

*Др Предраг Ч. Стојановић,
редовни професор*

УДК: 330.322:628.1
DOI: 10.46793/UPSSIX.643S

ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО И ВОДОСНАБДЕВАЊЕ*

Резиме

Често се јавно-приватно партнерство предлаже као један од бољих начина установљења одрживог и економски ефикасног коришћења водног богатства. С друге стране, сведочимо очигледној кризи легитимитета либерализације јавне комуналне делатности, како од стране различитих грађанских покрета, тако и аутора који оспоравају успешност овог концепта у финансирању водоснабдевања, наглашавајући да су бројни практични примери учешћа приватног капитала у овој области довели до супротних ефеката по најсиромашније слојеве становништва. Аутор у раду анализира резултате истраживања која се тичу концепта јавно-приватног партнерства, и покушава пружити одговор на питање да ли се оваква решења чине нужним и да ли се уопште могу ускладити са актуелном тенденцијом јавних политика да се право на воду призна и уврсти у каталог основних људских права.

***Кључне речи:** јавно-приватно партнерство, ЈПП, водоснабдевање, водопривреда, право на воду и санитарну заштиту.*

1. Уводне речи

Учестала су упозорења да ће чиста вода убрзо постати стратешки ресурс број један за човечанство и потиснути нафту са те позиције а неретко се, чак, предвиђа и да ћемо ускоро сведочити и правим ратовима за залихе пијаће воде. Према такве опскурне прогнозе у овом моменту многим могу звучати предимензионирано, тек, оно са чим се очито суочавамо јесте проблем недовољне доступности чисте воде као веома важног природног ресурса за опстанак човечанства. Многи стручњаци и званичници међународних организација истичу како милиони људи данас немају приступ адекватним изворима питке воде и да ћемо, услед климатских промена, раста становништва

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

и погрешног управљања водом у наредним генерацијама сведочити новој кризи у којој ће нам, поново, честе изјаве епидемиолога бити најприсутније у средствима јавног информисања.

У контексту и даље актуелне агенде новог јавног менаџмента, модел јавно-приватног партнерства нарочито је заступљен као концепт који би пружио могућност јавном сектору за реализацију свих оних инфраструктурних пројеката који услед буџетских ограничења или не би били обезбеђени или би били обезбеђени у недовољној мери. У области водопривреде, а нарочито водоснабдевања, често се јавно-приватно партнерство предлаже као добро решење и један од бољих начина установљења одрживог и економски ефикасног коришћења водног богатства. С друге стране, бројни су и они аутори који оспоравају успешност овог концепта у финансирању водоснабдевања, наглашавајући да су многи практични примери учешћа приватног капитала у овој области довели до управо до супротних ефеката по најсиромашније слојеве становништва. Сходно наведеном, у овом раду анализираће се резултати истраживања која се тичу примене концепта јавно-приватног партнерства, како би се покушао пружити одговор на питање да ли су оваква решења чине нужним и да ли се уопште могу ускладити са актуелном тенденцијом јавних политика да се право на воду призна и уврсти у каталог основних људских права.

2. О јавно-приватном партнерству и приватизацији

Потребе за трансформацијом јавног сектора у правцу његове веће ефикасности условиле су промену концепта јавног управљања у многим друштвима крајем 20. века. Светски тренд глобализације и партиципације грађана принудио је многе владе да преиспитају улогу јавног сектора.¹

У контексту оваквог посматрања маркетинга јавног сектора и сличних тенденција, концепт јавно-приватног партнерства (*Public-Private Partnerships*)² могло би се рећи да представља један природан след, бар када се размишља о финансирању инфраструктуре. Реализација инфраструктурних пројеката традиционално се јавно обезбеђивала или коришћењем сопствених финансијских ресурса или финансирањем кроз кредитни капитал. Јавни приступ обезбеђењу инфраструктуре оптерећен је, опет, бројним недостацима – од честе немогућности обезбеђења финансијских средстава, преко

¹ Тај концепт, концепт „новог јавног менаџмента“, представља део једног ширег покрета увођења тржишних критеријума у деловање јавног сектора и најчешће се „дефинише помоћу три основне вредности, економске по карактеру: ефикасност, економичност и ефективност.“ (Јовановић, З., *Нови јавни менаџмент и реформа државне управе у Србији: докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2012, стр. 370).

² У даљем тексту: ЈПП.

успоравања пројеката различитим бирократским процедурама до политизације и могуће коруптивне делатности државних службеника. Најзначајнији фактори који зато мотивишу јавни сектор за ЈПП су превасходно фактори финансијске природе, али и неадекватан менаџмент и евентуални низак ниво квалитета јавних услуга.

„Јавно-приватно партнерство је, дакле, директна последица потребе државе да, због немогућности или нецелисходности прибављања кредитног капитала намењеног изградњи и развоју одрживог система обављања делатности од јавног интереса, успостави партнерски однос са приватним капиталом.“³ На тај начин, измештањем капиталних инвестиција са ставки у буџету, добија се додатни простор за задовољење других јавних потреба грађана. Инсистира се „на другачијем начину уравнотежења односа државе и приватног сектора, поделом ризика и добити, у односу на традиционалну сарадњу која је углавном функционисала кроз уже уговорне односе у области јавних набавки и, нарочито, коришћењу „предузетничког духа” приватног сектора.“⁴

Знатан број аутора концепт ЈПП-а директно поистовећују са приватизацијом, „чак се и израз „партнерство“ у синтагми ЈПП, доживљава као параван за приватизацију“,⁵ што је прилично погрешно. Наиме, ради се о једном концепту који претпоставља поделу ризика између јавног и приватног сектора и један уговорни однос који је базиран на обавезама обе стране како би се остварио одређени јавни интерес. Истина, приступ јавног сектора и приступ приватног сектора представљају два различита пола.⁶ Међутим, основна поставка овог концепта „лежи у покушају да се из ова два самостална приступа комбинацијом синтетишу њихове предности: иновације и ефикасност приватног сектора, дугорочно секторско планирање јавног сектора, координација и регулаторна контрола јавног сектора.“⁷ У случају ЈПП-а,

³ Цветковић, П., *Право јавно-приватних партнерстава*, Ниш, 2015, стр. 5

⁴ Палачковић, Д., *Јавно-приватно партнерство (појам, карактеристике и разлози pro et contra)*, Право и привреда, бр. 4-6/2016, стр. 476.

⁵ Лабудовић Станковић, Ј., Тодоровић, Н., *Јавно-приватно партнерство и образовање*, Право и привреда, бр. 7-9/2014, стр. 165.

⁶ Јавно-приватно партнерство прожето је тензијом генерисаном из супротних интереса два партнера – јавног и приватног. Интерес јавног партнера увек је усмерен ка заштити јавног интереса, док је интерес приватног субјекта усмерен ка приватном профиту. И ЈПП можемо посматрати као једну игру са непотпуном информацијом у контексту Нешове теорије игара – игру у којој је макар један од актера несигуран у структуру игре, тј. интереса коју ће он или други имати као резултат игре. (О ЈПП као теорији игара вид. више: Цветковић, П., *Теорија игара као метод структурирања споразума о јавно-приватном партнерству*, Правни живот: лист за правна питања и праксу, бр. 11/2019, стр. 347-362).

⁷ Средојевић, С., *Јавно-приватно партнерство: (Public Private Partnerships - PPP)*, Београд, 2010, стр. 22.

претпоставља се и супремација јавног интереса. Овај концепт не представља приватизацију јавног сектора, већ само одређено учешће приватног актера у уговорном односу.

У ширем смислу, ЈПП би подразумевало сарадњу између органа или тела које представља јавну власт са приватним сектором.⁸ У смислу једног економског партнерства “које настаје између најмање два субјекта од којих један персонификује лице јавног права, а други лице приватног права. Ужи смисао овог појма подразумева партнерство које има јасно дефинисане циљеве и садржину, а базира се на координацији јавног и приватног сектора.”⁹ Конкретни модалитети ЈПП-а немају лимитативну енумерацију и они могу обухватати различите облике – од уговора о руковођењу, одржавању и услугама, класичног уговора о концесији, формирању новог привредног субјекта или, пак, једну пасивну јавну инвестицију, оличену у коришћењу државних зајмова за приватне привредне активности.¹⁰ Најчешћа доктринарно прихватљива класификација модела ЈПП-а своди се на разликовање јавно-приватног концепта уговорне природе и партнерства институционалне природе.¹¹ Организациони модели ЈПП-а уговорне природе свој правни основ проналазе у релационим уговорима¹², док облик ЈПП институционалне природе претпоставља сарадњу јавног и приватног сектора у оквиру посебног тела.¹³

⁸ Поједини аутори сматрају да се „опсег његовог значења протеже потенцијално на све правно релевантне друштвене односе.“ (Ђорђевић, С., *Услуге и јавно-приватно партнерство*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2012, стр. 228).

⁹ Рапајић, М., *Полазна разматрања о јавно-приватном партнерству и управљању квалитетом услуга јавно-приватног партнерства*, Зборник радова: *Услужно право*, Крагујевац, 2012, стр. 1175-1196.

¹⁰ Нав.према: Цветковић, П., Миленковић-Керковић, Т., *Јавно-приватно партнерство: полазна разматрања*, Право и привреда, бр. 4-6/2011, стр. 765.

¹¹ Присутна и у тзв. Зеленој књизи ЕУ (вид: Green Paper on public-private partnership and Community law

on public contracts and concessions, доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en> (24.10.2021)).

¹² “За разумевање релационих уговора користи се метод негативног дефинисања: они нису идентични са класичним уговорним механизмима. Класични уговори су дизајнирани за сингуларне трансакције између две стране. Карактерише их начелна ирелевантност идентитета уговарача. Трансакција је ограничена временски (одвија се симултано), при чему се један тип трансакције одвија (понавља у својим основним карактеристикама) у више наврата између различитих учесника на тржишту“ (Цветковић, П., *Уговори о јавно-приватном партнерству: 10 релационих карактеристика*, Зборник радова: Усклађивање права Србије са правом ЕУ: зборник радова, књ, 6, Ниш, 2019, стр. 80).

¹³ Овде би ваљало напоменути да „обавезе јавног сектора у споразумима о ЈПП могу бити евидентирани на расходној страни буџета, али се могу водити и ванбилансно. У

Пружити једну универзалну дефиницију ЈПП-а нарочито је тешко и стога што практичне разлике у модалитетима настају услед различитих националних правних оквира и специфичности које варирају од пројекта до пројекта понаособ. Сем тога, константни процес обогаћивања овог концепта током времена допринео је да је једна од најосновнијих карактеристика концепта ЈПП-а, заправо, његова комплексност. Она се „исказује у његовим бројним битним елементима: организацији, бројним учесницима, прецизно одређеним уговорима, начинима постизања вредности за новац (*value for money*) и моделима поделе ризика (*risk transfer*).“¹⁴ Између осталог, чини се неопходним увек „обезбедити транспарентне процедуре приликом избора приватног партнера и преговарања, током припреме уговора, као и у фази мониторинга, односно учинити јавним обавезе, рокове, измене уговора и планове отплата“¹⁵, што чини целу процедуру још сложенијом.

Успех оваквих аранжмана зависи, пре свега, од правилне расподеле ризика у оквиру овог партнерства, као и од степена уређености јавног сектора и степена развијености тржишне привреде у једном друштву.¹⁶ Искуство имплементираних аранжмана указује на више различитих категорија ризика: а) технички ризик – пропусти дизајнера пројекта; б) ризик изградње – резултат погрешне технике и додатни трошкови услед прекорачења рокова; в) оперативни ризик – резултат виших оперативних трошкова и трошкова одржавања у односу на пројектоване; г) приходни ризик – резултат неочекиваног пада прихода услед волатилности цена и/или тражње услуге; д) финансијски ризик – резултат неадекватног хедџинга ризика прихода и финансијских трошкова; њ) *force majeure* ризик – резултат деловања више силе и/или настанка ратних и несрећних околности; е) регулаторни ризик – резултат неповољних промена политика јавног сектора и законодавног оквира; ж) еколошки ризик – резултат настанка неповољних еколошких утицаја; и) ризик неуспеха пројекта – ризик од неуспеха самог пројекта као резултат комбинације два или више претходно набројаних ризика.¹⁷

случају оснивања предузећа посебне намене, постоји вероватноћа да се наруши принцип транспарентности и контроле резултата активности које се односе на уговор о ЈПП, јер се евиденције воде у том предузећу, изван буџетског биланса. То у великој мери може да повећа коруптивност читавог процеса“ (Јовичић, Ж., *Јавно-приватно партнерство као нефискални инструмент финансирања јавних потреба: докторска дисертација*, Економски факултет Универзитета у Бањој Луци, 2017, стр. 66).

¹⁴ Средојевић, С., *нав. дело*, стр. 56.

¹⁵ Јовановић, З., *Јавно-приватно партнерство у локалним самоуправама у Републици Србији*, Зборник радова: Слобода пружања услуга и правна сигурност, Крагујевац, 2019, стр. 700.

¹⁶ Што је степен развијености мањи - шири је простор за злоупотребе концепта ЈПП, а, следствено, и његов успех остао би упитан.

¹⁷ Нав. према: Средојевић, С., *нав. дело*, стр. 38-39.

3. Вода – роба или људско право?

Вода представља „школски пример“ природног монопола. Ваља подсетити да природни монопол постоји увек тамо где је рационалније организовати производњу само од стране једног произвођача, јер су „разлози економије обима на страни монополисте и зато он има велику предност (у односу на евентуалне конкуренте) јер има најбоље услове производње, тј. најниже трошкове производње по јединици производа и мањи обим производње“.¹⁸ Водоводи обављају своју делатност на територијално ограниченом подручју (локалном или регионалном), а потражња за њиховим услугама на тржишту по правилу је увек већа од понуде, а као функција цене – потражња је и врло нееластична.¹⁹

Управљање водом, између осталог и због претходно реченог, традиционално се сматрало функцијом јавног сектора – негде на централном, негде на регионалном, негде (и најчешће) на локалном нивоу. У том контексту, извори финансирања водоснабдевања дуго времена су се обезбеђивали буџетски, из средстава јавних фондова или, пак, самофинансирањем.²⁰ Међутим, од 80-их година прошлог века, услед доминације неолибералне парадигме, и однос према управљању водом почиње да се мења у правцу економске валоризације воде као ресурса и индустријализације, либерализације, дерегулације, комодификације и приватизације услуга водоснабдевања. Данас, пак, сведочимо супротној тенденцији – процесу врло честе ремуниципализације у водним услугама. Наиме, многобројне јединице субцентралног нивоа последње деценије често „враћају“ своје водоводе под јавну управу и власништво.

Комитет Уједињених нација о економским, социјалним и културним правима у општем коментару²¹ дефинисао је ово право као „право човека (које) гарантује свима право на довољну количину исправне, физички доступне и приступачне воде за личну употребу и потребе у домаћинству.“²² Међународноправно посматрано, знатан је број оних докумената који признају право на воду посредно, кроз друга права, попут права на живот, права на здравље, права на достојанство и адекватан животни стандард, док су

¹⁸ Лабудовић Станковић, Ј., *Економија за правнике*, Крагујевац, 2019, стр. 120.

¹⁹ Сем тога, допремање воде са великих удаљености је много скупље од допремања електричне енергије са исте удаљености.

²⁰ Штавише, наведено правило важило је и важи и за бројне државе са традицијом приватне услуге водоснабдевања (какве су, примера ради, Велика Британија, Француска и САД, у којима су приватне компаније испоручивале воду још у 19. веку).

²¹ Општи коментари не стварају нове обавезе за државе, већ служе само као средство тумачења постојећих конвенција.

²² United Nation Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 15, The right to water* (20 January 2003, E/C.12/2002/11) (доступно на: <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d11.pdf> (25.10.2021)).

међународноправни документи који директно признају право на воду и дефинишу то право нешто ређи и нису правнообавезујуће природе. С друге стране, многе државе су конституционализовале људско право на воду и санитарну заштиту.²³

Прекретницу у признавању овог права на међународном нивоу као „права на безбедну и чисту воду за пиће и санитарну заштиту“ учинило је усвајање Резолуције генералне скупштине УН 64/292 из 2010. године.²⁴ Међу минималним обавезама држава могли бисмо убројати: а) обезбеђење приступа минимално потребним количинама воде које су неопходне за личне потребе и потребе домаћинства и спречавање болести; б) обезбеђење коришћења права на воду без дискриминације; в) обезбеђење физичког приступа води која осигурава редовну снабдевеност и довољне количине; г) обезбеђење личне сигурности приликом физичког приступа води, без угрожавања те сигурности; д) обезбеђење једнаке снабдевености свих расположивих капацитета воде и водопривредних услуга; ђ) инкорпорирање и примена националне стратегије управљања водама и акционог плана који је намењен задовољењу потреба свих становника на државној територији; е) надзор и контрола да ли се остварује или не остварује право на воду; ж) стварање услова нижих трошкова, односно ниже цене воде за поједине групе становништва; з) предузимање неопходно потребних мера ради спречавања или умањења ризика везаних за појаву болести, што подразумева перманентну контролу квалитета са адекватним санитарним уређајима.²⁵

Овако схваћено право на воду обухвата само право на примерене количине воде које би биле потребне за основне личне потребе (примерене људском достојанству, животу и здрављу), али не обухвата и право на бесплатну воду или право на неограничене количине воде за, примера ради, луксузне потребе, попут одржавања башти или приватних базена. Економска доступност не претпоставља бесплатан приступ, већ само право да се никоме неће ограничити, односно обуставити приступ због немогућности плаћања. То, свакако, подразумева и могућност да се у одређеним, оправданим, случајевима вода за пиће и санитарну заштиту може обезбедити и без плаћања, али се то не може посматрати као правило.²⁶ Изнето, опет, нужно не имплицира и аутоматско искључивање приватног сектора у могућности финансирања и/или управљања системима водоснабдевања. Напротив, овакво искључивање

²³ Примера ради, заштита овог права призната је највишим правним актима Словеније, Боливије, Еквадора, Уругваја, Етиопије, Кеније, Јужноафричке републике, итд.

²⁴ Вид: *United Nations General Assembly Resolution on the human right to water and sanitation A/RES/ 64/292*, 2010 (доступно на: <https://digitallibrary.un.org/record/687002> (25.10.2021)).

²⁵ Нав.према: Палевић, М., Рапајић, М., *Право на воду као људско право и управно-правна регулација у Србији*, Гласник права, бр. 2/2016, стр. 30-31.

²⁶ Нав.према: Сарван, Д., *Приједлог конституционализације људског права на воду у Републици Хрватској*, Хрватске воде, бр. 27/2019, стр. 256-257.

приватног сектора могло би отворити питање заштите одређених основних права у вези са елементарним начелима тржишне привреде и забране дискриминације.

4. О приватизацији и јавно-приватном партнерству у водоснабдевању

Учешће приватног сектора у домену вода претежно је у облику ЈПП-а – најчешће се услуге предају приватној компанији, али мрежа остаје у рукама јавног сектора. Приватне водоводне компаније су, пак, изузетак, и углавном су филијале или у делимичном власништву две француске мултинационалне водоводне компаније: *Veolia* и *Suez*. У свом прошлогодишњем извештају „специјални извештај УН-а *Leo Хелер* је закључио да приватизација водних услуга носи три ризика за реализацију права на воду и санитарну заштиту: природни монопол водних услуга, максимизацију профита и неравнотежу моћи између јавних власти и приватних пружаоца услуга. Неравнотежа снага посебно је проблематична у случајевима када локалне власти морају преговарати о концесији за водне услуге са мултинационалном корпорацијом.“²⁷

Главни модели ЈПП-а који се сусрећу у пракси у области водних услуга су: а) уговори о управљању; б) *affermage* модел; в) модел закупа, г) заједничко улагање (мешовито предузеће); д) модел концесије, и њ) модел дезинвестирања. Примена сваког од ових модела носи карактеристичне предности и недостатке, разлике у уговору и у ризику. Конкретније, уговори о управљању су најмање изазовни за спровођење јер јавни партнер најчешће преноси одговорност управљања предузећем на приватног партнера у кратком року (3-5 година, те тако недостају финансијски мотиви за приватног улагача. У *affermage* моделу, накнада варира у зависности од тарифа, а у закупини је плаћање унапред одређено уговором. Ови модели су ризични, јер је јавни партнер одговоран за финансирање улагања у инфраструктуру, а приватни за дизајн и управљање пројектом и теже их је спровести од уговора о управљању. У случају мешовитог предузећа, уговор одређује ко ће управљати и контролисати пројекат (у том смислу, ризици, предности и недостаци пројеката засновани су на преговарачкој способности јавног партнера). У моделу концесије, контрола и власништво се враћају јавном партнеру по истеку уговора (који траје најмање 25 година). У моделу продаје, с друге стране, власништво остаје приватном

²⁷ Van den Berge, J., Vos, J., Boelens, R., *Water justice and Europe's Right2Water movement*, International Journal of Water Resources Development, 2021, стр. 11. (доступно на: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07900627.2021.1898347> (25. 10. 2021).

партнеру. Ова два модела укључују немали број ризика који понајвише зависе од поузданости приватног партнера.²⁸

Ако бисмо воду третирали као економско добро, у многим случајевима би концесије за управљање дистрибутивним мрежама могле деловати примамљиво јер би, у многим случајевима, могле довести до побољшања водних услуга и повећаних инвестиција у инфраструктуру. Очигледним се чини да је то врло лукративна инвестиција приватне иницијативе у дискурсу дугорочне експлоатације, и да је, онда, и приватни партнер изузетно мотивисан за успешност пројекта. Но, процеси приватизације, *per se*, не подразумевају успех у комуналном сектору. Бројни су примери неодговорно спроведених приватизација у комуналним делатностима, које је пратило одсуство интервенције јавног сектора у погледу одржавања цена и квалитета услуга. Најчешће, приватни партнер након одређеног времена повећава цене услуга, које су на почетку експлоатације биле на ниском нивоу. „Овакво понашање последица је тактике приватних компанија да у прво време задрже постојеће, по правилу, ниске цене имајући на уму да ће током протеча времена доћи до поновног преговарања и уговарања нових, већих цена. У том случају јавна власт долази у позицију да је приватни партнер уцењује раскидом уговора, што је у већини случајева економски и политички неприхватљиво и неисплативо за јавноправног актера. Услед таквих притисака, власт пристаје на промену уговора и приватни партнер је у позицији да повећа цене услуга.“²⁹

Заправо, „права криза легитимитета приватизације и храни се понајвише бројним неуспелим приватизацијама прошлости,³⁰ а речено нарочито важи у сектору водоснабдевања, јер их је тамо највише и било. Најкобније консеквенце негативних страна неолиберализма у овом сектору осетили су, примера ради, грађани Кочабамбе у Боливији, где је била извршена приватизација водних ресурса - подземних аквифера и надземних вода. „Када су водоводне услуге приватизоване у овом боливијском граду, једна клаузула уговора гарантовала је конзорцијуму профит од 15%; други је индексирало профитну стопу на курсеве стране валуте, као заштиту од девалвације боливијске валуте. Резултат је био повећање цена од више од 200%. Кренуо је локални отпор, а када су мирне демонстранте дочекали полиција и војници, уследили су насилни сукоби у којима је убијен један седамнаестогодишњи демонстрант. На крају, у априлу 2000. године, боливијска влада је укинула

²⁸ Нав према: Pempetzoglou, M., Patergiannaki, Z., *European experience of PPPs in the water supply sector: a critical evaluation*, Desalination and Water Treatment 170 /2019, стр. 370.

²⁹ Цветковић, П., Здравковић, У., *Јавно-приватно партнерство као облик коришћења водног богатства*, Зборник радова: Екологија и право, Ниш, 2011, стр. 583.

³⁰ Candeias, M., *der Privatisierung*, K., у: *Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen*, ур: Mario Candeias, Rainer Rilling, Katharina Weise, Karl Dietz Verlag, Berlin, 2009, стр. 14.

концесију *Aguas del Tunari*, конзорцијуму који је предводио амерички грађевински гигант *Bechtel*.³¹

Не би требало да чуди све чешћа грађанска активност у ЕУ која је део једног ширег, „зеленог“, амбијента остваривања непосредне демократије. Иницијатива *Right2Water* („право на воду“) остварила је, тако, бројне позитивне резултате у смеру утицаја на ремуниципализацију и повраћај водних услуга јавном сектору позивајући се на заштиту права на воду и санитарну заштиту на простору многих европских друштава. Експликације ради, значајан успех може им се признати оствареним, између осталог, у Немачкој,³² Грчкој,³³ Словенији,³⁴ Мађарској,³⁵ или Италији.³⁶ Могуће је, наравно, да шира јавност данас има превелика очекивања од институционализације права на воду и санитарну заштиту јер, „ово само по себи неће решити светску водену кризу. Постоје нејасноће у законској регулативи и несрећни случајеви незадовољавајућег нивоа и/или квалитета водоснабдевања чак и у развијеним земљама. Без обзира на огромне напоре УН-а, појединачне државе и даље остају оне које су крајње одговорне за доступност воде и канализације.“³⁷

³¹ Bieler, A., *Fighting for public water: the first successful European Citizens' Initiative*, "Water and Sanitation are a Human Right", *Interface: a journal for and about social movements*, бр. 9/2017, стр. 306.

³² Вид. више: Van den Berge, J., Boelens, R., Vos, J., *How the European Citizens' Initiative 'Water and Sanitation is a Human Right!' Changed EU Discourse on Water Services Provision*, *Utrecht Law Review*, 16(2)/2020, стр. 56-57.

³³ У којој су, између осталог, њихови активисти организовали референдум против приватизације једног водоводног предузећа у Солуну.

³⁴ У којој је дошло и до уставних промена и препознавања права на воду и санитарну заштиту као људског права 2017. године.

³⁵ Чија влада данас, на супрот познатим приватизацијама 90-их година прошлог века, „игра врло активну улогу у одређивању економског оквира за пружање јавних комуналних услуга“ (McDonald, D. A., *Remunicipalization: The future of water services?*, *Geoforum* 91 (2018), стр. 51).

³⁶ У којој су покренуте и кампање за подстицање потрошње воде из чесме, која се у Италији колоквијално назива „вода градоначелника“ – и која се сматра добром и безбедном, за разлику од потрошње флаширане воде, која се сматра скупом и неодрживом. Примери се могу наћи у кампањи „*Imbrocciamola*“ („Ставимо је у бокал“), коју је покренуо часопис *Altreconomia*, а која промовише потрошњу воде из чесме на јавним местима, као што су ресторани, кафићи и мензе. Други пример је иницијатива коју промовишу неке општине за постављање јавних дозатора природне и газиране воде која долази из локалних аквадукта у различитим деловима града како би се побољшало разумевање воде као општег добра“ (Carozza, C., Fantini, E., *The Italian Water Movement and the Politics of the Commons*, *Water Alternatives* 9(1)/2016, стр. 109).

³⁷ Barić, S., *The Right to Water as a Fundamental Human: A journey „there and back again! u: Exploring the Social Dimension of Europe: Essays in Honour of Nada Bodiroga-Vukobrat*, ur: Gerald G. Sander, Ana Pošćić, Adrijana Martinović, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2021, стр. 343.

5. Стање и перспективе у Републици Србији

Усвајањем Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама,³⁸ 2011. године, у Републици Србији дошло се до квалитативног помака у успостављању регулаторног оквира ка задовољењу потреба јавног сектора за ефикаснијим финансирањем.³⁹ Међутим, и даље су присутни бројни практични проблеми. Морамо се сложити да ефикасна имплементација овог концепта изискује решавања бројних практичних проблема који се показују као слабости домицилног амбијента – „од макроекономске нестабилности, неразвијене инфраструктуре, незапослености, сиромаштва, корупције, међусобно реципрочног неповерења и неразумевања интереса партнера, као и одсуства релевантних информација за потребе њихове дугорочне сарадње, до недовољног сазнања о неопходности инвестирања у очување животне средине.“⁴⁰ Највећи број одобрених предлога пројеката ЈПП-а односи се на послове реконструкције и одржавања јавне расвете, обављање делатности превоза путника, послови производње и дистрибуције енергије и из домена комуналних делатности одлагања и третмана отпада. Међу мање заступљеним пројектима налазе се они који се односе на изградњу и одржавање водоводне и канализационе мреже.⁴¹

Уназад неколико деценија, чини се да се није превише бринуло, ни експлоатационо, ни економски, о водним ресурсима. Следствено, ни системи снабдевања пијаћом водом локалних самоуправа, а посебно системи пречишћавања и одвођења отпадних вода ни инфраструктурно, ни функционално нису били уређени, нити усаглашени. Локалне скупштине плаћање воде најчешће посматрају готово непријатељски, са сличном одбојношћу као што порез посматра порески платац у Србији, углавном полазећи од тога да није логично плаћати економску цену за довођење, коришћење и одвођење воде, напосто јер је она „наша“ и „тече из зида“.⁴²

Актуелни примери учешћа приватног капитала у области водоснабдевања за сада се нису показали успешним,⁴³ а слично би се могло рећи и за припреме

³⁸ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016).

³⁹ Осим овог законског акта, за имплементацију концепта ЈПП-а од суштинског су значаја још и примена Закона о јавним набавкама (нарочито за поступак избора приватног партнера и поступак конкурентног дијалога) и Закона о страним улагањима.

⁴⁰ Савић, Љ., Радичић, Д., Мићић, В., *Јавно-приватно партнерство као могући модел финансирања локалних самоуправа*, Економске идеје и пракса, бр. 24/2017, стр. 32.

⁴¹ Нав.према: Јовановић, З., *Јавно-приватно партнерство ...*, стр. 702.

⁴² По природи ствари, у неефикасним системима, протеком времена цена постаје увек реално нижа, јер су параметри за њено усклађивање увек и само статистички, а регулаторни фактори који је умањују до ефекта бумеранга – врло животно и стварно – да не помињемо нити један други сем инфлације.

⁴³ У том смислу, довољно је само подсетити на пример зрењанинске „Фабрике воде“.

за евентуална јавно-приватна партнерства у овом сектору. У случају београдског водовода сматра се да је „највећи проблем чинила (...) висина комерцијалног ризика јер приватни партнер није имао прецизније податке о стању постојећег водоводног система.“⁴⁴ Овај пројекат, наиме, није отишао даље од пуке идеје.⁴⁵ С друге стране, постојећи нормативни оквир и важећи стратешки документи очигледно уважавају основне принципе либералне економске мисли у погледу приватног инвестирања у водну инфраструктуру и систем водних услуга и остављају простора за нове пројекте

Вода се, у нашем правном систему, одређује као природно богатство у својини Републике Србије, а дефинише се као јавно водно добро које је неутуђиво, и на којем се, само изузетно, под условима утврђеним Законом о водама⁴⁶ и посебним законом, може стећи право коришћења.⁴⁷ Одредбама Закона о јавној својини,⁴⁸ утврђено је да се на природном богатству може стећи концесија или право коришћења, односно искоришћавања, у складу са посебним законом.⁴⁹ Првобитно решење Закона о комуналним делатностима⁵⁰, према којем комуналну делатност снабдевања водом за пиће не могу вршити приватна предузећа,⁵¹ допуњено је законским текстом из 2018. године.⁵² Наиме, одређење законодавца ишло је за тим да се као изузетак омогући да јавно комунално предузеће, уз сагласност оснивача, може уговорити са другим правним лицем обављање послова из оквира комуналне делатности.⁵³ Јединица локалне самоуправе, у смислу поверавања обављања ових делатности, дужна је руководити се начелима конкуренције, економичности и заштите животне средине.⁵⁴ У стратешком документу⁵⁵ истиче се да је, између осталих, једна од

⁴⁴ Васиљев, В., *Јавно-приватна партнерства у Европској Унији и Србији – развој модела, тржишта и законског оквира: докторска дисертација*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2015, стр. 189.

⁴⁵ „Идеја је била давање концесије на 25 година, али по *DBFO* моделу (пројектуј-изгради-финансирај-користи). Циљ ЈПП била је изградња канализационе мреже, боља прерада отпадних вода и ефикасније пружање комуналне услуге. Са стране јавног сектора учесници би били град Београд, Дирекција за воде и ЈКП Водовод и канализација. Приватни партнер би сносио комерцијални ризик, уз надзор јавног сектора над спровођењем уговора и формирање цена”.

⁴⁶ Закон о водама (Сл. гласник РС, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон).

⁴⁷ Вид: чл. 5. Закона о водама.

⁴⁸ Закон о јавној својини (Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018 и 153/2020).

⁴⁹ Чл. 9, ст. 3. Закона о јавној својини.

⁵⁰ Закон о комуналним делатностима (Сл. гласник РС, бр. 88/2011).

⁵¹ Чл. 5, ст. 2. Закона о комуналним делатностима.

⁵² Закон о допуни Закона о комуналним делатностима (Сл. гласник РС, 95/2018).

⁵³ Вид: чл. 1. Закона о допуни Закона о комуналним делатностима.

⁵⁴ Чл. 6. Закона о комуналним делатностима.

приоритетних активности обезбеђење услова за веће учешће осталих фондова и приватног капитала у средствима за финансирање развоја сектора вода, док се у акционом плану за спровођење овог документа из 2021. године⁵⁶ као стратешки циљеви наглашавају успостављање економског вредновања воде и услуга и обезбеђење средстава за финансирање развоја сектора вода.⁵⁷

6. Закључне напомене

Актуелизовање питања правне заштите воде на међународном нивоу и све присутнија афирмација воде као људског права у конституционалним актима појединачних држава омогућује да се овај проблем због своје важности правилније третира и добије ширу правну и политичку димензију. Питање водоснабдевања је, опет, и једно економско питање. Да би се потребе за питком водом дугорочно задовољиле, неопходна су честа улагања у систем водопривреде и примерен развој области коришћењем савремених технологија. А за то су неопходни (стабилни) извори финансирања.

Право на воду и санитарну заштиту могли бисмо да прихватимо као једно људско право *in statu nascendi*. Заштита овог права, свакако, не искључује и управљање системима водоснабдевања од стране приватног сектора и не мора с њим бити у директној колизији. Нарочито се не би смело унапред онемогућити учешће приватног капитала у одређеним инфраструктурним пројектима. Имплементација концепта јавно-приватног партнерства не подразумева препуштање комуналног сектора „на милост и немилост“ приватном капиталу, како се неретко покушава представити. Одговор на питање да ли ће се коришћење приватног капитала одразити позитивно или негативно на остваривање људског права на воду и санитарну заштиту, зависиће, преваходно, од одлука јавноправних тела, а нарочито од њиховог избора адекватног партнера и могућности надзора над његовим радом.

Иако би се, на први поглед, могло учинити да снажни тржишни недостаци и тежња за профитом представљају сигурно оправдање за прихватање јавне регулације и јавног власништва над имовином водоводних система као јединог прихватљивог решења и да је, сходно томе, било који облик учешћа приватног капитала у систему водоснабдевања у супротности са људским правом на воду и санитарну заштиту, изричито се не би смео изнети такав суд јер би се, примера ради, увек могло обезбедити субвенционисање одређених категорија становништва и омогућити снажан регулаторни оквир за контролу цена и

⁵⁵ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године (Сл. гласник РС, бр. 3/2017).

⁵⁶ Акциони план за спровођење стратегије управљања водама на територији Републике Србије за период од 2021. до 2023. године (Сл. гласник РС, 79/2021) (у даљем тексту: Акциони план)

⁵⁷ Вид: Стратешки циљ бр. 6 Акционог плана.

адекватан надзор од јавног сектора. Према сведочимо правој малој кризи легитимитета приватизација у јавном сектору, успех ЈПП аранжмана зависиће, пре свега, од правилне расподеле ризика у оквиру овог партнерства, као и од степена уређености јавног сектора и степена развијености тржишне привреде у сваком друштву појединачно.

*Predrag Č. Stojanović, Ph.D.,
Full-time Professor*

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND WATER SUPPLY

Summary

Public-private partnership is often proposed as one of the better ways to establish sustainable and economically efficient use of water resources. On the other hand, we are witnessing an obvious crisis of legitimacy in the liberalization of public utilities, both by various civic movements and authors who challenge the success of this concept in financing water supply, emphasizing that numerous practical examples of private capital participation in this area have led to adverse effects on the poorest population strata. In this paper, the author analyzes the results of research related to the concept of public-private partnership, and attempts to answer whether such solutions appear to be necessary and whether they can be harmonized with the current tendency of public policies to recognize the right to water and include it in the catalogue of basic human rights.

Key words: *public-private partnership, PPP, water supply, water management, the right to water and sanitary protection.*