

др *Предраг* Н. ЦВЕТКОВИЋ
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

др *Тамара* МИЛЕНКОВИЋ-КЕРКОВИЋ
ванредни професор Економског факултета Универзитета у Нишу

ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО: ПОЛАЗНА РАЗМАТРАЊА^{* **}

Резиме

Јавно-приватно партнерство прихваћени је концепти заједничког деловања јавног и приватног сектора у циљу остваривања колективног интереса у тржишним привредама. У правном смислу, јавно-приватно партнерство захтева регулаторни оквир који је у довољној мери флексибилан за мноббројне варијације сарадње јавног и приватног сектора, али и на одговарајући начин финансиран у контексту целокупне тржишне регулативе: наиме, јавно-приватно партнерство, осим значаја који има за ефикасност уружања услуга од јавног интереса, представља квалитативни скок у регулисању економског простора у целини. Функционисање потребног правног оквира захтева постојање јаким институција, идеолошку неутралност (у смислу елиминисања одјума према могућности да се јавни ресурс отвори за приватни капитал), те политичку подршку. Последњи услов је кључан за реалну примену концепта јавно-приватног

* Припремљено у оквиру пројекта *Защитиња људских и мањинских права у европском правном простору* (179046), који се реализује на Правном факултету Универзитета у Нишу, уз подршку Министарства за науку и технолошки развој Републике Србије.

** Припремљено у оквиру пројекта *Одрживост идентитета Срба и националних мањина у пограничним областима источне и југоисточне Србије* (179013), који се изводи на Универзитету у Нишу – Машински факултет, а финансира га Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

партнерства, и то с разлојом: ППП разара монопол државе оличен у функционисању јавних предузећа. Огрицање од таквој монополи мора имати форму изричите, неопозиве и у погледу дејства дефинисане одлуке суверена.

Кључне речи: јавно-приватно партнерство, инфраструктура, делатности од општег интереса, јавна управа.

I Увод

Јавно-приватно партнерство (е. *Public-Private Partnership*; н. *Öffentlich-Private Partnerschaft – ÖPP*; даље и: ППП) представља оквир за заједничку акцију јавног сектора (оличеног у држави и њеним различитим еманацијама) и приватног капитала са циљем обезбеђења функционисања делатности од општег интереса, те ефикасног и економски одрживог развоја инфраструктуре.

Тензију и контроверзу јавно-приватног партнерства генерише супротност базичних карактеристика јавног и приватног сектора. Први је својом структуром и начином функционисања усмерен ка заштити, остваривању и развијању општег (јавног) интереса. Потоњи је, пак, утемељен на приватној иницијативи усмереној ка остваривању добити. Ова разлика која се, *prima facie*, чини фундаменталном, кључна је тешкоћа у конструисању правног оквира јавно-приватног партнерства. Њено превазилажење могуће је кроз поступак постепеног и детаљног усклађивања горе наведених интереса. При томе је основни циљ и јавноправних и приватноправних актера да „морални hazard“ који преузимају буде смањен на најмању могућу меру (ако не и елиминисан). „Морални hazard“ на страни јавноправних субјеката огледа се у поверењу да ће актер из приватноправног сектора тежити остваривању јавног, а не искључиво приватноправног интереса. Приватноправни субјект, пак, делује у уверењу да ће бити третиран равноправно у партнерству усмереном ка остваривању јавног интереса (при чему ће његов приватни интерес бити уважаван у мери у којој служи остваривању, таквог, јавноправног интереса). Степен испуњења наведеног циља јесте и мера за квалификовање правног оквира ППП-а као одговарајућег или нефункционалног.¹

1 На овом месту вредно је напоменути да се јавно-приватно партнерство користи као појмовни инструмент у анализама хијерархије и модалитета прожимања различитих нивоа регулисања међународних односа, укључујући и економске. Видети више у: Ernst-Urlich Petersmann, „International Economic Law, ‘Public Reason’ and Multilevel Governance of Interdependent Public Goods“, *Journal of International*

Традиција јавно-приватних партнерства дужа је у САД него у државама ЕУ. Почевши од педесетих година прошлог века, ППП су у Сједињеним Америчким државама била инструмент федералне владе за стимулисање приватних инвестиција у инфраструктуру градова и региона. Локалне самоуправе биле су охрабриване да улазе у заједничке пројекте са приватним инвеститорима. Касније је обим овлашћења локалних самоуправа проширен, а улога федералних власти смањена. Последица наведеног приступа је раст поверења у приватни капитал и преовлађујући став да је држава „лош власник“, а да приватни сектор обезбеђује виши ниво добара и услуга од општег интереса. Одрас описаног схватања је рестрикција обавеза и одговорности државе за јавни сектор и његово препуштање приватној иницијативи. У прилог овом развоју ишла је и чињеница да су локалне самоуправе ојачале своју улогу у односу на федералну владу током последње деценије XX и у првој половини овог века.²

Примери ППП концепта, у савременом смислу, у Европи се јављају шездесетих година прошлог века (изградња мреже аутопутева у Шпанији 1968. године). Пуну експанзију ППП концепт доживљава у касним осамдесетим годинама прошлог века.³ Разлог промоције јавно-

Economic Law, Oxford University Press, 2011, doi:10.1093/jiel/jgr005, стр. 1–54, на страни 48 *passim*. Теорија препознаје јавно-приватно партнерство у напред наведеном смислу у ситуацијама када непостојање ефикасних међународних правила иницира саморегулаторну активност приватноправних субјеката. Ове приватне режиме санкционишу државе (пример оваквог приступа је тзв. *lex mercatoria moderna*). Видети више у: Tanja A. Börzel, Thomas Risse, „Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance“, доступно на адреси: http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/021015_ppp_risse_boerzel.pdf. Наведена димензија јавно-приватног партнерства није предмет овог рада.

- 2 Разлике у карактеристикама ППП у Европи и САД узроковане су разликама у претпоставкама на којима се јавно-приватно партнерство заснива. Наиме, у Европи је држава креатор и економске и пратећих политика са централизованом бирократијом и јаким утицајем на крупни капитал. У САД, пак, традиционална аутономија приватног сектора је аксиом на коме се заснива равноправност са јавним сектором. При томе, локалне власти имају висок степен самосталности. Мање зависе од финансијске подршке федералне владе, а више од приватног капитала. У складу с тим, локалним самоуправама у САД морала су се признати шира овлашћења у односу на привлачење таквог капитала. У Европи, пак, постоји виши ниво зависности локалних од финансијске подршке централне власти. У САД локалне самоуправе одговорне су за извршавање одређених функција. Узимајући у обзир чињеницу да средства за остваривање тих функција морају прикупити од сопствених пореза (за разлику од локалних самоуправа у Европи, које добијају новац од централних власти), сарадња са приватним сектором је императив.
- 3 Пример изричитог опредељивања државе за примену ППП је Холандија. Наиме, премијер Руд Луберс је 1986. године јасно изјавио: „Темељи јавно-приватног партнерства чврсто су дефинисани у структурама локалне самоуправе, локалне пословне заједнице и, уколико је то неопходно, у оквиру централне власти, с крајњим

приватног партнерства је усвајање приватизације јавног сектора као стуба економске политике развијених држава. Данас је ППП неоспорни инструмент државне политике, укључујући и Европску унију. Тврди се да је ППП средишни стуб развоја конкурентности ЕУ сектора у области транспорта, телекомуникација и енергетске инфраструктуре.⁴

II Разлози настанка јавно-приватног партнерства

Јавно-приватно партнерство директна је последица потребе државе да, уместо прибављања кредитног капитала намењеног изградњи и развоју инфраструктуре и развоју одрживог система обављања делатности од јавног интереса, успоставе партнерски однос са приватним капиталом. Правна рефлексија оваквог приступа је да бледе границе између јавноправног и приватноправног сектора. При томе, од кључног је значаја да јавни и приватни интерес, мада партнерски постављени, и даље остају у латентној конкуренцији која се реализује у правним оквирима ППП-а. *У граничним ситуацијама, међушим (када није могуће остварити истовремено оба интереса) јавноправни се интерес има смањени интересом првог реда.* Условне и начин остваривања ове супермације требало би брижљиво уредити, уз њихово рестриктивно тумачење оправдано чињеницом да се ради о изузетку од начелне равноправности јавног и приватног интереса у ППП конструкцији.

Дакле, циљ настанка јавно-приватног партнерства је у тражењу користи за обе категорије учесника. Јавноправни субјекти имају за циљ остваривање социјалног благостања и квалитета живота кроз побољшање нивоа и квалитета услуга од јавног интереса и изградње инфраструктуре. Циљ приватноправних учесника је економска корист од сопствене активности. *Nota bene: користи јавноправних актера није мерљива као што је то случај са добитком од економске делатности.* На политичком „тржишту“ (што јесте место где се остварује „циљ“ јавноправног актера) не делује егзактно дефинисан закон понуде и потражње. *Стога се остваривање циљева јавног сектора базира на активностима и радњама за које постоји претпоставка да ће обезбедити реалан најредак у обиму и квалитету остваривања јавног интереса.* Ове активности усмерене су ка:

циљем раста инвестиција и грађевинске обнове.“ Видети: Miriam, Bult-Spiering, Geert Dewulf, *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*, Blackwell Publishing, 2008, стр. 8–9. Ово је типичан пример „стратешке политичке одлуке јасног легитимитета“, као услова за спровођење ППП концепта. Видети више *infra* у тач. III овог рада.

4 Видети више у: Darrin Grimsey, Mervyn K. Lewis, *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing Inc., USA, 2007, стр. 16.

- установљавању одговарајућег правног оквира;
- обезбеђењу од „самовоље“ приватног партнера;
- минимализовању ризика обављања делатности од општег интереса;
- остваривању социјалних циљева;
- транспарентности процеса настанка и реализације ППП концепта, уз контролне механизме државе и „трећег“ (невладиног) сектора.

Са друге стране, приватноправни партнер:

- преузима пословни ризик;
- обезбеђује средства (кроз кредите, коришћење сопствених средстава, различитих фондова *etc.*);
- антиципира тржишна кретања.

Динамика процеса настанка јавно-приватног партнерства подразумева да јавноправни актер по правилу селекује приватноправног (кроз процедуру јавних набавки и слично). Ипак, то не значи да је јавноправни актер у повлашћеном положају. Јавно-приватно партнерство је на првом месту резултат спознаје да приватни и јавни сектор кроз кооперацију могу да креирају нову вредност. За приватног актера, то је економска добит. За јавноправног, социјална (политичка) корист манифестована кроз виши ниво квалитета услуга. Вредност која се ствара јавноприватним партнерством има различите облике попут:

- *Синергетске вредности* – њен настанак резултат је чињенице да су знања, надлежности и искуства јавноправних и приватноправних актера комплементарни. Приватноправне субјекте карактерише ефикасност и брзина одлучивања, финансијска компетентност и тржишна обавештеност. *Vice versa*, расположивост инструмената јавне администрације, политичка подршка спровођењу правних процедура неопходних за формулисање и усвајање релевантних одлука чине део предности јавноправног корпуса, активираних у функцији остваривања јавно-приватног партнерства.
- *Економске вредности* остварене се путем побољшања односа између цене и квалитета. Тако, у случају јавно-приватног партнерства у управљању земљиштем, резултат ППП је да земљиште буде растерећено својинскоправних отворених питања, као и да буде инфраструктурно опремљено. Тиме се истовремено развија тржиште некретнина, уз расположивост квали-

тетног јавног земљишта приватним инвеститорима (чија делатност има позитивне ефекте и на структуру јавних прихода).

- *Транспарентности иairoшкова* обављања делатности од јавног интереса (елиминише се појава да се виши ниво трошкова које генерише јавно предузеће утапа у тешко прегледне буџетске расходе, без одговорности за њихово проузроковање).
- *Екстерне вредности* манифестоване у користима од сарадње, те поделе добити и ризика учесника јавно-приватног партнерства; јавноправни субјекти кроз реализацију PPP пројекта стичу увид у потребе и потенцијале приватног сектора; приватноправни сектор, пак, учествујући у јавноправним процедурама и поступцима, јача разумевање за одговорност и обавезе организација које врше јавне функције, са крајњим циљем ревизије сопствених пословних приступа у будућим пројектима, усмерених ка ефикаснијој сарадњи са јавноправним субјектима. Овоме би требало додати деполитизацију обављања делатности од јавног интереса.⁵

III Карактеристике јавно-приватног партнерства

Одлика јавно-приватног партнерства која у значајној мери дефинише и његове правне карактеристике јесте политичка сензитивност. Ова је одлика нарочито изражена у државама у транзицији. Наиме, располагање јавним ресурсом у корист приватноправног субјекта под паском је политичке јавности. Наведена пажња иманентна је у свим државама, а посебно онима у којима прелаз из државно контролисане у стабилну и регулаторно перфектурану тржишну привреду није до краја окончан. Критике и бојазан могу се отклонити одговарајућим институционалним и правним оквиром контроле остваривања PPP концепта.

У регулаторном смислу, уређивање PPP-а отежава чињеница да је јавно-приватно партнерство генерични појам који има многобројне варијације. Правило „one-size-fits-all“, овде није применљиво. Структурирање PPP концепта захтева усаглашавање са околностима конкретног случаја, праћено уважавањем релевантног правног, али и политичког и социјалног оквира у коме се јавно-приватно партнерство реализује.

*Присвојање јавно-приватног партнерству захтева доношење стваришеске политичке одлуке доуздног легиимитета.*⁶ *Јавно-при-*

5 Видети више у: Jeffrey Delmon, *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk*, Kluwer Law International, 2009, стр. 11.

6 Видети напомену *supra*.

важно јарџнерство разара у корену концепцији заснован на монопољу јавних предузећа. Описани процес стога мора бити препознат као резултат јасне и неповратне одлуке да се јавни сектор отвори приватном капиталу, на начин који не угрожава остваривање и заштиту јавног интереса. Правни оквир за ППП требало би да обезбеди услове за тржишну утакмицу, која би резултирала вишим нивоом ефикасности и оних предузећа која нису конципирана у форми јавно-приватног партнерства (е. „*race to the top*“ ефекат). Узимајући као премису да демонополизација јавног сектора не може да остане у оквирима националног тржишта, прихватање и спровођење ППП као легитимне форме обављања делатности од јавног интереса и изградње инфраструктуре условљава државе да либерализују сојствени јравни оквир (е. „*race to the bottom*“ ефекат). Привлачење инвеститора у јавноправни сектор постаје део „борбе за капитал“ између држава.

Изградња јравног оквира ППП концепцијом базирана је на следећим јрејјосјавкама:

- учешћу јавноправних и приватноправних актера;
- постојању надлежности у правном и легитимитета у политичком смислу на страни јавноправног учесника,⁷ односно слободе одлучивања код приватноправног субјекта;
- континуитету правног односа;
- институционалној форми ППП-а (формирање посебног предузећа или измена власничке структуре постојећег, у смислу отварања простора за приватни капитал);
- унапред дефинисаној сразмери подела трошкова, ризика и користи;
- кооперативности.⁸

Инџеракција јавној и јривајној секџора, као кључни јредмет јавно-јривајној јарџнерства, има различите форме. Ове форме обухватају:

- лобирање усмерено од приватноправних институција ка јавноправним актерима, у циљу остваривања одређеног облика партнерског односа;
- институционализовано кооптирање приватноправних актера у јавноправна тела која одлучују о модалитетима реализације јавноправних интереса;

7 Видети излагање *infra*.

8 Више у: Miriam, Bult-Spiering, Geert Dewulf, *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*, Blackwell Publishing, 2008, стр. 17.

- делегирање обављања делатности од општег интереса на приватноправне субјекте (уз обавезно *ex ante* утврђивање стандарда за процењивање успешности и квалитета вршења делатности од јавног интереса.

Конкретни модалитети ППП концесија немају лимитативну еnumerацију. Exempti causa, ови модалитети моћу обухватити:

- Уговор о руковођењу, одржавању и услугама (е. „*Operation, maintenance and service contract*“); на основу ових уговора јавни се сектор користи услугама приватноправних субјеката за одређени период (или опредељено према тачно дефинисаном задатку). *При томе, јавноправни субјект и даље остаје одговоран за пружање и квалитет услуга.*
- Класичан уговор о концесији, чиме приватноправни субјект постаје одговоран за пружање и квалитет услуга у одређеној области, те за оперативно одржавање, прикупљање надокнада за услуге и управљање у целини. Тежиште улоге јавноправног сектора помера се од функције пружаоца услуге ка регулатору цене и квалитета.
- Формирање новог привредног субјекта или отварање постојећих јавноправних субјеката (јавних предузећа) за инвестирање приватног капитала, уз заједничку одговорност за ризике и право на добит.
- Пасивну јавну инвестицију, оличену у коришћењу државних зајмова за приватне привредне активности; овај вид партнерства функционише кроз зајмове или гаранције јавних институција за приватноправни сектор.⁹

Јавно-приватно партнерство, између осталог, доприноси и реформи система јавне управе. У овом контексту, оно је иновациони инструмент за измену догматског приступа функционисању јавне администрације. На овом нивоу, однос учесника јавно-приватног партнерства има карактер менторства приватноправних субјеката над јавним секто-

9 Посебан вид јавно-приватног партнерства које има превасходно социјалну, а не економску функцију је тзв. „самопомоћ локалне заједнице“ (е. „*Community based provision*“); наведени модалитет подразумева недостатак средстава или институционална ограничења државе да обезбеди пружање одређених услуга за поједине категорије становништва. Тада заједница може да се организује у циљу заштите сиромашних резидената, помоћи у преговорима са државним органима и слично. Овак-ва партнерства имају другачију реторику (етичке конотације везане за задовољење одређене социјалне потребе). Карактерише их и изостанак мотивације за стицање профита, чиме се мења динамика таквог партнерства. Видети више у: Aneta Karol, Ewa Sokol, „Public Private Partnership and the Game Theory“, стр. 95, рад доступан на: http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/58911/2/Kargol_Sokol_2007_19kszc_93_101.pdf.

ром: наиме, очекује се да јавна управа усвоји схватања приватноправног сектора, али не и *vice versa* (асиметричност „узајамности“ и преноса управљачког *know-how-a*). Схватање јавно-приватног партнерства као посебног вида управљања (управљање *sui generis*), последица је следећих чињеница:

- кономска криза условила је да државе, уз консолидацију сопствених финансијских и других капацитета, испитују могућности успостављања партнерског односа са приватним сектором;
- настанак феномена названог „Нови систем јавне администрације“ (е. „*New Public Management*“ – даље и: „NPM“); реч је новој „идеологији“ управљања јавним ресурсима, установљеној осамдесетих година прошлог века, којом се мења дотадашња догма о обавезном „субвенцијски оријентисаном“ руковођењу делатностима од општег интереса и коришћењу, одржавању и изградњи инфраструктуре;
- либерализација тржишта делатности од општег интереса и „*race to the bottom*“ регулаторно понашање држава;¹⁰
- јачање контролне улоге „трећег“ (невладиног) сектора, посебно када се ради о еколошким питањима;
- трансформација улоге државе од „конституционалног суверена“ ка координатору коришћења јавних и приватних ресурса;¹¹
- изазови које је и јавноправном и приватноправном сектору поставила изградња глобалне економије и пробој нових технологија.

Јавно-приватно партнерство је облик рејенерације њословне еџи-ке. Његов резултат је да држава постаје ближа тржишту, било као регулатор, било као предузетник. Када је влада Велике Британије осамдесетих година прошлог века денационализовала инфраструктурна постројења, акције су продаване испод номиналне вредности: разлог овом приступу није била тежња ка либерализацији јавног сектора (јер је постојећи регулаторни режим остао на снази), већ одлучност да се приватном сек-

10 Видети више *supra* у овој тачки.

11 Доминик Штрос-Кан, извршни директор Међународног монетарног фонда, у свом говору у Вашингону априла 2011, најавио је рад на стварању новог макроекономског оквира који ће бити део квалитативно другачијег процеса глобализације од досадашњег. Ова промена глобализационе парадигме имаће акценат на социјалној кохезији уз јачање улоге државе. Доступно на адреси: <http://newagebd.com/newspaper1/business/14379.html>. Уколико ова премиса постане релевантни политички кредо, јавно-приватно партнерство би добило нови замах: ППП не би више значило само „допуштање“ уплива приватног капитала у јавни сектор, већ и пристанак овог сектора на виши ниво утицаја државе на тржишна кретања.

тору омогући директан улазак у важан део националне економије. Тиме су руководиоци јавних предузећа морали да уђу у „предузетничко оде­ло“ и решавају питања која су генерисали односи са новим власницима акција (приватним предузетницима који су тражили да јавна предузећа буду вођена на начин како би они то, иначе, чинили као учесници на тржишту). Усвајање пословне етике отвореног тржишта, без заштите јавног сектора, јесте резултат ППП концепта.¹²

Суштинска карактеристика јавно-приватног партнерства је сарадња, а не конкуренција. Заједнички интерес и подела ризика релевантни су инструменти „дисциплине“ у извршавању узајамних обавеза. Уместо да јавни и приватни сектор раде на (ре)дефинисању граница јавног и приватног сектора (при чему први по правилу дозвољавају „уплив“ приватноправним субјектима), својом заједничком активношћу у оквиру ППП концепта доводе до резултата да та граница „бледи“. Овај процес карактерише међусобно усвајање методологије и начина мишљења јавног и приватног сектора. Јавноправни субјекти требало би да усвоје предузетнички начин мишљења и понашања, а приватноправни сектор да уважава критеријуме јавне одговорности и обавезу чувања јавног интереса. У таквој ситуацији изостаје „биполарна борба за хегемонију“.¹³ Уместо тога, тежи се флексибилним управљачким структурама, процесу базираном на мерљивом (економском, политичком или социјалном) резултату и новој „етици“ према кориснику услуге.

Из горе наведеног оправдано је закључити да јавно-приватно партнерство јесте вишезначни, готово генерични појам, који обухвата различите процесе, поступке и модалитете, са крајњим циљем „брисања“ граница између приватног и јавног сектора, уз обострану корист за оба типа актера. Изучавање ППП, стога, мора имати свеукупни (холистички) карактер: организациони, економски, правни, али једнако тако и идеолошки и социјални аспекти међусобно се прожимају, као варијабиле од којих зависи равнотежа између јавног и приватног сектора укључених у јединствени подухват.¹⁴

12 Видети више у: Paul Starr, „The Meaning of Privatization“, *Yale L. & Pol’y Rev.* 6 (1988), стр. 6–41, на страни 13–14. Чланак је доступан на: <http://heinonline.org>. У наведеном раду наглашава се да је описани пример показао да је могуће приватизовати тржиште без његове претходне либерализације. Могућа је и супротна констелација: либерализација без приватизације (описује се могућност да се доделе ваучери за школовање у државним образовним институцијама, а да сами ученици бирају у коју ће се од њих уписати).

13 Видети више у: Stephen H. Linder, *Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings*, рад доступан на: http://www.azevedosette.com.br/ppp/download/artigos/coming_to_terms.pdf.

14 Однос јавног и приватног партнерства предмет је анализе и тзв. „теорије игара“, схваћене као оквира изучавања механизма одлучивања у економским односима.

Чини се да се, посматрано у контексту потребе појмовног дефинисања ППП концепта за потребе овог рада, одговарајуће одређење јавно-приватног партнерства може прихватити формулација из „Водича за успешно јавно-приватно партнерство“, који је 2003. године објавила Европска комисија: „Јавно-приватно партнерство је однос између јавног и приватног сектора, установљен у циљу обезбеђења и уручања услуга или остваривања пројеката, при чему, традиционално, наведене услуге обезбеђује а пројекат реализује јавни сектор. ППП је заснован на предности да обе стране имају компаративну предност у погледу извршења одређених задатака који чине елементе ППП. Омогућавање да сваки сектор учествује у ППП концепцији тиме што ће извршавати оне задатке које издржава са вишим степеном ефикасности него други сектор, стичу се услови да јавне услуге буду уручене а инфраструктура грађена на економски ефикасан начин. Кључни циљ ППП је стога да се структурира однос између страна, на начин да је ризик за одређене елементе те структуре на оној која је у најбољој ситуацији да контролише услове и последице таквог ризика, уз повећање вредности која се остварује кроз коришћење знања и вештина приватног сектора.“¹⁵

IV Закључна разматрања

Јавно-приватно партнерство је прихваћени је концепт заједничког деловања јавног и приватног сектора у циљу остваривања колективног интереса у тржишним привредама. У правном смислу, јавно-приватно партнерство захтева регулаторни оквир који је у довољној мери флексибилан за многобројне варијације сарадње јавног и приватног сектора у области делатности од општег интереса и изградње инфраструктуре. Истовремено, релевантан правни оквир ППП-а требало би да на

ППП се изучава као концепт који је изузетак од примене правила „нулте суме“ (е. „*Non-zero-sum game*“) и заснива се на тзв. „Нешовом еквилибријуму“ (називаном према математичару Џону Форбсу Нешу): наведена равнотежа настаје када ни један од учесника у „игри“ не може да има корист од измене само сопствене стратегије и понашања. Примењено на ППП, циљ јавно-приватног партнерства испуњен је када се корист од ППП може остварити искључиво путем кооперације (што је једна од кључних претпоставки за ППП концепт; видети више *supra* у овој тачки). Стога, одлучивање било ког актера које не би било праћено одговарајућим одлукама друге стране не може донети корист оном актеру који доноси одлуку без уважавања интереса партнера. Суштински, „Нешов еквилибријум“ имао би за резултат остваривање колективног, уместо партикуларног (јавног или приватног) интереса. Видети више у: Aneta Karol, Ewa Sokol, „Public Private Partnership and the Game Theory“, стр. 95.

- 15 Видети: „Guidelines for Successful Public Private Partnerships“, European Commission, March 2003, на стр. 16–17. Доступно на адреси: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

одговарајући начин буде финансиран у контексту целокупне тржишне регулативе: наиме, јавно-приватно партнерство, осим значаја који има за ефикасност пружања услуга од јавног интереса, представља квалитативни скок у регулисању економског простора, са утицајем на поштовање права потрошача, антимонополске прописе или уређивање јавних набавки.¹⁶ Функционисање потребног правног оквира захтева постојање јаким институција (без којих ППП остаје само флоскула без садржине), потом идеолошку неутралност (у смислу елиминисања одијума према могућности да се јавни ресурс отвори за приватни капитал), те политичку подршку. Последњи услов је кључан за реалну примену концепта јавно-приватног партнерства: наиме, тамо где постоји ППП, престаје монопол државе, оличен у функционисању јавних предузећа. *Одрицање од таквој монопола мора имати форму изричите, неопозиве и у погледу дејства дефинисане одлуке суверена.* У овом смислу, прихватање ППП концепта као легитимног правног оквира (што се у Републици Србији још увек није догодило) био би сигнал за међународну пословну заједницу да је држава спремна да, уместо политике разграничења јавног и приватног сектора, прихвати и спроводи политику кооперације и тражења заједничког интереса, у крајњем на корист грађана.

16 Србија, за разлику од других држава у окружењу (Хрватска, БиХ) нема посебан закон о ППП, или о јавно-приватном партнерству у одређеним областима. Јавно-приватно партнерство помиње се у члану 41. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (видети: *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 24/11) и упућује на подзаконске акте који ће уследити. Закон о концесијама Републике Србије не регулише изричито ППП.

Predrag CVETKOVIĆ, PhD

Assistant Professor at the Faculty of Law University of Niš

Tamara MILENKOVIĆ-KERKOVIĆ, PhD

Assistant Professor at the Faculty of Economics University of Niš

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP: BASIC CONSIDERATIONS* **

Summary

Public-private partnership (PPP) is widely accepted concept of private and public sectors' joint action toward the realization of public interest in free market economies. In legal discourse, PPP demands regulatory framework which has to be flexibly enough, but at the same time suitably placed in the overall market regulation, as the PPP is the sign of the qualitative improvement in the abovementioned regulation (let alone the importance for the efficiency in the providing of service of public interest). The functioning of the relevant legal framework is subject to the establishment of the strong institutional background, ideological neutrality (non-partisan approach, i.e. absence of the negative attitude toward the openness of public sector toward privately owned capital) and political support. The last condition is, with reason, critical for the application of the PPP conception in the realm: PPP devastates the monopoly of the state, as reflected in the state owned enterprises. The sovereign waiver of such monopoly has to be explicit, irrevocable and with defined scope of effect.

Key words: *public-private partnership, infrastructure, public services, public administration.*

* Prepared as a part of the project *The Protection of Human and minority rights in the European legal area*, (179046), conducted at the University of Niš – Faculty of Law, and supported by the Ministry of Science and Technological development of the Republic of Serbia.

** Prepared as a part of the project *Sustainability of the identity of Serbs and national minorities in the border municipalities of Eastern and Southeastern Serbia* (179013), conducted at the University of Niš – Faculty of Mechanical engineering, and supported by the Ministry of Science and Technological development of the Republic of Serbia.