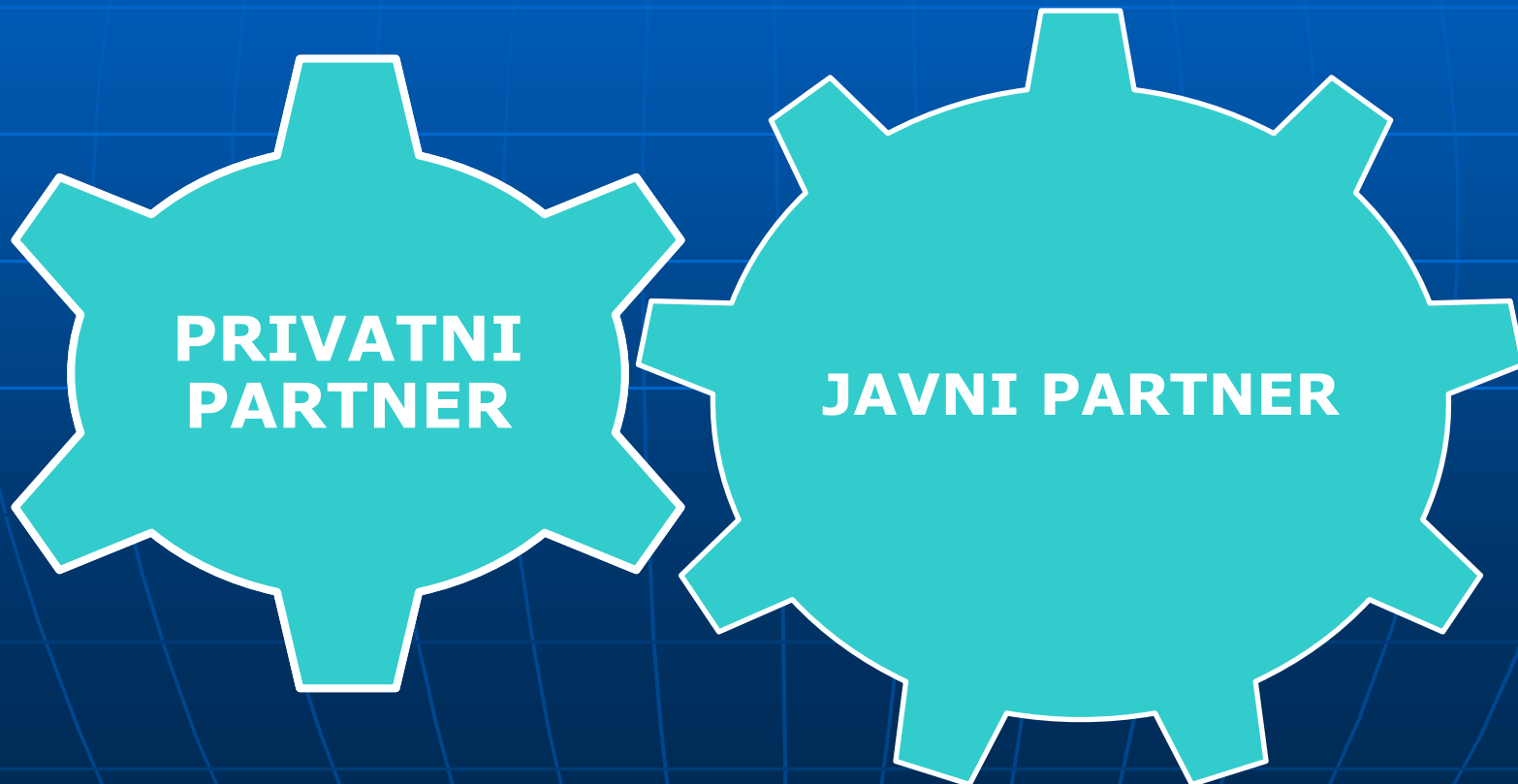


# JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

**prof. dr Milan Bjelić**



## НАПОМЕНА

Поштоване колеге,

Приложена презентација обухвата материјал предвиђен за предавања за 2./3. радну недељу/седмицу.

Овај материјал је само оријентациони подсетник као помоћ за изучавање материје из предмета Јавно – приватно партнерство уз коришћење уџбеника Јавно – приватно партнерство (М. Бјелић - издање Академије - 2019), као и остале уџбеничке и др. литературе која вам је преопручена на уводном предавању.



проф. др Милан Бјелић

- Šta je razlog za sklapanje JPP (PPP)?
- Nedovoljna sredstva u budžetima lokalnih zajednica, AP i Republike
- Potreba da se na odgovarajućem nivou (kvaliteta i kvantiteta) obezbedi realizacija nekih usluga ili izgradnja odgovarajuće infrastrukture

- Gde je pozicija JPP?
- Između **javnog** (državnog) upravljanja određenim delatnostima
- **Prelazni oblik javno ka privatnom** (zakup, upravljanje, učešće u dobiti)
- Suprotnost u odnosu na državno – privatni sektor – proces **privatizacije**
- Potrebno naći balans javnog i privatnog interesa

- Pitanje veličine JLS – da li su bolje veće ili manje JLS?
- **Kvantitativni** kriterijum – prednosti i nedostaci
- **Evropska povolja o lokalnoj samoupravi 1985.** Strazbur – **princip dovoljnosti** finansijskih sredstava za realizaciju samouprave
- Kancelarije za LER

- **izvorni ili sopstveni poslovi** lokalne samouprave (obavezni i fakultativni)
- **preneseni** poslovi - centralni organi zadržavaju pravo kontrole (**zakonitosti i celishodnosti** vršenja tih poslova)
- **povereni** poslovi - vrši ih lokalna samouprava u ime i za račun centralnih organa (kontrola centralnih organa - **zakonitost**)

- **Primena** JPP– u oblasti sporta, prosvete, kulture, zdravstva, studentski domovi i kampusi – neproizvodne delatnosti
- U praksi češće – komunalni otpad, putna i dr. infrastruktura, vodosnabdevanje, energetika i dr.
- **Cilj** – postići kvalitetnu i dostupnu uslugu ili izvesti radove – uz pristupačnu cenu

- **Brownfield** investicije – korišćeno zemljište (npr. industrijski pogoni ili vojni objekti)-veći rizik, pitanje isplativosti za PP;
- **Nepoznati troškovi lokaliteta** – (FAS) preorijentacija na tržišno isplativije – tržišni centri ili neprofitne- socijalni stanovi, univerzitetski kampusi i sl. (2006.-Master plan za komercijalizaciju viška vojne imovine – 447 objekata);



- **Greenfield** investicije –slobodna neizgrađena površina – “zeleno polje”
- manji rizik- udruživanje javnog i priv. sektora na stvaranju novih kapaciteta ili javnih usluga (uz velike saobraćajnice, aerodrome i sl.)
- Izgradnja novih objekata u potpunosti, od temelja

- **Javno privatna partnerstva** (Public – Private Partnerships) - skup **zajed. inicijativa J i P partnera**, radi zadovoljavanja odgovarajućih **javnih potreba** – unose određeni kapital na osnovu koga učestvuje u:
  - **planiranju,**  
**odlučivanju i**  
**podeli dobiti**

## ■ ZAJEDNIČKE KARAKTERISTIKE:

- 2 ili više subjekata (iz J i P sektora)
- svi učesnici u projektu -pozicija **principala**
- definišu se uslovi i uspostavlja dugoročna i stabilna saradnja među partnerima
- - svaki od učesnika donosi nešto u partnerstvo (u praksi je to najčešće materijalni resurs)
- - **podela odgovornosti** za proizvedeni output, tj. za isporučenu uslugu

- **JPP** obično karakteriše:
- - **dugo trajanje ugovora** (25-30 god. i duže);
- - finansiranje delom P sektora, a delom J sektora i/ili kroz cenu plaćaju korisnici tokom životnog veka projekta (sufinan.);
- - **PP** učestvuje u projektovanju, izgradnji, sprovođenju i fin. projekta
- **JP** prvenstveno definiše ciljeve i prati usaglašenosti projekta sa ciljevima;
- - **podela rizika** (i koristi) između J i P partnera

- JPP privlačno za J sektor (dobija infrastrukturni projekat ili rešava problem pružanja usluga-troškovi mogu „prikriti“-odložiti)
- nema potrebe za zaduženjem (umesto kapital. ulaganja-odjednom, preko JPP višegod. troškovi u manjenih prihoda – novac se samo isplaćuje kasnije i dr. dinamikom nego u slučaju klasične javne nabavke)
- donosi opterećenje po budžet (sa prihod. strane)- traje i po nekoliko decenija, do isteka ugovora

- Pretpostavka - P sektor efikasniji od J sektora
- smanjenje troškova sprovođenja projekta (konkurentski postupak izbora PP i dobra raspodela rizika)
- PP -dugotrajno upravljanje objektom - interes da se izgradnja završi što pre i da troškovi održavanja i upravljanja budu što manji
- Nedostatak - ako nema konkurencije izbora partnera, dobre podele rizika i nedostatka nadzora sprovođenja ugov. obaveza

- GLAVNE PREDNOSTI JPP SU:
- - **veštine upravljanja** projektima od strane P sektora, **inovacije** koje donosi P sektor i **upravljanje rizikom**;
- - stručnost, obezbeđivanje visokog kvaliteta, realizacija projekata na vreme i u okviru planiranog budžeta;
- - vrednost imovine se održava na visokom nivou

- **GLAVNE SLABOSTI JPP U PRAKSI SU:**
- - procesi nabavki spori i skupi za oba partnera (smanjenje vred. datog novca na štetu poreskih obveznika);
- - ugovori nedovoljno fleksibilni teško se menjaju da odraze potrebe J sektora;
- - nedovoljno transparentne buduće obaveze na teret J sektora i način povraćaja uloženog novca PP;
- - neodgovarajuća podela rizika – malo rizika preneto na PP – veći rizik prihvatao JP



**“NIJE SVAKO  
JAVNO – PRIVATNO PARTNERSTVO  
KORUPCIJA.”**

“ALI SVAKA KORUPCIJA IMA  
ELEMENTE JAVNO – PRIVATNOG  
PARTNERSTVA.”

- Forsiranje skupih projekata (uticaj na dizajn, projekat JPP)

- JPP projekat - Definicija **EUROSTAT 2004. god.** – 2 kumulativna uslova –
  - **1)** PP snosi **rizik izgradnje**
  - **2)** i još najmanje 1 ili **rizik raspoloživosti ili rizik tražnje**
  - - “korisnik plaća” (poželjno) ili od strane JP (za raspoloživost)

- Ugovor iz Maastrichta i pravila o poštovanju budžetske discipline i nivoa budžetskog deficita ("Excessive Deficit Criteria") obavezuju države članice EU da **godišnji deficit ne prelazi 3%**, a **javni dug 60% bruto nacionalnog dohotka**
- Prosečan dug JLS u EU, izražen u % BDP iznosi skoro **6%**, dok u većini decentralizovanih srednjeevropskih država novijih članica EU iznosi samo **2%** (H, PL)

# RIZICI U JPP



# Odnos tradicionalnog (budžetskog) finansiranja i javno-privatnog partnerstva

Kriterijum	Javno-privatno partnerstvo	Tradicionalno finansiranje
Rizik	deli se između privatnog i javnog sektora	U potpunosti ga snosi javni sektor
Donošenje odluka o ulaganju	na osnovu komercijalnih procena	na osnovu političkih ocena i kriterijuma posebnih koristi
Donošenje odluka o finansiranju	na osnovu procene prihoda i rashoda i mogućnosti podmirenja obaveza prema izvorima finansiranja eksploatacijom projekta	na osnovu boniteta javnog sektora
Upravljačka ovlašćenja	Kompromis u vezi sa ovlašćenjima	isključiva ovlašćenja javnog sektora
Nadzor poslovnog procesa	jači	slabiji

# ■ EFEKTI KOJI SE ŽELE POSTIĆI

- modernizacija rada
- povećanje efik. i veći nivo kvaliteta pruženih usluga (unapređenje kom. usluga - štednja resursa i integraciji sa JLS u okruženju)
- Korisnici usluga zahtevaju veći kvalitet usluga na lok. nivou i prilagođavanje međ. ili nac. zahtevima

# ■ PARTICIPACIJA (UČEŠĆE) PRIVATNOG SEKTORA

- 1. učešće priv. sektora najniže – JS ostaje vlasnik sredstava i odgovoran za investicije, a rizici se dele
- 2. koncesije PP pravo upravljanja, JP vlasnik posle (20 ili više godina) - finansira privatni partner (BOT)
- 3. privatizacija – u celosti ili u pojedinim delovima određenog priv. subjekta



## Očekivanja učesnika u projektima JPP

Javni sektor	Privatni sektor	Lokalna samouprava (javni partner i građani)
<ul style="list-style-type: none"><li>-osiguranje realizacije dogovorene investicije</li><li>-realizacija ugov. usluga</li><li>-poštovanje dogovorenih standarda i ciljeva</li><li>- sprečavanje nastajanja monopola</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- blagovremeno i kompletno plaćanje ugov. naknada</li><li>- povećanje tarifa isključivo uz saglasnost JLS (ZKD)</li><li>- obezbeđenje povoljnog okruženja za realizaciju JPP</li><li>- obezbeđivanje određene ekskluzivnosti po zaključenju ugovora o JPP</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- prihvatljiv nivo cena usluga, naplatom od strane potrošača – korisnika ili indirektno kroz poreze;</li><li>- obezbeđivanje stabilnosti i kvaliteta usluga</li></ul>

- **Komunalne delatnosti** su:
- 1) snabdevanje vodom za piće;
- 2) prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda;
- 3) proiz., distrib. i snabd. topl. energ.;
- 4) upravljanje komunalnim otpadom;
- 5) gradski i prigradski prevoz putnika;
- 6) upravljanje grobljima i sahranjivanje;
- 6a) pogrebna delatnost;

- 7) upravljanje javnim parkiralištima;
- 8) obezbeđivanje javnog osvetljenja;
- 9) upravljanje pijacama;
- 10) održavanje ulica i puteva;
- 11) održavanje čistoće na površinama javne namene;
- 12) održavanje javnih zelenih površina;
- 13) dimničarske usluge;
- 14) delatnost zoohigijene
- Kom. del. tač. 1-7) i 11-13) - od opšteg ek. interesa u smislu propisa o zaštiti potrošača

- JLS nadzor nad obavljanjem kom. del. obezbeđujući naročito:
  - 1) odg. obuhvat, obim i kvalitet kom. usluga
  - 2) razvoj i unapr. kvaliteta i asortimana kom. usluga, org. rada i efik. pružanja usluga
  - 3) smanjenje troškova kom. del. saradnjom 2 ili više JLS
  - 4) konkurenciju u obavljanju delatnosti

- Kom. delat. – obavljaju JP, P.D., preduzetnik ili dr. priv. subjekt
- Poveravanje obavljanja delatnosti
- snabdevanje vodom za piće i obavljanje jav. lin. prevoza putnika trolejbusima i tramvajima **isključivo** JP koje osniva JLS, DOO i AD čiji je jedini vlasnik JP ili JLS, kao i zavisno društvo čiji je jedini vlasnik – dr. kapitala (prethod. DOO ili AD)

- Pravno lice - može uz saglasnost osnivača da **ugovori sa dr. prav. licem obavljanje pojedinih poslova** iz okvira kom. del. - snabdevanje vodom za piće i obavljanje javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima
- kao **vršilac kom. del.** u odnosu na sva prava i obaveze propisane ZJPPiK isključivo smatra se pravno lice koje je imalo isklj. prava(JP ili PD osnovano od JLS i sl.)
- "Sl. Glasnik RS" br.95/18

- **Studija opravdanosti** sadrži:
- 1) detaljan prikaz stanja u KD, fin. analizu i izvore finansiranja
- 2) analizu tržišta
- 3) detaljni prikaz ek. opravdanih i prav. mogućih modela zaj. obavljanja KD
- 4) obrazloženje predl. modela (npr. JPP) zaj. obavljanja KD
- 5) očekivane rez.i neophodne preduslove
- 6) pregled rizika i predloga za otklanjanje ili predupređivanje

- **Načela** za određ. cene kom. usluga:
- 1) "potrošač plaća";
- 2) "zagađivač plaća";
- 3) dovolj. cene da pokrije posl. rashode;
- 4) usaglašenosti cena kom. usluga sa načelom pristupačnosti;
- 5) istovetnost cena za različite kategorije potrošača (osim kod različitih troškova obezbeđivanja kom. usluge)



- **promena cena** kom. usluga donosi vršilac kom. delatnosti uz saglasnost skupštine JLS
- Obrazloženje - razloge za promenu i detaljnu strukturu predložene cene
- Odlukom JLS ili ugovorom o poveravanju (može i pre dobijanja saglasnosti JLS - ako nadležni organ JLS **odbije** da da saglasnost – **povraćaj naknade**)