

MARINA ZOROJA¹

E-mail: zorojamarina@gmail.com

SVETOZAR TANASKOVIĆ²

E-mail: svetozar.tanaskovic@ekof.bg.ac.rs

PRUŽANJE JAVNIH USLUGA NA PRINCIPU JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

PROVISION OF PUBLIC SERVICES VIA PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

JEL KLASIFIKACIJA: L32, H40, D73

APSTRAKT:

Javno-privatna partnerstva (JPP) predstavljaju važan instrument za države u cilju proširenja i unapređenja infrastrukture i procesa pružanja javnih usluga svojim građanima. JPP poseduju potencijal za povećanje ekonomskog rasta i razvoja ukoliko se njihovo učešće poveća u odnosu na tradicionalni način pružanja javnih usluga. JPP se koriste već više od dve decenije u razvijenim privredama u velikom broju sektora, a sve više se posmatraju kao element u setu rešenja za prevazilaženje problema neadekvatne infrastrukture i javnog servisa u zemljama u razvoju. Ipak, da bi JPP mogla da ispune ovaj zadatak, interesi uključenih strana moraju biti zadovoljeni. Pod tim se podrazumeva poboljšanje i

1 Ekonomski institut

2 Univerzitet u Beogradu – Ekonomski fakultet

proširenje broja usluga koji vlada obezbeđuje građanima prema sistemu veća vrednost za novac ali i adekvatan povraćaj sredstava privatnim investitorima kao nagrada za preuzimanje rizika u zajedničkom projektu. U radu će biti predstavljen trenutni nivo penetracije projekata JPP u razvijenim privredama sa posebnim osvrtom na uočene prepreke za brži razvoj projekata JPP u zemljama Balkana i Srbiji.

**KLJUČNE REČI:****JAVNO PRIVATNA PARTNERSTVA, INSTITUCIJE, INFRASTRUKTURA**

ABSTRACT:

Public-private partnerships (PPPs) are an important instrument for states to expand and improve the infrastructure and process of providing public services to their citizens. PPPs have the potential to increase economic growth and development if their participation is increased relative to the traditional way of providing public services. PPPs have been used for more than two decades in developed economies in a large number of sectors, and are increasingly seen as an instrument in a set of solutions to overcome the problems of inadequate infrastructure and public service in developing countries. However, for PPP to fulfill this task, the interests of the parties involved must be met. This implies improving and expanding the number of services that the government provides to citizens under the system with greater value for money but also an adequate return to private investors as a reward for taking risks in a joint project. The current level of penetration of PPP projects in developed economies will be presented in the paper, with special reference to the identified obstacles to faster development of PPP projects in the countries of the Balkans and Serbia.

**KEYWORDS:****PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP, INSTITUTIONS, INFRASTRUKTURA**

UVOD

Kao posledica rastućih potreba razvijenih ekonomija za povećanjem nivoa i kvaliteta javnih usluga u uslovima striktnih budžetskih ograničenja, krajem 1980-ih godina javljaju se tzv. javno-privatna partnerstava (JPP) koja predstavljaju nove oblike saradnje javnog i privatnog sektora. JPP se javljaju kao jedno od mogućih rešenja za unapređenjem usluga u javnom sektoru bez enormnog povećanja troškova koje je česti pratilac ovog procesa. Njihov najveći doprinos ogleda se u mogućnosti podele rizika između javnog i privatnog sektora, pri čemu se često najveći deo rizika pribavljanja finansijskih sredstava neophodnih za celokupni životni proces projekta i izvođenja radova prenosi na privatni sektor. Ovakav sistem delegiranja rizika i praktično prenošenja odgovornosti sa javnog na privatni sektor po pitanju finansiranja nije nužno jedina prednost koja JPP stavlja ispred klasičnih oblika pružanja javnih usluga.

JPP takođe mogu ubrzati implementaciju projekata u slučajevima kada je rizik koji se prenosi na privatni sektor dovoljno visok da opravda izvršenje projekta, koji u klasičnom sistemu javne nabavke ne bi dobio odobrenje za finansiranjem. Takođe tu su i dodatne prednosti koje JPP nude u odnosu na standardan oblik pružanja javnih usluga. Jedna od prvih je i podsticaj da se projekat JPP završi u ugovorenom vremenskom i finansijskom okviru. Ovaj podsticaj potiče iz jednostavne činjenice da naplata usluge može da počne tek pri potpunom završetku izgradnje ugovorene infrastrukture. Pored toga, kontrola troškova je znatno intezivnija u privatnom sektoru nego što je to slučaj kod javnih preduzeća. Javna preduzeća su poznata po čestim probijanjima rokova i budžeta što se u slučaju JPP može izbeći činjenicom da privatni sektor ima pozitivan podsticaj za smanjenjem troškova kako bi povećao svoj očekivani profit. Ukoliko se pored procesa izgradnje, na privatnog partnera prenesu i faze održavanja i upravljanja, podsticaji za optimizacijom i kontrolom troškova će se time dodatno produžiti i u ove faze.

Ipak, osnovni princip JPP predstavlja koncept podele rizika između javnog i privatnog sektora, na osnovu kojeg se rizik prenosi na nosioce koji imaju najbolje mogućnosti za minimiziranjem konkretnog rizika. Prilikom prenošenja rizika na partnera koji je najbolje osposobljen da ga kontroliše, smanjuju se ukupni troškovi agregatnog rizika koje nosi projekat. Na ovaj način dodatno se povećava odnos vrednosti koja se dobija i uloženi sredstava (VfM³ racio). Naravno, to ne isključuje postojanje novčane kompenzacije koju će privatni partner dobiti kao nadoknadu za preuzeti rizik u određenim fazama projekta ali bitno umanjuje ukupne troškove koji bi se javili ako bi projekat bio vođen isključivo od strane javnog sektora. Usled toga smatra se da se pružanje usluga ili projekti sprovode na principu JPP, svaki put kada se rizik gradnje, tražnje⁴ ili raspoloživosti⁵ prenosi jednim delom ili u potpunosti sa javnog na privatni sektor. Upravo se ova podela raznih oblika rizika između javnog i privatnog sektora pokazala kao ključna prednost JPP pri kreiranju veće dodatne vrednosti za uložena sredstva (value for money) u projektima u kojima je javni sektor tradicionalno nastupao samostalno.

-
- 3 Value for Money (VfM) je termin koji se koristi pri proceni da li je organizacija dobila ili ne maksimalnu korist od roba i usluge koju pribavlja, u odnosu na količinu raspoloživih resursa koje troši - University of Cambridge (2010): "A Brief Guide to Value for Money"
 - 4 Pod rizikom tražnje podrazumeva se rizik da nakon završetka projekta broj stvarnih korisnika usluge odstupa (obično na niže) od planiranog broja. Česti primeri su kod korisnika određenih saobraćajnica na kojima se naplaćuje putarina, pri čemu manji broj korisnika direktno utiče na smanjene prihode.
 - 5 Pod rizikom raspoloživosti podrazumeva se rizik da nakon završetka projekta usluga ne bude dostupna u dogovorenom iznosu ili kvalitetu.

1. RAZVOJ I ZASTUPLJENOST JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U SVETU

Dosadašnji primeri pokazuju da se JPP može javiti u dva osnovna oblika: (I) kao jednostavno ugovorno partnerstvo u kojem privatni sektor učestvuje u projektovanju, finansiranju i upravljanju projekta pružanja javnih usluga i (II) kao institucionalno JPP gde se osniva novo pravno lice za potrebe pružanja usluga koje je u zajedničkom vlasništvu države i privatnog partnera⁶. U zavisnosti od nivoa rizika koji se prenosi na privatnog partnera, definiše se i njegov stepen uključenosti u projekat. Evropska komisija usled sve veće zastupljenosti projekata koji se zasnivaju na principu JPP, kreirala je odgovarajući regulatorni okvir u cilju podrške i podsticanja većeg uključivanja privatnog sektora u poslove pružanja javnih usluga. Ipak, i pored više od dvadeset godina iskustva sa JPP, ne postoji jedinstveni model organizovanja niti pravni okvir koji definiše sve oblike u kojima se JPP mogu formirati.

Velika raznovrsnost koroprativne i pravne forme u kojima se JPP javljaju, može se objasniti potrebom da se na najbolji način iskoriste prednosti koje donose privatna preduzeća u poslovima proizvodnje i pružanja javnih usluga. Osnovni cilj javnog sektora prilikom pružanja usluga na osnovu JPP, jeste unapređenje poslovanja pomoću znanja i iskustva koje privatni sektor donosi sa sobom. U jednom od poslednjih izveštaja Evropske komisije⁷ iz 2009. godine naglašeno je da "struktura u kojoj se javljaju JPP može široko varirati u zavisnosti od zemlje i predmeta projekta". Provobitni izveštaj Evropske komisije⁸ (Green paper) iz 2004. godine pod JPP podrazumevao je sledeće oblike saradnje:

- relativno dug period zajedničkih poslova, uključujući saradnju javnog i privatnog sektora u različitim fazama projekta;
- prikupljanje finansijskih sredstava za otpočinjanje projekta od strane privatnog sektora ili kombinovani metod obezbeđenja sredstava putem međusobnog dogovora javnog i privatnog sektora;
- privatni sektor predstavlja ključnog učesnika u nekoj ili svim fazama projekta (dizajniranje, izgradnja, implementacija, finansiranje);
- podela rizika između javnih i privatnih partnera, tj. prenošenje rizika na privatni sektor koji je izvorno nastao u javnom sektoru.

Nakon "pilot" testiranja uspešnosti projekata JPP tokom 80-ih godina, razvijene zemlje su počele da primenjuju ovaj način relaksacije javnih resursa. Tokom 90-ih godina, primetan je porast broja i vrednosti projekata JPP kako u Evropi tako i u svetu. Iako je ovaj model obezbeđenja roba i usluga koje je do tada obezbeđivao isključivo za javni sektor postao sve zastupljeniji u zemljama EU, jedini primetni makroekonomski efekti mogli su se zapaziti kod Velike Britanije, Portugala i Španije⁹. U ostalim zemljama vrednost projekata JPP ostala je mala u poređenju sa tradicionalnim načinom vođenja projekata od strane javnog sektora. Da bi se u budućnosti postigli značajniji efekti neophodno je veći deo javnih projekata i investicija sprovesti po modelu JPP .

6 Green Paper (2004), str. 8

7 European PPP report (2009), str. 21

8 Green Paper (2004), str. 3

9 Blanc-Brude, F., Goldsmith, H., Valila, T., (2007), str. 22

Na globalnom nivou region Evrope i Centralne Azije ipak nije lider po pitanju masovnosti primene JPP. Ovaj region je u periodu 2000-2019. godine na četvrtom mestu prema broju projekata JPP, dok je prema ukupnoj vrednosti sredstava angažovanih u ovim projektima iza Latinske Amerike i Kariba, Istočne Azije i Pacifika kao i Južne Azije.

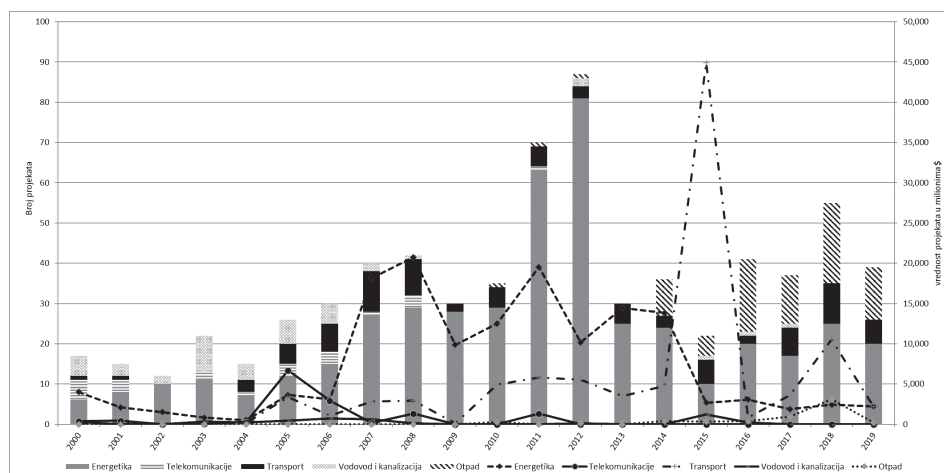
► **TABELA 1. BROJ I VREDNOST PROJEKATA PREMA REGIONU, 2000-2019.**

	BROJ PROJEKATA	VREDNOST PROJEKATA U MILIJARDAMA \$
Istočna Azija i Pacifik	2.079	368.577
Latinska Amerika i Karibi	1.546	520.252
Južna Azija	1.250	292.340
Evropa i Centralna Azija	702	268.314
Subsaharska Afrika	414	73.796
Bliski Istok i Severna Afrika	190	48.932

Izvor: Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, Januar 2020

Ukoliko se zadržimo na regionu Evrope i Centralne Azije, na osnovu podataka u periodu 2000-2019. godine broj i vrednost projekata JPP je bio u usponu do izbivanja svetske finansijske krize 2008. (Slika 1) nakon čega se izuzimajući 2011. i 2012. godinu beleži stabilizacija od oko 37 projekata godišnje u proseku. Prema broju odobrenih projekata JPP primećujemo da prednjače projekti iz oblasti energetike, pri čemu se u poslednjih šest godina posmatranog perioda značajno povećava i broj projekata usmerenih ka upravljanju čvrstim otpadom. Projekti iz oblasti energetike se najviše orijentišu ka pokretanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih resursa u privatnim elektranama, koje se kasnije uključuju u javnu distributivnu mrežu, dok projekti iz oblasti upravljanja čvrstim otpadom imaju za cilj da postepeno zamene javni sektor u ovom segmentu pružanja usluga.

► **SLIKA 1. BROJ I VREDNOST PROJEKATA JPP U EVROPI I CENTRALNOJ AZIJI, 2000-2019.**



Izvor: Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, Januar 2020.

Broj projekata u oblasti telekomunikacija beleži opadanje u posmatranom periodu. Ipak, ukoliko posmatramo vrednost pokrenutih projekata JPP u sektoru telekomunikacija primetićemo da i pored smanjivanja broja projekata, njihova ukupna vrednost je u proteklom periodu bila često iznad vrednosti projekata iz oblasti energetike. Ovaj podatak govori o kompleksnosti i veličini projekata iz oblasti telekomunikacija koji su najviše vezani za nacionalne ili pak regionalne telekomunikacione mreže usled čega je i vrednost značajno veća od pokretanja pojedinačnih (mini) elektrana. Projekti u sektorima transporta i vodovoda i kanalizacije se u regionu Evrope i Centralne Azije kreću između 3 i 5 na godišnjem nivou. Efekat ovako malog broja projekata je dodatno umanjen ako primećimo da se ukupna vrednost projekata obično kretala između jedne i tri milijarde dolara.

2. ZAŠTO PPP

I pored činjenice da u većini zemalja i dalje prevladava mišljenje da javni sektor treba da bude zadužen za pružanje usluga iz oblasti energetike, telekomunikacija i komunalija, metodi na osnovu kojih se ove usluge kreiraju, pribavljaju i isporučuju podložni su sve većim promenama. Kao glavni pokretač ovih promena, ističe se potreba da se procesi u projektu unaprede korišćenjem komparativnih prednosti, koje uključivanje privatnog sektora nosi sa sobom. Najveći rast projekata JPP zabeležen je u okviru zemalja članica EU prilikom privatizacija velikih javnih sistema. U poslednje dve decenije to su većinom bili projekti saradnje u okviru vođenja i razvoja transportne, telekomunikacione i komunalne infrastrukture.

Nastanak multinacionalnih kompanija koje su se uključile u poslove pružanja javnih usluga kao posledica revizije politike i sve strožije definisanih okvira javne potrošnje, predstavljale su bitan element u procesu saradnje javnog i privatnog sektora. Jedan od dodatnih faktora predstavljao je i dalji razvoj finansijskog sektora koji je omogućio i pokretanje projekata sa velikim stepenom rizika usled veličine investicije za koje do tada nije postojala mogućnost da se prikupe sredstva iz privatnih izvora.

U okviru prednosti koje JPP nose sa sobom ističu se¹⁰

- skraćanje vremena potrebno za izgradnju infrastrukture
- brže uključivanje infrastrukture u proces korišćenja
- smanjenje ukupnih troškova održavanja
- bolja podela rizika
- bolji podsticaji za vođenjem i kontrolisanjem
- poboljšanje kvaliteta usluga
- dodatni izvori prihoda
- unapređenje javnog menadžmenta

Pored navedenih prednosti JPP koje se mogu kvantifikovati kroz veću konačnu vrednost za uložena sredstva, postoji i niz nefinansijskih koristi (NFK) koje često treba imati u vidu prilikom donošenja odluka o formulisanju projekta na principu JPP. U NFK podrazumevaju se "društveno-ekonomske" koristi za korisnike usluga ili celokupno društvo koje ne

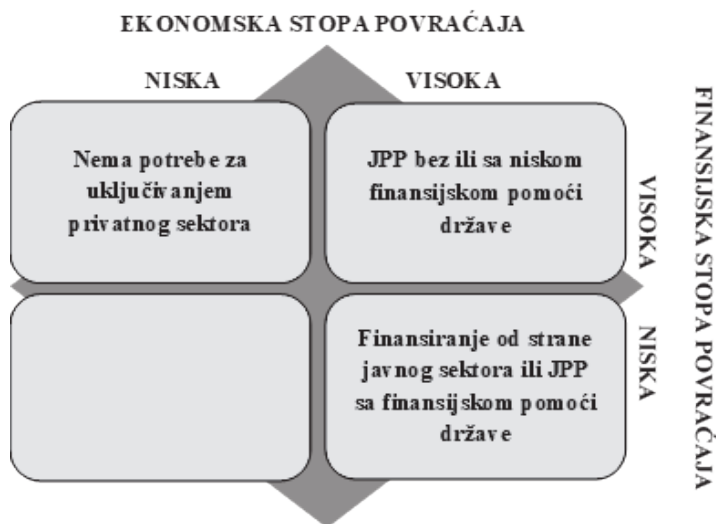
10 European Commission (2003), str 12.

predstavljaju standardan sistem koristi koje se računaju na osnovu priliva/odliva sredstva koje su vezane za projekat. U slučaju kada postoje i ove nefinansijske koristi, klasična analiza zasnovana na metodu “vrednost za novac” će potceniti projekate JPP u poređenju sa klasičnim načinom pružanja javnih usluga.

Nefinansijske koristi su karakteristične za projekte formulisane na principu JPP koje se javljaju kao produkt podsticaja koje ova kooperacija nosi sa sobom. Kao standardan primer mogu se navesti infrastrukturne investicije u javni sektor koje nemaju mogućnost direktnog generisanja prihoda (npr. škole, bolnice, putevi bez putarine i sl.) ali imaju velike pozitivne eksterne efekte. U JPP osnovne NFK koje se javljaju proističu iz tri mehanizma

- Ubrzana isporuka (mogućnost da finalna usluga ili proizvod bude na raspolaganju korisnicima pre definisanog roka)
- Unapređenje kvaliteta isporuke (pružanje usluge finalnim korisnicima na višem nivou od očekivanog)
- Širi društveni uticaj (veće koristi za celokupno društvo odnosno pozitivne eksternalije).

▶ SLIKA 2. MATRICA ODLUČIVANJA ZA PROJEKTE JPP



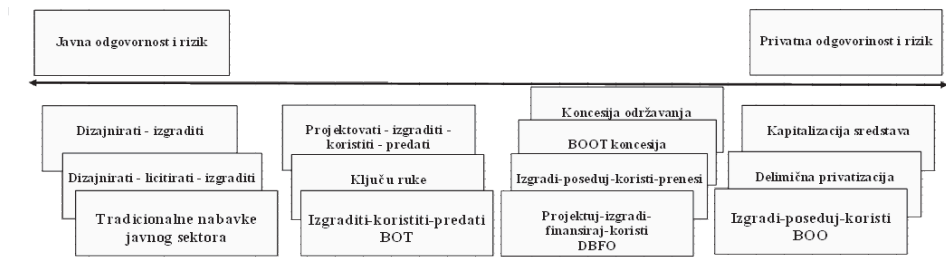
Izvor: Cuttaree, V., Mandri-Perrot, C., (2011), “Public-Private Partnerships in Europe and Central Asia”, World Bank, str. 6

3. OBLICI ORGANIZOVANJA JPP

Privatni sektor može se uključiti na više načina, kroz faze finansiranja, razvoja, upravljanja i isporuke što je tradicionalno predstavljalo posao isključivo za javni sektor. Savremeni koncept JPP može se formulisati na različite načine. Klasičan sistem javnih nabavki i

projekata podrazumeva da javni sektor zadržava odgovornosti za finansiranjem, konstruisanjem, rukovođenjem i održavanjem sredstava zajedno sa rizicima koje svaka od ovih faza nosi sa sobom. Sa druge strane, privatni sektor može u potpunosti preuzeti na sebe sve ove odgovornosti i rizike, što se može javiti kao posledica privatizacije celokupnog preduzeća ili delova koji nisu ključni za obavljanje osnovne delatnosti. Partnerstva između javnog i privatnog sektora mogu se javiti u različitim oblicima i nivoima saradnje. Najmanji stepen saradnje se ostvaruje kada javni ili privatni sektor pojedinačno preuzimaju celokupnu odgovornost i rizik u projektu. Najveći broj JPP se nalazi negde između ove dve krajnje opcije kada se na osnovu odgovarajućih prednosti i sposobnosti, rizik i odgovornost dele između privatnog i javnog sektora (Slika 1.1.).

▶ **SLIKA 3. OBLICI SARADNJE PRIVATNOG I JAVNOG SEKTORA PREMA NIVOU RIZIKA**



Izvor: European commission, (2003) „Guidelines for successful public-private partnerships“, str. 18

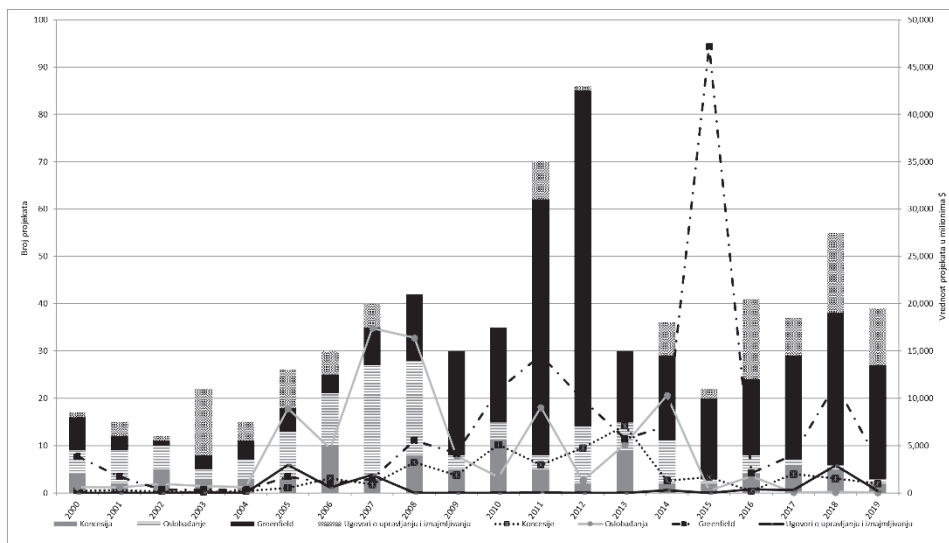
Tipovi JPP koje definiše pravilnik EU prema obliku i nivou saradnje dele se na¹¹:

- ugovore o upravljanju i iznajmljivanju
- koncesije
- greenfield projekti
- oslobađanja

Prema podacima o broju i vrednosti projekata u Evropi i Centralnoj Aziji za period nakon 2000. godine (Slika 4), primećujemo da među JPP dominiraju oblici saradnje formulisani u vidu oslobađanja (“devastation”) i greenfield projekata kako po pitanju broja potpisanih projekata tako i prema finansijskoj vrednosti projekta. Treba ukazati i na primetan porast broja i vrednosti JPP na osnovu koncesije, koje u poslednje tri godine počinju polako da se povećavaju.

11 European Commission, (2003) str. 16

► SLIKA 4. BROJ I VREDNOST PROJEKATA JPP PREMA TIPIU UGOVORA U EVROPI I CENTRALNOJ AZIJI, 2000-2019.



Izvor: Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, Januar 2020.

4. FAKTORI USPEŠNE IMPLEMENATCIJE PROJEKATA JPP

Na osnovu dosadašnjeg iskustva u razvoju projekata JPP, prvenstveno u zemljama EU, uviđa se postojanje zajedničkog broja faktora koji su pozitivno delovali na porast JPP i pored bitnih razlika u zakonodavnom i političkom okruženju zemalja. U ove zajedničke faktore možemo uvrstiti¹²:

- autoritet i jasnu posvećenost centralne vlasti
- spremnost da se sprovedu neophodne izmene zakona
- rano identifikovanje projekata i istrajnost u njihovom zastupanju

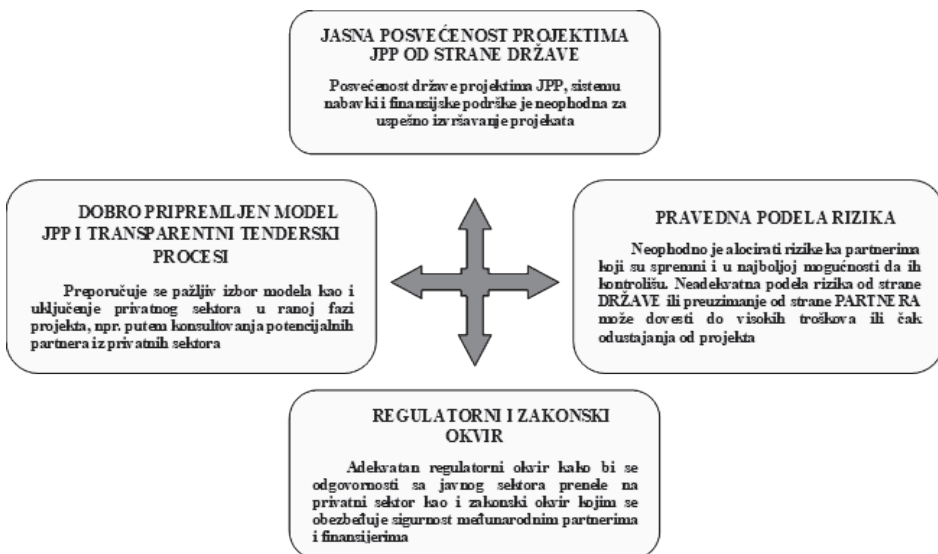
U zemljama koje su postigle najveće rezultate predstavnici centralne vlasti su pokazali i najveću predanost u pravilnom vođenju projekata i primeni odredbi zakona kao i koordinaciju sa svim uključenim stranama. Ovo je direktna posledica jasno određene i nedvosmislene odgovornosti za postupke vođenja projekata JPP. Kako bi se državna administracija efikasno mobilisala, u samom startu kreirane su radne grupe za vođenje projekata JPP, dajući time projektima JPP visok nivo političke podrške.

U velikom broju zemalja gde su formirane komisije ili ograni za razvoj ovih projekata na bazi JPP, bilo je neophodno uneti izmene u postojeće zakone kako bi se kreiralo adekvatno okruženje za podsticanje projekata. U okviru ovih izmena najveći akcenat stavljen je na:

12 United Nations Economic and Social Council (2002), str. 12

- uspostavljanje ili dodatno definisanje zakonitosti i ovlašćenja javnih vlasti prilikom donošenja ugovora o JPP (najveći izazov za tranzicione zemlje je bio da se odredi jedno ministarstvo ili agencija koja će imati isključivu nadležnost nad vođenjem poslova vezanih za projekte JPP)
- uklanjanje poreskih distorzija koje bi negativno uticale na razvoj JPP
- unapređenje sisteme kontrole kapitalnih rashoda javnog sektora kako bi se projekti JPP adekvatno ispratili

► SLIKA 5. TRADICIONALNI OKVIR ZA USPEŠNO VOĐENJE PROJEKATA JPP



Izvor: Cuttaree, V., Mandri-Perrot, C., (2011), "Public-Private Partnerships in Europe and Central Asia", World Bank, str. 6

Imajući na umu različitost projekata JPP i nepostojanje prethodnog iskustva, kako bi se minimizirala mogućnost neplaniranih problema, veći broj zemalja odlučio je da u prvim fazama razvoja JPP, fokusira svoje resurse na mali broj reprezentativnih projekata. Dodatni oprez u period upoznavanja tržišta sa prednostima JPP pokazao se opravdanim usled činjenice da mnoge zemlje nisu posedovale visok nivo finansijskog i radnog iskustva za pravilnu implementaciju programa JPP. Može se takođe istaći i potreba za konstantnom i jasnom podrškom centralne vlasti u slučaju velikih projekata kao i onih gde se po prvi put pokušava uspostaviti saradnja na principu JPP. Podjednako je važna i potreba da se omogući dobro formulisano zakonsko okruženje koje će imati potvrdu u praksi. Ovim se definiše prostor i omogućava stranama u ugovoru da jasno shvate granice u međusobnim odnosima. Ukoliko se granice ne definišu dovoljno jasno pokazalo se da se u projektima JPP povećava rizik i nemogućnost da se iskoriste sve prednosti samog projekta. Za uspeh JPP neophodno je jasno proceniti sve parametre projekta vezane za operativni nivo i finansijsku sposobnost. U slučaju projekata transporta, brojni su primeri neuspeha vezanih za loše procene budućeg prometa na datoj deonici ili troškova izgradnje. Usled toga neophodna je rigorozna analiza ovih elemenata od svih uključenih strana u projektu.

Konačno, za razvoj JPP tržišta pored same efikasnosti predloženog projekta ključna je kombinacija političke volje, efikasnog zakonodavnog i optimalnog institucionalnog okvira kao strateškog planiranja u okviru JPP programa (Juričić i Kušljić; 2013)

5. IZAZOVI IMPLEMENTACIJE JPP U REGIONU ZAPADNOG BALKANA I SRBIJI

U okviru privrede Srbije, preduzeća i organizacije koje pokušavaju da pokrenu projekte na principu JPP suočavaju se sa problemima koji su slični kao i u razvijenim tržišnim privredama. Među najizraženijim ističu se nedostatak jasnog, transparentnog i predvidivog zakonsko-regulatornog okvira u kojem mogu da se pokrenu i formiraju investicioni projekti. Prethodne analize trenutnog modela JPP u slučaju Srbije ukazuju na nedostatke vezane za transparentnost ugovora, praćenja i mehanizama izvršenja obaveza partnera, zatim zaštite od moguće korupcije i efikasne primene antikorupcijskih mera predviđenih Zakonom o JPP i koncesijama (Savić et al. 2017).

Do skora većina zemalja Zapadnog Balkana imala je zakonski okvir iz oblasti saradnje javnog i privatnog sektora koji se može opisati u najmanju ruku kao izuzetno komplikovan. Takođe, fragmentisana i u dosta situacija nekonzistentna podela između nadležnosti na nivou lokala i centralne vlasti dodatno opterećuju proces implementacije projekata JPP. Pored već navedenog, mogućnosti zloupotrebe i korupcije na različitim nivoima vlasti predstavljaju dodatnu prepreku na putu pokretanja projekata JPP.

Ovi problem su posledica nedostatka konzistentne i transparentne zakonske procedure vezane za postupke pokretanja JPP. Pored toga, primetan je i nedostatak efikasnog i nezavisnog administrativnog sistema i sudske vlasti. Za administraciju, primenu zakona i sudstvo u regionu se često primećuje odsustvo objektivnosti, pouzdanosti i transparentnosti. Sudski procesi su dugački, nepredvidivi i skupi, dok je prisutan i uticaj politike na donošenje odluka u sudovima. Sudovi su dodatno sputani nedostatkom efikasnih mehanizama za sprovođenje sudskih odluka kao i lošom kooperacijom između organa zakona, administracije i sudskih vlasti¹³. Osim toga, projekti na principu JPP suočavaju se sa dodatnim problemom kao što je centralizovano funkcionisanje javnog sektora.

Javne institucije i agencije u kojima dominantni uticaj ima centralna vlast, još uvek imaju monopol nad većinom javnih servisa u regionu. Privatizacije tih institucija (u zemljama gde se tome pristupilo) bile su netransparentne, pri čemu zakon ne dozvoljava formiranje novih, privatnih konkurentnih institucija. Usled male veličine opština u većini zemalja Zapadnog Balkana, onemogućeno je lokalnim vlastima da koriste efekat ekonomije obima i time je otežano apliciranje za projekte JPP u kojima je bitan element veličina tržišta. Iako postoji želja da se privuče privatni kapital kako bi se unapredila lokana infrastruktura, nema mnogo ideja šta je neophodno uraditi da bi se to postiglo. U međuvremenu, veliki deo javne infrastrukture i sistema komunalnih usluga je zastareo. Iako su ovi sistemi dizajnirani i konstruisani za visok nivo eksploatacije, loše održavanje tokom devedesetih godina i nedostatak investicija rezultirali su u fizičkom propadanju i zastarevanju kao i

smanjenoj pouzdanosti i kvalitetu usluga širom regiona. Među najvećim problemima za uspešno rekonstruisanje javnih sistema na principu JPP u regionu navodi se nizak nivo naplate javnih usluga. Naplata troškova je na niskom nivou i pokušaji da se podignu cene tokom 2000-ih povećao je nezadovoljstvo korisnika. Konstantno preklapanje nadležnosti i odgovornosti stvara problem kako kontrolisati i nadgledati proces pružanja javnih usluga od strane svih nivoa vlasti. U mnogim slučajevima, finansijski odnosi između starih opština i novo formiranih državnih organa i ministarstava nisu jasno definisani do prve polovine 2000-ih. Kao rezultat, lokalne vlasti nisu imale kapaciteta ni ovlašćenja da investiraju na lokalnu, čak ni u već postojeću infrastrukturu. Dodatne probleme unose nerešeni aspekti privatne svojine po osnovu prava koje zahtevaju izbeglice kao i nacionalizovanih poseda koji treba da budu vraćeni prethodnim vlasnicima.

Srbija je nasledila fragmentisan i u dosta elemenata nekonzistentan zakonsko institucionalni okvir iz zajednice sa Crnom Gorom, u kojem nisu jasno definisane granice nadležnosti između centralnih i opštinskih vlasti, kao ni između agencija i ministarstava. Prethodni zakon o lokalnoj samoupravi nije rešio problem vezan za donošenje odluka o lokalnim komunalnim uslugama i administraciji. Među problemima koji su se javili ističe se ne-definisano vlasništvo nad sredstvima (poslovnim i proizvodnim) kojima upravlja opština. Prema ustavu država je vlasnik sredstava, dok opštine imaju samo pravo korišćenja. I pored donošenja novog zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Srbija i dalje nema delotvornih opštih i posebnih zakonskih i podzakonskih akata kojima bi se adekvatno regulisala oblast JPP. Donedavno ova oblast bila je regulisana samo delimično ili posredno. Pored toga, regulatorna praksa u Srbiji usred velike pravne nesigurnosti i nepredvidivosti negativno utiče na razvoj ovog poslovnog modela. Kao dodatni problemi uočavaju se neracionalnosti i neplaniranje budžetskih rashoda, neadekvatno obavljanje usluga od opšteg interesa i zloupotreba položaja koje često dovode do sporova i zahteva za naknadu štete. Možda najbolju ocenu efikasnosti prethodnog zakona o koncesijama iz 2003. godine predstavlja činjenica da od samo pet koncesija koje su odobrene od kako se zakon primenjuje, čak četiri su bile neuspešne.

Kao nepovoljni faktori u privredi Srbije koji su i dalje prisutni navode se problemi kod naplate potraživanja isporučenih usluga u javnom sektoru (često ispod 50%). Ovako nizak nivo naplate duguje se lošoj ekonomskoj situaciji u Srbiji gde je stepen nezaposlenosti iznad 20% i minimalna zarada nije dovoljna za plaćanje svih komunalnih troškova. Ukoliko znamo da je država dugo držala cene u ovom segmentu na niskom nivou radi obezbeđenja socijalnog mira, možemo pretpostaviti da se porast u naplati ne može ostvariti bez značajnijeg privrednog rasta. Takođe, nedoslednost i arbitrarnost u sprovođenju zakona od strane države prilikom naplate od strane značajnih dužnika negativno utiče na ostatak javnosti po pitanju buduće naplate javnih usluga.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama u Srbiji koji je stupio na snagu 2. decembra 2011. godine, uređuje uslove i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva, definiše relevantne subjekte koji su ovlašćeni za predlaganje i primenu projekata javno-privatnog partnerstva, kao i prava i obaveze javnih i privatnih partnera. Između ostalog zakon određuje oblik i sadržaj ugovora o javno-privatnom partnerstvu sa elementima koncesije i bez njih (javni ugovori) i propisuje pravnu zaštitu u postupku dodele javnih ugovora, propisuje uslove i način davanja koncesija, subjekte ovlašćene za postupak davanja koncesija i raskid koncesija, reguliše zaštitna prava uče-

snika u postupku dodele javnih ugovora i osnivanja, status i ovlašćenja Komisije za javno-privatno partnerstvo i uređuje druga pitanja od značaja za javno-privatno partnerstvo sa ili bez elemenata koncesije, odnosno od značaja za koncesije.

U odnosu na prethodni zakon o koncesijama iz 2003. godine koji se pokazao kao krajnje neefikasan, novi zakon nudi poboljšanja prvenstveno po pitanju vremena neophodnog za pokretanje projekata po principu JPP i sistema raspodele rizika. Ova dva elementa predstavljala su najveće mane prethodnog zakona. Po pitanju vremena i procedure za podnošenje predloga o koncesiji stari zakon je bio izrazito destimulativan pošto je predloge o koncesiji ovlašćeno ministarstvo ili nadležni organ lokalne samouprave podnosio isključivo Vladi Republike Srbije bez obzira na delatnost i veličinu koncesije. Postupak davanja stava, priprema predloga za donošenje akata i ostale procedure trajale bi do 17 meseci¹⁴, pri čemu u samom zakonu nije definisano maksimalno trajanje javnog tendera što bi u nekim slučajevima moglo da proces pokretanja koncesije produži i do dve godine.

Sa druge strane novi zakon o JPP i koncesijama predviđa novinu, koja po pitanju određivanja rokova tek treba u praktičnoj primeni da pokaže da li predstavlja poboljšanje u odnosu na prethodni model. Umesto određivanja maksimalnog trajanja između susednih faza u postupku pokretanja projekta na principu JPP i koncesijama, novi zakon definiše minimalno vreme za podnošenje predlogu (u slučaju kada privatno zainteresovano lice podnosi predlog) ili trajanje javnog poziva u zavisnosti od tipa ponude (za najjednostavnije ponude rok je ne kraći od 37 dana dok se za komplikovanije predviđa ne manje od 52 dana za primanje ponude). Ovim metodom minimalno trajanje celokupnog zakonskog procesa ne može biti kraće od oko 8 meseci, ali nije definisana gornja granica trajanja pojedinačnih faza niti celokupnog postupka. Imajući u vidu da sa smanjenjem veličine i (vrednosti) projekta ovaj početni period postaje sve značajniji faktor u odluci o iniciranju projekta od strane zainteresovanih subjekata, može se očekivati slabija zainteresovanost privatnog sektora za ovakve projekte JPP, ukoliko se u praksi pokaže da postupci traju duže od minimalno definisanog roka. Drugi element koji predstavlja poboljšanje u okviru novog zakona o JPP i koncesijama je uključivanje mogućnosti da sam postupak realizacije projekta JPP može pokrenuti "javno telo"¹⁵, koje takođe može zaključivati ugovore sa svim pravnim ili fizičkim licima vezanim za poslove JPP. Ovim se smanjuje centralizovanost donošenja odluka što je podsticaj za pokretanje projekata JPP na lokalnom nivou, što prema starom zakonu nije bio slučaj.

Takođe, slična izmena urađena je i u okviru članova zakona koji se odnose na postupke davanja koncesije. Prema novom zakonu davalac koncesije sada osim Vlade Republike Srbije može biti i Vlada autonomne pokrajine, skupština jedinice lokalne samouprave i javna preduzeća kada su javna tela i predmet koncesije u okviru njihovih nadležnosti. Ovim članom zakona donošenje odluka sa centralnog nivoa prenosi se na jedinice samouprave na čijoj teritoriji se predmet koncesije nalazi, što bi donekle trebalo da olakša postupak davanja koncesije. Ipak, treba imati na umu da uspeh samog postupka dosta zavisi i od obučenosti i iskustva lokalne administracije koja je još uvek na niskom nivou

14 Ukoliko se predmet koncesije nalazi na teritoriji autonomne pokrajine, organ autonomne pokrajine dužan je da mišljenje dostavi Vladi najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema izveštaja (član 17. zakon o Koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 55/2003) što ceo postupak potencijalno produžava za dodatnih mesec dana.

15 Javno telo (član 4. stav 7. zakonu o Javno privatnom partnerstvu i Koncesijama, Službeni glasnik RS, br 88/2011) se može javiti u vidu i) državnog organa, organizacije, ustanove i drugog direktnog ili indirektnog korisnika budžetskih sredstava; ii) javnog preduzeća; iii) pravnog lica pod unapred definisanim uslovima.

po pitanju pokretanja projekata JPP. Usled toga, kako bi novi zakon o JPP i koncesijama imao i uspešnu praktičnu primenu neophodno je uložiti dodatne napore u donošenju podzakonskih akata ali i unapređenju efikasnosti komisije za JPP. Kao poželjan korak u ovom procesu ističe se i potreba određivanja spektra javnih usluga za koje bi mogli da se nađu privatni partneri. Definisanjem oblasti moguće saradnje šalje se signal privatnim partnerima spremnosti na zajedničku saradnju. Dalje unapređenje bi se odnosilo na definisanje modela koji bi bio vodič za uključivanje privatnog sektora u aktivnosti koje je do sada obavljao isključivo javni sektor. Broj JPP a koja su zaživela u Srbiji je izrazito mali tako da je neophodno razviti jasan sistem saradnje prema kojem bi privatni sektor mogao da se rukovodi prilikom analize potencijalnog projekta JPP. Dodatna standardizacija je potrebna i u okviru procedure za praćenje kvaliteta i nivoa usluga kako bi se na adekvatan način zaštitio javni interes u postupku pribavljanja javnih usluga. Ovo se postiže kreiranjem adekvatnog mehanizma zaštite po principu uspešnih primera iz zemalja EU, u cilju obezbeđivanja adekvatnog kvaliteta, kvantiteta i efikasnosti usluge ili proizvoda koji se pribavljaju.

ZAKLJUČAK

Projekti JPP zahtevaju velika ulaganja u novcu i vremenu kao i specifične veštine organizovanja posla. Zato je vrlo važno odabrati projekte koji su dugoročno održivi i koji mogu poboljšati pozicije svih uključenih strana. Privatni investitori su vrlo oprezni prilikom odabira ovakvih projekata, pri čemu je sve teže doći do finansijskih sredstava na tržištu koje se još uvek oporavlja od posledica finansijske krize. Pored toga, očekivanja građana po pitanju brzine i kvaliteta pružanja javnih usluga značajno se povećavaju u poslednje dve decenije, što dodatno stvara pritisak u turbulentnom okruženju. Usled toga projekti JPP a dobijaju na značaju ne samo kao vid finansijske transakcije sa boljom alokacijom rizika u dugom roku, već i kao efikasniji model kreiranja i distribucije javnih usluga krajnjim korisnicima.

Implementacija uspešnog projekta JPP zavisi od sposobnosti institucija i pojedinaca kojima su odgovorni za krajnji rezultat. Broj stručnjaka sa odgovarajućim veštinama koji bi pripremili, pokrenuli i upravljali projektom JPP je ograničen u zemljama u razvoju što može predstavljati ograničavajući faktor. Pored toga, broj modaliteta projekata JPP je veliki usled činjenice da se svaki projekat razlikuje, kao i strane koje se uključuju u njega zbog čega ne postoji opšti obrazac definisanja odgovornosti i raspodele rizika. Ipak, u isto vreme koraci potrebni da bi projekat zaživeo su manje-više slični. Oni uvek počinju sa kreiranjem podsticajnog institucionalnog okruženja, bez barijera za razvoj ovog vida saradnje privatnog i javnog sektora.

U okviru privrede Srbije, preduzeća i organizacije koje pokušavaju da pokrenu projekte na principu JPP suočavaju se sa problemima koji su slični kao i u razvijenim tržišnim privredama. Ovi problemi su posledica nedostatka konzistentne i transparentne zakonske procedure vezane za postupke pokretanja JPP. Pored toga, primetan je i nedostatak efikasnog i nezavisnog administrativnog sistema i sudske vlasti. I pored donošenja novog zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Srbija i dalje nema delotvornih opštih i posebnih zakonskih i podzakonskih akata kojima bi se adekvatno regulisala oblast

JPP. Ukoliko se očekuje napredak Srbije na ovom polju u narednom periodu, neophodno je uložiti napor u kreiranje ambijenta u kojem će ne samo država već i privatni investitori biti pokretači projekata JPP. Ovim će se smanjiti pritisak na resurse države a korist bi imale sve uključene strane zajedno sa krajnjim potrošačima koji bi dobijali bolji kvalitet javnih usluga.

LITERATURA

Blanc-Brude, F., Goldsmith, H., Valila, T., (2007), „Public-Private Partnerships in Europe: An Update, Economic and Financial Report 2007/03“, European Investment Bank, https://www.eib.org/attachments/efs/efr_2007_v03_en.pdf [Pristupljeno: 20/08/20]

Commission of the European communities (2004), „Green Paper“, Brussels, COM(2004) 327, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=IT> [Pristupljeno: 20/08/20]

Cuttaree, V., Mandri-Perrot, C., (2011), “Public-Private Partnerships in Europe and Central Asia”, World Bank, <https://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-8703-0> [Pristupljeno: 20/08/20]

European Commission, (2003), „Guidelines for successful public-private partnerships“, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf [Pristupljeno: 20/08/20]

European Commission (2004), „Resource book on PPP studies“, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf [Pristupljeno: 20/08/20]

European Investment Bank (2004), „The EIB’s role in Public-Private Partnerships (PPPs)“, https://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf [Pristupljeno: 20/08/20]

European PPP Expertise Centre (2009), „European PPP report 2009“, <https://www.minfin.bg/upload/European+PPP+Report+2009> [Pristupljeno: 20/08/20]

Juricic, D., Kusljic, D. (2013), „Principi organizacije i upravljanja trzistem javno-privatnog partnerstva-pristup javnog sektora“, *Ekonomске ideje i praksa*, 11, 99-119.

Maslyukivska, O. (2006), „Review of the national policy, legislative and institutional environment necessary for the establishment of municipal public private partnership (PPPs) for public service delivery and local development in the Europe and CIS region“, UNDP

Savic, Lj., Radicic, D., Micic, V. (2017), „Javno-privatno partnerstvo kao moguci model finansiranja lokalnih samouprava“, *Ekonomске ideje i praksa*, 24, 23-35

United Nations Economic and Social Council (2002), „A Review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe“, *TRADE/WP.5/2002/13*

University of Cambridge, 2010, *A Brief Guide to Value for Money* (summarised from HEFCE website) <http://www.admin.cam.ac.uk/offices/secretariat/vfm/guide.html> [Pristupljeno: 20/02/20]

Zakon o koncesijama (2003), Službeni glasnik RS, br. 55/2003

Zakon o Javno-Privatnom Partnerstvu i Koncesijama (2011), Službeni glasnik RS, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016

<https://ppi.worldbank.org/en/ppi>, [Pristupljeno: 15/01/20]
