

---

# МЕЂУНАРОДНО ПРИВРЕДНО ПРАВО

---

др *Свейислав* ТАБОРОШИ  
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

## ЛОГИЧКИ ОСНОВИ ЗАКОНА О ЈАВНО-ПРИВАТНОМ ПАРТНЕРСТВУ

### Резиме

*Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама је пропис који је у свом формалном аспекту поједино усклађен са захтевима процеса хармонизације са правом ЕУ и представља правни основ за развој нових видова партнерства. Истовремено, у односу на претходна законска решења, он ову материју регулише целиовитије и логичније. Доношење Закона је праћило прилично безразложно одушевљење предлагача, који су у образложењима истицали само његове предности у смислу очекиваној смањивања притиска на јавне фондове. У тексту се указује на комплексност промена до којих долази на основу оваквих одухваћа, посебно с обзиром на сложеност привредне и друштвене структуре друштва у транзицији. Указује се, пре свега, на то да се најважнији ефекти партнерства уопште не налази у прерасподели трошкова, него у унапређивању делатности коришћењем предности које су развила два сектора, односно елиминасањем слабости које су за њих карактеристичне.*

**Кључне речи:** *јавни сектор, јавно-приватно партнерство, истосоцијалистичка транзиција, буџет.*

У наслеђеној структури из социјалистичког друштва улога јавног сектора у укупном друштвеном и привредном животу је била прецењена.

Не улазећи у разлоге због којих је то био случај, као ни у разлике између појединих модела социјалистичког система, неспорно је да је јавни сектор не само био доминантан у процесу формирања друштвеног производа, него и ексклузивни понуђач роба и услуга у тзв. друштвеним делатностима. Традиционална дефиниција је претежно својинска, мада се касније (у Југославији) јављају елементи функционалне.

1. Поремећени односи између дела јавног сектора у друштвеним делатностима и остатка привреде (у то време такође део јавног сектора) били су могући због потпуне замагљености односа унутар државносвојинског (односно друштвеносвојинског) оквира. Када је након приватизације и успостављања тржишне привреде било могуће валоризовати ефекат привређивања у привредном делу, тек тада је постало потпуно јасно колико је висок ниво дезекономије у преосталом фонду посттранзиционог јавног сектора.

Овај се нашао суочен са две врсте ограничења: квалитативним и квантитативним. Квалитативна се могу дефинисати као очекивања која друштво односно корисници имају по инерцији, и очекују их и даље од одговарајућих давалаца. Очекују од државе, по логици стечених права, да она сноси пуну одговорност за све процесе у којима тржишна понуда од стране приватног капитала или није довољна, или је таква да би значајније повећавала ниво социјалне диференцијације. Са друге стране, квантитативна проистичу из покушаја да се уравнотежи буџет у условима пада друштвеног производа, који се јавља у свим земљама транзиције. Поред тога, дошло је и до промене у расподели националног дохотка, које су последица промене настале увођењем цена фактора.

Овим ограничењима ваља додати и ново: отварањем друштава и усвајањем стандарда понашања из развијенијих земаља, постало је очигледно да у делатностима које покрива јавни сектор постоје огромна заостајања и неусклађености. Оно се раније није примећивало због аутархичних карактеристика националних привреда, али то постаје не само очигледно, него и препрека даљем развоју и њиховој интеграцији у светску привреду. Саобраћајна инфраструктура, енергетска (не)ефикасност, заштита животне средине и комуналне делатности само су најкарактеристичнији примери.

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама Републике Србије представља значајну новину у вези са даљом судбином јавног сектора, мада се, пажљивим читањем, показује да се он бави искључиво поступком закључивања одговарајућих јавноправних уговора, те да готово у потпуности изостаје оно што се у савременој законодавној техници назива анализом ефеката. А да би се ефекти утврдили, неопходно је најпре изучити природу дате појаве. Наш законодавац је и у овом

случају, као и у многим ранијим, *ratio legis* извео на основу аргумента о формалном усклађивању са прописима ЕУ.

2. Наслеђени недостаци и нови задаци јавног сектора у посттранзиционом периоду се често додајно усложњавају услед деловања политичке елите која, са једне стране, користи делове постојећег јавног сектора као економско залеђе политичких странака и покрета, а са друге стране, због непостојања економске контроле над новим развојним пројектима, они постају идеална прилика за бујање корупције. Сем тих слабости, уочава се још и то да владајућа политичка група нереалним програмима обећава такве нивое функционисања делатности у јавном сектору који далеко превазилазе буџетске могућности. Ова социјално-популистичка димензија деловања политичке елите у вези са јавним сектором често доводи до успостављања потпуно погрешног реда приоритета, таквог какав нема никакве везе са стварним потребама привредног развоја (тј. таквим који не отклања недостатке тржишта) већ служи само њеној промоцији.<sup>1</sup> Тиме се још више појачавају недостаци оних компонената јавног сектора које су потиснуте због дневнополитичких потреба.

Економска логика постојања јавног сектора је у томе што он има задатак да попуни извесне празнине у структури привреде које, својим постојањем, угрожавају привредни раст и стабилност. Његова социјална функција је, у односу на ову закономерну и суштинску, изведена. Свако изостајање правог пројекта или његово неблаговремено реализовање се мултипликује као губитак потенцијалног друштвеног производа. Стога, из реченог произлази да од судбине јавног сектора у постсоцијалистичком друштву умногоме зависи не само брзина привредног опоравка, него и чак и он сам. Другим речима, јавни сектор својом неадекватном улогом може да буде чак и самостални узрок рецесије.

3. Могућност да се ове делатности могу развијати брже него што то дозвољавају расположива средства у буџету је већ сама по себи довољно примамљива да се потраже додајни извори прихода. Уколико би се одговарајуће делатности развијале уз мањи фискални терет, то би, очигледно, било фактор подстицања развоја. У дневнополитичкој аргументацији увођења јавно-приватног партнерства, то се обично истиче као главна предност. Но, са становишта економске анализе подлога потребе да се демонополизује јавни сектор у готово свим његовим традиционалним функцијама огледа у чињеници што постојећи има ниску ефикасност. У поређењу са приватносвојинским актерима на

1 У литератури се покушаји политичке елите да створи извесне услове који превазилазе реалне могућности, са искључивим интересом да се одређена политичка група социјално легитимише као изузетно напредна, назива Ферари синдромом.

истим релевантним тржиштима, или у поређењу са ефектима у другој (нетранзиционој) земљи, постаје јасно да су слабости јавног сектора и у његовом менаџменту, технолошкој динамици, стабилности извора средстава, односно у околностима које су препознатљиве и у земљама са развијеном тржишном привредом, у којима се економска неефикасност истиче као главни аргумент.

Тако се у постсоцијалистичкој привреди стичу два вектора са истим деловањем: и неминовност да се смањи буџетски расход, како би се привреда учинила конкурентнијом и нужност да се делатности јавног сектора обављају ефикасније, односно јефтиније. И све то у ситуацији у којој су објективне потребе за одговарајућим добрима или услугама чак и више него у референтним, богатијим земљама.

Омогућавање приватном капиталу да буде ангажован у делатностима које сада покрива јавни сектор би, када би он имао профитни интерес за то, захтевало само минималне институционалне промене. Практично, институционалне баријере за улазак у ове делатности не постоје. Напротив, општа је тенденција да се тежи увођењу конкуренције, што подразумева ангажовање и приватног капитала. Но, у овом моменту он, сем у неким делатностима у којима му је то омогућио технолошки развој, не може да потпуно преузме одговорност за њихово обављање, односно уредно снабдевање, јер је понекад реч о природним монополима или односима који имају врло значајне екстерне (социјалне) ефекте. Стога би радикална приватизација, којом би се држава потпуно повукла из одговарајућих делатности најпре проузроковала негативне друштвене ефекте јер би један део становништва потпуно остао без одговарајућих добара односно услуга, а затим би, због неминовно нижег нивоа понуде, нарасле структурне неусклађености које би, у крајњој линији, угрозиле развој самог тржишног механизма, па и конкурентног дела привреде. У овом моменту не постоје докази да је потпуна приватизација непријатних делатности социјално прихватљива, упркос супротним препорукама које нам даје економска анализа. Она, једноставно, неадекватно вреднује неекономске индикаторе.

4. Средње решење би подразумевало заједнички пословни подухват јавноправног ентитета са приватним. Но, с обзиром да су економски циљеви два партнера потпуно различити, јер јавноправни субјект има као основни циљ редовно обављање дате делатности под условима који нису тржишни, док приватни тежи профиту, да су њихови временски хоризонти у којима пројектују своје пословање различити, то пред овим партнерским односом стоји много већи број искушења него пред партнерством истоврсних субјеката.

Сматрамо да се у интерпретацији циља законодавце не може апсолутизовати тежња да се, уз смањење буџетског расхода, обезбеди остваривање одређених функција које иначе има јавни сектор. Суштина партнерства није у пребацивању друштвеног трошка на приватне инвеститоре, него у појефтињењу пројеката. Стога нагласак у анализи треба да буде на утврђивању елемената којима се постиже боља економичност, а не на привидној дилеми да је боље имати приватни капацитет него никакав.

Партнерство заиста може да доведе до знатно успешније реализације пројекта, и то због неколико могућих предности:

- стабилност извора финансијских средстава за инвестирање,
- „увезивање“ пројекта,<sup>2</sup>
- еластичност у примени иновација и
- пројекција трошкова кроз читав период трајања објекта, односно активности.<sup>3</sup>

Наравно, ти потенцијали се јављају само у случају повезивања два сектора, и представљају предности чије ефекте учесници међусобно дистрибуирају у складу са нивоом ризика којег заједнички подухват носи. У случају да се датом делатношћу бави самостално приватноправни субјект, указане предности се одражавају само на његов очекивани профит, те изостају позитивни социјални ефекти на којима јавни сектор обично највише инсистира.

Средњи пут између приватизације и задржавања одређене делатности у јавном сектору је политички прихватљивији од „чистих“ модела и представља својеврсно компромисно решење.<sup>4</sup> „Јавно-приватно партнерство постоји на граници између јавног и приватног сектора, те не

2 Као типичан пример позитивног ефекта којег доноси увезивање (енгл. *bundling*) наводи се DBFO уговор. То је, уствари, концесија која се даје приватном партнеру да пројектује, обезбеди финансијска средства, изгради и управља односно користи објект у уговореном року. Свака од четири фазе би могла да буде и предмет самосталног посла. Овај посао се разликује од праве концесије по томе што приватни партнер услуге наплаћује од државе, а не крајњих корисника, као код концесије.

3 „Интегрисање пројектовања, управљања и одржавања кроз читав животни век, у оквирима јединственог плана финансирања, подиже перформансе подухвата и снижава укупне трошкове док он траје.“ J. Pierce, I. Little „Taxpayers need value from partnerships“, *Australian Financial Review*, april 2002.

4 Ваљда због тога и не постоји нека општеусвојена дефиниција. Готово је невероватно да ни у *acquiis*-у, где су прецизно одређени и далеко безначајнији појмови, немамо дефиницију јавно-приватног партнерства. Европска комисија, *Guidelines for successful public-private partnership*, march 2003, стр. 19 изричито се наводи како постоје прецизне дефиниције сваког конкретног вида партнерског уговора, али не и свеобухватна.

представља ни национализацију ни приватизацију средстава или услуга. Оно, политички, представља трећи пут којим владе могу да обезбеђују јавне услуге. Штавише, практично, партнерство је облик уговорне сарадње у којој јавни и приватни сектор, делујући заједно, постижу оно што самостално не могу.<sup>5</sup> А непосредни политички ефекат се састоји у чињеници да се партнерством убрзава привредни и друштвени развој, будући да се већим обимом капитала од средстава расположивих у текућем буџету финансирају друштвене функције чије би изостајање могло да буде ограничење складног развоја. Но, са друге стране, треба поставити и рационалну границу често мегаломанским и нереалним амбицијама политичке елите. Ту перцепцију реалних могућности даје приватни сектор. Дакле, већ у првој фази животног циклуса пројекта у јавном сектору – његовом *планирању*, улога приватног сектора је да пројект економски тестира и истакне резерве на основу којих би он постао реалистичнији.

Полазна премиса законодавца се заснива на томе да мора да се промени однос између два потпуно по логици пословања одвојена и конкурентна сектора, односно њихових пословних субјеката.

Делимично повлачење јавноправно контролисаног субјекта и увођење тржишта подразумева да на његово место уђе приватноправни, али под условима који омогућују остваривање функција јавног сектора, да два сектора заједнички контролишу даваоца услуга или, у најмању руку, да се створи однос у којем приватноправни може да уђе на исто релевантно тржиште, а да се јавноправном ограничи буџетска подршка и он тако натера да подигне ефикасност пословања.

Његово присуство на истом релевантном тржишту и однос конкуренције са приватним субјектима обезбеђује квалитативну компоненту, али се то обично претвара у најнижи стандард квалитета који је друштвени прихватљив; корисник за њега обично плаћа само партиципацију. Приватни конкуренти тада обезбеђују исте услуге у неком другом, за кориснике пожељнијим условима, али и по тржишној цени. Доминантна позиција јавноправног учесника на релевантном тржишту је довољан услов за обезбеђивање редовног функционисања делатности. То значи да се и у фази *оперативног пословања* приватни сектор јавља као специфични контролор јавног сектора: непосредно дијагностикује његову нерационалност, и то виде сами корисници

5. Но, конкуренција није увек могућа. Јавни сектор се не бави само производњом роба или давањем услуга које би иначе могле да понуде и приватне компаније или установе, већ и стварањем услова, материјалних

5 М. Gerrard: „Public-Private Partnerships“, *Finance and Development*, Melburn, бр. 38(3)/2001, стр. 48–51.

и техничких, за делатности од општег економског значаја, попут грађења путева и друге саобраћајне инфраструктуре, развоја енергетских мрежа, изградње великих здравствених или образовних, односно научно-истраживачких јединица, развоја недовољно развијених подручја или реструктурирања подручја у којима је дошло до дезиндустријализације због промена привредне структуре, као и многим другим послова који захтевају велика средства, имају дуг период активизације, мали годишњи поврат, подразумевају високе ризике или их прате друге, за инвеститора неповољне околности. Стога би пословни ризик за приватног инвеститора у тим делатностима био несразмерно виши него у другим. Подела ризика је зато централно економско питање за успостављање партнерског односа, преко ње се испољава *causa* уговора, и без обзира што се Закон бави више процедуралним и организационим аспектима уговора о партнерству, формални услови и критеријуми за избор су у суштини израз потребе да се обезбеди друштвено прихватљива расподела ризика.

Код сваког уговора партнери желе да ризик превале на другу страну. Тако је и овде, упркос томе што је реч о јавноправном уговору. Већина недостатака који се данас манифестују у вези са јавним предузећима се, у случају успостављања оваквог партнерства, манифестују кроз повећани ризик којег би требало да прихвати јавни сектор, а приватни партнер постепено превазиђе. У суштини, то је и најважнија социјално негативна димензија партнерства. Јавноправни партнер прихвата већи ризик од оптималног, јер се руководи тренутним, а не будућим трошковима. Приватни инвеститор, улазећи у партнерски однос, већ има у виду један референтни стандард ризика, онај који постоји на конкурентном тржишту. Сада улази у ситуацију у којој је ризик повећан, делимично због тога што мора да послује под условима који подразумевају низ унапред задатих ограничења, делимично због рочне димензије аранжмана, који су обично дугорочни, а делимично и због тога што су могуће једностране институционалне промене од стране његовог јавноправног партнера. Стога он, природно, захтева да се ризик у што већој мери превали на јавноправног партнера, а пошто не постоје никакве објективне могућности за утврђивање оптималне расподеле, реално се опасност од успостављања уговорног односа на штету јавног интереса јавља кроз прихватање несразмерног ризика.<sup>6</sup> Уочавајући могућности настанка

6 Код изградње аутопутева, пруга или мостова са наплатом преласка приватни партнер захтева од државе да му гарантује одређени обим пословних трансакција – број аутомобила, превезеног терета или путника – односно да покрије разлику између будућег мањег промета и изграђених капацитета. То, наравно, има смисла само уколико јавни сектор инсистира на предимензионираним објектима, а приватни пројект ту процену не подржава. Но, када се реч о аранжману у којем при-

таквих злоупотреба, које као подлогу могу да имају корупцију, Закон изричито захтева да се избор приватних партнера врши по начелима Закона о јавним набавкама, како би се обезбедила конкуренција између потенцијалних партнера.

Уговором се утврђује расподела ризика само између уговорних страна. Но у њему се изоставља могућност наступања негативних екстерних ефеката по трећа лица – кориснике, јер се лако може десити да очекиване уштеде и унапређивања не могу да, при истом нивоу цена које непосредно плаћају потрошачи, обезбеде одговарајући профит приватном партнеру. Тиме се угрожава главни привредни мотив уговора, да он обезбеди већу вредност *value for money* индикатора.<sup>7</sup> Уколико би се уговором нерегулисани ризик морао прелити на кориснике, они би плаћали вишу цену од оне раније, која је имала природу партиципације. У крајњој линији, неадекватна процена могућности приватног партнера да унапреди пословање може да доведе до само привидног смањења трошкова тако што би се смањили буџетски расходи, али би се, при томе, повећали укупни друштвени трошкови, јер би они сада пали на кориснике. А пошто је реч о делатностима код којих постоји другачији редослед приоритета него код оних које се задовољавају на тржишту, крајњи ефекат би био не само у изостајању економског циља, него и у снижавању квалитета социјалне компоненте циљева јавног сектора.

6. Мада се са становишта привредне логике сваки уговорни однос између јавноправног и приватноправног партнера који има за циљ производњу роба или давање услуга може сматрати партнерством,<sup>8</sup> за-

ватни партнер има својину или дугорочни закуп, тржишне пројекције се не могу вршити само на основу почетних година експлоатације, када су трошкови високи. У неким случајевима – изградња аутопутева, на пример, аутопута Беч – Будимпешта, расподела ризика може да буде разлог лоше закључених послова. Има основа да се разлози неуспеха концесија за изградњу аутопутева у Србији током 2009. и 2010. г. траже у истој равни.

7 Евалуација задовољености VfM критеријума је сложенија него код оцене рентабилности приватног улагања, јер претпоставља монетарно упоређивање (трошак најповољнијег приватног понуђача у поређењу са јавним, изражен преко дисконтованог укупног прихода током животног века), и немонетарно, које се огледа у расположењу *stakeholder*-а и друштва у целини према одређеном пројекту. Уп. Европска комисија, „Guidelines for Successful PPP“, март 2003. г., стр. 57.

8 У ствари, односи јавног и приватног сектора немају само два, него три карактеристична облика: јавно-приватно партнерство, партиципација приватног сектора у јавним услугама и приватизација. У партнерству се међусобно дели ризик, код партиципације држава преноси своје обавезе на приватни сектор путем уговора (историјски је та форма претходила модерном уговору о партнерству) и приватизација – продаја делова државне имовине приватним компанијама са или без посебних регулаторних ограничења: ограничења се утврђују за делатности јавних услуга, а класичне индустрије приватизују на начин којим нови власници

конодавац повлачи јасну разлику између два типа уговорних односа: између концесије и уговора о партнерству (у ужем смислу). Чињеница што се оба института налазе у оквиру истог прописа показује да ови имају готово идентичну економску природу, али се због различитог начина закључивања уговора и њихове садржине они посебно регулишу. Уговори о концесији су у суштини стандардни и једнообразни, готово типски, док је предмет уговора о партнерству изузетно широко дефинисан.<sup>9</sup> Сем по предмету, уговори о партнерству могу да имају и статусне последице, јер покривају широки распон почев од најједноставнијег БОТ посла све до стварања заједничких компанија<sup>10</sup> на принципу *joint venture*. Овакво сувласништво јавноправног партнера и „друштва за посебне намене“ (уговорне или статусне форме преко које се окупљају приватни партнери) је изузетно ефикасно уколико ново друштво послује на тржишту на којем постоји ограничена конкуренција.<sup>11</sup>

Законодавац очигледно није имао намеру да пропише типове уговора и да их експлицитно наведе, јер они и треба да покрију изузетно широку сферу различитих пословних подухвата. Стога се ограничио на обезбеђивање правних претпоставки којима се обезбеђује поштовање јавног интереса, како са становишта непосредног економског ефекта – смањивања притиска на текући буџет – тако и оне његове друге, социјалне димензије, уредног снабдевања, односно давања услуга.

7. Упоредна искуства из других земаља показују да ова врста партнерства није никакав чаробни штапић који може да реши проблем. Уочавају се три различите ситуације, у зависности од општег нивоа привредне развијености земље и њене институционалне стабилности. Извесно је да се најбољи ефекти могу очекивати тамо где је циљ пар-

имају иста права као и њихови, од раније приватни, конкуренти (Asian Development Bank, *Public-Private Partnership Handbook*, Tokio, 2008, стр. 1–2).

- 9 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, под партнерством подразумева дугорочну сарадњу ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја или пружања услуга од јавног значаја, док се концесија дефинише као уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, односно добра у општој употреби...
- 10 Закон статусне форме партнерства назива „институционалним ЈПП“ (чл. 9), а даља дикција истог члана каже да су „јавни и приватни партнер чланови заједничког привредног друштва“. У истом члану Закона се даље таква могућност ипак не искључује, јер се дозвољава формирање било каквог друштва у складу са Законом о привредним друштвима.
- 11 На пример, широко присуство Ценерал Електрика у развоју енергетског сектора у Кини је реализовано кроз класични *joint venture* аранжман, а не експлицитним уговором о јавно-приватном партнерству (Asian development bank, *PPP Handbook*, стр. 41).

тнерства да се унапреди пословање већ постојећих и развијених служби, дакле у амбијентима у којима ће менаџмент какав је уобичајен у приватном сектору бољом организацијом, применом иновација и еластичнијим пословањем, али у оквирима битно непромењених услова за обављање делатности, преузети од јавноправног партнера управљање системом и ослободити фискус обавезе да се стално суочава са потребом покривања губитака. Британска и аустралијска искуства<sup>12</sup> су у том погледу веома индикативна и показују да се побољшање пословања може извести и без преваљивања ризика (тј. више цене) на кориснике.<sup>13</sup>

Додуше, и овде имамо случајеве да се због смањења трошкова тежи развоју система тако да одговарајућа услуга постаје неједнако доступна различитим корисницима (на пример, нема је тамо где је мали број потрошача или корисника, у поједним подручјима или временским секвенцама), па су забележени и случајеви раскида уговора због немогућности да се, упркос уштедама, квалитено обезбеди социјална компонента.<sup>14</sup> Други амбијент у којем буја ова врста уговора су азијске земље у којима одговарајућих делатности јавног сектора раније уопште и није било. У условима у којима је раније доминирао приватни сектор, сада увођење јавноправног партнера доводи до тога да се дате делатности развијају не само брже, него и квалитетније. Тиме се дају индирентни подстицаји за укупни привредни развој. Земље Индокине, Филипини, Индонезија, ако и неке латиноамеричке, користе утицај јавног сектора да поправи квалитет делатности и убрза њихов развој. Овде очигледно није циљ да се смање трошкови и подигне ефикасност, већ да се делатности развију. Најзад, трећу ситуацију имамо у земљама постсоцијалистичке транзиције у којима се истовремено истичу оба приоритета: партнерство треба да учини јавни сектор ефикаснијим, а да истовремено допринесе да се „изравнају“ диспропорције из наслеђене структуре, односно читав систем тзв. друштвених делатности доведе у склад са интересима развоја тржишне структуре. Очигледно је да су у овом трећем случају захтеви најсложенији.<sup>15</sup>

12 М. Gerrard, *нав. чланак*.

13 *United Kingdom the Chanel Tunnel Rail Link* је пројект вредан преко 12 милијарди ГБП, а финансиран је кроз модел јавно-приватног партнерства, у којем су сва финансијска средства обезбедили приватни партнери. Види: G. Allen, „The Private Finance Initiative“, доступно на адреси: [www.Parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf](http://www.Parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf).

14 Градска и подземна железница у Лондону су 2002. г. приватизоване, али су поново преузете од стране градске управе после 2007. г.

15 „Земље Централне Европе. То се заснива на постојању а) огромних финансијских потреба у сектору заштите околине и транспорта, како би унапредили и развили мреже у складу са захтевима придруживања и обезбеђивања услуга, б) исто тако великог недостатка у расположивим јавним фондовима и могућностима

8. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама Републике Србије се не разликује од сличних прописа у земљама Европске уније. Околности као што су нижи ниво дохотка, наслеђене навике или наглашено неуравнотежена структура у кругу делатности јавног сектора ће свакако утицати на атрактивност оваквих пословних подухвата за приватне партнере. Извесно је да се може очекивати да ће они бити заинтересованији за комуналне делатности у великим градовима, за концесије за изградњу аутопутева или преносних и дистрибутивних мрежа, али не верујемо да је оправдано да се на јавно-приватно партнерство гледа као на универзални лек који може да коренито промени наслеђено незадовољавајуће стање. Оптимизам је делимично условљен и чињеницом што је дошло до велике имовинске диференцијације, тако да се од нових центара економске моћи који су то постали на основу посебних односа са државом, сада очекује да покажу извесну солидарност. Но та околност је само пука историјска коинциденција, јер је концепт јавно-приватног партнерства настао у друштвима у којима су и један и други сектор већ били афирмисани до нивоа на којем је даљи развој захтевао преузимање извесних квалитета оног другог. Као што је дифузија техничких сазнања неограничена, те проналазак из једне области одмах почиње да се примењује у другој, исто су и предности сваког од сектора постале средство за унапређивање оног другог. Тако се у јавној управи јављају тенденције да се она реорганизује на принципима управљања компанијама (*better administration*), а код компанија, са њиховим растом, настаје свест о могућности утицаја и одговорности за привредни развој.

Ентузијазам ваља, међутим, свести на реалистична очекивања.<sup>16</sup> „Нажалост, нема систематске евалуације ефеката јавно-приватног партнерства и још је прерано да се процени да ли ће се уштеде остварити и на дуги рок, јер је већина уговора још у својим раним фазама. Могућност будућих уштеда може бити смањена због дугорочних рокова ових уговора.“<sup>17</sup> Овај став постаје јаснији када имамо у виду то да се јавно-приватно партнерство може упоредити са јавним зајмом, који се не исказује у годишњим прегледима јавних финансија. Наиме, инвестиција је готово увек приватна, а у јавним финансијама се ефекат

међународних институција да покрију трошкове.“ Европска комисија, „Guidelines for successful Public-Private Partnership“, март 2003, стр. 15.

16 „Сваки ЈПП подухват има снагу али и слабости које морају да буду препознате и укључене... ЈПП није „express средство“ и треба да буде примењено само тамо где је примерено и када су јасне користи и предности... ЈПП треба адаптирати према сектору и врсти пројекта... Жељени резултати и користи треба да одреде форму партнерства...“ Европска комисија, Guidelines for Successful PPP“, стр. 26.

17 OECD Economic Surveys, United Kingdom, Paris, 2002, стр. 120.

посла појављује као годишње плаћање услуга компанији преко које се партнерство реализује. Сасвим је извесно да је то плаћање неупоредиво мање од трошкова инвестиције у првим годинама уговорног рока, али не постоје никакве реалистичне процене тога каква ће бити ситуација кроз – на пример – четрдесет година и колико ће износити кумулативна плаћања за цео период.

Главни проблем процене друштвене оправданости пројеката је у томе што се читава калкулација заснива на релативно кратком интервалу у којем се процењују параметри, а ефекат ће зависити од њиховог будућег, тешко предвидљивог кретања.

Но, упркос нејасноћама око крајњег финансијског ефекта, текући резултати партнерства су несумњиво позитивни уколико се уговором адекватно обавезу партнери да сваки од њих у пројекат унесе оно што је његова предност. Друштву се обезбеђују добра или услуге које би, иначе, биле дефицитарне и стога представљале основ за дневнополитички притисак на владу, а својим недостатком угрожавају тржишну динамикуд. Смањивањем буџетских расхода истовремено се постижу позитивни ефекти и на привредну стабилност и подстиче друштвени развој.

Партнери заједничким подухватом постижу оно што ниједан од њих појединачно не би могао. То значи да се рационалност партнерства првенствено, али не и искључиво, може мерити бољим „*value for money*“ количником, већ ефекат тражити и у томе што се оба сектора организационо мењају. Приватни се приморава да своју традиционалну краткорочну профитну мотивацију допуни дугорочном, оном која настаје око идеје привредног развоја, а јавни сектор у делатности које су битне државне функције уноси елементе пословног менаџмента и пословодне ефикасности.

**Svetislav TABOROŠI, PhD**  
**Professor at the Faculty of Law University of Belgrade**

## **LOGICAL BASIS OF THE LAW ON PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

### **Summary**

*Law on Public/Private Partnership and Concessions is, in its formal aspect, completely adapted to the requirements of the process of harmonization of Serbian law with EU legal system. So, it does not fulfill only one of the country's commitments, but also provides the legal environment for new types of partnership. It is more comprehensive and applicable than the rules in this area we had had. Somehow excessive enthusiasm of law makers marked its passing in the Parliament. Its main advantage is, according to them, decreasing of the pressure upon the budget for covering the losses of public sector enterprises or for realization of the new projects. In this article, it is emphasized that the partnership has much more complex features and outcomes than this. It has positive effects nearly everywhere where applied, but in the society in post socialist transition it has special role. The main goal that has to be pursued is not the spare of the budget sources, but improvement of the activities due to the advantages each sector has developed. However, the ratio of the partnership is in joining these advantages and so eliminating the disadvantages sectors have when dealing on their own.*

**Key words:** *public sector, public-private partnership, post socialist transition, budget.*