Vladimir Vasiljev¹

GNB „Žarko Zrenjanin“

Osnovne karakteristike javno-privatnih partnerstava²

Apstrakt

Javno-privatna partnerstva (JPP) su nov i najsloženiji instrument za podsticanje ekonomskog razvoja modernih država. Ovakav vid saradnje prisutan je poslednjih 20 godina. Zemlje EU početkom ovog veka osnivaju posebna tela pri vladama koje se bave JPP, dok je Evropska komisija nedavno (2004) izdala Zelenu knjigu, koja definiše i analizira JPP. Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama u Srbiji izglasan je tek krajem 2011. i do sada je sklopljen samo jedan ugovor. Rad prikazuje osnove JPP. Nakon objašnjenja pojma i definicije JPP slede istorijat, karakteristike i osnovni tipovi. Objavljuje se neophodan institucionalni okvir za JPP i razmatraju se ključna pitanja podele rizika, vlasništva, ugovaranja i garancija. Rezimiraju se ključevi za uspešna JPP. Zaključak predstavlja prednosti i zamerke JPP.

Ključne reči:

javno-privatna partnerstva, javna uprava, javne finansije, javni i privatni sektor, infrastrukturna ulaganja, budžet, podela rizika

¹ Email: vladavasiljev@gmail.com

² Rad predstavlja rezultat istraživanja Vladimira Vasiljeva pri izradi magistarske teze „Instrumenti za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja – javno-privatna partnerstva“, odbranjene na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka 2010. godine.

POJAM I DEFINICIJA

Javno-privatno partnerstvo³ se može opisati kao oblik saradnje između javnog i privatnog sektora na području planiranja, proizvodnje, pružanja usluga, finansiranja, poslovanja ili naplate javnih poslova.

Javno-privatna partnerstva podrazumevaju infrastrukturne usluge koje su tradicionalno bile isporučivane od strane vlasti. Prvenstveno se koriste u građenju i upravljanju bolnica, škola, zatvora, puteva, mostova, tunela, željeznici, kontrolama vazdušnog saobraćaja i vodo-kanalizacionim postrojenjima. Evropska komisija je 2003. definisala JPP kao „investicione projekte prenete privatnom sektoru koji je tradicionalno izvršavao ili finansirao javni sektor“.⁴

Kanadski Savet za javno-privatna partnerstva (engl. *The Canadian Council for PPP*) u svojoj definiciji ističe i interesne sfere javnog i privatnog sektora:

„JPP su korporativno udruživanje između javnog i privatnog sektora zasnovano na ekspertizi svakog od partnera koje na najbolji način služi jasno definisanim javnim potrebama kroz odgovarajuću alokaciju resursa, rizika i dobiti“.⁵

Bez obzira na nijanse u različitim definicijama, zajednički imenitelj za JPP jeste kooperativno delovanje javnog i privatnog sektora u proizvodnji javnih proizvoda ili pružanju javnih usluga.

KRATAK ISTORIJAT JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

Prvi primer obezbeđivanja javnih usluga koje je povereno nekom preduzeću u današnjem smislu te reči nalazimo 1652. godine. Bostonska Voter-vorks (engl. *Water Works*) kompanija bila je prva privatna firma u Americi koja je obezbeđivala pijaću vodu građanima.⁶ Međutim, javno-privatna partnerstva pravu ekspanziju doživljavaju u 19. veku, kroz javne radove na izgradnji željeznica i pružanju komunalnih usluga. Početkom 90-ih godina 20. veka, zemlje Evropske unije prihvatile su javno-privatno partnerstvo radi podsticanja

³ Eng. *Public-private partnerships*, u daljem tekstu skraćeno JPP.

⁴ European Commission, 2003, p. 96.

⁵ The Canadian Council for PPP, *Definitions*. Dostupno preko: http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp (Accessed 25 May 2010)

⁶ The National Council for PPP: *Questions & Answers*. Dostupno preko: <http://ncppp.org/presskit/q&a.shtml> (Accessed 25 May 2010)

privrede i bržeg razvoja infrastrukture i javnih usluga. Francuska je bila prva zemlja EU koja je primenila modele JPP.

Učešće privatnog sektora 70-ih i 80-ih godina u projektima javne infrastrukture, poznatog pod nazivom BOT⁷, počinje da se upotrebljava i u azijskim državama. Tako je 70-ih godina u Hong Kongu izgrađen Kros Harbur tunel (engl. *Cross-Harbour Tunnel*), prvi tunel po BOT sistemu. Početkom 90-ih, u Britaniji je počeo da se razvija model poznat kao Privatna finansijska inicijativa (engl. *Private Finance Initiative – PFI*). Država i lokalne vlasti su plaćale privatnom sektoru da gradi puteve, škole, bolnice i zatvore, bez trošenja novca poreskih obveznika. Trošak su plaćali privatnici, budžet nije diran, a po završenom poslu interes privatnika bilo je ubiranje prihoda od naplate usluga izgrađenih objekata.

Modeli javno-privatnih partnerstava su nastavili da se primenjuju u svim razvijenijim zemljama. Kvantitet je vremenom doveo i do zahteva za regulisanjem kvaliteta, te je Evropska komisija donela niz dokumenata kojima reguliše JPP⁸: 2003. objavljuje smernice za uspešna JPP, a 2004. godine *Zelenu knjigu* o JPP. Ovaj dokument analizira partnerstvo javnog i privatnog, određuje koje vrste JPP obuhvataju propisi EU o javnim nabavkama i koji oblici se mogu ugovarati na drugi način.

Globalno posmatrajući, JPP se javljaju sa procesom reforme skupe i neefikasne države blagostanja, koja je započela u Britaniji i SAD 80-ih godina. Do kraja 20. veka, mnogo toga je u reformi socijalne države blagostanja bilo privatizovano, ali je potreba za infrastrukturnim razvojem ostala. U to vreme se javlja saradnja javnog sa privatnim sektorom, upravo kao jedini način privlačenja kapitala za potrebe razvoja tamo gde je privatizacija zastala ili naišla na teškoće, a država nije imala sredstava u budžetu da finansira sve veće potrebe u infrastrukturi. Upravo saradnja sa privatnim sektorom bila je jedina šansa vlastima da nastave sa javnim investicijama i istovremeno ne opterećuju budžet. Uplivom privatnog menadžmenta u javne poslove došlo je i do pozitivnih efekata povećanja ekonomičnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, jer je privatni sektor prilagodljiviji i sposobniji u poslovanju od državnog. I pored svih kritika, po mišljenju MMF-a, najbolje razvijeni model JPP je pomenuti britanski PFI program, koji trenutno pokriva 14% javnih investicija u ključnim infrastrukturnim oblastima.⁹ Iza Britanije slede Australija, Irska i SAD. Ostale zemlje EU imaju srednji nivo zastupljenosti JPP modela. On se javlja i u novopridošlim članicama EU iz Istočnog bloka, kao i u Kanadi

⁷ BOT – *built-operate-transfer* (sagradi–upravlja–predaj) jedan je od modela JPP.

⁸ Direktiva 93/27/EEC, Supplies Directive 93/36/EEC, Services Directive 92/50/EEC, Utilities Directive 93/38/EEC.

⁹ International Monetary Fund, *Public-private partnerships*, 2004, p. 5.

i Japanu. U većini slučajeva su u pitanju projekti vezani za izgradnju puteva. Meksiko i Čile su pioniri u korišćenju JPP u odnosu na zemlje van OECD-a.

Značajnu ulogu u razvoju JPP ima Svetska banka. Ona omogućava podršku zemljama članicama u razvoju programa i projekata JPP, poboljšavanju sektorskih reformi kroz tehničku asistenciju u razvoju boljeg okvira za primenu JPP. Osim ekspertize, omogućava i srednjoročne kredite vladama zemalja članica za učešće u JPP, delimične garancije za određene rizike i kreditne garancije za projekte. Takođe, Svetska banka poseduje i najveću bazu JPP projekata iz celog sveta: više od 5.000 projekata od 1984. do danas u više od 30 sektora.¹⁰

Sličnu ulogu ima i Evropska investiciona banka (EIB), koja je jedan od najvećih evropskih finansijera JPP projekata. Iako posluje po komercijalnim principima poput drugih privatnih banaka, EIB izdvaja veoma razvijena ekspertiza u polju JPP, tako da EIB za članice EU u procesu JPP ima savetodavni karakter u procesu odabira najboljeg projekta, čime doprinosi razvoju strukture i finansijske strategije za JPP.¹¹

U Srbiji je Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama donet krajem 2011, a od tada je sklopljeno samo jedno JPP. Ranije je saradnja sa privatnim sektorom u javnim investicijama bila ostvarivana na osnovu Zakona o koncesijama ili komunalnim delatnostima, ali je većina projekata završila neslavno (4 od 5 koncesija raskinute su u poslednjoj deceniji). Srbiju tek čeka dug put institucionalnih reformi da bi bila spremna za složeni proces infrastrukturnih ulaganja kakav predstavljaju JPP.

KARAKTERISTIKE JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

Karakteristike projekata JPP su: dugoročna ugovorna saradnja (5 do 30 godina) između javnog i privatnog sektora, preraspodela poslovnog rizika i sveobuhvatna odgovornost na strani privatnog sektora.

Učesnici u ostvarivanju JPP modela su: investitor (vlada, lokalna samouprava ili resorno ministarstvo) koncesionar, koji osniva posebnu firmu, tzv. Društvo posebne namene (engl. *SPV – Special Purpose Vehicle*), koja radi do isteka ugovora – korišćenja dobra. Društvo posebne namene može osnovati: firma za projektovanje radova (samostalno ili sa kooperantima), izvođač radova (samostalno ili sa kooperantima), banka koja prati projekat i može biti deo

¹⁰ The World Bank, *PPP in infrastructure resource center – World bank groups role in PPP*. Dostupno preko: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/world-bank-group> (Accessed 13 May 2013)

¹¹ Slađana Sredojević, *Javno-privatno partnerstvo*, Arhipelag, 2010, str. 111.

konzorcijuma i konsalting firma koja upravlja održavanjem i upotrebom izgrađenog objekta za vreme trajanja ugovora. Ta firma prati projektovanje sa stanovišta održavanja i upotrebe objekta kako bi se omogućila efikasnija rešenja i optimizovali ukupni troškovi, tj. postigao optimalni odnos između inicijalnih troškova građenja i budućih troškova upotrebe i održavanja objekta.

Osim izvršenja i finansiranja iz privatnog sektora, JPP imaju i druge dve važne karakteristike: servisnu uslugu i deo rizika. Zelena knjiga Evropske komisije ne daje posebnu definiciju JPP, ali daje karakteristične osnovne elemente: dugotrajan odnos između partnera, način finansiranja koji se u najvećem broju slučajeva oslanja na privatna sredstva, ali uz učešće javnih sredstava; javni partner je onaj partner koji definiše ciljeve gradnje ili pružanja usluga s aspekta javnog interesa, kao i postavljanja standarda gradnje, održavanja i kvaliteta usluga; rizik se prenosi na privatnog partnera, inače bi ga snosio javni sektor, ali sama raspodela rizika zavisi od slučaja do slučaja i definiše se ugovorom; javni partner plaća naknadu za korišćenje privatnom partneru i preuzima obavezu da će se izgrađenim objektom koristiti za ugovorenu namenu; izgrađeni objekat se nakon isteka ugovora vraća u vlasništvo javnom sektoru.

Pod JPP se mogu smatrati i drugi oblici povezanosti javnog i privatnog sektora: ugovori o upravljanju koji podrazumevaju unajmljivanje spoljnih servisnih usluga (engl. *outsourcing*), gde privatni sektor preuzima pružanje usluga u ime javnog sektora ili za javni sektor; zajednička ulaganja (engl. *Joint Ventures*), koja karakteriše osnivanje zajedničke institucije javnog i privatnog sektora radi realizacije određenog javnog projekta ili pružanja određenih javnih usluga; ugovorni oblik javno-privatnog partnerstva koji podrazumeva modele koje prepoznaje i kategorizuje Evropska komisija i to: koncesijski model – predstavnik BOT modela; privatna finansijska inicijativa, PFI – predstavljen kroz finansiranje, izvođenje, održavanje i rukovođenje objektom od javnog interesa (škole, bolnice i sl.). Brojna istraživanja utvrđuju da vlade ostvaruju 20–50% ušteda u trošku obezbeđivanja javnih usluga ako je u tom poslu angažovan privatni sektor kroz JPP modele.¹²

TIPOVI JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

Saradnja javnog sa privatnim sektorom ima mnoštvo varijanti sa jedinstvenim ciljem: ekonomičnija i efikasnija proizvodnja i pružanje javnih usluga i dobara. JPP mogu biti kategorizovana u zavisnosti od stepena učešća i rizika javnog i privatnog sektora u partnerstvu. Što je manje učešće privatnog sektora

¹² The National Council for PPP, *Top 10 factors about PPP*. Dostupno preko: <http://www.ncppp.org/presskit/topten.shtml> (Accessed 25 May 2010)

u JPP, manji je i rizik i obrnuto – privatizacija kao potpuno vlasništvo privatnog sektora nad javnim poslom ili preduzećem alocira i sav rizik u privatni sektor.

Postoji pet osnovnih tipova JPP projekata¹³:

1. servisni ugovori (engl. *service contracts*);
2. menadžerski ugovori (engl. *managment contracts*);
3. iznajmljivanje/lizing (engl. *leases*);
4. BOT modeli (engl. *build-operate-transfer*) i varijante;
5. koncesije (engl. *concessions*).

U praksi, JPP aranžmani su obično hibridi navedenih modela. Na primer, menadžerski ugovori ponekad uključuju mogućnost podele dobiti od naplate usluge koja je uobičajena za aranžmane iznajmljivanja/lizinga, dok sam lizing ponekad prebacuje odgovornost za manje investicije, popravke ili obnove na privatni sektor, što je karakteristično za koncesije.

Servisni ugovori

Servisni ugovori su zakonsko obavezujući aranžmani između odgovarajućih vladinih tela i privatnog partnera. Predmet ugovora jesu izvođenja specifičnih, ali ne ključnih poslova. Javni partneri su obično elektro, vodo ili telekomunikaciona preduzeća koja angažuju privatne firme u poslovima održavanja objekata (održavanje zgrada, engl. *Janitorial services*), postavljanje i očitavanje brojila, IT servis i poslovi obezbeđenja. Konkursi se raspisuju po sistemu najpovoljnije ponude od prijavljenih ponuđača, a ugovori su kratkotrajni, od 6 meseci do dve godine, kada se konkurs ponavlja. Odgovornost glavne usluge ostaje javnom sektoru, dok se manje važne faze usluge ostavljaju privatnom sektoru. Pošto je vreme ugovora kratko, privatni sektor se na taj način motivise za kvalitetno obavljanje posla da bi se ugovor produžio sa istim partnerom. Uloga vlasti se kroz servisne ugovore menja od uloge izvršioca u supervizijsku ulogu. To se uklapa u institucionalni set reformi koje zahtevaju decentralizaciju kontrole, obezbeđivanje tehničke podrške na lokalnom nivou, poboljšanje standarda kvaliteta, kontrole i zaposlenih.

Menadžerski ugovori

Menadžerski ugovori prebacuju odgovornost za upravljanje i održavanje javnih entiteta na privatni sektor, dok vlasništvo i odgovornost za obezbeđivanje servisne usluge ostaje na vlastima. Stoga i većina komercijalnog rizika i celokupni kapitalni i investicioni rizik ostaje na strani javnog sektora. Kontrola

¹³ IBRD/WB, *PPP in E-government: Knowledge map*, 2009, p. 7.

menadžmenta se transferiše privatnom partneru. Menadžerski ugovori traju od tri do pet godina. Kompenzacija može biti u formi fiksne naknade (engl. *Free management contracts*) ili vezana za indikatore performansi (engl. *Performance based management contract*). Drugi model je bolji jer je obavezujući za privatnog partnera da održava kvalitet posla. Zbog toga što se sva investiciona odgovornost zadržava u javnom sektoru, menadžerski ugovori kao model JPP se ne preporučuju ako vlasti žele da privuku privatni kapital za nove investicije. Usled toga što finansijski rizik nije prebačen na privatni sektor, menadžerski ugovori takođe nose mali potencijal u motivaciji privatnog sektora da smanji troškove i poboljša kvalitet usluge.

Lizing

U slučaju lizinga, privatni partner iznajmljuje određeni deo javne usluge ili preduzeća i preuzima punu odgovornost za upravljanje i deo investicione odgovornosti za period od 10 do 15 godina. Kompenzacija je obično deo korisničke naknade krajnjih korisnika javne usluge, dok ostatak vlasti koriste za dalje kapitalne investicije. Kako krajnja naplata nije sigurna, veći deo komercijalnog rizika pada na privatnog partnera. Stoga prihod privatnog partnera umnogome zavisi od njegove sposobnosti da smanji troškove, a da održi standard pružanja usluge zahtevan ugovorom. Za vreme trajanja lizinga, vlasti snose odgovornost za finansiranje i planiranje daljih ulaganja i održavanje. Zato je lizing kao model JPP pogodan tamo gde se zahteva operativna efikasnost, ali ne i velika nova ulaganja. Lizinzi su odskočna daska i priprema za više nivoe JPP, kao što su koncesije. Administrativna kompleksnost ih čini komplikovanijim od ugovornih modela pa je potrebno uspostavljanje posebnog regulatornog tela od strane vlasti za praćenje sprovođenja lizing ugovora.

BOT ugovori i varijante

BOT – (engl. *build-operate-transfer*) ugovori imaju više varijanti koje zavise od uloge privatnog partnera u poslu;

BOT – (engl. *build-operate-transfer*) sagradi–upravlja–predaj. Privatni partner gradi postrojenje, upravlja njime ugovoreni period i vraća ga u javno vlasništvo;

BTO – (engl. *build-transfer-operate*) sagradi–predaj–upravlja. Postrojenje postaje javno vlasništvo nakon izgradnje od strane privatnog sektora, a upravljanje ostaje privatno do isteka ugovora;

BOO – (engl. *build-own-operate*) sagradi–poseduj–upravlja. Privatnik gradi, poseduje i upravlja postrojenjem u potpunosti, što je u stvari privatizacija;

BOOT – (engl. *build-own-operate-transfer*) sagradi–poseduj–upravlja–predaj. Privatni sektor dobija franšizu za finansiranje, dizajn, izgradnju i upravljanje

dobrom, kao i pravo naplate korišćenja tokom ugovorenog perioda, nakon čega se vlasništvo predaje javnom sektoru;

ROT – (engl. *rehabilitate-operate-transfer*) obnovi–upravlja–predaj. Privatni partner obnavlja postrojenje, upravlja njime ugovoreno vreme i vraća ga u javno vlasništvo. Varijante ovog modela su i LDO – (engl. *lease-develop-operate*) iznajmi–razvij–upravlja, ili BDO – (engl. *build-develop-operate*) sagradi–razvij–upravlja modeli, gde privatni sektor iznajmljuje ili kupuje postojeće postrojenje od javnog sektora, investira u renoviranje i modernizaciju i upravlja ugovoreni period;

BBO – (engl. *buy-build-operate*) kupi–sagradi–upravlja je varijanta BOO modela, gde privatni sektor kupuje postrojenje, dovodi ga u operativno stanje i upravlja njime u potpunosti, što je takođe privatizacija;

DB – (engl. *design-build*) projektuj–sagradi. Privatni sektor osmišljava i gradi projekat shodno specifikacijama javnog sektora uz fiksnu cenu i snosi troškovni i projektni rizik, dok održavanje i upravljanje ostaje u rukama javnog sektora;

DBM – (engl. *design-build-maintain*) projektuj–sagradi–održavaj. Sličan je DB modelu, s tim što održavanje postrojenja pada na privatnog partnera ugovoreni period, a javni sektor ostaje vlasnik i upravlja postrojenjem;

DBO – (engl. *design-build-operate*) projektuj–sagradi–upravlja. Takođe varijanta DB modela, s tim da je upravljanje u rukama privatnog sektora ugovoreni period.

BOT ugovori se namenski dizajniraju uglavnom za grinfild ili braunild projekte. Broj kombinacija nije ograničen navedenim modelima, već zavisi od tipa ugovora koji će sklopiti javni i privatni partner, tako da se u praksi javljaju najrazličitiji hibridi navedenih modela. Ugovori podrazumevaju da privatni partner projektuje, gradi i upravlja postrojenjem na duži period, 15–30 godina, nakon čega se sve vraća u vlasništvo javnog sektora. Izuzetak je BOO model, koji je vid klasične privatizacije.

Koncesije

Pod koncesijom, privatni partner (koncesionar) snosi potpunu odgovornost servisa, uključujući upravljanje, održavanje i menadžment, kao i investicije u popravke i obnovu postrojenja i proširenje servisa. Predmet ugovora o koncesiji ostaje ili postaje vlasništvo po isteku ugovora. Koncesije imaju rokove trajanja 20–30 godina. Koncesionaru ostaje kompenzacija naplate krajnje usluge servisa. U ugovorima se preciziraju standardi usluge koji, u slučaju da se ne ispune, obavezuju koncesionara da plaća penale državi. Prednosti koncesija su što prebacuju odgovornost celog posla na privatni sektor i time iniciraju zahteve za efikasnošću u svim fazama posla. Zato su koncesije atraktivne u poslovima koji iziskuju velika ulaganja. Koncesije su administrativno kompleksni poslovi za javni sektor. Zbog toga što na duži period omogućavaju

privatnom partneru monopolski položaj zahtevaju strog monitoring. Uspeh koncesije umnogome zavisi od kvaliteta regulacije od strane javnog sektora, posebno u odnosu dobiti koncesionara (njegovog profita) i korisnika koncesije (cene takse i kvaliteta servisa).

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA

Osnovni preduslov za uspešnu primenu JPP jeste dobra vlada i politička volja. Privatni sektor sam po sebi ima volju za poslom, ali on mora biti uveren da i sa strane javnog sektora postoji volja političara za učešćem privatnog sektora u javnim poslovima. Nesigurnost u ovom polju povećava politički rizik i demotiviše pravljenje u dugoročnim biznis-planovima. Najveća prepreka uspešnosti JPP modela je korupcija u javnom sektoru, isto kao što je korupcija najbitniji faktor neuspeha privatizacije.¹⁴

Jedan od osnovnih prigovora JPP modelu od strane privatnog sektora jeste da proces konkursa i ugovaranja traje jako dugo. Da bi JPP dobro funkcionisala, vlasti bi trebalo da vode računa o unapređivanju ocenjivanja projekata i prioritetima. Odluka da li prihvatiti JPP projekat ili zadržati tradicionalno javno finansiranje trebalo bi da bude bazirana na poređenju troška i dobiti od investicije. U Italiji i Čileu je privatnom sektoru dozvoljeno da predlaže projekte koji bi bili potencijalna JPP. Takođe, poslovi evaluacije projekata i prioriteta uključuju i ministarstva i vladine agencije, kao i Ministarstvo finansija, što osigurava da će buduće fiskalne implikacije JPP biti konzistentne, uz srednjeročnu održivost dugovanja. JPP jedinica Nacionalnog trezora Južne Afrike obezbeđuje detaljan vodič i tehničku podršku agencijama vezanim za unapređenje izvodljivosti i menadžmenta JPP.

Primer dobrih zakonodavnih rešenja, kada su JPP u pitanju, jeste slučaj Viktorije, Australija.¹⁵ Ključni element jeste isplativost i javni interes JPP. Ne postoji startna pretpostavka da je bilo koji sektor, javni ili privatni, bolji u sprovođenju bilo kog posla od javnog interesa. Odluka se donosi na osnovu merenja i rezultata ko donosi više javnog dobra. Učešće privatnog sektora je predmet konkurentskog nadmetanja koje je transparentno, standardizovane su sve faze JPP da bi se umanjili transakcioni troškovi, a prisutna je i lepeza podsticaja da bi se podstakao visok nivo performansi.

¹⁴ International Monetary Fund, *Public-private partnerships*, 2004, p. 15.

¹⁵ Ibidem, p. 17.

PITANJE PODELE RIZIKA I VLASNIŠTVA

JPP nose spektar različitih rizika. Oni se najčešće svrstavaju u 5 grupa:

1. konstrukcioni rizik, koji se odnosi na probleme projektovanja, cene gradnje i rokova za izvođenje radova;
2. finansijski rizik, vezan za fluktuiranje kamatnih stopa na finansijskom tržištu, valutnu stabilnost i ostale faktore koji utiču na cenu kapitala;
3. izvođački rizik, odnosi se na dostupnost usluge, njenu kontinuiranost i kvalitet isporuke;
4. rizik tražnje, povezan sa tekućom tražnjom i potrebama za uslugom;
5. preostali vrednosni rizik, kog nosi cena objekta JPP u budućnosti.

Ovih 5 osnovnih rizika mogu se deliti na potkategorije. Svi rizici su prisutni i u javnim i privatnim i JPP projektima. JPP teže da transferišu rizik od javnog u privatni sektor. Dok upliv privatnog kapitala i promena menadžerske odgovornosti mogu biti korisni, značajan transfer rizika je neophodan da bi se postigla puna korist JPP aranžmana. Prebacivanje projektnog rizika sa vlade na privatni sektor ne bi trebalo da utiče na trošak finansiranja projekta. Ovo proizlazi iz Modiljani-Milerove teoreme, koja kaže da cena kapitala zavisi isključivo od karakteristika rizika koje nosi projekat, a ne od načina njegovog finansiranja. Međutim, na projektni rizik može uticati izvor iz kog se finansira. Projektni rizik je nezavisan bez obzira da li potiče iz javnog ili privatnog sektora, ali njegova amortizacija zavisi od mogućnosti alokacije rizika. Tu je javni sektor u boljoj poziciji od privatnog sektora jer su „amortizeri“ projektnog rizika svi poreski obveznici. Na strani privatnog sektora je kvalitetniji menadžment, dok se rizik amortizuje na finansijskom tržištu, pod uslovom da finansijsko tržište ima stepen razvijenosti koji može da nosi rizik, što je slučaj samo u najrazvijenijim finansijskim tržištima. Samo u njima privatni sektor ima niži projektni rizik od javnog sektora. Bez obzira i na idealne uslove, zaduživanje privatnog sektora košta više od zaduživanja javnog. Tako da, čak i da je projektni rizik niži u privatnom sektoru, ako JPP rezultiraju privatnim zaduživanjem, u većini slučajeva će troškovi finansiranja porasti.

Privatni i javni sektor imaju različite pristupe u proceni rizika. Vlada teži da koristi tzv. Društvenu diskontnu stopu (engl. *Social discount rate*) ili neku drugu stopu nultog rizika da bi smanjila troškove kod procene projekata, dok privatni ponuđači uključuju premiju rizika u kalkulaciju o budućem profitu koji očekuju kroz JPP aranžman.¹⁶ Na primer, kod modela cenovnog vrednovanja kapitala (engl. *Capital asset pricing model* – *CAPM*), koji je u širokoj upotrebi u privatnom sektoru, očekivan profit od projekta definisan je kao nulti rizik plus premija rizika, a premija rizika je zbir premije tržišnog rizika i beta koeficijenta koji meri

¹⁶ International Monetary Fund, *Public-private partnerships*, 2004, p. 13.

odnos između profita koji teorijski donosi predmet projekta i profita koji zavisi od tržišnih uslova. S tom razlikom u pristupu proceni rizika, vlasti mogu odbiti tržišno razumne ponude privatnog sektora za JPP. Kao posledica, procena može ići u korist javnog sektora. Eurostat¹⁷ je 2004. doneo odluku kojom obuhvata dugoročne ugovore u oblastima gde privatni partner gradi postrojenje i pruža servisne usluge vladi. Eurostat preporučuje da postrojenja koja su predmet JPP projekata budu klasifikovana kao nevladina postrojenja i da zato ne idu na teret budžeta, pod uslovom da se ispunjavaju dva uslova: da privatni partner snosi konstrukcioni rizik i rizik tražnje ili dostupnosti. Pod tim uslovima se smatra da privatni partner snosi većinu rizika.

Konstrukcioni rizik obuhvata slučajeve kašnjenja isporuka, niskog standarda, dodatnih troškova, tehničkih manjkavosti i eksternih negativnih efekata. Ako vlada plaća privatnom partneru nezavisno od stanja u kom se postrojenje nalazi, to znači da javni sektor snosi veći deo konstrukcionog rizika.

Rizik dostupnosti se odnosi na sposobnost privatnog partnera da isporuči dogovorenu količinu i kvalitet usluge. U slučaju da vlada plaća privatnom partneru koji je nezavisan od isporuke servisa, to indicira da javni sektor snosi većinu rizika isporuke.

Rizik tražnje obuhvata uticaj tržišnih kretanja, konkurencije i tehnološkog razvoja tokom vremena isporuke servisa. Takođe, ako je privatni partner nezavisan od potražnje za servisom, to znači da vlada snosi većinu rizika tražnje.

UGOVORNE OBAVEZE I VLADINE GARANCIJE

JPP model predstavlja nov način definisanja ugovornih odnosa između investitora sa sledećim obeležjima:

Ugovor se sklapa na duži rok (optimalno je od 25 do 30 godina) između predstavnika javnog sektora (vlada, resorno ministarstvo ili lokalna samouprava) i privatnog konzorcijuma kao koncesionara. Ugovor definiše koncesiju za projektovanje, građenje, upravljanje, održavanje i upotrebom građevinskog objekta. Ukupni troškovi koncesije upoređuju se s uporednim troškovima javnog sektora (engl. *Public Sector Comparator* – PSC). Troškovi javnog sektora predstavljaju troškove koji bi postojali za isti projekat, ako bi se radovi ustupili tradicionalnom načinu izgradnje dobra, plus svi procenjeni troškovi upotrebe i održavanja objekta, te troškovi rizika koje bi investitor morao sam plaćati kako bi sanirao posledice koje takvi rizici mogu izazvati. Određeni rizici ostaju alocirani na javni sektor i to uglavnom rizici za koje se smatra da

¹⁷ Eurostat je deo Evropske komisije sa zadatkom da obezbeđuje statističke izveštaje na području EU.

javni sektor ima veću mogućnost uticaja i upravljanja. Ugovorom se definiše integracija svih etapa tokom trajanja koncesije (projektovanje, finansiranje, građenje, održavanje i upotreba objekata i eventualno rušenje i uklanjanje objekta). Većina rizika alocirana je na koncesionara.

Postoje određeni rizici koji nakon pregovora mogu ostati u vlasništvu investitora, no, to su uglavnom određeni rizici na koje koncesionar ne može uticati (kao npr. inflacija i sl.). Ugovor definiše specifikaciju krajnjih performansi objekta, a plaćanje je vezano uz detaljno praćenje i ostvarenje zadatih performansi. Npr. kod bolnica, u operacionim salama može biti zadata jačina osvetljenja koja mora biti raspoloživa. Ugovorom je definisan tzv. retifikacijski period za svaku funkcionalnu celinu, te bi u tom roku svaki nedostatak trebalo da bude uklonjen. Ugovor definiše jedinstvenu mesečnu ratu otplate (JMRO) koju investitor otplaćuje koncesionaru u jednakim mesečnim ratama tokom celog veka trajanja ugovora, ali tek nakon početka eksploatacije objekta. Za objekte visokogradnje, ugovorom se definiše raspoloživost objekta, kao zbir raspoloživosti svih funkcionalnih celina objekta, te se JMRO umanjuje u slučaju neraspoloživosti pojedinih celina objekta, po ugovorom strogo definisanom mehanizmu plaćanja.

JPP model ugovora ima vanbudžetski status (engl. *off balance sheet treatment*), što znači da se investicija realizovana po ovom modelu ne računa u tekuće zaduženje države, što je ujedno i jedan od glavnih ekonomskih vodiča za primenu, sa stanovišta države, koje imaju limit u budućem zaduživanju kako na domaćem, tako i na inostranom finansijskom tržištu.

Izuzetna važnost posvećuje se održavanju objekata. Održavanje mora biti kvalitetno isplanirano, što znači da se u svakom trenutku moraju znati sve aktivnosti planskog, preventivnog, inspekcijskog i reaktivnog održavanja i sve aktivnosti zamene istrošenih građevinskih elemenata i materijala nakon isteka njihovog fizičkog veka trajanja. Jedan od ključnih ekonomskih vodiča po ovom modelu ugovora, to jest ustupanja radova, jeste u činjenici da se rastereći tekuće zaduženje države kao investitora svih javnih objekata.

PREDNOSTI I NEDOSTACI JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

Prednosti javno-privatnih partnerstava za javni sektor

Poboljšanje usluge određenog javnog servisa – tako što JPP model pruža i privatnom i javnom partneru mogućnost da rade deo posla koji najbolje umeju. Suštinski posao javnog sektora je da kreira politiku i služi javnom interesu. Za to ima legitimitet, dok je privatni sektor bolji u upravljanju i održavanju postrojenja koja su predmet JPP.

Smanjenje troškova određenog javnog servisa – jer je privatni sektor inovativniji, fleksibilniji na tržištu i sa više iskustva u biznisu. Zbog tih prednosti, javni servis koji se obezbeđuje u formi JPP jeftiniji je nego tradicionalno javno finansiranje. Uštede ostvarene na taj način mogu se upotrebiti za finansiranje drugih servisa.

Povećanje investicija javne infrastrukture – investicije u bolnice, škole, autoputeve i sl. tradicionalno su bile finansirane iz budžeta i redovno su dovodile do deficita i dugova. JPP smanjuju pritisak na budžet angažujući privatni kapital i smanjuju jaz između potrebe za infrastrukturnim investicijama i kapaciteta budžeta.

Smanjuje se rizik javnog sektora – prebacivanjem onih rizika na privatni sektor kojima će on bolje upravljati. Kompanija koja se bavi izgradnjom zgrada će bolje upravljati rizicima koje nosi tržište nekretnina nego lokalna samouprava.

Brže izvođenje kapitalnih projekata – zbog toga što privatni sektor ima veću pokretljivost i prilagodljivost tržišnim kretanjima i brži pristup resursima.

Poboljšanje budžetske stabilnosti – transferom rizika na privatni sektor smanjuje se rizik budžetskog deficita u javnom sektoru zbog nepredviđenih okolnosti tokom razvoja projekta ili trajanja servisa. Servis se obezbeđuje u predvidivom finansijskom okviru koji se precizira ugovorima u JPP.

Veći stepen iskorišćenja postrojenja koja su predmet JPP – privatni sektor ima motiv da iskorišćava pun kapacitet predmeta JPP i da iskoristi maksimalno sve komercijalne prilike da maksimizuje profit na uložena sredstva. Rezultat je viši nivo servisne usluge, veća dostupnost i smanjeni troškovi posredovanja postrojenja za javni sektor.

Olakšavanje planiranja troškova budžeta – naročito za dugoročne ugovore. Privatni sektor koji ima dugoročni ugovor za upravljanje i održavanje određenih javnih servisa koji su predmet JPP uključuje održavanje postrojenja u svoj budžet za ugovoreni period, jer je interes da se za to vreme postrojenje održava u što boljem stanju da se ne bi povećavali drugi rizici koje nosi pogoršanje servisne usluge zbog lošeg stanja postrojenja. U slučaju da to radi javni sektor, uzimajući u obzir obično četvorogodišnje cikluse promene vlasti, održavanje može biti nekontinuirano zbog stalnih promena budžetske politike i različitih pritisaka na budžet tokom godine, što dovodi do smanjenog održavanja, smanjenja vrednosti postrojenja tokom vremena, uz lošiji kvalitet usluge i neretko povećanja cene usluge da bi se kompenzovali gubici.

Prednosti javno-privatnih partnerstava za privatni sektor

JPP omogućavaju privatnom partneru pristup sigurnim i dugoročnim investicijama.

Profit se generiše kroz sigurne i dugoročne ugovorene cene koje se naplaćuju od krajnjih korisnika za isporučenu uslugu.

Privatni partneri kroz JPP mogu ostvariti profit iskorišćavajući svoje menadžerske, tehnološke, finansijske i inovacione prednosti.

Kroz dobro upravljanje u JPP aranžmanu, privatni partner dobija dobru referencu i otvara mogućnosti za druge slične aranžmane u svom sektoru delovanja.

Nedostaci javno-privatnih partnerstava

Zamerke JPP modelu najčešće su adresirane na smanjenje javne kontrole kada se privatni partner uključi u finansiranje, izgradnju ili isporuku javnog servisa. Zbog osnovnog motiva privatnog sektora – profita, sumnje se usmeravaju na opasnost da će trka za profitom ići na štetu javnog interesa. Privatne kompanije se optužuju da ne poštuju standarde i da, štedeći radi maksimiziranja profita, pružaju lošiji kvalitet usluge. Sudeći po istraživanju Odeljenja za istraživanje tržišta rada u UK, JPP u sektoru zdravstva će poreske obveznike koštati 13 mlrd. funti.¹⁸ Sindikati kažu da će privatne kompanije godišnje inkasirati između 1.5 i 3.4 mlrd. funti narednih 30 godina. Primer štetnosti JPP ugovora za poreske obveznike jeste zatvor u Liverpulu, čiji su se troškovi izgradnje isplatili za samo dve godine, dok će naredne 23 godine privatni operater ubirati čist profit.

JPP se najčešće od sindikata vide kao siguran put u gubitak posla ili lošije uslove rada sa manje prava. Po njihovim rečima, „ne privatizuju se usluge, već posao radnika u javnom sektoru“, jer je, po optužbama sindikata, jedini način da privatni partner ostvari profit smanjenje nadnica zaposlenima. Upošljavanjem kod privatnog vlasnika radnici dobijaju manje prava i socijalne zaštite (penziono i zdravstveno osiguranje).

Kritike idu i u pravcu korupcije u JPP, koju omogućava sprega privatnog kapitala i politike. Optužbe idu na račun nameštanja tendera za javne usluge i kasniju podelu dobiti.

U tom smislu je i kritika finansijske netransparentnosti JPP, jer dug privatnog partnera koji se ostvari kroz JPP ne ostaje zabeležen u budžetu javnog sektora. Posledica je da budući troškovi ostaju nezabeleženi u vladinim dokumentima, ali će biti naplaćeni od poreskih obveznika kada se pojave u budućnosti.¹⁹

¹⁸ BBC News, *What are PPP?*, 12.2.2003. Dostupno preko: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk/1518523.stm> (Accessed 26 May 2010)

¹⁹ Bell Gully, *PPP, another view*. Dostupno preko: <http://www.bellgully.com/resources/resource.00257.asp> (Accessed 26 May 2010)

ZAKLJUČAK

Javno-privatna partnerstva jesu nov i najsloženiji instrument za podsticanje ekonomskog razvoja modernih država. Aktuelna su poslednjih 20-ak godina, a zemlje EU tek početkom ovog veka osnivaju posebna tela koja se pri vladama bave javno-privatnim partnerstvima. Evropska komisija je 2004. izdala Zelenu knjigu, koja definiše i analizira JPP. Javno-privatna partnerstva nemaju opšteprihvaćenu i jedinstvenu definiciju, ali zajednički imenitelj svih definicija jeste ugovorna saradnja javnog i privatnog sektora u pružanju javnih usluga. U ugovaranju je najvažnija podela rizika posla.

Iako su privatni kapital i radna snaga učestvovali u izvođenju državnih projekata još u Rimskom carstvu, JPP se u modernom smislu javljaju kao posledica reforme socijalne države blagostanja 80-ih godina, paralelno sa privatizacijom, prvo u Britaniji, Australiji i SAD. Za poslednje dve decenije modeli saradnje su se razvili u zavisnosti od dužine trajanja ugovora i rizika posla. Najprostiji oblici saradnje jesu servisni i menadžerski ugovori, dok su lizing, BOT modeli i koncesije složeni oblici JPP.

Osnovne karakteristike JPP jesu dugoročna ugovorna saradnja između javnog i privatnog sektora, privatno finansiranje, izvođenje radova i upravljanje objektom JPP, veći deo rizika na strani privatnog partnera i transfer objekta u državno vlasništvo istekom ugovora. Da bi JPP model bio uspešan potrebna je pravna država, demokratsko društvo i slobodno tržište. To je institucionalni okvir u kom je moguć JPP model. Manjkavosti u bilo kom segmentu otvaraju prostor zloupotrebama, prvenstveno korupciji. Osnovna prednost JPP za javni sektor jeste što omogućava privlačenje kapitala i nastavak infrastrukturnih ulaganja bez opterećenja tekućeg budžeta. Problem predstavljaju kasnije dugoročne obaveze, koje plaćaju poreski obveznici. Ako JPP nije sklopljeno u jakom institucionalnom okviru, na gubitku su građani, a na dobitku je privatni sektor i politička elita koja sklapa JPP. Zato su u cilju zaštite javnog interesa zemlje koje sprovode JPP počele da sve više obraćaju pažnju na preliminarno poređenje troškova projekta u tradicionalnom javnom finansiranju i putem JPP. Tek ako se utvrdi da je JPP jeftiniji model, pristupa se ugovaranju sa privatnim sektorom. Upravo zato što buduće obaveze nisu ulazile u rashodnu stranu budžeta, vlade počinju da uvode obavezu izveštavanja o visini budućih troškova JPP ugovora po budžet, da bi se povećala transparentnost.

Usled navedenih razloga, JPP jesu moguća i primenjuju se (i to delimično uspešno) samo u najrazvijenijim demokratijama. Literatura se ozbiljnije bavi JPP tek poslednjih par godina, dok na srpskom postoji samo jedna knjiga koja detaljnije razmatra JPP.²⁰ Zakon o JPP je u Srbiji izglasan krajem 2011, a od tada je sklopljeno samo jedno JPP. Zato je svrha ovog članka da čitaocima

²⁰ Slađana G. Sredojević, *Javno-privatno partnerstvo*, Arhipelag, 2010.

predstavi elementarne osnove JPP, kao osnovni uvod u detaljnije proučavanje ove teme, koja će neminovno biti jedna od ključnih u budućim načinima privlačenja investicija u infrastrukturi.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Akintoye A., Beck M., *Policy, Management and Finance for Public-Private Partnerships (Innovation in the Built Environment)*, Wiley-Blackwell, 2008.
- [2] BBC News, *What are PPP?*, 12.2.2003, Dostupno preko: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk/1518523.stm> (Accessed 26 May 2010).
- [3] Bennett, Robert & Krebs, Gunter, *Local economic development: public-private partnership initiatives in Britain and Germany*, Belhaven press, NY, 1997.
- [4] Boussabaine, Abdelhalim, *Cost Planning of PFI and PPP Building Projects*, Taylor & Francis, 2006.
- [5] Buxbaum, Jeffrey, *Public sector decision making for public-private partnerships*, Transportation Research Board, 2009.
- [6] Delmond, Jeffrey, *Project finance, BOT projects and risk*, Kluwer Law International, 2005.
- [7] Đorđević, Snežana, *Renesansa lokalne vlasti, uporedni modeli*, Čigoja štampa, 2003.
- [8] Goldsmith, M.J.F. and Klausen, K.K., *European integration and local government*, Cheltenham, UK; Brookfield, US: Edward Elgar, 1997.
- [9] Geddes, Michael, *Making public-private partnerships work: building relationships and understanding culture*, Gower publishing, 2005.
- [10] Grimsey, Darrin and Lewis, Merwyn K., *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Pub, 2007.
- [11] Held, Dejvid, *Demokratija i globalni poredak*, Filip Višnjić, BG, 1997.
- [12] Hemming, Richard, *Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk*, IMF, 2006.
- [13] Hodge, Greamy, *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Edward Elgar Publishing, Chaltenham, 2011.
- [14] IMF, *Public-Private Partnerships*, 2004.
- [15] Lorrain, Dominique and Stocker, Gerry, *The privatization of urban services in Europe*, Pinter, 1997.
- [16] Link, Albert, *Public/private partnerships: innovation strategies and policy alternatives*, Birkhäuser, 2006.
- [17] OECD, *Dedicated public-private partnership units: a survey of institutional and governance structures*, OECD Publishing, 2010.

- [18] OECD, *Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money*, OECD Publishing, 2008.
- [19] Osbourne, D. and Gaebler, T., *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume books, NY, 1993.
- [20] Prokopijević, Miroslav, *Konstitucionalna ekonomija*, E press, 2000.
- [21] Peters, Guy and Nispen, Frans, *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration (New Horizons in Public Policy Series)*, Edward Elgar Publishing Ltd, 1998.
- [22] Raphaelson, Arnold, *Restructuring state and local services – ideas, proposals and experiments*, Praeger Publishers, 1998.
- [23] Rosenau, Pauline Vaillancourt, *Public private partnerships*, MIT press, 2000.
- [24] Sredojević, Slađana, *Javno-privatno partnerstvo*, Arhipelag, 2010.
- [25] Stauerle, Eugene and Twombly, Eric, *The tools of government – a guide to the new governance*, Oxford university press, 2002.
- [26] Spiering-Bult, Mirjam, Dewulf, Geert, *Strategic issues in public-private partnerships: an international perspective*, John Wiley & Sons, 2006.
- [27] Sapte, Denton Wilde, *Public Private Partnerships: Bot Techniques and Project Finance*, Euromoney Books, 2006.
- [28] The Canadian Council for PPP, Definitions. Dostupno preko: http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp (Accessed 25 May 2010).
- [29] The National Council for PPP, Questions & Answers. Dostupno preko: <http://www.ncppp.org/presskit/q&a.shtml> (Accessed 25 May 2010).
- [30] The National Council for PPP, *Top 10 factors about PPP*. Dostupno preko: <http://www.ncppp.org/presskit/topten.shtml> (Accessed 25 May 2010).
- [31] The World Bank, *PPP in infrastructure resource center – World bank groups role in PPP*. Dostupno preko: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/world-bank-group> (Accessed 13 May 2013).

Vladimir Vasiljev

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS

Abstract

Public-Private Partnerships (PPPs) are the new and the most complex instrument for incitement of economic development in modern countries. They have been present for the last 20 years, especially in the EU countries where the European Commission has recently (2004) published the Green Paper, which defines rules and regulations of PPPs. The law on PPPs has been adopted in Serbia in 2011, and since then one public-private partnership has been established. The article analyses basic principles of PPPs. Explanation of the term is followed by history, characteristics and basic types of PPPs. Necessary institutional frame for PPPs has been explained and crucial questions about risk distribution, ownership, contract making and guarantees are being considered. Keys to successful PPPs are summarized. The conclusion represents pros and cons of PPPs.

Key words:

Public-Private Partnerships (PPPs), public administration, public and private sector, infrastructure investments, budget, public finance, risk distribution.