ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

POLIS

Decembar 2012. | broj 2



Decembar 2012. | broj 2

POLIS
ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Izdavači
Stalna konferencija gradova i opština –
Savez gradova i opština Srbije i
Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar

Za izdavače
Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO
Dušan Damjanović, izvršni direktor PALGO centra

Urednici
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

Grafički urednik
Marko Marković

Ilustracije
Tošo Borković

Lektura i korektura
Ivana Andrić

Štampa
Grafoprodukt d.o.o Novi Sad

Tiraž
1.000 primeraka

ISSN 2334-637X

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd:
Stalna konferencija gradova i opština, Savez
gradova i opština Srbije: Centar za javnu i
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012- (Novi Sad:
Grafoprodukt). - 26 cm

Tromesečno
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)
COBISS.SR-ID 194451212

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE
Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR
Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org

Publikacija *Polis - časopis za javnu politiku* je izdanje Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije (SKGO) i Centra za javnu i lokalnu upravu – PALGO centra, čije izdavanje podržava projekat „Institucionalna podrška SKGO", koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija i tekstovi u njoj ne predstavljaju zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Takođe, autorski tekstovi u publikaciji ne predstavljaju zvaničan stav SKGO i PALGO centra. Za informacije i stavove u autorskim tekstovima odgovorni su isključivo autori.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

JAVNO I PRIVATNO ILI JAVNO-PRIVATNO

Javno-privatna partnerstva, kao model pružanja javnih usluga, odnosno model investiranja u infrastrukturu, predstavljaju značajno pitanje za razvojne inicijative u našoj zemlji. U kontekstu razvojne orijentacije cele zemlje, a posebno gradova i opština, često se i u političkoj i u stručnoj javnosti, ističu mogućnosti, potencijali i potrebe za zajedničkim poduhvatima javnog i privatnog sektora.

U poslednjih nekoliko godina, održane su mnogobrojne konferencije, okrugli stolovi, radionice, seminari na temu javno-privatnih partnerstava. Na tim događajima učestvovali su predstavnici kako javnog sektora, stručnih organizacija i akademskih institucija, tako i privatnih kompanija i konsultantskih agencija koje su spremne da uđu u ovaj vid partnerstva ili su to već učinile.

I PALGO centar i SKGO su se već bavili ovom temom i o njoj objavljivali publikacije, koje su dobro ocenjene. U tom smislu, ova tema za nas i za one koji prate naš rad nije nova. Nova jeste činjenica da smo prošle godine dobili Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama, a zatim i Komisiju za javno-privatna partnerstva, koja je važno državno telo za sprovođenje JPP.

Upravo je nedostatak adekvatnog i podsticajnog pravnog okvira i bila jedna od ključnih kritika u godinama iza nas, što je u dobroj meri i dovelo do usvajanja ovog zakona. Model koji se već primenjuje u mnogim zemljama u svetu, po oceni mnogih, kod nas nije bio uopšte ili nije bio dovoljno dobro regulisan. Ipak, pionirskih poduhvata je na ovom polju bilo, a među najčešće primere spadaju projekti upravljanja otpadom koji su se sprovodili na lokalnom nivou.

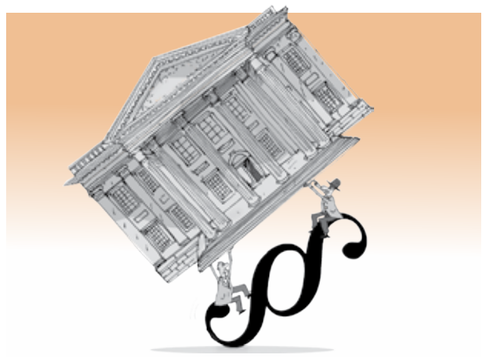
Srbija sada ima novi i unapređeni pravni okvir u ovoj oblasti, čija implementacija bi mogla da bude sve značajnija u narednom periodu. Sa izbijanjem ekonomske krize i njenim intenziviranjem na našim prostorima, ova tema, iako i dalje aktuelna, dobija i dodatnu sadržinu – postaje jedna od često promovisanih mera u borbi protiv efekata krize i borbi za razvoj usluga javnog sektora.

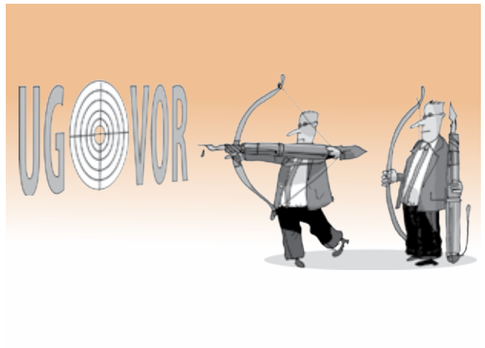
Upravo u tom kontekstu, smatrali smo da javno-privatna partnerstva zaslužuju da budu ponovo razmatrana, kako preispitivanjem samog koncepta i predstavljanjem novih zakonskih rešenja i principa na kojima su ona utemeljena tako i sagledavanjem pozitivnih mogućnosti, ali i otvorenih pitanja primene celog koncepta u našoj praksi. Zato ćete u ovom broju moći pročitati tekstove koji na, čini nam se, jasan i slikovit način prikazuju osnovne karakteristike JPP kao koncepta i daju prikaz pravnog okvira za JPP u Srbiji, tekstove koji promovišu ovaj model kao koristan i efikasan za pružanje javnih usluga, ali i tekstove koji nastoje da rasvetle i neke druge aspekte koji možda i ne idu u prilog velikom angažovanju javnog sektora u takvim aranžmanima. Konačno, smatramo posebno korisnim pročitati i kritičke osvrte i predloge za unapređenje kako propisa tako i prakse, jer oni mogu da budu korisni za primenu ovog koncepta u praksi.

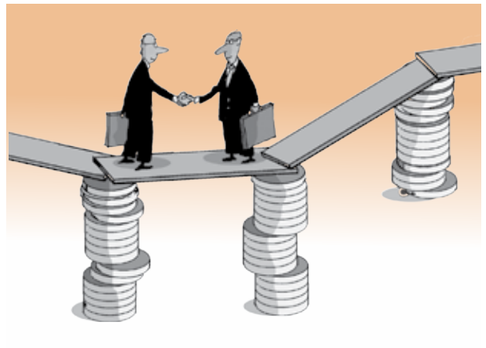
I ovom prilikom časopis *Polis* nudi prostor za diskusiju i naša je želja da se ona nastavi, intenzivnije i dinamičnije, i nakon što ovaj tematski broj ugleda svetlost dana. ■

Uredništvo *Polisa*
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović









SADRŽAJ

Nenad Ilić
04 OSNOVNE IDEJE KOJE STOJE IZA NOVIH ZAKONSKIH REŠENJA

Prof. dr Predrag Cvetković
10 REGULATORNI OKVIR JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA: PREGLED NOVIH REŠENJA

Mr Tatijana Pavlović-Križanić
18 LOKALNA JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U SRBIJI – IZMEĐU PROPISA I REALNOSTI

Dr Slađana Sredojević
24 FINANSIRANJE PROJEKATA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

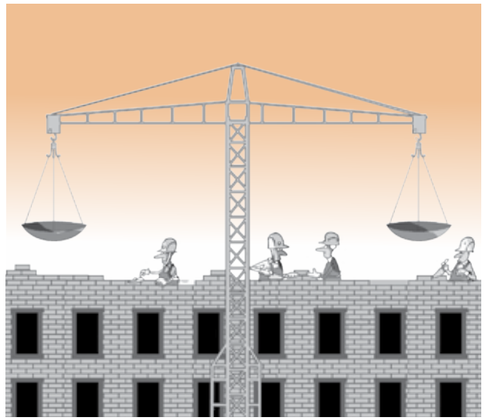
Mr Ljiljana Brdarević
30 MOTIVI LOKALNE VLASTI ZA USPOSTAVLJANJE JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

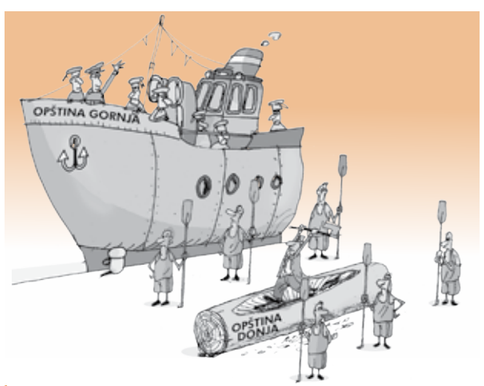
Prof. dr Bogoljub Milosavljević
37 IZAZOVI I DILEME U VEZI SA JAVNO-PRIVATNIM PARTNERSTVOM

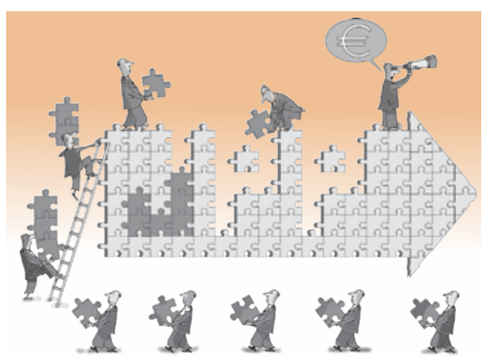
Prof. dr Snežana Đorđević
44 JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA: KOMPARATIVNA PRAKSA

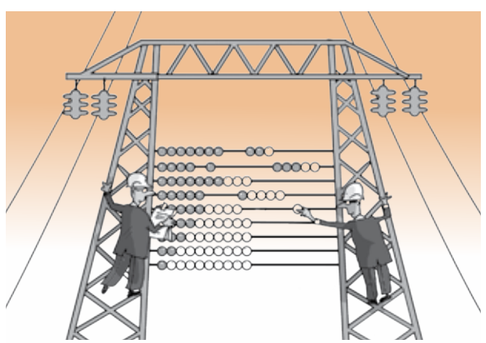
Slađana Grujić
51 NOVI PRIRUČNIK O JAVNO-PRIVATNIM PARTNERSTVIMA U IZDANJU SKGO

Dušan Damjanović
55 PRIKAZ KNJIGE *LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ: ZAŠTO SU JEDNE OPŠTINE DOBITNICI, A DRUGE GUBITNICI TRANZICIJE*













Nenad Ilić
Zamenik predsednika Komisije
za javno-privatno partnerstvo

OSNOVNE IDEJE KOJE STOJE IZA NOVIH ZAKONSKIH REŠENJA

Javno-privatno partnerstvo se zasniva na spoznaji da i javni i privatni sektor mogu imati koristi od udruživanja svojih finansijskih resursa, znanja i stručnosti za poboljšanje pružanja usluga svim građanima

Zbog sve veće potrebe za izgradnjom nove javne infrastrukture, ulaganjem u dobra od opšteg interesa, kao i pružanjem usluga od javnog značaja u Republici Srbiji, bilo je neophodno stvoriti pravni i institucionalni okvir za privlačenje privatnih investicija.

Dugo očekivani Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama usvojen je u novembru 2011. godine. On je najviše obradovao lokalne samouprave, jer im zbog smanjenih šansi za dobijanje povoljnih kredita od međunarodnih finansijskih institucija, postaje neophodno angažovanje privatnog kapitala za izgradnju puteva, škola, vodovoda, deponija i svih onih projekata za koje nemaju sredstava za tradicionalno, budžetsko finansiranje. Suštinu uvođenja privatnog sektora, koji dobro poznaje poslovanje, predstavljaju smanjenje fiskalnog pritiska na lokalni budžet, ubrzanje infrastrukturnih ulaganja, poboljšanje usluga i smanjenje njihovih cena.

Zakonom je po prvi put u pravni sistem Republike Srbije uveden pojam javno-privatnog partnerstva i po prvi put će državni i lokalni organi biti u mogućnosti da svoje potrebe za infrastrukturom i javnim uslugama realizuju po ovom modelu uz jasno utvrđena pravila postupanja.

Ovaj zakon, koji je sačinilo ministarstvo nadležno za poslove ekonomije, omogućava vladi, pokrajini i lokalnim samouprava, svakome u domenu svojih nadležnosti, da samostalno donesu odluku o pokretanju postupka za realizaciju projekta JPP i o saradnji sa privatnim partnerom. Tome mora da prethodi analiza ekonomske efikasnosti predloženog projekta, odnosno javni sektor mora da dokaže da je konkretan projekat bolje realizovati putem partnerstva sa privatnim sektorom i da je taj projekat isplativ (dobijena veća vrednost za uloženi novac).

Za državu (vladu) je u mnogo slučajeva isplativije da uzme povoljne kredite kod međunarodnih banaka za izgradnju puteva i mostova, na primer, dok opštine imaju za takvo finansiranje manje šansi i zato je njima zakonsko otvaranje mogućnosti saradnje sa privatnim finansijerima veoma važno, pri čemu se privatni partner bira u skladu sa ovim zakonom, i to u postupku definisanom zakonom o javnim nabavkama, odnosno u skladu sa ovim zakonom kada je reč o određenim vrstama koncesije.

Globalno posmatrano, posebno u vremenima ekonomske krize, vlade ne mogu zadovoljiti stalno rastuću potrebu za javnim uslugama delujući samostalno, pa se nametnula potreba da se potraži pomoć i u ostalim sektorima. Tokom perioda sporog rasta, prihodi vlada vrlo često nisu dovoljni da se zadovolje svi zahtevi, što zahteva bolne rezove u budžetima kako bi se smanjila potrošnja ili (ne)popularno povećanje poreza. Partnerstvo može obezbediti nastavak pružanja usluga ili poboljšanje nivoa usluga, uz smanjene troškove.

Javno-privatno partnerstvo je jedan od najperspektivnijih oblika takve saradnje. Ona se zasniva na priznavanju da i javni i privatni sektor mogu imati koristi od udruživanja svojih finansijskih (i administrativnih) resursa, znanja i stručnosti za poboljšanje pružanja usluga svim građanima.

Ako se propisno projektuje i primeni, JPP može doneti znatne koristi u smislu pomoći javnom sektoru u finansiranju ulaganja u infrastrukturu na efikasniji način, čime se oslobađaju sredstva državnog i lokalnog budžeta, koja se dalje mogu koristiti za zadovoljenje drugih potreba (npr., obrazovanje i zdravstvo).

Projekat JPP može da sadrži i neke značajne društvene prednosti. One mogu uključivati kriterijume kvaliteta, kao što su učestalost pružanja usluge, mere bezbednosti, odnosno mere za prilagođavanje projekta specifičnim potrebama lokalne zajednice. Javno telo je ono koje može u ugovoru definisati rezultate i društvene ciljeve koje želi postići.

Zbog toga što postoji strah da će ulaskom privatnog sektora u komunalne delatnosti doći do povećanja cena vode, grejanja, struje, zakon sadrži kao jedan od kriterijuma pri odabiru privatnog partnera i cenu usluga. Javno telo će, u zavisnosti od sadržine javnog ugovora, morati ili da daje saglasnost na tarife ili na drugi način da kontroliše utvrđivanje cena usluga, odnosno da takve cene eventualno subvencioniše (ako određene usluge potpadaju pod socijalnu kategoriju), da bismo dobili kvalitetne usluge po prihvatljivim cenama, a da privatni partner ostvari svoj cilj – profit.

Zbog nekoliko neuspelih koncesija, među kojima je najpoznatija koncesija za pravac autoputa Horgoš–Požega, procedure prema ovom zakonu biće sprovedene u manje koraka. Neki od razloga propasti prošlih koncesija bili su nedovoljna prethodna analiza, kao i nemogućnost vlade da uđe naknadno, i to u završnoj fazi zatvaranja finansijske konstrukcije, u direktne razgovore sa finansijerima, a da pri tome ne naruši načelo jednakog tretmana svih ostalih učesnika u postupku javnog tendera.

Uređivanje uslova, načina i postupka zaključivanja javnih ugovora, od donošenja ovog zakona, zasniva se na načelima: zaštite javnog interesa, efikasnosti, transparentnosti, jednakog i pravičnog tretmana, slobodne tržišne utakmice, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana, slobode kretanja robe, slobode pružanja usluga, zabrane diskriminacije itd.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama može biti primenjen na sve projekte od javnog značaja, bilo za objekte, bilo za usluge, koji su originalno u nadležnosti javnih organa vlasti na centralnom i pokrajinskom nivou, kao i na nivou gradova i opština. U svim slučajevima u kojima se proceni da ne postoje dovoljna budžetska sredstva ili da je efikasnija realizacija pojedinih projekata u saradnji sa privatnim sektorom, moguće je strukturirati projekat i predložiti realizaciju konkretnog projekta u skladu sa ovim zakonom. Pri tome treba mati u vidu da je neophodno sagledati sve aspekte predloženog projekta tokom čitavog životnog veka projekta, s obzirom na to da su ovi projekti uglavnom dugoročni i najkraće mogu trajati 5, a najduže 50 godina.

Pojam i osnovni principi JPP

Javno-privatno partnerstvo u smislu ovog zakona jeste dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja: finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja ili upravljanja njima i pružanja usluga od javnog značaja, a može biti ugovorno ili institucionalno (institucionalno podrazumeva osnivanje zajedničkog privrednog društva sa javnim partnerom).

Osnovni principi projekta JPP:

- Javni partner određuje svoje potrebe u obliku izlaznih specifikacija, nivoa performansi i standarda za ceo vek trajanja ugovora.
- Privatni partner obezbeđuje celokupan tehnički deo (projektovanje, izgradnju, operativno sprovođenje itd.), koji zadovoljava izlazne specifikacije; i prihvata tehnički i komercijalni rizik.
- Privatni partner finansira potrebne investicije i zato snosi „rizik kapitala". >>>

- Privatni partner prima uplate od javnog partnera samo kada projekat uđe u operativnu fazu, dakle nakon izgradnje, i te uplate su ravnomerno raspoređene tokom celog ugovorenog perioda.

- Ako se snizi nivo usluge i postavljenih standarda, plaćanje se umanjuje kao kompenzacija javnom sektoru za neisporučene usluge.

Pogodnost projekta

Prednost JPP se ne postiže u svim sektorima pružanja javnih usluga. Iskustva su pokazala sledeće karakteristike:

- Predložena investicija ne bi trebalo da bude male vrednosti. Ovo je bitno naglasiti zbog kompleksnosti pripreme i troškova uključenih u pokretanje ovakvih projekata, koji se mogu ekonomski opravdati samo za projekte većih razmera.

- Potrebna javna usluga treba da bude ona koju privatni sektor može da izvrši, a tržište za takvu uslugu mora biti razvijeno u dovoljnoj meri radi konkurentnosti.

- Projekat ne bi trebalo da podrazumeva visoku tehnologiju ili onu tehnologiju koja nije široko dostupna.

- Javni partner mora biti u stanju da definiše izlazne specifikacije.

- Predlog projekta JPP mora biti razvijen detaljnom analizom potreba i argumenata za korišćenje modela JPP.

Postupci odabira privatnog partnera

Zakon predviđa postupak u kome će u zavisnosti od rezultata analize projekta, organ koji daje odobrenje za realizaciju projekta odlučiti da li predloženi projekat treba uopšte da bude realizovan i, ako treba, da li treba da bude realizovan u formi javno-privatnog partnerstva sa elementima koncesije ili bez njih.

Ako odluka o realizaciji konkretnog projekta bude doneta, postupak izbora privatnog partnera je ili postupak javne nabavke određen zakonom kojim se uređuju javne nabavke ili postupak davanja koncesije određen ovim zakonom.

Ako realizacija projekta JPP podrazumeva davanje koncesije, odnosno pružanje usluga sa pravom na eksploataciju konkretne usluge i pravom na naplatu, postupak izbora privatnog partnera sprovodi se u skladu sa odredbama ovog zakona.

Ako koncesija koja se dodeljuje ima pretežno obeležja koncesije za javne radove, na postupak odabira koncesionara/privatnog partnera primenjuju se postupci javne nabavke, određeni zakonom kojim se uređuju javne nabavke.

Tradicionalna nabavka javnih usluga zasniva se na ulaznim specifikacijama

Prilikom tradicionalne nabavke javnih usluga, javni partner priprema detaljne specifikacije koje opisuju šta je potrebno za pružanje konkretne usluge. Potom se priprema postupak javne nabavke kako bi se izabrala najpovoljnija ponuda. Kada se ugovor dodeli, naručilac strogo nadzire radove koji se izvode kako bi se obezbedila usklađenost sa specifikacijama. Tako javna strana preuzima odgovornost za projektovanje i planiranje projekta, sve zakonom propisane uslove (kao što su ekološki, urbanistički itd.) i sve dodatne troškove koji bi mogli nastati zbog nepredviđenih okolnosti ili elemenata koji nisu bili navedeni u javnom pozivu. Javni partner je odgovoran za izgradnju u skladu sa konkursnom dokumentacijom, a time je obavezan za sva pitanja sadržana u konkursnoj dokumentaciji. Tradicionalna nabavka zasniva se na ulaznim specifikacijama gde javni partner odlučuje šta želi kako bi omogućio javnu uslugu, a preuzima punu odgovornost za sve poslove koji se odnose na pružanje te javne usluge.

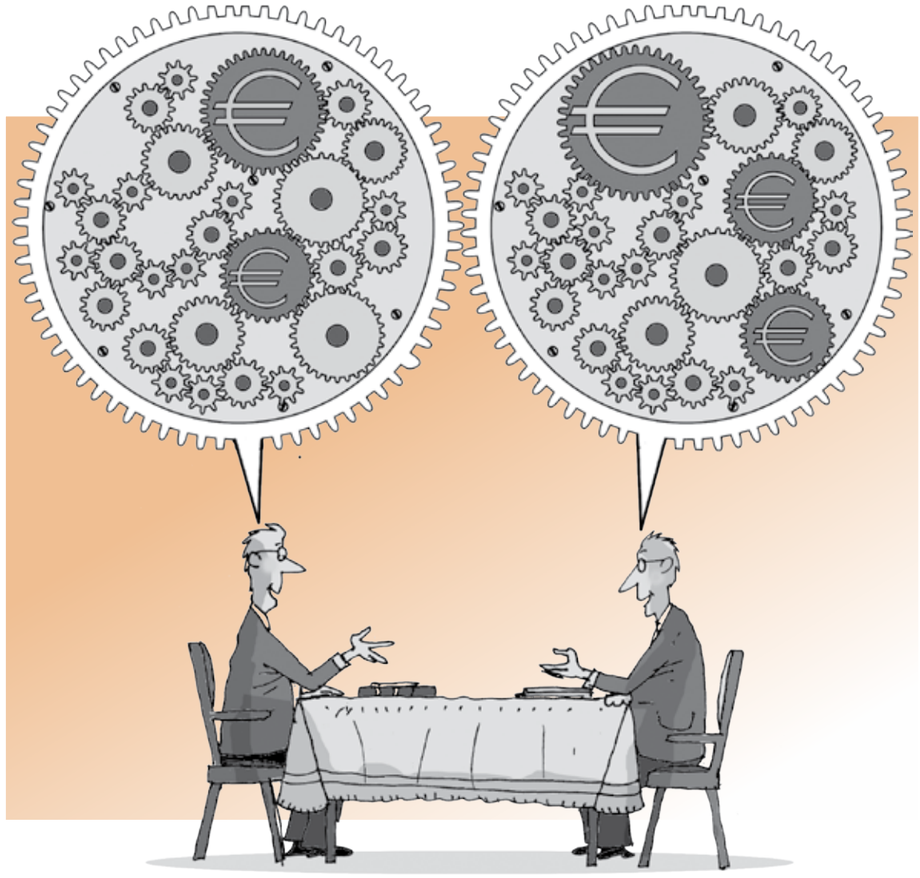
Nabavka posredstvom JPP zasniva se na izlaznim specifikacijama

Prilikom procene projekta sa modelom JPP, ključni element je definisanje željene javne usluge preko izlaznih specifikacija. Ovde, javni partner definiše uslugu koja je potrebna. Ove izlazne specifikacije se tada unose u finansijski model da bi se omogućilo poređenje između dva oblika nabavke. Ako se izabere model JPP, javni partner prepušta privatnom partneru projektovanje, arhitektonska rešenja i sl. dokle god ona zadovoljavaju zadate izlazne specifikacije javne usluge. U nekim slučajevima, zbog politike ili strateških razloga, projektovanje samog objekta se ne prepušta u celosti privatnom partneru, već se postavljaju određeni zahtevi kao ulazni parametri u konkursu. Ako se izabere model JPP, to znači da su prethodne analize pokazale da se tim modelom obezbeđuje veća vrednost za uloženi novac iz budžeta.

Alokacija rizika

Rizici u vezi sa projektom mogu varirati u zavisnosti od vrste i veličine projekta. Tipični rizici su: uslovi koji proizlaze iz postupka pribavljanja dozvola i trajanja administrativnih procedura; rizik zemlje u koju se ulaže; izmena finansijskih uslova tokom trajanja projekta; izmena zakonskih i poreskih uslova; promene u domenu potražnje i tržišne cene za izgradnju konkretne infrastrukture, odnosno cene za pružene usluge itd.

Ovim zakonom je omogućena alokacija bilo kojeg rizika u skladu sa potrebama konkretnog projekta. Međutim, državni ili lokalni organi imaju obavezu da u ugo-



vornoj dokumentaciji, izričito i detaljno definišu alokaciju rizika između sebe i privatnog partnera.

Alokacija rizika vezanih za konkretni projekat obično se uređuje preuzimanjem odgovornosti svakog partnera za rizik kojim može na bolji način da upravlja, odnosno na koji može da utiče, ili se rizici dele u izbalansiranom odnosu, sve u cilju optimalnog upravljanja rizikom tokom trajanja projekta JPP.

Podela rizika u projektu je jedna od faza procesa upravljanja rizicima. Podela rizika se sprovodi tokom celog životnog ciklusa projekta, a obuhvata četiri koraka:

1. *identifikacija rizika* – identifikovanje relevantnih događaja koji bi mogli da predstavljaju rizik tokom sprovođenja projekta;

2. *procena rizika* – procena verovatnoće da će se utvrđeni rizici zaista dogoditi, njihov mogući uticaj na projekat, kao i utvrđivanje u kojoj fazi takav rizik može da nastane (projektovanje, izgradnja ili upravljanje);

3. *upravljanje rizicima* – odgovornosti za upravljanje rizicima podeljene su na osnovu javnog ugovora ili mehanizma za raspodelu rizika sa ciljem smanjenja rizika;

4. *upravljanje rizicima u upravljanju i nadzoru* – sprovodi se pomoću određenih adekvatnih instrumenata izveštavanja i revizije za utvrđene rizike.

Prednosti JPP

U projektima JPP saradnja sa privatnim sektorom može omogućiti brojne prednosti, uključujući sledeće:

- *efikasnost i bolji kvalitet* u procesu izgradnje i pružanja potrebnih usluga od strane

>>>

privatnog sektora u odnosu na one koje bi pružio javni partner (uobičajeno je da se ne prekoračuju očekivani troškovi i da radovi budu završeni u zadatim rokovima);

- *jačanje javnog sektora* – proizlazi iz ulaska novih partnera koji unose nova inovativnija rešenja u pružanje javnih usluga i zadovoljenje javnih interesa i potreba, uz istovremeno skraćivanje postupka donošenja odluka i smanjenje birokratije;

- *brža implementacija* – projektovanje i sama izgradnja u nadležnosti je privatnog partnera, pa to u kombinaciji sa plaćanjem povezanim sa raspoloživošću objekata ili usluga, predstavlja značajan podsticaj za što kraće rokove izgradnje;

- *smanjenje troškova projekta tokom celog životnog veka*– projekti JPP koji podrazumevaju i operativno vođenje, kao i održavanje samog objekta, ujedno predstavljaju podsticaj privatnom partneru da smanji troškove, što je inače teško postići unutar ograničenja tradicionalnog upravljanja javnim projektima;

- *bolja motivacija za izvršenje* – kod projekta JPP raspodela rizika treba da podstakne privatnog partnera da poboljša upravljanje i performanse na svakom projektu. U većini projekata JPP privatni sektor će ostvariti punu naknadu samo ako se standardna usluga kontinuirano pruža;

- *bolji kvalitet usluge* – međunarodno iskustvo pokazuje da je kvalitet usluge na višem nivou kod projekata JPP nego kod tradicionalne nabavke; to može biti rezultat uvođenja inovacija u pružanje usluga ili uključivanja podsticaja i sankcija, koji su obično obuhvaćeni ugovorom o JPP;

- *dodatne pogodnosti za građane* – proističu iz angažovanja znanja privatnih kompanija u operativnim područjima i njihove izrazite motivacije proizašle iz mogućnosti da se ostvare dugoročni prihodi, uz poštovanje svih ugovornih odredbi i postizanje kvaliteta u pružanju usluga, dok javni sektor kontinuirano procenjuje i kontroliše standarde;

- *Makroekonomski gledano* – kada se primenjuje JPP, finansiranje celog projekta računovodstveno se prikazuje na strani privatnog partnera, što omogućava smanjenje budžetskog deficita i, u krajnjoj instanci, javnog duga.

Nedostaci

Prilikom primene JPP pojavljuju se i neki nedostaci, kao što su: spora priprema pojedinačnih projekata JPP (što za projekte visokih standarda može potrajati i do dve godine); nedostatak statističkih podataka na osnovu kojih se izrađuje preliminarno poređenje projekta JPP sa tradicionalnim načinom ostvarivanja javnih usluga, a u smislu optimizacije troškova javnog sektora; nedovoljan kapacitet administracije za izveštavanje i aktivan odnos sa privatnim partnerom, kako u definisanju odgovarajuće ugovorne obaveze tako i u praćenju izvršenja ugovora; prednost koja se u razmatranju projekata JPP daje ekonomskim pokazateljima, dok društvene ili ekološke prednosti ostaju po strani; prevelika očekivanja od JPP kao rešenja za budžetska sredstva koja nedostaju; negativan finansijski uticaj u slučaju raskida partnerstva; mogući nenadani prenos rizika sa privatnog na javnog partnera (npr., stečaj privatnog partnera). Takođe, makroekonomski gledano, značajan nedostatak JPP leži u dugoročnosti ovih projekata, zbog čega rastu obavezni rashodi i nastaje dug koji je prikriven, a imajući u vidu da je taj dug ugovoren na dug vremenski period, to može negativno uticati na buduće vlade i znatno opteretiti buduće generacije.

Stručna znanja

Većina projekata JPP zahteva određeni nivo tehničkog, pravnog i finansijskog znanja, koji administracija po pravilu ne poseduje. Konsultanti mogu pružiti znanja i informacije koji mogu služiti administraciji i donosiocima odluka (konsultanti obično imaju iskustva u sličnim projektima i mogu izbeći potencijalne negativne situacije u projektu). Oni takođe mogu dati nepristrasno mišljenje. Sve to je bitno za postizanje ciljeva projekta, pripremu dokumentacije, kod pregovora i u rešavanju sporova. Možda kao najznačajniju treba istaći fazu u kojoj konsultanti obezbeđuju neophodnu stručnost u pregovorima sa privatnim partnerima.

Početak ideje o pripremi projekta

Javno-privatno partnerstvo ne mora na prvi pogled izgledati kao poželjno rešenje. Većina javnih tela želi da ostane u okvirima onoga što već zna, deleći iste ciljeve i radnu praksu sa drugim javnim telima koja misle kao i oni – javni sektor radi sa javnim sektorom, poslovni sektor sa drugim poslovnim subjektima, a neprofitni sektor sa organizacijama unutar tog sektora.

Javni sektor i privatna preduzeća imaju dugu tradiciju zajedničkog rada po jednostavnom obrascu (npr., javni sektor kupuje proizvod koji je proizveo privatni sektor). Međutim, javni sektor često okleva da uđe u kompleksnije odnose. Javni sektor se boji da će ih privatna preduzeća iskoristiti, dok privatna preduzeća često razmišljaju o pristupu poslu kakav ima javni sektor kao o dodatnom teretu i gubljenju vremena.

Ipak, postoje tri glavna uslova koji idu u prilog stvaranju partnerstva: kriza, pojavljivanje i uključivanje „entuzijaste" i nekoga ko služi kao katalizator.

Očigledno je da treba da se pojavi široko prepoznata kriza (npr., nepostojanje određene usluge ili gubljenje resursa) pre nego što su partneri prisiljeni da se odluče na saradnju kako bi rešili problem. Iako se nadamo da do napretka može doći i bez pojavljivanja krize, u praksi se inercija, koja mnoge ljude drži na „utabanom" putu, prekida najčešće tek kad se pojavi neophodna potreba za zajedničkim radom.

Ponekad će (čak i kad nema ozbiljne krize) pojedinac, grupa ili organizacija shvatiti da se odvojenim, nekoordiniranim akcijama propuštaju prilike za optimizaciju korišćenja nedovoljnih resursa. U stvarnom životu, čak i kad je očigledno da postoji kriza i da postoji interes za saradnju, partnerstvo neće uspeti bez aktivnosti i opredeljenosti nekoliko pojedinaca. Takvi lideri mogu biti državni službenici, članovi udruženja, poslovni ljudi ili građani koji – svojom ličnom motivacijom – omogućavaju stvaranje partnerstva.

Takođe, često postoji potreba za nekom vrstom pokretača koji će spojiti partnere. To mogu biti spoljni učesnici, na primer, jedna ili više međunarodnih finansijskih institucija ili drugih tela, koje poštuju ili im veruju svi partneri.

Vrednost za novac i poređenje troškova javnog sektora

Termin *vrednost za novac* (eng. *Value for money – VfM*) upotrebljava se za optimalnu kombinaciju sveukupnih životnih troškova projekta i kvaliteta usluga date javne potrebe, odnosno dostizanje postavljenih ciljeva optimalnim korišćenjem raspoloživih resursa. Vrednost za novac kod projekata JPP podrazumeva finansijsku korist za budžet. *VfM* za javna tela treba da bude pretpostavka za pokretanje projekta putem JPP. U tom kontekstu, pre traženja privatnih investitora na tržištu, javni partner treba da potvrdi da li je: 1) model JPP isplativiji od tradicionalnog postupka javne nabavke; 2) moguće da se putem JPP optimiziraju troškovi koje snosi javni sektor, te između različitih predloga, identifikovati i izabrati najpovoljniji.

Poređenje troškova javnog sektora (eng. *Public Sector Comparator – PSC*) jeste metodologija po kojoj javni partner može vrednovati upotrebljivost JPP (vrednost za novac) pomoću novčanog poređenja između hipotetičke tradicionalne javne nabavke i inicijative JPP.

PSC obuhvata tri glavna elementa: baznu cenu infrastrukture tokom životnog ciklusa projekta; procenu neprenosivog rizika; novčanu procenu prenosivog rizika.

To je od velike važnosti za javnog partnera kako bi prethodno obavio iscrpne analize svih rizika vezanih za izgradnju infrastrukture i upravljanja njome. Samo ispravna procena, koja takođe može bitno izmeniti početnu baznu cenu, omogućuje precizno donošenje odluka na osnovu PSC-a.

PSC je izražen preko neto sadašnje vrednosti (NSV), odnosno preko analize diskontovanog novčanog toka.

Međunarodna afirmacija JPP

Evropska komisija, EIB i države članice EU uspostavile su Evropski centar znanja za JPP (*European PPP Expertise Centre – EPEC*), čiji je član postala i Komisija za javno-privatno partnerstvo Republike Srbije. *EPEC* promoviše dobru praksu među svojim članovima u javnom sektoru pomažući razmenom informacija o svim aspektima projektovanja, nabavke i isporuke projekata JPP, kao i o evropskim iskustvima. Sastavljen je od iskusnih stručnjaka za JPP iz EIB, kao i stručnjaka iz javnog i privatnog sektora.

Strukturni fondovi za period 2007–2013. pružaju značajne mogućnosti (doduše zemljama članicama EU) za sprovođenje operativnih programa preko JPP u saradnji sa EIB, bankama, investicionim fondovima i privatnim sektorom u celini.

Institucionalni okvir

Stručnu pomoć pri realizaciji projekata javno-privatnih partnerstava i koncesija u Republici Srbiji vrši Komisija za javno-privatno partnerstvo koju je osnovala Vlada RS. Komisija ima nadležnosti da: pomaže u pripremi predloga za JPP kako bi se olakšao razvoj javno-privatnih partnerstava i javnih ugovora; informiše i konsultuje o pitanjima javno-privatnih partnerstava sa elementima koncesije ili bez njih; daje mišljenje u postupku odobravanja predloga projekta JPP bez elemenata koncesije i u postupku predlaganja koncesionog akta nadležnim organima za odobravanje; identifikuje i olakšava realizaciju najboljih stranih iskustava za Republiku Srbiju u pogledu javno-privatnih partnerstava sa elementima koncesije ili bez njih; izrađuje metodološke materijale u oblasti javno-privatnog partnerstva i dr.

Do danas je dato pozitivno mišljenje Komisije na jedan predlog projekta JPP, a u proceduri su još tri projekta koja ispunjavaju uslove propisane zakonom.

Ministarstvo finansija i privrede je pripremilo i nacrte Uredbe o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora zaključenih radi sprovođenja projekata javno-privatnog partnerstva sa elementima koncesije i bez njih, kao i Pravilnika o postupku, načinu vođenja i sadržini registra javnih ugovora.

U završnoj fazi izrade je i Metodologija *Value for Money*, koja je poverena međunarodnim konsultantima. ■



Prof. dr Predrag Cvetković
Vanredni profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta u Nišu

REGULATORNI OKVIR JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA: PREGLED NOVIH REŠENJA

Upliv privatnog sektora u ostvarivanje javnog interesa stimuliše i sticanje novih znanja i kreiranje novih upravljačkih i ekspertskih struktura, sačinjenih od novih aktera koji ranije nisu učestvovali u javnim poslovima

Javno-privatno partnerstvo (JPP) predstavlja okvir zajedničke akcije javnog sektora (oličenog u državi i njenim različitim emanacijama) i privatnog kapitala sa ciljem obezbeđenja funkcionisanja delatnosti od opšteg interesa.[1]

Javno-privatno partnerstvo kao društveni fenomen posmatra se u različitim diskursima.[2] Ova karakteristika JPP, definisana kao „višedimenzionalnost" ima kritičan značaj za njegovo sagledavanje kroz vizuru regulatornog okvira. Navedeni okvir se ima, u većoj meri nego što je to slučaj u drugim okolnostima, „čitati" u širem političkom, upravljačkom i etičkom ključu. Opravdanje za opisani širi pristup jeste činjenica da javno-privatno partnerstvo uređuje zaštitu javnog interesa i ostvarivanje javnog dobra: time se regulatorni pravni okvir za funkcionisanje JPP sagledava kroz prizmu potrebe za zaštitom ovih interesa, koje svako društvo smatra interesima prvog reda. Navedeni „prvorazredni" značaj zahteva i odgovarajući regulatorni pristup koji će gore navedenu činjenicu uvažiti.

U političkom smislu, *credo* na kome se zasniva opravdanje javno-privatnog partnerstva je da JPP stvara kapacitet za ostvarivanje javnih ciljeva na način i u obimu koji prevazilazi one koji bi se realizovali da ove ciljeve ostvaruje isključivo javnopravni sektor (sinergetski efekat saradnje javnog i privatnog sektora).

Primenjeno u funkciji novog modela upravljanja, javno-privatno partnerstvo obezbeđuje viši nivo ostvarivanja tzv. javnog dobra: privatni sektor doprinosi smanjenju troškova ostvarivanja javnog interesa putem primene znanja i umenja, te finansijske podrške i tržišne logike. Upliv privatnog sektora u ostvarivanje javnog interesa stimuliše i sticanje novih znanja i kreiranje novih upravljačkih i ekspertskih struktura, sačinjenih od novih aktera koji ranije nisu učestvovali u javnim poslovima. Javno-privatno partnerstvo utiče i na tržište javne snage: deo korpusa javnih službenika prelazi iz javnog u privatni sektor. Time se stvara nova „tehnokratska" klasa u najboljem smislu reči, koja ima iskustva iz „oba sveta" i postaje kadrovski potencijal za sprovođenje ideje efikasnog upravljanja procesima koji za cilj imaju ostvarivanje javnog interesa privatnim kapitalom.

Javno-privatno partnerstvo predstavlja vid moralne regeneracije[3]: naime, privatni sektor postepeno ostvaruje kvalitativni skok i sopstveni, po definiciji, uski privatni interes sagledava kroz prizmu javnog dobra.[4]

Regulatorni okvir javno--privatnog partnerstva u pravu Republike Srbije

Javno-privatno partnerstvo predmet je neposrednog i posrednog regulisanja u više različitih zakona. *Neposredno*, institut javno-privatnog partnerstva predmet je regulisanja u: Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (Zakon o JPP)[5] i Zakonu o javnim nabavkama[6]. *Posredno*, javno-privatno partnerstvo predmet je regulisanja u sistemskim zakonima čijim se normama uređuje ekonomski sistem Republike Srbije. U tom smislu, najznačajniji su: Zakon o komunalnim delatnostima[7]; Zakon o javnoj svojini[8], Zakon o stranim ulaganjima[9] i Zakon o energetici[10].

Norme kojima se neposredno uređuje JPP predstavljaju pravila opšte primene za sve tipove JPP, bez obzira na pravni modalitet ili predmet partnerstva (energetika, infrastruktura, škole, bolnice i slično). Zakon o JPP po prvi put u pravu Republike Srbije daje eksplicitni sistemski okvir za uređivanje ovog važnog instituta. Uz gore navedene zakone, ostaju relevantni i propisi sistemskog karaktera (npr., Zakon o privrednim društvima, Zakon o porezu na dobit, radnopravno zakonodavstvo, ekološko zakonodavstvo itd.).

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

Zakon o JPP i koncesijama donet je radi realizacije sledećih ciljeva:

- jačanja finansijskih kapaciteta raspoloživih za izgradnju infrastrukture;
- ostvarivanja višeg kvalitet javnih usluga;
- realizacije transparentnosti procedure raspolaganja javnim resursima i njihovog korišćenja;
- usklađenosti pravnog okvira JPP sa propisima EU i „dobrom praksom".

Predmet regulisanja u Zakonu o JPP široko je definisan. Zakon uređuje uslove i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva; subjekte JPP, prava i obaveze učesnika JPP, pravni osnov (javni ugovor), postupak davanja koncesije, zaštitu prava učesnika u postupku dodele javnih ugovora, te sva druga pitanja koja se mogu javiti u postupku ustanovljavanja i realizacije JPP. Važno je napomenuti: Zakon o JPP i koncesijama osnovni je pravni izvor uređivanja javno--privatnih partnerstava. Tumačenje normi koje se odnose na JPP, a locirane su u drugim propisima i aktima, mora bez izuzetka uzeti u obzir pravila i načela sadržana u Zakonu o JPP. Predmet javno-privatnog partnerstva u smislu Zakona jeste dugo- >>>

1. Primeri koncepta JPP, u savremenom smislu, u Evropi se javljaju šezdesetih godina prošlog veka (izgradnja mreže autoputeva u Španiji 1968. godine). Videti više u: Predrag N. Cvetković, Tamara Milenković-Kerković, „Javno-privatno partnerstvo: polazna razmatranja", Pravo i privreda - Beograd : Udruženje pravnika u privredi Srbije, 2011. - Br. 4–6 (2011), str. 758–770.
2. Videti: Aneta Kargol, Ewa Sokol, "Public Private Partnership and Game Theory"; članak dostupan na adresi: http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/58911/2/Kargol_Sokol_2007_19ksz_93_101.pdf.
3. Videti: Martha Minow, "Public and Private Partnerships: Accounting for the New Religion"; članak dostupan na: http://www.jstor.org/stable/pdfplus/1342726.pdf.
4. Videti više u: Paul Starr, *The Meaning of Privatization, Yale Law and Policy Review 6* (1988), str. 6–41, na str. 13–14; Članak je dostupan na adresi: http://heinonline.org.
5. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, „Sl. glasnik RS", br. 88/2011.
6. Zakon o javnim nabavkama ne pominje javno-privatno partnerstvo kao institut; zaključak o JPP kao neposrednom predmetu regulisanja izveden je iz činjenice da Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama upućuje izričito na primenu odredbi Zakona o javnim nabavkama, čime je ovaj zakon postao indirektna sadržina Zakona o JPP. Predlog novog Zakona o javnim nabavkama je u trenutku pisanja ovog prikaza u proceduri usvajanja. Sa druge strane, Zakon o JPP na više mesta upućuje na primenu Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije.
7. Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS", br. 88/11) uređuje opšte uslove i način obavljanja komunalne delatnosti. Značaj ovog Zakona za primenu JPP koncepta leži u činjenici da se njime bliže uređuju komunalne delatnosti koje, praksa tako pokazuje, jesu važan predmet javno-privatnih partnerstava. U skladu sa tim, Zakon o komunalnim delatnostima predstavlja „gotov paket" pravila koja u obzir uzimaju ne samo javni, već i privatni partner.
8. Zakon o javnoj svojini Republike Srbije („Službeni glasnik RS", br. 72/11) relativno je nov sistemski zakon. Značaj Zakona o javnoj svojini je u tome što on opredeljuje oblasti i objekte koji spadaju u vlasnički „domen" lokalnih samouprava.
9. Zakon o stranim ulaganjima („Sl. list SRJ" br. 3/2002 i 5/2003) uređuje strana ulaganja u preduzeća i druge oblike za obavljanje delatnosti radi sticanja dobiti u Republici Srbiji. Za koncept JPP Zakon o stranim ulaganjima ima značaja u kontekstu javno-privatnih partnerstva sa stranim pravnim i fizičkim licima. Zakon o stranim ulaganjima javlja se kao ključni izvor za tumačenje prava i obaveza stranih pravnih subjekata koji ulažu kapital na teritoriji Republike Srbije. Jednako važi i u slučaju stranih ulaganja u formi JPP.
10. Zakon o energetici Republike Srbije „Sl. glasnik RS", br. 57/2011.

ročna saradnja javnog i privatnog sektora radi obezbeđenja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno. Predmet JPP ne može biti isključivo komercijalno korišćenje dobra u opštoj upotrebi. Elemenat ostvarivanja javnog interesa je, dakle, konstitutivni za postojanje JPP: bez tog elementa, projekat nije JPP u smislu Zakona o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama. Za realizaciju takvog projekta (komercijalnog, bez realizacije javnog interesa), javno telo (vlada, lokalna samouprava i slično) može koristiti druge pravne mehanizme (ugovor o zakupu, npr.). Pomenuti mehanizmi ostaju izvan okvira primene Zakona o JPP.

Akteri procesa javno-privatnog partnerstva jesu na prvom mestu javni i privatni partner

Javni partner („javno telo") u smislu Zakona jeste:
- državni organ;
- javno preduzeće;
- pravno lice koje ispunjava jedan od alternativno postavljenih kriterijuma:
  - više od polovine članova organa upravljanja daje javno telo;
  - više od 50% glasova u upravljačkim organima imaju predstavnici javnog tela;
  - više od 50% finansiranja ide na teret javnog tela.

Privatni partner je fizičko ili pravno lice, domaće ili strano, sa domaćim ili stranim učešćem ili bez njega, ili konzorcijum jednog ili više takvih fizičkih ili pravnih lica.

Značajan akter sprovođenja koncepta JPP u Republici Srbiji je **Komisija za javno-privatno partnerstvo**, zamišljena kao stručno telo Vlade Republike Srbije. Komisiju čini devet članova, predstavnika relevantnih ministarstava i tela. Predstavnik ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja ujedno je i predsednik Komisije, a predstavnik ministarstva nadležnog za poslove finansija je njegov zamenik. Komisija je profilisana kao stručno (ne političko telo). Nakon usvajanja Zakona o JPP i koncesijama, usvojen je podzakonski akt (Odluka o obrazovanju Komisije za javno-privatna partnerstva), kojim je predviđeno da je „za sprovođenje svakog projekta javno-privatnog partnerstva neophodno pribaviti pozitivno mišljenje Komisije" (stav 5. Odluke). Time je jasno opredeljen „obavezujući" karakter navedenog mišljenja Komisije: izostanak pozitivnog ili davanje negativnog mišljenja znači da projekat JPP bez elemenata koncesije nije odobren.

Vrste JPP prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

Zakon o JPP i koncesijama razlikuje ugovorno i institucionalno JPP (u ovom drugom slučaju govori se o „korporatizaciji" javno-privatnog partnerstva).

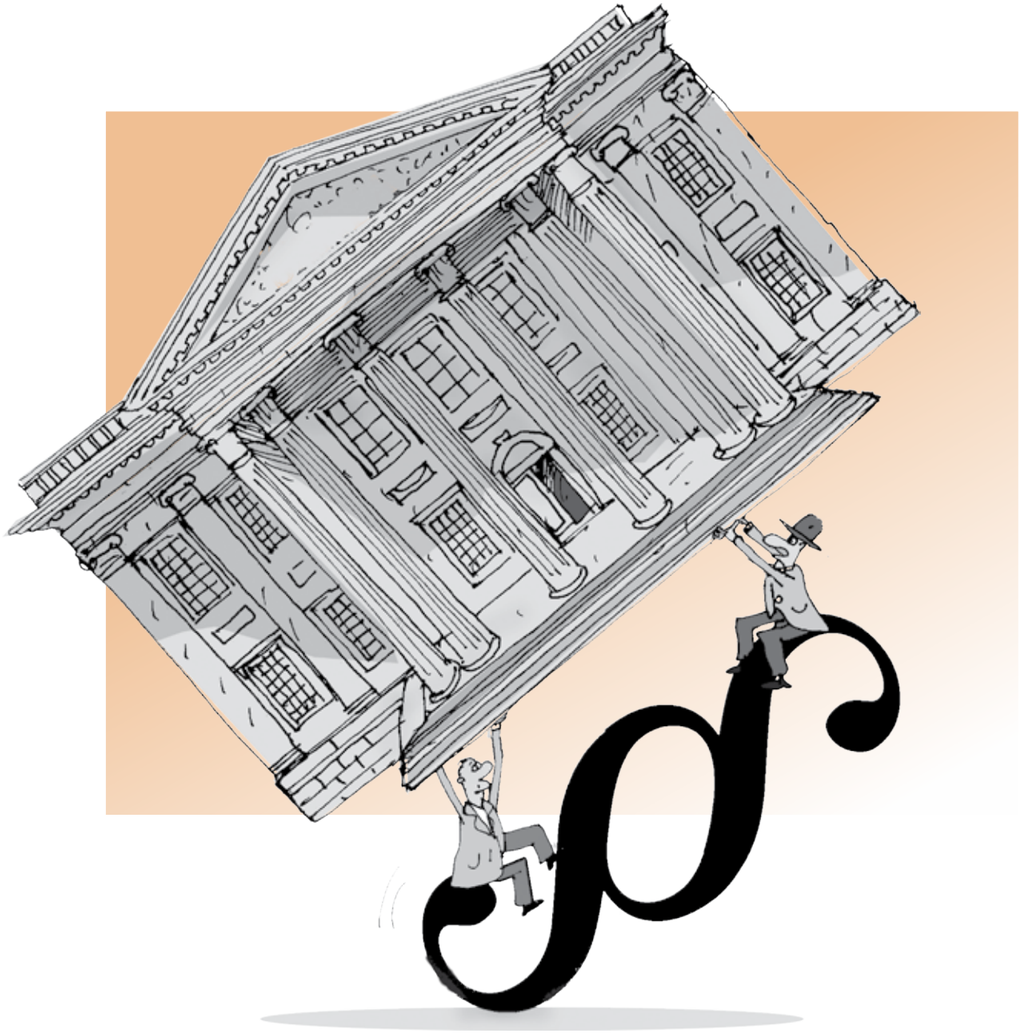
Osnovni oblik ugovornog JPP jeste **koncesija**. Predmet koncesije je komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi ili obavljanje delatnosti od opšteg interesa. Koncesiju daje javno telo, uz obavezu privatnog partnera da plaća koncesionu naknadu. Predmet koncesije Zakon o JPP definiše „otvorenom listom"; navedena lista daje samo primere predmeta JPP sa elementima koncesije, ne isključujući mogućnost da koncesija ima za predmet drugu vrstu usluga ili delatnosti, koje nisu prisutne na listi definisanoj u Zakonu o JPP. Da bi određena delatnost bila predmet JPP sa elementima koncesije, dovoljno je da se radi o aktivnosti komercijalnog korišćenja prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, ili obavljanju delatnosti od opšteg interesa.[11] Ključna karakteristika koncesije jeste široko definisana obaveza privatnog partnera. Naime, privatni partner preuzima rizik finansiranja (najčešće uzimanjem kreditnog kapitala), projektovanja, gradnje, iskorišćavanja i naplaćivanja usluge od krajnjih korisnika. Rizik javnog partnera ograničen je na izbor privatnog partnera. Privatni partner, sa druge strane, snosi sve druge rizike realizacije JPP sa elementima koncesije.

Zakon o JPP, u cilju promovisanja ekspertskog pristupa realizaciji projekata JPP, institucionalizuje ekspertsko znanje uvođenjem pojma *savetnika*. Savetnik u smislu Zakona podrazumeva jedno ili više pravnih, odnosno fizičkih lica koja poseduju znanja neophodna za pripremu, ugovaranje i realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva. Postupak angažovanja savetnika sprovodi se u skladu sa pravilima o sprovođenju javnih nabavki. Valja naglasiti da uspešno „savetovanje" pretpostavlja već formiranu jasnu viziju na strani javnog partnera u pogledu uslova i očekivanja od JPP. Stoga javni partner formira projektni tim sa ciljem praćenja realizacije projekta i sa dužnostima konkursne komisije.

Zakon o JPP razlikuje dva tipa javno-privatnog partnerstva u formi koncesije: koncesiju za javne radove i koncesiju za usluge.

Koncesija za javne radove je po svojoj prirodi ugovor o javnoj nabavci radova, s tom razlikom što nadoknada za radove (onome ko radove vrši, koncesionaru) nema monetarnu formu (ne plaća je neposredno naručilac radova). Naime, kod koncesije za javne radove nadoknada koncesionaru ima formu prava na komercijalno korišćenje objekta izgrađenog javnim radovima. Primer koncesije za javnu nabavku radova je izgradnja autoputa ili mosta, uz nadoknadu izvođaču/koncesionaru definisanu preko njegovog prava da sakuplja putarinu ili mostarinu tokom određenog perioda.

Koncesija za usluge ima prirodu ugovora o javnoj nabavci usluga. Kao i kod koncesije za javnu nabavku radova, nadoknada se sastoji u pravu pružaoca usluga/koncesionara da naplati uslugu od krajnjih korisnika. Primer projekta JPP u formi koncesije za usluge jeste izgradnja infrastrukture gradskog tramvajskog prevoza, gde koncesionar naplaćuje usluge od krajnjih korisnika i time ostvaruje nadoknadu za usluge; isto važi i za slučaj izgradnje socijalne ili zdravstvene ustanove (škole, bolnice, gerontološki centri, čak i zatvori). >>>



11. Koncesija se može dati: 1) za istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa; 2) za pojedine delatnosti unutar zaštićenih područja prirode, kao i za korišćenje drugih zaštićenih prirodnih bogatstava; 3) u oblasti energetike; 4) za luke; 5) za javne puteve; 6) za javni prevoz; 7) za aerodrome; 8) u oblasti sporta i obrazovanja; 9) na kulturnim dobrima; 10) za komunalne delatnosti; 11) u oblasti železnica; 12) za komercijalno korišćenje žičara; 13) u oblasti zdravstva; 14) u oblasti turizma; 15) i drugim oblastima. (Videti: čl. 11. Zakona o JPP i koncesijama.)

Institucionalno JPP zasniva se na odnosu javnog i privatnog partnera pravno ustanovljenom članstvom u zajedničkom privrednom društvu. Zakon o JPP koristi naziv „društvo za posebne namene" – DPN (eng. *Special Purpose Vehicle*).

Društvo za posebne namene kao oblik institucionalnog JPP (pri čemu je važno napomenuti da DPN može da se javi i kod JPP sa elementima koncesije) formira se prema Zakonu o privrednim društvima Republike Srbije. U praksi, DPN nastaje na dva načina.

- osnivanjem nove kompanije;
- participacijom privatnog partnera u vlasništvu postojećeg javnog preduzeća koje je obavljalo delatnost ili pružalo usluge od javnog interesa; za razliku od nastanka DPN osnivanjem nove kompanije (kada u pravnom prometu nastaje novo pravno lice), u slučaju učešća privatnog partnera u postojećem javnom preduzeću dolazi samo do promene vlasničke strukture.

Bez obzira na način nastanka DPN, osnivačka i upravljačka prava uređuju se slobodno između članova DPN u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj privrednih društava. Postupak izbora privatnog partnera za bilo koji od modaliteta sprovodi se prema pravilima postupka za dodelu javnog ugovora (isto važi i za nadzor i registraciju javnih ugovora o institucionalnom JPP).

Javni ugovor kao pravni instrument realizacije JPP

Javni ugovor je osovinski pojam pravnog regulisanja i ugovornog i institucionalnog JPP. Zakon o JPP predviđa da se ovaj ugovor zaključuje u pisanoj formi (bez takve forme ovaj je ugovor ništav i ne proizvodi pravno dejstvo).

Ugovorne strane kod javnog ugovora jesu javno telo i privatni partner. Predmet ugovora su prava i obaveze ugovarača u vezi sa realizacijom i povodom realizacije projekta javno-privatnog partnerstva. Sam ugovor sadrži 28 obaveznih elemenata (videti član 46. Zakona o JPP). Između ostalog, javni ugovor sadrži sve odredbe, uslove i druge klauzule koje javni partner smatra korisnim za ispunjavanje zadatka privatnog partnera i za odnos privatnog partnera sa drugim učesnicima koji igraju značajnu ulogu u realizaciji JPP. Prema dikciji Zakona o JPP i koncesijama, javni ugovor mora sadržati **obavezne elemente**, kao što su:

- karakter i obim radova i/ili usluga;
- raspodela rizika;
- standardi kvaliteta i/ili usluga;
- forme, karakteristike, svojinskih odnosa unutar DPN;
- pravni režim nadoknade za usluge i delatnosti od javnog interesa (način obračunavanja, dinamika itd.);
- mehanizmi zaštite prava javnog partnera (mogućnost ulaska u odnos sa finansijerima privatnog partnera, uključujući i prenos prava na javni ugovor na treće lice);
- obezbeđenje kontinuiranog vršenja radova ili usluga;
- saglasnost vlade u slučaju da javni ugovor angažuje odgovornost Republike Srbije ili njenog budžeta.

Javni ugovor zaključuje se na rok koji ne može biti kraći od pet niti duži od 50 godina. Kriterijum trajanja ugovora jesu vreme potrebno za amortizaciju ulaganja privatnog partnera, te struktura i obim rizika povezanih sa komercijalnim korišćenjem predmeta ugovora. Početak toka roka jeste dan potpisivanja javnog ugovora, čime se rizik početka eksploatacije i realizacije projekta JPP prenosi na privatnog partnera.

Uslov pravnog dejstva javnog ugovora jeste saglasnost javnopravnog tela, utvrđenog odredbama Zakona o JPP (čl. 26. i 29). Saglasnost ima karakter prethodne saglasnosti, koja se daje pre donošenja odluke o izboru privatnog partnera i zaključenja javnog ugovora. Tela od kojih se gore navedena saglasnost traži su:

- vlada Republike Srbije, ukoliko je javni partner, odnosno davalac koncesije Republika Srbija, ili ukoliko su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti Republike Srbije;
- vlada autonomne pokrajine, ukoliko je javni partner odnosno davalac koncesije autonomna pokrajina, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti te autonomne pokrajine;
- skupština jedinice lokalne samouprave, ukoliko je javni partner, odnosno davalac koncesije jedinica lokalne samouprave, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti te jedinice lokalne samouprave.

Navedena saglasnost mora da bude data u roku ne dužem od 30 dana od dana dostavljanja zahteva za dobijanje saglasnosti. Važno je naglasiti da prema izričitoj dikciji Zakona, davanje saglasnosti vlade na konačni nacrt javnog ugovora u kome Republika Srbija nije ugovorna strana, ne podrazumeva odgovornost Republike Srbije za sporove koji nastanu iz tog ugovora između javnog i privatnog partnera. Ako nije drugačije ugovoreno u pisanom obliku, javno telo koje je javni partner u javnom ugovoru uvek je odgovorno za realizaciju projekta JPP i za njegove eventualne posledice (videti član 47. st. 5. i 6. Zakona o JPP). Dakle, mogućnost da Republika Srbija odgovara za obaveze iz projekta JPP koji realizuje lokalna samouprava nije apsolutno isključena: takva se odgovornost može ugovoriti. Međutim, u odsustvu izričitog obavezivanja centralne vlasti, lokalna samouprava snosi isključivu odgovornost prema privatnom partneru iz odnosa zasnovanog na javno-privatnom partnerstvu.

Iz gore navedenog može se zaključiti da Zakon o JPP pooštrava odgovornost javnih tela, a time i lokalnih samouprava za obaveze prema privatnom partneru, preuzete realizacijom projekta JPP: time se teret i rizici u znatnoj meri prenose na javno telo koje je strana javnog ugovora.

Postupak dodele javnih ugovora

Postupak dodele javnih ugovora (odnosno, dodele prava na realizaciju projekata JPP, s obzirom na to da javni ugovor predstavlja obaveznu pravnu formu javno-privatnog partnerstva) uređen je Zakonom o JPP i koncesijama, te Zakonom o javnim nabavkama, na koji Zakon o JPP upućuje. Zakon o javnim nabavkama, dakle, predstavlja indirektnu sadržinu Zakona o JPP.

Iz formulacije Zakona o JPP i koncesijama izvodi se sledeći zaključak:

- postupak dodele javnog ugovora kojim se realizuje javno-privatno partnerstvo bez elemenata koncesije, sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama;[12]
- postupak dodele javnog ugovora kojim se realizuje javno-privatno partnerstvo sa elementima koncesije, sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o JPP i koncesijama (izuzetak: postupak dodele javnog ugovora kod koncesije za javne radove uređen je Zakonom o javnim nabavkama).

Poziv za dodelu javnog ugovora za JPP, bez obzira na to da li se radi o JPP sa elementima koncesije ili bez njih, realizuje se objavljivanjem poziva na srpskom jeziku i na stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini. Javni poziv se u istovetnom tekstu objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije", kao i u sredstvu javnog informisanja koje se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije, na internet stranici javnog tela i na portalu javnih nabavki, sa navođenjem dana kada je javni poziv objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije". Javni poziv se, po potrebi, objavljuje u jednom međunarodnom listu i elektronski na internet stranici *Tenders Electronic Daily*, internet izdanju dodatka Službenom listu Evropske unije[13], a obavezno za projekte vrednosti preko pet miliona evra. Troškove objavljivanja javnog poziva snosi nadležno javno telo koje sprovodi postupak. Rokovi za podnošenje ponuda razlikuju se u zavisnosti od postupka koji se sprovodi:

- ukoliko se radi o otvorenom postupku[14], rok za prijem ne sme da bude kraći od 52 dana od dana objavljivanja javnog poziva;
- ukoliko se radi o restriktivnom pozivu, najkraći rok za prijem ponuda ili prijave za učešće u restriktivnom postupku je 37 dana od datuma slanja javnog poziva, odnosno četrdeset dana od dana objavljivanja javnog poziva.[15]

Uslovi pokretanja postupka razlikuju se u zavisnosti od toga da li se radi o JPP sa elementima koncesije ili bez njih:

A) Postupak za realizaciju projekta JPP bez elemenata koncesije pokreće javno telo, dostavljajući predlog projekta, radi davanja prethodne saglasnosti:

- vladi Republike Srbije (ukoliko je javni partner Republika Srbija ili drugo javno telo RS);
- vladi autonomne pokrajine (ukoliko je javni partner autonomna pokrajina ili drugo javno telo te autonomne pokrajine);
- skupštini jedinice lokalne samouprave (ukoliko je javni partner lokalna samouprava ili drugo javno telo lokalne samouprave).

Prema izričitoj dikciji Zakona o JPP, ustanovljena je pretpostavka da predlog projekta nije odobren ukoliko odobrenje ili zahtev za izmenu predloga projekta izostanu u roku od tri meseca. Sadržina predloga projekta koji se do- >>>

12. Naime, u delu 1. Glave III Zakona o JPP (delu nazvanom „Pokretanje postupka za realizaciju projekta JPP bez elemenata koncesije", nalazi se član 28. koji predviđa da „po odobravanju predloga projekta od strane organa za odobravanje iz člana 26. ovog zakona, javno telo otpočinje postupak javne nabavke za odabir privatnog partnera, u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke". Član 26. upravo definiše „Predlaganje projekata JPP bez elemenata koncesije".
13. Reč je o publikaciji Tenders Electronic Daily, dostupnoj na adresi: http://ted.europa.eu.
14. Otvoreni postupak je postupak u kojem sva zainteresovana lica mogu podneti ponudu. Videti član 2. stav 1. tačku 6. Zakona o javnim nabavkama.
15. Restriktivni postupak je postupak u kojem u prvoj fazi (kvalifikacionom postupku) naručilac priznaje kvalifikaciju podnosiocima prijava na osnovu prethodno određenih uslova, a u drugoj fazi poziva sve podnosioce prijava kojima je priznao kvalifikaciju (kandidati) da podnesu ponudu. Videti član 22. Zakona o javnim nabavkama u vezi sa članom 2. stav 1. tač. 7. i 14. istog Zakona.

stavlja na prethodnu saglasnost iscrpno je definisana.[16]

Predlog projekta dostavlja se i Komisiji za JPP na mišljenje. Ovo mišljenje ima karakter obaveznog mišljenja i prethodnog uslova za započinjanje realizacije projekta JPP bez elemenata koncesije.[17] Ukoliko je projekat dobio prethodno odobrenje nadležnog tela i pozitivno mišljenje Komisije za JPP, Zakon o JPP predviđa aktiviranje primene Zakona o javnim nabavkama i pokreće postupak za odabir privatnog partnera, u skladu sa odredbama ovog Zakona (videti član 28. Zakona).

B) Postupak za realizaciju projekta JPP sa elementima koncesije pokreće se dostavljanjem koncesionog akta (a ne predloga projekta, kao što je to slučaj sa JPP bez elemenata koncesije). Koncesioni akt dostavlja se istim telima kao i predlog projekta u slučaju postupka realizacije JPP bez elemenata koncesije, uključujući i Komisiju za JPP.

Javni partner, pre sačinjavanja predloga za donošenje koncesionog akta, imenuje stručni tim za izradu konkursne dokumentacije. Zadatak stručnog tima je da proceni vrednosti koncesije, izradi studiju opravdanosti davanja koncesije i preduzme sve ostale radnje koje prethode postupku davanja koncesije u skladu sa odredbama zakona o JPP i posebnih propisa kojima se bliže uređuje oblast iz koje je predmet koncesije.

Javno telo koje priprema koncesioni akt procenjuje ekonomski, socijalni, finansijski, ekološki i drugi uticaj koji koncesija može imati. Sadržina koncesionog akta slična je sadržini predloga projekta u postupku realizacije JPP bez elemenata koncesije.[18]

Postupak realizacije JPP sa elementima koncesije razlikuje se od postupka realizacije JPP bez elemenata koncesije. Naime, kod prvih (JPP sa elementima koncesije) zadaci stručnog tima javnog partnera bliže su definisani, u poređenju sa zadacima projektnog tima javnog partnera kod JPP bez elemenata koncesije. Iz ovoga se izvodi zaključak da su odgovornosti stručnog tima kod JPP sa elementima koncesije znatno šire nego što je to slučaj sa odgovornostima projektnog tima kod JPP bez elemenata koncesije. Naime, stručni tim kod JPP sa elementima koncesije ima obavezu da, pored pružanja stručne pomoći javnom telu, izvrši pregledanje i ocenu pristiglih ponuda, te da utvrdi obrazloženi predlog odluke o izboru najpovoljnije ponude ili odluke o poništaju davanja koncesije. Uz gore navedeno, odgovornost stručnog tima javnog partnera kod JPP sa elementima koncesije jača se obavezom da svi njegovi članovi potpisuju zapisnike i dokumente koji su rezultat rada ovog tima.

Pre početka postupka davanja koncesije, davalac koncesije dužan je da u konkursnoj dokumentaciji i javnom pozivu navede obavezu ponuđača da dostavi bankarsku garanciju za ozbiljnost ponude. Vrsta i vrednost garancija određuju se u zavisnosti od specifičnosti pojedine vrste koncesije, a u skladu sa procenom davaoca koncesije i posebnim propisima kojima se ta pitanja uređuju. Stručni tim koncedenta predlaže vrstu i visinu konkretnih garancija.[19]

Kriterijumi na osnovu kojih davalac koncesije donosi odluku o izboru privatnog partnera su kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude i kriterijum najviše ponuđene koncesione naknade (videti član 39. Zakona o JPP).[20]

C) Samoinicijativni predlog označava predlog zainteresovanog lica (po pravilu potencijalnog privatnog partnera) nadležnom javnom telu za sprovođenje, odnosno realizaciju projekta javno-privatnog partnerstva koji se ne podnosi kao odgovor na javni poziv naručioca u okviru postupka dodele javnog ugovora. Reč je o institutu kojim se omogućava da javna tela, najčešće lokalne samouprave, koje nemaju dovoljno ljudskih resursa i stručnih kapaciteta, uzmu u razmatranje pripremljeni samoinicijativni predlog privatnog partnera.

Kako bi i predlagač (potencijalni privatni partner) imao motiv da inicira postupak na osnovu samoinicijativnog predloga, Zakon o JPP omogućava mu da sumu koju je uložio u izradu samoinicijativnog predloga (izrada dokumentacije, istraživanja i slično) navede u obaveštenju javnom telu kome predlog nudi. Dva su modaliteta obezbeđenja nadoknade za podnosioca samoinicijativnog predloga:

- u slučaju da podnosilac samoinicijativnog predloga dobije pravo na realizaciju projekta JPP (nakon sprovođenja procedure dodele javnog ugovora, istovetne kao i za projekte JPP koji se ne dodeljuju na osnovu samoinicijativnog predloga), ova suma biće naplaćena od javnog tela;
- ukoliko podnosilac samoinicijativnog predloga ne dobije pravo realizacije projekta JPP (a projekat dobije konkurentni privatni partner sa povoljnijom ponudom), sumu uloženu u izradu predloga nadoknadiće privatni partner koji realizuje projekat (što će biti navedeno u javnom pozivu).

Preduslov da se pokrene postupak na osnovu samoinicijativnog predloga jeste da javno telo kome je predlog upućen zauzme stav da je podnet predlog u javnom interesu. Ukoliko je to slučaj, aktivira se procedura dodele javnog ugovora koja se primenjuje i kod realizacije JPP bez samoinicijativnog predloga (projekta JPP sa elementima koncesije ili bez njih).[21] Inicijator predloga ima pravo da učestvuje u navedenom postupku, uz uslov da njegovo učešće u pripremi predloga projekta ne narušava konkurenciju; dakle, da nema konkurentsku prednost u odnosu na druge potencijalne privatne partnere. Obaveza je javnog tela da konkurentsku prednost neutrališe. ■

16. Videti više i detaljnije u članu 27. Zakona o JPP.
17. Nakon stupanja na snagu Zakona o JPP i koncesijama, usvojen je podzakonski akt (Odluka o obrazovanju Komisije za javno-privatna partnerstva), kojim je predviđeno da je „za sprovođenje svakog projekta javno-privatnog partnerstva neophodno pribaviti pozitivno mišljenje Komisije" (stav 5. Odluke). Iz ovoga se zaključuje da se mišljenje Komisije ima kvalifikovati kao „obavezno", to jest da je poztiivno mišljenje Komisije obavezan uslov za pristupanje realizaciji projekta JPP. U slučaju izostanka takvog mišljenja, smatra se da projekat JPP bez elemenata koncesije nije odobren.
18. Videti: član 29. stav 3. tač. 1–9. Zakona o JPP.
19. Videti: član 38. Zakona o JPP i koncesijama.
20. Kriterijum najpovoljnije ponude definiše i član 52. Zakona o javnim nabavkama.
21. Videti prethodno izlaganje pod A) i B)



Mr Tatijana Pavlović-Križanić
Stručnjak za reformu javne uprave u USAID
Projektu održivog lokalnog razvoja

LOKALNA JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U SRBIJI – IZMEĐU PROPISA I REALNOSTI

Osim Beograda i nekoliko najvećih gradova, većina lokalnih samouprava u Srbiji i dalje je u nedoumici kako da protumači novi zakon i odredi kriterijume za „filtriranje" projekata, koji bi mogli da se realizuju kao javno-privatna partnerstva ili lokalne koncesije

Prema izveštaju Evropske investicione banke za 2010. godinu, između 1999. i 2009. godine je u EU sprovedeno više od 1.300 projekata javno-privatnih partnerstava u vrednosti od 250 milijardi evra. Do kraja 2007. godine je kompletno okončano 350 novih projekata sa vrednošću od 70 milijardi evra. Ipak, projekti javno-privatnih partnerstva predstavljaju relativno mali udeo u ukupnom obimu javnih investicija u svetu. Najveći broj investicija u javnu infrastrukturu i dalje se sprovodi pomoću konvencionalnih javnih nabavki, odnosno ugovora o projektovanju i građenju, pri čemu se finansiranje obezbeđuje kreditima ili emisijom hartija od vrednosti. Prema Simensovoj analizi svetskog tržišta investicione izgradnje u javnom sektoru, javno-privatna partnerstva predstavljaju svega 4% svih investicija u javnom sektoru. „Zajmovi i dalje predstavljaju glavni instrument finansiranja javne infrastrukture širom Evrope."[1] Čak i u Velikoj Britaniji, bez obzira na veoma široku primenu modela finansiranja kapitalnih investicija posredstvom javno-privatnih partnerstava, JPP predstavljaju svega 10–15% svih investicija od 1996.

Šta je, zapravo, javno-privatno partnerstvo? U najvećem broju slučajeva, država ili drugi nivoi vlasti izgradnju autoputeva, škola, bolnica i komunalne infrastrukture plaćaju zaduživanjem. Pod zaduživanjem podrazumevamo kako klasične kredite tako i emitovanje obveznica. U najvećem broju zemalja, zaduživanje kod međunarodnih kreditnih institucija i komercijalnih banaka, kao i emisija hartija od vrednosti i dalje predstavljaju osnovni način za finansiranje izgradnje javne infrastrukture. Poslednjih dvadesetak godina, međutim, jača tendencija da se finansiranje izgradnje prvenstveno putne infrastrukture (autoputevi, železnice, mostovi, tuneli), ali i drugih javnih objekata sprovodi preko javno-privatnih partnerstava. Pod javno-privatnim partnerstvom se u tom slučaju podrazumeva angažovanje privatne kompanije, koja se zadužuje da bi izgradila neki javni objekat i zatim vraća uloženi novac i pripadajući profit preko upravljanja objektom, odnosno infrastrukturom u dužem vremenskom periodu – ponekad i do 50 godina (kako je predviđeno u našem zakonu). Vraćanje uloženog novca i profita se ostvaruje naplatom upravljanja objektom iz budžeta *(Private Finance Initiative – PFI,* kako je zovu Britanci) ili iz naplate usluge krajnjim korisnicima (koncesioni oblik javno-privatnog partnerstva).

U periodima ozbiljne i teške (pre)zaduženosti javnog sektora, javno-privatna partnerstva se mogu činiti kao prihvatljiv oblik saradnje, u kome država obezbeđuje masivna kapitalna ulaganja bez dodatnog opterećivanja sopstvene kreditne sposobnosti. Naime, u najvećem broju slučajeva, javno-privatna partnerstva „izmiču" većini metodologija za utvrđivanje visine kreditnog zaduženja javnih entiteta. Računovodstveno tumačenje Evrostata iz februara 2004. godine, koje se smatra obavezujućim u zemljama članicama EU, jeste da se projekti zasnovani na principima javno-privatnih partnerstava računovodstveno posmatraju kao privatne investicije i knjiže kao vanbilansno zaduženje javnog sektora sve dok (a) privatni partner snosi rizik građenja i (b) privatni partner snosi rizik dostupnosti ili rizik tražnje kao tržišne rizike. Javno-privatna partnerstva su itekako prihvatljiva i za privatne investitore, jer obezbeđuju dugoročne ugovore, budžetske garancije izvršenja obaveza i stabilno tržište sa neelastičnom tražnjom (komunalne usluge, putarine).

Prošle godine 22. novembra je usvojen Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama (stupio na snagu 2. decembra 2011. godine), koji uređuje dve vrste javno-privatnih partnerstava.

Prvi oblik je ugovorna saradnja između javnog partnera i privatnog investitora, gde se privatni investitor obavezuje da finansira izgradnju bilo kog javnog objekta (puta, škole, bazena, sportske hale) i nakon toga nastavi da održava taj javni objekat i dobija naknadu bilo iz pružanja javne usluge, od krajnjih korisnika ili iz budžeta. Jedan od vidova ugovorne saradnje može da bude i samo poveravanje obavljanja delatnosti od opšteg interesa – bez bilo kakvih investicionih ulaganja privatnog partnera (npr., socijalno-zdravstvena zaštita, poveravanje poslova održavanja dnevnog boravka za osobe sa invaliditetom, sigurne kuće itd.). Jedan od oblika ugovornog partnerstva je i koncesija, odnosno komercijalno iskorišćavanje prirodnog dobra ili dobra u opštem interesu (mineralnih bogatstava, autoputeva).

U zakonu je koncesija definisana kao ugovorno javno-privatno partnerstvo, koje se zaključuje na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, pri čemu privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korišćenje predmeta koncesije.

Drugi oblik je institucionalno javno-privatno partnerstvo, odnosno osnivanje zajedničkog preduzeća u vlasništvu privatnog i javnog partnera, koje pruža javnu uslugu ili gradi i/ili održava javnu infrastrukturu. Na primer, u Italiji, Mađarskoj, Češkoj i još nekim zemljama javno-privatna zajednička preduzeća pružaju uslugu snabdevanja vodom na osnovu ugovora o poveravanju komunalnih usluga. U Srbiji, zajednička javno-privatna preduzeća u većinskom privatnom vlasništvu (najčešće 80%:20%) u dvadesetak gradova i opština u Srbiji obezbeđuju usluge prikupljanja, odvoženja i deponovanja komunalnog otpada, snabdevanja gasom, reciklaže itd.

Utisak je da uvođenje ove teorijske podele na institucionalno i ugovorno javno-privatno partnerstvo ne doprinosi boljem razumevanju osnovnog zakonskog koncepta. Naime, i u ugovornim oblicima javno-privatnog partnerstva po pravilu su partneri u obavezi da ustanove društvo posebne namene – DPN, preko kojeg će se u celini projekat realizovati (član 15. Zakona). Osim toga, ova teorijska podela ne rezultira i različitim pravnim režimima za institucionalno i za ugovorno JPP.

Na osnovu zakona, postupak izbora privatnog partnera je postupak javne nabavke ili koncesioni postupak. Imajući u vidu pravnu prirodu Zakona o javnim nabavkama, u postupku zaključenja javno-privatnih partnerstava je moguća samo shodna primena odgovarajućih odredbi Zakona o javnim nabavkama. U praksi, javno telo bi >>>

1. *Public infrastructures and private funding*, Siemens, 2007

samostalno (uz moguću savetodavnu podršku Komisije za javno-privatna partnerstva i koncesije) trebalo da odluči o vrsti postupka koja bi bila najpogodnija u konkretnom slučaju.

Najduže trajanje konsecionog perioda je produženo sa 30 na 50 godina. Najkraći mogući rok trajanja je 5 godina. Prema članu 18. stav 1. Zakona, „rok na koji se zaključuje javni ugovor određuje se na način koji ne ograničava tržišnu utakmicu više nego što je to potrebno da se obezbedi amortizacija ulaganja privatnog partnera i razuman povraćaj uloženog kapitala, istovremeno uzimajući u obzir rizik koji je povezan sa komercijalnim korišćenjem predmeta ugovora." Veoma slična odredba postojala je i u prethodnom Zakonu o komunalnim delatnostima, koji je uređivao poveravanje komunalnih delatnosti, odnosno zaključivanje ugovora o javno-privatnim partnerstvima, gde je redovno bio slučaj da se, uprkos tada važećoj zakonskoj odredbi da se ugovori o ustupanju delatnosti zaključuju na rok koji je potreban za povraćaj uložene investicije, čak i u investicionom projektima gde je lako dokazati da je povraćaj uložene investicije kraći (na primer 2–5 godina), ovi ugovori se zaključuju na rok od 20–25 godina (što je i najduži rok predviđen zakonom).

Postupak dodele javnog ugovora za JPP, sa elementima koncesije ili bez njih, pokreće „javno telo" (član 13). Javno telo može biti bilo koji direktni ili indirektni budžetski korisnik na bilo kom nivou vlasti (ministarstvo, agencija, direkcija, pokrajinski sekretarijat, škola, bilo koji opštinski organ). Status javnog tela prema ovom zakonu imaju i javna preduzeća, javna komunalna preduzeća, kao i sva druga pravna lica, koja kontroliše javno telo preko većinskog učešća u kapitalu ili u upravljanju. Odredbom člana 12. Zakona predviđeno je da javno telo samostalno, predlogom odgovarajućem organu javne vlasti (vlada RS, pokrajinska vlada ili opštinska/gradska skupština), pokreće postupak realizacije dodele ugovora o JPP iz svoje nadležnosti.

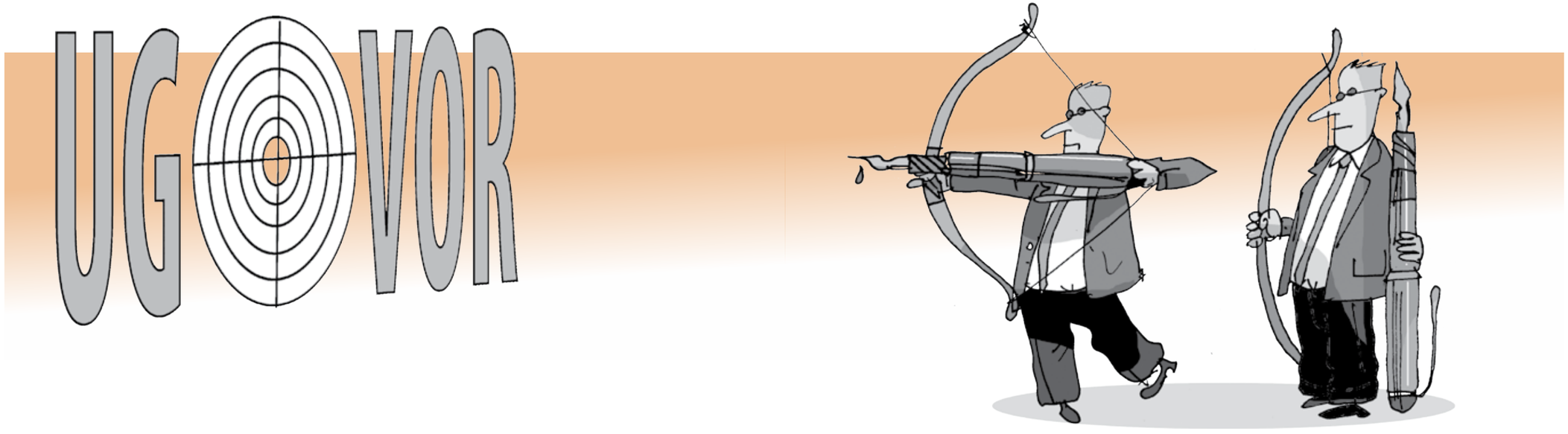
Uz predlog za pokretanje postupka, javno telo dostavlja skupštini, odnosno vladi kompletan razrađeni koncept javno-privatnog partnerstva na nivou prethodne studije izvodljivosti, koji sadrži predmet i ciljeve projekta, poslovni plan, analizu ekonomske efikasnosti, dinamički plan aktivnosti i finansiranja, opredeljenje načina finansiranja, sadržinu odredbi ugovora, odredbe o zaštiti životne sredine, način formiranja projektnog tima, kao i mišljenje Komisije za javno-privatna partnerstva i koncesije o projektu. Ovde je veoma važno napomenuti da je, prema Zakonu, uz predlog za pokretanje postupka javno telo u obavezi da priloži i analizu dobijene vrednosti za uložena sredstva, takozvanu *value for money* analizu, zasnovanu na metodologiji koju treba da pripremi Komisija za javno-privatna partnerstva i koncesije. Komisija za javno-privatna partnerstva i koncesije odobrila je prvi ugovor o JPP bez postojanja ove analize, koja je još u fazi pripreme i trebalo bi da uskoro bude usvojena.

Value for money analiza je srž svakog kvalitetnog projekta javno-privatnog partnerstva i osnovni pokazatelj njegove ekonomske opravdanosti za javni sektor. Kako navodi MMF, „kada se razmatraju različite opcije ugovaranja javno-privatnog partnerstva, država ili drugi nivo vlasti mora da uporedi troškove budžetskog ili konvencionalnog finansiranja usluge preko kreditnih aranžmana sa troškovima finansiranja usluge u obliku javno-privatnog partnerstva. (…) *Value for money* metodologija predstavlja prvi i najznačajniji korak u donošenju odluke da li da se projekat realizuje preko javno-privatnog partnerstva. Izbor između tradicionalne javne nabavke koja se finansira iz kredita i javno-privatnog partnerstva mora da bude zasnovan na tehnički sofisticiranom *value-for-money* komparatoru. Ovo je posebno važno da bi se izbeglo favorizovanje javno-privatnog partnerstva na štetu tradicionalne javne nabavke samo zato što JPP ne opterećuje kreditnu sposobnost javnog sektora i obezbeđuje znatna inicijalna sredstva za početak projekta."

Interesantno je napomenuti da je zakon proširio krug davalaca koncesije, odnosno javnih organa i tela koji odlučuju u postupku davanja koncesije. U prethodnom zakonu o koncesijama iz 2003. godine, davalac koncesije je mogla da bude samo Vlada Republike Srbije. U skladu sa principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i načelima decentralizacije i supsidijarnosti u njoj, sada koncesiju mogu da odobravaju i pokrajinska vlada i gradska/opštinska skupština u stvarima iz svoje nadležnosti (prirodna bogatstva i dobra od opšteg interesa u nadležnosti pokrajine ili opštine).

Nadležni organ (vlada, skupština opštine) u roku od tri meseca od dostavljanja predloga nadležnog javnog tela donosi odluku da li će se dati saglasnost na predlog projekta JPP. Ukoliko nadležni organ u roku od tri meseca ne da ovu saglasnost, smatraće se da je predlog odbijen. Ukoliko nadležni organ da saglasnost na projekat, kreće se u postupak pripreme konkursne dokumentacije, pripreme javnog poziva i izbora partnera.

JPP sa elementima koncesije ili bez njih prestaje: ispunjenjem zakonskih uslova, raskidom javnog ugovora zbog javnog interesa, sporazumnim raskidom javnog ugovora, jednostranim raskidom javnog ugovora, pravnosnažnošću sudske odluke kojom se javni ugovor oglašava ništavim ili poništava. Za sporove koji mogu nastati na osnovu javnog ugovora, strane mogu ugovoriti arbitražno rešavanje sporova pred domaćom ili stranom arbitražom. U skladu sa ovim zakonom, vlada je obrazovala Komisiju za javno-privatno partnerstvo, koja pruža stručnu pomoć pri realizaciji projekata javno-privatnih partnerstava i koncesija. U nadlež- >>>



nost komisije spada i pomoć u pripremi predloga za JPP, davanje mišljenja u postupku odobravanja predloga JPP, podnošenje vladi godišnjih finansijskih izveštaja o realizovanim projektima itd.

Skoro godinu dana od donošenja Zakona o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama, u Srbiji se po modelu JPP-a iz novog Zakona o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama realizuje samo jedan ugovor – između javnog preduzeća „Informatika" iz Novog Sada i slovenačko-britansko-holandskog konzorcijuma, koji bi u izgradnju 240.000 km optičke infrastrukture u Novom Sadu trebalo da uloži između 50 i 60 miliona evra. Privatni partner polaže pravo na 75% profita od komercijalizacije optičke mreže u narednih 25 godina, nakon čega upravljanje mrežom prelazi potpuno na javnog partnera – JKP „Informatika". Korisnici mreže će imati pristup širokopojasnom internetu, kablovsku i IP televiziju, sa mogućnošću izbora internet provajdera za svaku od telekomunikacionih usluga.

Osim Beograda i nekoliko najvećih gradova, većina lokalnih samouprava u Srbiji i dalje je u nedoumici kako da protumači novi zakon i odredi kriterijume za „filtriranje" projekata, koji bi mogli da se realizuju kao javno-privatna partnerstva ili lokalne koncesije. Nedoumice, koje izaziva nova zakonska terminologija i principi su jedan od razloga zbog kojih nema više javno-privatnih partnerstava na lokalnom nivou. Drugi osnovni razlog oklevanja su nedovoljno ohrabrujuća iskustva u primeni koncepta javno-privatnih partnerstava u oblastima prikupljanja i odnošenja komunalnog otpada, izgradnje i održavanja regionalnih deponija, uspostavljanja usluge parkiranja i sl. u projektima sprovedenim primenom ranije važećeg Zakona o komunalnim delatnostima.

Nedovoljnom kvalitetu aktuelnih projekata javno-privatnih partnerstava u Srbiji pre svega doprinosi činjenica da do stupanja na snagu Zakona o JPP i koncesijama, lokalne samouprave u postupku zasnivanja javno-privatnog partnerstva nisu bile u obavezi da primenjuju konkurentni postupak, odnosno postupak javnih nabavki ili sličan tenderski postupak. Uz to, zakonom nije bila određena obavezna sadržina ugovora i opštine nisu bile u obavezi da obrazlažu odluku o angažovanju privatnog partnera na osnovu kalkulacije o tome koliko bi projekat koštao kada bi bio realizovan na konvencionalni način, i finansiran iz budžeta i/ili komercijalnim kreditima. Odsustvo obaveze za lokalne samouprave da objave javni tender za pronalaženje strateškog partnera u praksi dovelo je do toga da opštine počnu da smatraju sasvim legitimnim pregovaranje samo sa jednim partnerom, što je ponekad dovodilo do arbitrarnog povećanja troškova projekta (pa samim tim i javnih rashoda) izazvanog odsustvom tržišta i konkurencije. Kao konsekvenca, nakon poslednjih lokalnih izbora u velikom broju gradova i opština u Srbiji ugovori o poveravanju komunalnih delatnosti zaključeni u proteklih nekoliko godina ponovo se analiziraju sa aspekta zakonitosti i ekonomske opravdanosti. Naravno, teško je poverovati da će položaj investitora u bilo kom od ovih projekata biti ozbiljnije ugrožen, pre svega u smislu eventualnog raskida ugovora, ali će ozbiljnije dovođenje u sumnju kvaliteta nekih od ovih ugovora ozbiljno narušiti poverenje partnera u ugovornom odnosu čije je očekivano trajanje naredne dve decenije.

Koji su razlozi koji bi, nakon donošenja zakona, trebalo da motivišu javni sektor da razmotri realizaciju ugovora preko modaliteta javno-privatnog partnerstva ili lokalne koncesije?

Prvi razlog predstavlja činjenica da su veliki infrastrukturni projekti realizovani u obliku JPP uvek najbolji kandidati za finansiranje preko relativno povoljnih kreditnih linija Evropske investicione banke (EIB), Svetske banke i Međunarodne finansijske korporacije (IFC), Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) itd. Preko kreditnih linija u saradnji sa komercijalnim bankama i preko regionalnih fondova za kreditiranje investicionih projekata, obezbeđuju se veoma konkurentni finansijski uslovi, što je velika prednost za privatne investitore zainteresovane za velika infrastukturna ulaganja u delatnost pročišćavanja otpadnih voda, upravljanja otpadom, obnovljivih izvora energije, obrazovanja i sporta. Ovi povoljni uslovi kreditiranja itekako utiču na ukupnu cenu projekta. Osim navedenog, lokalne samouprave zainteresovane za javno-privatna partnerstva imaju olakšan pristup međunarodnim kreditnim institucijama, koje dodeljuju kako kredite tako i tehničku podršku (domaće i međunarodne konsultante) u procesu pripreme tenderske dokumentacije za izbor privatnog partnera za velike infrastrukturne projekte (javne garaže, zatvorene pijace, postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda, regionalne deponije).

Drugi argument, u prilog korišćenju JPP leži u činjenici da su čak i veliki gradovi sa respektabilnom kreditnom sposobnošću postepeno dostigli gornju granicu zaduživanja, čime se praktično u dužem vremenskom periodu onemogućava finansiranje deficitarnih usluga i obnova i izgradnja nedostajuće komunalne i socijalne infrastrukture iz budžeta ili pomoću komercijalnih kredita. U ovoj situaciji, dva moguća načina na koja se može investirati u komunalnu infrastrukturu su direktno zaduživanje javnih komunalnih preduzeća ili pribegavanje javno-privatnim partnerstvima. Javna komunalna preduzeća u Srbiji posluju relativno neefikasno jer, prema podacima za 2010. godinu, na osnovu raspoloživih finansijskih izveštaja, 136 JKP je iskazalo neto gubitak u ukupnom iznosu od 6,5 milijardi dinara. Prema jednoj nedavnoj analizi sprovedenoj za potrebe Vlade RS, u strukturi troškova javnih komunalnih preduzeća, u proseku, 47% čine troškovi za zarade, 22% troškovi energenata, goriva, energije, materijala i održavanja, a troškovi amortizacije samo 12%. Ostali troškovi (npr. otpis kratkoročnih potraživanja, obezvređivanje potraživanja usled inflacije, troškovi sporova, izdaci za humanitarne i kulturne namene itd.) čine oko 18% ukupnih troškova. Ovoliki udeo „ostalih troškova"" u ukupnim troškovima može biti pokazatelj neracionalnog poslovanja JKP, posebno kada se uzme u obzir da su ovi troškovi gotovo dvostruko veći od troškova amortizacije. Više je nego očigledno da, osim u retkim slučajevima, komunalna preduzeća nisu u stanju da samostalno investiraju u novu infrastrukturu, a u velikom broju slučajeva ne mogu ni da obezbede održavanje postojeće.

Imajući sve navedeno u vidu, više je nego očigledno da će javno-privatna partnerstva u narednim godinama postepeno postajati opcija izbora, pre svega za lokalne vlasti, kada je u pitanju finansiranje velikih lokalnih i regionalnih investicionih projekata. U tom smislu, u ovom trenutku, dok je još uvek neizvesno u kom pravcu će se kretati reforma sistema funkcionisanja javnih preduzeća, a posebno javnih komunalnih preduzeća, kao najhitnije se nameće pitanje uspostavljanja kvalitetnih i transparentnih mehanizama za analizu cene/vrednosti svakog pojedinačnog projekta (*value for money* metodologija, koju treba da pripremi Komisija za javno-privatna partnerstva i koncesije), detaljnija razrada zakonskih kriterijuma ocene i odobravanja projekta (uključujući i određivanje vrsta rizika koje svaki od partnera snosi), kao i ustanovljavanje kvalitetnog mehanizma u lokalnoj samoupravi za praćenje implementacije projekata. Ukoliko ova pitanja ne budu rešena u najkraćem roku, nedovoljno ozbiljno i stručno pripremljeni i realizovani JPP projekti JPP mogli bi postati dugoročno veliki teret budžetskoj potrošnji, izazvati povećanje javnog duga generisanjem prikrivenog deficita, uz prateće ekološke i socijalno-ekonomske rizike. ■



Dr Slađana Sredojević
Savetnik za međunarodnu saradnju, finansijska tržišta i edukaciju i rukovodilac Centra za bankarsku obuku u Udruženju banaka Srbije

FINANSIRANJE PROJEKATA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

U razvijenim tržišnim ekonomijama projekti JPP se najčešće finansiraju putem kredita i putem emisije obveznica, što je teško izvodljivo u zemljama u tranziciji zbog njihovih tržišnih principa, nedovoljne razuđenosti i dubine lokalnih finansijskih tržišta

Implementacija infrastrukturnih projekata putem koncepta javno-privatnog partnerstva je složena po svojoj strukturi, zbog specijalističkih tehnika koje se primenjuju, kao i po broju i ulozi aktera koji u njoj učestvuju. Kompleksnost implementacije je dvostrana: ogleda se i u tehničkoj strani (samog projekta javno-privatnog partnerstva) i u finansijskoj strukturi koja prati realizaciju projekta. Finansiranje projekata javno-privatnog partnerstava danas je kompleksno i obuhvata više aspekata: veoma široku lepezu mogućih učesnika, mogućih vidova finansiranja, mesta na kojima se odvija, kao i široku lepezu aktivnosti koje čine proceduru finansiranja.

Privatno finansiranje projekata javne infrastrukture nije novina: britanski sistem puteva je obnovljen u 18. i 19. veku korišćenjem fondova privatnog sektora zasnovanih na prihodima od putarina. Takođe, železnica, vodovod, gas, električna energija i telekomunikacije razvijeni su širom sveta u 19. veku uglavnom korišćenjem investicija privatnog sektora. Iako je tokom prve polovine 20. veka, država preuzela ove aktivnosti u većini zemalja, krajem 80-ih godina prošlog veka proces punog angažovanja privatnog sektora ponovo stupa na međunarodnu scenu.[1] Upravo tada dolazi do popularizacije i punog učešća privatnog kapitala u finansiranju javnih potreba, odnosno javne infrastrukture, kao i do pojave uspešnog koncepta koji je u svetskoj literaturi i praksi postao poznat kao javno-privatno partnerstvo – JPP (eng. *Public-Private Partnership – PPP*).

1. Slađana G. Sredojević, „Javno-privatno partnerstvo“, Arhipelag i Institut ekonomskih nauka, Beograd 2010, str. 71.

Izvori finansiranja projekata JPP

U savremenoj praksi, u svetu se najčešće koriste dva izvora finansiranja: bankarski i nebankarski izvori.

Bankarski izvori finansiranja – Kod ovakvog finansiranja projekti JPP finansiraju se kreditiranjem društava posebne namene (DPN). Kada je reč o kreditiranju, ono veoma zavisi od trenutnih okolnosti na globalnom tržištu, kao i od situacije u datoj zemlji/sektoru. Tako na primer, cena kredita se određuje obično na bazi dva inputa: postojećih troškova zaduživanja finansijera (iskazanih u vidu kamatne stope), kao i na bazi fiksne komponente (marža) u vidu procentnih poena koja služi za pokrivanje rizika od kašnjenja plaćanja i za pokrivanje ostalih troškova (operativni troškovi, profit). Kada je reč o samoj kamatnoj stopi za ove kredite, ona je po svojoj prirodi varijabilna, tj. varira u zavisnosti od kretanja na tržištu. Obično se koriste EURIBOR (na tzv. evro-tržištima) i LIBOR (na tzv. sterling-tržištima) kamatne stope. Nasuprot tome, prihodi DPN nisu u direktnoj vezi sa promenama kamatne stope. Stoga, kako bi se i finansijeri i DPN obezbedili, veoma često se sprovode strategije i aktivnosti za osiguranje od rizika promene cena, deviznog kursa, inflacije i sl. primenom adekvatnih i savremenih finansijskih instrumenata.

Kao akteri u ovom načinu finansiranja JPP, javljaju se sledeće finansijske organizacije:

1) Međunarodne finansijske institucije, kao što su Evropska investiciona banka, Evropska banka za obnovu i razvoj.

2) Poslovne banke – Poslovne banke, kao najvažniji nosioci finansiranja projekata javno-privatnog partnerstva, omogućavaju kreditiranje projektne kompanije, jer su u stanju da obezbede veoma visoke iznose novčanog kapitala na dugi vremenski rok. Kod kreditnog odnosa, banka sa sponzorima projekta uspostavlja operativne aktivnosti, dok se sa DPN kao projektnom kompanijom uspostavlja direktni finansijski odnos. Kredit koji banka omogućava projektu JPP odobrava se pod uslovima (visina kamatna stope i marže) koji se obično opredeljuju i za druge dugoročne i kapitalno intenzivne projekte, uzimajući u obzir projekciju buduće vrednosti novčanog toka (*Cash Flow*) projekta JPP.

Uloga banaka u finansiranju projekata JPP je veoma značajna i veoma kompleksna. Tako, poslovne i investicione banke mogu imati višestruku ulogu: kreditora, finansijskog savetnika, vodećeg aranžera (vodećeg menadžera), pokrovitelja, agenta itd. Na nekim tržištima u svetu, banka može imati ne samo višestruku ulogu u finansiranju projekta JPP, nego i vodeću ulogu u implementaciji projekta JPP. Naime, za razliku od tradicionalnog pristupa finansiranju projekta JPP, sve je više zastupljen jedan noviji pristup – tzv. finansijski zasnovan pristup[2], naročito prisutan u Australiji, gde je i nastao. Suština ovog pristupa se bazira na sledećem: specijalizovane investicione banke preuzimaju veoma aktivnu ulogu u upravljanju DPN od samog početka. Kod ovog pristupa, banka ima sledeća ovlašćenja, odnosno obaveze:

1) investira kapital u društvo posebne namene,
2) raspisuje tender,
3) učestvuje u odlučivanju o cenama (usluga budućeg projekta),
4) garantuje komercijalne prihode od projekta,
5) javlja se kao jemac senior duga i
6) ugovara građevinske kompanije putem akreditiva izdatog držaocima duga.

Pošto banka ne može da obavlja sve ove funkcije, ona mora da sarađuje i zaključi ugovore sa ostalim stranama koje su se već javile kao zainteresovane da formiraju konzorcijum. Ipak, banka se javlja kao jedini ulagač stoprocentnog kapitala u DPN i jemči za sva pitanja na tržištu kapitala i ostale elemente ugovora.

Nebankarski izvori finansiranja projekata JPP – U slučaju nebankarskih izvora finansiranje projekata JPP odvija se direktnim nastupom na tržištu kapitala. Najzastupljeniji način je emisija obveznica od strane DPN i njihova dalja prodaja. Kao investitori, odnosno kupci ovih obveznica, javljaju se najčešće institucionalni investitori, kao što su penzioni fondovi ili osiguravajuće kompanije, koji su prirodno zainteresovani za dugoročno investiranje. Finansiranje projekata JPP putem emisije obveznica DPN relativno lako je izvodljivo u razvijenim tržišnim ekonomijama (ali ne svim i ne po pravilu: u Španiji nije, na primer), dok to nije slučaj u zemljama u >>>

2. Darrin Grimsey, *“Public Private Partnerships, the worldwide revolution in Infrastructure Provision and Project Finance”*, Edward Elgar Publishing Limited UK, 2004, str.110.

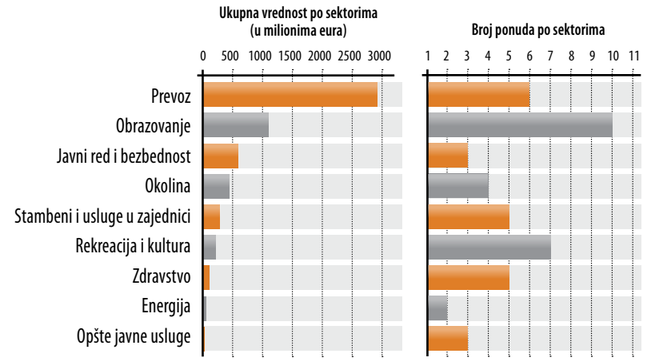
tranziciji zbog nerazvijenosti njihovih finansijskih tržišta i tržišnih principa uopšte.

Pored emisije obveznica, nebankarski izvor finansiranja može biti i sekjuritizacija[3]. U suštini ovakvog postupka, koji se dosta koristi na međunarodnim finansijskim tržištima, nalaze se fleksibilnost, kao i podela rizika od kašnjenja u plaćanju.

Aktuelnosti u finansiranju JPP u zemljama EU

Iako je svetska ekonomska kriza unela ozbiljne poremećaje na svetska tržišta finansiranja projekata JPP i projektnog finansiranja uopšte, kretanja na globalnom i evropskom planu svedoče o dinamičnim tržištima, širokoj zastupljenosti svih regiona sveta i tražnji za finansiranjem, koja je svugde prisutna i biva zadovoljena. Kada je reč o samim projektima javno-privatnog partnerstva u zemljama Evropske unije, tokom 2011. godine su sklopljena 84 projekta JPP, što predstavlja blaži pad u odnosu na prethodne godine (u 2010. godini bilo je sklopljeno 112, a u 2009. godini 118 projekata). Ukupna vrednost projekata JPP bila je 18 milijardi evra, za razliku od godina pre izbijanja krize, kada se godišnji iznos finansiranja JPP projekata kretao u rasponu od 25 do 30 milijardi evra. Od toga, finansiranje 10 projekata JPP obavila je Evropska investiciona banka, u ukupnoj vrednosti od 3,6 milijardi evra. Inače, tokom 2011. godine učešće javnog sektora je bilo veoma

Grafikon 1: **Projekti JPP u zemljama EU u prvoj polovini 2012. Godine – pregled po sektorima**
(u mil. EUR)



Izvor: European Expertise PPP center, "Market Update Review of the European PPP Market: First half of 2012", European Investment Bank, Luxembourg (2012), str. 3.

izraženo i važno: veliki broj projekata JPP bio je finansiran ili garantovan od strane nacionalnih budžeta ili od strane međunarodnih finansijskih institucija.

Tokom 2011. godine zatvorena je finansijska konstrukcija za sedam velikih projekata JPP u EU[4] i to u sledećim zemljama i sektorima:

U Franucskoj:

- saobraćaj/železnica: *Tours-Bordeaux high-speed railway* (5,4 mlrd. EUR);
- državne zgrade: *Ministry of Defence headquarters* (1,5 mlrd. EUR);
- saobraćaj/železnica: *Bretagne-Pays de la Loire high-speed railway* (1,2 mlrd. EUR);
- saobraćaj/putevi: *A63 motorway* (1 mlrd. EUR);
- saobraćaj: *Eco Taxe road charging project* (840 mil. EUR);

U Italiji

- saobraćaj/putevi: *Strada dei Parchi A24/A25 motorway* (620 mil. EUR);

U Velikoj Britaniji

- saobraćaj/železnica: *Nottingham Express Transit (phase II)* (620 mil. EUR).

Većina velikih projekata JPP u EU finansiranih u 2011. godini nalazila se u sektoru saobraćaja, i to u domenu puteva i železnice. Takav odnos je uobičajen inače u svim zemljama sveta kada je reč o finansiranju projekata JPP[5], a taj trend se nastavio i tokom prve polovine 2012. godine. Na Grafikonu 2. dat je sektorski pregled projekata JPP finansiranih u prvoj polovini 2012. godine.

Tokom prve polovine 2012. godine, sektor saobraćaja i dalje dominira sa relativnim učešćem od 49% ukupne vrednosti svih finansiranih projekata JPP. Iako je sklopljeno samo 6 projekata JPP, to su projekti velikog obima i pripadaju sledećim vidovima saobraćaja: brze železnice, autoputevi, luke, gradski saobraćaj. Posle sektora saobraćaja, po broju projekata najzastupljeniji je sektor obrazovanja: sa devet sklopljenih projekata JPP, ovaj sektor je bio najaktivniji na tržištu finansiranja projekata JPP u EU u prvoj polovini 2012. godine. Potom sledi sektor javnih objekata za sport i kulturu (sportski centri, banje, i sl.) sa sedam transakcija JPP, i sektor ekologije, u kojem su sklopljena tri projekta JPP za upravljanje otpadom, sa ukupno 600 miliona evra za njihovo finansiranje (sva tri su u Velikoj Britaniji).

U razvijenim tržišnim ekonomijama projekti JPP se najčešće finansiraju putem kredita i putem emisije obveznica. Dok je finansiranje putem emisije obveznica DPN relativno lako izvodljivo u tim zemljama (ali ne svim i ne po pravilu: u Španiji nije, na primer), to, nažalost, nije slučaj u zemljama u tranziciji zbog nedovoljne razuđenosti i dubine lokalnih finansijskih tržišta, kao i tržišnih principa uopšte.

Mogućnosti finansiranja projekata JPP u Srbiji

Mogućnosti za finansiranje projekata javno-privatnog partnerstva u Srbiji u principu postoje. U užem smislu, na domaćem tržištu postoje osnovni činioci za finansiranje ovako složenih i zahtevnih projekata kao što su projekti JPP, a to su sledeći:

1. Veoma je dobro što sam *Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*[6] *neposredno definiše neke odrednice u finansiranju projekata JPP*. Najpre, izneti su mogući modeli finansiranja preko kombinacije direktnih ulaganja u kapital ili putem zaduženja, uključujući bez ograničenja strukturirano ili projektno finansiranje i sl. obezbeđeno od strane međunarodnih finansijskih institucija, banaka i drugih finansijera. Data je mogućnost zaključenja direktnog ugovora o finansiranju između finansijera i privatnog i javnog partnera, i pružena je mogućnost zalaganja prava (uključujući i dodeljivanje i opterećenje hipotekom) iz javnih ugovora u korist finansijera, i to u meri u kojoj je to dozvoljeno Zakonom o javnoj svojini. Veoma je dobro što Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama uobičajenim odredbama detaljno upućuje javnog partnera na mogućnosti koje mu stoje na raspolaganju u cilju adekvatnog obezbeđenja interesa javnog partnera, privatnog partnera i finansijera. Kada je reč o plaćanjima koja su u vezi sa delatnostima iz javnog ugovora, veoma je važno da je otvorena mogućnost plaćanja u stranoj valuti i mogućnost konvertovanja u stranu valutu sredstava na računu privatnog partnera (u svakom momentu), po odobrenju vlade.
2. *Postojanje stabilnog bankarskog sektora koji čine 33 banke sa zdravim kapitalom*. Veoma visok stepen adekvatnosti kapitala našeg bankarskog sektora[7] (kao odnos između ukupnog kapitala i rizične aktive banke, odnosno sposobnost banke da apsorbuje gubitke nastale lošim plasmanima) rezultat je strogih zahteva za poslovanje banaka koji postoje u našoj zemlji (Zakon o bankama, drugi zakoni i regulativa Narodne banke Srbije, vlade i Komisije za hartije od vrednosti). Finansijski potencijal i *know-how* banaka prisutnih na našem tržištu su takođe na nivou koji omogućava finansiranje projekata JPP, naročito ako se ima u vidu prirodna bliska veza između domaćih banaka sa većinskim stranim kapitalom i njihovih matičnih banaka u inostranstvu. Ekspertiza neophodna za obavljanje poslova finansiranja projekata JPP u našim bankama ne samo da postoji, nego je i na visokom nivou.
3. *Prisustvo drugih finansijskih organizacija na finansijskom tržištu Srbije*. Institucionalni investitori postoje u >>>

3. Proces agregacije kreditnih prava koncesionara (uglavnom prava na prikupljanje putarina, na primer), prihoda od komercijalnih poslova i administrativnih plaćanja u instrument obezbeđenja kojim se može dalje trgovati.
4. European Expertise PPP center, "Market Update Review of the European PPP Market: First half of 2012", European Investment Bank (2012), Luxembourg, str. 1.
5. Slađana G. Sredojević, „Javno-privatno partnerstvo", Arhipelag i Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2010, str. 108.
6. „Službeni glasnik RS", br. 88/11.
7. Našim propisima regulisano je da je svaka banka obavezna da poslovanje obavlja tako da obezbedi da u svakom trenutku njen kapital bude u visini koja nije manja od dinarske protivvrednosti iznosa od 10.000.000 evra prema zvaničnom srednjem kursu, kao i da njena rizična aktiva (zbir aktive ponderisane kreditnim rizikom uvećan za ukupnu otvorenu deviznu poziciju) bude pokrivena kapitalom u iznosu od najmanje 12%.

našoj zemlji, kao i adekvatna regulativa koja omogućava njihovo učešće u finansiranju JPP.

4. *Prisustvo međunarodnih finansijskih institucija*. Evropska banka za obnovu i razvoj, Evropska investiciona banka, Svetska banka i dr. veoma su važan izvor kako finansijske, tako i savetodavne podrške (ekspertiza, standardi, *know-how*) u finansiranju projekata JPP.

5. *Postoji visoki stepen svesti kod monetarnih i fiskalnih vlasti u Republici Srbiji o neophodnosti očuvanja finansijske stabilnosti na nacionalnom nivou*. Od suštinskog značaja za finansiranje JPP je konstantno i koordinirano angažovanje vlade i Narodne banke Srbije na očuvanju monetarne i fiskalne stabilnosti, odnosno stabilnosti deviznog kursa, inflacije, rasta cena, visine poreza, drugih dažbina investitora, i sl. Upravo ovi parametri, preko uslova finansiranja u bankarskom sektoru i na finansijskom tržištu uopšte, utiču na finansiranje projekata JPP direktno, kao i na interesovanje i mogućnosti uključenja javnog i privatnog partnera uopšte u realizaciju projekta putem koncepta JPP.

6. *Na nivou lokalne samouprave postoji visok stepen svesti o neophodnosti poštovanja strogih zahteva budžetskih ograničenja u cilju očuvanja finansijske stabilnosti na nacionalnom nivou*. Naime, iako zakonske odredbe koje su na snazi (pre svega Zakon o javnom dugu i Zakon o budžetskom sistemu) postavljaju jako veliki izazov za lokalnu vlast u pogledu načina finansiranja kapitalnih projekata usled velikih razvojnih potreba, svest o tome da je eventualni fiskalni deficit lokalne samouprave sastavni deo konsolidovanog deficita države, predstavlja veoma važan činilac u stabilnosti finansiranja projekata JPP u domaćim uslovima. Naime, najdirektnije definisana su sledeća ograničenja:

a. Iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja za kapitalne investicione rashode ne može biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. Izuzetno, udeo može biti veći od 50%, i to samo u slučajevima kada se radi o dugoročnom zaduživanju, čiji je rok otplate, ne računajući period mirovanja, najmanje pet godina (izmenjen i dopunjen članom 36 Zakona o javnom dugu).

b. Iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini na sva neizmirena dugoročna zaduživanja ne može da bude veći od 15%. Izuzetno, udeo može biti veći od 15% ukoliko dve trećine tekućeg suficita u odnosu na ukupno ostvarene tekuće prihode čini udeo veći od 15% (izmenjen i dopunjen član 36. Zakona o javnom dugu).

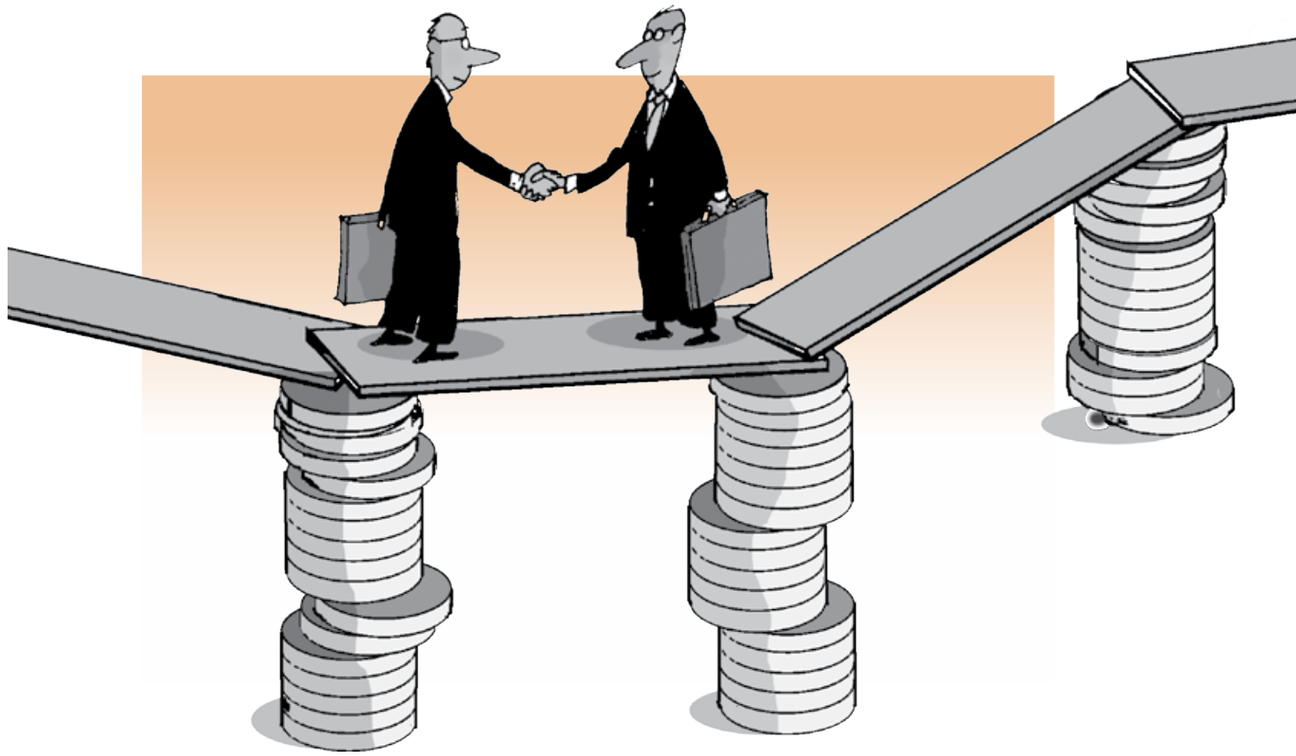
v. Ukoliko usled kapitalnih investicionih rashoda dođe do deficita, neophodno je poštovanje fiskalnih pravila za lokalnu vlast. (član 27 ž Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu). To znači da fiskalni deficit lokalne vlasti može nastati samo kao rezultat javnih investicija, i on u određenoj godini ne može biti veći od 10 % prihoda u toj godini.

7. Veoma dobra zakonska određenost kada je reč o elementu kontrole kod finansiranja projekata JPP. Naime, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama preko funkcije nadzora definiše kao obavezu javnog partnera kontinuirano praćenje rada privatnog partnera i praćenje izvršavanja njegovih obaveza iz javnog ugovora, kao i izvršavanje svih plaćanja u skladu sa javnim ugovorom.

Iako domaće finansijsko tržište ima mnogo prostora za dalji razvoj i unapređenje, pobrojani činioci omogućavaju u veoma dobroj meri finansiranje projekata JPP manjeg obima. Kada je reč o eventualnim nedostacima na finansijskom tržištu, kao što su nedostatak adekvatnih instrumenata za zaštitu privatnih partnera-investitora od rizika (promene deviznog kursa, kamatnih stopa, npr.), ekspertiza prisutna u domaćim bankama i institucijama (Ministarstvo finansija, Narodna banka Srbije i sl.) svakako će biti u stanju da odgovori na takve zahteve od slučaja do slučaja.

Preporuke koje mogu doprineti prevazilaženju nekih otvorenih pitanja u segmentu finansiranja JPP

1. Važno je da se predstavnici javnog sektora, kako na nacionalnom tako i na nivou lokalne samouprave, od samog početka razvoja ideje o predlogu projekta JPP bave i pitanjem finansijske atraktivnosti (bankabilnosti) predloga projekta i da veoma dobro razumeju finansijsku strukturu i posledice koje ona ima po ceo projekat i po njih same.



2. Pri samom izboru najbolje ponude, javni sektor mora da bude stručan da proceni ne samo da li je potencijalni pobednik na tenderu kompanija koja je sposobna da realizuje projekat u tehničkom smislu, nego da li je sposobna i da obezbedi finansiranje projekta na tržištu. U protivnom, dolazi do ogromnog gubitka vremena, sredstava i, konačno, reputacije.

3. Iznosi i detalji u samoj finansijskoj konstrukciji mogu sa sobom da nose tzv. skrivene finansijske obaveze[8] javnog sektora. Zato je važno da predstavnici javnog tela prate i proces zatvaranja finansijske konstrukcije projekta JPP, i to od slučaja do slučaja.

4. Finansijski savetnici koje javni sektor angažuje moraju imati dovoljno stručnog kapaciteta za to da projekat JPP učine bankabilnim, razumevanja za situaciju na domaćem tržištu i sposobnost da evaluiraju i procenjuju uticaj budućih kretanja na projekat i njegove glavne aktere.

Kao preduslov za rešavanje navedenih otvorenih pitanja, neophodna je kontinuirana edukacija svih zainteresovanih strana u oblasti javno-privatnog partnerstva, uključujući i praćenje zbivanja na evropskim i svetskim tržištima. To se prvenstveno odnosi na predstavnike javnog i privatnog sektora, kao potencijalne partnere koji ostvaruju direktan ugovorni odnos i preuzimaju odgovornost u veoma dugom vremenskom periodu. ■

8. EPEC, *EPEC PPP Guide-Project Finance*, European Investment Bank, Luxembourg (2012), str. 2.



Mr Ljiljana Brdarević
Dipl. oec., nezavisni konsultant

MOTIVI LOKALNE VLASTI ZA USPOSTAVLJANJE JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

Javno-privatno partnerstvo treba primenjivati samo ako raspodela rizika omogućava lokalnoj samoupravi snižavanje ukupnih troškova ili pristup tehnologiji, znanju i veštinama, koje joj inače ne bi bile dostupne, a doprinose nivou i kvalitetu javnih usluga

Lokalna vlast u Srbiji je odgovorna za obezbeđenje adekvatne infrastrukture u cilju podržavanja postojećih i podsticanja novih poslovnih poduhvata na svojoj teritoriji. Planiranje lokalnog razvoja samo na osnovu javnih prihoda predstavlja preusku osnovicu za brz razvoj lokalne zajednice. Danas je zbog toga neophodno budžetsko finansiranje upotpuniti privlačenjem privatnog kapitala za izgradnju lokalne infrastrukture i unapređenje kvaliteta javnih usluga.

Krajem 2011. godine konačno je zaokružen pravni okvir za uspostavljanje JPP od strane lokalnih vlasti u Srbiji. Njega čini nekoliko zakona, od kojih su ključni Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Zakon o javnim nabavkama i Zakon o komunalnim delatnostima.

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama postavljene su osnove za uspostavljanje održivog višegodišnjeg partnerstva između lokalnih vlasti i privatnog sektora u vršenju poslova iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Definisanjem najvažnijih elemenata JPP dodatno su pojašnjene nedoumice o prirodi i specifičnosti JPP u odnosu na klasične načine sprovođenja javnih projekata i pružanja javnih usluga koje su postojale pre donošenja Zakona.

Prvi i najvažniji element je **predmet JPP**, koji ne može biti isključivo komercijalno korišćenje javnog dobra, već mora da bude obavljanje poslova od javnog interesa koji su u nadležnosti lokalne samouprave. Lokalna vlast može privatnom partneru dozvoliti da obavlja i komercijalne delatnosti u okviru realizacije projekta JPP samo onda kada nije moguće na drugi način obezbediti potreban nivo isplativosti realizacije projekta i povraćaj uloženih sredstava.

Sledeći element su obaveze koje privatni partner može da preuzme iz nadležnosti lokalne samouprave u cilju obavljanja poslova od javnog interesa, koji su mu povereni, a to su: projektovanje, izgradnja i/ili rekonstrukcija javnog objekta, održavanje i/ili korišćenje javnog objekta i upravljanje njime u cilju pružanja usluga krajnjim korisnicima i obavljanje lokalnih javnih usluga. U cilju realizacije poverenih poslova obaveza privatnog partnera može da bude potpuno ili delimično finansiranje projekta JPP, kao i naplata cene usluge od krajnjih korisnika.

Izuzetno važan element JPP je pravo lokalne samouprave da privatnom partneru omogući povraćaj uloženih sredstava i nadoknadu za preuzete rizike u toku sprovođenja projekta JPP. To se može postići prenosom određenih stvarnih prava, dodelom koncesije ili vršenjem plaćanja u novcu, srazmerno uloženim sredstvima i preuzetim obavezama i rizicima na osnovu prethodno sprovedene finansijske analize.

Konačno, izuzetno važan element je obaveza da svaki partner preuzme odgovornost za rizike kojima može na najbolji način da upravlja ili da se izvrši izbalansirana podela rizika u toku trajanja projekta JPP. Cilj podele rizika je korišćenje upravljačkih, tehničkih, finansijskih i inovativnih sposobnosti privatnog partnera, kao i razmena veština i znanja između lokalne samouprave i privatnog partnera.

Iz ugla lokalnih vlasti Zakon je izuzetno važan zato što su one dobile pravo da samostalno pokrenu postupak realizacije projekta JPP i zaključe javni ugovor sa domaćim ili stranim pravnim ili fizičkim licem za vršenje poslova iz svoje nadležnosti.

Predlaganje projekta JPP može da vrši lokalno javno telo: lokalni organ, organizacija ili ustanova, javno preduzeće ili pravno lice sa većinskim udelom grada/opštine. Inicijativu za pokretanje projekta JPP može dati i zainteresovano lice obraćanjem lokalnom javnom telu.

Odluku o pokretanju projekta JPP bez elemenata koncesije donosi lokalna skupština, na osnovu pribavljanja saglasnosti Komisije za JPP da se konkretan projekat može realizovati kao JPP. Saglasnost se izdaje u roku od 3 meseca. Nakon donošenja skupštinske odluke, otpočinje sprovođenje postupka izbora privatnog partnera po jednom od postupaka koje propisuje Zakon o javnim nabavkama. Rok za dobijanje ponuda od ponuđača ne može biti kraći od 52 dana u slučaju sprovođenja najkraćeg otvorenog postupka javne nabavke.

Odluku o pokretanju projekta JPP sa elementima koncesije donosi lokalna skupština usvajanjem koncesionog akta. Predlog koncesionog akta se dostavlja i Komisiji za JPP radi davanja mišljenja i ocene da li projekat sadrži elemente koncesije. Nakon usvajanja koncesionog akta otpočinje proces izbor privatnog partnera, koji traje minimalno 120 dana.

Nakon verifikacije izbora privatnog partnera i sadržine javnog ugovora od strane lokalne skupštine, lokalno javno telo potpisuje javni ugovor sa privatnim partnerom, koji se nakon toga prijavljuje Registru javnih ugovora u Ministarstvu finansija i ekonomije.

Važno je napomenuti da javni ugovor može da traje od 5 do 50 godina, u zavisnosti od perioda koji je potreban da privatni partner povrati uložena sredstva i ostvari nadoknadu za preuzete obaveze i preuzete rizike tokom sprovođenja projekta JPP. Sve ovo se utvrđuje pre donošenja skupštinske odluke o pokretanju projekta JPP, sprovođenjem zakonom regulisanih analiza. Za projekat JPP bez elemenata koncesije izrađuje se poslovni plan i analizira efikasnost predloženog projekta. Za projekat JPP sa elementima koncesije izrađuje se studija opravdanosti davanja koncesije.

Oblici JPP koje mogu da sprovode lokalne vlasti

Saglasno važećem pravnom okviru, lokalne vlasti mogu bez ograničenja da sprovedu razne vrste projekata JPP kreiranjem brojnih modela javnih ugovora, koji se primenjuju u državama koje imaju dugogodišnje iskustvo u sprovođenju JPP. To su najčešće: ugovor o vršenju javnih usluga (*Service Contract*), ugovor o upravljanju (*Management Contract*), ugovor o zakupu i upravljanju (*Lease or Affermage Contract*), ugovor o koncesiji (*Concession*), ugovor o izgradnji-korišćenju-prenosu (*B.O.T.*) i dr.

Naš Zakon sve modele JPP, na osnovu delatnosti i odgovornosti koja se poverava i prenosi na privatnog partnera, svrstava u dva osnovne grupe:

- **JPP bez elemenata koncesije** je javni ugovor kojim se na privatnog partnera prenosi obaveza projektovanja, izgradnje i održavanja, bez obaveze korišćenja ugovorenog objekta. Lokalna samouprava preuzima obavezu korišćenja objekta i otplate ukupnih investicionih rashoda privatnom partneru, plaćanjem naknade za raspoloživost objekta. Ovaj model JPP uglavnom se primenjuje za objekte socijalnog karaktera koji su besplatni za krajnje korisnike (škole, bolnice, smeštajni objekti itd.) i za infrastrukturne projekte s niskim prihodima (lokalni putevi, javni prevoz, sportski objekti itd.).

- **Koncesija** je javni ugovor kojim se na privatnog partnera prenosi obaveza pro- >>>

Grafikon 1:
Modeli JPP



jektovanja, izgradnje, održavanja objekta i upravljanja njime uz pružanje i naplatu usluge krajnjim korisnicima. Ukupna investicija privatnog partnera se vraća iz cene usluge, koju plaćaju krajnji korisnici. Zbog većeg rizika koji preuzima privatni partner ovakvi projekti zahtevaju posebnu pripremu i uređivanje niza pitanja povezanih sa mogućnostima finansiranja. Primeri ovog modela JPP odnose se na projekte saobraćaja (putevi, mostovi, javni parking itd.), projekte u oblasti zaštite životne sredine (vodosnabdevanje, kanalizacija, upravljanje otpadom), projekte u energetici itd. Lokalne vlasti mogu dodeliti koncesioni ugovor za lokalne javne puteve, javni prevoz, u oblasti sporta, obrazovanja i turizma, na kulturnim dobrima u svojoj nadležnosti, za komunalne delatnosti i u drugim oblastima.

Izabrani model JPP (Grafikon 1) u formalno-pravnom smislu može biti sproveden kao:

- **ugovorno JPP**, koje se realizuje sklapanjem javnog ugovora (sa elementima koncesije ili bez njih) sa izabranim privatnim partnerom, kojim se reguliše odnos međusobnih obaveza i prava lokalne samouprave i privatnog partnera tokom sprovođenja projekta JPP;

- **institucionalno JPP**, koje se realizuje osnivanjem zajedničkog privrednog društva sa izabranim privatnim partnerom, koje je nosilac sprovođenja projekta JPP; međusobni odnos obaveza i prava partnera reguliše se ugovorom o osnivanju zajedničkog privrednog društva, ulaganjem u novo privredno društvo ili dokapitalizacijom postojećeg privrednog društva; nakon toga se sklapa javni ugovor o sprovođenju projekta JPP.

Danas, kada se govori o realizaciji različitih infrastrukturnih projekata (npr., bolnica, škola, tunela, mostova i sl.) po modelu JPP, uglavnom se misli na ugovorno JPP. Razlog je taj što su ugovorna JPP najprikladnija za izgradnju infrastrukture i drugih javnih objekata. Sva ugovorna JPP definišu nadležnosti partnera tokom svih faza realizacije projekta (projektovanja, finansiranja, izgradnje, održavanja, korišćenja i zatvaranja projekta) i omogućavaju uspešno prenošenje rizika realizacije projekta na privatnog partnera, dok rizike kojima on ne može kvalitetno da upravlja preuzima javni sektor.

Razlozi za uspostavljanje JPP od strane lokalne vlasti

Uključivanjem privatnog sektora u izgradnju javnih objekata i vršenje javnih usluga lokalna vlast može da ostvari brojne koristi za svoje građane:

- bržu implementaciju projekata koja se postiže poveravanjem više faza realizacije projekta (finansiranje, projektovanje, izgradnje, korišćenje) jednom privatnom partneru (misli se i na konzorcijum),

- uštede u troškovima izgradnje putem brže realizacije, brže nabavke i smanjenja rizika prekoračenja vremena i troškova,

- uštede u troškovima poslovanja primenom savremenih tehnologija, kvalifikovane radne snage, centralizacijom administrativnog osoblja i višenamenskim korišćenjem objekata,

- inovacije u obezbeđivanju infrastrukture i usluga pomoću konkurencije koja podstiče privatne partnere da pronađu efikasnije načine za realizaciju projekata od svojih konkurenata i opštine,

- veće mogućnosti finansiranja infrastrukturnih projekata bez angažovanja ograničenih budžetskih sredstava i zaduživanja na finansijskom tržištu,

- bolje merenje performansi pružanja usluga uvođenjem tržišnih standarda za ocenu kvaliteta i

- povećanje lokalnih javnih prihoda: poreza na imovinu i zarade, zakupnine, koncesione naknade ili prihoda od projekta/usluge.

Potrebno je napomenuti da JPP ne nude koristi za sve lokalne projekte. Iz tog razloga se nameće pitanje identifikovanja odgovarajućih projekata JPP. Iskustvo zemalja članica Evropske unije pokazalo je da bi potencijalni projekti JPP trebalo da ispune sledeće uslove: (1) da se radi o projektu veće vrednosti, (2) da privatni sektor može da ponudi izgradnju potrebnog objekta i pružanje usluge, (3) da je za realizaciju projekta potrebna tehnologija koja je dostupna, (4) da lokalna vlast može da definiše svoje potrebe za vreme trajanja projekta, (5) da je projekat finansijski isplativ i ekonomski opravdan i (6) da postoji saglasnost za realizaciju projekta nadležnih tela na lokalnom i višim nivoima vlasti.

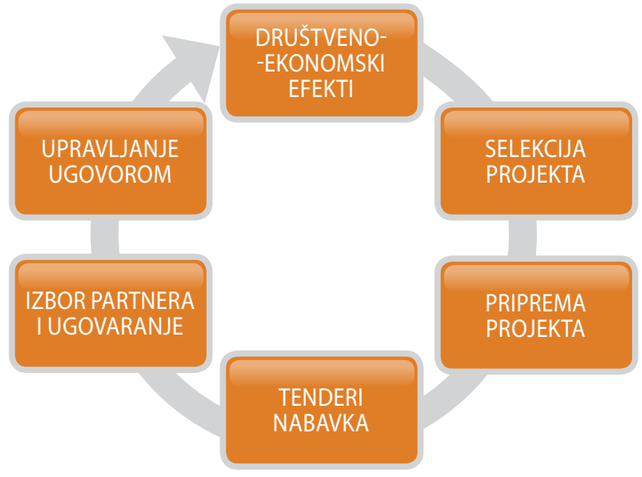
Priprema za sprovođenje projekata JPP

Priprema i sprovođenje infrastrukturnih projekata po modelu JPP je dugotrajna i zahteva značajna sredstva. Zbog toga JPP treba primenjivati samo ako raspodela rizika omogućava lokalnoj samoupravi snižavanje ukupnih troškova ili pristup tehnologiji, znanju i veštinama, koje joj inače ne bi bile dostupne, a doprinose nivou i kvalitetu javnih usluga. Ispunjavanje ovih kriterijuma zahteva izradu niza prethodnih studija (istraživanje tržišta, izbor lokacije, studija finansijske isplativosti, studija ekonomske opravdanosti itd.) i analizu opravdanosti primene izabranog modela JPP.

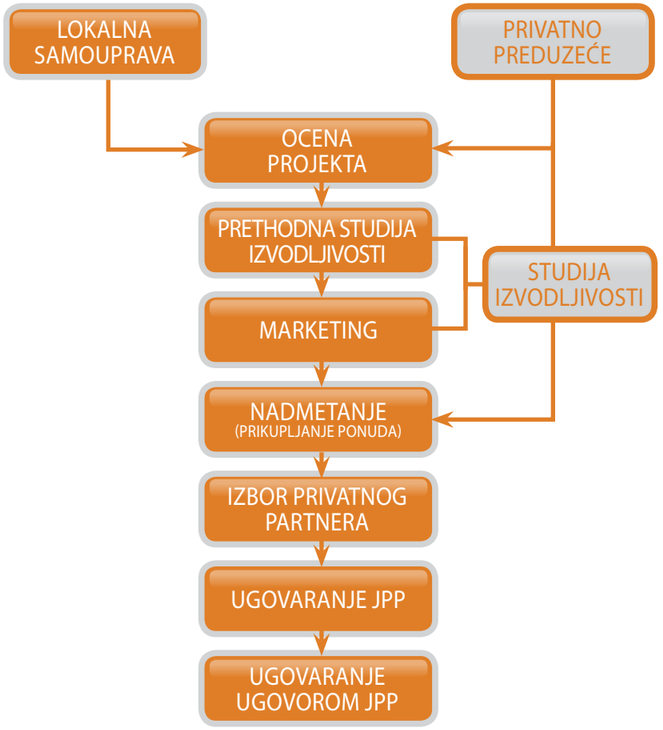
Sprovođenje projekta JPP u cilju razvoja lokalne infrastrukture predstavlja proces koji se razlikuje od tradicionalne nabavke radova i usluga za izgradnju infrastrukturnih i drugih javnih objekata. Ovaj proces počinje identifikacijom projekta i modela JPP s aspekta finansijske izvodljivosti i podele odgovornosti, rizika i prihoda. On se nastavlja sprovođenjem javne procedure izbora privatnog partnera i zaključivanjem ugovora o JPP. Završava se praćenjem i utvrđivanjem postignutih rezultata projekta JPP (Grafikon 2).

Na samom početku potrebno je da lokalna samouprava oceni da li je projekat pogodan za finansiranje i/ili upravljanje od strane privatnog sektora na osnovu komercijalnih i investicionih potencijala, finansijske isplativosti i mogućnosti ispunjavanja zahteva privatnog sektora. Nakon početne oce- >>>

Grafikon 2: **Sprovođenje projekta JPP**



Grafikon 3: **Ocena izvodljivosti projekta JPP**



ne projekta vrši se ocena izvodljivosti sprovođenja projekta JPP u dve faze.

Prva faza je izrada **prethodne studije izvodljivosti projekta JPP**, koja se sprovodi pre javne nabavke/tendera, od strane lokalne samouprave. Prethodna studija izvodljivosti definiše tehničke i finansijske aspekte projekta i služi kao osnovni dokument za izbor modela JPP, pripremu konkursne dokumentacije i sprovođenje izbora privatnog partnera.

Druga faza je izrada **studije izvodljivosti projekta JPP** pre finansiranja projekta od strane privatnog partnera, na osnovu konačnog rešenja sprovođenja projekta koje on nudi.

Međunarodna iskustva lokalnih vlasti u sprovođenju JPP

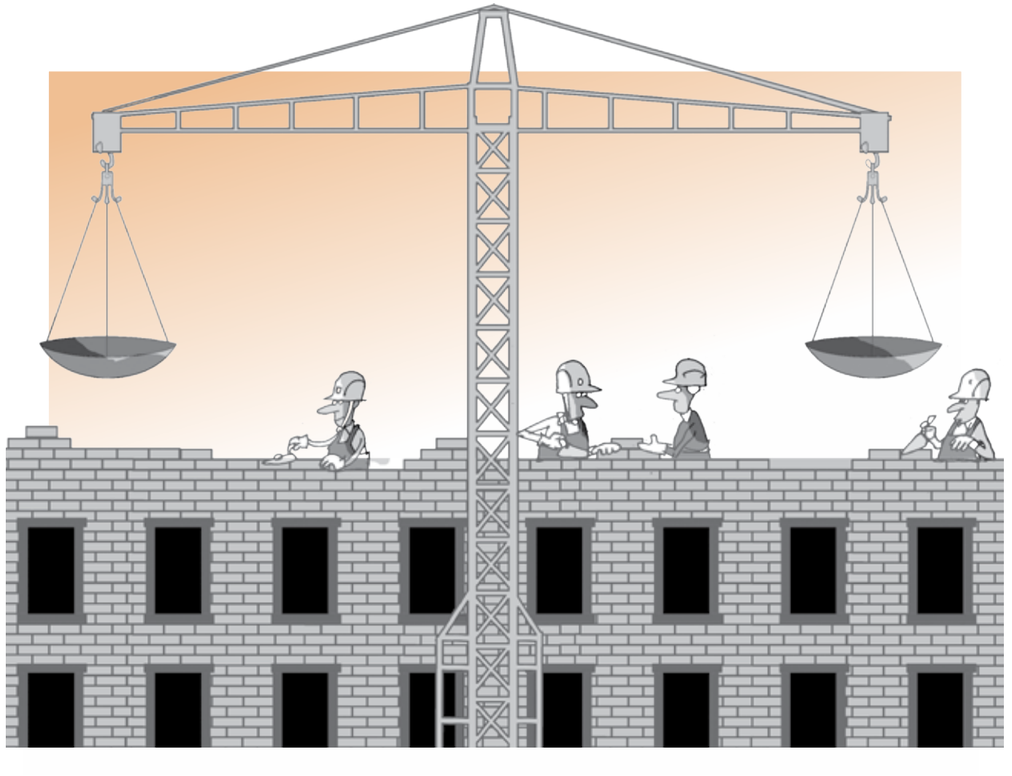
Zbog izuzetno skromnog iskustva lokalnih vlasti u Srbiji sa projektima JPP ovom prilikom želim da iznesem primer dobre međunarodne prakse i ukažem na nekoliko ključnih elemenata održivosti JPP:

- Veća vrednost za novac od tradicionalne javne nabavke. Lokalne vlasti ugovaraju projekat JPP kada mogu da ostvare veću vrednost za novac u odnosu na tradicionalnu javnu nabavku radova za izgradnju infrastrukture. Veća vrednost za novac u okviru JPP može se postići na sledeće načine: skraćivanjem roka izgradnje, povećanjem kvaliteta usluge, povećanjem obima usluge za istu cenu, isporukom iste usluge po nižoj ceni ili prenosom dela rizika na privatnog partnera, čime se povećavaju finansijski rezultati. Procena veće vrednosti za novac vrši se uporednom analizom ukupnih prihoda, rashoda i rizika projekta kada ga sprovodi privatni sektor u okviru JPP i kada ga sprovodi lokalna samouprava putem javne nabavke.

- Stabilnost tražnje za javnim objektom i/ili uslugom koja je predmet ugovora o JPP. Lokalne vlasti ugovaraju projekt JPP na osnovu strategije razvoja grada/opštine i/ili strategije razvoja delatnosti u kojoj se sprovodi projekat. Na osnovu strateških dokumenata utvrđuju se dugoročna tražnja za objektom ili infrastrukturom i dugoročna tražnja za uslugom koje obezbeđuje privatni partner. Ovim predviđanjima se povećava finansijska sigurnost oba partnera. Privatni partneri žele da se uključe u pružanje javnih usluga samo ukoliko mogu sigurno da naplate prihode iz kojih će pokriti uložena sredstva i ostvariti očekivan prinos.

- Dugoročna usklađenost dostupnosti projekta sa budžetskim ograničenjima. Pre sklapanja ugovora o JPP lokalna vlast proverava da li su njene finansijske obaveze u toku izgradnje i korišćenja projekta u skladu s propisanim ograničenjima raspolaganja prihodima i primanjima budžeta tokom trajanja ugovora o JPP. Tom prilikom se analizira mogućnost sufinansiranja investicionih troškova tokom izgradnje ili mogućnost plaćanja naknade tokom korišćenja objekta.

- Prenos rizika realizacije projekta na privatnog partnera. Svi investicioni projekti nose rizike koji mogu znatno uticati



na finansijski položaj javnog sektora zbog prekoračenja planiranih rokova i troškova izgradnje. Mogućnost prenošenja rizika izgradnje i korišćenja objekta jedan je od glavnih razloga zbog kojih se lokalne vlasti opredeljuju za sprovođenje projekata JPP. Od privatnog sektora se očekuje da ima veštine i iskustvo potrebno za efikasnije upravljanje rizicima uz niže troškove u odnosu na lokalnu samoupravu.

Uloga savetnika tokom sprovođenja projekata JPP

Tokom planiranja i sprovođenja projekta JPP lokalna vlast je obavezna da obezbedi multidisciplinarni pristup prilikom analize i odlučivanja o tehničkim, komercijalnim, finansijskim i pravnim aspektima projekata JPP. S obzirom na to da stručnjaka sa iskustvom u sprovođenju JPP često nema u lokalnoj upravi, ne samo u Srbiji već i u mnogo razvijenijim državama, lokalne vlasti najčešće angažuju spoljne savetnike u fazi pripreme i u fazi realizacije projekta JPP.

- Tehnički stručnjaci analiziraju tehničke aspekte projekta i usluge tokom planiranja i sprovođenja JPP. U zavisnosti od prirode projekta, nekada je potrebno uključiti više različitih stručnjaka: geodete, inženjere, arhitekte, izvođače radova, menadžere projekta, aktuare itd. Oni u okviru projektnog tima obavljaju poslove kao što su: definisanje izlaznih specifikacija projekta i/ili usluga (u konkursnoj dokumentaciji i ugovoru o JPP), ocena tehničkih kapaciteta ponuđača, ocena tehničkih ponuda, procena tehničkih rizika, vrednovanje imovine koja je predmet ugovora i kontrola kvaliteta izvršenja ugovora o JPP.

- Finansijski stručnjaci pomažu prilikom identifikacije potencijalnih investitora i njihovog odnosa prema rizicima, kreiranja ugovora koji je prihvatljiv za privatno finansiranje i pronalaženja odgovarajućih izvora finansiranja. U okviru projektnog tima oni kreiraju model JPP, vrše analizu rizika i odgovornosti partnera sa finansijskim efektima, kreiraju mehanizam plaćanja uz podelu rizika, odgovornosti i nagrada za oba

>>>

partnera, vrše pripremu finansijskog dela konkursne dokumentacije, ocenu finansijskih ponuda, ocenu finansijskih efekata ugovora i uspostavljaju finansijsko upravljanje ugovorom o JPP.

- Pravni stručnjaci imaju ključnu ulogu u sastavljanju ugovora o JPP. Oni pomažu tokom procesa ugovaranja zaštitu javnih interesa preko: imovinskih prava, naknade štete, raskida ugovora, rešavanja sporova itd. Njihova uloga u projektnom timu su izrada konkursne dokumentacije i modela ugovora o JPP, kao i pružanje pravnih saveta tokom izbora privatnog partnera i ugovaranja.

Iskustvo lokalnih vlasti u uspostavljanju JPP u Srbiji

Većina JPP uspostavljena je pre donošenja Zakona o JPP i koncesijama. Glavni razlozi za uspostavljanje JPP su: nedostatak budžetskih sredstava za razvoj infrastrukture i povećanje obima i kvaliteta javnih usluga, neefikasnost javnih preduzeća u pružanju javnih usluga, nemogućnost poštovanja standarda zaštite životne sredine itd. U ovom trenutku teško je dati procenu njihovih efekata, pogotovo što pre donošenja Zakona nije postojalo organizovano praćenje načina uspostavljanja i efekata JPP, na državnom i lokalnom nivou.

Najveći broj JPP uspostavljen je u oblasti upravljanja otpadom (15), distribucije gasa (7), parking servisa (3) i javnog prevoza (3). Privatni kapital je najviše bio zainteresovan za one delatnosti i projekte lokalnih samouprava koji imaju najkraći rok i najniži rizik naplate uloženih sredstava od strane privatnog partnera. Do sada nije zabeleženo uspostavljanje JPP u oblasti vodosnabdevanja, kanalizacije i centralnog grejanja iz dva razloga. Prvi razlog je veći rizik povraćaja uloženih sredstava u ove kapitalno intenzivne projekte, a drugi razlog su bila zakonska ograničenja i nejasnoće pravnog okvira pre donošenja novog zakona.

Nešto više od polovine su institucionalna JPP, što ukazuje na drugačiju strukturu uspostavljenih modela JPP u odnosu na zemlje EU, gde dominiraju ugovorna JPP, i to koncesije. Razlog je bila nemogućnost lokalnih vlasti da samostalno dodeljuju koncesione ugovore, pa su one pribegavale uspostavljanju zajedničkih društava sa nejasno regulisanim pravima i obavezama oba partnera.

Velika su očekivanja od novog Zakona da će doći do promene strukture JPP i većeg priliva privatnog kapitala u one lokalne projekte gde ima prostora za unapređenje kvaliteta javnih usluga, ulaganjem sredstava u novu infrastrukturu, opremu i način pružanja usluga. Da bi se ta očekivanja ostvarila, značajnu ulogu će imati Komisija za JPP i savetnici za planiranje i sprovođenje projekata JPP, koje predviđa Zakon. Od Komisije za JPP se očekuje da efikasnim i depolitizovanim radom podstakne investiranje privatnog kapitala u brži lokalni razvoj i podizanje kvaliteta javnih usluga. Od savetnika se očekuje da pomognu lokalnim vlastima da se osposobe za uspostavljanje održivih projekata JPP, uz postizanje najveće vrednosti za novac uložen u ove projekte.

Ipak, nakon donošenja Zakona uspostavljeno je samo jedno JPP – novosadskog JP Informatika sa slovenačkim konzorcijumom za izgradnju optičke infrastrukture . Takođe, pripremljen je još jedan projekat koncesije za izgradnju javne podzemne parking garaže, koji, međutim, već duže vreme čeka na Komisiju za JPP da potvrdi da li projektovanje, finansiranje, izgradnja i korišćenje garaže uz naplatu usluge od korisnika imaju elemente koncesije. ■



Prof. dr Bogoljub Milosavljević
Redovni profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta Union u Beogradu

IZAZOVI I DILEME U VEZI SA JAVNO-PRIVATNIM PARTNERSTVOM

U aranžmane JPP bi trebalo ulaziti posle pažljivog i objektivnog odmeravanja svih argumenata „za" i „protiv", odnosno poređenja prednosti i nedostataka ovog i tradicionalnih načina obezbeđenja javnih usluga

Mnogi su u Srbiji postali ubeđeni da je angažovanje privatnog sektora posredstvom modela javno-privatnog partnerstva (JPP) pravi način za rešavanje niza velikih infrastrukturnih problema iz nadležnosti države, autonomne pokrajine, grada i opštine.[1] To ubeđenje je podržano politikom Svetske banke, MMF, Svetske trgovinske organizacije i Evropske banke za obnovu i razvoj, kao i Evropske unije. U prilog JPP navode se tri ključna argumenta: (1) slobodan kapital privatnog sektora može da nadomesti smanjene budžetske mogućnosti vlasti (ekonomska kriza, budžetski deficiti); (2) pošto je motivisan profitom, privatni sektor je sposoban da ekonomičnije i uspešnije od javnog sektora gradi infrastrukturne objekte i pruža javne usluge; i (3) privatnom sektoru su potrebni podsticaji kako bi se pružio novi impuls ekonomskom rastu i, u isto vreme, taj sektor učinio odgovornijim prema društvu.

Među pristalicama modela JPP kao da nema nikakvih sumnji u njegove prednosti. Neuspeli primeri JPP pravdaju se lošom ekonomskom računicom, nepoštovanjem obaveza javnog partnera, činjenicom da država nije omogućila konkurenciju (tj. paralelenu jeftiniju javnu uslugu) ili nekim drugim ekonomskim momentom. >>>

1. Videti novinski izveštaj sa trećeg godišnjeg samita „Razvoj javno-privatnog partnerstva u Srbiji", objavljen u *Politici*, 9. novembra 2012. godine pod naslovom „Nedovoljno koristimo javno-privatno partnerstvo". Prema tom izveštaju, tokom prve godine primene Zakona o JPP i koncesijama ugovorena je samo izgradnja telekomunikacione mreže u Novom Sadu. U pripremi je još jedan broj projekata u opštinama i gradovima, a kao problem se ističe „izborna godina i nedostatak kadra u opštinama da pripreme ovakve projekte".

Uz to se kao kontraargument nude uspešni primeri, kakvih uistinu ima. Međutim, uporno se izbegava etička strana ovog krupnog preokreta u ulozi države, koja se može kratko izraziti kao gubitak prednosti socijalne države ili kao bogaćenje povlašćene manjine na račun umanjenja ionako slabih šansi siromašne većine.

U ovom tekstu, koji je zbog ograničenog obima pisan u formi kratkih teza, želim da ukažem na potrebu da se realnije sagleda model JPP, odnosno na izazove i dileme koje on otvara. Ne nameravam da taj model suštinski osporavam, već da podsetim na jednostavnu činjenicu koja se prenebregava: JPP ne predstavlja jedini način, niti nužno najbolji način za rešavanje infrastrukturnih problema i pružanje javnih usluga. To bi možda moglo biti od pomoći za realnije sagledavanje i opreznije, a time i uspešniju primenu projekata ove vrste.

Sticanje profita, a ne dobročinstvo

Motiv privatnog sektora da se angažuje u projektima JPP svakako je sticanje profita. Dakle, *quid pro quo*, a ne dobročinstvo. Miltonu Fridmanu se pripisuje tvrdnja po kojoj je fundamentalna lekcija ekonomije „da ne postoji besplatan ručak"[2], pa su otud ugovori o JPP „bazirani na dugoročnom partnerskom odnosu između institucije javnog sektora i entiteta privatnog sektora u cilju omogućavanju privatnom sektoru da na profitabilan način investira u neko javno dobro"[3]. Nije bez značaja ni činjenica da JPP po pravilu obezbeđuje monopolski položaj.

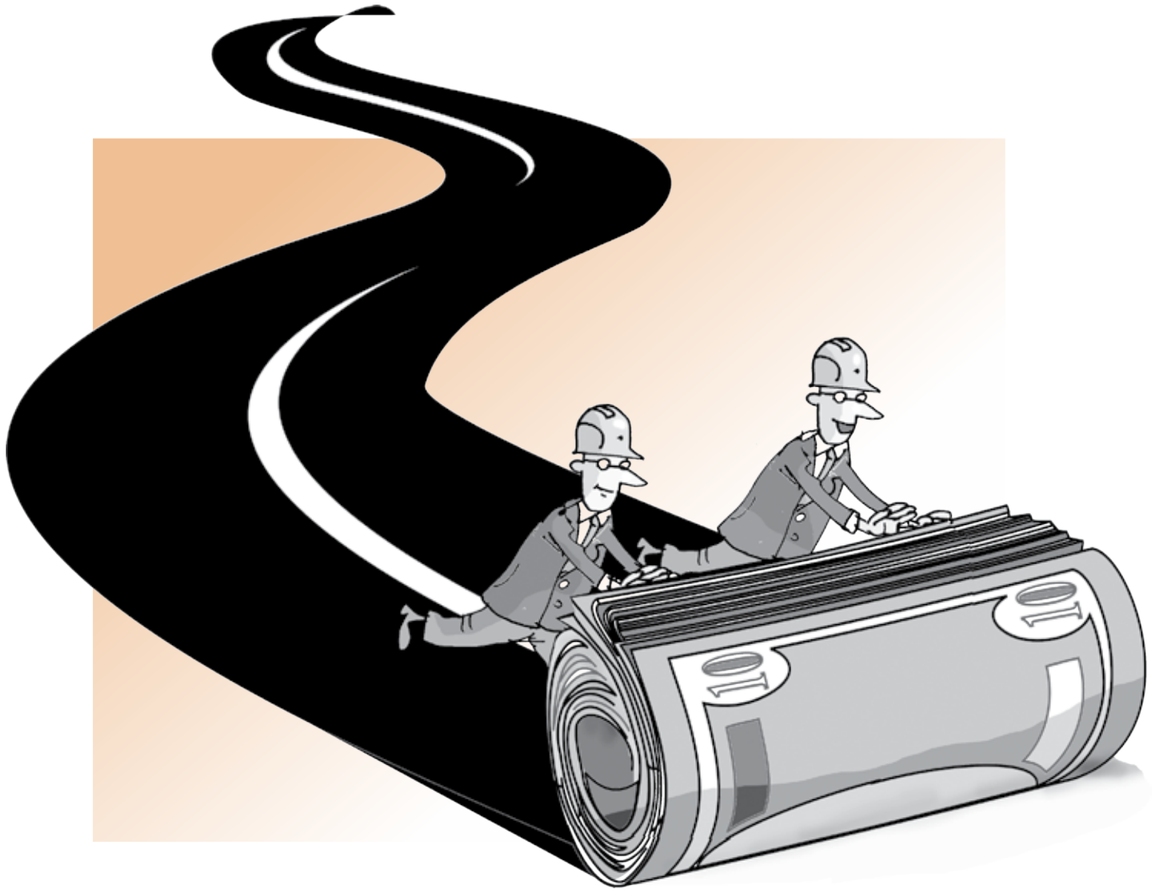
S druge strane, ako to želi, privatni sektor može da bude dobročinitelj svojoj zajednici (zadužbine, donacije i drugo), ali mu za takve postupke ne treba dvostrano obavezujući odnos koji pretpostavlja JPP. Što se tiče tvrdnje da se modelom JPP privatni sektor čini odgovornijim prema društvu, ta bi odgovornost mogla prvenstveno da se shvati kao posledica same voljne odluke privatnog subjekta da se angažuje u ovakvom aranžmanu kako bi ostvario profit, ali i poštovao ugovorom preuzete obaveze prema javnom partneru, odnosno javnosti.

Tradicionalni modeli pružanja javnih usluga i JPP

Donošenje Zakona o JPP i koncesijama i politička podrška primeni modela JPP ne znače ili ne bi smeli da znače prethodno „tvrdo" opredeljenje za to da sve infrastrukturne objekte i javne usluge ubuduće treba realizovati isključivo pomoću ovog modela. Da bi se model JPP primenio u bilo kom konkretnom slučaju, potrebno je doneti odluku koja bi morala da polazi od poređenja (komparacije) prednosti i nedostataka (troškova, rizika i drugih perfomansi) koje se dobijaju putem javnih nabavki finansiranih iz budžeta ili drugim tradicionalnim načinom obezbeđenja usluga, s jedne, i preko modela JPP, s druge strane. U takvu bi analizu morali da budu uključeni ne samo ekonomski merljivi troškovi usluge, rizika i dažbina (tzv. komparator javnog sektora[4]), već i perfomanse vladavine prava i zaštite interesa korisnika usluga. Zakon se uopšte ne bavi ovim pitanjem, verovatno zbog toga što je zakonodavac pretpostavio da će se takve analize ipak raditi kao obavezni deo procedure za realizaciju JPP. Ipak, ostaje nejasno na čemu se temelji ta pretpostavka. S tim u vezi, upadljiv je i jedan drugi propust zakonodavca: među brojnim zakonskim načelima JPP (čl. 5. i 6) nema načela zaštite interesa korisnika javnih usluga.[5]

Vatreni pobornici JPP, naročito oni neoliberalnog usmerenja, često iznose ocenu prema kojoj je sve što radi javni sektor (birokratija) loše i neefikasno, dok je, nasuprot tome, sve što radi privatni sektor dobro i efikasno. Ta se ocena ne odnosi samo na javni sektor tranzicionih ili drugih manje razvijenih zemalja, već i na javni sektor u najrazvijenijim zemljama. Doista, neefikasnost predstavlja veliki problem javnog sektora, čak i u državama koje ne pate od boljki partokratije. Međutim, kada se birokratija modernizuje, dobro organizuje i oslobodi stiska politike, njoj se priznaje jedna značajna prednost: mada nedovoljno efikasna, ona je idealna organizacija za ostvarivanje ciljeva vladavine prava.[6] Na drugoj strani, privatizacija, eksternalizacija javnih usluga i JPP mogu ozbiljno da ugroze ciljeve vladavine prava i društvene ciljeve uobličene politikom.[7]

Ukratko, pri donošenju odluka o JPP i drugim merama „marketizacije" javnog sektora valjalo bi postupati sa opre-



zom, pri čemu tradicionalni modeli pružanja javnih usluga ne moraju unapred biti odbačeni, već možda poboljšani, pogotovo kada nema dovoljno pretpostavki za ocenu da će JPP biti uspešnije u pružanju javnih usluga. Uz to, neke od delatnosti koje su u bliskoj vezi sa državnim suverenitetom nije nimalo mudro privatizovati ili u njih uvoditi modele JPP (vojska, policija, pravosuđe, zatvori, porezi). Takođe, generalno se ne smatraju pogodnim za takve oblike angažovanja privatnog sektora, odnosno „marketizacije" i „internih tržišta", javne usluge poput brige o deci, pomoći osobama sa hendikepom i starijim licima i savetovanja vezanog za mentalno zdravlje.[8] Javne ustanove koje pružaju te i neke druge usluge, kao i javna preduzeća, mogu da se modernizuju, odnosno restrukturiraju, a upravljanje njima da se profesionalizuje i podredi kvalitetu kao merilu uspeha.

>>>

2. Fridman direktno osporava Adama Smita, koji je tvrdio sledeće: „Brinuti mnogo o drugima a malo o sebi, obuzdavati svoj sebičluk i podsticati svoje dobre namere – to čini savršenstvo ljudske prirode" (navedeno prema: Džad, T., *Teško zemlji,* Beograd: Peščanik, 2011, str. 56).
3. Sredojević, S., *Javno-privatno partnerstvo,* Beograd: Arhipelag i Institut ekonomskih nauka, 2010, str. 21, 34.
4. *Isto,* str. 49–51.
5. Doduše, u Zakonu je kao jedan od razloga za raskid ugovora o JPP predviđen propust privatnog partnera da obavlja javne radove i pruža javne usluge prema standardima kvaliteta za radove i usluge, pod uslovom da su takvi standardi sadržani u ugovoru (član 54. stav 1. tačka 2).
6. Lane, Jan-Erik, *Državno upravljanje: razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Beograd: Službeni glasnik i Megatrend univerzitet, 2012, str. 36 i dalje.
7. *Isto.*
8. *Isto*, str. 99.

Navedena upozorenja naročito vrede za tranzicione zemlje u kojima su državne institucije ionako slabe da obezbede vladavinu prava i ljudska prava. Upravo su mere „marketizacije" javnog sektora vodile slabljenju države u zemljama stare demokratije. Tranzicionim zemljama se preporučuje da jačaju i modernizuju državu i državno upravljanje u smeru stvaranja jedne naprednije postbirokratske organizacije, a nipošto da upravljanje državom svode na privatizaciju ili menadžerijalizam, odnosno na prost prenos tehnika upravljanja iz privatnog sektora (tzv. Novo javno upravljanje – *New Public Management*).[9] Tome se može dodati da je tzv. „šok terapija" (sa „mnogo šoka, a premalo terapije"), koja je tranzicionim zemljama bila nametana i koja se svodila na prerano uvođenje čistog tržišnog modela („tržišni fundamentalizam"), imala loše ishode.[10]

Država socijalne pravde i JPP

Republika Srbija je Ustavom definisana kao država koja je, pored drugih temeljnih vrednosti, zasnovana na socijalnoj pravdi (član 1). Kao naročita vrednost, socijalna pravda se tesno povezuje sa principima humanosti i orijentacijom na dobrobit zajednice, sa državnom intervencijom, određenom preraspodelom i oporezivanjem prema „ekonomskoj moći obveznika" (član 91. stav 2. Ustava), odnosno sa idejama socijalne države, socijalne tržišne privrede, socijaldemokratije i države blagostanja.[11] Ekonomska politika takve države je stoga u velikoj meri bliska kejnzijanizmu, koji je bio vladajući ekonomski pogled i obezbeđivao socijalni konsenzus od završetka Drugog svetskog rata do kasnih sedamdesetih godina prošlog veka. Upravo taj konsenzus je omogućio državama „stare demokratije" da dostignu visok stepen ekonomskog razvoja i da, tek potom, pređu na modele „marketizacije" javnih usluga. Zanemarivanje te krupne razlike načinilo je od većine tranzicionih zemalja siromašne države u kojima caruje socijalna nepravda, a ne pravda.

Između ideja socijalne pravde i ekonomsko-političke filozofije neoliberalizma, koja je izvorište anglosaksonskog modela JPP, postoje snažne tenzije. Neoliberalizam je zahtevao deregulaciju, privatizaciju i stvaranje tržišta u oblastima u kojima ona do tada nisu postojala (snabdevanje vodom i energijom, zdravstvena i socijalna zaštita, komunalne usluge, saobraćajna infrastruktura i drugo). Pošto omogući egzistenciju tržišta, država mora da se povuče – da ograniči svoju intervenciju kako bi nesmetano delovala „nevidljiva ruka tržišta" (izraz Adama Smita). Ukratko, sve ljudske akcije, uključujući i one u javnom sektoru, treba da se podvedu pod domen tržišta. Javne usluge ne treba da plaćaju poreski obveznici, već sami korisnici tih usluga. JPP se vidi kao mogućnost za privatnu inicijativu i sticanje profita u uslovima slabog prisustva državne regulacije. Politiku neoliberalizma zastupali su najpre M. Tačer u V. Britaniji i R. Regan u SAD, a teorijsku podlogu dali su joj istaknuti predstavnici Čikaške ekonomske škole (F. A. Hajek, M. Fridman i drugi). Poglede te škole, osim američke administracije, u osnovi dele Svetska banka i MMF (tzv. Vašingtonski sporazum).[12] Neoliberalizmu odgovara tzv. minimalna država, koju je formulisao R. Nozik.[13] Uloga takve države se sužava na ulogu garanta slobode, pri čemu je sloboda svedena na ekonomsku slobodu (slobodu preduzetništva, tržišta i trgovine). Država sa većim ovlašćenjima bi kršila prirodna prava svojih građana, iz čega sledi da je svaki pojedinac odgovoran za sopstvene akcije i položaj. Njegov uspeh ili neuspeh zavise od preduzetničkih vrlina i ličnih propusta, pa on ne može ni očekivati pomoć od države.

Anglosaksonske i druge varijante JPP

Tri decenije neoliberalne prakse u SAD i Britaniji dale su kontroverzne rezultate, koji se još uvek procenjuju, a „procene su mešovite"[14]. Neke od ključnih postavki neoliberalizma ozbiljno se osporavaju i postepeno napuštaju. Slično tome, anglosaksonska varijanta JPP, koja je pored Britanije i SAD primenjena, uz određene različite pristupe, u Australiji, na Novom Zelandu, u Kanadi, Južnoafričkoj Republici i još nekim zemljama, takođe je rezultirala mešavinom uspelih i neuspelih primera.[15] Prema mišljenju pojedinih autora, kod ovog modela radi se o sumnjivoj podeli rizika i profita, odnosno o tome da rizik ostaje javni, a profit postaje privatni.[16]

Umesto anglosaksonske varijante JPP, na evropskom kontinentalnom prostoru je kao preovlađujući model JPP bio primenjen model koncesija. Ovaj je model više usklađen sa tradicijom pravne države (nem. *Rechtsstaat*), a u njemu je jasnije obezbeđena i prevlast javnog prava. Stari koncept stroge podvojenosti javnog i privatnog sektora je nužno modifikovan, ali bez narušavanja balansa između interesa vladavine prava i efikasnijeg pružanja javnih usluga u koje je uključen i privatni sektor. Primer Francuske je najočigledniji. Koncesije su podvedene pod režim javnog (upravnog) prava, zaštita korisnika javnih usluga je obezbeđena na adekvatan način, a sporovi koji proisteknu iz koncesionih ugovora nalaze se u nadležnosti administrativnog sudstva. Pored koncesija koje dovode do stvaranja mešovitih privrednih društava, koriste se forme javnih koncesija (zajednički poduhvati državnih kreditnih institucija i lokalnih vlasti) i direktno građenje i upravljanje objektima od strane vlasti.[17] Primeri Švedske, Holandije, Nemačke i pojedinih drugih zemalja takođe zaslužuju pažnju kao odstupanja od anglosaksonskog modela JPP, odnosno kao varijante JPP drugačije od anglosaksonske. U našem zakonu, međutim, dosledno je formulisan anglosaksonski model JPP, sa prevlašću privatnog nad javnim pravom. Verujem da će se to vremenom uočiti i ispraviti, ali bi mnogo bolje bilo da se to učini u ranoj fazi primene zakona, pre nego što nastanu posledice koje će biti sve teže otklanjati.

Manji budžeti? Manja regulacija?

Tvrdi se da bi široko uvođenje modela JPP trebalo da vodi (1) smanjenju budžetskih izdataka i (2) smanjenoj potrebi za državnom regulacijom u oblasti pružanja javnih usluga. Prva tvrdnja traži određena razjašnjenja, a druga se pokazuje neodrživom.

Jasno je da se budžeti oslobađaju tereta kapitalnih investicija kada privatni sektor preuzme izgradnju i održavanje infrastrukturnih objekata ili proizvodnju i snabdevanje javnim uslugama. Cena tih usluga neće se potom plaćati iz poreza, već iz džepova korisnika usluga (uz eventualno subvencionisanje). Ako već postoji deficit u budžetu, na taj se način izbegavaju i loše posledice zaduživanja. Kreditna ili druga raspoloživa budžetska sredstva mogu se trošiti za druge namene. Ako se JPP realizuje preko koncesije, budžet može kao prihod da ima i koncesionu naknadu.

S druge strane, JPP se ne može realizovati ni bez određenih budžetskih troškova. Takvi troškovi mogu postojati u slučaju eksproprijacija, plaćanja ugovorenih naknada privatnom partneru, kao i u drugim slučajevima, kakvi su izmena ugovora zbog „štetne promene propisa" (tzv. stabilizaciona klauzula), likvidacija ili stečaj privatnog partnera ili raskid ugovora zbog propusta javnog partnera. Uz to, budžet se u nekim aranžmanima JPP lišava mogućih prihoda od naknada.

Uz navedeno, ukazuje se na svojevrsni paradoks uočen u praksi razvijenih zemalja. Uprkos znatnoj primeni modela JPP i privatizacije, njihovi budžeti nisu bili smanjeni, nego su i dalje rasli. Taj rast je neminovno otvorio dodatna pitanja, među kojima i pitanje o moralnom liku države koja, na jednoj strani, nema budžetskih sredstava za obezbeđenje osnovnih potreba svojih građana, a na drugoj strani, neumereno troši na luksuz, vojne ili neke druge potrebe od kojih građani ne vide direktnu korist.

Deregulacija je, kao što je već napomenuto, bila postavljena kao jedan od preduslova za privatizaciju i uvođenje JPP u domen javnih usluga. Takođe se verovalo da će novi način pružanja usluga, pošto bude uveden, biti znatno manje podložan regulisanju i državnom nadzoru. Prema tim očekivanjima, regulaciju države bi uveliko zamenilo delovanje tržišnih principa. Međutim, takva očekivanja su se po- >>>

9. „Svako direktno prenošenje menadžerijalizma iz privatnog sektora u javni osuđeno je na propast, jer menadžerijalizam ne poklanja dovoljno pažnje aspektima koji prate javno upravljanje: zakoni, vladavina prava, budžetiranje i oporezivanje, institucije žalbe i obeštećenja" (Lane, Jan-Erik, *navedeno delo,* str. 24; videti i str. 16, 202).
10. Ovu „naknadnu mudrost" jasno saopštava dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju Džozef Stiglic u delu *Protivrečnosti globalizacije,* Beograd: SBM-x, 2004.
11. Uporedi: Hase, R, H., Šnajder, H. i Vajgelt, K., *Leksikon socijalne tržišne privrede: ekonomska politika od A do Š,* Beograd: Fondacija Konrad Adenauer, 2005, str. 346–348.
12. Videti: Harvi, D., *Kratka istorija neoliberalizma,* Novi Sad: Mediterran Publishing, 2012, str. 15 i dalje; Mijatović, B., Vujačić, I. i Marinković, T., *Pojmovnik liberalne demokratije,* Beograd: CLDS i Službeni glasnik, 2008, str. 213.
13. Nozik, R., *Anarchy, State and Utopia* (prevod: *Anarhija, država i utopija,* Podgorica: CID, 2010).
14. Lane, Jan-Erik, *navedeno delo,* str. 112.
15. Oštru kritku britanskom JPP uputio je socijaldemokrata Toni Džad u navedenom delu. On ocenjuje deregulaciju i JPP kao „dogmu sebičnog privatnog interesa" i tvrdi da je u toj zemlji, kao i na Novom Zelandu, JPP bilo praćeno velikim prelivanjem novca u privatni sektor, pogoršanjem kvaliteta i poskupljenjem javnih usluga, kao i ponovnim ulaganjem države u opustošena javna dobra.
16. Harvi, D., *navedeno delo*, str. 104.
17. Videti: Sredojević, S., *navedeno delo*, str. 65–69; Breban, G., *Administrativno pravo Francuske*, Podgorica: CID; Beograd: Službeni list SRJ, 2002, str. 109 i dalje.

kazala kao sasvim pogrešna. Najpre, uvođenje privatnog sektora u pružanje javnih usluga učinilo je ovu oblast znatno složenijom (diverzitet dobavljača, različiti modaliteti ugovora itd.). Država i drugi nivoi vlasti morali su da preuzmu zadatke koordinacije složenijeg sistema i staranja o njegovoj bezbednosti, da organizuju nadzor nad cenama, obimom i kvalitetom usluga i da obezbede žalbene procedure. Osnovno pitanje postalo je kako obezbediti kontrolu s ciljem odgovornog ponašanja dobavljača usluga.

Zbog svega toga je u zemljama koje su prednjačile sa uvođenjem privatnog sektora u domen pružanja usluga, kakva je Britanija, došlo do stvaranja velikog broja agencija i drugih kvazinevladinih regulatornih tela (tzv. kvango).[18] Ona nadgledaju proizvodnju i pružanje usluga i/ili rešavaju žalbe korisnika usluga. Umesto deregulacije, dogodila se ponovna regulacija (reregulacija), koja je po obimu šira i po sadržini složenija od one koja je postojala u starom modelu pružanja usluga.[19] Država je tako postala komplikovanija za upravljanje, troškovi transakcija su narasli, a korisnici usluga su postali manje zaštićeni. Ukratko, država i druge javne vlasti uvek ostaju odgovorni ne samo za planiranje i politiku pružanja usluga, već i za kvalitet, cene i propuste u pružanju usluga. Osim toga „vlasti se moraju pobrinuti da usluge budu pružene i kada privatna firma zataji", jer „javnost legitimno očekuje da usluge, na primer, infrastruktura, budu pružene šta god da se desi vlasniku firme koja ih pruža."[20]

Povoljno poslovno okruženje i/ili dobrobit stanovništva

Iz primera njujorške fiskalne krize sedamdesetih godina prošlog veka i načina njenog rešavanja, koji se može kratko izraziti kao reorijentacija gradskih vlasti na stvaranje „povoljne poslovne klime", izvedeno je sledeće važno pitanje: da li su gradske vlasti preduzetnički ili socijalno-demokratski i menadžerski entitet?[21] Potreba za investicijama je, naime, dovela tada do transformisanja gradske vlade u preduzetničku vladu, koja je odlučivala preko partnerstva sa privatnim sektorom (bankama). Zbog toga su poslovi grada „sve više vođeni iza zatvorenih vrata, dok je bitno umanjen demokratski predstavnički sadržaj lokalnog upravljanja".[22] U upravljanju poslovima grada ustanovljen je princip „prema kojem je u slučaju konflikta između integriteta finansijskih institucija i vlasnika hartija od vrednosti, s jedne strane, te dobrobiti građana, s druge, prvenstvo davano prvom. Tim principom je naglašeno da se uloga vlade sastoji u tome da stvori povoljnu poslovnu klimu, a ne da se stara o potrebama i dobrobiti stanovništva u celini."[23]

U središtu ovog problema je sledeće pitanje: može li vlast da se istovremeno stara o razvoju povoljnog poslovnog okruženja i dobrobiti stanovništva, a zatim i kojem od ta dva interesa ona treba da pruži prvenstvo kada se oni nađu u sukobu? Očigledno da odgovor zavisi od ideologije kojom se vlada rukovodi. Ako je njena ideologija svetinja pojedinačnog interesa i bogaćenje vlasnika kapitala, izvesno je da će ona na isti način kao i neoliberalna teorija uvek davati prednost povoljnom poslovnom okruženju. Nasuprot tome, ako se rukovodi idejama demokratije, države blagostanja i socijalne tržišne privrede, ona će težiti da razvija povoljno poslovno okruženje i vodi politiku usmerenu ka punoj zaposlenosti, ali ne na štetu dobrobiti stanovništva. Takva je vlada demokratska i socijalno odgovorna. Napori usmereni ka dobrobiti stanovništva i stvaranju povoljnog poslovnog okruženja moraju stoga biti balansirani u politici vlade.

Šta reći za našu vladu, koja ovakva pitanja mora da rešava u doista nezavidnim uslovima? Ako bismo sudili po stanju u kom se nalazimo, najpribližnije istini bi bilo reći da našoj vladi nedostaje celovita strategija na ovom polju ili, možda, da ono što je formulisano kao strategija vlade ne počiva na nekoj utemeljenoj i jasnoj viziji koja bi se naslanjala na konzistentnu ekonomsku i političku filozofiju. Treba biti iskren pa reći da isti problem dele i vlade pojedinih zemalja u okruženju. I one takođe gube dragoceno vreme tapkajući u mestu i pokušavajući da nekako obezbede ekonomsko preživljavanje i eventualni ekonomski rast, ali uz očuvanje socijalnog mira. Ovo drugo im, barem na kratak rok (naredni izbori), obezbeđuje održanje na vlasti. Međutim, preduzimajući često protivrečne i palijativne mere ekonomske i socijalne politike, one ostaju na duži rok razapete između neoliberalnih pritisaka moćnih kreditora i izneverenih očekivanja sve siromašnijeg stanovništva.

Umesto zaključka

Promovisanje modela JPP i njegova šira primena mogu biti od velike koristi, ne samo za privatni sektor, već i za društvo. Propala putna i železnička mreža, ali i niz drugih infrastrukturnih objekata, predstavljaju krupnu prepreku ekonomskom razvoju i negativno utiču na kvalitet života svih ljudi. Angažovanje privatnog kapitala jeste jedna, ali ne i jedina opcija za rešavanje takvih problema. U aranžmane JPP bi trebalo ulaziti posle pažljivog i objektivnog odmeravanja svih argumenata „za" i „protiv", odnosno poređenja prednosti i nedostataka ovog i tradicionalnih načina obezbeđenja javnih usluga. Kada se vlasti odluče za model JPP, one bi trebalo da, pravničkim jezikom rečeno, obezbede jasan primat javnom interesu, odnosno javnom pravu, u meri u kojoj ono odražava dobrobit stanovništva. U tom bi cilju trebalo korigovati i određena rešenja u Zakonu o JPP i koncesijama. Konačno, ali ne i poslednje po značaju, nadležni državni organi bi morali da onemoguće svaku priliku za korupciju prilikom ugovaranja JPP i njegove realizacije. ■

18. Kvazinevladina organizacija (engl. *Quasi nongovernmental organization*).
19. Detaljnije o tome: Lane, Jan-Erik, *navedeno delo*, str. 117–126.
20. *Isto*, str. 115.
21. Harvi, D., *navedeno delo*, str. 69.
22. *Isto*, str. 70.
23. *Isto.*



Prof. dr Snežana Đorđević
Redovna profesorka Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu

JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA: KOMPARATIVNA PRAKSA

Javno-privatna partnerstva su dala najbolje rezultate i najviše su razvijena u zemljama u kojima je razvijeno strategijsko upravljanje i negovana profesionalizacija u radu

Javno-privatna partnerstva su relativno nova pojava intenzivnije saradnje javnog sektora (država i lokalna vlast) i privatnog sektora (privatne agencije i preduzeća) u pružanju raznovrsnih usluga građanima, što pojedinačno ni javni ni privatni sektor ne bi mogli tako uspešno realizovati. Za privatni sektor to je šansa da uspešno posluje na polju na kome nije imao pristup sve do pada države blagostanja i nastanka preduzetničke države, a za javni sektor to je šansa da se obezbedi bolji kvalitet jeftinijih javnih usluga, uz veću prilagođenost ovih usluga potrebama građana.

Preduzetnička država i lokalne vlasti koje su nastale urušavanjem države blagostanja tokom 80-ih godina 20. veka u SAD, a zatim i u Velikoj Britaniji, usmerile su svoju energiju na pokušaj da građanima ponude efikasnije, kvalitetnije i jeftinije javne usluge. U ovom periodu dolazi do velikih promena u načinu rada javnog sektora. Tradicionalnim instrumentima države se pridružuje niz tržišnih instrumenata (privatizacija, korišćenje raznih hartija od vrednosti za obezbeđivanje javnih usluga, JPP itd.). Od tog perioda privatni sektor postaje važan partner vlasti u skoro svim oblastima pružanja usluga. Iskustva razvijenih zemalja su veoma ohrabrujuća i inspirativna za zemlje u razvoju, koje pate od slabog kvaliteta javnih usluga, koje ne prate potrebe korisnika i pri tome su često skupe.

Danas, u vreme globalizacije, a pogotovu u vreme ekonomske krize, kada su fondovi sve manji, država i lokalne vlasti su prinuđene da podstiču ekonomski razvoj, privlače investicije, da pomognu u otvaranju novih preduzeća, obnovi infrastrukture, kreiranju inovacija, transferu tehnologija i veština itd.

Javni i privatni sektor nalaze zajedničke interese u realizaciji projekata JPP koji podstiču ekonomski razvoj i rešavaju brojne probleme zajednice. Privatni sektor, pogotovu u vreme krize, ima naglašen interes da ulaže u stabilnije poslove javnog sektora, da učestvuje u finansiranju, gradnji i održavanju infrastrukturnih sistema (putevi, mostovi, aerodromi, metroi, energetska postrojenja, upravljanje komunalnim otpadom, ali i u projekte obrazovanja, zdravstva, socijalnih usluga, kulture itd.) i drugih javnih projekata. Lokalna vlast, pored svog učešća u projektu, ima obavezu da koordinira projekat, štiti javni interes i interese korisnika. Mnogi od ovih projekata su dugoročni jer obuhvataju izgradnju i održavanje velikih infrastrukturnih objekata. Neki od njih traju 15 do 20 godina što obuhvata nekoliko ciklusa vlasti, a neki čak daju koncesiju na 75, pa i na 90 godina. To stvara jednu neobičnu situaciju, na koju javnost nije navikla – da privatnici tako dugo upravljaju javnim dobrom. Najveći problem ovih projekata su problemi javnog prihvatanja i održivosti.

Ovi projekti su, po pravilu, čak i kada ne traju tako dugo, obično vrlo kompleksni, i da bi mogli nesmetano da se realizuju, neophodan je jedan broj preduslova. Deo se tiče sistemskog ambijenta i čine ga: postojanje *pravne države*, postojanje *demokratskih procedura*, zaštita ugovorno regulisanih aranžmana, *dobro uređen tržišni sistem* i odnosi koji garantuju sigurnost investicija. Otuda većina zemalja vremenom dobija posebne zakone kojima se detaljnije reguliše ova oblast. U poslednje vreme države, ali i lokalne vlasti, formiraju posebna tela koja se specijalizuju za JPP. Važan sistemski preduslov je *preduzetnička kultura* date zemlje, posvećenost razvoju obrazovanja, primenjenih znanja, tehnologije, inovacija i privrede uopšte.

Velike *prepreke* uspešnosti ovih projekata čine korupcija, zloupotrebe, razni vidovi partokratije, kojima partijski i politički interesi ugrožavaju javne interese i razvoj.

Koje vrste i tipovi aranžmana JPP postoje?

Javno-privatni aranžmani mogu biti veoma raznovrsni, imati različitu snagu, kapital, različit broj aktera, odnositi se na različita polja delatnosti i ciljeve koji se ostvaruju preko ovih projekata. *Ugovorom* se precizno regulišu uzajamna prava i obaveze javnog i privatnog partnera, a njegova prednost kao instrumenta je mogućnost fleksibilnog oblikovanja prema specifičnostima uslova i projekta. To znači da ne postoji najbolji model JPP, već se mora skrupulozno ispitivati svaka konkretna situacija da bi se izračunalo da li uključivanje privatnog sektora, kao i na koji način, u kom vidu, može doneti optimalne rezultate.[1]

Na Grafikonu 1 se prikazuju vidovi pružanja javnih usluga od monopola javnog sektora bez uključivanja privatnog, preko uključivanja privatnog partnera u manji ili veći deo procesa pružanja usluga, do konačnog preuzimanja dela ili celine paketa datih usluga od strane privatnog sektora.

Konkretni oblici uključivanja privatnog partnera i uloge javnog partnera u procesu mogu biti veoma različiti.

- Opština izvodi projekat, a privatni sektor se skromnije uključuje tek u pružanje dela usluga (finansiranje, gradnja, održavanje itd.) i za to dobija deo prava i prihoda od prodaje usluga

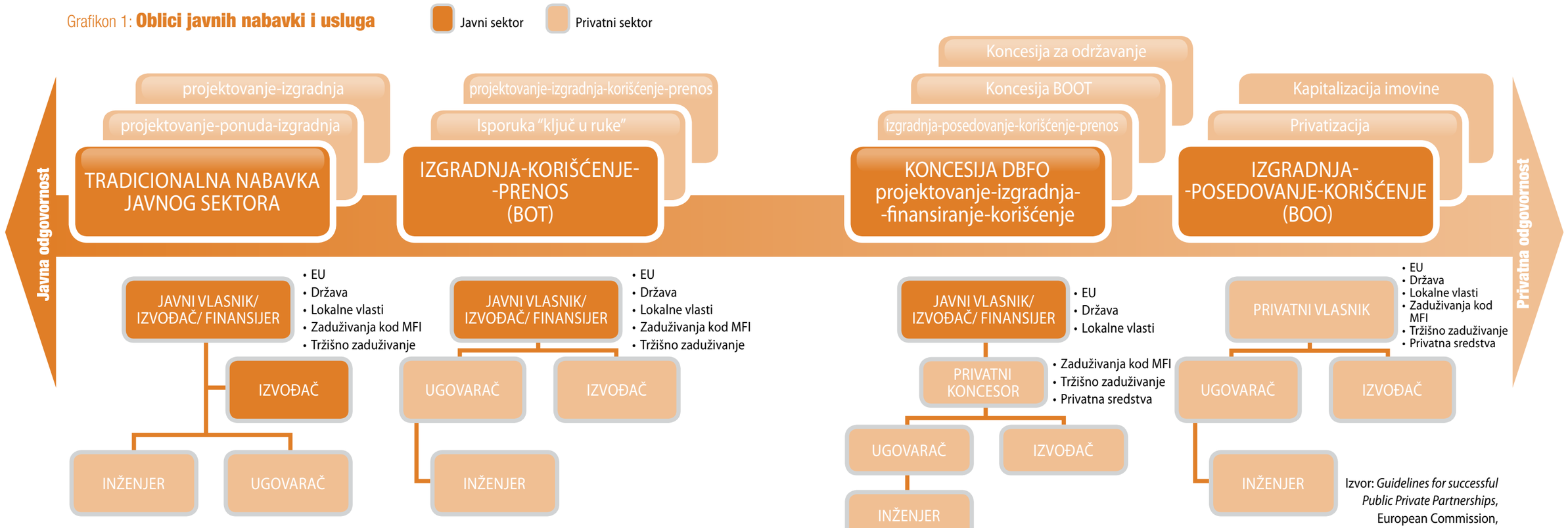
- Opština često daje imovinu, a privatna agencija je preuređuje, daje joj novu namenu (pozorište, bioskop, sportski centar itd.), koristi je određeni broj godina uz naplaćivanje i kasnije predaje objekat opštini.

- Opština i privatni sektor kreiraju zajednički projekat sa različitim ulozima, kapitalom, znanjem, tehničkom pomoći i stručnjacima, precizno utvrđenim pravima i obavezama i budućim načinom korišćenja tako kreiranog i realizovanog projekta.

Forma ugovora može biti raznovrsna a neki od klasičnih oblika su: BOT – *izgradnja-korišćenje-prenos* (*Build--Operate-Transfer*), DBO – *projektovanje--izgradnja-korišćenje* (*Design-Build--Operate*), DBFO – *projektovanje--izgradnja-korišćenje* (*Design-Build--Finance- Operate*). Svaka od tih formi daje privatnom partneru različite >>>

1. Do takvih zaključaka se došlo pomoću prakse država i lokalnih vlasti u SAD, kao i u Evropi. Otuda Evropska komisija ne preporučuje unapred bilo koji od modela JPP.

Grafikon 1: **Oblici javnih nabavki i usluga**



MFI - Međunarodne finansijske institucije

Izvor: *Guidelines for successful Public Private Partnerships*, European Commission, 2003, strana 18.

obaveze, konkretne poslove i prava, opisane u samom nazivu ugovornog aranžmana, a mogućnosti kombinovanja su beskrajne. Dobro regulisanje datog odnosa je osnov uspešnosti projekta.

Javno-privatna partnerstva su dala najbolje rezultate i najviše su razvijena u zemljama u kojima je razvijeno strategijsko upravljanje i negovana profesionalizacija u radu. Profesionalci (menadžeri) su obučeni za kreiranje projekata, upravljanje projektnim finansijama, za kreiranje produktivnih timova, za vođenje procesa odlučivanja uz uključivanje svih zainteresovnih strana, i za rešavanje konflikata, koji su normalna pojava u ovoj vrsti poslova.

Kako funkcionišu JPP u SAD i Evropi?

Iskustvo javnog sektora u partnerstvima u SAD je bogata laboratorija iz koje mogu učiti kako sami akteri u SAD[2] tako i u druge zemlje širom sveta. Isprva u SAD, zatim u Velikoj Britaniji, pa posle u nizu drugih zemalja, dolazi do *privatizacije* pružanja usluga u nizu oblasti[3], a u tom kontekstu se razvijaju i drugi oblici *uključivanja privatnog sektora* u proces pružanja javnih usluga. Rezultati ovakvog načina rada pokazuju brojne prednosti.

Javni i privatni sektor koriste u ovim procesima *razne instrumente*. Pored *zakona*, koji su vrlo bitni za garantovanje pravne sigurnosti ulaganja, kao i za zaštitu interesa korisnika datih usluga, koristi se niz finansijskih i drugih instrumenata bez kojih se savremena JPP ne mogu zamisliti. U SAD država već 80 godina oslobađa od oporezivanja *obveznice* federalnih država i lokalnih vlasti koje se koriste za obezbeđivanje javnih usluga. Te obveznice su važan stimulator poslovnog sektora da investira, pogotovu jer mu se tako otvara dosta zanimljiv i siguran prostor za biznis, kome dugo nisu imali pristupa. Za javni sektor to je velika olakšica jer sam ne raspolaže sa dovoljno novca za realizaciju brojnih projekata. Brojne privatne fondacije, kao i penzioni fondovi rado ulažu u ovu oblast jer je mnogo sigurnija od ostalih, posebno u vreme krize.

Ispostavilo se da su ulaganja u infrastrukturu u SAD (kako u izgradnju, tako i u održavanje objekata) manja nego u drugim zemljama, i dok u SAD iznose 2,4% GDP, u Evropi iznose 5%, a u Kini čak 9% BDP. SAD je zato formirala NIIFF (Nacionalni fond za finansiranje infrastrukture i inovacija), kao pandan Evropskoj investicionoj banci, da bi podržala podizanje kvaliteta infrastrukture.

Godine 2009. je izračunato da je za ove potrebe u SAD neophodno uložiti oko >>>

2. U tom kontekstu se razvio i *benchmarking*, kao sistem standardizacije i merenja efekata pružanja usluga u javnom sektoru, primereno lokalnim uslovima. Videti: David Ammons, *Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Sage Publications, Inc. USA, 2001.

3. Brojna istraživanja su pokazala da su prednosti privatizacije u SAD u raznim oblastima izuzetno velike. Videti: Jeffrey D. Green, *Cities and Privatization, Prospects for the New Century*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002; Barbara Stevens, "Comparing Public and Private Sector Privatization Efficiency: An Analysis of Eight Activities", *National Productivity Review*, Autumn 1984; Randall Fitzgerald, *When Government Goes Private: Successful Alternatives to Public Services*, Universe Book, New York, 1988.

126 milijardi dolara. Ispitivanja su pokazala da je privatni sektor spreman da uloži oko 180 milijardi dolara, što vlastima jako olakšava rešavanje problema. Kao važan partner su se pojavili i *penzioni fondovi*, koji su u krizi pretrpeli ogromne gubitke i u oblasti infrastrukture nalaze relativno sigurnu oblast za zaradu.[4]

Jedan broj američkih autora koji se aktivno bave JPP posmatra njihov razvoj u SAD kroz tri evolutivne faze.[5] Oni ističu da je učenje u svakoj fazi dosta pomoglo da se ovaj razvojni instrument još bolje koristi.

Prva generacija JPP je nazvana ***monetarizacijom imovine***, i u njoj se privatni sektor uključuje u realizaciju dugoročnijeg projekta. Obično se uzima franšiza na 75 ili 90 godina za izgradnju puteva (ili drugih javnih dobara). Privatni sektor gradi pod određenim uslovima i standardima, a zauzvrat može naplaćivati datu uslugu.

Ovi projektni aranžmani su pokazali niz prednosti kao što su:

a. bolja organizacija posla (veća efikasnost, efektivnost i produktivnost)

b. bolji kvalitet usluge primerenije potrebama građana,

c. proširenje lepeze usluga prema potrebama korisnika,

d. niže cene usluga itd.

Ova klasična JPP prve generacije, su pokazala i izvesne slabosti. Problem *dugoročnih projekata* JPP je u političkoj neodrživosti, nekonzistentnosti, slabim kapacitetima vlasti da kontrolišu i upravljaju ovih procesima na duži rok. Naime, benefiti koje ovi projekti donesu javnom sektoru se odmah realizuju i vrlo brzo, te dobiti počnu da blede i javnost počne da ih podrazumeva. Naplata (u vidu profita za privatni sektor),međutim, ostaje dugoročnija, a često naplata tih usluga vremenom i raste. Ovaj proces povećava osećaj nezadovoljstva korisnika, pa oni često postavljaju zahtev vlastima da obnove ugovor kako bi bio povoljniji za korisnike.

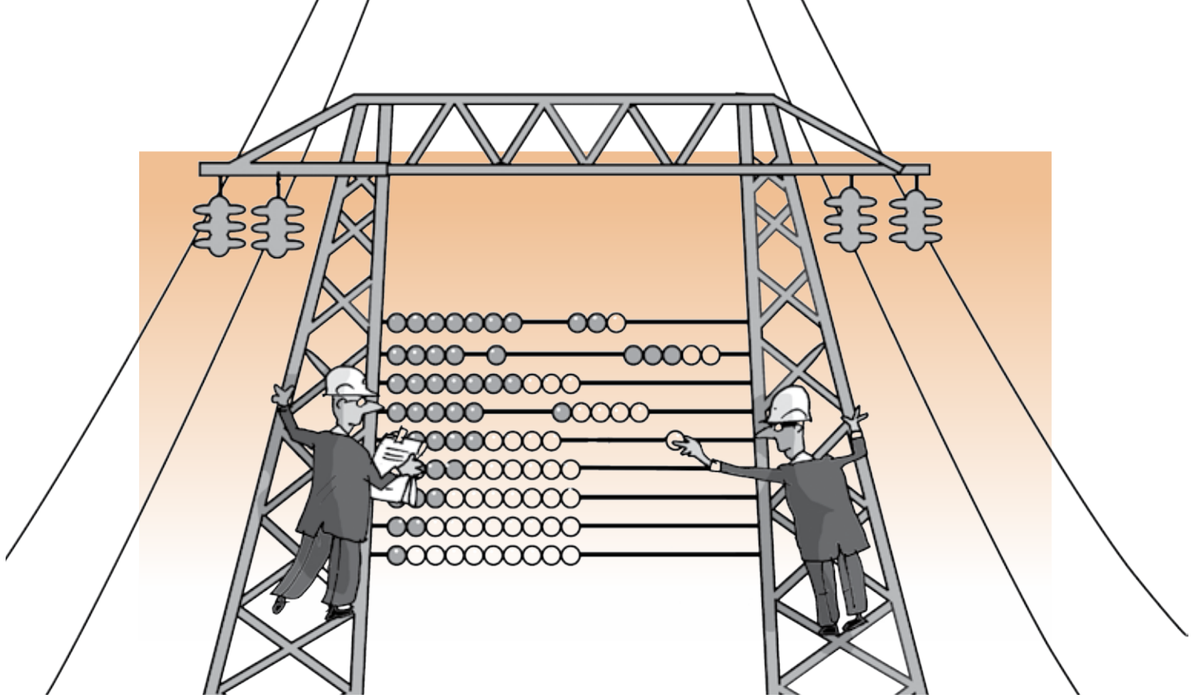
Druga generacija JPP se odnosi na projekte podizanja kvaliteta upravljanja već postojećim dobrima (na primer, državnim ili lokalnim putevima). U ovom tipu JPP franšize se daju *na kraći period*, na privatni sektor se prenosi više rizika, veća je podela prihoda od usluga i stavlja se veći naglasak na transfer tehnologije, na inovacije. Privatni sektor dobija veće nagrade u slučaju da je projekat uspešan (nagrade za vlasništvo).[6] Ovaj tip JPP vlasti lakše kontrolišu, ali mu je slabost opet u tome što je u SAD bilo manje formalizovanih standarda i procedura (da bi bili fleksibilniji i što više odgovarali datoj potrebi i situaciji), te se pojavilo dosta praktičnih propusta i problema. Obično se ističe da su dati projekti *ad hoc*, realizuju se na bazi date situacije bez obuhvatnog programa JPP, da nedostaju unapred utvrđeni standardi sa kriterijumima za skeniranje usluga u toj oblasti, procenu ekonomičnosti uključivanja privatnog sektora, uz analizu efikasnosti, efektivnosti, produktivnosti i dobijene vrednosti za uloženi novac (*Value for Money – VfM).*

Uspešnost svih projekata je pothranila očekivanja da će doći do prave poplave JPP, ali je došlo do izvesnog zastoja usled jednog broja slabosti. Njih su iskoristile razne interesne grupe koje se osećaju ugrožene od strane JPP, jer im ono, pojačanom konkurentnošću i stalnim merenjima, ugrožava lagodnu poziciju, koju su dugo sticali u ranijem modelu pružanja usluga. Te grupe su sindikati javnih službenika, koji sa JPP moraju više raditi i obezbediti složenije efekte rada nego u starom modelu. Slično je sa firmama koje su ranije dobijale privilegovane ugovore za isporuku javnih usluga, a sada moraju da se bore za njih i da rade što konkurentnije, efikasnije i efektivnije za manji novac. Deo kolača u novim aranžmanima gube i advokati, građevinske firme, inženjerske kuće, pa čak i sami potpisnici ugovora o JPP, na koje potencijalno pada velika odgovornost ukoliko naprave neki propust u kreiranju ugovora.

Bez obzira na sve slabosti, ovaj metod rada može obezbediti u budućnosti kvalitetne javne usluge i doprineti razvoju društva. U novije vreme javni sektor prenosi na privatne partnere veći deo odgovornosti (za gradnju), kao i rizika (rizik gradnje, operacione rizike kao i rizik osnovnog ulaganja).[7]

Treća generacija JPP se orijentiše na sistematičniji pristup pružanju usluga i identifikuje koji model treba primeniti. U tom procesu se identifikuju potrebe, problemi i prioriteti, kreiraju se javne politike, programi i projekti. Vlasti razvijaju transparentan način odlučivanja uz uključivanje građana, interesnih grupa i krajnjih korisnika. Tek tada se mere

4. Videti: *Public Private Partnerships: The US Perspecitve*, PriceWaterhouse Coopers, 2010, str. 2.
5. Videti: Brian Chase, *Public – Private Partnerships in the United States: Evolving Market and New Opportunities*, CRGP (Collaboratory for Research on Global Projects), Standord, CA, September 2009.
6. Mary Rose Brusewitz, "Public private partnerships in the United States", *Project Finance Legal Advisers Review, 2004–2005*. Videti na adresi: www.projectfinancemagasine.com.



moguća korist od različitih modela (uključujući i JPP) i opredeljuje se za formu realizacije datog posla.

SAD su na raznim nivoima vlasti (po uzoru na neke druge zemlje) formirale posebne organizacione jedinice za JPP da bi što kvalitetnije upravljale ovim procesima i smanjile broj mogućih propusta i grešaka.

Evropske zemlje su, ugledajući se na iskustva JPP u SAD i Britaniji, obazrivije ušle u ovu oblast i duže se pripremale da stvore adekvatne preduslove, jer njihov pravni sistem (kontinentalnog prava) zahteva skrupuloznije planiranje i unapred pripremljenu regulaciju. Ovi napori su se isplatili jer su tako često ostvareni dobri efekti, a smanjen je prostor za greške i probleme. Evropska komisija je pripremila dokumente poput Zelene knjige o JPP, sa smernicama za kreiranje što boljih uslova (pravnih i svih drugih) u zemljama koje bi preuzele ovaj metod rada. Urađen je Priručnik za uspešna JPP, a Knjiga najbolje evropske prakse i slučajeva JPP ukazuje na odlične rezultate u primeni ovog modela.[8] Ovaj način rada se ispostavio kao opravdan jer povećava znanje javnosti o razvojnim potencijalima i koristima od JPP, kao i drugim vidovima uključivanja privatnog sektora u javne poslove. Posebno su se pažljivo analizirale opasnosti od zloupotreba i ugrožavanja javnog interesa, te su u zakone i procedure unete raznovrsne zaštitne mere.

Za Evropske zemlje je bilo posebno izazovno da se priviknu (i sada se privikavaju) na fleksibilno uređivanje svakog od JPP u konkretnoj situaciji, da formiraju standarde koji bi se pažljivo primenjivali, a da se pri tome ne mora robovati formi. U procesu izgradnje zakonodavnih kapaciteta posebna pažnja je posvećena povećavanju transparentnosti u radu, kao i preciznom definisanju svih faza procesa nabavki, izvođenja radova, kao i nadgledanja, merenja i vrednovanja.

Ovo je posebno izazovno za zemlje u razvoju, koje tek grade demokratsko i tržišno društvo, koje često nemaju stabilne demokratske institucije i procedure, čija država ne štiti u dovoljnoj meri investicije i dobra, te korupcija i druge >>>

7. Operacioni rizik je rizik od grešaka i propusta koje mogu napraviti ljudi u procesu rada. Rizik osnovnog ulaganja je rizik privatnog partnera da po okončanju projekta ne dobije natrag vrednost, pa čak i da ne pokrije osnovno ulaganje u projekat.
8. *Resource Book on PPP Cace Studies*, European Commission, June 2004.

„patološke“ pojave mogu ozbiljno ugroziti smisao ovih projekata i devalvirati njihov sadržaj.

O efektima JPP u Evropi govore mnogi primeri. Tako je, na primer, konzorcijum *Waldwei* uspeo da putem JPP izgradi autoput N31 Levarden–Drahten (*Leeuwarden–Drachten*) u Holandiji, sa čak 30% uštede u odnosu na projektovane troškove (postoji mnoštvo sličnih primera).[9] Indikativni su rezultati studije kvaliteta rada JPP koja je urađena u Britaniji 2009. godine na uzorku od 114 JPP. Oni pokazuju da je 67% JPP na vreme realizovalo projekat, a 65% nije prešlo predviđeni budžet. Podaci o kvalitetu javnih projekata su znatno slabiji.

Slično je i sa drugim zemljama u svetu. U Australiji (u Melburnu) poredili su rezultate projekata tradicionalnih javnih nabavki (42) sa rezultatima projekata realizovanih pomoću JPP (25). Dok je prosečni porast cene realizacije klasičnog projekta oko 18%, kod JPP je to svega 4%. Od 4,5 milijarde dolara iz projekta JPP neplaniran rast troška je iznosio 53 miliona, dok je na 4,1 milijardu tradicionalnih javnih projekata neplaniran rast troškova bio oko 618 miliona, što iznosi 11 puta više nego u JPP.[10]

Na primeru studioznog pristupa JPP koje ima Evropa, povratno uče i američki akteri. Tako su *Chicago Midway Airport*, *Pennsylvania Turnpike* i *New Jersey Turnpike* primeri projekata na kojima se shvatilo da nisu pogodni za JPP. To bi bio klasičan slučaj monetarizacije imovine, kod koje bi davanje takvih objekata na dugo upravljanje privatnom sektoru izazvalo dosta problema sa javnošću, da se i ne spominje skoro nemoguć proces dugoročne kontrole sektora od strane javnosti. Otuda je za ove projekte radije izabran klasičan način javne realizacije posla. Kako su sproveli istraživanja svih faza i uključili javnost, efekti javnog izvođenja su pokazali brojne prednosti, te menadžeri na ovim projektima ističu da je od presudnog značaja transparentno voditi sve faze, objašnjavati građanima i stručnoj javnosti sve faze i osetljive tačke koje utiču na efikasnosti, efektivnosti i konačni kvalitet usluga. Iz ovog procesa svi uče i shvataju prednosti (i slabosti) ovog metoda rada.[11]

O značaju znanja i iskustva govore rezultati istraživanja sprovedenog na uzorku od 75 državnih i lokalnih službenika u SAD. Njih 61% nije imalo nikakva iskustva vezana za JPP i ne razume ovaj model rada niti zna za koristi od njega. Nasuprot tome, čak 90% onih koji su imali ta iskustva iskazuju poštovanje prema tom metodu i interes da ga i nadalje primenjuju.[12]

Zaključno razmatranje o rizicima

JPP je, kao deo instrumenata preduzetničke vlasti, pokazalo nesumnjive prednosti i razvojne kapacitete. Iskustva ukazuju na to da je neophodno ostvariti jedan broj sistemskih preduslova. Neophodno je da postoji *demokratski politički sistem* sa stabilnim institucijama i uspostavljenim demokratskim procedurama i pravilima. Od vitalnog značaja su postojanje *pravne države*, zaštita ugovorno regulisanih aranžmana, *dobro uređeni tržišni sistem* i odnosi koji garantuju sigurnost investicija. Zemlje koje imaju razvijenu *preduzetničku kulturu* svakako lakše prihvataju ovaj način rada. Velika opasnost po JPP su kršenja zakona, politička nestabilnost, korupcija, partokratija i svi drugi vidovi zloupotreba javnog interesa i dobara, jer u tom ambijentu i JPP lako može postati instrument podrivanja javnog interesa.

Pored toga, veliki deo dilema vezan za JPP se odnosi na uspešnost upravljanja rizicima, te je dobro naglasiti neke od stalnih rizika. Bazični rizik je *rizik povraćaja sredstava* koja su uložena u projekat. On zavisi od nivoa korišćenja datog javnog dobra i visine tarifa za korišćenje dobra. Slična vrsta je *rizik izgradnje*, kojim troškovi izgradnje projekta premašuju prihode ostvarene nakon završetka projekta. *Politički rizik* nastaje u nestabilnim državama (ili vremenima), a *ugovorni rizik* je vid ovog rizika koji postoji u državama koje same prekrše ugovorne obaveze ugrožavajući interese i prava privatne firme i snižavajući sebi rejting. Često pobune građana utiču na državu da ograniči nivo dažbina uprkos odredbama ugovora (*rizik regulacije*), što smanjuje sigurnost ulaganja a povećava *rizik prihoda*.

Rizik izbora partnera se javlja kada se privatna firma pokaže nedovoljno kompetentna i sposobna da obezbedi uslugu po ugovornim odredbama. Do ovakve situacije obično dolazi zbog nedovoljnog istraživanja tenderskih podataka ili zbog nameštene tenderske pobede. Iz tog razloga je ovaj problem najizraženiji u zemljama sa korupcijom i u privredama sa fiksnim cenama. ■

9. Videti: *Public Private Partnerships: The US Perspecitve*, PriceWaterhouse Coopers, 2010, str. 6.
10. The Allen Consulting Group, *Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia*, 2007.
11. Dorothy Morallos and Adjo Amekudzi, *The State of the Practice of Value for Money Analysis in Comparing*
12. *Public-Private Partnerships to Traditional Procurements*, Public Works Management & Policy, October 2008.
13. McGraw-Hill Construction, *Public-Private Partnership: Accelerating Transportation Infrastructure Investment*, 2009.



Slađana Grujić
Savetnica za lokalni ekonomski razvoj, SKGO

NOVI PRIRUČNIK O JAVNO-PRIVATNIM PARTNERSTVIMA U IZDANJU SKGO

Priručnik je namenjen lokalnim samoupravama, koje ga mogu koristiti kao dodatni alat prilikom donošenja odluke o ulasku u projekat javno-privatnog partnerstva, ali i tokom same implementacije

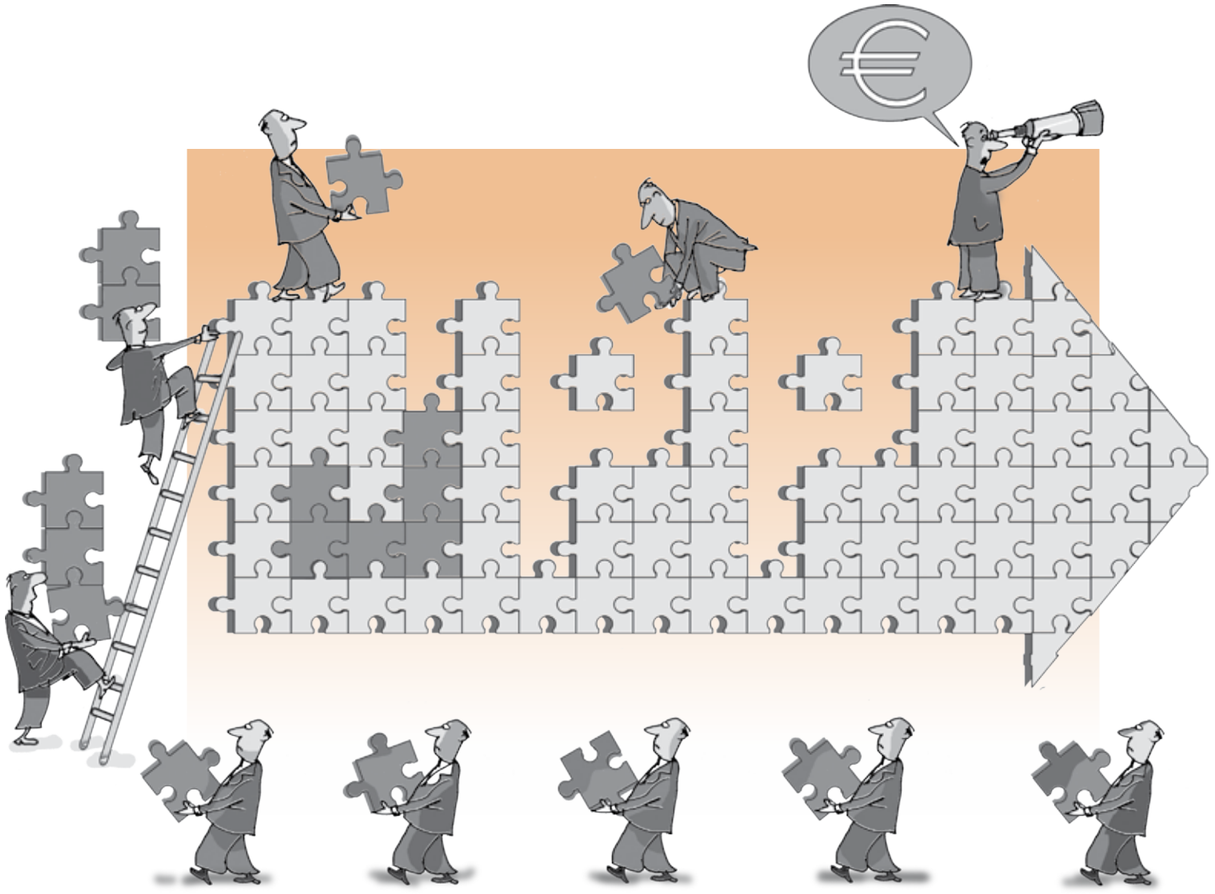
Priručnik o JPP, namenjen lokalnim samoupravama, u izdanju Stalne konferencije gradova i opština, jeste dokument koji se oblašću javno-privatnog partnerstva bavi na praktičan način i sa ciljem zadovoljenja potreba i izraženog interesa gradova i opština za projekte po modelu JPP. Uz Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Priručnik o JPP predstavlja korak dalje u razumevanju ove kompleksne materije.

Namera SKGO-a je bila da se na jasan i prijemčiv način objasni čitav proces i doprinese tome da lokalne samouprave unaprede svoja znanja u ovoj oblasti na pravi način. U Priručniku su sagledani najznačajniji aspekti ovog procesa, a autori (dr Slađana Sredojević i dr Predrag Cvetković), težeći rasvetljavanju kompleksnosti same oblasti JPP, nastojali su da obuhvate i edukativni i praktični aspekt, primenom pristupa koji polazi od stvarnih potreba i mogućnosti LS kao aktera u JPP.

Dokument pruža saznanja o osnovnim pretpostavkama JPP, zatim pruža pregled i tumačenje zakonskog okvira za JPP, kao i drugih propisa koji su relevantni za projekte JPP, ukazuje na rizike kod ovakvih projekata, predstavlja važne elemente u postupku izbora privatnog partnera, mapu puta koja objašnjava tok projekta od ideje do realizacija, sa hronološkim pregledom akata za realizaciju projekata JPP i primerima dobre i loše prakse u sektoru vodosnabdevanja i projektu izgradnje autoputa.

U nastavku teksta daćemo osvrt na ključne delove Priručnika.

Na samom početku, uz detaljno predočavanje neophodnosti ispunjenja određenih opštih preduslova za rea- >>>



lizaciju projekta JPP, a imajući u vidu sve subjekte i tipove JPP, i to počev od tehničkog kvaliteta samog predloga projekta do opštih uslova na nacionalnom nivou, lokalnoj samoupravi je skrenuta pažnja na to da prilikom izbora konkretnog modela projekta JPP treba da ima u vidu svoje materijalne, logističke, personalne kapacitete, te političke i socijalne preference. Kod projekata sa komplikovanom finansijskom strukturom i/ili ekstenzivnim ugovornim odredbama preporuka je da se izvrši obuka već zaposlenog ili unajmi novi personal, što je korak koji bi trebalo da se okonča pre nego što se započne sa pripremom predloga projekta.

Takođe, dat je i okvir zajedničkog delovanja javnog sektora (oličenog u državi i njenim entitetima) i privatnog kapitala sa ciljem da se obezbedi funkcionisanje delatnosti od opšteg interesa, te efikasan i ekonomski održiv razvoj infrastrukture. Iznete karakteristike su ključne za strukturiranje pravnog i ekonomskog okvira javno-privatnog partnerstva kao društvenog i ekonomskog fenomena.

Polazeći od činjenice da je struktura javno-privatnog partnerstva opredeljena nivoom prava i odgovornosti koje privatni partner preuzima u procesu realizacije konkretnog projekta JPP, data je tipologija modela ugovora o JPP, polazeći od kriterijuma odgovornosti i prava sa kojima privatni partner ulazi u projekat. Tipologija uključuje: ugovor o uslugama, ugovor o upravljanju, ugovor o zakupu, BOT (eng. *Build, Operate, Transfer*) i slične aranžmane. Svaka od navedenih opcija implicira različit nivo odgovornosti i rizika koje preuzima privatna strana. Gradacija počinje od minimalne odgovornosti privatnog partnera u ugovoru o uslugama (koju prati maksimalni nivo odgovornosti i ovlašćenja javnog partnera) i raste do njegove maksimalne odgovornosti (u skladu sa nivoom prava koja su mu data na korišćenje. Izlaganje sadrži i presek normi zakonodavstva Republike Srbije lociranih u drugim sistemskim zakonima, kao što su Zakon o javnoj svojini, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o stranim ulaganjima, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o energetici, ali i drugi zakoni i propisi relevantni za projekte JPP. Na taj način, gradovi i opštine na jednom mestu mogu da se upoznaju sa odredbama i implikacijama više zakona čija je primena relevantna za ovakve projekte.

Kao jedno od ključnih pitanja za sprovođenje projekata JPP u praksi lokalnih samouprava Republike Srbije (a i načelno) prepoznato je pitanje pravne kontrole rizika koji se kod javno-privatnih partnerstava uobičajeno javljaju. Polazeći od pretpostavke da je adekvatna i balansirana podela rizika između učesnika u JPP ključna za uspeh konkretnog projekta JPP, sa posebnom pažnjom je obrađen ovaj bitan element JPP. Da bi rizici bili adekvatno locirani na aktere u JPP, neophodno je da oni najpre budu identifikovani, a potom i da bude kvantifikovan njihov uticaj na projekat JPP. Analizirane su osnovne vrste rizika tokom životnog ciklusa projekta JPP, počev od rizika razvoja projekta, rizika kompletiranja projekta, rizika rasta troškova izgradnje i upravljanja projektom, rizika neodgovarajućeg učinka projekta, rizika upravljanja, političkih rizika, do rizika poremećaja ugovorne ravnoteže. Rasvetljen je i ključni princip raspodele i kontrole rizika u sledećem: konkretan rizik snosi onaj akter koji, sa jedne strane, ima interes da otkloni ili smanji verovatnoću nastupanja rizika, odnosno eliminiše njegove posledice i, sa druge strane, koji ima resurse (tehnološke, ekonomske, ekspertske, političke) da u najkraćem roku i uz najmanje moguće troškove odgovori na eventualno nastupanje ili opasnost od nastupanja konkretnog rizika. Konačno, računovodstveni tretman projekata JPP direktno zavisi od podele rizika među partnerima, tj. od stepena u kojem je privatni, odnosno javni partner preuzeo određenu vrstu rizika.

Finansijski aspekti su veoma važni elementi u svakom projektu, a naročito u projektima JPP jer se oni baziraju na novčanom toku. Zato je u Priručniku naglašeno da ispunjavanje ekonomskih i finansijskih kriterijuma u pripremi i realizaciji projekta ima suštinski značaj za uspeh implementacije JPP. Za potrebe ovakvih projekata potrebno je sprovođenje kvalitetnih stručnih analiza, koje često puno koštaju, ali je ulaganje u takvu vrstu usluga od suštinske važnosti za predstavnike lokalnih samouprava. Uz to, za lokalnu samoupravu su posebno važni finansijski preduslovi: Zakon o javnom dugu i Zakon o budžetskom sistemu su neki od sistemskih propisa kojima su postavljena ograničenja kod kapitalnih investicionih projekata u cilju očuvanja finansijske stabilnosti zemlje.

Načela bilo kog pravnog okvira značajna su kao rukovodeći principi za sprovođenje određenih pravnih pravila. Kada se radi o materiji JPP, ova načela karakteriše potreba da se njihovim sprovođenjem u najvećoj mogućoj meri usaglase dva, na prvi pogled suprotstavljena interesa: javni, manifestovan preko prava, družnosti i odgovornosti javnog partnera, i privatni interes, oličen u privatnom partneru projekta JPP. Zakon o JPP (član 5) predviđa da se uređivanje uslova, načina i postupka zaključivanja javnih ugovora, zasniva na sledećim načelima: 1) zaštita javnog interesa; 2) efikasnost; 3) transparentnost; 4) jednak i pravičan tretman; 5) slobodna tržišna utakmica; 6) proporcionalnost; 7) zaštita životne sredine; 8) autonomija volje i 9) ravnopravnost ugovornih strana.

Jedan od najvažnijih delova Priručnika predstavlja mapa puta. To je detaljan prikaz svih neophodnih koraka koje javni partner na nivou lokalne samouprave mora preduzeti od ideje do realizacije JPP. Pri izradi mape puta bila su razmatrana, konsultovana i uključena najbolja rešenja i iskustva iz prakse zemalja koje imaju iskustva sa projektima JPP. Naročito je korisno bilo znanje akumulirano u Evropskom ekspertskom centru za JPP pri Evropskoj investicionoj banci. Pri praćenju mape puta, strogo se preporučuje da u svim fazama pripreme i implementacije projekta JPP treba koristiti tekstove relevantnih zakona direktno. Dakle, korišćenje mape puta, kao i Priručnika uopšte, treba da bude praćeno obaveznim korišćenjem i primenom zakona koji regulišu oblast JPP, zakona koji regulišu sektor i materiju iz domena konkretnog predloga projekta JPP, kao i drugih relevantnih zakona.

Da bi se lokalnim samoupravama olakšali sagledavanje i praktična primena pravila kojima se uređuje postupak sprovođenja projekta JPP, a prateći prethodno postavljenu mapu puta, priručnik sadrži hronološki uređen pregled akata i radnji koje treba da se preduzmu u cilju realizacije javno-privatnog partnerstva. Kao i u mapi puta, i u ovom delu dat je odvojen pregled oba postupka: postupka za realizaciju projekta JPP bez elemenata koncesije i postupka za realizaciju JPP projekta sa elementima koncesije.

>>>

Konačno, u poslednjoj glavi Priručnika izloženi su primeri iz prakse. Predstavljen je i praktičan primer javno-privatnog partnerstva u oblasti vodosnabdevanja. Polazeći od principa da se voda smatra ekonomskim resursom, te da se njeno korišćenje mora zasnovati na ekonomskim principima, daju se osnovne karakteristike ovih projekata. Najpre, ugovor o JPP iz oblasti vodosnabdevanja je po svojoj prirodi nekompletan sporazum (*nekompletan sporazum* je naziv za ugovore koji, usled složenosti predmeta i dugotrajnosti sprovođenja, što je karakteristika ugovora o JPP, ne mogu u trenutku zaključenja da predvide sve okolnosti koje prate njihovu realizaciju). Pri tome, odnos javnog i privatnog partnera karakteriše fenomen tzv. „asimetričnosti" informacija. Naime, javni partner je u prednosti u odnosu na privatnog partnera jer ima znanja o kvalitetu postojeće infrastrukture za vodosnabdevanje, njenoj rasprostranjenosti, dostupnosti i slično. Privatni partner, pak, za razliku od javnog partnera (posebno ukoliko je taj javni partner lokalna samouprava), poseduje posebna znanja u pogledu načina finansiranja i tehnološkog aspekta projekta iz oblasti vodosnabdevanja. Asimetričnost se otklanja ukoliko između strana prevlada načelo kooperacije. Razmatra se i pitanje uticaja činjenice da izgrađeni objekti i postrojenja za vodosnabdevanje nemaju alternativnu upotrebnu vrednost (to su tzv. *asset specific investment*), te je tržišna vrednost investicije vezana za njenu funkciju u vodosnabdevanju; metode definisanja tarifnog sistema za krajnje korisnike; mogućnosti i domašaj koncepta JPP na demonopolizaciju sektora vodosnabdevanja.

Takođe, izneta je i studija slučaja manje uspešne prakse implementacije jednog projekta JPP – primer izgradnje autoputa M1-M15 u Mađarskoj. Ova studija slučaja se često može sresti u literaturi kao jedan od najboljih primera koji dobro ukazuju na kritične momente na koje javni partner mora obratiti pažnju. Veoma je bitno razmotriti i faktore koji su u nekim drugim slučajevima doveli do loše implementacije projekta JPP. Zato je ova studija slučaja poučnog karaktera.

Priručnik je pre svega namenjen lokalnim samoupravama, koje ga mogu koristiti kao dodatni alat prilikom donošenja odluke o ulasku u ovakve vrste projekta, kao i tokom same implementacije projekta JPP. Njegova praktična i upotrebna vrednost je višestruka: na jednom mestu je razmotrena sva važeća zakonska regulativa za primenu JPP, po prvi put je predstavljena mapa puta, od ideje do realizacije projekta JPP, kao putokaz koji je neophodno poštovati tokom celom životnog ciklusa projekta JPP. Konačno, Priručnik daje direktan doprinos edukativnim potrebama lokalne samouprave u ovoj oblasti. Značaj dokumenta za lokalne samouprave u Srbiji u momentu njegovog objavljivanja je neosporan, a njegova važnost i korisnost vremenom će rasti i biće dopunjavani iskustvima iz prakse, u zavisnosti od toga koliko se ovakvi projekti u Srbiji budu realizovali. ■



Dušan Damjanović
Izvršni direktor PALGO centra

PRIKAZ KNJIGE *LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ: ZAŠTO SU JEDNE OPŠTINE DOBITNICI, A DRUGE GUBITNICI TRANZICIJE*

PALGO CENTAR, BEOGRAD, 2012.

„Početak i kraj svega su ljudi. Samo kompetentni, dobro organizovani i visoko motivisani ljudi su u stanju da iznesu ekonomski preobražaj jedne lokalne zajednice i da redefinišu geografiju tako što će ono što je nekada bila periferija pretvoriti u centar."

U jesen 2012. godine, PALGO centar je, uz podršku TEMPUS projekta *Razvoj studija javne uprave i upravljanja u Srbiji*[1], objavio publikaciju *Lokalni ekonomski razvoj: zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*. Autor knjige Dušan Vasiljević[2], šef Tima za regulatorne reforme u privredi na USAID Projektu za bolje uslove poslovanja, već duže od decenije angažovan je na projektima i poslovima formulisanja i sprovođenja javnih politika i jačanja kapaciteta u oblastima ekonomskog razvoja i javne uprave u Srbiji. Svoje iskustvo u oblastima reforme javne uprave i lokalnog ekonomskog razvoja sticao je najpre u Srbiji, zatim i u Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini, a na projektima koje su sprovodile brojne organizacije, poput USAID-a, Svetske banke, EU, Saveta Evrope i drugih. Izdavač knjige PALGO centar je ovu publikaciju, kao i sva svoja prethodna izdanja, učinio dostupnom na svom internet sajtu[3].

Budući da je predmet istraživanja koje prikazujemo pre svega uloga koju lokalna samouprava treba da ima u podsticanju privrednog razvoja, ali da ono obuhvata i instrumente i tehnike koje stoje na raspolaganju gradovima i opštinama kao svojevrsnim popriništima ukrštanja politike i ekonomije, javnog >>>

1. Više o TEMPUS projektu *Razvoj studija javne uprave i upravljanja u Srbiji* (*144889-TEMPUS-2008-RS-JPCR, Development of Public Administration and Management Studies in Serbia*) videti na adresi: www.pamstudies.edu.rs
2. Dušan Vasiljević je diplomirao i magistrirao na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
3. Knjiga *Lokalni ekonomski razvoj: zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije* se može se preuzeti sa adrese: http://www.palgo.org/files/e_lokalni_ekonomski_razvoj.pdf.

i privatnog, konkurencije i monopola, uredništvo *Polisa* je smatralo da ova tema ima značaja za tematski broj posvećen javno-privatnim partnerstvima.

Ekonomski rast vs. ekonomski razvoj

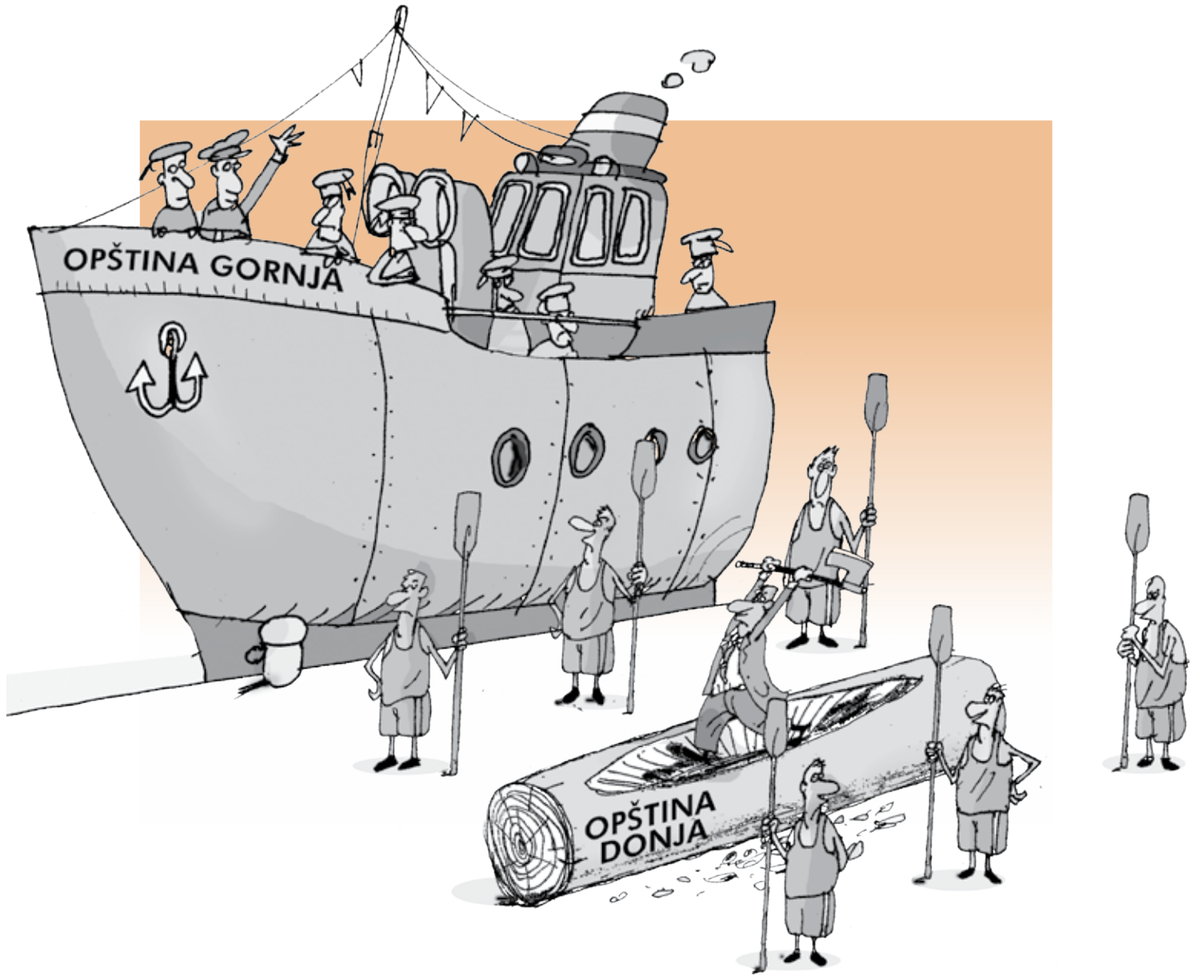
Na samom početku, autor postavlja pitanje koje sadrži i podnaslov knjige, a koje se, iz nepoznatih razloga, izuzetno retko postavlja u našem društvu: zašto je jedna opština uspešnija od druge ukoliko su im polazni kapaciteti relativno ujednačeni? I zaista, šta je tajna uspeha onih opština koje svrstavamo u dobitnike na planu privrednog razvoja? Da li odomaćenost akronima LER podrazumeva i da smo usvojili sâm koncept lokalnog ekonomskog razvoja, u čijoj je suštini traganje za optimalnim mestom lokalnih vlasti u procesima podsticanja privrednog razvoja? Razumemo li do kraja razliku koja postoji između koncepta ekonomskog rasta – rasta investicija, broja radnih mesta, dohotka, i koncepta lokalnog ekonomskog razvoja, koji, pored pobrojanog, podrazumeva i primenu paradigme održivog razvoja zajednice – očuvanje životne sredine, prostornu ravnomernost, društvenu odgovornost i inkluzivnost?

Nema jednoobrazne prakse u pogledu uspostavljanja organizacionih jedinica u okviru uprave za bavljenje LER-om, iako je kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, kao odeljenje u okviru opštinske uprave, odnosno odsek u okviru nekog odeljenja, prevovlađujući oblik. (...)

U manjem broju opština, jedinice za LER se osnivaju u okviru kabineta predsednika opština. Razlog za takvo opredeljenje je nastojanje da ta jedinica u okviru uprave bude u što tešnjem kontaktu sa prvim čovekom opštine, koji je u ovakvom sistemu organizacije prvi kontakt potencijalnih investitora sa opštinom i njihovo poslednje utočište u slučaju problema sa organima opštine. Negativna posledica ovog modela jeste to da kancelarije za LER pri kabinetu predsednika opštine mogu da servisiraju samo manji broj privrednika, pa se uglavnom usredsređuju na veće investitore. Ovakvim načinom organizacije zanemaruje se uloga male privrede i zapostavlja činjenica da je ona zaslužna za lavovski deo bruto domaćeg proizvoda i ukupnog broja radnih mesta. Poseban problem kancelarije za LER pri kabinetu predsednika opštine je prevashodna usmerenost na privlačenje novih investitora i zanemarivanje servisiranja postojećih preduzeća, budući da je za tu ulogu potrebna mnogo tešnja veza sa organima uprave nego što je ima kabinet predsednika opštine, koji se smatra stranim telom u upravi.

Suštinsko tumačenje lokalnog ekonomskog razvoja, ne kao ekonomskog poduhvata od isključivo lokalnog značaja – što je česta pogreška u razumevanju ovog koncepta, već kao procesa u kome je važno ostvariti saradnju svih aktera na lokalnom nivou, kao i iskoristiti komparativne prednosti date teritorije, pojašnjava i sledeći citat: „Lokalno bazirani ekonomski razvoj i podsticanje zapošljavanja imaju više šansi da se pokažu uspešnim ako su pokrenuti na lokalnom nego ako su pokrenuti na nekom drugom nivou. Svaki od faktora koji utiču na ekonomiju manifestuje se na jedinstven način i ima delimično različite uzroke u svakoj lokalnoj zajednici. Rešenja lokalnih problema neće biti uspešna ako nisu usmerena na pojedinačne grupe i ako nisu povezana sa celinom regionalnog ekonomskog sistema."[4]

O značaju elementa predvidljivosti za postizanje boljih performansi lokalnog ekonomskog razvoja, – u smislu poštovanja propisa kojima se garantuje predvidivost prihoda lokalne samouprave, kao i u kontekstu dijaloga između lokalnih i republičkih vlasti o sistemu finansiranja lokalne samouprave i o mogućem prenošenju novih nadležnosti, – autor Dušan Vasiljević je pisao i u prethodnom broju *Polisa*[5].



Preduslovi i faktori uspešnosti

Autor se u narednim poglavljima bavi faktorima koji utiču na lokalni ekonomski razvoj i preduslovima angažovanja lokalne samouprave u ovoj oblasti. On ukazuje na istinitost teze o tome da je za lokalni ekonomski razvoj najvažnije: a) lokacija, b) lokacija i c) lokacija, ali i na neekskluzivnost ovog faktora. Kao što se više puta potvrdilo, resurs lokacije može da bude i to što nije na glavnim putnim pravcima (za razvoj turizma na primer), kao što je tačno i da su neke opštine, iako van najznačajnijih putnih pravaca, uspele da se nametnu svojom konkurentnošću i da zauzmu važno mesto na privrednoj mapi Srbije. Autor nam ukazuje i na opasnost koja vreba od sadejstva dva nepovoljna pokazatelja, visoke javne potrošnje (preskupa država) i zabrinjavajuće neefikasnosti državnog aparata, što rezultira negativnim ocenama uslova poslovanja privatnog sektora u Srbiji. Ipak, presudni faktor za uspešnost lokalnog ekonomskog razvoja jesu različiti oblici preduzetničkog angažmana lokalne samouprave (osnivanje biznis inkubatora, uspostavljanje industrijskih parkova i zona unapređenog poslovanja, >>>

4. Blakely, E. and Bradshaw, T., *Planning Local Economic Development – Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2002, str. 25.

5. Dušan Vasiljević, „Lokalni ekonomski razvoj: možemo li bolje?", *Polis*, broj 1, Stalna konferencija gradova i opština i PALGO centar, oktobar 2012, str. 19–22

javno-privatna partnerstva itd.), ali i podsticaji i olakšice koje su lokalni i viši nivoi vlasti spremni da pruže privredi.

Među brojnim polugama i instrumentima upravljanja na nivou lokalnih zajednica, autor našu pažnju usmerava na one koji istovremeno predstavljaju i najznačajnije elemente procesa lokalnog ekonomskog razvoja: 1) partnerstvo vlasti, biznisa i civilnog sektora (uz opasku da održivost partnerstava triju sektora umnogome zavisi od angažovanja lokalne samouprave na njihovoj institucionalizaciji), 2) strateško planiranje lokalnog ekonomskog razvoja (gde je najveći izazov suziti izbor razvojnih prioriteta i tako sa spiska želja preći na operacionalizaciju prioritetnih projekata), 3) upravljanje finansijama lokalne samouprave, 4) upravljanje komunalnim uslugama, 5) stvaranje lokalnog institucionalnog okvira (strani investitori navode lokalnu upravu kao prepreku daljem razvoju u čak 21% slučajeva!) i 6) međuopštinsku saradnju (usled institucionalne praznine između republičke vlasti, na jednoj strani, i lokalne samouprave, na drugoj).

Razvojni podsticaji lokalne samouprave

Među instrumentima i tehnikama lokalne samouprave koje su u funkciji podsticanja privrednog razvoja, autor najpre ističe one nefinansijske na koje su lokalne samouprave bivale sve više upućene od početka globalne ekonomske krize 2008. godine. Dok su u prethodnom periodu lokalne samouprave nevoljno i samo pod pritiskom donatorskih programa ustanovljavale opštinske uslužne centre i objedinjene centre za izdavanje dozvola, sada su, otrežnjene novim ekonomskim okolnostima, samostalno zakoračile u pravcu zadovoljavanja realnih potreba privrednih subjekata na svojoj teritoriji – stvaranja efikasnije uprave, uspostavljanja predvidljivog sistema javnih dažbina i izgradnje pouzdane infrastrukture.

U fenomenu javno-privatnog partnerstva (JPP) kao načinu korišćenja resursa privatnog sektora (finansijskih, ali i stručnih) za realizaciju projekata od javnog značaja (izgradnju objekata ili pružanje usluga), autor vidi, u najmanju ruku, kontroverznu pojavu. Pored dominantne perspektive po kojoj JPP predstavlja odlično rešenje za nedostatak raspoloživih finansijskih sredstava u javnom sektoru, autor podseća i na postojanje suprotne škole mišljenja, po kojoj JPP predstavlja „veliku opasnost za kakav-takav integritet javnog sektora i popuštanje poslednjih brana za neprimeren uticaj privatnih kompanija na donošenje odluka od javnog značaja". Ipak, ohrabrujuća je teza po kojoj u slučaju adekvatne podele rizika u dugoročnom aranžmanu, dakle u onim JPP koja su uspostavljena na zdravim temeljima i dobro definisana, oba sektora imaju jednako izražen interes da se projekat pokaže uspešnim na duži rok.

Jedan primer dobro ilustruje ovaj model. Radi se o izgradnji školske zgrade. U klasičnoj postavci, javni sektor bi putem postupka javne nabavke izabrao izvođača radova koji će izgraditi školsku zgradu i predati je javnom sektoru. Tu je interes javnog sektora da što jeftinije dobije što kvalitetniju školsku zgradu, a interes privatnog izvođača je da za sebe obezbedi najveću razliku između naknade koju dobija za izgradnju i troškova izgradnje. Dakle, interes privatnog sektora, odnosno izvođača radova u ovom slučaju, jeste da što više uštedi na izgradnji, bez obzira na to kakve će to posledice ostaviti na troškove eksploatacije zgrade.

Aranžman JPP omogućava ne samo da privatni sektor izgradi školsku zgradu, već i da ima obavezu njenog održavanja tokom perioda koji može biti određen i na nekoliko desetina godina. U takvom modelu interes privatnog izvođača je da izgradi školu tako da troškovi njenog održavanja na dugi rok budu niski. Time ovaj aranžman ima potencijal da obezbedi da troškovi javnog sektora na dugi rok budu niži nego što bi bili da su zgradu škole pribavili postupkom javnih nabavki.

Možda se ključno upozorenje za ovu oblast nalazi u opasci da su najbolje rezultate u vezi sa JPP postigle one zemlje koje imaju jake institucije javnog sektora. Metod KJS (komparator javnog sektora – *Public Sector Comparator*) delotvoran je onda kada se temelji na empirijskim podacima o troškovima različitih vrsta projekata u slučaju kada ih realizuje javni sektor, odnosno kada ih realizuje privatni sektor. I pored složenosti postupka identifikacije rizika, odnosno njihove raspodele između javnog i privatnog partnera, ovaj vid savezništva u obavljanju javnih poslova postaje sve atraktivniji i poželjniji. Upravljanje putem mreža (po autorima Goldsmith i Eggers) predstavlja novu paradigmu upravljanja u javnom sektoru, u kojoj JPP zauzima značajno mesto.

Autor se detaljno i na temelju iskustva bavi i drugim instrumentima i tehnikama, kao što su industrijski parkovi, biznis inkubatori, podrška manje razvijenim delovima opštine, lokalni programi finansijske podrške privrednim subjektima i teritorijalni marketing.

Preko sveobuvatnog i preciznog prikaza osposobljenosti lokalne samouprave u Srbiji za intenzivniji angažman u sferi lokalnog ekonomskog razvoja, autor dolazi i do finalnih razmatranja o opravdanosti angažovanja lokalne samouprave u ovoj oblasti. Bavljenje lokalnim ekonomskim razvojem obezbeđuje kompetitivnost među opštinama pomoću rivalstva izraženog u privlačenju investicija, koja za posledicu može imati i poboljšane uslove poslovanja koji važe za sve privredne subjekte. Opštine koje su prošle postupak sertifikacije radi dobijanja statusa opština sa pozitivnim poslovnim okruženjem (projekat Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj), jasno su istakle lokalni ekonomski razvoj kao svoj prioritet i napravile niz odlučnih koraka u izgradnji kapaciteta lokalnih institucija, kao i u donošenju odgovarajućih mera i procedura, čime su napravile i korak napred u odnosu na druge lokalne zajednice. ■

POLIS

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) i Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar pokrenuli su zajednički izdavanje publikacije *Polis – časopis za javnu politiku,* kojim žele da daju svoj doprinos definisanju najboljih javnih politika i unapređenju kvaliteta javne uprave i upravljanja javnim poslovima u Srbiji. Ovim časopisom SKGO i PALGO centar nastavljaju, sada zajednički, posao koji su započeli izdavanjem časopisa *Pravni bilten – propisi i praksa* (SKGO) i *Agenda* (PALGO centar). Posebnu zahvalnost dugujemo Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC) za finansiranje projekta „Institucionalna podrška SKGO", koji sprovodi SKGO i u okviru kojeg je podržana naša saradnja, odnosno omogućeno izdavanje ovog časopisa.

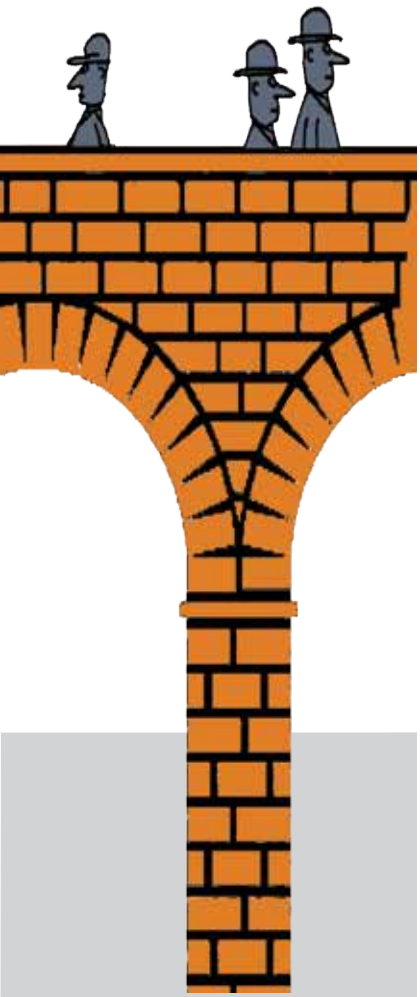
Osnovna ideja *Polisa* jeste da se posredstvom ovog časopisa čuju mišljenja različitih stručnjaka iz akademske zajednice, javne uprave i prakse i njihovi predlozi stručnoj i široj javnosti za unapređenje ili ustanovljenje odgovarajućih javnih politika i poboljšanje funkcionisanja javne uprave i upravljanja u važnim oblastima društvenog života. U skladu sa osnovnom misijom obeju organizacija, časopis *Polis* će se baviti oblastima koje su od neposrednog interesa za sve nivoe javne uprave i upravljanja u Srbiji i obrađivaće teme koje su važne za unapređenje njihovog funkcionisanja, posebno rada lokalne vlasti i administracije.

SKGO i PALGO centar se nadaju da će časopisom *Polis* uspeti da barem malo pomognu unapređenje dijaloga između stručne i političke javnosti o pravcima razvoja javnih politika i funkcionisanja javnog upravljanja, kako bi se ustanovile i sprovodile što efikasnije javne usluge, sa ciljem da se Srbija razvija u pravcu modernog, ekonomski efikasnog i socijalno odgovornog društva.

Stalna konferencija gradova i opština
Savez gradova i opština Srbije

Centar za javnu i lokalnu upravu
PALGO centar

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE
Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org



Nenad Ilić
OSNOVNE IDEJE KOJE STOJE IZA NOVIH ZAKONSKIH REŠENJA

Prof. dr Predrag Cvetković
REGULATORNI OKVIR JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA: PREGLED NOVIH REŠENJA

Mr Tatijana Pavlović-Križanić
LOKALNA JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U SRBIJI – IZMEĐU PROPISA I REALNOSTI

Dr Slađana Sredojević
FINANSIRANJE PROJEKATA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Mr Ljiljana Brdarević
MOTIVI LOKALNE VLASTI ZA USPOSTAVLJANJE JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

Prof. dr Bogoljub Milosavljević
IZAZOVI I DILEME U VEZI SA JAVNO-PRIVATNIM PARTNERSTVOM

Prof. dr Snežana Đorđević
JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA: KOMPARATIVNA PRAKSA

Slađana Grujić
NOVI PRIRUČNIK O JAVNO-PRIVATNIM PARTNERSTVIMA U IZDANJU SKGO

Dušan Damjanović
PRIKAZ KNJIGE
LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ: ZAŠTO SU JEDNE OPŠTINE DOBITNICI, A DRUGE GUBITNICI TRANZICIJE

CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU - PALGO CENTAR
Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org

