



ГРАД  
ПИРОТ



## KONCEPT POSLOVANJA KROZ RAZVOJ PARTNERSTVA JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA

dr Dragan Penezić\*

**Rezime:** *Javno – privatno partnerstvo (JPP) je zajedničko, kooperativno i partnersko delovanje javnog i privatnog sektora, na poslovima obezbeđivanja usluga i proizvoda, u oblastima kojima je tradicionalno rukovodio javni sektor.*

*Koncept poslovanja kroz Javno – privatno partnerstvo (JPP), postao je veoma značajan i primenjivan u svetu tokom protekle dve decenije. JPP projekti se većinom pojavljuju u privrednim oblastima kao što su putna infrastruktura, telekomunikacije, energetika, a naročito na lokalnom nivou u oblastima komunalne infrastrukture – upravljanja otpadom i vodosnabdevanja. U poslednje vreme, partnerstvo javnog i privatnog sektora je sve prisutnije i u sferi socijalne infrastrukture, u obrazovanju i zdravstvu. Ograničenja postojećih izvora finansiranja, potreba za korišćenjem novih tehnologija i racionalnijim poslovanjem - snažan su motiv za vlade i lokalne samouprave da koriste JPP modele u svim pomenutim oblastima.*

*Uvođenje modela Javno – privatnog partnerstva u privredni sistem, doprinosi uspostavljanju novog, savremenog koncepta poslovanja u javnom sektoru, koji dovodi do veće efikasnosti i podizanja nivoa konkurentnosti, osposobljavanja kapaciteta javnog sektora i pružanja kvalitetnijih usluga stanovništvu. Veoma bitan efekat uvođenja ovakvog oblika partnerstva je što se državnom budžetu, a naročito lokalnim budžetima, omogućava da određena sredstva koja su bila neracionalno korišćena, ulaskom privatnog kapitala budu "oslobođena" i preusmerena na nove, razvojne projekte.*

*Uspostavljanje i implementacija programa Javno – privatnih partnerstava u Srbiji, treba da budu zasnovani na korišćenju svetskih i evropskih iskustava. Preduslovi uspeha u primeni koncepta JPP-a su stabilan i jasan zakonski okvir, institucionalna transparentnost, kao i visok stepen stručnosti i objektivnosti. Na ovaj način, projekti partnerstava postaju jedan od najefikasnijih kanala za priliv stranih direktnih investicija i kreatori ubrzanog ekonomskog razvoja.*

**Ključne reči:** *Partnerstvo, Koncesije, Investicije, Upravljanje rizikom, Efikasnost, Budžet, Privatizacija, Restrukturiranje.*

---

\* British American Tobacco South-East Europe, Srbija; draganpenezic@gmail.com

## 1. Javno - privatno partnerstvo (JPP)

Javno privatno partnerstvo – JPP (internacionalna skraćenica PPP, od *Public Private Partnership*), je zajedničko, kooperativno, partnersko delovanje javnog sektora sa privatnim sektorom na poslovima proizvodnje javnih proizvoda ili pružanja javnih usluga. Cilj javno privatnog partnerstva je ekonomičnija, delotvornija i efikasnija (uspešnija) proizvodnja javnih proizvoda ili usluga u odnosu na tradicionalan način pružanja tih usluga od strane javnog sektora. Diskusija oko sveobuhvatne definicije pojma «javno - privatno partnerstvo» nije zaključena, s obzirom da se JPP javlja u različitim područjima javne uprave, u različitim oblicima, sa različitim trajanjem i sa različitim intenzitetom.

Javno-privatno partnerstvo može se opisati kao kooperacija između javnog i privatnog sektora na području planiranja, proizvodnje, pružanja usluga, finansiranja, poslovanja i/ili naplate javnih poslova. Javni sektor se tom prilikom javlja kao postojeći proizvođač i ponuđač takve saradnje – kao partner koji nudi ugovorno definisanje vrste i obima poslova ili usluga koje namerava preneti na privatni sektor i koji obavljanje javnih poslova nudi privatnom sektoru. Privatni sektor se javlja kao partner koji potražuje takvu saradnju, ukoliko može ostvariti poslovni interes (profit) i koji je dužan kvalitetno izvršavati ugovorom dobijene i definisane poslove.

JPP modeli poslovanja su postali veoma značajni i primenjivani tokom protekle decenije, prouzrokovani nedovoljnim investiranjem u određenim segmentima privrede, rastućim pritiskom na budžete Vlada i lokalnih samouprava, kao i opštim interesom i rastućom tražnjom za uslugama koje država i lokalne zajednice nisu bile u mogućnosti da pruže na dovoljno efikasan način. Takođe, nedovoljna stručnost državne i lokalne administracije, uz nefleksibilnost prilagođavanja državnih institucija novim uslovima na tržištu, doprineli su novom vidu kooperacije sa privatnim sektorom. JPP projekti se većinom pojavljuju u privrednoj infrastrukturi, kao što su putna infrastruktura, telekomunikacije, struja, a naročito na lokalnom nivou u oblastima komunalne infrastrukture – upravljanje otpadom i vodosnabdevanje. U poslednje vreme, partnerstvo javnog i privatnog sektora je sve prisutnije i u oblastima socijalne infrastrukture, u obrazovanju i zdravstvu.

Tradicionalno, sve navedene usluge pružao je javni sektor, uglavnom zbog toga što je većina njih zahtevala veliku raspoloživost kapitalom, kao i dugi period razvoja. Naravno, ne treba zaboraviti i tradicionalna mišljenja po kojima je država bila označena kao jedini izvišilac ovakvih radova i pružanja usluga. Potreba za većom efikasnošću i boljim uslugama, kao i ograničenja postojećih izvora finansiranja, snažan su motiv za vlade i lokalne samouprave da koriste JPP modele u svim pomenutim oblastima.

## 2. Koncept javno – privatnog partnerstva

### 2.1 Pojam JPP

Javno – privatno partnerstvo u svom najosnovnijem smislu predstavlja oblik ugovora između entiteta privatnog sektora i vlade koja poziva privatnog činioca da realizuje željenu uslugu i prihvati s tim u vezi rizike, u zamenu za pravo da može neometano vršiti određenu uslugu i ostvarivati profit. To može biti usluga koju vlada trenutno pruža, ili može biti nova usluga koja bi donela olakšice državi, privredi i stanovništvu, ali se trenutno ne pruža. Važno je istaći da su ovakvi vidovi partnerstava neizostavno dugoročni i složeni. Optimalna alokacija rizika i njegovo raspoređivanje je glavni faktor koji određuje strukturu svakog posebnog JPP modela. JPP omogućavaju bolju raspodelu rizika pošto se vlada ne bavi specifikacijama pojedinačnih roba, već traži konkretnu uslugu, tj. prepušta tradicionalno specifikiranje potrebnih roba drugoj, privatnoj strani. Suprotno konvencionalnom postupku javnih nabavki, kod JPP modela fokus je na krajnjem proizvodu, a ne na ulaznim elementima, tj. ulaganjima – *output vs input* .

### 2.2 Javne nabavke nasuprot JPP-a

Konvencionalni postupak javnih nabavki je zasnovan na specifikacijama ulaganja po tradicionalnom principu, u kome institucija javnog sektora priprema detaljne specifikacije koje opisuju poslove i robu, koji se zahtevaju da bi se pružila neophodna usluga. Poslovi se onda plasiraju na tenderu da bi se dobila ponuda sa najkonkurentnijom cenom. Kada se dodeli ugovor, javni sektor (ili njegov predstavnik), detaljno nadgleda poslove koje izvodi izabrani ugovarač, da bi bio siguran da su u skladu sa specifikacijama. Ovako, javni sektor preuzima odgovornost za dizajn i planiranje projekta, sve zahteve propisane zakonom (kao što su zaštita životne sredine, usklađenost sa urbanističkim planom, itd.) i sve dodatne troškove koji mogu proisteci iz nepredviđenih okolnosti ili elemenata koji su izostali iz tendera. Ugovarač je odgovoran za konstrukciju poslova u skladu sa tenderom, pa je stoga odgovoran samo za ono što je pokriveno tenderskom dokumentacijom i naravno za poslovanje u skladu sa važećim zakonima. U ovakvim postupcima veoma je moguća greška koja je izazvana pogrešnom procenom javnog sektora, netačnim planom ili lošim izborom traženog načina izvođenja radova. Sve se to nameće kao posledica nedostatka kapaciteta u javnom sektoru za široku paletu različitih usluga. Konvencionalni postupak je zasnovan na specifikaciji ulaganja, gde institucija odlučuje šta želi da bi se neka usluga izvršila, i preuzima punu odgovornost za sve poslove vezane za pružanje te usluge.

Postupak koji se odigrava po modelu partnerstva javnog i privatnog sektora je zasnovan na specifikacijama krajnjeg proizvoda<sup>1</sup>.

Kada se projekat postavlja kroz JPP koncept, ključni element je definicija za nabavku željene usluge kroz specifikaciju krajnjeg proizvoda. U ovom procesu javni sektor definiše traženu uslugu. Ove specifikacije proizvoda se procenjuju kroz finansijski model, da bi se omogućilo upoređivanje između dva oblika postupka, javnog i privatnog. Ukoliko je opcija JPP izabrana kao bolja, javna institucija prepušta dizajniranje neophodnih radova za izvršenje usluge privatnoj strani koja će biti izabrana nakon procesa nadmetanja. Pod nekim

---

<sup>1</sup> Croatia PPP Alliance EuroPPP i Master PPP Inicijativa, Zagreb, 2008.

okolnostima, iz strateških razloga ili politike poslovanja, zahtevi za dizajn ne mogu da se potpuno prepuste diskreciji privatne strane i u ovim slučajevima javni sektor može da specificira neka ulaganja. Međutim, pristup koji je bolji je onaj koji može da osigura da se projekti vode specifikacijama krajnjeg proizvoda pošto će ovo omogućiti optimalno prebacivanje rizika na privatni sektor i tako osigurati veću novčanu vrednost vladi.

Kao što se vidi u prethodnim definicijama, JPP je sredstvo koje je dostupno vladama gde se privatni sektor veže ugovorom da isporuči krajnji proizvod - a ne da sprovede nabavku, da isporuči kompletnu uslugu - a ne pojedinačne robe. Drugim rečima, javni sektor prebacuje rizik pružanja usluge privatnom sektoru. JPP metoda je profitna i efikasna ukoliko omogućava novčanu vrednost veću nego što se ostvaruje preko konvencionalnog postupka.

### **2.3 Pojavni oblici partnerstava**

Vrsta partnerstva između privatnog i javnog sektora može da se kreće od veoma jednostavnog ugovornog sporazuma da se izvrši određena usluga (npr. sakupljanje smeća na teritoriji određene opštine), pa sve do složenih sporazuma dizajniranja, konstruisanja, izvođenja, održavanja, finansiranja i obezbeđivanja infrastrukture za pružanje određene usluge (npr. novi aerodrom).

Javno-privatno partnerstvo pozicionirano je između tradicionalnih oblika obavljanja javnih poslova i privatizacije, te se može javiti u sledećim oblicima<sup>2</sup>:

- **ugovor o vršenju određenog posla ili usluge**, kao najosnovniji oblik partnerstva u kome se prenosi minimum rizika na privatnu stranu

- **lizing**, kao specifična forma pribavljanja osnovnih sredstava putem zakupa, uz plaćanje najamnina i obavezu ugovora između dve strane

- **investiciona koncesija**, kroz koju se privatnoj strani prenosi finansijski rizik pribavljanja sredstava za investiranje projekta

- **izgradi – koristi – prenesi (build – operate – transfer BOT)**, kao jedan od najkorišćenijih modela u kojima privatna strana kroz ugovor dobija ekskluzivitet da realizuje određeni projekat, upravlja njime i vrši naplatu od korisnika, a potom ga po isteku ugovora vraća državi koja je sve vreme faktički vlasnik, i

povezane verzije, kao što su :

- **obnovi – koristi – prenesi (rehabilitate – operate – transfer ROT)**,

- **izgradnja – vlasništvo – korišćenje (build – own – operate BOO)** ili

- **izgradnja – vlasništvo – korišćenje – predaja (build – own – operate – transfer BOOT)**.

Ciljevi svih oblika javno-privatnog partnerstva su zajednički: ekonomičnija, delotvornija i efikasnija, tj. uspešnija proizvodnja javnih proizvoda ili usluga u odnosu na

---

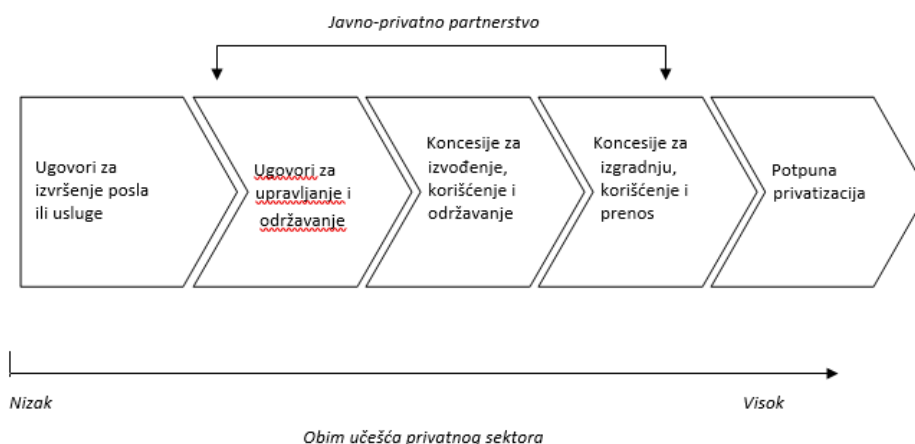
<sup>2</sup> Kapor P.: Strana ulaganja u infrastrukturu: projektno finansiranje, koncesije, B.O.T., Beograd, 2000.

## Koncept poslovanja kroz razvoj partnerstva javnog i privatnog sektora

konvencionalni način pružanja javnih usluga, zbog čega se JPP modeli u praksi često koriste i kao instrumenti reforme javnog sektora.

Slika 1, ispod, ilustruje široki spektar učešća privatnog sektora u pružanju usluge. Kako se više imovine i kontrole prebacuje na privatni sektor, to je veći i rizik. JPP u kome privatni sektor može da obezbedi značajne novčane iznose za projekat, obezbeđuje veliku olakšicu javnom budžetu. Ovim uštedama vlada bi mogla da investira u one projekte koji su manje podložni JPP-u, tj. onima koji su neprofitabilni, ali veoma potrebni društvu. Potrebno je uočiti i kretanje uloge javnog sektora u svakom od modela partnerstva, u odnosu na vrednost uloženog kapitala. Naime, JPP modeli su izuzetno sredstvo za određivanje "prave" mere nivoa upravljačke uloge koji je javni sektor spreman da ustupi privatnom partneru s obzirom na kapital koji ulažu. Činjenica je da se u potpunoj privatizaciji gasi upravljačka uloga javnog sektora, dok ostali modeli u dogovorenom odnosu imaju partnersko upravljanje.

Slika 1: Pun spektar učešća privatnog sektora u pružanju usluge



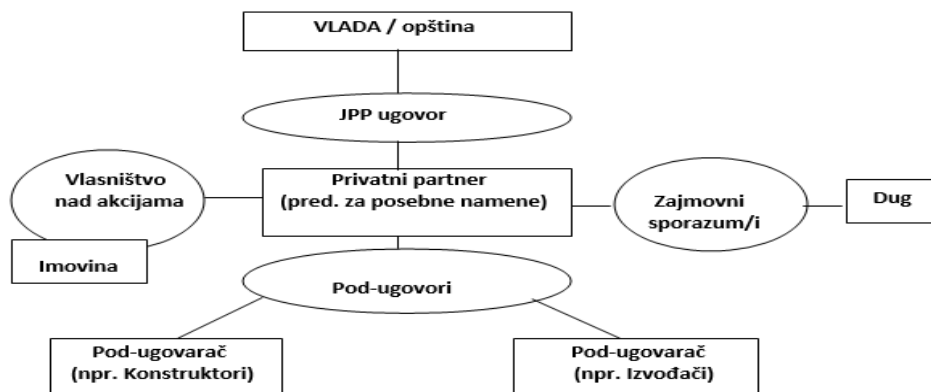
### 2.4 Tipična struktura JPP

Većina JPP-a prati i odlikava finansijsku strukturu projekta. Projektno finansiranje je finansiranje samostalnog projekta u kome zajmodavac prewashodno posmatra tokove prihoda koje projekat kreira kao osnovu za povraćaj, od onog momenta kada se otpočne sa operacijama.

Projekti se posmatraju kao pojedinačni entiteti i pravno odvojeni od uspostavljenih finansijera. Kako svaki projekat postoji po svom sopstvenom pravu, tj. ugovoru sa drugom stranom, osnivaju se preduzeća za posebne namene (*special purpose vehicles* – SPV).

Slika 2, ispod, pokazuje osnovne ugovorne sporazume koje postavlja struktura JPP-a bazirana na projektnom finansiranju.

Slika 2: Tipična struktura JPP zasnovana na projektnom finansiranju



### 3. Pojam rizika u JPP projektima

Rizik je pojam kojim se opisuje da se u ovakvim modelima govori o uslovnoj "nestabilnosti krajnjeg proizvoda", tj. da se nikada ne može predvideti stoprocentna izvesnost krajnjeg proizvoda ili usluge. Analiza rizika je analiza mogućnosti da se događaji ne dese kao što je planirano kao i analiza stepena ozbiljnosti posledica takvog neuspeha. Kao takav, rizik je mogućnost koja pokazuje da se može dogoditi da rezultati projekta ne odražavaju očekivanje učesnika na onaj način na koji su oni tretirani u trenutku pravljenja dogovora.

U JPP modelima uglavnom postoje **dve kategorije rizika**<sup>3</sup>:

- Rizici koji su **vezani za projekat**, koji su na neki način **interni rizici** – u smislu da na njih mogu da utiču i predstavnici privatne strane, finansijeri i zajmodavci, i

- Rizici koji **nisu vezani za sam projekat, tj. eksterni rizici**, na koje veoma teško može da utiče privatna strana u projektu, a na dobar deo tih rizika ne može da utiče ni Vlada, tj. javni sektor.

Ovakva podela rizika je veoma značajna i potrebno je napraviti ozbiljnu analizu i sastaviti njihovu listu pre ulaska u pregovore između dve partnerske strane. Naime,

---

<sup>3</sup> Schwartz G., Corbacho A., Ivanova A., Manasse P.: Addressing Fiscal Risk from Concessions, International Monetary Fund, Washington, 2005.

## Koncept poslovanja kroz razvoj partnerstva javnog i privatnog sektora

neophodno je realno sagledavanje pre svega mogućnosti da dođe do izvesnog rizika, a potom i realna svest o tome da li se i uolikoj meri može uopšte uticati na sprečavanje negativnih uticaja. Činjenica je da nijednoj strani nije u interesu da se određeni rizik "sakrije" i na taj način ceo projekat dovede u pitanje, naročito nakon već izvršenih ulaganja i promocije u javnosti i pred budućim korisnicima.

### Rizici vezani za projekat

*(interni rizici)*

- **Rizik završetka** (tehnički i konstrukcioni trošak /kontrola rokova za završetak /troškovi vezani za te rokove)
- **Rizik tokom operativnog izvođenja** (tehničke i operativne sposobnosti i znanja)
- **Tržišni rizik** (visina iznosa i tarifa)
- **Finansijski rizik** (kursna razlika i fluktuacije kamatne stope)
- **Rizik okruženja** (prošle i buduće obaveze i odgovornosti, kašnjenje projekta i prekoračenje troškova)

### Rizici koji nisu vezani za projekat

*(eksterni rizici)*

- **Politički rizik** (eksproprijacija, političko nasilje, konvertibilnost valute i transfer sredstava)
- **Rizik ugovora** [Rizik regulative]. (Vladino neizvršenje ugovornih obaveza, tj., formule cena za pojedine usluge)
- **Makroekonomsko okruženje** – Rizik nestabilnosti (promene u makro bilansu za relativno kratke periode, tj. kursna razlika, inflacija itd...)
- **Pravno okruženje** (pravilo zakona, tj, sudski sistem, pravne procedure i arbitraža)

### **3.1 Upravljanje rizikom i premeštanje (alokacija) rizika**

Osnovno za proces upravljanja rizikom je jasno uočavanje svakog mogućeg događaja koji može rezultirati neuspehom u izvođenju, na nivou početnog očekivanja. Jednom učen, svaki rizik mora biti kvantifikovan određivanjem verovatnoće pojavljivanja i nivoa finansijskih posledica koje bi ovakav događaj izazvao. Zasnovano na ovoj informaciji, moguće je razviti odgovarajuće strategije upravljanja i ublaženja rizika.

Upravljanje rizikom nije eliminacija rizika i ublaženje rizika neće eliminisati ukupne posledice rizičnog događaja. Rizik će uvek ostati integralni deo razvojnog procesa. Upravljanje rizikom podrazumeva kontrolu i minimalizovanje rizika na nivo koji je prihvatljiv za sve učesnike u projektu. Veoma je važno odrediti faze u projektu gde se prati ono što je urađeno i sagledavaju budući koraci u pogledu novih rizika koji predstoje.

Alokacija rizika je proces prebacivanja odgovornosti upravljanja određenim rizikom ili pod-rizikom na određenog učesnika i saglasnost o tome kako će posledice neuspeha učesnika da efikasno spreče rizičnu situaciju, biti raspoređene. Rizik se alocira sporazumima, koji strane u projektu unose u ugovor. Učesnici iz privatnog sektora će tražiti kompenzaciju za svaki rizik koji se prihvati, kroz stopu povraćaja investicije koja je kombinovana sa usaglašavanjem elemenata finansijske strukture projekta (tj. povećanje sredstava projekta i/ili smanjeno vreme dugovanja).

Ključni cilj alokacije rizika je da se postigne najefikasnije premeštanje rizika između strana koje učestvuju i tako postigne najuspešnija finansijska struktura koja omogućuje

najniže moguće troškove uz takav rizik.<sup>4</sup> Da bi se postigao ovaj cilj princip kojim će se voditi premeštanje rizika je: Rizik treba da se premesti na stranu koja najbolje može njime da upravlja, da ga kontroliše i ublaži rizik.

Veliki rizik koji je prenesen na ugovornu stranu koja se ne može "izboriti" sa njim, vodi u kašnjenje ili neuspeh projekta. Tokom ugovaranja pojedinih projekata rizici se uobičajeno razmatraju kao najbitniji elementi ugovora, pa se dosta pažnje posvećuje uvođenju različitih tipova garancija u sporazume. Tako se država zaštićuje mogućnošću aktiviranja garancija u slučajevima lošeg izvršenja posla, nelikvidnosti preduzeća, kao i usled eventualnih propusta i nedostataka, koji se jasno definišu u ugovoru.

Pojednostavljeno govoreći, "rizici vezani za projekat" treba da se premeste na privatni sektor, a "rizici koji se ne odnose na projekat" treba da se premeste na javni sektor<sup>4</sup>. Razlog za ovakav stav je u tome što će javni sektor uvek lakše moći da dođe do rešenja u slučajevima "opštih" rizika koji su uobičajeno povezani sa društvenim i političkim zahtevima, kao i sa onima koji se odnose na zakonsku regulativu. Za razliku od toga, privatni sektor je uvek fleksibilniji u rešavanju pitanja koja se tiču pregovora sa finansijerima, novih tehnologija, načina nabavke i distribucije i sl. Međutim, neki rizici koji se ne odnose na projekat, kao što je rizik kursne razlike može se podeliti ako postoje trenutno dobro razvijena finansijska tržišta u zemlji gde je projekat smešten. U ovu svrhu neke multilateralne agencije - naročito Svetska Banka usvojile su tehnike kreditnog ojačanja, kao što je *delimična garancija rizika*. Na ovaj način Svetska Banka preuzima celokupni finansijski rizik za završetak/produženje dela zajma.<sup>5</sup>

Uz sve navedeno, učesnici iz javnog sektora moraju da shvate da privatni sektor ima apsolutna ograničenja tolerisanja rizika. To su neke klase rizika koje se ne mogu prihvatiti ni pod kojim razumnim uslovima. Ovo vodi drugom ključnom principu prenošenja rizika: *Rizik nikada ne treba prebacivati na stranu koja nije u mogućnosti da podnese posledice tog rizika*<sup>6</sup>. Tako, u praksi ništa neće značiti stavljanje odredjenog nerazumnog rizika na privatnu stranu ako se za posledicu doogodi kolaps celog projekta i zastoj u privredi zemlje, ili nemogućnost vršenja životno bitne usluge za stanovništvo.

### 3.2 Mehanizmi plaćanja

Mehanizmi plaćanja su u srži JPP i oni odražavaju način na koji su rizici usklađeni u modelu. Kao što je ranije pomenuto, glavna razlika između konvencionalnog postupka i postupka koji se odnosi na JPP je u prebacivanju rizika. *Slika 3*, ispod ilustruje tipičan konvencionalni postupak gde entitet javnog sektora preuzima sam projekat na sebe. On dizajnira, finansira, konstruiše i vodi ceo projekat na svoj način, ponekad koristeći kratkoročne ugovarače. Očigledno, tokom rane faze javlja se veliki nalet budžetskih zahteva usled razvoja i širenja kapitala, tj. visokih potrebnih sredstava.

---

<sup>4</sup> Schwartz G., Corbacho A., Ivanova A., Manasse P.: Addressing Fiscal Risk from Concessions, International Monetary Fund, Washington, 2005.

<sup>5</sup> Tinsley R.: Više finansiranje projekta – rizik struktuiranja, Svetska Banka, Vašington, 2000.

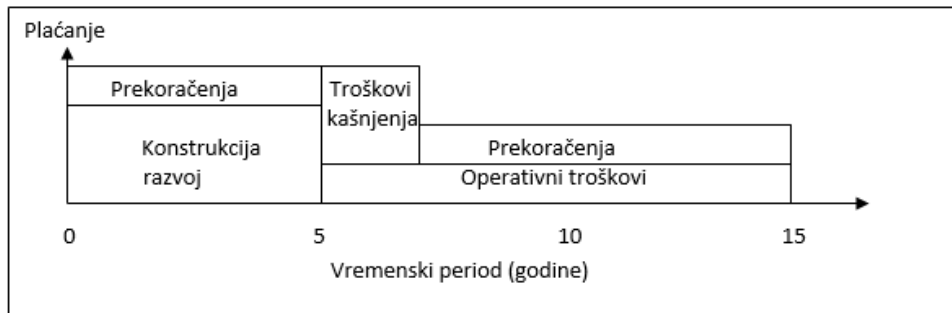
<sup>6</sup> Schwartz G., Corbacho A., Ivanova A., Manasse P.: Addressing Fiscal Risk from Concessions, International Monetary Fund, Washington, 2005.



### Koncept poslovanja kroz razvoj partnerstva javnog i privatnog sektora

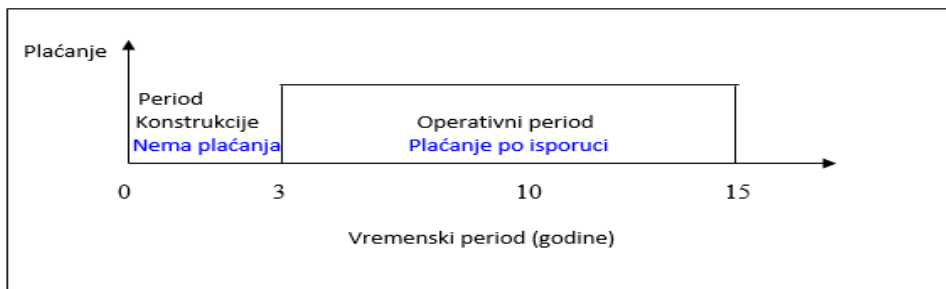
Različita proučavanja pokazala su da se u projektima javnog sektora skoro uvek susrećemo sa prekoračenjem troškova i kašnjenjem – to rezultira visokim pritiskom na budžet, slabim pružanjem usluge i dugoročnim poteškoćama zbog održavanja i neophodnih inovacija. Takođe, u takvim situacijama država nema mogućnost da reaguje u drugim sektorima koji nisu na vreme isplanirani u budžetu.

**Slika 3: Tipični mehanizmi plaćanja u tradicionalnom postupku**



Slika 4, ispod, ilustruje mehanizme plaćanja u pružanju usluge u tipičnom modelu realizacije usluge od strane privatnog sektora. U ovom slučaju, privatni partner dizajnira, konstruiše i realizuje projekat prateći zahteve javnog sektora. Princip mehanizma plaćanja zasnovan je na „nema usluge - nema plaćanja“. Drugim rečima, ukoliko objekat nije izgrađen, opremljen i ne pruža uslugu, izostaje plaćanje privatnom sektoru. Celokupan početni dizajn, finansijski i konstrukcioni rizik preuzima privatni sektor. Kada se pruži usluga plaćanje se zasniva na kvalitetu i dostupnosti usluge. Tokom kasnijeg perioda privatni sektor nadoknađuje razvojne i konstrukcione troškove kao i operativne troškove.

**Slika 4: Tipični mehanizam plaćanja u postupku koji se odnosi na JPP**



Veoma bitna karakteristika je zainteresovanost obe strane ( javne i privatne ) za kvalitetom i za brzim otpočinjanjem vršenja usluge, tj. izgradnje. Razlog ovome je sa jedne strane zadovoljavanje društvenog interesa a sa druge privatnog, odnosno što bržeg povraćaja novca.

Takodje, treba uočiti neprekidni period troškova javnog sektora u prvom slučaju, tradicionalnom postupku. To umnogome opterećuje budžet i ne dozvoljava fleksibilnost u politici odredjivanja prioriteta.

#### 4. Zaključak

U radu se pošlo od teze da je Partnerstvo javnog i privatnog sektora model koji na uspешan naćin omogućuje prevazilaženje finansijskih nedostataka u javnom budžetu (državnom i lokalnom - podjednako), a u cilju zadovoljavanja tražnje za infrastrukturom i uslugama koji su neophodni i stalno potrebni za razvoj nacionalne privrede. Osim toga, saradnja dve strane izaziva pozitivne ekonomske efekte i doprinosi razvoju i primeni novih tehnologija u sektorima koji su ranije tradicionalno bili pod kontrolom države. Sve navedeno omogućava viši nivo i kvalitet usluga, povećano zapošljavanje i ukupan porast standarda. Nakon analize koncepta poslovanja kroz javno – privatna partnerstva (JPP), izvedeni su sledeći zaključci:

Uvođenje modela javno – privatnog partnerstva (JPP) u privredni sistem, doprinosi uspostavljanju novog, savremenog koncepta poslovanja u javnom sektoru, koji dovodi do veće efikasnosti i podizanja nivoa konkurentnosti, osposobljavanja kapaciteta javnog sektora i pružanja usluga stanovništvu na daleko višem nivou. Veoma bitan efekat uvođenja ovakvog oblika partnerstva je što se državnom budžetu, a naroćito lokalnim budžetima, omogućava da određena sredstva koja su bila neracionalno trošena, kroz ulazak privatnog kapitala budu oslobođena i preusmerena na nove, razvojne projekte.

Prenos rizika je osnova efikasnog JPP modela i garant uspešnosti konkretnog projekta partnerstva. Ako se ne uspostavi odgovarajuća ravnoteža, može da dođe do povećanja ukupnih troškova i nemogućnosti da jedna ili obe strane u potpunosti ostvare svoje ciljeve i iskoriste potencijale. Najbitniji zahtev za javnog i privatnog partnera je upravo shvatanje da su oni partneri, a ne konkurenti.

U zavisnosti od vrste projekta, neke strane, odnosno partneri, lakše podnose određene rizike. Uopšte, *"rizici vezani za projekat"* treba da se premeste na privatni sektor, a *"rizici koji se ne odnose na projekat"* treba da se premeste na javni sektor.

Istraživanja pokazuju da ne postoji jedinstveni model i formula za JPP. Svako novo partnerstvo iziskuje detaljne analize, procene i specifićnu vrstu ugovora između javnog i privatnog partnera. Za državu ili opštinu je, ponekad, bolje da uloži sredstva u detaljnu analizu, koja može pokazati da partnerstvo nije najisplativija opcija i predloži odustajanje od ugovora - nego da snosi troškove dugi niz godina, uz nezadovoljstvo javnosti zbog nerealizovanih planova.

Svaka od navedenih karakteristika JPP-a, kao i dokazivanje njihovih prednosti u odnosu na tradicionalne modele državnog budžetiranja, postaju sve aktuelniji u vreme ekonomske krize, koja se događa od kraja prve dekade XXI veka, kao i u aktuelnom trenutku svetske ekonomije.

**LITERATURA**

- Croatia PPP Alliance EuroPPP i Master PPP Inicijativa (2008), Zagreb.
- European Commission, Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships, Bruxelles.
- Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through Public Private Partnerships (2006), Dublin.
- Kapor P.(2000). Strana ulaganja u infrastrukturu: projektno finansiranje, koncesije B.O.T., Jugoslovensko bankarstvo, br. 11-12/2000
- Schwartz G., Corbacho A., Ivanova A., Manasse P.(2005). Addressing Fiscal Risk from Concessions, International Monetary Fund, Washington.
- Tinsley R.(2000). Više finansiranje projekta – rizik struktuiranja, Svetska Banka, Vašington.
- World Bank statistics (2008), Washington.

**CONCEPT OF BUSINESS THROUGH DEVELOPMENT OF  
PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP**

*Public-Private Partnership (PPP) is a concept that involves the public and private sectors working in cooperation to provide infrastructure and services, within economic areas that are traditionally managed by public sector.*

*Over the last two decades, relevant projects were carried out and exploited in the world, mainly in economic sectors, such as road infrastructure, telecommunications, energy power, particularly in local public facilities infrastructure - waste disposal management and water supply. However, attention has been recently also drawn to social infrastructure, such as education and health. Traditionally, these services were provided by public sector due to the fact that most of them require large capital outlays with a long repayment period. The need for additional financial sources, use of new technologies and efficient economy, resulted in embracing of PPP approach by state and local governments, in order for them to provide these services.*

*Establishing PPP model within the state economy can provide a new and modern concept of business with greater adequacy, and competitiveness level, as well as capacity building of public sector and possibility for improved services rendered to consumers. Introduction of such form of partnership has a highly significant effect, as government budget, particularly local budgets, are thus enabled to "re-direct" certain amount of funds to new development projects, previously utilised inefficiently on national level.*

*Setting up and implementing PPP programme in Serbia should be based on exploitation of world and European practice. Precondition of successful implementation of PPP concept is a well-defined and clear legal framework, institutional transparency, as well as high level of expertise and impartiality.*

**dr Dragan Penezić**

---

*In such a manner, partnership projects become one of the most efficient channels for inflow of direct foreign investments and accelerated economic development.*

**Key words:** *Partnership, Concessions, Investments, Risk management, Efficiency, Budget, Privatization, Restructuring.*