

*Др Зоран Јовановић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 658.114.2:352
DOI: 10.46793/XVMajsko.697J*

ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Резиме

Склапање партнерстава између јавног и приватног сектора на локалном нивоу, представља ефикасан начин за решавање инфраструктурних питања и јавних услуга. Због презадужености буџета локалних самоуправа, тешко је издвојити средства за изградњу путева, школа, болница, па решење за ове проблеме неке од локалних самоуправа, најчешће налазе у партнерствима са приватним сектором. Број пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Србији на локалном нивоу у последњих неколико година значајно расте, након превазилажења почетних проблема који су се односили, пре свега, на недовољан број обучених људи у општинама и градовима, као и на проналажење адекватног приватног партнера. Аутор рада се осврће на концепте јавно-приватног партнерства на локалном нивоу, предуслове и препреке за њихово спровођење и преглед до сада реализованих пројеката у Републици Србији и у појединим земљама.

Кључне речи: *јавно-приватно партнерство, локална самоуправа, пружање јавних услуга, јавна предузећа, инфраструктурни пројекти.*

1. Уводна разматрања

Јавни сектор има обавезу да обезбеди квалитетне услуге за становништво на локалном нивоу, односно да уложи средства у значајне инфраструктурне пројекте. У условима глобалне економске кризе, озбиљан је изазов када није могуће из текућих буџетских средстава усмерити новац у оваква улагања или обезбедити кредитно задужење које неће дугорочно нарушити финансијску стабилност општине. Бројни изазови са којима се суочавају локалне самоуправе у Републици Србији у правцу обезбеђивања фискалне одрживости,

* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу XXI век – век услуга и Услужног права, бр. 179012, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

односно немогућност значајних улагања јавних прихода у инфраструктурне пројекте, могуће је превазићи употребом савремених метода финансирања који се често користе у земљама Европске уније - модел јавно-приватног партнерства (ЈПП).

Према доступним подацима, јединице локалне самоуправе и њихова јавна предузећа су јавни партнери у више од 90% предложених пројеката ЈПП, као и свим уговореним пројектима ЈПП који се налазе у процесу реализације.¹ Надаље, недавна истраживања указују на то да *"јединице локалне самоуправе немају довољно капацитета да самостално спроводе поступак припреме и реализације пројеката ЈПП"*.² Посебно треба истаћи евидентан недостатак искуства и експертизе у овој области. Јединице локалне самоуправе као јавни партнери у јавном уговору носе одговорност за реализацију пројеката ЈПП и евентуалне негативне последице. Можемо констатовати да из наведених разлога, долази до недостатака конзистентности у припреми пројеката ЈПП и дуготрајности процеса уговарања пројеката ЈПП. У циљу превазилажења оваквих проблема, у наредном периоду је неопходно обезбедити већу саветодавну подршку и јачање капацитета јединица локалне самоуправе за припрему, спровођење и надзор над пројектима ЈПП.

2. Концепт јавно-приватног партнерства на локалном нивоу

Концепт јавно-приватног партнерства се у Србији већ годинама промовише на различите начине. Чињеница је да јавност и даље није упозната са користима и потенцијалним резултатима овог концепта. Препреке за успостављање оваквих партнерства у Србији су бројне: од неспремности да се мењају устаљени начини рада, преко неразумевања њиховог значаја и неинформисаности о резултатима који се на овај начин могу остварити, до недовољне недовољне обучености да се таква партнерства и остваре.³

Да би се обезбедило квалитетно и успешно функционисање јавних служби, изградња инфраструктуре, пружање различитих услуга грађанима, неопходно је обезбедити огромна финансијска средства. Чињеница је да су данас буџети локалних самоуправа ограничени и, по правилу, нема довољно финансијских

¹ Вид. Комисија за јавно-приватно партнерство, <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/spisak>, 10.03.2019.

² У сусрет ЕУ интеграцијама, Унапређење правног и институционалног оквира јавно-приватног партнерства у Србији, Институт за територијални економски развој, Београд, 2018, стр. 24.

³ Брдаревић, Љ., *Развој локалне инфраструктуре кроз јавно-приватна партнерства*, Приручник за локалне власти, израђен у оквиру USAID Пројекта одрживог локалног развоја, објављен на: <http://www.lokalnirazvoj.rs/assets/files/LOKALNA%20INFRASTRUKTURA.pdf>, 10.03.2019, стр. 6-9.

средстава за истовремено остварење бројних пројеката. Због тога, јавни сектор тражи помоћ од приватног. Јавно-приватно партнерство је облик сарадње између локалних (или централних) власти и приватних компанија.⁴ Ова врста партнерства се најчешће успоставља у секторима као што су: транспорт, одлагање отпада, снабдевање водом и струјом, али у здравству или образовању.⁵ У земљама Европске уније, овакав модел сарадње је у успону последњих тридесетак година, док код нас узима замаха после 2010. године.

Предности спровођења ЈПП су вишеструке. Размотрићемо неке најзначајније предности.⁶ *Прва*, и свакако најзначајнија предност са финансијског аспекта јесте смањење фискалног притиска на локалне буџете. Циљ учешћа приватног сектора у обезбеђивању услуга које, по правилу, пружа јавни сектор, огледа се у потреби смањења фискалног притиска на буџете локалних самоуправа. Планско и правовремено планирање партнерстава са приватним сектором у оквиру заједничких пројеката обезбеђује не само изградњу објеката и пружање услуга које не би било могуће остварити традиционалним начином финансирања, већ и унапређује квалитет услуга уз смањење цена које грађани плаћају за њих. Свакако да концепт јавно-приватног партнерства ослобађа јавни сектор дела трошкова које је неопходно уложити у изградњу инфраструктурних објеката или пружање услуга. Неопходно је истаћи да у земљама Европске уније чак и градови који имају велику кредитну способност, утврђују границу горњег нивоа задуживања.

Друга предност је коришћење техничких, иновативних и финансијских капацитета приватног сектора. Неопходна експертиза коју поседује приватни сектор омогућава планирање и финансирање пројекта. Евидентно је да се приватни сектор лакше прилагођава условима тржишта, па самим тим лакше надограђује и унапређује своје потенцијале и пружање услуга. Искоришћавањем капацитета приватног сектора постиже се рационализација трошкова.

Трећа предност је расподела ризика између јавног и приватног сектора. Поступку спровођења јавно-приватног партнерства увек претходе свеобухватне анализе које омогућавају адекватну расподелу ризика између уговорних страна. Ризик се најчешће дефинише као *"несигурност у односу на*

⁴ Опширније вид. Цветковић, П., "Кључ" за читање и интерпретацију Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама Републике Србије, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXII, тематски број: Заштита људских и мањинских права у Европском правном простору, Ниш, 2012, стр. 245-263.

⁵ Опширније вид. Савић, Ј., Радичић, Д., Мићић, В., *Јавно-приватно партнерство као могући модел финансирања локалних самоуправа*, Економске идеје и пракса, бр. 24/2017, стр. 23-35.

⁶ *Локалне самоуправе и јавно-приватно партнерство*, Центар за грађанско образовање и Институт Алтернатива, Подгорица, 2014, стр. 9-11.

трошкове, губитак или штету".⁷ Због тога је циљ елиминисања ризика усмерен на спречавање да утиче на реализацију и успех пројекта. Сваки од партнера преузима оне ризике које може, због поседовања неопходних финансијских, техничких и експертских капацитета, са успехом отклонити. Уговором о ЈПП се дефинише расподела ризика, па се тако може прецизно утврдити и одговорност за неуспех пројекта. Када се уговара расподела ризика између јавног и приватног партнера, мора се узети у обзир да је интерес јавног партнера обезбеђивање квалитетне услуге, а приватног остваривање профита уз повраћај средстава која су уложена у пројекат. Ризици се не смеју у потпуности пребацивати на приватни сектор, јер то, због немогућности испуњавања обавеза, најчешће доводи до раскида уговора.

3. Предуслови за спровођење јавно-приватног партнерства на локалном нивоу

Законом којим се регулише ЈПП успостављене су транспарентне процедуре и утврђује се одговорност надлежних институција. Институционални оквир за ЈПП би требало да укључи централну јединицу на националном нивоу која ће моћи да пружа неопходну стручну и техничку помоћ у овој области, односно да ради на јачању капацитета. Важна је и улога Министарства финансија, односно управа на локалном нивоу, који ће омогућити адекватну анализу фискалне политике, интегрисати ЈПП у буџетски оквир и проценити трошкове плаћања и гаранцију.

ЈПП треба да се спроводи као део опште стратегије реформе јавне управе,⁸ односно да произилази из ове стратегије и да је у потпуности усклађен са њеним циљевима. Такође, веома је важно да јавност има увид у све фазе припреме и спровођења јавно-приватног партнерства, односно у закључене уговоре и планове финансијски отплата. У складу са тим, јавни сектор мора да обезбеди 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. Такође, спровођење ЈПП мора да укључи већи број учесника. *"Што је шири круг субјеката који имају непосредну корист од пројекта ЈПП, то је политички притисак и ризик тог притиска мањи"*.⁹

⁷ Цветковић П., Средојевић С., *Јавно-приватно партнерство - Приручник за спровођење на локалном нивоу*", Београд, 2013, стр. 65.

⁸ Вид. *Стратегија реформе јавне управе*, Београд, 2014.

⁹ Цветковић П., Средојевић С., *нав. дело*, стр. 17.

4. Осврт на препреке за склапање јавно-приватних партнерстава

Склапање јавно-приватних партнерстава један је од начина за развој инфраструктуре и јавних услуга у општинама и градовима Србије, а овакав вид сарадње од 2011. године регулисан је и посебним Законом.¹⁰ У последњих неколико година, нарочито почев од 2014. године, број ЈПП постепено расте. Разлози за спорији раст су, преваходно, непознавање начина на који овај модел функционише, недовољан број обучених људи на локалном нивоу, као и немогућност проналажења адекватног партнера.

Изградња школа, путева, квалитетније комуналне услуге, постају листа лепих жеља за локалне самоуправе. Услед глобалне економске кризе, која се рефлектовала и на Србију, презадужени буџети наших локалних самоуправа не могу да подрже и због тога се све више окрећу сарадњи са приватним сектором и то кроз ЈПП. Овај модел претпоставља да приватник улаже новац за унапређење, на пример, јавног превоза, а за узврат добија прилику да оствари профит од продаје аутобуских карата. Иако је циљ ових партнерстава да обе стране буду на добитку, код недовољно информисаних локалних самоуправа постоји бојазан да не буду изигране од стране приватника.

ЈПП не нуде користи за све локалне пројекте. Због тога је неопходно идентификовање одговарајућих пројеката. На основу искустава у земљама чланицама Европске уније показало се да би потенцијални пројекти требало да испуне следеће услове: да се ради о пројекту веће вредности, да приватни сектор може да понуди изградњу потребног објекта и пружање услуге, да је за реализацију пројекта потребна технологија која је доступна, да локална власт може да дефинише своје потребе за време трајања пројекта, да је пројекат финансијски исплатив и економски оправдан и да постоји сагласност за реализацију пројекта надлежних тела на локалном и вишим нивоима власти.¹¹

5. Преглед пројеката јавно-приватног партнерства у Србији

Комисија за ЈПП је од свог оснивања 2012. године разматрала око 80 предлога пројеката ЈПП са или без елемената концесије. До краја јануара 2018. године 62 пројекта ЈПП добила су позитивно мишљење.¹² Највећи број одобрених предлога поднети су од стране јединица локалне самоуправе или

¹⁰ Вид. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама ("Службени гласник РС", бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016).

¹¹ Јовановић, А., *Развојни потенцијал јавно-приватног партнерства у Републици Србији*, [file:///C:/Users/Downloads/62-Tekst%20%C4%8Dlanka-117-1-10-20181207%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Downloads/62-Tekst%20%C4%8Dlanka-117-1-10-20181207%20(1).pdf), 12.03.2019.

¹² Извор: Сајт Комисије за јавно-приватно партнерство, мишљење Комисије на дан 29.01.2018. године, доступно на: <http://bit.ly/2o377cW>.

јавних предузећа којима су локалне самоуправе оснивачи. Тако је, на пример, град Београд добио сагласност Комисије за ЈПП за шест предлога пројеката, а Град Нови Сад, Град Пирот и Општина Топола за три предлога пројекта. По два одобрена предлога пројекта имају градови Ниш, Лозница и Шабац, општине Врбас и Стара Пазова, као и ЈКП "Градска топлана" Зрењанин. Када се ради о националном нивоу, Влада је дала сагласност за два пројекта који се односе на давање концесије на аутопут од Београда до Пожеге и на Аеродром "Никола Тесла" у Београду. Међу предлагачима пројеката ЈПП налазе се и Регионална развојна агенција Југ и Економски факултет Универзитета у Крагујевцу.

Највећи број одобрених предлога пројеката, гледано по делатности, односи се на послове реконструкције и одржавања јавне расвете (18 пројеката) и на обављање делатности превоза путника (18 пројеката). Значајно учешће имају и предлози пројеката везаних за производњу и дистрибуцију топлотне енергије коришћењем обновљивих извора енергије (7 пројеката), као и пројекти из домена комуналних делатности, одлагања и третмана комуналног отпада (укупно 6 пројеката). Мање заступљене делатности се односе на изградњу и одржавање јавних гаража, путне инфраструктуре, водоводне и канализационе мреже, телекомуникационе мреже, итд.

Од 62 одобрена предлога ЈПП пројеката до сада је уговорено 27, док преосталих 35 пројеката није прешло у наредну фазу – фазу селекције приватног партнера путем тендера и потписивање јавног уговора. Податак који, свакако, завређује пажњу јесте да су свега четири јавна уговора потписана од доношења Закона о ЈППК до почетка 2015. године. Разлог за овако мали број потписаних јавних уговора вероватно лежи у кашњењу у доношењу подзаконских аката, у недостатку разумевања концепта ЈПП, као и у недостатку капацитета међу јавним партнерима. Међутим, од 2015. године број уговорених ЈПП пројеката значајно расте. Тако је 2015. године уговорено осам пројеката, у 2016. и 2017. години по седам, док је у јануару 2018. године склопљен још један јавни уговор.¹³ Може се закључити да је овај узлазни тренд уско повезан са порастом разумевања концепта ЈПП од стране јавних партнера, али и са развојем капацитета унутар јавног сектора, нарочито међу представницима локалних самоуправа.

6. Осврт на уговорене пројекте јавно-приватног партнерства по областима

Највећи број уговорених пројеката ЈПП односи се на пружање услуга јавног превоза, укупно 11, затим 6 на реконструкцију и одржавање јавне

¹³ У сусрет ЕУ интеграцијама, Унапређење правног и институционалног оквира јавно-приватног партнерства у Србији, Институт за територијални економски развој, Београд, 2018, стр. 27-34.

расвете и по 3 пројекта су уговорена у области одлагања и третмана комуналног отпада и области производње и дистрибуције топлотне енергије.¹⁴ Највећи број пројеката ЈПП у области превоза може се објаснити тиме да сарадња јавног и приватног сектора у овој области не представља новину. Велики број јединица локалне самоуправе поверавао је посао организовања локалног јавног превоза приватним партнерима и пре доношења Закона о ЈППК, на основу Закона о комуналним делатностима. Најзначајнији пример у овој области је Систем за наплату карата и управљање возилима у јавном превозу у Београду – Бус плус који је реализовао Град Београд са приватним партнерима. Надаље, током 2013. године Град Лозница је склопио први уговор по Закону о ЈППК, којим је услуга јавног превоза поверена приватном партнеру. У 2014. години склопљена су два јавна уговора у области јавног превоза, да би се током 2015. и 2016. године динамика уговарања ових пројеката повећала на по 4 пројекта годишње, а 2017. године склопљен је један пројекат из ове области.

У највећем броју случајева, локалне самоуправе се опредељују да путем концесија приватном партнеру препусте одговорност за пружање услуга локалног јавног превоза. Ови јавни уговори најчешће трају пет година, са изузетком јавног уговора за организовање градског превоза у Београду који траје 10 година. Услуге јавног превоза се најчешће поверавају домаћим превозницима.

Након јавног превоза, највеће интересовање постоји за пројекте ЈПП у области унапређења система јавне расвете.¹⁵ Предмет ових јавних уговора односи се на вршење услуге реконструкције, рационализације и одржавања јавног осветљења, са циљем уштеде енергије и повећање енергетске ефикасности на локалном нивоу. ЈПП у области јавне расвете подстакнуто је Законом о ефикасном коришћењу енергије,¹⁶ на основу којег су локалне самоуправе дужне да донесу локалне програме енергетске ефикасности који дефинишу мере за унапређење јавне расвете.

Важно је напоменути да је за ову врсту ЈПП карактеристично да се, углавном, покреће на иницијативу приватног партнера, тј. предузећа за пружање енергетских услуга. У највећем броју случајева, приватни партнер се обратио представницима јавног сектора са идејом да се модернизује систем јавне расвете. У оквиру овог уговора, приватни партнер обично преузима обавезу обезбеђења финансијских средстава за реконструкцију јавног осветљења, рационализацију коришћења енергије уз гарантовање минималног износа финансијске уштеде, набавку и инсталацију потребне опреме, као и одржавање јавног осветљења у току трајања уговора. Са друге стране, јавни

¹⁴ Извор: Сајт Комисије за јавно-приватно партнерство.

¹⁵ Од укупно 18 одобрених предлога пројеката, тренутно је њих 6 уговорено у овој области, и то у Петровцу на Млави, Ади, Жабљу, Тополи, Крушевцу и Власотинцу.

¹⁶ Вид. Закон о ефикасном коришћењу енергије ("Службени гласник РС", бр. 25/2013).

партнер преузима обавезу да пружи подршку приватном партнеру приликом спровођења пројекта и да плаћа приватном партнеру месечну накнаду за извршену услугу.

У области дистрибуције топлотне енергије, уговорено је неколико пројеката ЈПП, од којих треба издвојити Баточину, Пирот и Гроцку. Општина Баточина је дала концесију за производњу и дистрибуцију топлотне енергије на период од 35 година. Град Пирот уговорио је ЈПП за испоруку топлотне енергије уз имплементацију мера енергетске ефикасности, а општина Гроцка производњу и дистрибуцију топлотне енергије уједно са сакупљањем, транспортом и одлагањем комуналног отпада.

Значајна област управљања комуналним отпадом, такође је предмет пројеката ЈПП са елементима концесије. Општине Топола и Жагубица имају потписан десетогодишњи уговор о поверавању обављања комуналних делатности сакупљања и транспорта комуналног отпада. И Град Београд је уговорио пројекат ЈПП у пружању услуге третмана и одлагања комуналног отпада у депонији Винча. Обављање овог посла дато је под концесију иностраном конзорцијуму на период од 25 година.

Осврнућемо се и на пројекте ЈПП према вредности. У периоду од 2012. године до јануара 2018. године уговорено је 27 пројеката ЈПП у укупној вредности од 1,86 милијарди евра. У последње три године порастао је број уговорених пројеката ЈПП, као и њихова укупна уговорена вредност по годинама. Према расположивим подацима, шест пројеката ЈПП генеришу 97,1% укупне вредности уговорених пројеката.¹⁷ Током 2017. године Град Београд је закључио највећи ЈПП пројекат, у вредности од 957 милиона евра, за управљање комуналним отпадом на депонији Винча. Затим следе два пројекта у области јавног превоза које је град Београд склопио у току 2015. године (вредност 443,7 милиона евра) и 2016. године (вредност 230,2 милиона евра).

Од укупне вредности уговорених ЈПП више од 50% се односи на област регулисања комуналног отпада, пре свега због величине финансијског оквира уговора за уређење депоније у Винчи. Око 40% укупне вредности ЈПП уговорено је за пружање услуга јавног превоза. На основу наведених података, можемо закључити да у погледу просечне годишње вредности пројекта ЈПП, највећу вредност имају пројекти у области управљања комуналним отпадом и јавним превозом, а најмању вредност пројекти који се односе на унапређење јавне расвете.

У свим уговореним ЈПП јавни партнери су локалне самоуправе или њихова локална јавна предузећа. Градска управа града Београда склопила је највећи број ЈПП уговора, укупно четири, у укупном износу од 1.689,5 милиона евра. Поред Београда, највећи број закључених јавних уговора има општина Топола, и то три пројекта укупне вредности од 586,7 милиона евра. У 20 локалних самоуправа склопљен је по један јавни уговор. Поред тога, 23 јавна

¹⁷ Извор: Сајт Комисије за јавно-приватно партнерство.

партнера имају један или више одобрених предлога пројеката од стране Комисије за ЈПП, али још увек немају потписане јавне уговоре. Географски посматрано, на основу расположивих података може се приметити да пројекти ЈПП нису заступљени у Златиборском, Моравичком, Рашком, Зајечарском и Топличком округу.¹⁸

7. Осврт на успешне пројекте јавно-приватног партнерства у свету

Земље у нашем окружењу, по узору на праксу у развијеним европским земљама, све чешће се окрећу приватном сектору како би обезбедиле финансирање значајних инфраструктурних објеката и пружање јавних услуга. За реализацију успешних партнерстава јавног и приватног сектора, потребни су добро формулисани закони и јаке институције. Најбоље рангиране земље, по условима за инвестирање у ЈПП су Хрватска, Литванија и Словенија, док су Турска, Бугарска, Русија и Словенија најбоље оцењене када је реч о примени договорених пројеката.

У Републици Хрватској је 2009. године почела са радом Агенција за јавно-приватно партнерство која је задужена за примену Закона о јавно-приватном партнерству.¹⁹ Међутим, 2012. године формиран је и Центар за праћење пословања енергетског сектора и инвестиција који има задатак да комуницира са јединицама локалне самоуправе. Центар у сарадњи са њима припрема документацију за избор приватног партнера у поступку јавног избора. У последњих неколико година у Хрватској је присутна експанзија финансирања пројеката путем ЈПП. Примера ради, највеће дворане су изграђене уз помоћ ЈПП, школе, болнице. Као репрезентативни примери могу се издвојити општа болница у Вараждину, изградња и реконструкција средњих школа у Копривници, затим реализација пројеката у области јавне расвете у општини Кострена, граду Новом Винодолском, општини Вишњан, као и аутобуску станицу у Осијеку и аеродром у Загребу.²⁰

Сенди Спрингс код Атланте у САД представља екстреман пример примене ЈПП. Овај град има сто хиљада становника и само десет запослених у градској управи. Град има приватну полицију, затвор, ватрогасну службу, водовод и канализацију, школу, вртић. Трошкови свих служби, док су биле јавне, износили су око 50 милиона долара. Када су наведене службе преузеле

¹⁸ У сусрет ЕУ интеграцијама, Унапређење правног и институционалног оквира јавно-приватног партнерства у Србији, Институт за територијални економски развој, Београд, 2018, стр. 27-34.

¹⁹ Вид. Закон о јавно-приватном партнерству, <https://www.zakon.hr/z/198/Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu>, НН 78/12, 152/14, 114/18, 15.03.2019.

²⁰ Опширније вид. Јуричић, Д., Марењак, С., Вриједност за новац у хрватским ЈПП пројектима, Економски преглед, вол. 67, бр. 6/2016, стр. 581-604.

приватне компаније, трошкови грађана за исте и боље услуге су се преполовиле.²¹

Водовод и канализација у Букурешту је био први пројекат ЈПП у Румунији и један од првих на Балкану. То је један од најбољих локалних примера позитивног утицаја ЈПП. Иначе, град Букурешт са преко два милиона становника имао је застарелу водоводну инфраструктуру и губитке воде који су били четири пута већи од европског просека и износили су 800 литара дневно по становнику. Француска компанија је изградила ново постројење за прераду воде у вредности од 70 милиона евра. Већ у првој години рада профит је износио 24 милиона евра, а у првих пет година губици воде су смањени за 44%. Задовољство корисника се повећало са 46% на 67%, а грађани Букурешта плаћају најмању таксу за водовод у Европи. Приватни инвеститор ће управљати водоводом 25 година, а однос власништва је 80%-20% у корист приватног партнера.²²

ЈПП у Аустрији почела су у већој мери да се развијају средином деведесетих година и то најпре у области заштите животне средине. На овај начин многе локалне самоуправе су успеле да реализују инфраструктурне пројекте који се тичу пречишћавања отпадних вода и управљања отпадом. Захваљујући ЈПП грађани добијају инфраструктурне и друге објекте које локалне самоуправе не могу саме да финансирају. У овом случају, предност је у томе што је реч о заштити животне средине и што се на овакав начин решавају комунални проблеми чиме се доприноси бољем животу људи.²³

8. Закључана разматрања

Локалне самоуправе у Републици Србији одговорне су за обезбеђење адекватне инфраструктуре у циљу подржавања постојећих и подстицања нових пословних подухвата на својој територији. У данашњим условима, планирање локалног развоја само на основу јавних прихода, представља недовољан основ за брз развој локалне заједнице. Због тога је неопходно буџетско финансирање употпунити привлачењем капитала за изградњу локалне инфраструктуре и унапређење квалитета јавних услуга.

Укључивањем приватног сектора у изградњу јавних објеката и вршење јавних услуга, локална власт може да оствари бројне бенефите за своје грађане, и то: бржу имплементацију пројеката која се постиже поверавањем више фаза реализације пројекта једном приватном партнеру; бројне уштеде у трошковима

²¹ https://www.025info.rs/vesti/ekonomija_11/sta-je-javno-privatno-partnerstvo-primeri-u-svetu_16672.html, 15.03.2019.

²² https://www.025info.rs/vesti/ekonomija_11/sta-je-javno-privatno-partnerstvo-primeri-u-svetu_16672.html, 15.03.2019.

²³ Вид. *Успешна партнерства на путу ка ЕУ, Брошура о јавно-приватним партнерствима у Србији*, Београд, 2013, стр. 24.

изградње путем брже реализације, брже набавке и смањења ризика прекорачења времена и трошкова; уштеде у трошковима пословања применом савремених технологија, квалификоване радне снаге, централизацијом административног особља и вишенаменским коришћењем објеката; иновације у обезбеђивању инфраструктуре и услуга помоћу конкуренције која подстиче приватне партнере да пронађу ефикасније начине за реализацију пројеката од својих конкурената и општине; веће могућности финансирања инфраструктурних пројеката без ангажовања ограничених буџетских средстава и задуживања на финансијском тржишту; боље мерење перформанси пружања услуга увођењем тржишних стандарда за оцену квалитета.

Циљ увођења приватног сектора у традиционалне јавне послове је смањење фискалног притиска на локалне буџете, убрзање инфраструктурних улагања, побољшање услуга, уз истовремено подстицање раста друштвеног производа и бољег живота грађана. Посебно су локалне самоуправе под перманентним притиском да унапреде квалитет пружања јавних услуга, при чему располажу са веома ограниченим средствима. Евидентно је да и земље у региону виде потребу за даљим унапређењем сарадње јавног и приватног сектора, у циљу рационалнијег и ефикаснијег коришћења ресурса који су у надлежности јавне власти.

*Zoran Jovanović, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

PUBLIC–PRIVATE PARTNERSHIP IN LOCAL SELF-GOVERNMENTS OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Establishing partnerships between public and private sector at the local level represents an efficient way of resolving the infrastructural issues and providing public services. Since the local budgets are overdraft, they cannot finance the construction of new roads, schools, hospitals, etc., so the local governments have found the solution to these problems by establishing the partnerships with private sector. The number of public-private partnerships has been significantly increased in recent years in the Republic of Serbia after overcoming the initial obstacles, mostly related to the problem of insufficient number of skilled staff working in the city administrations and local governments, as well as of finding an adequate partner in private sector. In this paper the author reviews the concept of public-private partnerships at the local

level, the preconditions and obstacles for their realization, as well as the completed projects of this kind in Serbia and some other countries.

Key words: *public-private partnership, local self-government, providing public services, public enterprises, infrastructural projects.*

Литература

- Брдаревић, Љ., *Развој локалне инфраструктуре кроз јавно-приватна партнерства*, Приручник за локалне власти, израђен у оквиру USAID Пројекта одрживог локалног развоја, објављен на: <http://www.lokalnirazvoj.rs/assets/files/LOKALNA%20INFRASTRUKTURA.pdf>
- Јовановић, А., *Развојни потенцијал јавно-приватног партнерства у Републици Србији*, [file:///C:/Users/Downloads/62-Tekst%20%C4%8Dlanka-117-1-10-20181207%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Downloads/62-Tekst%20%C4%8Dlanka-117-1-10-20181207%20(1).pdf)
- Јуричић Д., Марењак С., *Вриједност за новац у хрватским ЈПП пројектима*, Економски преглед, вол. 67, бр. 6/2016.
- У сусрет ЕУ интеграцијама, Унапређење правног и институционалног оквира јавно-приватног партнерства у Србији*, Институт за територијални економски развој, Београд, 2018.
- Успешна партнерства на путу ка ЕУ, Брошура о јавно-приватним партнерствима у Србији*, Београд, 2013.
- Савић, Љ., Радичић, Д., Мићић, В., *Јавно-приватно партнерство као могући модел финансирања локалних самоуправа*, Економске идеје и пракса, бр. 24/2017.
- Локалне самоуправе и јавно-приватно партнерство*, Центар за грађанско образовање и Институт Алтернатива, Подгорица, 2014.
- Цветковић П., Средојевић С., *Јавно-приватно партнерство - Приручник за спровођење на локалном нивоу*, Београд, 2013.
- Цветковић, П., "Кључ" за читање и интерпретацију Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама Републике Србије, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXII, тематски број: Заштита људских и мањинских права у Европском правном простору, Ниш, 2012.
- Стратегија реформе јавне управе, Београд, 2014, "Службени гласник РС", бр. 9 од 30. јануара 2014, 42 од 23. априла 2014 - исправка, 54 од 13. јула 2018.
- Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама "Службени гласник РС", бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.
- Закон о ефикасном коришћењу енергије, "Службени гласник РС", бр. 25/2013.
- Закон о јавно-приватном партнерству, <https://www.zakon.hr/z/198/Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu>, НН 78/12, 152/14, 114/18.