

---

# ДИРЕКТИВЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ И ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА

---

УДК 340.137(4-672EU):[658.71+334.723

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1122019.2>

Оригинални научни рад

Андријана Јовановић\*

*Институт за политичке студије, Београд*

---

Сажетак

---

Директиве Европског парламента и Савета 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији и 2014/24/ЕУ о јавној набавци дефинишу јасна и недвосмислена правила за доделу уговора о концесијама на нивоу Европске уније. Уз то, разумевање института јавне набавке, као инструмента којим се осигурава најефикасније коришћење јавних средстава доводи до унапређења и повећања делотворности јавне потрошње. Без обзира на различите приступе према јавно-приватном партнерству које поједине државе чланице одаберу, пошто на нивоу Европске уније не постоји посебна правна регулатива која би директно регулисала реализацију пројеката јавно-приватног партнерства у њима, директиве и смернице Европске уније усмеравају, препоручују и подстичу развој законодавстава држава чланица

---

\* [andrijana.jovanovic@ips.ac.rs](mailto:andrijana.jovanovic@ips.ac.rs)

у сврху бољег уређења подручја јавно-приватног партнерства. Додатно, правна тековина Европске уније релевантна за подручје јавно-приватног партнерства обухвата битна поглавља европског права: право предузетништва и слободу пружања услуга, слободу кретања капитала, јавне набавке, право привредних друштава, право интелектуалне својине, право конкуренције, финансијске услуге, финансијски надзор. Примарни циљ овог рада је да се кроз анализу директива али и српских прописа објасни у којој мери су исти хармонизовани са комунитарним правом Европске уније у наведеним областима.

**Кључне речи:** јавна набавка, јавно-приватно партнерство, концесија, Европска унија, директива, хармонизација.

---

## 1. УВОД

Јавне набавке представљају важан елемент промета добара, услуга и радова, у висини од око 12% -20% БДП-а држава у свету. И упркос чињеници да јавне набавке представљају незаобилазни фактор у промету и међународној економији, анализа јавних набавки и даље је у есенцијалним фазама развоја у академском смислу.

Јавне набавке представљају саставни део управљања јавним финансијама, интегрисане су у процес управљања јавним расходима, тако да је планирање и спровођење поступака јавних набавки условљено најзначајнијим прописима Законом о јавним набавкама и Законом о буџетском систему. Оне представљају поступак у коме држава/јавни сектор, као наручилац, набавља добра, радове и услуге од других привредних субјеката или предузетника на тржишту. У данашње време, јавне набавке имају велики значај на националном и међународном нивоу. Без обзира на то да ли је

предмет јавне набавке куповина производа, пружање услуга или извођење радова, у својству наручилаца јавних набавки јављају се државни органи и установе и било који други директни и индиректни корисници буџетских средстава, као и организације за обавезно социјално осигурање, јавна предузећа и други. Међутим, поред наручилаца, као интересне стране у поступку јавне набавке појављују се и понуђачи, односно појединци који одговарају на захтеване услове, понудом за испоруком добара, пружања услуга или извођења радова у одговарајућем року и са одговарајућим трошковима укалкулисаним у цену понуде. Полазна претпоставка ефикасних јавних набавки је једнакост која мора да постоји између понуђача, а коју ће обезбедити сваки наручилац кроз стварање истих услова свим потенцијалним понуђачима.

Јавно-приватно партнерство (ЈПП) представља оквир заједничке акције јавног сектора (оличеног у држави, покрајини, јединицама локалне самоуправе) и приватног сектора, ради обезбеђења функционисања делатности од општег интереса и ефикасног и економски одрживог развоја инфраструктуре. ЈПП је директна последица економске потребе државе да, уместо прибављања кредитног капитала намењеног изградњи и развоју инфраструктуре и развоју одрживог система обављања делатности од јавног интереса, успостави партнерски однос са приватним капиталом.<sup>1</sup> Партнерство јавног и приватног сектора у обављању јавних услуга и за изградњу инфраструктуре више од две деценије представља уобичајену праксу у земљама Европске уније. Оно је постало незаобилазан фактор финансирања јавне инфраструктуре у погледу изградње, али исто тако и у погледу одржавања, санације и реконструкције различитих врста објеката. Уговори о ЈПП-у се склапају не само унутар државних граница већ и на нивоу Европске уније, односно између приватних компанија и институција Европске уније, и то за послове који треба да донесу напредак читавој Европи.

Два су основна извора права на нивоу Европске уније која се односе на пројекте ЈПП-а и која је донела Европска

<sup>1</sup> Душан Дамњановић, Татјана Павловић-Крижанић, Габор Петери, *Партнерство јавног и приватног сектора, Добра и лоша искуства у земљама у транзицији*, Центар за јавну и локалну управу – ПАЛГО центар, Београд, 2010, стр. 9.

комисија: Смернице за успешна јавно-приватна партнерства из 2003. године, и Зелена књига о јавно-приватним партнерствима и законодавство Заједнице о јавним уговорима и концесијама из 2004. године. Зелена књига о ЈПП-у образлаже феномен ЈПП-а из перспективе права Европске уније, и према овом документу, сваки акт, било да је уговорни или једностранни, којим јавни орган поверава пружање привредне (инвестиционе) активности трећој страни мора бити размотрен у светлу прописа и начела који произлазе из Уговора о оснивању Европске заједнице, посебно у погледу начела о слободи оснивања и слободи пружања услуга. Правила о унутрашњем тржишту, укључујући правила и начела која регулишу јавне уговоре и концесије, примењују се на било коју привредну активност, односно било коју активност пружања услуга, добара или предузимању радова на тржишту, чак и ако су ове услуге, добра или радови намењени пружању тзв. јавне услуге. Начела о слободи оснивања и пружања услуга, према Зеленој књизи о ЈПП-у, обухватају посебно начела транспарентности, једнаког поступања, пропорционалности и међусобног признавања. Партнерство јавног и приватног сектора је назив за могуће различите облике повезаности и сарадње јавних органа и пословних субјеката чији је циљ да се обезбеди финансирање, изградња, обнова, управљање или одржавање инфраструктурних објеката или обезбеди финансирање и пружање услуга од јавног интереса.

Сврха ЈПП-а је укључивање приватног финансирања за развој инфраструктуре уместо традиционалног финансирања из буџета. Током последњих година феномен ЈПП-а се развио у бројним подручјима деловања јавног сектора. Различити фактори објашњавају повећано интересовање и потребу за пројектима ЈПП-а. На првом месту су то буџетска ограничења државе у којима ЈПП удовољава потреби приватног финансирања јавног сектора. Посебно, развој ЈПП-а је део шире промењене улоге јавног сектора у пружању јавних услуга који од директног пружаоца услуге постаје организатор, дизајнер, регулатор и контролор.

Важно је напоменути да свако појединачно ЈПП увек подразумева однос између два или више ентитета које за предмет има остваривање јавног интереса. Ово подразумева

да ентитети, односно партнери, пренесу материјална и нематеријална средства у партнерство, па у складу с тим и деле ризик и одговорност. Другим речима, циљ склапања уговора о ЈПП-у је подстицање економије, бржи развој инфраструктуре и јавних услуга које пружа јавни сектор са циљем задовољавања јавних потреба, што подразумева сарадњу између јавног сектора и приватног. У ранијим годинама постојећа регулатива је била усмерена на подручје концесија и на јавне набавке, а упоредо са развојем ЈПП-а следи и развој потпуније регулативе.<sup>2</sup>

ЈПП у сваком случају представља уговорни однос, између приватног сектора (евентуално и банкарског) и јавног сектора. И то треба схватити као веома битан развојни концепт, имајући у виду да су потребе за финансирањем инфраструктуре и јавног сектора све веће и да се константно тражи пут до нових извора финансирања. Ово је разлог зашто је Србија, као и многе земље у свету али и у окружењу, кренула у хармонизацију и дизајнирање правног оквира који подстиче учешће приватног сектора у развоју и финансирању, као и заједничком власништву над предузећима у јавном сектору. Систем ЈПП-а представља велику шансу за Србију, јер постоји велика потреба за улагањем у инфраструктуру изградњом нових објеката, а јавни сектор евидентно нема довољно сопствених финансијских средстава.

## 2. ХАРМОНИЗАЦИЈА ПРАВА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ И ЈПП-А

Без обзира на различите приступе према ЈПП-у које поједине државе чланице одаберу, пошто на нивоу Европске уније не постоји посебна правна регулатива која би директно регулисала реализацију пројеката ЈПП-а у њима, директиве и смернице Европске уније у овој области представљају кровну регулативу која усмерава, препоручује и подстиче развој законодавстава држава чланица у сврху бољег уређења подручја ЈПП-а. Додатно, правна тековина Европске уније релевантна за подручје ЈПП-а обухвата битна поглавља европског права:

---

<sup>2</sup> Андријана Јовановић, „Усклађеност правног оквира Републике Србије са прописима Европске уније у области јавно-приватног партнерства“, *Савремени међународно-правни поредак и европске интеграције Србије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014, стр. 296.

право предузетништва и слободу пружања услуга, слободу кретања капитала, јавне набавке, право привредних друштава, право интелектуалне својине, право конкуренције, финансијске услуге, финансијски надзор, финансије и рачуноводство. Поменуте Смернице Европске комисије за успешна јавно-приватна партнерства дефинишу га као „партнерство између јавног и приватног сектора у сврху реализације пројеката или услуга које традиционално пружа јавни сектор“, а њих карактеришу подела инвестиција, ризика, одговорности и добити међу партнерима.<sup>3</sup> Такође, У Зеленој књизи Европске комисије (2004) ЈПП дефинисано је као партнерство које се односи на облике сарадње између јавног и приватног сектора са циљем да се осигура финансирање, изградња, обнова, управљање и одржавање неке инфраструктуре или пружање услуга.<sup>4</sup> Подручје ЈПП-а регулисано је 2000. године Комуникацијом Европске комисије којом се регулише подручје концесија у државама чланицама.<sup>5</sup> Због све комплекснијих односа између јавног сектора и приватног предузетништва, институције потом доносе даља правила у сврху задовољавања нових захтева на тржишту. Према горе поменутој Зеленој књизи ЈПП карактерише:

- Релативно дуго трајање партнерства, укључујући сарадњу између јавног партнера и приватног партнера у различитим сегментима планираног пројекта;
- Финансирање пројеката делимично од приватног партнера, понекад комплексним уговорним односима између различитих пројектних партнера. Ипак, и јавна финансијска средства могу бити додата приватним средствима;
- Важна је улога приватне експертизе која учествује у разним етапама пројекта (пројектовање, извођење, поређење, финансирање). Јавни партнер примарно се фокусира на дефинисање пројектних циљева који се желе постићи у виду јавног интереса, квалитета пружене

3 Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, European commission, March 2003.

4 Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions, Commission of the European communities, Brussels, 30. 4. 2004; COM(2004) 327 final.

5 Commission interpretative communication on concessions under community law, Official Journal of the European Communities, C 121/2; 29. 4. 2000.

услуге и политиком формирања цене, те такође преузима одговорност за праћење извршења ових циљева;

- Расподела ризика између јавног партнера и приватног партнера којом су генерално делегирани ризици јавног сектора. Ипак, ЈПП не значи да ће приватни партнер преузети све пројектне ризике или већину ризика. Тачна расподела ризика одређује се посебно за сваки пројекат према могућностима појединих страна да процене, управљају и одговоре на поједине ризике.<sup>6</sup>

ЈПП према Зеленој књизи Европске комисије подразумева постојање два основна облика, уговорно и институционално јавно-приватно партнерство. Уговорни облик ЈПП-а у којем се партнерство између јавног и приватног партнера темељи само на уговорним односима. Уговорни облик може опет имати два основна модела, и то: концесиони облик, код којег приватни партнер наплаћује услуге од крајњег корисника, а да се истовремено налази под контролом јавног партнера, и ПФИ модел код којег приватни партнер наплаћује достављене јавне услуге од јавног партнера у облику закупа, који може бити или фиксни или промењив током времена, и евентуално умањен, што зависи од квалитета испоручене услуге. За разлику од уговорног, институционални облик ЈПП-а укључује сарадњу између јавног и приватног партнера посебним пословним системом. Наведени облик заправо подразумева оснивање посебног привредног друштва (предузећа) које је у заједничком власништву јавног партнера и приватног партнера, а при чему привредно друштво има задатак да испоручи производ или обави одређену услугу у корист јавног интереса. Такво друштво може настати или оснивањем новог заједничког привредног друштва или преузимањем постојећег јавног предузећа од стране приватног партнера.<sup>7</sup>

Осим два основна модела постоји још низ уговорних облика ЈПП-а, у распону од тачке класичног државног финансирања и крајње тачке, која би била класична

6 Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions, Commission of the European communities, Brussels, 30. 4.2004; COM(2004) 327 final.

7 Дејан Миленковић, *Управно уговори – теорија, законодавство и пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 33.

приватизација. Међународна пракса јавно-приватних партнерстава познаје око двадесетак различитих модела, у зависности од степена укључености јавног и приватног сектора у пројектовање, изградњу, одржавање, финансирање, операционализацију, управљање, као и алокацију ризика код пружања јавних услуга и/или изградње јавне инфраструктуре. Неки од њих су: *ВОТ* - (*Build, Operate; Transfer*) – изградња, управљање, пренос; *ВТО* - (*Bulid, Transfer, Operate*) – куповина, изградња, управљање; *ВОО* - (*Bulid, Own, Operate*) – изградња, власништво, управљање; *ВВО* - (*Buy, Bulid, Operate*)- куповина, изградња, управљање; *РФИ* (*Private Finance Initiative*).<sup>8</sup>

### 3. СЕКУНДАРНА ЛЕГИСЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Јавне набавке су подручје у којем се очекује побољшање финансијских перформанси предузећа адекватним планирањем јавних набавки, смањењем трошкова путем уговарања, набавком већих количина, рационализацијом ресурса кроз економичније пословање, те поређењем трошкова у односу на друге организационе јединице и друге организације. Имајући у виду да се Република Србија налази у процесу приступања Европској унији, усклађивање домаће регулативе у области јавних набавки са директивама и другим релевантним прописима Европске уније одвијаће се постепено, а очекује се да ће до пријема у чланство, национални прописи бити потпуно усклађени са *acquis communautaire* (правним тековинама Европске уније). Напредак реформе система јавних набавки и усклађеност са директивама Европске уније оцењиваће се са аспекта имплементације прописа, односно у зависности од тога колико је пракса на свим нивоима (од републичког до локалног) усклађена са директивама. Упоредо са тим, један од приоритета, биће јачање капацитета наручилаца и понуђача како би се што брже оспособљавали за пуну примену прописа усклађених са директивама и „добром праксом“ Европске уније.

8 Хрвоје Качер, Дејан Кружић, Анте Перковић, „Јавно - приватно партнерство“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 3/2008, стр. 603-640.



Правне тековине Европске уније релевантне за подручје ЈПП-а обухватају више поглавља и подручја европског права, као што су право предузетништва и слобода пружања услуга, јавне набавке, право привредних друштава, право конкуренције и др. Иако је ова област само посредно утврђена кроз директиве и смернице Европске уније, њима се подстиче развој законодавстава држава чланица и у области ЈПП-а. Ова област посредно је регулисана Директивом 2014/24/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о јавној набавци и о стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ и Директивом 2014/23/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о додели уговора о концесији. Непостојање јасних правила на нивоу Европске уније која би уређивала доделу уговора о концесији доводи до правне несигурности и до препрека слободној набавци услуга и узрокује нарушавање функционирања унутрашњег тржишта.

Директивом 2014/23/ЕУ дефинисане су концесије, као уговори којима се остварује новчани интерес посредством којих један јавни наручилац или више њих извођење радова или омогућавање услуга и управљање њима поверава једном или више привредних субјеката. Такви аранжмани могу укључивати, али не укључују нужно, пренос власништва на јавне наручиоце, али јавни наручиоци увек остварују корист од дотичних радова или услуга. Додела концесија за јавне радове тренутно подлеже правилима Директиве 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Савета, док додела концесија за услуге с прекограничним интересом подлеже начелима Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), посебно начелу слободног кретања робе, слободе пружања услуга, као и начелима која из тога произлазе, попут начела једнаког поступања, недискриминације, међусобног признавања, пропорционалности и транспарентности. У таквој ситуацији увек постоји ризик од правне несигурности повезане с дивергентним тумачењима начела Уговора од стране националних законодаваца и ризик од великих неуједначености између различитих законодавстава држава чланица.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Андријана Јовановић, „Усклађеност правног оквира Републике Србије са прописима Европске уније у области јавно-приватног партнерства“, *Савремени међународно-правни поредак и европске интеграције Србије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014, стр. 298.

Осим тога, у смислу ове Директиве, не би се требали називати концесијама одређени споразуми који за циљ имају право привредног субјекта да искоришћава одређена јавна добра или ресурсе, у оквиру приватног или јавног права, као што су земљиште или државна имовина посебно у поморском, копненом, лучком сектору или сектору ваздушних лука при чему држава или јавни наручилац поставља само опште услове за њихово коришћење без набавке посебних радова или услуга. Обично је то случај за уговоре о закупу јавног добра или земљишта који у општем смислу садрже услове о уласку у посед од стране најмопримца, намени коју ће имовина имати, обвезама најмодавца и најмопримца везане уз одржавање имовине, трајање закупа и препуштање поседа најмодавцу, најамнини и непредвиђеним трошковима које најмопримац треба платити.

Додела јавних уговора од стране или у име надлежних органа држава чланица такође мора бити у складу с начелима УФЕУ, са начелом слободног кретања робе, и слободе пружања услуга, као и са већ начелима која из тога произлазе. Међутим, у случају јавних уговора изнад одређене вредности, требало би саставити одредбе за координацију поступака националне набавке како би се осигурало да та начела остварују практични учинак, и да се при јавној набавци постиже тржишно такмичење. Јавна набавка од кључне је важности у Стратегији Европа 2020., утврђеној у Комуникацији Комисије од 3. марта 2010. године под називом „Европа 2020., стратегија за паметан, одржив и укључив раст”, јер се ради о једном од инструмената утемељених на тржишту који се користе за постизање паметног, одрживог и укључивог раста, а којима се осигурава најучинковитије коришћење јавних средстава.<sup>10</sup>

#### 4. РАЗЛИЧИТИ ПРИСТУПИ УРЕЂЕЊУ ЈАВНИХ НАБАВКИ И ЈПП

Државе централне и источне Европе развиле су сложени законски оквир ЈПП-а током деведесетих година 20. века. Основни закони, попут Закона о концесијама или Закона о локалној самоуправи, били су неопходни, али не и довољни

<sup>10</sup> Ибид., стр. 299.

за стварање повољног правно-административног окружења. Они морају бити праћени прописима који регулишу техничке аспекте ангажовања приватног сектора: секторским законима и стратегијама, поступцима јавне набавке, разним облицима управљања услугама, статусом јавних средстава и, посебно, локалном аутономијом у управљању општинском имовином. Након 1990. године земље Европске уније прихватиле су ЈПП ради подстицања својих економија и бржег развоја инфраструктуре и јавних услуга. Француска је била прва земља Европске уније која је применила моделе ЈПП-а, а потом и друге земље. Британски премијер Џон Мејџор (1992) покренуо је широку иницијативу о подстицању заједничке сарадње између јавне управе и приватног сектора, која је позната као приватна финансијска иницијатива (ПФИ).<sup>11</sup>

Законодавства држава чланица јесу меродавни правни оквир за спровођење пројеката ЈПП-а у свакој држави и представљају право највишег ранга које треба задовољити при реализацији пројеката. Законодавства држава чланица у принципу су усклађена са постојећом регулативом и препорукама институција Европске уније, али садрже посебности што доста може утицати на концепцију и спровођење пројеката ЈПП-а у појединим државама. Осим законодавства врло је битно узети у обзир и посебности (политичко уређење државе, релевантне агенције, струковна удружења) институционалног оквира држава чланица Европске уније које је у спрези са законодавством. Посебности законодавног и институционалног оквира појединих држава у заступљености појединих облика, њиховим варијацијама и секторској структури изабраних пројеката зависе од доста фактора, али превасходно од различитости система јавне управе и правног наслеђа са једне стране, и релативно кратке историје примене и још увек динамичног прилагођавања самих облика ЈПП-а са друге стране.<sup>12</sup>

---

11 Дејан Миленковић, *Управно уговори – теорија, законодавство и пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 31.

12 Johans Tveit Sandvin, Frode Bjørge, Gunn Strand Hutchinson, Perr Olav Johansen, *Public – private partnership: A critical discussion*, Journal of Comparative Social Work 2011/2, University of Nordland, Department of Social Sciences, N-8049 Bodø, Norway, pp. 2-3.

Законодавства држава чланица Европске уније имају различите приступе уређењу ЈПП-а, па су се неке одлучиле да ову област уреде посебним законодавством (Словенија, Ирска, Немачка, Грчка, Пољска, Хрватска, Румунија), друге ЈПП уређују унутар постојећег законодавства из подручја јавних набавки (Италија, Француска, Данска), неке су успеле да развију разноврстан систем ЈПП-а без доношења конкретних закона, већ простим прилагођавањем постојећих закона новим захтевима (Чешка Република, Мађарска), а неке ову област уређују у оквиру секторских прописа (Финска, Норвешка) или доношењем једнократних одлука (Белгија).<sup>13</sup>

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама, који је усвојен крајем 2011. године први пут је у правни систем Републике Србије уведен појам ЈПП и први пут су државни и локални органи у могућности да потребе за инфраструктуром и јавним услугама остварују према овом моделу, уз јасно утврђена правила поступања. Закон је донет ради реализације одређених циљева, и то: јачања финансијских капацитета расположивих за изградњу инфраструктуре; остваривања квалитетнијих јавних услуга; успостављања транспарентније процедуре располагања и коришћења јавних ресурса; и усклађености правног оквира ЈПП-а са прописима Европске уније и „добром праксом“. ЈПП у смислу Закона је дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално. Повезивање јавног и приватног сектора омогућава трајну подршку развоју и имплементацији стратегија одрживог развоја ради унапређења квалитета живота грађана. Суштина увођења приватног сектора у традиционалне јавне послове јесте смањење фискалног притиска на буџет, убрзање инфраструктурних улагања, побољшање услуга, али и подстицање раста друштвеног производа и бољег живота грађана. Закон о изменама и допунама Закона о ЈПП-у и концесијама усвојен је у фебруару 2016. године ради даљег регулисања и унапређења појединих одредаба Закона, будући

<sup>13</sup> Јавно-приватно партнерство и концесије, Истраживање библиотеке Народне скупштине, Београд, 3-26/10, 2011.

да је прошло више од четири године његове имплементације, усклађивања са правним тековинама Европске уније, и побољшања контроле фискалних и финансијских импликација и ризика пројеката ЈПП-а. Такође, у децембру 2016. године поново је измењен Закон ради унапређења одређених одредаба Закона и усклађивања са међународним стандардима и најбољом међународном праксом.<sup>14</sup>

Јавне набавке представљају једно од најважнијих правно-економских и развојних процеса од великог значаја за сваку државу. Један од предуслова европских интеграција Републике Србије подразумева потребу усаглашавања законодавства Србије са правним системом Европске уније, коју у овом случају чине претходне, директива 2004/17/ЕЗ, директива 2004/18/ЕЗ, као и важеће директиве, директива 2014/24/ЕУ и директива 2014/25/ЕУ. Систем јавних набавки у Републици Србији устројен је 2002. године, након чега је још два пута донет нови Закон о јавним набавкама. Важећи Закон о јавним набавкама усвојен је 2012. године, и до данас је измењен два пута у 2015. години. Као главни разлози за доношење Закона подразумевали су: јачање економичности и ефикасности; повећање интензитета конкуренције; усклађеност са новим директивама Европске уније; и деформализација поступака јавних набавки. У погледу усклађености са новим директивама, законска решења у високој мери су усаглашена са правилима и одредбама директива (Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама и Директива 2014/25/ЕУ о набавкама од стране субјеката који послују у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга), и то у толикој мери да се у појединим деловима може говорити о готово потпуном прихватању и „цитурању“ решења из директива. Неке мање неусаглашености, попут рокова за подношење понуда, не могу утицати на ову генералну оцену.<sup>15</sup>

14 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, „Службени гласник Републике Србије“, број 88/2011, 15/2016, 104/2016.

15 Закон о јавним набавкама, „Службени гласник Републике Србије“, број 142/2012, 14/2015, 68/2015.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Питање јавних набавки постаје изузетно значајно када се има у виду обим материјалних и нематеријалних средстава која се набављају и обим финансијских средстава која су неопходна за њихово покриће. Ефикасно трошење новца пореских обвезника, између осталог, подразумева и ефикасан систем јавних набавки. Међутим, искуства земаља у транзицији указују на многе слабости у јавним набавкама, као што је на пример нетранспарентност, што доводи до губитака код свих интересних страна у поступку, који се огледају кроз испоруку неквалитетног производа или услуге по цени већој од тржишне, или кроз смањење конкурентности. Стратешки циљ реформе јавних набавки је потпуно усаглашавање домаћих прописа са директивама и другим прописима Европске уније у области јавних набавки, као и њихова пуна имплементација у пракси. Такође, стратешки циљеви везани су за јачање конкуренције на тржишту јавних набавки, уз смањење нерегуларности у поступцима јавних набавки и повећање њихове економичности и ефикасности.

Уз то, потреба да се унапреди сарадња јавног и приватног сектора, у циљу 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 ЈПП-а, али постоји истоветна тежња да се у складу са специфичностима појединих земаља овај облик инвестирања унапреди и подстакне веће улагање приватног капитала у јавни сектор. Иако је ова област само посредно утврђена кроз директиве и смернице ЕУ, њима се подстиче развој законодавстава држава чланица у ЈПП-а. Заокружен законски и институционални оквир у ЈПП-а није увек гарант успешног модела и експанзије ових пројеката. Међутим, јасно дефинисане процедуре стварају погодну основу за страно инвестирање и мотивишу улагања јавног сектора у јачање капацитета. Модел ЈПП-а никад није сам по себи императив, али је управо циљ свеобухватних анализа које претходе инвестирању прецизно сагледавање да ли се остварује већа додатна вредност и уштеда за пореске обвезнике

кроз овој модела финансирања или кроз традиционални начин финансирања, односно финансирање из буџета.

Иако Србија још увек нема велико искуство у овој области, у протеклих шест година, дато је позитивно мишљење Комисије за јавно-приватно партнерство на осамдесет један предлог пројекта ЈПП-а са или без елемената концесије. Већина пројеката односи се на локалне пројекте, у области градско-приградског превоза путника, јавне расвете, сакупљања комуналног отпада, производње топлотне и електричне енергије употребом обновљивих извора енергије, изградње путне инфраструктуре, изградње и одржавања канализационе мреже и друго, али је више него очигледно да модел ЈПП-а постаје најреалнија опција за реализацију локалних/регионалних/националних инфраструктурних пројеката, јер се у последњих годину дана све већи број идеја и пројеката управо креће у том правцу.<sup>16</sup>

## ЛИТЕРАТУРА

Дамњановић Душан, Павловић-Крижанић Татјана, Петери Габор, *Партнерство јавног и приватног сектора, Добра и лоша искуства у земљама у транзицији*, Центар за јавну и локалну управу – ПАЛГО центар, Београд, 2010.

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, „Службени гласник Републике Србије“, број 88/2011, 15/2016, 104/2016.

Закон о јавним набавкама, „Службени гласник Републике Србије“, број 142/2012, 14/2015, 68/2015.

Јавно-приватно партнерство и концесије, Истраживање библиотеке Народне скупштине, Београд, 3-26/10, 2011.

Јовановић Андријана, „Усклађеност правног оквира Републике Србије са прописима Европске уније у области јавно-приватног партнерства“, *Савремени међународно-правни поредак и европске интеграције Србије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.

<sup>16</sup> Марко Шпилер, Андријана Јовановић, „Ефекти јавно-приватног партнерства као модела финансирања у Републици Србији“, *Институције и економија – шта (не) можемо урадити боље*, Универзитет Источно Сарајево и Економски факултет Пале, Андрићград, 2017, стр. 390.

Качер Хрвоје, Кружић Дејан, Перковић Анте, „Јавно - приватно партнерство“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 3/2008. Документ је доступан на Интернет презентацији: [http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/200889/zb200803\\_603.pdf](http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/200889/zb200803_603.pdf)

Миленковић Дејан, *Управно уговори – теорија, законодавство и пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2014.

Шпилер Марко, Јовановић Андријана, „Ефекти јавно-приватног партнерства као модела финансирања у Републици Србији“, *Институције и економија – шта (не) можемо урадити боље*, Универзитет Источно Сарајево и Економски факултет Пале, Андрићград, 2017.

Sandvin Tveit Johans, Bjørge Frode, Hutchinson Strand Gunn, Johansen Olav Perr, *Public – private partnership: A critical discussion*, Journal of Comparative Social Work 2011/2, University of Nordland, Department of Social Sciences, N-8049 Bodø, Norway.

*Commission interpretative communication on concessions under community law*, Official Journal of the European Communities, C 121/2; 29. 4. 2000.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

*Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions*, Commission of the European communities, Brussels, 30. 4. 2004; COM(2004) 327 final. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004D-C0327&from=EN>

*Guidelines for Successful Public – Private Partnerships*, European commission, March 2003. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

[http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index\\_hr.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_hr.htm)



Andrijana Jovanovic

LEGAL FRAMEWORK OF THE  
EUROPEAN UNION IN THE FIELD  
OF PUBLIC PROCUREMENT AND  
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

---

Resume

---

Directives of the European Parliament and of the Council 2014/23/EU on the award of concession contracts and 2014/24/EU on public procurement define clear and unequivocal rules for the award of concessions contracts at the European Union. In addition, the understanding of the public procurement institute, as an instrument that ensures the most efficient use of public funds, leads to the improvement and increase of the efficiency of public spending. Regardless of the different approaches to public-private partnership per member states, as there is no specific legal regulation at the European Union level directly regulating the implementation of the public-private partnership projects, the EU directives and guidelines direct, recommend and encourage the development of the legislation in the member states in order to better regulate the area of public-private partnership. In addition, the *acquis communautaire* in this field includes the following chapters of European law: right of establishment and freedom to provide services, free movement of capital, public procurement, company law, intellectual property law, competition law, financial services. The main goal of this paper is to explain how the legislation in this field in the Republic of Serbia are harmonized with the *acquis communautaire*,

through the analysis of the directives and the Serbian legal framework.

**Keywords:** Public Procurement, Public-Private Partnership, Concession, European Union, Directive, harmonization

---

---

\* Овај рад је примљен 24. јула 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. августа 2019. године.