

**LJUBODRAG SAVIĆ<sup>1</sup>**

E-mail: ljubas@ekof.bg.ac.rs

**DRAGANA RADIČIĆ**

E-mail: radicic.dragana@yahoo.com

**VLADIMIR MIČIĆ<sup>2</sup>**

E-mail: micicv@kg.ac.rs

# JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO KAO MOGUĆI MODEL FINANSIRANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A POSSIBLE MODEL OF FUNDING LOCAL SELF-GOVERNMENTS

---

JEL KLASIFIKACIJA: H41, H54, R53

---

### APSTRAKT:

*Za potrebe ubrzanog i održivog ekonomskog razvoja i realizacije poslovnih poduhvata, javnih nabavki odnosno izgradnje infrastrukture i pružanja usluga od javnog značaja, a zbog nedostatka finansijskih sredstava u budžetu lokalnih nivoa javne vlasti, njihove poslovne neefikasnosti i odsustva znanja i veština da adekvatno reaguju na različite nepredviđene okolnosti i podmiruju mnogobrojne i raznovrsne potrebe građana i društva u celini, u ze-*

---

1 Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

2 Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu

*mljama tržišne privrede, pristupa se savremenim modelima finansiranja, prvenstvenom primenom koncepta javno-privatnog partnerstva. Uvreženo je mišljenje da javno-privatna partnerstva predstavljaju ogromni potencijal za lokalni i sveukupni ekonomski razvoj jedne zemlje. U Republici Srbiji, nasuprot iskustvima dobre prakse, realnim mogućnostima i očekivanjima, još uvek nisu iskorišćeni potencijali koje ovaj model finansiranja neosporno nudi.*

**KLJUČNE REČI:**

**JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO, ODRŽIVI LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ, JAVNE INVESTICIJE, JAVNI INTERES.**

**ABSTRACT:**

*For the purpose of rapid and sustainable economic development and the realization of business ventures, public procurement, construction of infrastructure, and the provision of public service interests, and due to the lack of funds in the budget of local levels of public authorities, their business inefficiency and lack of knowledge and skills to adequately react to various unforeseen circumstances and settled many and varied needs of citizens and society in general, in the countries of market orientation, access to the latest models of financing, the primary application of the concept of public-private partnerships. The conventional wisdom is that public-private partnerships represent a huge potential for local and overall economic development of a country. In the Republic of Serbia, in contrast to the available experiences of good practice, the benefits and real possibilities and expectations that this indisputable funding model provides, are not yet exploited.*

**KEY WORDS:**

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP, SUSTAINABLE LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT, PUBLIC INVESTMENTS, PUBLIC INTEREST.**

## 1. UVOD

Sve je izvjesnije da države i njihovi subcentralni (lokalni) nivoi vlasti nisu u mogućnosti da same zadovolje rastuće potrebe za infrastrukturom i uslugama, što iziskuje podršku ostalih sektora društva. Tradicionalni izvori nedovoljni su za potrebe finansiranja investicija na subcentralnom (lokalnom) nivou. Angažovanje kapitala privatnog sektora, posredstvom projekata javno-privatnih partnerstava (JPP), rešenje je kojim se nastoji premostiti jaz između realizacije javnih investicija i budžetskih ograničenja lokalnih nivoa javne vlasti.

JPP se vezuje za reformu sistema neefikasne državne uprave i ono je alternativa konvencionalnom modelu obezbeđivanja (finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja i održavanja) infrastrukturne i pružanja usluga od javnog značaja. Ovaj model zasnovan je na raspodeli resursa, rizika, troškova, odgovornosti i koristi u svim fazama realizacije investicionih projekata, čime se obezbeđuje potencijal za privredni razvoj.

Upliv privatnog menadžmenta u javne poslove ima brojne pozitivne efekte, u smislu povećanja efikasnosti poslovanja, lakšem pristupu resursima, većoj pokretljivosti i prilagodljivosti privatnog kapitala tržišnim kretanjima. Privatni sektor je inovativniji, kompetentniji i fleksibilniji u odnosu na javni sektor, čiji je primarni cilj opšti interes društva. Koncept JPP poželjan je u uslovima nedostataka ekonomskog i fiskalnog sistema, a saglasno propisima, poslovnim običajima, dobroj praksi i javnom interesu. U nekim zemljama sve više i zastupljen model saradnje javnog i privatnog sektora sa svrhom realizacije investicionih projekata i izgradnje infrastrukture i pružanja komunalnih javnih usluga, koji su inicijalno u nadležnosti subcentralnih (lokalnih) nivoa vlasti. Važno je napomenuti da javni i privatni interesi, mada u datoj situaciji i odnosu partnerski koncipirani, ostaju u stanju permanentne i latentne konkurencije.

## 2. DRUŠTVENI I EKONOMSKI ZNAČAJ JPP -- DOMETI I OGRANIČENJA

Poslednjih decenija primena koncepta JPP beleži snažan uspon u evropskim zemljama, a odnedavno i u svetu.<sup>3</sup> Gotovo da nema razvijenije zemlje koja nije uvela ovaj model finansiranja javnih investicija. Inače, ekspanzija u primeni JPP otpočinje sedamdesetih i osamdesetih godina XX veka u projektima izgradnje javne infrastrukture, poznatih pod nazivom *BOT* (eng. *Built-Operate-Transfer*, odnosno sagradi-upravljaj-predaj). Ovaj model naročito je dobio na popularnosti početkom devedesetih godina XX veka kada je u Velikoj Britaniji predstavljen nov oblik saradnje javnog i privatnog sektora pod nazivom *Inicijativa za privatno finansiranje* (*Private Finance Initiative - PFI*).

JPP nemaju jedinstvenu i opšteprihvaćenu definiciju, pre svega zbog kompleksnosti i velikog broja varijanti modela JPP. U srži ovih koncepata jeste dugoročna i kooperativna ugovorna saradnja između javnog i privatnog partnera za potrebe finansiranja javnih in-

3 U vidu koncesija udruživanje javnog i privatnog sektora u realizaciji infrastrukturnih projekata potiče iz XVIII i XIX veka.

vesticija (javne infrastrukture i usluga javnog karaktera), koje su tradicionalno u domenu javnog sektora.

Vremenom je došlo do diversifikacije u razvoju koncepata JPP. Pored BOT i PFI modela, razvijeni su novi oblici saradnje javnog i privatnog sektora, kao i raznovrsni ugovorni aranžmani među njima. U praksi postoji oko dvadesetak različitih modela JPP koji se međusobno razlikuju u stepenu uključivanja javnog i privatnog sektora u projektovanje, izgradnju, održavanje, finansiranje, operacionalizaciju i upravljanje infrastrukturnim projektima, kao i u odnosu na raspodelu rizika. U literaturi se uglavnom identifikuje pet osnovnih modela udruživanja javnog i privatnog sektora, i to: (a) ugovori za usluge tzv. servisni ugovori (*Service contracts/Outsourcing*); (b) menadžerski ugovori (*Management contracts*); (c) iznajmljivanje/lizing (*Leases*); (d) BOT modeli (*Build-Operate-Transfer*) i njegove varijante (DBO (*Design-Build-Operate*), DBFO (*Design-Build-Finance-Operate*), i dr.) i (e) koncesije (*Concessions*). U praksi primenjeni aranžmani JPP obično su hibridi navedenih modela.<sup>4</sup> Danas postoji značajna osnova za razvoj novih koncepata JPP. S obzirom na očekivanu diversifikaciju potreba i preferencija od strane građana i modeli JPP tokom godina evoluiraju u kompleksnije, inovativnije i fleksibilnije, kako bi se ispunila očekivanja i realizovale dodatne, veće koristi za javni sektor i društvo u celini.

Empirijska istraživanja pokazuju da su ovi koncepti saradnje izuzetno perspektivni i kao takvi doprinose privrednom i društvenom razvoju zemlje. S tim u vezi, neophodna je: detaljna analiza i ocena finansijske isplativosti projekta, efikasna alokacija rizika između ugovornih strana kao i primena načela zaštite javnog interesa, efikasnosti, transparentnosti, jednakog i pravičnog tretmana, slobodne tržišne utakmice, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana. Saradnja je zasnovana na shvatanju da i javni i privatni sektor imaju koristi od udruživanja finansijskih resursa, znanja, umeća i stručnosti kako bi se zadovoljile različite potrebe društva.<sup>5</sup> JPP nude alternativu potpunoj privatizaciji i omogućavaju javnom sektoru da određuje, kontroliše i zadržava odgovornost zarad očuvanja opšteg interesa društva.

Interesantna su zapažanja nekih autora koji konstatuju da je JPP izraslo na napetosti i kontroverzi temeljnih karakteristika javnog i privatnog sektora. Njegova suština jeste saradnja, a ne konkurencija, i to objedinjavanjem preduzetničkog način razmišljanja i ponašanja javnopravnih subjekata i javne odgovornosti i obavezu čuvanja javnog interesa privatnopravni sektor, čime izostaje borba za prevlast.<sup>6</sup> Privatni sektor ili investitor obezbeđuje novi vid menadžmenta, tržišnu i finansijsku disciplinu i odvažniji je u finansiranju velikih i kompleksnih projekata. Suština JPP svodi se na alokaciju rizika i to na onog partnera koji poseduje bolje performanse u smislu kontrole i upravljanja nepredviđenim događajima. S druge strane, ovaj koncept omogućava privatnom sektoru pristup dugoročnim investicijama kojima obezbeđuje profit posredstvom sigurnih i ugovorenih cena, naplaćenih od krajnjih korisnika. Sagledavajući i kombinujući performanse oba sektora, i to društvenu odgovornost javnog sektora sa finansijskima, integracijom novih tehnologija, upravljačkom efikasnošću i preduzetničkim duhom privatnog sektora, odluka da li prihvatiti JPP ili primeniti tradicionalno finansiranje, bazirana je na poređenju troškova i dobiti investicije.

4 Đorđević (2012), str. 45-46 i Vasiljev (2015), str. 20-21.

5 Ilić (2012), str. 4-5.

6 Videti opširnije: Cvetković (2013), str. 15.

Kapitalne investicije subcentralnih nivoa i lokalnih samouprava čine značajan udeo u javnom sektoru. Stoga i ne iznenađuje činjenica što politika EU ističe značaj JPP. Njima se ostvaruje:<sup>7</sup> smanjenje fiskalnog pritiska na budžete svih nivoa javne vlasti (čak i onih koji zakonom imaju sposobnost zaduživanja<sup>8</sup>); porast obima infrastrukturnih ulaganja; transfer rizika; realizacija projekata unutar planiranog finansijskog i vremenskog okvira; porast vrednosti za novac poreskih obveznika kao krajnjih korisnika; smanjenje nivoa javnog duga; poboljšanje kvaliteta javnih usluga i sniženje njihovih cena, i dr.

Kako bi se obezbedila unificiranost sprovođenja projekata JPP na nivou EU, 2003. godine Evropska komisija donela je *Smernice za uspešna JPP*,<sup>9</sup> a 2004. godine i *Zelenu knjigu o JPP*.<sup>10</sup> Njihova svrha su rasprave o konceptu i oblicima JPP, podsticanje i unapređenje saradnje između javnog i privatnog sektora i razmena iskustava najbolje prakse članica, a s obzirom na odsustvo jedinstvene zakonske regulative. Države EU stvorile su sopstvene normativne okvire za projekte JPP koje čine zakoni o JPP, koncesijama i javnoj nabavci i podzakonska akta. EU nastoji da kroz JPP privuče dodatne resurse u javni sektor kako bi investicijama u inovacije postala konkurentnija. Ideja finansiranja posredstvom JPP, kao jednog od perspektivnih načina kojim se mobilizuju sredstva iz privatnih izvora, istaknuta je u *Strategiji Evropa 2020*,<sup>11</sup> a u funkciji održivog rasta, povećanja produktivnosti, smanjenja nezaposlenosti, socijalne kohezije, očuvanja životne sredine i boljeg kvaliteta života. U njenoj realizaciji ulogu imaju regionalne i lokalne vlasti, kao i privatni investitor.

U svrhu jačanja organizacionih kapaciteta javnog sektora u realizaciji projekata JPP, promocije i razmene dobrih iskustava, saradnjom Evropske investicione banke, Evropske komisije, država članica EU i zemalja kandidata, 2008. godine oformljen je *Evropski centar znanja za JPP (European PPP Expertise Centre - EPEC)*. Globalna ekonomska kriza usporila je ove procese saradnje u Evropi, pa i u EU, s obzirom na činjenicu da su finansijska sredstva ponestala i u kasama privatnog sektora.

---

7 Ilić (2012), str. 7-8.

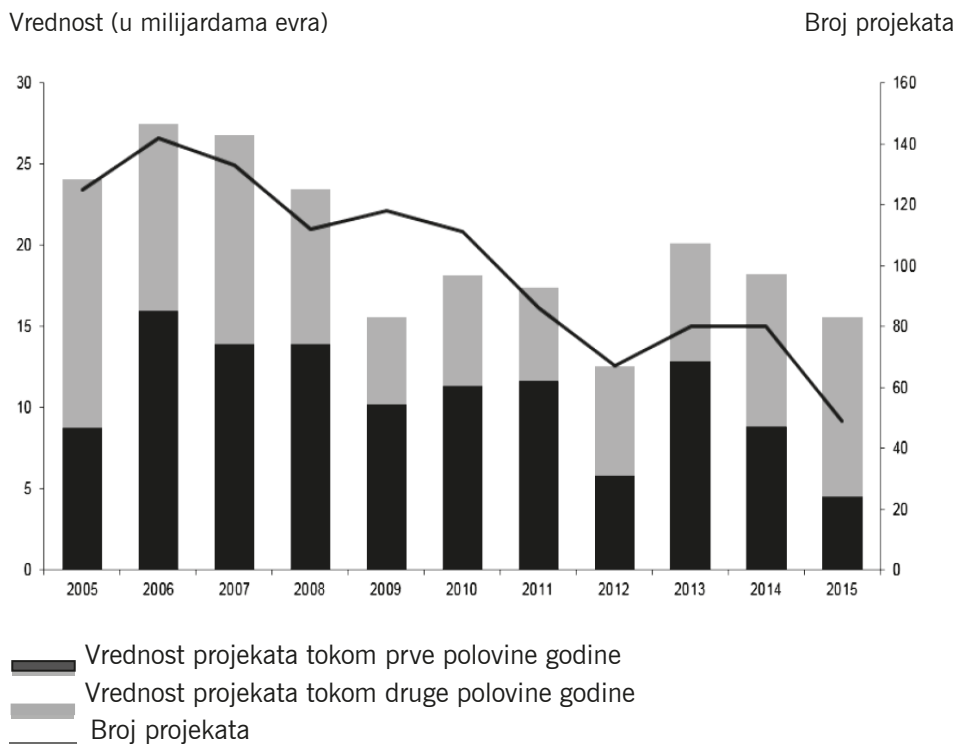
8 *Zakon o javnom dugu*, „Službeni glasnik RS“, br. 61/05, 107/09, 78/11. i 68/15.

9 European Commission (2003).

10 European Commission (2004).

11 Kronja (2011), str. 11-30.

▶ GRAFIKON 1. EVROPSKO JPP TRŽIŠTE OD 2006 -2015, VREDNOST I BROJ PROJEKATA

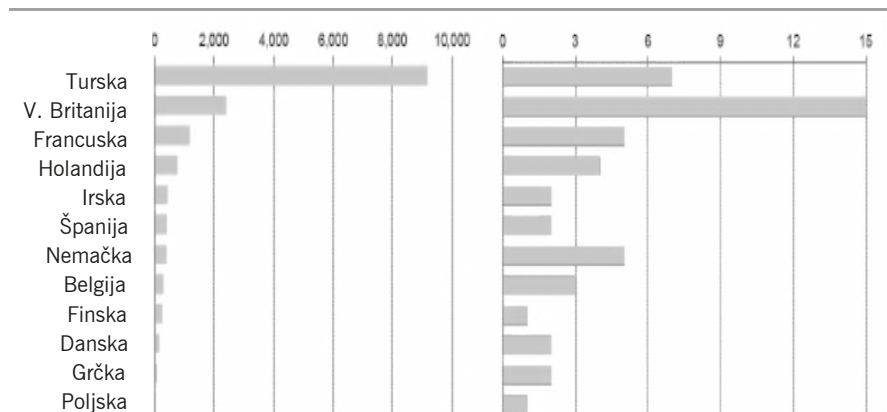


Izvor: European Investment Bank (2016), Market Update, Review of the European PPP Market in 2015, EIB, Luxembourg, str. 1.

Periodi fiskalnih restrikcija i pritisaka u pravcu smanjenja broja zaposlenih i ukupnih troškova rezultirali su smanjenjem vrednosti projekata JPP. Tokom 2015. godine na evropskom kontinentu ugovoreno je 49 projekata posredstvom JPP, ukupne vrednosti 15,6 milijardi evra. Najveći broj projekata zaključila je Velika Britanija (15 projekata tokom 2015. godine u odnosu na 24 projekta tokom 2014. godine), u vrednosti od 2,4 milijarde evra što je za 4,2 milijarde evra manje u odnosu na 2014. godinu. Inače, po vrednosti projekata, Turska zauzima prvo mesto (9,2 milijarde evra tokom 2015. godine u odnosu na 3,5 milijarde evra u 2014. godini).

## GRAFIKON 2. PREGLED ZAKLJUČENIH JPP PROJEKATA U 2015. GODINI, U ODABRANIM ZEMLJAMA

Ukupna vrednost projekata po zemljama (u milionima evra)      Broj projekata po zemljama

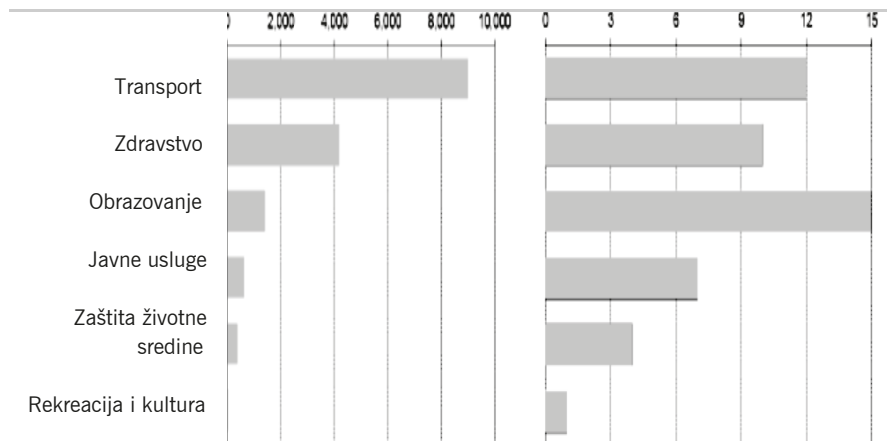


Izvor: European Investment Bank (2016), Market Update, Review of the European PPP Market in 2015, EIB, Luxembourg, str. 2.

Ukoliko posmatramo projekte sa aspekta učešća pojedinih sektora, uočava se izrazita dominacija sektora saobraćaja i transporta po vrednosti, odnosno sektora obrazovanja po broju projekata. Prosečno, vrednost projekta ugovorenog posredstvom ovog oblika finansiranja u 2015. godini iznosila je 319 miliona evra, u odnosu na 229 miliona evra tokom 2014. godine.<sup>12</sup>

## GRAFIKON 3. PREGLED ZAKLJUČENIH JPP PROJEKATA U 2015. GODINI, PO SEKTORIMA

Ukupna vrednost projekata po sektorima (u milionima evra)      Broj projekata po sektorima



Izvor: European Investment Bank (2016), Market Update, Review of the European PPP Market in 2015, EIB, Luxembourg, str. 3.

Neke od manjkavosti ometaju uspešnost JPP. U izvesnim slučajevima domaći privatni sektor je finansijski slab ili je nedovoljno zainteresovan za određen investicioni aranžman, dok međunarodni finansijeri nisu kadri sagledati potencijal koji određen projekat nosi. Pored toga, projekti JPP pate od:<sup>13</sup> nedostatka javne kontrole; sumnje da će težnja za profitom zaseniti javni interes; korupcije i netransparentnosti; neizvesnosti i nedostatka iskustava; neadekvatne procene i podele rizika; nerazvijenih ili nedovoljno razvijenih mehanizama za rešavanje eventualnih sukoba interesa; različitih strategija i prioriteta JPP; neretko lošeg planiranja; manjka informacija i/ili nespremnosti njihove razmene; nedostatka liderstva i posvećenosti; negativnog publiciteta, itd. U većini slučajeva je dugotrajan proces ugovaranja saradnje javnog i privatnog sektora usled nedostatak znanja i političke volje. Sve navedeno može dovesti do zloupotrebe ovog koncepta. Javne, a posebno lokalne, vlasti vrlo teško opredeljuju se za promene, gajeći sumnju u ovakav način poslovanja. Ciljevi javnog i privatnog sektora ne moraju biti identični, a ni kompatibilni.

### 3. TRANSFER RIZIKA I REALIZACIJA VREDNOSTI ZA NOVAC — PREDUSLOVI USPEHA KONCEPTA JPP

U suštini koncepta JPP nalazi se potreba upravljanja investicijama, a svaka investicija i partnerstvo nose širok spektar interesa, konflikata i rizika. Za razliku od tradicionalnog modela finansiranja projekata, pri realizaciji JPP, rizici se transferišu onima koji su sposobniji da njima efikasnije upravljaju, preduzimajući potrebne mere u pravcu njihovog smanjenja i otklanjanja štete kao posledice njihovog delovanja. U projektima JPP stepen uključenosti privatnog sektora srazmeran je stepenu alociranog rizika. Što je manje učešće privatnog sektora u JPP, manji je i rizik, i obratno. Privatizacijom se celokupan rizik alocira na privatni sektor. U uslovima tradicionalnog finansiranja svi rizici trošak su javnog sektora, odnosno građana kao poreskih obveznika.

S obzirom da su brojni i značajni rizici involvirani u realizaciju javnih investicija, neophodan je sistemski pristup u identifikaciji, analizi, evaluaciji i alokaciji rizika, kao i utvrđivanju dinamike javljanja i težine posledica koje ovi rizici nose, usled čega se konstituiše „registar rizika”.<sup>14</sup> Kako determiniše uspeh JPP, u njegovom koncipiranju angažovani su ekspertski i konsultantski timovi. Praćenje izvesnih i potencijalnih rizika, njihova podela i uspešno upravljanje njima, najznačajniji su segment ugovaranja saradnje između javnog i privatnog sektora i ostvarivanja vrednosti za novac, što je i osnovni kriterijum isplativosti i efikasnosti modela JPP.<sup>15</sup>

Činjenica je da se poslovnim rizicima efikasnije upravlja u privatnom sektoru, dok se na javni sektor uobičajeno alociraju pravni, politički i ekološki rizici. Identifikacija i alokacija rizika koje projekat nosi izuzetno je kompleksna, a sam proces može trajati. Pri tom, težnja da se rizik prenese na privatnog partnera nije garancija da će javni sektor u većoj meri ostvariti i zaštititi interes društva. Sagledavanje matrice rizika integrisano je u izradu komparatora troškova javnog sektora (Public Sector Comparator, PSC), instrumenta kojim se

13 Ilić, (2012), str. 8.

14 Ilić (2012), str. 7.

15 European Investment Bank (2015).



porede ukupni životni troškovi projekta realizovanim posredstvom JPP u odnosu na one koji bi nastali da je izabran tradicionalni način finansiranja.

Vrednost za novac<sup>16</sup> (Value for money) predstavlja pozitivnu razliku između sadašnje vrednosti ukupnih životnih troškova nastalih kao produkt tradicionalnog načina finansiranja i finansiranja modelom JPP. Konceptom JPP ostvaruje veća vrednost za novac ukoliko su ispunjene sledeće pretpostavke: (a) efikasno upravljanje rizicima i njihova adekvatna alokacija između javnog i privatnog partnera u svim fazama realizacije projekta; (b) angažman stručnjaka<sup>17</sup> koji razumeju tržišne prilike i imaju sposobnost da učine projekat bankabilnim;<sup>18</sup> (c) ugovorom o JPP definisane realne potrebe za infrastrukturnim projektima, čime je osigurana njihova efikasna i odgovorna dugoročna isporuka; (e) precizna procena troškova osiguranja od eventualnih nepredviđenih događaja; (f) detaljan plan finansijskih i investicionih aktivnosti tokom životnog veka projekta. Veću vrednost za novac moguće je ostvariti skraćivanjem roka izgradnje objekta, porastom kvaliteta usluga, povećanjem obima usluga za istu cenu, isporukom istih usluga po nižim cenama, prenosom dela ili celokupnog rizika sa javnog na privatnog partnera, itd.<sup>19</sup>

## 4. KONCEPT JPP U REPUBLICI SRBIJI

Usled potrebe za izgradnjom nove javne infrastrukture, JPP predstavlja potencijal i razvojnu šansu i za Republiku Srbiju. Ulaganjem u dobra od opšteg interesa i efikasnijim pružanjem usluga od javnog značaja ukazala se neophodnost stvaranja institucionalnog okvira. U Republici Srbiji, donošenjem zakonske regulative u ovoj oblasti, uspostavljen je sistem finansiranja putem JPP i ustanovljene su smernice za korišćenje benefita udruživanja javnog i privatnog sektora. Zakon o JPP-u i koncesijama,<sup>20</sup> usvojen 2011. godine, u saglasnosti je sa praksom koja postoji u većini zemalja EU, na temeljima evropskog kontinentalnog prava. Istovremeno, donet je i Zakon o komunalnim delatnostima,<sup>21</sup> a godinu dana kasnije i Zakon o javnim nabavkama.<sup>22</sup>

Komisija za javno-privatna partnerstva, kao međuresorno javno telo, formirana je 2012. godine, sa osnovnim zadatkom pružanja stručne pomoći pri realizaciji projekata JPP. Komisija je sačinjena od eksperata čiji je cilj zaštita javnog interesa i utvrđivanje metodologije proračuna vrednosti za novac i komparatora troškova javnog sektora, kao indikatora isplativosti modela JPP. Bez saglasnosti Komisije nijedan predlog JPP ne može biti procesuiran, odnosno ne može biti pokrenut postupak izbora privatnog partnera ili postupak javne nabavke. Na bazi zvaničnih izvora ove institucije objavljenih na internet stranici, Komisija je dala pozitivno mišljenje na ukupno 45 projekata.<sup>23</sup>

16 Agencija za javno-privatno partnerstvo (2014).

17 Brdarević (2012), str. 35-36.

18 <http://www.eu-projekti.info/eu/wp-content/uploads/2014/06/PREzentacija-TURCIN.pdf>, [Pristup: 31/01/2017], str. 2.

19 Brdarević (2012), str. 34.

20 Zakon o JPP-u i koncesijama, „Službeni glasnik RS“, br. 88/11, 15/16. i 104/16.

21 Zakon o komunalnim delatnostima, „Službeni glasnik RS“, br. 88/11. i 104/16.

22 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 124/12, 14/15. i 68/15.

23 Videti opširnije: <http://www.ppp.gov.rs/misljenja-komisije>. [Pristup: 14/02/2017]

Komisija je 2013. godine sačinila Metodologiju<sup>24</sup> kao važan korak u procesu donošenja odluke da li određeni projekat realizovati posredstvom JPP ili tradicionalnim finansiranjem iz kredita. Na taj način se izbegava favorizovanje JPP na štetu tradicionalnog finansiranja i uprkos činjenici da JPP ne opterećuju kreditnu sposobnost javnog sektora jer samostalno obezbeđuju potrebna sredstva za projekat. Izbor javnog i privatnog partnera sprovodi se kroz postupak javne nabavke, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.<sup>25</sup>

Bitnu ulogu u realizaciji i nadzoru realizacije ugovora o JPP ima i resorno ministarstvo, kao i odgovarajući organi autonomne pokrajine i lokalnih samouprava, nadležni za poslove finansija. Podzakonski akti za sprovođenje Zakona o JPP usvojeni su 2013. godine kada je donesena Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu<sup>26</sup> i Pravilnik o načinu vođenja i sadržini Registra javnih ugovora.<sup>27</sup> Time je konstituisan zakonodavni i institucionalni okvir za implementaciju projekata JPP. Takođe, i drugi zakoni utiču posredno ili neposredno na koncept JPP.

Kompleksnost modela JPP usled: velikog broj učesnika, nedostatak znanja i iskustava, nereformisanog javnog sektora, nerazvijenog tržišta, nedostatka finansijskih sredstava, nedostatka podrške i inicijative od strane države, kao i nerazvijena svest o prednostima JPP, prepreka su intenzivnijem razvoju ovog koncepta u našoj zemlji. Zbog toga je uglavnom korišćena privatizacija ili tradicionalan način finansiranja javnih dobara i usluga.

Slabosti domicilnog ambijenta, od makroekonomske nestabilnosti, nerazvijene infrastrukture, nezaposlenosti, siromaštva, korupcije, međusobno recipročnog nepoverenja i nerazumevanja interesa partnera, kao i odsustva relevantnih informacija za potrebe njihove dugoročne saradnje, do nedovoljnog saznanja o neophodnosti investiranja u očuvanje životne sredine, ozbiljno ugrožavaju potencijal koji bi implementacija koncepta JPP mogla da ponudi u našoj zemlji.<sup>28</sup> Svi ovi nedostaci imaju za posledicu duge pregovore i veće troškove čineći ove projekte manje atraktivnim potencijalnim investitorima. Uslov efikasnosti ovog procesa su reforme i inovacije savremenih na domaćem finansijskom tržištu. Primenom koncepta JPP efekti bi se odrazili na pospešivanje ekonomskog rasta i razvoja, smanjenje inflacije, stope nezaposlenosti, javnog duga i uravnoteženje budžeta.

U Republici Srbiji javljaju se domaći i inostrani finansijeri projekata JPP. Pored domaćih finansijera i finansijskih institucija, finansijeri i finansijske institucije iz drugih zemalja su veoma važan izvor ne samo finansijske već i savetodavne podrške. Među njima se izdvajaju Evropska banka za obnovu i razvoj, Međunarodna finansijska korporacija i Svetska banka (koja je nadležna za prikupljanje informacija najbolje prakse iz celoga sveta i koja poseduje najveću bazu projekata realizovanih posredstvom ovog koncepta).<sup>29</sup>

Lokalni nivoi javne vlasti u našoj zemlji učestvuju u konkursu dodele sredstava posredstvom koncepta JPP u okviru jedne od jedanaest tematskih oblasti i to: unapređenje gradske/opštinske uprave; održivi razvoj i zaštita životne sredine; podrška lokalnom ekonomskom razvoju; komunalne usluge i stanovanje; socijalna politika; prostorno i urbanističko

24 Komisija za javno-privatno partnerstvo (2013).

25 Pavlović- Križanić (2012), str. 21.

26 Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu, „Službeni glasnik RS“, br. 47/13.

27 Pravilnik o načinu vođenja i sadržini Registra javnih ugovora, „Službeni glasnik RS“, br. 57/13 i 110/13.

28 Videti opširnije: Kronja (2011), str. 11-30.

29 The World Bank (2017).

planiranje; inicijative namenjene mladima; učešće građana u odlučivanju; unapređenje položaja manjina; etika i transparentnost, kultura i sport.

Može se oceniti da kod nas još uvek ne postoji značajnija praksa u pogledu primene projekata JPP. Primeri dobre prakse JPP na lokalnom nivou vlasti tiču se upravo jednostavnijih projekata. Do sada je priliv privatnog kapitala na lokalnom nivou zabeležen najviše u oblastima koje zahtevaju manje investicije, kao što su: usluge linijskog prevoza putnika (Loznica, Ruma, Novi Sad, Niš, Šabac, Srbobran, Topola, Negotin, Paraćin, Kanjiža, Beograd), izgradnja i održavanje sistema javnog osvetljenja (Kruševac, Bor, Petrovac, Vrbas, Vranje, Varvarin, Žabalj), izgradnja i održavanje kanalizacione mreže (Stara Pazova), proizvodnja i distribucija toplotne i električne energije i grejanje na biomasu (Zrenjanin, Niš, Batočina, Vrbas, Pirot), upravljanja čvrstim otpadom (Topola, Žagubica, Grocka), usluge parkiranja (Šabac). Ovo su JPP čija su finansijska ulaganja do 40 miliona evra i rizici najmanji. Važno je da primeri dobre prakse budu neki osnov za razvoj i korišćenje JPP od strane drugih gradova i lokalnih nivoa vlasti, mada je svaki projekat JPP specifičan, jer svaki grad i opština ima svoje specifične potrebe.

Najveće investicije iziskuju sektori vode i kanalizacije, a procena je da je za Beogradski vodovod i kanalizaciju potrebno obezbediti investicije od 987 miliona evra. Iako ga prate brojne kontroverze, najpoznatiji projekat JPP je u oblasti javnog prevoza u Beogradu (*Bus Plus*). Što se tiče trenutnog svetskog trenda JPP, najviše ovakvih projekata je u oblasti saobraćaja i puteva, izgradnje mostova, sportskih hala i telekomunikacija.<sup>30</sup>

Iako postoje primeri dobre prakse JPP na lokalnom nivou u Republici Srbiji njihov dosadašnji razvoj pokazuje brojne manjkavosti. Nedostatak modela JPP predstavlja transparentnost ugovora, praćenje i mehanizmi izvršenja ugovornih obaveza partnera. Veliki problem je i mehanizam zaštite od moguće korupcije i efikasna primena antikorupcijskih mera koji su predviđeni u Zakonu o JPP i koncesijama. Takođe, i odgovor na pitanje da li je model JPP u najbolje i najefikasnije rešenje za pružanje usluga i izgradnju infrastrukturnih objekata zahteva ozbiljne i sveobuhvatne investicione i tržišne analiza.

## 5. ZAKLJUČAK

Dugoročne investicije neophodne su ekonomijama naročito u kontekstu krize javnih finansija. Stoga je i cilj iznalaženje novih načina zadovoljenja sve raznovrsnijih potreba društva koje se povećavaju gotovo svakodnevno.

U projektima JPP partneri zadržavaju sopstveni identitet, a njihova međusobna saradnja bazirana je na jasnoj i preciznoj podeli odgovornosti, prava, obaveza i rizika. Ključna karakteristika koncepta JPP jeste porast efektivnosti i ekonomičnosti, odnosno ispunjavanje visokih standarda u obezbeđivanju javnih dobara i pružanju usluga, kao i smanjivanje pritiska javnih investicija na budžet.

Praksa je pokazala da je uspeh JPP srazmeran stepenu uređenosti javnog sektora u smislu ekonomskih sloboda, demokratskog društva i tržišnog načina privređivanja. Što je

javni sektor jedne države slabiji u pogledu navedenih vrednosti, time je otvoreniji prostor za zloupotrebe.

Strateško planiranje podrazumeva izradu sveobuhvatnog pristupa u postupku traženja rešenja. Politički ciklusi i želja za brzim rešenjima i instantnim boljitkom neretko rezultiraju poslovanjem u neusaglašenim vremenskim okvirima koji su nekad isuviše kratki za realizaciju projekata. Takve kratkoročne agende i ograničeni horizonti dovode do nerealnih očekivanja i neodrživih rešenja. Uspostavljanje kvalitetnih partnerskih odnosa, optimalna raspodela i upravljanje rizicima, saradnja na svim nivoima javne vlasti u cilju eksploatacije prednosti svakog od nivoa, stvaranje dodatne vrednosti putem međusobne razmene veština i znanja javnog i privatnog sektora, podizanje konkurentskog nivoa učešćem većeg broja finansijera u implementaciji projekata JPP, podizanje kvaliteta pruženih javnih usluga i dr., ključne su odrednice njihove uspešne implementacije.

## 6. LITERATURA

---

Agencija za javno-privatno partnerstvo (2014), *Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata JPP*, br. 6, verz. 2, Agencija za JPP, Zagreb.

---

Brdarević, Lj. (2012), *Motivi lokalne vlasti za uspostavljanje javno-privatnih partnerstava*, Polis br. 2, Stalna konferencija gradova i opština i PALGO centar, Beograd.

---

Cvetković, P. i Sredojević, S. (2013), *Javno-privatno partnerstvo*, Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd.

---

Đorđević, S. (2012), *„Javno-privatna partnerstva: komparativna praksa“*, Polis br. 2, Stalna konferencija gradova i opština i PALGO centar, Beograd.

---

European Commission (2003), *Guidelines for successful Public-Private Partnership*, EC, Brussels.

---

European Commission (2004), *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, EC, Brussels.

---

European Investment Bank (2011), *Priručnik za pripremu projekata JPP*, Priprema, nabava i provedba projekata JPP, EPEC, Luxembourg.

---

European Investment Bank (2015), *Value for Money Assessment Review of approaches and key concepts*, EPEC, Luxembourg.

---

European Investment Bank (2016), *Market Update*, Review of the European PPP Market in 2015, EIB, Luxembourg [http://www.eib.org/epec/library/epec\\_market\\_update\\_2015\\_en2](http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2), [Pristup: 14/02/2017]

---

Ilić, N. (2012), *„Osnovne ideje koje stoje iza novih zakonskih rešenja“*, Polis br. 2, Stalna konferencija gradova i opština i PALGO centar, Beograd.

---

Komisija za javno-privatno partnerstvo (2013), *Metodologiju za analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (value for money) u javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*, Vlade Republike Srbije, Beograd.

---

Kronja, J. et al. (2011), *Vodič kroz strategiju Evropa 2020*, Evropski pokret Srbija, Fond za otvoreno društvo, Beograd.

---

Pavlović-Križanić, T. (2012), „*Lokalna javno-privatna partnerstva u Srbiji- između propisa i realnosti*“, Polis br. 2, Stalna konferencija gradova i opština i PALGO centar, Beograd.

---

Vasiljev, V. (2015), *Javno-privatna partnerstva u Evropskoj uniji i Srbiji - razvoj modela, tržišta i zakonskog okvira*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd.

---

The World Bank (2017), *Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs*, WB, Washington.

---

## **Zakoni, uredbе, pravilnici**

---

*Pravilnik o načinu vođenja i sadržini Registra javnih ugovora*, „Službeni glasnik RS“, br. 57/13 i 110/13.

---

*Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu*, „Službeni glasnik RS“, br. 47/13.

---

*Zakon o javnim nabavkama*, „Službeni glasnik RS“, br. 124/12, 14/15. i 68/15.

---

*Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*, „Službeni glasnik RS“, br. 88/11, 15/16. i 104/16.

---

*Zakon o javnom dugu*, „Službeni glasnik RS“, br. 61/05, 107/09, 78/11. i 68/15.

---

*Zakon o komunalnim delatnostima*, „Službeni glasnik RS“, br. 88/11. i 104/16.

---

## **Internet stranice:**

---

<http://www.eu-projekti.info/eu/wp-content/uploads/2014/06/PREzentacija-TURCIN.pdf> [Pristup: 31/01/2017]

---

<http://www.ppp.gov.rs/> [Pristup: 14/02/2017]

---

<http://ipf.rs/privatno-javno-partnerstvo-u-srbiji/> [Pristup: 05/03/2017]

---

