

Predrag N. Cvetković

**PRAVO JAVNO-PRIVATNIH
PARTNERSTAVA**

Niš, 2015.

Predrag N. Cvetković

PRAVO JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

Izdavač

Pravni fakultet u Nišu, Centar za publikacije

Za izdavača

Prof. dr Miroslav Lazić, dekan

Recenzenti

Prof. dr Aleksandar Ćirić

Prof. dr Vitomir Popović

Prof. dr Tamara Milenković-Kerković

Tehnički urednik

Nenad Milošević

Lektura

Marija Stojanović

Štampa

Medinvest, Niš

Tiraž

100

ISBN 978-86-7148-201-1

SADRŽAJ

GLAVA I

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO: POLAZNA RAZMATRANJA..... 1

1. OPŠTE NAPOMENE.....	1
2. RAZLOZI ZA NASTANAK JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....	5
3. KARAKTERISTIKE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	11
4. ELEMENTI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....	14
5. POJAM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	17
5.1. Razlika između javno-privatnog partnerstva i privatizacije	20
5.2. Subjekti javno-privatnog partnerstva	22
6. KONTINUITET JAVNOG INTERESA TOKOM TRAJANJA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	22
6.1. Hijerarhijska konstanta javno-privatnog partnerstva.....	25
6.2. Javno-privatno partnerstvo kao model nove etike društvenih odnosa	27
7. <i>SUI GENERIS</i> KONTEKST JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA: IZMEĐU HIJERARHIJSKOG I TRŽIŠNOG DISKURSA.....	30
7.1. Javno-privatno partnerstvo kao primer hibridnog regulisanja.....	32
7.2. Hijerarhija i tržište kao elementi hibridne regulative javno-privatnog partnerstva.....	33
7.3. Legitimnost javno-privatnog partnerstva u kontekstu hibridne regulative	34
7.3.1. Koreglativni pristup kao metod obezbeđenja legitimiteta hibridne regulative javno-privatnog partnerstva	36
8. METODOLOGIJA USKLAĐIVANJA JAVNOG I PRIVATNOG INTERESA PUTEM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	38
8.1. Ostvarivanje balansa javnog i privatnog interesa u okviru javno-privatnog partnerstva	38
8.1.1. Odnos javnog i privatnog interesa: promena paradigme.....	40
8.1.2. Metod komunikativne racionalnosti	42
8.2. Kriterijumi legitimizacije javno-privatnog partnerstva	44

GLAVA II

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO KAO

PREDMET NACIONALNOG PRAVA REPUBLIKE SRBIJE51

1. OPŠTE NAPOMENE.....	51
2. ZAKON O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU I KONCESIJAMA.....	52

Pravo javno-privatnih partnerstava

2.1. Subjekti javno-privatnog partnerstva u smislu Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama	54
2.2. Oblici javno-privatnog partnerstva prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama	61
2.3. Javni ugovor kao sredstvo realizacije JPP-a prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama	65
3. JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA I ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA	67
4. JAVNO PRIVATNA PARTNERSTVA I ZAKON O STRANIM ULAGANJIMA	69
5. JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA I ZAKON O JAVNOJ SVOJINI	71
6. JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA I ZAKON O KOMUNALNIM DELATNOSTIMA.....	74
7. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U PRAVU EU: OKVIRNA RAZMATRANJA	76
7.1. Pregled izvora prava EU za regulisanje javno-privatnog partnerstva.....	79
7.2. Metod otvorene koordinacije kao metod promocije javno-privatnog partnerstva u EU	82
8. SPORAZUM SVETSKE TRGOVINSKE ORGANIZACIJE	
O JAVNIM NABAVKAMA KAO OKVIR JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	84
8.1. Značaj Sporazuma o javnim nabavkama za javno-privatno partnerstvo	86
8.2. Osnovni principi Sporazuma o javnim nabavkama	87
8.3. Sprovođenje Sporazuma o javnim nabavkama.....	89

GLAVA III

TIPOVI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....	91
1. UVOD.....	91
2. UGOVOR O USLUGAMA	95
2.1. Potencijalne prednosti	96
2.2. Potencijalne slabosti	97
3. UGOVOR O UPRAVLJANJU	97
3.1. Potencijalne prednosti	99
3.2. Potencijalne slabosti.....	99
4. UGOVOR O ZAKUPU	100
4.1. Potencijalne prednosti	101
5. KONCESIJE	102
5.1. Potencijalne prednosti	105
5.2. Potencijalne slabosti	105
6. BOT MODEL I SRODNI KONCEPTI	107
6.1. Potencijalne prednosti	108
6.2. Potencijalne slabosti	108
7. IZBOR OPCIJE ZA REALIZACIJU JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	109

GLAVA IV**RIZICI JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA 111**

- 1. OPŠTE NAPOMENE 111
- 2. ALOKACIJA POJEDINIH TIPOVA RIZIKA 117
 - 2.1. Rizik razvoja projekta javno-privatnog partnerstva 117
 - 2.2. Rizik kompletiranja/završetka/okončanja projekta javno-privatnog partnerstva 118
 - 2.3. Rizik rasta troškova izgradnje i upravljanja projektom javno-privatnog partnerstva 121
 - 2.4. Rizik neodgovarajućeg učinka projekta javno-privatnog partnerstva 125
 - 2.5. Rizik upravljanja projektom javno-privatnog partnerstva 127
 - 2.6. Politički rizici javno-privatnih partnerstava 129
 - 2.7. Rizik poremećaja ugovorne ravnoteže kod javno-privatnog partnerstva 131

GLAVA V**METODOLOGIJA PRAVNOG REGULISANJA****JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA 133**

- 1. UVODNA RAZMATRANJA 133
- 2. HOLISTIČKI PRISTUP KAO METODOLOŠKI OKVIR PRAVNOG REGULISANJA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA 133
 - 2.1. Novi kvalitet ostvarivanja javnog interesa kao argument za holistički pristup.. 135
- 3. *SUI GENERIS* KARAKTER UGOVORA O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU 138
- 4. UGOVORI O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU KAO RELACIONI UGOVORI 139
 - 4.1. Osnovne postavke teorije relacionih ugovora 141
 - 4.2. Karakteristike transakcionih ugovora 143
 - 4.3. Karakteristike relacionih ugovora 145
 - 4.4. Kontekst relacionog ugovora kao fleksibilna determinanta 150
 - 4.5. Elementi ugovora kao nosioci relacionalnosti ugovornog odnosa 151
 - 4.5.1. Integritet uloga 153
 - 4.5.2. Elemenat reciprociteta 154
 - 4.5.3. Implementacija planiranog ugovora 156
 - 4.5.4. Implementacija saglasne volje strana 156
 - 4.5.5. Fleksibilnost ugovora 159
 - 4.5.6. Ugovorna solidarnost 160
 - 4.5.7. Kohezioni elementi ugovora 162
 - 4.5.8. Elemenat ovlašćenja ugovornih strana 163
 - 4.5.9. Podobnost sredstava implementacije ugovora 163
 - 4.5.10. Harmonizacija ugovora sa socijalnom matricom 164
 - 4.6. Relacioni ugovori kao igra diskursa 164

5. METODOLOGIJA UPRAVLJANJA RELACIONIM	
KARAKTEROM UGOVORA O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU	167
5.1. Ex ante aspekt upravljanja relacionim karakterom	
ugovora o javno-privatnom partnerstvu	169
5.2. Ex post aspekt upravljanja relacionim karakterom	
ugovora o javno-privatnom partnerstvu	177
5.2.1. Oportunitizam privatnog aktera kod javno-privatnog partnerstva	181
5.2.1.1. Problem ograničenja izbora za javnog partnera	183
5.2.1.2. Projektno specifična investicija kao	
razlog nastanka problema ograničenja izbora	185
5.2.1.3. Posledice problema ograničenja izbora	189
5.2.1.4. Metodi prevazilaženja oportunitizma privatnog partnera	189
5.3. Uticaj elementa intuitu personae na metodologiju	
upravljanja relacionim karakterom ugovora o javno-privatnom partnerstvu	193
6. PRAKSA REŠAVANJA MEĐUNARODNIH SPOROVA	
SA KARAKTEROM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	194
6.1. Sporovi zbog odbijanja javnog partnera da	
prihvati ponudu stranog privatnog partnera	195
6.2. Sporovi zbog neuspeha pregovora javnog i privatnog partnera	197
6.3. Spor zbog obima nadoknade štete u slučaju	
neuspeh pregovora javnog i privatnog partnera	200
GLAVA VI	
POSTUPAK DODELE UGOVORA	
O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU	203
1. UVODNA RAZMATRANJA	203
2. KOORDINACIJA AKTERA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	203
3. GALVANIZACIJA INTERESA AKTERA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	206
3.1. Konkurentni dijalog	206
3.2. Tok konkurentnog dijaloga	208
3.3. Prednosti i nedostaci konkurentnog dijaloga	211
4. POSTUPAK IZBORA NAJPOVOLJNIJE PONUDE	
ZA REALIZACIJU JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U SVETLU TEORIJE IGARA	214
4.1. Javno-privatno partnerstvo kao igra sa nepotpunom informacijom	215
4.1.1. Nebalansirana profitna struktura privatnog partnera	215
4.1.2. Asimetrija informacija aktera javno-privatnog partnerstva	216
4.2. Značaj teorije igara za izmenu ugovora o javno-privatnom partnerstvu	218
4.2.1. Teorija igara i javno-privatno partnerstvo: tumačenje signala	219
5. KRITERIJUMI IZBORA NAJPOVOLJNIJE PONUDE	
ZA REALIZACIJU JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	223

5.1. Struktuiranje ciljeva javno-privatnog partnerstva kao determinanata kriterijuma za izbor najpovoljnijeg privatnog partnera.....	226
5.1.1. Ekonomska efikasnost kao cilj postupka izbora najpovoljnije ponude za realizaciju javno-privatnog partnerstva	226
5.1.2. Zaštita integriteta postupka izbora najpovoljnije ponude i sprečavanja korupcije.....	227
5.1.3. Zaštita načela jednakosti mogućnosti privatnih aktera kao cilj postupka izbora najpovoljnije ponude za realizaciju javno-privatnog partnerstva.....	228
5.1.4. Hijerarhija ciljeva postupka izbora najpovoljnije ponude za realizaciju javno-privatnog partnerstva	230
6. POSTUPAK IZBORA NAJPOVOLJNIJEG PONUDE ZA REALIZACIJU JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U PRAVU REPUBLIKE SRBIJE.....	231
6.1. Postupak dodele javnog ugovora za realizaciju javno-privatnog partnerstva bez elemenata koncesije	233
6.2. Postupak dodele javnog ugovora za realizaciju javno-privatnog partnerstva sa elementima koncesije.....	234
6.3. Postupak dodele prava na realizaciju javno-privatnog partnerstva na osnovu samoinicijativnog predloga	237
6.3.1. Preduslovi za uspeh postupka po samoinicijativnom predlogu	239
6.3.1.1. Politički uslov uspeha samoinicijativnog predloga	239
6.3.1.2. Ekonomski uslov uspeha samoinicijativnog predloga.....	241
6.3.1.3. Pravni uslov uspeha samoinicijativnog predloga	241
6.3.2. Eliminacija konkurentske prednosti predlagača samoinicijativnog predloga.....	242
7. NAČELA KOJA SE PRIMENJUJU U POGLEDU UREĐIVANJA USLOVA, NAČINA I POSTUPKA ZAKLJUČIVANJA UGOVORA O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU	243
RECAPITULATIO	259
LITERATURA.....	273
RECENZIJE.....	289