

POGLAVLJE 8

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO KAO INSTRUMENT REALIZACIJE INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA

Zvonko Brnjas¹

Apstrakt

Tema ovog rada je javno-privatno partnerstvo (JPP), fenomen koji je danas postao jedan od najznačajnijih instrumenata realizacije velikih infrastrukturnih projekata u brojnim razvijenim, kao i manje razvijenim zemljama širom sveta. Specifičnost ovog instrumenta u odnosu na ostale je u činjenici da on podrazumeva uspostavljanje saradnje između partnera iz javnog i privatnog sektora i to vezano za implementaciju projekata koji su u nadležnosti lokalnih i/ili vlada na višim nivoima vlasti. Predmet JPP mogu da budu projekti iz različitih oblasti, ali uobičajeno je (a to je i predmet ovog priloga) da se pre svega odnose na realizaciju kapitalnih infrastrukturnih projekata, kao što su izgradnja puteva, mostova, tunela, ulica, komunalnih objekata, školskih, sportskih i socijalnih objekata, itd. U radu su prezentovane osnovne karakteristike modela JPP koji se najčešće primenjuju u praksi, prikazani su neki od njihovih karakterističnih modaliteta; i konačno, prikazana su neka početna iskustva u primeni ovih modela u Srbija, uporedo sa praksom u Regionu (Zapadni Balkan) i u Evropskoj uniji.

Ključne reči: javni sektor, privatni sektor, investicije, infrastruktura, finansiranje, pravni okvir, modeli ugovora

UVOD

Javno-privatno partnerstvo (JPP) kao oblik uključivanja privatnog sektora u obezbeđivanje javnih infrastrukturnih objekata i sistema, predstavlja ekonomski fenomen koji je, mada ne pod ovim nazivom, bio prisutan u praksi još od početka industrijske revolucije u najrazvijenijim zemljama sveta (pre svega u Francuskoj i

¹ Prof. dr Zvonko Brnjas, redovni profesor Beogradske bankarske akademije, Fakulteta za bankarstvo, osiguranje i finansije, e-mail: zvonko.brnjas@bba.edu.rs

Velikoj Britaniji). Krajem XX veka dobija ponovo na popularnosti i postaje jedan od najznačajnijih oblika implementacije projekata izgradnje infrastrukturnih objekata i obezbeđivanja javnih dobara. Tako je u periodu od 1990. do 2009. u EU sklopljeno oko 1,400 ugovora sa elementima JPP, ukupne vrednosti od oko 260 milijardi evra. Mada je nakon ovog perioda, sa izbijanjem svetske finansijske krize, došlo do određenog usporavanja u broju sklopljenih JPP ugovora, može se očekivati da će se trend rasta obnoviti i da će uključiti kako najrazvijenije, tako i manje razvijene zemlje.

OSNOVNE KARAKTERISTIKE MODELA JPP I RAZLOZI NJEGOVOG KORIŠĆENJA

JPP se obično definiše kao oblik saradnje javnog i privatnog sektora u okviru kojeg se obezbeđuje proizvodnja javnih dobara ili pružanje javnih usluga. Termin "javno-privatno partnerstvo" je nastao u Americi 50-ih godina prošlog veka i izvorno se vezuje za zajedničko finansiranje različitih obrazovnih programa od strane javnog i privatnog sektora. U kasnijim fazama, primena modela JPP je proširena na finansiranje i izgradnju javnih infrastrukturnih objekata, i danas se on najčešće vezuje upravo za ovu vrstu projekata.

Odnosi koji se uspostavljaju između partnera iz javnog i privatnog sektora unutar modela JPP pretpostavljaju da partner iz javnog sektora preuzima ulogu inicijatora takve saradnje, onog koji definiše vrstu i obim posla ili usluga. S druge strane, partner iz privatnog sektora preuzima na sebe da ispuni ugovorne obaveze i da planirane aktivnosti obavlja na efikasan i efektivan način, za šta se naravno podrazumeva da stiče odgovarajuću nadoknadu.

Ako izuzmemo primenu modela JPP u raznim oblastima društvenog života i suzimo je na konkretan model za realizaciju infrastrukturnih kapitalnih projekata (a to nam je osnovni fokus u ovom radu), onda njegova definicija obično uključuje sledeće elemente²:

- JPP se odnosi se na dugoročne odnose između partnera iz javnog i privatnog sektora, koji su regulisani posebnim odgovarajućim modelom ugovora;
- Javni sektor je inicijator i generator uspostavljanja odnosa i on je taj koji definiše osnovne elemente ugovora;

² Yescombe E. R., *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier, London, 2007.

- Partner iz privatnog sektora preuzima na sebe neke ili sve od sledećih obaveza: projektovanje, finansiranje, gradnja i operativno upravljanje infrastrukturnim objektom;
- Partner iz privatnog sektora naplaćuje svoje usluge direktno iz sredstava javnog sektora (budžeta) ili ih naplaćuje građanima koji koriste izgrađeni infrastrukturni objekat;
- Infrastrukturni objekti koji su predmet ugovora ostaju u javnoj svojini, ili (ako su prebačeni za određeni vremenski period na privatni sektor) na kraju njihovog eksploatacionog veka bivaju vraćeni nazad u vlasništvo javnog sektora.

Oba partnera imaju svoje motive i razloge zbog kojih ulaze u odnose u okviru modela JPP. Zastupnici i promoteri korišćenja modela JPP na strani javnog sektora se pozivaju na brojne razloge za njegovo korišćenje, a u nastavku su navedeni neki od najčešće navođenih:

- *Obezbeđenje „svežeg kapitala“ za finansiranje kapitalnih investicija* – u aktuelnim uslovima finansijske krize i oštih budžetskih deficita, ovo je verovatno najznačajniji motiv javnog sektora da uspostavi saradnju sa privatnim sektorom i da omogući realizaciju kapitalnih projekata bez angažovanja vlastitih sredstava i bez dodatnog zaduživanja;
- *Uvođenje i zatim jačanje konkurencije u javnom sektoru* - odsustvo konkurencije u javnom sektoru se smatra jednim od ključnih razloga nižeg kvaliteta javnih proizvoda i usluga, i uopšte nivoa zadovoljavanja potreba potrošača nižeg od optimalnog. Smatra se da se uključivanjem privatnog sektora u javne servise, ovo stanje može značajno da se unapredi i da se stvaranjem stvarnih ili „kvazi“ tržišnih uslova u javnom sektoru povećava njegova efikasnost i poboljšava kvalitet javnih proizvoda i usluga.
- *Pružanje građanima "veće vrednost za novac"* - Uključivanjem partnera iz privatnog sektora u procese obezbeđivanja javnih proizvoda i usluga, javni sektor očekuje da će građanima pružiti veću vrednost za njihov novac, odnosno da će im obezbediti da za isti iznos javnih sredstava dobiju veći obim i širi asortiman dobara i usluga, što je na kraju primarni cilj svakog javnog servisa.
- *Poboljšanje kvaliteta upravljanja u domenu javnih usluga* - javni sektor po definiciji ima određena ograničenja vezano za neke specifične vrste upravljačkih kapaciteta. Smatra se da je jedan od najefikasnijih načina za

prevazilaženje ove situacije uključivanje privatnog sektora u procese obezbeđivanja javnih usluga i dobara. To se posebno odnosi na aktivnosti vezane za operativno upravljanje, marketing, finansijski menadžment i druge upravljačke funkcionalne oblasti.

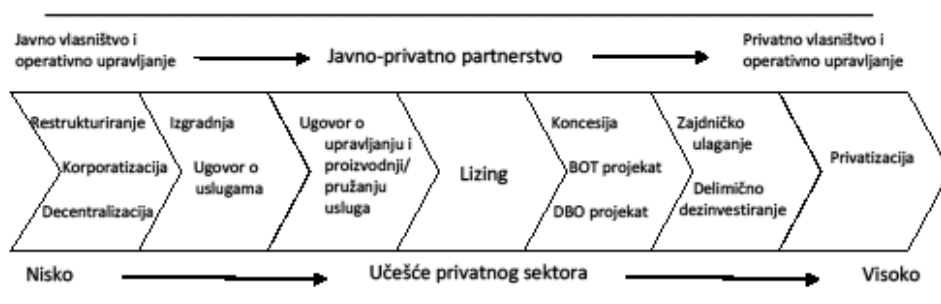
- *Podela rizika sa privatnim sektorom u pružanju javnih usluga* - određene vrste projekata nose tržišne i finansijske rizike kojima javni sektor po svojoj prirodi nije sklon. Zato je njihova podela, makar i sa istovremenom podelom dobiti sa privatnim sektorom, sa stanovišta javnog sektora, u potpunosti opravdana i poželjna.

Motivi privatnog sektora su po svojoj prirodi jednostavniji, jednoznačniji i jasniji: on u projektima JPP, kao i u svim ostalima, traži nove prilike za poboljšanje performansi svog poslovanja i nove izvore za sticanje dodatnog profita.

VRSTE JPP

Javno-privatno partnerstvo u gore opisanom kontekstu može se razumeti kao alternativni način realizacije aktivnosti kojima se zadovoljava konkretni javni interes. Specifičnost ove alternative jeste uključivanje privatnog sektora u većoj ili manjoj meri u taj proces. Teorijski posmatrano stepen uključivanja privatnog sektora kreće se u kontinuumu od njegovog potpunog odsustva u ovom procesu, do preuzimanja kompletnih aktivnosti. Na jednom kraju kontinuumu se, dakle, nalazi situacija u kojoj spomenute aktivnosti javni sektor obavlja u potpunosti samostalno: podrazumeva se da on projektuje, finansira, gradi i operativno upravlja projektom u celini. Na drugoj strani nalazi se situacija u kojoj privatni sektor sve ove aktivnosti preuzima na sebe. Ona podrazumeva potpunu privatizaciju, a uloga javnog sektora se svodi na eventualno definisanje pravnog okvira u kojem se ove aktivnosti odvijaju.

Na Grafikonu 1. prikazan je ovaj kontinuum: na njegovom početku nalazi se situacija u kojoj javni sektor ima potpuno vlasništvo i u celini obavlja aktivnosti od javnog interesa, dok se na drugom ekstremu nalazi situacija u kojoj je privatni sektor kroz proces privatizacije u potpunosti preuzeo vlasništvo, kao i operativno upravljanje ovim aktivnostima. Između ova dva ekstrema nalaze se različite opcije saradnje sa većim ili manjim stepenom učešća privatnog sektora u obavljanju ugovorene aktivnosti, tj. nalaze se različiti modaliteti javno-privatnog partnerstva.

Grafikon 1. Vrste JPP aranžmana³

Značajan kriterijum klasifikacije modela JPP, usvojen od strane Evropske unije i od strane pojedinih zemalja, jeste pravna forma u kojoj se uspostavlja saradnja između javnog i privatnog sektora. On pretpostavlja dve osnovne vrste ovih modela: modeli JPP zasnovani na ugovoru i modeli JPP zasnovani na institucionalnim modelima. U ugovornom JPP partnerstvo između javnog i privatnog sektora zasniva se isključivo na ugovornim vezama, dok u institucionalnom JPP ono se ostvaruje u okviru organizaciono-pravnog entiteta (firme) posebno formiranog za ovu svrhu.

Osnivanje ugovornog JPP podrazumeva različite vrste aranžmana koji zavise od karakteristika ugovornog odnosa i načina na koji se konkretni zadaci prenose na privatnog partnera. Ovaj oblik JPP podrazumeva uspostavljanje direktne veze između privatnog partnera i krajnjeg korisnika: privatni partner pruža usluge građanima i za njih naplaćuje određenu cenu (od samih građana ili iz budžeta partnera iz javnog sektora), koja je obično pod kontrolom javnog sektora. Privatna strana preuzima svu odgovornost vezano za izgradnju, upravljanje i održavanje infrastrukturnog objekta, kao i za pružanje usluga korisnicima. Trajanje ovog odnosa, tj. važenje ugovora, se obično vezuje za životni vek infrastrukturnog objekta.

S druge strane, institucionalni JPP podrazumevaju osnivanje entiteta (mešovitog preduzeća) u zajedničkom vlasništvu javnog i privatnog partnera. Zajednički entitet ima odgovornost da obezbedi određena dobra ili usluge za dobrobit građana, a u okviru njega javni partner obično kontroliše njegovo poslovanje bilo kao akcionar ili putem posebnih prava, dok privatni partner pruža usluge.

³ Prema: A World Bank Resource for PPPs in Infrastructure, na sajtu: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>

U nastavku prikazani su neki od brojnih modaliteta ugovornih JPP. Međunarodna praksa korišćenja JPP modela u sprovođenju projekata je relativno raznovrsna i ona prepoznaje desetine različitih ugovornih modela, izdiferenciranih pre svega u zavisnosti od stepena angažovanja javnog i privatnog sektora u projektovanju, izgradnji, održavanju, finansiranju, operativnom upravljanju i raspodeli rizika u izgradnji i funkcionisanju javnih infrastrukturnih objekata. Neki od najčešćih oblika ugovornih JPP koji se mogu sresti u praksi su sledeći:

- *Build – Operate - Transfer / BOT (Izgradnja - Upravljanje - Prenos vlasništva)*.- u ovom modelu JPP, javni partner dodeljuje partneru iz privatnog sektora pravo (koncesiju) da finansira, izgradi i upravlja javnim objektom u određenom vremenskom periodu tokom kojeg ovaj ima priliku da povрати svoju investiciju i ostvari adekvatni profit. Nakon isteka koncesionog perioda objekat se vraća u posed javnom sektoru. Ovaj model se može koristiti za većinu infrastrukturnih i drugih javnih objekata, uključujući puteve, vodovode, kanalizacije i tretman otpadnih voda, parkove, zgrade lokalnih samouprave, aerodrome i rekreativne objekte, kao što su sportska borilišta i bazeni.
- *Build - Own - Operate - Transfer/BOOT (Izgradnja – Posedovanje – Upravljanje - Prenos vlasništva)*.- ovaj model JPP pretpostavlja da na početku realizacije projekta, partner iz privatnog sektora preuzima vlasništvo nad javnim objektom. Nakon završetka operativne faze u kojoj se pružaju usluge građanima i po toj osnovi se ostvaruje povraćaj ulaganja, partner iz privatnog sektora prenosi svojину nad objektom javnom sektoru. Ovaj model se može koristiti za većinu infrastrukturnih usluga i objekata, uključujući vodovode i tretman otpadnih voda, izgradnju rekreativnih objekata, aerodroma, administrativnih i drugih objekata lokalne samouprave, parkinge i postrojenja za upravljanje čvrstim otpadom.
- *Build-Own-Operate / BOO (Izgradnja-Posedovanje-Upravljanje)*.- Ovaj model JPP pretpostavlja trajni prenos vlasništva na privatnog partnera i njegovu odgovornost u smislu izgradnje, vlasništva i upravljanja novim objektom. Ovaj model se obično koristi kada se fizički život projekta poklapa sa koncesionim periodom. Model podrazumeva velike investicije, duge periode otplate, a u praksi je korišćen u izgradnji i eksploataciji velikih postrojenja za prečišćavanje voda.
- *Build – Lease – Transfer / BLT (Izgradnja – Lizing - Prenos vlasništva)*.- U ovom modelu privatni partner preuzima na sebe projektovanje, finansiranje i izgradnju javnog objekta. Nakon izgradnje, privatni partner

zakupljuje objekat od javnog partnera na određeni vremenski period. Nakon isteka ovog perioda vlasništvo se vraća u ruke javnog partnera. Može se koristiti za obezbeđenje osnovnih sredstava, kao što su javne zgrade, fabrika za prečišćavanje vode i tretman otpadnih voda, postrojenja za čvrsti otpad, vozila i računarske opreme.

- *Operations & Maintenance / OM (Upravljanje-Održavanje).*- u ovom obliku JPP partner iz javnog sektora sklapa ugovor sa privatnim partnerom o upravljanju i održavanju javnog objekta, gde vlasništvo nad nekretninom ostaje sve vreme u rukama partnera iz javnog sektora. Ovaj oblik JPP se koristi u funkcionisanju različitih javnih službi, uključujući objekte za vodosnabdevanje i tretman otpadnih voda, sakupljanje otpada, održavanje puteva, parkova, sportskih sala i drugih rekreativnih sadržaja, parking servisa, kanalizacije i cevovoda, itd.
- *Design – Finance – Build – Transfer / DFBT (Projektovanje - Finansiranje - Izgradnja-Prenos vlasništva).*- u ovom modelu sklapa se ugovor prema kojem partner iz privatnog sektora preuzima obavezu da projektuje, finansira i izgradi javni objekat u skladu sa standardima i obavezama koje propisuje partner iz javnog sektora. Kada se objekat izgradi partner iz javnog sektora preuzima vlasništvo i upravljanje. Ovaj model se koristi za razne infrastrukturne i druge javne objekte, uključujući puteve, autoputeve, vodovod i kanalizaciju, rekreativne objekte kao što su sportske sale i bazene i ostale javne objekte.
- *Lease – Develop – Operate / LDO (Lizing – Razvoj - Upravljanje) ili Buy – Develop –Operate / BDO (Kupovina – Razvoj - Upravljanje).*- U ovom obliku privatni partner zakupljuje ili kupuje objekat / zgradu od javnog partnera, proširuje ga i modernizuje, a zatim upravlja objektom u skladu sa ugovorom koji sklapa sa javnim partnerom. Privatni partner investira u proširenje ili unapređenje objekta, operativno upravlja njime u periodu u kome se investicije vraćaju i ostvaruje se određeni profit. Ovaj model se može koristiti za većinu infrastrukturnih i drugih javnih objekata, uključujući puteve, vodovod, kanalizaciju i tretman otpadnih voda, parkove, zgrade lokalne samouprave, aerodrome i rekreativne objekte, kao što su sportskog borilišta i bazeni.
- *Turnkey operation („Ključ u ruke“)* – u ovom modelu javni partner obezbeđuje finansiranje i upošljava privatnog partnera da projektuje, izgradi i upravlja javni objekat za određeni vremenski period. Javni sektor postavlja ciljeve i plan rada. Ovaj oblik JPP se može primeniti kada javni sektor ima interes da zadrži vlasništvo nad objektom, ali želi da uključi

privatnog partnera u izgradnju i rad objekta. Model je primenjiv kod izgradnje većine infrastrukturnih objekata, kao što su sistemi za snabdevanje vodom i tretman otpadnih voda, sportske sale, bazene, sportske terene i drugih javnih objekata.

- *Upgrading existing object (Nadogradnja postojećih objekata)* – U ovom modelu privatni partner nadograđuje i unapređuje postojeći javni objekat. Unapređenim objektom upravlja privatni partner u određenom vremenskom periodu, odnosno dok ne povrati uložena sredstva i ne zaradi adekvatni prinos na investicije. Ovaj model se može koristiti za većinu infrastrukturnih i drugih javnih objekata, uključujući puteve, vodovode, kanalizaciju i prečišćavanje otpadnih voda i rekreativne sadržaje, kao što su sportska borilišta i bazeni.
- *Temporary privatization (Privremena privatizacija)*.- u ovom obliku JPP, vlasništvo javnog objekta prenosi se privremeno na privatnog partnera koji ga popravlja ili ga proširuje. Objekat je za vreme trajanja ugovora u vlasništvu privatnog partnera, što se obično poklapa sa vremenom potrebnim da privatni partner povrati svoju investiciju i zaradi adekvatni profit. Ovaj model se može koristiti za većinu infrastrukturnih i drugih javnih objekata, uključujući puteve, vodovod, kanalizacije i tretman otpadnih voda, parkinga i opštinske zgrade, aerodrome i rekreativne objekte, kao što su sportski tereni i bazeni.

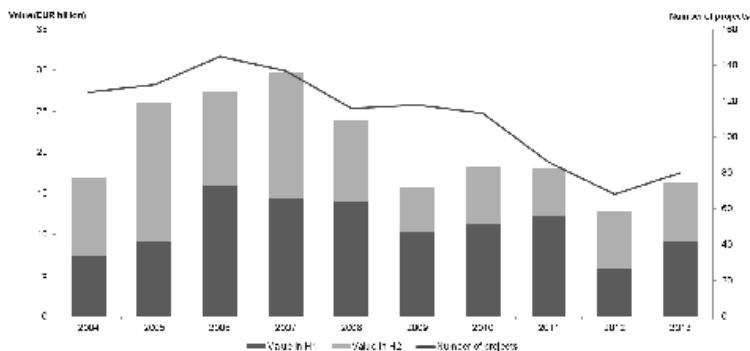
PRAKSA JPP U EU

Broj i vrednost JPP projekata u Evropi u poslednjoj deceniji su pratili trendove finansijskih tržišta: od početka 21. veka ukupna vrednosti projekata JPP je bila u porastu, da bi dostigla vrhunac u 2007. U narednim godinama ukupna vrednost projekata JPP je pala na najniži nivo u 2009. godini i posle toga je ponovo počela da raste. U 2013., ukupna vrednost ugovora JPP na evropskom tržištu iznosila je 16,3 milijardi evra, što je povećanje za 27% u odnosu na 2012. (12,8 milijardi evra).⁴ U ovoj godini sklopljeno je 80 JPP ugovora, što je znatno više od broja ovih ugovora sklopljenih u 2012. (68), a njihova prosečna vrednost povećana je na 203 miliona evra (sa 188 miliona evra u 2012.).⁵

⁴ *Market Update-Review of the European PPP Market in 2013*, The European PPP Expertise Centre (EPEC), 2013.

⁵ Podaci se odnose na 28 zemalja EU, Tursku i zemlje Zapadnog Balkana i ograničene su na ugovore vrednosti od najmanje 10 miliona evra.

Grafikon 2: Evropsko tržište JPP u periodu 2004 -2013 godina prema vrednosti i broju projekata⁶



U 2013. godini šest velikih JPP ugovora koji su se odnosili na velike infrastrukturne objekte ukupne vrednosti od 8,6 milijardi evra, predstavljalo je više od polovine ukupne vrednosti tržišta JPP u EU. Ti ugovori su sledeći:

- Autoput *BreBeMi* u Italiji (2,3 milijarde evra);
- Vozni park *Thameslink* (1,9 milijardi evra) u Velikoj Britaniji;
- Istočna obilaznica oko Milana (1,8 milijardi evra) u Italiji;
- Prva faza puta Gebze-Izmir (1,1 milijardi evra) u Turskoj;
- Autoput A1 / A6 Schiphol Amsterdam-Almere (1 milijarde evra) u Holandiji; i
- Kraljevska liverpulska bolnica (509 miliona evra) u Velikoj Britaniji.

Preko 90% JPP ugovora podrazumeva plaćanje privatnog sektora iz budžeta, a samo šest projekata je uključilo naplaćivanje usluga direktno korisnicima usluga, tj. građanima.

Velika Britanija je zemlja u kojoj se modeli JPP koriste za implementaciju infrastrukturnih projekata mnogo više nego u bilo kojoj drugoj zemlji iz Evropske unije, i to kako u pogledu vrednosti, tako i u pogledu broja projekata. U 2013. u V. Britaniji su sklopljena 31 ugovora o JPP, ukupne vrednost od oko 6 milijardi evra. U pogledu vrednosti, Italija je druga po veličini PPP tržište (4,4 milijardi evra). Što se tiče broja ugovora, Veliku Britaniju su u 2013. sledile Francuska sa 19 ugovora i Nemačka sa 10 ugovora. U 2013. godini, u 14 zemalja EU sklopljen je najmanje

⁶ Ibid.

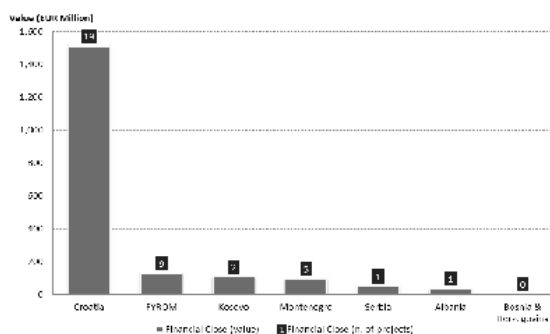
jedan ugovor o JPP, što je značajno povećanje u odnosu na prethodnu godinu (10 zemalja).

Sektor u kome su najviše korišćeni JPP modeli u EU je sektor saobraćaja sa uloženi 9,6 milijardi evra. Pet od šest velikih projekata realizovanih u 2013. su iz sektoru saobraćaja i oni predstavljaju više od polovine ukupne tržišne vrednosti JPP ugovora. Sledeći sektor po značaju je sektor životne sredine u kojem je u 2013. sklopljeno 13 ugovora sa elementima JPP, ukupne vrednosti od 2,3 milijarde evra.

PRAKSA KORIŠĆENJA MODELA JPP U ZAPADNOM BALKANU

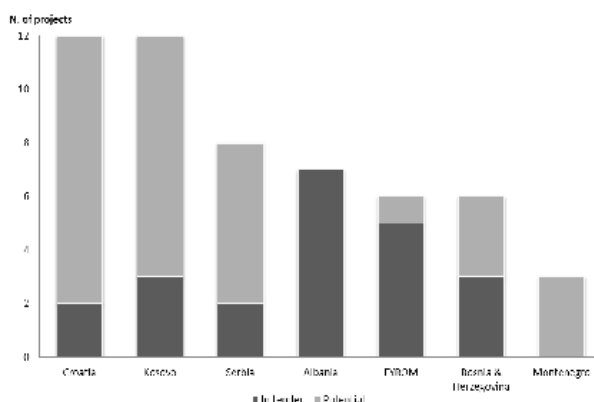
Modeli JPP u realizaciji kapitalnih projekata u zemljama Zapadnog Balkana su počeli da se koriste od 1998. godine, a u periodu do 2013. godine sklopljeno je 37 ugovora sa elementima JPP, ukupne vrednosti od 1,9 milijarde evra. Vodeća zemlja u korišćenju JPP modela u Regionu u navedenom periodu je bila Hrvatska u kojoj je potpisano oko 80% ukupne tržišne vrednosti ugovora JPP u Regionu. Ovaj položaj Hrvatske može se pripisati ranijem razvoju pravno-institucionalnog okvira i prisutne političke podrške za ovaj oblik investiranja.⁷

Grafikon 3. Broj i vrednosti PPP projekti u zemljama Zapadnog Balkana u periodu 1998-2013. godina



Kao i u EU, saobraćaj je bio najvažniji sektor u Regionu sa stanovišta korišćenja modela JPP. U ovom sektoru je realizovano jedanaest projekata ukupne vrednosti od 1,3 milijarde evra, što predstavlja preko 70% ukupnog ovog tržišta u Regionu.

⁷ Overview of the PPP Legal and Institutional Frameworks in the Western Balkans, The European PPP Expertise Centre (EPEC), 2014.

Grafikon 4. Planirani ugovori po zemljama Regiona⁸

Prema podacima od kraja 2013. u Regionu u narednom periodu u pripremi je bilo 54 projekata. Od toga, 22 projekta su u različitim fazama procesa realizacije tenderskog procesa, a 32 u različitim fazama tehničke pripreme projekta. Treba napomenuti da projekte JPP u Regionu karakteriše visoka stopa odustajanja tokom faza pripreme, naročito u fazi tenderskog procesa (regionalni prosek iznosi oko 50%). Ovo je po svemu sudeći u najvećoj meri rezultat tendencije da se u proces nabavke ulazi sa projektima koji su nedovoljno dobro pripremljeni. Na primer, dva velika projekta o izgradnji autoputa (u Srbiji i Crnoj Gori) i niz manjih projekata (kao što je izgradnja hidroelektrana u BiH i Crnoj Gori) otkazani su tokom kasnih faza tenderskog procesa ili čak u fazama posle potpisivanja ugovora, kao posledica neblagovremeno obezbeđenih finansija.

Što se tiče finansiranja projekata JPP čini se da domaća bankarska tržišta imaju vrlo ograničena iskustva u finansiranju JPP bilo kroz oblike korporativnih ili kroz oblike projektnog finansiranja. United Bank of Albania, Zagrebačka banka i Erste&Steiermarkische Bank u Hrvatskoj su neke od banaka sa sedištem u Regionu koje su učestvovala u finansiranju projekata JPP. Veliki JPP projekti su finansirani gotovo isključivo od strane banaka i međunarodnih finansijskih institucija, kao što su EBRD, EIB, IFC i KfV. Osim izdavanja obveznica za refinansiranje Istarskog autoputa u Hrvatskoj, finansijski instrumenti koji uključuju institucionalne investitore (npr osiguravajuća društva, penzioni fondovi) nisu korišćeni za finansiranje ugovora o JPP u Regionu.

⁸ Ibid.

PRAKSA JPP U SRBIJI

U Srbiji je pre 2011. godine, odnosno pre usvajanja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, realizovano samo nekoliko projekata sa određenim elementima JPP. U ovom periodu Republička vlada je odobrila nekoliko koncesija, ali većina ovih ugovora su okončani pre njihove implementacije. Najznačajniji projekat koncesija se odnosi na izgradnju 300 km autoputa između opština Požega u Zapadnoj Srbiji i Horgoša na mađarskoj granici. Ministarstvo za kapitalne investicije je objavilo tender za dodelu koncesije u 2005., a ugovor je sklopljen i potpisan u 2007. sa špansko-austrijskim konzorcijumom. Finansijska konstrukcija Projekta, međutim, nije sklopljena i privatni partneri su se na kraju povukli u 2008., pri čemu su čak pokrenuli arbitražni postupak radi nadoknade troškova.

Istovremeno, na lokalnom nivou, sklopljeni su brojni ugovori sa elementima JPP sa javnim komunalnim preduzećima, uglavnom u sektorima javnog prevoza i upravljanja otpadom. U periodu od 2011. do kraja 2013. godine, Komisiji za JPP dostavljeno je devet predloga projekata na odobrenje i svi su predloženi od strane lokalnih naručioca. U pitanju su sledeći projekti:⁹

- Renoviranje i proširenje postojeće optičke telekomunikacione mreže na teritoriji grada Novog Sada (vrednost 60 miliona evra);
- Autoput Novi Sad - Ruma (vrednost 180 miliona evra);
- Postrojenje za tretman otpadnih voda u Beogradu (vrednost 850 miliona evra);
- Izgradnja, finansiranje i rad luke i terminala drumskog saobraćaja na reci Dunav u gradu Apatinu;
- Pružanje usluga javnog prevoza u gradu Loznica;
- Projektovanje, finansiranje, gradnja i upravljanje javnom garažom u gradu Šapcu;
- Izgradnja postrojenja za kogeneracije na bazi biomase u gradu Zrenjanjinu;
- Pružanje usluga javnog prevoza u opštini Topoli; i
- Pružanje usluga javnog prevoza u opštini Srbobran.

Jedini projekat koji je stigao do poslednje faze, tj. do faze potpisivanja ugovora je projekat izgradnje optičke telekomunikacione mrežu u Novom Sadu. Ostali projekti su još uvek u pripremi.

⁹ Ibid.

U narednim godinama očekuje se da će se modeli JPP u finansiranju projekata koristiti mnogo češće. Imajući u vidu veoma tešku situacije u kojoj se nalaze budžeti kako lokalnih, tako i budžeta na višem nivou države, JPP bi mogao da postane jedan od najvažnijih modela i u nekim slučajevima možda jedina moguća opcija za realizaciju određenih projekata.

ZAKLJUČAK

Od kraja 20-tog veka modeli JPP očigledno postaju sve važniji instrument u realizaciji kapitalnih projekata, pre svega onih koje se odnose na izgradnju infrastrukturnih komunalnih objekata. Nakon kratkog zastoja izazvanog izbijanjem finansijske krize u 2007. godini, tržišna vrednost ugovora o JPP kontinuirano je ponovo počela da raste, kako u razvijenim zemljama EU, tako i u zemljama Zapadnog Balkana. Ukupna vrednost ugovora JPP u EU u 2013. godini iznosila je 16,3 milijardi evra, dok je u Zapadnom Balkanu ukupna vrednost ove vrste investicija u periodu od 1998-2013. dostigala 1,9 milijardi evra.

Korišćenje JPP modela u realizaciji investicionih projekata u Srbiji još uvek je u početnoj fazi i do 2014. aktiviran je samo jedan projekat ovog tipa. Jedan od ključnih razloga za ovakvu situaciju je bio nepostojanje odgovarajućeg pravnog okvira, što je promenjeno posle usvajanja Zakona o javno privatnom partnerstvu i koncesijama u 2011. godini.

Ključni faktor koji bi mogao da utiče na veće korišćenje PPP modela u Srbiji, nakon usvajanja ovog Zakona je činjenica da se budžeti vlada na svim nivoima (od lokalnog, do pokrajinskog i centralnog) suočavaju sa ozbiljnim problemima. Budžeti su, naime, značajno smanjenji, a njihovi kapaciteti za finansiranje kapitalnih projekata su sve ograničeniji (operativni rezultati budžeta su značajno opali, kao i njihovi kreditni rejtingi) tako da modeli JPP, kao specifični izvor dodatnih finansijskih sredstava, postaju sve važniji instrument za implementaciju velikih kapitalnih projekata. Pored toga treba imati u vidu da projekti pripremljeni u formi JPP imaju mnogo više šanse da dobiju dodatna sredstva iz međunarodnih finansijskih institucija kao što su Evropska investiciona banka, Evropske banke za obnovu i razvoj, Svetska banka, Međunarodna finansijska korporacija i drugi. To će svakako povećati atraktivnost ovih modela za realizacije kapitalnih projekata.

Prvi znaci povećanog interesa u Srbiji za korišćenje modela JPP nakon usvajanja pomenutog zakona su očigledni: do kraja 2013. bilo je registrovano 9 relativno velikih projekata u formi JPP, a u međuvremenu taj broj se stalno povećava.

LITERATURA

1. Abou-bakr, A. (2013) *Managing Disasters Through Public-Private Partnerships*, Georgetown University Press.
2. Brdarević Lj., „Razvoj lokalne infrastrukture kroz javno – privatna partnerstva, Priručnik za lokalne vlasti“, izrađen u okviru USAID Projekta održivog lokalnog razvoja, objavljen na: <http://www.lokalnirazvoj.rs>
3. Burnett, M. (2007) *PPP – A decision maker's guide*, European Institute of Public Administration.
4. *Decision of the Commission for PPP*, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 13/2012, 108/2012, 44/2013 and 64/2013)
5. *Decree on the Supervision of the implementation of public contracts on PPP*, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 47/2013ž
6. Delmon J. (2011), *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers*, Cambridge University Press.
7. Grimsey D., Lewis M. K. (2007) *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing.
8. *Guidelines For Successful Public–Private Partnerships* (2003) European Commission Directorate-General Regional Policy, Brussels.
9. *Law on Public Private Partnership and Concession*, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 88/2011
10. *Law on Public Procurement*, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 124/2012
11. *Law on Utility Services*, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 88/2011
12. *Law on Public Property*, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 72/2011
13. *Market Update-Review of the European PPP Market in 2013* (2013) The European PPP Expertise Centre (EPEC)
14. *Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects* (2004) UNCITRAL, UN Commission on International Trade Law
15. Moszoro M., Gasiorowski P. (2008) *Optimal Capital Structure of Public-Private Partnerships*, IMF Working Paper 1/2008.
16. *Ordinance on keeping the contents of the register of public contracts*, Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 57/2013
17. *Overview of the PPP Legal and Institutional Frameworks in the Western Balkans* (2014) The European PPP Expertise Centre (EPEC).
18. *Serbia PPP Units and Related Institutional Framework*, (2014) The European PPP Expertise Centre (EPEC).

19. Weber B., Alfen H. W. (2010) *Infrastructure as an Asset Class: Investment Strategy, Project Finance and PPP*, Wiley Finance.
20. Yescombe E. R. (2007) *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier, London.

SUMMARY

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN INSTRUMENT OF INFRASTRUCTURE PROJECTS IMPLEMENTATION

The topic of this work is a public-private partnership (PPP), a phenomenon that has now become one of the most important instruments of implementation of major infrastructure projects in a number of developed and less developed countries around the world. The specifics of this instrument in relation to the others is the fact that it involves the establishment of cooperation between partners from the public and private sectors, and this is related to the implementation of projects that are under the jurisdiction of local and / or governments at higher levels of government. The subject of PPP projects can be from different areas, but it is common (and this is the subject of this appendix) that are primarily related to the implementation of major infrastructure projects, such as building roads, bridges, tunnels, streets, public buildings, schools, sporting and social facilities, and so on. In the work the basic characteristics of the PPP models which are most commonly used in practice are presented, as well as some of their types of models; and finally, some initial experience in applying these models in Serbia, along with the practice in the region (Western Balkans) and the European Union.

Key words: public sector, private sector, investment, infrastructure, finance, legal framework contract models