

УДК: 339.727.22+[334.72:330.322.16

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 60, стр. 106-117

Изворни научни рад

СТРАНА УЛАГАЊА И ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

проф. др Цариша БЕШИЋ¹

Снежана БЕШИЋ, М.А.²

ABSTRACT

The paper deals with the issue of combined public and private partnership as an alternative method of financing the infrastructural projects, which has been implemented more and more in the world. Also, the topics such as the principal characteristics and legal regulation of institute through a comparative law review are elaborated. The paper analyses, in particular, the situation in our law regarding this institute in the context of foreign investments. As alternative methods of funding infrastructure projects, the public-private partnerships are increasingly in use in the world. Its usefulness is primarily in the reallocation of risks and costs over traditional forms of financing. However, it has to establish an adequate superstructure in the form of the corresponding legal and other accompanying rules relating to the combined public and private partnership, which does not exist in Serbia at present, in order to activate this useful model on financing and place it in the function of attracting foreign investments to the highest possible extent. In that sense, the EU standards could be used as institution barriers. Considering the character of particular parties and the nature of the relationship that they establish via this type of partnership, special attention in regulating this matter should be dedicated to the reduction of risk and providing of legal certainty to the partners. By means of a synergy of the supreme qualities of the public and private sector, here with respect of "value for money" principle and value of public services and infrastructure facilities, the partnership between the public and private sector capitalizes on providing a wide range of public services and infrastructure.

Key words: European Union, foreign, private-partnership, combined.

1) СВРХА

Јавно-приватно партнерство није лако дефинисати и стога не постоје јединствени ставови у том погледу. Потешкоће произилазе како из његове иначе

¹ Универзитет у Крагујевцу, Факултет техничких наука у Чачку, Е-маил: carisa.besic@sbb.rs

² Висока железничка школа струковних студија, Београд.

сложене природе, тако и разноврсних облика и њихових варијација у којима се оно испољава. У најширем смислу јавно-приватно партнерство подразумева сарадњу између органа јавних власти с приватним сектором, односно економско партнерство које настаје између најмање два субјекта, од којих најмање једног лица јавног права и најмање једног лица приватног права. Међутим, у ужем смислу, под јавно-приватним партнерством подразумева се кооперативни подухват јавног и приватног сектора са дефинисаним циљевима и садржином. Партнерство је увек дугорочног карактера, јер дугорочна сарадња омогућава поврат уложеног новца приватном партнеру. Финансирање је, превасходно, засновано на приватним средствима, мада ни средства јавног сектора нису искључена. И бројне међународне и политичке организације охрабрују и помажу уговарање таквих пројеката. У том смислу Светска банка игра активну улогу, делом и UNIDO, а парцијално за ВОТ послове. Осим промоције партнерства, међународне организације се ангажују и одговарајућег правног оквира, на међународном плану, којим су фрагментарно обухваћени само неки облици јавно-приватног партнерства. Модел јавно-приватног партнерства је сложен финансијски и технички подухват који захтева комплексну припрему, али је захтевна и његова реализација и вођење и у правном погледу. Ради се о сложеној правној и пословној конструкцији јавног и приватног, али и материјалног и процесног права, са релативно дугим трајањем односа у којој учествују субјекти различитог својства и природе. Овај уговор није једноставне структуре јер садржи већи број уговора, са комплексном дистрибуцијом права и обавеза, али и ризика. То значи да његова израда тражи врло пажљив приступ. У процесима преговарања и склапања различитих послова у међусобним односима између предузетника и локалних власти веома је важно познавати одређене вештине чије поштовање доводи до жељеног резултата и успеха – одлуке. Постоји одређена пирамида компетенција, способност и на једној и другој страни. На страни предузетника сусрећу се идеје, захтеви, питања и проблеми које он износи у вези заснивања односа будуће сарадње и на страни локалне власти треба да постоји способност да се пажљиво саслушају идеје, а посебно питања и захтеви, да се провере идеје и захтеви друге стране у погледу њихових способности, финансијских могућности, озбиљности намера о будућим улагањима и друго. Локални менаџер треба да понуди одговарајуће савете предузетнику и најзад да донесе одлуку. У том смислу перманентна локална економска промоција, коју води локални менаџер са својим тимом, постоји као компетентан партнер приватном сектору са задатком да пружи комплетну услугу од почетка до краја, односно од идеје до реализације.³ Целокупан поступак требало би да обезбеди примерено оглашавање намере доделе уговора у јавно-приватном партнерству, надзирање непристрасности током целог поступка, праву тржишну

³ П. Димитријевић, „Менаџмент локалне самоуправе“, *Правни живот*, број 10/2005, стр. 89-109.

конкуренцију између потенцијалних приватних партнера који могу гарантовати реализацију пројекта, придржавање начела једнаког поступања према свим учесницима у поступку и избор приватног партнера на основу објективних и недискриминаторских критеријума. Исто тако, треба обезбедити потпуну транспарентност и обавезу јавног партнера да објави податке који се односе на вођење јавно-партнерских пројеката које изводи приватни партнер. Међутим, осим ангажмана у правној сфери, пуна афирмација јавно-приватног партнерства претпоставља и испуњавање и одговарајућих институционалних претпоставки у оквиру државне управе и локалне самоуправе, специјализован стручни кадар и постојање одговарајућих стандарда у јавном сектору, на чему се мора континуирано и упоредо радити. Осим тога, усвајање закона о концесијама, направљен правни оквир који обезбеђује већи степен транспарентности и конкуренције у давању концесије, нумерације потенцијалних концесионара, као и проширење листе носилаца концесије. Неоспорно, приватни сектор доноси особине које умањују извесне, али не и многе слабости јавног сектора. Правац активности обухвата дерегулацију, политику децентрализације, смањење улоге државе, преношење јавних служби и приватизацију сектора који су по дефиницији „природни монополи“, укључујући снабдевање гасом, електричном енергијом, телефонију, саобраћајнице и др.⁴ Постоје области политике где су оне једноставно структуралне и суштинске у активности пружања јавних услуга. Тада су разлике минималне, без обзира да ли услугу пружа јавни или приватни сектор, самостално или у виду партнерства. У пракси, органи јавног сектора и приватни саговорач имају суштински различите циљеве те постоји потреба за усклађивањем битних циљева како би дугорочни однос уговорних страна био успешан. Стога је кључно питање да ли јавни сектор управља односима са приватним партнером на начин који обезбеђује успешно партнерство. Управо, партнерство омогућава учесницима да заједно раде на постизању својих циљева у заједничку корист, тако што:

1. Партнерство, односно пројекат може бити оцењен као успешан ако обезбеђује реализацију принципа „вредност за новац“ у облику трошкова делотворне, поуздане и правовремене услуге по договореној цени и према договореном квалитету, на начин који је дефинисан у уговору (за јавни сектор је значајно да услуга буде пружена у складу са правим стандардима, финансијском исправношћу и управљачком одговорношћу);
2. Приватни уговорач може сматрати да је партнерски уговор успешан ако уз испуњавање услова који му је поставио јавни сектор, истовремено остварује и разумни приход.⁵

⁴ P.V. Linder, S. Rosenau, Mapping the Terrain of the Public-Public Policy Partnership, Public-Private Policy, Partnerships, New York, 2004, p. 4.

⁵ Д. Миловановић, „Управљање јавно-приватним партнерством“, *Правни живот*, бр. 10/2005, стр. 28.

Уопштено, овај модел доприноси ефикасности, економичности, побољшању квалитета роба и услуга и снижавању цена у тој области. Предуслов за то је постојање здраве конкуренције односно непостојање приватног монопола или олигопола.

2) МЕРЕ ЕУ

На нивоу Европске уније под јавно-приватним партнерством подразумевају се различити облици сарадње између јавног и приватног сектора (односно тела јавног сектора и приватног предузетништва), чији је циљ осигурање финансирања, изградње, обнове, управљања или одржавања инфраструктурних објеката или пружање услуга у јавном интересу.⁶ Супротно ранијим концептима, јавно-приватно партнерство подразумева да приватни сектор не учествује само у реализацији пројеката него и у процесу одлучивања. Овако уже одређење може бити потпуно тек ако се комплетира са битним факторима овог института, независно од облика у ком се јавља. Искуства у примени ЈПП су различита у упоредном праву и пракси, посебно у државама ЕУ које су већ након 1990. почеле примењивати јавно-приватно партнерство. Француска је била прва земља Европске уније која је то учинила, затим су је следиле друге земље ЕУ као што су Шпанија, Португалија, и Велика Британија од 1992. године која предњачи у склапању ових споразума. Од 2000. године јавно-приватно партнерство примењују и Белгија, Грчка и скандинавске земље. Сада је оно уобичајено у свим земљама Европске уније, а своју примену је нашао у више сектора – највише у транспортној инфраструктури, еколошким пројектима и здравству.⁷ Ради подстицања пројеката ЈПП већина земаља чланица ЕУ израдиле су и посебне прописе у различитим формама или надоградиле постојеће законодавство о јавним набавкама или концесијама, у циљу стварања правног оквира за њихово усмеравање и реализацију. С друге стране, стање у погледу правног регулисања ЈПП у Европској унији је другачије него у земљама чланицама. Наиме, на том нивоу из ове области не постоји целовита правна подлога у комунитарном праву, осим мањих фрагмената. За сада, право у Европској унији не познаје јавно-приватно партнерство као унификован и регулисан институт. То значи да није конгентно правно регулисан ниједним прописом Европске уније, које би директно или посредно могао обавезивати државе чланице или њене субјекте. С друге стране, због његовог значаја није могао бити ван пажње њених органа којим се потврђује његов значај и врши припрема за регулисање и на нивоу ЕУ, али финансијски потпомаже њихова примена.⁸ Како би се стекао најбољи увид у добре националне

⁶ Green Paper, 1004, European Commission, COM, 327.

⁷ На пример, тако су по овом моделу изграђени аеродром у Спарти, железница у Манчестеру и аутопут Торино–Милано.

⁸ Тако Европска инвестициона банка активно учествује у финансирању пројеката по моделу ЈПП.

праксе, Комисија Европске уније је још 2003. године објавила Смернице за успешна јавна-приватна партнерства. Њихова сврха је да послужи као водич за утврђивање и развој питања и тема који су кључни за успех јавно-приватног партнерства. Смернице се фокусирају на четири основна подручја:⁹ осигурање отвореног приступа тржишту и тржишне конкуренције, заштита јавних интереса и максимирање додатне вредности, дефинисање оптималне висине субвенција (исплата) и избор најпримерније врсте партнерства за одређени пројект. Значајан подстицај ЈПП у Европској унији дала је Зелена књига о јавно-приватним партнерствима, јавним уговорима и концесијама из 2004. године. Тај документ представљао је један од приоритета у стратегији за унутрашње тржиште са циљем јачања економског раста. У њој се анализира феномен партнерства, с обзиром на право Европске уније из области јавне набавке и концесија, како би се утврдило који облици таквог повезивања потпадају под прописе ЕУ о јавним набавкама, а који се могу остварити на други начин. Зелена књига је, првенствено због своје практичне употребљивости, утицала на правне прописе земаља чланица који су настали након њеног доношења. У том погледу треба посебно споменути Законодавни водич UNCITRAL-а о приватном финансирању инфраструктурних пројеката из 2002. године. Оцењивање успешности јавно-приватног партнерства је битно јер ти резултати доприносе одређивању одговарајуће улоге приватног и јавног сектора, уз сугерисање ситуација када један партнер треба да преузме главну одговорност на пројекту где могу заједнички да раде и предлажу степен до којег могу делити одговорност. Европска унија још увек нема нити јединствену дефиницију шта је то ЈПП, нити законски јасно уређену област ЈПП. Разлог је вероватно тај, што би успостављање законске дефиниције ЈПП од стране Европске комисије довело до тога да бројни пројекти не би били покривени дефиницијом и важећим законом о јавним набавкама ЕУ. Јавне набавке играју веома важну улогу у јавним финансијама ЕУ. Око 18% бруто производа ЕУ троши се на набавке роба, услуга и радова. Међутим, уместо јасне дефиниције и закона о ЈПП, правила о јавним набавкама ЕУ која се односе на ЈПП, изводе се из укупно пет, различитих, правних документа ЕУ:

1. Уговор о функционисању ЕУ;
2. Директиве о јавним набавкама;
3. Релевантна судска пракса Европског суда правде;
4. Право уплитања (*step-in rights*), део је уговора у ЈПП између кредитора, приватног и јавног партнера. Право уплитања је врста колатерала којим се кредитор обезбеђује тако што се сав профит од ЈПП пребацује кредитору јер се јавни партнер обавезује да све информације о пројекту шаље и кредитору, а у случају раскида ЈПП, кредитор има право уплитања:

⁹ Д. Дивљак, „Јавно-приватно партнерство и страна улагања“, *Правни живот*, 12/2008, стр. 283-284.

преузимања права и обавеза приватног партнера и коначно и продају пројекта другом приватном партнеру, уз сагласност јавног партнера. Право уплитања спречава и подизвођаче да раскину уговор са приватним партнером без знања кредитора и адекватног отказног рока.

5. Интерпретативна саопштења Европске комисије (*Interpretative Communications*) и меко право Европске комисије (*Soft-law measures*).

Прва четири документа су обавезујући закони или *тврдо право*, док су Саопштења ЕК необавезујућа, тј. меко право које суштински служи за примену обавезујућих закона и представља тумачење и гледиште Европске комисије када је у питању Јавно-приватно партнерство. Европска унија има, за сада, две директиве за јавне набавке. Прва прописује процедуре у додели уговора за јавне радове, уговора о јавном снабдевању и уговора за јавне услуге, а друга прописује процедуре у набавкама у секторима водоснабдевања, енергије, транспорта и поштанских услуга.¹⁰ Успешност модела ЈПП врло је тешко предвидети у пракси, јер неке послове боље обавља држава, неке приватни сектор а неке непрофитне институције. Стога, ово партнерство треба да користи и комбинује најбоље особине сваког сегмента. Јавни сектор обраћа пажњу на јавни интерес, економичност и питања солидарности.¹¹ Он је отворенији ка јавној критици, питањима запошљавања, политичком менаџменту, регулативи, обезбеђењу равноправности, спречавању дискриминације или експлоатације, осигурању континуитета и стабилности услуга и обезбеђењу друштвене кохезије. Јавни сектор је, по правилу, усмерен према друштвеној одговорности и свести о заштити животне средине.

3) САДРЖАЈ

У савременим условима, у свим земљама, све је израженија потреба за знатним улагањима у јавну инфраструктуру и јавни сектор уопште, као предуслову економског развоја, остварења социјалних циљева, као и пружања квалитетније јавне услуге грађанима. Стога, у протекле две деценије, све више на значају добијају алтернативни облици финансирања јавне инфраструктуре, који подразумевају активно учешће, па и кључну улогу, приватних извора финансирања и приватног сектора. Они се подводе под генерички појам јавно-приватног партнерства. Значајна примена разних облика партнерства,

¹⁰ В. Васиљев, *Јавно-приватно партнерство у Европској унији и Србији – развој модела, тржишта и законског оквира*, Докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2015, http://www.fpn.bg.ac.rs/arhiva/sites/default/files/docs/vladimir_vasiljev_disertacija_fpn.pdf, str. 65.

¹¹ P.V. Rosenau, *The Stengts and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships*, New York, 2011, pp. 217-218.

углавном је кореспондирала са лимитираним могућностима државе за финансирања изградње јавне инфраструктуре, те је тиме и расла потреба за укључивањем других финансијера из приватног сектора. Сматра се да је то један од најбољих модела који државе данас много користе, јер у комбинацији оба сектора и удруживању њихових финансијских средстава и знања, могу се оптимално искористити њихове појединачне предности. Расподела права и обавеза извршена је тако да приватни партнер ради пројектну документацију, или је преузима од јавног партнера уколико је иста већ израђена, гради, финансира, одржава и управља објектом за шта добија накнаду директно од корисника услуге или од јавног партнера, док је улога јавног партнера усмерена на дефинисање циљева остваривања јавног интереса, квалитет услуга и политику цена, као и на преузимање одговорности за њихово поштовање. Исто тако, приватни партнер преузима ризике које би иначе сносио јавни сектор, с тим да расподела ризика зависи од сваког појединог случаја. Пресудан фактор за успешно успостављање јавно-приватних партнерстава јесте институционализација овог модела сарадње јавног са приватним сектором. Институционални оквир за ЈПП је посао влада земаља које желе да преко ЈПП развијају инфраструктуру. О примени ЈПП мора постојати политичка воља и консензус. Свест о важности ЈПП сразмерна је степену демократског уређења земље, јачине правне државе и привредних слобода.¹² У пракси јавно-приватно партнерство појављује се у различитим облицима, који се могу на различите начине и по различитим основама класификовати. Једна од основних подела која је присутна и у Зеленој књизи Европске уније јесте она на облике јавно-приватног партнерства уговорне природе и облике јавно-приватног партнерства институционалне природе. Први облици се заснивају искључиво на уговорним односима, а други подразумева сарадњу између јавног и приватног сектора у оквиру засебног тела или институције, ради реализације одређеног пројекта или пружања одређених јавних услуга. Институционални облици ЈПП посебно се сматрају погодним за пружање јавних услуга које су од битне важности за јавни сектор, а где постоји изразита потреба да јавни партнер задржи део контроле и надзора над пружањем тих услуга. Улози, одговорност, обавезе, расподела ризика и управљање таквом институцијом резултат су уговора јавног и приватног партнера. Институционални облик може се успоставити оснивањем нове институције, преузимањем удела и контроле постојеће правне институције од стране приватног партнера у одређеном односу, докапитализацијом и слично. Остварење ових циљева могуће је учешћем домаћих, али што је још извесније, пре свега капиталом страних лица. У овом другом случају јавно-приватно партнерство може се јавити и као још један, алтернативни облик страних улагања и то улагања у јавни сектор са јавним

¹² В. Васиљев, *op.cit.*, стр. 39.

интересом.¹³ Афирмација ових облика финансирања захтева испуњење одређених услова и претпоставки. Ове претпоставке превасходно се тичу стварања одговарајућег регулаторног и институционалног оквира за јавно-приватна партнерства. За приватни сектор је примарно обезбедити да јавни партнер након закључења уговора не задржи широку регулаторну дискрецију којом би мењао услове под којима се добија и реализује ЈПП. Детаљно специфичне одребе које одређују обавезе и права, прецизно утврђени циљеви који се морају постићи, дефинисана правила о промени цена и начина решавања неспоразума, требало би да умање наведени проблем и да, истовремено, обезбеди приватном сектору чврсте елементе за предвиђање и одлучивање.¹⁴ С друге стране, ради се о послу који није без ризика ни за јавног партнера, те се посебна пажња посвећује етапи припреме и уговарања ЈПП пројеката јер они имају смисла само ако обезбеђују економски интерес државе и јавног сектора, односно штите буџет од превеликог оптерећења. Стога је неопходно дефинисати критеријуме за ове пројекте и њихово одобравање. Такође, за сваки пројекат је неопходно утврдити нуди ли могућност партнерства стварну додатну вредност у односу на опцију традиционалног финансирања.¹⁵ Том циљу би требао да служи претходни поступак јавно-приватног партнерства. Додата вредност исказује се дефинисаним уштедама, вишим стандардом услуга или мањом штетом по природну околину. Тек ако се овим путем докажу предности модела ЈПП над традиционалним начином финансирања, требало би дозволити почетак поступка јавног огласа или тендера за избор најбољег приватног партнера. Међутим, и након објављеног конкурса потребно је поново провести анализу и утврдити да ли је алокација ризика предложена огласном документацијом и прихваћена од стране понудиоца, прихватљива за јавни сектор, посебно ако је у етапи преговора или тендерског дијалога дошло до одређених промена. Тек ако и ова анализа понуди доказе предности овог модела, требало би дозволити поступак уговарања и реализације ове врсте пројеката.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Јавно-приватно партнерство дефинисано је у „Греен Папер“ (*Green Paper*), који је Европска Комисија објавила још средином 2004. године. Законодавни водич UNCITRAL-а о приватном финансирању инфраструктурних пројеката из

¹³ Jedan od njih je i npr. Brownfields ulaganja, odnosno neiskorišćene napuštene i zapuštene lokacije i objekti.

¹⁴ Divljak, D., 2008, Javno-privatno partnerstvo i strana ulaganja, Pravni život, Beograd, tematski broj 12/2008, str. 283-284.

¹⁵ Petrović, P., 2010, Kapitalna ulaganja i finansiranje infrastrukture, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 56-59.

2002. године још увек је на снази. Потом, Директива Европског Парламента и Већа о координацији процедура у додели јавних уговора за радове, јавно снабдевање и јавне услуге (*Directive of the European Parliament and of the Council of 31. March 2004. on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*). Директива за доделу јавних уговора (*Works Directive*) ступила је на снагу крајем 2004. године. Према подацима Светске банке за 2015. годину, законе о ЈПП има 48 земаља у свету.¹⁶ Посредством Европске банке за обнову и развој (ЕБРД), земље централне и источне Европе потписале су 2008. године, учешће у пројекту евалуације постојећих закона о концесијама (*Assessment of Concessions Laws*). Овај документ ЕБРД који анализира законе о концесијама у 28 земаља, пореди их са интернационалним стандардима и препоручује реформе у циљу побољшања законодавног оквира за ЈПП и концесије. Европска комисија је од 2000 – 2009. године усвојила пет докумената у форми водича за примену правила јавних набавки ЕУ у односу на ЈПП. Наводимо их хронолошки:

1. Интерпретативно саопштење Комисије о концесијама у комунитарном праву;¹⁷
2. Зелена књига о ЈПП и комунитарном праву о јавним уговорима и концесијама;
3. Саопштење Комисије Европском парламенту, Већу, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона о ЈПП и комунитарном праву о јавним набавкама и концесијама;¹⁸
4. Интерпретативно саопштење о примени комунитарног права у јавним набавкама и концесијама према ИЈПП;¹⁹
5. Саопштење Комисије Европском парламенту, Већу, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона: мобилисање приватних и јавних инвестиција у циљу опоравка и дугорочних структурних промена: развој ЈПП.²⁰

¹⁶ Интернет: <http://ppp.worldbank.org/public-privatepartnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#central&europe>, (приступљено 26. 3. 2016.)

¹⁷ Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law, OJ C, 2000, 121/2.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the PPP and Community law on Public Procurement and Concessions, 2005, COM(2005) 569.

¹⁹ Interpretative Communication on the application of Community law on public procurement and concessions to IPPP, 2008, C(2007) 6661.

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing PPPs, 2009, COM(2009)615.

5) ИЗВОРИ

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing PPPs, 2009, COM(2009)615);
- Димитријевић, П., Менаџмент локалне самоуправе, *Правни живот*, Београд, тематски број 10/2005.
- Дивљак, Д., „Јавно-приватно партнерство и страна улагања“, *Правни живот*, Београд, тематски број 12/2008.
- European Commission, Green Paper, 2004, COM, 327.
- Green Paper, 2013, No.1004, European Commission, COM, 327.
- Linder, S., Rosenau, P.V., *Mapping the Terrain of the Public-Public Policy Partnership, Public-Private Policy*, Partnerships, New York, 2004.
- Миловановић, Д., Управљање јавно-приватним партнерством, *Правни живот*, Београд, бр. 10/2005.
- Петровић, П., *Предузетнички менаџмент*, ПМФ, Нови Сад, 2006.
- Петровић, П., *Капитална улагања и финансирање инфраструктуре*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Васиљев, В., *Јавно-приватно партнерство у Европској унији и Србији – развој модела, тржишта и законског оквира*, Докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2015. http://www.fpn.bg.ac.rs/arhiva/sites/default/files/docs/vladimir_vasiljev_disertacija_fpn.pdf

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Уговорни облици јавно-приватног партнерства су предмет посебне пажње праксе и правног регулисања. Они обухватају мноштво модела, са присутним варијацијама, који се међусобно разликују не само по својој правној садржини, већ и по времену настанка, степену и расподели ризика, степену примене у пословној пракси. Први модел, често називан „концесијским моделом“, најчешће у форми *VOT* посла (*Bulit Operate Transfer*), као преовлађујућа форма партнерства карактерише се директном везом која постоји између приватног партнера и крајњег корисника. Наиме, приватни партнер пружа непосредну услугу крајњим корисницима, али под контролом јавног партнера. Друго обележје огледа се у накнади за концесионара, која се састоји од такси наметнутих крајњим корисницима услуга и, евентуално, од субвенција државе. Пример за концесијски модел су тзв. „комерцијални“ пројекти као што су студентски домови, базени и слично, али и инфраструктурни пројекти, системи водоснабдевања, путеви и железнице. Други карактеристичан модел

уговорног облика јавно-приватног партнерства познат под називом правно финансирање пројеката, такође је нашао своју примену.²¹ Овај модел разликује се од класичних концесијских модела по томе што приватни партнер финансира, изводи, одржава и руководи инфраструктурним објектом за потребе јавног партнера, те своју улогу наплаћује директно од њега, а да нема непосредне везе с крајњим корисницима, и све према строго дефинисаним стандардима услуга и механизма плаћања. Осим ових модела пракса и документи Европске комисије познају и друге моделе, као што су уговор о управљању и заједничка улагања. Уговори о управљању подразумевају и тзв. *outsourcing* услуге, тј. уговоре у којима приватни сектор преузима пружање одређених услуга у име јавног сектора или за њега. Заједничка улагања је такав модел који подразумева оснивање заједничке институције јавног и приватног сектора ради реализације одређеног јавног пројекта или пружања одређених јавних услуга. У нашем праву, суштински, област јавно-приватног партнерства делимично је правно регулисана и то само тзв. концесијски модел тог партнерства, тј. његова ВОТ варијанта. И поред неких недостатака, законодавство о страним улагањима и концесијама, која регулишу ове послове, успешно омогућавају реализацију страних улагања за изградњу инфраструктурних објеката форми ВОТ посла, те у том делу не постоје законске препреке укључивања страног приватног партнера у јавно-приватном партнерству. Концепцијски, законом би недвосмислено требало омогућити и страним лицима улагање у јавном сектору, те да отклони правне и друге препреке у њиховој примени, како би у потпуности дошле до изражаја користи које ови модели могу понудити. Законом би требало, начелно, експлицитно искључити примену свих правних правила који онемогућавају реализацију ових пројеката, као што је учињено у већини чланица Европске уније. У правну регулативу из ове области, битно је увести и одговарајуће механизме како би се смањила могућност за корупцију. Непредвиђени и нефер поступци смањују прихватљивост и интерес многих приватних инвеститора. Стога треба посветити посебну пажњу поступку избора приватног партнера и могућностима за тзв. тендерски дијалог код посебно сложених пројеката. Новим законским правилима из ове области потребно је креирати одговарајући пратећи институционални систем који би имао за циљ да обезбеди даљи развој модела јавно-приватног партнерства, али да оствари надзор над поступком избора приватног партнера и давања понуда, уговарања и реализације уговореног пројекта, као што то указује преовладајуће компаративно искуство, са разрађеним системом учешћа државних органа, националне развојно-финансијске агенције и саветодавних тела. С обзиром на карактер уговорних страна и природу односа који заснивају путем јавно-

²¹ *Private Finance Initiative* (PFI), најчешће се користи за изградњу школа, болница, казнених завода, зграде за потребе Владе, комуналне инфраструктуре и сл.

приватног партнерства, посебну пажњу при регулисању ове материје треба посветити умањењу ризика и обезбеђењу правне сигурности учесника овог посла. Ипак, овај модел коришћења приватних финансијских и људских ресурса и даље је на самом почетку. Главни разлози извиру из страха од непознатог и повећане вероватноће прављења грешака за кључна лица, незадовољавајућег знања и искуства, као и последица лоше приватизације, те се тражи оптимално решење за све проблеме који отежавају функционисање јавног сектора. Осим тога, недостатак знања и искуства иницира почетне неуспехе, укључујући и страх од корупције. Надаље, уместо смањивања државне активности у корист приватне иницијативе, успешно партнерство институционализује аранжмане сарадње, где су разлике између сектора нејасне. Међутим, ово не би требало да обухвата потпуно преношење одговорности на приватни сектор за креирање и спровођење ефикасне пословне политике као саставног дела стратегије дугорочнијег развоја. Дух предузетништва, с малим закашњењем, ушао је и у пројекте јавно-приватног партнерства. При процењивању резултата овог партнерства, могуће је обратити пажњу на следеће аспекте: (1) начин на који експеримент и искуства партнерства утичу на трошкове и квалитет обављања услуге; (2) утицај на равноправност; (3) утицај на доступност услуге; (4) на учешће грађана и демократије у политичком процесу.²² Потом, поставља се питање да ли ова врста пројеката смањује државну регулативу али и које су импликације на одговорност. Углавном, подразумева се да не постоје разлози да се унапред (без одговарајућих доказа) сматра да је приватни сектор, јавни сектор или јавно-приватно партнерство супериорније у односу на друге, него је битно који модел задовољава потребе на оптималан начин. Међутим, резултати ефикасности, било ког од ова три модела може варирати, у зависности од области друштвеног живота, односно домена њихове примене.

²² Petrović, P., 2006, *Preduzetnički menadžment*, PMF, Novi Sad, str. 112.