

---

# ПРИВРЕДНОПРАВНО ОКРУЖЕЊЕ

---

Др Душица ПАЛАЧКОВИЋ

редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

## ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО (ПОЈАМ, КАРАКТЕРИСТИКЕ, РАЗЛОЗИ *PRO ET CONTRA*)

### Резиме

Као алтернативни начин пружања услуга које је традиционално обезбеђивао јавни сектор, ЈПП је један од инструмената тзв. новог јавног менаџмента. Широки спектар модела ЈПП, посебно чисто уговорних, онемогућава прецизније дефинисање општег појма, али су у раду наведени покушаји у том смислу уз препознавање недостатака и истицање нужних допуна. Посебно је анализиран комплекс чинилаца који ЈПП одређује, односно низ елемената који чине његову суштину. Наведени су, надаље, и бројни разлози *pro et contra* ЈПП, а њихова анализа упућује на закључак да ЈПП не треба безусловно прихватити као једини и добродошао начин решавања инфраструктурних проблема, односно пружања јавних услуга и да се планирању и реализацији оваквих пројеката мора приступити промишљено, уз претходне прецизне анализе потреба и циљева у јавном сектору, али и предности и недостатака ЈПП у односу на традиционалне начине. Конкуренција, елиминисање корупције, транспарентност, флексибилност уговора, само су неки од захтева који омогућавају успех ЈПП који се не мери само профитом приватног партнера, већ економичношћу, ефикасношћу, бољим квалитетом услуга, додатом вредношћу, смањењем цена за крајње кориснике и др.

**Кључне речи:** појам јавно-приватног партнерства, битне карактеристике јавно-приватног партнерства, разлози *pro et contra*.

## I Уводне напомене

Развој услуга јавног сектора и инфраструктуре, у транзиционим државама пре свега, значајно лимитира недостатак јавних финансијских средстава, али и људских ресурса специјализованих за развој и управљање,<sup>1</sup> па се као алтернативни модел усваја партнерство са приватним сектором. Јавно-приватно партнерство (ЈПП), као добродошао излаз, значајније се нормира, развија и прихвата у Европи, па и државама региона, последњих двадесетак година, мада као концепт није нов.<sup>2</sup> Најинтензивнији развој достиже, ипак, у државама које усвајају неолибералну доктрину, став да је свест о уважавању приватног сектора од стране државе директно сразмерна њеном развоју.<sup>3</sup> Посебно у облику концесија оно функционише дуго, али су прихваћени и бројни други модели, од сервисних преко менаџерских уговора, лизинга, тзв. БОТ-модела и иницијативе за приватно финансирање (ПФИ).<sup>4</sup> Уз уговорне моделе паралелно постоји и тзв. институционално ЈПП, формирањем заједничког привредног субјекта.<sup>5</sup> Улагање приватних средстава у сектор јавних услуга има за циљ не само пружања услуга неопходних за свакодневни живот у заједници већ и развој науке, односно истраживања, првенствено примењених. Услуге запошљавања,<sup>6</sup> здравствене услуге,<sup>7</sup> област спорта, туризма,<sup>8</sup>

- 
- 1 Предраг Цветковић, Урош Здравковић, „Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања“, *Зборник радова ПФ у Нишу*, 2012, 150.
  - 2 Кратак историјски приказ развоја ЈПП вид., нпр. у Владимир Васиљев, *Јавно-приватна партнерства у ЕУ и Србији – развој модела, тржишта и законског оквира, докторска дисертација*, 7–12. Доступно на адреси: [http://www.fpn.bg.ac.rs/sites/default/files/docs/vladimir\\_vasiljev\\_disertacija\\_fpn.pdf](http://www.fpn.bg.ac.rs/sites/default/files/docs/vladimir_vasiljev_disertacija_fpn.pdf), 15.3.2016.
  - 3 *Ibid.*, 10.
  - 4 Нема ни јединственог назива, мада је уобичајена скраћеница *PPP*, од енглеског *Public-Private Partnership*, за остале вид. В. Васиљев, 12.
  - 5 Широку лезеу модалитета према степенима ризика наводи, нпр., Божена Гулија, „Јавно-приватно партнерство“, *Euroscope (додатак)*, бр. 73/2004, II, доступно на адреси: <http://www.docfoc.com/clanak-bozena-gulija-javno-privatno-partnerstvo>, 16.3.2016. и Владимир Васиљев, „Основне карактеристике јавно-приватног партнерства“, *Јавне политике*, 2013, 82, доступно на адреси: <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1820-6700/2014/182067001411077V.pdf>, 06.04.2016.
  - 6 Упоредно-правни преглед у ЕУ: „*Carpe diem* – Јавно приватним партнерством и пројектима законског оквира до новог запошљавања“, *Смјернице за припрему јавне политике*, 2011, доступно на адреси: [https://www.google.rs/#q=javno+privatno+partnerstvo+u+oblasti+zapo%25%A1ljavanja&gws\\_rd=cr](https://www.google.rs/#q=javno+privatno+partnerstvo+u+oblasti+zapo%25%A1ljavanja&gws_rd=cr), 6.4.2016.
  - 7 Вид. нпр. „Стратегија ЈПП у здравству Црне Горе са Акционим планом за период 2014–2017. године“, доступно на адреси: <https://www.google.rs/#q=javno+privatno+partnerstvo+u+oblasti+zdravstva+u+srbiji>, 4.4.2016.

само су неке од оних у којима ово партнерство налази примену. ЈПП прихвата и Република Србија и нормативно га уређује.<sup>9</sup>

На новоу ЕУ најзначајнији подстицај развоју јавно-приватног партнерства даје Зелена књига о јавно-приватном партнерству, јавним уговорима и концесијама<sup>10</sup> усвојена у циљу формулисања облика ЈПП и њихове категоризације према томе да ли се на њих примењују прописи ЕУ о јавним набавкама или се могу уговорати на други начин.<sup>11</sup> *Green Paper* уопштено одређује појам ЈПП, уз констатацију да јединствена дефиниција не постоји на нивоу Заједнице.<sup>12</sup> Генерички појам односи се на најразличитије облике повезивања и сарадње органа јавне власти и пословних субјеката у циљу обезбеђења финансирања, изградње, обнове, управљања или одржавања инфраструктурних објеката или обезбеђења финансирања и пружања јавних услуга.<sup>13</sup>

## II Појам ЈПП и дефиниције на општем нивоу

Мада концепт ЈПП подразумева велики број по карактеристикама различитих модела могу се, ипак, извести и заједнички именуатељи на основу којих се настоји и на уобличавању опште, заједничке дефиниције која би их обухватила. Тешкоће у дефинисању проистичу из чињенице да се ЈПП заправо најтачније позиционира као све оно што „попуњава простор између традиционалног државног управљања пројектима и потпуне

---

8 Вид. Зорица Којчин, *Јавно-приватно партнерство у функцији подизања конкурентности туризма Србије*, докторска дисертација, Београд, 2013.

9 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама – ЗЈППК, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011 и 15/2016; Уредба о надзору над реализацијом јавних уговора о ЈПП, *Службени гласник РС*, бр. 47/2013; Правилник о начину вођења и садржини Регистра јавних уговора, *Службени гласник РС*, бр. 57/2013, а од значаја су и Закон о комуналним делатностима, Закон о јавним набавкама, Закон о јавним предузећима као и Закон о привредним друштвима. Према подацима са сајта Комисије: <http://www.ppp.gov.rs/misljenja-komisije>, 5.4.2016, ажурираним 31.3.2016., позитивно мишљење је дато за 35 пројеката концесија и ЈПП. В. Васиљев, 184, наводи да је до септембра 2014. од 12 позитивних мишљења само један пројекат у фази затворене финансијске конструкције и потписивања уговора, а остали су у фази припреме или набавке.

10 Commission of European Communities, *Green Paper on public-private partnership and Community law on public contracts and concessions*, COM/ 2004/0327 final (даље у фуснотама *Green Paper*), доступно на адреси: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0327>, 1.4.2016.

11 Саша Марењак, Владимир Скендеровић, Бранко Вукмир, Јосип Ченгија, „Јавно приватно партнерство и његова примјена у Хрватској“, *Грађевинар*, вол. 59, бр. 7/2007, 598, доступно на адреси: [http://hrcak.srce.hr/index.php?show=toc&id\\_broj=1495](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=toc&id_broj=1495), 1.4.2016.

12 *Green Paper*, 1.1(1).

13 *Ibid.*

приватизације”,<sup>14</sup> а претпоставља „кооперацију између јавних и приватних учесника трајног карактера у којој учесници заједнички развијају производе или услуге и у којој су ризици, трошкови и добит подељени”.<sup>15</sup>

У најопштијем виду, ЈПП се дефинише као „скупина заједничких иницијатива јавног сектора те приватног профитног и непрофитног сектора у којем сваки субјект придоноси одређене ресурсе и судјелује у планирању и одлучивању”, а у ужем су то „кооперативни потхвати у склопу којих јавни и приватни сектори удружују ресурсе и стручна знања како би, кроз прикладне алокације ресурса, ризика и награда, задовољили неку јавну потребу”.<sup>16</sup> Или, инсистира се на другачијем начину уравнотежења односа државе и приватног сектора, поделом ризика и добити, у односу на традиционалну сарадњу која је углавном функционисала кроз уже уговорне односе у области јавних набавки и, нарочито, коришћењу „предузетничког духа” приватног сектора.<sup>17</sup> Истичу се две димензије – стратешка, кроз координацију политичких циљева и утврђивање улоге сваког од партнера, и оперативна, кроз реализацију и спровођење самог пројекта.<sup>18</sup> Заједничка одредница два основна облика – уговорног и институционал-

14 D. Grimsey, M. K. Lewis, „Are Publica Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views“, *Accounting Forum*, Vol. 29, No. 4/2005, 346, према: OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, 2008, 11, доступно на адреси: <https://www.oecd.org/mena/governance/41767985.pdf>, 9.4.2016.

15 Erik-Hans Klijn, Geert R. Teisman, „Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases“ (1. Introduction: The Problem of Cooperation), *Paper for the British Academy of Management Congrimsey Lewis areference*, 2002, 9–11 September 2002, London, Middlesex University, доступно на адреси: <http://www.cati.org.pl/download/PPP/SWIAT/WPROWADZONE/PPP%20DUTCH%202002.pdf>, 8.4.2016.

16 Б. Гулија, I; „Јавно-приватно партнерство и концесије”, Библиотека Народне скупштине РС, 4, а о ризицима у Агецнија за јавно-приватно партнерство, *Ризици у пројектима јавно-приватног партнерства (идентификација, квантификација и алокација)*, Загреб, 2014, као и Li Bing, A. Akintoye, P.J. Edwards, C. Hardcastle, „The allocation of risk in PPP/PFI construction in the UK”, *International Journal of Project Management*, Vol. 23/2005, 25–35, односно да јавни сектор сноси ризик национализације/експропријације, мера политике за умањење сиромаштва, доступности места (градилишта), стабилности владе, 32, доступно на адреси: <http://down.cenet.org.cn/upfile/47/2005518123113112.pdf>, 5.4.2016.

17 Хрвоје Качер, Дејан Кружић, Анте Перковић, „Јавно-приватно партнерство: атрактивност DBFOOT модела“, *Зборник радова ПФ у Сплиту*, бр. 3/2008, 607–608, а слично и Erik-Hans Klijn, Geert R. Teisman, „Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases“, *Paper for the British Academy of Management Conference 2002*, 2002, London, Middlesex University, доступно на адреси: <http://www.cati.org.pl/download/PPP/SWIAT/WPROWADZONE/PPP%20DUTCH%202002.pdf>, 8.4.2016.

18 *Ibid.*

ног, је да је реч о комерцијалној трансакцији између јавне институције (владине или локалне) и приватног партнера у којој приватни пружа услуге те институције у њено име у уговореном периоду са или без преузимања власништва над неким објектом или сервисом у уговореном периоду, а профит стиче наплатом из буџета, самосталном од крајњег корисника или комбинацијом оба начина.<sup>19</sup> При томе уговорно се дефинише као „дугорочни уговор између субјеката јавног и приватног сектора ради финансирања, изградње, реконструкције инфраструктуре или њеног одржавања, у ком приватни партнер преузима ризик изградње (извршење пројекта) и бар још један од два ризика – доступност и потражња за услугом”, а основ дефиниције су Смернице Eurostat-а о условима за елиминисање пројеката ЈПП из биланса стања државе.<sup>20</sup> Чини се, међутим, да се мора инсистирати на циљу пројеката ЈПП – побољшању квалитета и ефикасности пружања јавних услуга, без занемаривања смањења цене.<sup>21</sup>

За ММФ ЈПП подразумева аранжмане у којима приватни партнер учествује у инфраструктури и услугама које су традиционално биле обезбеђиване од стране јавне власти.<sup>22</sup> Европска инвестициона банка га одређује као генерички појам за однос између приватног сектора и тела јавне власти најчешће у циљу увођења ресурса и/или експертиза у циљу помоћи јавном сектору у обезбеђењу и испоруци добара и услуга.<sup>23</sup>

Наш ЗЈППК такође инсистира на дугорочној сарадњи у циљу обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружању јавних услуга, а разликује уговорно (јавни уговор којим се регули-

19 OECD, *Dedicated PPP Units, A Survey of Institutional and Governance Structures*, 2010, 69, 70, доступно на адреси: [http://infrastructureaustralia.gov.au/policypublications/publications/files/Dedicated\\_PPP\\_Units\\_OECD\\_2010.pdf](http://infrastructureaustralia.gov.au/policypublications/publications/files/Dedicated_PPP_Units_OECD_2010.pdf), 08.04.2016.

20 Стефан Владков, Ангел Марков, „Јавно-приватно партнерство у Бугарској: Маркетизација јавних услуга на општинском нивоу“, *Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији*, Palgo center, Београд, 2010, 25, дефиниција Министарства финансија Бугарске, доступно на адреси: [http://www.palgo.org/files/knjige/partnerstvo\\_javnog\\_i\\_privatnog\\_sektora.pdf](http://www.palgo.org/files/knjige/partnerstvo_javnog_i_privatnog_sektora.pdf), 8.4.2016.

21 Х. Качер, Д. Кружић, А. Перковић, 606.

22 International Monetary Fund, *Public-Private Partnerships*, Prepared by the Fiscal Affairs Department, App. by Teresa Ter-Minassian, 2004, 3,4, доступно на адреси: <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>, 5.4.2016, а слично и Смернице ЕК, European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, March 2003, доступно на адреси: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf), 1.4.2016. и *Green Paper*, 1.1. (1).

23 European Investment Bank, *The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)*, 2004, 2, доступно на адреси: [http://www.eib.org/attachments/thematic/eib\\_ppp\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf), 5.4.2016.

шу права и обавезе ученика који може бити са или без елемената концесије) и институционално – засновано на односу јавног и приватног партнера као оснивача, односно чланова заједничког привредног друштва, које је носилац пројекта.<sup>24</sup> У Хрватској<sup>25</sup> се ЈПП дефинише као дугорочни уговорни однос између јавног и приватног партнера чији је предмет изградња и/или реконструкција и одржавање јавне грађевине, у циљу пружања јавних услуга из оквира надлежности јавног партнера, уз обавезу да приватни партнер у споровођењу пројекта од јавног преузима ризике везане уз процес градње и најмање један од два остала ризика – ризик расположивости јавне грађевине и ризик потражње. У Републици Српској<sup>26</sup> инсистира се на удруживању ресурса, капитала и стручних знања, ради задовољавања јавних потреба, уз дефинисање сличних циљева (финансирања изградње, санације, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктуре, пружања услуга и изградње објеката),<sup>27</sup> а у Црној Гори дефинишу се врсте: уговор о лизингу и менаџменту, концесије и споразум о изградњи, функционисању и трансферу (БОТ).<sup>28</sup>

### III Битне карактеристике ЈПП

*Green Paper* одређује уобичајене карактеристике ЈПП, пре свих, да је реч о релативно дуготрајном односу који укључује кооперацију јавног и приватног партнера у различитим аспектима планираног пројекта. Финансирање, које се врши (највећим) делом од стране приватног сектора, понекад подразумева комплексне аранжмане различитих субјеката („играча”), уз укључење јавних средства, понекад и знатних. Значајна је

24 ЗЈППК, чл.7 ст. 1, чл. 4. тач 2, 4.

25 Закон о јавно-приватном партнерству, *Народне новине*, 78/12, 152/14, чл. 2 тач. 1, 2.

26 Закон о јавно-приватном партнерству у Републици Српској, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 59/2009, чл. 2.

27 Тако Закон о јавно приватном партнерству Тузланског кантона БиХ, *Службене новине Тузланског кантона*, бр. 14/2012, чл. 4 ст. 2 набраја (не таксативно) области инфраструктуре у којима се ЈПП примењује: образовна, културна, спортска, здравствена, информационо-комуникациона, иновационо-предузетничка, управљање еколошким и четвртим отпадом (и друге од интереса за кантон и јединице локалне самоуправе), доступно на адреси: [http://www.mrptk.ba/zakon\\_o\\_jpp.php](http://www.mrptk.ba/zakon_o_jpp.php), 8.4.2016.

28 Закон о учешћу приватног сектора у вршењу јавних услуга, 19. јун 2002, чл. 2, доступно на адреси: [http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={4DDD67D4-E5A0-4691-88FB-FE7B181D2816}](http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={4DDD67D4-E5A0-4691-88FB-FE7B181D2816},), 9.4.2016; Закон о концесијама, *Службени лист Црне Горе*, бр. 08/09, доступно на адреси: [http://www.greenhome.co.me/fajlovi/greenhome/attach\\_fajlovi/lat/projekti/zeleni-resursni-centar/2012/01/pdf/Zakon\\_o\\_koncesijama.pdf](http://www.greenhome.co.me/fajlovi/greenhome/attach_fajlovi/lat/projekti/zeleni-resursni-centar/2012/01/pdf/Zakon_o_koncesijama.pdf), 9.4.2016.

улога економског оператора који партиципира у различитим фазама пројекта, а јавни партнер примарно дефинише циљ у сагласности са појмом јавног интереса, утврђује квалитет услуга, политику цена и одговоран је за праћење реализације у складу са утврђеним циљем. Подела ризика подразумева генерално преношење са јавног на приватни сектор, али се принципи утврђују од случаја до случаја уз респектовање могућности партнера у одмеравању, контроли и сношењу ризика.<sup>29</sup>

Изградња инфраструктурних објеката чест је модел ЈПП, па се уз позивање на *Green Paper*, наведене карактеристике допуњавају – јавни партнер плаћа накнаду приватном за изградњу и управљање објектом и преузима обавезу да се њиме користи за уговорену намену и да објекат после истека уговореног рока прелази у својину јавног сектора.<sup>30</sup> За институционалне моделе *Green Paper* препознаје као најважније формирање заједничког *ad hoc* ентитета у мешовитом власништву који може бити новооснован или настао преузимањем удела у власништву, али и контроли. Задржавање делимичног утицаја у контроли и надзору погодан је модел када су у питању услуге посебно важне за заједницу (снабдевање водом, контрола ваздушног саобраћаја и др.).<sup>31</sup>

Уговорни облици ЈПП према *Green Paper* су бројни, а општа категоријација је на тзв. концесиони модел где приватни партнер пружа услугу уместо јавног, али под његовом контролом, а крајњи корисник је купац услуге који је и плаћа, уз могуће субвенционирање или другу помоћ од стране јавног сектора према крајњем кориснику и иницијатива за приватно финансирање у којој приватни партнер финансира, гради, одржава и управља објектом за јавну употребу, своје услуге наплаћује од јавног сектора, а строго су дефинисани стандарди простор, услуга и начин плаћања.

Могле би се изоловати и заједничке карактеристике: а) уговори се закључују на дуг рок, оптимално 25–30,<sup>32</sup> па чак и до 60 година;<sup>33</sup> б) угово-

29 *Green Paper*, 1.1. (2)

30 С. Марешак, В. Скендровић, Б. Вукмир, Ј. Ченгија, 598.

31 *Ibid.*; Видети и Commission of European Communities, *Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP)*, Brussels, 2004, 4, доступно на адреси: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/ppp/comm\\_2007\\_6661\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_en.pdf), 8.4.2016.

32 С. Марешак, В. Скендровић, Б. Вукмир, Ј. Ченгија, 598599.

33 Allyson Pollock, David Price, *PFI and the National Health Service in England*, 2013, 1, доступно на адреси: [http://www.allysonpollock.com/wp-content/uploads/2013/09/AP\\_2013\\_Pollock\\_PFI\\_Lewis-ham.pdf](http://www.allysonpollock.com/wp-content/uploads/2013/09/AP_2013_Pollock_PFI_Lewis-ham.pdf), 6.4.2016.

ри морају прецизирати све етапе пројекта; ц) ризик се већински преноси на приватног партнера, док на партнеру из јавног сектора остају они где има већу могућност утицаја и управљања;<sup>34</sup> д) уговор дефинише тзв. „спецификације крајњих перформанси” јавних грађевина, а не тзв. улазне захтеве и спецификације које су типичне за традиционалне начине, а мора се укључити и двоструки циљ – висок ниво развоја инфраструктурних добара и јавних услуга и једнакост на одрживим основама.<sup>35</sup> Но, тешкоће прате и утврђивање заједничких карактеристика ЈПП, услед различитости модела, али и мотива и интереса партнера за сарадњу, различитог односа власти (политике), према приватној иницијативи и приватном сектору уопште, као и стога што се односи два сектора разликују и у зависности од сложености медија, средства путем кога је пружана јавна услуга.<sup>36</sup>

#### IV О разлозима *pro et contra* ЈПП

Као основни мотив с којим јавни сектор улази у ЈПП аранжмане још увек се у пракси (посебно политичкој) препознаје да је реч о начину растерећења текућег задуживања и јединој могућности реализације неопходних инфраструктурних пројеката<sup>37</sup> у условима ограничених средстава и неопходности да се унапреди пружање јавних услуга. Озбиљне финансијске рестрикције као додатни императив намећу и смањење броја запослених у јавном сектору, а тиме и укупних трошкова, где је ЈПП, опет, могући излаз из проблема.<sup>38</sup> Добра страна је, свакако, и перспектива привлачења додатних ресурса у јавни сектор, односно трошкови једнократних инвестиција распоређују се на дужи период што одговара правилима о генерисању прихода јавног сектора, уз то у кризним временима приватни сектор лакше обезбеђује средства, а истовремено се помаже јавним

34 А. Akintoye, М. Beck, С. Hardcastle, „Public-Private Partnerships; Managing risks and opportunities, *Blackwell Scientific Publications*, Oxford, 2003, према: С. Марењак, В. Скендровић, Б. Вукмир, Ј. Ченгија, 599.

35 М. Sathana Priya, Р. Jesintha, „Public Private Partnership in India“, *Journal of Management and Science*, Vol. 1, No. 1/2011, 61, доступно на адреси: <http://jms.nonolympictimes.org/Articles/Article8.pdf>, 5.4.2016.

36 Дамир Јуричић, „Економија јавно-приватног партнерства“, *Економски поглед*, Вол. 59, бр. 7–8/2008, 454.

37 С. Марењак, В. Скендровић, Б. Вукмир, Ј. Ченгија, 599.

38 Габор Петери, „Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП) – добре и лоше стране“, *Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама транзиције*, Београд, 2010, 12, доступно на адреси: [http://www.palگو.org/files/knjige/partnerstvo\\_javnog\\_i\\_privatnog\\_sektora.pdf](http://www.palگو.org/files/knjige/partnerstvo_javnog_i_privatnog_sektora.pdf), 8.4.2016.

предузећима да не премаше ограничења постављена за јавни дуг.<sup>39</sup> У транзиционим државама јавни сектор располаже, по правилу, амортизованом имовином која тражи значајна улагања у ремонт или куповину нове, технологије су застареле, а приватне компаније, посебно стране, имају приступ и модерној опреми и новим технологијама као и експертском менаџменту. Предност ЈПП је и већа ефикасност приватног сектора у смањењу трошкова, односно уштедама, одлагању трошкова, а мања је и потреба за капиталним задуживањем.<sup>40</sup> Или, предност је бржа изградња инфраструктуре стога што јавни сектор плаћа коришћење услуга у току трајања пројекта уместо једнократног капиталног улагања, плаћање је везано за расположивост услуге па је приватни сектор заинтересован да што брже оконча пројекат, а то води и умањењу укупних трошкова.<sup>41</sup> Наведене предности воде закључку да је ЈПП „управљачка реформа” и „иновативан алат” који унапређује пружање јавних услуга.<sup>42</sup> Истиче се, такође, да је основни принцип ЈПП оптимизација сношења ризика у циљу обезбеђења стварања највеће вредности, али и квалитетније услуге.<sup>43</sup> Коначно, приватни сектор мора омогућити стварање додатних прихода (од трећих лица) чиме се смањују субвенције јавног сектора, а све то води и ефикаснијем управљању<sup>44</sup> – држава преузима регулаторну улогу, односно планира и контролише уместо управљања континуираним пружањем услуга.<sup>45</sup> Предност је и увођења конкуренције у јавни сектор која доводи до упоређења пружања јавних услуга са тржишним стандардима да би се, за уложена средства, добила најбоља вредност.<sup>46</sup>

Ипак, констатација да је све што ради јавни сектор (бирономија) лоше и неефикасно, а све што ради приватни сектор добро и ефикасно,<sup>47</sup> свакако није потпуно тачна. Циљ приватног сектора је стицање профита

39 *Ibid.*, 13.

40 Транспарентност Србија, доступно на адреси: <https://www.google.rs/#q=javno+privatno+partnerstvo>, 8.4.2016.

41 Б. Гулија, II.

42 Х. Качер, Д. Кружић, А. Перковић, 607.

43 Б. Гулија, III.

44 Користи се израз „нови јавни менаџмент” као израз побољшања перформански јавног сектора усвајањем метода управљања од приватног, Biljana Rakić, Tamara Radenić, „Public-Private Partnerships as an Instrument of new Public Management“, *Facta Universitatis*, Vol. 8, No. 2/2011.

45 Б. Гулија, III.

46 *Ibid.*

47 Јан-Ерик Лане, *Државно управљање: разматрање модела јавне управе и јавног управљања*, Београд, 2012, 36, према Богољуб Милосављевић, „Изазови и дилеме у вези са јавно-приватним партнерством“, *Polis*, бр. 2/2012, 38.

па и у пројектима ЈПП. Уз то, истиче се, сасвим основано, да ЈПП, по правилу, обезбеђује монополски положај, али и да може угрозити циљеве владавине права и друштвене циљеве уобличене политиком.<sup>48</sup> Наиме, „маркетизација” јавног сектора узрок је слабљења и држава старе демократије, а у транзицији су државне институције по претпоставци слабе да обезбеде владавину права и људска права, па их ово додатно слаби.<sup>49</sup> Држава, кроз изузетке од примене ЈПП (нпр., чл. 3 ЗЈППК) отвара свесно простор злоупотребама, директним погодбама и корупцији, интереси приватног сектора често воде до непотребног проширења обима пројеката у условима доминације великих компанија (тзв. стратегија повезивања мањих пројеката), а сужавају се и овлашћења јавног партнера који, нпр., не утиче на избор подизвођача.<sup>50</sup> Често лоша подела ризика води великом терету плаћања накнаде на крајњем кориснику, виша је цена пројекта од очекиване, проблематичан је систем наплате, транспарентност а услови тендера који остављају простор за корупцију.<sup>51</sup> Нефлексибилност уговора, односно немогућност измена у складу са потребама јавног сектора додатна је слабост.<sup>52</sup> Ако нема конкуренције при избору, или је она фиктивна (фаворизовање партнера), што увек значи и корупцију у неком виду, ако ризици нису добро распоређени и ако нема надзора над спровођењем уговорних обавеза, све предности ЈПП „падају у воду”.<sup>53</sup> Проблематична је и тзв. „додата вредност” за јавни сектор – уштеде, виши стандард услуге или мање еколошке штете, нпр.,<sup>54</sup> као и анализа предности ЈПП над класичним начинима, о чему се, посебно у транзиционим државама недовољно води рачуна.<sup>55</sup> У овим државама корупција је један од највећих проблема, а ништа мањи није ни недостатак прецизних планова за реализацију пројеката. Ризик од корупције у ЈПП у Србији је „све већи у условима најаве политичке елите да ће се ЈПП све више користити за

---

48 *Ibid.*

49 Б. Милосављевић, 40.

50 В. Васиљев, 186, који наводи да су ст. 2, 3 одредбе чл. 3 ЗЈППК проблематични у овом смислу, односно да су уведени ради заштите пројекта „Јужни ток” и процеса приватизације Телекома.

51 Фондација Институт за отворено друштво, *Јавно приватно партнерство у Црној Гори – одговорност, транспарентност и ефикасност* (даље у фуснотама: ЈПП у Црној Гори), 20, доступно на адреси: <http://media.institut-alternativa.org/2012/08/institut-alternativa-javno-privatna-partnerstva-u-crnoj-gori.pdf>, 8.4.2016.

52 Транспарентност Србија, 2.

53 *Ibid.*

54 С. Марењак, В. Скендровић, Б. Вукмир, Ј. Ченгија, 602; Смјернице за примену уговорних облика ЈПП, *Народне новине*, бр. 98/2006.

55 С. Марењак, В. Скендровић, Б. Вукмир, Ј. Ченгија, 605.

изградњу инфраструктуре и власничку трансформацију јавних предузећа”, али и стога што се ови аранжмани користе најчешће на основу међународних споразума што спречава примену домаћег антикорупцијског законодавства.<sup>56</sup> Професионализација јавних служби, која је код нас у зачетку, смањује ризик корупције и спречава приватни сектор да намеће своје услове јавног уговора, а ни студије јавног партнера о оправданости ЈПП често нису прецизне.<sup>57</sup> Велики пројекти захтевају јавну расправу и потпуни увид јавности,<sup>58</sup> како о правном основу и начину одабира партнера, тако о свим обавезама јавног партнера, ефектима у односу на алтернативне методе и за грађане, посебно у односу на цену и квалитет услуге убудуће, која често изостаје.<sup>59</sup> Не треба заборавити да накнадне анализе и закључци о штетности пројекта по државне финансије које воде раскиду уговора значе и плаћање високих новчаних накнада приватном партнеру.<sup>60</sup> Државе у транзицији треба да „јачају и модернизују државу и државно управљање”, а не да „управљање државом своде на приватизацију или менаџеријализам...”.<sup>61</sup> ЈПП нису једини начин, чак и у условима недостатка државних средстава, да се остваре јавни интереси, а оправдања са позивом на ефекат ЈПП кроз добијање новог квалитета без улагања новца пореских обвезника занемарују да се често ради само о одложеном плаћању (доцнија наплата државних гаранција, повећана цена јавних услуга,

---

56 Транспарентност Србија (даље у фуснотама: ЈПП Транспарентност Србија), *Јавно-приватна партнерства у контексту борбе против корупције*, доступно на адреси: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/6798-javno-privatna-partnerstva-u-kontekstu-borbe-protiv-korupcije>, 9.4.2016.

57 Пројекат Бус плус у Београду показује, нпр., да нема података о студији на основу које је закључено да би ЈПП могло да реши проблем наплате карата, а уговор не садржи ништа о нивоу наплате који би у пракси доказао да је систем ефикасан, а за пројекат Београд на води не знају се правни модалитети посла ни корист у односу на алтернативна решења, ЈПП Транспарентност Србија.

58 ЈПП у Црној Гори, 19.

59 Транспарентност Србија.

60 Интересантно је у овом контексту да Directive 2004/18/EC 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, OJ L 134/114, Art.29, доступно на адреси: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0018&from=en>, 9.4.2016, предвиђа фазу тзв. конкурентског дијалога онда када јавни сектор није у могућности да самостално одабере најбоља решења у случајевима посебно комплексних уговора преговара са најмање три приватна партнера о томе, а тек после ове фазе позивају се приватне компаније да изнесу понуде. Тиме се омогућава дефинисање циљева и елемената уговора на најбољи могући начин.

61 J. Lane, 16, 202.

изостала добит од продаје државног земљишта и сл.).<sup>62</sup> Такође, идеја државе социјалне правде и филозофија неолиберализма који у ЈПП значи увођење тржишних услова у области у којима то није био случај противречне су у многоме једна другој. Недостатак транспарентности омогућава извођачима и инвеститорима повећање трошкова наметањем употребе најскупљих технологија,<sup>63</sup> при чему вођење јавног регистра уговора повећава транспарентност, а тзв. споразумом о поштењу умањује корупционашка понашања, о чему треба водити рачуна.<sup>64</sup> Економска криза има и негативне ефекте на ЈПП пре свега стога што га банкарски сектор не прати на прави начин – средства за кредитирање су умањена, или, чешће, постају скупља кроз раст камата, а у транзиционим државама посебно, тржишни услови, који се преко ЈПП уводе у сектор јавних услуга, наилази на значајне отпоре.<sup>65</sup>

Полазећи од основаних критика англосаксонског модела у коме најчешће „ризик остаје јавни, а профит постаје приватни”,<sup>66</sup> односно да је „идеја да се јавна политика може свести на пуку економску рачуницу”<sup>67</sup> у најмању руку проблематична у социјално одговорној држави, могу се критиковати и решења ЗЈППК, који усваја овај модел.<sup>68</sup> То да највеће финансијске институције подстичу ЈПП јесте предност, али оне то чине у начелу када су у пројекте укључене велике, најчешће мултинационалне компаније које и у овим аранжманима намећу своје, по јавни сектор и крајње кориснике често неповољне услове. Разлози за и против говоре да ЈПП не треба *a priori* ни прихватати ни одбацити, већ је одлука последица озбиљних анализа и промишљања о свим могућим ефектима.

62 ЈПП Транспарентност Србија.

63 *Ibid.*

64 Transparency International Integrity Pact and Public Contacting Programme, Version 06.05.03-JO/JB/RH, The Integrity Pact, доступно на адреси: [https://web.nlcindia.com/webcount/Integrity\\_pact/Integrity%20Pact%20Q%20&%20A.pdf](https://web.nlcindia.com/webcount/Integrity_pact/Integrity%20Pact%20Q%20&%20A.pdf), 8.4.2016.

65 Г. Петери, 18.

66 D. Narvi, *Критика историја неолиберализма*, Нови Сад, Mediteran Publishing, 2012, 15, према Б. Милосављевић, 41.

67 Тони Цад, „Тешко земљи“, *Пешичаник*, 2011, 37, доступно на адреси: [http://pescanik.net/wp-content/PDF/toni\\_dzad.pdf](http://pescanik.net/wp-content/PDF/toni_dzad.pdf), 9.4.2016.

68 Б. Милосављевић, 41.

**Dušica PALAČKOVIĆ, PhD**

**Professor at the Faculty of Law University of Kragujevac**

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (CONCEPT, CHARACTERISTICS, REASONS PRO AND CONTRA)**

### **Summary**

*As an alternative method of offering the services that were traditionally in domain of public sector, public-private partnership (PPP) appears as one of the instruments of, so called, new public management. A broad specter of PPP models, particularly those based on contracts, prevents theoreticians to define its general concept. In this paper, however, the author makes attempts in that direction pointing to the observed deficiencies of this new instrument, as well as to the methods of their overcoming. The focus of the author's analysis is a series of factors that determine PPP, that is a set of elements which constitute its essence. She further underlines numerous pro and contra reasons for PPP whose analysis leads us to conclude that PPP should not be unconditionally accepted as the only suitable way for resolving the infrastructural problems in offering public services. Therefore, the planning and realization of such projects should be approached and conducted in a comprehensive and rational way, after precise analyses of needs and goals of public sector, as well as of strengths and weaknesses of PPP in comparison to traditional methods of offering public services. Competition, elimination of corruption, transparency, flexibility of contracts are just some of the requirements that could guarantee the success of PPP which should not be measured only by the partners' profit, but also by the improved quality, efficacy and economy of services and by added value and decrease of costs for final users.*

**Key words:** *concept of public-private partnership, important characteristics of public-private partnership, pro and contra reasons.*