

**РЕПУБЛИКА СРПСКА  
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА**

**НАЦРТ**

**ЗАКОН О ЈАВНО-ПРИВАТНОМ  
ПАРТНЕРСТВУ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

**Бања Лука, новембар 2008. године**

## ЗАКОН О ЈАВНО-ПРИВАТНОМ ПАРТНЕРСТВУ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

### I ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

#### Члан 1.

Овим законом уређује се предмет, начела, начин, облици и услови под којима се може остваривати јавно-приватно партнерство, елементи уговора о јавно-приватном партнерству и друга питања од значаја за јавно-приватно партнерство.

#### Члан 2.

(1) Јавно-приватно партнерство као облик сарадње подразумијева да јавни и приватни сектор удружују ресурсе, капитал и стручна знања ради остваривања јавних потреба.

(2) Сарадња из става 1. овог члана остварује се ради осигурања финансирања у циљу изградње, санације, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктуре или пружања услуга и других јавних потреба у надлежности Републике Српске (у даљем тексту: Република).

(3) Ради сарадње јавног и приватног сектора закључују се уговори.

#### Члан 3.

(1) Циљ овог закона је да створи јаван и недискриминаторан правни основ и утврде услови под којима се може остваривати јавно-приватно партнерство у областима из члана 2. став 2. овог закона.

(2) Специфични циљеви који се желе постићи јавно-приватним партнерством су:

- а) уговарање и извођење већег броја пројеката чијом реализацијом ће јавни партнер квалитетније одговорити својим обавезама и ефективније искористити јавне приходе,
- б) креирање нових извора дохотка, нове инфраструктуре и нових услуга,
- в) природна тржишна расподела ризика између јавног и приватног сектора,
- г) стварање додатне вриједности кроз алокацију ресурса, знања и вјештина приватног и јавног сектора,
- д) повећање продуктивности, конкуренције и рационалног кориштења привредних капацитета приватних и јавних субјеката и
- ђ) транспарентност у избору и уговарању.

#### Члан 4.

Јавно-приватно партнерство заснива се на сљедећим начелима:

- а) дугорочност уговорних односа између партнера,
- б) првенство ослонца на приватна средства, што не искључује јавна средства,
- в) дефинисање циљева градње од јавног партнера са позиција јавног интереса и постизање стандарда изградње, одржавања и квалитета услуга, с тим да се расподјела ризика дефинише у сваком појединачном случају,
- г) плаћање накнаде приватном партнеру од јавног партнера за изградњу и вођење изграђене инфраструктуре који преузима обавезу да ће се изграђеном инфраструктуром користити за уговорену намјену или приватни партнер остварује накнаду директно од крајњих корисника и
- д) враћање у власништво јавном сектору изграђене инфраструктуре након уговореног периода коришћења.

Јавни партнер дужан је поштовати начела: заштите јавног интереса, тржишног такмичења, ефикасности, једнаког третмана, узајамног признавања, сразмјерности, транспарентности, слободе уговора и заштите околине.

#### Члан 5.

Поједини изрази употријебљени у овом закону имају сљедеће значење:

- а) јавна потреба представља обављање услуга у области јавног сектора на објектима као што су: аеродроми, луке, жељезнице и жељезнички транспорт, образовне и здравствене установе, канали, водоснабдијевање, наводњавање, као и друге услуге које се обављају у области јавног сектора,
- б) ризик изградње представља догађаје у вези са иницијалном фазом укључивања имовине, као што су кашњења у испорукама, непоштовање одређених стандарда, одређени додатни трошкови, технички недостаци, негативни спољни ефекти (укључујући ризик окружења), те компензациона плаћања трећим странама,
- в) ризик доступности чини случајеве у којима се током употребе имовине партнер може позвати на одговорност, због неадекватног управљања које је резултирало нижим обимом услуга од уговором договореног или услуге нису достигле ниво квалитета који је прецизиран уговором,
- г) ризик тражње представља варијабилност у потражњи, односно постојање више или ниже потражње него што је била очекивана када је уговор потписиван, не процјењујући особине приватног партнера, при чему промјена тражње може бити узрокована субјективним, али и објективним разлозима,
- д) финансијски лизинг је правни посао у којем давалац лизинга преноси право држања и коришћења предмета лизинга на примаоца лизинга на

одређени рок, уз његову обавезу плаћања уговорене лизинг накнаде и са правом да предмет лизинга врати даваоцу лизинга, да га откупи или продужи уговор о лизингу и

ђ) оперативни лизинг је врста закупа или најма, односно модел финансирања у којем давалац лизинга не нуди власништво над предметом лизинга већ коришћење и управљање.

#### Члан 6.

(1) Јавни партнер може бити:

а) Република, односно Влада Републике Српске (у даљем тексту: Влада) путем надлежног министарства,

б) јавна установа коју оснива Влада,

в) јавно предузеће у већинском власништву Републике,

г) јединице локалне самоуправе, односно општине и градови,

д) јавне установе коју оснивају јединице локалне самоуправе и

ђ) јавна предузећа у већинском власништву локалне самоуправе.

(2) Учешће јавног партнера може бити у облику улога у стварима, правима или новцу кроз плаћање редовне накнаде приватном партнеру за његове услуге.

(3) Ствари и права која чине улог јавног партнера могу бити: давање земљишта у закуп приватном партнеру, концесија, право грађења, пренос власништва над некретнином или пројектна документација коју приватни партнер прихвата, уз обавезно поштивање прописа који уређују право располагања и обавезе.

(4) У остваривању јавно-приватног партнерства, приватни партнер је правно лице основано у складу са законима Републике у власништву домаћег и страног правног лица са којим се склапа уговор о јавно-приватном партнерству и које извршава уговор о јавно-приватном партнерству у складу са овим законом.

(5) Приватни партнер може, за потребе спровођења уговора о јавно-приватном партнерству основати привредно друштво посебне намјене у складу са прописима Републике.

## II ПРЕДМЕТ И ОБЛИЦИ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА

#### Члан 7.

Предмет јавно-приватног партнерства може бити изградња, коришћење, одржавање и управљање или реконструкција, коришћење, одржавање и управљање имовине у сврху задовољавања јавних потреба у областима:

а) путева и припадајућих инфраструктурних објеката,

б) жељезничких пруга, пловних канала и лука,

в) комуналне инфраструктуре,

г) аеродрома, аутобуских и жељезничких станица,

д) школских, културних и спортских објеката и

ђ) здравствених и других објеката.

## Члан 8.

Уговори из подручја сарадње јавног и приватног сектора могу бити у два основна облика:

- а) уговорни облик јавно-приватног партнерства у којем се партнерство између јавног и приватног партнера заснива искључиво на уговорним везама и
- б) институционални облик јавно-приватног партнерства у којем партнерство јавног и приватног сектора уључује сарадњу у ту сврху формираног субјекта.

## Члан 9.

У смислу члана 8. овог закона не сматрају се уговорним обликом јавно-приватног партнерства сљедећи уговорни облици:

- а) дугорочни уговори о услугама којима јавни сектор прибавља само услуге, без капиталних инвестиција приватног партнера и
- б) уговор о пројектовању, грађењу и извођењу за јавни сектор.

## Члан 10.

(1) Уговорни облици јавно-приватног партнерства, у смислу члана 8. тачка а) овог закона су концесије и приватна финансијска иницијатива. У концесионом облику јавно-приватно партнерство реализује се у складу са одредбама Закона о концесијама.

(2) Приватна финансијска иницијатива је уговорни облик у којем приватни партнер финансира, изводи, одржава и руководи јавном грађевином за потребе јавног сектора, а своје услуге наплаћује од јавног сектора према претходно строго утврђеним стандардима простора и услуга, те механизму плаћања.

(3) Изузетно од става 1. овог члана јавни партнер може предложити и другу врсту уговорног облика јавно-приватног партнерства, који одговара начелима из члана 5. овог закона.

## Члан 11.

Институционални облик јавно-приватног партнерства у смислу члана 8. тачка б) овог закона подразумева оснивање заједничког привредног друштва и другог организационог облика.

### III ПОСТУПАК ИЗБОРА ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРА И ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА

#### Члан 12.

(1) Јавни партнер израђује студију или предстудију економске оправданости о конкретном јавно-правном послу и на основу студије и сагласности Министарства финансија на усклађеност приједлога пројекта са буџетским пројекцијама и плановима, те фискалним ризицима и ограничењима прописаним прописима, доноси одлуку о покретању поступка избора приватног партнера.

(2) Јавни партнер расписује јавни позив за исказивање интереса за предмет јавно-приватног партнерства који треба да садржи опис потреба и захтјева јавног сектора, предмета јавно-приватног партнерства, дефиниције економских, правних и других захтјева који се односе на предмет.

(3) У случају сложених уговора може се користити преговарачки поступак у складу са нормама међународног права, на начин да јавни партнер обави преговоре са одабраним понуђачима, те размотри све аспекте потенцијалних уговора и током преговарачког поступка обезбиједи равноправан третман свих одабраних понуђача.

(4) Поступак избора приватног партнера ближе се прописује уредбом коју доноси Влада у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона.

#### Члан 13.

(1) Уговором о јавно-приватном партнерству уређује се пословни однос између јавног и приватног партнера којим се задовољава одређена јавна потреба.

(2) Уговор о јавно-приватном партнерству може садржавати више основних уговора заснованих на одговарајућим правним прописима.

(3) Уговор о јавно-приватном партнерству обавезно садржи:

- а) права и обавезе јавног и приватног партнера као уговорних страна, укључујући и обавезу пружања сигурне услуге корисницима по стандардима прописаним од јавног партнера,
- б) сврху и предмет уговора,
- в) јасну идентификацију ризика и подјелу ризика између јавног и приватног партнера,
- г) начин и услове обезбјеђења финансијске конструкције пројекта као и услове под којим финансијске институције могу учествовати у пројекту,
- д) минималне стандарде који ће се примијенити током пројектовања, стандарде простора, квалитет услуга, те друге захтјеве за спровођење пројекта,
- ђ) начин плаћања, те услове за одређивање и усклађивање накнада,
- е) потпуну транспарентност и обавезу јавног партнера да објави податке који се односе на вођење јавно-приватног партнерског пројекта,
- ж) право јавног партнера на надзор током спровођења пројекта и реализације уговора,
- з) вријеме трајања, као и услове за обнављање уговора,
- и) дефинисање власништва по престанку уговора,

- ј) санкције и накнаде за неиспуњавање обавеза уговорних страна,
- к) раскид уговора уз право партнера да раскину уговор и поступак у случају раскида уговора прије датума престанка утврђеног уговором,
- л) начин рјешавања спорова,
- љ) мјере за омогућавање финансирања пројекта,
- м) опис догађаја који се сматрају вишом силом и
- н) остале елементе битне за предмет јавно-приватног партнерства.

#### Члан 14.

(1) У случајевима кад је јавни партнер: Република, односно Влада путем надлежног министарства, јавна установа коју оснива Влада или јавна предузећа у већинском власништву Републике, сагласност на закључење уговора даје Влада.

(2) Јавни партнер из става 1. овог члана прије прибављања сагласности дужан је да изврши анализу пројекта са становишта ефикасности и подјеле ризика, а која обавезно мора да садржи:

а) економске и финансијске показатеље пројекта укључујући упоредну анализу трошкова и користи примјеном јавно-приватног партнерства и примјеном других облика у вршењу јавних услуга,

б) неопходна финансијска средства из буџета Републике или јединица локалне самоуправе,

в) правни статус власништва и

г) ризике повезане са реализацијом пројекта са посебним нагласком на утицај инвестиције на задужење буџета одговарајућег нивоа власти.

(3) Сагласности на закључење Уговора о јавно-приватном партнерству у случајевима кад је јавни партнер: јединица локалне самоуправе, јавна установа коју оснива јединица локалне самоуправе и јавно предузеће у већинском власништву локалне самоуправе, дају Министарство финансија и ресорно надлежно министарство, на основу анализе из става 2. овог члана.

#### Члан 15.

(1) Уговорне стране могу уговорити са трећим лицем да том трећем лицу приватни партнер уступи уговор или пренесе неке од обавеза.

(2) Промјена приватног партнера производи правно дејство само као резултат престанка јавног партнера.

#### Члан 16.

Свака страна у уговору о јавно-приватном партнерству дужна је да поступа у складу са начелом савјесности и поштења, без могућности искључења или ограничења ове обавезе.

#### Члан 17.

Јавни партнер омогућиће јавности увид у закључивање уговора јавно-приватног партнерства, увид у документа, формуларе и у извјештаје.

#### Члан 18.

У јавно-приватном партнерству обавезно је утврђивање расподеле ризика, и то:

- а) ризик изградње који се односи на активности у вези са почетним стањем имовине која је предмет уговора,
- б) ризик расположивости који се односи на случајеве гдје се током управљања имовином позива приватни партнер на одговорност због пружања услуга испод задатог стандарда или услуге не поштују стандарде прецизиране уговором и
- в) ризик потражње који се односи на нестабилност потражње у односу на очекивану у тренутку потписивања уговора, независно од ангажовања приватног партнера, односно то је уобичајен ризик који сноси приватна страна у тржишној економији.

#### Члан 19.

(1) Вриједност пројекта води се као инвестиција јавног сектора и имовина евидентира у рачуноводственој евиденцији јавног сектора, ако је јавни сектор: наручилац инвестиције, ако сноси ризик изградње, ризик расположивости и ризик потражње.

(2) Вриједност пројекта не води се као инвестиција јавног сектора и не води се у рачуноводственој евиденцији јавног сектора у случају ако приватни партнер сноси ризик изградње и најмање један од два преостала ризика из става 1. овог члана.

(3) У случају из става 1. овог члана, вриједност инвестиције из јавно-приватног партнерства терети буџет Републике и сматра се финансијским лизингом.

(4) У случају из става 2. овог члана уговор се од јавног сектора сматра као оперативни лизинг и у буџету се евидентира као куповина услуга од јавног партнера.

(5) Упутство о рачуноводственом евидентирању имовине доноси министар финансија у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

#### Члан 20.

(1) Јавни партнер је обавезан да прати спровођење пројекта јавно-приватног партнерства током његове примјене.

(2) Надлежно министарство ће једном годишње поднијети технички и финансијски извјештај Влади о спровођењу сваког појединачног јавно-приватно партнерског уговора.

#### Члан 21.

(1) Уговори јавно-приватног партнерства уписују се у Регистар јавно-приватног партнерства Републике (у даљем тексту: Регистар), који води Министарство финансија.

(2) У Регистар из става 1. овог члана уписују се јавни и приватни партнер и сви подаци одређени овим законом и Правилником о садржају и начину вођења регистра јавно-приватног партнерства, који доноси министар финансија, у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

#### Члан 22.

Надзор над спровођењем овог закона врше надлежна министарства у сарадњи са Министарством финансија, зависно од области у којој се остварује јавно-приватно партнерство.

### V ЗАВРШНА ОДРЕДБА

#### Члан 23.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“.

## **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

### **Закона о јавно-приватном партнерству**

#### **Уставни основ:**

Уставни основ за доношење овог Закона садржан је у одредбама члана 68., а у вези са Амандманом XXXII Устава Републике Српске, став 1. подт. 8. и 11. према којој Република Српска уређује и обезбјеђује: “основне циљеве и правце привредног, научног, технолошког демографског и социјалног развоја, развоја пољопривреде и села, коришћење простора, политику и мјере за усмјеравање развоја и робне резерве;” те “ систем јавних служби”; и подт. 17. и 18. према којима Република Српска уређује и обезбјеђује: "финансирање остваривања права и дужности Републике" и "друге односе од интереса за Републику".

#### **Разлози за доношење Закона:**

Народна скупштина Републике Српске обавезала је Владу Републике Српске да предложи законско рјешење за област јавно-приватног партнерства (“Службени гласник Републике Српске”, број 66/07).

Јавно-приватно партнерство подразумијева сарадњу између тијела јавне власти с приватним сектором с циљем задовољавања одређене јавне потребе.

У ужем смислу, јавно-приватно партнерство подразумијева заједничке иницијативе у склопу којих јавни и приватни сектор удружују ресурсе и стручна знања, како би кроз одговарајућу алокацију ресурса, ризика и награда, задовољили неку јавну потребу. Јавно-приватно партнерство може се описати као кооперација између јавног и приватног сектора на подручју планирања, производње, пружања, финансирања, пословања или наплате јавних послова. Јавни сектор се том приликом јавља као произвођач и понуђач такве сарадње – као партнер који уговорно дефинише врсте и обим послова или услуга које намјерава пренијети на приватни сектор и који обављање јавних послова нуди приватном сектору. Приватни сектор се јавља као партнер који потражује такву сарадњу, уколико може остварити пословни интерес (профит) и који је дужан квалитетно извршавати уговорно добијене и дефинисане послове.

**Глобализација и све већи захтјеви који се постављају пред јавни сектор те недостатак буџетских средстава за финансирање растућих јавних потреба основни су разлози за појаву јавно-приватног партнерства, те ширењу праксе преноса финансирања и управљања активностима од јавног интереса на приватни**

сектор. Почетак деведесетих 20. вијека означава велики помак у примјени јавно-приватног партнерства у Европи, првенствено земљама Европске уније.

Европска иницијатива раста одобрена од Европског вијећа у децембру 2003. године поставила је као један од својих циљева промовисање јавно-приватних партнерстава, првенствено да би се развила инфраструктура која је процијењена као потребна за појачавање раста ЕУ.

Илустративно је да свих 27 земаља чланица Европске уније препознаје предност јавно-приватног партнерства те свака од њих има или реализоване пројекте или преговоре у току. Путна инфраструктура се истиче као област најзаступљенија по реализацији или проговарању пројеката јавно-приватног партнерства што потврђују и прогнозе Свјетске банке по којима приватни сектор тренутно финансира око 15% инвестиција у инфраструктуру те да ће потребе у овој области значајно расти.

На ниво Европске уније не постоје посебна правила која уређују јавно-приватно партнерство, међутим Комисија је 2003. године објавила Смјернице за успјешна јавно-приватна партнерства као практичан алат за јавни сектор суочен са могућностима избора јавно-приватног партнерства, а 2004. године и Зелену књигу о јавно-приватним партнерствима (Green Paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions, Commission of the European Communities, Brussels COM/2004/327 final). Карактеристике пројеката ЈПП су:

- дугорочна уговорна сарадња (20 до 25 година) између јавног и приватног сектора,
- стварна прерасподјела пословног ризика (побољшање квалитета услуге) и
- свеобухватна одговорност на страни приватног сектора.

Јавне послове може јавна управа обављати у властитој режији, тј. властитим средствима и властитим особљем. Међутим, у појединим случајевима јавна управа није у могућности непосредно обављати јавне послове у властитој режији, најчешће из два разлога:

- због великих трошкова извођења јавних послова у властитој режији (нпр. Велики инвестициони пројекти попут мостова, путева и сл)
- због недовољне специфичне стручности јавне управе, када су у питању специфично стручни послови (нпр. медицина, нафта и сл.);

За јавне финансије добар избора јавно-приватног партнерства има за последицу.

- Установљавање нових извора прихода, нове инфраструктуре и нови услуга
- Боље усмјеравање јавних средстава те
- Индиректно подстицај развоју.

Предности ЈПП су:

- обезбјеђење додатног капитала
- бржа изградња инфраструктуре – умјесто једнократног капиталног издвајања плаћа се коришћење услуге током трајања пројекта
- бржа реализација с обзиром да је приватни сектор ефикаснији у процесу дизајна и изградње
- мањи укупни трошкови
- боља алокација ризика
- ефикасније управљање и увођење конкуренције у јавни сектор

У реализацији јавно-приватног партнерства посебна пажња поклања се проблематици сврставања имовине укључене у партнерске уговоре-да ли је ријеч о имовини јавног партнера што има утицај на буџетски дефицит или имовини приватног партнера.

ЛПП укључује широк спектар партнера, интегришући нове облике социјалног дијалога на локалном и ентитетском нивоу. Управо партнерство овакве врсте је постало неопходан алат за развој. Важно је истаћи димензију успостављања шире сарадње унутар заједнице за рјешавање заједничких проблема. Наиме, јавно-приватно партнерство омогућује властима, пословном сектору те организацијама цивилног друштва да предузму одговорности за развој и дјелују заједно.

ЛПП се може дефинисати као везу између представника јавног и приватног сектора као и цивилног друштва како би се постигли и заједно имплементирали заједнички идентификовани циљеви и активности.

Имајући на уму висок степен потреба на локалном нивоу које локалне заједнице нису у стању да самостално ријеше чини се да је овај концепт посебно повољан за овај ниво власти. Утемељење партнерства с локалним предузетницима и организацијама цивилног друштва откривена је као одржива опција, све док омогућава удруживање локалних ресурса, знања и експертизе. Важни „састојци“ успјешног јавно-приватног партнерства су повјерење, транспарентност и заједнички план. То није лако постићи међу партнерима који нису нужно навикнути да се међусобно савјетују. Због тога је социјални дијалог битан елемент и витални фактор успјеха јавно-приватног партнерства.

Социјални дијалог омогућује идентификацију заједничких проблема и стварање заједничких стратегија за развој на ентитетском или локалном нивоу.

### **Обезбјеђење средстава за спровођење Закона**

За реализацију Закона нису потребна додатна финансијска средства.

**Министарство финансија**