



UNIVERZITET U BEOGRADU,
EKONOMSKI FAKULTET

MASTER RAD

**KRITIČKA ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA JAVNO-
PRIVATNOG PARTNERSTVA U REPUBLICI SRBIJI**

Profesor:

Dr Siniša Zarić

Student:

Miloš Jovanović M1 2102/2021

Beograd, 2023. godine

Izjava o korišćenju

Dozvoljavam da se objave moji lični podaci vezani za dobijanje akademskog naziva master ekonomiste, kao što su ime i prezime, godina i mesto rođenja i datum odbrane rada.

Ovi lični podaci mogu se objaviti na mrežnim stranicama digitalne biblioteke, u elektronskom katalogu i u publikacijama Univerziteta u Beogradu – Ekonomskog fakulteta.

Ovlašćujem biblioteku Univerziteta u Beogradu – Ekonomskog fakulteta da u svoj digitalni repozitorijum unese moj završni (master) rad pod naslovom:

KRITIČKA ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA
JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U REPUBLICI SRBIJI

koji je moje autorsko delo.

Završni (master) rad sa svim prilogima predao/la sam u elektronskom formatu pogodnom za trajno arhiviranje.

Moj završni (master) rad, pohranjen u Digitalnom repozitorijumu Univerziteta u Beogradu – Ekonomskog fakulteta i dostupan u otvorenom pristupu, mogu da koriste svi koji poštuju odredbe sadržane u CC BY licenci Kreativne zajednice (Creative Commons), a kojom je dozvoljeno umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje dela, i prerade, uz adekvatno navođenje imena autora, čak i u komercijalne svrhe.

U Beogradu, 26.01.2024.

Potpis autora

Miroslav Jovanović

Izjava o akademskoj čestitosti

Student/kinja:

Miloš Jovanović

Broj indeksa:

2102/2021

Autor/ka maste rada pod nazivom:

Kritička analiza institucionalnog okvira javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji

Potpisivanjem izjavljujem:

- da je rad isključivo rezultat mog sopstvenog istraživačkog rada;
- da sam rad i mišljenja drugih autora koje sam koristio/la u ovom radu naznačio/la ili citirao/la u skladu sa Uputstvom;
- da su svi radovi i mišljenja drugih autora navedeni u spisku literature/referenci koji su sastavni deo ovog rada i pisani u skladu sa Uputstvom; o da sam dobio/la sve dozvole za korišćenje autorskog dela koji se u potpunosti/celosti unose u predati rad i da sam to jasno naveo/la;
- da sam svestan/na da je plagijat korišćenje tuđih radova u bilo kom obliku (kao citata, parafraza, slika, tabela, dijagrama, dizajna, planova, fotografija, filma, muzike, formula, veb sajtova, kompjuterskih programa i sl.) bez navođenja autora ili predavljanje tuđih autorskih dela kao mojih, kažnjivo po zakonu (Zakon o autorskom i srodnim pravima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 104/2009, 99/2011, 119/2012), kao i drugih zakona i odgovarajućih akata Univerziteta u Beogradu;
- da sam da sam svestan/na da plagijat uključuje i predavljanje, upotrebu i distribuiranje rada predavača ili drugih studenata kao sopstvenih;
- da sam svestan/na posledica koje kod dokazanog plagijata mogu prouzrokovati na predati master rad i moj status;
- da je elektronska verzija master rada identična štampanom primerku i pristajem na njegovo objavljivanje pod uslovima propisanim aktima Univerziteta.

Beograd, 22.09.2023.

Potpis Miloš Jovanović

APSTRAKT

Javno-privatno partnerstvo (JPP) predstavlja složen i dugotrajan dogovor, odnosno specifičan način saradnje države i privatnih preduzeća. Značaj koncepta JPP-a se prevashodno ogleda u tome što on zapravo pruža mogućnost javnom sektoru da iskoristi resurse, know-how i ekspertizu koju poseduju privatna preduzeća prilikom realizacije projekata od javnog značaja i pružanja usluga stanovništvu. Pored toga, JPP omogućava alokaciju rizika prilikom realizacije projekata, odnosno omogućava da država prenese značajan deo rizika na privatno preduzeće koje ima znanje, iskustvo i incentive da bolje upravlja rizikom u poređenju sa javnim sektorom. Alokacija rizika još je bitnija ukoliko je javni sektor neefikasna i slabo upravlja rizikom, što je slučaj u Republici Srbiji prema rezultatima mnogih istraživanja. Da bi navedene koristi od JPP-a mogle da se ostvare neophodno je da država uredi institucionalni okvir tako da sprovođenje projekata korišćenjem koncepta JPP-a bude zasnovano na efikasnosti dobrom upravljanju, efektivnom izbor projekata, fer konkurenciji, efektivnom pružanju javnih usluga i kreiranju uspešnog i održivog okruženja. Institucionalni okvir za sprovođenje projekata JPP-a pored zakonskog okvira, koji predstavlja ključni preduslov njihovog razvoja i implementacije, obuhvata i mehanizme za njihovu realizaciju i nadzor nad njihovim sprovođenjem.

Cilj ovog master rada je da se identifikuju karakteristike institucionalnog okvira za sprovođenje projekata JPP-a u Srbiji, da se identifikuju i obrazlože potencijalni problemi, nedostaci i mogućnosti za unapređenje institucije JPP-a u Srbiji, a pored toga i da se istraži koje su ključne privredne delatnosti u kojima primena koncepta JPP-a može najviše da doprinese privrednom razvoju. U okviru ovog rada sprovedena je analiza pravnog okvira koji reguliše JPP u Srbiji, zatim obavljena je analiza podataka postupaka sklapanja ugovora o JPP-u koji su dostupni na portalu javnih nabavki, odnosno podportalu javno-privatna partnerstva, a obavljeno je i kvalitativno istraživanje sa nosiocima ugovora o JPP-u u cilju mapiranja njihovih stavova o stanju institucionalnog okvira JPP-a u Srbiji. Studijama slučaja analizirani su izabrani slučajevi sprovođenja uvažavanih projekata JPP-a u svetu u cilju izvlačenja zaključaka o tome koje su pozitivne prakse koje bi uz prilagođavanje mogle da se primene u Srbiji u cilju kreiranja institucionalnog okruženja koje je pogodnije za rast i razvoj privrede.

ABSTRACT

Public-private partnership (PPP) represents a complex and long-term agreement, that is, a specific way of cooperation between the state and private companies. The importance of the PPP concept is primarily reflected in the fact that it actually provides the public sector with the opportunity to use the resources, know-how and expertise possessed by private companies when implementing projects of public importance and providing services to the population. In addition, PPP enables the allocation of risk during the implementation of projects, that is, it allows the state to transfer a significant part of the risk to a private company that has the knowledge, experience and incentives to better manage risk compared to the public sector. Risk allocation is even more important if the public sector is inefficient and poorly manages risk, which is the case in the Republic of Serbia according to the results of many studies. In order for the aforementioned benefits of PPP to be realized in Serbia, it is necessary for the state to arrange the institutional framework so that the implementation of projects using the concept of PPP is based on efficiency, good management, effective project selection, fair competition, effective provision of public services and creation successful and sustainable environment. The institutional framework for the implementation of PPP projects, in addition to the legal framework, which is a key prerequisite for their development and implementation, also includes mechanisms for their realization and supervision of their implementation.

The aim of this master thesis is to identify the characteristics of the institutional framework for the implementation of PPP projects in Serbia, to identify and explain potential problems, shortcomings and opportunities for the improvement of the institution of PPP in Serbia, and in addition to investigate which are the key economic activities in which the application of the PPP concept can contribute the most to economic development. As part of this work, an analysis of the legal framework that regulates PPPs in Serbia was carried out, then an analysis of the data on the procedures for concluding PPP contracts, which are available on the public procurement portal, i.e. the public-private partnerships sub-portal, was carried out, and a qualitative research was carried out with the holders contracts on PPP in order to map their views on the state of the institutional framework of PPP in Serbia. Selected cases of the implementation of respected PPP projects in the world were analyzed with case studies in order to draw conclusions about what are the positive practices that could be applied in Serbia in order to create an institutional environment that is more suitable for the growth and development of the economy.

SADRŽAJ:

1. UVOD	6
2. POJAM I PERSPEKTIVE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....	8
2.1. Definicija i značaj javno-privatnog partnerstva.....	8
2.2. Determinante i karakteristike javno-privatnog partnerstva	12
2.3. Modeli javno privatnog partnerstva.....	16
2.4. Kontekst JPP-a u Republici Srbiji	18
3. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRBIJI	21
3.1. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama	22
3.2. Zakon o javnim nabavkama.....	30
3.3. Zakon o komunalnim delatnostima	34
3.4. Nadzor nad projektima JPP	34
4. JPP U KLJUČNIM DELATNOSTIMA U REPUBLICI SRBIJI	38
4.1. JPP u infrastrukturi	42
4.2. JPP u energetici	47
4.3. JPP u javnom prevozu	50
5. ISTRAŽIVANJE STAVOVA NOSIOCA UGOVORA O JPP-U U SRBIJI.....	56
5.1. Metodologija istraživanja	56
5.2. Rezultati istraživanja	57
6. PRIMERI DOBRE PRAKSE JPP-A U SVETU.....	65
6.1. Most „Vasko de Gama“ Portugal	65
6.2. Izgradnja Evrotunela ispod Lamanša - Channel Tunnel.....	71
6.3. Koncesija i privatizacija luke Pirej u Grčkoj.....	77
7. ZAKLJUČAK.....	84
8. LITERATURA	86
9. ANEKS 1: ANALIZA PODATAKA O POSTUPCIMA SKLAPANJA JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA U PERIODU OD NOVEMBRA 2020. GODINE DO FEBRUARA 2023. GODINE.....	98
10. ANEKS 2: VODIČ ZA DUBINSKE INTERVJUE SA NOSIOCIMA UGOVORA O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU	106

1. UVOD

Koncept javno-privatno partnerstvo se u nučnoj teoriji pod ovim nazivom prvi put pojavljuje u poslednjim decenijama dvadesetog veka, odnosno navodi se na engleskom jeziku pod nazivom Public Private Partnership s njegovim akronimom PPP (Casady, Eriksson, Levitt, & Scott, 2019). U teorijskom izučavanju ovog koncepta postoje dva gledišta. Prema prvom gledištu javno privatno partnerstvo predstavlja koncept koji državna uprava može da koristi u cilju izmeštanja kapitalnih investicija iz državnog budžeta, a time ostvaruju prostor, odnosno sredstva za sprovođenje drugih aktivnosti i ostvarivanje ciljeva koji mogu da budu isplativije u ekonomskom smislu na određeni rok, a pri tom primenom ovog koncepta realizuju projekat od javnog značaja na efektivan način. Ovo gledište implicira da bi putem koncepta javno-privatnog partnerstva država mogla da realizuje projekte od javnog značaja koje, usled budžetskih ograničenja ne bi mogla da obezbedi ili bi realizacija bila značajno vremenski odložena. Drugo gledište navodi da je JPP zapravo učešće privatnog sektora na bazi partnerstva u realizaciji projekata od javnog značaja kao što su izgradnje bolnica ili puteva, u cilju efikasnije realizacije ovih projekata u poređenju sa realizacijom od strane javnog sektora ili koristeći tradicionalne javne nabavke. Ova dva gledišta navodi dr Slađana G. Sredojević u svojoj knjizi „Javno-privatno partnerstvo“, a pored toga navodi da su ova dva mišljenja međusobno suprotstavljena (Sredojević, 2000). Iako prvo gledište implicira da je korist od JPP-a povećanje fondova namenjenih finansiranju projekata, a drugo da je korist efikasnija realizacija projekta ili efikasnije pružanje usluga javnosti, ona nisu skupstitutivna već komplementarna. Oba navedena gledišta, kao i njihove implikacije su u svojim okvirima tačna i ukoliko bismo pokušali da objasnimo realizaciju nekog projekta JPP-a koristeći ova dva gledišta jedno ne bi isključivalo drugo. Čak šta više, mnoštvo projekata je zapravo i realizovana tako što je privatni sektor svojom ekspertizom i iskustvom vodio realizaciju, kao što drugo gledište to i objašnjava, a ujedno i učestvovao delom u finansiranju projekta, kao što to prvo gledište navodi. Na ovaj način država je povećala fondove za finansiranje projekta, a pored toga i efikasnije realizovala projekat. U ovakvim slučajevima ova dva gledišta se zapravo dopunjuju i samo koristeći oba može se u potpunosti razumeti koncept javno-privatnog partnerstva.

Cilj izrade ovog rada je da se istraži i opiše stanje primene koncepta javno privatnog partnerstva u Srbiji kroz analizu važećeg pravnog okvira, njegovih implikacija i dosadašnjih praksi i sprovedenih projekata, odnosno da se da uvid u trenutno stanje institucionalizacije javno-privatnog partnerstva i da se identifikuju i obrazlože potencijalni problemi, nedostaci i mogućnosti za unapređenje primene

ovog koncepta u Srbiji, a pored toga i da se istraže primeri dobro prakse sprovođenja javno-privatnog partnerstva za koje postoji potencijal da se, uz modifikaciju i prilagođavanje, primene u Srbiji kako bi se ostvarila dobrobit celokupnog društva. Razvoj i dalja institucionalizacija koncepta javno-privatnog partnerstva u Srbiji je veoma važna jer, kao što je već objašnjeno, u Srbiji se javni sektor smatra vrlo neefikasnim, a pored toga i izvori finansiranja investicija smatraju se jako oskudnim (Beraha, 2015), a razvoj JPP-a bi značajno doprineo rešavanju oba ova problema i to što se tiče efikasnosti javnog sektora jednostavno kroz preuzimanje realizacije projekata i sprovođenje usluga, a što se tiče izvora finansiranja najpre bi privatni sektor obezbedio određena sredstva za svaki projekat, a pored toga privukla bi se pažnja, a samim tim i sredstva međunarodnih razvojnih fondova i investicionih banaka, upravo zbog čega je ova tema vrlo važna za ekonomski rast i razvoja Republike Srbije.

Ovaj master rad sastoji se iz četiri dela. Prvi deo, koji čine ovaj uvod i naredno poglavlje, sadrže objašnjenje teorijskog okvira koncepta javno-privatnog partnerstva. Drugim rečima prvi deo sadrži objašnjenje definicije, značaja, determinanti, karakteristika i modela JPP-a. Na kraju prvog poglavlja dato je objašnjenje kako je trenutno stanje institucionalnog okvira koji reguliše sprovođenje projekata JPP-a u Srbiji. Prvi korak ka kreiranju povoljnog institucionalnog okvira je donošenje zakona koji pravno regulišu temu, da bi privredno okruženje bilo dobro regulisano zakoni koji ga regulišu moraju pružati pravnu sigurnost (Ginting, 2018). Upravo zbog toga drugi deo ovog rada predstavlja analizu pravnog okvira JPP-u u Republici Srbiji, odnosno analizu propisa koji regulišu ovaj koncept u cilju identifikovanja nedostataka i problema. Treći deo čine četvrto i peto poglavlje. Četvrto poglavlje predstavlja analizu sprovođenja projekata javno-privatnog partnerstva u Srbiji u delatnostima koje imaju najviše potencijala za primenu ovog koncepta. U petom poglavlju predstavljeno je kvalitativno istraživanje stavova nosioca ugovora o JPP-u u Srbiji. Poslednji deo predstavlja studije slučaja sprovođenja projekata JPP-a u svetu u cilju izvlačenja zaključaka o tome koje su pozitivne prakse koje bi uz prilagođavanje i modifikaciju mogle da se primene u Srbiji u cilju kreiranja institucionalnog okruženja koje je pogodnije za rast i razvoj privrede.

2. POJAM I PERSPEKTIVE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

2.1. Definicija i značaj javno-privatnog partnerstva

Različiti oblici saradnje države sa privatnim sektorom postojali su od davnina, ali moderno javno-privatno partnerstvo kako se danas definiše je noviji pojam u ekonomskoj nauci. U većoj meri se javljaju sredinom osamdesetih godina dvadesetog veka u državama koje su tada bile na najvećem stepenu ekonomskom razvoju, paralelno sa sprovođenjem reformi u okvirima državne uprave i javnog sektora, koje se težile da stvore socijalne države blagostanja. Važno je navesti da za JPP kao relativno noviji pojam u društveno-naučnim disciplinama postoji više definicija koje se u manjoj meri razlikuju. U svojoj publikaciji iz 2012. godine Svetska banka definiše javno-privatno partnerstvo kao ugovor potpisan na dugačak vremenski period između privatnog partnera i vladine agencije za upravljanje javnom imovinom ili pružanje javnog usluga, u kojem veliku većinu rizika i upravljačke odgovornosti snosi privatni partner (The World Bank, 2012). Pored toga, Međunarodna organizacija civilnog vazduhoplovstva (ICAO) definiše javno-privatno partnerstvo (JPP) kao sklopljeno partnerstvo između određene organizacije unutar državne uprave i privatnog entiteta u cilju realizovanja projekta od javnog značaja ili pružanja usluga koje bi u odsustvu ovog partnerstva pružalo neko javnog preduzeće (ICAO, 2022), pored toga u jednom od vodećih naučnih radova u ovoj oblasti JPP je jednostavno definisano kao dugoročni aranžman između vlade i institucija privatnog sektora (Hodge & Greve, 2007). Ono što je zajedničko svim definicijama jeste da je JPP ugovoreni oblik partnerstva između države ili nekog njenog organa sa privatnim društvom, a većina definicija navodi da se ovo partnerstvo ugovara na duži vremenski period i to radi realizacije određenog projekta koji je u javnom interesu, kao što su na primer izgradnja puteva ili mostova, ili radi pružanja određenog vida usluga stanovništvu koje u odsustvu ugovora sa privatnim društvom pruža javni sektor.

Navedeno prvo gledište saradnje države sa privatnim društvima je imalo snažno uporište u početnim fazama nastanka i razvoja dugoročnih ugovorenih partnerstava između države i privatnih društava. Krajem dvadesetog veka bilo je dosta projekata realizovanih tako što su privatna društva obezbeđivala deo finansijskih sredstava za realizaciju velikih projekata. Tada se taj oblik partnerstava nazivao inicijative privatnog finansiranja ili na engleskom Private Finance Initiative, sa akronimom PFI. Ključna razlika između PPP i PFI je način na koji se aranžmani finansiraju. Pod pojmom PFI podrazumevaju se projekti koje privatni sektor finansira putem obezbeđivanja kredita i/ili vlasničkog finansiranja koje za namirenje početnih kapitalnih troškova, PPP podrazumeva oblik partnerstva između države i privatnog sektora gde strane imaju više slobode da strukturiraju svoje doprinose

(Norton Rose Fulbright, 2020). Pored toga, važno je navesti da PPP podrazumeva specifičnu podelu rizika između javnog i privatnog sektora koja će biti detaljno objašnjena u ovom radu i da je koncept PPP ne predstavlja stanje već proces čiji su kvalitet i struktura u konstantnom kretanju ka boljim rešenjima (Istrate & Puentes, 2011).

Pred navedenih varijacija u definicijama koncepta JPP-a, mnogi autori navode da postoje dva značenja privatno-javnog partnerstva, konkretno navode uže i šire značenje. Uže značenje podrazumeva: formalnu saradnju u zajedničkom poduhvatu, resurse za zajednično ulaganje obezbeđuju obe strane, podela rizika i koristi, koordinacija kroz hijerarhiju zajedničkog ulaganja, primenjuje se uglavnom u fazi obavljanja aktivnosti. Šire značenje podrazumeva: odnos između partnera je samo delimično formalan ili uopšte nije formalan, partneri zadržavaju kontrolu nad resursima koje obezbeđuju, deljenje informacija, koordinacija kroz mrežne strukture, primenjuje se uglavnom u fazi planiranja. JPP se češće koristi u širem smislu, što znači širenje informacija, dobru komunikaciju i saradnju ili zajednički rad. Nakon svetske finansijske krize koje se odigrala 2007. i 2008. godine, JPP se generalno shvatao u užem smislu, kao posledica dramatično izmenjenih ekonomskih uslova i problema budžetskih deficita sa kojima se suočavaju mnoge zemlje i lokalne i regionalne zajednice. U današnje vreme preovlađujuća je upotreba JPP u užem smislu, što znači deljenje troškova, podelu dobiti stečenog od projekata, ali i solidarnu odgovornost za gubitke (Zarić, 2018).

Javno-privatna partnerstva omogućavaju da se veliki državni projekti, kao što su izgradnja puteva, mostova ili bolnica, realizuju putem privatnog menadžmenta i expertize, a u nekim slučajevima omogućava da se ovi projekti delimično finansiraju iz privatnih fondova. Ova partnerstva dobro funkcionišu kada se tehnologija i inovacije privatnog sektora kombinuju sa podsticajima javnog sektora kako bi se projekat realizovao u određenom vremenskom roku i u okviru budžeta (World Bank The Public-Private Partnership Legal Resource Center (PPPLRC), 2022). Pored toga, veoma bitna činjenica je da JPP omogućava vladi, odnosno državi da preuzme manje rizika prilikom realizacije projekta putem podeljene alokacije rizika sa privatnim partnerom. Generalno, privatni sektor preuzima rizik troškova životnog ciklusa projekta, dok vlada preuzima rizike lokacije, zakonodavne i političke rizike, između ostalog. Gradska vlast, na primer, može biti jako zadužena i nesposobna da preduzme kapitalno intenzivan građevinski projekat, ali privatno preduzeće može biti zainteresovano da finansira njegovu izgradnju u zamenu za primanje operativnog profita kada projekat bude završen. Javno-privatna partnerstva obično imaju ugovorne periode od 20 do 30 godina ili duže. Finansiranje delimično dolazi iz privatnog sektora, ali neophodno je da javni sektor ili krajnji korisnici

izdvoje dovoljna finansijska sredstva tokom sprovođenja projekta. Privatni partner naravno može da delimično osmišljava sam projekat, a njegov fokus je na implementaciji i završetku projekta, eventualno može biti i nafilansiranju projekta, dok je javnom partneru fokus na definisanje i praćenje usaglašenosti sa ciljevima. Rizici se raspodeljuju između javnih i privatnih partnera kroz proces pregovora, u idealnom slučaju, mada ne uvek u skladu sa sposobnošću svakog da ih proceni, kontroliše i nosi sa njima (United Nations: Economic Commission for Europe, 2012). Iako se javni radovi i usluge mogu plaćati putem naknade iz budžeta javnih vlasti, kao što su projekti bolnica, koncesije mogu uključivati pravo na direktna plaćanja korisnika, dobar primer ovoga bi bili autoputevi sa naplatom putarine. U slučajevima kao što su putarine u senci za autoputeve, plaćanja se zasnivaju na stvarnom korišćenju usluge. Kada se radi o tretmanu otpadnih voda, plaćanje se vrši naplatom naknada od korisnika.

Važno je imati u vidu da, se pod JPP mogu podrazumevati različiti oblici saradnje privatnih entiteta sa državnim ustanovama i javnim preduzećima, a neki najčešće navođeni su: angažovanje radi sprovođenja usluga, što se često naziva outsorsing, u ovim slučajevima izabrani privatni partner preuzima pružanje određenih usluga građanima ili javnim preduzećima, pored toga zajedničke investicije, kojim privatni i javni partneri najčešće upravljaju zajedno tako što osnuju privredno društvo za potrebe vođenja tih investicija, zatim postoje i oblici JPP-a koji su već međunarodno priznati i usaglašeni, a neke od njih kategorizuje i navodi Evropska komisija, a to su: koncesije, projekti izgradnje i vođenja investicija poznati kao BOT modeli; privatne finansijske inicijative poznate kao PFI čiji je cilj obezbeđenje finansijskih sredstava i drugi oblici projekata koji podrazumevaju izvođenje, upravljanje objektima od javnog interesa i njihovo održavanje, kao što su obrazovne i zdravstvene ustanove i slično. Nalazi različitih istraživanja, analiza i drugih naučnih publikacija navode da državne uprave korišćenjem koncepta JPP-a, odnosno poveravanjem javnih usluga i projekata privatnim društvima ostvaruju od 20% do 50% ušteda u poređenju sa slučajevima kada samostalno sprovode ove aktivnosti (Vasiljev V. , Osnovne karakteristike javno-privatnih partnerstava, 2013).

Posmatrajući globalno, JPP se prvenstvo pojavljuje u okvirima procesa sprovođenja reformi koje za cilj imaju ostvarenje države blagostanja. Tokom osamdesetih i devedestih godina prethodnog veka, koncept JPP-a je počeo da se primenjuje u najvećem broju slučajeva u javnim sektorima čije delatnosti obavljaju srednja preduzeća ili čak mala preduzeća, a delatnosti koje obavljaju velika javna preduzeća, odnosno: distribucija električne energije, proizvodnja prirodnog gasa, distribucija vode, avio

saobraćaj i proizvodnja nafte i naftnih derivata, nastavljala su da obavljaju svoje poslove i projekte na tradiciionalan način putem državne uprave. Naučna literatura identifikuje navodi da su glavni razlozi za to: činjenica da država ima ulogu monopoliste u ovim sektorima, velika važnost ovih delatnosti i za državu i za građanstvo i snažan uticaj sindikata koji za cilj imaju da ove delatnosti ostane u potpunosti pod javnom upravom. Međutim, treba imati u vidu da se oblast telekomunikacija u velikoj meri okrenuo privatnom sektoru i prihvatio javno-privatna partnerstva. Razlog je što je ova oblast vrlo tehnološki zavisna i inovativne tehnologije su neophodne za njen razvoj, a to je samo privatni sektor može da ostvari, jer je po svojoj priori prilagodljiviji, efektivniji i inovativniji od javnog sektora, kako u pronalaženju tako i u usvajanju i usavršavanju promena. Najveći broj uspešno sprovedenih privatizacije se odvio u državama pripadnicama OECD koje su na višim nivoima ekonomskog razvoja, dok se u državama na nižim nivoima razvijenosti koje često karakteriše i činjenica da su kasnije usvojili demokratiju kao sistem odličivanja, privatizacijom stvoreni privatni monopolisti usled čega se ove privatizacije smatraju neuspešnim. Primeri ovih neuspešnih privatizacije mogu se pronaći u državama Latinske Amerike (Vasiljev V. M., 2015).

Javno-privatna partnerstva se u poslednjih desetak godina sve više sklapaju, a konkretno postaju sve popularniji način izgradnje velikih infrastrukturnih projekata, za šta je glavni razlog efektivna alokacija rizika između države i privrede, odnosno između privatnog i javnog partnera, ali i efikasnija realizacija projekata u ovoj delatnosti. U poređenju sa tradicionalnim rešenjima nabavke, ovi aranžmani pokazuju značajno povećan nivo učešća privatnog sektora, sa ciljem da se poveća efikasnost i efektivnost projekta kroz ceo životni ciklus, od razvoja do kraja operativne faze. JPP takođe mogu da rasporede troškove projekta na duži period i tako mogu da oslobode javna sredstva za ulaganje u sektore u kojima je privatno ulaganje nemoguće ili na drugi način neprikladno. Međutim, JPP ne treba posmatrati kao instrument za rešavanje budžetskih ograničenja javnog sektora ili finansijskih nedostataka, već kao sredstvo za isporuku efektivnih, isplativih projekata i povezanih usluga. Prečesto, međutim, ove inicijative ne uspevaju da pronađu optimalan nivo učešća privatnog sektora i, kao rezultat, suočavaju se sa istim izazovima kao i tradicionalno nabavljeni javni projekti, a to su konkretno: prekoračenje troškova, kašnjenja i povećana složenost. Dakle, mora da postoji određeni razlog za ovo. Centralni izazov je to što vlade možda neće u potpunosti iskoristiti pravu prednost uključivanja zainteresovanih strana iz privatnog sektora: njihovu sposobnost da procene, cene i upravljaju određenim vrstama rizika (McKinsey & Company, 2022). Ukoliko se prilikom sklapanja ugovora o JPP rizik ne alocira efektivno i ukoliko se ekspertiza i resursi privatnog sektora

ne iskoriste u potpunosti može se očekivati da će realizacija biti na istom ili nižem nivou u odnosu na nivo na kom bi bila ukoliko je obavljenja prilikom tradicionalne javne nabavke. Dakle, značaj koncepta JPP-a se prevashodno ogleda u tome što on zapravo pruža mogućnost javnom sektoru da iskoristi resurse, know-how i ekspertizu koju poseduju privatna preduzeća prilikom realizacije projekata od javnog značaja i pružanja usluga stanovništvu, a pored toga i omogućava da se rizik alokira delom i na privatno preduzeće u odnosu na tradicionalnu javnu nabavku prilikom koje javni sektor snosi celokupan rizik. Objašnjena alokacija rizika još je bitnija ukoliko je javni sektor neefikasna i slabo upravlja rizikom, što zapravo jeste slučaj u Republici Srbiji prema rezultatima mnogih istraživanja (Lovre & Jotić, 2011).

2.2. Determinante i karakteristike javno-privatnog partnerstva

Kao što je već objašnjeno ne postoji opšte prihvaćena definicija pojma javno-privatnog partnerstva. Međutim, Evropska komisija u svojoj Zelenoj knjizi navodi da koncept JPP podrazumeva različite oblike saradnje organa javne vlasti i privatnih preduzeća u cilju obezbeđivanja finansijskih sredstava, izgradnju, renoviranje, vođenje i upravljanje ili održavanje infrastrukture i pružanje usluga krajnjim korisnicima, odnosno stanovništvu. Pored toga, komisija takođe navodi da sledeći elementi obično karakterišu JPP:

- Dugo trajanje ugovora o JPP-u, tokom kog privatni i javni partneri sarađuju;
- Pribavljanje finansijskih sredstva za realizaciju projekta, u nekim slučajevima javni sektor ulaže značajna sredstva, a na njih se mogu dodati sredstva privatnog sektora. Dakle privatni sektor može delom sopstvenih sredstava da finansira realizaciju projekta. Ponekad aranžmani finansiranja projekta mogu da budu veoma složeni, odnosno partneri u realizaciji projekta mogu složeno da raspodele finansiranje projekta između sebe;
- Definisana podela uloga i obaveza između partnera. Uloga privatnog partnera je veoma važna. Privatni partner učestvuje u različitim fazama projekta, odnosno u fazi pripreme, implementacije, finalizacije, finansiranja i slično. Javni partner se prvenstveno angažuje oko definisanja ciljeva koje treba postići u smislu javnog interesa, postojanja tražnje za uslugama i objektom, kvaliteta pruženih usluga, politike cena i preuzimanja odgovornost za praćenje usklađenosti sa ovim ciljevima kao i praćenje realizacije celokupnog projekta;

- Raspodela rizika između javnog i privatnog partnera, odnosno definisanje koji partner preuzima koje rizike. Važno je imati u vidu da bi sve rizike u slučaju odsustva JPP-a snosilo u potpunosti javno preduzeće. Sklapanje JPP-a ne podrazumeva da privatno preduzeće koje je izabrano za partnera preuzima na sebe u potpunosti sve rizike niti da preuzima najveći deo rizika vezanih za projekat. Svrishodna i pravična raspodela rizik se određuje u zavisnosti od slučaja, i prilikom planiranja i izrade projekta neophodno je izvršiti temeljnu analizu kako bi se svi rizici identifikovali (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2004).

Većina JPP projekata imaju ugovorni rok između 20 i 30 godina, naravno treba imati u vidu da postoje projekti koji su ugovoreni na period kraći od 20 godina, a i oni koji su ugovoreni na duže od 30 godina. Rok na koji se ugovara partnerstvo bi uvek trebao da bude dovoljno dug da privatna strana ima podsticaj da integriše razmatranje troškova pružanja usluga u fazu projektovanja projekta. Ovo takođe uključuje razmatranje održavanja, kako bi se optimizovali kompromisi između inicijalnih investicionih troškova i budućih troškova održavanja i rada. Pristup „ceo život“, uzimajući u obzir troškove celog života i koristi tokom celog života, maksimizira efikasnost pružanja usluga. To je u osnovi obrazloženja za korišćenje JPP za pružanje javnih usluga (Public-Private Partnership Knowledge Lab, 2022). Tačna dužina ugovora u određenom slučaju zavisi od vrste projekta i razmatranja politike. Neophodno je da kreatori politika osiguraju da će tražnja za uslugama koje pruža projekat biti održiva tokom čitavog trajanja ugovora, dok privatna strana treba da bude u stanju da prihvati odgovornost za pružanje usluga tokom trajanja ugovora, a organ za nabavku treba da bude u mogućnosti da se posveti projektu tokom njegovog trajanja. Dostupnost finansijskih sredstava i njeni uslovi takođe mogu uticati na trajanje ugovora javno-privatnog partnerstva.

Što se tiče načina finansiranja projekata JPP-a, kao što je već navedeno, to zavisi od slučaja do slučaja i može biti definisan i jednostavno, u slučaju nekih manjih projekata u smislu da javni sektor obezbeđuje veći deo sredstava, dok privatni partner ulaže manji deo, a finansiranje može biti definisano i veoma kompleksno što je vrlo često i slučaja kada su u pitanju veliki infrastrukturni projekti, gde javni sektor obezbeđuje određeni procenat sredstava, privatni sektor takođe, a veliki deo sredstava obezbeđuju kreditori i banke za čija sredstava se definiše odgovornost kao i niz klauzula koje reglišu različite slučajeve koji se mogu ostvariti. Objašnjavanje svih mogućih načina finansiranja projekata JPP-a prevazilazi obuhvat ovog rada ali biće objašnjena tipična struktura finansiranja projekata JPP-a, kako je definiše Svetska banka. Javna institucija koja inicira partnerstvo najpre sklapa ugovore sa firmama za upravljanje projektom, izgradnjom objekta, održavanjem objekta i slično. Za

sklapanje ugovora o JPP-u i realizaciju projekta koji je predmet tog ugovora privatna strana otvara specifično društvo, odnosno preduzeće specijalne namene čija je namena sprovođenje ovog ugovor, odnosno realizacija ovog projekta. Prilikom ugovaranja definiše se procenat sredstava koji obezbeđuje javni sektor i procenat sredstava koji obezbeđuje privatni sektor. Početni investitori u kapital, koji razvijaju predlog JPP-a obično se nazivaju akcionari projekta. Tipični investitori u kapital mogu biti programeri projekta, inženjerske ili građevinske kompanije, kompanije za upravljanje infrastrukturom i fondovi privatnog kapitala. Zajmodavci projekta JPP-a u zemljama u razvoju mogu uključivati komercijalne banke, multilateralne i bilateralne razvoje banke i finansijske institucije, i institucionalne investitore kao što su penzini fondovi i osiguravajuća društva. Sve gubitke na projektu snose investitori u kapital, dok zajmodavci snose gubitke samo u slučaju da se izgube ulaganja u osnovni kapital. To znači da investitori u kapital prihvataju veći rizik od kreditora i stoga zahtevaju veći prinos na svoje ulaganje. Cilj akcionara projekta i njihovih savetnika u razvoju finansijske strukture je obično da minimiziraju troškove finansiranja projekta. Važno je imati u vidu da je kapital skuplji od duga, što je upravo razlog iz kog akcionari projekta koriste visok udeo duga za finansiranje projekta. U svakoj zemlji, ova proporcija može varirati od projekta do projekta, u zavisnosti od rizika koje preuzima operater JPP. Finansijsko modeliranje za projekat JPP će prilagoditi servisiranje duga i očekivane dividende prema očekivanom toku sredstava, uključujući prihode od korisničkih naknada i državnih plaćanja, kao i građevinske i tekuće rashode, naime za održavanje i rad (Svetska Banka, 2022).

Podela uloga i obaveza između partnera je nešto jasnije definisana, iako može u manjoj meri da varira od slučaja do slučaja. Dakle, partner iz javnog sektora definiše uslugu, odnosno tražene rezultate koje je neophodno postići, rok za njihovo ostvarenje, zatim obezbeđuje sve potrebne preduslove privatnom partneru za uspešnu i blagovremenu realizaciju projekta kroz transfer zemljišta ili vlasništva nad nekim postrojenjem, a pored toga definiše i ostale uslove za sprovođenje usluge nakon realizacije projekta kao što je na primer naplata putarine nakon izgradnje puta ako je to predmet projekta određenog JPP-a (Vasiljev V. , Osnovne karakteristike javno-privatnih partnerstava, 2013). Privatni partner realizuje projekat koji može da podrazumeva sprovođenje usluga građanstvu u određenom vremenskom periodu koji je propisan ugovorom o JPP-u koji mora da sadrži standard kvaliteta i da propiše politiku cena koju privatni partner mora da poštuje. Nakon isteka roka koji je propisan ugovorom privatni sektor predaje objekat javnom partneru, a pritom može da dobije dodatnu naknadu u skladu sa odredbama definisanim ugovorom.

Fokus na alokaciji rizika je zajednička karakteristika većine projekata JPP-a. Rizik je eksplicitnije alocirano u projektima JPP-a. S obzirom na to da su projekti JPP-a često financirani u većoj mjeri od strane javnog partnera, rizik u već mjeri preuzima privatni partner. Svrha prenosa rizika i podele rizika u projektima JPP je alokacija rizika na stranu najbolje opremljenu za upravljanje rizikom. Ovo radi ne znači da sav rizik nužno treba preneti na privatni sektor, već samo deo sa kojim privatna strana najbolje može da se nosi i na osnovu kog privatna strana može da donosi odluke vezane za alokaciju resursa i realizaciju projekta (Weihe, 2009). Privatni sektor snosi operativne rizike vezane za projekta, odnosno rizike vezane za projektovanje, izgradnju objekta, sprovođenje radova, održavanje infrastrukture i slično, dok bi javni sektor treba da snosi rizike tražnje, odnosno rizik vezan za to da je obim tražnje za uslugama u pitanju u skladu sa određenom politikom cena i slično. Rizici koje obično snosi privatni sektor su rizici povezani sa projektovanjem, izgradnjom, radom i održavanjem. Svrha sklapanja JPP-a je zapravo pružanje usluge, odnosno da privatni sektor za račun javnog sektora realizuje projekat, imajući to u vidu jasno je da se rizici uspešnog operativnog poslovanja i održavanja prenosi na privatnog partnera, jer je posao privatnog partnera da obezbedi da se investicije u ranim fazama projekta isplate na duži vremenski period. Ovakva alokacija rizika obezbeđuje uspešnost projekta tokom svog životnog veka. Dostupnost lokacije i politički rizici su tipično rizici koji treba da ostanu javnom sektoru, jer privatni partner ne može na njih da utiče. Rizik inflacije i rizik preostale vrednosti treba uzeti u obzir za deljenje, odnosno treba da se podele od slučaja do slučaja. Pored navedenih karakteristika jedna od važnih odlika koje JPP razlikuju od drugih oblika javnih nabavka je da je plaćanje povezano sa učinkom, dostupnošću i uslugom dugi niz godina nakon realizacije ugovornih obaveza (Solheim-Kile, Lædre, Lohne, & Meland, 2014). Ovo znači da ukoliko je reč na primer o projektu izgradnje puta privatni partner koji realizuje projekat naplaćuje od javnog partnera ugovorena sredstva tek nakon što izgradi deonicu puta ili završi određeni procenat. Takođe, može se uraditi i da privatni partner naplaćuje sredstva tek nakon izgradnje celokupnog puta i to od samih korisnika, tako što se ugovori da će od svake naplate korišćenja puta od korisnika određeni procenat ići privatnom partneru. Pored toga, tipičan JPP projekat ima profil plaćanja anuiteta koji počinje kada se usluga pokrene i trčanje (Robinson & Scott, 2009). Teoretski, trebalo bi da postoji ugovorena struktura plaćanja povezana sa rezultatima usluge, ali u praksi to često nije slučaj. Da bi kreditni rizik sveli na minimum, kreditori često zahtevaju odvojeni tok plaćanje kako bi osigurali svoju investiciju. U tenderskom procesu JPP, javni sektor precizira koje vrste usluga treba da budu isporučene i kakvog kvaliteta, kao i njihov kvalitet. Specifikacije zasnovane na rezultatima čine da

javni sektor temeljno proceni kakve koristi žele da ostvari realizacijom projekta. Glavni razlog za ovo je da se privatni sektor podstakne na što veće inovativnosti prilikom realizacije projektnih aktivnosti.

2.3. Modeli javno privatnog partnerstva

Postoji nekoliko različitih vrsta ugovora i oblika sprovođenja projekta JPP-a, u zavisnosti od različitih aspekte kao što su tip projekta, na primer put ili aerodrom, način podele rizika, strukturu finansiranja, željeni ishod i slično. Uključivanje privatnog sektora može imati različite oblike i može različito uticati na finansijsko i operativno upravljanje jednim projektom. Oblik javno-privatnog partnerstva utvrdiće stepen učešća vlade u finansiranju kapitalnih i tekućih rashoda, i strukturiranje priliva i odliva sredstava prilikom realizacije projekta ali i prilikom eksplatacije rezultata projekta nakon njegovog završetka. Dva posebno važna aspekta koja će u velikoj meri odrediti koju formu će određeno JPP uzeti su: povećanje stepena rizika privatnog sektora i nivo učešća privatnog sektora u finansiranju projekta, posebno kada je u pitanju rad sa operativnom infrastrukturuom (World Customs Organization, 2017). Pored toga, treba navesti da regulatorna vlast i odgovornost za usklađenost sa propisima, ostaje javnom sektoru bez obzira na model JPP-a.

Javno-privatna partnerstva obuhvataju niz modela koji progresivno angažuju stručnost ili kapital privatnog sektora u cilju realizacije projekata od javnog značaja. Ova partnerstva sklapaju se za različite projekte u različitim delatnostima i u velikoj meri mogu da se razlikuju jedna od drugih zbog velikog broja faktora. Dakle, mogu da se sklope u vidu tradicionalnog ugovora o isporuci javnih usluga, a mogu i da se sklope u vidu kompleksnog aranžmana kojim upravlja javni partner, ali u okviru kog je omogućeno privatno finansiranje, projektovanje, izgradnju, rad i eventualno privremeno vlasništvo nad imovinom. Imajući to u vidu jasno je da ne postoji definitivna ili konačna lista svih postojećih modela JPP-a. Ipak u ovom radu istaknuti su modeli koji se najčešće koriste i koji se u teoriji najčešće navode. Sledi lista koncipirana koristeći nekoliko izvora kako bi se naveli i objasnili modeli JPP-a koji se najčešće koriste, uz napomenu da ovo ne treba smatrati kompletnom listom ali ovo jeste lista koja sadrži veliku većinu modela JPP-a (The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2012) (EBRD, ADB, IDB, IsDB, PPIAF i WBG, 2016):

- **Design-Build (DB):** Privatni partner dizajnira i izgrađuje infrastrukturu pri čemu mora u potpunosti da ispoštuje tehničke specifikacije koje propisuje javni partner. Ovi projekti se u

najvećem broju slučajeva sprovode po fiksnoj ceni, što implicira da ukoliko se prekoračke ugovoreni troškovi privatni partner to sam mora da pokrije. Neki radovi preispituju da li se ovaj model zaista može smatrati JPP-om.

- **Operation & Maintenance ugovor (O & M):** Privatni operater, prema ugovoru, upravlja imovinom u javnom vlasništvu i održava je na određeni period. Vlasništvo nad imovinom ostaje javnom partneru.
- **Design-Build-Finance-Maintain (DBFO):** Privatni sektor projektuje, pribavlja finansijska sredstva i izgrađuje objekat kojim upravlja pod ugovorenim odredbama na duži vremenski period. Privatno preduzeća takođe upravlja predmetom projekta, odnosno izgrađenim objektom u ugovorenom periodu. Nakon isteka ugovorenog perioda privatno preduzeće predaje objekat javnom partneru.
- **Build-Own-Operate (BOO):** Privatni sektor pribavlja finansijska sredstva, izgrađuje, poseduje i upravlja izgrađenim objektom zauvek. Postoje odredbe navedene u originalnom sporazumu koje kroz tekuće regulatorno telo u određenoj meri ograničavaju privatnog partnera prilikom upravljanja predmetom projekta.
- **Build-Own-Operate-Transfer (BOOT):** Privatnom preduzeću se poverava određena franšiza na projektovanje, finansiranje, izgradnju i poslovanje, kao i da naplaćuje korisničke naknade za određeni period, nakon čega se vlasništvo prenosi nazad na javni sektor.
- **Buy-Build-Operate (BBO):** Prenos javne imovine privatnom ili kvazi-javnom entitetu obično pod ugovorom da se sredstva nadgrade i koriste u određenom vremenskom periodu. Javna kontrola se vrši putem ugovora u trenutku prenosa.
- **Design-Build-Operate-Maintain-Transfer (DBOMT):** Privatni partner najpre projektuje i gradi objekat, zatim nakon izgradnje koristi i održava objekat, a kada se završi ugovoreni vremenski period vlasništvo nad objektom i pravo korišćenja prelaze u ruke javnog partnera.
- **Koncesija:** Koncesionar iz privatnog sektora preduzima investicije i upravlja objektom u određenom vremenskom periodu nakon čega se vlasništvo vraća javnom sektoru.
- **Operativna licenca:** Privatni operater dobija licencu ili prava da upravlja javnim uslugama, obično na određeni period. Ovo se često koristi u IT projektima.
- **PFI:** Privatni partner samo finansira projekat. Ovim modelom JPP-a obično se bave kompanije za finansijske usluge, direktno finansiraju projekat ili koristi različite mehanizme kao što je dugoročni zakup ili emisija obveznica.

Izbor modela JPP-a koji će se koristiti u određenom slučaju, za realizaciju određenog projekta ili usluge, zavisi od niza faktora koji se razlikuju od slučaja do slučaja. Faktori koji na to utiču su: nivo ekonomske države, složenost projekta koji treba sprovesti, trenutna politička situacija, pravni okvir države u kojoj se JPP sprovodi, raspoloživa finansijska sredstva za realizaciju projekta i slično. Modeli koji nisu navedeni na pomenutoj listi su zapravo samo u nekoj meri prilagođeni navedeni modeli za određenu situaciju u skladu sa potrebama upravo zbog čega nije potrebno zalaziti detaljno u svaki oblik blago modifikovanog osnovnog modela JPP-a, ali potrebno je razumeti da postoje različiti modeli i da se ti modeli mogu modifikovati po potrebi za sprovođenje određenog projekta, ali da bi projekat bio uspešno realizovan moraju se poštovati principi JPP-a.

Javno privatna partnerstva se mogu kategorisati, odnosno svrstati i prema tome kako se lokacija projekta koristila pre početka njegove realizacije. S obzirom na to da su ovo projekti od javnog značaja ova perspektiva je važna, a međunarodne organizacije najčešće prema ovom kriterijumu najčešće kalsifikuju projekte na (EBRD, ADB, IDB, IsDB, PPIAF i WBG, 2016):

- Greenfield projekti: odnosno se na projekte tipa DBFO, a najčešće je u procesu izgradnje ili je privatni partner za implementaciju nedavno izabran i ugovore;
- Brownfield projekti: podrazumevaju investiranje u oblasti infrastrukture i najčešće su već postojali neki infrastrukturni objekti koji se dorađuju, proširuju ili renoviraju. Takođe je moguće da su ovo u prošlosti bili greenfield projekti ali sada predstavljaju zasebnu investiciju.
- Yellowfield projekti: nazivaju se i projekti sekundarne faze, a predstavljaju javno-privatna partnerstva u okviru kojih se realizuju investicije koje predstavljaju obnovu, proširenje ili renoviranje infrastrukturnih objekata.

2.4. Kontekst JPP-a u Republici Srbiji

Mnogobrojne publikacije objavljene u Srbiji koje su za cilj imale preispitivanje uspešnosti poslovanja na nacionalnom ili regionalnom nivou bave se neefikasnošću javnog sektora. Razlog za ovo je što u Srbiji, a i u regionu vlada mišljenje da je javni sektor jako neefikasan, kao što to navodi Libertarijanski klub u svom istraživanju “Indeks efikasnosti javnog sektora”. Ovo istraživanje navodi da Srbija ima najneefikasniji javni sektor u regionu (LIBEK, 2020). Pored toga, javni sektor se u ekonomskoj teoriji smatra slabije efikasnim, teoretičari koji se bave ovom temom se slažu da javna preduzeća nemaju puno podsticajam, ako ga uopšte imaju, za poboljšanje produktivnosti i efikasnosti svog poslovanja. Pored toga, većina javnih preduzeća, ponaročito u Srbiji posule u okvirima mekog

budžetskog ograničenja, što znači da će nastaviti da posluje kao iako im je poslovanje nerentabilno jer se finansiraju iz državnog budžeta, odnosno iz poreskog prihoda. Ograničavanje zapošljavanja u javnim preduzećima je takođe jedan od razloga koji otežavaju povećanje produktivnosti poslovanja, ovo je takođe vrlo pristupno u Srbiji u vreme pisanja ovog rada. Privatna preduzeća u poređenju sa javnim imaju daleko veće mogućnosti i kapacitete da zaposle najsposobnije pojedince, jer ne moraju da pravdaju njihovo zapošljavanje rigorozno i administrativno opterećujuće kao što to rade javna preduzeća koja se suočavaju sa ograničenjima koja su propisana procedurama javnih nabavki i budžetskim procesima (Dobardžić, 2019). Naučno-istraživački radovi su se takođe pokušali da bolje definišu ulogu države i javnog sektora u modernoj privredi. Pored uobičajenih nedostataka koji su proistekli iz procesa tranzicije i restrukturiranja privrede, veoma slabo razvijeno javno-privatno partnerstvo takođe predstavlja jedan od glavnih problema za koje je neophodno pronaći rešenje kako bi se osigurao privredni rast i razvoj Republike Srbije. Drugim rečima boljom regulacijom, promovisanjem, odnosno društvenim prihvatanjem i razvojem koncepta JPP-a značajno bi se doprinelo rastu i razviju privrede Republike Srbije. Može se reći da slabo razvijeno JPP predstavlja neiskorišćeni potencijal, koji je prisutan u Srbiji. Javno-privatno partnerstvo se kao pojam u zakonima u Srbiji prvi put pojavljuje kao redefinisana i nešto bolja opcija od tadašnjih modela finansiranja investicija. Treba imati u vidu da su tadašnje alternative finansiranja bile: kreditiranje kod inostranih institucija, korišćenje sredstava “Nacionalnog investicionog plana”, pribavljanje finansijskih sredstava iz javnog budžeta, odnosno iz poreskog prihoda ili finansiranje prihodima koji ostvaruju javna preduzeća. Ovi načini finansiranja investicija su se pokazali kao nedovoljno efektivni, a koncept JPP-a je definitivno efektivniji i efikasniji alternativa. Međutim, kompleksnost JPP-a koja se ogleda kroz: potrebu za obimnom pravnom regulacijom, postojanjem mnogobrojnih rizika koje je potrebno pravilno raspodeliti, veliki broj učesnika koje je potrebno dobro uskladiti, a uz to u Srbiji je bio prisutan nedostatak znanja i iskustava, nereformisan javni sektor, nerazvijeno tržište i nedostatak finansijskih sredstava, jasno je da su postojale, a u nekoj meri još uvek postoje prepreke razvoja ovog koncepta u našoj zemlji. Takođe, iz ovih razloga uglavnom je sproveden proces privatizacije ili se finansiranje obavljalo sredstvima iz državnog budžeta.

Iako se koncept JPP-a u poslednjih petnaest godina u Srbiji prihvata i stvara se institucionalno okruženje u kome bi mogao da se realizuje donekle uspešno prisutni su brojni problemi, kao što su: netransparentnost ugovora, slabi mehanizmi praćenja i obezbeđenja blagovremenog izvršenja ugovornih obaveza, kao i nedovoljno dobri mehanizmi za zaštitu od korupcije i nedovoljno razvijene

i primenjene mere za sprečavanje korupcije koje se određuju trenutno važećim Zakonom o javno-privatnom partnerstvu. Važno je imati na umu da je za donošenje odluke o tome da li je sklapanje javno-privatnog partnerstva optimalno rešenje za izgradnju infrastrukture, drugih objekata ili za pružanje javnih usluga građanstvu neophodno sprovesti temeljne i sveobuhvatne analize, kako iz perspektive isplativosti investicija tako i iz perspektive konkurentnosti tržišta na kome se traži privatni partner (Ljubodrag Savić, 2017). Ove analize se rade u zavisnosti od slučaja i tokom kojih se porede alternativni načini sprovođenja određenog projekta. Institucionalni okvir za sprovođenje JPP-a je samo jedna od stvari koje utiču na odluku o načinu sprovođenja projekta, pored toga od velike važnosti su razvijenost tržišta, raspoloživi resursi, kompetencije potencijalnih privatnih partnera za realizaciju projekta i slično.

Zakon kojim se reguliše koncesije i javno-privatnom partnerstvu u Republici Srbiji donet je prvi put 2011. godine, a pored ovog zakona ovu temu je država regulisala pomoću mnogobrojnih propisa, ali ipak je veliki broj važnih pitanja osta pogrešno regulisan ili nije bio regulisan uopšte. U ovom periodu, u zemlji je sprovedeno nekoliko pokušaja realizacije projekata JPP-a koji se smatraju neuspesima, a bili su ugovoreni shodno odredbama koje je propisivao Zakon o JPP-u iz 2011. godine. Ove odredbe propisivale su administrativno opterećujuću proceduru koja je trajala jako dugo, ponaručito kada je u pitanju ugovaranje koncesije (Dobrić, 2019). U praksi ovakva regulacija nije ostvarila željene ishode. Konkretno, od ukupno pet potpisanih ugovora koji se odnose na koncesije iz delatnosti rudarstva i građnje infrastrukturnih objekata, svega jedan je sproveden u potpunosti, a u pitanju je koncesija poverena internacionalnom preduzeću „Rio Tinto“ koja se bavi istraživanjem i eksploatacijom bornih ruda (Milisavljević, Varinac, Litrićin, Jovanović, & Blagojević, 2011). Druga četiri ugovora su raskinuta, a da situacija bude još gora mnogobrojni projekti koji su imali dobar potencijal nisu ni započeti, a kamoli realizovani. Bilo je slučajeva da se projekat započne ali da se ubrzo potom i prekine, primer ove situacije predstavlja koncesija za deponiju u Vinči za koju je postupak za odabir privatnog partnera započet ali je ubrzo i prekinu.

3. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRBIJI

Početkom dvehiljaditih godina došlo je do povećanja potreba za novom javnom infrastrukturom u Srbiji, a pored toga i do nedostatka raspoloživih finansijskih sredstava, što je doprinelo prihvatanju koncepta pribavljanja finansijskih sredstava za izgradnju infrastrukturnih objekata od privatnog sektora. Potrebu za uspostavljanjem pravnog okvira i ekonomskih mehanizama za privlačenje privatnih investicija sa domaćeg i stranog tržišta proistekla je jer državni organi nisu imali dovoljno finansijskih sredstava razvijaju, igrade i održavaju putnu infrastrukturu kao što su snabdevanje stanovništva pijećom vodom, distribucija električne energije, upravljanje otpadnim vodama, daljinsko grejanja.

Iz navedenih razloga tadašnji kreatori politike su 2003. godine doneli Zakono koncesijama u cilju privlačenja privatnih investicija za realizaciju projekata od javnog značaja iz navedenih oblasti. Drugim rečima, ostvaren je inicijalni korak u pravcu zasnivanja principa za sklapanje ugovora o koncesiji što predstavlja jedan oblik partnerstva javnog i privatnog sektora. Naravno, ovaj Zakon je imao mnogo nedostataka i slabosti, od kojih je najveća što je regulisao isključivo koncesione ugovore dok su drugi oblici JPP-a i dalje bili zakonom neregulisani. Pored toga, ovaj zakona nije uspeo da obezbedi adekvatna rešenja problema koji su obstruisali sprovođenje koncesija. Mnogi podzakonski akti koje je trebalo doneti nisu usvojeni što je pored već postojećih problema i nedostataka u zakonu i drugim propisima rezultiralo je raskidom skoro svih potpisanih ugovora o koncesijama. Konkretno, nakon što je ovaj zakon počeo da se primenjuje čak četiri ugovara su raskinuta, a samo jedan je sproveden, ostali potencijalni projekti nisu ni započeti (Transparentnost Srbija, 2015). U cilju rešavanja ovih nedostataka i kako bi se omogućili i drugi oblici JPP-a pored koncesija, ovaj zakon je zamenjen 2011. godine kada je usvojen Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama. Navedeni zakon Republika Srbija donela je po ugledu na zakone koji se primenjuju u državama koje su članice EU. Detaljnije, poglavlje 6 ovog zakona bavi se zaštitom prava učesnika u procesu dodele javnih ugovora o projektima JPP-a što zakonodavstvo Evropske unije ističe kao veoma važno. Četiri godine nakon usvajanja ovog zakona, odnosno 2016. godine ovaj izmenjen i dopunje. Obrazloženje za donošenje ovog zakona kao glavne razloge za donošenje ovih izmena ističe dalje dalje usklađivanje sa zakonskih okvirom Evropske unije, zatim osnaživanje uloge i povećanje nadležnosti Ministarstva finansija u procesu odobravanja projekata JPP-a što bi trebalo da obezbedi efektivnije upravljanje fiskalnim rizicima koje projekti neminovno vuku i nameću i poslednji naveden razlog je unapređenje određenih odredbi zakona (Narodna skupština Republike Srbije, 2016). Pored toga, u Pismu o

namerama Republike Srbije, Memorandumu o ekonomskoj i finansijskoj politici i Tehničkom memorandumu o razumevanju upućenom MMF-u početkom februara 2015. godine, navodeno je da je postignut dogovor koji podrazumeva da se sprovede sveobuhvatna analiza predloženih projekata JPP-a i da će Ministarstvo finansija sprovesti analizu iz perspektive finansijskih poslova i finansijskih pokazatelja, zatim cost benefit analizu i matrice koje će služiti za diversifikaciju rizika u cilju ostvarivanja situacije da se Izjava o fiskalnom riziku uključi za sve projekte javno-privatnog partnerstva od 2016. godinu. Dakle, nameće se zaključak je ključni razlog za usvajanje izmena i dopuna Zakona o JPP-u poboljšanja mehanizama za kontrolu i pravilno upravljanje rizicima i fiskalnim implikacijama.

3.1. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

Važeća verzija navedenog Zakonom o javno privatnom partnerstvu i koncesijama sadrži 78 članovu u 11 poglavlja. U prvim članovima definiše predmet zakona i primenu zakona, dok ostala poglavlja zakona definišu: projekte javno-privatnog partnerstva, javne ugovora, javno telo, načela javno-privatnog partnerstva i koncesija kao i slične relevantne pojmove. Zatim, reglišle sledeća područja: mehanizmi i uslovi neophodni za izradu, započinjanje i odobravanje projekata; načini i uslovi pod kojima se poveravaju koncesije, regulacija subjekata koji su ovlašćeni postupak ustupanja koncesije; mehanizmi za zaštitu prava svih učesnika tokom postupaka dodele ugovora o JPP-u i koncesijama; Komisija za javno-privatno partnerstvo, odnosno obuhvat njene nadležnosti i položaja; prava i obaveze i javnih i privatnih partnera; prestanak koncesije, kao i sva ostala pitanja relevantna za sprovođenje projekata JPP-a.

Nakon dobro propisanog predmeta zakona i primene zakona u članovima 1 i 2 već 3. članom koji propisuje moguća izuzeća od odredbi zakona, nastaju potencijalni problemi koji se tiču usaglašavanja sa regulativom Evropske unije. Ovaj član ima tri stava. Prvi stav navodi da se odredbe zakona ne primenjuju ukoliko bi za sklapanje JPP-a bilo neophodno stavljanje na uvid informacija koje su poverljive u toj meri da bi njihovo otkrivanje potencijalno moglo da ugrozi bezbednost države Srbije, što je sasvim dobro propisano, međutim druga dva člana su problematična. Drugim stavom ovog člana od ostalih odredbi zakona izuzimaju se projekti javno-privatnog partnerstva koji su zasnovano na međunarodnim sporazumima zaključenih sa drugim državama, bilo da je u pitanju jedna ili više drugih država. Treći stav 3. člana propisuje da su od odredbi zakon izuzeti i projekti javno-privatnog partnerstva koji obuhvataju pružanje telekomunikacionih usluga, tačnije rečeno projekata čiji je

predmet eksploatacija telekomunikacione mreže. Da bi ostvarila bolje institucionalno okruženje za sprovođenje projekata JPP-a na efektivan i efikasan način i time doprinela uslovima za povoljan privredni rast i razvoj nepohodno je da zakonodavna vlast u Srbiji uskladi 3. član Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, jer trenutno postojeći član nije u skladu sa zakonskim okvirom EU, i predstavlja potencijal za zloupotrebe, korupciju i nagodbe van zakonske procedure (Vasiljev V. M., 2015). Sa druge strane u knjizi Komentar Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama navedeno je da je stav treći člana 3. ovog zakona u skladu s evropskom praksom i usaglašena s direktivama Evropskog parlamenta i Saveta, odnosno Direktivom o dodeli ugovora o koncesiji 2014/23/EU i Direktivom o javnoj nabavci 2014/24/EU, (Milosavljević, Varinac, Litričin, Jovanović, & Blagojević, 2017) međutim u referenciranoj knjizi nije navedeno objašnjenje kako je tačno ova odredba u skladu sa direktivama Evropske unije, niti koji su razlozi za donošenje ove odredbe. U Direktivi o dodeli ugovora o koncesiji 2014/23/EU u članovima 11. i 12. navodi se da se Direktiva ne primenjuje na koncesije sa osnovnom svrhom da se dozvoli naručiocima da obezbede ili eksploatišu javne komunikacione mreže, ili da pruže javnosti jednu ili više elektronskih komunikacionih usluga, međutim Direktiva takođe propisuje da treba uvesti i određene odredbe o koordinaciji za dodjelu koncesija za radove i usluge u sektoru energetike, transporta, poštanskih usluga i korišćenja vode kao javnog resursa s obzirom na to da nacionalne vlasti mogu uticati na ponašanje subjekata koji posluju u tim sektorima, uzimajući u obzir zatvorenost tržišta u kojima posluju. Zbog postojanja posebnih ili isključivih prava koje su dale države članice u vezi sa snabdevanjem, pružanjem ili radom mreža za pružanje dotičnih usluga potrebno je doneti posebnu regulativu ovih oblasti (European Parliament: Directive 2014/23/EU). Dakle, ova odredba jeste u skladu sa direktivom Evropskog parlamenta ali samo delimično, ona propisuje da usled zatvorenosti tržišta, postojanja mrežnih eksternalija i eksploatacije javne mreže uobičajena regulativa, odnosno u slučaju Srbije Zakon o JPP-u i koncesijama, ne mora da se odnosi na ovu oblast ali potrebno je doneti specifičan pravni okvir za uređenje JPP-a i koncesija koje se tiču ove delatnosti što u Srbiji nije urađeno. Drugim rečima, Zakon o JPP-u i koncesijama se ne odnosi na delatnost telekomunikacione mreže, a nema drugog pravnog akta koji uređuje JPP i koncesije u ovoj delatnosti što znači da je to pravna praznina, odnosno da JPP i koncesije u Srbiji u ovoj delatnosti nisu uređene zakonskim okvirom.

Članovi 5 i 6 navode načela javno-privatnog partnerstva i koncesija i definišu njihovu sadržinu. Načela koje Zakon određuje su:

- Načelo zaštite javnog interesa
- Načelo jednakog i pravičnog tretmana svih učesnika, efikasnosti i transparentnosti
- Načelo slobodne tržišne utakmice, ravnopravnosti, proporcionalnosti i autonomne volje
- Načelo zaštite životne sredine

Prvim pomenutim načelom, odnosno načelom zaštite javnog interesa propisuje se da javna tela moraju da vode računa prilikom ostvarivanja prava privatnih lica da ta prava ne smeju biti u suprotnosti sa javnim interesom. Pritom treba imati u vidu da javni interes podrazumeva dobrobit ili drugačije rečeno korist koju ostvaruju svi građani države ili makar velika većina građana, a u javni interes spadaju i situacije kada jedan veliki deo građana kao određena manjinska grupa u zajednici, koja može biti na lokalnom, državnom ili regionalnom nivou, ostvaruje značaju korist kroz donošenje odluka ili sprovođenje projekata organa državne uprave, javnih preduzeća ili organizacija za obezbeđivanje javnih usluga (Partnerstvo za održivi razvoj, 2016). U nastavku su navedena načela čije poštovanje propisuje član 6. Zakona o javno privatnom partnerstvu i koncesijama ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016):

- Načelo efikasnosti propisuje obavezu da se izbora privatnog partnera i potpisivanje javnog ugovora obavi u predviđenom roku koji propisuju zakon o JPP-u i zakon o javnim nabavkama i sa što je manje moguće troškova;
- Načelo transparentnosti nameće obaveze da se namera potpisivanja javnog ugovora sa javno i transparentno oglasi i da se ponuđačima obezbedi mogućnost da izvrše uvid u podatke o sprovođenju postupka dodele javnog ugovora;
- Načelo pravičnog i jednakog tretmana učesnika zabranjuje diskriminaciju učesnika u postupku dodele javno-privatnog partnerstva po svim osnovama. Pored toga, nameće obavezu prema kojoj učesnici u postupku izbora privatnog partnera, imaju potpune i verodostojne informacije i podatke o postupku, standardima kao i o kriterijumima prema kojima će se izabrati privatni partner za projekat. Ovo znači i da ni jedan učesnik ne može imati prednost u poređenju sa drugim učesnicima koja se ogleda u pristupu informacijama ili licima i organima, koji kojima je poveren postupak za dodelu ugovora o JPP-u;
- Načelo slobodne tržišne utakmice zabranjuje ograničavanje nadmetanja između privatnih preduzeća i obavezuje javne ustanove da omoguće svim zainteresovanim društvima koji imaju potrebne tehničke, finansijske i ostale stručne kvalifikacije da učestvuju u postupku;

- Načelo proporcionalnosti propisuje da sve mere koje preduzimaju državni organi ili drugi organi ovlašćeni da sprovedu procese od javnog interesa, moraju biti minimalno potrebne i u odgovarajućoj srazmeri sa interesom građanstva, koji se mora zaštititi, odnosno mora da postoji potreba članova društva čijim ispunjenjem se opravdavaju trošenje javnih sredstava koji se snose usled realizacije te mere;
- Načelo zaštite životne sredine propisano Zakonom o JPP-u podrazumeva primenu načela određena zakonskim okvirom koji se propisuje i obavezuje zaštita životne sredine od zagađenja, kao što su: integralnost, zatim garancija prevencije i predostrožnosti, sveobuhvatno očuvanja prirodnih vrednosti, odgovornosti zagađivača, odnosno obaveze da zagađivač plati štetu koju nanosi, osiguranje održivog razvoja i slično;
- Načelo autonomije volje propisuje obavezu prema kojoj se ugovornim stranam garantuje slobodna volja prilikom ugovaranja obaveza i prava, kako u ovom tako i u ostalim propisima koji regulišu obligacione odnose. Ugovorne strane moraju da urede svoja prava i obaveze u skladu sa zakonskom procedurom ali po svojoj volji, ne može se nekoj ugovornoj strani nametnuti obaveza protiv njene slobodne volje.
- Načelo ravnopravnosti ugovornih strana navodi da je volja subjekata u postupku dodele javnog ugovora ravnopravna i jednaka i da se na osnovu njihove volje ugovorom mora propisati uzajamni odnos subjekata u javnom ugovoru;

U zakonodavstvu u EU načelo proporcionalnosti je jedno od pet najvažnijih principa zakonodavstva. Član 5. Konsolidovanog Ugovora o Evropskoj uniji navodi da sve propisane mere u Evropskoj uniji ne mogu imati obuhvat širi nego što je neophodno da se ostvari njihov cilj koji je propisan Ugovorom. Na ovaj način propisano načelo proporcionalnosti ostvaruje Paretooptimalni karakter što zapravo znači da su na ovaj način institucije Evropske unije ograničene tako da akcije koje one preduzmu budu koncipirane da maksimalno moguće ostvare ciljeve određene Ugovorom o EU, a u isto vreme da ne ograničavaju, tačnije da ugraničavaju u što je manjoj meri moguće ostale principe i načela Evropske unije (Vasiljev V. M., 2015, str. 197-198). Evropski zakon takođe navodi da proporcionalnost mora da bude na određenom nivou kako bi Evropska unija preduzela određenu akciju. Zakon evropske unije takođe propisuje četiri testa koja se određuje nivo proporcionalnosti određene mere:

- Utvrđivanje postojanja legitimnog cilja koji se ostvaruje sprovođenjem mere;
- Utvrđivanje da li je mera optimalna za ostvarivanje ciljeva;

- Utvrđivanje da li je sprovođenje mere neophodno da bi se postigao cilj, odnosno da ne postoji ni jedan optimalniji način da se postigne cilj;
- Utvrđivanje da li su određene mere razumne, uzimajući u obzir da interesne grupe imaju različite interese (Craig & Burca, 2011, str. 526);

U Srbiji Zakon o JPP-u propisuje načelo proporcionalnosti ali problem je što ga propisuje veoma široko, a jedino konkretno propisano je da akcija državnog organa mora da bude minimalno potrebna, što ostavlja puno mesta za interpretaciju. Ne propisuju se nikakvi testovi proporcionalnosti kao što je propisano u Evropskom zakonu, što može da prouzrokuje puno problema prilikom primene zakona.

OECD odnosno Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj predstavlja forum sastavljen od 37 država sa demokratskim sistemom izbora vlasti u kojima se privrede uređena sistemom slobodnog tržišta koje zajedno rade na kreiranju i sprovođenju politika koje za cilj imaju postizanje uzajamnog održivog ekonomskog razvoja svih članica (U.S. Department of state, 2012). OECD se smatra za instituciju, odnosno telo, koje sprovodi najverodostojnije i najobuhvatnije analize zasnovane na dokazima, daje najbolje savete i postavlja najbolje standarde o politikama koje sprovode vlade širom sveta, naročito iz ugla održivog, otpornog i inkluzivnog ekonomskog rasta i razvoja. Savet OECD-a je u svojoj publikaciji: *“Preporuke Saveta o principima za javno upravljanje javno-privatnim partnerstvom”* definisao principe, odnosno načela koja bi države trebala da poštuju prilikom zakonskog uređenja JPP-a, a ti principi navode da:

- Država kroz propise mora da uspostaviti jasan, predvidljiv i legitiman institucionalni okvir uz podršku nadležnih i dobro opremljenih organa;
- Osnovati izbor privatnog partnera mora da bude dobijena vrednost za novac;
- Državni organi moraju da koriste budžetski proces na transparentan način kako bi minimizirali fiskalne rizike i osigurali integritet procesa nabavke (OECD, 2012);

Prvi princip koji Savet OECD-a navodi, načelima koji Zakon o JPP-u u Srbiji propisuje je u velikoj meri ispoštovan. Što se načela tiče njima je propisano da process mora da bude efikasan, transparentan, pravičan i slično, ali da bi se stvarno uspostavio jasan, predvidljiv i legitiman institucionalni okvir za JPP, kao što to OECD preporučuje potrebno je i detaljnije propisivanje zakona kroz ostale članove, podzakonska akta i potrebno je da se zakon u potpunosti i sprovodi kao što je to i propisano. Drugi OECD-ov princip JPP-a navedenim načelima Zakona o JPP-u u Srbiji nije ispoštovan. Primene kriterijuma najveće dobijene vrednosti za novac prilikom izbora privatnog

partnera nije propisan načelima, ali jeste propisan Zakonom o javnim nabavkama o čemu će biti više reči u drugom delu ovog poglavlja. Svakako bi bilo neophodno da navedeni kriterijum bude jedna od najviših odrednica ovog zakona. Treći kriterijum u određenoj meri ispoštovan ali nije u potpunosti. Načela Zakona o JPP-u propisuju da proces mora da bude efikasan i da mora da postoji potreba članova društva da se ta nabavka obavi, ali nije propisana minimalizacija fiskalnih rizika kako bi trebalo da bude po principima OECD-a. Fiskalnim rizicima tokom sprovođenja projekata JPP-a se u Srbiji upravlja ali Zakon o JPP-u, a i ostatak regulatornog okvira slabo propisuje način na koji se to obavlja, a i mehanizmi za zaštitu od rizika su slabo razvijeni.

Članovi Zakona o JPP-u 1 i 4 određuju da se javnim ugovorima utvrđuju javno-privatna partnerstva, odnosno da se oni potpisuju prilikom sprovođenja projekata JPP-a i da su njima određuju prava i obaveze ugovornih strana. Konkretno, član 4 navedeno zakona definiše javni ugovor kao ugovor o javno privatnom partnerstvu koji se zaključuje u pisanoj formi, a potpisuju ga privatno preduzeće izabrano za privatnog partnera projektu i javni partner, ili ga potpisuju sa društvom posebne namene kreiranim za potrebe sprovođenja projekta JPP-a i ovim ugovorom se shodno zakonskom okviru određuju prava i obaveze partnera. Drugim rečima, javni ugovori su osnovna pravna akta kojima se u Republici Srbiji regulišu projekti javno-privatnog partnerstva. Četvrto poglavlje, odnosno članovi od četrdeset petog do pedeset drugog ovog zakona detaljno definiše javne ugovore, njihovu sadržinu, načine finansiranje i drugo. Definicija javnog ugovora navodi je određena forma propisana i da je potrebno da ugovor prati tu formu, odnosno da javni ugovor mora biti sačinjen i potpisan u pisanom obliku. Pored toga, ukoliko se po ugovoru raspolaže imovinom, odnosno raspolaže ulozima u privredom društvu posebne namene, neophodno je da se ugovor overi. Zakon o javno-privatnom partnerstvu utvrđuje 28 elemenata koji su obavezini i koje ugovor mora da propisno reguliše. Rok u kome se određuju odredbe javnog ugovora mora da traje između 5 i 50 godina, shodno odredbama zakona (NALED, 2014). Postoje definisana odobrenja koja čine sastavne delove postupaka dodele ugovora o JPP-u, a pored toga Zakon o JPP-u i koncesijama propisuje obavezu pribavljanja odobrenja Vlade Republike Srbije, u slučaju da ugovor koji se reguliše projekat JPP-a ima odredbe koje na određeni način potencijalno mogu da dovedu odgovornosti države Srbije ili mogu imati direktan uticaja na sredstva iz državnog budžeta i ove odredbe se odnose na apsolutna sva javna tela koja mogu zaključiti ugovor. Projekti JPP-a su u velikom broju slučajeva obimni i imaju veliki budžet tako da je čest slučaj da se traži mišljenje Vlade prilikom njihovog potpisivanja.

Prema odredbama Zakona o JPP-u i koncesijama javni ugovori o projektima javno-privatnog partnerstva moraju se evidentirati u Registru javnih ugovora, a ovaj registar definiše kao jedinstvenu elektronsku bazu podataka koja je namenjena za evidentiranje započetih projekata i praćenje njihove implementacije. Član 74. ovog Zakona propisuje da ovaj registar administrira Ministarstvo finansija i da je ovaj registar zapravo digitalna baza podataka na javno dostupnom portalu javnih nabavki, odnosno potportal javno-privatna partnerstva što je u jako važno i u potpunosti je u skladu sa načelom transparentnosti. Stav 4. člana 74. Zakona o JPP-u i koncesijama propisuje da registar javnih ugovora mora biti javan, bez ikakvih ograničenja i klauziula. Preciznije, stav 4. člana 74. Zakona o JPP-u i koncesijama u potpunosti glasi: „Registar je javan.“.

U junu 2013. godine tadašnje Ministarstvo finansija i privrede izradilo je i usvojilo podzakonski akt pod nazivom Pravilnik o načinu vođenja i sadržini registra javnih ugovora. Donošenje ovog podzakonskog akta rezultiralo je negodovanjem javnosti i oglašavanjem Poverenika za informacije od javnog značaja. Iako je Zakonom o JPP-u i koncesijama jasno propisano da registar javnih ugovora mora da bude javan, članom 11. stavom 2. donešenog Pravilnika propisano je da javnim ugovorima neće biti moguć tražiocima ako bi omogućavanje pristupa moglo potencijalno otežati ostvarenje ekonomskih interesa partnera u, a pored toga stavom 3. navedno je da pristup javnim ugovorima i njihovim pratećim dokumentima u Registru može biti dozvolje licima koja dokažu da imaju pravni interes da dobiju uvid u ugovore i isprave koje se nalaze u Registru, kao i organima državne vlasti u vršenju poslova u okvirima svojih nadležnosti i u skladu sa propisima, što efektivno znači da registra nije javan iako je zakonom propisano suprotno. Kao što je već navedeno, ovaj Pravilnik donelo je Ministarstvo finansija i privrede, međutim po rekonstrukciji Vlade koja je uzbro nasledila ovo ministarstvo podeljno je na Ministarstvo finansija i Ministarstvo privrede. U cilju promene spornih odredbi koje su bile u suprotnosti sa zakonskom regulativom Poverenik za informacije od javnog značaja se obratio tadašnjem Ministarstvu privrede koje je bilo spremno da pokuša da promeni i ispravi sporne odredbe pravilnika. Međutim, postojao je problem, Vlada je protumačila da ova pitanja, odnosno ovaj podzakonski akt, nije u okvirima nadležnosti Ministarstva privrede već je za njegove izmene i dopune nadležno Ministarstva finansija. Razgovori sa odgovorim licima u Ministarstvu finansija, uključujući i tadašnjeg ministra nisu rezultovali ispravkama Pravilnika, usled čega je Poverenik bio primoran da podnese Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti Ustavnom sudu Srbije u Beogradu. Prilikom izjašnjavanja pred Ustavnim sudom Ministar finansija je 12. decembra 2013. godine doeno izemnu ovog Pravilnik. Prema novim odredbama, „pristup javnom ugovoru i drugoj

dokumentaciji iz zbirke isprava registra, vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a može se ograničiti pod uslovima propisanim tim zakonom“ (Transparentnost Srbija, 2017, str. 23-34). Registar javnih ugovora se vodi kao digitalna i javno dostupna baza podataka o zaključenim javnim ugovorima, odnosno kao pod-portal na Portalu javnih nabavki. Ovaj portal sadrži podatke o javnom ugovoru, javnom partneru, odnosno naručiocu, privatnom partneru, dokumentaciju o procesu izbora partnera, proceni vrednosti usluge, odnosno partnerstva i slično.

Shodno odredbama Zakona o JPP-u i koncesijama, sklapanja i potpisivanja ugovora o JPP-u i koncesijama, zasnovano je na načelima transparentnosti postupaka, pravičnog tretmana svih učesnika, slobodnog tržišta, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, efektivnosti, zaštite interesa građana, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana (Transparentnost Srbija, 2017, str. 13-14). Član 26. navedenog zakona propisuje način predlaganja projekata javno-privatnog partnerstva. Prema ovih odredbama javna institucija može podneti predlog JPP-a u cilju prikupljanja saglasnosti i odobrenja od viših organa državne vlasti. Potrebna je saglasnost: Vlade, u slučaju da je javni partner na projektu Republika Srbija ili određeno javno telo Republike Srbije; Vlade autonomne pokrajine, u slučaju da je javni partner autonomna pokrajina ili neko javno telo pokrajine; skupštine lokalne samouprave, ako je javni partner lokalna samouprava ili neka javna ustanova te lokalne samouprave. Članom 27. ovog zakona propisana je sadržina predloga projekta JPP-a.

Postupak i način dodele javnih ugovora propisan je članovima 20. – 44. ovog zakona. Postupak otpočinje javnim postavljanjem javnog poziva na portal javno-privatna partnerstva. Propisana je obaveza da se ovi pozivi objave na srpskom jeziku, a pored toga i na engleskom jeziku, tačnije na jeziku koji se najviše koristi prilikom međunarodne trgovine. Pored objavljivanja na portal radi sprovođenja procedure pozivi se takođe objavljuju u istovetnom obliku i u "Službenom glasniku Republike Srbije" i u sredstvu javnog informisanja koje se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije i na veb prezentaciji javno preduzeća ili državnog organa koje sprovodi postupak javnog tela. Ukoliko je potrebno javni poziv se može objaviti i na veb sajtu "Tenders Electronic Daily", odnosno u veb izdanju dodatka Službenog lista EU, što je obavezno za projekte čija procenjena vrednost prevazilazi 5 miliona evra. Zatim se određuju rokovi propisani članom 23. ovog zakona. Konkretno, Glavni faktori na osnovu kojih javno preduzeće ili državni organ koji sprovodi postupak određuje rokove za podnošenje ponuda i učešće u postupku izbora privatnog partnera su složenost ugovora koji je potrebno izraditi i složenost ponude koju podnose privatna preduzeća zainteresovana sa učešće na

projektu. Najduži mogući rok za prijem ponuda nije definisan, ali definisani su određeni slučajevi u kojima rok za podnošenje ponuda ne sme da bude kraći od 37 dana, a u otvorenim postupcima 52 dana je minimalno trajanje roka računajući od datuma objavljivanja javnog poziva. Ugovoreni rok trajanja JPP-a po projektu u Srbiji ne sme biti kraći od 5 godina, a takođe ne sme trajati duže od 50 godina (Zakon o o javno privatnom partnerstvu i koncesijama ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016)).

3.2. Zakon o javnim nabavkama

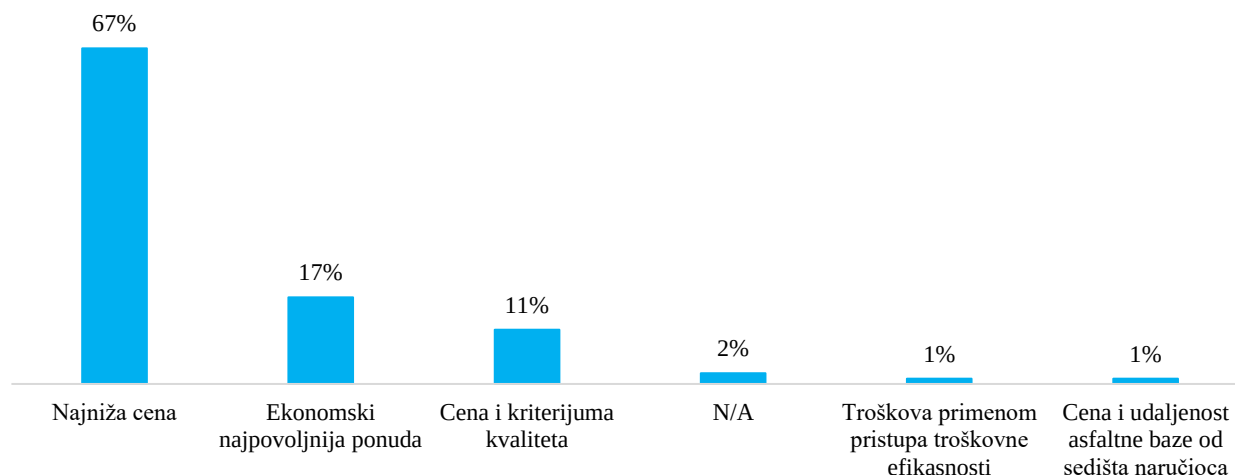
Što se tiče kriterijuma za određivanje privatnog partnera za sprovođenje projekta javno-privatnog partnerstva primenjuju se isti kriterijumi koji su određeni i primenjuju se u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019). Dakle, s obzirom na to da važeći pravni okvir implicira da se u procesima sklapanja javno-privatnog partnerstva, odnosno u postupcima izbora privatnog partnera u slučajevima JPP-a bez elemenata koncesije ili sa posebnim oblicima koncesije koji se odnose na poveravanje sprovođenja javnih radova ili pružanja određenih javnih usluga za ovu temu veoma je značajan zakon o javnim nabavkama. Propisani su kriterijumi na osnovu kojih se, shodno implikacijama pravnog okvira, vrši izbor privatnog partnera, odnosno na osnovu kojih se bira najpovoljnija ponuda, a to može biti jedan od sledeća dva kriterijuma: ekonomski najpovoljnija ponuda ili najviša ponuđena koncesiona naknada. Ukoliko se primenjuje ekonomski najpovoljnija ponuda to konkretno može da znači da će se privatni partner izabrati na osnovu: procene kvaliteta usluge koje će pružiti, najniže cene koju potencijalni partneri zahtevaju, najniže koncesione naknade koju partneri traže, visine operativnih troškova koje privatna preduzeća navode u svojim ponudama, nivo ekonomičnosti, rokovi realizacije projekta, cena pružanja javne usluge građanstvu i kvalitet servisiranja i tehničke pomoći u vođenju objekta nakon njegove predaje javnom partneru. Ukoliko je u postupku nabavke javni partner odlučio da će se izbor privatnog partnera obaviti koristeći ekonomski najpovoljniju ponudu u javnom pozivu, odnosno u konkursnoj dokumentaciji, se moraju navesti svi pojedinačni kriterijumi na osnovu kojih će se odrediti koja je ponuda ekonomski najpovoljnija, odnosno kome će se dodeliti projekat. U slučaju da se ekonomski najpovoljnija ponuda bira na osnovu više različitih kriterijuma u pozivu je neophodno navesti i koji su kriterijumi. Koliko značajni, a to konkretno može biti urađeno svrstavanjem kriterijuma za izbor u niz maksimalnih vrednosti navodeći raspon. Ukoliko u određenoj situaciji ovakvo navođenje maksimalnih vrednosti kriterijuma u rasponu nije moguće javno preduzeće ili državni organ koji sprovodi postupak mora da

u javnom pozivu navede sve kriterijuma koji će se koristiti prilikom odlučivanja i to od najvažnijeg do najmanje važnog (Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019)). Imajući sve navedeno u vidu, treba navesti da je verzija Zakona o javnim nabavkama iz 2019. godine dosta bolje zakonom propisala ovu oblast od prethodne verzije zakona i značajno je više u skladu sa propisima Evropske Unije što je jedan od pokazatelja da u Srbiji postoji volja da se sprovedu pozitivne zakonske reforme koje doprinose poboljšanju regulatornog okruženja.

Kriterijmi definisani Zakonom o javnim nabavkama koji se odnose i na projekte javno-privatnog partnerstva su dosta dobro definisani, iako postoji još prostora za unapređenje i bolje propisivanje kriterijuma na osnovu kojih se donose odluke, ozbiljniju problematiku predstavlja činjenica da se u većini slučajeva ne poštuje celokupan skup ovih kriterijuma već uglavnom donosi odluka po kriterijumu najniže cene, a razlog za ovo je što javna tela nemaju dovoljno alata i kapaciteta da sprovedu analize na osnovu kojih bi mogli da odrede koje ponude imaju najveće ekonomske koristi ili koje su najisplativije na duži vremenski period. Treba imati u vidu da odpočinjanje i sprovođenje projekata javno-privatnog partnerstva zahteva ozbiljna sredstva, a pored toga i specifične kadrovske kapacitete u javnim preduzećima, odnosno znanja zaposlenih za uspešno sprovođenje JPP-a, sada je najbitnije, a i najviše bi doprinelo stvaranju stimulativnog i konkurentnog privrednog okruženja, da se razvije metodologija koja propisuje i objašnjava javnom sektoru kako najsvrsishodnije da pripremi projekat koji će se realizovati putem JPP-a, zatim šta je potrebno da bi se projekat odobrio i edukacija zaposlenih u javnom sektoru u cilju upoznavanja sa pravilnom primenom koncepta JPP-a u cilju realizacije projekata. Kao što smo naveli, kriterijmi za izbor partnera isti su kao i za javne nabavke što je definitivno suboptimalno i trebalo bi da se razvije metodologija koja se odnosi isključivo na projekte JPP-a, a ne da se primenjuje metodologija razvijena za, iako srondu ipak drugu oblast. Komisija za javno-privatno partnerstvo izradila je *Metodologiju za analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (value-for-money) u javno-privatnom partnerstvu i koncesijama* u kojoj se navodi da Utvrđivanje dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva predstavlja sprovođenje analitičkog procesa koji će se kvantitativnim metodama utvrditi da li javno-privatno partnerstvo u navedenom slučaju optimalno rešenje za krajnje korisnike, odnosno za poreske obveznika jer su oni u ovom slučaju zapravo investitori. Zatim kroz ovaj process će se ispitati koje rizike vuče projekat u pitanju i da li bolje rešenje da se angažuje privatni parter koji će reuzeti ove rizike ili da se projekat obavi koristeći tradicionalne javne nabavke. (Komisija za javno-privatno partnerstvo, 2013, str. 1-2). Ova metodologija je dobro pripremljena i ona dobro određuje kriterijume i proces na osnovu kojih se

izračunava dobijena vrednost za novac, međutim ona se jako malo primenjuje u postupcima izbora privatnog partnera za realizaciju projekta. Razlog za to je najverovatnije što javna preduzeća i državni organi ne poseduju dovoljno ljudskih kapaciteta, odnosno dovoljno znanja i iskustva da pravilno sprovede postupak kako je propisano, odnosno da na propisan način odabere koji ponuđač ili koji predloženi projekat JPP-a pruža najveću vrednost za novac (Labus M.; Savet stranih investitora, 2021). Za potrebe izrade ovog rada urađena je analiza podataka o dostupnim javnim pozivima za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu na pod-portalu portala javnih nabavki koji se odnosi na JPP. U vreme izrade ovog rada na portalu bilo su dostupni podaci o 92 javna poziva za sklapanje JPP-a.

Grafikon 1: Raspodela javnih poziva za sklapanje JPP-a prema kriterijumu za izbor privatnog partnera



Izvor: Portal javnih nabavki, podportal javno-privatna partnerstva, internet, link za pristup: <https://jnportal.ujn.gov.rs/javno-privatna-partnerstva>, pristupljeno 31/01/2023, podaci o svim javnim pozivima dostupnim na dan pristupa su analizirani, celokupna analiza podataka je prilog ovog rada

Kao što je prikazano na grafikonu 1: Raspodela javnih poziva za sklapanje JPP-a prema kriterijumu za izbor privatnog partnera, u čak dve trećine poziva za sklapanje JPP-a, tačnije u 67% slučajeva kriterijum za izbor partnera je bila najniža cena, dok je u svega 17% slučajeva kriterijum za izbor ekonomski najpovoljnija ponuda. Preostali javni pozivi navode da je kriterijum za izbor privatnog partnera: cena i kriterijuma kvaliteta (11%); troškova primenom pristupa troškovne efikasnosti (1%); cena i udaljenost asfaltne baze od sedišta naručioca (1%). Treba imati u vidu da su je svakako bolje koristiti kriterijum cene i kvaliteta nego isključivo kriterijum najniže cene, ali svakako je najbolje, kao što je i zakonom propisano koristiti kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude, odnosno ponude koja

daje najveću vrednost za novac. Međutim, imajući u vidu da je pored 17% slučajeva koji primenjuju kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude i 11% slučajeva koji primenjuju kriterijum cene i kvaliteta, dve trećine javno dostupnih pozivan za sklapanje JPP za kriterijum izbora privatnog partnera primenjuju kriterijum najniže cene.

Na veb-sajt stranici Komisije za javno-privatno partnerstvo postoji spisak odobrenih projekata koji, u vreme izrade ovog rada sadrži 244. odobrena projekta (Komisija za javno-privatno partnerstvo, 2013), dok Registar javnih ugovora koji se odnosi na javno-privatna partnerstva, odnosno pod-portal javnih nabavki koji se odnosi na JPP u vreme izrade ovog rada sadrži podatke od 92 sprovedena procesa zaključivanja ugovora o JPP-u. Treba imati na umu da se u Registru javnih ugovora nalaze samo ugovori odnosno procesi zaključivanja JPP-a koji se odvijaju po uobičajenoj porceduri, dok stranica Komisije sadrži i ugovore koji se odvijaju po specijalnoj proceduri usled specifičnog projekta, kao što je eksplatacija javne telekomunikacione mreže, odvijaju se po osnovu međunarodnih ugovora i slično. Pored toga, navedeni portal ne sadrži podatke o projektima koji su sprovedeni pre uspostavljanja portala.

Regulatorno okruženje u velikoj meri se određuje donetim podzakonskim aktima koji osiguravaju pravilnu primenu zakona. Na osnovu Zakona o javnim nabavkama usvojen je veliki broj relevantnih uredbi i pravilnika, a najrelevantnije za ovu temu su: Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju javnih ugovora, o kome je već bilo reči, zatim Uredba o načinu davanja koncesije u fazama i Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu. U Srbiji, a i u svetu veliki broj komunalnih delatnosti koje tradicionalno obavljaju javna preduzeća se sve više obavlja putem primene koncepta JPP-a, odnosno poveravanjem sprovođenja ovih delatnosti privatnim partnerima što implicira da je Zakon o komunalnim delatnostima takođe vrlo relevantan za ovu temu. Odredbe ovog zakona propisuju da se postupak poveravanja komunalne delatnosti sprovodi po osnovu važećeg zakona koji reguliše javno-privatna partnerstva ukoliko se finansiranje ovih aktivnosti obavlja angažovanjem srestava iz državnog budžeta. Drugim rečima, Zakon o komunalnim delatnostima je u ovim slučajevima povezan sa Zakonom o JPP-u i koncesijama, a u nastavku će biti analizirane njegove implikacije koje su relevantne za ovu temu.

3.3. Zakon o komunalnim delatnostima

Zakon o komunalnim delatnostima, ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018) definiše koje su to komunalne delatnosti članom 2. I to: 1) snabdevanje i distribucija vode za piće; 2) prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda; 3) odvoženje i skladištenje otpada; 4) distribucija i proizvodnja toplotne energije; 5) poslovanje groblja i sprovođenje pogrebnih usluga; 6) javni prevoz putnika pod koji spadaju gradski i prigradski prevoz; 7) javna rasveta; 8) poslovanje i održavanje javnih parkinga; 9) održavanje i renoviranje infrastrukture; 10) poslovanje na pijacama; 11) javne zelene površine; 12) održavanje higijene javnih površina; 13) zoohigijena; 14) usluge održavanja i čišćenja dimnjaka. Značajno za JPP je što ovaj zakon propisuje da navedene delatnosti može da obavlja, kao što je to tradicionalno sučaj, javno preduzeće ili privredni subjekat u kome je većinski vlasnik država, ali takođe ova preduzeća mogu da povere obavljanje ovih delatnosti privrednim društvima, preduzetnicima ili drugim privrednim subjektima. Drugim rečima mogu da sklope javno-privatno partnerstvo.

Delatnost u kojoj postoji veliki potencijal za primenu JPP-a je delatnost javnog prevoza, a ovu delatnost reguliše Zakon o komunalnim delatnostima. Prema navedenom propisu javni prevoz se definiše kao delatnost obavljanja gradskog i prigradskog transporta građanstva, odnosno putnika, zatim pružanje usluga javnog linijskog prevoza na teritoriji lokalne samouprave u okviru naseljenog mesta ili između naseljenih mesta, a za to se mogu koristiti autobusi, trolejbusi, metro ili tramvaji,. Pod delatnost javnog prevoza takođe spada i obezbeđivanje prijema i otpreme putnika na stanicama i stajalištima. Pored toga, član 28. ovog zakona navodi da odluke o regulisanju cena komunalnih usluga donosi vršilac, a svoju saglasnost u vezi sa promenom cene mora da navede organ jedinice lokalne samouprave, osim kada je reč o delatnostima prevoza posmrtnih ostataka umrlih lica. (Zakon o komunalnim delatnostima ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018)).

3.4. Nadzor nad projektima JPP

Nadzor nad realizacijom javnih ugovora, samim tim i ugovora o sprovođenju JPP-a, ima za cilj da osigura ispunjenje obaveza koje su propisane ugovorima, da isprati da li se poštuju projektovani troškovi, da li je nivo kvaliteta pruženih usluga i izgrađenih objekata odgovarajući, poštovanja ugovorenih rokova i da li su ispunjene sve ostale obaveze. Nadzor nad sprovođenjem projekata je zapravo mehanizam blagovremenog identifikovanja neispunjenja ili nedovoljno ispunjenja određenih

obaveza, zatim otkrivanje mogućnosti za poboljšanja i slično. Član 61. stav 1. Zakona o JPP-u i navodi da Vlada Republike Srbije posebnim podzakonskim aktom uređuje nadzor and sprovođenjem ugovora o JPP-u, odnosno javnih ugovora. Na osnovu ovog člana Vlada je 2013. godine donela Uredbu o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

U skladu sa članom 47. stavovima 5. i 6. Zakona o JPP-u i koncesijama ukoliko nije drugačije propisano zaključenim ugovorom, javno preduzeće ili organ državne uprave koji je u datom slučaju javni partner u okviru projekta o JPP-u snosi potpunu odgovornost za samu realizaciju projekta kao i za eventualne posledice koje mogu nastati usled datog projekta. U tom smislu, u odsustvu izričitog obavezivanja centralnog nivoa vlasti, javno telo koje je zaključilo javni ugovor, odnosno javno-privatno partnerstvo, bilo da je to, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili neko drugo preduzeće unutar javnog sektora ili državni organ kao javni partner snosi isključivu odgovornost prema privatnom partneru tokom realizacije projekta, što pokazuje visok nivo decentralizacije u primeni JPP-a u Srbiji. U skladu sa ovim odredbama Zakona o JPP-u i koncesijama, Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu članom 3. propisuje da Ministarstvo finansija vrši nadzor nad projektima JPP-a ukoliko je javni partner Republika Srbija, ukoliko je javni partner autonomna pokrajina nadzor vrši organ autonomne pokrajine, a ukoliko je lokalna samouprava javni partner na projektu nadzor vrši organ te JLS ili eventualno drugi državni organ ukoliko se projekat može svrstati pod njegovu nadležnost iz određenog razloga (Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu ("Sl. glasnik RS", br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US и 72/12)). Prema odredbama Uredbe nadležni organi vrše nadzor and realizacijom projekta sve dok se u potpunosti ne ispune obaveze propisane zaključenim ugovorom, a nadzor obuhvata:

1. Vršenje revizije redovnih, specijlanih ili vanrednih izveštaja kako javnog tako i privatnog partnera kao i pratećih analiza;
2. Vršenje neposrednog uvida u konkretna stanja na samoj lokaciji na kojoj se odvija projekat JPP-a, odnosno na kojoj se ispunjavaju obaveze iz javnih ugovora. Drugim rečima, obilazak privatnog i javnog partnera ili društva posebne namene ukoliko je osnovano;
3. Vršenje pregleda dokumentacije u vezi sa realizacijom projekta JPP-a. Učesnici u projektu imaju obavezu da relevantnu dokumentaciju dostave na uvid organu koji vrši nadzor na sprovođenje projekta JPP-a;

4. Vršilac nadzora može da angažuje nezavisnog stručnjaka iz date oblasti da obavi reviziju rezultata sprovođenja projekta JPP-a u skladu sa zaključenim javnim ugovorom (Milosavljević, Varinac, Litričin, Jovanović, & Blagojević, 2017, str. 205-206);

Institucionalna uloga vršenja nadzora and realizacijom projekata JPP-a se u svetu, a i u Srbiji vrši tako što se osnuje posebno javno telo za javno-privatna partnerstva koje se naziva Komisija ili Agencija za JPP. Ovo telo se najčešće osniva pri ministarstvu nadležnom za poslove finansija jer je to najbitniji aspekt sprovođenja JPP-a iz perspective državne uprave. Ovo javno telo treba da se sastoji iz eksperata iz različitih oblasti koje su relevantne za projekte JPP-a, a to su najčešće ekonomija i parvo. Zadaci ovih eksperata su izrade studija izvodljivosti za potencijalne projekte javno-privatnog partnerstva, utvrđivanje da li su u datim slučajevima JPP optimalna rešenja, da li su projekti ekonomski ispativi na mikro i makro nivou i da budu podrška svim ministarstvima i drugim organima državne uprave prilikom sprovođenja projekata JPP-a (Vasiljev, V., (2015). Javno-privatna partnerstva u Evropskoj Uniji i Srbiji - razvoj modela, tržišta i zakonskog okvira). Upravo iz ovog razloga i u cilju vršenja nadzora nad projektima i jačanja institucionalnog okvira JPP-a u februaru 2012. godine, zasnovana je Komisija za javno-privatno partnerstvo. Članove ove komisije određuje Vlada Republike Srbije, a oni su imenovani na svakih pet godina, naravno postoji mogućnost reizbora tokom trajanja njihovog imenovanja. U komisiji ima devet članova. Ministarstvo privrede ima parvo da imenuje predsednika komisije, zatim zamenika može da imenuje ministarstvo nadležno za poslove finansija, a ostale članove komisije predlažu premijer, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo rudarstva i energetike, Ministarstvo za životnu sredinu, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Vlada autonomne pokrajine Vojvodine i Grad Beograd. Svako od navedenih tela ima parvo da predloži jednog od članova komisije.

Cilj vršenja nadzora nad sprovođenjem projekata javno-privatnog partnerstva je da se smanji mogućnost korupcije u postupcima JPP-a, odnosno predstavlja mehanizam za kontrolu odgovornosti za obavljanje javnih delatnosti. Zakonom o javno-privatnom partnerstvu („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 88/11, 15/16, 104/16) detaljno se propisuju: izrada, predlaganje projekata i uslovi koji za to moraju da budu ispunjeni, zatim propisano je na koji način se odobrava sprovođenje projekata JPP-a, kako se određuje nadležnost, kako se definišu i ugovaraju obaveze i prava privatnog i javnog partnera, oblik i sadržina ugovora o JPP-u, zaštita prava tokom sprovođenja postupaka izbora privatnog partnera, uslovi poveravanja koncesija, predmeti koncesija, nadležnost subjekata, uslovi pod kojima se koncesija prekida ili završava, osnivanje društva posebne namene za sprovođenje

projekata koji su predmet javnih ugovora, kao i nadležnost i odgovornost Komisije za JPP i sva ostala relevantna pitanja za javno-privatno partnerstvo i koncesije. Komisija za javno-privatno partnerstvo obrazovana je radi pružanja stručne pomoći pri realizaciji projekata javno-privatnih partnerstava i koncesija (Komisija za javno-privatno partnerstvo, 2020). Komisija se obrazuje Odlukom Vlade Republike Srbije. Odlukom vlada takođe imenuje predsednika komisije, podpredsednika i članove komisije.

Nadležnost Komisije je da procenjuje prikladnost projekata koji se sprovode u obliku javno-privatnog partnerstva. Komisija procenjuje sve projekte, a ako vrednost projekta prevažilazi 50 miliona evra onda je u obavezi da traži mišljenje Ministarstva finansija. U navedenom slučaju Ministarstvo ocenjuje projekat iz budžetske perspektive, nadzire sprovođenje projekta i ima zakonsku obavezu da vodi registar ugovora o JPP-u. Komisija za JPP takođe vodi evidenciju svih odobrenih projekata koja je javno dostupna (Komisija za javno-privatno partnerstvo, 2013). Ukoliko Komisija odobri predlog projekta JPP-a i ako su svi zakonom propisani uslovi ispoštovani, Komisija za JPP dostavlja predlog projekta javno-privatnog partnerstva, Ministarstvu finansija, radi dobijanja mišljenja u vezi međusobnih uticaja predloga projekta na budžetska sredstva, uslovima koje određuju finansijski propisi, fiskalnim projekcijama i obavezama koje po predlogu projekta javni partner planira da preuzme.

U pogledu nadzora nad projektima JPP-a, postoji značajan prostor za poboljšanje, kako što se tiče zakona koji uređuju ovu temu tako i institucionalnog okvira ali i sprovođenja ovih mehanizama u praksi. Kako trenutno važeći pravni okvir propusje JPP, javno telo nadležno za JPP u Srbiji odnosno Komisija samo navodi svoje mišljenje što se može smatrati neodgovarajuće. Da bi se određena odluka ili projekat sproveli oni moraju biti usklađeni sa stavkama budžeta i skupština ih mora odobriti. Bilo bi logično da se iste obaveze propišu i što se tiče projekata JPP-a, odnosno da predlozi projekata budu parlamentarno odobreni makar kada su u pitanju veliki i značajni projekti JPP-a, tačnije projekti koji imaju veliku procenjenu vrednost. Povećanje kapaciteta Komisije za javno-privatno partnerstvo i proširenjem njihove nadležnosti moglo bi da doprinese unapređenju poslovnog okruženja i kvaliteta JPP-a u Srbiji.

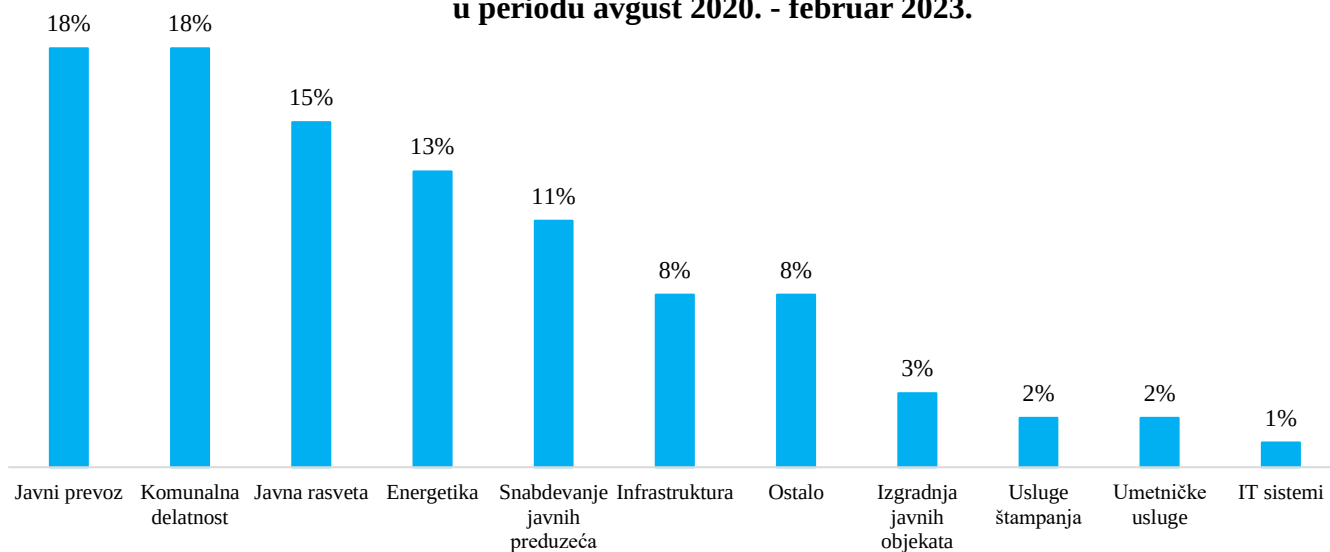
4. JPP U KLJUČNIM DELATNOSTIMA U REPUBLICI SRBIJI

Koncept javno-privatnog partnerstva u poslednjih nekoliko decenija postao je preferirani model za realizaciju proejata koji se odnose na izgradnju, renoviranje, proširenje i upravljanje infrastrukturnim objektima kao što su putevi, aerodromi, pristanšta i slično. U odsustvu ovog koncepta ove poslove obavljaju javna preduzeća. Međutim, kao i ostale usluge i ove moraju konstantno da se unapređuju za šta su potrebna finansijska sredstva. Navedeni razlozi usloveli su uspostavljanja modela JPP kao načina rešavanja problema finansiranja razvoja. Srbija je država koja je još uvek u procesu tranzicije iz planske privrede ka tržišnoj što znači da bi implementacija i korišćenje koncepta javno-privatnog partnerstva treba da se poveća i intenzivira, a naročito u periodima ekonomske recesije ili stagnacije jer korišćenje ovog koncepta može da doprinese u prevazilaženju ovih problema i nedostataka. Da li će se to zaista i destiti zavisi od niza mnogobrojnih faktora međukojima su najznačajniji: kapacitet javnog sektora, političko okruženje, ekonomska politika, tržišni uslovi, makroekonomska stabilnost, institucionalni okvir, kvalitet pravnog sistema (Damjanović, Minić, & Milovanović, 2017).

Poslovanje većine javnih servisa u Srbiji se i dalje odvija pod strogom kontrolom i rokovodstvom od strane centralne vlasti. U proteklih par decenija bilo je pokušaja da se te institucije u nekoj meri privatizuju ali taj proces privatizacije vršen je na jako neefektivan i netransparentan način. Lokalne samourave u Republici Srbiji su većinom male, što je slučaj i u susednim državama, a to predstavlja problem usled kog lokalni organi vlasti ne mogu ili jako teško mogu da koriste efekte ekonomije obima što značajno otežava sprovođenje projekata javno-privatnog partnerstva jer je za primenu ovog kncepta veličina tržišta jako važna. Pored toga, treba imati u vidu da je veliki deo javne infrastrukture dotrajavao i da su sistemi za obezbeđenje komunalnih usluga zastareli. Infrastrukturni objekti u Srbiji su izgrađeni sa dosta velikim kapacitetima i njihov kvalitet je u nakon izgradnje bio na visokom niovu, međutim nakon njihove izgradnje održavanje i renoviranje je bilo jako oskudno i loše. Ovo je prouzrokovalo da je trenutno postojeća infrastruktura u jako lošem stanju i njeni kapaciteti su drastično smanjeni, kao i njena pouzdanost. Rezultat ovoga je loš kvalitet usluga u oblastiinfrastukture za krajnje korisnike, odnosno građane (Zoroja & Tanasković, 2020). Navedena dotrajalnost i loše održavanje infrastrukture impliciraju da postoji potreba za obnovom i daljim kvalitetnim održavanjem za šta je jedno od najboljih mogućih rešenja sklapanje javno-privatnih partnerstava, odnosno angažovanje privatnih preduzeća koja imaju tehnologije i potreban ljudski kapital da taj proces obave kvalitetnije i efikasnije nego što je to sam javni sektor do sada obavljao.

Jedan od većih problema koji je prisutan u Srbiji što se tiče javno-privatnog partnerstva je to što je što trenutni institucionalni okvir ne sadrži nikakve mehanizme za participaciju građana u postupcima i projektima JPP-a, a mehanizmi za informisanost građana su jako oskudni i gotovo u potpunosti nepoznati građanima. Ovaj problem se zapravo u praksi manifestuje kao nedovoljan stepen transparentnosti celokupnog procesa. Kao što je objašnjeno u prethodnom poglavlju, transparentnost procesa je jedno od osnovnih načela koje važeći zakonski okvir propisuje, međutim ono ne podrazumeva da je potrebno uključiti zainteresovane strane, odnosno javnost u proces pripreme, ugovaranja i realizacije projekata javno-privatnog partnerstva, niti javno publikovanje studija i analiza isplativosti i izvodljivost, a što je možda i najvažnije ne obavezuje javno objavljivanje rezultata projekata, odnosno troškova i koristi proisteklih iz realizacije projekta. Ove činjenice su još važnije u slučajevima kada postoji opasnost od korupcije, odnosno da javni partner ne osigura ostvarenje interesa poreskih obveznika pre svega. Pored toga, transparentnost tokom svih faza započinjanja i realizacije projekta JPP-a je neprikosnovena jer se u velikoj većini slučajeva ovi projekti finansiraju iz poreskog prihoda, odnosno sredstvima građana koji su i krajnji korisnici ovih projekata (Nicić & Momčilović, 2019).

Grafikon 2: Raspodela postupaka sklapanja JPP-a po delatnostima u periodu avgust 2020. - februar 2023.



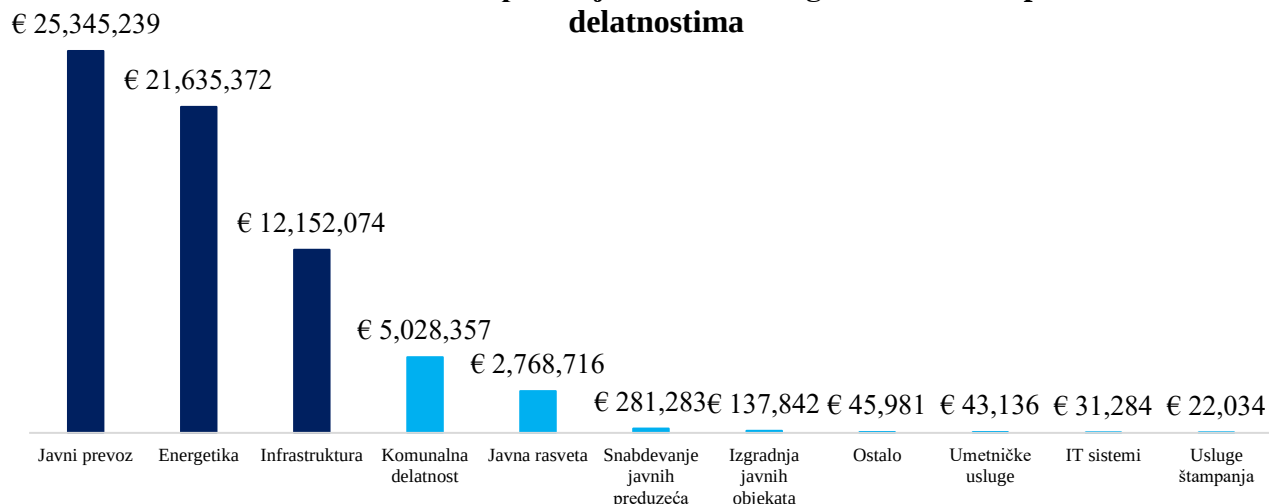
Izvor: Portal javnih nabavki, podportal javno-privatna partnerstva, internet, link za pristup: <https://jnportal.ujn.gov.rs/javno-privatna-partnerstva>, pristupljeno 31/01/2023, podaci o svim javnim pozivima dostupnim na dan pristupa su analizirani, celokupna analiza podataka je prilog ovog rada

Analizom podataka postupaka sklapanja ugovora o JPP-u koji su dostupni na portalu javnih nabavki, odnosno podportalu javno-privatna partnerstva, utvrđeno je da je u Srbiji u periodu od avgusta 2020.

godine do februara 2023. godine najviše postupaka za sklapanje JPP-a, koji su javno dostupni, bilo u delatnosti javnog prevoza (18%) i u delatnosti vršenja komunalnih usluga (18%), zatim za postavljanje i održavanje Javne rasvete (15%), zatim u delatnosti energetike (13%). Celokupna raspodela prikazana je na grafikonu 2: Raspodela postupaka sklapanja JPP-a po delatnostima u periodu avgust 2020. - februar 2023.

Međutim, neophodno je imati u vidu da su projekti za koje su sprovedeni postupci za izbor javnog partnera u delatnostima javnog prevoza, energetike i infrastrukture daleko vredniji, odnosno imaju mnogo veću procenjenu vrednost od projekata iz ostalih delatnosti. Ukupne vrednosti projekata navedene tri delatnosti čine 86% vrednosti svih projekata zajedno. Drugim rečima, projekti sprovedeni u delatnostima javnog prevoza, infrastrukture i energetike su čine skoro 90% ukupne vrednosti svih sprovedenih projekata JPP-a u posmatranom periodu, za koje su podaci javno dostupni. Kao što je prikazano na grafikonu 3: Prosečna procenjena vrednost ugovora o JPP-u prema delatnostima, prosečna vrednost projekta za koji je raspisan poziv za sklapanje JPP-a u delatnosti javnog prevoza iznosi preko 25 miliona evra, u delatnosti energetike iznosi 21,6 miliona evra, a u infrastrukturi 12 miliona evra. U drugim delatnostima prosečan projekat procenjen je na ispod 5 miliona evra. Imajući ove podatke u vidu nameće se zaključak da su ključne delatnosti za sprovođenje projekata JPP-a u Srbiji: javni prevoz, energetika i infrastruktura, koje će u nastavku biti detaljno analizirane.

Grafikon 3: Prosečna procenjena vrednost ugovora o JPP-u prema delatnostima



Izvor: Portal javnih nabavki, podportal javno-privatna partnerstva, internet, link za pristup: <https://jnportal.ujn.gov.rs/javno-privatna-partnerstva>, pristupljeno 31/01/2023, podaci o svim javnim pozivima dostupnim na dan pristupa su analizirani, celokupna analiza podataka je prilog ovog rada

Republici Srbiji je od velike važnosti da privuče strane investicije, čemu bi moglo značajno da se doprinese kroz pravilnu regulaciju javno-privatnog partnerstva, odnosno kroz regulaciju JPP-a tako da interes domaće privrede bude zaštićen i da se kroz pravilnu i savesnu regulaciju eksploatacije javnih dobara osigura njihova održivost i da se pravilno zaštiti životna sredina od zagađenja (Ilić & Stevanović, 2014). JPP predstavlja koncept po kome javni sektor može da angažuje privatna preduzeća radi izgradnje i održavanja infrastrukturnih objekata, kao što su: postrojenja za distribuciju pijeće vode, telekomunikaciona mreža, železnica, proizvodnja električne energije, i drugo, a pri tom može da oslobodi značajna finansijska sredstva iz državnog budžeta koja bi u odsustvu primene koncepta JPP-a morala da se angažuju sa te namene. Neki od najznačajnijih pozitivnih efekata primene koncepta JPP-a su: priliv investicionog kapitala, podsticanje razvoja specifičnih privrednih delatnosti, širenje primene inovativnih i savremenih tehnologija i rast stope zaposlenosti. Ovo poglavlje daje prikaz stanja JPP-a u nekim od ključnih delatnosti, a to su: infrastruktura, energetika i javni prevoz. U Srbiji se JPP primenjuje i u odlaganju komunalnog i industrijskog otpada, vodovodu, rudarstvu i energetici, ali analiza projekata iz svih delatnosti jednostavno prevazilazi opseg ovog rada.

4.1. JPP u infrastrukturi

Izgradnja infrastrukture sama po sebi predstavlja veoma specifičnu delatnost iz ekonomskog ugla. Najpre, treba imati u vidu mrežne eksternalije relevantne za infrastrukturu, usled kojih, za razliku od drugih delatnosti, standardan vid konkurencije nije moguć niti isplativ. Od puteva celokupno društvo ima korist, a ne isplativo je imati više od jednog puta na određenoj deonici. Upravo iz ovog razloga država ima nadležnost izgradnje i održavanja puteva, kako bi kontrolisala cenu, držala je na društvenom optimumu i kako bi se ispravno usmeravali i korigovali efekti mrežnih eksternalija. Infrastruktura je mrežna industrija, odnosno specifična je po tome što infrastrukturu koriste svi članovi društva, a konkretna korist koju ima pojedinac zavisi od toga koliko drugih pojedinaca koriste taj infrastrukturni objekat u tom trenutku. Mrežne eksternalije možemo objasniti kao promenu u korisnosti ili kao višak koji je za potrošača promenljiv, u zavisnosti od toga koliko ima drugih potrošača koji konzumiraju taj proizvod (McGee & Sammut-Bonnici, 2015), odnosno koji koriste taj infrastrukturni objekat, na primer deonicu puta. Pored toga, izgradnja puteva je jako kapitalno intenzivna delatnost koja zahteva i značajan obim znanja i iskustva upravo zbog čega je najisplativiji oblik realizacije ovakih projekata upravo javno-pirvatno partnerstvo.

Kao i kod realizacije svih projekata i u projektima JPP-a privatne firme učeštvuju radi ostvarivanja povraćaja i dobiti na investirana sredstva. Da bi ovi projekti bili realne alternative za koje se privatne firme odlučuju njihove stope povraćaja kapitala i profitne stope moraju da budu na odgovarajućem nivou u poređenju sa drugim projektima na istim ili sličnim nivoom rizika (Marković, 2013). Dakle, da bi privatni partner učestvovao u realizaciji infrastrukturnog projekta mora da mu se obezbedi finansijska stopa povraćaja na investirani kapital, koja može da se obezbedi tako što se ugovorom propiše da privatni partner ima pravo da u određenom vremenskom periodu naplaćuje određenu naknadu za korišćenje infrastrukturnog objekta u čijoj je izgradnji učestvovao ili na nekim drugim sličnim odredbama, na primer da prihode od naknade za korišćenje infrastrukturnog objekta država i privatni partner dele po ugovorenim stopama.

U poslednjoj deceniji 20. veka, Republika Srbija je bila u tranziciji iz jednog društvenog i političkog sistema u drugi. Tokom tog vremena koje je odlikovalo turbulentno političko okruženje Srbiju su zadesile mnogobrojne ekonomske katastrofe kao što su: neuspele privatizacije, promene vlasničke strukture, uništenje privrede, ali i devastacije javne infrastrukture. Reforme koje su se sprovele u gotovo svim oblastima društvenog života značajno su usporile je privredni razvoja. U cilju prevazilaženja ovih problema, krucijalno je pronalaženje izvora finansijskih sredsta jer je nedostatak

srestava jedan od glavnih problema sa kojim se javni sektor susreće. Za efektivnu revitalizaciju javnog sektora, odnosno infrastrukture i usluga, neophodno je obezbediti nove strategije za privlačenje kapitala i uključivanje privatnog sektora u finansiranje javnih investicija. Javno-privatno partnerstvo predstavlja inovativan oblik ulaganja privatnog kapitala u finansiranje investicija u oblast javnih usluga, izgradnje infrastrukture i drugih javnih dobara u kako bi se zadovoljile javne i društvene potrebe (Amović, DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF PUBLICPRIVATE PARTNERSHIP IN THE REPUBLIC OF SERBIA, 2019). Imajući to u vidu nameće se zaključak da je implementacija koncepta javno-privatnog partnerstva razvojna prilika i način da se revitalizuje i unapredi postojeća, ali i da se izgradi nova infrastruktura, čemu svedoče primeri uspešno realizovanih infrastrukturnih projekata JPP-a u Srbiji.

U međunarodnim institucionalnim okvirima prepoznati su različiti modeli JPP-a. Na međunarodnom nivou uglavnom se priznaje oko dvadeset modela, koji se razlikuju po stepenu uključenosti javnog i privatnog partnera u različite aktivnosti i faze izrade i sprovođenja. Najčešće priznati modeli i oblici javno-privatnog partnerstva su: Private Finance Initiative – PFI; Bulid, Transfer, Operate – BTO; Build, Operate; Transfer - BOTBuy, Bulid, Operate – BBO; ; Bulid, Own, Operate – BOO i slično (Ilić, S. & Stevanović, M. 2011). Treba imati u vidu da pravni okviru u Srbiji u cilju uspostavljanja dugoročne saradnje javnog sektora sa privrednim društvima dozvoljava jedinicama lokalnih samouprava da unutar svoje teritorije raspisuju, započinju i sprovode projekte javno-privatnog partnerstva bez da se uključi Vlada Republike Srbije.

Prema rezultatima analize podataka sa portala javno-privatnog partnerstva, odnosno pod-portala javnih nabavki, koja je rađena za potrebe ovog rada i koja je prilog ovog rada, u periodu od avgusta 2020. godine do februara 2023. godine sprovedeno je 7 postupaka za sklapanje javno-privatnog partnerstva za koje su podaci i dokumentacija javno dostupnih i čiji je predmet sprovođenje infrastrukturnih projekata. Ukupna procenjena vrednost ovih projekata je nešto više od 10 milijardi dinara, a prosečna vrednost je oko 1,43 milijarde dinara. Prosečan broj ponuda iznosi 1,67 ponuda po javnom pozivu. Ekonomski najpovoljnija ponuda je bila kriterijum za izbor privatnog partnera u 43% slučajeva, najniža cena je bila predodređen kriterijum u isto toliko slučajeva, a cena i kriterijum kvaliteta su odlučivali u 14% slučajeva.

Knjiški primer projekta po modelu izgradnja, poslovanje, transfer, (BOT) predstavlja ugovor o koncesiji izgradnje mosta preko reke Drine koji je poznat pod imenom „Pavlovića ćuprija“. Ovaj

projekat sproveden je po principu korisnik plaća. Konkretno, korisnici plaćanju mostarinu koju će shodno odredbama zaključenog ugovora ubirati privatni partner u period od 30 godina, tačnije počevši od jula meseca 1995. godine zaključno sa julom 2025. godine. Ugovor je zaključen od strane države Srbije i kompanije “Drina River Bridge” čije je sedište u Beogradu. Ovim ugovorom navedenoj firmi poverena je koncesija izgradnje i upravljanja mostom na Drini, na lokaciji Badovinci – Popovi, koja se nalazi unutar teritorije lokalne samouprave Bogatić, u dužini 413,6 metara, ukupne širine od deset metara. Pored toga, navedenim ugovorom kompanije koja je privatni partner prihvatila je obavezu da obezbedi deo finansijskih sredstava za izgradnju ovog infrastrukturnog objekta u iznosu od 4 miliona američkih dolara i da izradi i dostavi finansijski plan realizacije projekta (Stakić, B. & Jezdimirović M. 2012). Realizacija ovakvih projekata predstavlja jako povoljnu šansu za ekonomski razvoja Republike Srbije jer ovakvi modeli ne generišu dodatna dugovanja koja opterećuju budžet Republike Srbije, što rasterećuje javni sektor, i omogućava primenu tehnologija kojima raspolažu privatna preduzeća kao i inovativna rešenja što krajnjim korisnicima omogućava bolji kvalitet usluga što je i cilj javnim preduzićima i držanvoj upravi.

Jedan od transparentnijih i boljih postupaka za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu koji se tiče infrastrukture, u 2020. i 2021. godini sprovela je Gradska uprava grada Kruševca. Krajem 2020. godine grad Kruševac je raspisivanjem javnog poziva započeo je postupak izbora privatnog partnera za zaključivanje ugovora za održavanje infrastrukturnih objekata, odnosno puteva. Konkretno, predmet projekta je renoviranje i održavanje puteva, ulica i nekategorisanih puteva, sa javnim plaćanjem. Kriterijum za izbor javno privatnog partnerstva je bila ekonomski najisplativija ponuda, koja se određivala na osnovu tri kriterijuma: iznos kapitalnog ulaganja; rok implementacije projekta i garantni rok. Ovi kriterijumi su ponderisani u skladu sa čim je određivana ekonomski najpovoljnija ponuda (Gradska uprava grada Kruševca, 2020). Kao rezultat ovog poziva, koji je trajao dva meseca, pristigla je uistinu samo jedna ponuda, ali dovoljno dobra da se ugovor zaključi. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu sa privatnim preduzećem D.O.O. Tehnogradnja Kruševac zaključen je na 7 godina. Procenjena ukupna vrednost ugovora iznosi 700 miliona dinara, što ga čini jednim od 15 najvrednijih javno dostupnih ugovora o JPP-u potpisanih u poslednje 3 godine. Kao sredstvo obezbeđenja za ozbiljnost ponude privatni partner je imao obavezu da dostavi original bankarsku garanciju u iznosu od 14 miliona dinara. Pored toga, na ime obezbeđenja izvršenja aktivnosti privatni partner je bio dužan da obezbedi bankarsku garanciju za izvršenje aktivnosti u periodu implementacije i ova garancije je bila predviđena na iznos od 12 miliona dinara, i morala je da se obezbedi u roku od

15 dana počevši od dana potpisivanja javnog ugovora, sa rokom trajanja dužim za 30 dana od trajanja perioda implementacije (Gradska uprava grada Kruševca, 2020). Opisani postupak predstavlja primer dobre prakse dobro pripremljenog i transparentno sprovedenog postupka o sklapanju JPP-a.

Postupak sklanja ugovora o JPP-u između Gradske uprave Grada Pančeva i preduzeća Baumeister d.o.o. Beograd iz 2020. godine predstavlja jedan primer loše sprovedenog postupka sklapanja JPP-a. Grad Pančevo je 2020. godine objavio javni poziv za podnošenje ponuda za sprovođenje projekta izgradnje, renoviranja, proširenja i delimičnog finansiranja infrastrukture u kome su eksplicitno naveli da su kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude, navodno “ekonomski najpovoljnija ponuda” koja će biti izkazana kroz kriterijume ponuđene cene koja obuhvata ukupnu godišnju naknadu za obezbeđivanje dostupnosti putne infrastrukture za privatnog partnera bez obračunatog PDV-a i popust na cene iz cenovnika Naručioca (Gradska uprava Grada Pančeva, 2020). Prvi problem sa ovim pozivom što navodi da je kriterijum ekonomski najpovoljnija ponuda, a kriterijum je zapravo najniža cena, odnosno navođenje ekonomski najpovoljnije ponude je nepotrebno i netačno, a pored toga unosi zabunu i prostor za špekulaciju. Na ovaj poziv dva preduzeća su poslala svoje ponude, domaće predstavništvo internacionalne firme Strabag i Baumeister DOO ogranak firme Vojvodinaput-Backaput AD. Strabag je ponudio da sprovede projekat za 17.612.402,03 evra dok je Baumeister tražio 20.600.814,78 evra. Dakle, druga ponuda je bila za gotovo 3 miliona evra skuplja ali je Gradska uprava Grada Pančevo ipak izabrala skuplju ponudu (Gradska uprava Grada Pančevo, 2020), iako su u pozivu naveli da je kriterijum najniža cena. Naručilac u ovom postupku navodi da je izabran ponuđač koji je naveo skuplju ponudu iz razloga što je imao reference da je već sprovodio projekat javno-privatnog partnerstva u Srbiji vrednosti veće od 2,5 miliona evra, ali ovaj uslov nije naveden nigde u pozivu za dostavljanje ponuda. Ovaj projekat je imao jako visoku procenjenu vrednost i prema projekcijama planirano je da se zaključi na period od deset godina. Državni organ koji je sprovodio postupak je navedene reference smatrao dodatnim uslovom za izbor partnera kome će projekat biti poveren čime je jedan ponuđač stekao prednost. Problem je što ovaj uslov referenci nigde u projektnoj dokumentaciji nije bio navede tako da nije smeo da se primenjuje. U javnom pozivu za dostavljanje ponuda moraju da se navedu važnosti kriterijuma koji se koriste u izboru privatnog partnera, a u slučajevima kada nije moguće navođenje važnosti kriterijuma oni moraju da se u javnom pozivu poređaju od najvažnijeg ka najmanje važno. U ovom slučaju kriterijum koji uopšte nije bio naveden je presudno uticao na izbor partnera što je u suprotnosti sa odredbama zakona. Ovakav način sprovođenja postupka izbora privatnog partnera i dodele i zaključenja ugovora dovešće do

nepotrebnog i neefikasnog trošenja javnih sredstava (Centar za primenjene evropske studije – CPES, 2020). Da stvar bude još gora ponuđač koji nije izabran za privatnog partnera je ogranak internacionalne firme. Dakle, Grad Pančevo je zapravo odbijanjem ponude odbio saradnju sa internacionalnom kompanijom.

Prisutni su i problemi koji se mogu javiti prilikom izgradnje infrastrukture putem modela javno-privatnog partnerstva. Neki od ti problema su: ograničenja javnih partnera po pitanjima ulaganja sredstava, loše regulacije cenovne politike za kranje korisnike, nedovoljan uticaj i pregovaračka moć javnih partnera, loše upravljanje transakcionim troškovima, ograničavanje dostupnosti usluga koje su predmet projekata javno-privatnih parnterstava, smajnenje obima posla u javnom sektoru, a sa tim i radnih mesta, politički rizici, opasnost od korupcije i slično (Amović, Javno-privatno partnerstvo: Nova uloga javnog sektora u finansiranju javnih investicija, 2019). Dakle, od realizacije infrastrukturnog projekta javno-privatnog partnerstva i privatni i javni sektor imaju značajne koristi ali mora se obezbediti okvir koji sprečava da nastanu navedeni problemi. Sprečavanje navedenih problema ostvaruje se mehanizmima koji se osiguravaju potpisivanjem ugovor o javno-privatnom partnerstvu. Ovo se u nekim pravnim sistemima osigurava tako što javni organi koji kupuju građevinske radove obično zadržavaju ovlašćenje da nalože obustavu ili prekid radova za razlozi od javnog interesa. Međutim, u cilju pružanja izvesne sigurnosti potencijalnim investitorima, ograničavanje mogućnosti ovakvih intervencije i obezbeđenje da takvi prekidi ne budu duži nego što je neophodno mogu biti od velike važnosti (UNCITRAL: UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW, 2020). Takođe može biti korisno da se ugovore o maksimalni mogući periodi suspenzije ili da se predvide odgovarajući obeštećenje privatnom partneru ukoliko dođe do nekih od navedenih problema. Ovakve klauzule u ugovoru koje ograničavaju zloupotrebu i privatnog i jvanog partnera su od velike važnosti za uspešnu realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva, a dobar pravni i institucionalni okvir za JPP je preduslov za kreiranje ugovora koji osiguravaju ostvarenje najboljeg interesa svih učesnika, a pre svega građana, odnosno korisnika infrastrukturnih objekata čija je realizacija predmet ugovora JPP-a.

Pravilna implementacija, regulacija i korišćenje koncepta javno-privatnog partnerstva omogućava niz koristi koje doprinose izgradnji i održavanju infrastructure i pružanju kvalitetnih usluga kranjim korisnicima, a ukoliko se projekti ispravno propišu i sprovedu omogućić će se korišćenje sredstava javnog budžeta za druge delatnsoti kao što su to obrazovanje ili zdravstvo što može dodatno doprineti i poboljšanju usluga za građanstvo i u tim drugim delatnostima. Ovo je poonaročito važno za zemlje

na nižim stepenima razvoja u koje se i naša zemlja može svrstati jer u ovakve države oskudevaju sa sredstvima u javnom budžetu, a pritom imaju puno potreba za njihovim angažovanjem. Srbija takođe ima problema sa finansiranjem velikih projekata, što je slučaj u infrastrukturi, a pored toga infrastruktura je značajna za celokupnu privredu. JPP je način da se na najbolji mogući način u interesu celokupnog društva unapred infrastruktura u Srbiji.

4.2. JPP u energetici

Konkretno u slučaju Srbije, za sve državne organe i javne ustanove, a posebno za lokalne samouprave, koncept JPP-a otvara široke mogućnosti: predstavlja potencijalno rešenje energetske problema, predstavlja način da se sprovedu različiti projekti bez angažovanja sredstava iz državnog budžeta, da prenesu ozbiljne rizike prilikom realizacije projekata na privatna preduzeća, predstavlja takođe i način da implementiraju inovativne i savremene tehnologije u obavljanje svojih delatnosti i sprovođenje projekata, da finansiraju deo projekata bez umanjenja sredstava za druge stavke kao što su obrazovanje ili zdravstvo, i da nakon završetka perioda trajanja ugovora izgrađeni objekat preuzmu i upravljaju njima u cilju obezbeđenja usluga građanstvu koji su zapravo krajnji korisnici. Ovaj koncept je prmenljiv u širokom spektru različitih delatnosti od saobraćaja, turističkih objekata, upravljanja postrojenjima, pa sve do uspostavljanja energetske efikasnosti, što je jako značajno za Republiku Srbiju. JPP takođe doprinosi ispunjenju obaveza koje su Srbiji nametnute u okvirima evropskih integracija ili koje su proistekle od Energetske zajednice.

Prema rezultatima analize podataka sa portala javno-privatnog partnerstva, odnosno pod-portala javnih nabavki, koja je rađena za potrebe ovog rada i koja je prilog ovog rada, u periodu od avgusta 2020. godine do februara 2023. godine sprovedeno je 12 postupaka za sklapanje javno-privatnog partnerstva za koje su podaci i dokumentacija javno dostupni i koji se odnose na projekte u delatnosti energetike. Ukupna procenjena vrednost ovih projekata je nešto više od 30 milijardi dinara, a prosečna vrednost je oko 3 milijarde dinara. Prosečan broj ponuda iznosi 1,43 ponuda po javnom pozivu. Poražavajuća je činjenica da je ekonomski najpovoljnija ponuda je bila kriterijum za izbor privatnog partnera u samo jedno slučaju, odnosno u 8,3% slučajeva, kriterijum cene i kvaliteta primenjivao se u dva postupka, odnosno u 16,7% slučajeva, a najniža cena je bila odlučujući kriterijum u preostalim 9 postupcima, odnosno u 75% slučajeva.

Jedinice lokalnih samouprava imaju slabe kapacitete što se tiče energetske efikasnosti i sprovođenja projekata koji se tiču energetske efikasnosti, kako navodi Privredna komora Srbije u svojoj publikaciji „Unapređenje energetske efikasnosti kroz model javno-privatnog partnerstva“. JPP-a, odnosno projekti koji se realizuju koristeći ovaj koncept, doprinose osnaživanju kadrovskih kapaciteta JLS-ova da sprovedu projekte koji doprinose energetske efikasnosti. Jedan od veoma značajnih projekata u skorije vreme je projekat koji UNDP i Privredna komora sprovedu pod nazivom „Uklanjanje prepreka za promovisanje i podršku sistemu energetskog menadžmenta u opštinama u Srbiji“. Ovaj projekat nastoji da uspostavi informacioni sistem namenjen menadžmentu u energetici koji će koristiti 30 i više jedinica lokalnih samouprave čime će se značajno unaprediti energetska efikasnost. Pored toga, ovaj projekat će doprineti i drugim ciljevima kao što su: poboljšanje kvaliteta javnih zgrada, očuvanje životne sredine, racionalizacija trošenja energije, povećanje kapaciteta JLS-ova i unapređenje efektivnosti sprovođenja komunalnih usluga. Ovakvi projekti pružaju i podršku i javnom i privatnim preduzećima u različitim fazama projekata JPP-a, kao što su to: obaveštavanje o zakonskoj regulativi, podršku u smislu konsaltinga kako najbolje uspostaviti i regulisati partnerstvo, unapređenje komunikacije sa partnerima i državnim ustanovama i javnim preduzećima. Publikacija dalje navodi kako je neophodna promocija prednosti javno-privatnog partnerstva u ovoj oblasti, ali i drugim oblastima, kao i sprovođenje obuka i drugih edukativnih aktivnosti u jedinicama lokalnih samouprava i unutar drugih javnih institucija kako bi se povećali i kapaciteti za sprovođenje projekata JPP, što će značajno doprineti temeljnijoj pripremi i efikasnijoj realizaciji projekata i sinergiji aktivnosti svih koji mogu da pomognu da postanemo energetski efikasniji i otvorimo nove poslovne mogućnosti za kompanije koje posluju u Srbiji i nova, „zelena“ radna mesta. Važno je napomenuti da dva modela koja predviđa aktuelni pravni okvir predstavljaju energy performance contracting (EnPC), u čijim okvirima se moraju primenjivati mere energetske efikasnosti. Privatni partner ima obavezu da obezbedi ispunjenje ovih standarda energetske efikasnosti, a njihovo finansiranje je isplativo jer se njihovim korišćenjem ostvaruje zagarantovana ušteda energije. U Srbiji je sprovedeno nekoliko projekata u koji se tiču javne rasvete, ali uglavnom u manjim lokalnim samoupravama kao što su to Žablja i Ada. Trenutno se veći gradovi poput Beograda i Novog Sada, pripremaju za realizaciju ovakvih projekata koji nastoje da ostvare veću energetske efikasnosti. Treba navesti da su svi projekti regulisani ESCO pravilnikom i da se shodno tome mogu sprovoditi koristeći koncept JPP-a ali da se mora strogo voditi računa o tehničkim specifikacijama kako bi se privatnim partnerima koji budu izabrani sa realizaciju projekata nametnu obaveze da ispoštuju standard koji su propisani i koji omogućavaju energetske efikasnosti (Privredna komora Srbije, 2021). Kreirani su modeli ugovora u

skladu sa pomenutim ESCO pravilnikom koji omogućuju i podstiču poveravanje realizacije projekata pruvatnim entitetima, što bi moglo da doprinese pripremi i realizaciji većeg broja projekata javno-privatnog partnerstva u ovog delatnosti.

Imajući u vidu potencijal koji primenjivanje koncepta JPP-a u oblasti energetike Grad Beograd je 2015. godine odlučio da pokrene postupak za izbor privatnog partnera za sprovođenje projekta pretvaranja nesanitarne deponije u Vinči u energetska postrojenja. Ovaj projekat je jedan od najboljih primera dobre prakse primene JPP-a u korist celokupnog društva. Novo postrojenje zamenice najveću neupravljanu deponiju u Evropi, koja je trenutno locirana 15 kilometara od Beograda i koja sadrži. Lokacija će biti u potpunosti sanirana sa novom sanitarnom deponijom, postrojenjem za pretvaranje otpada u energiju i modernim postrojenjem za preradu građevinskog otpada i otpada od rušenja. Ovaj značajan projekat vredan 370 miliona evra je jedno od najvećih javno-privatnih partnerstava (JPP) u Srbiji do sada i donosi privatno finansiranje i stručnost za projekat javnog sektora. Ukupno 290 miliona evra duga obezbeđuje grupa zajmodavaca (European bank for reconstruction and development - EBRD, 2020). Dve godine nakon početka pokretanja postupka za izbor privatnog partnera za ovaj projekat, odnosno 2017. godine izabrana je firma Beo Čista Energija koja je zapravo društvo posebne namene kreirano u cilju sprovođenja projekta JPP-a u kome udio u vlasništvu francuska kompanija Veolia, japanska kompanija ITOCHU i panevropski fond MARGUERITE čije je sedište u Luksemburgu. Drugim rečima, privatni partner za ovaj projekat je grupa stranih preduzeća koja raspolaže značajnim finansijskim i ljudskim kapitalom koji će biti od ključne važnosti u realizaciji ovog projekta. Pored toga, ovaj projekat su svojim investicionim sredstvima podržale i međunarodne donatorske organizacije Međunarodna finansijska korporacija (IFC), Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) i Razvojna banka Austrije (OeEB) (Spasić, 2023). Problemi koji se tiču preteranog zagađenja životne sredine su u Vinči dugo prisutni, a ovaj projekat upravo to nastoji da reši što je od velike važnosti za celokupnu državu. Ovim projektom značajno će se doprineti društvenom blagostanju građana Srbije kroz: izgradnju postrojenja koje će koristiti otpad u cilju kreiranja energije i čiji rad će sanirati 340.000 tona otpada na godišnjem nivou i od njega će praviti energiju. Ovo postrojenje će proizvoditi 30 MW električne energije i 56 MW toplotne energije i snabdevati domaćinstva u Beogradu ovom obnovljivom energijom i ovo energetska postrojenje će snabdevati toplanu koja je na Konjarniku (Beo čista energija, 2022). Opisanim projektom gradska uprava Beograda značajno je doprinela smanjenju zagađenja životne sredine kao i održivoj proizvodnji električne energije koristeći koncept javno-privatnog partnerstva. Izbor stranog partnera za realizaciju

ovog projekta obezbedio je potreban ljudski kapital, a uspešno sprovođenje ovog partnerstva privuklo je interes međunarodnih donatorskih organizacija što je rezultovalo prilikom stranog kapitala i značajno olakšalo finansiranje ovog projekta. Ovaj primer svedoči da je dalja institucionalizacija JPP-a u Srbiji potencijal za privlačenje stranih investicija i dalji ekonomski razvoja.

4.3. JPP u javnom prevozu

Pružanje usluga javnog prevoza građanstva, odnosno organizovanje i vršenje gradskog i prigradskog prevoza putnika je saobraćajna delatnost pružanja usluga prevoza na određenoj teritoriji. Ova delatnost je značajna jer dovodi do pozitivnih eksternalija koje podstiču privredni rast i razvoja na područjima na kojima se pravilno obavljaju. Pored toga, važno je da se obavljanje ove delatnosti reguliše na pravi način što podrazumeva da se smanji zagaživanje životne sredine, što je konkretno moguće smanjenjem stepena kojim se okolina ugrožavan bukom i stepenom štetnih izduvnih gasova, zatim potrebno je da se unapredi efektivno angažovanje materijalnih resursa, a zapravo primarni cilj je da se poveća i unapredi mobilnost građana i privrede. Treba imati u vidu da ova delatnost ima dvostruku funkciju: sa jedne strane predstavlja efikasan način sprovođenja transportnih usluga koji rasterećuje zagušenost infrastrukturne mreže, a sa druge strane omogućava jedini način transporta pojedincima koji ne poseduju sopstveno prevozno sredstvo. Većina zemalja članica Evropske unije koristi od javnog prevoza ne gleda samo u broju prevezenih putnika već i u smanjenju opterećenja infrastrukture, smanjenju zagaženja životne sredine i povećanju mobilnosti socijalno ugroženog stanovništva (Komisija za javno-privatno partnerstvo, 2023). Javno-privatno partnerstvo je u Srbiji u velikoj meri zastupljeno u delatnosti javnog prevoza putnika, ali za pravilnu regulaciju i društveno optimalno sprovođenje projekata JPP-a neophodno je imati u vidu sve aspekte ove delatnosti kao što su: uticaj na životnu, bezbednost učesnika u saobraćaju, povećanje društvene mobilnosti i slično.

Iz perspektive poreskih obveznika, odnosno krajnjih korisnika usluga javnog prevoza neophodno je imati u vidu da član 34. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama jasno određuje da ukoliko se privatnim preduzećima prilikom poveravanja obavljanja delatnosti javnog prevoza omogućava da sami propisuju cenu usluga koju će naplaćivati poreskim obveznicima, odnosno krajnjim korisnicima mora ta cenovna politika mora biti pravilno regulisana kako ne bi bila u suprotnosti sa javnim interesom, jer je prilikom sprovođenja projekata JPP-a glavnim cilj ostvarenje i unapređenje javnog interesa (Transparentnost Srbija, 2014). Drugim rečima, u slučaju sklapanja

ugovora o JPP-u zakon dozvoljava da privatni partner naplaćuje cenu prevoza, a da to ne bi ugrozilo interese građana neophodno je prilikom ugovaranja JPP da se mogućnosti naplaćivanja prevoza pravilo regulišu, što je moguće postići određivanjem maksimalne cene koju privatni partner može da naplaćuje od građana za vršenje usluge prevoza. Odgovornost da ovo bude pravilno regulisano u potpunosti je na javnom partneru koji sprovodi dati projekat.

Prema rezultatima analize podataka sa portala javno-privatnog partnerstva, odnosno pod-portala javnih nabavki, koja je rađena za potrebe ovog rada i koja je prilog ovog rada, u periodu od avgusta 2020. godine do februara 2023. godine sprovedeno je 17 postupaka za sklapanje javno-privatnog partnerstva za koje su podaci i dokumentacija javno dostupnih i koji se odnose na projekte u delatnosti vršenja usluge javnog prevoza. Ukupna procenjena vrednost ovih projekata je nešto više od 50 milijardi dinara, a prosečna vrednost iznosi gotovo 3 milijarde dinara. U proseku je na javni poziv stizala samo 1 ponuda za sklapanje javno-privatnog partnerstva. Ekonomski najpovoljnija ponuda je bila kriterijum za izbor privatnog partnera u samo dva slučaja, odnosno u 11,8% slučajeva, kriterijum cene i kvaliteta primenjivao se takođe u dva postupka, a najniža cena je bila odlučujući kriterijum u preostalih 13 postupaka, odnosno u 76,4% slučajeva.

Potražnja za javnim prevozom u galvnom gradu, odnosno u Beogradu je odvuče je bila jako visoka što je rezultata više različitih faktora, od gustine naseljenosti preko kvaliteta infrasturkturke mreže do dohodovne moći stanovništva. Upravo zbog toga je javno privatno partnerstvo što se tiče ove delatnosti započeto u Beogradu još krajem prethodnog veka, tačnije 1997. godine. U to vreme Gradsko saobraćajno preduzeće nije raspolagalo finansijksim kapacitetima koji sui m bili potrebni da isprate drastičan rast potražnje za sprovođenjem usluga javnog prevoza putnika na teritoriji grada, koja je nsatala kao posledica drastičnog povećanja broja stanovnika koji su prebivali u Beogradu. Privatna preduzeća nudlia su usluge prevoza ali po svojim sopstvenim cenama. GSP je odlučio da započne rešavanje ovog problema primenom koncepta JPP-a 2005. godine kada je kao javni partner uspostavio javno-privatno partnerstvo, a cilj ovog partnerstva je da se usaglasi politika cena transportnih usluga građanstvu tako da se maksimizira javni interes. Centralna ideja je bila da se osmisli i kreira cenovni i naplatni sistem koji bi koristili i privatni prevoznici i Gradsko saobraćajno preduzeće što bi omogućilo stanovništvu da lakše koristi veći obim transportnih usluga po usaglašenim cenama i da može svoje karte da koristi i u privatnim i u javnim vozilima što bi smanjilo i njihovo administrativno opterećenje. Cilj ovog projekta bio je proširenje infrastrukture javnog prevoza i bolji kvalitet usluga

za kranje korisnike, ugovor je bio potpisan na 7 godina, cenu usluga dogovorili su javna uprava Grada Beograda i privatno društvo koje je potpisalo ugovor o JPP.

Nakon ovog modela, sledeće JPP u Beogradu u delatnosti javnog prevoza bio je možda i najpoznatiji projekat u Srbiji, odnosno projekat Bus plus, u okviru kog je ugovor zvanično potpisan 20. septembra 2010. godine, odnosno oko godinu dana pre usvajanja Zakona o JPP-u i koncesijama. Osnovna ideja ovog projekta je bila implementacija sistema za naplatu naknade za korišćenje javnog prevoza i za menadžment vozila u javno prevozu u glavno gradu. Iako ovo zapravo konceptualno predstavlja projekat javno-privatnog partnerstva, imajući u vidu da je zasnovano na ugovoru koji je zaključenom pre stupanja na snagu zakona koji reguliše ovu temu u Srbiji, u ovom projektu ostvaren je partnerski odnos javne ustanove i privatnog entiteta što je suština koncepta javno-privatnog partnerstva. Direkcija za javni prevoz je zaključila ugovor o obezbeđenju i uspostavljanju pomenutog sistema sa navodno najpovoljnijim ponuđačem na tendru. Prema ovom ugovoru privatni partner mora da obezbedi navedeni sistem, kao i distribuciju i kontrolu naplate naknade za korišćenje javnog prevoza, a sa druge strane ima pravo da određenim procentom učestvuje u prihodu od prodaje karata (Marković, 2013). Otpočinjanje procedure raspisivanja tendera za izbor privatnog partnera kome će se poveriti izrada novog sistema za naplatu karata i menadžment vozila koja se koriste za pružanje usluga javnog prevoza odobrio je tadašnji gradonačelnik grada Beograda Dragan Đilas u junu 2010. godine. Ova ideja je zapravo prvi put koncipirana još 3 godine pre raspisivanja tendera. Jedan od glavnih problema ovog postupka je što nadležna institucija, odnosno Direkcija za javni prevoz nije izradila nikakvu studiju isplativosti ili opravdanosti započinjanja sprovođenja ovog projekta, niti su izradili ikakav plan poslovanja, a ni analizu stanja niti su koncipirali raspoledu rizika. Sprovođenje procedure za izbor privatnog partnera za ovaj projekat takođe je bilo jako problematično, korišćeni su svi mogući nedostaci u pravnom okviru koji je bilo jer je ova procedura obavljena pre donošenja Zakona o JPP-u i koncesijama. U vreme sprovođenja postupka bio je usvojen Zakon o javnim nabavkama ali i pored toga ova procedura nije sprovedena po Zakonu o javnim nabavkama već po Osluci o javnom linijskom prevozu putnika na teritoriji Beograda koja je doneta 2009. godine. Na taj način je omogućen niz nepravilnosti koje su na kraju rezultovale lošijim kvalitetom usluga za krajnje korisnike, odnosno poreske obveznike i koje su negativno uticale na državni budžet (Transparentnost Srbija, 2014: Medijski eksponirani slučajevi JPP).

Rezultat ovog projekta bila je instalacija novog sistema za validaciju karata i upravljanje vozila koja je GSP koristio za pružanje usluga javnog prevoza u 12,153 miliona evra, ne računajući porez na

dodatu vrednos. Prihod od naplate karata je na mesečnom nivou iznosio četiri i po miliona evra, a prema odredbama zaključenog ugovora privatni partner je ubirao čak 8,53% Prihoda. Ovo implicira da je privatno preduzeće koje je sprovodilo ovaj projekat na mesečnom nivou od ovog sistema prihodovalo čak 400 000 evra. Privatni partner je shodno odredbama ugovora morao da dostavi dogovoreni sistem u roku ne dužem od 15 meseci. Najveće pitanje koje nije adresirano u ovom projektu niti u ugovoru na osnovu kog se ovaj projekat sprovodio je da li je ovo zaista potrebno i da li će doprineti poboljšanju usluga kranjim korisnicima. Ugovor navodi da postoji probni period koji traje 13 meseci u kome će se na osnovu Prihoda od prodaje karata oceniti da li će se projekat sprovesti. Međutim problem je što je u tom probnom period shodno odredbama ugovara bilo potrebno da se ostvari svega 60% prihoda iz prethodne godine da bi se odlučilo da će se projekat sprovoditi, što ni ukom slučaju nije indikativno toj odluci. Ugovor, a ni projektna dokumentacija, ni jednom svojom odredbom ne navode da je sistem BusPlus efikasniji od sistema koji se do tada koristio niti da će se njima doprineti bolji uslugama za kranje korisnike. Dodatan problem je nastao tri godine nakon implementacije sistema za naplatu karata koji je bio predmet ovog ugovora. Prodaja karata je opala i iako to nije bila obaveza gradske uprave ona je u sovm trošku, odnosno sredstvima iz budžeta angažovala čak 700 novih kontrolora kako bi pokušali da održe prihod na zadovoljavajućem nivou. Nameće se zaključak da je ovim projektom, kao rezultat nesavesnog upravljanja javnim sredstvima i korupcijom, ustupljen položaj javnog monopoliste privatnom i omogućio mu da ostavri profit na štetu svih poreskih obveznika. Drugim rečima, državni organi su interese privatnog preduzeća stavili ispred javnih interesa. Busplus je sušta suprotnost od primera dobrog upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u razvijenim demokratskim državama, a to se ogleda kroz više faktora od kojih su najznačajniji: potpuno neosnovano propisivanje projekta bez izrade prateće dokumentacije i bez saglasnosti nadležnih organa, netransparentan postupak odabira privatnog preduzeća, stavljanje interesa pirvatnih društava ispred javnih interesa, šteta na račun državnog budžeta i povećanje cena usluga koje se pružaju poreskim obveznicima, a da pritom nije podignu kvalitet na dogovarajući nivou da im se obezvedi veća vrednost za novac (Vasiljev V. M., 2021, str: 10-11). Kao što je već navedeno ovaj projekat je sklopljen pre nego što je usvojen Zakon o JPP-u i koncesijama, dakle nije bio uspostavlja institucionalni okvir za ugovaranje javno-privatnog partnerstva usled čega je napravljen niz propusta koji su rezultirali lošim projektom što je rezultovalo gubitnom sredstava poreskih obveznika, drugim rečima cenu za ovako loš projekat platili su građani. U maju 2023. godine Grad Beograd raskinuo je ugovor sa kompanijom koja je bila privatni partner za projekat Bus Plus čime je ovaj projekat zvanično završen.

Nakon usvajanja novog Zakona o javno-privatnom partnerstvu, tokom 2011. godine, Komisija je odobrila tri projekta JPP-a u glavnom gradu. Prvo je usvojen tokom 2015. godine. Naručioci ovog projekta bili su Gradska uprava grada Beograda, zatim Sekretarijat za saobraćaj i Direkcija za javni prevoz. Predmet sprovođenja ovog projekta je bio transport putnika Beogradu, a procenjena vrednost projekta iznosila je 450 miliona evra. Projekat je planiran da traje 10 godina počevši od zaključenja ugovora. Na javni poziv pristigla je samo jedna ponuda i to od grupe ponuđača na čijem čelu je bila firma „Arriva litas“ iz grada Požarevca, a gurap se satojala od preko 20 preduzeća koja se bave autoprevozom, velikom većinom su to bila preduzeća iz Beograda. Pream odredbama ugovora partnerstvo je sklopljeno 1.1.2016. i traja će do kraja 2025. godine. Ugovorom je privatnim parterima povereno da obavljaju javni gradski prevoz putnika n aukupno 43 linije, od kojih su 31 autobuske linije, a preostalih 12 predstavljaju linije na kojima se prevoz obavlja minibusevima. Privatni parteri u skaldu sa potpisanim ugovorom imaju obavezu da obezbede 424 vozila crvene boje koja ne smeju biti starija od 10 godina. Drugi projekat koji je odobren u Beogradu odnosi se na Surčinske linije. Ovaj projekat usvojeno je tokom 2016. godini, ali je 15. decembra 2016. jednostavno ničim izazvano obustavljen postupak pored toga što je projekat već poveren grupi ponuđača „Avala bus prevoz“ na 10 godina. (Vasiljev V. M., 2021, str: 11-12). Ovi postupci o ugovaranju javno-privatnog partnerstva sprovedeni su značajno bolje o projekta prethodno objašnjenog projekta Bus Plus između ostalog jer su sprovedeni nakon donošenja Zakona o JPP-u, odnosno nakon uspostavljanja institucionalnog okvira za javno-privatno partnerstvo što pokazuje da je to od presudne važnost kako bi ova partnerstva bila uspešna i realizovana u interesu poreskih obveznika.

Većina projekata JPP-a u Srbiji iz delatnosti javnog prevoza predstavljaju zapravo lošije primere u kojima se postupci izbora privatnog partnera i ugovaranje ne vrše na transparentan i efektivan način. Jedan od takvih projekata je koncesioni akt prema kome se privatnom preduzeće ustupa vršenje delatnsoti javnog prevoza stanovništava na teritoriji Loznice. Skupština grada Loznica je tokom februara meseca 2012. godine raspisalo postupak realizacije projekta javno-privatnog partnerstva i imenovalo stručni tim. Predlog projekta JPP-a za javni prevoz izrađen je i poslat Komisiji za JPP na mišljenje. Komisija je ovaj projekat odobrila na jednoj od svojih sednica tokom decembra meseca 2012. godine. Komisija navodi da grad Loznica nema javno preduzeće koje obavlja delatnost javnog prevoza putnika i da je zbog toga potrebno da kroz projekat javno-privatnog partnerstva obezbediti adekvatan prevoz za građane. (Komisija za javno-privatno partnerstvo, 2012). Tri meseca nakon odorenja Komisije za JPP skupština grada Loznice odobrila je ovaj projekat, a ubrzo potom raspisana

je projektna dokumentacija i javni poziv za dostavljanje ponuda za izbor privatnog partnera. Javni poziv objavljen je 22. marta 2013. godine. Shodno odredbama Zakona o JPP-u propisan je rok do 60 dana za dostavljanje ponuda za realizaciju ovog projekta. Gradska uprava konstatovala je da je u navedenom roku pristigla samo jedna adekvatna ponuda za prva dva paketa linija javnog prevoza koje su bile predmet projekta, a za treći navodno nije pristigla ni jedna adekvatna ponuda od privatnih preduzeća. Tokom avgusta meseca 2012. godine zvanično je zaključen ugovor kojim je preduzeće Lasta AD Beograd dobilo parvo da obavlja javni prevoz na prava dva paketa linija navedenih u projektnoj dokumentaciji, a za treći paket je javni poziv raspisivan još dva puta ali ni jednom nije dobijena niti jedna adekvatna ponuda (Transparentnost – Srbija, 2015). Transparentnost Srbija u svom izveštaju navodi da je Gradskoj upravi poslat zahtev da dostavi studiju opravdanosti kojom je utvrđeno da je ovo u njihovom slučaju javno-privatno partnerstvo sa elementima koncesije zaista najbolji način poreskim obveznicima, odnosno stanovništvu pruže usluge javnog prevoza. Gradska uprava traženu studiju nije dostavila navodeći samo obrazloženje koje je Komisija za JPP dala na njihov predlog. Prema podacima dostupnim na portalu javnih nabavki, odnosno pod portalu za javno-privatna partnerstva, deset godina kasnije, tačnije 24. juna 2022. godine Grad Loznica raspisao je tender za izbor privatnog partnera za koncesiju poveravanje obavljanja delatnosti javno prevoza stanovništva na Paketu "C" linija na svojoj teritoriji. Procenjena vrednost ove koncesije iznosi gotovo 630 miliona dinara. Ovaj poziv bio je otvoren dva meseca, kriterijum za izbor partnera bila je najniža cena, a pristigla je samo jedna ponuda. Početkom 2023. godine Grad Loznica takođe je otvorio javni poziv za istu koncesiju u istoj procenjenoj vrednosti. I ovaj put je korišćen kriterijum najniže cene i pristigla je samo jedna ponuda (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 2019).

5. ISTRAŽIVANJE STAVOVA NOSIOCA UGOVORA O JPP-U U SRBIJI

U cilju mapiranja stavova nosioca ugovora o javno-privatnom partnerstvu u Srbiji obavljeno je kvalitativno istraživanje sa preduzećima koja obavljaju projekte JPP-a. Osnovni cilj sprovedenog istraživanja je da se putem razgovora steknu stavovi i mišljenja nosioca ugovora o javno-privatnom partnerstvu o trenutnom stanju institucionalnog okvira, odnosno o zakonima i propisima koji regulišu ovu temu, kao i o procedurama, pravilima, načinima potpisivanja ugovora, budžetiranju i ostalim aspektima. Tokom istraživanja ispitanici su imali priliku da daju svoje mišljenje o ključnim nedostacima i problemima koji su već objašnjeni u prethodnim poglavljima ovog rada, ali i da podele svoje iskustvo u vezi sprovođenja projekata JPP-a kao i da navedu šta oni misle da su ključni nedostaci, problemi i mogućnosti za unapređenje institucionalnog okvira JPP-a u Srbiji. U nastavku ovog poglavlja najpre je objašnjena metodologija istraživanja, a zatim su navedeni najvažniji nalazi.

5.1. Metodologija istraživanja

Istraživanje je sprovedeno u cilju sagledavanja stavovo pojedinaca o specifičnoj temi. Analiza podataka koja je prilog ovog rada pokazuje da se u Srbiji na javni poziv za izbor privatnog partnera za realizaciju projekta u proseku javi jedno i po preduzeće što pokazuje da je populacija nosioca ugovora o javno-privatnom partnerstvu jako mala. Dakle, potrebno je ispitati stavove jako male populacije o specifičnoj ali kompleksnoj temi. Imajući to u vidu obavljeno je kvalitativno istraživanje.

Kvalitativne metode se koriste da bi se odgovorilo na pitanja o iskustvu, značenju i perspektivi, najčešće sa stanovišta učesnika. Ovi podaci obično nisu podložni brojanju ili merenju (Hammarberg K. and others. 2016). Dubinski intervjui su zapravo metoda sprovođenja kvalitativnog istraživanja koja istraživaču omogućava duboko sagledavanje i razumevanje problematike, mišljenja, motiva i stavova pripadnika određene populacije. Ovaj metod istraživanja primenjuje se kako bi se jasno ispitala kompleksna problematika i kako bi se pored stavova i mišljenja ispitanika dobili odgovori na pitanja koja ih jasnije oslikavaju. Ovim postupkom na kraju se dobiju veoma detaljne informacije od ipistanika, a pritom je vreme održavanja intervjua fleksibilno i moguće je da se istraživači i ispitanici prilagode. Istraživačka metoda dubinskog intervjuisanja koristi se za upoznavanje pojedinačnih perspektiva jedne ili nekoliko usko definisanih tema. Pitanja koja se koriste za vođenje intervjua su često polustrukturirana, odnosno istraživač formuliše set pitanja koja će biti postavljena svim ispitanicima. Zatim, u zavisnosti od odgovora sagovornika, svaki dubinski intervju će imati različite

preokrete i zaokrete i pratiti svoj vijugavi put. Važno je da istraživač prati teme koje pokrenu sami ispitanici. Nakon što dobije odgovore na temu koju je pokrenu sam ispitanik, istraživač se vraća na pripremljeni skup ključnih pitanja, a kasnije intervju može ponovo da krene u novom pravcu. Većina pitanja u dubinskim intervjuima je otvorenog tipa, što omogućava ispitanicima da odluče da li žele da daju kratak ili dug odgovor. Istraživač je aktivan slušalac, koji ohrabruje ispitanike da daju svoj iskaz koristeći refleksivno slušanje, dodatna pitanja i sonde, ali takođe razmišlja o tome kada je prikladno da nastavi da ispituje, a kada je vreme da se završi (Brounéus, K. 2011). Upravo iz ovih razloga je ova metoda kvalitativnog istraživanja odgovarajuća za istraživanje stavova i iskustava nosioca ugovora o javno-privatnom partnerstvu u Srbiji.

Za potrebe ovog istraživanja obavljena su četiri dubinska intervju sa nosiocima ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Struktura preduzeća koja su učestvovala u istraživanju prema veličini je: jedno mikro preduzeće, dva mala preduzeća i jedno srednje preduzeće. Prosečno vreme trajanja dubinskog intervju sa svakim ispitanikom iznosilo je između 60 i 90 minuta. Preduzeća koja su učestvovala u istraživanju bave se energetsom efikasnošću, javnom rasvetom i javnim prevozom.

5.2. Rezultati istraživanja

Nosioci ugovora o javno-privatnom partnerstvu sa jedne strane smatraju da trenutno važeći zakonski okvir dosta dobro reguliše temu JPP-a u Srbiji, ali sa druge strane u potpunosti se slažu oko stava i navode: *„Zakon je zreo za izmen i dopune“*. *„Mi ne mislimo da je oblast javno-privatnog partnerstva uređena loše u Srbiji, ali problem je to što se Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama dugo nije menja. Zakon je donet 2016. godina, a u Srbiji se projekti JPP-a realizuju i sprovode od 2016. godine, dakle tad je krenuo da se primenjuje u praksi i zakon i praksa nisu usaglašeni.“* preduzeća koja se bave JPP-om dele mišljenje da zakon u određenoj meri nije usklađen sa praksom i da iz toga proizilaze određeni problemi. *„Postupak izbora koncesionara je apsolutno netransparentan. Za izbor koncesionara se ne primenjuje ista regulativa kao za izbor privatnog partnera u uobičajenim projektima JPP-a što je problem. Koncesije bi trebalo bolje urediti zakonom“*, jedan od problema koji preduzeća navode je da je postupak izbora koncesionara apsolutno netransparentan, a pored toga navode i da usled situacije da procedura ugovaranja privatnog partnera za realizaciju projekta nije detaljno propisana javni partneri tokom procedure odluke donose raličitim i pogrešnim redosledom: *„Javni sektor vrlo često ne zna na kom nivou treba da donese određenu odluku u toku procedure ugovaranja privatnog partnera, da li treba na skupštine JLS-a da se donese*

odluka ili da li treba gradsko veće ili radna grupa da odluči“, ovo nekada prouzrokuje nepotrebno administrativno opterećenje. Stav nosioca ugovora o JPP-u po pitanju potrebe da se donese novi Zakon o JPP-u ili da se izmeni postojeći može se sumirati na sledeći način: „Zakon nije preobiman i prekomplikovan što je dobro ali potrebno je da se donesu neki novi članovi i da se uzme praksa u obzir.“.

Nosioci ugovora o JPP-u smatraju da konkurencija za dobijanje projekata nije na visokom nivou što može predstavljati potencijalan problem. Preduzeća koja se bave sprovođenjem projekata JPP-a u Srbiji su zapravo firme kojima je to osnovna delatnost, dakle postoji određeni broj firmi koji redovno aplicira i podnosi ponude za raspisane projekte JPP-a u delatnostima kojima se bave i u određenoj meri znaju koje firme su im konkurencija. *„Imamo 21 projekat JPP-a za sada, trenutno je nekoliko postupaka za izbor JPP-a u toku u kojima planiramo da uzmemo učešće, to je naš glavni biznis, a fokusirani smo na projekte energetske efikasnosti i oblast javnog osvetljenja.“*, dakle firme koje se bave ovom vrstom poslovanja imaju veliki broj projekata, što je i očekivano ukoliko imamo u vidu da je to fokus njihovog poslovanja. *„Firme koje se bave projektima JPP-a u Srbiji su uglavnom usmere na 2 ili 3 delatnosti u okviru kojih sprovode projekte JPP-a, a to su najčešće javni prevoz, javna rasveta, energetska efikasnost i infrastruktura.“*, nalazi ovog istraživanja potvrđuju zaključak analize podataka o javnim pozivima za izbor privatnog partnera koja je aneks ovog rada u smislu da nema puno ponuda za sprovođenje projekata JPP-a jer u Srbiji nema puno firmi koje se bave ovom vrstom poslovanja: *„Nema puno ponuda iz razloga što su to projekti gde su potrebna značajna ulaganja i nema puno firmi koje su spremne za ta ulaganja imajući u vidu rizike koje trebaju da preuzmi. Nema puno ponuda za sprovođenje projekata, uglavnom bude 1, 2 eventualno 3 ponude i uglavnom su to firme koje se inače bave projektima JPP-a, tako da mi uglavnom možemo da pretpostavimo ko će nam biti konkurencija za određene projekte. Uglavnom ne nastupamo sami jer i mi nekada moramo da se udružimo sa partnerima da bismo uspešno sproveli celokupan projekat.“*, kao što preduzeća navode čest slučaj je da ponuđači nastupaju kao grupa što nije inherentno loše ali imajući u vidu da je konkurencija oskudna dalje udruživanje može da isključi i tu oskudnu konkurenciju stvarajući monopolističko tržište na neki način. Detaljnije, stav nosioca ugovora o JPP-u je da se nekada na javne pozive jave nelojalni konkurenti ali da to institucije u Srbiji uspevaju da pravilno regulišu: *„Ima nekada i konkurencije na niskom nivou koja samo ima nameru da opstruiše postupak i tu se često nađu zahtevi za zaštitu prava i to uglavnom ode na Republičku komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i onda kako komisija odluči, nekad se ti zahtevi prihvate nekad se odbiju i to je sasvim*

u redu jer smo onda i mi kao ponuđači sigurni da je to prošlo još jednu proveru i da je sve kako treba.“. Takođe je čest slučaj da se firme koje se bave projektima JPP-a bave i savetovanjem, odnosno konsaltingom u ovoj oblasti.

Kada je reč o kriterijumi za izbor privatnog partnera nosioci ugovora se slažu da se u najvećem broju slučajeva za izbor koristi kriterijum najniže cene. Međutim, ispitanici uglavnom navode da po njihovom mišljenju to nije problem: *„Stvar je u tome što ne može za svaki projekat o JPP-u da se izbor privatnog partnera vrši koristeći ekonomski najisplativiju ponudu. Jednostavno za neke projekte koji se tiču komunalne delatnosti to nije moguće obračunati. Zakonom bi moglo da se propiše koji se kriterijumi koriste ukoliko za određeni projekat nije moguće primeniti kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude“,* sa ovim stavom se slažu tri od četiri ispitanika do jedan ispitanik ne želi da navede odgovor na ovo pitanje. Ispitanici navode da kriterijum najniže cene može da bude problem ukoliko pozivom za izbor privatnog partnera nije propisan nikakav minimum kvaliteta: *„Kriterijum najniže cene bi bio problem ukoliko tehnička specifikacija nije određena kako treba. Ako se tehnička specifikacija odredi kako treba i zahteva se neki minimum kvaliteta usluga, dobara ili radova koji se nabavljaju onda cena može da bude merodavna. U ovim slučajevima ne može neko sa lošom opremom ili lošom reputacijom da ponudi najnižu cenu i dobije projekat.“,* ovo zapravo znači da privatni partneri predlažu da se koristi kriterijum odnosa cene i kvaliteta, a ne kriterijum najniže cene.

Nosioci ugovora o javno-privatnom partnerstvu se slažu da administrativna procedura izbora i ugovaranja partnera za sprovođenje projekta traje dugo, ali mišljenja su donekle podeljena o tome da li to predstavlja potencijalan problem: *„Procedura izbora privatnog partnera traje dugo ali nije administrativno opterećujuća, ima puno faza u okviru procedure: inicijativa da se uđe u projekat, izrada projekta, prikupljanje podataka, čekanje na mišljenje komisije, skupština, postupak javne nabavke, sve to dugo traje ali nije opterećujuća ili teška u pogledu dokumentacije i administracije. Sama priprema ponude je malo zahtevnija što se dokumentacije tiče, ali nije strašno. Traje od 52 do 60 dana. Sa naše tačke gledišta realno je potrebno 60 dana da se pripremi kvalitetan projekat.“.* Većina preduzeća koja su učestvovala u istraživanju navode da je to dobro jer na taj način se projekat proverava i obe strane imaju dovoljno vremena da ga dobro analiziraju i sagledaju: *„Po mom mišljenju jako je dobro da se prođe dugotrajna procedura kroz sve organe i institucije da bismo bili sigurni, kako javni tako i privatni partner da je taj projekat zaista odrađen kako treba i da je izanaliziran sa više strana.“,* međutim mikro preduzeće koje je učestvovalo u istraživanju ima suprotno mišljenje, navodi da ne smatra da je potrebno 60 dana da se zaključi ugovor: *„Ne razumem zašto je njima potrebno dva*

meseca da obave proceduru, to odlaže početak rada i ako mene pitate to je zato što oni u opštini ne znaju i ne žele efikasno da rade“.

Preduzeća koja se bave sprovođenjem projekata JPP-a navode da je procedura ugovaranja poprilično rigorozna, ali ovo je u skladu sa principima dobrog sprovođenja JPP-a: *„Kada se podnese ponuda za sprovođenje projekta JPP-a ona mora da bude 100% tačna jer to ukoliko dobijemo projekat to što smo ponudili moramo 100% da realizujemo onako kako smo naveli u ponudi, a pored toga od opreme i usluga koje nudimo nama zavisi i cena koju tražimo i tom cenom smo vezani narednih 10 do 15 godina, tako da nema mesta za greške.“*. Potencijalni privatni partneri će svoje ponude podneti na osnovu propisane projektne dokumentacije što znači da ta dokumentacija mora da bude što bolje propisana kako bi se dobile adekvatne podune koje onda moraju da prođu kontrolu od strane javnog partnera i Komisije za JPP što je još jedan razloga da procedura traje duže vreme, odnosno 52 do 60 dana kako je i propisano. Privatni partneri u toku postupka takođe moraju da obezbede i garancije za šta su im često potrebni bankarski zajmovi: *„Naše garancije koje dajemo nisu male, kreću se od 100 000 do 400 000 evra. U toku postupka izbora partnera mi već pregovaramo sa bankama o sredstvima, bankarskim garancijama i slično. Sa druge strane pripremamo dokumentaciju kojom dokazujemo da ispunjavamo kriterijume i naravno pripremamo ponudu, odnosno tehničko rešenje.“*.

Privatni partneri u projektima JPP-a u Srbiji smatraju da je najveći nedostatak sa dobro i uspešno JPP slaba edukovanost zaposlenih u javnom sektoru što se tiče koncepta JPP-a: *„Prioritet u unapređenju institucionalnog okvira za JPP-u Srbiji bi bila edukacija zaposlenih u javnom sektoru u cilju boljeg sprovođenja JPP-a.“*. Ispitanici se slažu da u javnom sektoru veliki broj zaposlenih nije dovoljno edukovan što se tiče koncepta JPP-a, a pri tom se bave upravo ovim projektima i to predstavlja problem, projekti nisu dovoljno dobro raspisani, dokumentacija ne nepotpuna, procedure se odugovlače, poslovanje je neefikasno i slično: *„Što se tiče znanja i edukacije u javnom sektoru fali stručnih ljudi, ali ne iz oblasti iz koje se radi projekat, iz oblasti ima stručnih ljudi ali u velikoj meri fali ljudi koji poznaju proceduru i koncept javno-privatnog partnerstva. Najveći problem je nepoznavanje koncepta i procedura JPP-a.“*. Nestručnost zaposlenih u javnom sektoru nekada rezultuje stvaranjem bespotrebnih problema kako javnom tako i privatnom partneru: *„Dešavalo se da javni sektor odobri projekat na skupštini grada pre slanja projekta Komisiji za JPP-a, nakon čega je Komisija tražila da se projekat izmeni i doradi i nakon što je projekat doraden on je morao ponovo da prolazi skupštinu grada tako da je procedura bespotrebno duplirana.“*, slabo poznavanje koncepta JPP-a od strane zaposlenih u javnim ustanovama u ovim slučajevima prouzrokuje bespotrebno

trošenje resursa, povećava administrativnu proceduru i odlaže realizaciju projekta. Ovakva situacija rezultat je sistema podsticaja zaposlenih u javnom sektoru. Ukoliko privatno preduzeće želi da se bavi JPP-om njegovi zaposleni će morati da se edukuju za tu vrstu poslovanja kako bi bili konkurentni na tržištu, na taj način tržište podstiče zaposlene i preduzeća da se obrazuju. Zaposleni u javnom sektoru ni na koji način nisu podstaknuti da se obrazuju što se tiče koncepta JPP-a, a pošto se finansiraju iz budžeta i rad njihove institucije nije direktno određen njihovom produktivnošću niti konkurentnošću ne moraju sami da se edukuju. Pored toga, država nije obezbedila nikakve obuke za državne službenike u domenu JPP-a: *„Trenutno jedini način da se ljudi edukuju u oblasti JPP-a u Srbiji je samostalno istraživanje i samostalna edukacija, jer ne postoje seminari, ne postoje treninzi niti savetovanja itd. Naše mišljenje je da Komisija za JPP treba da uzme više učešća i angažovanja u tom smislu. Privatni sektor koji želi da se bavi JPP-om će na sve moguće načine da se sam edukuje o tome, ali javni sektor ako njemu dođe neka inicijativa za JPP a to je neko iz odeljenja za komunalne delatnosti dužan da sprovede njemu je potrebna neka podrška, odnosno neka edukacija. Nije da nigde nema stručnih ljudi, nađu se u nekim JLS-ovima ali ima puno ljudi u javnom sektoru kojima je potrebna podrška u vidu edukacije. Edukacije na temu JPP-a bi mogle da doprinesu i da se promeni konotacija o JPP-u kod ljudi koji ovaj koncept ne odobravaju, a ima takvih ljudi.“*. Ispitanici se takođe slažu da su ipak zaposleni u gradskim uprava većih i razvijenijih gradova nešto bolje obrazovani što se tiče koncepta JPP- u poređenju sa službenicima manjih opština: *„Vidi se razlika u nivou znanja koje zaposleni poseduju o JPP-u između gradova i opština. Zaposleni u gradskim uprava imaju više znanja od zaposlenih u manjim opštinama.“*, ovo pokazuje da ukoliko bi se organizovale obuke za zaposlene u javnom sektoru u domenu JPP-a prioritet bi trebali da imaju zaposleni u manje razvijenim opštinama. Još jedan pokazatelj da je javni sektor slabo edukovan što se tiče sprovođenja projekata JPP-a je što su državnim ustanovama češće potrebne konsultantske usluge za sprovođenje projekata JPP u odnosu na privatni sektor: *„Bavimo se konsultantskim uslugama i pružamo usluge i javnom i privatnom sektoru u okviru projekata JPP-a, to obuhvata pripremu nacрта projekata, sprovođenje procedure izbora partnera, zaključivanje ugovora i sve ostale aktivnosti. Po našem iskustvu konsultantske usluge su daleko češće potrebne javno sektoru nego privatnom“*.

Nosioci ugovora o javno-privatnom partnerstvu navode da je transparentnost raspisanih poziva za izbor partnera za sprovođenje projekata na niskom nivou. Konkretno, navode da je potrebno unaprediti mehanizme koje potencijalni ponuđači mogu da koriste kako bi pripremili svoje aplikacije za projekte: *„Za potrebe pronalaženja projekata na koje ćemo da apliciramo pratimo sve ono što je*

javno dostupno, odnosno sajt Komisije za JPP, zatim pratimo da li će ući u plan javnih nabavki, da li će se raspisati postupak, da li je negde u službenom glasniku javno dostupan projekat, a treba bi da se objavi u službenom glasniku što često nije slučaj.“. Pored toga ispitanici navode i da se informacije i dokumentacija za projekte ne objavljuje u potpunosti: „Dodatan problem je što su retko sve informacije i sva dokumentacija javno dostupna, dokumenta se iz nekog razloga ne objavljuju u celosti već se objave samo polovično, što smanjuje mogućnost da javnost ima uvid i da pripremimo sveobuhvatnu ponudu.“. Sajtove ministarstava firme ocenjuju kao jako loše i navode da bi morali značajno da se unaprede kako bi se povećala javnost i transparentnost projekata JPP-a: „Sajtovi ministarstava nude jako oskudne informacije u vezi projekata JPP-a, a pogotovo dokumenta.“. Preduzeća smatraju da je najveći nedostatak mehanizama za transparentnu pripremu i objavljivanje projekata JPP-a sajt Komisije za JPP jer se na njemu zapravo ne objavljuje ništa što bi im pomoglo da prate objavljene pozive za izbor parntera i pripreme svoju ponudu: „Sajt Komisije za JPP sadrži spisak odobrenih projekata, metodologiju za određivanje ekonomski najpovoljnije ponude koja je donesena 2013. godine i od tada se nije menjala i link ka Zakonu o JPP-u i to je sve, nema čak ni nekih vesti. Ne mogu se naći odluke o odobravanju projekata, ne može se naći projekta dokumentacija, a to bi značajno pomoglo potencijalnim partnerima u pripremi njihovih ponuda. Po našem mišljenju morala bi Komisija više da se angažuje oko pripreme projekata.“.

Prema rečima nosioca ugovora o javno-privatnom partnerstvu u Srbiji se raspodela rizika u toku sprovođenja projekata odvija u skladu sa principima dobre prakse sprovođenja JPP-a, drugim rečima privatni partneri preuzimaju veliku većinu rizika: „U projektima postavljanja javne rasvete mi (privatni partner) snosimo veći deo rizika, tačnije snosimo gotovo sav rizik. Jedini rizik koji ostaje javnom partneru je da ima dovoljno sredstava da nas isplati, odnosno da imaju dovoljno sredstava u budžetu da ispoštuju svoje ugovorne obaveze. Međutim, čak i što se toga tiče to je nama rizik naplate, tako da bismo mi procenili da privatni partner snosi 95% rizika.“. Preduzeća koja realizuu projekte navode da je planiranje ključno kako bi se izbegli rizici i navode da je trenutno propisana procedura izbora partnera i ugovaranja projekta od 52 do 60 dana dovoljno dugačka da se rizici pravilno isplaniraju: „Što se tiče preuzimanja rizika tu ju najbitnija stvar planiranje, suština je da se svi potencijalni rizici identifikuju prilikom pripreme projekte i da se dobro isplanira kako ih izbeći i šta raditi ukoliko se ostvare. Upravo zbog identifikacije rizika i planiranja rizika dobro je da procedura sklapanja javno-privatnog partnerstva traje 60 dana kako bi i javni i privatni partner dobro izanalizirali i isplanirali rizike.“. Ovo je slučaj i u projektima koji se tiču sprovođenja usluga javnog

prevoza: „Za sprovođenje javnog prevoza mi snosimo rizik u potpunosti, dakle mi obezbeđujemo autobuse, mi organizujemo vožnju i naši vozači voze, tako da opština ne preuzima nikakav rizik. Jedino što oni moraju da nas isplate čak i kada nema nešto puno putnika, tako da imaju taj rizik, ali oni nas isplaćuju iz budžeta tako da imaju sredstava čak i ako nema putnika uopšte.“, kao što se ispitanik navodi privatni partner koji sprvodi usluge javnog prevoza za račun javnog partnera će biti isplaćen bez obzira na nivo tražnje za javni prevozom od strane građanstva što je takođe u potpunosti u skladu sa principima dobrog sprovođenja JPP-a jerto zapravo znači da je privatni partner preuzeo sve rizike realizacije projekta dok je na javnom partneru ostao rizik tražnje. Javne institucije kada raspišu projekat JPP-a moraju da analiziraju i da ustanove kolika je tražnja za uslugama koje su predmet projekta JPP-a i da raspišu projekat samo ako je tražnja na dovoljno visokom nivou da njeno zadovoljavanje može da opravda troškove projekta.

Još jedan ozbiljan problem koji navode nosioci ugovora o javno-privatnom partnerstvu je način ugovaranja i sprovođenja projekata koji su proistekli iz međunarodnih sporazuma i velikih projekata koji zbog svog obima i svoje važnosti ne podpadaju pod uobičajenu proceduru. Kao što je već objašnjeno u ovom radu veliki projekti i projekti koji su proistekli iz međunarodnih sporazuma izuzeti su od odredbi Zakona o JPP i koncesijama iz 2016. godine, a pritom nisu regulisani ni jednim pravnim aktom tako da se sprovode po slobodnom nahođenju nadležnih donosilaca odluka: „Veliki projekti kao što su Belgrade Waterfront i projekti koji se realizuju na osnovu međunarodnih sporazuma izuzeti su od zakonom propisane procedure za projekte JPP-a, a nije propisana ni jedna druga procedura za njihovo sprovođenje i oni se sprovode po slobodnom nahođenju ljudi u čijoj su nadležnosti. U tim slučajevima prosto se nametne firma koja će taj projekat da sprovodi. Mi smo bili konsultanti jednoj firmi koja je podnela predloga za jedan infrastrukturni projekat, a s obzirom da je reč o JPP-u trebalo bi da se raspiše postupak kao i za ostale projekte. Međutim pošto je taj projekat imao neke veze sa određenim sporazumom između Srbije i Kine jednostavno je bez sprovođenja ikakve procedure, poziva ili izbora privatnog partnera firma iz Kine dobila do realizuje taj projekat. To je jedini slučaj sa kojim se naša firma susrela ali verujemo da su svi ostali takvi.“. Pored toga, preduzeća koja se bave projektima JPP-a ne znaju da postoji ikakav mehanizam da se oni informišu o ovakvim projektima i da za njih podnesu ponude za zaključenje partnerstva: „Ne znamo da li postoji neki mehanizam preko kog bismo mi mogli da podnesemo ponudu za sprovođenje projekata JPP-a koji su propisani na osnovu međunarodnih ugovora.“, ukoliko bi postojao mehanizam da preduzeća mogu makar da

apliciraju za ove projekte to bi stimulisalo konkurenciju za izbor privatnog partnera što bi samo pozitivno moglo da utiče na rezultat ovih projekata.

Ispitanici su tokom istraživanja ukazali da postoji problem koji je proistekao iz određene pravne praznine. Postoje slučajevi u kojima nakon propisivanja projekta i izbora privatnog partnera javni partner odustane od realizacije projekta i tada se ne donese odluka o obustavi postupka i ne postoji institucija kojoj preduzeće koje je izabrano za privatnog partnera može da se obrati: „U Srbiji se dešava da se projekti odobre, da se obavi izbor privatnog partnera, da se partner izabere i da projekat ne prođe na skupštini grada i zbog toga se jednostavno ne potpiše ugovor o JPP-u. Sa druge strane u ovim slučajevima javni partner nikada nije doneo odluku o obustavi tog postupka tako da se tehnički postupak i dalje odvija, a projekat se nikada ne realizuje. Mi svaka dva ili tri meseca već tri i po godine podnosimo poziv za zaključenje tog ugovora na oko 20-ak institucija jer u Srbiji zakonom nije propisano u čijoj su nadležnosti ovakvi slučajevi i mi zapravo nemamo kome da se obratimo.“.

Problemi i nedostaci institucionalnog okvira javno-privatnog partnerstva koje nosioci ugovora projekata JPP-a u Srbiji navode u velikoj su u saglasnosti sa nalazima koji su predstavljeni u prethodnim poglavljima ovog rada. Kao što je već rečeno, stav ispitanika je da je loša edukacija javnih službenika što se tiče koncepta JPP-a najveći problem i predstavlja prioritet za unapređenje. Pored toga, trenutno važeći zakonski okvir dobro reguliše ovu temu, ali imajući u vidu da se zakon nije menjao od kako je propisan u praksi su se javili problemi koji nisu regulisani tako da je potrebno donošenje izmena i dopuna zakona koje će proširiti obuhvat zakona i reglisati trenutno postojeće nedostatke. Javno-privatna partnerstva se zasnivaju na fer konkurenciji, a trenutna konkurencija za sprovođenje ovih projekata je oskudna što navodi na zaključak da je potrebno više mehanizama za stimulaciju konkurencije.

6. PRIMERI DOBRE PRAKSE JPP-A U SVETU

Imajući u vidu da u Republici Srbiji, kao i u susednim zemljama, sprovođenje projekata JPP-a još uvek nije učestala praksa veoma je korisno izučavati i koristiti pouke koje su izvučene iz iskustava drugih država koje su prošle početne faze u implementaciji koncepta JPP-a. Uvid u iskustva sprovođenja projekata JPP-a u drugim zemljama može omogućiti identifikovanje pozitivnih praksi koje su dovele do uspešne realizacije projekata i time doprinele ekonomskom razvoju, a takođe se mogu indetifikovati i slabosti u pristupima implementacije projekata JPP-a. U mnogim izvorima postoji međunarodno prihvaćena hipoteza da je za države na nižim nivouima ekonomske razvijenosti čiji donosioci odluka imaju interesovanje ka implementaciji projekata javno-privatnog partnerstva od velike vežnoasti da najpre analiziraju projekte koji su realizovani u drugim državama u kojima se JPP primenjuje već neki duži vremenski period, ali ne u cilju da se ta rešenja u potpunosti kopiraju, već da se pozitivne strane, kao i iskustva iz grešaka maksimalno iskoriste, što smanjuje rizik od neuspeha koji je veoma veliki jer je reč o dugoročnim projektima. Takođe, izučena iskustva drugih zemalja pokazuju da koncept JPP-a potencijalno sadrži dodatnu vrednost koju vlada zemalja u razvoju mogu iskoristiti, ali koliko ove vrednosti će se zaista iskoristiti u određenoj zemlji zavisi od toga na koji način vlada te zemlje implementira koncept JPP-a (Sredojević, 2000, str. 55-57). U nastavku ovog poglavlja predstavljeni su i analizirani odabrani primeri pozitivne prakse u svetu, što se tiče javno-privatnog partnerstva, kako bi se izvukli neki korisni zaključci i kako bi se stekao uvid u način sprovođenja projekata JPP-a u svetu. Predstavljeni su i analizirani slučajevi: izgradnja mosta Vasko de Gama u Lisabou, izgradnja Evrotunela ispod Lamanša i koncesija grčke luke Pirej.

6.1. Most „Vasko de Gama“ Portugal

Korišćenjem koncepta JPP-a Portugal je devedesetih i početkom dvehiljaditih godina ostvario brz rast i razvoj infrastrukture, što ne bi bilo moguće pod direktnim upravljanjem vlada. Ovo je posebno jasno u slučaju izgradnje mreže autoputeva. Razvoj infrastrukture rezultovao je povećanju dostupnosti transporta širom zemlje, smanjenju vremena putovanja, a pored toga značajno se smanjio i broj saobraćanih nesreća (Fernandes & Viegas, 2005). Najveći infrastrukturni projekat, odnosno najveći projekat JPP-a, koji je u ovom periodu realizovan je izgradnja mosta „Vasko de Gama“ što je i predmet ove studije slučaja.

Most koji nosi ime poznatog portugalskog istraživača Vasko de Gama, izgrađen preko reke Tagus, u glavnom gradu Portugalije, odnosno u Lisobnou, jedan je od najpoznatijih i najpozitivnijih primera implementacije koncepta javno-privatnog partnerstva u izgradnji infrastrukturnih objekata u Evropskoj uniji. Vasko de Gama je najduži most u Evorpi, a takođe je i jedan od 15 najlepših mostova na svetu. Dugačak je čak 17,2 km, a izgrađen je za svega 18 meseci što je jako kratko za projekat ovih razmera. Most je zvanično otvoren je za saobraćaj marta 1998. godine. Projekat vredan 1,1 milijardu dolara podeljen je na četiri dela, a svaki je izgradila druga kompanija, dok je celokupan projekat nadgledan od strane nezavisnog konzorcijuma. Tokom realizacije celokupnog projekta na njemu je radilo oko 3.300 radnika, za šta je bilo potrebno 18 meseci pripreme i 18 meseci izgradnje. Most ima očekivani životni vek od 120 godina, projektovan je da izdrži brzinu vetra od 250 km/h i da izdrži zemljotres 4,5 puta veći od standarda otpornosti zgrada u Lisabonu (Lisbongo, 2022). Pritisak organizacije koje se bave očuvanjem životne sredine tokom projekta doveo je do proširenja vijadukta na levoj obali u unutrašnjost kako bi se očuvale močvare ispod, a pored toga rasveta na mostu je postavljena tako da ne baca svetlost na reku koja protiče ispod.

Lokacija Novog prelaza izabrana je kako bi se olakšao saobraćaj na mostu “25. April” i kako bi se razredio generalno razredio saobraćaj u Lisabonu. Ovaj projekat, koji je završen u veoma kratkom roku kako bi se omogućio lak pristup ostalim važnim putevima, uključio je i projekat eksproprijacije zemljišta i državne imovine, pa čak i prenaseljavanja. Ovo je bio prvi put u Portugalu da je eksproprijacija i prenaseljavanje poverena privatnom subjektu. Jedna od uvek prisutnih briga ovog ogromnog projekta bila je očuvanje životne sredine, što je rezultiralo velikim ekološkim programom. Ovaj program je bio implementiran od samog početka izgradnje i obuhvatao je, između ostalog, i Solane Samouco koje se nalaze u zoni posebne zaštite (Lusoponte, pristup 2023).

Tokom trajanja javnog poziva za sklapanje JPP-a 8 konzorcijuma je podnelo svoje ponude. U prvom krugu izbora odabrane su dve najbolje ponude, a u drugom krugu se razmatralo između dve najbolje ponude i končano je izabran koncesionar Lusoponte sa kojim je potpisan ugovor o javno-privatnom partnerstvu čime je ovoj kompaniji zvanično poverena izgradnja mosta Vasko de Gama. Koncesionar Lusoponte se sastojao od konzorcijuma uglavnom građevinskih kompanija najvećim delom portugalskog, norveškog i francuskog porekla. Spisak početnih sponzora projekta i odgovarajućih akcija je bio sledeći: Grupa Kvaerner (24,8%); Campenon Bernanrd SGE (22,0%); Bento Pedroso Construcoes (14,8%); Mota e Companhia (13,8%); Somag (13,8%); Teišera Duarte (7,5%); H.Hagen (2,8%); Edifer (0,4%). Početna koncesija finansirana je iz privatnih fondova i fondova Evropske unije.

Evropska Investiciona Banka (EIB) otplatila je dobar deo dugovanja prema privatnim društvima. Važno je navesti da je 1993. godine, pre Evropske unije, Portugal mogao da finansira samo srednjoročne projekte, odnosno projekte sa rokom početka naplate usluga 3-5 godina, čak i uz emisiju državnih obveznica. Zajam na 20 godina bio je moguć samo od strane EIB. Dakle, najveći deo duga dolazi od EIB, a ne od komercijalnih banaka. Konkretno, sredstva finansiranja realizacije ovog projekta su potekla od: EU fondova - 319 miliona €; Prihodi od mosta "25. april" - 50 miliona €; Kredit EIB - 299 miliona €; Kredit banke - 120 miliona €; Kapital - 199 miliona € (Lemos, Eaton, & Betts, 2004). Most Vasco da Gama bio je prvi projekat putne infrastrukture u Portugalu koji je realizovan na osnovu JPP-a. Glavni pokretač za korišćenje modela JPP bio je politički i odnosio se na nedostatak kapaciteta države da finansira izgradnju mosta, što je izrazio ministar javnih radova nadležan za odluku (Benefit for transport, 2016). Ovaj projekta sproveden je po modelu DBOMT (Design-Build-Operate-Maintain-Transfer), što znači da je privatnom partneru povereno da u potpunosti projektuje i izgradi infrastrukturni objekat, kao i da ga održava, ali je predviđeno da u određenom vremenskom period može da ga eksplatiše do određenog trenutka čime će nadoknaditi svoja ulaganja i ostavariti ugovoreni nivo profita, a nakon toga objekat će u potpunosti preći u vlasništvo države nakon čega može ponovo postati predmet koncesije između privatnog i javnog sektora ili javni sektor može samostalno da preuzme upravljanje i održavanje. Prema tipu projekta ovo je "brownfield" projekat, odnosno projekat za čiju realizaciju je neophodno modifikovati ili ukloniti neke druge infrastrukturne objekte. U trenutku kada je Portugal intenzivno ulagao u infrastrukturu, a istovremeno smanjivao deficit javnog budžeta, kako bi ispunio kriterijume konvergencije evrozone, korišćenje JPP, kao vanbilansne operacije, smatralo se kritičnim. Čini se da pitanja efikasnosti i alokacije rizika nisu bili glavni faktori odluke u poređenju sa pitanjem finansiranja. Lusoponte je bio prvi slučaj u Portugalu koji je projektno finansirao velike projekte saobraćajne infrastrukture i postavio model za buduće projekte. Projekat je isporučen na vreme i bez prekoračenja troškova, uprkos velikom riziku izgradnje koji je povezan sa izgradnjom mosta na teškom terenu. Očekivanja o nivou saobraćaja su uglavnom ispunjena, osim u periodu nakon krize koji je uslovio da je saobraćaj znatno ispod očekivanog.

Prema prvom potpisanom ugovoru koncesija je trebalo da istekne najranije 24. marta 2028. ili pri ukupnom kumulativnom saobraćaju od 2250 miliona vozila. Finansiranje je izvršeno kroz šemu projektnog finansiranja bez regresa u kojoj zajmodavci gledaju isključivo na novčane tokove projekta u cilju otplate duga, kao i sredstva imovine radi obezbeđenja. Privatni partner preuzima ceo projekat,

vodi ga komercijalno, odnosno ekonomski isplativo, a na kraju perioda koncesije objekat prelazi u potpunosti u vlasništvo javnog partnera, odnosno države. Koncesionar preuzima veći deo ukupnog rizika, ali dobija povraćaj na svoja ulaganja i dividendu tokom perioda koncesije. Početna cena projekta bila je 850 miliona evra, plus 120 miliona evra refinansiranja koje je alocirano u julu 2000. godine, što znači da je ovaj projekat vredeo gotovo milijardu evra. Od ukupnih troškova projekta, oko 645 miliona evra je bilo predviđeno za izgradnju objekta. Preostala sredstva predviđena su za pokrivanje troškova održavanja oba mosta, plaćanje eksproprijisanog zemljišta, stambeno zbrinjavanje i sprovođenje mera zaštite životne sredine (Pinto, 2012). Najvažniji ciljevi na kojima je javni sektor insistirao da budu ostvareni su tokom celokupnog projekta su: kontrola troškova tokom celokupnog životnog ciklusa projekta, zatim efikasnost izgradnje i pružanje što bolje usluge građanima. Možda jedna od najvažnijih lekcija koje mogu da nauke i privatni i javni sektor iz ovog projekta je alokacija rizika. Konkretno, da bi rizik bio dobro diversifikovan neophodno je uraditi sveobuhvatnu analizu rizika koja mora uključiti ne samo tehničke faktore već i realnu procenu ekoloških i društvenih rizika. Ugovorom je određeno da privatni partner preuzima skoro sav mogući rizik realizacije projekta. Detaljnije, alokacija rizika na ovom projektu bila je određena na sledeći način:

- Rizici projektovanja, izgradnje, rada i održavanja u potpunosti su preuzeti od strane privatnog sektora. Ovo je bila osnovna ideja ovog projekta koja je u potpunosti u skladu sa principima dobrog vođenja projekta javno-privatnog partnerstva.
- Saobraćajni rizik, odnosno rizik od obima prometa saobraćaja je prenet na privatni sektor. Ovo je zapravo rizik tražnje u ovom projektu, a rizike tražnje bi u teoriji terebao da preuzme javni sektor. Međutim, ugovorom je određeno da privatni sektor preuzima ovaj rizik isključivo ukoliko se makroekonomske varijable budu kretale po projekcijama koje su navedene ugovorom. Ugovor navodi praćenje sledećih varijabli: rast BDP-a; ekonomski razvoja južne obale reke; broj automobile koji su u vlasništvu stanovnika Lisabona; iznos putarina na oba mosta; cene goriva; Moguća ograničenja saobraćaja u Lisabonu; kao i garancija da privatni partner ima monopolistički položaj što se tiče infrastructure namenjene za prelazak preko reke. Projekcijom i propisivanjem nivoa na kome navedene varijable moraju da budu da bi privatni partner preuzeo rizik tražnje uspostavljen je adekvatan način upravljanja rizikom.
- Koncesionar je u potpunosti prihvatio rizik povezan sa promenama opšteg regulatornog okruženja, odnosno rizik od promene zakona, propisa ili oporezivanja.

- Lusoponte je preuzeo rizik eksproprijacije celog zemljišta neophodne za privremene i trajne radove, uključujući rizik od inflacije cene zemljišta. Kao što je već navedeno, ovo je bio prvi put da je u Portugalu privatno preduzeće vršilo ekproprijaciju. Jedina uloga Vlade je bila da proglasi određena područja za područja od javnog interesa. Ovaj proces je uspešno sproveden. Bilo je potrebno esproprijisati ukupno 350 parcelaovih, od kojih se oko 250 vlasnika nagodilo sporazumno, a 100 je imalo sudsko poravnanje. Neki su pokušali da spekulisu tražeći nerazumne vrednosti. Na primer, u jednom slučaju vlasnik parcele je tražio 9 miliona evra za svoju parcelu. Ovaj slučaj završio je na sudu, a sudskim poravnanjem određeno je da će mu biti isplaćeno 5 puta manje od onoga što je inicijalno tražio (Lemos, Eaton, & Betts, 2004).

Analiza i raspodela rizika tokom pripreme ovog projekta su poprilično obimno urađene, međutim i pored toga nastajale su nepredviđene okolnosti. Kada verovatnoća da se takve okolnosti materijalizuju nije pažljivo procenjena, ostvarena je podela rizika u određenoj meri drugačija od ugovorene. Na primer, iako svi ugovori dodeljuje rizike projektovanja i izgradnje na koncesionara, ipak je javni partner bio odgovoran za kašnjenje u eksproprijaciji zemljišta, kao i za suštinske promene u projektima koje su nametnuli ekološki regulatori u cilju dodatne zaštite životne sredine. Rasporedi eksproprijacije i ekološki propisi bili su strogo određeni, međutim odluke lokalnih vlasti i uspešno lobiranje od strane interesnih grupe ostvarile su visok pritisak čime su uspeali da iznude značajne promene projekta nakon potpisivanja ugovora. S obzirom na to da je ovo stvorilo rizike koji nisu bili propisani ugovorom te novonastale rizike je efektivno snosio javni partner (Monteiro, 2005). Jasno je da uzastopna odlaganja eksproprijacije i promene projekta nisu stvorile prave podsticaje za izgradnju konzorcijuma, imajući to u vidu kako bi ostali u okvirima projektovanih troškova i ispoštovali rokove privatni sektor je uvideo dobre šanse za prenos prekoračenje troškova na javnog partnera, kao i primanje nadoknade za kašnjenja onoliko dugo koliko su bili u mogućnosti predstaviti ih kao rezultat odluka javnog sektora.

Navedeni pritisci interesnih grupa, kao i odluke koje je javni sektor donosio, među kojima je jedna od najjančajnijih ograničavanje cene putarine ispod ugovorene, negativno su uticale na realizaciju projekta što je na kraju rezultiralo potpisivanjem sporazuma 2001. godine kojim je javni sektor na sebe preuzeo još troškova i rizika. Ovim sporazumom privatni partner je dobio direktnu finansijsku kompenzaciju u iznosu od 306 miliona evra što mu je isplaćeno u period od 2001. do 2019. godine (Benefit for transport 2016). Poučeni iskustvom usled kog je navedeni sporazum sačinjen i potpisan, vlada u Portugalu donela značajne promene institucionalnog okvira za javno-privatna partnerstva, a

naročito propisivanje rigoroznijih procena isplativosti javno-privatnih partnerstava, njihovih dugoročnih budžetskih implikacija, i ugovornih aranžmana konkretnih JPP-ova. Ove institucionalne promene imale su za cilj da obezbede efikasnost u delatnosti infrastrukture, a to osigurava da realizacijom projekata JPP-a država ostvaruje adekvatnu vrednost za novac, što je jedan od osnovnih principa JPP-a. Ključna lekcija navodi da je u procesu pripreme projekta potrebno uraditi temeljnu analizu dugoročnih uticaja na budžet javno-privatnih partnerstava, odnosno da se sagledaju svi faktori koji potencijalno mogu dovesti do obaveze da javni sektor preuzme troškove jer ti faktori zapravo predstavljaju fiskalne rizike. Još jedan aspekt vredan pominjanja je da portugalski okvir za procenu JPP sada poziva komparatore iz javnog sektora da u pojedinim slučajevima daju svoja mišljenja o tome da li smatraju da određeni projekti JPP-a treba da se odobri ili ne (European Investment Bank, 2005). Ovo je dobar primer kako se iz iskustva projekata koji su sprovedeni u prošlosti mogu izvući zaključci korisni za kreiranje budućih politika u cilju prevencije nastajanja sličnih neuspeha.

Izgradnja mosta Vasco da Gama preko reke Tagus u Lisabonu koju je sprovela kompanija Lusoponte je ušla u anale istorije građevinarstva kao jedan od najvećih i najuspešnijih projekata dvadesetog veka. Ovom projektu je 2000. godine Ibero-Americana Institute of Architecture and Civil Engineering dodelio prestižnu prvu nagradu i međunarodno priznanje kao jednom od najvećih projekata u delatnosti građevinarstva (Lusoponte, preuzeto 2023). Za Portugal ovaj most predstavlja simbol modernizacije, a takođe je nastojao da pokaže kako se inovacije mogu primeniti u skladu sa ekologijom. U njegov dizajn su integrisani bunari protiv buke, izgrađeni su bazeni za zadržavanje atmosferskih voda da bi se zaštitio prirodni rezervat slane močvare Samouco, a radovi su čak bili prekinuti na tri nedelje u proleće 1995. godine, kako bi se izbeglo ometanje putovanja ptica selica. I pored navedenog prekida izgradnja je i dalje završena na vreme u jako kratkom roku. Navedene zaštitne mere, koje su u to vreme bile donekle novina, simbolizuju progresivan i ekološki svestan duh kroz koji je ovaj projekat realizovan (Bureau International des Expositions, 2018). Dvadeset godina kasnije, most Vasko da Gama ostaje kao 27. najduži most na svetu zauvek ostaje ikona Lisabona i simbol modernizacije grada.

Čak i danas, odnosno dvadeset i pet godina nakon završetka njegove izgradnje most Vasko de Gama i dalje je najduži u Evropi, a njegova izgradnja realizovana je kroz uspešno javno-privatno partnerstvo, uprkos tome što država nije imala sredstava da finansira i realizuje ovaj projekat. Pored toga, ovo je takođe bio prvi slučaj u Portugalu kroz koji je izgradnja velikih infrastrukturnih objekata finansiranja putem projektnog finansiranja čime je postavljen model za buduće projekte. U ovaj projekat je ukupno

investirano preko 1 milijarde evra, od čega je javni sektor investirao 503 miliona evra na osnovu čega se može zaključiti da je projekat iz finansijske perspektive poprilično uspešno realizovan (Monteiro, 2005). Projekat je isporučen na vreme i bez prekoračenja troškova, uprkos velikom riziku izgradnje koji je povezan sa izgradnjom mosta na teškom terenu. Ovaj projekat svedoči o tome koliko je model JPP-a značajan za sprovođenje infrastrukturnih projekata, a pored toga svedoči i o značaju međunarodnih razvojnih banaka kao što je Evropska Investiciona Banka. Srbija već ima dosta razvijene odnose sa međunarodnim razvojnim organizacijama i bankama, ako bi se JPP još bolje uredio i insititucionalizova pored ostvarivanja privatnih partnera koji mogu da realizuju projekte i učestvuju u finansiranju mogla bi još da se poveća saradnja i sa međunarodnim razvojnim bankama i organizacijama što bi bio značajan izvor za finansiranje projekata ekonomskog razvoja.

6.2. Izgradnja Evrotunela ispod Lamanša - Channel Tunnel

Planovi za povezivanje Velike Britanije sa kontinentalnom Evropom prelaskom Lamanša postojali su od početka devetnaestog veka. Uprkos nekoliko pokušaja druge polovine dvadesetog veka, vlade Velike Britanije i Francuske su se složile tek krajem 1980-tih godina o izgradnji fiksne veze između njihovih zemalja. U drugoj polovini dvadesetog veka u Evropi su izgrađene mnogobrojne železnice za vozove visoke brzine, što je povećalo već postojeća očekivanja da se izgradi takva železnica koja će povezati Veliku Britaniju sa Evropom. Glavni argumenti za izgradnju ovog tunela bili su povećana tražnja za putovanjem putnika i transportom robe iz Velike Britanije u kontinentalne delove Evrope, kao i brža integracije VB sa evropskim kopnom (Ziegelmeir, 2019).

Evrotunel ili kako se još naziva Kanalski tunel, često se navodi u literaturi vezanoj za javno-privatno partnerstvo, kao i u literaturi o upravljanju i finansiranju velikih infrastrukturnih projekata. Ovaj podvodni željeznički tunel koji povezuje Folkestone (Kent, Engleska) sa Cokuellles (Pas-de-Calais, Francuska) ispod Lamanša dugačak je čak 50,46 kilometara. Takođe predstavlja jedinu fiksnu vezu između Velike Britanije i evropske kopno. Na najnižoj tački, nalazi se 75 metara duboko ispod morskog dna i 115 metara ispod nivoa mora. Ima najduži podvodni deo od bilo kog tunela na svetu, i treći je najduži železnički tunel na svetu (Folkestone Eurotunnel Trains, preuzeto 2023). Priprema i realizacija ovakvih projekata donosi brojne potencijalne probleme i okolnosti. Dug period realizacije, specifičnost imovine i visok nivo rizika zahtevaju ulaganja javnog sektora. Međutim, kada vlade smatraju da nije moguće pribaviti celokupna sredstva iz javnih izvora, one se neminovno obraćaju

privatnom sektoru za rešenje. Uobičajena reakcija privatnih interesa, bilo banaka ili ugovarača, jeste da nastoje da maksimiziraju svoju prednost u pregovaranju između rizika i profita, posebno zato što su prognoze profita često nesigurne. Dugogodišnji pregovori zaključeni su tako što su vlade uključenih država ugovorili određene garancije privatnom sektoru, ali je i pored toga privatni sektor preuzeo dosta veliki rizik, što se na kraju pokazalo kao greška (Gourvish T. , 2019).

Izgradnja ovog tunela ispod Lamanša je zapravo jedan od prvih većih BOT (build-operate-transfer), projekata u Evropi, a možda i najveći projekat ove vrste u svoje vreme. Postupak za izbor privatnog partnera zvanično je raspisan 1985. godine. Tokom procedura za privatnog partnera izabrana je grupa ponuđača koja se sastoji od francuskih i engleskih firmi i koja se nazivala Eurotunnel. Ovu grupu preduzeća činile su francuska kompanija France Manche (CTG/FM) i britanska firma The Channel Tunnel group. Konzorcijum kome je dodoljen povaj projekat sastojao se od tri banke i tri građevinske kompanije sa francuske strane i od dve banke i pet građevinskih firm iz Velike Britanije (Global infrastructure hub, 2020).

Nakon više godišnjih priprema procedure samog projekta u aprilu mesecu 1985. godine francuska i britanska vlada su objavile javni poziv da podnesu ponuda za izgradnju fiksne veze, dakle ne nužno tunela, između Engleske i Francuske. Ponuđačima je bio određen rok od šest meseci da podnesu ponude koje su bile neverovatno zahtevne i detaljnije. Papirologija koju su svi ponuđači zajedno podneli u okviru svojih ponuda ispunila je dva kamiona. Bilo je četiri ozbiljna kandidata, a predlog Evrotunela je izabran u januaru 1986. godine, dakle skoro dve godine nakon objavljivanja javnog poziva, verovatno zato što je bio tehnološki najjednostavniji i finansijski najsnažniji. Konzorcijum sa kojim je sklopnjeno partnerstvo sastojao se od pet građevinskih kompanija i dve banke. Ugovor je predviđao uspostavljanje dvonacionalne međuvladine komisije (IGC) i bezbednosnog organa koji nadgledaju usklađenost Evrotunela sa koncesijom i koji su imali značajnu moć nad operacijama Evrotunela. Ugovor o korišćenju železnice, prema inicijalnom ugovoru predstavlja jedini izvor prihoda za Eurotunnel. Prema ovom ugovoru, Eurotunnel je dužan da polovinu kapaciteta tunela stavi na raspolaganje britanskim, francuskim i belgijskim železnicama za njihove Eurostar i teretne vozove. Zauzvrat, železnice plaćaju fiksnu naknadu i putarinu na osnovu obima saobraćaja koji prolazi kroz tunnel zajedno sa doprinosom operativnim troškovima Eurotunela. Postoji minimalni nivo naknade, mehanizam koji obezbeđuje garantovani nivo priliva novca u Eurotunnel tokom prvih 12 godina rada. Na ovaj, ugovorom određen način Eurotunnelu treba da se obezbedi 35%–40% očekivanih Prihoda (Grant, 1997). Koncesija koja je poverena ovom konzorcijumu je prvobitno bila određena na period

od 55 godina, ali je 1994. godine produžena na 65 godina, a tri godine kasnije doneta je odluka da se konceija produži na 99 godina, što znači da ističe 2086. godine i privatni partner tada mora da preda državama sistem u dobrom radnom stanju. Ovaj projekat privatni partneri sprovode kako je navedeno u ugovoru „na sopstveni rizik, bez pribegavanja tome“, ne mogu da računaju na državne fondove ili garancije, bilo finansijske ili komercijalne prirode, bez obzira na na opasnosti i probleme sa kojima se mogu susresti. Svoju dobit, odnosno naknadu za realizaciju projekta koncesionari će obezbediti kroz eksplatisanje tunela, omogućeno im je da prisvajaju prihode od tunela u periodu trajanja kocesije. Ugovorom je navedeno, „koncesionari su slobodni da odrede svoje tarife i komercijalnu politiku i vrstu ponuđenih usluga. Konkretno, zakoni koji se odnose na kontrolu cena i tarifa ne primenjuju se na cene i tarife fiksne veze". Ovo znači da pored toga što im je omogućeno da prisvajaju prihod mogu i sami da odrede cenovnu politiku, a propisi koji služe za kontrolu tarifa ne odnose se na eksplatisanje ovog tunela. Treći ključni document koji se tiče ovog projekta je Ugovor o Korišćenju Železnice, koji određuje izvor prihoda Eurotunela. Prema rečima Majkla Granta, koji je u to vreme bio menadžer korporativnih finansija Eurotunela, „Pod ovim Ugovorom, Eurotunnel je obavezan da polovinu kapaciteta tunela stavi na raspolaganje železnicama država Velike Britanije, Francuske i Belgije za svoje Eurostar i teretne vozove. Zauzvrat, železnice plaćaju fiksnu naknadu i putarinu na osnovu obima saobraćaja koji prolazi kroz tunel zajedno sa doprinosom za operative troškove Eurotunela. Postoji minimalni nivo naplate, kao i mehanizam za obezbeđivanje garantovanog nivoa toka gotovine do Evrotunela tokom prvih dvanaest godina rada” (Global infrastructure hub, 2020). Ovo znači da će privatni partneri imati zagaranтовan određeni nivo prihoda od usluga koje će pružati državama, ali će morati da ih sprovedu u skladu sa dogovorom, odnosno po fiksnoj naknadi što može predstavljati određeni rizik. Ugovor o korišćenju železnice je od fundamentalnog značaja. značaj za tunel pod Lamanšom, zajedno sa Ugovorom iz Kenterberija i Ugovorom o koncesiji, na osnovu kojih su države Francuska i Velika Britanija poverile izgradnju i upravljanje tunelom ispod Lamanša.

Sredstva potrebna za otpočinjanje projekta i njegovu realizaciju prikupljena su uz veliku pomoć Evropske investicione banke, koja je obezbedila kredit od milijardu funti u ukupnom potrebnom kapitalu od 5 milijardi. Navedena banka je sprovedla sopstvenu procenu projekta koja je zaključila da je projekat tehnički, ekonomski i finansijski održiv, čak i pod najnepovoljnijim scenarijima. Prema projekcijama očekivalo da bi dug mogao biti otplaćen u roku od 12 godina. Početkom novembra u Londonu i Parizu je formalno potpisan ugovor o kreditu za finansiranje celokupnog projekta. Ovaj document sastoji se od 1.400 stranica, 198 banaka ugovorilo je zajam za finansiranje projekta od 5

milijardi funti, od čega je milijardu funti trebalo da bude u obliku rezervnog (nepredviđenog) kredita (Gourvish T. , 2006). Realizacija projekta je trajala više od pet godina, sa više od 13.000 radnika iz Engleske i Francuske koji su radili na izgradnji tunela, a nakon završetka ovaj objekat proglašen je za jedno od sedam svetskih čuda savremenog sveta. Tadašnje procene ukupnih troškova finansiranja projekta navode da su ukupni troško prema tadašnjim indeksima cena iznosili negde između 7,5 i 8 milijardi funti iako je planirano 5 milijardi (Veditz, 1993). Detaljnije, privatno finansirani, ukupni planirani investicioni troškovi po cenama iz 1985. godine iznosili su 2,6 milijardi funti. Po završetku 1994. godine stvarni troškovi su, u cenama iz 1985. godine, iznosili 4,65 milijardi funti, što predstavlja prekoračenje planiranih troškova od 80%. Prekoračenje troškova je delimično posledica povećane bezbednosti rada tunela, slučajnog požara koji se u jednom trenutku dogodio i ispunjenjem zahteva koji su se odnosili na zaštitu životne sredine. Drugim rečima, kada je tunel izgrađen ukupni troškovi finansiranja bili su 140% veći od planiranih (Grant, 1997). Kada je u pitanju projekat ovih razmera nije lako tačno proceniti koliko je ukupno sredstava uloženo u njegovu realizaciju. Najveći broj izvora navodi da je 1994. godine kada je tunel zvanično započeo sa radom, cena njegove izgradnje iznosila 8 milijardi funti prema tadašnjoj vrednosti novca, dok recimo Global infrastructure hub u svojoj studiji slučaja navodi da je celokupan projekat prema cenama iz 1994. godine iznosio 9.5 milijardi britanskih funti.

Samo nekoliko meseci nakon otvaranja 6. maja 1994. godine Channel je bio okarakterisan kao neuspeh. Kašnjenja u izgradnji, prekoračenje troškova i potražnja za uslugama daleko ispod predviđenih, u kombinaciji sa ogromnim opterećenjem duga značili su da je Eurotunnel, privatna kompanija koja vodi projekat, tokom naredne decenije posrnula iz jedne finansijske krize u drugu finansijsku krizu (Lawyers for international commerce, 2014). Tokom realizacije projekta koncesionari su se susretali sa velikim brojem problema. Realizacija projekta je prekoračila rok za otvaranje tunela i kao što je već objašnjeno troškovi su bili značajno viši od planiranih. Da stvari budu gore sa otvaranjem se kasnilo čak 12 meseci, a sa početkom komercijalnog korišćenja 19 meseci, što je previše imajući u vidu rizik koji je projekat vukao. Eurotunnel je ostvario najveći korporativni gubitak u istoriji Velike Britanije, koji je iznosio neverovatnih 925 miliona funti. Ova informacija objavljena je 1995 godine. Pred toga, da stvari budu još gore kamata na dug, koji je iznosio čak 9 milijardi funti, bila je 2 miliona funti na dnevnom nivou. Akcionari su bili vlasnici dve preko dve trećine udela u kapitalu, tačnije čak 69%, a njih je ukupno bilo 683 000. Pored toga, 1998. godine ocenjena je finansijska katastrofa ovog projekta usled koje je koncesija produžena za 10 godina, a dug

je refinansiran iz novih kredita. Rezultat ovoga je bilo da se akcionarima smanji valjnički udeo sa pomenutih 69% na svega 48%. U prikupljanju finansijskih sredstava, odnosno u izdavanju kredita za projekat učestvovalo je ukupno 225 banaka iz različitih država širom sveta. Zvanični bankrot Eurotunnel-a objavljen je 2006. godine, jer su cene akcija berzi kontinuirano padale, a dividende se i dalje nisu isplaćivale. Internacionalna investiciona organizacija Goldman Saks 2007. godine otkupljuje 87% kapitala (Anguera, R. 2006). Međutim, ovaj plan je propao i 2. avgusta 2006. godine, Groupe Eurotunnel je stavljena u zaštitu od stečaja od strane francuskog suda na šest meseci (BBC, 2006). U maju 2007. godine, akcionari su odobrili plan restrukturiranja, pri čemu su se Deutsche Bank, Goldman Sachs i Citigroup dogovorili da obezbede 2,8 milijardi funti dugoročnog finansiranja i ostatak duga koji će se zameniti za vlasnički kapital, a akcionari su pristali da se odreknu brojnih pogodnosti, kao što je neograničeno besplatno putovanje, na koje su ranije imali pravo. Nakon restrukturiranja, Groupe Eurotunnel je u 2007. godini objavila mali neto profit od 1 milion evra, navodno po prvi put u postojanju kompanije (The New York Times, 2008). Grupa Eurotunnel je 20. novembra 2017. promenila ime u Getlink (Barrow, 2017).

Tek 2007. godine, nakon drugog finansijskog restrukturiranja koje je devalviralo kapital i restrukturiralo dug, na sreću u istom trenutku kada je dugo odlagana železnička pruga za velike brzine do Londona završena, Eurotunnel je prešao na finansijsku održivost. Do 2017. godine Eurotunnel je ostvario rastuću profitabilnost iznad pola milijarde evra godišnje uz promet iznad milijardu i rast cene akcija. Za javnost koja želi da putuje brzo, pouzdano i pristupačno između Londona, Pariza, Brisela i slično, ili za kompanije koje žele da transportuju svoju robu preko kanala, Channel je korisnicima ponudio novi način transporta i snizio cene. U 2014. godini, preko 20 miliona putnika je koristilo kanal, a 25% ukupne trgovine Ujedinjenog kraljevstva sa zemljama EU je prošlo kroz tunel. Iako se izgradnja Eurotunela sa finansijske tačke ne može smatrati uspešnim projektom, čak ni danas, treba imati u vidu da je ovaj tunel važan projekat koji je stimulisao komplementarne investicije, da bi se povećala produktivnost u konkurentskim vidovima transporta, da bi se London povezao u evropsku železničku mrežu velikih brzina i da bi se promovisala urbana i regionalna regeneracija. Sve ove implicitne, eksterne koristi nisu lako merljive, niti su uračunate u finansijska dokumenta koja svedoče o uspešnosti projekta, a one će se ostvarivati i u budućnosti. Koristeći pojednostavljenu metodologiju za inkorporaciju ovih VEB-a, autori procenjuju dugoročnu ERR Channel-a između 3 i 6% (Ayoun, P., 2008). U retrospektivi može se reći da je bilo neophodno temeljnije i bolje analiziranje rizika prekoračenja troškova i potražnje, kao i njihova bolja diversifikacija. Da je ovo bio slučaj projekat bi

zahtevao subvenciju za investicije javnog sektora od oko 50% kapitalnih troškova da bi bio finansijski privlačan za privatne investitore. Na kraju, ali ne i najmanje važno, Channel je doprineo boljem razumevanju alokacije rizika u evoluirajućim pristupima javno-privatnog partnerstva kao sredstva za realizaciju infrastrukturnih megaprojekata (Goldsmith, H. & Boeuf P. ,2019).

Ex post cost-benefit analiza ovog projekta za period od 1987. do 2014. godine, koja je objavljena 2018. godine procenjuje da su privatni partneri, odnosno konzorcijum koji je realizovao ovaj projekat i koji će prema dosadašnjem dogovoru voditi poslovanje ovog tunela do 2086. godine, izgubili 8,48 milijardi britanskih funti prema indeksu cena iz 2015. godine. Što se tiče uticaja ovog projekta na ukupno društveno blagostanje, analiza navodi da je zaključno sa 2014. godinom uticaj negativan, odnosno gubitak čak iako se, pored prihoda od poslovanja uključe i koristi za korisnike. Gubitak društvenog blagostanja procenjuje se na 4,95 milijardi funti ukoliko se ne računaju eksterni troškovi izgradnje tunela kao što su proširenje postojeće infrastructure, nabavka voznog partake i slično, a ukoliko se i ti troškovi uračunaju gubitak društvenog blagostanja usled ovog projekta procenjuje se na 9,9 milijardi funti po indeksu cena iz 2015. godine (Camós, 2018). Međutim, treba imati u vidu da je analiza rađena zaključno sa 2014. godinom, odnosno za period korišćenja tunala od 20 godina, a tunel će biti u vlasništvu konzorcijuma makar do 2086. godine, odnosno još 52 godine nakon perioda koji ova analiza obuhvata. Pored toga, u istom članku navedeno je da je godišnji prihod od tunela rastao iz godine u godinu, makar u poslednjih 5 posmatranih godina. Konkretno, 2014. godišnjih prihod od tunela iznosio je 705 miliona britanskih funti, a operator Evrotunela Getlink je 2022. godinu naveo da se godišnji prihod u odnosu na prethodnu 2021. godinu povećao za 107% i da iznosi 1,6 milijardi evra (prema indeksu cena iz 2022. godine) što predstavlja rekordan godišnji prihod od kako je tunel počeo sa radom (Getlink, 2023). Ova godina, 2023. je takođe krenula veoma uspešno što se tiče Eurotunnel-a i Getlink-a, prema izveštaju za prvi kvartal 2023. godine ostvaren je rekordan kvartalni prihod od 506.9 million, što predstavlja povećanje prihoda za neverovatnih 126% u odnosu na isti period prethodne godine (Getlink, 2023). Imajući ove, najsvežnije podatke u vidu postoji realna mogućnost je da će se uspešnost ovog projekta u budućnosti značajno poboljša, makar iz ugla koncesionara.

Analize i studije manje uspešnih i neuspešnih projekata takođe su korisne i iz njih se mogu izvući korisne pouke. Iz ove studije slučaja nameće se zaključak da su ključni problem i nedostaci realizacije ovog projekta: loš proces pripreme i planiranja projekta, nedostaci prilikom ugovaranja i loša diversifikacija rizika. Dakle, problem sa ovim projektom je bila diversifikacija rizika. Privatna društva

su preuzela preveliki rizik i preveliki procenat finansiranja projekta. Kao što je već navedeno javni sektor je morao da obezbedi veći deo sredstava za finansiranje i da preuzem veći deo rizika nešto što je zapravo preuzeo. Kao rezultat ovoga javni sektor je zapravo dobro prošao, jer je projekat realizovan i tunel i železnica su ostali da se koriste ali su privatna društva izgubila veliku količinu finansijskih sredstava. Projektni planovi i analize značajno su podcenile rizik koji je ovaj megaprojekat vukao usled čega su značajno podcenili troškove realizacije. Pored toga, tražnja za uslugama korišćenja ovog tunela je takođe bila značajno precenjena što je rezultovalo da prihod bude niži od očekivanog i konačno privatni sektor je preuzeo gotovo sav rizik uključujući i rizik tražnje koji prema teorijskom okviru treba da preuzem javni sektor, odnosno država. Bila je potrebna pravednija podela rizika i nagrada između javnog i privatnog sektora, na primer, uz veće izlazne troškove za partnere iz privatnog sektora. Uloga različitih zainteresovanih strana takođe treba da bude nedvosmislena (Gourvish T. , 2006). Bez obzira na sve ovo, treba napomenuti da je, uprkos brojnim sporovima između promotera i izvođača radova, i uprkos nekoliko inženjerskih i finansijskih izazova koji je projekat predstavljao, projekat tunela iz 1986-94 uspešno je sproveden, odnosno izgrađen je tunel dugačak preko 50 kilometara koji će čovečanstvo koristiti dugi niz godina.

Iako se nameće zaključak da je ovaj projekat ipak neuspeh iz ekonomskog ugla, odnosno iz ugla profitabilnosti i efektivnog korišćenja resursa, međutim treba imati u vidu da je ipak izgrađen infrastrukturni objekat koji je proglašen za jedno od sedam svetskih čuda modernog društva i koji će se koristiti još dugi niz godina. Takođe, ovaj tunel je i u vreme pisanja ovog rada jedina fiksna linija između Engleske i Francuske i omogućava da se iz Londona stigne do Pariza vozom za 2 do 3 sata, a takođe omogućava i postojanje linije vozova iz Londa do ostatka kontinentalnog dela Evrope (The Man in Seat Sixty-One, preuzeto 2023). Ovaj tunel omogućava da iz Francuske pređe u Veliku Britaniju za svega 35 minuta, što ga čini najbržim načinom za putovanje preko Lamanša (Beyond Plan B, preuzeto 2023).

6.3. Koncesija i privatizacija luke Pirej u Grčkoj

U Grčkoj je jedan broj JPP već sproveden od ranih 90-ih kao oblik nabavke za projekte uglavnom u sektoru javnog prevoza, neki od primera bi bili Atinski međunarodni aerodrom i Atinski obilazni put. Međutim, svi takvi projekti JPP realizovani pre 2005. godine morali su da budu sprovedeni tek nakon njihove parlamentarne ratifikacije, zbog nedostatka opšteg i koherentnog zakonodavnog okvira za

JPP. Grčka vlada izabrana u martu 2004. godine planirala je da uspostavi sveobuhvatan pravni i ekonomski okvir koji bi olakšao sprovođenje projekata JPP-a. Imajući u vidu tadašnja budžetska ograničenja Grčke jasno je da je uvođenja privatnih investicija u izgradnju infrastrukture i pružanje usluga javnog sektora bilo od velike važnosti. Tokom 2005. godine u Grčkoj je usvojen novi zakon koji je regulisao institucionalni okvir za JPP. Krajnji cilj novog zakonodavnog okvira je bio da obezbedi postizanje najefikasnijeg ishoda podržavanjem pozitivnih aspekata cele šeme s jedne strane i minimiziranjem mogućnosti za nastanak potencijalnih rizika s druge strane (Rokas Law Firm, 2023). U kombinaciji sa izraženom namerom u ime tadašnje Grčke vlade da podrži lokalne i regionalne vlasti u osmišljavanju i implementaciji projekata JPP, ovaj zakon predstavljao je značajan korak u obezbeđivanju osnove za uspešno i postepeno uvođenje JPP projekata što je predstavljalo značajan šansu za razvoj privrede. U vreme uspostavljanja pravnog okvira za JPP u Grčkoj, tačnije 2004. godine počela je ozbiljna diskusija o uspostavljanju JPP-a za najvažniju kontejnersku luku u Grčkoj, odnosno za luku Pirej, a najavljen je i drugi krug nadmetanja za izbor privatnog partnera u lučkom sektoru u zemlji.

Pirej je najveća luka u Grčkoj, koja se nalazi samo nekoliko milja od glavnog grada Atine. Obrađuje oko tri četvrtine kontejnerske trgovine u zemlji i glavno je čvorište za domaće transportne usluge do grčkih ostrva. To je ujedno i jedina luka u Grčkoj sa velikim količinama pretovarnog saobraćaja, koja je u 2007. godini u kojoj je JPP raspisana činila 37% njenog protoka (Ran S. ,preuzeto 2023). Početkom decenije Pirej je bio jedno od najvećih čvorišta za pretovar kontejnera za istočni Mediteran, ali se u vreme tendera suočavao sa sve većom konkurencijom novijih luka kao što su Suecki kanal Istok u Egiptu i Ambarli u Turskoj.

Glavni razlozi za ulazak u JPP, odnosno kocesiju luke Pirej se bili obezbeđivanje dodatnih sredstava za novi kontejnerski terminal (Pier III), privlačenje dodatnog pretovarnog saobraćaja i poboljšanje produktivnosti terminala, koja je bila niska po evropskim standardima. Lučka uprava Piraeus (OLP), na primer, procenila je svoje operativne troškove u 2005. godini na čak 40% veće od drugih efikasnih konkurentskih luka. Želju da se proširi kapacitet kontejnera izgradnjom novog Pier III podržali su sindikati, ali rukovodstvo luke nije bilo voljno da posveti javna sredstva za projekat jer je smatralo da će najveći deo budućeg protoka Pier III biti pretovarni saobraćaj, koji bi se lako mogao preseliti u druga luka (Psaraftis & Pallis, 2012). Činilo se da JPP takođe nudi rešenje za probleme koje je luka imala sa Direkcijom za konkurenciju EU u vezi sa preferencijalnim tretmanom koji se daje njenom najvećem kupcu kako bi zadržao postojeći pretovarni saobraćaj.

Ugovor je dodeljen kompaniji COSCO pacific 2008. godine, pošto je obećao veći procenat koncesionog profita. Konkretno, obećan je 21% profita za prvih 8 godina i 24,5% nakon tog perioda. Koncesija je dodeljena na 30 godina, sa mogućnošću produženja za dodatnih 5 godina pod uslovom da se završi investicioni program Pier III, uz početnu uplatu od 50 miliona evra. Prema koncesionom ugovoru COSCO je plaćao 100 miliona evra svake godine za svoje poslovanje u luci. Uključivanje COSCO-a dovelo je do protesta sindikalaca PPA, koji su se žalili na smanjenje plata i socijalnih davanja, isključenje članova sindikata i povećan pritisak na vreme i učinak. S druge strane, ekonomski učinak rukovanja kontejnerima je uveliko poboljšao od potpisivanja koncesije 2009. godine. Pre nego što je COSCO preuzeo, rekord luke u pretovaru kontejnera bio je 1,5 miliona TEU. Ove brojke su porasle na 3,692 miliona kontejnera u 2017. godini. Kao rezultat toga, prihod i profit su porasli. Atinska berza je 2017. godine objavila da je kompanija Piraeus Port Authority (OLP), odnosno ogranak COSCO-a koji upravlja lukom Pirej, skoro udvostručila svoju dobit pre oporezivanja sa prvobitnih 11 na 21,2 milion evra. Važno je napomenuti da je COSCO sklopio ugovor o koncesiji sa Vladom Grčke za upravljanje pristaništem 2 i 3 na kontejnerskom terminalu Venizelos. Pristanište 1 ostalo je pod upravom Lučke uprave Pirej. Stoga su pristaništa 2 i 3 postali Pirej kontejnerski terminal (PCT), dok je Pier 1 postao Kontejnerski terminal Piraeus Lučke uprave (PPA). Pristaništa 2 i 3 povećali su obim transporta teretnih kontejnera za 14,5% u roku od samo jedne godine (od 2015. do 2016.), čime su prihodi luke povećani za 9,6%. Dok je pristanište 1, pod državnom upravom, smanjio obim transporta teretnih kontejnera za 8,4% tokom iste godine, i stoga je pretrpeo finansijske gubitke uz pad prihoda od 2,4%. Rezultati poslovanja ovih pristaništa 2 i 3 u poređenju sa pristaništem 1 pokazuju da je upravljanje koncesionara bilo značajno efektivnije od upravljanja državne lučke uprave (UNESCWA; IsDB; UNECE, 2020).

Pored navedenih razloga, koncesija luke je treba i da zaštiti državni budžet od operativnih rizika poslovanja luke Pirej i da skratio vreme za završetak investicionog programa izgradnje pristaništa broj 3, minimizirao administrativne i operativne troškove, obezbedio lučkoj upravi neto godišnji prihod od najmanje 60 miliona evra, otvaranje radnih mesta širenjem luke i lučkih aktivnosti i utrostručio kapitalizaciju lučke uprave na berzi. pomažući Vladi da proda novi udeo u lučkoj kapetaniji putem IPO-a odmah nakon objavljivanja rezultata tendera. Alokacija rizika za ovu koncesiju definisana je tako da je koncesionar, odnosno COSCO snosio gotovo sve rizike, osim regulatornog rizika, čak je i rizik od više sile podeljen između koncesionara i države. Luka Pirej se suočava sa visokim nivoom tržišnog rizika jer poslovanje zavisi od obima teretnog saobraćaja. Sa druge strane treba imati u vidu

da postoji samo ograničena konkurencija za domaći saobraćaj, uglavnom iz Soluna za tržište severne Grčke. Međutim luka u Solunu ima značajno manje kapacitete i značajno manji obim transporta na godišnjem nivou od luke Pirej, što znači da je konkurencija zaista ograničena. Imajući to u vidu veliku većinu tržišnog rizika preuzeo je operater terminala, zbog putem garancija za protok i plaćanje navedenog fiksnog iznosa zakupnine na godišnjem nivou. Finansijske rizike takođe je uglavnom snosio operater, zbog postojanja fiksnog programa izgradnje i ograničenog obima za smanjenje operativnih troškova nakon što je sloboda operatera da menja uslove zaposlenja smanjena kao odgovor na zahteve sindikata. Snažno protivljenje sindikata luka, industrijska akcija i recesija su drugi ključni rizici sa kojima se JPP suočava. Rizik od gubitka poslovanja usled industrijske akcije uglavnom je snosio operater, iako postoji odredba da se ugovor o koncesiji produži. U pogledu više sile, u skladu sa ugovorom, koncesionar se obavezao da snosi finansijske posledice događaja više sile u meri u kojoj je koncesionar obezbedio adekvatno osiguranje u pogledu rizika koji je svojstven. Najozbiljniji društveni rizik bio je gubitak poslovanja usled industrijske akcije, koji je takođe u najvećoj meri snosio operater, uz klauzulu da se ugovor može produžiti iako rentabilnost poslovanja bude ugrožena (Benefit for transport, 2015).

Za period od početka koncesije do 2012. godine rađena je ekonomska evaluacija projekta. Iz ekonomske perspektive ova koncesija ocenjuje se kao vrlo uspešna, navodeći da su kroz ovu koncesiju obe strane solidno profitirale u skladu sa svojom strategijom na osnovu koje su ušle u javno-privatno partnerstvo. Ukupna naknada koju je koncesionar plaćao tokom perioda trajanja JPP-a uključuje:

- Početna uplata: jednokratna početna uplata od 50 miliona evra i rata isplate u pet jednakih godišnjih iznosa počevši od 2010. godine.
- Povraćaj koncesije: procenat godišnjih konsolidovanih prihoda. Ovo je varijabilna stopa u rasponu od 21% (od prve do osme godine koncesija) do 24,5% (od devete godine pa nadalje), uz garanciju minimalna godišnja uplata OLP-u, koja se plaća na mesečnom nivou tokom trajanja Ugovora o koncesiji—kao što je opisano u raspisivanje tendera.
- Godišnja zakupnina I, koja je godišnja zakupnina koja se odnosi na dužinu pristanište; iznos po metru godišnje je postavljen na 1 800 evra.
- Godišnja naknada za zakup II, koja je godišnji zakup koji se odnosi na površinu pristaništa iznos po kvadratnom metru je postavljen na 4 evra godišnje.
- Godišnja eskalacija zakupnine za 2% iznad potrošačke cene Indeks (CPI) Grčke (2% CPI) (Psaraftis & Pallis, 2012).

Veruje se da je projekat u velikoj meri doprineo pretvaranju luke Pirej u jednu od najbrže rastućih kontejnerskih luka na svetu, uprkos njenoj skromnoj veličini u poređenju sa drugim velikim lukama. Samo u 2012. Pirej se popeo sa 77. na 46. mesto na rang-listi 100 najboljih svetskih kontejnerskih luka, sa povećanjem protoka kontejnera sa 1,7 miliona TEU u 2011. na 3,2 miliona TEU u 2013. Pre svega zbog Cosco-ovog učešća, luka privlači transportne rute od/na azijsko tržište, čiji globalni udeo takođe brzo raste (Farrell A. S., Farrell, S., Liyanage, C. L. and Macário, R, 2013). Sam Cosco je glavna brodarska kompanija koja posluje na ovoj ruti i, stoga, ključni kupac lučkog terminala u Pireju. Gore navedeno znači dodatne prihode za grčku državu, kao i jačanje strateške pozicije zemlje i sposobnosti da privuče druge investitore. Kosco nastavlja da širi kapacitet luke iznad ugovornih obaveza, prateći svoju viziju da Pirej pretvori u glavno čvorište kontejnera na Mediteranu i kapiju za kineski izvoz u Evropu, što bi samo moglo dodatno da podstakne grčku ekonomiju.

Grčka su u proteklih 10 godina suočavala sa ekonomskom krizom, odnosno sa velikim makroekonomskim problemima kao što su visok javni dug i usporavanje privrednog rasta. Kao jedan od ključnih preduslova i mera koje je Grčka odredila za prevazilaženje krize bilo je i pojačavanje tempa programa privatizacije i unapređenje upravljanja državnom imovinom (Stournaras, 2019). Ekonomske koristi od programa privatizacije su višestruke: prihod od prodaje imovine, direktne strane investicije, povećanje poslovnih i poreskih prihoda od veće ekonomske aktivnosti, pozitivan uticaj na rast BDP-a i povećanje zaposlenosti. Ono što je najvažnije, koristi mogu ići daleko više od toga, jer privatizacija nudi priliku da se uspostavi istinsko partnerstvo između javnog i privatnog sektora u cilju poboljšanja društvenih uslova uz stvaranje uslova za održivi rast i razvoj. HRADF doprinosi nacionalnim naporima u postizanju ciljeva održivog razvoja, koristeći fleksibilnost svoje misije da implementira svoj program na najodrživiji način, uzimajući u obzir i ekonomsku održivost. U lukama, posebno, naponi na integrisanju održivosti u njihov razvoj i rad poboljšavaju njihovu „licencu za rad“ i povećavaju njihovu ekonomsku i ekološku konkurentnost, što se očekuje da će biti ključ privrednog rasta Grčke, dugoročno održivog strategija razvoja pomorstva i pomorskog sektora, koja čini integrisanu pomorsku politiku za postizanje brzog i održivog ekonomskog rasta (Lambiris & Christantoni, 2021). Tokom programa privatizacije koji je sproveden u cilju prevazilaženja krize u Grčkoj, između ostalog privatizovana je i luka Pirej. U January 2016. godine, Grčka je izjavila da je COSCO jedini ponuđača za privatizaciju luku Pirej. Grčki premijer Aleksis Cipras potpisao je ugovor sa izvršnim direktorom COSCO-a Sju Lirongom. Prema odredbama ugovora COSCO je grčkom fondu za razvoj imovine isplatio 368,5 miliona evra, a pored toga i obećao da će investirati još 350

miliona evra u luku. Sa druge strane ovaj ugovor obezbeđuje kineskoj kompaniji dvotrećinski većinski udeo u luci Pirej (Made for minds, 2016).

Privatno učešće u kontejneru terminal direktno povećava efikasnost luke a indirektno njenu konkurentnost. Privatizacija je bila neophodan korak za povećanje konkurentnosti i razvoj luke Pirej. Jedan od najvećih doprinosa za razvoj ove luke koji je proistekao iz privatizacije su investicije koje je COSCO realizovao. Ova privatizacija u slučaju luke Pirej predstavlja prelazak sa monopola na duopol, odnosno zapravo se stvara konkurencija unutar luke, pored konkurencije između drugih luka koja već postoji, što značajno podstiče razvoj poslovanja. Navedeni faktori neće direktno povećanje konkurentnosti luke Pirej, ali posredno i dugoročno, mogu uticati na razvoj luke. COSCO je investirao u veoma strateški važnu luka i njene investicije, najverovatnije, tu neće stati. Ova kompanija je spremna da investira u mnogo različitih poslova, kao što su železnica, logistika, zona brodogradnje i remonta Perama, kao i u turističkim delatnostima. Iza kompanije COSCO stoji Kineska država i ulaganja takve moći u Grčku će takođe pomoći da se zemlja na makro nivou razvoje. Pored prihoda koje Grčka ostvaruje po osnovu ugovora o koncesiji, koje iznose negde oko 35 miliona godišnje, još mnoge mogućnosti mogao biti ostvarene. Na taj način će kineski kapital povećati ulaganja u Grčku i privreda će se promeniti na bolje. Konačno, stvoriće se i nove mogućnosti za zapošljavanje radnika što će doprineti smanjenju nezaposlenosti (Cholis, 2009/2010). Pored navedenih benefita prodaja većinskog udela akcija luke Pirej kompaniji COSCO, i dalji razvoj luke mogli bi da imaju i značajne makroekonomske benefite u vidu očekivanja i percepcije stranih investitora. Konkretno, ova privatizacija može da ima katalitičku ulogu opisanom pravcu, šaljući snažan signal tržištima da je Grčka sigurna i povoljna destinacija za investiranje. Očekuje se da će razvoj luke Pirej i stvaranje međunarodnog čvorišta za logistiku, trgovinu, krstarenje i druge oblike turizma imati višestruke pozitivne efekte na domaću privredu i društvo, kroz efekte direktnih investicija, sinergije i druge vertikalne integrisane poslovne aktivnosti (Foundation for Economic & Industrial Research, 2016).

Ekonomске analize i istraživanja pokazuju da je privatizacije luke bila veoma uspešna, i da predstavlja ispravan nastavak nakon koncesije. Nalazi analize objavljene u Međunarodnom časopis za pomorstvo i ribarstvo sugerišu da javni model luke Pirej u većini ima imao negativan uticaj na njegovu operativnu efikasnost i upravljanje. Konkretno, visoka uključenost vlade u model poslovanja luke pre privatizacije rezultirala je nepotrebnim birokratije, što uzrokuje kasno donošenje odluka u vezi sa infrastrukturnim inovacijama i proširenje. Pored toga, analiza navodi niz mikroekonomskih benefita koji će se ostvariti privatizacijom. Na osnovu efikasnog, strukturisanog i efektivnog upravljanja lukom

Pirej, za šta se COSCO decenijama specijalizovao uspostaviće se dobar menadžerski model. Konkretno, COSCO će pomoći luci pružanjem administrativne ekspertize, dok će Grci ponuditi svoje znanje o regionalnim/lokalnim mentalitet. Zatim, kombinacija stručnosti između Grka i COSCO-a obezbediće da se operativne procedure odvijaju lakše i da se sindikati luka neće nastaviti udara koliko i u prošlosti. Putem privatizacije i kroz navedenu kombinaciju grčkih i kineskih zaposlenih povećaće se stručnost kadrova. Zaključak navedene analize je da će se kroz privatizaciju unaprediti infrastruktura luke Pirej, kao i model poslovanja, a i efikasnost upravljanja (Manios, Kim, & Seo, 2017).

Nameće se zaključak da je privatizacija bila pravi potez jer luka Pirej beleži značajan porast saobraćaja nakon 2016. godine, u skladu sa povećanjem njenog kapaciteta od kada su preduzeti radovi na modernizaciji i proširenju. Rast obima tereta i putnika koji luka beleži okarakterisan je kao obiman i održiv. Pored toga, takođe se navodi da porast transporta koji ide preko luke Pirej nije prozrokovao samnjenje u drugim mediteranskim lukama, što nameće zaključak da je modernizaciju i proširenje luke Pirej omogućilo pristup novim tržištima (Koenig, Pigné, Poncet, Sanch-Maritan, & Duvallet, 2023). Još jedan dokaz da je privatizacija značajno doprinela uspešnom poslovanju luke Pirej je činjenica da je u 2022. godini ostvaren rekordan godišnji promet u iznosu od 194,6 miliona evra što predstavlja povećanje od čak 26,2% u odnosu na promet iz 2021. godine. Da je efikasnost poslovanja značajno unapređenja svedoči podatak da profit pre oporezivanja za 2022. godinu iznosi 74,7 miliona evra što predstavlja gotovo neverovatno povećanje u odnosu na prethodnu godinu od čak 51,7% (Rahman, 2023).

Ova studija slučaja svedoči da se primenom koncepta JPP-a može obezbediti kompetentno upravljanje upravljanju velikim postrojenjima kao što je luka Pirej u Grčkoj, što će doprineti uspešnom poslovanju. Privatizacija se u ovom slučaju nametnu kao prirodan sled događaja nakon uspešne koncesije. Putem koncesije i privatizacije i COSCO i javna uprava luke Pirej ostvarili su svoje ciljeve, COSCO profitabilnost poslovanja, a lučka uprava je građanima i privrede obezbedila kvalitetne usluge ali i stabilan izbor prihoda za svoje potrebe podelom rizika sa koncesionarom. Već je objašnjeno da, kao što Libertarijanski klub navodi, u Srbiji vlada mišljenje da je javni sektor u velikoj meri neefikasan što je verovatno i tačno. Primenom koncepta JPP-a bi u Srbiji moglo, po ugledu na predstavljenu koncesiju i privatizaciju, da se uvede i u upravljanje javnim preduzećima i postrojenjima kako bi se povećala njihova efikasnost.

7. ZAKLJUČAK

Cilj izrade ovog master rada je sprovođenje kritičke analize institucionalni okvir javno-privatnog partnerstva u Srbiji kako bi se stekao uvidu u njegovo aspekte i karakteristike i kako bi se identifikovali trenutno postojeći nedostaci, problem i mogućnosti za unapređenje. Analiza pokazuje da je pravni okvir o određenoj meri dobro postavljen, odnosno postoje zakoni koji regulišu ovu temu. Prema izveštaju “Infrascope” iz 2017. godine institucionalni okvir JPP-a u Srbiji u poređenju sa trinaest drugih zemlja koje su na sličnom nivou razvijenosti Srbija je zapravo plasirana na visoko četvrtom mestu. Realativno visoka ocena Srbije u navedenom izveštaju, koja iznosi 60 od mogućih 100 poena (The Economist Intelligence Unit. 2017), svedoči o tome da u Srbiji institucionalni okvir za JPP ima pozitivnih strana. Neke od tih strana su definitivno portal za vođenje postupaka sklapanja JPP-a, podzakonski akti među kojima je i Metodologija za analizu ostvarene vrednosti u poređenju sa uloženim finansijskim sredstvima, koja se popularno naziva value-for-money u javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, koju je donela Komisija za JPP, pa i sam Zakon o JPP-u i koncesijama koji do određene mere dobro reguliše temu.

Analizom je utvrđeno da su navedene pozitivne strane praćene i velikim brojem identifikovanih problema, nedostataka i mogućnostima za unapređenje institucionalnog okvira za sprovođenje JPP-a. Pravni okvir sadrži određene praznine kao što je to izuzeće projekata koji uključuju telekomunikacionu mrežu od zakona, a da pri tom nisu regulisani ni jednim drugim aktom. Načelo proporcionalnosti zakon uistinu propisuje ali ga propisuje veoma široko. Konkretno, zakon ne propisuje nikakve testove proporcionalnosti kao što je to propisano Evropskim zakonom. Pored toga, pravni okvir propisuje da se prilikom sprovođenja projekata JPP-a mora upravljati fiskalnim rizicima ali ne propisuje niti jedan način ili mehanizam kako bi to trebalo da se radi. Izbor privatnog partnera je možda i najbolji primer da su neke stvari u Srbiji poprilično dobro propisane ali se u praksi ne odvijaju kako je to zakonom određeno. Zakona propisuje da bi prilikom izbora privatnog partnera trebalo koristiti kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude što je dobro, međutim kao što je utvrđeno analizom podataka ovaj kriterijum je korišćen u svega 17% slučajeva, dok se u dve trećine slučajeva koristi kriterijum najniže cene. Preduzeća koja se bave JPP-om u Srbiji, kao što je istraživanje utvrđeno, takođe smatraju da su potrebne izmene i dopune Zakona o JPP-u i koncesijama koje bi popunile pravne praznine i regulisale probleme koji se su javili u praksi. Kako bi se ovi problemi i nedostaci rešili pored dopune i izmene pravnog okvira potrebno je i značajno jačanje kapaciteta javnih ustanova za sprovođenje projekata JPP-a, kako u pogledu ljudskog kapitala tako i u pogledu dostupnih

alata za određivanje i izračunavanje različitih kriterijuma prilikom donošenja odluka o ponudama za sprovođenje projekata JPP-a. Rezultati sprovedenog kvalitativnog istraživanja sa nosiocima ugovora o javno-privatnom partnerstvu pokazuju da je slaba edukovanost zaposlenih u javnom sektoru po pitanju koncepta JPP-a ozbiljan problem koji je potrebno adresirati kako bi se raspisivanje i sprovođenje ovih projekata unapredilo. Osim navedene metodologije koju je Komisija za JPP izradila pre deset godina u Srbiji nije izrađen ni jedan drugi alat koji bi javnom sektoru pomogao pri sprovođenju projekata JPP-a. Takođe je neophodno alocirati resurse na veću promociju prakse JPP-a koja, jer je svest o ovom modelu sprovođenja projekata na jako niskom nivou, ponaručito u manje razvijenim delovima države. Ova promocija bi doprinela i jačanju konkurencija među privredom koja se bavi sprovođenjem projekata JPP-a, što je jako važno jer su analiza podataka i istraživanje pokazali da je konkurencija za dobijanje i sprovođenje projekata jako oskudna. Konačan dugoročni cilj koji bi Republika Srbija trebala odrediti strateškim dokumentima je povećanje pravne sigurnosti u primeni zakonskog okvira za JPP i poboljšanje pravnog okvira. Trenutno važeći Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama je potrebno izmeniti kako bi se regulisali problemi koji nastaju u praksi, a trenutno nisu regulisani, a pored toga ismene su potrebne kako bi se važeći pravni okvir dalje uskladio sa pravni okvirom koji se primenjuje u državama članicama EU što će dalje podstaći rast i razvoj privrede u Srbiji. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji takođe navodi da je: "Potrebna je izmena pravnog okvira za javno-privatna partnerstva radi usaglašavanja sa pravilima EU, ali i za rešavanje problema koji su uočeni u dosadašnjoj praksi, kao i poboljšanje prakse u ovoj oblasti i pre izmena Zakona" (Nacionalni konvent o Evropskoj uniji. 2019). Iz navedenih studija slučaja nameću se zaključci da bolja regulacija i veća primena modela JPP-a može značajno da doprinese realizaciji projekata ekonomskog razvoja, a ponaručito u delatnostima: infrastrukture, energetske efikasnosti, javnog prevoza, transportnog saobraćaja i sličnim delatnostima koje su veoma značajne za razvoj privrede. Pored toga ovo je način na koji Republika Srbija može da poveća efikasnost javnih institucija koja je trenutno na jako niskom nivou. Dalja institucionalizacija koncepta JPP-a i usklađivanje pravnog okvira sa pravnim okvirom Evropske unije bi doprinelo i približavanju članstvu Evropske unije ali i ekonomskom razvoju privrede Republike Srbije kroz uspostavljanje boljeg privrednog okruženja, poboljšanje mogućnosti za realizacije projekata koji su značajni na makro nivou i kroz kreiranje uslova za privlačenje stranih investicija.

8. LITERATURA

1. Amović, G. (2019). DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF PUBLICPRIVATE PARTNERSHIP IN THE REPUBLIC OF SERBIA. *Journal of Process Management - New Technologies, International*, VII(3).
2. Amović, G. (2019). Javno-privatno partnerstvo: Nova uloga javnog sektora u finansiranju javnih investicija. *Ekonomija Teorija i Praksa*, XII(2), Preuzeto sa <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2217-5458/2019/2217-54581902025A.pdf>
3. Anguera, R. (2006): *The Channel Tunnel – An ex post economic evaluation*; Transportation Research Part A: Policy and Practice
4. Ayoun, P. (2008): *Air traffic between France and the United Kingdom: air transport between the Regions, train between capitals*; Thematic Report No. 9. Paris: French Air Transport Directorate
5. Barrow, K. (2017, Novembar 20). *Eurotunnel rebrands as Getlink*. Preuzeto sa IRJ - International Railway Journal official website: <https://web.archive.org/web/20171201030724/http://www.railjournal.com/index.php/europe/eurotunnel-rebrands-as-getlink.html?channel=537>
6. BBC. (2006, Avgust 02). *Eurotunnel gets court protection*. Preuzeto sa BBC News Channel: <https://web.archive.org/web/20080430222100/http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/5237000.stm>
7. Beo čista energija. (2022). *Zelena energija danas čuva naše sutra*. Beograd. Preuzeto sa <https://www.bcenergy.rs/wp-content/uploads/2022/08/E-LEAFLET-SR.pdf>
8. Beraha, I. (2015). FINANSIRANJE KAO JEDNA OD KLJUČNIH PREPREKA RAZVOJU MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA U SRBIJI . *ebooks.ien*, 5-8.
9. Beyond Plan B. (n.d.). *Project: Eurotunnel*. Preuzeto 05 28, 2023 sa [beyondplanb.eu: https://beyondplanb.eu/projects/project_eurotunnel.html](https://beyondplanb.eu/projects/project_eurotunnel.html)
10. Benefit for transport (2015): Case Studies: Piraeus Container Terminal; http://www.benefit4transport.eu/wiki/index.php?title=Case_Studies:_Piraeus_Container_Terminal
11. Benefit for transport (2016): Case Studies: Lusoponte Bridge, Portugal; http://www.benefit4transport.eu/wiki/index.php?title=Case_Studies:_Lusoponte_Bridge,_Portugal
12. Bojan Milisavljević, S. V. (2011). Komentar Zakona o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama . *Službeni glasnik Republike Srbije*.

13. Brounéus, K. (2011). *In-depth Interviewing: The process, skill and ethics of interviews in peace research*. London, New York: Routledge.
https://www.researchgate.net/publication/257251767_In-depth_Interviewing_The_process_skill_and_ethics_of_interviews_in_peace_research
14. Bureau International des Expositions. (2018, Mart 29). *Vasco da Gama Bridge: A Heritage for Lisbon's Future*. Preuzeto sa Bureau International des Expositions: <https://www.bie-paris.org/site/en/blog/entry/vasco-da-gama-bridge-a-heritage-for-lisbon-s-future#:~:text=Twenty%20years%20later%2C%20the%20Vasco,Portugal%20and%20the%20international%20stage>.
15. Camós, R. A. (2018). The Channel Tunnel Cost Benefit Analysis after 20 years of operations. *Revue d'histoire des chemins de fer*, 48-49. Preuzeto sa <https://journals.openedition.org/rhcf/2990>
16. Casady, C. B., Eriksson, K., Levitt, R. E., & Scott, W. R. (2019). (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 1-23. Preuzeto sa https://www.researchgate.net/publication/331363876_Redefining_public-private_partnerships_PPPs_in_the_new_public_governance_NPG_paradigm_an_institutional_maturity_perspective
17. Centar za primenjene evropske studije – CPES. (2020). *Postupak za izbor privatnog partnera i dodelu ugovora o javno-privatnom partnerstvu bez elemenata koncesije za finansiranje, izgradnju i održavanje lokalne putne infrastrukture na teritoriji grada Pančeva sa javnim plaćanjem*. Studija slučaja, Beograd. Preuzeto sa <https://media.cpes.org.rs/2020/09/18.-Odrzavanje-puteva-u-Pancevu.pdf>
18. Solheim-Kile, Lædre, Lohne, & Meland. (2014). *Characteristics of public-private partnerships in Norway*. Conference: 22nd ANNUAL CONFERENCE of the International Group for Lean Construction. Oslo: ResearchGate.
19. Cholis, G. I. (2009/2010). *Piraeus Container Terminal Competitiveness in the Eastern and Central Mediterranean*. Rotterdam: Erasmus University.
20. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2004). ON PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND COMMUNITY LAW ON PUBLIC CONTRACTS AND CONCESSIONS . *GREEN PAPER*, Brisel.
21. Craig, P., & Burca, G. d. (5th edn OUP 2011). *EU LAW*. Oxford.
22. Damjanović, A., Minić, M., Milovanović, S., (2017). *Analysis of public-private partnership projects in Serbia*, Beograd: Ekonomski fakultet Dositej.

23. Dobardžić, A., (2019). Javno-privatno partnerstvo: model unapređenja efikasnosti javnog sektora u Republici Srbiji, Novi Pazar: Državni univerzitet u Novom Pazaru.
24. Dobrić, M. (2019). *Privatno-javno partnerstvo u Srbiji*. Preuzeto sa Institut za pravo i finansije - oficijalni sajt: <http://ipf.rs/privatno-javno-partnerstvo-u-srbiji/>
25. EBRD, ADB, IDB, IsDB, PPIAF i WBG. (2016). *APMG Vodič za sertifikaciju javno-privatnog partnerstva (JPP)*. Washington: World bank.
26. European bank for reconstruction and development - EBRD. (2020, 5 25). *Belgrade waste-to-energy project progresses despite pandemic*. Preuzeto sa EBRD official website: <https://www.ebrd.com/news/2020/belgrade-wastetoenergy-project-progresses-despite-pandemic-.html>
27. European Investment Bank. (2005). *Innovative financing of infrastructure - the role of public-private partnerships: Infrastructure, economic growth, and the economics of PPPs*. EIB Papers. Preuzeto sa https://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2005_v10_n01_en.pdf
28. European Parliament: Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance - https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0001_01
29. Farrell, S., Liyanage, C. L. and Macário, R, (2013): *Piraeus Container Terminal In Rouboutsos*, COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part II Case Studies, COST Office,
30. Fernandes, C., & Viegas, J. (2005). Portuguese Experience in Motorway Concessions with Real and Shadow Tolls. *Research in Transportation Economics*, 157-174. Preuzeto sa https://www.researchgate.net/publication/23525887_Portuguese_Experience_in_Motorway_Concessions_with_Real_and_Shadow_Tolls
31. Folkestone Eurotunnel Trains. Transworld Leisure Limited. Pristup 29.05.2023. <http://www.ferryto.co.uk/ports/Folkestone.html>
32. Foundation for Economic & Industrial Research. (2016). *The economic impact of the privatisation of the Piraeus Port Authority*. Atina, Grčka. Preuzeto sa http://iobe.gr/docs/research/en/RES_03_08032016_PRE_EN.pdf
33. Getlink. (2023, 02 23). *2022 annual results: record performance for the Group*. Preuzeto sa Getlink official web site: <https://press.getlinkgroup.com/news/2022-annual-results-record-performance-for-the-group-993c-0791e.html>
34. Getlink. (2023, 04 20). *Q1 2023: All-time high revenue at €506.9 million*. Preuzeto sa Getlink official web site: <https://press.getlinkgroup.com/news/q1-2023-all-time-high-revenue-at-eur506-9-million-5a87-0791e.html>

35. Ginting, B. Sembiring, R. Siregar, M. Abduh, A. (2018): The Role of Law in Economic Development: To Develop a Special Economic Zone in Order to Build a National and Regional Economy. Proceedings of MICoMS 2017 <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/978-1-78756-793-1-00012/full/html>
36. Global infrastructure hub. (2020). *Case study: The Channel Tunnel*. Preuzeto sa https://cdn.gihub.org/umbraco/media/4828/the-channel-tunnel_case-study_pdf_updated-141022.pdf
37. Gourvish, T. (2006). *The official history of Britain and the Channel tunnel*. Oxon: Routledge. Preuzeto sa <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/76066/1/103.pdf>
38. Gourvish, T. (2019). The Channel Tunnel: A case study of financing and governance after 25 and 125 years. *OpenEdition Journals*, 23-33. Preuzeto sa <https://journals.openedition.org/rhcf/2440>
39. Goldsmith, H. & Boeuf P. (2019): *Digging beneath the iron triangle: the Chunnel with 2020 hindsight*; Journal of Mega Infrastructure & Sustainable Development; Tylore & Francis online: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/24724718.2019.1597407>
40. Gradska uprava grada Kruševca. (2020). *Kriterijumi za dodelu ugovora*. Projektna dokumentacija. Preuzeto sa <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=3255b5ec-c236-4b46-b1ad-191d21946fe3-1672&entityId=11798&objectMetaId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=a0541742-0f8c-4387-84e8-2c0f90554e58>
41. Gradska uprava grada Kruševca. (2020). *JABHИ ПОЗИВ ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПОНУДА*. Projektna dokumentacija. Preuzeto sa https://krusevac.ls.gov.rs/wp-content/uploads/2020/12/Javni_poziv.pdf
42. Gradska uprava Grada Pančeva. (2020). *Poziv za podnošenje ponuda javna nabavka za izbor privatnog partnera i dodelu javnog ugovora o javno-privatnom partnerstvu bez elemenata koncesije za finansiranje, izgradnju i održavanje lokalne putne infrastrukture na teritoriji grada Pančeva sa javnim p.* Projektna dokumentacija. Preuzeto sa <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/PozivZaPodnosenjePonuda.aspx?idd=2601546&idp=2601532&vz=2>
43. Gradska uprava Grada Pančevo. (2020). *Odluka o dodeli ugovora*. Projektna dokumentacija. Preuzeto sa <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/dokumentJPP.aspx?idd=2601532>
44. Grant, M. (1997, April). Financing Eurotunnel. *Japan Railway & Transport Review*(11), 46–52. Preuzeto sa https://www.ejrcf.or.jp/jrtr/jrtr11/f46_gra.html

45. Hammarberg K. and others. (2016). *Qualitative research methods: when to use them and how to judge them*, Human Reproduction, Volume 31, Issue 3, Pages 498–501, <https://doi.org/10.1093/humrep/dev334>
46. Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 545-558.
47. ICAO. (2022, September 15). *Public-Private Partnership (PPP)* . Preuzeto sa ICAO Corporation web site: <https://www.icao.int/sustainability/pages/im-ppp.aspx>
48. Ilić, S. & Stevanović, M. (2014): *JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO I INFRASTRUKTURNI PROJEKTI U REPUBLICI SRBIJI*; https://www.eps.rs/cir/tent/Documents/STRUCNI_RADOVI/Javno-privatno%20partnerstvo%20i%20infrastrukturni%20projekti%20u%20Republici%20Srbiji%20-%20ELEKTRANE%202014.pdf
49. Istrate, E., & Puentes, R. (2011). Moving Forward on Public Private Partnerships: U.S. and International Experience with PPP Units. *BROOKINGS-ROCKEFELLER*, 6.
50. Komisija za javno-privatno partnerstvo (2020.): Izveštaj o radu Komisije za javno-privatno partnerstvo Vlade Republike Srbije. Beograd. http://jpp.gov.rs/content/Datoteke/izvestaji/Извештај_о_раду_Комисије_за_јавно-приватно_партнерство_Владе_Републике_Србије_за_2020._годину.pdf
51. Komisija za javno-privatno partnerstvo (2023.): Evidencije projekata odobrenih od strane Komisije za javno-privatno partnerstvo Vlade Republike Srbije - <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/spisak>
52. Koenig, P., Pigné, Y., Poncet, S., Sanch-Maritan, M., & Duvallet, C. (2023). *Sold to China: Container Traffic in the Port of Piraeus*. Hal Open Science. Preuzeto sa https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/koenig-pamina/piraeus_china_hal.pdf
53. Komentar Zakona o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama – „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2011, Paragraf lex
54. Komisija za javno-privatno partnerstvo. (2012). *Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja delatnosti gradsko-prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada Loznice*. Preuzeto sa Komisija za javno-privatno partnerstvo oficijalni web sajt: <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/3/vest/predlog-koncesionog-akta-za-poveravanje-obavljanja-delatnosti-gradsko-prigradskog-prevoza-putnika-na-teritoriji-grada-loznice>
55. Komisija za javno-privatno partnerstvo. (2013). *Metodologija za analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (value-for-money) u javno-privatnom partnerstvu i koncesijama* . Beograd: Komisija za javno-privatno partnerstvo.

56. Komisija za javno-privatno partnerstvo. (2013). *Spisak odobrenih projekata od strane Komisije*. Preuzeto 01. 30, 2023 sa Komisija za javno-privatno partnerstvo zvanični sajt: <http://www.jpp.gov.rs/koncesijevesti/spisak>
57. Komisija za javno-privatno partnerstvo. (2023). *Predlog projekta javno-privatnog partnerstva kojim se predlaže poveravanje komunalne delatnosti gradskog i prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada Požarevca*. Preuzeto sa Oficijalni web sajt Komisije za javno-privatno partnerstvo: <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/152/vest/predlog-projekta-javno-privatnog-partnerstva-kojim-se-predla%C5%BEE-poveravanje-komunalne-delatnosti-gradskog-i-prigradskog-prevoza-putnika-na-teritoriji-grada-po%C5%BEarevca>
58. Labus M. & Savet stranih investitora (2021): *Bela knjiga 2021*; Predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji; Savet stranih investitora; <https://fic.org.rs/wp-content/uploads/2021/11/Bela-knjiga-2021.pdf>
59. Lambiris, R., & Christantoni, M. (2021). *The Greek Privatization Program as a lever for navigating ports' sustainability transition*. Atina, Grčka: ICSD - International Conference on Sustainable Development.
60. Lawyers for international commerce. (2014). *The channel tunnel: have we learnt our lessons?* Holman Fenwick Willan LLP. Preuzeto sa <https://www.hfw.com/downloads/HFW-CN-Channel-Tunnel-Article-July-2014.pdf>
61. Lemos, T. D., Eaton, D., & Betts, M. (2004, Januar). Risk management in the Lusoponte concession—a case study of the two bridges in Lisbon, Portugal. *International Journal of Project Management*, 63-73. Preuzeto sa https://www.researchgate.net/publication/223543035_Risk_management_in_the_Lusoponte_concession-a_case_study_of_the_two_bridges_in_Lisbon_Portugal
62. LIBEK. (2020, Jun 17). *Indeks efikasnosti javnog sektora u evropskim zemljama u tranziciji za 2019. godinu*. Preuzeto sa LIBEK - Libertarijanski klub_Oficijalni sajt: <https://libek.rs/wp-content/uploads/2020/06/Indeks-efikasnosti-javnog-sektora.pdf>
63. Lisbongo. (n.d.). *Vasco da Gama Bridge: All About the Longest Bridge in Lisbon*. Preuzeto Maj 05, 2023 sa Lisbongo official web site: <https://lisbongo.com/vasco-da-gama-bridge/>
64. Savić, Lj., Radičić, D. Mičić, V. (2017). Javno-privatno partnerstvo kao mogući model finansiranja lokalnih samouprava. *Ekonomске ideje i praksa*, 24.
65. Lovre, d. I., & Jotić, D. d. (2011). *KOMPARATIVNA ANALIZA EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA REPUBLIKE SRBIJE I TRANZICIONIH ZEMALJA. POSLOVNA EKONOMIJA*,

66. Lusoponte. (n.d.). *Dossier the Vasco da Gama Bridge project*. Ministarstvo finansija; Češka. Preuzeto Maj 22, 2023 sa <https://www.mfcr.cz/assets/en/media/Dossier-the-Vasco-da-Gama-Bridge-project.pdf>
67. Made for minds. (2016, 08 04). *Greek port of Piraeus finally sold*. Preuzeto sa Made for minds: <https://www.dw.com/en/greece-sells-piraeus-port-to-chinese-bidder/a-19174228>
68. Maja Dobrić (2019): *Privatno-javno partnerstvo u Srbiji*; O Institutu za pravo i finansije; Beograd
69. Manios, D., Kim, A.-., & Seo, Y.-. (2017). The Assessment of the Piraeus Container Terminal Privatization Initiative. *International Journal of Maritime Affairs and Fisheries*, 17-29. Preuzeto sa https://www.kmij.org/download/download_pdf?pid=ijmaf-9-2-17
70. Marković, M. (2013). *Javne nabavke kao način realizacije javno-privatnog partnerstva*. Master rad. Beograd: Univerzitet Singidunum.
71. McGee, J., & Sammut-Bonnici, T. (2015). Network Externalities. *Wiley Encyclopedia of Management*, 1. Preuzeto sa https://www.researchgate.net/publication/313966817_Network_Externalities
72. McKinsey & Company. (2022, September 10). *A smarter way to think about public-private partnerships*. Preuzeto sa McKinsey & Company official website: <https://www.mckinsey.com/capabilities/risk-and-resilience/our-insights/a-smarter-way-to-think-about-public-private-partnerships>
73. Milosavljević, B., Varinac, S., Litričin, A., Jovanović, A., & Blagojević, B. (2017). *Komentar Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*. Beograd: Službeni glasnik.
74. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. (2019, Decembar 19). *Javno privatna partnerstva - postupci*. Preuzeto Mart 2023 sa Portal javnih nabavki - podportal za javno privatna partnerstva: <https://jnportal.ujn.gov.rs/javno-privatna-partnerstva>
75. Monteiro, S. R. (2005). Public-private partnerships: Some lessons from Portugal. *EIB Papers*, X(2), 73-81. Preuzeto sa <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/44845/1/494495332.pdf>
76. NALED. (2014). *Kako do dobrog projekta Javno privatno partnerstvo*. Beograd: USAID Srbija.
77. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (2019): *Knjiga preporuka nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2019*; https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2021/06/5f856eb2e538c95f197d45f8_Knjiga-preporuka-NKEU-2019-za-web.pdf
78. Narodna skupština Republike Srbije. (2016, Novembar). *Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*. Preuzeto sa Sajt Narodne

79. Nčić, J., & Momćilović, A., A., (2019, Januar.). *Javno-privatna partnerstva i pristup informacijama od javnog značaja: Pravni okvir i praksa*. Partneri za demokratske promene Srbija. Beograd. [https://www.partners-serbia.org/public/news/Analiza-Javno-privatna-partnerstva-i-pristup-informacijama-od-javnog-znacaja\(1\).pdf](https://www.partners-serbia.org/public/news/Analiza-Javno-privatna-partnerstva-i-pristup-informacijama-od-javnog-znacaja(1).pdf)
80. Norton Rose Fulbright. (2020). Public-Private Partnership and the Private Finance Initiative. *LEXOLOGY*.
81. OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Paris, France: OECD. Preuzeto sa <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
82. Partnerstvo za održivi razvoj. (2016). Kako utvrditi javni interes i sprovesti participativni proces u aktivnostima predlaganja, donošenja i kontrole izvršenja odluka na lokalnom nivou. *Javna praktična politika*, 1. Preuzeto sa http://mirc.rs/wp-content/uploads/2016/07/PJP_Kako-utvrditi-javni-interes-i-sprovesti-participativni-proces.pdf
83. Pinto, E. (2012). *The Lusoponte Concession: Case Study – Net Present Value of Government Transfers and Risk Allocation Analysis*. Catholic University of Lisbon.
84. Privredna komora Srbije (2021): *Unapređenje energetske efikasnosti kroz model javno-privatnog partnerstva*; Privredna komora Srbije; Centar za promociju održivog razvoja (CPOR); Portal Balkan Green Energy News – <http://jpp.gov.rs/content/Datoteke/publikacije/Унапређење%20енергетске%20ефикасност и%20кроз%20модел%20јавно-приватног%20партнерства.pdf>
85. Psaraftis, H. N., & Pallis, A. A. (2012). Concession of the Piraeus container terminal: Turbulent times and the quest for competitiveness. *Maritime Policy & Management*, 27-43. Preuzeto sa https://www.researchgate.net/publication/233028046_Concession_of_the_Piraeus_container_terminal_Turbulent_times_and_the_quest_for_competitiveness
86. Public-Private Partnership Knowledge Lab. (2022, September 18). *PPP Contract Types and Terminology*. Preuzeto sa PPPLRC - PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP LEGAL RESOURCE CENTER: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppp-contract-types-and-terminology>
87. Rahman, R. (2023, Mart 20). *Piraeus Port achieves record revenue for 2022*. Preuzeto sa Port Technology International: <https://www.porttechnology.org/news/piraeus-port-achieves-record-revenue-for->

2022/#:~:text=Greece's%20Piraeus%20Port%20has%20announced,26.2%20per%20cent%20of%202021.

88. Ran, S. (n.d.). *The Myth of the Port of Piraeus*. Preuzeto 06 10, 2023 sa A Bright Shared Future Stories Along the Belt and Road: <http://www.mofcom.gov.cn/article/beltandroad/gr/enindex.shtml>
89. Robinson, H. s., & Scott, J. (2009). Service delivery and performance monitoring in PFI/PPP projects. *Construction Management and Economics*.
90. Rokas Law Firm. (2023). *Public Private Partnerships (PPPs) & the Greek Legislative Approach*. Preuzeto 06 27, 2023 sa Rokas official website: <https://rokas.com/public-private-partnerships-ppps-the-greek-legislative-approach/>
91. Spasić, V. (2023, 2 13). *Beo Čista Energija započela proizvodnju energije spaljivanjem otpada u Vinči*. Preuzeto sa Balkan Green Energy News - officila website: <https://balkangreenenergynews.com/rs/beo-cista-energija-zapocela-proizvodnju-energije-spaljivanjem-otpada-u-vinci-video/>
92. Sredojević, S. G. (2000). *Javno-privatno partnerstvo*. Beograd: Arhipelag; Institut ekonomskih nauka.
93. Stakić, B. & Jezdimirović M. (2012): *Javne finansije*; Univerzitet Singidunum; Beograd; str. 73.
94. Stournaras Y. (2019). The Greek economy 10 years after the crisis and lessons for the future both for Greece and the Eurozone. Luxembourg: BIS central bankers' speeches. Preuzeto sa <https://www.bis.org/review/r190816e.pdf>
95. Svetska Banka. (2022, Jun 23). *Finance Structures for PPP*. Preuzeto sa Public-private partnership The World Bank: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/finance-structures-ppp#flow%20of%20funds>
96. The Canadian Council for Public-Private Partnerships. (2012). *Definitions & Models*. Preuzeto 10 31, 2022 sa The Canadian Council for Public-Private Partnerships official website: https://www.pppcouncil.ca/web/Knowledge_Centre/What_are_P3s_/Definitions_Models/web/P3_Knowledge_Centre/About_P3s/Definitions_Models.aspx?hkey=79b9874d-4498-46b1-929f-37ce461ab4bc
97. The Economist Intelligence Unit. 2017. Evaluating the environment for public-private partnerships in Eastern Europe, Central Asia and the Southern and Eastern Mediterranean: The 2017 Infrascopes. The EIU, London.

98. The Man in Seat Sixty-One. (n.d.). *A guide to Eurostar trains London to Paris & Brussels*. Preuzeto 05. 28. 2023 sa Seat 61.com: <https://www.seat61.com/trains-and-routes/london-to-paris-by-eurostar.htm>
99. The New York Times. (2008, April 08). *Eurotunnel posts first annual profit*. Preuzeto sa The New York Times oficijalna stranica: <https://www.nytimes.com/2008/04/08/business/worldbusiness/08iht-tunnel.4.11766764.html>
100. The World Bank. (2012). *Public-Private Partnerships. Reference Guide, Version 1.0*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / International.
101. Transparentnost Srbija. (2014). *JPP propisi*. Beograd. Preuzeto sa <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/10042014/JPP%20propisi%20april%202014%20.doc>
102. Transparentnost Srbija. (2015). *Javno – privatno partnerstvo – magično rešenje ili problem u novom obličju?* Beograd.
103. Transparentnost Srbija (2014): *Medijski eksponirani slučajevi JPP*, TS,
104. Transparentnost Srbija (2017): *Analiza rizika od korupcije u propisima o javno – privatnom partnerstvu*; Transparentnost Srbija; Misija OEBS-a u Srbiji https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS-Analiza-rizika-od-korupcije-u-propisima-o-javno--privatnom-partnerstvu-2018.pdf
105. U.S. Department of state. (2012). *The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*. Preuzeto sa U.S. Department of state official web site: <https://www.state.gov/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd/>
106. UNCITRAL: UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. (2020). *Legislative Guide on Public-Private Partnerships*. Vienna: United Nations. Preuzeto sa https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-10872_ebook_final.pdf
107. UNESCWA; IsDB; UNECE. (2020). *Public Private Partnership (PPP) for Ports Development and Operation*. Amman, Jordan: UNESCWA.
108. United Nations: Economic Commission for Europe. (2012). *INTRODUCTION TO PUBLIC-PRIVATE: Can public-private partnerships improve infrastructure and deliver better public services?* Preuzeto sa <https://unece.org/DAM/ceci/images/ICoE/Introductionppp.pdf>
109. Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu ("Sl. glasnik RS", br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12) - <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2013/47/1>

110. Vasiljev, V. (2013). Osnovne karakteristike javno-privatnih partnerstava. *JAVNE POLITIKE*, 4-5.
111. Vasiljev, V. M. (2015). Javno-privatna partnerstva. *Doktorska disertacija*. Beograd: Univerzitet u Beogradu; Fakultet političkih nauka.
112. Vasiljev, V., (2015). Javno-privatna partnerstva u Evropskoj Uniji i Srbiji - razvoj modela, tržišta i zakonskog okvira, Beograd: Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet
113. Vasiljev, V. (2021): *STUDIJA SLUČAJA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA* Gradski prevoz u Beogradu (1997-2017); JPP TIM consulting; - <http://jpptim.com/wp-content/uploads/2021/03/Vladimir-V.-STUDIJA-SLU%C4%8CAJA-JAVNO-PRIVATNOG-PARTNERSTVA-GSP-Beograd-1997-2017.docx.pdf>
114. Veditz, L. A. (1993). *The Channel Tunnel - A Case Study* -. Washington D.C.: The Industrial College of the Armed Forces. Preuzeto sa <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a276860.pdf>
115. Weihe, G. (2009). Public-private partnerships: Meaning and Practice. *Dctoral Thesis, PhD Series*.
116. World Bank Institute (2012): Public-Private Partnerships : Reference Guide Version 1.0. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16055>
117. World Bank The Public-Private Partnership Legal Resource Center (PPPLRC). (2022, Jun 21). *Government Objectives: Benefits and Risks of PPPs*. Preuzeto sa World Bank official website: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/ppp-objectives>
118. World Customs Organization (2017, Mart). Introducing public private partnerships part II vol 2. Preuzeto sa World Customs Organization official website: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/compendium/swcompendiumvol2partii.pdf> Isidora Beraha (2015): *Strukturne promene u Srbiji*; Institut ekonomskih nauka, Beograd http://ebooks.iien.bg.ac.rs/24/1/ib_2015_01.pdf
119. Zarić, S., (2018). Local Sustainable Development and Public-Private Partnership: The Case of City Logistics in Nola (Italy). *Poslovna ekonomija*, Broj 1. str. 1 - 19
120. Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016) - https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javno_privatnom_partnerstvu_i_koncesijama.html
121. Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019) - <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

122. Zakon o komunalnim delatnostima ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018) - https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_komunalnim_delatnostima.html
123. Ziegelmeir, M. (2019). *Privatizing the "Chunnel" project - Success or failure? - A Governance Analysis of a Public-Private-Partnership in High-Speed Rail*. ResearchGate.
124. Zoroja, M., & Tanasković, S. (2020, Septembar). Pružanje javnih usluga na principu javno-privatnog partnerstva. *Ekonomске ideje i praksa*(38), 75-77.

9. ANEKS 1: ANALIZA PODATAKA O POSTUPCIMA SKLAPANJA JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA U PERIODU OD NOVEMBRA 2020. GODINE DO FEBRUARA 2023. GODINE

U okviru izrade master rada na Ekonomsko fakultetu Univerziteta u Beogradu tokom 2023. godine na temu: Kritička analiza institucionalnog okvira javno-privatnog partnerstva u republici Srbiji, analizirani su podaci o javno dostupnim postupcima za sklapanje javno-privatnog partnerstva u Srbiji. Ova analiza predstavlja prilog master rada.

Podaci na osnovu kojih je ova analiza rašena generisani su sa portala Javno-privatna partnerstva koji zapravo predstavlja pod-portal portala Javnih nabavki. Ove portale kreiralo je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) u cilju povećanja transparentnosti i efikasnosti sprovođenja postupaka javnih nabavki i sklapanja javno-privatnih partnerstava. Pored generisanja podataka na portalu i cilju izrade ove analize korišćena su i dokumenta o postupcima za izbor privatnog partnera za JPP, kao što su javni pozivi za izbor privatnog partnera, odluka o izboru privatnog partnera i slično. Ovi dokumenti su javno dostupni na portalu JPP sa koga su i preuzeti.

Podaci se odnose na sve javno dostupne postupke o sklapanju javno-privatnih partnerstava u periodu od novembra 2020. godine do februara 2023. godine.

Važna napomena: Ova analiza ne sadrži podatke o svim postupcima sklapanja JPP-a u Srbiji u navedenom periodu već samo o javno dostupnim postupcima. Postupci koji su sprovođenju cilju velikih projekata, kao što je izgradnja Beograda na vodi, postupci koji se tiču telekomunikacione mreže ili su sklapani po osnovu međunarodnih ugovora nisu javno dostupni upravo zbog čega nisu uključeni u ovu analizu.

Link ka portalu Javno-privatna partnerstva: <https://jnportal.ujn.gov.rs/javno-privatna-partnerstva> .

Pred vama su rezultati analize podataka.

Raspodela postupaka sklapanja JPP-a u Srbiji po delatnostima

Podaci pokazuju da je najviše postupaka za sklapanja JPP-a u posmatranom periodu bilo u oblasti obavljanja javnog prevoza i u komunalnim delatnostima sa po 18% od ukupnog broja postupaka, zatim projekti postavljanja javne rasvete čine 15%, energetika 13%, snabdevanje javnih preduzeća 11%, infrastruktura 8% i ostale delatnosti čine preostalih 15%.

Međutim, neophodno je imati u vidu da su projekti za koje su sprovedeni postupci za izbor javnog partnera u delatnostima javnog prevoza, energetike i infrastrukture daleko vredniji, odnosno imaju mnogo veću procenjenu vrednost od projekata iz ostalih delatnosti. Ukupne vrednosti projekata navedene tri delatnosti čine 86% vrednosti svih projekata zajedno. Drugim rečima, projekti sprovedeni u delatnostima javnog prevoza, infrastrukture i energetike su čine skoro 90% ukupne vrednosti svih sprovedenih projekata JPP-a u posmatranom periodu, za koje su podaci javno dostupni.

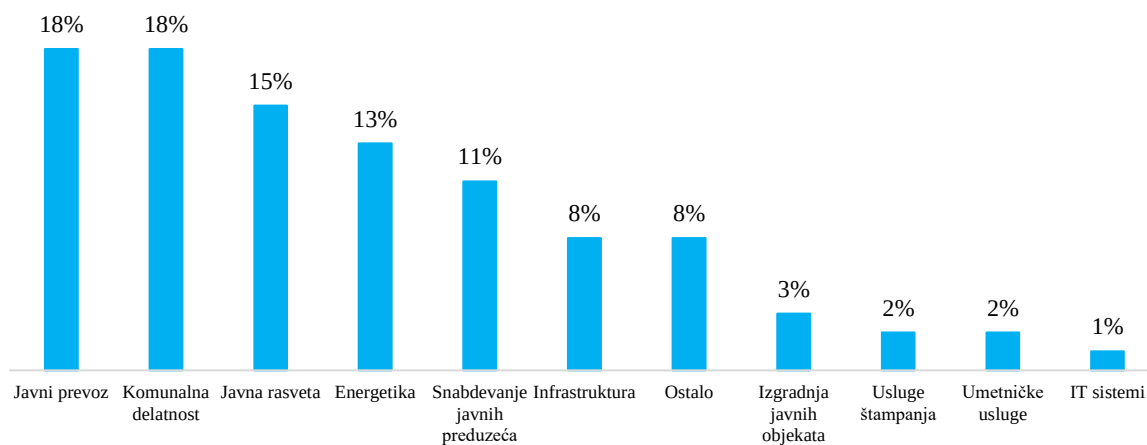
Tabela 1: Raspodela postupaka sklapanja JPP po delatnostima

Delatnosti	%
Javni prevoz	18%
Komunalna delatnost	18%
Javna rasveta	15%
Energetika	13%
Snabdevanje javnih preduzeća	11%
Infrastruktura	8%
Ostalo	8%
Izgradnja javnih objekata	3%
Usluge štampanja	2%
Umetničke usluge	2%
IT sistemi	1%
Ukupno	100%

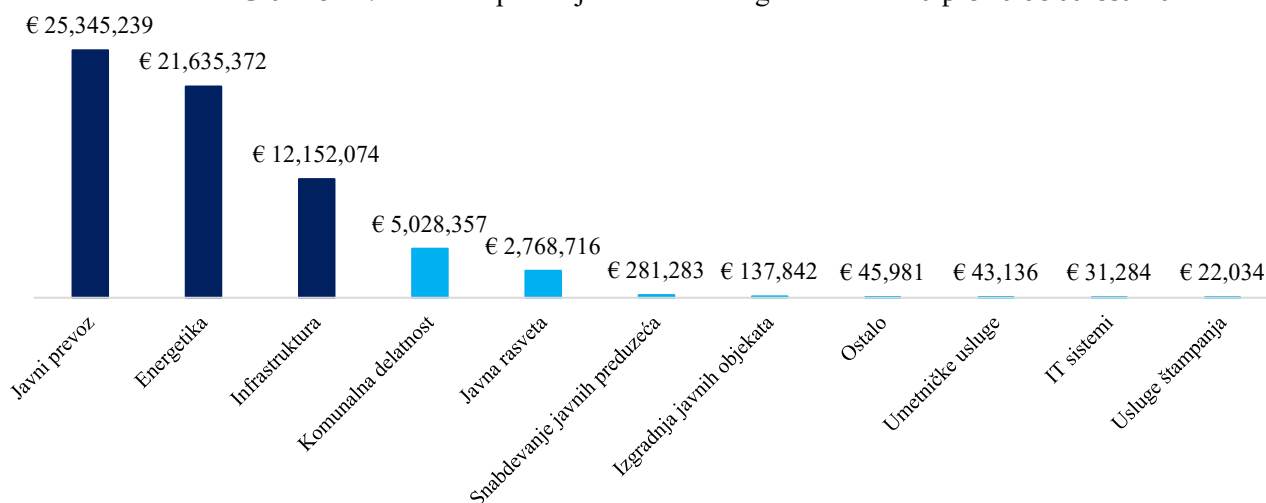
Tabela 2: Prosečna procenjena vrednost ugovora o JPP-u prema delatnostima

Delatnosti	Prosečna vrednost	%
Javni prevoz	€ 25,345,239	38%
Energetika	€ 21,635,372	32%
Infrastruktura	€ 12,152,074	18%
Komunalna delatnost	€ 5,028,357	7%
Javna rasveta	€ 2,768,716	4%
Snabdevanje javnih preduzeća	€ 281,283	0%
Izgradnja javnih objekata	€ 137,842	0%
Ostalo	€ 45,981	0%
Umetničke usluge	€ 43,136	0%
IT sistemi	€ 31,284	0%
Usluge štampanja	€ 22,034	0%

Grafikon 1: Raspodela postupaka sklapanja JPP po delatnostima



Grafikon 2: Prosečna procenjena vrednost ugovora o JPP-u prema delatnostima



Kriterijumu za izbor privatnog partnera u postupcima JPP-a

Iako Zakon o JPP-u navodi da bi za izbor privatnog partnera prilikom sklapanja JPP-a trebao da se koristi kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude u čak dve trećine postupaka sklapanja JPP-a koristi se kriterijum najniže cene, dok se kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude koristi u svega 17% slučajeva. Takođe, kriterijum odnosa cene i kvaliteta se koristi u 11% slučajeva.

Još jedna poražavajuća činjenica je da je prosečan broj pristiglih ponuda na javno raspisan poziv za slapanje JPP-a iznosi svega 1.6 ponuda. U svakom drugom slučaju, odnosno u 50% slučajeva pristigla je samo jedna ponuda, a da stanje može biti i gore od toga svedoči činjenica da je u 8% slučajeva nije pristigla niti jedna ponuda. U 15% slučajeva u posmatranom periodu pristigle su 2 punude.

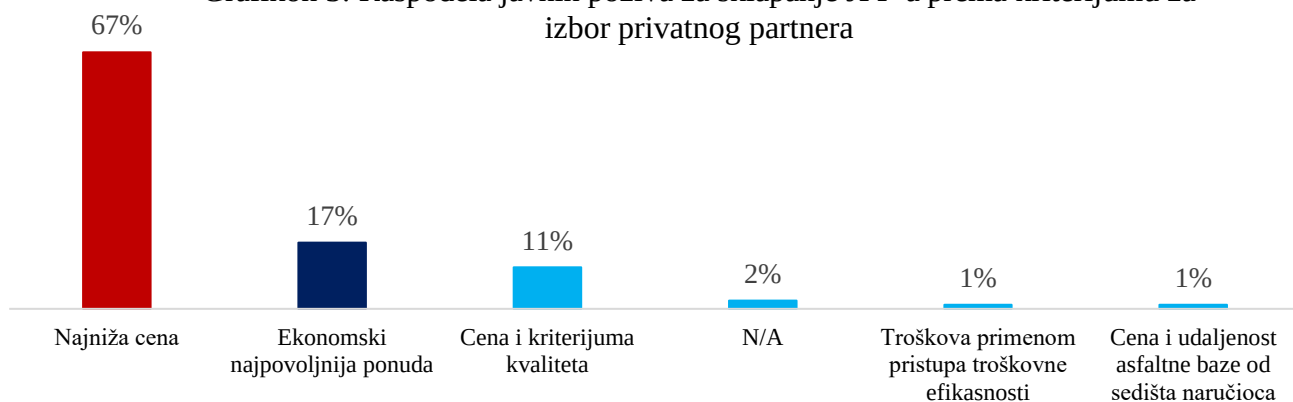
Tabela 3: Raspodela javnih poziva za sklapanje JPP-a prema kriterijumu za izbor privatnog partnera

Kriterijumi	%
Najniža cena	67%
Ekonomski najpovoljnija ponuda	17%
Cena i kriterijuma kvaliteta	11%
N/A	2%
Troškova primenom pristupa troškovne efikasnosti	1%
Cena i udaljenost asfaltne baze od sedišta naručioca	1%
Ukupno	100%

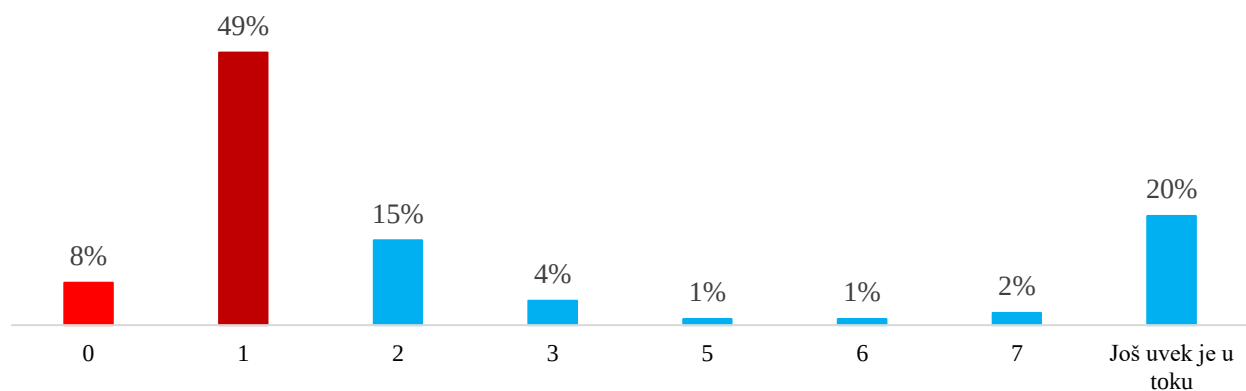
Tabela 4: Raspodela javnih poziva za JPP po broju pristiglih ponuda

Broj pristiglih ponuda	%
0	8%
1	49%
2	15%
3	4%
5	1%
6	1%
7	2%
Još uvek je u toku	20%
Ukupno	100%

Grafikon 3: Raspodela javnih poziva za sklapanje JPP-a prema kriterijumu za izbor privatnog partnera



Grafikon 4: Raspodela javnih poziva za JPP po broju pristiglih ponuda



Procenjene vrednosti projekata JPP-a u Srbiji

Prema podacima sa portala Javno-privatna partnerstva u posmatranom periodu u proseku poziv za izbor privatnog partnera odnosio se na projekat vrednosti od oko 1,25 milijardi dinara, odnosno oko 10.5 miliona evra. Ukupna vrednosti svih projekata za koje je raspisan javnih poziv za izbor privatnog partnera u posmatranom periodu iznosi 903,5 miliona evra.

Najveći broj projekata je u vrednosti do 5 miliona dinara, što čini 24% ukupnog broja projekata. Vrednosti projekata se protežu od 5 miliona dinara do preko 10 milijardi dinara. Skoro 15% projekata je procenjeno da vredi više od 1 milijarde dinara, a 6% vredi više od 4 milijarde dinara.

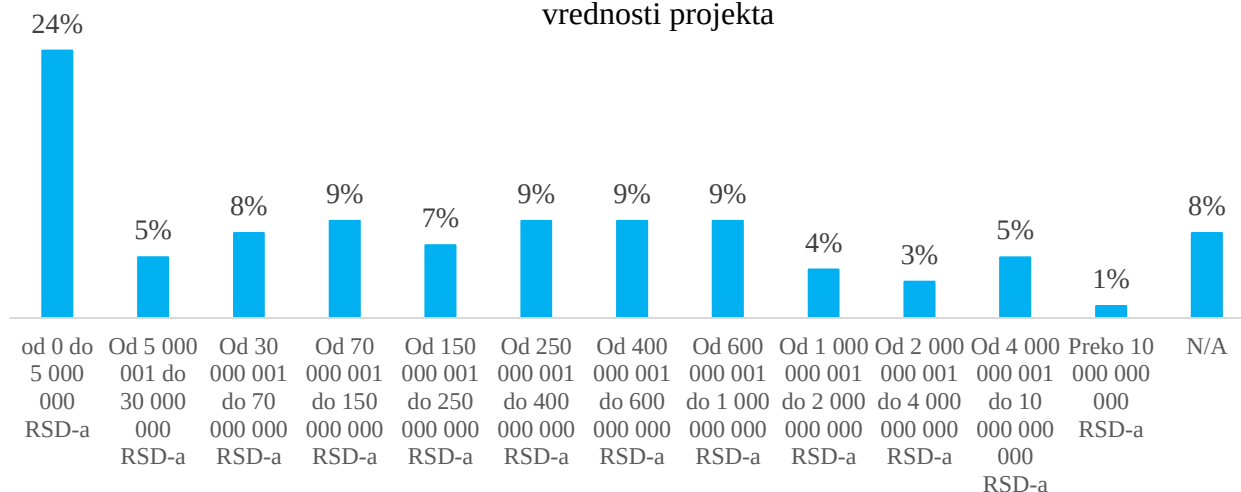
Prosečna procenjena vrednosti ugovora o javno-privatnom partnerstvu u dinarima
RSD 1,254,287,206

Ukupna procenjena vrednosti ugovora o javno-privatnom partnerstvu u evrima
€ 903,511,970

Tabela 5: Raspodela postupaka o sklapanju JPP-a prema procenjenoj vrednosti projekta

Vrednosti projekata u RSD	%
od 0 do 5 000 000 RSD-a	24%
Od 5 000 001 do 30 000 000 RSD-a	5%
Od 30 000 001 do 70 000 000 RSD-a	8%
Od 70 000 001 do 150 000 000 RSD-a	9%
Od 150 000 001 do 250 000 000 RSD-a	7%
Od 250 000 001 do 400 000 000 RSD-a	9%
Od 400 000 001 do 600 000 000 RSD-a	9%
Od 600 000 001 do 1 000 000 000 RSD-a	9%
Od 1 000 000 001 do 2 000 000 000 RSD-a	4%
Od 2 000 000 001 do 4 000 000 000 RSD-a	3%
Od 4 000 000 001 do 10 000 000 000 RSD-a	5%
Preko 10 000 000 000 RSD-a	1%
N/A	8%
Ukupno	100%

Grafikon 5: Raspodela postupaka o sklapanju JPP-a prema procenjenoj vrednosti projekta



Vrsta i status javnih poziva za sklapanja JPP-a

Dve trećine, odnosno 67% javnih poziva se odnosi na izbor privatnog partnera za obavljanje određene usluge, zatim 19% se odnosi na dostavljanje određenog dobra, i 14% na obavljanje određenih radova. Pozitivna strana je što su gotovo svi postupci, odnosno 96% postupaka otvorenog tipa.

Tabela 6: Raspodela javnih poziva prema vrstama predmeta

Vrste predmeta	%
Usluge	67%
Dobra	18%
Radovi	14%
Ukupno	100%

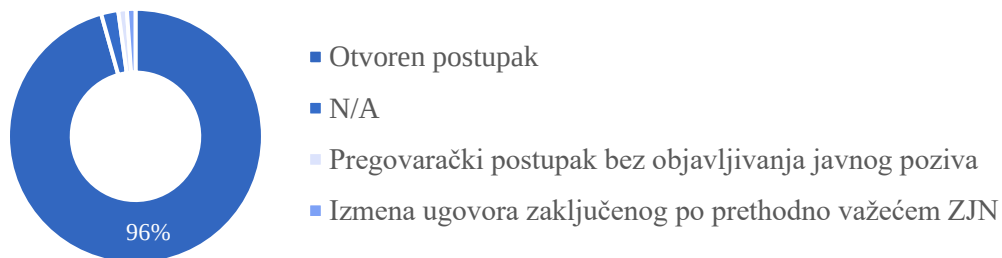
Tabela 7: Raspodela javnih poziva prema statusu predmeta

Status postupka	%
Otvoren postupak	96%
N/A	2%
Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva	1%
Izmena ugovora zaključenog po prethodno važećem ZJN	1%
Ukupno	100%

Grafikon 6: Raspodela javnih poziva prema vrstama predmeta



Grafikon 6: Raspodela javnih poziva prema statusu predmeta



10. ANEKS 2: VODIČ ZA DUBINSKE INTERVJUE SA NOSIOCIMA UGOVORA O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU

Za potrebe izrade Master rada na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu sprovodi se kvalitativno istraživanje sa nosiocima ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Istraživanje se sprovodi metodom dubinskih intervju.

CILJ DUBINSKIH INTERVJUA SA NOSIOCIMA UGOVORA O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU: *Osnovni cilj je da se putem razgovora steknu stavovi i mišljenja nosioca ugovora o javno-privatnom partnerstvu o institucionalnom okviru, odnosno o zakonima i propisima koji regulišu ovu temu i o procedurama, pravilima, načinima potpisivanja ugovora, budžetiranju i ostalim aspektima. Celokupno istraživanje se sprovodi u cilju identifikacije karakteristika institucionalnog okvira za sprovođenje projekata JPP-a u Srbiji, odnosno da bi se identifikovali i objasnili potencijalni problemi, nedostaci i mogućnosti za unapređenje institucije javno-privatnog partnerstva u Srbiji.*

Dužina trajanja intervju: 60 – 90 minuta

Učesnici – ciljna grupa: Predstavnici preduzeća koja su nosioci ugovora o javno-privatnom partnerstvu

Istraživač: Miloš Jovanović, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

Tip sastanka: Online ili uživo, po želji ispitanika

Učešće u istraživanju je anonimno: U izveštaju o rezultatima istraživanja, kao i u master radu neće biti navođeni nazivi preduzeća niti imena predstavnika preduzeća. Osim ukoliko ispitanici ne izraze želju da se nazivi preduzeća navedu.

Važna napomena: Potrebno je audio snimanje sastanka radi kasnije obrade odgovora, pripreme izveštaja o rezultatima istraživanja i navođenja nekih interesantnih primera i zapažanja. Važno je učesnicima naglasiti da će sve što budu rekli biti poverljivo i korišćeno isključivo u svrhu ovog istraživanja. Takođe, treba pomenuti da se imena preduzeća, kao i imena ispitanika koji učestvuju i istraživanje neće navoditi, odnosno ispitanici učestvuju anonimno, osim ukoliko ispitanici nemaju želju da se imena preduzeća navedu u izveštaju.

Izveštaj o rezultatima istraživanja, kao i celokupan master rad mogu biti poslati učesnicima u istraživanju nakon finalizacije.

UVOD

1. Predstavljanje moderatora, informacija o istraživanju, izradi master rada i cilja održavanja intervjua;
2. Napomena da se sastanak snima i da su snimci visoko poverljivi i da će se koristiti samo isključivo u svrhu pripreme izveštaja o rezultatima istraživanja;
3. Predstavljanje učesnika – ime i prezime, funkcija;

ISTRAŽIVAČKA PITANJA

1. Molim vas ukratko navedite par projekata javno-privatnog partnerstva na kojima je vaše preduzeće radilo. Pod koju privrednu delatnost spadaju?
2. Kakvo je vaše iskustvo što se tiče apliciranja za projekat, odnosno za podnošenje ponude tokom javnog poziva?
 - a. Da li su zahtevi, kriterijumi za izbor i drugi bitni aspekti jasno i pravilo propisani?
 - b. Da li smatrate da su javni poziv za izbor privatnog partnera za projekte JPP-a dovoljno transparentni?
 - c. Da li smatrate da se izbor privatnog partnera odvija na ispravan način?
 - d. Da li smatrate da postoji mogućnost zloupotrebe prilikom odabira privatnog partnera?
 - e. Da li je ta procedura administrativno opterećujuća?
 - f. Da li vaša firma ima tim zaposlenih čija je osnovna delatnost priprema ponuda za projekte?
3. Analiza podataka o procedurama sklapanja ugovora o JPP-u u Srbiji pokazuje da se u svega 17% slučajeva kao kriterijum za izbor privatnog partnera koristi „Ekonomski najpovoljnija ponuda“, dok se kriterijum „Najniže cene“ koristi u dve trećine slučajeva , odnosno u 67%. Da li imate mišljenje o tome zašto je ovo slučaj?
 - a. Kakvo je vaše iskustvo prilikom apliciranja za projekte, koji su kriterijumi za izbor partnera?
 - b. Da li smatrate da je to potencijalan problem?
4. Kakvo je vaše iskustvo što se tiče izrade i potpisivanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu?
 - a. Da li smatrate da vam procedura oko izrade i potpisivanja ugovora o JPP-u nameće bespotrebno administrativno opterećenje?
 - b. Da li smatrate da je procedura u vezi izrade i potpisivanja ugovor o JPP-u pravilo propisana?
5. Kakvo je vaše iskustvo što se tiče saradnje sa javnim institucijama tokom sprovođenja projekata javno-privatnog partnerstva?
 - a. Da li ste zadovoljni saradnjom?
 - b. Da li imate mišljenje o tome šta bi moglo da se unapredi kako bi saradnja bila bolja?

6. Da li smatrate da su zaposleni u javnom sektoru dovoljno edukovano za pokretanje i realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva?
7. Da li ste imali neke regulatorne ili administrativne probleme tokom implementacije projekata JPP-a?
 - a. Da li ste se suočavali sa bespotrebnom administracijom?
 - b. Da li su vam javni partneri nametali obaveze koje prethodno ugovorom nisu bile propisane?
 - i. Ukoliko jesu kako ste rešili taj problem?
8. Da li smatrate da su rizici tokom sprovođenja projekata JPP-a pravilo raspodeljeni između privatnog i javnog partnera?
 - a. Po vašem iskustvu da li privatni ili javni partneri preuzimaju veći rizik?
 - b. Da li je to dobro ili loše, da li bi trebalo da se promeni?
9. Da li smatrate da Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama ("Sl. glasnik RS", br. 104/2016) ima nedostatke, pravne praznine ili da loše reguliše određene aspekte javno-privatnog partnerstva?
10. Da li znate za neke mehanizma preko kojih možete da podnesete ponudu, odnosno da konkurišete za projekat JPP-a koji je proistekao iz međunarodnog sporazuma?
11. Da li smatrate da drugi zakoni i propisi koji regulišu javno-privatno partnerstvo u Srbiji (Zakon o javnih nabavkama, Zakon o komunalnim delatnostima i slično) imaju nedostatke ili probleme što se tiče regulisanja JPP-a?
12. Da li smatrate da je potrebno donošenje novog Zakona o JPP-u ili donošenje izmena i dopuna Zakona o JPP-u?
13. Šta smatrate da je prioritet da se sprovede kako bi se javno-privatno partnerstvo bolje regulisalo u Srbiji?
14. Molimo vas da navedete ukoliko imate dodatne sugestije i preporuke za unapređenje postojećeg institucionalnog i pravnog okvira za sprovođenje projekata JPP-a u Srbiji.