је једно или више правних, односно физичких лица која поседују специјалистичка знања неопходна за припрему, уговарање и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства;

18) **писани или у писаном облику** значи свако писмено које се састоји од речи или бројчаних износа који се могу читати, умножавати и накнадно слати; такво писмено може укључивати податке који се преносе и чувају у електронској форми;

19) **подносилац захтева** је учесник у поступку који подноси захтев за заштиту права.

НАЧЕЛА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА И КОНЦЕСИЈА

Члан 5.

Уређивање услова, начина и поступка закључивања јавних уговора заснива се на следећим начелима: заштите јавног интереса, ефикасности, транспарентности, једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна.

Приликом спровођења поступка давања концесија, давалац концесије дужан је да, у односу на све учеснике у поступку, поред начела из става 1. овог члана, примењује и начело слободе кретања робе, начело слободе пружања услуга, начело забране дискриминације и начело узајамног признавања.

Начела из овог члана користе се за тумачење одредаба овог акта.

Члан 6.

Начело заштите јавног интереса обухвата обавезу јавног тела да при остварењу права приватних лица води рачуна о томе да остварење тих права није у супротности са овим актом и законом дефинисаним јавним интересом.

Начело ефикасности обухвата обавезу да се поступак закључења јавног уговора и избора приватног партнера спроводи у роковима и на начин прописан овим актом, законом и законом којим се уређују јавне набавке, са што мање трошкова везаних за поступак.

Начело транспарентности обухвата обавезу оглашавања намере закључења јавног уговора са елементима концесије или без елемената концесије, могућност понуђача да изврши увид у податке о спроведеном поступку доделе јавног уговора и сл.

Начело једнаког и правичног третмана обухвата забрану дискриминације по било ком основу између учесника у поступку доделе јавних уговора и избора приватног партнера, као и обавезу да учесници у поступку избора приватног партнера имају потпуне и тачне информације о поступку, стандардима и критеријумима за избор приватног партнера.

Ниједан од учесника у поступку избора приватног партнера, не може имати предност над осталима у погледу времена, информација и приступа органима и лицима надлежним за поступак доделе јавног уговора. Одлуке се морају доносити на основу унапред објављених и објективних критеријума и морају се са образложењем доставити сваком учеснику у поступку избора.

Начело слободне тржишне утакмице обухвата забрану ограничавања утакмице између учесника и обавезу прихватања свих учесника са одговарајућим техничким, финансијским и другим стручним квалификацијама.

Начело пропорционалности подразумева да свака мера предузета од стране државног органа, односно другог лица, мора бити минимално потребна и у сразмери са јавним интересом који се таквом мером настоји заштитити.

Начело заштите животне средине обухвата начела дефинисана законом којим се уређује заштита животне средине као што су: начело интегралности, начело превенције и предострожности, начело очувања природних вредности, одрживог развоја, начело одговорности загађивача и др.

Начело аутономије воље обухвата слободу уговорних страна да, у складу са овим актом, законом којим се уређују облигациони односи и другим прописима и добрим пословним обичајима, међусобна права и обавезе уреде по својој вољи.

Начело равноправности уговорних страна, подразумева да се узајамни односи субјеката у јавном уговору заснивају на њиховој једнакости и равноправности њихових воља.

ПОЈАМ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА

Члан 7.

Јавно-приватно партнерство (у даљем тексту: ЈПП) јесте дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја или управљања њима и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално.

Битни елементи јавно-приватног партнерства односе се на:

1) предмет ЈПП, који не може бити искључиво комерцијално коришћење добра у општој употреби или другог добра нити искључива испорука добара;

2) облик ЈПП које може бити институционално ЈПП или уговорно ЈПП, или као концесија која представља посебан облик ЈПП;

3) обавезу приватног партнера да од јавног партнера преузме изградњу, односно реконструкцију јавне инфраструктуре, односно објекта од јавног значаја, као и одржавање јавне инфраструктуре, односно обављање услуга од јавног значаја, са једном или више обавеза као што су: финансирање, управљање и одржавање у циљу пружања услуга од јавног значаја крајњим корисницима из оквира надлежности јавног партнера или у циљу обезбеђивања неопходних предуслова

јавном партнеру за пружање услуга од јавног значаја из оквира његових надлежности, или пружање услуга од јавног значаја из оквира надлежности јавног партнера крајњим корисницима;

4) делимично или потпуно финансирање пројекта ЈПП од стране приватног партнера;

5) могућност јавног партнера да приватном партнеру за преузете обавезе изврши преношење одређених стварних права или да му додели концесију или да му за преузете обавезе врши плаћање у новцу или да му дозволи наплату накнаде крајњим корисницима за пружене услуге, ако је тако предвиђено предлогом пројекта ЈПП / концесионим актом;

6) преузимање одговорности сваког партнера за ризик којим може на бољи начин да управља, односно на који може да утиче, или се ризици деле у избалансираном односу, а све у циљу оптималног управљања ризиком током трајања пројекта ЈПП, уз коришћење управљачких, техничких, финансијских и иновативних способности приватног партнера, као и унапређењем размене вештина и знања између јавног и приватног партнера, а нарочито преузимање ризика тражње или ризика расположивости објекта, услуге, инфраструктуре и сл.;

7) могућност јавног партнера да приватном партнеру дозволи да обавља комерцијалну делатност или изгради друге објекте у оквиру реализације пројекта ЈПП, само у случају да на други начин није могуће обезбедити потребан ниво исплативости реализације пројекта јавно-приватног партнерства и повраћај уложених средстава.

У случају из става 1. тачка 5) овог члана, када јавни партнер преноси одређена стварна права приватном партнеру, врши се забележба у регистру у коме се воде подаци о непокретностима и правима над њима, да су та права пренета у сврху реализације јавног уговора.

ОБЛИЦИ ЈПП

Уговорно ЈПП

Члан 8.

Међусобна права и обавезе у реализацији пројекта ЈПП, са елементима концесије или без елемената концесије, уговорне стране уређују јавним уговором.

На питања која се односе на јавне уговоре, а која нису посебно уређена овим актом и законом, примењују се одредбе закона којим се уређују облигациони односи.

Институционално ЈПП

Члан 9.

Институционално ЈПП, са елементима концесије или без елемената концесије, заснива се на односу јавног и приватног партнера као чланова заједничког

привредног друштва које је носилац реализације пројекта ЈПП, при чему се тај однос може заснивати на оснивачким улозима у новооснованом привредном друштву или на стицању власничког удела, односно докапитализацији постојећег привредног друштва.

Оснивачка и управљачка права уређују се слободно између чланова заједничког привредног друштва у складу са законом којим се уређује положај привредних друштава.

Јавно тело покреће поступак избора приватног партнера на начин прописан одредбом члана 26. овог акта, односно прописан одредбама којима се уређује поступак давања концесије, примењујући критеријуме из члана 21. овог акта.

Након спроведеног поступка избора приватног партнера, јавно тело и одабрани приватни партнер закључују јавни уговор и уговор о оснивању заједничког привредног друштва из члана 15. овог акта, а у сврху реализације пројекта ЈПП.

На садржину уговора о оснивању заједничког привредног друштва из става 4. овог члана примењују се одредбе закона којим се уређују облигациони односи и закона којима се уређује положај привредних друштава.

На заједничко привредно друштво из члана 15. овог закона примењују се одредбе закона којим се уређују оснивање и пословање привредних друштава, као и одредбе уговора о оснивању из става 5. овог члана.

На располагање уделима или акцијама у заједничком привредном друштву на начин на који је то уговорено његовим оснивачким актима, не примењује се закон којим се уређује приватизација.

Одредбе овог акта којима се уређују регистрација јавних уговора и надзор над њиховом реализацијом примењују се и на јавне уговоре о институционалном ЈПП.

КОНЦЕСИЈА

Појам

Члан 10.

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

Посебни облици концесије су концесија за јавне радове и концесија за јавне услуге.

Концесија за јавне радове је уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци којим се врши набавка радова у складу са законом којим се уређују јавне набавке,

осим чињенице да се накнада за јавне радове састоји или од самог права на комерцијално коришћење изведених радова или од тог права заједно са плаћањем.

Концесија за јавне услуге је уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци услуга у складу са законом којим се уређују јавне набавке, ако се накнада за пружене услуге састоји или од самог права на комерцијално коришћење, односно пружање услуга или од тог права заједно са плаћањем.

Предмет концесије

Члан 11.

Концесија се може дати ради комерцијалног коришћења природног богатства, добара у општој употреби која су у јавној својини, односно добара у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса, а нарочито:

1) за истраживање и експлоатацију минералних сировина и других геолошких ресурса;

2) за поједине делатности унутар заштићених подручја природе, као и за коришћење других заштићених природних богатстава;

3) у области енергетике;

4) за луке;

5) за јавне путеве;

6) за јавни превоз;

7) за аеродроме;

8) у области спорта и образовања;

9) на културним добрима;

10) за комуналне делатности;

11) у области железница;

12) за комерцијално коришћење жичара;

13) у области здравства;

14) у области туризма;

15) и другим областима.

ЈАВНИ ПАРТНЕР

Јавно тело и његова овлашћења

Члан 12.

Јавна тела имају право да самостално покрену поступак реализације пројекта ЈПП из своје надлежности.

Јавна тела имају право да закључују јавне уговоре са свим правним или физичким лицима, као и да закључују споредне или повезане споразуме.

Јавно тело као давалац концесије – концедент

Члан 13.

Јавно тело има право да самостално покрене поступак реализације пројекта ЈПП са елементима концесије за коришћење природног богатства, добара у општој употреби која су у јавној својини, односно добара у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса из своје надлежности.

Давалац концесије може бити:

1) Скупштина ОПШТИНЕ/ГРАДА, када су јавна тела и предмет концесије у надлежности ОПШТИНЕ/ГРАДА;

2) јавно предузеће;

3) правно лице овлашћено посебним прописима за давање концесије.

ПРИВАТНИ ПАРТНЕР

Правно и физичко лице

Члан 14.

Учесник у поступку доделе јавног уговора може бити свако домаће или страно физичко, односно правно лице.

Групе лица из става 1. овог члана могу подносити понуде или наступати као учесници у поступку. Јавна тела немају право да траже од ових група лица да имају одређену правну форму како би учествовала у поступку.

Од свих учесника у поступку чија је понуда оцењена као најповољнија мора се захтевати одређена правна форма по додели јавног уговора.

Друштво за посебне намене

Члан 15.

ДПН се обавезно оснива ради реализације јавног уговора, осим ако предлогом пројекта ЈПП, односно концесионим актом није другачије одређено и може учествовати искључиво у спровођењу пројекта ЈПП / концесије у чију сврху је основано.

ДПН се оснива у складу са одредбама закона којим се уређује положај привредних друштава.

Конзорцијум као учесник у поступку доделе јавног уговора

Члан 16.

Формирање конзорцијума ради учешћа у поступку доделе јавног уговора дозвољено је, осим ако јавно тело које спроводи поступак из објективних разлога изричито не предвиди другачије у конкурсној документацији.

Ако за то постоје објективни разлози, јавно тело може:

1) ограничити број чланова конзорцијума или предвидети ограничења у погледу структуре конзорцијума и одговорности његових чланова;

2) ограничити промене у структури конзорцијума, као што је замена чланова, припајање понуђача конзорцијуму или спајање конзорцијума или распуштање конзорцијума;

3) ограничити измене код подизвођача чији су капацитети потребни понуђачу или конзорцијуму да би испунио критеријуме за избор.

Ограничења из става 2. овог члана морају бити наведена у јавном позиву или у конкурсној документацији.

Сваки члан конзорцијума може непосредно или посредно учествовати истовремено само у једном конзорцијуму.

Члан конзорцијума из става 4. овог члана не може учествовати у поступку доделе као самостални кандидат или понуђач. Одступање од овог правила доводи до дисквалификације свих конзорцијума у којима тај члан учествује и до дисквалификације тог члана ако учествује самостално.

Приликом разматрања квалификација конзорцијума, наручилац разматра способности сваког члана конзорцијума и оцењује да ли су квалификације конзорцијума узете заједно довољне и одговарајуће да се испуне критеријуми за избор.

Уговор о конзорцијуму може да садржи одредбе којима се ограничава одговорност појединих чланова конзорцијума док најмање један члан конзорцијума мора да буде неограничено одговоран, осим ако јавно тело другачије не захтева у складу са ставом 2. тачка 1) овог члана.

Ограничење одговорности из става 7. овог члана, у случају прихвата понуде конзорцијума, производи правно дејство према јавном телу.

Подуговарање

Члан 17.

У конкурсној документацији и нацрту јавног уговора, јавно тело може да захтева од понуђача да у својој понуди наведе део вредности уговора у процентима за који намерава да закључи уговор са подизвођачима.

Подуговарање је могуће једино ако предложени подизвођач испуњава услове одређене од стране јавног тела у конкурсној документацији и услове предвиђене важећим прописима за обављање професионалне делатности у погледу економског и финансијског стања, као и техничке и/или стручне оспособљености за извршавање свог дела уговорних обавеза.

У случају подуговарања, приватни партнер је неограничено солидарно одговоран за извршење уговорних обавеза подизвођача.

Ако подуговарање није наведено у понуди на начин из става 1. овог члана, уговор са подизвођачима се не може закључити без претходне сагласности јавног партнера.

Рок на који се закључује јавни уговор

Члан 18.

Рок на који се закључује јавни уговор одређује се на начин који не ограничава тржишну утакмицу више него што је то потребно да се обезбеди амортизација улагања приватног партнера и разуман повраћај уложеног капитала, при чему се узима у обзир ризик који је повезан са комерцијалним коришћењем предмета уговора.

Рок из става 1. овог члана не може бити краћи од 5 (пет) година ни дужи од 50 (педесет) година, уз могућност да се након истека уговореног периода закључи нови уговор уз избор приватног партнера на начин и у поступку који су прописани овим актом и законом.

Када се јавним уговором додељује концесија, рок се утврђује у складу са овим актом и законом, осим ако рок на који се даје концесија није одређен посебним прописом којим се уређује област из које је предмет концесије.

Рок из става 2. овог члана почиње да тече од дана потписивања јавног уговора, осим ако није другачије предвиђено у јавном уговору, односно конкурсној документацији.

Рок на који је закључен јавни уговор не може се продужити, осим у случају када је приватни партнер без своје кривице онемогућен у спровођењу својих уговорних обавеза.

ПРЕДЛОГ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ ЛИЦА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОЈЕКАТА ЈПП

Члан 19.

Јавно тело има право да размотри и прихвати предлог заинтересованих лица за реализацију пројекта ЈПП са елементима концесије или без елемената концесије, на основу поступка предвиђеног овим чланом, под условом да се ти предлози не односе на пројекат за који је покренут поступак доделе јавног уговора или објављен јавни позив.

Самоиницијативни предлог садржи опис предмета предлога пројекта јавно-приватног партнерства, као и друге елементе у складу са чланом 27. овог акта, односно опис предмета концесије уколико се предлог односи на концесију у складу са чланом 29а. овог акта.

Предлагач при подношењу самоиницијативног предлога, обавештава јавно тело о вредности израђене документације, коју ће јавно тело бити дужно да надокнади, у случају доделе уговора лицу које није подносилац самоиницијативног предлога.

У року од 90 дана од пријема конкретног самоиницијативног предлога, јавно тело утврђује да ли сматра да је пројекат у јавном интересу и у том смислу обавештава предлагача. Јавно тело има право да расправља о сваком аспекту пројекта који је предложио предлагач, укључујући оправданост трошкова израде документације из става 2. овог члана.

О постојању јавног интереса у разматрању конкретног самоиницијативног предлога одлуку доноси Председник општине / градоначелник / Општинско/ Градско веће / Скупштина општине/града (*применити одредбу по избору*) уколико је самоиницијативни предлог поднет Општини/Граду или другом директном или индиректном кориснику буџетских средстава у смислу закона којим се уређују буџетски систем и буџет, односно директор / надзорни одбор (*применити одредбу по избору*), уколико је самоиницијативни предлог поднет јавном предузећу или правном лицу у смислу члана 3. став 1. тачка 7. овог акта, а све на основу мишљења стручних служби јавног тела.

Ако се сматра да је самоиницијативни предлог у јавном интересу и ако јавно тело одлучи да покрене тај пројекат, то тело поступа у складу са поступком предвиђеним чланом 26. овог акта, односно одредбама овог акта којима се уређује поступак давања концесије. Ако се покрене поступак доделе јавног уговора за предложено ЈПП, са елементима концесије или без елемената концесије, јавно тело у јавном позиву наводи да су пројекат покренули приватни предлагачи.

Предлагач има право да учествује у поступку доделе уговора ако његово учешће у припреми предлога пројекта не нарушава конкуренцију.

Ако лице из става 5. овог члана има конкурентску предност, јавно тело свим другим заинтересованим лицима или понуђачима обезбеђује све информације потребне да се неутралише таква предност.

Ако се конкурентска предност не може неутралисати, лице из става 5. овог члана се мора искључити из поступка доделе јавног уговора.

ВРСТЕ И НАЧИН ПОСТУПАКА ДОДЕЛЕ ЈАВНИХ УГОВОРА

Члан 20.

Поступак избора приватног партнера је или поступак јавне набавке одређен законом и подзаконским актима којима се уређују јавне набавке или поступак давања концесије одређен законом и овим актом.

Јавни уговор закључује се као уговор о јавно-приватном партнерству или као уговор о концесији.

Ако реализација пројекта ЈПП подразумева давање концесије из члана 10. став 1. овог акта, поступак избора приватног партнера спроводи се у складу са одредбама закона и овог акта.

Ако је концесија која се додељује посебан облик концесије за јавне радове, односно јавне услуге у складу са чланом 10. ст. 2, 3. и 4. овог акта, на поступак одабира концесионара / приватног партнера примењују се поступци јавне набавке, одређени законом и подзаконским актима којима се уређују јавне набавке.

У поступку избора приватног партнера не примењују се одредбе закона којим се уређују јавне набавке које се односе на:

(1) начин обрачуна процењене вредности јавног уговора;
(2) заједничку понуду;
(3) подизвођаче;
(4) рокове за подношење понуда и пријава;
(5) рокове у вези са доношењем одлуке о избору најповољније понуде;
(6) рокове за закључење уговора и
(7) измене јавног уговора.

Ако јавно тело ради реализације пројекта ЈПП ангажује саветнике, на њихов избор примењује се закон којим се уређују јавне набавке.

Критеријуми за избор и израчунавање вредности

Члан 21.

За избор приватног партнера примењују се критеријуми за избор прописани законом којим се уређују јавне набавке, осим одредаба којима се уређује предност домаћих понуђача у односу на стране.

У примени критеријума из става 1. овог члана под ценом се подразумева нето садашња вредност која се односи на укупне трошкове у уговореном периоду без пореза на додату вредност.

Обрачун процењене вредности јавног уговора заснива се на укупној вредности, према процени јавног тела, при чему се узима у обзир процењени укупан износ, укључујући евентуалне опције и дозвољене измене које настају током трајања јавног уговора.

На процену вредности концесије за јавне услуге са правом на експлоатацију услуга и концесије за јавне радове, примењују се одговарајуће одредбе закона којим се уређују јавне набавке.

Процена вредности концесије која се додељује у складу са овим актом и законом, утврђује се у складу са овим актом, законом и другим прописима.

Објављивање јавног позива

Члан 22.

Поступак доделе јавног уговора за ЈПП, са елементима концесије или без елемената концесије, покреће се објављивањем јавног позива на српском језику и на страном језику који се уобичајено користи у међународној трговини.

Јавни позив се у истоветном тексту објављује у „Службеном гласнику Републике Србије", као и у средству јавног информисања које се дистрибуира на целој територији Републике Србије, на интернет страници јавног тела и на Порталу јавних набавки, са навођењем дана када је јавни позив објављен у „Службеном гласнику Републике Србије".

Јавни позив се, по потреби, објављује електронски на интернет страници *Tenders Electronic Daily*, интернет издању додатка „Службеном листу Европске уније", а обавезно за пројекте вредности преко пет милиона евра.

Трошкове објављивања јавног позива сноси надлежно јавно тело које спроводи поступак.

Рокови за пријем понуда и пријава

Члан 23.

Приликом одређивања рокова за пријем понуда и пријава за учешће, јавна тела нарочито узимају у обзир сложеност јавног уговора и време потребно за састављање понуде како би предвидела примерен рок.

Ако се поступак избора приватног партнера спроводи у складу са одредбама закона којим се уређују јавне набавке, следећи рокови се сматрају примереним и не могу бити краћи од тога:

1) у отвореном поступку, најкраћи рок за пријем понуда је 52 дана од датума објављивања јавног позива.

2) у случају поступака који спроводи ималац искључивих права, у смислу закона којим се уређују јавне набавке, који изводи радове, као и у случају рестриктивног поступка, преговарачког поступака са објављивањем јавног позива и конкурентног дијалога који спроводи јавно тело:

(1) најкраћи рок за пријем понуда или пријаве за учешће у рестриктивном поступку је 37 дана од датума слања јавног позива;

(2) у случају рестриктивних поступака, најкраћи рок за пријем понуда је 40 дана од датума објављивања јавног позива.

Поверљивост и тајност

Члан 24.

Јавно тело је обавезно да чува поверљивост свих техничких, економских, финансијских и других података из достављене понуде.

Ако није другачије предвиђено законом или судском одлуком или конкурсном документацијом, ниједна страна у преговорима не може трећем лицу открити техничке, ценовне или друге елементе у вези са разговорима, комуникацијом или преговорима на основу горе наведених одредаба без сагласности друге стране.

На тајност документације у поступцима доделе јавних уговора примењују се одредбе закона којим се уређују јавне набавке.

Доње граничне вредности

Члан 25.

Овај акт се примењује на све јавне уговоре који нису изузети и чија је процењена вредност без пореза на додату вредност (ПДВ) једнака или виша од доњих граничних вредности, испод којих јавна тела нису у обавези да примењују закон којим се уређују јавне набавке.

РЕАЛИЗАЦИЈА ПРОЈЕКТА ЈПП БЕЗ ЕЛЕМЕНАТА КОНЦЕСИЈЕ

Предлагање пројеката ЈПП без елемената концесије

Члан 26.

Општинско/Градско веће или Скупштина општине/града (*применити одредбу по избору*) јавног тела доноси ЗАКЉУЧАК/ОДЛУКУ (*Општинско/Градско веће доноси закључак, а Скупштина општине/града одлуку*) О ОДРЕЂИВАЊУ МОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ПОТЕНЦИЈАЛНОГ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА БЕЗ ЕЛЕМЕНАТА КОНЦЕСИЈЕ.

Јавно тело, пре сачињавања пројекта ЈПП, именује пројектни тим јавног тела за израду предлога пројекта ЈПП, и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку одобрења предлога пројекта ЈПП у складу са одредбама овог акта, закона и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет ЈПП, а који ће такође пратити цео пројекат и обављати остале послове потребне за реализацију пројекта ЈПП, укључујући спољне саветнике (у даљем тексту: Пројектни тим јавног тела).

Пројектни тим предлог пројекта ЈПП најпре доставља Комисији за јавно-приватно партнерство ради давања мишљења и оцене да ли се конкретни пројекат може реализовати у форми ЈПП.

Предлагач пројекта, самостално или преко надлежног јавног тела, прикупља сагласности на материјал којим се органу за одобравање пројекта ЈПП предлаже конкретни пројекат ЈПП.

Након прибављања позитивног мишљења Комисије за јавно-приватно партнерство и других сагласности из претходног става овог члана, ако су оне биле потребне, јавно тело подноси предлог пројекта ЈПП ради давања сагласности и усвајања Скупштини општине/града, ако је јавни партнер Општина/Град или друго јавно тело општине/града.

Ако орган за одобравање из претходног става у року од три месеца од дана достављања на одобрење не одобри предлог пројекта нити захтева његову измену, сматра се да предлог није одобрен.

Члан 26а.

Ако јавно тело у фази доношења одлуке/закључка (*применити одредбу по избору*) у складу са чланом 26. став 1. или чланом 29. став 1. овог акта не може да процени модел финансирања потенцијалног пројекта са елементима концесије или без елемената концесије, Општинско/Градско веће (или Скупштина општине/града) (*применити одредбу по избору*) јавног тела доноси ЗАКЉУЧАК/ОДЛУКУ (*Општинско/Градско веће доноси закључак, а Скупштина општине/града одлуку*) О ОДРЕЂИВАЊУ МОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ПОТЕНЦИЈАЛНОГ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА СА ЕЛЕМЕНТИМА КОНЦЕСИЈЕ ИЛИ БЕЗ ЕЛЕМЕНАТА КОНЦЕСИЈЕ.

Садржина предлога пројекта ЈПП

Члан 27.

Предлог пројекта ЈПП садржи:

1) предмет предложеног ЈПП, назнаку географског подручја на којем би се обављала делатност ЈПП и циљеве у оквиру јавних задатака које треба остварити пројектом;

2) пословни план, укључујући услове ЈПП, процену трошкова и анализу добијене вредности у односу на уложена средства (енгл. *value for money*, у складу са Методологијом коју доноси Комисија за ЈПП), спецификације о финансијској прихватљивости ЈПП за јавно тело, спецификације у погледу финансирања пројекта (из буџета, финансирање од стране међународних финансијских институција, приватно финансирање и цена финансирања) и расположивост средстава, планирану расподелу ризика;

3) анализу економске ефикасности предложеног пројекта;

3а) финансијске ефекте предложеног пројекта на буџет ОПШТИНЕ/ГРАДА током животног века трајања пројекта;

4) врсте и износе средстава обезбеђења које треба да обезбеде партнери у пројекту;

5) кратак преглед услова, захтева и начина обезбеђења инфраструктуре и услуга корисницима од стране приватног партнера, као што су пројектни квалитет, спецификације резултата за услуге или ниво цена и сл.;

6) информације о поступку доделе, посебно о критеријумима за избор и доделу, одабрани поступак доделе, преглед садржине јавног уговора у складу са чланом 46. овог акта;

7) захтеве у области заштите животне средине, у погледу услова рада, безбедности и заштите здравља и сигурности запослених које ангажује приватни партнер;

8) планирану динамику развоја пројекта, од поступка доделе све до почетка пружања услуге или пуштања у рад објеката или друге инфраструктуре;

9) пројектни тим јавног тела који ће пратити цео пројекат и обављати функцију конкурсне комисије која врши одабир понуђача, односно економски најповољније понуде, укључујући спољне саветнике.

Реализација пројекта ЈПП

Члан 28.

По одобравању предлога пројекта од стране Скупштине ОПШТИНЕ/ГРАДА, јавно тело отпочиње поступак јавне набавке за одабир приватног партнера, у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

РЕАЛИЗАЦИЈА ПРОЈЕКАТА ЈПП СА ЕЛЕМЕНТИМА КОНЦЕСИЈЕ

Предлог за доношење концесионог акта

Члан 29.

Општинско/Градско веће или Скупштина општине/града (*применити одредбу по избору*) јавног тела доноси ЗАКЉУЧАК/ОДЛУКУ (*Општинско/Градско веће доноси закључак, а Скупштина општине/града одлуку*) О ОДРЕЂИВАЊУ МОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ПОТЕНЦИЈАЛНОГ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА СА ЕЛЕМЕНАТИМА КОНЦЕСИЈЕ.

Јавно тело, пре сачињавања предлога за доношење концесионог акта, именује стручни тим за пружање стручне помоћи јавном телу при припреми потребних анализа, односно студија оправданости давања концесије и изради конкурсне документације, који врши процену вредности концесије, и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку давања концесије у складу са одредбама овог акта, закона и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет концесије (у даљем тексту: Стручни тим јавног тела).

Стручни тим јавног тела предлог за доношење концесионог акта најпре доставља Комисији за јавно-приватно партнерство ради давања мишљења и оцене да ли се конкретни пројекат може реализовати у форми ЈПП са елементима концесије.

Након прибављања позитивног мишљења Комисије за јавно-приватно партнерство, јавно тело подноси предлог за доношење концесионог акта ради усвајања Скупштини општине/града, ако је давалац концесије општина, када су јавна тела и предмет концесије у надлежности општине/града и када је давалац концесије јавно тело, јавно предузеће или правно лице овлашћено посебним прописима за давање концесије, уколико је такав давалац концесије у надлежности јавног тела у смислу овог акта.

По усвајању предлога за доношење концесионог акта од стране органа из става 3. овог члана, предложени концесиони акт постаје концесиони акт.

Садржина предлога за доношење концесионог акта и концесионог акта

Члан 29а.

Предлог за доношење концесионог акта и концесиони акт садржи:

1) предмет концесије;

2) разлоге за давање концесије;

3) евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова;

4) податке о утицају концесионе делатности на животну средину, на инфраструктуру и друге привредне области, на ефикасно функционисање техничко-технолошких система;

5) минималне техничке, финансијске и искуствене квалификације које учесник у поступку мора да испуњава да би му се омогућило учествовање у поступку избора концесионара и преговарања;

6) рок трајања концесије, укључујући образложење предложеног рока;

7) податке о потребним новчаним и другим средствима и динамици њиховог улагања, начину плаћања, давања гаранција или других средстава обезбеђења за извршавање концесионих обавеза; права и обавезе концесионара према корисницима услуга које су предмет концесије и питања везана за подношење приговора од стране тих корисника; питања услова и начина вршења надзора и цене и опште услове за коришћење добара и обављање делатности;

8) податке о накнадама које плаћају концедент и концесионар;

9) оцену о потребном броју радних места и квалификоване радне снаге у вези са извршавањем концесије, уколико се предлаже да то буде елемент концесионог акта;

10) податке о другим уговорима који се закључују пре, током или после закључења јавног уговора, било у форми прилога јавног уговора, било као посебни уговори, ради остварења економске оправданости или комерцијалних потреба релевантног пројекта, као што су уговори о преносу права коришћења непокретних и покретних ствари, пренос, односно уступање концесионару уговора које закључи јавно тело, преузимање запослених итд.;

11) остале податке и документе од значаја за концесију.

Стручни тим јавног тела

Члан 30.

Задаци Стручног тима јавног тела су:

1) пружање стручне помоћи јавном телу при припреми потребних анализа, односно студија оправданости давања концесије, при припреми и изради услова и конкурсне документације, правила и услова за оцену понуђача и примљених понуда, као и критеријума за избор понуде;

2) прегледање и оцена пристиглих понуда;

3) утврђивање предлога одлуке о избору најповољније понуде за давање концесије или предлога одлуке о поништају поступка давања концесије, и образложење тих предлога;

4) обављање осталих послова потребних за реализацију поступка давања концесије.

Стручни тим за концесије о свом раду води записник и сачињава друга документа која потписују сви чланови стручног тима.

Студија оправданости давања концесије

Члан 31.

Јавно тело у изради студије оправданости давања концесије посебно узима у обзир јавни интерес, утицај на животну средину, услове рада, заштиту природе и културних добара, финансијске ефекте концесије на буџет ОПШТИНЕ/ГРАДА.

Анализа пројекта

Члан 32.

У поступку анализе из члана 30. став 1. тачка 1) овог акта, Стручни тим јавног тела сарађује са Комисијом за ЈПП.

Ако стручни тим, анализом утврди да се ради о пројекту ЈПП без елемената концесије, примењују се одговарајуће одредбе овог акта којима се уређује ЈПП у делу који се односи на предлагање и одобравање пројеката ЈПП.

Члан 33.

По доношењу концесионог акта од стране органа из члана 29. овог акта, поступак давања концесије почиње даном објављивања јавног позива у „Службеном гласнику Републике Србије", а окончава се доношењем коначне одлуке о избору најповољније понуде или доношењем коначне одлуке о поништају поступка давања концесије.

Конкурсна документација

Члан 34.

Конкурсна документација садржи облик понуде, садржај понуде, рок важности понуде, опис предмета концесије (техничке и друге спецификације), нацрт или битне елементе јавног уговора о концесији, услове и доказе које су понуђачи обавезни да доставе уз понуду у сврху доказивања њихове оспособљености за реализацију пројекта, захтев за доставу пуне листе повезаних друштава, рок за доношење одлуке о избору најповољније понуде, као и све остале захтеве које понуђач мора да испуни.

Ако давалац концесије или друго јавно тело на основу посебног прописа има право одређивања цене коју концесионару за његове услуге плаћају крајњи корисници или давања сагласности концесионару на тарифу његових јавних услуга, такво право, као саставни део одредаба јавног уговора о концесији која је предмет поступка доделе, треба да буде саставни део конкурсне документације.

Опис предмета концесије (техничке и друге спецификације) не може бити дефинисан на начин којим се ограничава тржишна утакмица приликом спровођења поступка за давање концесије.

Конкурсна документација мора бити израђена на начин који омогућава упоредивост понуда за добијање предметне концесије.

Давалац концесије може у конкурсној документацији навести тела од којих правно, односно физичко лице које има интерес за учествовање у поступку давања концесије може добити информације о обавезама везанима за порезе, доприносе и остале јавне приходе, за заштиту животне средине, природних и културних добара, енергетску ефикасност, одредбе о заштити на раду и о условима на раду који су на снази на подручју на којем ће се обављати делатност наведена у јавном уговору о концесији.

У поступку давања концесије сваком правном, односно физичком лицу које има интерес да учествује у поступку давања концесије даје се могућност да под

једнаким условима добије на увид конкурсну документацију потребну за израду понуде или да је откупи.

Давалац концесије дужан је да унапред дефинише новчану накнаду за увид или откуп конкурсне документације потребне за израду понуде.

Накнада из става 7. овог члана приход је буџета ОПШТИНЕ/ГРАДА и другог јавног тела, ако су они даваоци концесије.

Подаци о правним и/или физичким лицима која затраже увид у документацију или откупе документацију чувају се као тајна у складу са чланом 24. овог акта.

На сва остала питања у вези са садржином конкурсне документације у случају давања концесије за јавне радове, односно јавне услуге примењују се одговарајуће одредбе закона којим се уређују јавне набавке.

Јавни позив за давање концесије

Члан 35.

Поступак доделе јавног уговора о ЈПП са елементима концесије, давалац концесије покреће објављивањем јавног позива.

Јавни позив мора да садржи следеће податке:

1) контакт податке даваоца концесије;

2) предмет концесије, укључујући природу и обим концесионе делатности, место обављања концесионе делатности и рок трајања концесије;

3) рок за предају понуда, адресу на коју се достављају понуде, језик и писмо на којем понуде морају бити сачињене;

4) личне, стручне, техничке и финансијске услове које морају да задовоље понуђачи, као и исправе којима се доказује њихово испуњење;

5) критеријуме за избор најповољније понуде;

6) датум достављања обавештења о исходу поступка;

7) назив и адресу тела надлежног за решавање по захтевима за заштиту права, као и податке о роковима за њихово подношење;

8) остале податке од значаја за поступак давања концесије.

У јавном позиву мора да се наведе да ли се концесија даје у складу са чл. 35–41. овог акта или у складу са чланом 41а овог акта.

Јавни позив садржи податак о врсти поступка на основу кога се спроводи давање концесије (са претквалификацијом или без ње).

Јавни позив може да садржи и друге податке у складу са посебним законом.

Јавни позив се објављује у складу са чланом 22. овог акта.

Достављање понуда

Члан 36.

Понуде се достављају у писаном облику у затвореној коверти са адресом даваоца концесије, назнаком поступка за давање концесије на који се односи, назнаком „не отварати” и адресом понуђача.

Понуда је обавезујућа за понуђача који је понуду доставио до истека рока за достављање понуда.

У току рока за достављање понуда понуђач може мењати и допуњавати своју понуду, на начин који је одређен за подношење понуде.

Рок за достављање понуде

Члан 37.

Рок за достављање понуда износи најмање 60 дана од дана објављивања јавног позива у „Службеном гласнику Републике Србије".

Гаранција за озбиљност понуде

Члан 38.

Пре почетка поступка давања концесије, давалац концесије је дужан да у конкурсној документацији и јавном позиву наведе обавезу понуђача да достави банкарску гаранцију (у даљем тексту: гаранција) за озбиљност понуде, безусловну, неопозиву, без приговора и плативу на први позив, која ће бити достављена уз понуду.

Врста и вредност гаранција одређују се у зависности од специфичности поједине врсте концесије, а у складу са проценом даваоца концесије и у складу са посебним прописима којима се та питања уређују.

Стручни тим из члана 30. овог акта предлаже врсту и висину конкретних гаранција.

Давалац концесије дужан је да утврди висину гаранције за озбиљност понуде у апсолутном износу. Гаранција за озбиљност понуде не може бити виша од 5% процењене вредности концесије.

Гаранција за озбиљност понуде, ако је неискоришћена, мора се вратити најкасније у року од 10 дана од дана доношења одлуке о избору најповољније понуде, односно одлуке о поништају поступка давања концесије.

Гаранција за озбиљност понуде мора се без одлагања вратити ако се понуда не разматра при избору.

На сва питања везана за гаранцију за озбиљност понуде код давања концесија за радове и концесија за услуге у складу са чланом 10. ст. 2, 3. и 4. овог акта, примењују се одредбе закона којим се уређују јавне набавке.

Критеријуми за избор најповољније понуде

Члан 39.

Критеријуми на којима давалац концесије заснива избор најповољније понуде су следећи:

1) у случају економски најповољније понуде са становишта даваоца концесије, критеријуми везани за предмет концесије, као што су квалитет, висина накнаде, цена, техничко решење, естетске, функционалне и еколошке особине, цена пружене услуге према крајњим корисницима, оперативни трошкови, економичност,

сервисирање након предаје и техничка помоћ, датум испоруке и рокови испоруке или рокови завршетка радова или

2) највиша понуђена концесиона накнада.

Када се најповољнија понуда бира на основу критеријума економски најповољније понуде, давалац концесије у конкурсној документацији и у јавном позиву наводи све критеријуме за избор понуде чију примену предвиђа у односу на релативно значење које им даје.

Значење критеријума може се изразити одређивањем низа максималних вредности у одговарајућем распону. Ако то из оправданих разлога није могуће, давалац концесије наводи у јавном позиву критеријуме по значају од најважнијег према најмање важном.

Давалац концесије има обавезу да одреди, дефинише и, приликом процене оправданости давања концесије, примени и критеријуме одређене посебним прописима који указују на дугорочну одрживост понуђача за време реализације концесије у предвиђеном року на који се концесија даје.

Одлука о избору најповољније понуде

Члан 40.

Давалац концесије доноси одлуку о избору најповољније понуде, за коју ће понудити потписивање јавног уговора о концесији.

Одлуку о избору најповољније понуде, са копијом записника о отварању и оцени понуда, давалац концесије дужан је да, без одлагања, достави сваком понуђачу препорученом поштом са повратницом или на други начин којим достављање може бити доказано.

Копијом записника о отварању и оцени понуда не могу бити повређене одредбе закона којим се уређује заштита тајности података и документације.

Давалац концесије не може потписати јавни уговор о концесији пре истека периода мировања, који износи 15 дана од дана достављања одлуке о избору најповољније понуде сваком понуђачу.

По истеку периода мировања из става 4. овог члана дозвољено је потписивање јавног уговора о концесији између даваоца концесије и одабраног понуђача, ако захтев за заштиту права није поднет.

Ако је захтевом за заштиту права покренут поступак правне заштите, јавни уговор о концесији може се закључити по доношењу одлуке о одбијању, односно одбацивању захтева за заштиту права, у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

Рок за доношење одлуке о избору најповољније понуде

Члан 41.

Рок за доношење одлуке о избору најповољније понуде мора бити примерен, а почиње да тече даном истека рока за достављање понуда. Ако у конкурсној

документацији није наведено другачије, рок за доношење одлуке о избору најповољније понуде износи 60 дана.

Понуђач може продужити рок важења своје понуде на захтев даваоца концесије.

Ако давалац концесије не донесе одлуку о избору најповољније понуде и не достави је понуђачима у прописаном року, понуђачи могу поднети захтев за заштиту права, у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

Члан 41а.

У случају да је процењена вредност концесије већа од 50 милиона евра, јавно тело може донети одлуку да се поступак давања концесије спроведе у фазама, под условом да је то предвиђено концесионим актом, а у складу са подзаконским актом који прописује Влада.

Садржина одлуке о избору најповољније понуде

Члан 42.

Одлука о избору најповољније понуде садржи:

1) назив даваоца концесије са бројем и датумом доношења одлуке;

2) назив понуђача;

3) предмет концесије;

4) природу, обим и место обављања концесионе делатности;

5) рок трајања концесије;

5а) врсту примењеног поступка;

5б) број примљених понуда;

5в) критеријум избора који је примењен;

6) посебне услове које треба да испуњава концесионар током трајања концесије;

7) износ концесионе накнаде или основ за утврђивање износа концесионе накнаде коју ће плаћати концесионар или концедент;

8) рок у којем је најповољнији понуђач обавезан да потпише јавни уговор о концесији са даваоцем концесије;

9) рок у коме давалац концесије може позвати друге понуђаче да потпишу уговор о концесији у случају непотписивања уговора од стране најповољнијег понуђача, као и обавезу продужења рока обавезности понуде и рока банкарске гаранције за озбиљност понуде;

10) образложење разлога за избор најповољније понуде;

11) поуку о правном леку;

12) потпис одговорног лица и печат даваоца концесије.

Одлука о избору најповољније понуде може да садржи и друге одговарајуће податке у складу са конкурсном документацијом, поднетом понудом, као и одредбама посебних прописа којима се уређује област из које је предмет концесије.

Концесиона накнада

Члан 43.

Концесионар, односно концедент је дужан да плаћа новчану накнаду за концесију у износу и на начин како је то уређено јавним уговором о концесији, осим ако плаћање накнаде за концесију није економски оправдано.

Концесионом накнадом биће обухваћена и накнада за коришћење одређеног добра у општој употреби прописана законом којим се уређује коришћење предметног добра, накнада за коришћење добра у својини јавног тела, као и друге врсте јавних прихода везане за коришћење тог добра, осим пореза на имовину.

Новчана накнада за концесију може бити уговорена као сталан једнак износ, односно као варијабилни износ, у зависности од специфичности поједине врсте концесије.

Висина концесионе накнаде одређује се зависно од врсте природног богатства, врсте делатности, рока трајања концесије, пословног ризика и очекиване добити, опремљености и површини добра у општој употреби, јавног добра, односно добра у својини јавног тела.

Јавним уговором о концесији може се одредити промена висине концесионе накнаде у одређеном временском периоду, за време трајања јавног уговора о концесији, што је неопходно назначити у конкурсној документацији.

Концесиона накнада када је плаћа концесионар је приход буџета ОПШТИНЕ/ГРАДА, односно приход јавног тела које је давалац концесије, а у случају да је концесионом накнадом обухваћена и накнада или други јавни приход, осим пореза на имовину, из става 2. овог члана, та средства се усмеравају и користе за намене дефинисане у складу са законом којим се уређује коришћење предметног добра.

Накнада која је обухваћена концесионом накнадом из става 2. овог члана, не може бити нижа од износа утврђеног у складу са законом којим се уређује коришћење предметног добра или другог јавног прихода везаног за коришћење тог добра, осим пореза на имовину.

Одлука о поништају поступка давања концесије

Члан 44.

Давалац концесије поништава поступак давања концесије након истека рока за достављање понуда у следећим случајевима:

1) ако постану познате околности које би, да су биле познате пре покретања поступка давања концесије, довеле до необјављивања јавног позива или до садржински битно другачијег јавног позива;

2) ако до истека рока за достављање понуда није достављена ниједна понуда;

3) ако након искључења понуда у поступку давања концесије не преостане ниједна прихватљива понуда;

4) ако се на основу критеријума за избор најповољније понуде не може извршити избор.

Давалац концесије може да поништи поступак давања концесије ако је до истека рока за достављање понуда пристигла само једна понуда, односно ако након искључења понуда у поступку давања концесије преостане само једна прихватљива понуда.

У случају постојања разлога наведених у ст. 1. и 2. овог члана, одлуку о поништају поступка давања концесије доноси давалац концесије.

Одлуку о поништају поступка давања концесије, са копијом записника о отварању и оцени понуда, давалац концесије дужан је да достави сваком понуђачу без одлагања, препорученом поштом са повратницом или на други начин за који је могуће доказати пријем.

Нови поступак давања концесије може се покренути по истеку рока за подношење захтева за заштиту права, односно по доношењу одлуке о одбијању, односно одбацивању захтева за заштиту права, у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

ЈАВНИ УГОВОР

Јавни уговори који обухватају више предмета

Члан 45.

На јавни уговор који треба да обухвати више предмета примењују се правила која важе за предмет за чију реализацију је јавни уговор превасходно намењен.

Избор између доделе једног уговора и доделе више одвојених уговора не може се извршити са циљем да се искључи примена овог акта.

Садржина јавног уговора

Члан 46.

Јавни уговор садржи све одредбе, услове и друге клаузуле које јавни партнер сматра корисним за испуњавање задатка приватног партнера и за однос приватног партнера са другим учесницима који играју значајну улогу у реализацији ЈПП са елементима концесије или без елемената концесије.

Приликом одређивања одредаба и услова јавног уговора, јавни партнер уређује следећа питања:

1) карактер и обим радова које треба да изврши и/или услуга које треба да обезбеди приватни партнер и услове за њихово обезбеђивање, под условом да су они наведени у јавном позиву;

2) расподела ризика између јавног и приватног партнера;

3) одредбе о минималном захтеваном квалитету и стандарду услуга и радова у интересу јавности или корисника услуга или јавних објеката, као и последице неиспуњења ових захтева у погледу квалитета, под условом да не представљају повећање или смањење накнаде приватном партнеру из тачке 9) овог става;

4) обим искључивих права приватног партнера, ако постоје;

5) евентуалну помоћ коју јавни партнер може пружити приватном партнеру за добијање дозвола и одобрења потребних за реализацију ЈПП или концесије;

6) захтеве у вези са ДПН у погледу: правне форме, оснивања, минималног капитала и минималних других средстава или људских ресурса, структуре акционара, организационе структуре и пословних просторија као и пословних активности ДПН;

7) власништво над средствима која се односе на пројекат и по потреби, обавезе уговорних страна у погледу стицања пројектних средстава и евентуално потребних службености;

8) висина и начин израчунавања концесионе накнаде, ако је има;

9) накнада приватном партнеру, без обзира на то да ли се састоји од тарифа или накнада за обезбеђене објекте или услуге, начин и формула за утврђивање, периодично усклађивање и прилагођавање тих тарифа или накнада, евентуалне исплате које јавни партнер треба да изврши приватном партнеру;

10) механизми за смањење накнаде (без обзира на правни облик) приватном партнеру у случају лошијег квалитета његових услуга/објеката;

11) поступак који јавни партнер користи за разматрање и одобравање пројеката, планова изградње и спецификација, као и поступци за тестирање и коначну инспекцију, одобрење и пријем инфраструктурног објекта као и извршених услуга, ако је потребно;

12) поступци за измене пројеката, планова изградње и спецификација ако их једнострано утврђује јавни партнер и поступци за сагласност о евентуалном продужењу рокова и/или повећању накнаде (укључујући трошкове финансирања);

13) обим обавезе приватног партнера да, зависно од случаја, обезбеди измену објеката или услуга у току трајања уговора да би се удовољило измењеној стварној тражњи за услугом, њеном континуитету и њеном пружању под суштински истим условима свим корисницима, као и последице тога на накнаду (и трошкове финансирања) за приватног партнера;

14) могући обим измена јавног уговора након његовог закључења, лица која имају право да то захтевају и механизам за усаглашавање тих измена;

15) евентуална права јавног партнера да приватном партнеру одобри закључење најважнијих подизвођачких уговора или уговора са зависним друштвима приватног партнера или са другим повезаним лицима или других уговора којима се поверава обављање одређених послова од стране приватног партнера трећим лицима, ако је такво поверавање предвиђено предлогом пројекта ЈПП, односно концесионим актом;

16) јемства која треба да обезбеди приватни партнер или јавни партнер (укључујући јемства јавног партнера финансијерима) или други начин обезбеђења плаћања;

17) покриће осигурањем које треба да обезбеђује приватни партнер;

18) расположиви правни лекови у случају да било која уговорна страна не изврши своје уговорне обавезе;

19) мера у којој било која уговорна страна може бити изузета од одговорности за неизвршење или кашњење у испуњењу уговорних обавеза услед околности реално ван њене контроле (виша сила, промена закона и сл.);

20) рок трајања јавног уговора и права и обавезе уговорних страна након његовог истека (укључујући и стање у којем се имовина мора предати јавном партнеру), поступак продужења уговореног рока укључујући његове последице на финансирање пројекта;

21) компензација и пребијање потраживања;

22) последице штетне промене прописа;

23) разлози и последице превременог раскида (укључујући минималан износ који се мора исплатити јавном или приватном партнеру, начин исплате накнаде и средства из којих ће бити исплаћена накнада), уговорне казне и одговарајуће одредбе предвиђене у тачки 19) овог става;

24) евентуална ограничења одговорности уговорних страна;

25) сви споредни или повезани уговори које треба закључити, укључујући и оне намењене лакшем финансирању трошкова везаних за пројекат, као и ефекте тих уговора на јавни уговор. То нарочито обухвата посебне одредбе којима се јавном партнеру дозвољава да закључи уговор са финансијерима приватног партнера и да обезбеди права на пренос јавног уговора на лице које наведу финансијери у одређеним околностима;

26) меродавно право и механизам за решавање спорова;

27) околности под којима јавни партнер или одређено треће лице може (привремено или на други начин) преузети вођење објекта или другу функцију приватног партнера како би се обезбедило делотворно и непрекидно вршење услуге и/или објеката који су предмет уговора у случају озбиљних пропуста приватног партнера у извршавању његових обавеза;

27а) евентуално право јавног партнера или надлежног државног органа да, ради заштите јавног интереса, као и у случају постојања опасности за јавну безбедност или угрожавање животне средине и здравља људи или повреде обавеза приватног партнера/концесионара из јавног уговора, у потпуности или делимично прекине извршење уговора или преузме извршење одговарајућих обавеза приватног партнера/концесионара (енгл. *step in right*), уз дефинисање последица коришћења тог права;

28) опорезивање и фискална питања, ако постоје.

Ако јавни уговор, независно које јавно тело га закључује, садржи одредбе које на било који начин доводе до одговорности Републике Србије или имају директног утицаја на буџет Републике Србије, неопходно је прибавити сагласност Владе.

У случају неприбављања сагласности из става 3. овог члана, такве одредбе су ништаве по сили закона.

На питања која се односе на јавни уговор, а која нису посебно уређена овим актом, примењују се прописи Републике Србије.

Сагласност на јавни уговор

Члан 47.

Јавно тело, после доношења одлуке о избору приватног партнера, а пре закључења јавног уговора, има обавезу да Скупштини ОПШТИНЕ/ГРАДА достави коначни нацрт јавног уговора, укључујући прилоге који чине његов саставни део, ради давања сагласности.

Скупштина ОПШТИНЕ/ГРАДА је дужна да на основу оцене о усаглашености нацрта уговора са овим актом и са конкурсном документацијом, дâ сагласност на коначни нацрт уговора у року од 30 дана од дана његовог достављања.

Јавни уговор може бити закључен по добијању сагласности из става 2. овог члана.

На све измене и допуне закљученог јавног уговора којима се мењају права и обавезе уговорних страна, примењује се поступак у складу са одредбама овог члана.

Ако није другачије уговорено у писаном облику, јавно тело које је јавни партнер у јавном уговору увек је одговорно за реализацију пројекта ЈПП и за његове евентуалне последице.

Потписивање јавног уговора

Члан 48.

Јавни партнер мора одабраном најповољнијем понуђачу да понуди потписивање јавног уговора у року који је одредио одлуком о избору најповољније понуде, а по добијеној сагласности из члана 47. овог акта.

Јавни уговор у писаном облику потписују овлашћена лица јавног партнера и одабраног најповољнијег понуђача, а ако се уговором предвиђа располагање непокретностима, односно располагање уделима у заједничком привредном друштву, уговор се обавезно оверава.

Потписивањем јавног уговора приватни партнер стиче право и преузима обавезу обављања делатности за коју је јавни уговор додељен.

Јавни уговор мора бити сачињен у складу са конкурсном документацијом, свим подацима из јавног позива, изабраном понудом и одлуком о избору најповољније понуде.

Јавни партнер је дужан да, поред средстава обезбеђења добијених у поступку одабира најповољнијег понуђача, на дан ступања на снагу јавног уговора преузме од одабраног најповољнијег понуђача потребна јемства, односно средства обезбеђења наплате концесионе или друге накнаде, као и накнаде могуће штете настале због неиспуњења обавеза из јавног уговора (заложне изјаве, банкарске гаранције, лична јемства, менице и др.), у складу с проценом очекиване вредности која произилази из права датог јавним уговором.

Јемства и средства обезбеђења из става 5. овог члана депонују се на за то прикладном месту код јавног партнера који је дужан да их чува током времена на које је закључен јавни уговор у складу са овим актом.

Финансирање јавних уīовора

Члан 49.

Јавни уговор може бити финансиран од стране приватног партнера кроз комбинацију директних улагања у капитал или путем задужења, укључујући без ограничења структурирано или пројектно финансирање и сл. обезбеђено од стране међународних финансијских институција, банака, односно трећих лица (у даљем тексту: финансијери).

Уз претходну сагласност јавног партнера, приватни партнер биће овлашћен да додели, оптерети хипотеком, заложи, у периоду и обиму који је у складу са овим актом, односно законом којим се уређује јавна својина, било које своје право, односно обавезу из јавног уговора или другу имовину везану за пројекат, у корист финансијера, а у циљу обезбеђивања плаћања било ког насталог или будућег потраживања у вези са изградњом и финансирањем, односно рефинансирањем предмета ЈПП-а.

На захтев финансијера и приватног партнера, јавни партнер може прихватити да дâ одређена разумно захтевана обезбеђења и прихвати преузимање одређених одговорности које су неопходне приватном партнеру у вези са било којом обавезом из јавног уговора, ако такви захтеви не нарушавају расподелу пројектних ризика дефинисаних у већ закљученом уговору.

Захтев из става 3. овог члана може подразумевати и закључење посебног директног уговора између јавног партнера, приватног партнера и финансијера, у складу са којим, поред осталог, јавни партнер може да се сагласи са следећим:

1) да ће финансијери бити овлашћени да уместо приватног партнера привремено врше сва права из јавног уговора и да исправе било који пропуст приватног партнера, а да ће јавни партнер прихватити наведене радње као да их је извршио приватни партнер;

2) да приватни партнер, без претходне сагласности финансијера, неће прихватити отказ, односно престанак јавног уговора на захтев јавног партнера;

3) да јавни партнер неће на основу јавног уговора поднети захтев у вези са пропустима приватног партнера, пре претходног писменог обавештења финансијерима о томе, дајући финансијерима, као и приватном партнеру, могућност да исправе наведене пропусте;

4) да ће јавни партнер унапред дати сагласност на привремено или коначно уступање уговорне позиције или било ког права приватног партнера из јавног уговора, и да ће дати тражена одобрења за оснажење обезбеђења датог финансијерима од стране приватног партнера;

5) све друге уобичајене одредбе које су оправдане у циљу адекватног обезбеђења интереса јавног партнера и финансијера.

Јавно тело, пре закључења измена јавног уговора, као и закључења директног уговора из става 4. овог члана, има обавезу да прибави сагласност Скупштине ОПШТИНЕ/ГРАДА у складу са чланом 47. овог акта.

Сагласност из става 5. овог члана, када се односи на закључење директног уговора, подразумеваће право финансијера да без посебног накнадног одобрења могу спроводити радње и штитити своја права на начин предвиђен директним уговором.

Поступак и границе измена јавног уговора

Члан 50.

На захтев јавног, односно приватног партнера или банке, односно друге финансијске институције јавни уговор се може изменити.

Измене из става 1. овог члана не могу да обухвате следеће одредбе:

1) предмет уговора;

2) рок на који је уговор закључен;

3) код јавних уговора о концесији, понуђену концесиону накнаду.

Ако се измене јавног уговора врше по захтеву финансијера, поред ограничења из става 2. овог члана, тим изменама се не сме нарушавати баланс поделе ризика на штету јавног партнера у складу са чланом 7. став 2. тачка 6) овог акта, нити се вредност јавног уговора може повећати за више од 3%.

Захтев финансијера из става 3. овог члана треба да буде економски оправдан, правно документован и прихватљив за јавног партнера.

У случају измене јавног уговора по захтеву финансијера из става 3. овог члана потребно је претходно прибавити мишљење министарства надлежног за послове финансија за пројекте из члана 27. став 4. и члана 29. став 5. овог акта.

На поступак измене јавног уговора, примењују се одредбе овог акта којима се уређује закључење уговора.

Додељивање додатних радова концесионару

Члан 51.

У случају концесије за радове, давалац концесије може, без спровођења новог поступка давања концесије, концесионару који обавља те радове доделити додатне радове који нису били укључени у почетно разматрани пројекат концесије или у основни јавни уговор о концесији, а који су због непредвиђених околности постали неопходни за извођење радова, у складу са одговарајућим одредбама закона којим се уређују јавне набавке.

Стабилизациона клаузула

Члан 52.

У случају промене прописа након закључења јавног уговора који погоршавају положај приватног или јавног партнера, уговор се може изменити без ограничења из члана 50. овог акта, а у обиму који је неопходан да се приватни, односно јавни партнер доведе у положај у коме је био у моменту закључења јавног уговора, с тим да рок трајања јавног уговора ни у ком случају не може бити дужи од рока одређеног чланом 18. став 2. овог акта.

ПРЕСТАНАК ЈПП И ПОСЛЕДИЦЕ ПРЕСТАНКА

Начини престанка

Члан 53.

ЈПП са елементима концесије или без елемената концесије престаје:

1) испуњењем законских услова;

2) раскидом јавног уговора због јавног интереса;

3) споразумним раскидом јавног уговора;

4) једностраним раскидом јавног уговора;

5) правноснажношћу судске одлуке којом се јавни уговор оглашава ништавим или поништава.

ЈПП са елементима концесије или без елемената концесије престаје испуњењем законских услова:

1) истеком рока на који је закључен јавни уговор;

2) смрћу приватног партнера, односно ликвидацијом или стечајем приватног партнера.

Изузетно од става 2. тачка 2) овог члана, ЈПП са елементима концесије или без елемената концесије не мора престати ликвидацијом или стечајем члана конзорцијума, ако најмање један члан конзорцијума преузме неограничено солидарно обавезу испуњења дела јавног уговора члана конзорцијума који је ликвидиран, односно над којим је окончан стечајни поступак, уз претходну сагласност јавног партнера.

Превремени раскид јавног уговора због пропуста приватног партнера

Члан 54.

Јавни партнер може једнострано раскинути јавни уговор у следећим случајевима:

1) ако приватни партнер у случају концесије није платио концесиону накнаду више од два пута узастопно или континуирано неуредно плаћа концесиону накнаду;

2) ако приватни партнер не обавља јавне радове или не пружа јавне услуге према стандардима квалитета за такве радове, односно услуге на начин како је договорено јавним уговором;

3) ако приватни партнер не спроводи мере и радње неопходне за заштиту добра у општој употреби, односно јавног добра, за заштиту природе и културних добара;

4) ако је приватни партнер дао неистините и нетачне податке који су били одлучујући за оцену његове квалификованости приликом избора најповољније понуде;

5) ако приватни партнер својом кривицом не започне са извршавањем јавног уговора у уговореном року;

6) ако приватни партнер обавља и друге радње или пропушта да обави неопходне радње које су у супротности са јавним уговором;

7) ако је приватни партнер пренео на треће лице своја права из јавног уговора без претходног одобрења јавног партнера;

8) у другим случајевима у складу са одредбама јавног уговора и општим правилима облигационог права и прихваћеним правним правилима за конкретну врсту уговора.

Критеријуми на основу којих јавни партнер утврђује постојање разлога за раскид јавног уговора из става 1. тач. 2) до 7) овог члана утврђују се јавним уговором.

Пре једностраног раскида јавног уговора, јавни партнер мора претходно писаним путем упозорити приватног партнера о таквој својој намери и одредити примерени рок за отклањање разлога за раскид јавног уговора и за изјашњавање о тим разлозима.

Ако приватни партнер не отклони разлоге за раскид јавног уговора у року из става 3. овог члана, јавни партнер раскида јавни уговор.

У случају једностраног раскида јавног уговора од стране јавног партнера, јавни партнер има право на накнаду штете коју му је проузроковао приватни партнер у складу са општим правилима облигационог права.

На последице превременог раскида јавног уговора због пропуста приватног партнера примењују се посебна правила утврђена јавним уговором, као и општа правила облигационог права.

Превремени раскид јавног уговора због пропуста јавног партнера

Члан 55.

Приватни партнер може једнострано раскинути јавни уговор у складу са овим актом, законом, јавним уговором и општим правилима облигационог права, ако јавни партнер поступа на начин који доводи до неодрживости уговорног односа или који у потпуности ремети могућности приватног партнера у спровођењу јавног уговора.

Разлози за раскид дефинишу се јавним уговором.

Пропусти јавног партнера могу бити:

1) експропријација, заплена или одузимање имовине или удела приватног партнера од стране јавног партнера;

2) пропуст јавног партнера у погледу плаћања доспелих исплата приватном партнеру;

3) кршење обавеза из јавног уговора од стране јавног партнера које у значајној мери ремети или онемогућује приватног партнера у извршавању уговорних обавеза.

На последице превременог раскида јавног уговора због пропуста јавног партнера примењују се посебна правила утврђена јавним уговором, као и општа правила облигационог права.

Престанак јавног уговора

Члан 56.

Јавни уговор престаје истеком рока предвиђеног јавним уговором, као и у другим случајевима прописаним овим актом, законом или јавним уговором.

У случају престанка јавног уговора, објекти, уређаји, постројења и друга средства из оквира предмета ЈПП предају се јавном партнеру у складу са одредбама јавног уговора, као и других уговора закључених од стране јавног партнера у вези са конкретним пројектом ЈПП.

Јавни уговор може престати откупом предмета јавног уговора под условима предвиђеним јавним уговором, а у изузетним случајевима, ако то налаже јавни интерес, откуп предмета јавног уговора може се вршити под условима и на начин утврђен прописима о експропријацији, у ком случају приватни партнер има право на исплату пуне накнаде према тржишној вредности.

Јавни партнер може приватном партнеру одузети права установљена јавним уговором ако приватни партнер не извршава уговором преузете обавезе, из разлога јавне безбедности, као и у случају да се обављањем концесионе делатности угрожавају животна средина и здравље људи, а мере предвиђене посебним прописима нису довољне да се то спречи, на начин и под условима утврђеним јавним уговором.

Средства из оквира предмета јавно-приватног партнерства / концесије

Члан 57.

По престанку јавног уговора, објекти, уређаји, постројења и друга средства из оквира предмета ЈПП / концесије постају својина ОПШТИНЕ/ГРАДА, јавног предузећа или правног лица овлашћеног посебним законом којим се уређује давање концесије, осим ако другачије није предвиђено директним уговором из члана 49. овог акта.

Приватни партнер / концесионар предаје објекат, уређаје, постројења и друга средства из става 1. овог члана, као и све друге објекте који су предмет јавног уговора, а који су у својини ОПШТИНЕ/ГРАДА, јавног предузећа или правног лица овлашћеног посебним законом којим се уређује давање концесије без терета и у стању које обезбеђује њихово несметано коришћење и функционисање.

Изузетно од ст. 1. и 2. овог члана, други објекти изграђени у складу са чланом 7. став 2. тачка 7) овог акта, а који нису у функцији предмета јавног уговора (јавног објекта, јавне услуге, јавне инфраструктуре и сл.), остају у својини приватног партнера, с тим што јавни партнер може да прибави ове објекте, у складу са јавним уговором.

ЗАШТИТА ПРАВА

Члан 58.

Правна заштита у поступку доделе јавног уговора обезбеђује се у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

Свако лице које је заинтересовано за учешће или које учествује у поступку доделе јавног уговора на основу овог акта може Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки поднети захтев за заштиту права против одлука јавног тела које спроводи поступак које се могу одвојено побијати, а које су према мишљењу тог лица донете незаконито.

Члан 59.

О накнади штете лицима оштећеним незаконитом одлуком јавног тела у поступку доделе јавног уговора у складу са овим актом и законом, решавају надлежни судови Републике Србије на основу општих прописа.

Приватном партнеру се гарантују права утврђена овим актом, законом, јавним уговором, уговором о финансирању пројекта, а страним лицима и права утврђена међународним уговорима о подстицању и заштити улагања који су на снази.

Ако надлежни државни орган, применом прописа о експропријацији, донесе акт којим се одузима или ограничава право коришћења изграђених објеката који су предмет ЈПП са елементима концесије или без елемената концесије, приватни партнер има право на накнаду која не може бити мања од тржишне и која се исплаћује без одлагања.

РЕШАВАЊЕ СПОРОВА

Арбитража

Члан 60.

За спорове између страна који настану на основу јавног уговора, стране могу уговорити арбитражно решавање спорова пред домаћом или страном арбитражом.

Арбитража са седиштем у иностранству може се уговорити уколико је приватни партнер или његов непосредни или посредни власник страно правно или физичко лице или у случају конзорцијума уколико је најмање један члан конзорцијума или његов посредни или непосредни власник страно правно или физичко лице.

Ако стране нису уговориле арбитражно решавање спорова, искључиво су надлежни судови Републике Србије.

У поступцима из ст. 1. до 3. овог члана меродавно право је право Републике Србије.

НАДЗОР

Надзор над реализацијом јавних уговора

Члан 61.

Надзор над реализацијом јавних уговора врши се на основу Уредбе Владе о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству.

Надзор у поступку давања концесије за јавне радове, односно јавне услуге спроводи се уз одговарајућу примену закона којим се уређују јавне набавке.

Члан 62.

Поред надзора из члана 61. овог акта, орган ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежан за послове финансија може самостално, без захтева јавног партнера, покренути поступак надзора преко инспекцијских, односно надлежних пореских служби и органа над приватним партнером који не извршава обавезе у складу са јавним уговором, а у оквиру делокруга надлежности органа ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежног за послове финансија.

Јавни партнер, односно тело надлежно за спровођење закона или надзор над применом закона којим се уређује поједина врста ЈПП са елементима концесије или без елемената концесије, дужан је да поштује и извршава захтеве органа ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежног за послове финансија и да учествује у вршењу свих врста надзора из става 1. овог члана.

У случају неизвршавања мера и препорука органа ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежног за послове финансија, као и у случају неостваривања сарадње, орган ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежан за послове финансија може затражити покретање управног и инспекцијског надзора у складу са одредбама закона којим се уређује рад органа државне управе.

Орган ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежан за послове финансија, осим мера из ст. 1. до 3. овог члана, спроводи и све остале активности везане за сарадњу са јавним партнерима који спроводе јавне уговоре с циљем превентивног деловања, као и с циљем усклађивања свих активности у области ЈПП са елементима концесије или без елемената концесије, за све време трајања јавног уговора.

Члан 63.

У складу са овим актом, јавни партнер дужан је да континуирано прати рад приватног партнера и извршавање његових обавеза из јавног уговора, као и извршавање свих плаћања у складу са јавним уговором.

Јавни партнер је дужан да:

1) најмање једанпут годишње од приватног партнера затражи посебне периодичне извештаје о његовом раду, активностима и испуњењу обавеза, у складу са јавним уговором;

2) обавести орган ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежан за послове финансија, о примљеним периодичким извештајима у складу са одредбама става 2. овог члана;

3) за време трајања јавног уговора води посебну документацију која се односи на пословање приватног партнера, при чему је дужан да води евиденцију о свим повезаним привредним друштвима приватног партнера коме је додељен уговор, као и о подизвођачима;

4) чува документацију која се односи на одређено ЈПП, са елементима концесије или без елемената концесије до истека трајања рока на који је закључен уговор; након истека рока на који је уговор закључен, документација се чува у складу са посебним прописима којима се уређује чување архивске документације;

5) у року од највише 30 дана од дана пријема захтева органа ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежног за послове финансија, достави све потребне податке о постојећем ЈПП, са елементима концесије или без елемената концесије;

6) обавести надлежно јавно правобранилаштво о поступцима непоштовања уговора, када постоје разлози за покретање одређених поступака од стране надлежног јавног правобранилаштва.

Јавни партнер дужан је да у случају неизмирених дуговања која произилазе из уговора предузме све мере надзора и принудне наплате, и све правне радње у складу са одредбама јавног уговора, осталим овлашћењима, као и одредбама овог акта.

Члан 64.

Јавни партнер, благовремено и у писаном облику обавештава орган ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежан за послове финансија о свим уоченим неправилностима и предузетим мерама, а најкасније у року од 30 дана од дана уочене неправилности, односно предузете мере.

Приватни партнер је дужан да поступи по захтеву јавног партнера или органа ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежног за послове финансија, ако се од њега траже потврда о извршавању преузетих уговорних обавеза или други битни подаци о поштовању уговора у року од 30 дана од дана пријема захтева.

У случају непоступања по захтеву из става 2. овог члана, јавни партнер је дужан да предузме све правне радње у складу са својим овлашћењима и одредбама јавног уговора.

У поступцима када није могуће испуњење обавеза из јавног уговора, јавни партнер је дужан да о томе обавести надлежно јавно правобранилаштво и надзорне и инспекцијске службе, као и да покрене све неопходне радње и мере ради исправљања уочених неправилности.

Јавни партнер је дужан да обавести орган ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежан за послове финансија о предузетим мерама из става 4. овог члана у року од 15 дана од дана предузимања тих мера и да редовно извештава о свим поступцима покренутим за време реализације наведених мера.

ПРАВА И ОБАВЕЗЕ У ПОСТУПКУ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ЈАВНОГ УГОВОРА

Власништво над непокретностима

Члан 65.

Ако је Република Србија власник непокретности предвиђене за обављање концесионе делатности, односно за реализацију пројекта јавно-приватног партнерства, а давалац концесије, односно предлагач пројекта ЈПП општина/град, сагласност на предлог за доношење концесионог акта, односно на предлог пројекта ЈПП даје Влада на предлог министарства надлежног за послове финансија.

Ако је власник непокретности предвиђене за обављање концесионе делатности, односно реализацију пројекта ЈПП приватно или друго лице, врши се експропријација те непокретности у складу са законом којим се уређује експропријација.

Залога

Члан 66.

Приватни партнер може установити заложно право или друго средство обезбеђења на имовини која је предмет јавног уговора односно на уделу у заједничком привредном друштву у корист банке или друге финансијске институције ако је то предвиђено јавним уговором и уз претходно одобрење јавног партнера, осим на стварима на којима се, у смислу закона којим се уређује јавна својина, не може засновати хипотека или друго средство стварног обезбеђења.

Права из става 1. овог члана не могу бити пренета или додељена трећим лицима без изричите сагласности јавног партнера.

Лице из става 1. овог члана дужно је да, у року од највише 30 дана од дана установљавања заложног права, обавести орган ОПШТИНЕ/ГРАДА надлежан за послове финансија о свим заложним правима оствареним на основу захтева из става 1. овог члана.

Девизни третман ЈПП са елементима концесије или без елемента концесије

Члан 67.

Накнаде које јавни, односно приватни партнер плаћа на основу јавног уговора могу бити деноминоване у страној валути, док се плаћање накнаде врши у динарима, на начин предвиђен јавним уговором.

Изузетно од става 1. овог члана, на предлог јавног тела, Влада може дати сагласност да се плаћања која су у вези са делатностима из јавног уговора могу вршити у страној валути, као и да се средства на рачуну приватног партнера могу у сваком моменту конвертовати и чувати у страној валути.

Поступање са нађеним предметима

Члан 68.

Предмете нађене у земљишту који представљају историјске, културне или природне вредности, приватни партнер је дужан да без накнаде преда јавном партнеру.

Ако би даље извођење радова могло да угрози целину, односно вредност нађеног предмета, приватни партнер је дужан да обустави радове и о томе обавести државни орган надлежан за послове заштите историјских, културних и природних вредности.

Јавним уговором се уређују међусобна права и обавезе приватног и јавног партнера у случају из става 2. овог члана.

Регистар јавних уговора

Члан 69.

Јавни уговори евидентирају се у Регистру јавних уговора (у даљем тексту: Регистар) који води министарство надлежно за послове финансија као јединствену електронску базу података на Порталу јавних набавки – потпортал.

Јавно тело дужно је да достави министарству из става 1. овог члана закључен јавни уговор са свим прилозима, као и измене уговора и свих прилога ради уписа у Регистар.

Министар надлежан за послове финансија прописује садржину и начин вођења Регистра, рокове у којима се достављају јавни уговори и прилози из става 2. овог члана, начин уписа и лица овлашћена за приступ Регистру, као и податке којима се може приступити, у складу са посебним прописима којима се уређују заштита података и пословна тајна.

Регистар је јаван.

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 70.

Овај акт ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „_____”.

Прилог 2.
Закључак/одлука о одређивању модела финансирања потенцијалног пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије

ПРЕДЛОГ

Општинско/Градско веће (или Скупштина општине/града) _____ дана _____. године, на основу члана __. Статута општине/града („Службени лист _____”, бр. __/__, __/__ и __/__), у вези са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16) и чланом __, донело је

ЗАКЉУЧАК/ОДЛУКУ
О ОДРЕЂИВАЊУ МОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ПОТЕНЦИЈАЛНОГ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА БЕЗ ЕЛЕМЕНАТА КОНЦЕСИЈЕ ЗА
_____

1. Општинско/Градско веће (или Скупштина општине/града) констатује да постоји интересовање и потреба за реализацијом Пројекта _____.

2. Општинско/Градско веће (или Скупштина општине/града) сагласно је да се као модел финансирања реализације предложених активности из тачке 1. овог закључка / ове одлуке, изабере модел јавно-приватног партнерства без елемената концесије, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

3. Овлашћује се _____, _____, да у складу са тачком 1. овог закључка / ове одлуке, формира Пројектни тим за сачињавање предлога пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије и предузимање свих осталих радњи у складу са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16) и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет предложеног пројекта.

4. О реализацији овог закључка/ове одлуке стараће се _____.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

1. Правни основ за доношење закључка/одлуке

Правни основ за доношење предметног закључка / предметне одлуке садржан је у одредби члана __. Статута _____(„Службени лист _____”, бр. __/__, __/__ и __/__), у вези са чланом 26. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16).

2. Разлози за доношење закључка/одлуке

_____
_____.

3. Образложење појединачних решења

Према тачки 1. Предлога закључка/одлуке, констатује се да постоје интересовање и потреба за реализацијом Пројекта _____

Према тачки 2. Предлога закључка/одлуке, предвиђен је одабир модела финансирања реализације предложених активности у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Према тачки 3. Предлога закључка/одлуке, предвиђено је овлашћење за формирање Пројектног тима за сачињавање предлога пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије и предузимање свих осталих радњи у складу са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС", бр. 88/11, 15/16 и 104/16) и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет предложеног пројекта.

Према тачки 4. Предлога закључка/одлуке, предвиђено је да се о реализацији овог закључка / ове одлуке стара _____

4. Финансијска средства потребна за реализацију Предлога закључка/одлуке

За спровођење овог закључка/ове одлуке није потребно обезбедити средства у буџету Општине/Града.

ОПШТИНСКО/ГРАДСКО ВЕЋЕ
(ИЛИ СКУПШТИНА ОПШТИНЕ/ГРАДА) _____.
БРОЈ: _____

ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА
(ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ / ГРАДОНАЧЕЛНИК)
_____

Прилог 3.
Закључак/одлука о одређивању модела финансирања потенцијалног пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије

ПРЕДЛОГ

Општинско/Градско веће (или Скупштина општине/града) _____ дана ____. године, на основу члана __. Статута општине/града („Службени лист _____”, бр. __/__, __/__ и __/__), у вези са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16), донело је

ЗАКЉУЧАК/ОДЛУКУ
О ОДРЕЂИВАЊУ МОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ПОТЕНЦИЈАЛНОГ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА СА ЕЛЕМЕНАТИМА КОНЦЕСИЈЕ ЗА
_____

1. Општинско/Градско веће (или Скупштина општине/града) констатује да постоји интересовање и потреба за реализацијом Пројекта _____.

2. Општинско/Градско веће (или Скупштина општине/града) сагласно је да се као модел финансирања реализације предложених активности из тачке 1. овог закључка / ове одлуке, изабере модел јавно-приватног партнерства са елементима концесије, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

3. Овлашћује се ____, _____, да у складу са тачком 1. овог закључка / ове одлуке, формира Стручни тим за сачињавање предлога пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије, израду конкурсне документације и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку избора приватног партнера у складу са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16) и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет предложеног пројекта.

4. О реализацији овог закључка/ове одлуке стараће се _____.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

1. Правни основ за доношење закључка/одлуке

Правни основ за доношење предметног закључка / предметне одлуке садржан је у одредби члана __. Статута _____ („Службени лист _____”, бр. __/__, __/__ и __/__), у вези са чланом 29. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16).

2. Разлози за доношење закључка/одлуке

_____
_____.

3. Образложење појединачних решења

Према тачки 1. Предлога закључка/одлуке, констатује се да постоје интересовање и потреба за реализацијом Пројекта _____.

Према тачки 2. Предлога закључка/одлуке, предвиђен је одабир модела финансирања реализације предложених активности у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Према тачки 3. Предлога закључка/одлуке, предвиђено је овлашћење за формирање Стручног тима за сачињавање предлога пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије, израду конкурсне документације и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку избора приватног партнера у складу са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16) и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет предложеног пројекта.

Према тачки 4. Предлога закључка/одлуке, предвиђено је да се о реализацији овог закључка/одлуке стара _____

4. Финансијска средства потребна за реализацију Предлога закључка/одлуке

За спровођење овог закључка / ове одлуке није потребно обезбедити средства у буџету Општине/Града.

ОПШТИНСКО/ГРАДСКО ВЕЋЕ
(ИЛИ СКУПШТИНА ОПШТИНЕ/ГРАДА) _____.
БРОЈ: _____

ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА
(ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ / ГРАДОНАЧЕЛНИК)
_____

Прилог 4.
Закључак/одлука о одређивању модела финансирања потенцијалног пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије

ПРЕДЛОГ

Општинско/Градско веће (или Скупштина општине/града) ___ дана ____. године, на основу члана __. Статута општине/града („Службени лист _____”, бр. __/__, __/__ и __/__), у вези са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16), донело је

ЗАКЉУЧАК/ОДЛУКУ
О ОДРЕЂИВАЊУ МОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ПОТЕНЦИЈАЛНОГ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА СА ЕЛЕМЕНТИМА КОНЦЕСИЈЕ ИЛИ БЕЗ ЕЛЕМЕНАТА КОНЦЕСИЈЕ ЗА

_____

1. Општинско/Градско веће (или Скупштина општине/града) констатује да постоји интересовање и потреба за реализацијом Пројекта _____.

2. Општинско/Градско веће (или Скупштина општине/града) сагласно је да се као модел финансирања реализације предложених активности из тачке 1. овог закључка / ове одлуке, изабере модел јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

3. Овлашћује се ____, _____, да у складу са тачком 1. овог закључка / ове одлуке, формира Пројектни/Стручни тим за сачињавање предлога пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије, израду конкурсне документације и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку избора приватног партнера у складу са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16) и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет предложеног пројекта.

4. О реализацији овог закључка/ове одлуке стараће се _____.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

1. Правни основ за доношење закључка/одлуке

Правни основ за доношење предметног закључка / предметне одлуке садржан је у одредби члана __. Статута _____ („Службени лист _____”, бр. __/__, __/__ и __/__), у вези са чл. 26 и 29. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16).

2. Разлози за доношење закључка/одлуке

_____
_____.

3. Образложење појединачних решења

Према тачки 1. Предлога закључка/одлуке, констатује се да постоји интересовање и потреба за реализацијом Пројекта _____

Према тачки 2. Предлога закључка/одлуке, предвиђен је одабир модела финансирања реализације предложених активности у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Према тачки 3. Предлога закључка/одлуке, предвиђено је овлашћење за формирање Пројектног/Стручног тима за сачињавање предлога пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије, израду конкурсне документације и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку избора приватног партнера у складу са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16) и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет предложеног пројекта.

Према тачки 4. Предлога закључка/одлуке, предвиђено је да се о реализацији овог закључка/одлуке стара _____

4. Финансијска средства потребна за реализацију Предлога закључка/одлуке

За спровођење овог закључка / ове одлуке није потребно обезбедити средства у буџету Општине/Града.

ОПШТИНСКО/ГРАДСКО ВЕЋЕ
(ИЛИ СКУПШТИНА ОПШТИНЕ/ГРАДА) _____
БРОЈ: _____

ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА
(ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ / ГРАДОНАЧЕЛНИК)
_____

Прилог 5.
Одлука о давању сагласности и усвајању пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије

ПРЕДЛОГ

Скупштина општине/града _____ дана _____. године, на основу члана __. Статута општине/града („Службени лист _____”, бр. __/__, __/__ и __/__), у вези са Мишљењем Комисије за јавно-приватно партнерство број ___ од дана ____ и Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16) и чланом __, донела је

ОДЛУКУ
О ДАВАЊУ САГЛАСНОСТИ И УСВАЈАЊУ
ПРОЈЕКТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА
БЕЗ ЕЛЕМЕНАТА КОНЦЕСИЈЕ ЗА
_____

1. Скупштина општине/града даје сагласност и усваја пројекат јавно-приватног партнерства без елемената концесије за _____, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

2. Овлашћује се _____ да даље реализује пројекат јавно-приватног партнерства без елемената концесије за _____, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

3. О реализацији ове одлуке стараће се _____.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

1. Правни основ за доношење одлуке

Правни основ за доношење предметне одлуке садржан је у одредби члана __. Статута _____(„Службени лист _____”, бр. __/__, __/__ и __/__), у вези са чланом 26. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16).

2. Разлози за доношење одлуке

_____
_____.

3. Образложење појединачних решења

Према тачки 1. Предлога одлуке, Скупштина општине/града даје сагласност и усваја пројекат јавно-приватног партнерства без елемената концесије за _____ _____, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Према тачки 2. Предлога одлуке, предвиђено је овлашћење за даљу реализацију пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије за _____, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Према тачки 3. Предлога одлуке, предвиђено је да се о реализацији ове одлуке стара _____

4. Финансијска средства потребна за реализацију Предлога одлуке

За спровођење ове одлуке није потребно обезбедити средства у буџету Општине/града.

СКУПШТИНА ОПШТИНЕ/ГРАДА _____
БРОЈ: _____

ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА
_____

Прилог 6.
Одлука о давању сагласности и усвајању концесионог акта

ПРЕДЛОГ

Скупштина општине/града _____ дана _____. године, на основу члана __. Статута општине/града („Службени лист _____”, бр. __/__, __/__ и __/__), у вези са Мишљењем Комисије за јавно-приватно партнерство број ___ од дана _____ и Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16) и чланом __, донела је

ОДЛУКУ
О ДАВАЊУ САГЛАСНОСТИ И УСВАЈАЊУ
КОНЦЕСИОНОГ АКТА ЗА _____

1. Скупштина општине/града даје сагласност и усваја концесиони акт за _____, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.
2. Овлашћује се _____ да даље реализује концесиони акт за _____, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.
3. О реализацији ове одлуке стараће се _____.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

1. Правни основ за доношење одлуке

Правни основ за доношење предметне одлуке, садржан је у одредби члана __. Статута _____(„Службени лист _____”, бр. __/__, __/__ и __/__), у вези са чланом 29. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16).

2. Разлози за доношење одлуке

_____
_____.

3. Образложење појединачних решења

Према тачки 1. Предлога одлуке, Скупштина општине/града даје сагласност и усваја концесиони акт за _____, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Према тачки 2. Предлога одлуке, предвиђено је овлашћење за даљу реализацију концесионог акта за _____, у складу са Законом о јавно--приватном партнерству и концесијама.

Према тачки 3. Предлога одлуке, предвиђено је да се о реализацији ове одлуке стара _____

4. Финансијска средстава потребна за реализацију Предлога одлуке

За спровођење ове одлуке није потребно обезбедити средства у буџету Општине/града.

СКУПШТИНА ОПШТИНЕ/ГРАДА _____
БРОЈ: _____

ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ/ГРАДА

_____

Прилог 7.
Пример финансијске анализе у *Excel*-у

Табелу и остале прилоге можете
да преузмете на следећем линку:
http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Prilozi%20JPP%20prirucnik.zip



CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

334.752(497.11)
658.114.2(497.11)

ИЗАЗОВИ у припреми и спровођењу пројеката јавно-приватног партнерства у јединицама локалне самоуправе и примери добре праксе / Андријана Јовановић ... [и др.]. - Београд : Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије, 2022 (Београд : Досије студио). - 157 стр. : илустр. ; 24 cm

Тираж 300.

ISBN 978-86-80480-26-8

1. Јовановић, Андријана, 1988- [аутор]
а) Јавна предузећа -- Приватна предузећа -- Србија

COBISS.SR-ID 60928265

Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
Србија

Тел: 011 3223 446
Факс: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

ISBN 978-86-80480-26-8