

UNIVERZITET SINGIDUNUM
DEPARTMAN ZA POSLEDIPLOMSKE STUDIJE

DOKTORSKA DISERTACIJA

**RAZVOJ REGULATORNIH OKVIRA JAVNO
PRIVATNOG PARTNERSTVA, JPP I
KONCESIJA U SRBIJI OD 1990. GODINE**

Mentor:

Prof. dr Miroljub Hadžić

Kandidat:

Sanja Šovran

Indeks br.

450016/2013

Beograd, 2017.

APSTRAKT

U savremenim uslovima, povezivanje javnog i privatnog sektora postaje imperativ razvoja društva. Predmet istraživanja ove disertacije jeste razvoj regulatornih okvira JPP i koncesija u Srbiji od 1990. godine. U projektima javne infrastrukture najrazvijenijih država 70-ih i 80-ih godina XX veka, počinje ekspanzija angažovanja privatnog od strane javnog sektora. U Republici Srbiji, koncesije nisu novina u domaćoj privrednoj i normativnoj praksi. Međutim, u novijoj istoriji naše zemlje javno-privatno partnerstvo javlja se 1990. godine, a ta oblast je danas regulisana Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama iz 2011. godine. Pre donošenja ovog zakona, ovu oblast je regulisao Zakon o koncesijama, na republičkom nivou, a na lokalnom, Zakon o komunalnim delatnostima. Sve kompleksniji odnosi između javnog i privatnog sektora zahtevaju da institucije kontinualno donose nova pravila i regulative u svrhu zadovoljavanja zahteva na tržištu, što će upravo i biti okosnica ove disertacije. Cilj istraživanja je da ukaže na značaj regulatornih okvira za razvoj ulaganja putem JPP i koncesija. Kroz istorijski razvoj i navedene primere u disertaciji, biće ukazano na prednosti i nedostatke, koje su regulatorni okviri ispoljili kroz svoje primene, kao i da se skrene pažnja na značaj ovog pitanja u budućem razvoju regulatornih okvira.

Ključne reči: javno-privatno partnerstvo, koncesije, međunarodno kretanje kapitala, regulatorni okviri, direktive

ABSTRACT

Under modern conditions, linking public and private sector has become an imperative for social development. The research topic of this thesis is the development of the regulatory framework of the public-private partnership (PPP) and concessions in Serbia, in the period from 1990. The expansion of the public involvement in the private sector occurred in the 1970s and 1980s in the public infrastructure projects, and primarily in the the most developed countries. In Serbia, the concessions do not represent a novelty in the national economic and legal practice. However, the public-private partnership entered Serbia's legal system only in 2011 when the Law on Public-Private Partnership and Concessions was adopted. Until adoption of this Law, this area was regulated by the Law on Concessions at the national level, while at the local level the private sector investments in infrastructure have been carried out in accordance with the Public Utility Law. More and more complex relationship between public and private sector requires continuous involvement of the institutions through adopting new rules and regulations in order to satisfy the demands of the market. Precisely this will be the main argument of this thesis. This study aims to highlight the importance of the regulatory framework for the development of investments through PPP and concessions. Through historical overview and the examples given in the dissertation, the goal is to point out the advantages and disadvantages of regulatory frameworks that have become visible through their implementation, and to draw attention to the importance of this issue in the future development of the regulatory frameworks.

Key words: public-private partnership, concessions, international movement of capital, regulatory frameworks, directives

SADRŽAJ

UVOD.....	1
1. POJAM I KARAKTERISTIKE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA I KONCESIJA	6
1.1. DEFINISANJE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....	7
1.2. KARAKTERISTIKE JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA	9
1.3. KLJUČNE DETERMINANTE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	12
1.4. ZNAČAJ JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....	14
1.5. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO KAO FAKTOR UNAPREĐENJA KONKURENTNOSTI I PORASTA BDP.....	16
1.6. OBLICI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	21
2. RAZVOJ JPP I KONCESIJA	26
2.1. PREDUSLOVI I PRINCIPI DRŽAVNOG UREĐENJA ZA POSTOJANJE JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA.....	27
2.1.1. <i>Socijalna država blagostanja i tržišna privreda.....</i>	<i>27</i>
2.1.2. <i>Državna uprava kao partner lokalnoj samoupravi i privatnom sektoru</i>	<i>30</i>
2.2. NASTANAK I OBLICI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	31
3. KONCESIJE U SRBIJI PRE DRUGOG SVETSKOG RATA	39
3.1. KONCESIJE U OBLASTI RUDARSTVA I METALURGIJE	40
3.2. KONCESIJE NA TRAMVAJSKI PREVOZ.....	41
4. ULOGA DRŽAVE U EKONOMIJI U SAVREMENIM USLOVIMA	43
4.1. PLATON O DRŽAVI I OBLICIMA VLADAVINE	44
4.2. ARISTOTEL I OSTALI FILOZOFI O OBLICIMA VLADAVINE DRŽAVOM	45
4.3. ADAM SMIT O DRŽAVI I NJENIM DUŽNOSTIMA.....	46
4.4. KEJNZOVE ANTIKRIZNE MERE DRŽAVE.....	47
4.5. NOVIJA SHVATANJA O ULOZI DRŽAVE	49
4.6. SAVREMENI OBLICI DRŽAVNE INTERVENCIJE	53

5. MEĐUNARODNI REGULATORNI OKVIRI ULAGANJA KAPITALA	57
5.1. POJAM I OBELEŽJA MEĐUNARODNOG KRETANJA KAPITALA	58
5.1.1. <i>Kretanje međunarodnog kapitala u uslovima globalizacije</i>	60
5.1.2. <i>Obeležja kretanja kapitala u zemljama tranzicije</i>	61
5.1.3. <i>Osnovni faktori međunarodnog kretanja kapitala</i>	62
5.2. REGULATORNI OKVIRI MEĐUNARODNOG KRETANJA KAPITALA.....	63
5.2.1. <i>Modeliteti bilateralnih sporazuma</i>	65
5.2.2. <i>Bilateralni sporazumi Srbije o podsticanju i zaštiti stranih ulaganja</i>	66
5.2.3. <i>Pravni i institucionalni okviri za strana ulaganja</i>	68
5.3. OBLICI MEĐUNARODNOG KRETANJA KAPITALA	69
5.4. STRANE DIREKTNE INVESTICIJE.....	71
5.4.1. <i>Pojam stranih direktnih investicija</i>	71
5.4.2. <i>Strane direktne investicije u globalnim tokovima</i>	72
5.4.3. <i>Značaj stranih direktnih investicija</i>	73
5.4.4. <i>Oblici stranih direktnih investicija</i>	74
5.5. STRANE PORTFOLIO INVESTICIJE	76
5.5.1. <i>Pojam i karakteristike portfolio investicija</i>	76
5.5.2. <i>Funkcionisanje tržišta kapitala</i>	78
5.5.3. <i>Razlike između direktnih stranih investicija i portfolio investicija</i>	80
5.6. MEĐUNARODNO KRETANJE ZAJMOVNOG KAPITALA.....	82
5.7. ULAGANJE I POSLOVANJE U SLOBODNIM ZONAMA	84
5.7.1. <i>Pojam slobodna zona</i>	84
5.7.2. <i>Oblici slobodnih zona</i>	87
5.7.3. <i>Razvoj i nastanak slobodnih zona u svetu i Srbiji</i>	88
5.7.4. <i>Regulativa slobodnih zona u EU</i>	90
5.7.5. <i>Regulativa slobodnih zona u Srbiji</i>	91
5.7.6. <i>Opravdanost osnivanja i prednosti poslovanja u zonama</i>	95
5.7.7. <i>Slobodne zone u Srbiji i pogodnosti poslovanja</i>	97
5.7.8. <i>Asocijacije slobodnih zona</i>	100
5.7.8.1. <i>Svetska federacija slobodnih zona (FEMOZA)</i>	100
5.7.8.2. <i>Svetska asocijacija ekonomsko - proizvodnih zona (WEPZA)</i>	101

6. REGULATIVA JPP I KONCESIJA U SRBIJI OD 1990. GODINE..... 102

6.1.	RAZVOJ ZAKONODAVSTVA U OBLASTI JPP I KONCESIJA U SRBIJI OD 1990 - 2011. GODINE	
	103	
6.2.	ZAKON O JPP I KONCESIJAMA	105
6.2.1.	<i>Područja koja su uređena Zakonom o JPP i koncesijama</i>	<i>105</i>
6.2.2.	<i>Načela javno-privatnog partnerstva i koncesija.....</i>	<i>106</i>
6.2.3.	<i>Bitni elementi javno-privatnog partnerstva</i>	<i>108</i>
6.2.4.	<i>Oblici JPP.....</i>	<i>109</i>
6.2.5.	<i>Predmet koncesije, učesnici, DPN i podugovaranje.....</i>	<i>110</i>
6.2.6.	<i>Postupak i način dodele javnih ugovora.....</i>	<i>111</i>
6.2.7.	<i>Postupak nabavke projekta JPP bez elemenata koncesije.....</i>	<i>112</i>
6.2.8.	<i>Postupak nabavke projekta JPP sa elementima koncesije</i>	<i>113</i>
6.2.9.	<i>Konkursna dokumentacija za davanje koncesije</i>	<i>114</i>
6.2.10.	<i>Javni poziv za davanje koncesije</i>	<i>115</i>
6.2.11.	<i>Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude</i>	<i>115</i>
6.2.12.	<i>Javni ugovori</i>	<i>117</i>
6.2.12.1	<i>Sadržina javnog ugovora.....</i>	<i>117</i>
6.2.12.2	<i>Saglasnost na javni ugovor</i>	<i>118</i>
6.2.12.3	<i>Potpisivanje javnog ugovora.....</i>	<i>119</i>
6.2.12.4	<i>Finansiranje javnih ugovora.....</i>	<i>119</i>
6.2.12.5	<i>Postupak i granice izmena javnog ugovora</i>	<i>120</i>
6.2.12.6	<i>Načini prestanka javnog ugovora.....</i>	<i>120</i>
6.2.12.7	<i>Nadzor nad realizacijom javnih ugovora</i>	<i>122</i>
6.2.12.8	<i>Devizni tretman JPP.....</i>	<i>123</i>
6.2.12.9	<i>Registar javnih ugovora</i>	<i>123</i>
6.2.13.	<i>Rešavanje eventualnih sporova (arbitraža).....</i>	<i>123</i>
6.3.	REGULATORNI OKVIR ZA JPP I KONCESIJE U GRADSKOM I PRIGRADSKOM PREVOZU	124
6.3.1.	<i>Međunarodni regulatorni okviri</i>	<i>124</i>
6.3.2.	<i>Domaći regulatorni okviri za JPP i koncesije u gradskom i prigradskom prevozu</i>	<i>125</i>
6.3.2.1	<i>Propis o lokalnoj samoupravi.....</i>	<i>125</i>
6.3.2.2	<i>Propis o finansiranju lokalne samouprave</i>	<i>125</i>

6.3.2.3	Propis o regionalnom razvoju	127
6.3.2.4	Propis o komunalnim delatnostima.....	129
6.3.2.5	Propis o javnoj svojini	131
6.3.2.6	Propis o prevozu u drumskom saobraćaju	131
6.3.2.7	Propis o javnim nabavkama	132
6.3.2.8	Propis o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.....	132
6.3.2.9	Drugi zakoni.....	133
6.4.	REGULATORNI OKVIR ZA JPP I KONCESIJE NA VODU, VODOVOD I KANALIZACIJU.....	133
6.4.1.	<i>Direkive EU relevantne za sektor voda</i>	133
6.4.2.	<i>Period usklađivanja sa novim direktivama</i>	134
6.4.3.	<i>Propisi Srbije vezani za JPP i koncesije u oblasti voda</i>	136
6.4.3.1	Osnovni propis o vodama	136
6.4.3.2	Regulativa o javnim preduzećima.....	137
6.5.	REGULATORNI OKVIR ZA JPP I KONCESIJE U OBLASTI ODLAGANJA KOMUNALNOG I INDUSTRIJSKOG OTPADA	138
6.5.1.	<i>Regulativa EU o otpadu</i>	138
6.5.2.	<i>Domaća regulativa o otpadu</i>	139
6.5.3.	<i>Osnovni propis o upravljanju otpadom</i>	139
6.5.3.1	Propis o zaštiti životne sredine	140
6.5.3.2	Propis o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.....	141
6.5.3.3	Bazelska konvencija o prekograničnom kretanju opasnih otpada i njihovom odlaganju 142	
6.5.3.4	Propis o zaštiti vazduha	142
6.6.	REGULATIVNI OKVIR ZA JPP I KONCESIJE U OBLASTI ENERGETIKE	142
6.6.1.	<i>Regulativa Evropske unije</i>	142
6.6.2.	<i>Propisi Srbije</i>	144
6.7.	REGULATIVNI OKVIR ZA JPP I KONCESIJE U OBLASTI RUDARSTVA I EKSPLOATACIJE FOSILNIH GORIVA	144
7.	PRIMERI DOBRE PRAKSE JPP I KONCESIJA U SVETU I U SRBIJI.....	146

7.1.	PRIMERI NAJPOZNATIJH JPP I KONCESIJA U OBLASTI INFRASTRUKTURE U SVETU I SRBIJI	147
7.1.1.	<i>Koncesija na Suecki kanal</i>	147
7.1.2.	<i>Koncesija na Panamski kanal</i>	149
7.1.3.	<i>Koncesija za Evrotunel ispod Lamanša</i>	150
7.1.4.	<i>Most „Vasko da Gama“ - Portugalija</i>	151
7.1.5.	<i>Koncesija luke Pirej</i>	152
7.1.6.	<i>Koncesija na auto put: Zagreb - Macelj</i>	153
7.1.7.	<i>Koncesija za izgradnja Pavlovića ćuprije</i>	154
7.2.	PRIMERI JPP I KONCESIJA U OBLASTI VODONSABDEVANJA I KANALIZACIJE U SVETU I SRBIJI	156
7.2.1.	<i>JPP za Beogradski vodovod i kanalizaciju</i>	157
7.2.2.	<i>Lizing o upravljanju vodovodom - grad Jerevan</i>	160
7.2.3.	<i>Servisni ugovor za gradski vodovod - Malezija</i>	161
7.2.4.	<i>Koncesija za vodosnabdevanje grada Porta Vile</i>	161
7.2.5.	<i>JPP za snabdevanje vodom i odvođenje otpadnih voda u Gdanjsku</i>	164
7.3.	PRIMERI JPP I KONCESIJA KOD ODLAGANJA OTPADA U SRBIJI.....	164
7.3.1.	<i>Koncesija za odlaganje čvrstog otpada u Beogradu</i>	166
7.3.2.	<i>Održavanje čistoće i deponija u opštini Smederevska Palanka</i>	170
7.3.3.	<i>BOT aranžman za upravljanje otpadom niškog regiona – Keleš</i>	172
7.3.3.1	Osnovni cilj projekta.....	173
7.3.3.2	Obrazloženje ekonomske opravdanosti i održivosti projekta	174
7.3.3.3	Obrazloženje potrebe za ulazak u partnerstvo sa privatnim partnerom	175
7.3.3.4	Budžet projekta	176
7.4.	PRIMERI JPP I KONCESIJA U OBLASTI JAVNOG PREVOZA U SRBIJI.....	178
7.4.1.	<i>JPP za javni prevoz u Beogradu</i>	178
7.4.2.	<i>JPP za javni prevoz u Loznici</i>	180
7.5.	PRIMERI JPP I KONCESIJA U OBLASTI GRADSKO RASVETE U SVETU I SRBIJI	181
7.5.1.	<i>JPP za javnu rasvetu u opštini Sečanj</i>	181
7.5.2.	<i>JPP za javnu rasvetu u opštini Vršac</i>	183
7.5.3.	<i>JPP za javnu rasvetu u Krakovu</i>	184

7.6.	PRIMERI JPP I KONCESIJA U OBLASTI JAVNIH GARAŽA, TOPLANA I PARKING USLUGA ..	185
7.6.1.	<i>Koncesija za garažu u Krakovu</i>	<i>185</i>
7.6.2.	<i>JPP za toplanu u Zrenjaninu</i>	<i>185</i>
7.6.3.	<i>JPP za parking usluge u opštini Kikinda.....</i>	<i>187</i>
7.7.	PRIMER JPP U UPRAVLJANJU GRADOM.....	188
ZAKLJUČAK		191
LITERATURA		197

Pregled slika

SLIKA 1. ODNOS RIZIKA I UČEŠĆA PRIVATNOG SEKTORA U JPP	23
SLIKA 2. VRSTE JPP PREMA TRAJANJU UGOVORA I UDELU JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA U UGOVORU. 24	
SLIKA 3. PREGLED ANALIZE SLUČAJA JKP GRADSKA ČISTOĆA	167
SLIKA 4. PREGLED ANALIZE SLUČAJA DEPONIJE U SMEDEREVSKOJ PALANCI.....	171
SLIKA 5. BUDŽET PROJEKTA KELEŠ	177

Pregled tabela

TABELA 1. UPOREDNI PRIKAZ KLASIČNOG MODELA JAVNOG SEKTORA I JPP	13
TABELA 2. KORISTI I PROBLEMI U REALIZACIJI JPP.....	16
TABELA 3. OSNOVNI OBLICI JPP	22
TABELA 4. POREĐENJE DIREKTNIH I PORTFOLIO INVESTICIJA	81
TABELA 5. ANALIZA RAZVOJA MODELA JPP ZA BEOGRADSKI VODOVOD I KANALIZACIJU	158

UVOD

Značaj pojedinih oblika međunarodnog transfera kapitala menjao se vremenom. Važne izmene javljaju se u drugoj polovini 80-ih godina XX veka, kada stagnira kretanje zajmovnog kapitala i nastupa period ekspanzije stranih direktnih investicija. Povezivanje i stvaranje različitih oblika javno-privatnog partnerstva u Srbiji postaje značajnije početkom 90-ih godina XX veka. Javno-privatno partnerstvo je efikasan način racionalnijeg korišćenja oskudnih resursa i mogućnosti za razvoj, što utiče na porast njegovog značaja.

U Evropskoj uniji do 2014. godine nisu postojali propisi koji su direktno regulisali realizaciju projekata JPP-a u državama članicama. Postojale su samo smernice i direktive u ovoj oblasti, kao osnovna pravna regulativa, za usmeravanje i podsticanje razvoja zakonodavstava država članica Evropske unije, u cilju boljeg regulisanja oblasti javno-privatnog partnerstva. U Srbiji je, sve do usvajanja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, ovu oblast uređivao Zakon o koncesijama, na republičkom nivou, a Zakon o komunalnim delatnostima, na lokalnom nivou.

Glavni motiv javno-privatnog partnerstva je ostvarivanje dodatne vrednosti, za oba partnera. Za javnog partnera, to se postiže smanjenjem javnih rashoda, većim kvalitetom javnih usluga, mogućnošću da se za kraće vreme, pruži veći broj javnih usluga, prevazilaženjem dužničkih restrikcija. Za privatnog partnera, to znači, ostvarenje planirane stope dobiti, umanjeње troškova podinvestiranja i smanjenje poslovnog rizika. Krajnji cilj javno-privatnog partnerstva je pružanje kvalitetnijih, efektivnijih i efikasnijih javnih usluga, a to dovodi do povećanja prosperiteta stanovništva.

Javno-privatno partnerstvo nudi širok spektar mogućnosti, od minimalne angažovanosti u privatnom sektoru, pa do učestvovanja privatnog sektora u značajnoj meri u upravljanju projektom - ulaganje u infrastrukturu i koncesije, rekonstrukcija infrastrukture, BOT ugovori (engl. *build, operate, transfer* – izgradi, upravljaj, prenesi). U disertaciji će biti navedeni brojni primeri javno-privatnih partnerstava i koncesija, kako u Srbiji, tako i u svetu. Upravo će kroz primere biti pokazano kako kroz ovakve aranžmane sve strane mogu biti na dobitku. Sve kompleksniji odnosi između javnog i privatnog sektora zahtevaju da institucije kontinuelno

donose nova pravila i regulative u svrhu zadovoljavanja zahteva na tržištu, što će upravo i biti okosnica ove disertacije.

Predmet i cilj istraživanja

Disertacije se bavi istraživanjem razvoja regulatornih okvira JPP i koncesija u Srbiji od 1990. godine. U cilju realizacije najrazličitijih poslova od javnog značaja, država je oduvek saradivala sa privatnim sektorom. Javno-privatno preduzeće u modernom smislu reči, koje podrazumeva ekspanziju angažovanja privatnog od strane javnog sektora, počinje 70-ih i 80-ih godina XX veka, u projektima javne infrastrukture, i to u najrazvijenijim demokratskim državama. Ni u Republici Srbiji, koncesije nisu novost u domaćoj privrednoj i pravnoj praksi. U pravnom sistemu, javno-privatno partnerstvo prvi put se javlja 2011. godine, kada je usvojen Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Pre donošenja ovog zakona, kao što je rečeno, ova oblast je bila regulisana, Zakonom o koncesijama na republičkom nivou, i Zakonom o komunalnim delatnostima, na lokalnom nivou, u skladu sa kojim su vršene investicije privatnog sektora u infrastrukturu.

Naučni cilj istraživanja je i da istraži, opiše, analizira i sagleda razvoj javno-privatnih partnerstava i koncesija i regulatorne okvire koji regulišu ovu oblast.

Društveni cilj istraživanja je da pokaže značaj i uloga regulatornih okvira za podsticaj ulaganja putem JPP i koncesija. Kroz istorijski razvoj i navedene primere u disertaciji, cilj je da se ukaže na prednosti, ali i nedostatke koje su regulatorni okviri ispoljili kroz svoje primene, kao i da se skrene pažnja svih zainteresovanih subjekata na značaj ovog pitanja u budućem razvoju regulatornih okvira.

Tema doktorske disertacije je aktuelna, jer u savremenim uslovima, povezivanje javnog i privatnog sektora postaje imperativ razvoja društva. Doprinos predloženog istraživanja se ogleda u razvoju regulatornih okvira JPP i koncesija u Srbiji od 1990. godine i predloženim mogućnostima daljeg razvoja. U skladu sa predmetom i ciljem, postavljenim pretpostavkama i metodama istraživanja, očekuje se da će rezultati ovog naučno-istraživačkog rada dati doprinos

napretku Srbije u ovoj oblasti, jer je unapređenje i razvoj vrlo značajnih regulativa u ovoj oblasti neophodan.

Hipotetički okvir i metode istraživanja

Osnovna hipoteza, od koje se krenulo u istraživanje u disertaciji je: „*Efikasnost JPP i koncesija direktno zavisi od razvijenosti regulativnih okvira u ovoj oblasti*“.

Posebne hipoteze, koje proizilaze iz osnovne su:

1. Zakoni Evropske unije ne definišu JPP na potpun način, što je glavni uzrok slabog učešća privatnog sektora u sredstvima namenjenim za javnu infrastrukturu modernih država;
2. Tržište javno-privatnih preduzeća u Srbiji je u začetku, a postojeći pravni i institucionalni okviri imaju uočljive nedostatke;
3. Domaća zakonska regulativa mora biti nadograđena ekonomskom, energetsom i ekološkom opravdanosti javno-privatnog partnerstva, kako bi se u potpunosti aktivirao ovaj način finansiranja, a sve u cilju privlačenja stranih ulaganja;
4. Sve kompleksniji odnosi između privatnog i javnog sektora zahtevaju da institucije kontinualno donose nova pravila i regulative u svrhu zadovoljavanja zahteva na tržištu.

U toku naučnog i istraživačkog rada upotrebljavani su različiti metodi, da bi se zadovoljili objektivnost, opštost, pouzdanost i sistematičnost, kao osnovni metodološki zahtevi.

U skladu sa ovom problematikom, definisanim ciljevima istraživanja i postavljenim naučnim hipotezama radi definisanja naučnih i stručnih zaključaka i iznalaženja mogućih rešenja, upotrebljena je teorijska analiza uz korišćenje rezultata istraživanja iz inostrane naučne literature, odnosno istraživanja naučnika i drugih autora. Disertacija istražuje naučno-teorijske spoznaje, adekvatnu literaturu i savremenu poslovnu praksu, uz korišćenje istorijskih, deskriptivnih, induktivnih i deduktivnih metoda, zatim metoda analize i sinteze, generalizacije i specijalizacije, metoda kompleksnog posmatranja i analize sadržaja, metode dokazivanja i opovrgavanja i metod studije slučaja.

Primenom istorijskog metoda će biti prikazani rezultati istraživanja domaćih i stranih autora koji su istraživali javno-privatna partnerstva i koncesije. Metoda kompleksnog posmatranja i analiza sadržaja će biti primenjena prilikom tumačenja rezultata istraživanja drugih autora. Rezultati će biti korišćeni u cilju sagledavanja istorijskog razvoja regulatornih okvira i prakse javno-privatnih partnerstava i koncesija u svetu i Srbiji.

Metod studije slučaja će biti sproveden kroz brojne primere svetske i domaće poslovne prakse. Komparativnom metodom će biti analizirani navedeni primeri poslovne prakse u primeni JPP i koncesija, problemi sa kojima se suočavaju javni i privatni sektor i efekti primene novih regulatornih okvira u ovoj oblasti.

Na osnovu istraženih činjenica i postavljenih hipoteza, u radu će se induktivnim pristupom izvesti određeni zaključci, kojim će se objasniti naučna vrednost dobijenih rezultata. Na osnovu deduktivnog pristupa pregledu raspoložive literature, na adekvatan način će se objasniti razvoj regulatornih okvira JPP i koncesija u Srbiji od 1990. godine.

Struktura rada

Disertacija sadrži uvod, sedam poglavlja i zaključak.

U okviru prvog poglavlja će biti definisan pojam javno-privatnih partnerstava i koncesija. Uzevši u obzir da danas ne postoji jedna opšte prihvaćena definicija ovih oblika međunarodnog kretanja kapitala, definisanju će se pristupiti sa različitih aspekata.

U drugom poglavlju će biti predstavljen kratak istorijat JPP i koncesija kroz istoriju. Prvi modeli javno-privatnih partnerstava javljaju se još u doba Rimskog carstva, a JPP u modernom smislu reči javljaju se sa ekspanzijom angažovanja privatnog od strane javnog sektora 70-ih i 80-ih godina XX veka, u projektima javne infrastrukture najrazvijenijih demokratija.

U trećem poglavlju će biti predstavljene koncesije u Srbiji pre II svetskog rata, sa akcentom na koncesije na rudnicima u Boru i Majdanpeku, što predstavlja početke razvoja koncesionarstva u Srbiji.

Četvrto poglavlje će se baviti ulogom države u savremenim uslovima. Tokom dva poslednja veka u svetu su se smenjivali periodi ekonomskog prosperiteta i kriza pa je, u skladu sa tim, mešanje države u ekonomske aktivnosti bilo manjeg ili većeg intenziteta. Uz povećana izdvajanja za javne rashode, povećana je uloga države u proizvodnji određenih dobara ili usluga, kao i pravna regulativa i nadzor nad ekonomskom delatnošću privatnog sektora. Poslednjih decenija je, zbog prevelike intervencije države u privredi, došlo do prekomernog zaduživanja država kako u zemlji tako i u inostranstvu, pa se kao pogodan model za dalji privredni razvoj uvodi sistem javno-privatnog partnerstva i davanje koncesija.

Peto poglavlje se bavi međunarodnim regulatornim okvirima ulaganja kapitala. Biće predstavljene osnovne odlike i specifičnosti svih oblika međunarodnog kretanja kapitala, direktnih investicija, portfolio ulaganja, zajmova i kredita, ulaganja putem JPP i koncesija, kao i poslovanje u slobodnim zonama.

Šesto poglavlje će predstaviti razvoj regulative JPP i koncesija u Srbiji od 1990. godine. Regulativni okviri će biti prikazani u svim oblastima u Srbiji koje su karakteristične za ulaganja putem JPP i koncesija - javna infrastruktura, gradski prevoz, odlaganje otpada, vodovod i kanalizacija, javna rasveta, gradske toplane, rudarstvo i eksploatacija goriva, sport, obrazovanje itd.

U sedmom poglavlju će biti prikazani primeri dobre prakse JPP i koncesija u svetu i u Srbiji. Kroz ove primere će upravo biti pokazane prednosti privatnog i mane javnog sektora, kao i rezultati i neophodnost saradnje ova dva sektora.

Na kraju disertacije će biti iznet zaključak o naučnom doprinosu ovog rada i mogućim pravcima razvoja u ovoj oblasti za Srbiju, kao i spisak referentne literature.

Prvo poglavlje

1. POJAM I KARAKTERISTIKE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA I KONCESIJA

U ovom poglavlju biće definisan pojam i date osnovne determinante javno-privatnih partnerstava i koncesija. Uzevši u obzir da danas ne postoji jedna opšteprihvaćena definicija ovih oblika međunarodnog kretanja kapitala, definisanju će se pristupiti sa različitih aspekata.

1.1. Definisanje javno-privatnog partnerstva

Javno-privatno partnerstvo se danas opisuje kroz saradnju javnog i privatnog sektora u proizvodnji, pružanju usluga, planiranju, finansiranju ili naplati javnih poslova.

Skraćenica koja je najčešće u upotrebi za javno-privatna partnerstva je PPP (eng. *Public-Private Partnership*), ali ima i izuzetaka. Australija koristi termin privatno finansirani projekti (eng. *Privately-Financed Projects - PFP*), u Kanadi se koristi skraćenica P3, Južna Koreja koristi izraz privatno učešće u infrastrukturi (eng. *Private Participation on Infrastructure - PPI*), dok Japan, Britanija i Malezija koriste izraz inicijativa za privatno finansiranje (eng. *Private Finance Initiative - PFI*).

Kao što naziv nije standardizovan, tako ne postoji ni jedinstvena definicija za JPP. Evropska komisija, od 2003. godine, za javno-privatna preduzeća kaže da su to investicioni projekti, preneti privatnom sektoru, a koje je uglavnom finansirao ili obavljao javni sektor. (European Commission, 2003: 96)

Vrlo slično Evropskoj komisiji i Međunarodni monetarni fond (MMF) opisuje JPP kao ugovorne odnose koji podrazumevaju da privatni partner obezbedi infrastrukturu i usluge, što je uobičajeno činila javna uprava. (International Monetary Fund, 2004: 4)

Svetska banka definiše (kao i MMF) JPP kao projekte, koji se odnose na pružanje usluga i investiranje, što je uglavnom pripadalo javnom sektoru. Međutim, proširuju svoju definiciju, time da privatni sektor ima značajnu ulogu u preuzimanju većeg dela rizika, a javni sektor obezbeđuje usluge i preuzima deo rizika. (OECD, 2010: 18)

OECD definiše javno-privatno partnerstvo kao ugovor vlade i jednog ili više privatnih partnera (koji uključuju i operatore i finansijere), na osnovu kog privatni partner ima obavezu da isporučuje servisnu uslugu tako da su ciljevi servisne usluge vlade u skladu sa profitnim ciljevima privatnog partnera, i pri čemu usklađenost interesa obe strane zavisi od transfera rizika privatnom partneru. (OECD, 2010: 19)

I Kanadski savet za P3 (eng. *The Canadian Council for PPP*) daje sličnu definiciju javno-privatnog partnerstva kao korporativnog udruživanja javnog i privatnog sektora zasnovanog na stručnom mišljenju svakog od njih, koje najbolje može da posluži da se precizno i jasno definišu javne potrebe, kroz alokaciju resursa, rizika i dobiti. (The Canadian Council for PPP, 2016.)

Pored toga što termin JPP znači obezbeđivanje javnih usluga, angažovanjem privatnog sektora, on obuhvata i podelu rizika među javnim i privatnim sektorom. To ugovaranju u formiranju JPP daje važnu ulogu, pri čemu tradicionalno javno administriranje mora zadovoljavati okvir koji podrazumeva (u skladu sa ugovorom) privatno projektovanje, finansiranje, upravljanje, građenje, i eventualno privremeno vlasništvo nad predmetom javno-privatnog partnerstva.

Uobičajena forma britanskog javno-privatnog partnerstva je već pomenuti PFI model, čija je glavna karakteristika da javni sektor putem ugovora kupuje uslugu od privatnog sektora na duži vremenski period, a odgovornost privatnog partnera je da obezbeđuje naručeni javni servis, koji uključuje konstrukciju, instalaciju i održavanje odgovarajuće infrastrukture (naplata putarine i sl.)

Za državu Viktoriju u Australiji, JPP je ugovorena nabavka infrastrukture i javnih servisa koji zahtevaju privatno finansiranje od preko 10 miliona australijskih dolara. (OECD, 2010: 20)

Južna Afrika definiše JPP kao komercijalnu transakciju koja se obavlja između vladine institucije i privatnog partnera, i u okviru koje privatna strana preuzima državno vlasništvo nad nekim objektom ili servisom za svoje komercijalne ciljeve tokom ugovorenog perioda ili pruža uslugu te vladine institucije u njeno ime za ugovoreni period. Privatni partner ostvaruje profit tako što

sam prikuplja novac od korisnika usluga, vrši usluge umesto javnog sektora plaćanjem iz budžeta, ili kombinacijom oba ova načina naplate. (OECD, 2010: 21)

Južna Koreja, JPP definiše kao projekte izgradnje i upravljanja infrastrukturom (putevi, železnica, aerodromi, luke, škole i ostali objekti) uz pomoć privatnog kapitala koje je tradicionalno izvršavao i njima upravljao javni sektor. (OECD, 2010: 21)

JPP je u Srbiji, prema odredbama Zakona o javno-privatnim preduzećima i koncesijama koji je usvojen decembra 2011. godine, (Zakon o javno-privatnim preduzećima i koncesijama, 88/2011), dugoročna saradnja privatnog i javnog partnera, u cilju pružanja usluga od javnog značaja i obezbeđivanja finansiranja, rekonstrukcije, izgradnje, održavanja ili upravljanja infrastrukturnim i drugim objektima od državnog značaja. JPP može biti institucionalno ili ugovorno i koncesija – poseban oblik JPP.

1.2. Karakteristike javno-privatnih partnerstava

JPP se definišu kao aranžmani privatnog i javnog sektora sa ciljem obezbeđivanja infrastrukture putem ugovora. Ugovori mogu imati različite forme i sastoje se iz sledećih faza:

- Javni sektor definiše potrebnu uslugu i vreme (5-50 god.) na osnovu traženih rezultata i specifikacije performansi željene usluge;
- Javni sektor predaje zemlju, vlasništvo nad nekim postrojenjem ili daje specifikaciju određene javne usluge privatnom partneru, uz adekvatni model nadoknade za vreme trajanja ugovora;
- Privatni partner proširuje, renovira ili gradi postrojenje;
- Na privatnom partneru je projektni rizik, u vidu odluke o vrsti potrebnih sredstava za sprovođenje usluge, kao i finansijski, valutni rizik i rizik izgradnje;
- Plaćanja se ne izvršavaju, dok ne počne isporuka javne usluge, ili do završetka izgradnje postrojenja ili infrastrukturnog objekta, a ukoliko se ne ispunjavaju ugovoreni standardi usluge plaćanje je podložno smanjenju ili obustavljanju;

- Usluga koju privatni partner sprovodi u ugovorenom periodu mora imati definisanu politiku cena i standard kvaliteta;
- Istekom ugovora privatni partner predaje postrojenje javnom sektoru sa ili bez naknade.

Model JPP-a karakteriše brže ulaganje u infrastrukturu, optimalno upravljanje rizicima, brže izvođenje i smanjen trošak projekta, povećana investicija javnog sektora uopšte, pojačana motivacija izvođenja servisa, bolji menadžment javnog dela partnerstva, bolji kvalitet usluge i veća efikasnost korišćenja resursa u vlasništvu javnog sektora.

Svi ovi faktori zajedno čine glavnu karakteristiku JPP-a, a to je obezbeđivanje najefektivnije javne usluge uz najmanji trošak. Druge dve važne karakteristike javno-privatnih partnerstava, osim finansiranja i izvršenja od strane privatnog sektora, su i obezbeđivanje javne usluge i podela rizika u tom poslu.

Zelena knjiga o javno-privatnim partnerstvima (Commission of the European communities, 2004)

Evropske komisije daje karakteristične osnovne elemente JPP:

- dugotrajnost odnosa među partnerima;
- finansiranje koje se u većem delu bazira na privatnim sredstvima, ali i državnim, tj. javna sredstva imaju učešće;
- javni partner definiše ciljeve pružanja usluga ili gradnje, sa stanovišta javnog interesa, takođe utvrđuje normative gradnje, za održavanje i kvalitet usluga;
- privatni partner preuzima rizik, što je definisano ugovorom;
- privatnom partneru, javni plaća naknadu za korišćenje, uz obavezu da izgrađeni objekt koristiti za namenu preciziranu u ugovoru;
- istekom ugovora, objekat je ponovo u vlasništvu javnog sektora.

Osobine JPP, postaju transparentnije kada se razjasne uobičajene nedoumice vezane za ovu temu, među kojima je i mišljenje da su javno-privatna partnerstva svojevrsni oblik privatizacije. JPP se od privatizacije razlikuje u više stvari:

- Za usluge koje se pružaju preko JPP, odgovornost je na javnom sektoru, a za privatizovani objekat odgovornost je na vlasniku;
- Za uslugu koja se obavlja preko JPP, građani najčešće ne znaju da li je dobijaju od privatnog ili državnog izvođača, kod privatizacije to je očigledno;
- Vlasništvo u JPP modelu, ostaje u javnom sektoru, ili mu se po isteku ugovora vraća, dok je u privatizaciji vlasništvo trajno u rukama privatnog sektora;
- Usluge JPP su obično monopolske, dok privatizacija omogućava uvođenje konkurencije u pružanju usluga;
- Opseg i trošak usluga u JPP fiksirani su ugovorom, dok u privatizaciji to određuje samo tržište ili politika vlasnika.

Druga nedoumica, odnosi se na mišljenje da lokalna vlast ulaskom u JPP gubi kontrolu nad isporukom javnih usluga, koje su predmet ugovora. Javni sektor je utvrđuje osnovna pravila i ima moć da oblikuje javno-privatna partnerstva na način da reflektuje javne ciljeve, politiku i regulaciju. Javni sektor u JPP-u ima daleko više kontrole nad sprovođenjem usluge, zbog čvrstine ugovora, nego u slučaju kada je izvođač radova javni sektor i kada posluje sa sopstvenim menadžmentom, koji štiti zakon o radu.

Nije retko mišljenje da se JPP odnose samo na projekte infrastrukture. Ovaj model često se koristi i za obezbeđivanje usluga koje nisu kapitalna ulaganja, kao što su E-poslovanje, obrade podataka, održavanje puteva i drugih objekata, sakupljanje smeća i dr. Takođe, neretko se čuje i stav, da je glavna motivacija ulaska vlasti u JPP način da se izbegne deficit u budžetu. Javno-privatna partnerstva odlikuje kraći period implementacije, veća inovativnost, veća efikasnost i kvalitet usluge kao rezultat jače konkurencije koja je postignuta sprovođenjem tendera za pronalaženje privatnog partnera.

Takođe, uobičajeno mišljenje je i da kvalitet usluge opada, ako se sprovodi kroz javno-privatno partnerstvo. Privatni partner u okviru JPP-a ima motiv da obezbedi što kvalitetniju uslugu kako bi imao veći promet, procenat od naplate ili bonuse, a javni sektor je u mogućnosti da vrši kontrolu plaćanja ka privatnom partneru i da određuje penale za loše performanse, koji su predviđeni i precizirani ugovorom. Najveći protivnici javno-privatnog partnerstva su zaposleni

javnog sektora, koji imaju strah od gubitka posla. U ranoj fazi ugovaranja JPP uključuje predstavnike sindikata. Ugovori JPP-a moraju biti usklađeni sa kolektivnim ugovorima u javnom sektoru i moraju da sadrže određene odredbe, koje od privatnog partnera zahtevaju kako angažovanje raspoložive radne snage iz javnog sektora, tako i unapred određenu visinu primanja.

Takođe, prisutan je i strah od povišenja cena usluga u JPP-u, kako bi privatni partner povećao profit. Javno-privatno partnerstvo se pravi samo u slučaju kada se može dobiti bolja usluga za manji trošak, ili kada se može dobiti bolja usluga od strane privatnog partnera za istu cenu. Privatni partner može povećati profit jedino preko povećanja produktivnosti i efikasnosti ili proširenjem obima posla, ali ne i putem povećanja cena, što je ugovorom i precizirano. Problemi i pitanja koja se mogu javiti prilikom uspostavljanja JPP-a nameću veliku odgovornost javnom sektoru u ugovaranju i proceni rizika, što zahteva posebnu ekspertizu.

1.3. Ključne determinante javno-privatnog partnerstva

Uspešnom razvoju JPP-a, doprinosi i odgovarajući način uključivanja u proces obe ili svih strana, sa ciljem prepoznavanja prilika za bolju i kvalitetniju realizaciju sopstvenih interesa, umesto individualnih alternativnih institucionalnih aranžmana. Na strani privatnog sektora su prednosti poput inovativnosti, preduzetničkog duha, menadžerske efikasnosti, poznavanja tehnologije, pristupa finansijskim resursima, ekološka svest i poznavanje konkretnih problema. Rukovođeni ovim principima partnerstva, privatne kompanije su u mnogim državama, pokazuju spremnost, rešenost i sposobnost da svojim učešćem unaprede infrastrukturne usluge.

Prednosti koje donose partnerski odnosi sa privatnim sektorom su: (Osborne, 2000: 14)

- Konkurentnost, koju donosi privatni sektor;
- Ekonomija obima;
- Inovativnost privatnog sektora.

Ovi faktori su značajni, uzimajući u obzir, da je neefikasno pružanje javnih usluga, nastalo usled odsustva konkurencije i monopolskog delovanja javnog sektora. Ekonomija obima je važna

prednost koju donosi javno-privatno partnerstvo, jer doprinosi minimiziranju troškova po jedinici isporučenih proizvoda ili usluga. Izuzev konkurencije, koja nastaje pojavljivanjem privatnog sektora, privatni sektor donosi i inovativna rešenja i pravovremene reakcije na promene na tržištu. Osim toga, u većoj meri se poboljšava kvalitet javnih usluga, koji se ostvaruje sa znatno manjim troškovima, u odnosu na troškove, kada uslugu pruža ili privredno društvo ili ustanova.

Kod javno-privatnog partnerstva finansijski izvori su raznovrsni, preovladava procena vlasnika i projekat se dugoročno ocenjuje. Dok je kod javnog sektora jednostavniji postupak odlučivanja, uključivanje privatnog, znači i uvođenje novih pravila. Javni sektor ne poseduje pregovaračke veštine, ni veštine za saradnju i kontrolu, pa on tehničku ekspertizu, kod projekata koje finansira, pribavlja sa strane. (Ilić i Pašić, 2011: 507)

Tabela 1. Uporedni prikaz klasičnog modela javnog sektora i JPP

	Javni sektor	Javno-privatno Partnerstvo
Ciljevi programske politike	Odgovornost (kvalitet i delotvornost)	Optimalno korišćenje finansijskih sredstava
Fokus	Uzak: kapital ili postojeći budžet	Širok: puno finansiranje kapitalnih i tekućih troškova
Finansije	Javno: sopstveni prihod, ustupljeni prihod, dotacije i zaduživanje javnog sektora	Javni i privatni fondovi, krediti, takse koje se naplaćuju korisnicima i drugi javno kontrolisani prihodi
Svojina	Javna, sa ograničenim uticajem izvođača	Obično mešovita
Vremensko određivanje	Kratkoročni (izborni ciklus)	Dugoročno (povraćaj tokom životnog ciklusa projekta)
Postupak	Jednostavan: politički, administrativni. Zakonski, poštovanje svih pravila i propisa	Komplikovan: moraju se poštovati javne procedure i pravila koja važe u privatnom sektoru. Transparentnost je najviši prioritet
Kapacitet	Eksterni: planiranje, izgradnja, upravljanje, nadzor	Interni: pregovaranje, saradnja, kontrola, revizija

Izvor: Gabor P., (2010), *Partnerstvo javnog i privatnog sektora (JPP): Dobre i loše strane*, Palgo centar, Beograd,

Rezultat modela JPP je stvaranje dodatne vrednosti za oba partnera. Kod javnog partnera, ona se ogleda u smanjenju javnih rashoda, većem kvalitetu usluga, mogućnosti da u kratkom roku pruže više usluga, u prevazilaženju dužničkih restrikcija. Dodatna vrednost kod privatog partnera, doprinosi ostvarenju planirane stope dobiti, smanjenju troškova podinvestiranja i smanjenju poslovnog rizika. Krajnji cilj JPP, je da se pruže kvalitetne, efikasne i efektivne javne usluge i brže povećanje blagostanja stanovništva. (Bojović, 2006: 311)

Kada se kreira JPP, javni sektor treba da uspostavi odgovarajuću ravnotežu, koja znači zaštitu prava i interesa građana, i stvaranje uslova za efikasno i efektivno funkcionisanje privatnih partnera. Da bi JPP bilo uspešno i da bi ostvarili postavljene ciljeve, potrebno je da se ispune odgovarajuće premise i da uslovi partnerstva budu jasno definisani. Zbog toga, je u interesu veće sigurnosti obe strana, neophodno ugovore zaključiti na duži vremenski period, gde je jedna bitnih karakteristika ugovornog odnosa, definisanje integracije svih faza projekta tokom trajanja ugovora. Takođe je važno razviti mehanizam, kojim bi se osiguralo da organizacija koja je pružalac usluga, bude odgovorna prema svojim korisnicima, bilo da je ona iz javnog ili privatnog sektora. Istinsko partnerstvo, mora da počiva na principima pravičnosti, transparentnosti u postupanju i zajedničkog interesa, tj. koristi. Poverenje i sigurnost su od presudnog značaja za uspešno partnerstvo u bilo kom projektu. (Leković i Ivanović, 2009: 97)

1.4. Značaj javno-privatnog partnerstva

Poslednjih godina je intenzivnije povezivanje različitih svojinskih odnosa. Početkom 90-ih godina XX veka raste značaj i uloga javno-privatnog partnerstva. To je bio efikasan način za racionalno iskorišćavanje ograničenih resursa i razvojnog potencijala. JPP su u svim državama u službi unapređenja poslovanja kompanija iz različitih sektora. Analizom teorije i prakse, uočene su brojne različitosti u poimanju javno-privatnog partnerstva.

Subjekti uključeni u javno-privatna partnerstva su profitna i neprofitna preduzeća vladinog i nevladinog sektora, vlada i lokalna samouprava, čiji je razlog saradnje ostvarenje infrastrukturnih projekata i jačanje legislative za uspešno povezivanje zainteresovanih subjekata i

grupa, kroz brojne forme umrežavanja. (Staković i Cvetanović, 2011: 167)

Osim ugovornog, postoji i institucionalno javno-privatno partnerstvo, zasnovano na suvlasničkom odnosu javnog i privatnog sektora, sa raznim formama organizovanja, poput zajedničkih preduzeća i dr. Svako partnerstvo podrazumeva razne vrste i nivoe interesa, konflikata i rizika. Odnosi javnog i privatnog sektora, zasnivaju se na različitim društvenim, ekonomskim i strukturnim koristima. (Berry, 2000: 158-160)

Društvena korist – ovaj nivo povezanosti predstavlja društveni sadržaj partnerstva i vezuje se za postojanje društvenog povezivanja. Kompanije odnosno privatni sektor, omogućuju ispunjenje organizacionih ciljeva. Na ovom nivou se istražuje uticaj institucionalnog okruženja na uspešnost partnerstva. U kreiranju i funkcionisanju JPP, javljaju se značajne razlike, prouzrokovane faktorima iz okruženja. Društvene veze podrazumevaju aktivnosti prilagođavanja partnerstva, kao što su direktna marketing komunikacija, prilagođena saradnja, stvaranje, širenje i deljenje znanja, i sl., a društvena korist kreirana u mrežama, doprinosi izgradnji poverenja, lojalnosti i satisfakcije partnera.

Ekonomska korist – u osnovi je svih odnosa, pa i u JPP, što znači ostvarivanje superiorne ekonomske koristi i obezbeđenje uslova za trajanje partnerstva, a to je temelj za obostranu potencijalnu korist, nastalu kao rezultat povezivanja. Ekonomska korist je prvi preduslov za povezivanje, ali nije dovoljan za uspeh. Ekonomska odgovornost je prvi nivo društvene odgovornosti kompanija, pošto javni sektor ima naročitu odgovornost u pogledu efikasnog korišćenja sredstava i kreiranju i isporuci odgovarajućih vrednosti.

Strukturna korist – odnosi se na dimenzije mreže ili njenu formu, jer od snage odnosa kao posledice prilagođavanja, ulaganja i drugih oblika obaveza, zavisi da li će biti stvorena mreža ravnopravnih i/ili dominantnih partnera.

Odnosi u kojima nema dominantnih partnera, ni kontrole od strane drugog učesnika, su poseban tip mreže, gde je učešće bazirano na ravnopravnim i međusobno podržavajućim aktivnostima. Ipak, to ne znači da sve zainteresovane strane imaju isti značaj i ulogu, i vremenom se može

očekivati, da će im se menjati pregovaračka snaga i moć. (Joksimović, 2006: 231)

1.5. Javno-privatno partnerstvo kao faktor unapređenja konkurentnosti i porasta BDP

Cilj javnog i privatnog sektora je da se trajno unapredi nacionalna, regionalna i poslovna konkurentnost, a za ostvarivanje tog cilja, mogu se koristiti različite strategije. Dobra univerzalna strategija, adekvatna za sve stejkholdere, ne postoji. Ipak, praksa uspešnih JPP govori da neke strategije omogućavaju da se efikasnije koriste ograničeni resursi i kreira superiorna vrednost, za sve učesnike u lancu.

Tabela 2. Koristi i problemi u realizaciji JPP

Koristi	Problemi
Stabilniji privredni i društveni razvoj određene lokacije odnosno kompanija	Nedovoljno iskustvo u saradnji javnog i privatnog sektora
Saradnja većeg broja različitih stejkholderera doprinosi pozitivnim promenama i unapređenjima u različitim oblastima privrede i društva	Veća usmerenost na formu i neodgovarajuća fokusiranost na sadržaj saradnje u okviru JPP
Efikasnija upotreba ograničenih resursa zajednice i kompanija, podela rizika	Pogrešna procena potencijalnih koristi, potrebnih resursa i kredibiliteta partnera u JPP
Kreiranje novih sposobnosti i konkurentske prednosti kao rezultat učenja, sticanja i širenja znanja	Asimetričnost kompetencija i moći uključenih subjekata
Efikasna implementacija strategija svih uključenih subjekata	Zloupotreba političke i ekonomske moći u uspostavljanju JPP
Afirmacija koncepta društvene odgovornosti javnog i privatnog sektora	Institucionalna kompleksnost JPP i neprecizno definisana odgovornost partnera
Veći sinergetski efekti i uspešnije pozicioniranje svih stejkholdera	Neizvesnost u kreiranju budućih politika i strategija javnog i privatnog sektora
Stabilna JPP doprinose većoj fleksibilnosti različitih subjekata i grupa, unapređenju imidža određenih lokacija (opština, gradova, regiona, države) i poslovnih subjekata	Blokiranje novih ideja kao posledica delegiranja odlučivanja na druge i povećane birokratizacije u odlučivanju
Unapređenje nacionalne, regionalne, lokalne i poslovne konkurentnosti	Problemi u vrednovanju i kontroli realizacije strategija

Izvor: Staković Lj, Cvetanović S., Javno privatna partnerstva – faktor unapređenja konkurentske prednosti, Ekonomika preduzeća, 2011, str. 168

Kao izvori za ostvarivanje konkurentske prednosti realizacijom javno-privatnog partnerstva, navode se (Gulija, 2004: 94) – efikasna upotreba resursa javnog i privatnog sektora, stabilan ekonomski rast, podela rizika, unapređenje kvaliteta života građana, unapređenje kvaliteta proizvoda i usluga, životne i radne sredine, zatim, inovativnost i kvalitet odnosa i veza javnog i privatnog sektora, koji utiču na stvaranje i transfer znanja unutar i između određenih mreža odnosa. Pozicioniranost JPP je uslovljena strukturom odnosa, tj. njenom gustom, efikasnošću procesa u mreži i sposobnošću partnera da iskoriste prednost poslovnog povezivanja.

Polazeći od činjenice da ulaganje kapitala putem JPP i koncesija, po pravilu, dolazi iz inostranstva, to se takva ulaganja mogu svrstati u inostrani kapital (prva koncesija u Srbiji „Pavlovića ćuprija“ na Drini iz 1990. godine finansirana je kapitalom iz SAD, kao i poslednja Aerodrom „Nikola Tesla“, Beograd, za koju je raspisan tender februara 2017. godine, očekuje se da bude data stranom licu-nerezidentu). Starni kapital, ako se pravilno investira, pozitivno utiče na osnovne ekonomske pokazatelje: privredni rast, zaposlenost, inflaciju i platni bilans.

U nastavku teksta date su stope privrednog rasta Srbije u periodu od 2010. do 2016. godine (prikazano tabelom br. 2.1.):

Tabela br. 2.1. STOPE RASTA BDP SRBIJE OD 2010. DO 2016. GODINE (u %)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
+ 0,6	+1,4	-1,0	+2,6	-1,8	+0,8	2,7

Izvor: Svetska banka – databank.worldbank.org – pristup 14.3.2017.godine

Svi modeli rasta dele se na matematičke i ekonometrijske. Oba se zasnivaju na matematičkim analizama, s tim što je kod matematičkog modela veza između varijabli funkcionalna i bez izuzetka (na primer $5+6=11$), dok se kod ekonometrijskih metoda dobijaju približne varijable, što znači da su moguća određena odstupanja.

Svi ekonomski modeli se dele na mikro modele koji obuhvataju samo delove celine (na primer, određene privredne grane) i makro modele koji obuhvataju međuzavisnosti između određenih ekonomskih pojava.

Makro modeli se, dalje, dele na agregatne ekonomske mode (na primer, obuhvata ceo bruto domaći proizvod zemlje), zatim strukturne makroekonomske modele (na primer, proizvodnja, raspodela i potrošnja) i modele privrednog rasta.

U praksi se kao makroekonomski model rasta koristi agregatni Harrod-Domarov model, pa ga i mi koristimo pri izračunavanju uticaja stranih investicija na opštu stopu privrednog rasta zemlje. Kao što i sam naziv govori, model je formiran od strane dva naučnika, R.F. Harroda 1939. godine i E. Domara 1946. godine. U Harrod-Domarovom modelu rasta opisuje se ekonomski mehanizam prema kojem više investicija dovodi do većeg rasta (Unković, 1980: 231). Suština

Harrod-Domarevog modela jeste da ukoliko neka zemlja želi da ostvari veći ekonomski rast mora štedeti i investirati u savremene tehnologije, koristeći i inostrani kapital. Harrod smatra da je optimalni nivo uvoza inostranog kapitala onaj koji je u stanju da poveća domaći bruto proizvod po stanovniku dohodak per capita (Unković, 1980: 83).

„Taj (Harrod-Domarov) model omogućava da se lako i jednostavno, na osnovu svega dva parametra izračunava stopa rasta u planskom periodu. Ako se sa r obeleži stopa privrednog rasta, a sa s učešće akumulacije u nacionalnom dohotku, a sa k granični (ili intervalni) kapitalni koeficijent, lako se pokazuje da važi sledeći rezultat

$$r = \frac{s}{k}$$

(Ekonomski leksikon: 1975:750-752).

Polazeci od činjenice da domaća statistika ne prati podatke o ulaganju kapitala putem JPP i koncesija, u našem slučaju ne možemo neposredno primeniti Harrod-Domarov model rasta. Međutim, „modeli koji su rađeni u međunarodnoj praksi pokazuju uticaj stranog kapitala do 30% na stopu privrednog rasta.“ (Unković, 2010: 163) Tako, na primer, ako uzmemo da je u 2016. godini u Srbiji, porast BDP iznosio 2,7% (Bilten Narodne banke Srbije, 2016: 163 i databank.worldbank.org), i primenimo stopu od 30%, dobićemo da je inostrani kapital uticao na povećanje BDP sa 0,81%. Prema podacima Fiskalnog saveta Srbije, prosečan rast BDP od 2010. do 2016. godine iznosio je oko 0,5%, znači da je inostrani kapital doprinosa porastu BDP Srbije u navedenom periodu za 0,15%. (Fiskalni savet, 2017)

Chenery smatra da je za porast bruto dohotka zemalja u razvoju od 1%, potrebno da uvoz inostranog kapitala raste za 2% što znači da za stopu rasta od 5% potrebno je da inostrane investicije rastu 10% realno prosečno godišnje. (Chenery, 2006: 276)

Na primeru Grčke, Španije i Portugalije, po ulasku u Evropsku uniju, gde se oko 30% ukupnog njihovog privrednog rasta objašnjava investicijama iz fondova Evropske zajednice odnosno Evropske unije. Ono što važi za privredni rast važi i za zaposlenost. (Unković, 2010: 128) Za

Grčku je, takođe, u periodu 1950-61. dokazano da je samo direktni doprinos inostranog kapitala uvećavanju stope rasta iznosio 2,5% prosečno godišnje, odnosno nešto ispod 30% ukupne stope rasta koji je Grčka imala u ovom periodu. (Adler and Kuznets, 1967: 272)

O faktorima koji utiču na privredni rast, iscrpno je pisao i čuveni zagrebački ekonomista Branko Horvat, u knjizi „Dinamični ekonomski razvoj“ (Horvat: 72-76).

Ulaganjem stranog kapitala, posebno putem direktnih investiranja, smanjuje se potreba za zaduživanjem zemlje u inostranstvu, povećava se tehnološki nivo razvoja zemlje, povećava zapošljavanje i izvoz gotovih proizvoda i smanjuje deficit u spoljnotrgovinskoj razmeni zemlje.

Strane direktne investicije su u uglavnom kretale između jedne i dve mlrd dolara godišnje. U nastavku teksta dat je prikaz stranih direktnih investicija u Srbiju za period od 2010. do 2016. godine, koji je objavila Svetska banka (prikazano tabelom br. 2.2.):

Tabela br. 2.2. : PRILIV STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA U SRBIJU U PERIODU OD 2010. DO 2016. GODINE (u mil. US \$)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.500,7	4.620,2	948,8	1.727,8	1.648,8	2.000,6	1.900,0 (procena)

Izvor: Svetska banka – databank.worldbank.org – pristup 14.3.2017. godine

Učešće javnog duga Srbije u bruto domaćem proizvodu zemlje veći je u poslednjih nekoliko godina od dozvoljenog, prema odredbama Zakonu o javnom dugu (45% BDP) i kriterijuma ekonomske konvergencije Evropske unije (60% BDP), što potvrđuju sledeći podaci (prikazano tabelom br. 2.3.):

Tabela br. 2.3. : KRETANJE JAVNOG DUGA U PERIODU OD 2010. DO 2016. GODINE

(u mil. Evra)

	31.12.2010.	31.12.2011.	31.12.2012.	31.12.2013.	31.12.2014.	31.12.2015.	31.12.2016.
Ukupan javni dug	12.156,9	14.788,8	17.717,0	20.141,3	22.761,6	24.818,6	24.821,8
Učešće javnog duga u BDP	41,8	45,4	56,2	59,6	70,4	74,7	72,9

Izvor: web Ministarstva finansija, Uprava za javni dug, preuzeto, 14.3.2017.godine)

„Inostrana finansijska sredstva mogu se koristiti kada je deficit posledica investicija i za finansiranje ovih investicija. Negativne posledice spoljnih zajmova mogu biti da za dati nivo proizvodnje može da izazove inflaciju tražnje, a posledice su rast potrošnje, rast opšteg nivoa cena i pasivan trgovinski bilans. Neproduktivno korišćenje sredstava zajma, ima takođe negativne posledice, jer može izazvati deflacione efekte i problem otplate kredita“. (Hadžić & Barjaktarović, 2015: 254)

Na osnovu napred navedenih podataka i naučnih citata, proisteklih iz dugogodišnje prakse, može se zaključiti da inostrana ulaganja, naročito u obliku direktnih investicija, uključujući i JPP i koncesije, utiču na porast bruto domaćeg proizvoda zemlje za oko 30%, čime doprinose i većem zapošljavanju, većem izvozu, ravnotežnom spoljnotrgovinskom i platnom bilansu. U suprotom, ukoliko strani kapital ulazi u zemlju u obliku spoljnih zajmova, tako uneti kapital može biti neproduktivno korišćen i može izazvati deflacione efekte i problem uredne otplate tih zajmova. Imajući u vidu visoku stopu javnog duga Srbije (72,9% BDP), neophodno je u narednom periodu povećati unos kapitala u zemlju putem direktnih stranih ulaganja, uključujući i JPP i koncesije, uz istovremeno smanjivanje putem inostranih zajmova i kredita, kako bi se javni dug sveo u propisane okvire.

1.6. Oblici javno-privatnog partnerstva

Kako je navedeno u Zelenoj knjizi Evropske komisije, javno-privatno partnerstvo javlja se u ugovornom i institucionalnom obliku (Commission of the European communities, 2004).

- *Ugovorni oblik* JPP – partnerstvo se zasniva samo na ugovornim odnosima, i ima dva osnovna modela:
 1. Koncesioni model – po kome usluge od krajnjeg korisnika naplaćuje privatni partner, koji je ujedno pod kontrolom javnog partnera;
 2. PFI model (*Private Finance Initiative*) – po kome isporučene javne usluge, privatni partner naplaćuje od javnog, u obliku zakupa. Tokom vremena može biti fiksni ili varijabilan, čak i umanjen, zavisno od kvaliteta dostavljene usluge.

- *Institucionalni oblik* JPP – oblik saradnje između javnog i privatnog partnera, putem osnivanja novog privrednog društva u zajedničkom vlasništvu, gde privatni partner isporučuje proizvod ili obavlja uslugu, u korist javnog interesa. Ovakvo društvo nastaje, ako privatni partner preuzme postojeće javno preduzeće ili osnivanjem novog zajedničkog privrednog društva.

Osim dva osnovna modela, u javno-privatnom partnerstvu, postoji čitav niz ugovornih oblika, od klasičnog državnog finansiranja, pa do klasične privatizacije. U međunarodnoj praksi JPP-a nalazimo dvadesetak modela, različitih prema stepenu uključenosti privatnog i javnog sektora u projektovanje, finansiranje, upravljanje, izgradnju, održavanje, operacionalizaciju i alokaciju rizika, kod isporuke javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture. Neki od tih oblika su: (Kačer i sar., 2008: 604)

- BOT (*Build, Operate, Transfer*) – izgradnja, upravljanje, prenos;
- BTO (*Bulid, Transfer, Operate*) – kupovina, izgradnja, upravljanje;
- BBO (*Buy, Bulid, Operate*) – kupovina, izgradnja, upravljanje;
- BOO (*Bulid, Own, Operate*) – izgradnja, vlasništvo, upravljanje;
- PFI (*Private Finance Initiative*).

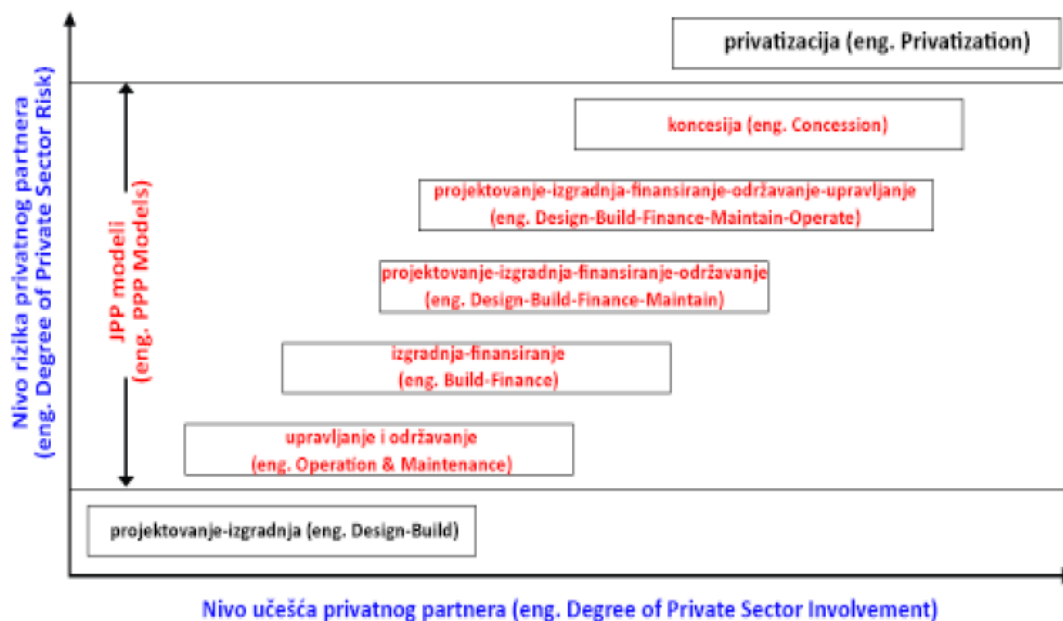
Tabela 3. Osnovni oblici JPP

Oblik	Sadržaj
Ugovor o korišćenju (Management contract)	Privatni sektor je odgovoran za pružanje određene usluge u ime javnog sektora, ali bez preuzimanja rizika.
Dozvola za obavljanje delatnosti (Operation License)	Privatni partner dobija dozvolu da pruža uslugu javnog značaja u određenom periodu.
Korišćenje i održavanje (Operation&Maintenance O&M)	Privatni partner je odgovoran za korišćenje i održavanje javne imovine koja je i dalje u javnom vlasništvu.
Projektovanje - izgradnja (Design-Build DB)	Privatni partner projektuje i gradi infrastrukturu, najčešće po fiksnoj ceni i snosi rizik. Javni sektor (lokalna vlast, država) preuzima vlasništvo nad objektom i odgovara za isporuku usluge i infrastrukturni objekat.
Izgradnja – prenos - korišćenje (Build-Transfer-Operate, BTO)	Privatni partner finansira i gradi infrastrukturu i sa javnim sektorom ugovara dugoročni zakup. U vreme zakupa privatni partner naplaćuje svoje usluge i na taj način ostvaruje odgovarajuće povraćaje na uložena sredstva.
Projektovanje – izgradnja - korišćenje (Design-Build-Operate, DBO)	Javni sektor finansira projekat. Sa privatnim sektorom ugovara projektovanje, izgradnju i korišćenje infrastrukture u određenom roku. Javni sektor je vlasnik imovine.
Izgradnja - finansiranje - korišćenje (Build-Finance-Operate, BFO)	Privatni partner finansira izgradnju infrastrukturnog objekta i stiče pravo korišćenja u određenom periodu.
Projektovanje – finansiranje - izgradnja (Design-Finance-Build/Lease - Purchase, DFB)	Privatni partner projektuje, finansira i gradi infrastrukturni objekat i predaje ga u zakup partneru iz javnog sektora u ugovorenom roku. Po isteku ugovora partner iz javnog sektora postaje vlasnik.
Projektovanje – izgradnja – finansiranje - korišćenje (Design-Build-Finance-Operate, DBFO)	Privatni partner projektuje, finansira i gradi javno dobro i uzima ga u dugoročni zakup. Nakon isteka zakupa predaje ga partneru iz javnog sektora.
Izgradnja – posedovanje - korišćenje (Build-Own-Operate, BOO)	Privatni partner finansira, gradi, poseduje i koristi javno dobro, uvažavajući uslove koji su definisani ugovorom sa partnerom iz javnog sektora.
Izgradnja- posedovanje - korišćenje - prenos (Build-Own-Operate-Transfer BOOT)	Privatni partner po principu franšizinga finansira, projektuje, gradi i upravlja javnim dobrom u određenom periodu nakon koga se vlasništvo predaje partneru iz javnog sektora.
Kupovina – izgradnja - korišćenje (Buy-Build-Operate, BBO)	Javno dobro se prenosi privatnom partneru koji ga koristi u određenom periodu. Po isteku ugovorenog roka vraća ga partneru iz javnog sektora.
Finansiranje (Finance Only)	Privatni partner finansira projekat

Izvor: Staković Lj, Cvetanović S., Javno privatna partnerstva – faktor unapređenja konkurentne prednosti, Ekonomika preduzeća, 2011, str. 167

U odnosu na stepen učešća i rizika privatnog i javnog sektora, JPP se kategorizuju u nekoliko tipova. Stepenn rizika u privatnom sektoru direktno zavisi od procenta učešća – ako je ono manje, i rizik je manji. Važi i obrnuto – privatizacija u obliku kada privatni sektor ima potpuno vlasništvo nad javnim poslom ili kompanijom, pomera i ceo rizik na privatni sektor.

Slika 1. Odnos rizika i učešća privatnog sektora u JPP



Izvor: CCPPP - Canadian Council for PPP: Definition of PPPs, dostupno na:

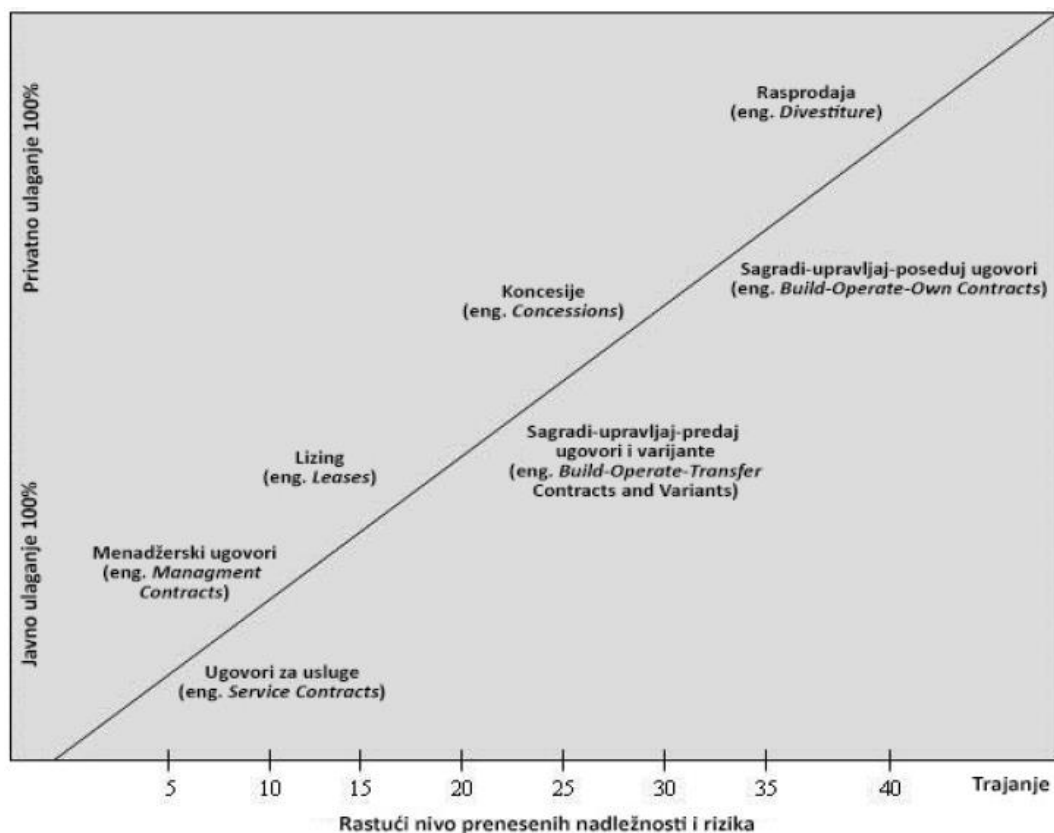
http://www.pppcouncil.ca/web/Knowledge_Centre/What_are_P3s_/Definitions_Models/web/P3_Knowledge_Centre/About_P3s/Definitions_Models.aspx?hkey=79b9874d-4498-46b1-929f-37ce461ab4bc, pristupljeno 08.06.2016.

U stručnoj literaturi o JPP-u, uglavnom se identifikuje pet osnovnih tipova ugovaranja JPP projekata:

1. Menadžerski ugovori (eng. *Management contracts*);
2. Ugovori za usluge/servisni ugovori (eng. *Service contracts/Outsourcing*);
3. BOT modeli (eng. *Build-OperateTransfer*) i varijante;
4. Iznajmljivanje/lizing (eng. *Leases*);
5. Koncesije (eng. *Concessions*).

Naredna slika pokazuje vrste JPP-a prema dužini trajanja ugovora JPP-a i u delu javnog i privatnog sektora u ugovoru. Na početku skale su ugovorna partnerstva u kojima vlada ima punu odgovornost investiranja, finansiranja, održavanja, operativnosti i komercijalnog rizika i ona su kratkoročna, dok su pri vrhu skale, vrste JPP-a u kojima većinu odgovornosti i rizika ima privatni sektor, a saradnja je dugoročna.

Slika 2. Vrste JPP-a prema trajanju ugovora i udelu javnog i privatnog sektora u ugovoru



Izvor: World Bank, PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements, dostupno na: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements>, pristupljeno 08.06.2016.

U praksi se uglavnom javljaju hibridi pomenutih tipova JPP projekata. Tako npr. menadžerski ugovori predviđaju podelu dobiti od naplate usluga, što karakteriše iznajmljivanje/lizing.

Domaće zakonodavstvo definiše tri oblika javno-privatnog partnerstva: ugovorno, institucionalno i koncesija.

Ugovorno JPP podrazumeva da se javnim ugovorom uredi međusobna prava i obaveze ugovornih strana, prilikom realizacije projekta JPP. Sadržinu ugovora propisuje predmetni zakon i posebni propisi, koji regulišu pitanje koncesija.

Institucionalno JPP podrazumeva odnos javnog i privatnog partnera, kao članova zajedničkog privrednog društva na realizaciji projekta JPP, koji se ogleda u ostvarivanju udela u vlasništvu, u postojećem privrednom društvu, ili na osnivačkim ulozima, novoosnovanog privrednog društva.

Kod koncesije se javnim ugovorom reguliše komercijalna upotreba nekog prirodnog bogatstva, u opštoj upotrebi i javnoj svojini. Takođe se utvrđuje i obavljanje delatnosti od opšteg interesa, koje nadležno javno telo ustupa domaćem ili stranom partneru na određeno vreme, pod propisanim uslovima, i uz koncesionu naknadu od strane javnog ili privatnog partnera. Privatni partner snosi rizik, vezan za komercijalnu upotrebu predmeta koncesije. (Zakon o javno-privatnim preduzećima i koncesijama, 88/2011: 11)

Detaljnije o domaćem zakonodavstvu i regulativi javno-privatnog partnerstva, kao fokusu ovog rada, biće izneto u petom poglavlju.

Drugo poglavlje

2. RAZVOJ JPP I KONCESIJA

Država je oduvek pri realizaciji najrazličitijih poslova od javnog značaja, sarađivala sa privatnim sektorom. Javno-privatna partnerstva u modernom smislu reči, pojava su novijeg datuma. Javlja se u najrazvijenijim demokratijama 80-ih godina prošlog veka, uporedo sa reformom tadašnjeg sistema državne uprave, poznatim pod nazivom država blagostanja (eng. *welfare state*).

Termin *javno-privatnog partnerstvo* odnosi se na projekte infrastrukture, koje država sprovodi u saradnji sa privatnim sektorom, koji radi ono što je nekada bilo isključivo državni posao – upravlja predmetom JPP, finansira, projektuje i izvodi radove, ali time i preuzima najveći deo rizika. Ciljevi ovakvih aranžmana su niža cena rizika, efikasnije upravljanje, kvalitetnije i brže izvođenje radova i uštede na strani budžetskih rashoda države.

Da bi se javno-privatna partnerstva kao vid saradnje državnih organa i privatnih sektora na tržištu bolje razumela, neophodno je kratko predstaviti istoriju uloge države u regulaciji infrastrukturnih ulaganja, njen odnos prema javnim radovima, i uopšte odnos države prema tržištu. Ulogu javno-privatnog partnerstva kao modernog razvojnog instrumenta, moguće je pravilno razumeti tek nakon razumevanja odnosa države i tržišta.

2.1. Preduslovi i principi državnog uređenja za postojanje javno-privatnih partnerstava

2.1.1. Socijalna država blagostanja i tržišna privreda

Razvoj države pre svega, ekonomski, direktno zavisi od načina upravljanja državom, tj. od sistema državne uprave. Postoje države u kojima građani žive siromašno, iako su izuzetno bogate resursima (Indija, afričke države, Meksiko, latinoameričke države), i nasuprot njima države koje imaju najviši standard, a gotovo su bez resursa (Belgija, Danska, Švajcarska, Japan). Najbitniji faktor od kog zavisi privredna razvijenost i standard pojedinca, je stav države prema privredi i tržištu, koji se ogleda kroz ekonomske politike i pravila igre.

Očigledno je da ekonomski razvoj države uslovljava sistem državnog uređenja. Državna uređenja mogu da podstiču ili uguše privredne slobode, koje su ključni faktor razvoja. Studija

Freedom house pokazuje da je samo 17% svetske populacije (koju čini 27 nacija) privredno slobodno, i stvara 81% ukupne svetske proizvodnje. Trećina svetske populacije (koju čini 20 nacija) nema privrednu slobodu, dok je njihov ukupni dohodak jedva 5% ukupnog svetskog dohotka. (Prokopijević, 2000: 11)

Jedan od glavnih izvora neslaganja u ekonomiji od nastanka moderne države do danas, predstavlja stepen državnog mešanja u privredu i tržište.

Nakon II svetskog rata, i u zapadnoj Evropi, i u SAD, započinje trend jačanja državne regulacije, a u socijalističkom bloku doživljava svoj maksimum. Visina državne potrošnje i poreska politika predstavljaju najbolje katalizatore udela države na tržištu i u privredi. Nijedna država, izuzev komunističkog SSSR, nema državnu potrošnju veću od 9% BDP-a, sve do 30-ih godina XX veka. Nivo privrednih sloboda bio je visok, a participacija države u privredi minimalna. To je za posledicu imalo stalan rast nacionalnog dohotka, koji je bio veći od državne potrošnje, što je u današnjim razvijenim državama, krajem XVIII i tokom XIX veka prouzrokovalo najviši ekonomski rast u istoriji čovečanstva. Standard u tim državama se iz decenije u deceniju udvostručavao, sa stopama rasta od 7-10%. (Prokopijević, 2007: 1)

Državna potrošnja, u razvijenim kapitalističkim državama je nakon velike depresije 1929. godine, a posebno nakon II svetskog rata, naglo rasla, a samim tim i poresko opterećenje, zato što su u državi počeli problemi sa finansiranjem sve većih izdataka i sve glomaznije birokratije. Danas je u razvijenim državama potrošnja petostruko veća nego pre II svetskog rata, što iznosi 37-55% BDP-a. PDV je i zamišljen kao indirektan porez, jer država više nije bila u mogućnosti da uzima direktne poreze (državna potrošnja je u početku rasla 5%, paralelno sa PDV-om, koji je prateći rast državne potrošnje, dostigao prosečnih 20% u svim državama). (Osbourne, 1993: 221) Zato je i taj period poznat kao period države blagostanja, kada je od 1930-1970. godine, sve više direktnih državnih intervencija u privredu zapadnih država (eng. *Welfare state*).

U socijalističkom bloku je uplitanje države u privredu bilo još veće. Socijalistički pogledi stekli su toliku popularnost, da su marksisti i kejnzijanci odneli prividnu pobedu u *socijalističkoj kontroverzi*. Mizes i Hajek, predstavnici austrijske škole ekonomije, argumentovano su pobedili

pristalice regulacije u kapitalizmu, kao što je Kejns i marksiste, iako je javno propagirana suprotna strana, što je bila posledica popularnosti socijalističkih stavova. Kada su i socijalizmu i kapitalizmu ekonomske posledice državnog mešanja u privredu donele recesiju tokom 70-ih godina, počela je da se menja intelektualna klima. Intelektualna i politička klima skreću ka protržišnim reformama, jer vrlo brzo dolazi do urušavanja socijalističkih privreda. Država se „povlači“ iz privrede, ali ne odustaje od indirektnog mešanja putem regulacije poreske politike, zatim se privatizuju kompanije i monopolske usluge – pošta, telefon, struja, gas, itd.

Deregulacija i privatizacija su dva pravca ka kojima je okrenuto savremeno redefinisavanje uloge države. Ako su usmerene ka poštovanju ugovora i definisanju vlasničkih prava, zaštiti građana i svojine i podsticanju dobrog poslovnog okruženja niskim porezima, državne aktivnosti imaju efekat. Na tome se temelji tržišna privreda.

Ekonomska uloga države od 70-ih godina XX veka, kretala se od države blagostanja do tržišno orijentisane države. Neizbežna je bila tranzicija. Državni aparat koji je nastao u socijalnoj državi blagostanja, bio je prevelik, spor, neefikasan, i previše skup. Model centralizovane državne birokratije sa nefleksibilnim hijerarhijskim menadžmentom, u periodu ubrzanog tehnološkog razvoja, naročito informacionih tehnologija, jednostavno nije mogao efikasno da funkcioniše. Stari birokratski model državnog uređenja je u tako promenjenom okruženju delovao nezgrapno i prošao loše. Stari model upravljanja imao je daleko veće troškove od profita, i rezultat toga je bio porast državne potrošnje, a sa njim i veća poreska opterećenja.

Kriza prvo izbija u Velikoj Britaniji i SAD, početkom 70-ih XX veka, porazom u Vijetnamskom ratu, kada je naglo urušena vera i sigurnost u lidere, gomilaju se socijalni i ekonomski problemi u svim javnim sektorima – izgradnja javnih stanova, zdravstvo, školstvo, i drugi veliki vladini birokratski programi, osmišljeni pre 70-ih. Zbog neefikasne uprave, ekonomija slabi, opada standard građana, ali se nije smanjivala državna potrošnja. Da bi finansirala svoj skup i glomazan aparat, država podiže poreze, što je rezultiralo revoltom građana u SAD.

Početak promena vezuje se za 80-e godine XX veka, takođe u Velikoj Britaniji i SAD, u periodu vlade Margaret Tačer i Ronalda Regana. Države smanjuju finansiranje nižih jedinica uprave, broj

činnovnika, privatizuju usluge i kompanije. Lokalne vlasti u SAD, su prve na udaru, ostaju bez četvrtine prihoda, i morale su da promene način poslovanja, pod intenzivnim fiskalnim pritiskom. Kako bi se nadomestio manjak u budžetu, ostvaruju partnerstva sa privatnim sektorom, i počinju da konkurišu na tenderima za komunalne i druge usluge. Povećava se konkurencija i kvalitet usluga, koje su bile pod monopolom države. (Osbourne, 1993: 222-223) To su počeci i razlozi osnivanja javno-privatnih partnerstava, u modernom smislu reči.

2.1.2. Državna uprava kao partner lokalnoj samoupravi i privatnom sektoru

Za vreme centralizovane države blagostanja, lokalna vlast nije bila samostalna u odlučivanju, ni finansijski autonomna, i bila je u potpunosti zavisna od centra, naročito u socijalizmu. Državnom reformom 70-ih godina i uvođenjem preduzetničkog načina upravljanja u sve nivoe, lokalna vlast dobija značajne funkcije, po principu subsidijariteta.

Lokalnoj zajednici je tako omogućeno da podstiče ekonomski razvoj, privlači investicije, otvara nova radna mesta i kreira javno-privatna partnerstva. Zahvaljujući novim nadležnostima, menja se odnos prema građanima, i javlja se potreba za društveno odgovornijim poslovanjem, koje se ogleda u neprekidnom podizanju kvaliteta usluga, standarda, odgovornosti u radu. Važni pokazatelji uspešnosti, su i poštovanje ljudskih prava, poslovna etika, zaštita okoline, uslovi rada i odnos prema zajednici.

Lokalna zajednica tako postaje najvažniji faktor za stvaranje privlačnog investicionog ambijenta i mesto za obezbeđenje kvalitetnijeg života građana. Ona to postiže obezbeđenom infrastrukturom i pratećim uslugama, snižavanjem poreza zarad privlačenja kapitala, stvaranjem boljih uslova za život (sport, kultura, ekologija), razvojem društveno odgovornog poslovanja učesnika, od pojedinca do biznisa i uključivanjem biznisa u strategiju društveno odgovornog razvoja. (Đorđević, 2007: 12)

Da bi lokalna vlast podsticala društveno-ekonomski razvoj, neophodne su korenite reforme ekonomske politike, državne uprave, sudstva i jačanje kapaciteta pravne države. To bi rezultiralo

dobrim poslovnim okruženjem, privlačnom za investitore, koje se može ostvariti u uređenom društvu, sa otvorenim tržištem i garantovanim ugovorima. Sloboda u privredi neizostavno vodi i povećanju demokratizacije društva, tj. povećanju političkih sloboda.

Od suštinskog značaja u ovim procesima je decentralizovati vlast po principu subsidijariteta. Pozitivni efekti toga, postali bi vidljivi u kvalitetnijim uslugama, modernizaciji upravljanja, jačanju finansijske i političke slobode lokalnih vlasti, jačem uticaju građana na političke i socijalne prilike i stvaranje partnerskih odnosa među različitim nivoima vlasti, naspram ranijeg hijerarhijskog odnosa lokalnog nivoa i centra.

Nivo reformisanosti javne uprave po principima subsidijariteta, srazmeran je stepenu ekonomskog razvoja i demokratizacije države, i važan je pokazatelj političkih reformi, koje su presudne na putu evrointegracije Srbije i država bliskog okruženja.

Jedino u ovakvim uslovima moguća je saradnja javnog i privatnog sektora, koja će rezultirati proizvodom od opšte društvene koristi. Iz tog razloga su javno-privatna partnerstva jedino ostvariva u najdemokratskijim državama, koje podstiču slobodno tržište i koje imaju institucionalni okvir, u jakoj vladavini prava.

2.2. Nastanak i oblici javno-privatnog partnerstva

Prvi oblik JPP, javlja se već za vreme Rimskog carstva, u vidu javnih radova na izgradnji javnih kupatila, pijaca i luka. Strabon, grčki filozof i istoričar iz I veka, piše u svojoj *Geografiji*, da je preko planinskog prelaza Sveti Bernard (eng. *Little St. Bernard's Pass*) za vreme Cezara Avgusta postojala naplata, poverena od strane Rimske imperije plemenu Salasi uz nadoknadu, sa obavezom usluge vodiča za putnike i održavanja prolaza. (Grimsey & Lewis, 2004: 42)

Naplata prelaza preko londonskog mosta vršila se još 1286. godine, a 1364. godine, naplatu putarine od Londona do Ličfilda, ozakonio je Britanski kralj Edvard III. U Britaniji se već 1555. godine donosi Zakon o održavanju puteva, a odgovornost je data u ruke lokalnim parohijama čiji

su parosi bili supervizori radnika na održavanju (lokalnih stanovnika sa imanjima uz put). Njihova obaveza je bila da obezbede kola, konje i plugove, a ostali stanovnici morali su da rade na održavanju puta šest dana u godini, pod nadzorom paroha. Ovakav sistem prinudnog održavanja, opstao je sve do 1835. godine u Velikoj Britaniji, a u SAD se zadržao do XX veka u ruralnim krajevima, međutim, zbog demotivisanosti i nestručnosti učesnika u poslu nikada nije dao dobre rezultate. Potreba za kvalitetnijim putevima, dovela je do pojave modela razvoja puta sa naplatom putarine (eng. *Turnpike*), što predstavlja preteču auto-puteva, a neki ga smatraju i prethodnicom moderne *BOT* šeme JPP-a. (Smith, 1999: 11)

U Britaniji je 1663. godine izgrađen prvi put sa putarinom. Rukovodioci okruga Kembridž, Hantingdon i Hertford predali su Parlamentu peticiju prema kojoj se zahteva da država finansira unapređenje i održavanje deonice Velikog severnog puta i da omogući naplatu putarine u trajanju od 21 godine, nakon čega bi investicija bila isplaćena i postala besplatna za korišćenje. Preko hiljadu ugovora za puteve sa putarinom bilo je aktivno do sredine XIX veka u Britaniji. Poverenici za izgradnju podizali su kredit, poveravali posao graditeljima i ugovarali naplatu putarine sa farmerima, čija su imanja bila uz deonicu. Od 1773. godine, javljaju se aukcije za poslove prikupljanja putarine.

Javni poziv države, *Longitude Act*, čija je svrha bila da se nađe rešenje kako odrediti koordinate broda na moru, raspisan je 1714. godine. Britanska vlada dozvolila je da na konkursu učestvuju i firme i građani, a za najbolje rešenje dobijala se novčana nagrada. Na konkursu je pobedio privatni sektor. Ovo su primeri koji predstavljaju začetke JPP-a i njegovih osnovnih elemenata – projektne kompanije, projektnog finansiranja, franšiznih ugovora, podugovora, i sl. Iste godine donet je Opšti zakon o putevima sa putarinom (eng. *General Turnpike Act*), po kome su vozila klasifikovana na osnovu obima točka, uvedene su različite visine putarine za različita vozila, što je veoma slično današnjim auto-putevima.

Prvi put sa putarinom u SAD izgrađen je u Pensilvaniji 1792. godine, (Stakić i sar., 2015: 82) a do 1840. godine, angažovano je preko 1.600 kompanija za gradnju puteva širom SAD-a. Većina puteva je do XX veka postala državno vlasništvo koje je ušlo u proces izgradnje mreže auto-puteva. Isti slučaj bio je i u Velikoj Britaniji. Razvoj železnice u XIX veku, prouzrokovao je pad

prometa na putevima s putarinom i porast pritiska javnosti koja se protivila naplati putarina, pa su lokalne takse zamenile putarine. To se prvo dogodilo u Irskoj 1858. godine, a do 1890. godine, svi putevi su vraćeni u državni posed.

U Francuskoj se javno-privatna partnerstva smatraju *starim konceptom*, pa u ovoj državi ne postoji određena JPP politika, kao u Holandiji ili Britaniji na primer. Još 1995. godine, 75% vodosnabdevanja izvođeno je putem JPP ugovora. Dva najveća privatna operatora – *Vivendi* (danas *Veolia Environment*) i *Lyonnaise des Eaux* i imaju 75% grejanja, 62% distribucije vode, 60% odnošenja smeća, 55% kablovske TV, 36% kanalizacije, i sve to u formi JPP. (Grimsey & Lewis, 2004: 47) Prve koncesije bile su *Briare kanal*, 1638. godine i *Meditersko-Atlantski kanal*, 1666. godine. (Sredojević, 2010: 60) Koncesija za snabdevanje vodom delova Pariza dodeljena je 1782. godine, a izgradnja Sueckog kanala 1869. godine, uz koncesioni ugovor koji je važio 99 godina.

Interesantno je pomenuti da radnja našeg poznatog romana *Na Drini ćuprija*, nobelovca Ive Andrića, opisuje oblik javno-privatnog partnerstva – angažovanje grčkog neimara Tosun efendije, koga unajmljuje veliki vezir Mehmed-paša, na izgradnji mosta kod Višegrada preko Drine, za tursku imperiju.

Najstariji oblik javnih usluga, koje su poverene nekoj kompaniji, u savremenom smislu reči, javlja se u SAD, 1652 godine. *Water Works company* iz Bostona, je prva privatna kompanija u Sad uopšte, koja je obezbedila građanima vodu za piće. (The National Council for PPP, 2016)

Američko filozofsko društvo Filadelfije osnovao je Bendžamin Frenklin 1742. godine. Ono je sponzoriralo Univerzitet Pensilvanije – prvu medicinsku školu u engleskim kolonijama današnje severne Amerike u saradnji sa Predstavničkim domom Kongresa Pensilvanije. Cilj škole bio je svim građanima učiniti dostupnim najnovija dostignuća iz polja nauke, medicine i agrokulture. I ovo je primer saradnje privatnog i javnog sektora sa ciljem unapređenja nauke i opšteg dobra.

Rad Bendžamina Frenklina na unapređenju razvoja nauke u saradnji sa državnim institucijama inspirisao je i vlast u SAD, koja je, nakon revolucije 1787. godine, Ustavnom konvencijom

predložila osnivanje nacionalnih univerziteta kako bi se promovisao razvoj nauke. Ideja je bila da nacionalna vlada ne treba da kontroliše nacionalne naučne i edukativne aktivnosti direktno, već da utiče posredno na istraživačke centre i univerzitete, a to se postiže upravo saradnjom sa privatnim sektorom.

Tomas Džeferson, predsednik SAD, je kupio 1803. godine od Francuske 828.800 kvadratnih milja zemlje (eng. *Louisiana Purchase*), čime se udvostručila površina SAD, a danas ta površina čini petinu SAD. Džeferson je nakon toga iznajmio privatnu ekspediciju od 33 člana i platio 2.500 \$ za istraživanje i mapiranje zemlje, duž reka Misuri i Misisipi. Ovo je još jedan primer JPP-a, čije je finansiranje izvršila federalna vlada, sa ciljem pojačavanja ekspanzije SAD na zapad, putem naseljavanja i podsticanja trgovine i putovanja.

Federalna vlada je 1820. godine osnovala Frenklin institut u Filadelfiji, kako bi podstakla istraživanje i pronalaženje rešenja za epidemiju kolere koja je harala SAD. Ovo je primer angažovanja privatnog sektora od strane javnog sektora, u pronalaženju novih naučnih rešenja sa ciljem rešavanja bitnih javnih potreba i problema. Semjuel Morz (pronalazač Morzeove azbuke i telegrafa) finansiran je 1843. godine, od strane Kongresa sa 30.000 \$ za projekat instalacije eksperimentalne telegrafске linije duž pruge od 38 milja od Vašingtona do Baltimora. To je prvi slučaj finansiranja privatne kompanije u eksperimentalnom projektu za široku upotrebu od strane federalne vlade. Telegraf je brzo postao glavni način komunikacije na velikim udaljenostima. Kongres je usvajanjem Morilskog zakona (eng. *Morrill Act*) 1862. godine, naložio svakoj državi u SAD osnivanje bar jednog koledža za medicinu i agrikulturu. Svaka država dobila je 7.500 km² zemlje, za izgradnju koledža angažovanjem privatnog sektora.

Predsednik SAD, Vudru Vilson (*Woodrow Wilson*) je tokom I svetskog rata, 1916. godine, osnovao Savet nacionalne odbrane, koji je obuhvatao sekretarijate za unutrašnje poslove, rat, mornaricu, trgovinu, poljoprivredu i rad. Cilj Saveta bio je identifikacija, objedinjenje i mobilizacija svih domaćih istraživačkih i tehnoloških kapaciteta i ustanova, jer su zbog rata u Evropi, SAD bile uskraćene za informacije i saradnju sa mnogobrojnim naučnicima koji su radili i predavali na evropskim univerzitetima, kao i sa istraživačkim bazama američkih kompanija u Evropi. Vilson je bio dovoljno svestan da uvidi da je I svetski rat – rat tehnologije (upotreba

tenkova, automatskih puški, borbenih aviona, cepelina, bombardera i hemijskog oružja po prvi put) i da je jedini način da SAD pobjede u ratu, upravo putem tehnološkog i naučnog napretka u naoružanju. Ista politika ponovljena je i za vreme Velike depresije, kada je Odbor za nacionalne resurse objavio izveštaj *Istraživanje – nacionalni resurs*, čija je poruka bila da federalna vlada ima obavezu podrške istraživanjima za dobrobit američkog naroda, i pored ekonomskih teškoća u kojima su se nalazile SAD. (Nationl Resources Committee, 1938)

Juna 1941. godine, neposredno pred ulazak SAD u II Svetski rat, predsednik Ruzvelt je osnovao Istraživački odbor nacionalne odbrane, koji je vrlo brzo preimenovan u Kancelariju za naučna istraživanja i razvoj – OSRD, pod vođstvom Vanivara Buša (eng. *Vannevar Bush*). Politika OSRD-a nije bila usmerena na samostalno sprovođenje istraživanja, već na prepuštanje istraživanja onim sektorima industrije čije specifične delatnosti odgovaraju zahtevima. OSRD je tako finansirao kalifornijski univerzitet u razvoju radara i Institut za tehnologiju u Masačusetsu, kao i na stotine drugih kompanija. Ova istraživanja rezultirala su razvojem automatskog daljinskog detonatora (eng. *Proximity fuse*), borbenog vozila amfibije, kao i Menhetn projekta – razvoja atomske bombe. Pri kraju rata, Ruzvelt je OSRD-u dodelio ulogu razvoja novih preduzeća i zapošljavanja, podsticanja i poboljšanja nacionalnog zdravlja, kao i povećavanja standarda građana uopšte. Džordž Buš je, prateći Ruzveltovu ideju, iz 1945. godine, predao izveštaj pod nazivom *Nauka: beskrajna granica*, u kome je istakao da će nacija koja zavisi od drugih u oblasti naučnog znanja biti slaba i spora u industrijskom napretku u poređenju sa drugim učesnicima na svetskom tržištu, bez obzira na resurse te nacije. Iz tog razloga je jedan od najvažnijih zadataka vlade upravo razvijanje i promocija nauke i ulaganje u mlade talente. (Bush, 1945)

Predsednik SAD Ajzenhauer (eng. *Eisenhower*) je nakon ruskog lansiranja prvog svemirskog broda u orbitu, 1957. godine, dao nalog da se izdvoji milijarda \$, iz federalnog budžeta za podršku razvoja nauke, tehnologije i matematike na najvišem nivou. Kenedi, njegov sledbenik, postavio je cilj sletanja na Mesec pre 1960. godine, i zahvaljujući tome pokrenuta je saradnja sa mnogim privatnim kompanijama, kako bi se unapredila dostignuća iz polja svemirske tehnologije. Predsednik Nikson dao je nalog za finansiranje privatnog sektora u pokretanju rata

protiv raka (eng. *War on Cancer*), a Džimi Karter je pokrenuo programe istraživanja razvoja alternativnih obnovljivih izvora energije.

Ako bismo izvršili analizu određenih momenata u američkoj historiji, mogli bismo izvesti zaključak, da je svest o značaju privatnog sektora i ulaganje u njega od strane države direktno srazmerno razvoju države u svakom smislu. Predsednici SAD toga su bili svesni i vekovima su tu svest prenosili sa kolena na koleno. Država se nije suprotstavljala slobodi misli i preduzetničkom delovanju, naprotiv, pomagala je i podržavala takvo delovanje, usmeravajući veliki procenat od prikupljenog poreza upravo u razvoj tehnologije i nauke, a preduzetnici koji su bili angažovani na tim projektima pripadali su najvećim delom privatnom sektoru. Rezultat svega toga bio je da su SAD vrlo brzo postale u svakom smislu najrazvijenija država sveta i meta najboljih naučnika iz mnogih oblasti. Jedino u državi sa takvom politikom pozitivne selekcije i u takvim uslovima koji zahtevaju slobodno tržište, vladavinu prava i demokratsko društvo mogla su da nastanu JPP u modernom smislu reči.

Još 60-ih godina XX veka, vlada SAD razvila je metod stimulacije privatnih ulaganja u infrastrukturu, sa ciljem da se istovremeno zaštiti javni interes i povećaju investicije. 70-ih godina vlade su bile primorane da traže efikasnije i nove načine obezbeđivanja javnih usluga putem ugovora. Javno-privatna preduzeća u modernom smislu reči doživela su ekspanziju angažovanja privatnog od strane javnog sektora 70-ih i 80-ih godina XX veka u projektima infrastrukture (BOT). Prva moderna JPP javljaju se paralelno u SAD, Evropskoj uniji, pa i u najrazvijenijim azijskim državama i Australiji.

SAD i Veliku Britaniju 80-ih godina XX veka, obeležila je privatizacija. U Hong Kongu je 70-ih godina, izgrađen tunel po BOT sistemu – *Cross-Harbour Tunnel*. U Britaniji početkom 90-ih godina, počinje da se razvija PFI model (eng. *Private Finance Initiative*) – Inicijativa za privatno finansiranje. (International Monetary Fund, 2004: 36) Ovaj model prvobitno je začet u Australiji na projektima izgradnje železničkih stanica i puteva, krajem 80-ih, a u Britaniji je razvijen početkom 90-ih godina, za vreme vlade Džona Mejdžora i konzervativaca. Laburisti su na početku bili protiv PFI modela, nazivajući ga „*privatizacijom na mala vrata*“. Dolaskom na vlast, menjaju svoj stav i nastavljaju PFI model, kao jedinu mogućnost finansiranja, kada u

budžetu nema dovoljno novca. Kritikovanje tog modela nastavili su nezavisni ekonomisti i sindikati.

U Britaniji su 90-e godine obeležene PFI projektima. Lokalne vlasti i država su usmeravale sredstva najradije ka privatnom sektoru za izgradnju puteva, škola, bolnica i zatvora, i time zaštitile trošenje novca poreskih obveznika. Budžet nije ugrožavan, a troškove su snosili privatnici, koji su na kraju projekta ubirali prihode naplatom usluga. Protivnici PFI modela su smatrali da Vlada budućnost stavlja pod hipoteku, jer duže posmatrano, troškovi plaćanja privatnom sektoru po ovom modelu koštaju javni sektor skuplje, nego da sami grade objekte. (BBC, 2003) Britanija se našla u apsurdnoj situaciji 2009. godine za vreme ekonomske krize u vezi sa PFI, pošto su izvori privatnog kapitala presušili. Država je morala da pozajmi 2 milijarde £ privatnom sektoru za PFI projekte, što je oštro kritikovala stručna javnost. (BBC, 2009)

Modeli JPP se i dalje razvijaju u svim razvijenijim državama i pored poteškoća koje je imala Britanija. Povećanje broja JPP-a tokom vremena dovodi do zahteva da se reguliše njihov kvalitet. Zbog toga Evropska komisija donosi brojna dokumenta radi regulisanja javno-privatnog partnerstva, pa su 2003. godine objavljena uputstva za uspešna javna partnerstva i 2004. godine Zelena knjiga o javno-privatnim partnerstvima. Ova dokumenta analiziraju partnerske odnose u cilju jasne i precizne klasifikacije, i utvrđuju koji oblik partnerstva podleže propisima Evropske unije o javnim nabavkama, ili postoje i oblici koji se ugovaraju na drugi način.

Opšte posmatrano, javno-privatna partnerstva javljaju se u procesu reforme države blagostanja. Poslednjih dvadesetak godina XX veka, JPP model imao je interes u malim i srednjim preduzećima, a glavne i važne grane (voda, struja, nafta, gas i avio saobraćaj) su i dalje bili pod državnom upravom. Za ovakvu situaciju ima barem tri razloga: izuzetna važnost tih oblasti za državu, monopolski položaj države i veliki pritisak sindikata, koji je bio usmeren protiv privatizacije. Jedini izuzetak bio je u oblasti telekomunikacija, zato što je ubrzani tehnološki razvoj stvorio uslove za upliv privatnog sektora u tu oblast. Razlog za to bio je što je privatni sektor uvek bio brži i prilagodljiviji od države u usavršavanju i promenama. Uspešne privatizacije uglavnom su se realizovale u najrazvijenijim zemljama OECD-a. U sistemima koji su bili manje razvijeni, i koji su imali kratku demokratsku tradiciju (npr. Latinska Amerika),

državni monopolisti nakon izvršene privatizacije, postaju u najvećem broju slučajeva, loše vođeni privatni monopoli. (International Monetary Fund, 2004: 4)

Zamah u privatizaciji je do kraja XX veka znatno slabi, ali ostaje potreba razvoja infrastrukture. U tom periodu, JPP modeli postali su veoma značajno sredstvo pridobijanja menadžera i investicionih ulaganja u infrastrukturu, u slučajevima zastoja privatizacije ili eventualnih poteškoća. Moć JPP modela ogledala se u povećanju efektivnosti i ekonomičnosti u davanju javnih usluga, i u mogućnosti da se investicije odstrane kao trošak iz budžeta. I pored mnogobrojnih kritika, najbolje razvijeni model JPP po mišljenju MMF-a je bio britanski PFI oblik, koji momentalno obuhvata 14% javnih investicija, u najznačajnijim oblastima infrastrukture. (International Monetary Fund, 2004: 5)

Treće poglavlje

3. KONCESIJE U SRBIJI PRE DRUGOG SVETSKOG RATA

Početak razvoja koncesionarstva u Srbiji, vezan je za 1859. godinu, kada je francuskom društvu za eksploataciju rudnika Majdanpek, data koncesija u trajanju 30 godina. Kasnije grad Beograd zaključuje koncesioni ugovor sa italijanskom firmom o obavljanju tramvajskog saobraćaja. Rudnici Trepča, Zletovo, Kopaonik i Novo Brdo su sklopili ugovore o koncesiji sa engleskom kompanijom. Na borskim rudnicima koncesiju su imali Francuzi, a na aleksandrovačkim rudnicima Belgijanci. 1937. godine Majdanpek je dat Francuskoj. Posle II svetskog rata, do 90-ih godina, nije bilo koncesija u Jugoslaviji. (Knežević, 2010: 90)

3.1. Koncesije u oblasti rudarstva i metalurgije

Rudarsko-metalurško-hemijski kombinat Trepča iz Kosovske Mitrovice, postoji više od 85 godina. Posle I svetskog rata, Britanci su 1925. godine otpočeli prva istraživanja kompleksa. U periodu 1925-1932. godine, američki inženjer, Chester Beatty Alfred, započinje istraživanja u rudniku u Starom Trgu. U periodu od 1926-1941. godine engleska kompanija „Selection Trust Ltd“ je otkrila, otvorila i započela eksploataciju rudnika, kada potpisuje ugovor o korišćenju rudnika, sa Radomirom N. Pašićem, sinom ondašnjeg premijera Jugoslavije, Nikole Pašića.

U Londonu je 9. decembra 1927. godine osnovano deoničko društvo „Trepča Mines Ltd“ na osnovu koncesije u vrednosti od 1.789.028 £, za korišćenje rudnika u trajanju od 50 godina. Zbog finansijske krize 1941. godine, ova kompanija prodaje 40% deonica, nemačkoj kompaniji „Hermann Goering's Reichswerke Company“, (Energyobserver, 2016) i tako upravu nad Trepčom, za vreme II svetskog rata, preuzimaju Nemci. Vlada Jugoslavije 1946. godine nacionalizuje sve Trepčine rudnike, i nastaje Rudarsko-metalurško-hemijski kombinat olova i cinka Trepča. (New Press, 2016)

Najstariji tragovi rudarstva u Evropi iz oko 4500 godine p.n.e. pronađeni su u oblasti Bora i Majdanpeka. Prva geološka istraživanja bakra u Boru, koje je pokrivalo i oblast Tilva Roš, sprovedena su još 1897. godine. Vodeća imena u oblasti otkrivanja i istraživanja borskih rudnika, su Feliks Hofman u naučnoj oblasti, Franjo Šistek u tehničkoj oblasti i Đorđe Vajfert u finansijskoj oblasti.

Đorđe Vajfert se smatra tvorcem modernog srpskog rudarstva, kada je 1903. godine postao vlasnik „Borskog rudnika“ čuvenog nalazišta bakarne rude u Evropi. Po Vajfertovom nalogu 1897. godine inženjer Franjo Šistek je u blizini Borske reke pronalazi rudno telo Čoka Dulkan od 255.000 tona rude sa preko 10,5% bakra. (Telegraf, 2016)

Već 1903. godine Vajfert dobija koncesiju na 50 godina, a sledeće godine je ponudio Francuzima osnivanje zajedničke kompanije, koji prihvataju ponudu i osniva se „Francusko društvo borskih rudnika, koncesija Sveti Đorđe“ (RTB Bor, 2016) sa kapitalom od 5,5 miliona franaka u 11.000 akcija, od kojih je Vajfertov deo 31.8%. Preduzeće počinje sa radom 01. juna 1904. godine sa sedištem u Parizu. Prvi direktor Rudnika u Boru postaje Franjo Šistek, direktor kompanije u Parizu bio je Alber Loran, a Đorđe Vajfert predstavnik kompanije u Srbiji.

3.2. Koncesije na tramvajski prevoz

Prvog oktobra 1892. godine puštena je prva tramvajska pruga od Kalemegdana do Slavije. Beogradska opština je 1892. godine zaključila ugovor sa „Periklesom Cikosom“ iz Milana, kome je za račun osnovanog Srpsko-francuskog društva ustupljena koncesija za izgradnju „varoških železnica“ i osvetljenja. Dogovorene su trase i dužine za četiri linije, od toga su tri linije planirane za tramvaj sa konjskom vučom, a jedna sa mehaničkom. Ovim je srpska prestonica svrstana u red vodećih evropskih gradova koji su uveli električni tramvaj tj. vozila „pogonjena elektricitetom“ u svakodnevni javni prevoz. (Blic, 2016)

Modernizacija prevoza putnika u Nišu nastala je zahvaljujući ratnoj reparaciji. Zbog nemogućnosti da odštetu za Veliki rat u potpunosti izmire u novcu, pobeđene Austrija i Nemačka su je izmirivale u robi. Tako Niš, 31. decembra 1922. godine, dobija polovna tramvajska kola iz Berlina, tipa „Bergmann“, koja su proizvedena u Hanoveru u fabrici „Hawa“ (*Hannoversche Waggonfabrik*), i materijal za postavljanje odgovarajućeg šinskog sistema. Grad se u to vreme snabdeva strujom iz „Svete Petke“, nekada najveće hidrocentrale u Srbiji, koja nema nedovoljne kapacitete, da se na nju priključi i tramvajski sistem. Zato, građani referendumom

odlučuju o izgradnji nove, i to kalorične (termo)centrale na Crvenom krstu koju je, po ugovoru o koncesiji, izgradila čehoslovačka firma „Kolben i drugovi“. Ona je odgovorna i za postavljanje tramvajske pruge, podizanje remize, ispravljačkih stanica i kontaktne mreže. Za izvođačke radove bio je zadužen niški preduzimač Sotir Blagojević. (RTS, 2016)

Subotica je četvrti po redu grad u Srbiji koji je imao tramvajski saobraćaj. Na omiljenom izletištu građana, Paliću, vremenom su izgrađena banjaska kupatila, hoteli, gostionice i letnjikovci imućnih porodica. Broj posetilaca se uvećao i trebalo je pronaći rešenje da se rastereti voz koji je spajao Suboticu i Palić. Nakon ideja o konjskom tramvaju i železnici na parni pogon, tokom 1892. godine pristupa se uvođenju električnog tramvaja, posebno kada je pitanje gradskog saobraćaja povezano sa problemom osvetljenja u gradu.

Maja 1893. godine osniva se deoničko društvo za izgradnju pruge i električnog tramvaja koje je dobilo koncesiju za izgradnju trase od Subotice do Palića. Zbog kašnjenja tramvaja i parne mašine za potrebe električne centrale, sredinom 1894. godine, jedan od koncesionara, Lajoš Bobula predaje svoju koncesiju Ernestu Lindhajmu iz Beča. Tokom 1895. godine sklopljen je nov ugovor između grada i Lindhajma o izgradnji električne centrale i tramvaja. Predviđeno je da koncesija traje 60 godina, s tim da grad nakon 35 godina, može da otkupi pravo na tramvaj.

U prvoj polovini 1897. godine, otpočinju probe tramvaja sa šest zimskih i osam letnjih vozila mađarskog proizvođača Gane, koja su nabavljena polovna. Svečano puštanje tramvaja u rad organizovano je 07. septembra 1897. godine, kada novi vlasnik Viljem Lindhajm, nasledik brata Ernesta, osniva društvo „Subotički električni tramvaj i osvetljenje d.d.“. Od 1901. godine belgijska kompanija „Compagnie de Services Urbain-Bruxelles“, preuzima subotički tramvaj i upravlja narednih dvadesetak godina. (GSP Beograd, 2016)

Četvrto poglavlje

4. ULOGA DRŽAVE U EKONOMIJI U SAVREMENIM USLOVIMA

Ovo poglavlje će se baviti ulogom države u savremenim uslovima. Tokom dva poslednja veka u svetu su se smenjivali periodi ekonomskog prosperiteta i kriza pa je, u skladu sa tim, mešanje države u ekonomske aktivnosti bilo manjeg ili većeg intenziteta. Poslednjih decenija je, zbog prevelike intervencije države u privredi, došlo do prekomernog zaduživanja država kako u zemlji tako i u inostranstvu, pa se kao pogodan model za dalji privredni razvoj uvodi sistem javno-privatnog partnerstva i davanje koncesija.

4.1. Platon o državi i oblicima vladavine

Prve temelje u oblasti države i njenih potreba, tj. državnog uređenja ili oblika vladavine nesumnjivo je postavio Platon u svom delu – „Država”. Prema njegovom shvatanju, svaki oblik vladavine se gotovo nužno izvodi iz prethodnog državnog uređenja, koje se urušava zahvaljujući sopstvenom unutrašnjem nedostatku, što navodi na zaključak da svaki oblik vladavine nužno dovodi do svog vlastitog uništenja. (Stakić i Jezdimirović, 2014: 14)

Platonova definicija demokratije kao „vladavine siromašne većine“, koja nastaje kad „siromašni pobeđe, ravnomerno podele vladu i građanska prava, te kada se vlasti najčešće u njoj biraju kockom“. (Deretić, 2010: 106) Platonovo defilisanje demokratije je istovremeno i kritika demokratije. Platon u „Državi“ ironičnim i oštrim rečima dovodi u pitanje osnovne principe demokratije – slobodu i jednakost, (Saxonhouse, 1998: 273) iz čega zaključujemo da je njena slabost, baš u tome gde se smatra da je njena snaga. Jednakost, koja suštinski predstavlja matematičku kategoriju, neostvariva je u među ljudima, jer nisu svi ljudi jednaki. Ona se ne može primeniti na ono što je različito. Svako može obavljati najodgovornije dužnosti u demokratskim društvima i režimima, bez obzira na sopstveni moralni integritet i svoje intelektualne sposobnosti.

U okviru takvog oblika vladavine koji podrazumeva „prekomernu slobodu“, kada vladaju duhovno i materijalno siromašni, učeni oratori, posebno ako su talentovani, imaju sjajnu priliku da svojim besedama neobrazovanoj i neupućenoj masi stvaraju utisak izuzetne prosvetljenosti i učenosti. Platonov opis, navodi na zaključak da demokratski čovek, ne razlikuje „nužne od

nebitnih prohteva i zadovoljstava“, i nema želje i ciljeve koji su preovlađujući. Demokratski čovek je na osnovu toga, sličan gradu u kome živi tim pre što u sebi sadrži veći deo ostalih tipova odnosno karaktera. Kada se steknu odgovarajući uslovi, čini se, da on može postati timokrata, oligarh, pa i tiranin. Utisak je da Platon raskrinkava iluziju o vladanju „jednakih i slobodnih“, ukazujući da ona uključuje kako vladavinu bogatih, tako i potencijalnih timokrata i tirana. Platonova kritika demokratije odnosi se i na demokratsku praksu toga doba, i na unutrašnje mane takvog načina upravljanja državom. (Deretić, 2010: 107)

4.2. Aristotel i ostali filozofi o oblicima vladavine državom

Za Aristotelovu filozofiju bi se moglo reći da je bila između idealizma i materijalizma. Smatrao se idealistom jer kao i Platon, stvora utopiju idealnog društva i države. Ujedno je bio i realista, jer polazi od realnog kulturno-istorijskog stanja u antičkoj Grčkoj. Smatrao je čoveka kao *zoon politikon* – političko biće, koje suštinu svoga bića izražava tek u okviru zajednice. Mada je bio jedan od najpoznatijih starogrčkih filozofa, njegova shvatanja države i njene ekonomske funkcije, i novca, čine osnovu ekonomske misli, koja i danas privlači interes naučne javnosti. Aristotel je definisao tri funkcije novca – kao mere vrednosti, kao sredstva razmene i kao sredstva za gomilanje bogatstva, tvrdeći da novac sam po sebi ne donosi novac, što je danas temelj islamskih izučavanja finansija. (Stakić i Jezdimirović, 2014: 17)

Aristotel je izvršio podelu državnih oblika na dve osnovne grupe – loše i dobre. Loši državni oblici su demokratija, oligarhija i tiranija, a dobri republika, aristokratija i kraljevstvo. Najveće dobro njega je sreća, koja zavisi od čovekovih umnih sposobnosti. Najvećom vrlinom smatrao je zlatnu sredinu između tih krajnosti. Ovo je izložio u „Nikomahovoj etici“, u kojoj je početna premisa, sa kojom se svi ljudi slažu, blaženstvo kao cilj ljudskog života, koje nije ni materijalno bogatstvo ili slava, ni površni hedonizam, nego dobro po sebi ili samovrednost.

Platon je u „Državi“ formulisao apsolutno najbolju državu, za razliku od Aristotela, koji je uočio da apsolutno najbolja država ne postoji, već da postoji samo relativno bolja država u odnosu na postojeću situaciju. I Aristotel je stvorio svoju sliku *najbolje države*, ali se ona bazira na realnim

principima, za razliku od Platonove. Njegova država stoji između krajnjeg individualizma (principa *laissez-faire*) i Platonovog *komunizma*. U Platonovoj idealnoj državi postoje tri staleža – robovi, vojnici i filozofi, a u Aristotelovoj dva – stalež robova i upravljački stalež. Aristotel je osnovno polazište za robove pogrešno formulisao, jer je smatrao da su oni takvi po svojoj prirodi, a ne da ih takvima načini društvo. U ovoj tvrdnji nalazi se jasno izražena i rasna teorija društva. U odnosu na Platona, Aristotel je bio realniji, jer se zalagao za državu kojoj je uzor bio Atina, proučavajući postojeće ustave grčkih država. Obojica su prikazivali državu u organicističkom obliku.

4.3. Adam Smit o državi i njenim dužnostima

Adam Smit je u „Bogatstvu naroda“ (Smith, 2007) predstavio tri osnovne dužnosti vladara, odnosno države.

Prva – vladar je obavezan da društvo zaštiti od upada drugih nezavisnih država i od nasilja. Ona se može izvršavati samo uz pomoć vojne sile. Međutim, troškovi pripreme te vojske u periodu mira i njene upotrebe za vreme rata, različiti su u raznim periodima kulture i stanja u društvu. Na najnižim nivoima društva, kao npr. urođenička plemena Severne Amerike, svaki čovek je i lovac i ratnik. Kada učestvuje u ratu kako bi branio svoje društvo ili osvetio štetu nanetu njegovoj zajednici od strane drugih zajednica, on se vlastitim radom izdržava na isti način kao kad živi kod kuće. Njegova zajednica u toj situaciji nema ni pravog vladara ni pravu državu, samim tim ni troškove oko pripreme za borbu, ili izdržavanja dok je na bojištu. (Smith, 1999)

Druga – vladar je dužan da svakom članu društva omogući zaštitu od nepravde i nasilja, učinjenog od strane drugog člana društva. Takođe je obavezan da odredi precizan način deljenja pravde. Ova dužnost takođe zahteva različite nivoe rashoda u različitim periodima društva. (Smith, 1999: 684)

Treća – vladar ili država su dužni da grade i finansiraju javne ustanove i javne radove, koji su po prirodi takvi, da dobit ne bi mogla da nadoknadi pojedincima izdatak. Mada su korisni za neko

veliko društvo, ne može ih podići ili održavati pojedinac ili manji broj njih. Ova dužnost iziskuje različite nivoe rashoda u različitim periodima društva. (Smith, 1999: 696)

4.4. Kejnzove antikrizne mere države

Džon Majnrad Kejnz i njegovo delo „Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca“ (Keynes, 1956), publikovano 1936. godine, su u ekonomskoj teoriji ostali neprikosnoveni 40 godina. On je bio ekonomista koji je dao potpuno nov pristup makroekonomiji, i svrstava se u najznačajnije svetske ekonomiste. Autor je i posleratnog međunarodnog monetarnog sistema – *Bretton-Woods*. Njegove glavne institucije – Međunarodni monetarni fond i Svetska banka, dobro su poznate, iako su drugačijeg oblika, od onog kako ih je zamislio Kejnz. (Vujačić, 2011: 11)

Prema klasičnom modelu štednja i potrošnja, zavise od visine kamatnih stopa. Kejnz naglašava značaj i funkciju štednje, i kao funkciju kamatne stope, i kao nivoa nacionalnog dohotka. Druga velika razlika koja se uočava u Kejnzovom pogledu na klasični model je u načinu shvatanja funkcije tražnje za novcem, koja podrazumeva zavisnost od dohotka i kamatne stope. Iz ovoga proizilazi i treći argument koji se suprotstavlja klasičnom modelu, a koji postavlja kamatnu stopu kao nagradu za uzdržavanje od likvidnosti, a ne uzdržavanja od potrošnje, kao kod klasičnog modela. Prema Kejnzu se ponuda i tražnja za novcem na tržištu novca javlja u dva oblika – transakciona i špekulativna.

Tražnja za transakcionim novcem nastaje da bi se kupovala dobra i radi obavljanja privredne aktivnosti. Stepenn privredne aktivnosti diktira tražnju za novcem. Veći nacionalni dohodak, tj. veća proizvodnja, zahteva veću količinu novca. Funkcija transakcione tražnje, prema tome, raste shodno rastu nacionalnog dohotka. Uz pretpostavku fiksne brzine opticanja novca i fiksnih cena, povećanje dohotka povećavaće tražnju za transakcionim novcem. Višak novca koji je pojedincima iznad njihovih tekućih potreba potrošnje, investiraće u HoV, odnosno u obveznice sa fiksnim novčanim prinosom. Ovo je u skladu s klasičnom teorijom, ali novina je očekivanje vlasnika obveznica, koja zavise direktno od nivoa kamatne stope. Tačnije, u slučaju porasta kamatnih stopa, cena obveznica pada. Očekivani porast kamatnih stopa, dovodi do pada cena

obveznica i tako se stvara gubitak kapitala. Vlasnici obveznica, po nižim kamatnim stopama pretvaraju obveznice u gotovinu. Tako se povećava tražnja za novcem, koju Kejnz naziva špekulativna tražnja za novcem. Ona raste sa padom kamatnih stopa. Kako nije došlo do promena ni nivoa dohotka niti novčane mase, ne dolazi do promena cena, a samim tim, ni do promena krive agregatne tražnje. (Vujačić, 2011: 81)

Zahvaljujući ovoj teorijskoj novini, efektivna tražnja je ključna u Kejnzovoj *Opštoj teoriji*. U to vreme u fokusu ekonomske analize nije bio čitav koncept agregatne tražnje, dok danas, gotovo sva literatura iz oblasti makroekonomije započinje agregatnom tražnjom. Čitav koncept, o tome da se agregatna tražnja može stimulisati državnom intervencijom kao posledicom nedostatka privatnih investicija ili privatne potrošnje, bio je potpuno stran.

Suštinska pitanja ekonomije danas odnose se na nejednakost između investicija i štednje, agregatne tražnje i agregatne ponude, suboptimalne ravnoteže sa aspekta zaposlenosti, tj. proizvodnih mogućnosti u privredi, i aktivnog stimulansa agregatne tražnje, da se privreda vrati na odgovarajuću visinu nacionalnog dohotka. Eksplicitni politički cilj razvijenih zapadnih država, posle velike krize, postaje približno puna zaposlenost. Nekad veliki politički i ekonomski problem – budžetski deficit, postao je normalna pojava, posebno u fazama pada privredne aktivnosti. Kejnz nema puno poverenja i simpatija u berzanska ulaganja kao generatorima stabilnih investicija, i zalaže se protiv špekulacija, smatrajući ih glavnim uzrokom destabilizacije. Opisao je načine formiranja očekivanja i definisao ih kao fenomen psihologije stada, a sa druge strane, duboko veruje u kapitalizam. Veliku važnost pridaje „životnim nagonima“ investitora, smatrajući da oni, za razliku od špekulanata, utiču na društveni i ekonomski progres, ali je ujedno verovao i da su privredne oscilacije neizbežne. (Vujačić, 2011: 117-118)

Postkejnzijizam nastaje iz kejnzijanskog pravca, i nadovezuje se na druge interpretacije poznatog Kejnzovog dela. Pripadnici ovog pravca, postkejnzijanci, akcentuju dinamiku rasta, efekat preraspodele dohotka, ograničenja i neke makroekonomske komponente makroekonomske analize. Njihov dinamički model pokušava da sa gledišta dugog roka, objasni uzroke ekonomskih neravnoteža.

4.5. Novija shvatanja o ulozi države

Uloga države danas nije ista, kao što je to bila u prošlim vekovima. Zbog toga i nije ista definicija njenog fiskalnog suvereniteta. Evropska unija i Evropska monetarna unija su najbolji primer, gde se zemlje odriču jednog dela ekonomske, pravne, fiskalne i monetarne suverenosti. Karakteristika ovih privrednih sistema, je da država, dobija tri krupne ekonomske funkcije – ulogu privrednog subjekta, alokatora ograničenih resursa i zaštitnika onog dela stanovništva, koje je socijalno ugroženo.

Država ulogu privrednog subjekta vrši preuzimanjem proizvodnje dobara i usluga, karakterističnim za proizvodnju u privatnim kompanijama u tržišnoj privredi. Mehanizmom planiranja država je usmeravala ograničene resurse i njihovu alokaciju, što se manifestovalo preko distribucije investicionih dobara, dok ukusi i želje potrošača, njihova platežna sposobnost i navike, nisu od presudnog značaja za razvoj proizvodnje.

Uloga države ogledala se i u politici pune zaposlenosti, izjednačavanju zarada u državnom sektoru, besplatnom školstvu, besplatnom zdravstvu i penzionom osiguranju, što stanovništvu daje socijalnu sigurnost. Tim funkcijama, ona je negirala tržište kao oblik slobodnih veza između kompanija i potrošača i ugušila je privatne inicijative i motive za povećanje produktivnosti. Ubrzani privredni rast je doveo do stagniranja zbog nedomaćinskog trošenja privrednih resursa. Zbog toga država više nije mogla da bude garant pune zaposlenost i socijalne sigurnosti, i došlo je do tranzicije u svim zemljama, sa takvim privrednim sistemom. Neophodnost promena ogleda se u potrebi privatizovanja državnog sektora i u promeni funkcija države, posebno ekonomskih.

U definisanju uloge države u savremenoj ekonomiji, značajan doprinos dao je ekonomista Samjuelson, navodeći da je intervencija države, tokom vekova bila prostor za političke borbe. Liberali zahtevaju od države ispravljanje tokova u tržišnom poretku i olakšanje problema

socijalno ugroženima, dok konzervativci žele da državu „skinu sa naših leđa“, da tržište neometano obavlja svoje funkcije u povećanju standarda. (Stakić i sar., 2015: 22)

Tržišta su se kroz poslednja dva veka, pokazala kao moćan mehanizam osnaživanja ekonomija industrijskih država. Ipak, otprilike jedan vek ranije, sve države Severne Amerike i Evrope su se mešale u ekonomsku delatnost. Povećano uplitanje, dovelo je do velikog povećanja uticaja država na ekonomski život, i na deo nacionalnog dohotka posvećenog socijalnim davanjima i transferima, i na regulatorne i pravne nadzore nad ekonomskim aktivnostima.

Ipak, nije se neprekidno država uplitala u privatni sektor. Prateći politiku, ekonomije kapitalističkih država idu napred dva koraka, zatim unazad jedan. Od nedavno smo svedoci pojave tržišta iznova i u socijalističkim i u kapitalističkim državama. Borbi za smanjeno uplitanje države, koja je započeta u SAD (1981–1993), u vreme Reganove i Bušove administracija, pridružuju se vlade drugih država. Zatim je pokret u javnom mišljenju otišao u drugom pravcu, kada Klintonova administracija, uvodi program povećanog državnog nadzora u zdravstvenu zaštitu, a to je podelilo biračko telo po pitanju da li je primerena tolika uloga države. Poneki čak teže proširenju delokruga države, a neki pak, nastoje da utiču na smanjenje uloge države.

Samjuelson u svom najtiražnijem delu *Economics*, izdvaja tri glavna instrumenta državne politike, koje ona koristi da utiče na privatnu ekonomsku delatnost: (Rosen & Gayer, 2011: 2-5)

1. Porezi – utiču na smanjenje privatnog dohodka i smanjuju rashode npr. na automobile, i obezbeđuju sredstva za javne rashode, npr. na dobra kao što su sakupljanje smeća. Poreski sistem treba da odvraća od oporezivanja nekih sektora npr. duvanskog, a podstakne druge sektore, npr. oporezivanje stanova u kojima vlasnici stanuju;
2. Izdaci – stimulišu kompanije ili zaposlene, da proizvode dobra ili pružaju usluge, npr. obrazovanje, tenkovi ili policijska zaštita, zajedno sa transfernim plaćanjima, npr. socijalna, koja pojedincima osiguravaju dohodak;
3. Propisi ili nadzori – navode stanovništvo da izvrši ili ne, neke ekonomske aktivnosti, kao npr. – propisi kojima se uređuju uslovi rada, ili informišu o zdravstvenim i drugim elementima hrane, ili ograničavaju količinu zagađivanja preduzeća, i sl.

Zbog sve većeg uticaja države na socijalnu i privrednu sferu, Samjuelson posebno ističe stalni rast javnih rashoda. On smatra da su nacionalni dohodak i proizvodnja više od jednog veka, rasli u svim industrijskim ekonomijama, a da su u većini država u isto vreme rashodi država rasli i brže. Svaki težak period – kriza, rat ili socijalni problemi poput siromaštva ili zagađivanja životne sredine, proširuju aktivnosti države. Nakon krize, troškovi država, nisu se nikada vratili na prethodni nivo. Samjuelson tvrdi, da država ima sve veće ingerencije u privredi, i da iz tog razloga ima potrebu za stalnim donošenjem novih zakona, uvećavanjem javnih rashoda i prikupljanjem većih poreskih prihoda. (Samjuelson, 2009: 43)

Džordž Kuper je u svom radu „Uzroci finansijskih kriza“ (Cooper, 2009) daje retrospektivu dosadašnjih finansijskih kriza, ali i odličan prikaz uzroka savremene krize. On polazi od uloge centralne banke, kao „zajmodavca poslednjeg utočišta“ ugroženim bankama privatnog sektora, ako su one isplele sve druge mogućnosti zaduživanja.

Kuper vrši dalju analizu rada i Evropske centralne banke i američkog FED-a, ističući da između njih ne postoji bitna razlika. Obe institucije tvrde da teže zajedničkom cilju, a to je postizanje stabilnosti cena, ali to javno slaganje skriva duboke podele, na koji način pratiti zajednički cilj. Evropska centralna banka insistira na ciljanoj novčanoj ponudi, kao glavnom akteru u formulisanju politike. Službenici ECB-a na redovnim konferencijama, iznose najnovije podatke o M3 – rast ponude novca, koji označava stopu monetarne ekspanzije u Evropskoj uniji. Dalje zahtevaju da podaci sadrže informacije kada i koliko se menja kamatna stopa. Usled velikog rasta novčane ponude, i kamatna stopa mora rasti, a ako je novca premalo, ona mora opadati. U američkom FED-u, pristup je sasvim suprotan, jer oni smatraju da su podaci o M3 toliko bezvredni, i ne treba ih beležiti, niti koristiti kao vodič za politiku.

Posao centralnog bankarstva je kontrola monetarne politike, iako centralni bankari nemaju jedinstven stav, o promeni ponude novca. Evropska centralna banka je uverena da porast ponude novca može biti prenatlažen, što je u saglasnosti sa preteranim stvaranjem kredita i sa prenatlaženom inflacijom cena. Ipak se javlja rezervisanost, od priznanja veze između rasta novčane ponude i preterane inflacije. FED sebe vidi kao glavnog aktera u gušenju svih kreditnih kontrakcija, a ECB, u kontroli ekspanzije kredita. (Cooper, 2009: 32-33)

Alternativno stanovište je da tržišta nisu automatski optimalna i stabilna, pa iz tog razloga zahtevaju upravljanje i nadzor. Kejnz ističe važnost države u osiguranju tog upravljanja, putem fiskalnih mera i državnih rashoda, kao i Minski, po čijim tvrdnjama, se centralno bankarstvo posmatra isto kao i fiskalne mere – kao nužan faktor stabilizacije nestabilne ekonomije.

Vođenje monetarne politike, se može povezati s politikom deviznog kursa. Ričard Boldvin i Čarls Viploš, autori *Ekonomije evropskih integracija*, smatraju da je najjednostavnije da se monetarna vlast odrekne ikakvog uticaja na devizni kurs, koji treba na tržištu slobodno da se formira i da u bilo kom trenutku, za bilo koji iznos, fluktuiraju. U najrazvijenijim državama, kursevi slobodno plivaju. (Boldvin i Viploš, 2010: 292)

Mankju, koji se bavio pitanjem ravnoteže u budžetu, (Mankiw, 2010) smatra da su državne finansije predmet stalnih makroekonomskih debata. Kada god vlada troši više od prihoda koje ostvari putem poreza, taj budžetski deficit pokriva emitovanjem državnih dužničkih hartija od vrednosti. U svojim tezama, zašto poreski zakoni ne treba da se reformišu da bi se podstakla štednja, on navodi da povećanje štednje može da bude poželjno, ali ono nije jedini cilj poreske politike. Kreatori politike, pored toga, moraju da pravedno raspodele poresko opterećenje. (Mankiw, 2017: 221)

Piketi, profesor Pariske škole ekonomije, u svom delu „*Kapital u XXI veku*“ (Piketi, 2015) ukazuje na nejednakosti u raspodeli bogatstva, zbog čega se čovečanstvo, iz XXI veka vraća u XIX vek. Bogatstvo je tada bilo koncentrisano na mali broj pojedinaca, gde ekonomsku elitu predstavljaju bogati naslednici, a ne oni koji to mesto u društvu zaslužuju svojim radom. On je dokazao, da je prosečna stopa prinosa na kapital tri do četiri puta veća od prosečne stope rasta produktivnosti. To znači da mnogo brže raste prihod od kapitala, nego što raste prihod od rada odnosno plate zaposlenih. Piketi tvrdi, da snage kapitalizma dovode do enormnog porasta nejednakosti i koncentracije bogatstva, na vrhu socijalne piramide, zato što u ukupnom prihodu bogatih, dominiraju prihodi od kapitala, dok vrlo mali procenat otpada na prihode od rada. Po njemu, ova velika koncentracija bogatstva i preraspodela dohodaka, ima negativne ekonomske, političke i socijalne posledice. Zbog toga i jeste neophodno povećanje poreza i progresivno oporezivanje, ne samo tekućih dohodaka, već i akumuliranog bogatstva.

Na sličan način problem nejednakosti i raspodele tumači i Stiglic, bivši potpredsednik i glavni ekonomista Svetske banke. U knjizi „*Velika podela*“ (Stiglic, 2004) on ističe da je eskalacija nejednakosti dovedena do vrhunca. To je delimično uzrok sporog ekonomskog rasta, ali su spori rast i nejednakost, pitanja političkog izbora. Oni reprodukuju stanje začaranog kruga, u kome su institucije, zakoni, sistem oporezivanja, pa i izbori, podređeni interesima 1% stanovništva. Taj 1% koji u SAD raspolaže sa blizu 22% bogatstva uspeva da, zahvaljujući koncentraciji moći, dalje povećava nejednakost i nepremostivi jaz, pa čak i fizičko razdvajanje bogatih četvrti u odnosu na siromašne delove gradova, sa obrazloženjem zaštite održavanja javnih dobara, ili pak omogućavanja povoljnog socijalnog i kulturnog okruženja.

4.6. Savremeni oblici državne intervencije

U savremenoj privredi ima mnogo instrumenata i mera, kojima država utiče na privredni život. Od svih, razlikujemo sledeće osnovne oblike intervencije: (Samjuelson, 2009: 56)

1. pravna regulativa;
2. prodaja robe i usluga;
3. transferna plaćanja;
4. vođenje stabilizacione makroekonomske politike;
5. vršenje alokacije oskudnih resursa

Pravna regulativa – da bi tržišna privreda funkcionisala u jednoj državi, moraju biti zadovoljene dve važne i povezane pretpostavke – pravni propisi, koji moraju biti usklađeni i koji daju prava privrednim subjektima, i mehanizmi prinude, ako se mirnim putem ne mogu ostvariti prava. Danas je to naziv za pravnu državu, koja treba da obezbedi pravilno funkcionisanje društveno-ekonomskog i privrednog sistema. Od posebnog značaja za tržišnu aktivnost, je pravna regulativa – reguliše pitanja svojine i drugih stvarnih prava, propise o naknadi imovinske štete, propise koji regulišu postupak stečaja, propise o ugovorima i krivično zakonodavstvo. (Labus, 1999: 88)

Propisi o svojini i drugim stvarnim pravima, su u domenu građanskog i ustavnog prava. Njima se regulišu dozvoljeni oblici svojine kapitala i resursa, svojinska ovlašćenja, prenos, sticanje, zaštita stvarnih prava i gubitak. (Stakić i sar., 2015: 32)

Ključna institucija ekonomskog sistema jedne države je svojina. Zato sve institucije sistema, treba da se sa njom usaglase ili izvedu iz nje. Sticanje i prenos svojine reguliše zakon i ugovor. Osnovni oblik pravnih poslova je ugovor, jer tržišne transakcije, predstavljaju zaključivanje i ispunjavanje ugovora, posebno onih koji se odnose na prodaju. Ugovorne obaveze, nastaju takođe i prouzrokovanjem ugovorne štete.

Što se tiče zakonske regulative, u praksi je najčešće spominjan Šermanov zakon, koji u SAD zabranjuje sve ugovore ili sporazume, kojima se stvaraju monopoli i ograničava konkurencija, kako u međunarodnoj tako i u unutrašnjoj trgovini. Pitanjima suzbijanja ili ograničavanja monopola, bave se redovni sudovi u SAD-u ili posebni sudovi u Engleskoj, koji odlučuju o monopolskoj praksi. Česta je praksa u mnogim državama, formiranje posebnih državnih organa, kao što je slučaj i u Republici Srbiji.

Prodaja robe i usluga – ovde razlikujemo pet grupa intervencije:

Prvi oblik kupovine i prodaje robe i usluga, je državna intervencija u privredi. Kod državnih nabavki, one se najčešće odnose na vojnu opremu i naoružanje, što podrazumeva sve potrošne materijale koji se koriste za vojsku i policiju – hrana, odeća, obuća, oružje i municija, kao i druge potrebe. Država veći deo društvenog proizvoda troši za tzv. velike državne nabavke. (Stakić i sar., 2015: 33)

Drugi oblik intervencije države, je prodaja i otkup određenih proizvoda za redovno snabdevanje tržišta – ulje, šećer, brašno, meso, pamuk, vuna, itd, i za široku potrošnju, i za proizvodnju.

Treću grupu prodaje proizvoda od strane države čine tzv. strateški proizvodi. U prvom planu, misli se na razne vrste energenata – ugalj, naftni derivati, električna energija. U većem broju zemalja, država direktno upravlja energentima ili znatno utiče na proizvodnju i distribuciju pojedinih ili svih vrsta energetske resursa.

U četvrtoj grupi su neobnovljivi prirodni izvori, pre svega rudna i mineralna bogatstva jedne države. Nijedna privredno razvijena država, ne može bez dovoljne količine raspoloživih kvalitetnih sirovina, poput gvožđa, čelika, olova, cinka, bakra, zlata, olova, srebra, itd. kao ni bez šumskog bogatstva – drva, gde država takođe znatno utiče, direktno ili indirektno, na njihovu proizvodnju i distribuciju. Veći deo ove industrije, pripada tzv. javnom sektoru, pa je u ove oblasti moguće uvoditi JPP i koncesije.

Petu grupu čini sektor usluga – poštanske i telefonske usluge, železnica, gradski prevoz, cevovodni transport, itd, preko kojih država osnivanjem javnih preduzeća, može uticati na redistribuciju nacionalnog dohotka, i to cenama, poreskom politikom, subvencijama i drugim merama intervencije u privredi. I ovaj sektor takođe je podesan za JPP i koncesije, ali to ne znači da postojanje državnih preduzeća isključuje postojanje i privatnih u okviru iste delatnosti.

Transferna plaćanja – glavna odlika im je jednosmernost, jer u odnosu na druge vrste poslova, u kojima su uobičajena pojava činidbe i protivčinidbe, kod njih ne postoji uzajamnost davanja. Pravi primer su socijalna primanja, kada država izdvaja novac, a korisnik nema obaveze prema državi. Ona obezbeđuje sredstva za ta davanja, ubiranjem poreza i doprinosa. I ovo je slučaj jednosmernosti, ali u obrnuto – sada država prima novac, i nema obaveza ka onima od kojih ga uzima. Međutim, ako država nije u stanju da izmiri socijalna davanja u celini, u tom slučaju je prinuđena da se zadužuje kod centralne banke ili na tržištu kapitala. To može dovesti do stvaranja javnog duga, koji vodi ka destabilizaciji tržišta, npr.inflacija i sl. (Stakić i sar., 2015: 34-35)

Vođenje stabilizacione politike – država teži ostvarenju dva cilja – da brine o smanjenju nezaposlenosti i povećanju društvenog proizvoda, i da održava stabilne cene i druge uslove privređivanja. Potreba za punom zaposlenošću podrazumeva nisku cenu naknada za rad, što dovodi do nižih cena proizvoda na tržištu. U cilju stabilizacije uslova privređivanja, država se uglavnom služi sledećim merama: fiskalnom politikom, monetarnom politikom, kreditnom politikom, deviznom politikom, carinskom politikom, politikom plata i cena.

Alokacija oskudnih resursa – svoja angažovanja usmerava na osnovu impulsa sa tržišta – šta proizvoditi, kako i za koga. Ekonomisti zastupaju stav, da svaka roba pronade kupca. Međutim, ključna pitanja za svaku prodaju su cena, kvalitet i uslovi prodaje. Realizacija alokacione funkcije ekonomije javne potrošnje, vrši se putem kvantitativnih i kvalitativnih dimenzija javnih prihoda i rashoda, u procesu kreiranja finansijskog potencijala finansijskih institucija (fondova i budžeta) i distribucije finansijskih resursa na dogovorene i planirane društvene (zajedničke i opšte) potrebe. Zadovoljavanje društvenih potreba putem finansijskih fondova i institucija, vrši se planskim alociranjem resursa u pojedinim segmentima društvene reprodukcije, uz korigovanje tržišnih mehanizama razmeštaja proizvodnih snaga. (Stakić i sar., 2015: 36)

Raspoloživi finansijski potencijal fiskalnih obveznika, uvećava se redukcijom fiskalne presije i agregatnih ekonomskih veličina, kao što su akumulacija, dohodak, potrošnja, investicije, promet, povećavajući time platežno sposobnu tražnju i stopu samofinansiranja, pa, samim tim, i apsorpcionu sposobnost tržišta. Sistemi deficitarnog finansiranja javnih potreba, koji se vrše posredstvom emisije primarnog novca, često nisu kontrabalansirani robnim pokrićem.

Peto poglavlje

5. MEĐUNARODNI REGULATORNI OKVIRI ULAGANJA KAPITALA

Međunarodno kretanje kapitala je oblik međunarodne ekonomske saradnje, kroz koju se ostvaruju strategijski ciljevi privrednih društava. Tako dolazi do međunarodne podele poslovnih aktivnosti, promene privrednih struktura, prednosti koja se dobija konkurencijom, povećanja zaposlenosti i privredne stabilnosti zemalja učesnica.

5.1. Pojam i obeležja međunarodnog kretanja kapitala

Međunarodno kretanje kapitala podrazumeva transfer finansijskih i realnih sredstava iz jedne u drugu državu, što ne podrazumeva kontratransfer ili kontratransfera za određeno vreme. Osnovni cilj ove aktivnosti je ostvarivanje političkih i ekonomskih interesa aktera. (Unković, 2010: 127)

Moderna privreda ne treba da zanemari potrebu za izvozom i uvozom kapitala, bez obzira da li ima neto deficit ili neto suficit u kapitalu. Transfer kapitala između država je dvosmeran, gde se subjekt neke države pojavljuje se kao davalac, u jednom slučaju, a u drugom kao korisnik kapitala. Međunarodni kapital se u najvećoj meri kreće između subjekata razvijenih država, koje su glavni korisnici i davaoci kapitala svetskih razmera. Korisnici kapitala su uglavnom privrede tranzicionih i zemalja u razvoju. Među njima ima i onih, koje se u poslednje vreme javljaju kao značajni davaoci kapitala.

Diversifikacija poslovnih aktivnosti izazvana međunarodnim kretanjem kapitala, utiče na promenu privredne strukture, koja se ogleda u ojačavanju platnog bilansa, povećanju privrednog rasta, zaposlenosti, i dovodi do privredne stabilnosti pojedinih država, kao i do jačanja konkurencije i stvaranja globalnog konkurentskog proizvoda. Takvo kretanje kapitala je osnovni pokretač i akcelerator globalizacije. (Perović, 2005: 370)

Fenomen međunarodnog kretanja kapitala, postoji više od jednog veka. Početkom XX veka, mnoge države zasnivaju svoj privredni razvoj na prilivu inostranog kapitala. U međunarodnom kretanju kapitala najveće učešće imaju subjekti koji su korisnici kapitala iz razvijenih država, i koji ujedno predstavljaju i glavne korisnike i davaoce kapitala na globalnom nivou. Glavni investitori, su države koje u domaćoj privredi, ostvaruju veću efikasnost, u odnosu na druge.

Viškove u vidu materijalizovane ponude kapitala, izvoze u države, koje nisu imale toliko visoku efikasnost.

Kretanje međunarodnog kapitala uslovljeno je raznovrsnim, međusobno isprepletanim faktorima i motivima, i na strani ponude i na strani potražnje. Pokretači međunarodnog kapitala postaju – jeftina radna snaga, realizacija što većeg profita i širenje tržišta, niže cene energije i sirovina u inostranstvu, motivacija za vertikalnom integracijom proizvodnog procesa, ili barem važnih faza izrade finalnog proizvoda, psihološki motiv prestiža, i drugi.

Kretanje međunarodnog kapitala, između ostalog, zavisi i od oblika u kome se kapital nalazi. Razlike se javljaju između pojedinih oblika javnog i privatnog kapitala, jer javni kapital uglavnom pokreću širi društveno-politički interesi, a privatni ekonomski razlozi. (Ilić i sar., 2008: 98)

Ostvarivanje većeg profita ili drugog prihoda, na uloženi kapital, kamatama, dividendama i dr. je osnovni motiv izvoza kapitala. Drugi motivi su posredni i u funkciji glavnog motiva, i mogu se grupisati u sledeće kategorije. Korišćenje jeftinijih i bogatijih resursa u inostranstvu, u odnosu na one u državi izvoznici kapitala, jer oni uključuju jeftiniju radnu snagu i niže cene energije i sirovina, a to je važno kod sirovinski i radno intenzivnih procesa proizvodnje. Osim troškova proizvodnje, motiv za izvoz kapitala, je i osvajanje tržišta određene države zbog njegove veličine i plasmana. Korišćenjem lokalnih izvora snabdevanja, manji su troškovi transporta i drugi troškovi, uz istovremeno korišćenje bezbednog statusa domaće proizvodnje.

Motiv za izvoz kapitala, može biti i želja za obezbeđenjem određenog političkog uticaja u nekoj državi, koji se uglavnom javlja prilikom plasiranja kapitala iz javnih izvora, prvenstveno u okviru raznih programa pomoći, ali i putem raznih javnih subvencija. Važan motiv međunarodnih institucija kod plasmana kapitala predstavlja unapređivanje društvenog i privrednog razvoja države korisnika, kao i doprinos skladnom razvoju svetske privrede.

Sa stanovišta države korisnika ili kompanije, osnovni motiv za uvoz kapitala, je obezbeđenje sredstava za poslovanje i razvoj, koja nedostaju tj. za realizovanje određenih projekata i

programa. Takva sredstva se angažuju u situacijama kada nema domaće akumulacije, ili kada nisu povoljni uslovi za njeno angažovanje. Uvozom kapitala, na globalnom nivou, pokriva se deficit spoljnotrgovinskog i platnog bilansa, ostvaruje se porast zaposlenosti i proizvodnje, poboljšava se snadbevenost tržišta, obavlja se transfer tehnologije, itd. Sve to utiče na privredni rast i razvoj države korisnika sredstava. Uvoz kapitala, osim ekonomske, dovodi i do političke zavisnosti, iz čitav niz negativnih posledica, pogotovo, ako nacionalna privreda od toga postane zavisna. (Ilić i sar., 2008: 102-103)

5.1.1. Kretanje međunarodnog kapitala u uslovima globalizacije

U procesu globalizacije, finansijski tokovi se sa individualnih oblika, preusmeravaju na institucionalizovane oblike, poput Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke, raznih investicionih fondova i moćnih osiguravajućih kompanija. Svi oni imaju sposobnosti i znanja, da se sučele sa rizikom koji prati finansijski kapital i investiranje. Nepremostivi rizici vezani za individualna ulaganja kapitala, uglavnom su ekonomski, politički, valutni i drugi. (Šoškić i Živković, 2011: 231)

Globalizacija finansijskih tokova, može se sagledati sa aspekta međusobnih odnosa realnog i finansijskog kapitala. Kretanje tokova finansijskog kapitala, ukazuje da raste njegov značaj, i počinje da dominira, u odnosu na tokove realnog kapitala, tj. proizvodne resurse. Tokovi finansijskog kapitala u SAD, Japanu, državama u Evropskoj uniji, pokazuju da oni od izvoza finansijskih usluga, u ukupnom domaćem proizvodu, ostvaruju veće prihode od onih ostvarenih redovnim izvozom roba.

Usled dominantnog i preovladavajućeg uticaja na privredni razvoj, finansijski tokovi kapitala, direktno podstiču ili ograničavaju privredni razvoj država. Finansijska globalizacija se i odnosi na povećan uticaj finansijskog tržišta, koji se vrši stvaranjem globalnih finansijskih institucija – Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke, Evropske centralne banke, koje putem infrastrukturne finansijske mreže (berze, banke, tržišta), omogućuju ostvarivanje dominantnog

finansijskog položaja, kako na nacionalnom tako i na globalnom nivou. (Zelenović i Davidović, 2009: 110)

Tržište finansijskog kapitala, karakteriše i participacija novih oblika finansijskih instrumenata – akcija, obveznica i dr., koji dovode do povećanj obrta novca, u odnosu na proizvodni obrt. Povezivanjem industrijskog i bankarskog kapitala, stvara se finansijski kapital – *high-finance*. On utiče na obim i oblik finansijskih tokova. Nerealno, veštački izazvano povećanje cena akcija nekih kompanija, koncentrisano je na ostvarivanje dobiti u kratkom roku, pa se ostali učesnici na tržištu suočavaju sa kompleksnijim uslovima privređivanja. Razvijenije države, nameću slabije razvijenim, primenu politike neoliberalizma, tj. slobodan protok roba i kapitala, što jača poziciju razvijenih, a umanjuje poziciju nerazvijenih država. (Zelenović i Davidović, 2009: 111)

5.1.2. Obeležja kretanja kapitala u zemljama tranzicije

U međunarodne finansijske tokove, uključuju se države u tranziciji, sa težnjom da promene privrednu strukturu i uz dotok inostranog kapitala, prilagode se svetskom tržištu. Taj priliv je usmeren na postojeće kapacitete, odnosno njihovu privatizaciju, a to ne dovodi do neophodne promene privredne strukture. Zato ste države pribegavaju stvaranju povoljnijih uslova za privlačenje inostranog kapitala, pre svega direktnih stranih investicija.

Za to vreme, one se zadužuju na finansijskom tržištu kapitala, radi obezbeđivanja neophodnih finansijskih sredstava, koja upotrebljavaju za uspostavljanje unutrašnje i spoljašnje ravnoteže. (Kovačević, 2010: 310) Unutrašnju ravnotežu, uspostavljaju fiskalnom politikom, preko poreskih stopa i visine budžetskih izdataka, zatim preko monetarne politike, količine novca u opticaju i kamatnih stopa za kredite, i direktnom kontrolom kretanja kapitala.

Spoljašnja ravnoteža, uspostavlja se merama koje se tiču uravnoteženja platnog bilansa.

Položaj država u međunarodnim ekonomskim odnosima, sistematski je prikaz njihovih međusobnih transakcija i prikazan je u platnom bilansu. Pre svega, zavisi od odnosa vrednosti

izvoza i uvoza roba i usluga. Takođe, važna karakteristika međunarodnih ekonomskih odnosa, je odnos između država po pitanju finansijskih transakcija.

Direktne investicije su najvažniji oblik finansijskih ulaganja i obuhvataju ulaganja stranih partnera u neku državu, ali i direktna ulaganja neke države u inostranstvo. Portfolio investicije su poseban oblik finansijskih transakcija u kupovinu akcija, obveznica. Ulaganje u direktne investicije ima za cilj sticanje vlasništva, a ulaganje u portfolio investicije ostvarivanje profita. (Kovačević, 2010: 111)

5.1.3. Osnovni faktori međunarodnog kretanja kapitala

Glavni razlog i cilj ulaganja na stranom tržištu, je ostvarivanje većeg profita, od onog koji se ostvaruje na domicilnom tržištu. Ovaj cilj se ostvaruje kroz različite vidove privredne aktivnosti. Prodiranjem i osvajanjem stranih tržišta ostvaruje se ekonomija obima. Ona povećava konkurentnosti, i to povećanjem proizvodnje i prometa, i snižavanjem prosečnih troškova. Ulaganjem na stranim tržištima, obezbeđuju se neophodne sirovine, pogotovo nedostajući prirodni resursi – nafta i gas, ali i druge sirovine, kao što su rudna bogatstva – gvožđe, bakar, nikl, industrijski dijamant, i dr. (Van Horne & Wachowicz, 2002: 677)

Za savremene ekonomske procese, karakteristično je i alokaciranje sopstvene proizvodnje, zbog nižih troškova rada i osvajanja većeg i novog tržišta, naročito u prethodnoj dekadi. Tada je dosta kompanija iz država Evropske unije, alokaciralo svoje kapacitete u države sa rastućom stopom razvoja, poput Kine, Indije i drugih država u jugoistočnoj Aziji.

Ostvarenje kretanja kapitala i tokova novca na stranim tržištima, zavisi od više faktora od kojih se izdvajaju sledeći: (Van Horne & Wachowicz, 2002: 686-689)

Repatrijacija novca – uslov za ocenu isplativosti investicionih ulaganja na strana tržišta, sa zahtevom da se profit ostvaren u inostranstvu, iznese i vrati u domicilnu, ili drugu državu. Ovaj problem može, odvratiti investitore od ulaganja u te države.

Politički rizik – odnosi se na procenu stabilnosti države u političkom smislu i stav Vlade o stranim investicijama, a takođe i na procenu socijalnih programa i moguće socijalne nemire, koji bi mogli da ugroze efikasno poslovanje. Investitori ovaj rizik otklanjanju različitim merama zaštite, kao što su zajednička ulaganja, saradnja sa državama po pitanju zapošljavanja, kupovinom osiguranja od političkog rizika.

Kursni i ekonomski rizici – podrazumevaju rizike od promena valutnog kursa. Ekonomski rizik, odnosno promena vrednosti imovine kompanije, je najvažniji efekat rizika promena u kursevima valuta. Ovaj rizik postoji, kada nije predviđen rast vrednosti domaće valute u odnosu na stranu valutu, odnosno valutu države u koju je investirano. (Šoškić i Živković, 2011: 239)

5.2. Regulatorni okviri međunarodnog kretanja kapitala

Regulatorne okvire za strana ulaganja, čine nacionalni i međunarodni principi i pravila raznih formi i oblika, koji se neprekidno podložni promenama i unapređenju. Ovaj međunarodni zakonski okvir čine međunarodna pravila, procedure i principi, institucionalnog ili drugog porekla, sa većim ili manjim pravnim značajem. Ovako definisan pojam sadrži: (Stakić i sar., 2015: 42)

1. Međunarodne multilateralne sporazume;
2. Regionalne sporazume između država članica određene grupe, s obzirom na njihovu geografsku pripadnost ili po osnovu nekog drugog kriterijuma;
3. Bilateralne sporazume o zaštiti i podsticanju ulaganja između pojedinih država;
4. Rezolucije organa i međunarodnih organizacija, date u formi preporuka, koje ne moraju biti pravno obavezujuće.

Međunarodni multilateralni sporazumi – sadrže osnovna pravna pravila iz oblasti stranih ulaganja i utvrđuju se pod okriljem međunarodnih organizacija. U okviru Svetske trgovinske organizacije, postoji poseban sporazum – TRIMs, koji se bavi zaštitom prava intelektualne

svojine. U cilju podržavanja dotoka investicija, osnovana je Konvencija o osnivanju MIGA. Iz istih razloga je Konvencija o ICSID tj. o rešavanju investicionih sporova između država i državljana drugih država, utvrdila određena pravila. Navedene konvencije i sporazume zaključene u okviru MMF-a i Svetske banke, ratifikovala je i naša država.

Regionalni sporazumi – ograničeni su na države potpisnice, po regionalnoj osnovi, i uključuju veći stepen saradnje i zajedništva među državama članicama, i obično ih prate nadnacionalni zajednički instituti – EU, NAFTA, APEC i OECD, i dr. Oni imaju znatan uticaj na sadržaj bilateralnih sporazuma, koje države između sebe zaključuju. (Stakić, 2012: 216)

Bilateralni sporazumi – zaključuju ih dve države, subjekti međunarodnog prava, sa ciljem da unaprede uzajamne ekonomske odnose i stvore povoljne uslove za stranog ulagača, tj. drugu državu. Kada se potpišu i stupe na pravnu snagu, (ratifikacijom u narodnoj skupštini), bilateralni sporazumi postaju sastavni deo unutrašnjeg zakonodavstva, u formi *lex specialis*-a.

Osnivanjem Svetske trgovinske organizacije 1995. godine, sa sedištem u Ženevi, napravljen je značajan korak, na međunarodnom planu, a naročito usvajanjem Sporazuma o investicionim merama koje se odnose na trgovinu (TRIM – Trade Related Investment Measures). Usvajanje Sporazuma obavezuje državu članicu, da stranom investitoru pruži nacionalni tretman. Sporazumom su poboljšani uslovi za strana ulaganja, odnosno nastavljena je liberalizacija i harmonizacija zakonodavstva, po pitanju stranih direktnih investicija, i zabranjena su uslovljavanja stranih kompanija. Ovaj sporazum treba da omogući dalju ekspanziju i liberalizaciju svetske trgovine i uspostavi čvršću vezu između trgovinske i investicione politike.

Države članice OECD¹ su 1995. godine, sa još pet država posmatrača Slovačka Republika, Hong Kong, Argentina, Brazil i Čile, započele pregovore o zaključenju multilateralnog Sporazuma o investicijama (MAI – *Multilateral Agreement on Investment*), u cilju unapređenja

¹ OECD članice (34): Australija, Austija, Amerika, Belgija, Engleska, Grčka, Danska, Zapadna Nemačka, Irska, Island, Italija, Izrael, Japan, Juzna Koreja, Kanada, Luksemburg, Mađarska, Meksiko, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Porugalija, Slovačka, Slovenija, Turska, Finska, Francuska, Holandija, Češka, Čile, Švajcarska i Švedska, Španija)

međunarodne saradnje po pitanju izjednačavanja pravila iz pojedinačnih bilateralnih sporazuma. (Unković i Kordić N, 2011: 2) Sporazumom o investicijama je predviđeno olakšanje protoka kapitala i eliminisanje investicionih barijera među državama, obezbeđenje jedinstvenog standarda u tretmanu stranih ulagača, njihovih ulaganja i njihova potpunija zaštita. Sve države članice OECD, saglasne su da postoji potreba slobodnog protoka ulaganja, i stvaranja efikasnijih i razumljivijih investicionih pravila. Međutim, i pored dugih pregovora i konsultacija, oko Sporazuma o investicijama, još uvek nije postignuta saglasnost. To kod investiranja, izaziva rizik protekcionizma, jer su restriktivne administrativne mere i procedure investiranja, poslednjih godina nagomilane. (Stakić i Unković, 2011: 114)

U maju 2006. godine u Parizu, održan je sastanak Ministarskog saveta država članica OECD. Tada je i usvojena Okvirna politika u oblasti ulaganja, kao neobavezujuće i fleksibilno sredstvo za zaokruživanje pravnih pravila, kao odgovor na neprekidne promene investicionih politika, što je bila posledica razvoja nekih država. Okvirna politika se odnosi na zajedničku politiku država članica, u deset raznih oblasti, uključujući i politiku investicija, investicione olakšice i podsticaje. (Stakić, 2012: 217)

5.2.1. Modeliteti bilateralnih sporazuma

Saradnja između država, se zbog nedostatka multilateralnog sporazuma o investicijama, obavlja uglavnom preko bilateralnih sporazuma, koji ujednačavaju investicionu praksu. Oni postaju osnovni okvir za direktne strane investicije. Mnogi ovakvi sporazumi zaključuju se, između razvijenih država, prvenstveno onih koje su izvozno orijentisanog kapitala, i nerazvijenih i zemalja u tranziciji, koje su uglavnom uvoznici stranog kapitala.

Tako su se iskristalisala dva modela bilateralnih sporazuma: (Stakić i sar., 2015: 45)

1. Evropski model – zasnovan na nacrtu Konvencije, koju su usvojili ministri OECD-a 1962. godine;
2. Severnoamerički model – NAFTA sporazum, razvijen početkom 80-ih godina XX veka.

Ovi modeli se uglavnom odnose na sledeće oblasti – definicije, ključno osoblje, tretman, rešavanje sporova i eksproprijaciju. Karakterišu ih slične koncepcije – oba se odnose na nacionalni tretman i tretman najpovoljnije nacije koji se omogućuje stranim ulagačima, poput slobodnog kretanja, promptne, efektivne i adekvatne naknade, za slučaj eksproprijacije, ili druge mere koje država može da primeni. Takođe, oba modela na sličan način obezbeđuju primenu međunarodnog mehanizma, u situacijama nastanka sporova između ugovarača i ulagača.

Među njima postoje i razlike: kod prvog modela, odredbe sporazuma se odnose na tretman već izvršenih ulaganja, dok se kod drugog, baziraju i na period pre izvršavanja ulaganja (npr. faza prikupljanja dokumentacije, i sl). Drugo, severnoamerički model, prema stranom ulagaču ima veći broj zahteva, koji se odnose na dozvole za ulazak i angažovanje radnika.

Vlade i vladine agencije u svim državama imaju ključnu ulogu za obezbeđivanje adekvatnih uslova za preduzetništvo i za upravljanje privatnom inicijativom, pre svega u malim i srednjim preduzećima. Ovo posebno dolazi do izražaja u državama u jugoistočnoj Evropi. Uzimajući u obzir navedeno, i stalnu potrebu preduzeća iz pomenutih država, OECD je, uz finansijsku podršku EBRD-a, predstavio program procene dostignuća politike preduzetništva (EPPA – *The European Promotional Products Association*). Ovaj program čini seriju izveštaja koji se odnose na sve države jugoistočne Evrope. Oni sadrže procenu kvaliteta politike vlade prema sektoru malih i srednjih preduzeća i izveštaje o redovnom praćenju kako se oni primenjuju. I u Srbiji je 2004. godine predstavljen ovaj program. Sadržaj izveštaja je i deo koji se odnosi na potrebe usklađivanja zakonske regulative, sa ciljem privlačenja stranih investicija. (Stakić i Unković, 2011: 410)

5.2.2. Bilateralni sporazumi Srbije o podsticanju i zaštiti stranih ulaganja

Iako Srbija ne pripada Evropskoj uniji, strana ulaganja su na našem tržištu, dvostruko regulisana. Prvo – zakonskim propisima se regulišu njihov oblik i uslovi, i poslovanje inostranih kompanija. Drugo – nastup stranih kompanija na trećim tržištima, van Srbije, reguliše se bilateralnim

sporazumima. Njih Srbija zaključuje sa drugim državama, u vezi sa spoljnotrgovinskim prometom.

Na osnovu zvaničnih podataka, u Srbiji je na snazi preko 40 bilateralnih sporazuma o zaštiti ulaganja i uzajamnom podsticanju. Oni su urađeni na osnovu Nacrta tipskog Sporazuma, sačinjenog uz poštovanje svih osnovnih standarda, koje je propisao OECD-a iz ove oblasti.

Sporazumi regulišu sledeća pitanja: (Stakić i sar., 2015: 46)

- Definisane pojmove – strano ulaganje, strani ulagač i prihod, koje ulaganje donosi;
- Garancije pravičnog i ravnopravnog tretmana stranim ulagačima iz druge države potpisnice;
- Obezbeđivanje primene nediskriminatornih mera, u bilo kom pogledu;
- Obezbeđivanje nacionalnog tretmana i tretmana najpovlašćenije nacije stranim ulagačima. Izuzetak od ovog pravila odnosi se jedino na ugovore koji se tiču povoljnih okolnosti, koje država ostvaruje članstvom u carinskoj, ekonomskoj ili monetarnoj uniji ili nekoj drugoj regionalnoj organizaciji, ili na osnovu multilateralnog ili bilateralnog sporazuma;
- Zaštitu stranih ulagača od eksproprijacije i drugih mera, a koje jedna ugovorna strana može da preduzme. Osim toga, strani ulagač ima garancije da će mu se naknaditi šteta i gubici zbog eventualnih nekomercijalnih rizika – štrajkovi, ustanci, pobune i sl.;
- Obezbeđivanje međunarodne pravne zaštite, u slučaju spora između ugovornih strana – države i stranog ulagača. Sporazum omogućava ulagaču da samostalno odluči da li će spor rešavati međunarodnom arbitražom ili na domaćem sudu, što ujedno spada u osnovna pravila propisana Konvencijom ICSID.

Republika Srbija poštuje opšte pravne principe i pravila međunarodnog prava, koji su izraženi u odredbama Bečke konvencije. Ovi principi su osnovni elementi koji se usaglašavaju za vreme pregovora između ugovornih strana i sastavni su deo teksta svakog pojedinačnog bilateralnog sporazuma. Prema opštim preporukama, koje su definisane u okviru država članica OECD posle 2002. godine, bilateralni sporazumi, predviđaju i poštovanje međunarodnih standarda,

ustanovljenih u oblasti poštovanja minimuma zaštite na radu i zaštite čovekove okoline, borbe protiv terorizma, koje je propisala Međunarodna organizacije rada. (Stakić, 2012: 219)

Srbija je, zbog uspostavljanja spoljnotrgovinskog prometa, zaključila sporazume sa državama i regionima:

- Evropskom unijom – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji je Evropski savet parafirao krajem 2011. godine, kojim se Srbija obavezuje da u prelaznom periodu, do 2017. godine, uspostavi zonu slobodne trgovine i uskladi svoje zakone sa zakonima Evropske unije;
- Evropskom unijom – Prelazni trgovinski sporazum, koji važi od septembra 2009. godine, kojim su definisane tri grupe proizvoda koje se uvoze iz Evropske unije;
- Ruskom Federacijom – jedinstven sporazum, da robu i proizvode uvoze iz Srbije bez carinskih barijera;
- Turskom – Sporazum o faznoj liberalizaciji spoljnotrgovinske razmene, do 2015. godine;
- SAD-om –zaključen Sporazum na osnovu opšteg sistema preferencijala;
- Državama EFTA – članicama Evropskog udruženja slobodne trgovine, od kojih su ostale kao članice Norveška, Švajcarska, Lihtenštajn i Island, jer nisu članice Evropske unije;
- sporazumi sa Belorusijom i Kazahstanom;
- Državama regiona CEFTA – Makedonija, BiH, Albanija, Crna Gora, Moldavija, UMNIK Kosovo, koje su još uvek van članstva Evropske unije.

Ovi sporazumi otklanjaju rizik malog srpskog tržišta, koje predstavlja ograničenje za strana ulaganja, i Srbiji otvaraju puteve na proširena regionalna i šira tržišta.

5.2.3. Pravni i institucionalni okviri za strana ulaganja

Pravni sistem je okvir koji ograničava ili olakšava privredne aktivnosti države. Analizom važnih zakona u Srbiji, od strane Saveta, prikazuje se stanje, daju predlozi za poboljšanje i ukazuje na probleme, koje zakonski treba regulisati. Srbija se suočava sa izazovom da kreira takav pravni

sistem i institucije, da pruži podršku procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Uzroci analiza pravnog – regulatornog okvira u Srbiji, su upravo izazovi pred kojima se ona nalazi na ovom polju. (Savet stranih investitora, 2012: 41)

Institucionalni okvir države, podrazumeva političku stabilnost i ekonomsku politiku, naročito usmerenu na privlačenje inostranog kapitala. Ta privlačnost se ogleda u pravičnom tretmanu ulagača, zakonima, bilateralnim sporazumima i drugim oblicima pisanih akata, davanjem čvrstih garancija. Institucionalni okvir za investiciona ulaganja, podrazumeva davanje informacija o sopstvenim mogućnostima i upoznavanje sa ekonomskim tokovima i drugim oblicima poslovanja. (Savet stranih investitora, 2012: 41)

Nezainteresovanosti države za strana ulaganja u smislu promotivnih aktivnosti i ne pružanje neophodnih informacija o uređenosti administrativnih i finansijskih institucija, ograničava privlačenje stranih ulaganja. Sa pravnog aspekta, i njegovog uticaja na privlačenje stranih ulaganja, razlikujemo dve grupe pravila: prva grupa – pravila o uređenju stranih investicija, kao što su poreski sistem, investiciono zakonodavstvo, sistem regulisanja radnih prava, i dr.

Druga grupa – pravila kojima su regulisana pitanja rešavanja sporova, a koji nastaju na relaciji država – strani investitor. Mada nacionalna prava imaju manji značaj u odnosu na međunarodna prava, koja su iznad nacionalnih, procena je da ova pravna uređenost, nije od presudnog značaja za odluke investitora. Procena političkog rizika je vrlo složen proces, i prilikom procene uvažavaju se mišljenje Svetske banke, MMF-a i drugih međunarodnih institucija, ili političkih struktura države u kojima postoji interesovanje investitora za ulaganja. (Cvetković, 2014: 166)

5.3. Oblici međunarodnog kretanja kapitala

Kapital se između država, najvećim delom, kreće u pet osnovnih oblika: (Stakić i sar., 2015: 48)

1. Direktne strane investicije;
2. Portfolio investicije;

3. Krediti i zajmovi;
4. Ulaganje i poslovanje u slobodnim zonama;
5. Ulaganja kapitala u obliku javno-privatnog partnerstva.

Privatni kapital, koji podrazumeva kapital pojedinaca, privatnih kompanija ili komercijalnih privatnih banaka, prvenstveno se kreće u formi direktnih stranih investicija, portfolio investicija, i u obliku depozita i kredita. Javni kapital, koji podrazumeva državni budžet i centralne i državne banke, kreće se pre svega u obliku bilateralnih kredita i zajmova, portfolio investicija i u obliku bespovratnih ekonomskih pomoći, a posebnu vrstu, čine zajmovi međunarodnih organizacija, poput EBRD, IBRD, IDA, IMF, IFC i dr.

Prema ročnosti međunarodni tokovi kapitala su kretanje kratkoročnog, srednjoročnog i dugoročnog kapitala, mada nisu usaglašeni kriterijumi za ovu podelu. Kratkoročni kapital podrazumeva plasmane na period do jedne godine, i koristi se za finansiranje tekućeg poslovanja. Srednjoročni podrazumeva plasiranje kapitala na period do pet godina, dok se dugoročni kapital plasira na period preko pet godina, a oba se koriste za investicije.

Transfer kapitala može se obavljati u obliku novca – prenos finansijskih sredstava, ili u obliku transfera realnih vrednosti – izvoz opreme i druge robe. Kod odobravanja finansijskih kredita se, u pojedinim slučajevima, postavlja kao uslov upotreba sredstava za kupovinu robe i usluga od određenih isporučilaca, to tzv. vezani krediti. Izvozni krediti odobreni od strane isporučilaca opreme (*supplier credit*), čine posebnu vrstu, čije se korišćenje vezuje za određene namene. Druga grupa su krediti kupcu (*buyer credit*), koje stranim kupcima, odobravaju finansijske organizacije države izvoznika, i služe za finansiranje isporuka na kredit, iz države kreditora. (Gavrilović-Jovanović, 2013: 108)

Strani kapital može da se plasira u određene projekte (project approach), ali može da posluži i za ostvarivanje širih razvojnih ciljeva, tj. programa (program approach). Privatni investitori skoro uvek kapital plasiraju u projekte, a javni kapital, se može angažovati i u realizaciji programa. Davaocima kapitala više odgovaraju projekti, posebno onima koji su privatnog karaktera. Kod projekata je lakše vezivanje transfera kapitala za isporuke robe, usluga i tehnologija i jače su

garancije za rentabilnu upotrebu sredstava. Korisnicima kapitala, više odgovaraju, zajmovi za programe. Oni zahtevaju manji stepen vezanosti, ali sadrže i rizik nenamenske, nedovoljne i efikasne upotrebe sredstava, što je i dokazano u mnogim programima javne pomoći za razvoj. (Pelević, 2006: 209)

Vremenom se značaj pojedinih oblika međunarodnog kretanja kapitala menjao. Zapažen se rast direktnih stranih investicija, posle II svetskog rata, posebno u poslednjoj dekadi XX veka. (Stojadinović-Jovanović, 2013: 40) Od II svetskog rata do 80-ih godina XX veka zajmovi su imali primarnu ulogu u ukupnim međunarodnim tokovima kapitala i finansiranju svetske privrede, naročito država u razvoju.

Tokom druge polovine 80-ih godina XX veka, nakon što je dužnička kriza kulminirala, počinje stagnacija kretanja zajmovnog kapitala. Privatni sektor se uzdržava od novog kreditiranja država u razvoju, osim direktnog investiranja, i privatni kapital više ne odlazi u te države u vidu zajmova. Period s kraja 80-ih godina, a posebno 90-ih godina XX veka, karakteriše ekspanzija stranih direktnih investicija. Značajno je napomenuti da su početkom XXI veka, pored nebankarskog sektora, strana ulaganja posebno bila značajna u bankarskom sektoru u eri tranzicije i privatizacije. (Hadžić, 2013: 14)

5.4. Strane direktne investicije

5.4.1. *Pojam stranih direktnih investicija*

Prema definiciji Međunarodnog monetarnog fonda, iz 1993. godine, koju je prihvatio OECD 1996. godine, direktne investicije su kategorija međunarodnih investicija kada rezident iz jedne države, ostvaruje trajnu korist u preduzeću, rezidentu druge države. Da bi se ostvarili dugoročni interesi, mora da postoje dugoročna saradnja između stranog investitora i preduzeća afilijacije. (International Monetary Fund, 2004: 3)

Strane investicije, predstavljaju transfer kapitala iz jedne zemlje u drugu državu, sa ciljem ostvarivanja određenih efekata, od značaja i za primaoca i za davaoca kapitala. Mogu biti u više

oblika, pre svega, ulaganja u fizičkoj formi npr. oprema za proizvodni ili drugi proces, zemljište, građevinski objekti, u vidu transportnih sredstava i dr. Zatim, su to ulaganja usmerena u obveznice ili akcije, koje obezbeđuju pravo učešća u raspodeli dobiti i preuzimanju rizika.

Ulaganje u vidu intelektualne svojine je poseban oblik ulaganja, npr. pravo na korišćenje patenta – dobija se kupovinom licence, know-how znanje – prodaje se uz opremu za nove tehnologije, zatim prodaja prava patenata. U intelektualnu svojinu se ubrajaju žigovi, robne marke i dr. U zavisnosti od načina, na koji ulagači učestvuju u upravljanju, razlikujemo oblike direktnih i portfolio investicija. Direktno investicije daju ulagaču pravo na upravljanje, učestvovanje u pripremi, i u samoj proizvodnji, u prodaji i raspodeli dobiti, ali i preuzimanju rizika u poslovanju. Prilikom ulaganja u vidu portfolio investicija, kao što su kupovina obveznica i akcija, ulagač stiče pravo samo na učešće u raspodeli dobiti. (Cvetković, 2014: 159)

U savremenim procesima globalizacije proizvodnje i trgovine, ekonomski odnosi, međunarodno kretanje kapitala dovode do jednosmerne putanje, odnosno dele države na one koje daju kapital i na one koje primaju kapital, koji se iz država, sa viškom kapitala, prenosi u države koje se suočavaju sa nedostatkom kapitala. Ovaj proces istovremeno pomera granice nacionalnih ekonomija, u smeru uključivanja u svetske procese.

5.4.2. Strane direktne investicije u globalnim tokovima

Ako se pođe od nosilaca direktnih stranih investicija, i koje benefite ostvaruju ulagač i država u koju se ulaže, globalni tokovi ovih investicija, se utvrđuju i usmeravaju, na osnovu određenih parametara. Odnosi između davaoca i primaoca direktnih stranih investicija, mogu biti na nivou saradnje, ali i na nivou konkurencije.

Kod direktnih stranih investicija, razlikujemo ulaganja po obliku i po obimu. Tako ulaganje među razvijenim državama ima druge oblike, od ulaganja razvijenijih država u zemlje u razvoju, a naročito u one što prelaze sa planskog na tržišni način funkcionisanja privrede. Između razvijenih država to su oblici akvizicija i merdžera, a kod država u razvoju, najčešće su to

ulaganja u sektor proizvodnje, sa ciljem osvajanja novih tržišta, iskorišćavanja prirodnih resursa, jeftine radne snage.

Privatizacija postojećih proizvodnih kapaciteta, je najčešći oblik ulaganja u države u tranziji. Prilikom osvajanja tržišta, strane banke gotovo potiskuju domaće i postaju nosioci štednje stanovništva, i plasiraju kredite stanovništvu, i to načešće potrošačke kredite. Posledica toga je odvlačenje domaće štednje, koja bi se mogla uložiti u proizvodni ili uslužni sektor. (Stojadinović, 2009: 100)

Globalni tokovi direktnih stranih investicija zavise od uloge koju na sebe preuzima država i od toga, kako sebe vide same kompanije. Država raspolaže sa različitim mogućnostima privlačenja inostranog kapitala. Ona može da preduzme mere za podsticanje i mere za ograničavanje priliva stranog kapitala. Od politike države u mnogome zavisi i pristup restrukturiranju, odnosno promena vlasništva, pa samim tim i promena u njihovom upravljanju. Za oblik i obim priliva stranog kapitala, presudan je stepen razvijenosti svake države.

Najveći deo direktnih stranih investicija se preliva u države članice Evropske unije, zatim u evropske države koje nisu članice Evropske unije i u SAD. U ove države, u posmatranom periodu, slilo se, blizu 70% ukupnih svetskih tokova direktnih stranih investicija. U evropskim državama u tranziciji, direktne strane investicije su malo iznad nivoa, od onih u državama u Latinskoj Americi. (UNCTAD, 2012: 15)

5.4.3. Značaj stranih direktnih investicija

Države u tranziciji, sa područja istočne, jugoistočne i centralne Evrope, tranziciji ne pristupaju u isto vreme i pod istim uslovima. Nekima od njih pomogla je blizina Evropskoj uniji, dok su neke u fazi pristupanja njenom članstvu. Države u centralnoj i istočnoj Evropi pristupaju članstvu u Evropskoj uniji i menjanju privredne strukture, mnogo pre svetske finansijske i ekonomske krize, i uspevaju da ublaže njene posledice po sopstveni razvoj. Države na zapadnom Balkanu zapale su u mnogo težu poziciju.

Svetska ekonomska i finansijska kriza, zatekla je države zapadnog Balkana, u periodu nezavršenih procesa privatizacije, što je ograničilo priliv direktnih stranih investicija. Zato one i zaostaju za državama u centralnoj i istočnoj Evropi, što uz svetsku krizu, otežava njihove integracije u evropske procese. (Milovanović, 2009: 45)

Višestruki su razlozi da direktne strane investicije uđu u države koje prilagođavaju svoju privredu tržišnim uslovima. Njihov kvalitet i obim, direktno zavisi od sprovedenih strukturnih reformi u privredi. Privatizacijom postojećih preduzeća, poboljšava se efikasnost poslovanja, jer priliv kapitala pokreće proizvodnju, povećava obim proizvodnje, usvaja nova znanja, u proizvodnim procesima, u samoj organizaciji preduzeća, zatim, i u procesima upravljanja i nastupa na tržištu.

Ako se ova ulaganja usmere na potpuno nove proizvodne kapacitete, prirodno je očekivanje „navale“ novih tehnologija u proizvodnim procesima, i promena jaza u tehnološkoj razvijenosti. Osnivanje novih preduzeća i pokretanje postojećih kapaciteta, treba da poboljša stepen zaposlenosti u tim državama. Ipak, direktne strane investicije ne dolaze u tranzicione države isključivo zbog prodaje brojnih domaćih preduzeća, već zbog uslova poslovanja kojima se obezbeđuje stabilno poslovanje.

5.4.4. Oblici direktnih stranih investicija

Direktne strane investicije su transfer međunarodnog kapitala, gde investitori stiču pravo svojine, upravljanja i kontrole nad uloženim kapitalom, ali i pravo da učestvuju u raspodeli profita ili snošenju rizika. Postoji nekoliko načina, da se izvrši ulaganje u stranu državu, a koji će se način sprovesti, zavisi pre svega od investicione klime u toj državi, od vlasničkog oblika kapitala, koji stranog investitora najviše interesuje, prvenstveno sa aspekta sigurnosti i mogućeg profita.

Razlikujemo sledeće oblike ulaganja: (Perić, 2010: 33-34)

Greenfield investicije – najpoželjniji je oblik ulaganja za državu, i podrazumeva investicije za gradnju novih kapaciteta, sa potpunim vlasništvom, uz sopstveni kapital, kojim upravlja i koji kontroliše strani investitor.

Joint venture – udruženo ulaganje dve ili više potpuno nezavisnih kompanija, radi zadovoljavanja obostranih interesa. Mogu nastati osnivanjem sasvim novog preduzeća, ili da bi se realizovao neki konkretan poslovni cilj, npr. zajednički se nastupa na tržištu.

Akvizicija – oblik stranih direktnim ulaganja putem preuzimanje preduzeća, ili kupovinom celokupnog preduzeća ili samo dela preduzeća.

Dokapitalizacija – ovim ulaganjem strani investitor uvećava kapital preduzeća, u procentu koji će mu osigurati vlasničku većinu, čime bi stekao sva prava kao da je potpuni vlasnik, jer on odlučuje o poslovanju preduzeća koje je dokapitalizovano.

Koji će se oblik stranog direktnog ulaganja primeniti, zavisi od interesa i države i investitora. Na početku tranzicije, državama teže pokretanju privrednih aktivnosti i obezbeđenju ekonomskog rasta, zato su one i privlačne stranim investitorima. Ulaganje kapitala u preuzimanje preduzeća kupovinom u potpunom vlasništvu je najkraći put za nastup na tržištu. Kod ovakvih ulaganja, države u tranziciji, nisu u mogućnosti da osiguraju, da se ostvareni profit koristi za nova ulaganja, a ne da se odliva iz države.

Da li će se zadržati ceo ili deo profita, u državi gde je stvoren, zavisi koliko je atraktivna grana u koju je uloženo i od uslova da se ulaganje proširi na srodne ili nesrodne sektore. Pošto se investitori služe domaćim resursima u proizvodnji, koriste sirovine ili poluproizvode, radnu snagu, svoje investicije usmeravaju za prodiranje na domaće tržište, ali i za ulazak na nova tržišta.

Nemaju svi oblici ulaganja isti značaj za privredni razvoj države. Grinfield investicijama se unosi nov kapital i otvaraju novi proizvodni ili drugi objekti, dok privatizacija i preuzimanje, ne dovode uvek do povoljnih ekonomskih efekata, jer oni ne uvećavaju kapital, pošto on već

postoji, samo je došlo do promene vlasništva. Nadalje, privatizacija i preuzimanje ne obezbeđuju da će u državu ući savremene i nove tehnologije i nova znanja. Ovi oblici ulaganja nekada dovode i do gašenja proizvodnje, posebno ako je u momentu privatizacije bilo poteškoća u poslovanju ili ako su preduzeća u stečaju. Ovo je naročito karakteristično na lokalnom nivou.

Ovi oblici ulaganja, mogu dovesti i do smanjenja broja zaposlenih, osim ako im je cilj očuvanje zaposlenosti u privatizovanim preduzećima za vreme stečaja, pod uslovom da se ubrzo ne zatvore. Ipak, ova ulaganja, utiču na povećavanje tržišne konkurentnosti, ujedno obezbeđujući veće učešće na tržištu. Mada se javlja mogućnost ostvarivanja monopolske pozicije na tržištu i ugrožavanja ostalih domaćih kompanija sa sličnim proizvodnim programima, država to suzbija zakonodavnom procedurom, odnosno donošenjem antimonopolskih zakona. (Unković i Kordić, 2011: 5)

5.5. Strane portfolio investicije

5.5.1. Pojam i karakteristike portfolio investicija

Kako se razvijaju finansijska tržišta i finansijski instrumenti, tako se i investitorima otvaraju mogućnosti, da diverzifikuju svoj rizik, ulažući u više različitih HoV. Portfolio investicije (*portfolio investments*) predstavljaju ulaganje kapitala u HoV – akcije, obveznice, bonove i druge efekte, koje izdaju strane vlade, njihovi organi i druge institucije, strane kompanije ili banke, radi prikupljanja sredstava na međunarodnom tržištu kapitala.

Razvijanje finansijskog tržišta i instrumenata, podrazumeva i određeni rizik, koji investitori pokušavaju da diversifikuju držanjem, u svom portfoliju, HoV. Portfolio investicije se tretiraju kao kupovina HoV, pa se za njih uglavnom interesuju penzioni fond, fond zdravstvenog osiguranja i uzajamni fondovi (*mutual funds*). Kod njih nema kontrole nad poslovanjem preduzeća u inostranstvu, već je reč o kupovini HoV, po osnovu kojih vlasnik pripada renta u visini kamate na uloženi kapital. Ovaj oblik međunarodnog transfera kapitala, postaje sve značajniji, jer se lakše diferencira rizik, ako postoji veći broj tržišta. (Anđelić, 2006: 184)

Kupovinom obveznica, vlasnici kapitala stiču pravo na povraćaj uloženi sredstava, sa pripadajućom kamatom i ne mogu uticati na upotrebu uloženi sredstava. Emitent obveznica o tome donosi odluku, jer snosi i poslovni rizik, i dužan je da vrati sredstva sa odgovarajućom kamatom, nezavisno od toga da li je ostvario profit korišćenjem ovako dobijeni sredstava. Kamata može biti fiksna ili promenljiva. Formira se kada se na baznu kamatnu stopu – LIBOR ili prime rate doda određena marža (*spread*). Na tržištu kapitala, osim obveznica učestvuju i akcije. Na njima je moguća viša zarada, nego kod obveznica. Međutim, kod obveznica je veća sigurnost, jer godišnja kamatna stopa najčešće iznosi do 7%, dok se na akcijama za dan moguće profitirati ili izgubiti i do 50% njihove vrednosti. (Stakić i sar., 2015: 58)

Pod portfolio investicijama podrazumeva se međunarodna diversifikacija, što nosi visok stepen valutnog rizika odnosno rizik promene deviznog kursa. One su bile atraktivan i aktuelan oblik međunarodnog kretanja kapitala, sve do ekonomske krize 30-ih godina XX veka. Preko 90% kapitala plasirano je u ovom vidu. (Kvrgić i Nikolić, 2012: 230)

Osnovni oblici portfolio investicija:

1. Prvi je tradicionalni oblik ulaganja u bonove, obveznice, i druge vrste HoV, koje izdaju inostrane vlade, ili druge institucije, ili kompanije, radi prikupljanja sredstava na međunarodnom tržištu kapitala. Kamata je promenljiva, i utvrđuje se dodavanjem marže na baznu kamatu (libor ili prime rate). Vlasnik kapitala ne utiče na upotrebu sredstava, samo u dogovorenom roku dobija pozajmljena sredstva zajedno sa kamatom, bez obzira na poslovni rezulta, i zato je ovo oblik kod kojeg su rizici minimalni;
2. Drugi oblik liči na direktne investicije, tj. ulaganje kapitala u strana preduzeća, ali do visine koja ne osigurava upravljanje i kontrolu. Investitor nema uticaja na način upotrebe uloženi sredstava. Cilj plasiranja sredstava na ovaj način, je pribavljanje finansijske aktive, koja se u buduće može prodati po višoj ceni od kupovne, uz kapitalnu dobit za investitora. Uloženi kapital se ne vraća u nekom određenom roku, već kad investitor oceni da je najpogodniji momenat da se proda aktiva. Visina dobiti zavisi od uspešnosti poslovanja kompanije, jer investitori učestvuju u raspodeli ostvarene dobiti. (Stakić i sar., 2015: 59)

Željtu za portfolio investicijama je ostvarivanje prinosa na uloženi kapital, ako se uzme u obzir pozitivna korelacija prinosa i rizika. To omogućuje još veću diversifikaciju, jer se kapital može investirati i u domaće i u strane HoV. Prisutnost na finansijskom tržištu, kupovinom stranih HoV, stvara veću mogućnost za diversifikaciju rizika. Ove investicije su zbog toga atraktivne investitorima koji hoće sigurno ulaganje sa relativno visokim prinosom. Pojava transnacionalnih kompanija intenzivira ovaj proces, jer one kupuju HoV lokalnih privrednih subjekata, da bi smanjile rizik. Ove investicije su obično privilegija razvijenijih država, jer je razvijeno finansijsko tržište, preduslov za njihovo postojanje. Države u razvoju ulažu napor da liberalizuju spoljno-trgovinsku politiku, deviznu politiku i razvoju finansijska tržišta. (Ilić i sar., 2008: 179)

Pojedinac, sa viškom sredstava, pre će se odlučiti da investicionom fondu poveri upravljanje sredstvima, nego osiguravajućem društvu ili bankama. Ovo iz razloga, jer je prinos na uložena sredstva, nekad mnogo veći od prosečne kamatne stope ili prinosa od akcija, ako se meri berzanskim indeksom. Investicioni fondovi postižu to korišćenjem strategije diverzifikacije i visoko specijalizovanih znanja o berzanskim kretanjima i kretanjima u svetskoj i nacionalnoj ekonomiji, pa zato i bave plasmanom sredstava, omogućujući pojedinačnom investitoru učešće u raspodeli profita, koji je ostvaren poslovanjem na svetskom i nacionalnom tržištu. (Korugić Milošević, 1999: 18)

Spekulativni kapital ispoljava pokretačku snagu ekonomske aktivnosti, čija je funkcija da neprekidno uvodi tehnološke inovacije. U savremenoj ekonomskoj praksi, kao npr. u SAD, on se institucionalizuje na temelju novca penzionih fondova, specijalizovanih fondova i korporacija, zadužbina, banaka i sl. Ovaj kapital istovremeno karakteriše i visok stepen rizičnosti i visok stepen profitabilnosti. (Marković, 2007: 214)

5.5.2. Funkcionisanje tržišta kapitala

Tržište kapitala, zajedno sa drugim oblicima međunarodnog kretanja kapitala, je mogućnost finansiranja proste i proširene reprodukcije. Ovo finansiranje ima prednost u odnosu na kreditni odnos, jer se tiče vlasničkog odnosa prema imovini. Svrha akcionarskog poslovanja je uvećanje

finansijskih i privrednih tokova, kroz emisiju i promet akcija. Na sekundarnom tržištu kapitala ostvaruje se koncentracija ponude i tražnje dugoročnih HoV, uz istovremeno aukciono određivanje cene, prema objektivnim tržišnim kriterijumima.

Razvoj tržišta kapitala je u direktnoj vezi sa deviznim kursom, odnosom štednje i investicija, stopom inflacije i kamatom. Ukoliko nacionalna valuta nije stabilna i konvertibilna, nemoguće je razvijati pravo tržište kapitala. Tržište kapitala može da obezbedi kapital koji nedostaje za razvoj privrede, da ostvari optimalnu alokaciju sredstava i suficitom pokrije deficit u preduzeću, kod građana i države i da utvrdi realnu cenu kapitala, odnosno realnu kamatnu stopu.

Preduslovi za razvoj tržišta kapitala su: (Stakić i sar., 2015: 59)

- Stabilna i transparentna ekonomska politika;
- Stabilan i dinamičan privredni razvoj i stabilan politički sistem;
- Uravnotežena ponuda i tražnja novca i konvertibilna valuta;
- Odgovarajuća struktura i obim kvalitetnih finansijskih instrumenata;
- Efikasna, transparentna i konzistentna pravna regulativa i sudska zaštita vlasnika.

Prema tvrdnjama domaćih autora, upravljanje međunarodnim portfolijom HoV je odgovoran i složen posao, koji mogu obavljati specijalisti iz te oblasti, jer imaju neophodno znanje i informacije, i rade u, ili za specijalizovane konsultantske i investicione kompanije. (Kapor, 2010: 149)

Obveznice su, pored akcija, već odavno prešle granice pojedinih država i postale su deo međunarodnog tržišta kapitala. Tržište obveznica je u sve većem porastu, pogotovo, od kada su strane privatne banke usporile odobravanje klasičnih zajmova državama u razvoju. Obveznice mogu biti domaće, denominirane u domaćoj valuti, inoobveznice i evroobveznice.

Evro-obveznice se plasiraju i garantuju za račun korisnika, od strane sindikata banaka. Oko 10% ukupnih evro-obveznica emitovano je u evrima, i uglavnom ih emituju međunarodne institucije, transnacionalne kompanije i strane države. Ekspanzija obveznica nastaje u najrazvijenijim

državama OECD-a, gde su se javili viškovi finansijskih sredstava u kompanijama, a manjkovi u sektoru stanovništva i države. Preduzeća na ovaj način dobijaju veću sigurnost u plasmanu sredstava kod sigurnog dužnika – države, uz niže troškove i uz sigurnu kamatu, nego da sredstva plasiraju kroz klasične depozitno-kreditne aranžmane. (Stakić i sar., 2015: 59)

5.5.3. Razlike između direktnih stranih investicija i portfolio investicija

Razlika između direktnih i portfolio investicija, ogledaju se u pravu upravljanja i kontrole nad preduzećem, u koje se investira.

Direktna investicija je kada investitor ulaganjem stiče pravo svojine, i pravo da direktno kontroliše i upravljanja. Kod portfolio investicija, investirani ulog ne obezbeđuje pravo upravljanja i kontrole u investirano preduzeće.

Razlike između ovih investicija se mogu svrstati u tri osnovne kategorije: (Goldstein & Razin, 2006: 271-273)

1. Motiv investiranja – primarna preokupacija i preovlađujući motiv kod direktnih investitora je učešće u upravi kompanije. Kod portfolio investitora preovlađujući motiv je učešće u profitu lokalnih kompanija, putem kapitalnog dobitka i dividende;
2. Vremenski horizont ulaganja – portfolio investicijama se ulaže na kraći period, nekoliko nedelja ili meseci, koji može biti i duži, čak 10 i više godina, pogotovo ako se one realizuju putem tzv. „venture kapitala“. *Venture-capital* firma je oblik partnerstva sa ograničenom odgovornošću, kod kojih se formira fond u fiksnom vremenskom periodu, koji obično traje 10 godina;
3. Tip investitora – portfolio investicije uglavnom realizuju institucionalni investitori, finansijske institucije, ili pojedinci, koji su pre svega zainteresovni za finansijsku dobit. S druge strane, direktni investitori su obično kompanije aktivirane u proizvodnji proizvoda i pružanju usluga.

Zaključujemo da direktne investicije imaju za cilj ostvarivanje dugoročnih interesa u stranoj privredi, gde investitori imaju presudnu ulogu na upravljanje kompanijom.

Prema revidiranom izdanju MMF Manual-a iz 1993. godine, sa 10% učešća u vlasničkom kapitalu, investitor spada u kategoriju direktnih. Po definiciji OECD-a, preduzeće u koje se direktno investira strani kapital, je samostalno (unincorporated) ili udruženo (incorporated) preduzeće, gde jedan strani investitor ima 10% ili više običnih akcija sa pravom glasa, izuzev ako se ne dokaže da 10% vlasništva preduzeća ne daje investitoru odlučujuće pravo na upravljanje preduzećem, ili poseduje manje od 10% običnih akcija sa pravom glasa, a zadržava pravo na upravljanje preduzećem.

Tabela 4. Poređenje direktnih i portfolio investicija

	DIREKTNE INVESTICIJE	PORTFOLIO INVESTICIJE
Motivi investiranja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sigurnost kapitala i maksimiziranje vrednosti portfolija uloga. ▪ Kontrola upravljanja u različitim zemljama domaćina radi optimalne alokacije resursa i maksimalnog ukupnog profita u međunarodnoj operaciji. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sigurnost kapitala i maksimiziranje vrednosti portfolija uloga
Kompozicija investicije	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Akcionarski kapital preduzeća koji je obezbedio strani investitor iznad procenta potrebnog za sticanje kontrole upravljanja. ▪ Reinvestirani profiti. ▪ Ostali dugoročni kapital. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dugoročne obveznice (obveznice javnog sektora i ostale obveznice) ▪ Akcionarski kapital izvan SDI (ispod procenta potrebnog za kontrolu upravljanja)
Procenat vlasništva nad kapitalom	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Za «koncentrovane SDI», tj. SDI jednog investitora ili grupe povezanih investitora 10-25% ▪ Za rasute (difuze) SDI tj. Investicije većeg broja nepovezanih akcionara – više od 50% vlasništva za jednog stranog investitora, ili 100% stranog vlasništva. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Za obveznice: nema specifikacije ▪ Za akcije: vlasništvo je ispod procenta potrebnog za kontrolu upravljanja
Prednosti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dobit na kapital zbog većih cena akcija i dividende (profit) ▪ Menadžerski honorar i ostale ekstra prednosti koje idu s posedovanjem kontrole upravljanja 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dobit od apresijacije vrednosti obveznice i fiksna dobit na obveznicu
Troškovi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Troškovi direktnog investiranja (troškovi kapitala) ▪ Troškovi informisanja (infirmacije o zemlji domaćinu i troškovi komuniciranja) ▪ Investicioni rizik 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Troškovi kapitala ▪ Znatno manji troškovi informisanja

Izvor: Vidas-Bubanja M., (1998), *Metode i determinante stranih direktnih investicija*, IEN, Beograd, str.7

5.6. Međunarodno kretanje zajmovnog kapitala

Dugo je kretanje zajmovnog kapitala bio dominantan oblik kretanja međunarodnog kapitala, usmereno ka državama u razvoju od strane razvijenijih. Na međunarodnom tržištu kapitala, najveći deo ponude činile su države sa suficitom finansijskih sredstava, a najveći deo tražnje za kapitalom, činile su države sa deficitom. Razvijanjem finansijskih tržišta opada učešće zajmovnog kapitala u ukupnom kretanju kapitala. Tradicionalan i značajan vid međunarodnog kretanja kapitala su zajmovi i krediti. Zajmovni kapital je korišćenje kapitala, kada je vlasnik kapitala u ulozi poverioca, a korisnik ima ulogu dužnika. Takav kreditni odnos ostvaren je neposrednim kontaktom između korisnika kapitala – dužnika i vlasnika kapitala – poverioca, i taj naziva se neposredni ili direktni kreditni odnos. Posredni kreditni odnos, odvija se preko bankarsko-finansijskih posrednika. (Ristić, 1990: 41)

Kretanje zajmovnog kapitala je posredovanje između finansijskih viškova u jednom sektoru i finansijskih manjkova u drugim sektorima. Razvoj finansijskog tržišta i privrede razvijenijih država, doprinosi diversifikaciji instrumenata i metoda finansijskog posredovanja. U početku su to bili klasični zajmovi, a kasnije je dugoročni kapital pozajmljivan emitovanjem obveznica. Tako korporativni sektor koristi razne finansijske instrumente, za relokaciju finansijskih viškova i manjkova, direktnim putem ili sa minimalnim posredovanjem bankarskog sektora. (Kovač, 1988: 116)

Pošto finansijsko tržište nije razvijeno u državama u razvoju, zajmovni kapital je i dalje glavni oblik priliva stranog kapitala. Od 1961. do 1970. godine, od ukupnog priliva iz inostranstva, 66% su bili zajmovi, od 1971. do 1980. godine, oko 46%, a ostalo su bile direktne i portfolio investicije. Kulminacija dužničke krize i odliv kapitala dovode do sloma zajmovnog kapitala. Ovo stanje ipak nije konačno, jer se savremene tendencije u poslovnom bankarstvu i odnose se na međunarodni platni promet, promet deviza i emitovanje obveznica.

Zajmovni kapital, plasiran putem tržišta kapitala, na duži rok, donosi veći stepen rizika, a to povlači cenu koštanja naviše. Zaštita od standardnih rizika, kao što su kursni rizik, kreditni rizik i rizik kamatne stope, realizuje se uglavnom ugovaranjem varijabilne kamatne stope, i preko

terminskih i opcioni poslova. Veću cenu koštanja zajmovnog kapitala, uslovljavaju visoki troškovi koji se odnose na: (Ristić, 1990: 43)

- Emisiju i plasman HoV zajmovnog karaktera;
- Visoke troškove utvrđivanja kreditnog boniteta primaoca zajma;
- Troškove odobravanja, kontrole, korišćenje i naplatu kredita;
- Visoke troškove unovčavanja potraživanja iz kredita, koja se koristi kao pokriće za naplatu kredita.

Međunarodno finansijsko tržište je od velikog značaja za međunarodno kretanje zajmovnog kapitala. Komercijalne banke i druge finansijske institucije su organizovani deo tog tržišta, i uglavnom se bave kupoprodajom HoV i odobravanjem kratkoročnih, srednjoročnih, i u manjoj meri dugoročnih kredita, pre svega, zajmoprimcima koji imaju visoki bonitet.

Važnu ulogu u finansiranju privrednog razvoja u svetu, imale su velike svetske banke, posebno kada se radilo o manje razvijenim državama. Sve do 70-ih godina XX veka, banke su u tome bile relativno oprezne. Ali, od kada su suficiti država izvoznica nafte, osigurali značajan priliv svežeg novca, koji se slio u velike svetske banke preko Evro-tržišta, banke započinju sa ekspanzivnom politikom kreditiranja. Ona je poduprta sa niskim kamatnim stopama, a to odgovara državama u razvoju, ali i razvijenijim državama, koje bankarskim kreditima finansiraju svoju platno-bilansnu neravnotežu.

Pred kraj 70-ih godina XX veka, raste kurs američkog dolara i nivo kamatnih stopa. To je znatno povećalo obaveze država dužnika i izazvalo krizu spoljnog duga. Kriza kulminira 1982. godine serijom reprogramiranja i otpisom dugova, koji negativno utiču na bilans banaka, od kada one postaju oprezne prilikom odobravanja novih kredita. Krediti, kao eksterni oblik finansiranja država u razvoju, su u opadanju, i u državama iz grupe novoundustrijalizovanih, posebno nakon Azijske krize 1997-1998. godine. Javni zajmovi, kao poseban vid međunarodnih zajmova, mogu biti u obliku bilateralnih, multilateralnih i međudržavnih sporazuma, koje odobravaju međunarodne finansijske organizacije. (Ristić, 1990: 43-44)

5.7. Ulaganje i poslovanje u slobodnim zonama

Slobodne zone su geografska područja, gde investitori imaju određeni stimulanse. Najčešće ih kreiraju organi vlasti, da motivišu investiranje kompanija u konkretno područje. Podsticaji kreirani u cilju privlačenja direktnih stranih investicija, često se značajno razlikuju od regularne politike države domaćina. Ako se uzmu u obzir liberalniji režim, kreirani zbog privlačenja direktnih stranih investicija, ove zone se često sa pravom, zovu „stubovima rasta“, prvenstveno gradova, na čijoj se teritoriji nalaze, a onda celog regiona, pa i šire.

Podsticajima za investiranje u slobodne zone, promoviše se ekonomski razvoj, prvenstveno grada, pa i regiona na kom se nalazi slobodna zona, zatim podstiče razvoj industrije i generišu nova radna mesta. U cilju ostvarenja svih pozitivnih efekata, slobodne zone nude podsticaje, kao što su liberalizacija carinskih aranžmana, režima posebnih poreskih olakšica, zatim pružaju različite usluge – pojednostavljena administrativna procedura, unapređena carinska administracija i obezbeđena kvalitetna infrastruktura. Nivo pogodnosti i olakšica koje firma iz slobodne zone može da ostvari, zavisi od ciljeva i kreativnosti domicilne države i zakonskih propisa. Slobodnim zonama najčešće upravlja poseban organ vlasti.

5.7.1. Pojam slobodna zona

Pojam slobodna zona, podrazumeva raznovrsne modele specifičnog instrumenta spoljnotrgovinskog poslovanja, koji je oslobođen raznih nameta ekonomske politike države. Različite definicija pojma slobodna zona, u jednom se slažu, da je slobodna zona deo teritorije države, posebno označen i ograđen, gde se mogu obavljati privredne i druge ostale delatnosti pod garantovanim olakšicama i pogodnostima. (Stakić i sar., 2015: 129) U zavisnosti od različitih koncepata koji se razlikuju od države do države, zavisno od nacionalnih zakona koji regulišu poslovanje u zonama, u slobodnim zonama obavljaju se različiti poslovi – proizvodnja robe, poslovi dorade, prerade, pakovanja i sortiranja, poslovi skladištenja, kao i poslovi spoljnotrgovinskog prometa, zatim razne vrste usluga, bankarski poslovi, poslovi osiguranja i reosiguranja, itd.

Pogodnosti za poslovanje u slobodnim zonama su oslobađanje od uvoznih carina i drugih ograničenja i formalnosti trgovine; poreske olakšice – akcize, PDV, porez na prihod korporacije i porez na dohodak, porez na nekretnine, itd.; oslobađanja od propisa koja se odnose na minimalne plate, socijalne troškove, uslove rada i druga ograničenja ekonomske politike. Slobodne zone obezbeđuju dodeljivanje državne pomoći, jeftino zemljište i zakup, korišćenje infrastrukture, niže cene usluga osiguranja, vode, struje, efikasno skladištenje i rukovanje robom.

Pojam slobodnih zona definisali su brojni autori, u zavisnosti od njihovih karakteristika. Zakon Evropske zajednice definiše slobodne zone i slobodna skladišta kao deo carinskog područja Zajednice ili prostor koji se nalazi na tom području, u kome se, zbog uvoznih dažbina i uvoznih mera trgovinske politike, za robu iz Zajednice, smatra da nije u carinskom području Zajednice, pod uslovom da nije stavljena u promet, odnosno definitivno ocarinjena, ili da nije korišćena ili utrošena po drugim uslovima, a ne pod uslovima utvrđenim carinskim propisima roba iz Zajednice, samim tim što se smešta u slobodnu zonu ili slobodno skladište, ispunjava uslove, predviđene zakonom Zajednice kojim se regulišu posebne oblasti, za primenu mera koje se obično primenjuju kod izvoza robe. (Council Regulation EEC, 1992)

Slobodne izvozne proizvodne zone (*EPZ–Export Processing Zone*) definišu se kao jasno izdvojene industrijske zone, sa ustanovljenim bescarinskim režimom, gde strana kompanije proizvode robu namenjenu prvenstveno izvozu, uz odobrenje finansijskih podsticaja, i oslobođenu određenih poreza. Slobodne izvozne proizvodne zone su industrijske zone sa specifičnim pogodnostima koje se pružaju stranim investitorima, u kojima se uvezeni repromaterijali podvrgavaju određenom stepenu prerade, pre nego što budu ponovo izvezeni. (International Labour Organization, 2014)

Svetska banka definiše slobodne izvozne zone kao ograđene industrijske prostore, specijalizovane za proizvodnju namenjenu izvozu, koji pružaju firmama-korisnicima uslove poslovanja, oslobođene svih nameta. (World Bank, 1998)

UNCTAD 1985. godine definiše slobodne zone kao industrijske prostore, koji su specifična područja u okviru carinske teritorije države. One su obično nalaze u blizini internacionalnih

aerodroma i luka. (UNCTAD, 2015: 3) Sva proizvodnja iz zona, namenjena je izvozu, dok je uvoz repromaterijala, poluproizvoda, opreme i mašina, koji se namenjeni izvoznoj proizvodnji, oslobođen carine.

Svetska carinska organizacija (WCO–*World Customs Organization*) definiše slobodne zone u dokumentu Revidirane Kjoto konvencije, kao deo teritorije države, u kojoj se roba, tretira kao da je van carinske teritorije, po pitanju carine i ostalih uvoznih dažbina, taksi, poreza i ostalih naknada, koje pokriva nacionalno zakonodavstvo. (World Customs Organization, 1999)

Na bilo koji način definisane slobodne zone, i kakvog su oblika i vrste, imaju sledeće zajedničke odlike: (Stakić i sar., 2015: 128)

- To je ograđeni prostor u okviru carinskog područja države, sa skladišnim i manipulativnim prostorom, čiji ulaz i izlaz kontroliše strana carinska služba. Kontrola se vrši po principima slobodnog ulaza, bez ograda, poštovanjem svih procedura carinskih skladišta;
- Procedure za unošenje i iznošenje, za slobodni tranzit i za skladištenja su jednostavne;
- Carinske procedure su jednostavne;
- Procedure za licenciranje korisnika su jednostavne;
- Carina i porezi se ne plaćaju;
- Finansijski podsticaji – slobodan protok kapitala, slobodna repatrijacija kapitala, profita i dividendi, povlašćene kamatne stope, itd.;
- Fiskalni podsticaji – porez na dobit korporacija, porez na imovinu, PDV, akcize, lokalni porezi, itd.;
- Slobodni transportni putevi do i iz zone;
- Niske cene, jeftini servisi i druge olakšice pri korišćenju infrastrukture;
- Zakon o radu, oslobođen kontrole države;
- Ostali vidovi podsticaja i skraćanja procedure.

5.7.2. *Oblici slobodnih zona*

Slobodne zone se grupišu u četiri kategorije: (Jong, 2013: 2)

- slobodne trgovinske zone – čist reeksport robe kojom se trguje;
- slobodne izvozne zone – izvoz robe sa dodatom vrednošću;
- specijalne ekonomske zone – multisektorski pristup privrednim aktivnostima u zoni;
- industrijske zone – specifične ekonomske aktivnosti se odvijaju u zoni.

Slobodne zone nekad su bile luke i druga mesta gde pretovarivala robe, a sada su to centri sa visokom tehnologijom, razvijenom telekomunikacijom, modernom infrastrukturom i modernom industrijom, kompletnom logističkom podrškom, kao i centri sa istraživačkim i razvojnim laboratorijama.

Slobodne zone se mogu posmatrati kao instrument međunarodne ekonomske politike. Njihov broj je u svetu stalno rastao: 1975. godine bilo ih je 79; 1998. godine – 850; 2002. godine – 3000 slobodnih zona. Danas ih ima preko 5.000, u blizu 120 država. (Jong, 2013: 2)

Koncept slobodnih zona, poslednjih dvadesetak godina doživljava veliku ekspanziju, kada se broj uvećao, kao što je rečeno, na preko 5000 različitih modela poslovanja pod povlašćenim uslovima. Slobodne zone imaju različite forme, a najpoznatije su: slobodne trgovačke zone u Evropskoj uniji (*free trade zones*); spoljnotrgovinske zone u SAD (*foreign trade zone*); slobodne izvozne proizvodne zone u Aziji (*export processing zones*); specijalne ekonomske zone u Republici Kini (*special economic zones*); slobodne luke (*free ports*); slobodna skladišta u lukama (*bonded warehouses*) i *maquiladoras* – specijalne zone za proizvodnju u Meksiku.

Daljim razvojem, one dobijaju još različitije oblike, kao što su: finansijske slobodne zone (*finance zones*); tehnološki i naučni parkovi (*high tech and science zones*); turističke zone (*tourist resorts zones*); logistički centri (*logistics centres*); internet slobodne zone (*internet city zone*) kao u Dubaiju, i druge zone širokog spektra aktivnosti. (Haywood, 2000: 228)

Moderna koncepcija slobodnih zona kao specifičnih razvojnih projekata, otvorila je mogućnost državama i nacionalnim privredama, da kreiraju najpogodniji oblik slobodnih zona, odnosno oblik koji najviše odgovara njihovim specifičnostima i komparativnim prednostima, vezanim za političko uređenje, lokaciju, poslovno i političko okruženje, prirodno bogatstvo, itd. U nazivu slobodna zona, sadržana je njihova osnovna i vrlo jednostavna karakteristika da pružanjem specijalnih pogodnosti za poslovne aktivnosti, privlače strane direktne investicije, koje će omogućiti da se poveća zaposlenost radne snage države domaćina.

Naziv „slobodne“, navodi da su one stvarno slobodne, a to su zapravo uređena područja, u kojima su propisi različiti od propisa u ostatku države, čijoj teritoriji pripadaju. To znači one nisu slobodne, nego su na snazi liberalnija pravila. Nelogično je, ali praksa govori da se one više kontrolišu i strogo se prati primena zakona, nego u ostatku privrede.

5.7.3. Razvoj i nastanak slobodnih zona u svetu i Srbiji

Pojam slobodne zone nije nov, a ideja je stara koliko i zapadna civilizacija. Tragovi o konceptu slobodnih zona pronađeni su oko 300. godine pre nove ere u feničanskom gradu Tiru i na grčkom ostrvu Delos, koje je bilo jedno od bogatijih ostrva tadašnje civilizacije. Koliko je ideja značajna, govore i podaci o zabrinutosti nekih vladara, zbog uticaja slobodnih trgovinskih zona. Rimljani su nastojali da suzbiju ovaj koncept, smatrajući da loše utiče na centralizaciju carstva.

Savremeno shvatanje koncepta slobodnih zona, u mnogome se razlikuje od primera iz prošlosti, zbog dramatičnih promena, i sličan je istorijskom konceptu slobodne trgovine. Istorijski posmatrano, ideja se menjala, i stvorene su zone s različitim tržištima, ciljevima i aktivnostima, a poslednjih decenija beleži se ulazak privatnog sektora kao i JPP-a.

50-ih godina XX veka, slobodne zone su se razvile kao sredstvo uz čiju pomoć je stvoreno povoljno poslovno okruženje, pre svega za kompanije, koje traže jeftine izvozne baze. 60-ih godina, slobodne zone nemaju veliku ulogu u svetskoj ekonomiji. Ranih 70-ih godina, i dalje sporo raste broj slobodnih zona po svetu, a nešto je veći u Evropi i Latinskoj Americi. Glavni

razlog za kreiranje slobodnih zona, je rast trgovinskog sistema država, koje teže da otklone carine i restriktivne propise. Krajem 70-ih i ranih 80-ih godina, nastaje faza umerenijeg rasta, kada se osnivaju značajnije zone u državama u jugoistočnoj Aziji i Africi. Za treću fazu tzv. ubrzanog razvoja, sa kraja 80-ih i početka 90-ih, karakteristično je širenje ideje neoliberalizma. Sredinom 90-ih godina, započinje četvrta faza i traje do danas. (Haywood, 2000: 229-231)

Jugoslavija je dugo imala jednu od najstarijih slobodnih carinskih zona na Balkanu, u Solunu od 94.000 m², koja je osnovana 1913. godine, kada su Kraljevina Srbija i Kraljevina Grčka zaključile Konvenciju. Srbiji je tada omogućen izlaz na Egejsko more, pošto joj je Austro-ugarska nametnula carinska ograničenja. Za vreme I svetskog rata, Srbija nije koristila zonu, pa je 1923. godine obnovljen sporazum, na rok od 50 godina. Jugoslovenska carinarnica bila je u Solunu, a roba se do Jugoslavije prevozila železnicom pod carinskom, tranzitnom plombom jugoslovenskih i grčkih carinskih vlasti. Konvencija je važila do 1975. godine. (Privredna komora Srbije, 2014: 3)

Osim toga, treba spomenuti i jugoslovensko-italijanski sporazum, koji je potpisan u Osimu u novembru 1975 godine, a važio je od aprila 1977. godine. On je sadržao i Protokol o slobodnoj industrijskoj zoni, koji je obuhvatao oko 10 km² jugoslovenske pogranične zone, na teritoriji Sežane, i manji deo teritorije Italije. U SFRJ prve carinske zone osnivaju se u Kopru i Rijeci, zatim ih dobijaju Beograd, Pula, Split i Novi Sad.

1963. godine konstituisan je pravno Institut slobodnih carinskih zona, uz izmene i dopune tada važećeg Zakona o carinama. 1985. godine usvojen je Zakon o carinskim zonama i Zakon o posebnim uslovima obavljanja spoljno-trgovinskog prometa u carinskim zonama. Zakonima je predviđeno da zone postanu privredni subjekti, ali da zadrže status sastavnog dela jugoslovenskog carinskog područja. Naredni Carinski zakon donet je 1992. godine, a 1994. godine Zakon o slobodnim zonama. Ovi zakoni, uz neznatne terminološke razlike, identično regulišu status zone. (Privredna komora Srbije, 2014: 4)

5.7.4. *Regulativa slobodnih zona u EU*

Carinski propisi Evropske unije, omogućavaju poslovanje slobodnih zona. Treba istaći, međutim, da se ta zakonska regulativa razlikuje od naše sadašnje zakonske regulative (Zakona o slobodnim zonama). Zakonska regulativa za rad slobodnih zona u Evropskoj uniji, vremenom se menjala, naročito širenjem površine i tržišta unije, povećanjem broja članica i promenom njihovih ekonomskih interesa, da bi se došlo do sada važeće carinsko-pravne regulative iz te oblasti.

Prva zakonska regulativa rada slobodnih zona, bile su smernice Ministarskog saveta tadašnje Evropske ekonomske zajednice iz 1969. godine. Namera je bila da se sinhronizuju propisi u toj oblasti na nivou Evropske ekonomske zajednice. A smernice iz 1978. godine, već vode računa i o (budućem) sporazumu iz Kjotoa i odnose se i na tzv. industrijske slobodne zone. Prema tim smernicama, na teritoriji slobodnih i carinskih zona može se smeštati roba. Roba se može istovariti, utovariti i pretovariti. Osim navedenih radnji, nad robom se mogu raditi i sledeće operacije: prepakivanje, poboljšanje izgleda, prilagođavanje tržištu i sitnije popravke, kao i pripremanje za dalje otpremanje.

Pravni izvor važeće regulative slobodnih zona u Evropskoj uniji jeste tzv. Carinski kodeks Evropske unije, koji je usvojen na Veću Evropske zajednice 12.10.1992. godine, pod D-brojem 2913/92 EEZ, Poglavlje 3 u glavi 1 kao i naslov br. V uputstva za primenu Carinskog kodeksa obrađuju u detaljima ovu oblast. (Stakić i sar., 2015: 130)

Rad slobodnih zona u Evropskoj uniji regulisan je dvostepeno. Prvostepeno znači da svaka članica donosi odluku za otvaranje slobodne zone, i to rešenje dostavlja evropskoj komisiji u Briselu. Drugostepeno znači da Komisija odlučuje po podnesku, i objavljuje odobrenje ili odbijanje zahteva, u svom službenom glasniku, tzv. spisak otvorenih slobodnih zona na teritoriji Evropske unije. Uredba razlikuje *slobodnu zonu* i tzv. *slobodne carinske magacine*.

Prema regulativi Evropske unije, slobodne zone i slobodni carinski magacini čine teritoriju Evropske unije, ali u pogledu carina i mera ekonomske politike, tretiraju se kao strana teritorija. Tako roba uneta na te teritorije sa namerom ponovnog izvoza (posle dorade), bilo da je poreklom

iz ili izvan Evropske unije, ne podleže plaćanju carinskih niti drugih uvoznih dažbina, oslobođena je i poreza. Istovremeno, proizvodna sredstva koja su uneta na teritoriju slobodnih zona zbog proizvodnje, a poreklo im je izvan Evropske unije, podležu plaćanju uvoznih dažbina i poreza. Uz odobrenje carinskog organa, za proizvodnju u slobodnoj zoni može se upotrebiti i roba (sirovina i gotovi proizvodi) iz Evropske unije (načelo ekvivalencije). Gotovi proizvodi mogu se prodavati i na tržištu Evropske unije. U takvom slučaju nastaje obaveza da se plate uvozne dažbine na uvezenu robu, upotrebijenu za proizvodnju.

Prema regulativi Evropske unije, na teritoriji slobodnih zona i slobodnih carinskih magacina može se obavljati delatnost samo sa odobrenom evidencionom karticom – zaliha robe. Ne postoji potreba za posedovanjem carinskih dokumenata u prometu robe na teritoriji slobodnih zona, dovoljno je posedovati tovarni list za robu, dok za potrebe kontrole carinskog organa služi evidenciona kartica smeštene robe. Shodno pomenutom, regulativa rada slobodnih zona omogućuje pojednostavljen postupak uskladištenja robe. Roba u prometu u okviru slobodne zone ne prijavljuje se carinskom organu, niti je potrebno da je prate carinske isprave. Umesto toga, treba samo posedovati evidencionu karticu kod uskladištenja.

Na teritoriji Evropske unije, trenutno postoji oko 30 slobodnih zona: slobodna luka Hamburg (Nemačka), slobodna zona Šenon (Irska), zone u Trstu i Veneciji (Italija), u Gracu, Lincu i u okolini Beča (Austrija), u Sevilji (Španija), u Finskoj, itd. Pogodnosti za rad u slobodnim zonama Evropske unije, razlikuju se od zone do zone. (Stakić i sar., 2015: 131)

5.7.5. *Regulativa slobodnih zona u Srbiji*

Zakon o slobodnim zonama (Zakon o slobodnim zonama, 62/06) i *Carinski zakon* (Zakon o carinskim zonama, 18/2010, 111/2012 i 29/2015) osnovni su regulatorni okviri za poslovanje u slobodnim zonama u Srbiji.

Zakon o slobodnim zonama, definiše slobodne zone kao prostore odnosno delove teritorije Srbije, fizički posebno određene i označene, na kojima se vrše razne delatnosti i gde se

primenjuju stimulativan režim poslovanja, pre svega u pogledu povlašćenog carinskog tretmana, poreskog oslobođanja i simplificiranih administrativnih procedura. (Privredna komora Srbije, 2014: 5)

Slobodne zone su, zapravo centri koji obuhvataju sve usluge, po principu sve na jednom mestu – proizvodnja, utovar i istovar robe, skladištenje, pakovanje, špediterske usluge, transportne usluge, bankarske usluge, carinski i drugi administrativni poslovi.

Slobodne zone su pravna lica, koje preko svojih organa upravljanja, bez obzira ko im je osnivač, obavljaju administrativne, tehničke, stručne i druge poslove. Ti poslovi se odnose na rad u zoni i samostalno obavljanje usluga od zajedničkog interesa, utvrđivanje uslova za korišćenje područja slobodne zone, i mere i propise za zaštitu radne i životne sredine.

Osnivač zone može biti preduzetnik, odnosno privredno društvo, ili organ lokalne samouprave. On zaključuje ugovor sa drugim osnivačem ili donosi odluku o osnivanju zone, i podnosi zahtev za davanje saglasnosti o određivanju područja zone, preko Ministarstva finansija Srbije, tj. preko Uprave za slobodne zone. Područje zone utvrđuje se dobijanjem saglasnosti od Vlade.

Ekonomsko opravdanje za određivanje područja zone, vrši se na osnovu priloženog elaborata. Ako se oceni da će biti pozitivnih efekata, u smislu proizvodnje roba, pružanja usluga, privlačenja stranog kapitala, zapošljavanja, privrednog restrukturiranja, transfera tehnologije, i da će poslovanjem u zoni ostvariti strategija razvoja i realizacija mera ekonomske politike Vlade.

Privredno društvo za upravljanje zonom, podnosi zahtev za davanje saglasnosti za određivanje područja zone pod sledećim uslovima: (Privredna komora Srbije, 2014: 6)

- privredno društvo mora biti registrovano u Registru privrednih subjekata za obavljanje delatnosti upravljanja zonom;
- osnivači privrednog društva za upravljanje zonom su osnivači zone, pri čemu mogu osnovati samo jedno privredno društvo;

- odgovorno lice osnivača zone, tj. odgovorno lice privrednog društva za upravljanje zonom, ne sme biti osuđivano za krivična dela nedozvoljene trgovine, privrede, itd.

Zahtev za davanje saglasnosti za određivanje područja zone mora sadržati:

- naziv, sedište i PIB osnivača zone;
- naziv, sedište i PIB privrednog društva za upravljanje zonom;
- naziv zone i područja zone sa određenim granicama;
- podatke o osnivačkom kapitalu;
- elaborat o ekonomskoj opravdanosti, u kome su navedeni delatnosti koje će se obavljati, očekivani efekti, strana ulaganja, zapošljavanje i transfer savremenih tehnologija, itd.

Pored zahteva za davanje saglasnosti, prilažu se i sledeći dokazi: (Privredna komora Srbije, 2014: 6)

- ugovor, odluka ili druga akta organa upravljanja o osnivanju zone, koji mora da sadrži naziv osnivača i zone;
- registar u kome je registrovano privredno društvo;
- uverenje da odgovorna lica nisu osuđivana;
- dokaz da osnivači zone imaju pravo korišćenja zemljišta ili pravo svojine u području zone;
- dokaz da su obezbeđeni prostorni, građevinski, energetske, tehnički i organizacioni zahtevi, zatim uslovi po pitanju zaštite životne sredine, i dr.;
- mišljenje pribavljeno od organa lokalne samouprave, o opravdanosti osnivanja zone.

Ekonomsku opravdanost podnetog zahteva, ocenjuje Ministarstvo finansija i dostavlja ga Vladi, koja u roku od 30 dana ima obavezu da izda saglasnost za određivanje područja zone. U saglasnosti o određivanju područja zone mora stajati naziv zone, podaci o njenoj površini, i naziv i sedište privrednog društva za upravljanje zonom. Ukoliko zona ne otpočne rad u roku od dve godine od dana stupanja na snagu te saglasnost o određivanju područja zone, saglasnost gubi validnost.

Samo jedno privredno društvo može upravljati zonom, i to ako je registrovano za upravljanje zonom i svojim aktom utvrdi tehničke i organizacione uslove za neometano obavljanje delatnosti. To podrazumeva radno vreme, kretanje robe i lica, obaveze privrednog društva koje se odnose na upravljanje zonom, osiguranje neophodnih prostornih, tehničkih i organizacionih uslova korišćenja zone, mere zaštite životne sredine i zaštite na radu, prava i obaveze korisnika zone prema osnivaču zone i dr.

Privredno društvo za upravljanje zonom, u roku od 90 dana od isteka kalendarske godine, dostavlja izveštaj o poslovanju, Upravi za slobodne zone. Izveštaj sadrži podatke o ostvarenim prihodima privrednog društva, broju korisnika i delatnosti koje oni obavljaju, vrednosti proizvedene robe i pruženih usluga, obim izvoza i uvoza, visini uloga stranog kapitala, broju zaposlenih lica u privrednom društvu za upravljanje zonom i broju zaposlenih lica kod korisnika zone.

Zona prestaje sa radom, ukoliko se oceni da su trajno prestali tehnički uslovi propisani zakonom za njeno osnivanje; ukoliko je odgovorno lice privrednog društva za upravljanje zonom pravnosnažno osuđeno za krivično delo protiv imovine, za nedozvoljenu trgovinu; ako se utvrdi da se poslovanjem ne ostvaruju ciljevi navedeni u elaboratu o postojanju ekonomske opravdanosti; u slučaju nekih prekršaja koje predviđa Zakon, koji uređuje carinski sistem i postupak, itd.

Privredno društvo za upravljanje zonom, takođe može podneti zahtev za prestanak rada zone, kao i Ministarstvo finansija na osnovu čijeg predloga Vlada donosi akt da prestaje važenje saglasnosti za određivanje područja zone. Zona prestaje sa radom u roku 90 dana od dana donošenja ovog Vladinog akta Vlade. (Privredna komora Srbije, 2014: 6)

5.7.6. *Opravdanost osnivanja i prednosti poslovanja u zonama*

Slobodne zone su se pokazale kao profitabilne i razvojne institucije, koje imaju brojne specifičnosti u poslovanju. Profitabilnost im omogućuju administrativni i ekonomski razlozi, koji se ogledaju u uštedama u oblasti carina, poreza, taksi, drugih mera i odluka ekonomske prirode.

Ekonomsko opravdanje za osnivanje zone, postoji samo ako se u okolini nalazi rečna ili vazduhoplovna luka, koja je otvorena za međunarodni saobraćaj, ili je područje magistralnim putem umreženo sa evropskim putevima (E), ili su, pak, za to područje predviđen i prihvaćen projekat za podsticanje privrednog razvoja.

Ekonomski opravdanim se smatra osnivanje slobodne zone, i ako: (Privredna komora Srbije, 2014: 15)

- planirani obim proizvodnje robe i pružanja usluga, prodaja robe i vrednost pruženih usluga, pozitivno utiču na spoljno-trgovinski bilans;
- plan zapošljavanja predviđa zapošljavanje najmanje sto lica, u prve dve godine;
- na tom području postoji privredno društvo u postupku restrukturiranja, čime bi bila ubrzana realizacija procesa privatizacije;
- planirana nabavka sredstava za proizvodnju podrazumeva i opremu, kojom se vrši transfer savremenih tehnologija i smanjuju troškovi poslovanja;
- planirano obavljanje delatnosti i poslovnih aktivnosti, podrazumeva:
 - proizvodnju tekstila, tkanina i odeće;
 - preradu kože i proizvodnju kožnih predmeta;
 - proizvodnju osnovnih metala i standardnih metalnih proizvoda;
 - proizvodnju mašina, aparata i uređaja;
 - proizvodnju medicinskih, optičkih i preciznih instrumenata;
 - proizvodnju radio, tv i komunikacione opreme;
 - proizvodnju motornih vozila, prikolica i poluprikolica, itd.

Prednost poslovanja u zoni, ogleda se u uštedama u poslovanju: (Privredna komora Srbije, 2014: 15)

- oslobađanje od carina na uvoz sirovine, repromaterijala i opreme za proizvodnju u zoni, zatim na proizvodnju koja je namenjena izvozu, kao i na građevinski materijal namenjen za izgradnju infrastrukture u slobodnoj zoni. Ukoliko se realizuje promet robe na domaćem tržištu, obavezno se plaća carina;
- oslobađanje od poreskih opterećenja za strane direktne investicije, i druge fiskalne pogodnosti, koje podrazumevaju da se ne plaća PDV na unošenje dobara u zonu i pružanje usluga prevoza i drugih usluga u zoni (osim dobara za krajnju potrošnju u zoni), ne plaća porez na imovinu, porez na dobit preduzeća, porez na kapitalnu dobit, takse i porez lokalne samouprave i druge mere ekonomske politike.

Prednosti poslovanja u zonama, se ogledaju i kroz:

- brzu i jednostavnu carinsku proceduru;
- brže i lakše poslovanje kroz pojednostavljene administrativne procedure;
- finansijske pogodnosti;
- liberalniji zakon o radu;
- po povlašćenim cenama pružanje usluga – transport, pretovar, utovar, špedicija, usluge osiguranja i reosiguranja, agencijske usluge, bankarske usluge i dr.;
- koncentraciju usluga i potreba na jednom mestu – logistički centri;
- subvencije lokalne samouprave – pogodnosti za izgradnju objekta i infrastrukture u slobodnoj zoni.

Pogodnosti koje pruža lokalna samouprava su oslobađanje od plaćanja lokalnih poreza, taksi i naknada, npr. naknade za uređenje i korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, naknade za urbanističke uslove i saglasnosti, priključci na lokalnu infrastrukturu vodovoda i kanalizacije, naknade i takse za troškove opštinske uprave, lokalne komunalne takse, i sl.

Pogodnosti poslovanja u zonama, utiču na privlačenje domaćih i stranih investicija:

- novim investicijama se otvaraju radnih mesta, zapošljava domaća radna snaga i domaći resursi;
- sa stranim investicijama dolaze i savremene tehnologije, razvijenija komunikacija, moderna infrastruktura, itd;
- slobodne zone usmeravaju međunarodnu trgovinu kroz kontrolisane kanale;
- veće investicije doprinose bržem regionalnom razvoju;
- slobodne zone je poželjno osnivati u nerazvijenim područjima Srbije, radi uravnoteženja regionalnog razvoja.

5.7.7. Slobodne zone u Srbiji i pogodnosti poslovanja

U Srbiji trenutno postoji posluje 14 slobodnih zona: (Uprava za slobodne zone, 2016) Subotica, Apatin, Zrenjanin, Novi Sad, Beograd, Smederevo, Šabac, Užice, FAS slobodna zona Kragujevac, Kruševac, Svilajnac, Pirot, Vranje i Priboj.

Slobodne zone na teritoriji Republike Srbije, formiraju se zbog podsticanja ubrzanog privrednog razvoja i povećanja zaposlenosti. Strategija razvoja slobodnih zona, koja je važila do 2016. godine, predvidela je uslove za najpovoljniji ekonomski ambijent, radi zadovoljavanja interesa investitora, države i stanovništva. Prema Strategiji razvoja slobodnih zona 2011–2016. godine, u osnovne mere spadaju: (Zakon o carinskim zonama, 22/2011: 119)

- poreske i druge olakšice i stimulacije;
- ponuda infrasturkturano opremljenog zemljišta;
- poboljšanje institucionalnih odnosa.

Atraktivnosti slobodnih zona na teritoriji Republike Srbije, doprinosi i njen povoljan geografski položaj, jer je na raskršću koridora 10, koji spaja Austriju i Grčku, i koridora 7, koji prati tok Dunava, i graniči se sa državama Evropske unije.

Poreske stope i olakšice za korisnike slobodnih zona u Republici Srbiji, predviđaju zakonski propisi i obuhvaćeni su setom zakona, koji regulišu ovu oblast: Zakon o PDV-u (Zakon o PDV-u, 84/04, 86/04, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13) i Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Zakon o porezu na dobit pravnih lica, 25/01, 80/02, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13).

U Republici Srbiji, opšta stopa PDV-a je 20%, a posebna iznosi 10%, po kojoj se oporezuju povlašćena dobra i usluge i vrlo su konkurentne, ako se porede sa aktuelnim stopama u državama u centralnoj i istočnoj Evropi.

Iz navedenog, zaključujemo da je poreski sistem u Srbiji, stavljen u službu privlačenja stranih direktnih investicija. Investitorima se pruža mogućnost, da se u slobodnim zonama oslobode naplate PDV, prilikom unosa dobara i pružanja usluga, koje se takođe odnose na unos dobara. Investitor ima pravo na odbitak prethodnog PDV-a, ako tu robu ili usluge nabavlja za potrebe obavljanja delatnosti van slobodne zone.

Oslobođenja od PDV-a, se odnose i na: (Sl. glasnik RS, 62/06)

- promet roba i usluga u slobodnoj zoni;
- promet roba i usluga između korisnika iz različitih slobodnih zona na području Srbije;

Korisnici koji se bave proizvodnim delatnostima, nemaju obavezu da plate PDV, na utrošenu električnu energiju, uglj, gas i mazut. Od početka 2013. godine, od kada je na snazi izmena Zakona o PDV-u uvedene su povlastice u vidu oslobađanja od plaćanja PDV-a, na robu koja je u postupku carinskog skladištenja. Poreske olakšice kreirane na ovaj način, omogućuju značajne uštede i ogroman su potencijal za privlačenje stranih direktnih investicija.

Ako se investitor odluči za ulaganje u slobodne zone Srbije, može računati i na aktuelni poreski režim, pogotovo porez na dobit, koji se ubraja u najpovoljnije u Evropi. Poreske stope na zarade zaposlenih, spadaju u najniže, u poređenju sa susednim državama. Za investitore koji ulažu u slobodne zone Srbije, predviđene su neke poreske olakšice, poput oslobađanja od naplate poreza

na dobit 10 godina, zatim, ukoliko ulažu u osnovna sredstva, kada lično ili preko drugog lica investiraju preko 7,5 miliona €, pod uslovom da zaposle na neodređeno vreme, preko 100 novih radnika.

Strategijom razvoja slobodnih zona Srbije 2011–2016. godine, investitori imaju pravo na poreski kredit, u slučaju: (Zakon o slobodnim zonama, 22/2011: 8)

- poreski kredit ne može biti veći od 50% od obračunatog poreza za godinu u kojoj je ulaganje izvršeno, ukoliko je investirano u osnovna sredstva, u određenom poreskom periodu u visini od 20% ulaganja;
- poreski kredit u visini 40% od izvršenog ulaganja u osnovna sredstva u sopstvenoj delatnosti, ali poreski kredit ne sme biti veći od 70% obračunatog poreza u godini u kojoj je ulaganje izvršeno, kod malih preduzeća;
- porez na dobit umanjuje se u iznosu od 100% bruto zarada isplaćenih novozaposlenim radnicima, uvećanim za odgovarajuće javne prihode, koji idu na teret poslodavca, prilikom zapošljavanja radnika na neodređeno vreme;
- poreski kredit od 80% od izvršenog ulaganja u osnovna sredstva, namenjena za obavljanje osnovne delatnosti, ostvaruju investitori koji se bave: poljoprivredom, ribarstvom, proizvodnjom tekstilnih tkanina i prediva, odevnih predmeta, zatim proizvodnjom, doradom i bojenjem krzna, kože i predmeta od kože, proizvodnjom osnovnih metala, standardnih metalnih proizvoda, mašina i uređaja, kancelarijskih i računarskih mašina, električnih mašina i aparata, radio TV i komunikacione opreme, medicinskih, optičkih i preciznih instrumenata, motornih vozila prikolica i poluprikolica, i ostalih saobraćajnih sredstava i dr.;
- umanjenje poreza na dobit, u periodu od dve godine, investitorima koji ostvare dobit u novoosnovanoj poslovnoj jedinici na nerazvijenom području, koje je srazmerno učešću na taj način ostvarene dobiti u ukupnoj dobiti kompanije.

Poreski sistem sa svim poreskim olakšicama, investitorima omogućava znatne uštede, na duže vreme, i u područjima slobodnih zona ima dalekosežne efekte na smanjenje nezaposlenosti,

imajući u vidu poreske olakšice i podsticaje kada investitori zaposle nove radnike, i doprinesu razvoju grada i regije.

Osim carinskih i poreskih stimulacija, slobodne zone pružaju niz drugih pogodnosti, podjednako značajnih za investitore. Lokalna samouprava odlučuje o olakšicama, koje se odnose na infrastrukturu i druge objekte. One mogu da oslobode od plaćanja lokalnih poreza, brojnih lokalnih naknada i taksi.

5.7.8. Asocijacije slobodnih zona

5.7.8.1 Svetska federacija slobodnih zona (FEMOZA)

FEMOZA je nevladina i neprofitna asocijacija sa sedištem u Ženevi, osnovana 1999. godine, kako bi promovisala slobodne zone i unapredila komercijalne, društvene, industrijske i finansijske ciljeve slobodnih zona, naročito u državama u razvoju i onima u tranziciji. Glavni organ upravljanja i predstavljanja FEMOZA, je Izvršni komitet, koga bira Generalna skupština, ima 5 članova koji se biraju na pet godina, a pravo zastupanja ima Predsednik.

Članstvo može biti počasno (predlaže ga komitet, a odobrava Generalna skupština federacije), aktivno i pridruženo. Članstvo u FEMOZA omogućava: (Privredna komora Srbije, 2014: 32)

- informisanje o programima međunarodnog finansiranja kao i o načinu za pristup tim sredstvima;
- tehničku obuku u različitim oblastima;
- direktan pristup programima novih tehnologija koje nude različite međunarodne institucije;
- međunarodnu promociju;
- pristup velikoj i značajnoj bazi informacija i statističkih podataka o svetskoj proizvodnji i trgovini;

- mogućnost korišćenje logoa FEMOZA, na svim dokumentima.

Pored članarina, Federacija se finansira sponzorima, reklamnim i propagandnim aktivnostima, izradom publikacija, organizacijom događaja, prodajom posebnih tehničkih usluga, koje se pružaju samo članstvu itd.

5.7.8.2 Svetska asocijacija ekonomsko - proizvodnih zona (WEPZA)

WEPZA je privatna neprofitna asocijacija, koju su osnovale Ujedinjene nacije 1978. godine u Manili, (Filipini) i koja je tada imala 29 članova, uglavnom iz država koje su imale iskustva u razvoju proizvodno-izvoznih zona. Cilj osnivanja ove asocijacije je unapređenja efikasnosti ekonomsko-proizvodnih zona kroz razne aktivnosti kao što su: (Privredna komora Srbije, 2014: 33)

- razmena informacija na WEPZA konferencijama i radionicama;
- obuka menadžmenta zona;
- istraživanje tržišta i kanala trgovine i informisanje članova;
- zajednički transportni aranžmani za članice, zbog smanjenja troškova;
- kreiranje mreža podizvođača i kupovina između fabrika unutar različitih zona;
- saradnja na promociji zona širom sveta;
- zastupanje interesa i integriteta zona u odnosima prema različitim međunarodnim organizacijama i drugim telima.

Pošto je bilo dosta operativnih nedostataka, asocijacija se 1985. godine reorganizovala kao nezavisna, privatna, neprofitna, koja je angažovala američki *Flagstaff* institut da vodi ovu asocijaciju. Od tada ima preko 60 zona članova koje posluju u 66 država sveta. Sedište asocijacije je u Evergreen CO, SAD. Flagstaff Institut obezbeđuje informativne biltene, pravi baze podataka, organizuje obuku kroz seminare, konferencije i radionice koje održava širom sveta, promovišući zone kao i asocijaciju WEPZA. (Privredna komora Srbije, 2014: 33)

Šesto poglavlje

6. REGULATIVA JPP I KONCESIJA U SRBIJI OD 1990. GODINE

6.1. Razvoj zakonodavstva u oblasti JPP i koncesija u Srbiji od 1990 - 2011. godine

Prvi regulatorni okvir kojima je regulisana oblast koncesija u Srbiji, je Zakon o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u RS, iz 1990 godine. (Zakon o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u RS, 6/90) Prve velike koncesije u Srbiji, su zaključene po ovom Zakonu (koncesija na Pavlovića ćupriju), o čemu će se više govoriti u sledećem delu rada. Donošenjem Zakona o koncesijama, 1997. godine, njegovom novom verzijom 2003. godine, ovaj Zakon je prestao da važi. (Zakon o koncesijama, 20/97, 22/97, 25/97)

Decembra 2011. godine u Srbiji usvojen je zakon koji se posebno bavi JPP - Zakon o JPP i koncesijama. (Zakon o o JPP i koncesijama, 88/2011) Ova oblast je pre toga bila uređena Zakonom o koncesijama iz 2003. godine na republičkom nivou, (Zakon o koncesijama, 55/2003) Na lokalnom nivou, investicije privatnog sektora u infrastrukturu, uređivao je Zakon o komunalnim delatnostima iz 1997. godine.

Za JPP, prema Zakonu o koncesijama, predviđena procedura dodele koncesija, bila je komplikovana i dugotrajna. Zbog toga su izostali očekivani rezultati, jer od pet zaključenih ugovora o koncesiji, u oblasti izgradnje auto-puteva i rudarstva, samo je jedan na snazi (koncesija data multinacionalnoj kompaniji „Rio Tinto“ za istraživanje i eksploataciju bornih ruda), (Zakon o koncesijama, 88/2011) a ostala četiri ugovora su raskinuta. Mnogi od potencijalnih projekta, ili se nikada nisu realizovali ili su započeli, a nisu završeni, npr. postupak za dodelu koncesije za deponiju u Vinči, koji je, na neodređeno vreme, obustavljen. (Stakić i sar., 2015: 86)

Prilikom realizacije JPP-a, osim Zakona o JPP i koncesijama, primenjuju se, na prvom mestu, i odredbe sledećih zakonskih akata: Zakon o javnoj svojini, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o regionalnom razvoju, Zakon o javnim preduzećima, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o stranim ulaganjima, Zakon o lokalnoj samoupravi i

Zakon o energetici. Osim njih, važeći su i propisi sistemskog karaktera, na primer, Zakon o porezu na dobit, Zakon o privrednim društvima, Zakon o radu, ekološko zakonodavstvo itd.

Februara 2012. godine, oformljena je i Komisija za javno-privatno partnerstvo, kao vladino telo zaduženo za JPP. Ovu komisiju imenuje Vlada na petogodišnji period, sa mogućnošću reizbora. Komisija se sastoji od devet članova, imenovanih od strane Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja (predsednika komisije), Ministarstva finansija (zamenika predsednika), a ostale članove predlažu premijer, Ministarstvo infrastrukture, komunalnih delatnosti, rudarstva, zaštite životne sredine, Vlada Vojvodine i Grad Beograd. Svako telo predlaže po jednog člana.

Uloga Komisije je implementacija javno-privatnog partnerstva i koncesija. Komisija u skladu sa zakonom učestvuje u pripremi predloga, obavlja konsultacije i pruža informacije o pitanjima vezanim za JPP, daje mišljenje o odobravanju procedure za projekte javno-privatnog partnerstva ili koncesija, olakšava primenu međunarodnih iskustava u javno-privatnim partnerstvima, razvija metodologiju JPP-a, saraduje sa drugim vladinim i nevladinim organizacijama, unapređuje projekte i daje preporuke na osnovu zahteva javnih tela.

Uloga Komisije u procesu javno-privatnog partnerstva je u fazi odobravanja projekta. Projekat JPP ili koncesija ne može biti implementiran bez pozitivnog mišljenja Komisije, a ono podrazumeva većinu glasova Komisije i glas predstavnika Komisije u ime Ministarstva finansija. Komisija podnosi godišnji izveštaj o radu Vladi Republike Srbije, a ona plaća nadoknadu za rad članovima Komisije. Komisija do sada nije koristila evropske predpristupne fondove za finansiranje rada.

Osim Komisije, u institucionalnom okviru za JPP, ulogu ima još pet javnih tela u Srbiji. Ministarstvo finansija uključeno je u proces odobravanja javno-privatnog partnerstva i u finansijski nadzor potpisanih ugovora. Budžetske implikacije i fiskalni rizik predloženih JPP procenjuje Ministarstvo. Mišljenje Ministarstva finansija, preduslov je za odobravanje javno-privatnog partnerstva ili koncesije, koju predlaže javni partner.

6.2. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama važi od decembra 2011. godine, i zamenio je stari Zakon o koncesijama iz 2003. godine. Osnovne odredbe JPP-a, su postupak i način dodele javnih ugovora, zaštita prava, nadzor, rešavanje sporova, prestanak i posledice prestanka, Komisija za JPP, prava i obaveze u postupku realizacije javnih ugovora, i prelazne i završne odredbe, predstavljeni u 78 članova Zakona.

6.2.1. Područja koja su uređena Zakonom o JPP i koncesijama

Zakonom su uređeni: (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011: 1)

- uslovi i način izrade, predlaganje i odobravanje projekta;
- uslovi i način davanja koncesija, predmet, ovlašćeni subjekti za postupak davanja koncesija;
- prava i obaveze i javnih i privatnih partnera;
- oblik i sadržina ugovora o, sa elementima ili bez, koncesije, i pravna zaštita u postupku dodele javnih ugovora;
- osnivanje, položaj i nadležnost Komisije za javno-privatno partnerstvo;
- zaštita prava učesnika u postupku dodele javnih ugovora;
- prestanak koncesije;
- ostala pitanja značajna za javno-privatno partnerstvo, odnosno za koncesiju.

Srbija je donela zakon o JPP po ugledu na razvijene evropske države i u skladu sa evropskim zakonodavstvom (poglavlje 6.), posebno u smislu zaštite prava učesnika u postupcima dodele javnih ugovora, čemu se u Evropskoj uniji pridaje posebna pažnja.

Zakon se ne primenjuje na JPP, ako: (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 3)

1. uspostavljanje JPP zahteva uvid u informacije, čije bi otkrivanje ugrozilo bezbednost Srbije;
2. se JPP zasniva na ugovorima, koje Srbija zaključi sa jednom ili više država radi zajedničkog korišćenja ili sprovođenja projekta;
3. je predmet tog partnerstva eksploatacija javne telekomunikacione mreže, odnosno pružanje telekomunikacionih usluga.

6.2.2. Načela javno-privatnog partnerstva i koncesija

Načela javno-privatnog partnerstva i koncesija u poslovima zaključivanja javnih ugovora su: (Zakon o o JPP i koncesijama, 88/2011, član 5)

- zaštita javnog interesa;
- transparentnost, efikasnost, jednak i pravičan tretman;
- slobodna tržišna utakmica, proporcionalnost, ravnopravnost i autonomna volja ugovornih strana;
- zaštita životne sredine.

Načelo zaštite javnog interesa podrazumeva da javno telo prilikom ostvarenja prava privatnih lica, vodi računa da ostvarivanje prava bude u skladu sa javnim interesom, koji je definisan zakonom.

Načelo transparentnosti podrazumeva obavezu oglašavanja namere zaključenja javnog ugovora sa ili bez elemenata koncesije, mogućnost ponuđača da dobije na uvid podatke o sprovedenom postupku dodele javnog ugovora i sl. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 6)

Načelo efikasnosti podrazumeva obavezu da se postupak zaključivanja javnog ugovora i izbora privatnog partnera, sprovede u predviđenom roku, pod uslovima koje je propisao zakon.

Načelo jednakog i pravičnog tretmana podrazumeva zabranu diskriminacije između učesnika u postupku dodele javnih ugovora i izbora privatnog partnera po bilo kom osnovu. Takođe podrazumeva i obavezu da učesnici u postupku izbora privatnog partnera dobiju tačne i potpune informacije o postupcima, kriterijumima i standardima za izbor privatnog partnera. Niko od učesnika ne sme imati prednost nad ostalima, u pogledu informacija, vremena i pristupa licima i organima, koji su nadležni za postupak dodele javnog ugovora. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 6)

Načelo slobodne tržišne utakmice podrazumeva da se zabrani ograničavanje utakmice između učesnika i obavezu prihvatanja svih učesnika sa potrebnim tehničkim, finansijskim i drugim stručnim kvalifikacijama.

Načelo proporcionalnosti podrazumeva da svaka mera koju preduzima državni organ, odnosno drugo lice, mora biti minimalno potrebna i u srazmeri sa javnim interesom, koji nastoji da se tom merom zaštititi. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 6)

Načelo ravnopravnosti ugovornih strana podrazumeva da se uzajamni odnos subjekata u javnom ugovoru, zasniva na jednakosti i ravnopravnosti volja subjekata.

Načelo autonomije volje podrazumeva da ugovorne strane imaju slobodnu volju, prilikom utvrđivanja međusobnih prava i obaveza, u skladu sa ovim i drugim zakonima koji regulišu obligacione odnose i propisima i dobrim poslovnim običajima. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 6)

Načelo zaštite životne sredine podrazumeva zakonom utvrđena načela, koji uređuju zaštitu životne sredine, a to su: načelo integralnosti, načelo očuvanja prirodnih vrednosti, načelo prevencije i predostrožnosti, načelo odgovornosti zagađivača, načelo održivog razvoja i dr.

Načela javno-privatnog partnerstva i koncesija u poslovima davanja koncesija su, pored navedenih, u skladu sa AQ, i: (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 6)

- sloboda kretanja robe;
- sloboda pružanja usluga;
- zabrana diskriminacije;
- načelo uzajamnog priznavanja.

6.2.3. Bitni elementi javno-privatnog partnerstva

Ključni elementi JPP-a: (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 7)

1. Predmet JPP, ne sme biti isključivo komercijalno korišćenje dobra u opštoj upotrebi ili drugog dobra, niti isključivo isporuka dobara;
2. Oblici JPP mogu biti institucionalno ili ugovorno, ili koncesija, kao poseban oblik JPP-a;
3. Privatni partner je obavezan: da od javnog partnera, preuzme rekonstrukciju ili izgradnju javne infrastrukture, odnosno objekta; održava javnu infrastrukturu; pruža usluge od javnog značaja krajnjim korisnicima iz okvira nadležnosti javnog partnera; obezbedi javnom partneru potrebne preduslove za pružanje usluga od javnog značaja;
4. Mogućnost javnog partnera da za preuzete obaveze privatnom partneru, prenese određena stvarna prava, ili da mu se dodeli koncesija ili da mu plati u novcu;
5. Potpuno ili delimično finansiranje projekta javno-privatnog partnerstva od strane privatnog partnera;
6. Preuzimanje odgovornosti za rizik, na koji može da utiče, ili kojim se može bolje upravljati. Zatim preuzimanje odgovornosti da se rizik deli u izbalansiranom odnosu, sa ciljem optimalnijeg upravljanja rizikom za vreme trajanja projekta javno-privatnog partnerstva, i korišćenjem finansijskih, tehničkih, upravljačkih i inovativnih sposobnosti privatnog partnera;
7. Obavezu javnog partnera da dozvoli privatnom partneru obavljanje komercijalne delatnosti ili izgradnje drugih objekata prilikom realizacije projekta javno-privatnog partnerstva, samo ako je nemoguće drugačije osigurati nivo isplativosti projekta javno-privatnog partnerstva i povraćaja ulaganja.

Među navedenim bitnim elementima postoje suprotnosti. Prvi stav se odnosi na predmet JPP-a, koji ne može biti isključivo komercijalno korišćenje dobra, a sedmi se odnosi na mogućnost da se privatnom partneru dozvoli da obavlja komercijalnu delatnost. Prema tome, prvi stav zabranjuje, a sedmi stav dozvoljava komercijalnu delatnost. Ovde je precizno definisano, šta zakonodavac misli pod komercijalnim korišćenjem dobra u opštoj upotrebi (stav 1) i komercijalnoj delatnosti u okviru realizacije projekta javno-privatnog partnerstva (stav 7), i kako je moguće obezbediti na drugi način isplativosti projekta JPP-a i povraćaj investicije nego komercijalnom upotrebom predmeta javno-privatnog partnerstva.

6.2.4. Oblici JPP

U Zakonu su definisana tri oblika javno-privatnog partnerstva – ugovorno, institucionalno i koncesija.

Ugovorno javno-privatno partnerstvo definiše prava i obaveze prilikom realizacije projekta putem javnog ugovora, koji propisuje Zakon o javno-privatnom partnerstvu. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 46) Ovim ugovorom se daju koncesije, uređuju prava i obaveze koncesidenta i koncesionara, u skladu sa Zakonom i sa posebnim propisima, kojima se uređuje ova oblast iz koje je predmet koncesije. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 8)

Institucionalno javno-privatno partnerstvo je odnos javnog i privatnog partnera, koji su članovi zajedničkog privrednog društva. Odnos je zasnovan ili na osnivačkim ulozima u novoosnovanom privrednom društvu, ili na dokapitalizaciji postojećeg privrednog društva odnosno sticanju vlasničkog udela. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 9)

Koncesija za javne radove podrazumeva ugovorni odnos, identičan ugovoru o javnoj nabavci, kojim se obezbeđuje nabavka radova, u skladu sa zakonom koji uređuje javne nabavke, osim u slučaju kada naknadu za javne radove predstavlja samo pravo na komercijalno korišćenje izvršenih radova ili to pravo zajedno sa plaćanjem.

Koncesija za usluge predstavlja ugovorni odnos, identičan ugovoru o javnoj nabavci usluga u skladu sa zakonom koji uređuje javne nabavke, pod uslovom da naknada za pružene usluge podrazumeva samo pravo na komercijalno korišćenje, odnosno pružanje usluga ili to pravo zajedno sa plaćanjem. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 9)

6.2.5. Predmet koncesije, učesnici, DPN i podugovaranje

Zakonom je dozvoljen širok spektar predmeta koncesije i vršenje koncesione delatnosti, sa ciljem eksploatacija gotovo svog prirodnog i rudnog bogatstva, a praktično nije propisano nikakvo ograničenje. Koncesije se daju zbog komercijalnog korišćenja prirodnih bogatstava, tj. dobara u opštoj upotrebi, u javnoj svojini. Mogu se dati i radi obavljanja delatnosti od opšteg interesa, a posebno za istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa, zatim, za određene delatnosti unutar zaštićenih područja prirode, kao i za korišćenje drugih zaštićenih prirodnih bogatstava. Takođe, se daju i u oblasti energetike, za luke, javni prevoz, javne puteve, aerodrome, na kulturnim dobrima, u oblasti obrazovanja i sporta, komunalne delatnosti, za komercijalno korišćenje žičara, u oblasti zdravstva, turizma, železnica i drugim oblastima. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 11)

Koncedent – davalac koncesije, može biti javno preduzeće, Skupština lokalne samouprave, Vlada i Vlada AP. Koncesionar može biti strano ili domaće fizičko ili pravno lice. Grupe privrednih subjekata nemaju obavezu da na tenderu imaju posebne pravne forme pre dodele javnog ugovora, već nakon završetka tendera. Društvo za posebne namene osniva se sa ciljem sprovođenja projekta JPP i realizacije javnog ugovora i u skladu sa Zakonom o privrednim društvima. U postupku dodele javnih ugovora dozvoljeno je formiranje konzorcijuma, i određeno je koji uslovi u formiranju konzorcijuma moraju biti ispunjeni od strane potencijalnih koncesionara, kao i to da ti uslovi moraju biti deo javnog poziva ili se nalaziti u tenderskoj dokumentaciji. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 13-16)

Uz saglasnost javnog partnera dozvoljeno je i podugovaranje, s tim da je ponuđač neograničeno novčano odgovoran za izvršenje ugovornih obaveza. Javni partner može, ali nije obavezan, da od

ponuđača zahteva da ponuda sadrži tačan procenat vrednosti ugovora za koji namerava da angažuje podizvođače. Period na koji se zaključuje javni ugovor je od 5-50 godina, uz mogućnost obnavljanja ugovora nakon isteka roka u skladu sa postupcima dodeljivanja javnih ugovora koje propisuje Zakon o javno-privatnim partnerstvima. Jedina situacija koja dozvoljava produženje roka, je ako privatni partner bez svoje krivice ne može dalje da sprovodi ugovorne obaveze. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 17-18)

Dobra zakonodavna praksa o JPP predviđa i mogućnost privatne inicijative za sklapanje JPP koje privatni partner može podneti javnom partneru u vidu predloga. Javno telo u roku od 90 dana mora da utvrdi da li je predlog projekta JPP u javnom interesu i mora izvestiti predlagača. Ako se postupak dodele javnog ugovora pokrene na predlog privatnog partnera, javno telo mora navesti u tenderu da je projekat pokrenut na inicijativu privatnog predlagača. Privatni inicijator ne sme da ima konkurentnu prednost nad drugim ponuđačima. Ako je ima, i ako se ona se ne može neutralisati, inicijator nema pravo da učestvuje u dodeli javnog ugovora i pored dostavljanja svih informacija drugim zainteresovanim ponuđačima od strane javnog tela. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 19)

6.2.6. Postupak i način dodele javnih ugovora

Izbor privatnog partnera je postupak javne nabavke, koji uređuje Zakon o javnim nabavkama ili postupak davanja koncesija, uređen Zakonom o JPP. Zaključenje javnog ugovora, vrši se kao i zaključenje ugovora o javnoj nabavci ili ugovora o koncesiji. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 20)

Rokovi koji se smatraju primerenim su: (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 23)

- u otvorenom postupku, 52 dana je najkraći rok za prijem ponuda, od dana objave javnog poziva;

- u slučaju postupka koji sprovodi imalac isključivih prava, koji izvodi radove, kao i u slučajevima restriktivnih postupaka, konkretnog dijaloga koji sprovodi javno telo i pregovaračkih postupaka sa objavljivanjem javnog poziva:
 - u restriktivnom postupku, 37 dana je najkraći rok za prijem prijave za učešće ili ponuda, od dana objave javnog poziva;
 - u pregovaračkom postupku, 40 dana je najkraći rok za prijem ponuda, od dana objave javnog poziva.

Javno telo je u obavezi da čuva poverljivost finansijskih, ekonomskih, tehničkih i drugih podataka iz ponude. Ono podnosi predlog projekta JPP-a, organima za odobravanje projekata – Vladi Srbije, Vladi AP, Skupštini lokalne samouprave, radi davanja saglasnosti i usvajanja. Zakonom su propisan i sledeća pitanja: sadržina predloga projekta JPP nadležnom javnom telu; otpočinanje postupka javne nabavke; sačinjavanje predloga za donošenje koncesionog akta, kao i uloga stručnog tima u tom postupku. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 27-32)

6.2.7. Postupak nabavke projekta JPP bez elemenata koncesije

Na predlog javnog tela o projektu JPP, saglasnost daje Skupština lokalne samouprave, Vlada AP ili Republike Srbije, zavisi da li je javni partner jedan od ta tri nivoa vlasti, ili je u pitanju drugo javno telo tog organa vlasti. Potencijalni predlog mora sadržati sledeće informacije: (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 27)

1. Predmet, ciljeve i mesto javno-privatnog partnerstva;
2. Uslove JPP, poslovni plan, VfM analizu, podelu rizika i finansijsku konstrukciju;
3. Informacije o postupku tendera, kriterijumima i postupku izbora, kao i sadržaj javnog ugovora;
4. Analiza ekonomske efikasnosti predloga javno-privatnog partnerstva;
5. Vrste i visinu iznosa obezbeđenja oba partnera;
6. Uslove za zaštitu životne sredine i zaštite na radu od strane privatnog partnera;
7. Dinamika razvoja projekta, počevši od potpisivanja ugovora do isporučivanja usluge;

8. Opis usluga koje privatni partner isporučuje (specifikacija rezultata usluge, kvalitet, cene i sl.);
9. Podaci o projektnom timu javnog partnera, koji uključuje i spoljne savetnike.

Ako se u roku od 90 dana, od podnošenja predloga projekta JPP ne dobije odgovor od nadležnog organa javne uprave, smatra se da predlog nije odobren, što znači da niko ne mora ni da pogleda predlog, ili da ima pravo da ga odbije bez obrazloženja i valjane argumentacije. Ovo obeshrabruje i javnu, i privatnu inicijativu u JPP i otvara prostor korupciji. Praksa razvijenih država pokazuje potpuno suprotan princip. Svaki zahtev javnoj upravi automatski se rešava u korist stranke, ako ona ne dobije odgovor u zakonskom roku.

6.2.8. Postupak nabavke projekta JPP sa elementima koncesije

Kao u slučaju predloga projekta javno-privatnog partnerstva, javno telo može uputiti Vladi Republike Srbije, Vladi AP ili lokalnoj skupštini predlog koncesionog akta na usvajanje, ako projekat javno-privatnog partnerstva ima elemente koncesije. Predlog se upućuje dodatno i Komisiji za JPP na procenu opravdanosti. Javno telo mora imenovati stručni tim za izradu konkursne dokumentacije pre sačinjavanja koncesionog akta. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 29)

Procenu vrednosti i izradu studije opravdanosti koncesije vrši stručni tim javnog tela. On priprema i konkursnu dokumentaciju, kontroliše pravila ocenjivanja ponuđača i kriterijume za izbor ponude, vrši pregled ponude, bira najpovoljniju od njih i vodi zapisnik o radu. Studija opravdanosti davanja koncesije, mora da sadrži procenu javnog interesa, uslova rada, finansijskih efekata na budžet javnog partnera i procenu uticaja na okolinu.

Predlog koncesionog akta mora da sadrži: (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 29)

1. Predmet koncesije;
2. Razloge davanja koncesije;

3. Razloge za oduzimanje dodeljenih poslova i prava na korišćenje imovine;
4. Uticaj koncesije na infrastrukturu i životnu okolinu;
5. Definisan minimum kriterijuma (finansijski, tehnički, reference) koje mora potencijalni koncesionar da ispunjava, da bi učestvovao na tenderu;
6. Rok i obrazloženje trajanja koncesije;
7. Finansijske i druge podatke (dinamiku ulaganja, potrebna sredstva, garancije za izvršenje koncesionih obaveza, načine plaćanja, prava i obaveze prema korisnicima koncesionih usluga, nadzor, cene i uslove korišćenja dobra koje je predmet koncesije, rešavanje prigovora korisnika);
8. Visinu naknade koju plaćaju koncesionar i koncedent;
9. Broj i kvalifikaciju radne snage, koja učestvuje u izvršenju koncesije.

Predlagač pristupa javnoj nabavci tek nakon usvajanja predloga koncesionog akta.

6.2.9. Konkursna dokumentacija za davanje koncesije

Konkursna dokumentacija za davanje koncesije mora sadržati oblik, sadržaj i rok ponude, nacrt ugovora, tehničku specifikaciju predmeta koncesije, zahtev za dostavu liste povezanih društava, rok u kom se donosi odluka o izboru ponuđača, spisak neophodnih dokaza o kvalifikovanosti ponuđača za učešće na tenderu i ostale zahteve koje ponuđači moraju ispuniti kako bi učestvovali na tenderu. Konkursna dokumentacija mora da sadrži i jasno definisanu cenu koju koncesionaru plaćaju krajnji korisnici usluge koncesije (pod uslovom da koncedent ili drugo javno telo ima posebno pravo da odredi cenu, ili da se saglasi sa koncesionarom u vezi sa njegovim predlogom cene). Takođe, konkursna dokumentacija mora biti izrađena tako da omogući poređenje različitih ponuda.

Konkursna dokumentacija koju javni partner obezbeđuje mora da sadrži i spisak tela, od kojih ponuđači mogu dobiti sve informacije o obavezama po pitanju poreza, doprinosa, energetske efikasnosti, zaštite okoline i zaštite na radu u okviru područja u kome se obavlja koncesiona delatnost. Koncedent je u obavezi da unapred odredi visinu novčane naknade za otkup konkursne

dokumentacije, na osnovu koje potencijalni koncesionari mogu da izrade svoje ponude. Podaci o subjektima koji su otkupili konkursnu dokumentaciju su tajni. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 35)

6.2.10. Javni poziv za davanje koncesije

Postupak za davanje koncesije otpočinje danom objave poziva u „Službenom glasniku RS“, i završava se u trenutku donošenja odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, ili poništavanjem postupka davanja koncesije. Sadržaj javnog poziva za davanje koncesije mora reguliše Zakon i čine ga: (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 35)

1. Kontakt podaci o koncedentu;
2. Predmet, mesto i rok koncesione delatnosti;
3. Rok, adresa i jezik za predaju ponuda;
4. Lični, stručni, tehnički i finansijski uslovi za ponuđače i potrebne isprave kojima se dokazuju ti uslovi;
5. Datum objavljivanja obaveštenja o izboru najpovoljnijeg ponuđača;
6. Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude;
7. Vrstu postupka javne nabavke koncesije;
8. Naziv i adresu tela koji su zaduženi za rešavanje žalbi, što uključuje i rok podnošenja žalbe.

U javnom pozivu, osim navedenih zahteva, koncedent je po zakonu dužan da naznači i obavezu dostavljanja bankarske garancije, koja ne može biti veća od 5% vrednosti koncesije, a vraća se u roku od 10 dana od okončanja nadmetanja. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 38)

6.2.11. Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude

Rok za slanje ponude mora biti najmanje 60 dana, od dana objave tendera. U tom periodu ponuđači imaju pravo da menjaju i dopunjavaju svoje ponude. Rok za izbor najpovoljnije ponude

iznosi maksimalno 60 dana. Ponuđači imaju pravo da pokrenu postupak za zaštitu prava, prema Zakonu o javnim nabavkama u slučaju da se ne ispoštuju rokovi od strane koncedenta. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 36-41)

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude zasnovani su na dva principa. Prvi princip je po osnovu najviše ponude za naknadu koncesije, a drugi je ekonomski najpovoljnija ponuda. U ovom drugom slučaju se uzimaju u obzir (pored visine naknade) i tehnička rešenja, cena, kvalitet, funkcionalne, estetske i ekološke osobine, ekonomičnost, operativni troškovi, tehnička podrška, servisiranje nakon isteka koncesije, datum i rokovi završetka radova isporuke usluge. Ako se pri izboru ponuđača koristi kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude, koncedent u javnom pozivu ima obavezu da navede sve kriterijume koji su ušli u ocenjivanje ponude, kao i metodologiju te ocene, koja može biti formirana na osnovu niza maksimalnih vrednosti ili na osnovu gradacijski poređanih kriterijuma. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 39)

Nakon zatvaranja tendera, davalac koncesije je dužan da odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača dostavi svakom ponuđaču koji je učestvovao u tenderu. Ta odluka mora da sadrži i kopiju zapisnika o otvaranju i oceni ponuda. Nakon isteka roka žalbe od 15 dana, potpisuje se Ugovor o koncesiji. Ukoliko se neki od ponuđača žali na odluku, ugovor se može potpisati tek nakon negativnog rešavanja žalbe.

Odluka o izboru ponude koja je najpovoljnija mora da sadrži naziv ponuđača, naziv koncedenta sa datumom i brojem odluke, predmet koncesije, obim, prirodu, mesto i rok koncesione delatnosti, iznos koncesione naknade, uslove koje koncesionar mora da ispuni tokom trajanja koncesije, obrazloženje izbora koncesionara, rok za potpisivanje ugovora (koji uključuje i rok za druge ponuđače u slučaju odustajanja koncesionara), pouku o pravnom leku i pečat i potpis davaoca koncesije. Koncesiona naknada koju koncedent ili koncesionar plaća, može biti fiksna ili promenjiva tokom ugovora o koncesiji, i njena promenljivost mora da bude naznačena u konkursnoj dokumentaciji. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 41-43)

6.2.12. Javni ugovori

6.2.12.1 Sadržina javnog ugovora

Javni ugovor čine uslovi i odredbe koje javno telo određuje, a koje su značajne za izvršenje projekta. Javni partner u ugovoru uređuje: (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 73)

1. Obim i vrstu radova ili usluga i uslove za njihovo obezbeđenje, što mora biti navedeno i u javnom pozivu;
2. Podelu rizika;
3. Isključiva prava privatnog partnera;
4. Definisani minimalni kvalitet usluga ili radova i kazne za neispunjenje (koje ne smeju uticati na visinu naknade koja se daje privatnom partneru);
5. Odredbe o DPN (osnivanje, pravnu formu, minimalni kapital i ljudske resurse, strukturu akcionara, organizacionu strukturu, podatke o smeštaju i poslovnim aktivnostima DPN);
6. Pomoć koju može pružiti javni partner za dobijanje raznih dozvola i odobrenja;
7. Visinu i način proračuna koncesione naknade;
8. Dinamiku isplate naknade;
9. Vlasništvo nad sredstvima projekta;
10. Mehanizme smanjenja ili povećanja naknade u zavisnosti od kvaliteta usluge;
11. Postupak izmene projekta i planova izgradnje, povećanja naknade i produženja rokova;
12. Postupak koji je korišćen pri odobrenju projekta i inspekcije;
13. Lica ovlašćena za izmene, dozvoljene izmene javnog ugovora posle potpisivanja i mehanizme usaglašavanja tih promena;
14. Obaveze privatnog partnera da izmeni uslugu ili objekat u slučaju promene tražnje, kao i posledice izmena na naknadu;
15. Garancije javnog i privatnog partnera;
16. Prava podugovaranja;
17. Pravne lekove ukoliko neka strana ne ispunjava obaveze;
18. Odredbe o višoj sili;

19. Osiguranje koje obezbeđuje privatni partner;
20. Rok važenja ugovora, kao i obaveze i prava ugovornih strana po isteku ugovora;
21. Ograničenja odgovornosti ugovornih strana;
22. Štetne posledice promene propisa;
23. Mogućnosti prebijanja potraživanja i kompenzacije;
24. Razloge i posledice raskida ugovora (sa minimalnim iznosima ugovorne kazne i isplate druge strane);
25. Sve sporedne i povezane ugovore i njihove efekte na javni ugovor (posebno odredbe prava uplitanja);
26. Mehanizme rešavanja sporova;
27. Oporezivanje i fiskalna pitanja;
28. Okolnosti pod kojima se vrši preuzimanje vođenja projekta od strane javnog partnera ili od strane trećeg lica, ukoliko privatni partner ne vrši uslugu na ugovoreni način.

Ukoliko javni ugovor, bez obzira na to koje ga javno telo ga zaključi, sadrži i odredbe koje dovode do odgovornosti Republiku Srbiju ili imaju direktan uticaj na njen budžet, obavezno se mora pribaviti saglasnost Vlade, inače su nevažeće. Ukoliko postoje dileme koje se odnose na javni ugovor, a koje ne uređuje Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama, primeniće se odgovarajući propisi Republike Srbije. Predmete koji su pronađeni u zemljištu, a koji su deo kulturne i istorijske baštine, ili koji predstavljaju prirodnu vrednost, privatni partner je obavezan predati ih, bez naknade, javnom partneru.

6.2.12.2 Saglasnost na javni ugovor

Pre donošenja odluke o zaključenju javnog ugovora i izboru privatnog partnera, javno telo je obavezno da nadležnom organu dostavi konačan nacrt ugovora, zajedno sa priložima, koji su sastavni deo ovog ugovora, u cilju davanja saglasnosti. Na osnovu ocene o usaglašenosti nacrtu ugovora sa konkursnom dokumentacijom i Zakonom, nadležni organ je dužan da u roku od 30 dana od dana njegovog dostavljanja da saglasnost na konačni nacrt ugovora. Tek po dobijanju saglasnosti javni ugovor može biti zaključen. Isti postupak primenjuje se na dopune i izmene

zaključenog javnog ugovora, kojim se menjaju prava i obaveze ugovornih strana. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 47)

6.2.12.3 Potpisivanje javnog ugovora

Javni partner mora da ponudi potpisivanje javnog ugovora o koncesiji odabranom najpovoljnijem ponuđaču, u roku koji je određen odlukom o izboru najpovoljnije ponude, a nakon dobijanja saglasnosti nadležnog organa. Ovlašćena lica odabranog najpovoljnijeg ponuđača i javnog partnera potpisuju javni ugovor, a ukoliko ugovor uključuje i raspolaganje nepokretnostima, odnosno udelima u zajedničkom privrednom društvu, ugovor mora biti overen. Kada potpiše javni ugovor, privatni partner stiče prava i preuzima obaveze da obavlja delatnost. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 48)

Sadržaj javnog ugovora mora biti usklađen sa konkursnom dokumentacijom, izabranom ponudom, kompletnim podacima iz javnog poziva i sa odlukom o izboru najpovoljnije ponude. Javni partner je u obavezi da, pre nego što se izvrši potpisivanje javnog ugovora, preuzme od najpovoljnijeg odabranog ponuđača potrebne garancije, odnosno sredstva koja obezbeđuju naplatu koncesione ili naknade druge vrste, kao i naknade za moguće štete, koje su nastale usled neispunjenja obaveza iz javnog ugovora (bankarske garancije, založne izjave, menice, lična jemstva i dr.), a to mora biti usklađeno sa procenom očekivane vrednosti koja proističe iz prava obezbeđenog javnim ugovorom. Sredstva i garancije deponuju se na adekvatnom mestu kod javnog partnera, koji ima obavezu da ih čuva tokom perioda na koji je javni ugovor zaključen. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 48)

6.2.12.4 Finansiranje javnih ugovora

Javni ugovor može finansirati privatni partner, kombinacijom direktnog ulaganja kapitala ili zaduženjima, što bez ograničenja uključuje projektno ili strukturirano finansiranje, koje obezbeđuju banke, međunarodne finansijske institucije ili treća lica. Privatni partner ima

ovlašćenje da, uz saglasnost javnog partnera, dodeli, založi, tereti hipotekom, bilo koje svoje pravo, odnosno obavezu iz javnog ugovora ili drugu imovinu koja je uključena u projekat, u korist finansijera, a sa ciljem obezbeđenja plaćanja bilo kog trenutno nastalog ili budućeg potraživanja pri izgradnji i finansiranju, odnosno refinansiranju JPP-a. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 49)

Javni partner, na zahtev privatnog partnera i finansijera, može prihvatiti da obezbedi i prihvati preuzimanje određenih odgovornosti, neophodnih privatnom partneru, koje se odnose na bilo koju obavezu iz javnog ugovora.

6.2.12.5 Postupak i granice izmena javnog ugovora

Javni ugovor se može izmeniti na zahtev banke, neke druge finansijske institucije ili javnog, odnosno privatnog partnera. Izmene ne mogu obuhvatati sledeće odredbe:

- Rok na koji je ugovor zaključen;
- Predmet ugovora;
- Ponuđenu koncesionu naknadu (kod javnih ugovora o koncesiji).

Odredbe zakona kojima se uređuje zaključenje ugovora primenjuju se na postupak izmene javnog ugovora. Davalac koncesije za radove može dodeliti koncesionaru koji je zadužen za obavljanje tih radova dodatne radove, koji prvobitno nisu uključeni u osnovni javni ugovor o koncesiji, ili početno razmatranje projekta koncesije, i koji su usled neočekivanih okolnosti potrebni za izvođenje radova, a sve to prema propisima o uređenju javnih nabavki.

6.2.12.6 Načini prestanka javnog ugovora

Javni ugovor, sa ili bez elemenata koncesije prestaje u slučajevima koje propisuje Zakon, i to: (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 53-57)

- Ispunjenjem zakonskih uslova (istekom roka koji je predviđen ugovorom; smrću, likvidacijom ili stečajem privatnog partnera, osim ako neki član konzorcijuma ne preuzme obavezu da ispuni deo javnog ugovora neograničeno solidarno, uz obaveznu prethodnu saglasnost javnog partnera);
- Jednostranim raskidom javnog ugovora;
- Raskidom javnog ugovora zbog javnog interesa;
- Sporazumnim raskidom javnog ugovora;
- Pravnosnažnom odlukom suda, ukoliko se ugovor proglašeni nevažećim ili se poništi.

Javni partner ima pravo jednostranog raskida javnog ugovora, u sledećim slučajevima:

- Ukoliko privatni partner javne radove ne obavlja prema ugovoru, ili ne pruža javne usluge odgovarajućeg kvaliteta;
- Ukoliko privatni partner nije platio koncesionu naknadu, uzastopno više od dva puta ili koncesionu naknadu plaća neuredno;
- Ukoliko privatni partner da netačne i neistinite podatke, koji su uticali na ocenu njegovih kvalifikacija pri izboru najpovoljnije ponude;
- Ukoliko privatni partner ne sprovodi radnje i mere koje su neophodne za zaštitu dobara u opštoj upotrebi, odnosno javnih dobara, sa ciljem zaštite kulturnih dobara i prirode;
- Ukoliko privatni partner obavlja i druge radnje, koje su u suprotnosti sa javnim ugovorom ili propusti da ih obavi;
- Ukoliko privatni partner u ugovorenom roku, ne započne izvršavanje javnog ugovora, svojom krivicom;
- Ukoliko privatni partner prenese na treće lice svoja prava iz javnog ugovora, bez prethodnog odobrenja javnog partnera;
- U ostalim slučajevima, koji su u skladu sa odredbama javnog ugovora, opštim pravilima obligacionog prava i prihvaćenim pravnim pravilima, za konkretnu vrstu ugovora.

Privatni partner ima pravo da jednostrano raskine javni ugovor, ukoliko svojim postupcima javni partner dovede do neodrživosti ugovornog odnosa ili ako ga potpuno uznemirava i smeta u izvršavanju javnog ugovora. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 58-59)

6.2.12.7 Nadzor nad realizacijom javnih ugovora

Nadzor nad realizacijom javnog ugovora, posebnim aktom uređuje Vlada. U postupcima za davanje koncesije za javne radove, nadzor se sprovodi primenom odgovarajućeg zakona, koji uređuje javne nabavke.

Osim nadzora propisanog od strane Vlade, ministarstvo koje je nadležno za poslove finansija, odnosno organ AP, ili jedinica lokalne samouprave, može bez zahteva javnog partnera, samostalno pokrenuti postupak nadzora. Postupak nadzora, se pokreće preko inspekcijskih organa i službi, nad privatnim partnerom, koji ne ispunjava svoje obaveze iz javnog ugovora.

Javni partner ima obavezu da blagovremeno i u pisanoj formi obaveštava ministarstvo u čijoj su nadležnosti poslovi finansija, tj. organ AP, ili jedinice lokalne samouprave nadležne za poslove finansija, o uočenim nepravilnostima i merama koje su preduzete, i to najkasnije u periodu od 30 dana, od dana kada je nepravilnost utvrđena.

Privatni partner ima obavezu da postupi po zahtevu javnog partnera, ministarstva nadležnog za poslove finansija, odnosno organa AP ili jedinice lokalne samouprave nadležne za poslove finansija, ukoliko se od njega traži potvrda o izvršenju preuzetih obaveza ili drugi značajni podaci o poštovanju ugovora u periodu od 30 dana, od dana kada primi zahtev. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 61-64)

6.2.12.8 Devizni tretman JPP

Plaćanje koncesione naknade, tj. naknade koja je predviđena javnim ugovorom za privatnog partnera obavlja se u domaćoj valuti. Vlada može dozvoliti, na predlog javnog tela, u posebnim slučajevima, da se plaćanje obavi u drugoj valuti, i da se sredstva sa računa privatnog partnera u svakog momenta mogu konvertovati i čuvati u stranoj valuti. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 72)

6.2.12.9 Registar javnih ugovora

Registar javnih ugovora je jedinstvena elektronska baza podataka na portalu javnih nabavki. Javno telo ima obavezu da ministarstvu dostavi zaključen javni ugovor koji sadrži sve priloge, i izmene ugovora, zbog upisa u Registar. Ministar, nadležan za poslove finansija, propisuje načine vođenja Registra, sadržaj, rokove u kojima treba dostavljati javne ugovore i priloge, lica ovlašćena za pristup Registru, načine upisa, i podatke kojima se može pristupiti, u skladu sa posebnim propisima o uređenju zaštite podataka i poslovnih tajni. Ovaj registar je javan. (Zakon o JPP i koncesijama, 88/2011, član 74)

6.2.13. Rešavanje eventualnih sporova (arbitraža)

Ugovorne strane mogu zahtevati arbitražno rešavanje sporova pred stranom ili domaćom arbitražom, za sporove koji nastaju na osnovu javnog ugovora. Ne može se ugovoriti arbitraža sa sedištem u inostranstvu, ukoliko je privatni partner domaće fizičko ili pravno lice, tj. konzorcijum koga čine samo domaća fizička i pravna lica.

Ukoliko ugovorne strane nisu predvidele rešavanje sporova arbitražnom, za njihovo rešavanje nadležni su isključivo sudovi u Republici Srbiji. Pravo Republike Srbije merodavno je u svim postupcima. Pri tom, treba imati u vidu obaveze koje je Srbija preuzela potpisivanjem raznih međunarodnih sporazuma i ugovora, koji su jače pravne snage u odnosu na domaće zakonodavstvo.

6.3. Regulatorni okvir za JPP i koncesije u gradskom i prigradskom prevozu

6.3.1. Međunarodni regulatorni okviri

Zakonom o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, (Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi 70/07) sačinjenoj u Strazburu, 15. oktobra 1985. godine, Republika Srbija je preuzela određene obaveze. Lokalna samouprava znači pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova, pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva. Odredbom se ne otklanja mogućnost skupštine, referenduma ili nekog drugog oblika neposrednog učešća, tamo gde to statut dozvoljava. (Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, 70/07, član 2)

Ustav ili statut, predviđa osnovna ovlašćenja i odgovornost lokalnih organa vlasti, što ne uskraćuje mogućnost da im se da ovlašćenje za specifičnu namenu. Lokalni organi vlasti imaju punu slobodu odlučivanja u prilagođavanju svojih aktivnosti uslovima na lokalnu, na osnovu ovlašćenja koja su im dodelile centralne ili regionalne vlasti. Lokalni organi vlasti će se svakako konsultovati, pri planiranju i odlučivanju o svim pitanjima za koja su direktno zainteresovani. (Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, 70/07, član 3)

Lokalni organi vlasti, imaju pravo na odgovarajuća sopstvena finansijska sredstva, i mogu slobodno raspolagati njima. Ona se utvrđuju se u skladu sa ovlašćenjima, koja predviđaju Ustav i Zakon. Gotovo sva finansijska sredstva lokalnih organa vlasti, ili njihov veći deo, treba da potiču od lokalnih taksi i poreza, čija je visina određena u okviru ograničenja, predviđenih statutom.

Lokalni organi vlasti imaju pravo žalbe, da bi obezbedili slobodno sprovođenje svojih ovlašćenja i poštovanje principa lokalne samouprave, koji su predviđeni Ustavom ili domaćim zakonodavstvom. Principi su deo Evropske povelje, i primenjuju se na sve kategorije lokalnih vlasti na teritoriji države ugovornice. Moguće je uključiti i nove kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti, i potom obavestiti generalnog sekretara Saveta Evrope. (Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, 70/07, član 11-13)

Evropska unija je 2014. godine donela tri nove direktive, koje se tiču ugovora o koncesijama, (Official Journal L 94, 2014) javnih nabavki – komunalna direktiva (Official Journal L 94, 2014a) i nabavki subjekata koji deluju u oblasti vodne privrede, saobraćajnom i energetskom sektoru i sektoru poštanskih usluga. (Official Journal L 94, 2014b) Tim direktivama su stavljene van snage, direktive koje su iz tih oblasti donete 2004. godine, a rok za usaglašavanje je 24 meseca, osima za nabavke, gde je rok usaglašavanja 30 meseci.

6.3.2. Domaći regulatorni okviri za JPP i koncesije u gradskom i prigradskom prevozu

6.3.2.1 Propis o lokalnoj samoupravi

Prema odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, jedinice lokalne samouprave, za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i zadovoljenje potreba lokalnog stanovništva, mogu osnivati preduzeća, ustanove i druge organizacije, za vršenje javne službe, u skladu sa zakonom i statutom. Obavljanje poslova može se ugovorom poveriti fizičkom ili pravnom licu, prema načelu javnosti i konkurencije. (Zakona o lokalnoj samoupravi, 129/2007, 83/2014: član 1)

Jedinice lokalne samouprave se ujedinjuju radi ostvarenja zajedničkih ciljeva, razvojnih planova i programa, i drugih zajedničkih interesa, udruživanjem sredstava i osnovanjem zajedničkih preduzeća, ustanova i drugih organizacija, u skladu sa zakonom i statutom. Jedinice lokalne samouprave imaju imovinu, kojom samostalno upravljaju njeni organi, u skladu sa zakonom. (Zakona o lokalnoj samoupravi, 129/2007, 83/2014: član 13-15)

6.3.2.2 Propis o finansiranju lokalne samouprave

Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Zakon o finansiranju lokalne samouprave, 62/06, 47/11, 93/12 i 99/13) utvrđuje kako se opštinama, gradovima i gradu Beogradu, obezbeđuju sredstava za obavljanje izvornih i poverenih poslova.

Izvorni prihodi ostvareni na teritoriji jedinice lokalne samouprave, njoj i pripadaju. To su: (Zakon o bankama, 62/06, 47/11, 93/12 i 99/13, član 6) 1) porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i na nasleđe i poklon; 2) komunalna taksa; 3) lokalna administrativna taksa; 4) boravišna taksa; 5) koncesiona naknada; 6) naknada za korišćenje javnih dobara; 7) ostale naknade, u skladu sa zakonom; 8) prihodi od zakupnina, tj. od korišćenja nepokretnosti i pokretnosti u svojini Republike Srbije, na čije korišćenje ima pravo jedinica lokalne samouprave; 9) prihodi od novčanih kazni za prekršaje, koji su propisani aktom skupštine jedinice lokalne samouprave, i imovina oduzeta u tom postupku; 10) prihodi od prodaje usluga korisnika sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave, čije pružanje je ugovoreno sa pravnim i fizičkim licima; 11) prihodi od donacija; 12) prihodi od kamata na sredstva budžeta; 13) prihodi od samodoprinosu.

Godišnji iznos ukupnog nenamenskog transfera, iznosi 1,7% ostvarenog BDP, prema podacima koje objavljuje republički organ za statistiku. Pravo na transfer imaju one jedinice lokalne samouprave, kod kojih je procenjeni iznos prihoda od ustupljenih poreza po stanovniku, za godinu za koju se donosi budžet, manji od 90% procenjenog prosečnog prihoda po stanovniku, od ustupljenih poreza u svim opštinama u Republici Srbiji, ne računajući gradove. (Zakon o finansiranju lokalne samouprave, 62/06, 47/11, 93/12 i 99/13, član 24-26)

Utvrđivanje visine opšteg transfera po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, vrši se prema sledećim jedinstvenim kriterijumima: - 65,0% od ukupnog iznosa sredstava opredeljenih za opšti transfer, deli se prema broju stanovnika; - 19,3% deli se prema površini teritorije; - 4,56% deli se prema broju odeljenja u osnovnom obrazovanju; - 1,14% deli se prema broju objekata u osnovnom obrazovanju; - 2,0% deli se prema broju odeljenja u srednjem obrazovanju; - 0,5% deli se prema broju objekata u srednjem obrazovanju; - 6,0% deli se prema broju dece koja su obuhvaćena neposrednom dečijom zaštitom; - 1,5% deli se prema broju objekata u dečijoj zaštiti. Iznos sredstava za transfer, dobija se množenjem iznosa sredstava, koji su utvrđeni na osnovu ovih kriterijuma, sa utvrđenim koeficijentom, koji zavisi od toga u koju grupi razvijenosti spada jedinica lokalne samouprave. Koeficijenti iznose: (Zakon o finansiranju lokalne samouprave, 62/06, 47/11, 93/12 i 99/13, član 39)

- 0,5 – jedinice lokalne samouprave koje pripadaju I grupi razvijenosti;
- 0,7 – jedinice lokalne samouprave koje pripadaju II grupi razvijenosti;
- 0,9 – jedinice lokalne samouprave koje pripadaju III grupi razvijenosti;
- 1 – jedinice lokalne samouprave koje pripadaju IV grupi razvijenosti.

Jedinicama lokalne samouprave, Republika može da obezbedi namenski transfer za obavljanje određenih poslova, u okviru njihovog izvornog ili poverenog delokruga, čiju visinu i kriterijum njegove raspodele po jedinicama lokalne samouprave i dinamiku prenosa sredstava, utvrđuje nadležno ministarstvo, odnosno posebna organizacija. (Zakon o finansiranju lokalne samouprave, 62/06, 47/11, 93/12 i 99/13, član 43-45) Jedinica lokalne samouprave može da ostvari prihod i od drugih jedinica lokalne samouprave, za isporuku dobara i usluga, po osnovu zaključenog ugovora. (Zakon o finansiranju lokalne samouprave, 62/06, 47/11, 93/12 i 99/13, član 49)

6.3.2.3 Propis o regionalnom razvoju

Zakon o regionalnom razvoju utvrđuje nazive regiona i uređuje načine za određivanje oblasti koje čine region i načine utvrđivanja jedinica lokalne samouprave, koje su u sastavu oblasti; pokazatelje stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave i regiona; po stepenu razvijenosti, razvrstava regione i jedinice lokalne samouprave; subjekte regionalnog razvoja; razvojna dokumenta; mere i podsticaje i izvore finansiranja za sprovođenje mera regionalnog razvoja. (Zakon o regionalnom razvoju, 51/2009, 30/2010, član 1)

Za potrebe podsticanja regionalnog razvoja, određeni su sledeći regioni: (Zakon o regionalnom razvoju, 51/2009, 30/2010, član 5-9) 1) Vojvodina; 2) Beogradski region; 3) Šumadija i Zapadna Srbija; 4) Južna i Istočna Srbija; 5) Kosovo i Metohija. Prema stepenu razvijenosti, regioni su razvrstani u dve grupe:

1. razvijeni regioni – stepen razvijenosti im je iznad republičkog proseka BDP po glavi stanovnika;
2. nedovoljno razvijeni regioni – stepen razvijenosti im je ispod republičkog proseka BDP po glavi stanovnika.

Razvojna dokumenta regionalnog razvoja su:

1. nacionalni plan regionalnog razvoja;
2. regionalna razvojna strategija;
3. programi finansiranja razvoja regiona;
4. ostala razvojna dokumenta iz oblasti regionalnog razvoja.

Ova dokumenta su polazna osnova za izradu dokumenata prostornog planiranja i za sprovođenje prostornih planova. (Zakon o regionalnom razvoju, 51/2009, 30/2010, član 14)

Subjekti regionalnog razvoja su: (Zakon o regionalnom razvoju, 51/2009, 30/2010, član 19)

- 1) Vlada;
- 2) Ministarstvo nadležno za poslove finansija i ministarstvo za prostorno planiranje;
- 3) AP Vojvodina;
- 4) glavni grad;
- 5) agencija za privredne registre;
- 6) Republička agencija za prostorno planiranje;
- 7) Fond za razvoj Srbije;
- 8) jedinice lokalne samouprave;
- 9) Nacionalni savet za regionalni razvoj;
- 10) Nacionalna agencija za regionalni razvoj;
- 11) regionalni razvojni saveti;
- 12) regionalne razvojne agencije.

Za finansiranje regionalnog razvoja, koriste se sledeći izvori: (Zakon o regionalnom razvoju, 51/2009, 30/2010, član 48)

- 1) budžet Republike Srbije;
- 2) budžet autonomne pokrajine;
- 3) budžet grada Beograda;
- 4) budžeti jedinica lokalne samouprave;
- 5) pretpristupni fondovi Evropske unije;
- 6) bespovratna razvojna pomoć međunarodne zajednice i ostalih programa Evropske unije;
- 7) donacije, prilogi i pokloni pravnih i fizičkih lica;
- 8) razvojni krediti međunarodnih finansijskih institucija i poslovnih banaka

Projekti i programi finansirani iz sredstava pretpristupnih fondova Evropske unije, sprovode se u skladu sa odredbama Zakona o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Komisije Evropske unije i Vlade Republike Srbije, o pravilima za saradnju, koja se odnose na finansijsku pomoć Evropske unije Republici Srbiji u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima Instrumenta pretpristupne pomoći IPA, kao i dokumentima čije se donošenje i usvajanje predviđa navedenim sporazumom. Finansiranje razvojnih projekata iz budžeta Republike Srbije uređuje se posebnim ugovorima, koje zaključuju resorna ministarstva i Nacionalna agencija i regionalne razvojne agencije. (Zakon o regionalnom razvoju, 51/2009, 30/2010, član 49-50)

6.3.2.4 Propis o komunalnim delatnostima

Zakon o komunalnim delatnostima, (Zakon o komunalnim delatnostima, 88/2011, član 2) razvrstava komunalne delatnosti na: 1) snabdevanje vodom za piće; 2) prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda; 3) upravljanje komunalnim otpadom; 4) proizvodnju i distribuciju toplotne energije; 5) upravljanje grobljima i pogrebne usluge; 6) gradski i prigradski prevoz putnika; 7) obezbeđivanje javnog osvetljenja; 8) upravljanje javnim parkiralištima; 9) održavanje ulica i puteva; 10) upravljanje pijacama; 11) održavanje javnih zelenih površina; 12)

održavanje čistoće na površinama javne namene; 13) delatnost zoohigijene; 14) dimničarske usluge.

Zakon predviđa da komunalnu delatnost može da obavlja javno preduzeće, privredno društvo, preduzetnik ili drugi privredni subjekt, u kojima je većinski vlasnik od najmanje 51% Republika Srbija ili jedinica lokalne samouprave.

Zakon definiše da je gradski i prigradski prevoz putnika obavljanje javnog linijskog prevoza putnika na teritoriji jedinice lokalne samouprave unutar naseljenog mesta, ili između naseljenih mesta, tramvajima, trolejbusima i autobusima, metroom, i obezbeđivanje prijema i otpreme putnika na stanicama i stajalištima.

Zakon predviđa izvore sredstava za obavljanje i razvoj komunalne delatnosti, a to su: (Zakon o komunalnim delatnostima, 88/2011, član 24)

- 1) prihod od prodaje komunalnih usluga;
- 2) prihod od komunalnih naknada;
- 3) prihod od koncesionih naknada za obavljanje komunalnih delatnosti;
- 4) prihodi budžeta jedinice lokalne samouprave;
- 5) namenska sredstva drugih nivoa vlasti;
- 6) drugi izvori.

Zakon navodi da se cene komunalnih usluga formiraju na osnovu sledećih načela:

- 1) načelo „potrošač plaća“;
- 2) načelo „zagađivač plaća“;
- 3) usaglašenost cena komunalnih usluga sa načelom pristupačnosti;
- 4) dovoljnost cene da pokrije poslovne rashode;
- 5) odsustvo razlike u cenama između različitih kategorija potrošača, izuzev ako se razlika zasniva na različitim troškovima obezbeđivanja komunalne usluge.

U članu 28. Zakona, navedeno je da o promeni cena komunalnih usluga odlučuje vršilac komunalne delatnosti, i saglasnost za promenu daje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, osim na usluge prevoza posmrtnih ostataka umrlog. (Zakon o komunalnim delatnostima, 88/2011, član 25)

6.3.2.5 Propis o javnoj svojini

Zakon o javnoj svojini (Zakon o javnoj svojini, 72/11, 88/13 i 105/14) uređuje pravo javne svojine i druga imovinska prava RS, AP i jedinice lokalne samouprave. On razlikuje javnu svojinu Republike Srbije kao državnu svojinu; javnu svojinu Autonomne Pokrajine kao pokrajinsku svojinu; javnu svojinu jedinice lokalne samouprave kao opštinsku, odnosno gradsku svojinu.

U javnoj svojini mogu biti:

- 1) Prirodna bogatstva – na kojima se može steći koncesija ili pravo iskorišćavanja, a naknada pripada RS, AP ili jedinicima lokalne samouprave, zavisi od teritorije na kojoj je prirodno bogatstvo;
- 2) Dobra od opšteg interesa – su stvari za koja je zakonom određeno da uživaju posebnu zaštitu: zaštićena prirodna dobra, poljoprivredno zemljište, šumsko zemljište i šume, vodni objekti i zemljište, kulturna dobra i dr.;
- 3) Dobra u opštoj upotrebi – su stvari koje zbog njihove prirode koriste svi: javni putevi, pruge, mostovi i tuneli na javnim putevima, prugama ili ulicama, zatim javni parkovi, trgovci, ulice, granični prelazi i dr., čije uslove i način iskorišćavanja i upravljanja, uređuje poseban zakon.

6.3.2.6 Propis o prevozu u drumskom saobraćaju

Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju (Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, 46/95, 66/2001, 61/2005, 91/2005, 62/2006 i 31/2011) uređuje javni i prevoz za sopstvene potrebe

stvari i lica, uslove pod kojima se obavlja izgradnja, održavanje i rad autobuskih stanica i stajališta, kao i druge uslove koji se odnose na organizaciju i obavljanje prevoza u drumskom saobraćaju. Opština, grad i grad Beograd uređuju i obezbeđuju, način obavljanja i organizaciju javnog prevoza putnika i taksi prevoza, koji se odvija na teritoriji jedne opštine, grada i grada Beograda, koji može da se obavlja kao linijski, vanlinijski i taksi prevoz. Linijski prevoz putnika ima pravo da vrši privredno društvo ili pravno lice koje ima u vlasništvu minimum tri registrovana autobusa. Vanlinijski prevoz ima pravo da obavlja prevoznik koji ima u vlasništvu minimum jedan registrovani autobus. (Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, 46/95, 66/2001, 61/2005, 91/2005, 62/2006 i 31/2011, član 7-9)

Linijski prevoz putnika obavlja se kao međumesni prevoz između naseljenih mesta dve ili više opština. Prigradski prevoz obavlja se između dva ili više naseljenih mesta na teritoriji opštine, grada i Beograda. Gradski prevoz obavlja se na teritoriji grada, odnosno naseljenog mesta. (Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, 46/95, 66/2001, 61/2005, 91/2005, 62/2006 i 31/2011, član 14)

6.3.2.7 Propis o javnim nabavkama

Zakonom o komunalnim delatnostima, predviđeno je da se na postupak poveravanja obavljanja komunalnih delatnosti, koje se finansiraju iz budžeta jedinica lokalne samouprave, primene odredbe zakona koje se odnose na uređenje javnih nabavki.

6.3.2.8 Propis o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

Zakon o komunalnim delatnostima, predviđeno je da se na postupak poveravanja obavljanja komunalne delatnosti, primene odredbe zakona koji uređuje koncesije, kada vršilac dobija pravo, da finansiranje obavljanja komunalne delatnosti u celosti ili delimično obezbedi naplatom naknade od korisnika usluga.

6.3.2.9 *Drugi zakoni*

U druge zakone spadaju svi zakoni, koji se primenjuju za određene oblasti, npr. Zakon o akcizama, Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o privrednim društvima, Zakon o PDV-u, Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o radu, Zakon o finansijskom lizingu, i dr.

6.4. Regulatorni okvir za JPP i koncesije na vodu, vodovod i kanalizaciju

6.4.1. *Direktive EU relevantne za sektor voda*

U Evropskoj uniji legislativa u oblasti voda, deli se u pet faza: (Stakić i sar., 2015: 179)

- I faza – 1975-1990 godine, obuhvata Direktivu o površinskim vodama (1975) i Direktivu o vodi za piće (1980);
- II faza – 1990-1999 godine, obuhvata Direktivu o prečišćavanju urbanih otpadnih voda (1991) i Direktivu o integralnom sprečavanju zagađenja (1996);
- III faza – započeta 2000. godine i trajala do 2004.godine;
- IV faza – započeta 2004. godine i trajala do 2014. godine;
- V faza – započeta 2014. godine.

Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2007/66/EZ, od 11. decembra 2007. godine, izmenjene su direktive Saveta 92/13/EEZ i 89/665/EEZ. Njom je unapređena efikasnost zaštite prava u postupku javne nabavke i uveden je efikasniji i brži sistem za zaštitu prava učesnika u postupcima javnih nabavki, ako su im povređena prava. (Stakić i sar., 2015: 181)

Najnovije Direktive Evropske unije, Evropskog parlamenta i Saveta, koje regulišu predmetnu oblast, dele se po sektorima na: 1) klasičan sektor dodele ugovora o javnim nabavkama; 2) komunalni sektor javnih nabavki; 3) dodela ugovora o koncesijama i 4) nabavka u oblasti odbrane i bezbednosti. (Stakić i sar., 2015: 180)

Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2004/17/EZ od 31. marta 2004. godine utvrđuje postupke nabavki naručilaca iz sledećih oblasti: energetika, vodoprivreda, saobraćaj i poštanske usluge.

Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2004/18/EZ od 31. marta 2004. godine, utvrđuje postupke za dodelu, ugovora o javnim nabavkama dobara, ugovora o javnim radovima i ugovora o javnim uslugama.

Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2014/23/EU, od 26. februara 2014. godine, o dodeli ugovora o koncesiji, prvi put se definišu jasna pravila za dodelu ugovora o koncesiji na nivou Evropske unije. Cilj im je osiguranje koristi, koje proizlaze iz efikasne nabavke, zatim, otklanjanje razlika među nacionalnim režimima, i ujednačeno razumevanje načela iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Evropska unija, usvojila Direktivu Evropskog parlamenta i Saveta 2014/24/EU, 26. februara 2014. godine, koja se odnosi na javne nabavke, kojom su unapređeni i pojašnjeni mehanizmi izuzeća od primene, naročito u delu isključivih i posebnih prava. Izmenjen je i obuhvat delatnosti, iz kojeg su isključeni vađenje gasa i nafte, zbog izloženosti ovog sektora tržišnoj konkurenciji. (Stakić i sar., 2015: 180)

6.4.2. *Period usklađivanja sa novim direktivama*

Aktom o jedinstvenom tržištu (*Single Market Act*), sproveden je proces modernizacije pravila o javnim nabavkama u Evropskoj uniji. U Službenom listu EU L 94, od 28. marta 2014. godine objavljene su tri nove direktive – 1) direktiva 2014/23/EU; 2) direktiva 2014/24/EU; 3) direktiva 2014/25/EU, koje su stupile na snagu 17. aprila 2014. godine. Njima je predviđeno, da članice treba da prilagode svoje zakone sa novim direktivama, u roku od 24 meseca, sem za elektronske nabavke, kod kojih je rok 30 meseci.

Iskustva Republike Srbije i država Evropske unije, ukazuju na nepotrebne administrativne zahteve, koji imaju negativan odraz na efikasnost postupka javne nabavke, što je suprotno od načela ekonomičnosti i efikasnosti, kojim je propisano da se postupak javne nabavke, sprovede uz što niže troškove. Postepeno usklađivanje sa zakonodavstvom u Evropskoj uniji, odvija se u dve faze:

I faza – analizira se postojeće stanje, i to: (Stakić i sar., 2015: 182)

- važeći Zakon o javnim nabavkama sa aspekta:
 - praktične primene, radi utvrđivanja mogućih poboljšanja, da se obezbedi bolje sprovođenje načela javnih nabavki;
 - uporedne analize procedura i pravila nabavki, finansiranih sredstvima međunarodnih finansijskih institucija i ZJN, zbog identifikovanja razlika;
 - usklađenosti sa zakonodavstvom Evropske unije, naročito sa direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU, 2009/81/EZ i 2007/66/EZ.
- zakonski okvir, koji reguliše koncesije, i obuhvata:
 - identifikaciju neusaglašenosti Zakona o JPP i koncesijama sa pravnom tekovinom Evropske unije, posebno sa direktivom 2014/23/EU;
 - identifikaciju drugih zakona, koji se odnose na sektor saobraćaja, energetike i druge, relevantne za koncesije i javno-privatno partnerstvo.

II faza – podrazumeva da se na osnovu analiza iz prve faze, u predpristupnom periodu Srbije članstvu u Evropskoj uniji, sprovede potpuno usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije. Najveći napori potrebni za potpuno usklađivanje su: (Stakić i sar., 2015: 183)

- izuzeće od primene Zakona o javnim nabavkama;
- definisanje postupka javnih nabavki u skladu sa Direktivama;
- detaljno definisanje odredbi, vezanih za postupke javnih nabavki, u oblasti energetike, vodoprivrede, saobraćaja i poštanskih usluga;
- nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti;

- izmene sektorskih zakona, ukoliko se analizom dokaže da su neophodne, u odnosu na odredbe pravne tekovine vezane za koncesije.

6.4.3. Propisi Srbije vezani za JPP i koncesije u oblasti voda

6.4.3.1 Osnovni propis o vodama

Zakon o vodama (Zakon o vodama, 30/10 i 93/12) uređuje pravni status voda, integralno upravljanje vodama, upravljanje vodnim zemljištem i vodnim objektima, izvori i način finansiranja vodne delatnosti, nadzor nad sprovođenjem zakona, i druga pitanja od značaja za upravljanje vodama.

Odredbe zakona odnose se na sve podzemne i površinske vode, mineralne i termalne vode, sem podzemnih voda, iz kojih se dobijaju korisne mineralne sirovine i geotermalna energija; na eksploataciju rečnih nanosa, koji ne sadrže primese drugih korisnih mineralnih sirovina; na vodotoke koji čine ili presecaju državnu granicu Srbije, i njima pripadajuće podzemne vode. (Zakon o vodama, 30/10 i 93/12, član 2)

Načela upravljanja vodama (član 25) su: (Zakon o vodama, 30/10 i 93/12, 1) načelo održivog razvoja – upravljanje vodama mora se odvijati na taj način, da sadašnje generacije svoje potrebe zadovolje tako, da ne ugrožavaju buduće generacije, po kvalitetu i količini; 2) načelo celovitosti procesa očuvanja ekosistema; 3) načelo jedinstva vodnog sistema Srbije, uvažavajući međunarodne sporazume; 4) načelo obezbeđenja zaštite od štetnog dejstva voda, i ekonomske opravdanosti ove zaštite; 5) načelo „korisnik plaća“ – korisnik vodnog dobra i vodnog objekta, odnosno vodnog sistema, dužan je da to korišćenje plaća po realnim cenama; 6) načelo „zagađivač plaća“ – svako ko svojim aktivnostima prouzrokuje zagađenja vode, dužan je da snosi troškove za otklanjanje zagađenja; 7) načelo učešća javnosti – zajednica ima pravo na informacije o stanju voda i o radu nadležnih organa; 8) načelo uvažavanja najboljih dostupnih tehnika, kod upravljanja vodama.

Naknada za korišćenje vodnog dobra (član 180) plaća se prilikom: (Zakon o vodama, 30/10 i 93/12) 1) korišćenja vode namenjene za piće i ribnjake, prema količini (m³) i kvalitetu vode; 2) flaširanja – prema količini: (a) prodate flaširane vode, a za korišćenje vode u finalnom proizvodu i (b) vode u tom proizvodu; 3) korišćenja termalne vode – prema količini (m³) zahvaćene vode; 4) korišćenja za navodnjavanje poljoprivrednog zemljišta, kada se ne može izmeriti količina isporučene vode – prema površini (ha) navodnjavanog poljoprivrednog zemljišta; 5) komercijalnog uzgoja ribe, gde se ne može izmeriti količina isporučene vode – prema vrsti ribnjaka (toplovodni i hladnovodni) i površini (ha); 6) proizvodnje električne energije – prema količini proizvedene električne energije (kWh) na pragu hidroelektrane ili termoelektrane, itd.

Plaćanje koncesione naknade – visina naknade, uslovi, rokovi i načini plaćanja naknade, i usmeravanje sredstava ostvarenih naplatom, vrši se u skladu sa zakonom, kojim je uređena oblast koncesija. (Zakon o vodama, 30/10 i 93/12, član 183)

6.4.3.2 Regulatorna o javnim preduzećima

Zakon o javnim preduzećima na vodi, uređuje sledeće delatnosti: proizvodnju, prenos i distribuciju električne energije; proizvodnju i preradu uglja; promet nafte i naftnih derivata; istraživanje, proizvodnju, preradu, transport i distribuciju prirodnog i tečnog gasa; železnički, vazdušni i poštanski saobraćaja; telekomunikacije; izdavanje službenog glasila Republike Srbije; izdavanje udžbenika; korišćenje, upravljanje, unapređivanje i zaštitu dobara od opšteg interesa – voda, plovnih reka, jezera, obala, banja, puteva, mineralnih sirovina, šuma, divljači, zaštićenih područja; proizvodnju, promet i prevoz naoružanja i vojne opreme; upravljanje nuklearnim objektima; upravljanje otpadom; i komunalnu delatnost. (Zakon o vodama, 119/2012, 116/2013, član 2)

Republika Srbija, AP ili jedinice lokalne samouprave, ulaganjem sredstava u javnoj svojini, ostvaruju akcije ili udele u javnim preduzećima i društvima kapitala, i prava po osnovu tih uloga. (Sl.glasnik RS, 119/2012, 116/2013, član 9)

6.5. Regulatorni okvir za JPP i koncesije u oblasti odlaganja komunalnog i industrijskog otpada

6.5.1. Regulatorna EU o otpadu

Organi Evropske unije doneli su veći broj direktiva koje se odnose na upravljanje otpadom, a to su: (Stakić i sar., 2015: 209)

1. Okvirna direktiva o otpadu – 2008/98/EC;
2. Odluka Komisije 2000/532/EC, kojom je utvrđena lista otpada;
3. Uredba 1013/2006 Evro-parlamenta i Veća, o prekograničnom kretanju otpada;
4. Direktiva o emisijama iz industrije (IED) – 2010/75/EU;
5. Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu – 94/62/EEC;
6. Direktiva o insineraciji otpada – 2000/76/EC;
7. Otpadna ulja – 75/439/EEC;
8. Baterije i akumulatori – 2013/56/EC;
9. PCB / PCT – 96/59/EC;
10. Kanalizacioni mulj – 86/278/EEC;
11. Deponovanje – 99/31/EEC;
12. Otpadna vozila – 2000/753 EZ.

U domaće zakonodavstvo transponovane su sledeće direktive Evropske unije, koje ispunjavaju pomenute zahteve: (Stakić i sar., 2015: 210)

1. Direktiva 67/548/EEC – definiše oblast klasifikacije ambalaže i označavanje opasnih supstanci;
2. Direktiva 91/156/EEC, nastala dopunom direktive 75/442/EEC – definiše oblast kontrolisanog odlaganja otpada i reciklaže, po kojoj je svaki proizvođač ili vlasnik otpada, obavezan da ga odlaže na propisan način;
3. Direktiva 94/31/EEC, nastala dopunom direktive 91/689/EEC – definiše obavezujuće zahteve pri rukovanju opasnim otpadom;

4. Direktiva 2004/12/EEC, nastala dopunom direktive 94/62/EEC – definiše zahteve u pogledu sastava ambalažnog materijala, ponovne upotrebe i reciklaže, i kriterijume pri rukovanju ambalažnim otpadom.

6.5.2. Domaća regulativa o otpadu

Prioritetno pitanje zaštite okoline u Srbiji je upravljanje otpadom. To je i najzahtevnije područje, za usklađivanje sa regulativom Evropske unije. Regulativa broji preko 600 pravnih akata iz oblasti životne sredine, a u Srbiji ih trenutno ima oko 300. Usklađivanjem će se obezbediti tržišna, konkurentna i ekonomska isplativost poslovanja i u regionu i u Srbiji. Odeljenje za upravljanje otpadom Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine, navodi, da je postojeća zakonska regulativa u procesu redefinisanja, da bi se uskladila sa standardima Evropske unije, ujedno, vodeći računa, o tome da li se to može sprovesti kod nas.

6.5.3. Osnovni propis o upravljanju otpadom

Zakon o upravljanju otpadom (Zakon o upravljanju otpadom, 36/09 i 88/10) utvrđuje vrste i klasifikaciju otpada; planiranje upravljanja otpadom; upravljanje posebnim tokovima otpada; subjekte, odgovornosti i obaveze u upravljanju otpadom; prekogranično kretanje otpada; finansiranje upravljanja otpadom; postupak i uslove izdavanja dozvola; nadzor i druga pitanja od značaja za upravljanje otpadom. Takođe propisuje i rokove u kojima pravna i fizička lica treba da usklade svoje poslovanje sa odredbama zakona.

Upravljanje otpadom, zasniva se na načelima: (Zakon o upravljanju otpadom, 36/09 i 88/10, član 6)

- 1) načelo izbora najoptimalnije opcije za životnu sredinu;
- 2) načelo blizine i regionalnog pristupa upravljanju otpadom;
- 3) načelo odgovornosti;
- 4) načelo hijerarhije upravljanja otpadom;
- 5) načelo „zagađivač plaća“.

Vrste otpada:

- 1) komunalni otpad ili kućni otpad;
- 2) industrijski otpad;
- 3) komercijalni otpad.

U zavisnosti od opasnih karakteristika koje se tiču zdravlja ljudi i životne sredine, otpad može biti: (Zakon o upravljanju otpadom, 36/09 i 88/10, član 7)

- 1) inertni,
- 2) neopasan,
- 3) opasan.

Katalog otpada je zbirna lista neopasnog i opasnog otpada, po kojoj se otpad klasifikuje prema poreklu, mestu nastanka i predviđenom načinu postupanja. Opasan otpad se razvrstava prema poreklu, karakteristikama i sastavu, koje ga čine opasnim. Vlasnik otpada je dužan da klasifikuje otpad na propisan način, i da izvrši ispitivanje opasnog otpada, u skladu sa zakonom.

6.5.3.1 Propis o zaštiti životne sredine

Zakon o zaštiti životne sredine (Zakon o zaštiti životne sredine, 135/04, 36/09, 36/09) uređuje sistem zaštite životne sredine. Zakon predviđa mere, uslove i instrumente za održivo upravljanje i očuvanje prirodne ravnoteže; raznovrsnost i kvalitet prirodnih vrednosti i uslove za opstanak svih živih bića; kontrolu, sprečavanje, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine; promociju i upotrebu proizvoda, tehnologije i procesa koji manje ugrožavaju životnu sredinu; unapređenje obrazovanja, obuku kadrova i razvijanje svesti; primenu posebnih pravila u upravljanju otpadom, od momenta njegovog nastajanja do odlaganja; ponovnu upotrebu i reciklažu otpada; izdvajanje sekundarnih sirovina i korišćenje otpada kao energenta; uvoz, izvoz i tranzit otpada; pristup informacijama i učešće javnosti u donošenju odluka; osnivanje Agencije i Fonda.

Sistem zaštite životne sredine, prema svojim ovlašćenjima, obezbeđuje Republika Srbija, AP, jedinice lokalne samouprave, preduzeća, druga domaća i strana pravna lica i preduzetnici, koji u obavljanju svoje delatnosti upotrebljavaju prirodne vrednosti, zagađuju ili ugrožavaju životnu sredinu, stručne i naučne organizacije i druge javne službe, građani i njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije.

U Republici Srbiji, na snazi su domaći i međunarodni standardi i propisi za upravljanje, sertifikaciju i registraciju sistema upravljanja zaštitom životne sredine. Fizička i pravna lica mogu sertifikovati sistem upravljanja zaštitom životne sredine, prema SRPS-ISO 14001, radi uključivanja u sistem upravljanja i kontrole zaštite životne sredine EU (EMAS). (Zakon o zaštiti životne sredine, 135/04, 36/09, 36/09, član 44)

Vlada utvrđuje područja od posebnog državnog interesa, na predlog ministarstva nadležnog za životnu sredinu. Sredstva prikupljena od naknade za zagađivanje životne sredine, (Zakon o zaštiti životne sredine, 135/04, 36/09, 36/09, član 85a) 80% su prihod u budžetu Republike Srbije, a 20% su prihodi jedinica lokalne samouprave. Ona se koriste namenski za zaštitu i unapređivanje životne sredine, u skladu sa programima, odnosno akcionim i sanacionim planovima, koji se donose u skladu sa predmetnim zakonom i posebnim zakonima.

6.5.3.2 Propis o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, 135/04 i 88/10) reguliše se odnos politike zaštite životne sredine sa drugim, sektorskim politikama u pripremi i donošenju drugih planova i programa u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, lovstva, ribarstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja vodama, upravljanja otpadom, turizma, telekomunikacija, očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune, kojima se uspostavlja okvir za buduće razvojne projekte. Zakon je usaglašen sa odgovarajućom direktivom Evropske unije.

6.5.3.3 Bazelska konvencija o prekograničnom kretanju opasnih otpada i njihovom odlaganju

Zakonom o potvrđivanju Bazelske konvencije o prekograničnom kretanju opasnih otpada i njegovom odlaganju (Službeni list SRJ, 2/99) se regulišu međunarodno usaglašeni instrumenti i mehanizmi, radi kontrole prekograničnog kretanja otpada. Rešenje za bezbedno zbrinjavanje opasnog otpada je izvoz u države Evropske unije, koje imaju odgovarajuće objekte, ali i to do 2020. godine. Zato Srbija mora izgraditi postrojenja za termički tretman otpada, i tako ispuni obaveze iz Poglavlja 27, koje tiču zaštite životne sredine.

6.5.3.4 Propis o zaštiti vazduha

Zakonom o zaštiti vazduha (Zakonom o zaštiti vazduha, 36/2009 i 10/2013) se reguliše upravljanje kvalitetom vazduha u utvrđuju mere, načini organizovanja i kontrole sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha, kao prirodne vrednosti od opšteg interesa, pod posebnom zaštitom. Odredbe zakona ne odnose se na zagađenja prouzrokovana industrijskim udesima, elementarnim nepogodama i radioaktivnim materijama. Republika Srbija, AP i jedinice lokalne samouprave, obezbeđuju monitoring kvaliteta vazduha. Način obezbeđenja kvaliteta podataka za ocenjivanje kvaliteta vazduha, mora biti u skladu sa standardom SRPS ISO/IEC 17025. Zakonom o zaštiti vazduha, 36/2009 i 10/2013, član 9)

Vlada propisuje minimalne zahteve, uslove i postupak za dobijanje, obnavljanje i oduzimanje sertifikata za zaposlene kod pravnog lica i/ili preduzetnika, koji delatnost vrše sa efektom staklene bašte iz klimatizacionih sistema određenih motornih vozila. U Republici Srbiji je zabranjena proizvodnja, izvoz i uvoz, stavljanje u promet, i druge aktivnosti sa supstancama, koje oštećuju ozonski omotač. (Zakonom o zaštiti vazduha, 36/2009 i 10/2013, član 52-53)

6.6. Regulativni okvir za JPP i koncesije u oblasti energetike

6.6.1. Regulatorna Evropske unije

Države članice Evropske unije obavezne su da u svoje planove za poboljšanje energetske efikasnosti potrošnje energije, ugrade odredbe Direktiva Evropske unije. Za ovu oblast, posebno su značajna dokumenta: - *Zelena knjiga o energetskej efikasnosti*, od 22. juna 2005. godine; - *Zelena knjiga o energetici*, od 08. marta 2006. godine; - *Akcion plan energetske efikasnosti*, od 19. oktobra 2006. godine.

U ovom domenu glavni akcenat se stavlja na lokalne samouprave, koje su dužne da usvoje Održivi energetske akcion plan (*SEAP – Sustainable Energy Action Plan*), koji pokazuje kako će postupiti do 2020. godine, u ispunjavanju svojih obaveza, pre svega u cilju smanjenja emisije CO₂, uz povećanje učešća tzv. „zelene energije“ u strukturi ukupne proizvodnje energije, uz konstantnu štednju u svim oblastima potrošnje, od domaćinstva do fabrika električnih uređaja i aparata, od ulične rasvete do poslovnog prostora, itd.

Od direktiva koje regulišu ovu oblast, najvažnije su sledeće: (Stakić i sar., 2015: 272)

- direktiva 2002/91/EC, od 16. decembra 2002. godine, o energetskeim karakteristikama u zgradama;
- direktiva 2004/8/EC, od 11. februara 2004. godine, o unapređenju kogeneracije na osnovu potrošnje korisne energije u unutrašnjem tržištu energije;
- direktiva 2006/32/EC, od 05. aprila 2006. godine, o energetskeim uslugama i energetskej efikasnosti.

Uz navedene direktive, koje pokrivaju energetske efikasnost pojedinih uređaja, npr. kućnih aparata, aktuelne su i direktive 2005/32/EC, 2003/66/EC, 2002/40/EC, 2002/31/EC, 2000/55/EC, 98/11/EC, 97/17/EC, 96/60/EC, 96/57/EC, 95/13/EC, 95/12/EC, 94/2/EC, 92/75/EEC, 92/42/EEC.

6.6.2. Propisi Srbije

Republika Srbija prihvata obavezu da u svoje propise ugradi legislativu iz oblasti energetske efikasnosti i ekološke propise, koje je već dobrim delom i usvojila. Pripremljeni su i obrasci ESCO EE, za projekte zgrada i ulične rasvete. Identifikacija projekata započeta je u drugom kvartalu 2014. godine. U toku je podrška u devet opština u vezi ulične rasvete, tehnički podaci za sedam projekata ulične rasvete su već pripremljeni ili su u pripremi. Zainteresovane ESCO kompanije su prepoznate i informisane o tenderima. Projekti zgrada su pripremljene još u 2015. godine.

Pravni okvir za lokalnu samoupravu, sadržan je u Zakonu o komunalnim delatnostima, (Zakonu o komunalnim delatnostima, 88/2011, član 2) razvrstava komunalne delatnosti na: 1) snabdevanje vodom za piće; 2) prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda; 3) proizvodnju i distribuciju toplotne energije; 4) upravljanje komunalnim otpadom; 5) gradski i prigradski prevoz putnika; 6) upravljanje grobljima i pogrebne usluge; 7) obezbeđivanje javnog osvetljenja; 8) upravljanje javnim parkiralištima; 9) održavanje ulica i puteva; 10) upravljanje pijacama; 11) održavanje javnih zelenih površina; 12) održavanje čistoće na površinama javne namene; 13) dimničarske usluge; 14) delatnost zoohigijene.

6.7. Regulativni okvir za JPP i koncesije u oblasti rudarstva i eksploatacije fosilnih goriva

Osnovni regulatorni okvir u Srbiji koji se primenjuje za ovu oblast, je Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima. (Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima, 88/2011) Njime se regulišu mere i aktivnosti mineralne politike i način njenog ostvarivanja; uslovi i načini izvođenja geoloških istraživanja mineralnih i drugih geoloških resursa; istraživanje geološke sredine; geološka istraživanja radi prostornog i urbanističkog planiranja, projektovanja, izgradnje objekata i sanacije terena; načini klasifikacije resursa i rezervi mineralnih sirovina i podzemnih voda; eksploatacija rezervi mineralnih sirovina i geotermalnih resursa; izgradnja, korišćenje i održavanje rudarskih objekata, postrojenja, mašina i uređaja; izvođenje rudarskih radova; upravljanje rudarskim otpadom; postupak sanacije i rekultivacije napuštenih rudarskih objekata;

nadzor nad sprovođenjem zakona. (Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima, 88/2011, član 1-2) Zakonom je obrazovan Geološki zavod Srbije, posebna organizacija, koja vrši osnovna geološka istraživanja, koja su predviđena dugoročnim programom razvoja osnovnih geoloških istraživanja. (Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima, 88/2011, član 14)

Privrednom društvu, drugom pravnom licu i preduzetniku, koje je obrano na sprovedenom javnom tenderu, odobrava se istraživanje ugljovodonika u tečnom (nafta) i gasovitom stanju (gas) i ostalih prirodnih gasova. Kriterijume, način i uslove za sprovođenje postupka javnog tendera za davanje odobrenja za istraživanje mineralnih sirovina propisuje Vlada. (Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima, 88/2011, član 48-51) Oglas o javnom tenderu za davanje odobrenja, mora biti objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije i službenom glasilu Evropske unije.

Sedmo poglavlje

7. PRIMERI DOBRE PRAKSE JPP I KONCESIJA U SVETU I U SRBIJI

U ovom poglavlju biće prikazani primeri dobre prakse javno-privatnog partnerstva i koncesija u Srbiji i u svetu. Kroz primere će biti pokazane prednosti privatnog i mane javnog sektora, kao i rezultati i neophodnost saradnje ove dve ugovorne strane.

7.1. Primeri najpoznatijih JPP i koncesija u oblasti infrastrukture u svetu i Srbiji

7.1.1. Koncesija na Suecki kanal

Jedna od najznačajnijih i najvećih koncesija, u istoriji, data je za izgradnju Sueckog kanala, veštačkog morskog puta, koji je spajanjem Sredozemnog i Crvenog mora, učinio plovidbu od Evrope prema Indiji i Dalekom istoku, mnogo kraćom i bezbednijom.

Inicijativu za izgradnju Sueckog kanala dao je francuski konzul u Kairu Ferdinand de Leseps, koji je ujedno bio i glavni projektant kanala. (Piquet, 2003: 6) Egipatski vicekralj Said Paša je u znak zahvalnosti francuskom diplomati, darovao uredbu kojom ga je postavio za vlasnika kanala na rok od 99 godina. Leseps dobija koncesiju u novembru 1854. godine. Posle godinu i po dana, osniva kompaniju *Suec kanal (Compagnie universelle du canal maritime de Suez)*, čiji je kapital od 200 miliona franaka, bio podeljen u 400.000 deonica, od po 500 franaka. Koliko je bilo interesovanje za deonice, govori podatak, da je za manje od mesec dana prodato 314.494 deonica, a najveći deo od preko 200.000 deonica, je prodat u Francuskoj. Otomansko carstvo kupuje 96.000 deonica, egipatski kediv kupuje približno 85.000 deonica. Ostatak deonica su kupili Amerikanci, Britanci, Austrijanci i Rusi. (Stakić i sar., 2015: 140)

Izgradnja kanala započela je zvanično, 21. aprila 1859. godine na obali Mediterana kod današnje luke Port Said, na severnom kraju budućeg kanala. Kanal prolazi kroz Sinajsku pustinju i dug je 160 kilometra, a njegova širina je povećavana više puta. Planirana cena izgradnje kanala bila je više nego dvostruko manja od uloženi 432.807.882 franaka. (Stakić i sar., 2015: 141) Afrika je odvojena od Azije, a Mediteran i Crveno more su se spojili 15. avgusta 1869. godine. Suecki kanal svečano je pustio u upotrebu kralj Ismail, 17. novembra 1869. godine.

Kanal je proširen, produžen i produbljen 2015. godine, u cilju propuštanja dnevno dvostruko većeg broja (sa oko 50 na oko 100) brodova. Godišnja naknada za plovidbu kroz kanal iznosi preko 5 mlrd dolara i predstavlja glavni prihod u budžetu Egipta. Oko 10% svetske trgovine odvija se kroz ovaj kanal. Zbog zahteva egipatskih vlasti za nacionalizaciju kanala pre isteka roka od 99 godina, više puta su izbijali sukobi između Egipta i Francuske, koju su podržavale SAD, Velika Britanija i Izrael, pa je kanal privremeno zatvaran.

05. avgusta 2014. godine, raspisan je projekat za izgradnju novog Sueckog kanala i modernizaciju postojećeg. Projekat najavljen kao „ponovno rođenje Egipta – Suecki kanal 2“, svečano je otvoren i stavljen u pogon 06. avgusta 2015. godine. Radi se o proširenom i produbljenom Sueckom kanalu koji će, omogućavajući dvosmernu plovidbu, imati još važniju ulogu u svetskoj trgovini i transportu nafte između Evrope i Azije.

Realizacija „Sueca 2“ koštala je blizu 8 milijardi evra. Novac su mahom obezbedili Egipćani, kupovinom svojevrtnih investicionih sertifikata, koje je emitovala država. Proširenje kanala, posle izgradnje duge čitavu deceniju, omogućiće dvosmernu plovidbu. Skratiće se period čekanja brodova sa 18 na 11 sati. Proširenje kanala u dužini od 72 kilometra i njegovo produbljivanje u dužini od 35 kilometra, trajalo je manje od godinu dana. Izgrađeno je i 37 kilometara novog, paralelnog kanala. Pre proširenja, kroz kanal je maksimalno prolazilo dnevno 49 brodova. Egipatske vlasti najavljuju da će im broj biti udvostručen do 2023. godine, i nadaju se da će više nego dvostruko uvećati budžetski prihodi, od naknada za plovidbu. Stručnjaci, međutim, još nisu precizirali koliko će inoviranje kanala zaista doprineti svetskoj trgovini. Ovom, najbližom i najbržom pomorskom rutom između dva kontinenta, ostvaruje se, 8% globalne preookeanske trgovine.

7.1.2. Koncesija na Panamski kanal

Panamski kanal, pored Sueckog kanala, je jedan od važnijih pomorskih puteva u svetu, sagrađen 10. oktobra 1913. godine. Spada u najveće i najteže građevinske projekte ikada izvedene i ima veliki uticaj na pomorski saobraćaj između dva okeana, jer je najkraći pomorski put između Atlantskog i Tihog okeana, dug 82 kilometra.

Ideja o prokopavanju kanala javila se još u XVI veku, a njegova izgradnja postala je izvesna u XIX veku. Prvi ugovor Klejton-Bulver (*engl. The Clayton–Bulwer Treaty*), sklopljen je 1850. godine. Ugovor predviđa slobodu plovidbe budućim kanalom, i u doba mira, i u doba rata. Kao garanti pojavljuju se obe ugovorne strane – SAD i Velika Britanija. (Hoyt, 1966: 289)

SAD se krajem XIX veka, usmeravaju ka politici dominacije nad kanalom, što je pravno regulisano zaključivanjem Hej-Pouncefotovog ugovora (*engl. Hay Pauncefote Treaty*) 1900. i 1901. godine. Godine 1903. SAD zaključuju ugovor o koncesiji za gradnju kanala, ali su prvo priznale Kolumbijsku provinciju Panamu za nezavisnu državu. Kanal je otvoren za saobraćaj 03. avgusta 1914. godine, a tek 1999. godine formirana je vladina agencija *Panama Canal Authority*, koja ima potpunu samostalnost i finansijsku autonomiju po pitanju svih poslova u vezi sa kanalom. (Stakić i sar., 2015: 141)

Pomorski put od Njujorka do San Franciska, oko Južne Amerike, bio je dug 22.500 km, a kroz Panamski kanal vodeni put između ova dva grada postao je dug 9.500 kilometara. Izgradnjom Panamskog kanala, udaljenost između mnogih luka na Atlantiku i Tihom okeanu, skraćena je za 13.000 km. Kanal danas najviše koriste SAD, Kina, Japan, Čile i Južna Koreja. Godišnja zarada od korišćenja kanala iznosi više milijardi dolara i predstavlja glavni izvor prihoda budžeta Paname. Kanal zapošljava oko 10.000 ljudi, a kroz njega godišnje prođe oko 5% svetskog broskog tovara i oko 14.000 brodova. Više od 140 morskih ruta, koje povezuju 1.700 svetskih luka i 160 zemalja, prolazi kroz Panamski kanal. (Stakić i sar., 2015: 145)

Na referendumu 2007. godine, doneta je odluka o proširenju Panamskog kanala. Konzorcijum *Grupo Unidos por el Canal* (GUPC), koji je dobio koncesiju za obnovu kanala, uložio je gotovo

5 milijardi evra, kako bi ga učinio prikladnijim za današnje brodove. Obnova je bila neophodna, jer je kanal otvoren još 1914. godine i mnogo toga je bilo u upotrebi još od prvih dana. Prošireni Panamski kanal posle devet godina renoviranja, zvanično je otvoren 26. juna 2016. godine. Trebalo je da radovi budu završeni u oktobru 2014, ali su prekidi radova i sporovi oko rashoda, doveli do nekoliko odlaganja. Projekat proširivanja koštao je 5,4 milijarde dolara i omogućio je da Panamski kanal danas ima tri puta veći kapacitet i kroz njega može da prođe 98% brodova koji postoje u svetu. (Tanjug, 2016)

7.1.3. Koncesija za Evrotunel ispod Lamanša

Među prvim i većim BOT projektima u Evropi, je tunel ispod Lamanša. Tender je raspisan 1985. godine. Na tenderu je dobio francusko-britanski konzorcijum *Eurotunnel*, koga su činile francuska kompanija *France Manche* (CTG/FM) i britanski *The Channel Tunnel group*. U konzorcijumu je sa britanske strane, učestvovalo pet građevinskih kompanija i dve banke, a sa francuske, isto toliko građevinskih kompanija i tri banke. Britanske građevinske kompanije povezane su u zajedničko preduzeće – *Translink Joint Venture*, a francuske građevinske firme objedinjene su pod nazivom *GIE Transmanche Construction*. Dvonaacionalna projektna kompanija *TMLTrans Manche Link*, povezuje obe grupe. (Vasiljev, 2015: 31) U martu 1986. godine, je potpisan ugovor sa vladama Britanije i Francuske, kao koncesija u trajanju od 55 godina, koja je potom produžuje na 65 godina, a puštena je u rad 1994. godine. *Eurotunnel* bi trebalo da bude predat u operativnom stanju, u vlasništvo dveju država 2052. godine. (Stern, 2001: 1)

Projekat je kasnio sa otvaranjem i imao je mnogo veće troškove od predviđenih. Troškovi su umesto procenjenih 4,8 milijardi funti, premašeni za ogromnu sumu od 5,7 milijardi funti. Sa otvaranjem se kasnilo 12 meseci, a sa početkom komercijalne upotrebe 19 meseci. *Eurotunnel* je ostvario najveći korporativni gubitak u istoriji Velike Britanije, od čak 925 miliona funti, što je objavljeno 1995. godine. Kamata na osnovni dug, koji je iznosio 9 milijardi funti, bila je 2 miliona funti dnevno. (BBC, 1999) Isplata dividendi svim akcionarima, njih oko 683.000 i koji su bili vlasnici 69% kapitala, u 1997. godini, obustavljena je pre nego što je profit od naplate

saobraćaja i počeo da se ostvaruje. U kreditiranju projekta učestvovalo je 225 banaka iz celog sveta. Zbog finansijske katastrofe ovog projekta, 1998. godine, refinansiran je dug i produžena koncesije za 10 godina. To je uticalo na izmenu strukture akcija, i vlasnici akcija su od 69% spali na 48% udela. Do zvaničnog bankrota *Eurotunnel-a* došlo je 2006. godine, jer su cene akcija berzi kontinuirano padale, a dividende se i dalje nisu isplaćivale. *Goldman Saks* (vlasništvo Rokfelera) 2007. godine otkupljuje 87% kapitala. (Robinson & Vatkov, 2011)

Eurotunnel je trostruki tunel, koji ima dve pruge, manji servisni tunel između njih i dva terminala. Dug je 50 km, a njegov najveći deo je ispod mora, na prosečnoj dubini od 40 metara. Spaja Calais u Francuskoj i Folkestone u Britaniji, i otvoren je 1994. godine. Zahvaljujući tunelu i brzim prugama, od Pariza do Londona se stiže za 2 sata i 15min, a do Brisela za nepunih 2 sata. (BBC, 1999)

Mada jedan od najvećih graditeljskih podviga XX veka, Evrotunel ispod Lamanša je doživeo potpuni finansijski kolaps i primer je neuspešnog planiranja na duži rok. Razvoj tržišta decenijama unapred bilo je nemoguće predvideti. Low-cost kompanije preplavile su tržište jeftinim avio-letovima. Troškovi su bili potcenjeni, a prihodi precenjeni. Na desetine hiljada akcionara ostalo je bez svog novca, jer su banke nadjačale akcionare.

7.1.4. Most „Vasko de Gama“ - Portugalija

Most „Vasko de Gama“, preko reke Tagus, u blizini Lisabona u Portugaliji jedan je od najpoznatijih primera JPP u Evropskoj uniji. Pored toga što je najduži u Evropi, jedan je od 15 najlepših mostova sveta. Dug je 17,2 km, njegova izgradnja trajala je 18 meseci, a koštao je milijardu evra. (Stakić i sar., 2015: 148) Otvoren je za saobraćaj marta 1998. godine, pred 500-tu godišnjicu otkrića pomorskog puta za Indiju, od strane Vaska da Game i pred održavanje svetske izložbe EXPO 98. Most je projektovala kompanija *Armando Rito Engineering*, specijalizovana za izgradnju velikih mostova i vijadukta, a izgradio ga je Internacionalni konzorcijum.

Portugalija je 1985. godine imala svega 120 km auto-puteva. Nakon primene modela javno-privatnog partnerstva, koji se dobro pokazao u Španiji, i Portugalija je do 2007. godine, ovim modelom, izgradila 2.300 km auto-puteva. (Stakić i sar., 2015: 149)

7.1.5. Koncesija luke Pirej

Grčka Luka Pirej i kineska špediterska kompanija COSCO potpisali su sredinom 2008. godine 35-godišnju koncesiju za proširenje dva najveća kontejnerska terminala u luci Pirej. Kineski partner se obavezao da do 2020. godine investira 170 miliona evra (što čini 67% akcija Luke) čime će se kapacitet Luke povećati sa 3,16 miliona, na oko 6 miliona kontejnera godišnje. Inače ova luka je blizu Atine i spada među deset najvećih luka u Evropi i među 13 luka koje Grčka namerava da privatizuje. Nakon izbora u Gčkoj, 25. januara 2015.godine, nova grčka Vlada saopštila je da odmah posle izbora da namerava zaustavi nekoliko procesa privatizacije, uključujući i luku Pirej. Međutim, krajem marta 2015. godine, pritisnuta finansijskim teškoćama, Vlada Grčke odlučuje da i dalje vrši privatizaciju luke Pirej i brojnih drugih kompanija. (Stakić i sar., 2015: 149)

Kineska broderska kompanija COSCO (*China Ocean Shipping Company*) u januaru 2016. godine, pobedila je na konkursu za koncesiju najveće grčke luke – Pirej. Kvalitetniju ponudu COSCO-a prihvata grčki fond za privatizaciju HRADF (*Hellenic Republic Asset Development Fund*). Realizacijom sporazuma o koncesiji, COSCO će steći 67% vlasničkog udela. Nova ponuda COSCO-a iznosila je 22 evra po akciji, što ukupno dostiže 368,5 miliona evra. COSCO je bio jedini ponuđač u finalnoj fazi konkursa. Jedan od uslova iz konkursa, bilo je naknadno ulaganje u luku, od 350 miliona evra, za period od 10 godina. Ako se sporazum realizuje, COSCO u prvoj fazi ulaganjem 280,5 miliona evra stiče kontrolni paket od 51% akcija, a isplata preostalih 88 miliona evra, očekuje u narednih 5 godina. (Regionalni portal Bilten, 2016)

Optimistične procene ukazuju da će ekonomija Grčke, do 2052. godine, kada koncesija istekne, ostvariti koristi od 1,5 milijardi evra. Ova tvrdnja ne mora biti tačna, što zaključujemo iz prakse, koje COSCO provodi na kontejnerskim terminalima Pirej II i Pirej III, nad kojima od 2009.

godine, ima koncesiju na 35 godina. Po odredbama prvog sporazuma, koncesionar je obavezan da modernizuje terminale i da lučkom društvu, plaća godišnju naknadu od 832 miliona evra, zajedno sa kamatom. Razvoj krize menja i odredbe prvog sporazuma, i COSCO je oslobođen izdvajanja za socijalne doprinose i dobija fiskalne olakšice. Ove uslove poslovanja nije dobila uprava javne luke Pirej, koja upravlja Pirejom I, pa je poštena konkurentska utakmica dovedena u pitanje. Osim toga, 2011. godine, posle promene ugovora, COSCO je ostvario ogroman promet, koji premašuje aktivnosti iz godina pre krize. (Regionalni portal Bilten, 2016)

7.1.6. Koncesija na auto-put Zagreb – Macelj

Auto-put Zagreb – Macelj deo je mreže auto-puteva Republike Hrvatske, koji se nalazi se u Evropskom saobraćajnom koridoru 10, i deo je Pyhrnskog auto-puta Nurnberg – Graz – Maribor – Zagreb. To je jedna od povoljnijih putnih veza, država severne i srednje Evrope, sa jugom i jugoistokom Europe i Jadranskim morem. (Stakić i sar., 2015: 260)

Unutar mreže evropskih puteva, auto-put Zagreb – Macelj je označen sa E 59, a u mreži hrvatskih auto-puteva, sa A2. Ukupna dužina auto-puta je 59,2 km. On počinje na raskrsnici Jankomir na auto-putu Bregana – Zagreb – Lipovac, a završava se u Macelju, na međunarodnom graničnom prelazu prema Republici Sloveniji. Na auto-putu je uspostavljen zatvoren sistem naplate drumarine sa dve čeonu naplate i četiri naplatne rampe na raskrsnicama auto-puta. Vlada Republike Hrvatske, 27. marta 2003. godine, osniva „Auto-cesta Zagreb – Macelj“ d.o.o., koje je ugovorom o koncesiji, od 11. jula 2003. godine, steklo pravo nad projektovanjem, finansiranjem, izgradnjom, upravljanjem i održavanjem auto-puta i pratećih objekata, na peroid od 28 godina.

Ugovorom o upravljanju i održavanju od 29. juna 2004. godine, Auto-cesta Zagreb – Macelj d.o.o., poverila je upravljanje auto-putem društvu *Egis Road Operation Croatia d.o.o.*, koje je vrlo brzo po osnivanju, delimično privatizovano po modelu JPP, u kom Republika Hrvatska ima 49% udela, a Pyhrn Concession Holding, GmbH, ima 51% udela. Osnovni kapital pri osnivanju Društva iznosio je 60 miliona evra, koji je prilikom refinansiranja 2008. godine, smanjen na 12 miliona evra.

7.1.7. Koncesija za izgradnju Pavlovića ćuprije

Tipičan primer koncesije, po modelu BOT – izgradi, posluj, vrati, je ugovor o koncesiji za izgradnju mosta na Drini, poznat kao „Pavlovića ćuprija“, po principu „korisnik plaća“ – putem mostarine koja će se ubirati, u roku od 30 godina, od jula 1995. do jula 2025. godine. Ugovor između Vlade Republike Srbije i Drina River Bridge Corporation d.o.o. iz Novog Beograda, o dodeli koncesije na izgradnju mosta na reci Drini, na lokaciji Badovinci – Popovi, na teritoriji SO Bogatić, u dužini 413,6 metara, ukupne širine 10,0 m i pravo na eksploataciju tog mosta na period od 30 godina, računajući od jula 1995. godine, kada je most završen u celosti i zvanično pušten u saobraćaj. (Stakić i sar., 2015: 253)

Koncesionar se obavezuje da obezbedi novčana sredstva u iznosu 4,2 miliona dolara i da koncedentu dostavi finansijski plan mosta. Ugovor je zaključen prema Zakonu o opštim uslovima za davanje koncesijama stranim licima u Republici Srbiji, koji je u Skupštini Srbije usvojen 1990. godine, u vreme kada legislativa u oblasti koncesija Evropske unije još nije bila doneta. (Zakonu o opštim uslovima za davanje koncesijama stranim licima u Republici Srbiji, 6/90)

Analiza slučaja: (Stakić i sar., 2015: 254) Ugovor o koncesiji za izgradnju mosta na Drini kod Badovinaca, po sistemu BOT.

Ciljevi JPP: Razvoj saobraćajne infrastrukture između Republike Srbije i Republike Srpske.

Učesnici u JPP: Vlada Republike Srbije i Drina River Bridge Corporation d.o.o.

Izvori finansiranja: Vlada ulaže zemljište i prilazni put do mosta, a privatni partner ulaže 4,2 miliona dolara.

Inostrane donacije: Ne.

Rok trajanja ugovora: 30 godina.

Vrsta ugovora: Ugovor o koncesiji.

Način upravljanja: Vlada kontroliše ispunjavanje ugovornih obaveza.

Formiranje cena: Visinu mostarine određuje Vlada Srbije.

Podela rizika: Komercijalni rizik preuzima privatni partner.

Prednosti i nedostaci: Privatni partner investira u projektovanje, izgradnju i održavanje mosta i preuzima rizik naplate mostarine, a Republika Srbija se ne zadužuje niti preuzima bilo koji rizik iz tog ugovora. Nedostatak – regionalni put kroz Mačvu prolazi kroz naselja.

Ovaj primer je ilustracija razvoja saobraćajne infrastrukture, uz minimalna ulaganja i bez zaduživanja, dok privatni partner ulaže sopstvena sredstva u projektovanje, izgradnju i održavanje mosta uz naplatu mostarine, a nakon isteka 30 godina, most postaje vlasništvo Republike Srbije.

Mogućnost ostvarenja koristi za Republiku Srbiju i za DRBC: Republika Srbija će, bez ulaganja budžetskih sredstava (4,2 miliona \$): (a) premostiti reku Drinu, sa susednom Republikom Srpskom bez dodatnih ulaganja sopstvenih sredstava; (b) omogućavanje stanovnicima Mačve kraćeg puta za više desetina km sa stanovnicima Semberije i Majevice; (c) omogućavanje poljoprivrednicima iz Badovinaca, besplatnog prelaza preko mosta do svojih parcela zemljišta, koje se nalaze na levoj obali Drine, umesto ranijeg prelaska skelom, uz plaćanje i bezbenosni rizik; (d) projektovanje i izgradnja mosta povereni su preduzećima iz Srbije, što je u uslovima velike ekonomske krize, naročito u periodu najveće inflacije zabeležene u našoj istoriji, donosilo značajan devizni priliv. Ugovorom o koncesiji DRBC, se obavezuje da projektuje, izgradi i održava most u svim vremenskim uslovima i omogući normalan protok saobraćaja, a za uzvrat dobija pravo da ubira mostarinu u periodu od 30 godina, s tim što cenu mostarine određuje Vlada Srbije.

Ugovor o poveravanju usluga zaključen je na osnovu pregovara – polazeći od činjenice da je u uslovima hiperinflacije nije bilo realno očekivati bilo kakve poslovne aktivnosti na duži rok, kao i da je za izgradnju mosta bilo zainteresovano samo jedno lice koje je poreklom iz Popova, a koje je više decenija živelo i radilo u SAD i, kada se zna da je Srbija bila pod sankcijama, jedini način da se posao realizuje bili su pregovori. Uostalom, u Evropskoj uniji tada nije postojala izgrađena legislativa za oblast koncesija.

Privatni partner je investirao 4,2 miliona dolara u projektovanje i izgradnju mosta, da sprovede mere za zaštitu životne sredine, zdravlja ljudi i materijalnih dobara, u skladu sa propisima i

međunarodnim standardima, i nakon isteka roka od 30 godina, preda most koncedentu u ispravnom stanju, saglasno standardima propisanim za stavljanje mosta u upotrebu za javni saobraćaj. Republika Srbija se obavezala da izgradi prilazni put i izvrši prekategorizaciju puta sa lokalnog na regionalni, da pojača obaloutvrde blizu mosta i dovede električnu energiju do mosta, da obezbedi sve potrebne saglasnosti, iz domena njene nadležnosti neophodne za ovu vrstu gradnje i da koncesionaru omogući nesmetanu eksploataciju izgrađenog mosta, sa pravom naplate mostarine.

Privatni partner preuzima rizik tražnje, jer ostvaruje prihod naplatom mostarine za prelazak putničkih i teretnih vozila - po principu „korisnik plaća“. U svrhu zaključenja ugovora i obavljanja posla, osnovana je DRBC koja je sa Vladom Srbije zaključila ugovor i preuzela obavezu održavanja mosta i naplate mostarine o svom trošku, uz zapošljavanje određenog broja radnika. Vlada Srbije je ugovorom oslobodila koncesionara obaveze plaćanja poreza na dobit, prvih 5 godina.

Privatna kompanija dužna je da vodi građevinsku knjigu, u skladu sa propisima o izgradnji. Pri eksploataciji mosta, dužna je da vodi ažurno, uredno poslovne knjige i druge evidencije u skladu sa propisima, i da budu dostupni kontroli nadležnih organa, da garantuje za propisane standarde izgradnje mosta i njegovo održavanje 365 dana, od 0-24 sata, u svim vremeskim uslovima, osim u slučaju više sile. Rešavanje eventualnog spora, koji se ne mogu rešiti sporazumno, ugovorena je primena domaćeg materijalnog prava i nadležnost domaćeg suda. (Stakić i sar., 2015: 256)

7.2. Primeri JPP i koncesija u oblasti vodosnabdevanja i kanalizacije u svetu i u Srbiji

Voda je jedan od strateški najvažnijih resursa, pa je upravljanje vodnim bogatstvima uvek bila dužnost javne vlasti, na lokalnom ili državnom nivou. Angažovanje privatnog sektora u ovoj delatnosti, dugo nije omogućeno, zbog predrasuda, da su privatne kompanije zainteresovane samo za profit. Rastuće potrebe stanovništva za vodom, ne zadovoljavaju se na adekvatan način, uglavnom zbog oskudne tehnologije, stručnih znanja i finansijskih sredstava. Zbog toga je saradivanje sa privatnim kompanijama korisno, a u većini slučajeva i nužno.

Jedna od najstarijih javnih aktivnosti je snabdevanje stanovništva vodom, čije obavljanje znači korišćenje potpunog prirodnog monopola koji pruža infrastruktura, koje nije toliko izraženo u drugim javnim sektorima, kao što je snabdevanje električnom energijom, sakupljanje i upravljanje otpadom ili javni prevoz. Zbog odsustva konkurencije, potrebno je uspostaviti takav regulatorni sistem, koji bi otklonio mogućnost zloupotreba, ili ga bar sveo na minimum. (Staković i Cvetanović 2011: 29)

Voda se smatra ekonomskim resursom, i zato se na ekonomskim principima mora zasnivati učešće privatnog sektora u oblasti vodosnabdevanja. Odobravanje učešća privatnog sektora, ne znači nužno eliminisanje obaveze očuvanja javnog interesa u sektoru vodosnabdevanja. Zbog toga, ako privatni partner učestvuje u iskorišćavanju vodnih bogatstava, to učešće se mora regulisati tako da privatni partner može da ostvari određeni profit, a da se ne ugroze javni interes i ljudsko pravo na vodu.

7.2.1. JPP za beogradski vodovod i kanalizaciju

Na teritoriji grada Beograda, vodovodno-kanalizacionim sistemom, upravlja JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“, koje servisira 1,4 miliona stanovnika grada. Ima oko 3.700 zaposlenih, i snabdeva ljude unutar oblasti vodom za piće, i svojim uslugama. Kanalizacione usluge koristi samo 50 do 70% potrošača vode za piće. (Stakić i sar., 2015: 327)

Tabela 5. Analiza razvoja modela JPP za beogradski vodovod i kanalizaciju

Ciljevi JPP	Izgradnja kanalizacione mreže, bolja prerada otpadnih voda i restrukturiranje komunalnih usluga
Učesnici u JPP	Grad Beograd, Direkcija za vode, JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija” (BVK) i privatni partner
Izvori finansiranja	Budžetski prihodi Grada Beograda, akcijski kapital privatnog partnera, novac pozajmljen na tržištu kapitala
Inostrane donacije	Donacija Evropske unije
Vrsta ugovora	Koncesioni ugovor i ugovor o projektovanju-izgradnji-finansiranjukorišćenju
Rok ugovora	Komercijalni rizik snosi privatni partner. Finansijski rizici usled kretanja na tržištu ugrađeni u formiranje cena
Formiranje cena	Skupština Grada Beograda
Prednosti	Izgradnja infrastrukture uz dugoročnu finansijsku, tehničku i ekološku samoodrživost sistema i dostupnost usluga korisnicima
Nedostaci	Privatni partner bi mogao biti izložen visokom komercijalnom riziku, zbog nedostatka preciznih podataka o stanju/statusu i radu postojećeg komunalnog sistema.

Izvor: Stakić, B., Vasić, D., Ćurković, V. (2015). Ulaganje kapitala putem javno-privatnog partnerstva i koncesija, Fakultet za poslovne studije i pravo, Beograd, str. 327

Strategija za razvoj JPP aranžmana, podrazumeva dve faze:

- I faza – u njoj se detaljno analiziraju finansijski, tehnički, ekonomski, pravni i ekološki aspekti postojećeg sistema vodovoda i kanalizacije, koja će biti predstavljena u strateškom izveštaju;
- II faza – realizacija ugovora o JPP, koja uključuje identifikovanje potencijalnog partnera; sprovođenje javnog konkursa; marketing JPP; izradu ugovorne dokumentacije; pregovore; izbor najboljeg ponuđača i zaključivanje ugovora.

Studija identifikuje i predlaže tri modela JPP, koje bi grad mogao izabrati i sprovesti u narednoj fazi: (Stakić i sar., 2015: 330)

Model 1 – davanje koncesije za vodovod, kanalizaciju i otpadne vode;

Model 2 – davanje koncesije za vodovod i kanalizaciju i ugovaranje DBFO, koje podrazumeva projektovanje, finansiranje, izgradnju i korišćenje objekata za preradu otpadnih voda;

Model 3 – davanje koncesije za vodovod i kanalizaciju, uz finansiranje prerade otpadnih voda iz ekološkog fonda.

Glavna načela objedinjene koncesije za vodovod, kanalizaciju i otpadne vode su: (Stakić i sar., 2015: 331)

- predložene cene usluga su glavni kriterijum za izbor privatnog partnera, koji zadovoljava uslove kvalifikacije i investicione zahteve;
- davanje koncesije zasniva se na odluci Vlade Srbije, u skladu sa ZJPPK. Sporazum bi se sklopio između grada Beograda i novoosnovanog preduzeća „Novi BVK“, (koje bi formirali JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“ i odabrani partner, a koje bi bilo zaduženo za izvršenje koncesionog ugovora;
- koncesionar je zadužen za: 1) upravljanje postojećom infrastrukturom i održavanje; 2) sprovođenje restrukturiranja JKP BVK; 3) finansiranje i kapitalna ulaganja u vodovod, kanalizaciju i preradu otpadnih voda. Tenderom i koncesijom, određeno je projektovanje, finansiranje, izgradnja i eksploatacija nove infrastrukture;
- koncesionar može da koristi postojeću infrastrukturu, a može biti i vlasnik novoizgrađene infrastrukture, koju mora predati u vlasništvo grada, po završetku koncesije;
- koncesionar snosi rizike finansiranja, eksploatacije, izgradnje, naplate i unapređenja naplate;
- finansiranje kapitalnih investicija – iz jedinstvenog sistema naplate usluge, iz sredstava koncesionara, zatim, kreditima i donacijama, u skladu sa propisima koji regulišu pravni status koncesionara.

7.2.2. Lizing o upravljanju vodovodom – grad Jerevan

Grad Jerevan je odličan primer koji pokazuje razvoj javno-privatnih partnerstava, od prostijih ka složenijim aranžmanima. Menadžerski ugovor o isporuci vode potpisan 2000. godine, sa italijanskom firmom, bio je na snazi sve do 2006. godine. Ugovor o lizingu između francuske firme *Veolia Water* i državnog odbora za vode (*State Water Committee*), potpisan je na 10 godina. Za potrebe realizacije ugovora *Veolia Water*, osniva novu firmu u Jerevanu – *Yerevan Djur*. Vodovod grada Jerevana, poverava privatnom operateru upravljanje i održavanje svojih postrojenja, ugovorom o lizingu koji operateru daje pravo da naplaćuje od potrošača, a postrojenja su ostala vlasništvo grada. Odgovornost grada bila je na održavanju i daljem razvoju sistema, ali je, u ovom slučaju i operater imao obaveze prema delu ulaganja u opremu i održavanje sistema. (OECD, 2008)

Jermenija osniva nezavisnu javnu instituciju – Regulatornu komisiju javnih servisa (*Public Services Regulatory Commission*), u čijoj je nadežnosti nadgledanje sprovođenja ugovora od strane privatnog operatera. Praksa je pokazala, da su institucije koje se bave nadzorom sprovođenja ugovora koje se zasnivaju na datim performansama (*Performance-based contracts*) od velike važnosti, kao i to da ovakvi ugovori utiču na privlačenje stranih izvora kapitala. Ugovor su potpisala 3 ugovarača: zakupac (*Yerevan Djur*), zakupodavac (državni odbor za vode) i ponuđač *Veolia Water* – dobitnik tendera i vlasnik *Yerevan Djur*-a. Zakupac je dužan, da za vreme trajanja ugovora o lizingu, plaća naknadu 6 meseci. Jermenska vlada podiže kredit od 18,5 miliona dolara kod Svetske banke, da bi se osigurala investicije u vodosnabdevanju, a za otplatu kredita, koristi prihode od naknade za lizing. I ponuđač i zakupac su dužni da dostave bankarske garancije od strane renomirane banke. (Vasiljev, 2015: 26)

Indikatori koji pokazuju uspešnost realizacije ugovora, su kontinuiranost snabdevanja, kvalitet vode, i ažurnost u rešavanju reklamacija. Operator se obavezuje da angažuje lokalnu radnu snagu i da po isteku ugovora, preuzeta postrojenja vrati u ispravnom stanju, da bi se nastavilo sa kontinuiranim vodosnabdevanjem, minimum 5 godina.

7.2.3. Servisni ugovor za gradski vodovod - Malezija

Malezijska država, Sabah 90-ih godina XX veka, u vodosnabdevanju, beleži gubitke od čak 60% ukupne količine vode. Uprava za vode, potpisuje ugovor sa firmom *Salcon Engineering*, na 30 meseci (2003 - 2005), kako bi se poboljšanjem dotadašnje kontrole gubitaka u gradu Sandakanu i proširenjem mreže, smanjili gubici. (Asian Development Bank, 2008: 30) Tokom sprovođenja projekta otkriveno je i popravljeno 2.100 mesta, na kojima je voda curela. Predviđena dnevna ušteda od 15 miliona litara, prekoračena je za 2,5 miliona, pa je ukupna uštedeno 20% proizvedene vode. (Pilcher, 2005: 16)

Sve mane javnog i prednosti privatnog sektora, mogu se uočiti na primeru vodovoda u ovom gradu. Mala i efikasna privatna firma, sa specijalizovanim menadžmentom i radnicima, stoji nasuprot velikom i neefikasnom vodovodu, koji ima ogromne gubitke zbog lošeg upravljanja i radnika. Rezultat saradnje ove dve strane donosi višestruku uštedu, veću od cene koju plaća javni sektor privatnoj kompaniji. Za vreme izvođenja projekta, može se ugovoriti dodatna obuka za zaposlene, što bi obezbedilo da u budućnosti rezultat projekta bude samoodrživ. Ovaj primer pokazuje kako sve strane mogu biti na dobitku.

7.2.4. Koncesija za vodosnabdevanje grada Porta Vile

Port Vila je glavni grad države Vanuatu – grupe tropskih ostrva u Koralnom moru, i nalazi se istočno od Australije, na južnoj obali ostrva Efate. 20% ukupno 44.000 stanovnika države, živi u ovom gradu. Vanuatu je država u usponu, čiji se broj stanovnika samo u poslednjoj deceniji povećao za 50%. Turizam se ubrzano razvija, otvoren je međunarodni aerodrom, poreska politika je primamljiva, i zato se i nalazi na mapi tzv. poreskih rajeva. Nagli rast broja stanovnika i razvoj turizma, stvorio je od Port Vile odličan primer potreba javnog sektora za JPP-om u momentima kada budžet nije u mogućnosti da ispuni potrebe i zahteve u infrastrukturi. Pravo rešenje za vlast, u ovakvoj situaciji, je angažovati privatni kapital, kroz neku formu JPP.

Nagli porast broja stanovnika i turista prouzrokovao je da se vodosnabdevanje u Porta Vili, koji je pod upravom Departmana za javne radove, suoči sa mnogobrojnim teškoćama. Vlada nije bila

u mogućnosti da obezbedi potrebna sredstva za pokrivanje operativnih troškova. Iako se proizvodnja vode merila i pratila, a cene odgovarajuće, prihodi su i dalje bili niski toliko da nije bilo moguće ni dnevno održavanje, a na modernizaciju i proširenje sistema nije se moglo ni misliti. Propadanje vodovodne mreže, smanjenje kvaliteta ukupnog servisa i nedostatak ulaganja, izaziva negativne efekte po turizam, pa je broj turista sa Novog Zelanda i iz Australije, naviknutih na visok standard, ne želeći da podnose loše vodosnabdevanje, počeo opadati. To je prouzrokovalo da i prihodi države od najznačajnijeg resursa za budžet počnu da opadaju, a posledice je počela da oseća i prateća industrija – ribolov i poljoprivreda. Vlada je hitno primorana da rešava probleme, dok ne nastupi velika kolateralna šteta. (Pescual, 2008: 2-4)

Vlada je donela odluku da vodovod ponudi na koncesiju nekom privatnom partneru. Svesna svog institucionalnog potencijala, ona koncesijom želi da prepusti menadžment, investicije i održavanje u vodosnabdevanju, a da zadrži vlasništvo u vodovodu.

Određeni je ciljeve koncesije: postizanje samoodrživosti sistema, bolji kvalitet snabdevanja i usmeravanje subvencija ka drugim prioritetima. Posle preciznog uočavanja i definisanja problema i utvrđivanja modela za rešavanje, raspisan je tender 1992. godine. Za potencijalnog operatora odabrana je kompanija *Unelco*. Na osnovu podataka o stanju vodovodne mreže, potrošnje, opreme, strukture korisnika, brzine rasta broja potrošača i raspoloživih resursa, *Unelco* formira finansijsku i tehničku studiju o izvodljivosti projekta, u kojoj definiše operativne troškove, visinu prihoda i investicije.

Vlada je započela pregovore sa operatorom o ključnim pitanjima koja se tiču cene vode: visina ulaganja u početnoj fazi i planovima daljeg investiranja, visina kamate na kredite i profit operatora. Glavni cilj joj je bio da na dobitku budu potrošači, tj. da cena poboljšanja vodosnabdevanja ne padne isključivo na njihov teret. Obe strane su sarađivale za vreme pregovora, kako bi se pronašla struktura cena vode zasnovana na projektnim troškovima, profitu i obimu prodaje, koji bi potrošačima bio dostupan, a u isto vreme omogućio operatoru da svoje obaveze ispunjava i ostvari odgovarajući profit. Vlada je donela odluku o tome da siromašniji građani plaćaju manju cenu vode, a da za industrijske potrošače cena bude viša. Pregovori traju

čitave 2 godine i 1994. godine, potpisan je koncesioni ugovor za vodosnabdevanje Porta Vile, u trajanju od 40 godina od strane *Unelco-a*. (Pescual, 2008: 5)

Operator je imao odgovornost za upravljanje, održavanje, osavremenjavanje, obnavljanje i proširenje vodovodne mreže, a Vlada je prihvatila obavezu da omogući lakši pristup novim područjima kako bi se proširila mreža. Cenu vode utvrdili su po formuli povećanih osnovnih troškova. Ukupna investicija tokom koncesionog ugovora planirana je u iznosu od 11,6 miliona dolara, od čega u prvih pet godina 580.000 dolara godišnje. Ugovor je sadržao precizne garancije operatora za kvantitet i kvalitet vode, kontinuitet vodosnabdevanja i pritisak u mreži.

Neispunjavanje kriterijuma povlači kazne, koje je operator obavezan da uplati državi. Nakon isteka ugovora, vodovod preuzima država, ili se pravi nov ugovor. Država je formirala i sistem nadzora, i kontrolisala izvođenje vodosnabdevanja, analizom periodičnih finansijskih i tehničkih izveštaja, koje je dostavljao operator.

Rezultati posle 10 godina koncesije bio je vidljiv: u vodosnabdevanju nema prekida, kao što je to bio slučaj pre koncesije, a voda je dostupna svima 24 časa. Gubitak vode u mreži smanjen je sa 50% na 23%. Gubitak iz 1991. godine, koji je na godišnjem nivou iznosio 440.000 dolara, pretvorio se u dobit od 12.000 dolara, u 2000. godini. Zahvaljujući svesti i priznanju vlasti da nije u mogućnosti da rukovodi poslovima snabdevanja vodom, sa dobrim rezultatima, kvalitetno dizajniranom ugovoru, kreiranom tako da zadovolji i potrošače i operatora, jasnim standardima, i adekvatnim izborom koncesionara, Vlada poboljšava javni servis od ključnog značaja, da oslobađa budžet dela pritiska, da sredstva usmeri u razvijanje drugih sektora, da omogući poboljšanje infrastrukture za razvijanje poljoprivrede, turizma i ribolova, i život svih stanovnika. (Pescual, 2008: 6-7) Ova koncesija je dobar primer saradnje javnog i privatnog sektora, u razvoju infrastrukture.

7.2.5. JPP za snabdevanje vodom i odvođenje otpadnih voda u Gdanjsku

Prvi projekat u Poljskoj, a spada među prve i u državama centralne i istočne Evrope, realizovan po principu JPP, je osnivanje kompanije za upravljanje snabdevanjem vodom i odvođenjem otpadnih voda u Gdanjsku. Tim povodom je osnovano posebno projektno preduzeće sa mešovitim, javnim i privatnim kapitalom. Gdanjsk i *Saur Neptun* su potpisali ugovor 1992. godine, koji je stupio na snagu 1993. godine, u kome je ukombinovano više modela JPP – ugovor o korišćenju i održavanju, ugovor o pružanju usluga, privatizacija i zakup. Ugovor je potpisan na 30 godina. (Stakić i sar., 2015: 204)

Prema ugovoru, Gdanjsk zadržava vlasništvo nad infrastrukturom i zadužen je za kapitalne investicije, a *Saur Neptun* koristi infrastrukturu i koordinira investicijama. Gdanjsku pripada 49% akcija, a *Saur Neptunu* 51%, koji obezbeđuje usluge za 500.000 stanovnika Gdanjska. Tarifa je iz dva dela – naknada za korišćenje i naknada za modernizaciju i kapitalne investicije.

7.3. Primeri JPP i koncesija kod odlaganja otpada u Srbiji

Analizom iskustava različitih država, kako onih najrazvijenijih, tako i onih u razvoju, uočljivo je da je jedna od značajnijih oblasti u kojoj je prisutna značajna participacija privatnog sektora, oblast komunalnih usluga. Pri tome, razvoj oblasti vodoprivrede i komunalnih usluga u formi saradnje javnog i privatnog sektora je posebno značajna i intenzivna u državama u razvoju, gde su ove oblasti, tokom dugog perioda zanemarivanja i devastacije usluga, počele generisati značajne ekološke i zdravstvene hazarde, pa su i u tom pogledu, a ne samo ekonomskom, postale neodržive.

Dakle, osnovni podsticaji za uključivanje privatnog sektora, jesu revitalizacija i dugoročna ekonomska i ekološka održivost ovih oblasti. To je i bitna razlika u odnosu na industrijski razvijene države koje su, i u vreme kada je javni sektor bio ekskluzivni snabdevač ovom vrstom usluga, iste, obezbeđivale na zadovoljavajućem nivou kvaliteta. U državama sa razvijenim ekonomijama, javni sektor je ušao u kooperaciju i saradnju sa privatnim sektorom, vođen

ekonomskim motivima da se racionalnijom organizacijom poslovanja i većom inovativnošću unaprede načini zadovoljavanja potreba krajnjih korisnika, odnosno građana. (Bettignies & Ross, 2004: 187)

Upravljanje municipalnim otpadom predstavlja atraktivnu oblast za eventualna ulaganja investitora iz privatnog sektora, iz razloga što u aktivnostima povezanim sa prikupljanjem i uklanjanjem otpada postoji mala ekonomija obima, tehnološka jednostavnost i umereni investicioni troškovi.

To je osnovna različitost u odnosu na druge oblasti u koje privatni sektor investira svoja sredstva, kao što je, npr. postrojenje za preradu otpadnih voda, širenje distributivne mreže, ili oblast proizvodnje energije. Kapitalna intenzivnost ovih oblasti je daleko veća i automatski podrazumeva nemogućnost, ili veoma redukovanu mogućnost participacije malog i srednjeg biznisa.

Brojni su primeri gradova u različitim državama koji su uspeli da, u kooperaciji sa privatnim sektorom ili konzorcijumom privatnih investitora, uspešno reše probleme vezane za isporuku municipalnih usluga, koje se tiču komunalnog otpada.

S druge strane, upravljanje otpadom na adekvatan način nije podstaknuto samo internom potrebom političkih elita na lokalnom nivou za zadovoljavanjem interesa građana i podizanjem kvaliteta usluga koje im se pružaju, već na to bitno utiču i eksterni faktori. Naime, Kjoto sporazumom i Milenijumskim ciljevima razvoja, definisana su pitanja kojih bi trebalo da se strogo pridržavaju države potpisnice. Jedan značajan deo poglavlja se odnosi i na upravljanje i održivi tretman različitih kategorija otpada.

Činjenica da su tri poglavlja u Agendi 21, isključivo posvećena upravljanju čvrstim otpadom, svedoči o važnosti ove teme. Rešavanje ovih pitanja na kvalitetan način, usled hroničnog nedostatka javnih resursa i teško dostupnih budžetskih sredstava za ove namene (pogotovo je to slučaj za države u razvoju), nije moguće bez aktivne i značajne participacije privatnog sektora. (Bailey, 2009: 119)

7.3.1. Koncesija za odlaganje čvrstog otpada u Beogradu

JKP „Gradska čistoća“, već 25 godina upravlja deponijom u Vinči, koja vrši usluge prikupljanja i odlaganja otpada, u Beogradu i okolini. Oko 1,45 miliona stanovnika je obuhvaćeno ovom uslugom, koje godišnje proizvede blizu 320 kg otpada po glavi. Količina smeća odložena na deponiju 2002. godine, bila je preko 400.000 tona, a u 2005. godini oko 530.000 tona. U skladu sa ekonomskim rastom, očekuje se i porast proizvodnje smeća u Srbiji, u narednim godinama, kako se ona bude bližila ulasku u Evropsku uniju. (Damjanović, 2010: 131)

Republika Srbija i Grad Beograd ne raspolažu sa dovoljno budžetskih sredstava, za oporavak deponije u Vinči, da se ona usaglasa sa propisima i standardima upravljanja čvrstim otpadom i zaštite životne sredine. Zato je 2006. godine, na inicijativu Grada Beograda, Vlada Republike Srbije usvojena ideja za davanje koncesije za izgradnju, korišćenje i održavanje objekata za prihvatanje, obradu i odlaganje čvrstog otpada.

Korist i za grad i za koncesionara – grad bi poboljšao kvalitet gradskih usluga, rehabilitovao deponiju, usaglasio je sa važećim propisima i standardima upravljanja čvrstim otpadom i zaštite životne sredine, i povećao efikasnost, smanjenjem troškova i poslovanjem na tržišnim principima. Privatni partner bi stekao pravo obavljanja komunalnih usluga, korišćenje objekata na deponiji, plaćanjem simbolične koncesione naknade i dugoročan stabilan prihod, uz nizak rizik naplate.

Slika 3. Pregled analize slučaja JKP Gradska čistoća

Analiza slučaja	Koncesija za tretman i odlaganje čvstog otpada u gradu Beogradu
Ciljevi JPP	Unapređenje usluga i rehabilitacija deponije uz poštovanje ekoloških propisa i standarda EU
Učesnici u JPP	Grad Beograd i koncesionar
Izvori finansiranja	Grad ulaže zemljište i infrastrukturne objekte Koncesionar ulaže 40 miliona evra
Inostrane donacije	Donacija Vlade Francuske za troškove pravnih konsultanata
Vrsta ugovora	Koncesija, po modelu BOOT (izgradi-poseduj-koristi-predaj)
Rok ugovora	25 godina
Podela rizika	Komercijalni rizik snosi privatni partner. Finansijski rizik usled tržišnih kretanja ugrađen je u postupak utvrđivanja tarifa. Gubitak sredstava usled štete pokriven je polisom osiguranja
Način upravljanja	Grad kontroliše izvršenje ugovora
Formiranje cena	Grad, u skladu sa ugovorom
Prednosti	Koncesionar investira u komunalnu infrastrukturu i unapređenje usluga uz preuzimanje komercijalnog rizika
Nedostaci	Grad neće ubirati značajan prihod od koncesione naknade zbog toga što je vrednost ulaganja koncesionara veća od vrednosti postojećih objekata na deponiji

Izvor: Damjanović D., Partnerstvo javnog i privatnog sektora - dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji, Palgo centar, Beograd, 2010, str. 132

U skladu sa Zakonom o koncesijama, koncesija se dodeljuje na osnovu javnog tendera, donošenjem koncesionog akta. Tenderska dokumentacija treba da sadrži sledeće elemente i uputstva za pripremu ponuda učesnika: (Damjanović, 2010: 133-134)

- izjavu ponuđača o prihvatanju uslova javnog tendera;
- uputstvo za sačinjavanje ponude;
- obrazac ponude;
- rok za završetak izgradnje;
- prirodu i obim građevinskih radova;
- uputstvo o garanciji za kontrolu kvaliteta i izvođenje radova;
- preciziranje vrste garancije za ispunjavanje finansijskih i drugih ponuđačevih obaveza;
- tehničku dokumentaciju;

- vrstu i sadržinu dokumentacije, radi dokazivanja da su ispunjeni uslovi za učestvovanje javnom tenderu;
- druge elemente, od značaja za predmet koncesije.

Svi potencijalni kandidati, treba da dokažu kvalifikovanost, podnošenjem finansijske i tehničke ponude, uz bankarsku garanciju. Tenderski postupak vrši se u dve faze: ocena finansijskih i ocena tehničkih ponuda onih kandidata, kod kojih se za tehničku ponudu, utvrđeno da ispunjavaju minimalne tehničke zahteve.

Ponuđač treba da ispunjava sledeće finansijske, tehničke i zahteve:

- minimum 5 godina aktivnog obavljanja poslova u oblasti upravljanja otpadom, od toga najmanje 2 godine kao uspešan direktni operater Evropske unije ili EPA klase II deponije, kapaciteta najmanje 500, ili više, tona dnevno;
- da ima iskustva u radu sa sistemom za skupljanje i preradu procednih i ocednih voda, i u projektovanju novih deponija i iskustva sa uspešno sprovedenim planovima zatvaranja napuštenih smetlišta, na kojima je odlagan čvrst otpad;
- minimum finansijskog iskustva u izradi faznog plana projekta za postojeće ili planirane deponije.

Koncesionar je u obavezi da investira u svim fazama koncesije – predviđena vrednost programa je oko 40 miliona €, i obuhvata: maksimalnu remedijaciju postojećeg smetlišta, izgradnju dodatnih ćelija oko prvobitne lokacije i zatvaranje postojeće deponije, kad ona popuni svoje kapacitete i naknadno staranje. Ugovorom o koncesiji su predviđene dve faze:

- aktivna faza u očekivanom trajanju od 12 do 14 godina,
- posteksploataciona faza u fiksnom trajanju 10 godina.

Istekom koncesionog ugovora, vlasništvo nad svim novoizgrađenim objektima, preneće se sa privatnog koncesionara na Grad Beograd.

Grad Beograd bi plaćao koncesionaru dogovorenu „tipping fee“ naknadu, po toni komunalnog otpada, koju JKP „Gradska čistoća“ isporuči na deponiju, a koncesionar bi naplaćivao naknadu direktno od preduzeća koja na deponiju neposredno odlažu otpad.

Koncesionar bi plaćao koncesionu naknadu – za obavljanje delatnosti i korišćenje dobara, u simboličnom iznosu, jer mu je investicija veća od vrednosti postojećih objekata.

Podela rizika – na koncesionara bi bio prenet rizik smanjenja obima tražnje, a Grad Beograd bi upravljao finansijskim tržišnim rizikom, prilikom korekcije naknade „tipping fee“, na zahtev koncesionara. Rizik od štete pokriva se polisom osiguranja, koju prema ugovoru obezbeđuje privatni koncesionar.

Zaštita zaposlenih u gradskom JKP – reguliše se tenderskom dokumentacijom, i sadrži potreban broj i kvalifikacionu strukturu radnika.

Koncesionar daje garancije za ispunjavanje ugovornih obaveza – u periodu izgradnje - 10% od planirane vrednosti investicije, najviše milion €, i za period obavljanja usluga i održavanja - 5% od planirane vrednosti investicije, najviše milion €. Koncesionar se obavezuje da vodi evidenciju, sastavlja i podnosi izveštaje Gradu Beogradu, u periodu trajanja koncesije. Izveštaji moraju sadržati podatke o količini, poreklu i vrsti čvrstog otpada i sve eventualne žalbe građana. Koncedent, Grad Beograd, zbog inspekcije, mora da ima otvoren i slobodan pristup deponiji i svim objektima.

Pravom na otkaz ugovora – omogućeno je Gradu Beogradu da garantuje za kvalitet izvršenih komunalnih usluga, kao što je predvideo ugovor. (Damjanović, 2010: 136)

7.3.2. Održavanje čistoće i deponija u opštini Smederevska Palanka

Prema Zakonu o komunalnim delatnostima RS i odluke Skupštine opštine o zaključivanju ugovora o poveravanju komunalnih usluga održavanja čistoće i deponija, između opštine Smederevska Palanka i srpsko-nemačkog komunalnog preduzeća „Trojon & Fischer EKO“ (T&F), potpisan je ugovor u avgustu 2006. godine (Damjanović, 2010: 138)

Opština se u početnoj fazi, obavezuje na poštovanje odluke o komunalnim uslugama i pružanje pomoći kompaniji. Početkom 2006. godine, T&F i projekat GTZ-a „Modernizacija komunalnih usluga“, započeli su zajednički projekat JPP, u cilju unapređenja upravljanja čvrstim otpadom, koji je obuhvatio medijsku kampanju u kojoj su građani u samoj opštini i širom Srbije, upoznati sa ekonomskim i ekološkim aspektima upravljanja otpadom. Zato su, u saradnji sa opštinskom upravom i sprovedene intenzivne aktivnosti edukacije i informisanja građana Smederevske Palanke.

Ugovor o poveravanju obavljanja komunalnih usluga, opštini obezbeđuje, da bez ulaganja budžetskih sredstava, razvija i unapređuje komunalne usluge, održava postojeće i uklanja „divlje“ deponije, uz poboljšavanje organizacije i efikasnog uvođenja tržišnih principa u ovu oblast. Istim ugovorom, kompanija T&F se obaveo da koristi, održava komunalne objekte i finansira razvoj komunalnih usluga, a za uzvrat ostvaruje pravo na ubiranje prihoda, za vreme trajanja ugovornog perioda od 15 godina, sa mogućnošću produženja na 25 godina. (Damjanović, 2010: 139-140)

Slika 4. Pregled analize slučaja deponije u Smederevskoj Palanci

Analiza slučaja	Ugovor o održavanju čistoće i deponija u opštini Smederevska Palanka
Ciljevi JPP	Razvoj komunalnih usluga
Učesnici u JPP	Opština Smederevska Palanka i kompanija <i>Trojon & Fischer EKO</i>
Izvori finansiranja	Opština ulaže zemljište. Privatni partner ulaže 600.000 evra
Inostrane donacije	Ne
Vrsta ugovora	Ugovor o poveravanju obavljanja usluga
Rok ugovora	15 godina
Podela rizika	Komercijalni rizik preuzima privatni partner
Način upravljanja	Opština kontroliše ispunjavanje ugovornih obaveza
Formiranje cena	Skupština opštine
Prednosti	Privatni partner investira u unapređenje komunalne delatnosti uz preuzimanje rizika naplate prihoda
Nedostaci	Opština ne ostvaruje prihod od ove delatnosti

Izvor: Damjanović D., Partnerstvo javnog i privatnog sektora - dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji, Palgo centar, Beograd, 2010, str. 138

Ugovor o poveravanju obavljanja komunalnih usluga, zaključuje se na osnovu javnog konkursa. Potencijalni partneri, da bi za učestvovali na javnom konkursu, morali su da dokumentuju kvalifikovanost za obavljanje ove vrste poslova, da dostave finansijsku i tehničku ponudu i bankarske garancije. Glavni kriterijum za ocenu finansijskih ponuda, bio je predložen cenovnik za sakupljanje i odvoženje smeća i održavanje čistoće.

Privatni partner se obavezao da će u početnoj fazi projekta u opremu, i za dalji razvoj usluga, narednih 15 godina, investirati 600.000 €. Produžetak ugovora, za još 10 godina, zavisi će od ukupnog iznosa, koji kompanija uloži u razvijanje komunalnih usluga, u osnovnom periodu. Ukupni prihodi od naplate usluga, pripadaju kompaniji T&F, za povraćaj početnog ulaganja, za troškove rada i održavanja, i za ostvarenje prognozitanog profita.

Privatni partner preuzima rizik tražnje, koji ostvaruje naplatom usluga od pravnih lica i domaćinstava. Rizik je procenjen kao visok, jer veliki broj seoskih naselja nije koristilo ovu vrstu

usluge, a naplata naknada i od njih, uvećaće prihod privatnog partnera, naročito u početku poslovanja.

Ugovorom nije jasno definisan finansijski rizik, zbog kretanja na tržištu, što bi Skupština opštine trebala da uzme u obzir, prilikom utvrđivanja cena usluga u narednom periodu.

Ugovor o poveravanju obavljanja komunalnih usluga, nije precizirano kako će se obezbediti izvršavanje ugovornih obaveza, već je samo definisana odgovornost partnera, da obezbedi stalnu funkcionalnost komunalnih objekata, instalacija i opreme.

Privatni partner je dužan da vodi evidenciju, sastavlja izveštaje i godišnje ih podnosi opštini. Odbornici Skupštine opštine imaju pravo da zahtevaju izveštaje o radu kompanije.

Opština ima pravo na otkaz ugovora, ako privatni partner ne ispunjava svoje ugovorne obaveze, takođe i privatni partner, sa otkaznim rokom od 6 meseci. Ovo je period opštini potreban, u slučaju otkazivanja ugovora, da reguliše dalje obavljanje komunalnih delatnosti.

T&F nastoji da zadovoljava lokalne vlasti i potrebe građana za zdravijim životom, za zaštitom životne sredine i lepim okruženjem, zahvaljujući savremenoj mehanizaciji i kvalifikovanim kadrovima. (Damjanović, 2010: 141)

7.3.3. BOT aranžman za upravljanje otpadom niškog regiona – Keleš

Predstavnici Grada Niša, i opština Ražanj, Aleksinac, Sokobanja, Svrljig, Merošin, Gadžin Han i Doljevac, zaključili su 19. jula 2013. godine, ugovor o međusobnim pravima i obavezama u implementaciji regionalnog plana upravljanja otpadom ovog regiona. Ugovor je sačinjen u skladu sa Strategijom Srbije za upravljanje otpadom za period 2010 – 2019. godine. (Zakonu o opštim uslovima za davanje koncesijama stranim licima u Republici Srbiji, 29/10) u cilju zajedničkog upravljanja otpadom, radi sprečavanja zagađivanja životne sredine, vode, zemlje i

vazduha. Potpisnici ugovora su se obavezali, da u svojim budžetima obezbede potreban sredstva za realizaciju potpisanog ugovora, srazmerno broju stanovnika.

7.3.3.1 Osnovni cilj projekta

Glavni cilj projekta je uspostavljanje održivog sistema upravljanja otpadom, sagledavanjem svih opcija za tretiranje otpada, zbog smanjivanja zagađenja životne sredine i degradacije prostora. Ispunjenje cilja, postići će se realizacijom parcijalnih ciljeva, koji se odnose na: (Regionalna razvojna agencija Jug, 2014: 18)

- 1) Princip naplate, zagađivaču i proizvođaču otpada, stvarnih troškova odlaganja otpada;
- 2) Zadovoljavanje sve većih zahteva za ekološki bezbednijim uklanjanjem otpada, što će uvećati troškove odlaganja;
- 3) Ispitivanje tržišta za plasman reciklabilnih proizvoda;
- 4) Implementaciju novih proizvodnih tehnologija i postupaka za tretman otpada.

U Niškom regionu sakupljanje komunalnog otpada, uglavnom obavljaju javna komunalna preduzeća, čiji je osnivač lokalna samouprava. Organizaciju kretanja vozila i raspored kontejnera, zasnivali su se na slobodnim procenama i pređašnjoj praksi, a ne na analizama baziranim prema kapacitetima vozila i broju gravitirajućeg stanovništva.

Jedini način organizovanog postupanja sa otpadom je odlaganje otpada na deponije. U Niškom regionu za upravljanje otpadom, svaka lokalna samouprava još uvek ima sopstvenu deponiju, čiji su kapaciteti, u većini opština, već popunjeni, veći broj njih, ne ispunjava ni minimalne tehničke zahteve, a nema ni kontrolisanog odvođenja deponijskog gasa, koji nastaje razgradnjom otpada u deponiji, što često dovodi do eksplozije ili požara. Ne sakupljaju se i ne prečišćavaju procedne vode, što ugrožava površinske i podzemne vode i zemljišta, je sadrže organske materije i teške metale.

Integralno upravljanje otpadom je obuhvatanje kretanja otpada od nastanka, preko skupljanja, transporta, pa do odlaganja. O izboru najpogodnije opcije za tretman, odlučuje se posle analize životnog ciklusa otpada. Analiza treba da sadrži lokacije i karakteristike sredine gde otpad nastaje. Upravljanje otpadom ukazuje da je smanjenje nastajanja otpada, najefektivnije rešenje za zaštitu životne sredine, ali gde to smanjenje nije praktično izvodljivo, potrebno je pokušati te proizvode i materijale ponovo iskoristiti, za istu ili drugu namenu. Ako ni ta mogućnost ne postoji, otpad se dalje može reciklirati ili kompostirati, ili iskoristiti za dobijanje energije. Tek, ukoliko ni jedna od navedenih opcija, ne reši pitanje otpada, treba ga odložiti na deponiju. (Regionalna razvojna agencija Jug, 2014: 19-20)

Ako se uzme u obzir prethodno navedeno, sagledavanjem Regionalnog plana za upravljanje otpadom, zaključak je da postoji hitna potreba za izgradnjom regionalnog centra za upravljanje otpadom. Infrastruktura bi mogla da se sastoji od Regionalne deponije za neopasan komunalni otpad, deponije za inertni otpad, i postrojenja za tretiranje procednih voda, zatim, postrojenja za separaciju reciklabilnog otpada, i tehnološke linije za manuelno ili automatsko razdvajanje otpada. Odvojeni reciklabilni materijal bi se balirao ili presovao i dalje transportovao u postrojenje za recikliranje tog otpada.

7.3.3.2 Obrazloženje ekonomske opravdanosti i održivosti projekta

Osnov za razvoj urbane ekonomije je efikasan i pouzdan servis upravljanja otpadom. Težnja za snižavanjem troškova usluga, može dovesti u suprotnost sa ciljevima za zaštitu životne sredine. Za utvrđivanje odgovarajućih troškova, važno je pribaviti potpune i pouzdane informacije o izvoru, količini i sastavu otpada, o broju domaćinstava koja koriste usluge i procenat naplativosti usluga. Među ekonomskim instrumentima, u regionu, najprisutnija je naplata usluga od korisnika, koja se naplaćuje za sakupljanje i odlaganje komunalnog otpada, obračunato po m² poslovne ili stambene površine.

U praksi se sreću i drugi kriterijumi za naplatu – kod poslovnog sektora, prema površini stvarno korišćenog prostora, njegovoj lokaciji, karakteru delatnosti i količini otpada, a kod stambenih

objekata, prema tipu objekta iz kog se otpad iznosi. Naplatu obavljaju komunalna preduzeća, koja se bave sakupljanjem, transportom i odlaganjem otpada, i za domaćinstva se obavlja jednom mesečno, ili kroz objedinjeni sistem naplate komunalnih usluga. U manjim mestima je posebna naplata, dok je u većim gradovima najčešće dominira objedinjen sistem naplate.

7.3.3.3 Obrazloženje potrebe za ulazak u partnerstvo sa privatnim partnerom

Promena svojinske strukture privrednih subjekata unosi elemente konkurencije i liberalizaciju tržišnih usluga, koje pružaju komunalna preduzeća, ali ne garantuje da će se povećati produktivna i alokativna efikasnost. Nekada rano urađena privatizacija, otežava liberalizaciju sektora, i zbog toga je bolje koncesijom, preneti pravo na vršenje određenih poslova, na privatno ili zajedničko preduzeće. Za proces transformacije i za efikasnost sektora izuzetno je važno prisustvo konkurencije, takođe i u procesu dobijanja koncesije, kao i stalno kontrolisanje ponašanja koncesionara. Ako je zdrava, konkurencija ima pozitivan efekat na opšte blagostanje. Razni aranžmani mogu biti od koristi u sektoru odlaganja i reciklaže otpada, poput DBO – Design Build Operate; BOO – Build Operate Own; BOD – Build Operate Dispose, itd. (Regionalna razvojna agencija Jug, 2014: 20)

Ulazak i učešće privatnog sektora u oblasti koje tradicionalno kontroliše javni sektor, pokazuje trend rasta. Participacijom privatnog sektora, mogu da se zadovolje brojni ciljevi: obezbeđenje investicionog kapitala, smanjene potrebe za subvencijom, poboljšavanje upravljačke efikasnosti, poboljšavanje upravljačkih i tehničkih kapaciteta lokalnog javnog preduzeća, i dr.

Oblici učešća privatnog sektora klasifikuju se prema kriterijumu vlasništva, investiranja i odgovornosti, odnosno rizika. Prvu grupu čine oblici najniže participacije privatnog sektora, jer javni sektor ostaje vlasnik sredstava i odgovora za investicije, a rizik proporcionalno deli sa privatnim sektorom.

Prilikom pružanja usluga, privatni sektor je angažovan u vršenju konkretne aktivnosti, dok je uloga javnog sektora u uključivanju ekspertize privatnog sektora za obavljanje određenih tehničkih zadataka ili za uvođenje konkurencije.

Kod upravljanja, odgovornost preuzima privatni sektor za proizvodno-tehnološku funkciju i održavanje komunalnih preduzeća, koja ostaju u javnom vlasništvu. Značajan elemenat ugovora, je stepen prenosa komercijalnih rizika na privatni sektor, da bi on imao motivaciju za smanjenje troškova i unapređenje kvaliteta usluga.

Kod zakupa, odgovornost za upravljanje i održavanje zakupljenih sredstava, preuzima privatni sektor koji kupuje pravo na buduće novčane prilive preduzeća, i preuzima veći deo komercijalnog rizika. Drugu grupu – koncesije, čine vidovi saradnje, kada je na privatnog partnera ugovorom preneto pravo upravljanja, ali zadržano vlasništvo nad sredstvima. Istekom, uglavnom dugoročnog, perioda, 20-30 godina, sredstva koja je finansirao privatni partner, se preuzimaju.

Tipičan aranžman – BOT, se koristi za nove projekte, koji uključuju Built - izgradnju kapaciteta, Operate - upravljanje, i Transfer - prenos vlasništva na javni sektor, po isteku perioda. Predmet ovakvog aranžmana, može biti regionalni centar za upravljanje otpadom. (Regionalna razvojna agencija Jug, 2014: 20)

7.3.3.4 Budžet projekta

Budžet za realizaciju projektnih aktivnosti iznosi 4.816.875,71 RSD, sa PDV-om, i ne obuhvata cenu izrade PDR-a i Strateške procene na životnu sredinu. Cena izrade PDR-a i Strateške procene na životnu sredinu iznosi 8.181.304,00 RSD, sa PDV-om. Ugovorom o pravima i obavezama u implementaciji regionalnog plana upravljanja otpadom Niškog regiona, (član 7.), definiše da troškove izrade dokumentacije, snose sve JLS potpisnice ugovora, srazmerno broju stanovnika, prema poslednjem popisu, te se ovaj član primenjuje i kod finansiranja ovog projekta. Na osnovu istog člana, Grad Niš preuzima obaveze Opštine Doljevac, pa obaveza

Grada iznosi 9.211.533,32 RSD. Procentualno učešće svih članica ugovora, dato je u narednoj tabeli. (Regionalna razvojna agencija Jug, 2014: 20)

Slika 5. Budžet projekta Keleš

Grad/opština	Broj stanovnika	%	RSD	2013	2014
Grad Niš	257.867	66,22	9.211.533,32	3.684.613,33	5.526.919,99
Opština Aleksinac	51.462	13,22	1.716.128,39	686.451,36	1.029.677,03
Opština Doljevac	18.441	4,74	(615.313,81)	(246.125,52)	(369.188,29)
Opština Sokobanja	15.981	4,18	542.618,51	217.047,40	325.571,11
Opština Svrljig	14.224	3,65	473.817,60	189.527,04	284.290,56
Opština Merošina	13.916	3,57	463.432,55	185.373,02	278.059,53
Opština Ražanj	9.137	2,4	311.551,30	124.620,52	186.930,78
Opština Gadžin Han	8.357	2,15	279.098,04	111.639,22	167.458,82
UKUPNO	389.385	100	12.998.179,71	5.199.271,89	7.798.907,82

Izvor: Regionalna razvojna agencija Jug, Projekat izgradnje regionalnog centra za upravljanje otpadom za niški region po modelu JPP sa elementima koncesije, Niš, 2013, str. 20

Učešće u projektu JLS, potpisnice ugovora, obavezne su da uplate prema sledećoj dinamici: (Regionalna razvojna agencija Jug, 2014: 22)

- 40% učešća u troškovima projekta, do decembra 2013. godine;
- 60% učešća u troškovima projekta, do marta 2014. godine.

Uzevši u obzir značaj projekta u oblasti upravljanja otpadom, i činjenicu da će realizacija projekta rešiti višedecenijski ekološki problem odlaganja komunalnog otpada i zatvoriti postojeće sanitarne deponije i smetlišta, kao i potencijalni uticaj projekta na lokalni ekonomski razvoj regiona, neophodno je zajedničko angažovanje svih jedinica lokalne samouprave, koje su članice Niškog regiona. Ovaj oblik saradnje predstavlja prioritetan regionalni infrastrukturni projekat i prvi je model JPP-a sa elementima koncesije, u komunalnim delatnostima u regionu.

7.4. Primeri JPP i koncesija u oblasti javnog prevoza u Srbiji

7.4.1. JPP za javni prevoz u Beogradu

Javni prevoz u Beogradu vrše: GSP „Beograd“, privatni autobuski prevoznici, ekspres minibus, taksi prevoznici, SP „Lasta“ i Beovoz - gradska železnica. Na beogradskim ulicama privatni autobuski prevoznici pojavljuju se 1997. godine, jer GSP nije mogao samostalno pružati usluge prevoza, zbog gubitaka. Oni su tražili pojedinačnu naplatu karata u svojim vozilima, izvan tarifnog sistema, koji je važio za GSP. (Stakić i sar., 2015: 171)

Gradska vlast, 2005. godine prepoznaje priliku da se uvede integrisani tarifni sistem u gradski javni prevoz, koji bi objedinio privatne prevoznike i GSP, tako da stanovnici mogu da koriste pojedinačne ili pretplatne karte i u vozilima privatnih prevoznika i GSP-a. Zbog toga, grad zaključuje ugovore sa prevoznicima koji imaju kvalifikacije, i koji su ponudili najbolje uslove za vršenje usluga prevoza. Na taj način je započeto JPP, između Grada Beograda i privatnih prevoznika, uz korišćenje iskustava u razvijenim tržišnim ekonomijama. (Damjanović i sar., 2010: 130-131)

Ciljevi JPP: proširenje infrastrukture javnog prevoza i bolji kvalitet usluga;

Vrsta ugovora: ugovor o poveravanju obavljanja usluga;

Učesnici u JPP: Grad Beograd, direkcija za javni prevoz i privatni prevoznici sa licencom;

Izvori finansiranja: sopstvena sredstva ili sredstva pozajmljena od privatnog partnera;

Rok ugovora: 7 godina;

Podela rizika: grad snosi komercijalni rizik;

Način upravljanja: direkcija za javni prevoz, kontroliše ispunjenje ugovornih obaveza;

Inostrane donacije: Ne;

Formiranje cena: u skladu sa ugovorom – Grad Beograd;

Prednosti : uvođenje konkurencije za GSP, investicije u infrastrukturu, a ne troše se javna sredstva;

Nedostaci: grad snosi komercijalni rizik, kroz garantovani nivo prihoda privatnih partnera.

Privatni partneri su morali dokazati da imaju odgovarajuće kvalifikacije za vršenje usluga javnog prevoza i finansijsku moć za ulaganje u saobraćajnu infrastrukturu. Cilj ovog JPP je podizanje i uspostavljanje standarda kvaliteta javnog prevoza u Beogradu.

Glavni elementi i principi ugovora o JPP su:

Grad unapređuje infrastrukturu javnog gradskog prevoza, a budžetska sredstva i prihodi JKP, se ne troše za nabavku novih vozila, zatim, uvedena je konkurencija GSP-u, što će dovesti do veće efikasnosti i profitabilnosti. Privatni prevoznik, osigurava sebi prihode za 7 godina, koji zavise od obavljanja usluga, i ostvaruje profit, koji zavisi od broja prevezenih putnika. (Stakić i sar., 2015: 173)

Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije, predviđena sadržinu i formu konkursne dokumentacije. Svaki privatni prevoznik, morao je prema predviđenim tehničkim specifikacijama, da dokazu da imaju odgovarajuće kvalifikacije za vršenje usluga javnog prevoza i sposoban je da investira u vozni park.

Privatnom partneru se garantuje ostvarivanje prihoda, obračunatog po osnovu predene kilometraže i ugovorene cene, iz sledećih izvora: integrisanog tarifnog sistema naplate, pojedinačnom prodajom karata u vozilima, iz gradskog budžeta, iz subvencija do zagarantovanog nivoa prihoda.

Grad je preuzeo rizik tražnje, zbog cene karata, koja je subvencionisana. Finansijski rizik, zbog promena cena na malo, cena nafte, kursa dinara i prosečne bruto plate, je uključen u obračun i korekciju cena javnog prevoza. Gradska vlada, utvrđuje cene, na predlog Sekretarijata za saobraćaj, po metodologiji koja je definisana ugovorom. Polisom osiguranja se pokriva rizik od štete, a rizik od neizvršavanja ugovornih obaveza, pokriva se bankarskim garancijama.

Prema ugovoru, privatni partner se obavezuje da finansira nabavku potrebnog broja vozila, odgovarajućeg kvaliteta i vrši uslugu prevoza.

Direkcija za javni prevoz, sama ili posredstvom trećeg pravnog lica, obavezna je da neprekidno kontroliše kvalitet pruženih usluga, od strane privatnih prevoznika. Kontrolom se proverava da li se održava nivo ugovorene usluge, učestalost pružanja usluga, oprema, higijena u vozilima i informisanje građana. (Stakić i sar., 2015: 174)

Ugovor mogu raskinuti i privatni partner, ali ne pre roka koji je definisan u ugovoru, i direkcija za javni prevoz, u bilo kom trenutku, ako utvrdi da privatni partner ne ispunjava svoje ugovorom preuzete obaveze.

Ugovorom se građanima garantuje pružanje kvalitetnih usluga, poput broja vozila za javni prevoz na dodeljenim linijama, broja rezervnih vozila, reda vožnje, označavanje vozila, održavanja voznog parka, prodaja karata u vozilima, pravila oblačenja i identifikacija zaposlenih, mera za slučaj nezgode i drugog nepredviđenog događaja i podnošenja mesečnih i godišnjih izveštaja o obavljenim uslugama.

Prilikom ocene kvaliteta javnog prevoza, građani imaju aktivno učešće, i mogu Direkciji za javni prevoz da upute žalbu na nepravilnost koju su uočili u funkcionisanju javnog prevoza.

7.4.2. JPP za javni prevoz u Loznici

U praksi se kao dobar potvrdio ugovor o uvođenju usluga prevoza u gradskom i prigradskom prevozu, koji je Grad Loznica zaključio sa autobuskim preduzećem „Lasta“.

Ciljevi JPP: (Stakić i sar., 2015: 174) uvođenje usluga gradsko-prigradskog javnog prevoza putnika;

Učesnici u JPP: Grad Loznica i autobusko preduzeće „Lasta“;

Izvori finansiranja: sredstva autobuskog preduzeća „Lasta“;

Inostrane donacije: ne;

Rok ugovora: 5 godina;

Vrsta ugovora: ugovor o poveravanju obavljanja usluga prevoza;

Način upravljanja: grad Loznica kontroliše izvršenje ugovornih obaveza;

Podela rizika: autobusko preduzeće „Lasta“ snosi komercijalni rizik;

Prednosti: uvođenje gradsko-prigradskog prevoza, koji do tada nije postojao, bez ulaganja sopstvenih sredstava;

Formiranje cena: Grad Loznica, u skladu sa ugovorom.

Loznica je prvi grad u Srbiji koji je realizovao JPP, prema Zakonu iz 2011. godine. Gradska vlast Loznice, sklapa partnerstvo sa autobuskim preduzećem „Lasta“ kome poverava gradsko-prigradski prevoz putnika, na teritoriji lokalne samouprave. Za realizaciju projekta, Grad Loznica je formirao stručni tim, od zaposlenih lica gradske uprave, od kojih se većina do tada nije bavila ovom vrstom posla. Predstavnici grada su definisali minimalni broj polazaka i povrataka, kako bi obezbedili adekvatan prevoz i bio im je potreban partner, koji je mogao da obezbedi 30 linija unutar gradsko-prigradskog prevoza.

Nakon izrade, shodno odredbama Zakona, projekat je predat članovima Vladine Komisiji za JPP, odnosno predstavnicima resorsnih ministarstava. Oni nakon debate sa stručnim timom iz Loznice, daju pozitivno mišljenje, odnosno odobravaju da se loznički javni gradsko-prigradski prevoz, realizuje kroz javno-privatno partnerstvo. Posle je raspisan tender i posao dobija najpovoljniji ponuđač – autobusko preduzeće „Lasta“, koje ima profitnu organizaciju u Valjevu, i odlučuje da proširi svoje tržište na oblast srednjeg Podrinja, i deo oko Loznice. Za obavljanje ovog posla, „Lasta“ angažuje 15 autobusa i 20 zaposlenih, a prihod ubira prodajom autobuskih karata, ali ne odlučuju sami o ceni karata, već uz konsultacije sa javnim partnerom tj. sa upravom grada. Gradska uprava donosi odluku o povećanju cena, ako se na tržištu, za to steknu uslovi, a na pisani zahtev AP „Lasta“. (Stakić i sar., 2015: 175)

7.5. Primeri JPP i koncesija u oblasti gradske rasvete u svetu i Srbiji

7.5.1. JPP za javnu rasvetu u opštini Sečanj

Komisija za JPP Vlade Republike Srbije, dala je pozitivno mišljenje na predlog prvog projekta opštine Sečanj, kojim se predlaže zamena postojećih svetiljki javne rasvete, „LED“ svetiljkama u

zoni javnih površina, ulica, šetališta, parkova, spoljašnje dekorativne rasvete javnih zgrada i spomenika u naseljima ove opštine, po modelu javno-privatnog partnerstva, bez elemenata koncesije. (Stakić i sar., 2015: 275)

Opština Sečanj je izradila konkursnu dokumentaciju za otvoren postupak javne nabavke, čiji je predmet bio izbor privatnog partnera za pružanje usluge zamene i ugradnje „LED” svetiljki, održavanje i upravljanje sistemom javne rasvete, u celoj opštini, uključujući i devet mesnih zajednica.

Projekat izbora privatnog partnera, pokrenut je od strane privatnog predlagača. U skladu sa tim, izabrani ponuđač dužan je da nadoknadi privatnom predlagaču troškove izrađene dokumentacije u iznosu od 40.700,00 €, u dinarskoj protivrednosti, po srednjem kursu NBS, na dan plaćanja, a pre potpisivanja ugovora, prema Zakonu o JPP (član 19).

Predmet javne nabavke br. 07/2015, je izbor privatnog partnera za javnu rasvetu u naseljenim mestima Banatska Dubica, Boka, Konak, Jarkovac, Jaša Tomić, Krajišnik, Neuzina, Sečanj, Sutjeska i Šurjan.

Predmet javne nabavke obuhvata:

- demontažu, deponovanje i odlaganje postojeće javne rasvete;
- izvođenje radova, koji obezbeđuju nesmetano očitavanje potrošnje električne energije;
- ugradnju novih „LED“ svetiljki;
- ugradnju sistema za daljinski monitoring i kontrolu rada sistema javnog osvetljenja;
- održavanje sistema javne rasvete;
- osvetljenja i upravljanje sistemom javnog osvetljenja u ugovornom periodu.

Predmetna javna nabavka, osim navedenih radova obuhvata i nabavku, isporuku i transport potrebnog materijala i opreme neophodnih za realizaciju predmetne javne nabavke, prema pravilima, standardima i propisima kojima se uređuje ova oblast. Sve radove moraju izvoditi isključivo kvalifikovana lica. Radovi obuhvataju predaju i deponovanje postojeće javne rasvete mesnim zajednicama, na čijoj se teritoriji javna rasveta nalazila. Prilikom izbora najpovoljnije

ponude i dodele ugovora, koristiće se kriterijum „najniža ponuđena cena“.

Dosadašnja proračunska prosečna godišnja potrošnja električne energije kod naručioca za javnu rasvetu, iznosi 1.356.264 kWh, a izabrani ponuđač garantuje naručiocu, da potrošnja nakon zamene postojećih svetiljki i instaliranja „LED“ svetiljki, uključujući i 20% dodatnih, neće prelaziti potrošnju od 152.353 kWh.

Obaveza zamene postojećih svetiljki javne rasvete „LED“ svetiljkama obuhvata i preduzimanje radova koji obezbeđuju nesmetano očitavanje potrošnje električne energije javnog osvetljenja, kao što su građevinski radovi na lokaciji trafo-stanice na kojoj se vrši očitavanje potrošnje električne energije, za potrebe obračuna, kontrole potrošnje i naplate, radovi na montaži potrebne opreme za očitavanje, i preduzimanje svih drugih radova od strane privatnog partnera neophodnih za stavljanje u funkciju i efikasno funkcionisanje sistema javne rasveta i prateće opreme, uz odobrenja nadležnih organa, kao i predaju opasnog elektro i drugog otpada, koji nastane prilikom zamene postojećih svetiljki, ovlašćenom licu javnog partnera, koji je dužan da otpad odlaže prema pravilima i propisima, koji regulišu sektor zaštite životne sredine.

Ugovor o JPP se zaključuje na 12 godina, a zamena postojećih svetiljki je 60 dana, od dana izbora privatnog partnera, uz garancije za opremu i potrošnju, i zaštitu životne sredine. Plaćanje naknade javnog partnera, privatnom, planirano je u mesečnim tranšama, i to 28-og u mesecu, za prethodni mesec, uz odgovarajuće garancije.

7.5.2. JPP za javnu rasvetu u opštini Vršac

Javno preduzeće „Varoš“ iz Vršca, namerava da sklopi ugovor o investicionom održavanju javnog osvetljenja u Vršcu, uz finansijsku pomoć Rumunija – Srbija – IPA, za prekograničnu saradnju po programu Evropske unije. Projekat nosi naziv „Zelena svetslost i održivost puteva“ i sprovodi se u okviru IPA programa prekogranične saradnje Rumunija – Srbija, čija je vrednost 797.067 €, od toga je 85% učešće IPA fonda. Partneri su JP „Varoš“ iz Vršca i opština Deta u Rumuniji. U okviru javne rasvete u Vršcu, živine sijalice će biti zamenjene „LED“ sijalicama,

dok će na teritoriji opštine Deta biti postavljeni solarni paneli za javnu rasvetu. Cilj projekta je da se poboljša bezbednost na putevima, promoviše energetska efikasnost i popularišu turističke vrednosti, sa obe strane granice. (Stakić i sar., 2015: 276)

7.5.3. JPP za javnu rasvetu u Krakovu

Ovo je investicioni projekat za modernizaciju ulične rasvete, u poljskom Krakovu, po ESCO formuli, uz finansiranje treće strane.

Izbor privatnog partnera: prema Zakonu o javnim nabavkama Republike Poljske;

Svrha aranžmana: modernizacija ulične rasvete – zamena opreme za rasvetu, izvora svetlosti, zamena i obnova preostalih instalacionih elemenata;

Organizacioni i pravni model: BOT – izgradi, koristi, predaj;

Učesnici: grad Krakov i konzorcijum kompanija Elektrim – ES Sistem Krakov;

Model saradnje: ugovor o izvođenju, upravljanju i održavanju;

Finansiranje: privatni partner – 100% investicionih troškova;

Vrednost ugovora: iz gradskog budžeta, isplaćuje na godišnjem nivou, 12,9 miliona poljskih zlota u periodu od 6 godina, a svake godine se valorizuje;

Konzorcijum „Elektrim Warszawa – ES Sistem Krakov“, finansira radove i modernizuje sistem rasvete. Posle završenih radova, konzorcijum je šest godina upravljao sistemom rasvete, i tako iz ostvarenih ušteda, povratio investicionih ulaganja. Sistemom rasvete upravljalo je „Preduzeće za upravljanje putevima i transportom“. Kontraktor je primio razliku, između valorizovane osnovne sume i stvarnih računa, za električnu energiju od „Preduzeća za upravljanje putevima i transportom“, i ispunio ciljeve, maksimalnom uštedom električne energije i smanjenjem operativnih troškova. Rezultat projekta je značajno unapređenje ulične rasvete u Krakovu. Prema opštinskom izveštaju, to je dovelo do veće operativne pouzdanosti instalacija, smanjenja potrošnje energije i povećane opšte bezbednosti saobraćaja i kretanja.

7.6. Primeri JPP i koncesija u oblasti javnih garaža, toplana i parking usluga

7.6.1. Koncesija za garažu u Krakovu

Ovaj investicija je realizovana kao koncesija za izvođenje radova, i primer je DBFO (DBFO – projektuj, izgradi, finansiraj, koristi) modela JPP. Kontraktor, odabran na tenderu, je kompanija iz Španije – „ASCAN Empresa Constructora y de Gestion S.A.“, koji i upravlja podzemnom garažom. Naknada koncesionaru je pravo korišćenja objekta i ubiranje profita. Vođen ovim pozitivnim iskustvom, Krakov planira za još 3 garaže i druge opštinske investicione projekte, zasnovane na ovom modelu koncesije. (Stakić i sar., 2015: 283)

Ime projekta: podzemna garaža – trg „Na Groblach“, Krakov;

Organizacioni i formalni model: DBFO – projektuj, izgradi, finansiraj, koristi;

Učesnici: Grad Krakov i ASCAN Empresa Constructora y de Gestion S.A.;

Izbor privatnog partnera: prema Zakonu o javnim nabavkama;

Finansiranje: 100% investicionih troškova snosi privatni partner;

Zaključenja ugovora: 2006. godina;

Vrednost investicije: 62,7 miliona novih poljskih zlota;

Model saradnje: koncesija za izvođenje radova.

Investicioni troškovi su išli na teret španske kompanije, a ona dobija pravo naplate parkiranja, u narednih 70 godina. Taksu na imovinu plaća kontraktor, koji je obavezan da sve trotoare i ulice oko trga renovira. (Damjanović i sar., 2010: 111)

7.6.2. JPP za toplanu u Zrenjaninu

Na osnovu pozitivnog mišljenja Komisije za JPP, JKP „Gradska toplana“ Zrenjanin je objavila tender za privatnog partnera za izgradnju buduće toplane na biogas, za proizvodnju električne i toplotne energije iz biogasa. Procenjeno je da bi planirano postrojenje koštalo oko 1,5 miliona €. Polovina novca, kroz opremu za rad samog pogona, bila bi obezbeđena od strane preduzeća „HOST Bio-energy installations“, kome je vlada Holandije dodelila, na tenderu ovaj posao.

Jasno definisan rok je bio je oktobar 2014. godine, kada bi pogon počeo sa proizvodnjom. Privatni partner morao je da zadovolji određene uslove: na prvom mestu finansijska sredstva koja moraju biti uneta u ovo partnerstvo. Ona bi bila usmerena na obezbeđivanje zemljišta, na kome bi se izvršila izgradnja pogona, i na izgradnju neophodne infrastrukture za rad budućeg pogona – puteva, bunara i mreže, kojom bi se električna i toplotna energija distribuirala do potrošača. (Stakić i sar., 2015: 285)

Interesovanje za ovo JPP pokazalo je mnogo privatnih kompanija, čak i neke ambasade koje su se pojavile kao posrednici između zrenjaninske gradske toplane i privatnih kompanija u svojim matičnim državama.

Izgradnju i upravljanje pogonom vodilo bi DPN, čija je osnovna namena realizacija i sprovođenje JPP-a. Opremu čija je vrednost 729.000 €, nepovratne donacije vlade Holandije obezbeđuje preduzeće „HOST“. Grad Zrenjanin je imao ulogu u tome što je konkurisao za program „PSOM“, pokrenut od Vlade Kraljevine Holandije. Ovaj program odnosi se na održivi ekonomski razvoj na osnovu poboljšanja energetske efikasnosti korišćenja obnovljivih izvora energije, kao i podsticanja saradnje javnog i privatnog sektora. Gradska uprava grada Zrenjanina konkurisala je na tom projektu, a JKP „Gradska toplana“ označena je, u ime grada, kao korisnik projekta. Uloga grada ogleda se i u obezbeđivanju 150 hektara zemljišta na kojem će biti proizvedeno 7.000 tona biomase. Grad je spreman da, osim te pomoći, omogući i lakše obezbeđivanje potrebnih dozvola i odobrenja za izgradnju i funkcionisanje pogona.

Jedan od razloga iz kojih je Zrenjanin doneo odluku da započne ovaj projekat, je i činjenica da Evropska unija kontinuirano stimuliše takve oblike partnerstava i korišćenje obnovljivih izvora energije, čime se nivo energetske efikasnosti podiže, kako u državama koje su već članice EU tako i u onima, koje žele da joj pristupe.

7.6.3. JPP za parking usluge u opštini Kikinda

Naredni primer pokazuje kako javni sektor može privući nove tehnologije i znanja sa tržišta, za razvijanje parking usluga, koje su bile u Kikindi nedovoljno razvijene. Opština Kikinda je uspostavlja partnerstvo sa „Parking sistem i garaže“, privatnom kompanijom iz Beograda, i zaključuje ugovor o poveravanju obavljanja komunalnih usluga, u skladu sa odlukom Skupštine opštine Kikinda, zatim Zakonom o javnim nabavkama i Zakonom o komunalnim uslugama. (Stakić i sar., 2015: 345)

Ovo JPP se zasniva na sledećim načelima: (Damjanović i sar., 2010: 134-135)

- ugovor o poveravanju obavljanja usluga parkiranja zaključuje se na osnovu javnog konkursa, a najbolji ponuđač je odabran po kriterijumu ponude koja je ekonomski najpovoljnija, i potkriterijumima – tehničko rešenje parking servisa, vrednost investicije i cena parkiranja;
- ostvarivanje koristi i za opštinu i za privatnu kompaniju, gde Opština, bez ulaganja javnih sredstava dobija kvalitetnije parking usluge, uvođenjem tržišnih principa u ovu nerazvijenu komunalnu uslugu, visoko funkcionalan sistem naplate i kontrole parkiranja i uvećanje prihoda u budžetu, a privatni partner ostvaruje dugoročni stabilan prihod, kao kompenzaciju za ulaganja i preuzet komercijalni rizik;
- da bi učestvovao na konkursu, privatni partner je obavezan da dostavi bankarsku garanciju i prilikom zaključenja ugovora podnese garanciju za isplatu finansijskih obaveza prema opštini, do isteka ugovora;
- privatni partner ulaže 1.000.000 € u parkirališta – otvoren parking prostor, montažne garaže, u opremu za naplatu i kontrolu naplate, i za održavanje prostora i opreme;
- privatni partner se obavezuje da razvija parking usluge, uvede visokofunkcionalni sistem naplate i kontrole parkiranja i posluje po tržišnim principima;
- deo integralnog informacionog sistema za praćenje rada kompanije je naplata parkiranja putem SMS-a i kontrola plaćanja putem PDA uređaja;
- prihod ostvaren naplatom parkinga, dele Opština, kojoj pripada 10% i privatni partner, kome pripada 90%, narednih 22 godina;

- rizici su takođe podeljeni, privatni partner, koji vrši naplatu parkinga, preuzima rizik promene tražnje, a Opština, rizik tržišnih kretanja prilikom korekcije cene parking karata, koje bi trebalo da se koriguju u odnosu na prosečnu cenu parkiranja u tri velika grada u regionu. Privatni partner je obavezan da se polisom osiguranja, osigura od rizika štete;
- privatni partner se obavezuje da vodi evidenciju i podnosi opštini izveštaje o radu svake godine;
- sekretarijat za saobraćaj nadležan je za nadzor obavljanja parking usluga, pre svega za praćenje ostvarenja prihoda od naplate parking usluga;
- ugovor može da otkáže Opština, ukoliko privatni partner ne ispunjava svoje ugovorne obaveze, i u slučaju raskida ugovora, ona ima pravo preče kupovine, do tada izgrađenih garaža i montirane opreme.

Osnovna prednost ovog aranžmana je razvoj parking usluga i ulaganje u parking infrastrukturu, bez trošenja opštinskih sredstava, a glavni nedostatak je naplata naknada za korišćenje zemljišta, koja je izvor prihoda za opštinski budžet, a sada pripada privatnom partneru. Zato je budžetski prihod podložan komercijalnom riziku, koji mora da se prenese na privatnog partnera. (Damjanović i sar., 2010: 136)

7.7. Primer JPP u upravljanju gradom

Na referendumu 2005. godine, lokalna samouprava Sandy Springs u Džordžiji, dobila je status grada od 90.000 stanovnika i postala prvi novi grad, u poslednjoj polovini XX veka u toj saveznoj državi SAD. Gradske vlasti su odlučile da, osim policije, hitne pomoći i vatrogasaca, za sve poslove koji pripadaju gradskoj upravi angažuju privatne partnere, kako bi imali efikasnije rezultate uz manji trošak u budžetu. Tender je raspisan za dve oblasti: za oblast administracije – ljudski resursi, računovodstvo, IT i uslužni servisi za građane, i za oblast infrastrukture – javni radovi, parkovi, rekreacija, transport i zoniranje. Oba tendera dobija kompanija CH2M Hill, na godinu dana, 2005. godine, uz mogućnost produžetka ugovora na još pet godina. (The National Council for PPP, 2011)

Ugovorom je predviđen rok od 3 meseca da kompanija otpočne upravljanje servisima u gradu. U tako kratkom periodu trebalo je obezbediti ljudske resurse, opremu, kancelarijski prostor, sva sredstva, procese i sisteme koji su neophodni za upravljanje gradom. Ovo je primer najkompleksnijeg i najinovativnijeg ugovora o JPP-a u SAD, pa i u svetu, u oblasti obezbeđivanja gradskih usluga. (Vasiljev, 2015: 23)

Kompanija *CH2M Hill*, preuzima odgovornost za sve najbitnije funkcije neophodne za upravljanje gradom i velikim brojem usluga: administraciju, finansije, prikupljanje poreza i drugih izvora prihoda, ljudske resurse, (zaposlene u gradskoj upravi i u kompaniji, njihove bonuse, plate i dr.), telekomunikacije i IT, odnosa sa stanovništvom, informacije od javnog značaja, gradske novine i vebsajt, call-centar, servis podrške gradskom sudu, registraciju preduzeća i druge dozvole, parkove, zoniranje i rekreaciju, urbanizam – puteve, ulice, vodu, kanalizaciju i smeće, podršku policiji i vatrogascima, i dr. Jednom rečju, preuzela je kompletnu odgovornost – od popravljavanja ulica do softvera za rad gradskog suda. Projekat je izazvao pažnju medija u SAD-u, i već 2006, godine, isti model sprovode i dva susedna grada – *Johns Creek* i *Milton*. (Feldman, 2014)

Ovo je jedinstven oblik javno-privatnog partnerstva u svetu, koji je osmislila guvernerova Komisija za Sandy Springs, koja je zauzela stav, da je bolje gradom upravljati na preduzetnički, nego birokratski način.

Merilo kvaliteta ovakvog javno-privatnog partnerstva je sud i reakcija građana, a cilj je povećanje kvaliteta usluga. Problemi se prijavljuju pozivom građana, kojih ima i do 400 dnevno, i svaki se prati i dokumentuje dok se ne reši. Kontinuiranim merenjem rezultata svih servisa i korekcijama u radu, obezbeđuje se stalni napredak. Npr. uspešno je rešeno više od 900 zaostalih zahteva, iz perioda dok je grad bio pod upravom okruga. Period za izdavanje građevinskih dozvola je smanjen sa osam nedelja na tri. Sinhronizovan je saobraćaj, koji postaje brži i efikasniji i gužve su prestale. Za svega tri nedelje postavljen je i sajt grada.

U ovom jedinstvenom aranžmanu javno-privatnog partnerstva, strategija *CH2M Hill*-a nastala je kombinacijom sopstvenih resursa i iskustva sa specijalizovanim podizvođačima, u svim

oblastima lokalne uprave. To smanjuje troškove u ljudskim resursima i troškove vozila i opreme. Rukovođenje gradom od strane javne uprave građane je koštalo godišnje 49 miliona dolara, a *CH2M Hill* je identičan posao obavljao za 29 miliona dolara. Na dobitku su bili građani, jer dobijaju viši kvalitet svih usluga. (The National Council for PPP, 2011) Primer Sandy Springs-a pokazuje sve prednosti privatnog sektora u odnosu na javni, jedinstven je u svetu, i mogao bi se primeniti i na države u celini.

ZAKLJUČAK

Javno-privatno partnerstvo danas se opisuje kao saradnja javnog i privatnog sektora u oblasti planiranja, pružanja usluga, proizvodnje, finansiranja ili naplate javnih poslova. U prvom poglavlju rada je objašnjen pojam javno-privatnog partnerstva, njegovi oblici, karakteristike i značaj. Kao što za JPP ne postoji standardizovan naziv, tako ne postoji ni jedinstvena definicija za ovaj vid partnerstva. Javno-privatno partnerstvo u praksi podrazumeva implementaciju poznatih oblika saradnje javnih i privatnih partnera, koja uglavnom vodi zajedničkim ulaganjima. Na taj način privatni sektor, upošljava resurse i znanja u proizvodnji dobara i pružanju usluga, koje po tradiciji pružaju javne službe. Od javnog sektora se očekuje da, prilikom kreiranja JPP uspostavi ravnotežu između zaštite prava i interesa građana i kreiranja uslova u kojima privatni partneri mogu efektivno i efikasno da funkcionišu.

Pored dva osnovna oblika, ugovornog i institucionalnog, u međunarodnoj praksi JPP-a postoji još oko dvadesetak različitih modela, koji se razlikuju po stepenu angažovanja javnog i privatnog sektora, u svim fazama pružanja usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture. Funkcija koncesije, kao posebnog oblika javno-privatnog partnerstva, je da podstakne brži razvoj, a time i izvrši uticaj na povećanje nacionalnog prihoda u celini. Koncesije su posebno značajne kada je ulagač strano lice, jer tada koncesija predstavlja oblik stranog ulaganja.

U drugom poglavlju rada je predstavljen kratak istorijat i razvoj JPP i koncesija. Država je oduvek imala saradnju sa privatnim sektorom pri realizaciji najrazličitijih poslova od javnog značaja. Prvi modeli javno-privatnih partnerstava javljaju se još u doba Rimskog carstva. Ekspanzija angažovanja privatnog od strane javnog sektora, u savremenom smislu reči, počinje 70-ih i 80-ih godina XX veka, u projektima javne infrastrukture, i to u najrazvijenijim demokratijama. Prva moderna JPP javljaju se istovremeno u SAD, Evropskoj uniji, kao i u najrazvijenijim azijskim državama i u Australiji. Vlada SAD je još 60-ih godina XX veka razvila metod podsticanja privatnih ulaganja u infrastrukturu, sa ciljem da se istovremeno zaštiti javni interes i povećaju investicije. 70-e godine, primorale su vlade, da pronalaze nove i efikasnije načine obezbeđivanja javnih usluga putem ugovaranja.

Opšte posmatrano, javno-privatna partnerstva javljaju se u procesu reforme države blagostanja. U poslednjih dvadeset godina XX veka, JPP model imao je upliva najčešće u mala i srednja preduzeća, a ključni sektori javnih preduzeća (voda, struja, nafta, gas i avionski saobraćaj) ostaju i dalje pod državnom upravom. Za ovakvu situaciju ima barem tri razloga: strateška važnost tih oblasti za državu, monopolski položaj države i veliki pritisak sindikata, koji je bio usmeren protiv privatizacije. Jedini izuzetak bio je u oblasti telekomunikacija, zato što je ubrzani tehnološki razvoj stvorio uslove za upliv privatnog sektora u tu oblast. Do kraja XX veka, zamah privatizacije je oslabio, ali ipak ostaju potrebe za razvijanjem infrastrukture. Tada, javno-privatna partnerstva postaju važno sredstvo obezbeđivanja menadžera, privatnih ulaganja i potreba za infrastrukturnim investicijama tamo gde je privatizacija naišla na teškoće ili zastala.

U trećem poglavlju rada su predstavljene koncesije u Srbiji pre II svetskog rata, sa akcentom na koncesije na rudnicima u Boru i Majdanpeku, što predstavlja početke razvoja koncesionarstva u Srbiji, koji počinje 1859. godine, kad je francusko društvo za eksploataciju rudnika Majdanpek, dobilo koncesiju u trajanju 30 godina. Nešto kasnije grad Beograd sa jednom italijanskom firmom zaključuje ugovor o koncesiji u obavljanju tramvajskog saobraćaja u gradu. Nakon II svetskog rata sve do 90-ih godina XX veka, u Jugoslaviji nije bilo koncesija.

U četvrtom poglavlju rada je bilo reči o ulozi države u ekonomiji u savremenim uslovima. Tokom dva poslednja veka u svetu su se smenjivali periodi ekonomskog prosperiteta i kriza pa je, u skladu sa tim, mešanje države u ekonomske aktivnosti bilo manjeg ili većeg intenziteta. Uz povećana izdvajanja za javne rashode, povećana je uloga države u proizvodnji određenih dobara ili usluga, kao i pravna regulativa i nadzor nad ekonomskom delatnošću privatnog sektora. Poslednjih decenija je, zbog prevelike intervencije države u privredi, došlo do prekomernog zaduživanja država, kako u zemlji tako i u inostranstvu, pa se kao pogodan model za dalji privredni razvoj uvodi sistem javno-privatnog partnerstva i davanje koncesija.

U poslednjim decenijama XX veka, vrlo jasno se pokazalo da je država loš investitor. Socijalizam je doživeo slom, a tržišno najrazvijenije države suočile su se sa izuzetno visokom javnom potrošnjom, koja je bila posledica preterane regulacije i birokratizacije, odnosno preteranog uplitanja države u privredu. Reforme su pošle putem privatizacije, deregulacije i

povlačenja države iz mnogobrojnih oblasti privrede. Model javno-privatnog partnerstva pojavio se tamo gde je država i dalje imala obavezu da izvodi radove ili pruža usluge sa ciljem korišćenja javnih dobara i gde privatizacija nije bila moguća (ili nije bila politički prihvatljivo rešenje). JPP su se pojavila kao pokušaj da se radovi i javne usluge izvedu bez opterećivanja budžeta, efikasnije i brže, uz isti ili bolji kvalitet krajnjih performansi.

Peto poglavlje rada se bavi međunarodnim regulatornim okirima ulaganja kapitala i prikazuje osnovne odlike i specifičnosti svih oblika međunarodnog kretanja kapitala, direktnih investicija, portfolio ulaganja, zajmova i kredita, ulaganja putem JPP i koncesija, kao i poslovanje u slobodnim zonama. Jedan od najznačajnijih oblika međunarodne ekonomske saradnje i ostvarenje strategijskih ciljeva privrednih društava jeste međunarodni transfer kapitala. Na taj način dolazi do međunarodne diversifikacije poslovnih aktivnosti, jačanja konkurentske prednosti, promene privrednih struktura, zaposlenosti i privredne stabilnosti država učesnica. Vremenom se značaj pojedinih oblika međunarodnog kretanja kapitala menjao. U drugoj polovini 80-ih godina XX veka, posle kulminacije dužničke krize, stagnira kretanje zajmovnog kapitala. Privatni sektor je oklevao sa novim kreditiranjem država u razvoju, osim u obliku direktnih investicija, pa privatni kapital prestaje da odlazi u države u razvoju, u obliku zajmova. Direktno investicije su najvažniji oblik finansijskih transakcija, koje strani partner ulaže u neku državu, ali i direktno investicije koje države ulažu u inostranstvu. Portfolio investicije predstavljaju poseban oblik finansijskih ulaganja u kupovinu akcija, obveznica. Ulaganje u direktno investicije usmereno je na sticanje vlasništva, a ulaganje u portfolio investicije je usmereno na sticanje profita. Regulatorni okviri Evropske unije su krajem XX veka oblast JPP i koncesija sveli na javne nabavke i time demotivisali privatni sektor da ulaže kapital u zajedničke projekte sa javnim sektorom.

Najveći učinak u međunarodnom kretanju kapitala imaju subjekti iz razvijenih država, koji su istovremeno i glavni korisnici i davaoci kapitala na globalnom nivou. Kao korisnici kapitala uglavnom se pojavljuju subjekti iz država u kojima je privreda u razvoju. Države u tranziciji uključuju se u međunarodne finansijske tokove, sa težnjom da privrednu strukturu promene i prilagode je svetskom tržištu, uz priliv stranog kapitala, koji je usmeren na privatizaciju postojećih kapaciteta, što nije dovelo i do neophodnih promena u privrednoj strukturi tih država.

Zato su one usmerene ka stvaranju povoljnijih uslova za privlačenje stranog kapitala, pre svega stranih direktnih investicija.

Šesto poglavlje rada, predstavlja razvoj regulative JPP i koncesija u Srbiji, od 1990. do 2015. godine. Regulativni okviri su prikazani u svim oblastima u Srbiji, koje su karakteristične za ulaganja putem JPP i koncesija – javna infrastruktura, gradski prevoz, odlaganje otpada, vodovod i kanalizacija, javna rasveta, gradske toplane, rudarstvo i eksploatacija goriva, sport, obrazovanje, itd.

U Evropskoj uniji do 2014. godine nisu postojali propisi koji su direktno regulisali realizaciju projekata JPP-a u državama članicama, ali su postojale smernice i direktive, koje su predstavljale osnovnu pravnu regulativu, za usmeravanje i podsticanje razvoja zakonodavstva država članica Evropske unije, sa ciljem boljeg uređenja područja javno-privatnog partnerstva. Zbog nedostatka odgovarajuće regulative, privatni sektor je imao veoma malo učešće u poslovima od javnog značaja. Ovim je potvrđena prva posebna hipoteza rada da je osnovni uzrok slabog učešća privatnog sektora u izdacima za javnu infrastrukturu modernih država, upravo to što zakoni Evropske unije nisu definisali JPP na potpun način. Iz Izveštaja o radu Komisije za JPP i koncesije Srbije, može se videti da je od donošenja Zakona o JPP i koncesijama 2011. godine, do kraja 2016. godine, izdato samo stotinak pozitivnih mišljenja, dok su druge zemlje u regionu dale više stotina (BiH oko 600) pa i više hiljada odobrenja (Hrvatska 14.000) za ulaganje putem JPP i koncesija. Tri direktive EU: Direktiva 2014/23/EU EP i Veća od 26.2.2014. o dodeli ugovora o koncesiji, zatim Direktiva 2014/24/EU EP i Veća od 26.2.2014. o javnoj nabavki i Direktiva 2014/25/EU EP i Veća od 26.2. 2014. vodoprivreda, energetika, saobraćaj i poštanski saobraćaj, donete su 2014. godine, što će u velikoj meri pomoći ubrzanom ulaganju kapitala putem JPP i koncesija u Srbiju. To kandidatu pruža velike šanse za naučni i stručni rad u ovoj oblasti.

Druga posebna hipoteza rada glasi, da je tržište javno-privatnog partnerstva u Srbiji tek u začetku, a postojeći institucionalni i pravni okviri imaju očigledne nedostatke. Ova hipoteza je dokazana činjenicom da je u Srbiji Zakon o JPP i koncesijama donet tek 2011. godine, a do donošenja ovog zakona, ova oblast je bila uređena samo Zakonom o koncesijama (prvi je bio donet 1990. godine) i Zakonom o komunalnim delatnostima. U cilju uključivanja privatnog kapitala u projekte JPP i koncesija, osim Komisije za JPP i koncesije u Republici Srbiji, ne postoje

institucije koje bi pružale neophodnu pomoć i privatnom i javnom sektoru, već se inicijative za takve projekte svode na pojedince ili preduzeća, a vrlo retko i lokalne samouprave. Pravo mesto za takve edukativne centre bi bile privredne komore i lokalna samouprava, koje bi davale kompletan servis potencijalnim ulagačima.

Pregled i analiza kompletnog regulatornog okvira vezanog za JPP i koncesije u Srbiji je upravo potvrdio treću posebnu hipotezu, da se domaća zakonska regulativa mora nadograđivati odgovarajućim zakonskim i drugim pratećim propisima o JPP. To je jedini način, da se potpuno aktivira taj model finansiranja i stavi u službu privlačenja stranih investicija. Polazeći od činjenice da se u Evropskoj uniji u poslednjih nekoliko godina posebna pažnja poklanja pitanja energetske efikasnosti (uvođenje tzv. „zelene energije“) i ekologije (gde postoji oko 600 direktiva i drugih propisa u EU), Republika Srbija bi morala znatno veću pažnju pokloniti ovim oblastima, jer za te namene su u budžetu EU obezbeđena značajna finansijska sredstva.

Model JPP ima za rezultat stvaranje dodatne vrednosti, i za privatnog partnera, koji ostvaruje planiranu stopu dobiti, smanjuje rizik u poslovanju i smanjuje troškove podinvetiranja, i za javnog partnera, koji ostvaruje veći kvalitet javne usluge, smanjuje javne izdatke, i može u kraćem vremenskom periodu da pruži više javnih usluga i lakše prevaziđe dužničke restrikcije. Rezultate saradnje privatnog i javnog sektora, poslednjih godina odlikuje razvoj infrastrukture i upravljanja infrastrukturom, koja je namenjena za obavljanje mnogobrojnih ekonomskih delatnosti. Analizom odnosa i obostranih koristi, od međusobne saradnje javnog i privatnog sektora, dokazuje se četvrta posebna hipoteza rada, da sve kompleksniji odnosi između privatnog i javnog sektora zahtevaju da institucije kontinuirano donose nova pravila i regulative, u svrhu zadovoljavanja zahteva na tržištu koje regulišu tu oblast.

U sedmom poglavlju rada su prikazani primeri dobre prakse JPP i koncesija u svetu i u Srbiji. Kroz ove primere su upravo pokazane prednosti privatnog, i mane javnog sektora, kao i rezultati i neophodnost saradnje ove dve strane. Sve koristi javno-privanog partnerstva mogu se uočiti na brojnim primerima navedenim u radu. Rezultat saradnje, kroz razne oblike JPP, je velika ušteda, koja je znatno veća od cene aranžmana sa privatnom kompanijom, koju plaća javni sektor. Upravo je kroz primere pokazano kako sve strane mogu biti na dobitku i koliko regulatorni

okviri olakšavaju i podstiču njihove odnose. Na osnovu dokazivanja povezanosti između priliva stranih direktnih investicija, koja se delom ostvaruju upravo kroz javno privatno partnerstvo i ekonomskog razvoja ukazuje se na značaj regulisanja oblasti JPP, jer podsticajno okruženje i jasna regulativa utiču na privlačenje privatnog kapitala bilo inostranog bilo domaćeg privatnog. Ovim je prihvaćena i osnovna hipoteza rada da efikasnost JPP i koncesija, direktno zavisi od razvijenosti regulativnih okvira u ovoj oblasti.

Na osnovu saznanja stečenih u ovoj disertaciji, kandidatu se ukazuje prilika da, stalnim praćenjem literature i prakse u oblasti JPP i koncesija kod nas i u svetu, unapređuje svoja naučna i stručna znanja, i time doprinese ekonomskom razvoju naše zemlje putem tih aranžmana i utuče na smanjenje stepena zaduženosti putem stranih kredita i zajmova, kao najnepoželjnijeg oblika unosa stranog kapitala. Iz podataka o stranim direktnim ulaganjima u Srbiju u periodu od 2010. do 2016. godine, može se zaključiti da se ono kreće između jedne i dve milijarde dolara godišnje (izuzev 2011. godine kada su iznosila 4,6 mlrd dolara), što je bar delimično doprinelo rastu bruto domaćeg proizvoda. Iz iznetih podataka o rastu BDP u, inače, kriznom periodu za ceo svet, u navedenim godinama, ako se izuzmu 2011.godina (-1,0%) i 2014. godina (-1,8%), privreda Srbije ipak beleži postepeni uspon u svom razvoju. U prosečnoj stopi rasta za navedeni period, koja iznosi oko 0,5%, na osnovu svetskog iskustva, u ovoj disertaciji naveden je podatak da je tom rastu doprinos inostranog kapitala bio oko 30%, što znači, oko 0,15% godišnje.

Podaci izneti u ovoj disertaciji o javnom dugu nisu nimalo ohrabrujući, jer je to učešće već premašilo 70% bruto društvenog proizvoda, iako Zakon o javnom dugu Srbije dozvoljava do 45%, a kriterijumi ekonomske konvergencije EU, do 60% BDP. Većim angažovanjem kapitala putem JPP i koncesija, treba ići ka tome da se javni dug Srbije svede u dozvoljene, tj. prihvatljive okvire.

LITERATURA

1. Adler H. and P. W. Kuznets, Capital Movements and Economic Development,
2. Adler H. and P. W. Kuznets, Chenery H, Foreign Assistance and Economic Development,
3. Anđelić, G., (2006). *Investiranje*, Monografija, Beograd: Fakultet tehničkih nauka,
4. Asian Development Bank. (2008), *PPP Handbook*, Manila, Philipinnes
5. Bailey, N., (2009), *Towards a research agenda for public-private partnership*, Local Economy,
6. Berry, L.L., (2000), *Relationship Marketing of Services, Growing Interest, Emerging Perspectives*, u knjizi: *Handbook of Relationship Marketing*, Editors, Sheath, N.J., Parvatiyar, A., Sage Publication, Inc.,
7. Bettignies, J-E, Ross, T.W., (2004), *The Economics of Public-Private Partnerships*, Sauder Shool of Business, University of British Columbia, Canadian Public Policy, vol. XXX,
8. Bojović, V., (2006), Public-Private Partnerships as a Last Resort for Traditional Public Procurement, *Panoeconomicus*, 3,
9. Boldvin, R., Viploš, Č., (2010), *Ekonomija evropskih integracija*, Beograd: Data status,
10. Bush V., (1945), *Science: The Endless Frontier*, dostupno na: <http://www.nsf.gov/about/history/vbush1945.htm>,
11. Commision of the European communities, (2004). *Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions*, Brussels, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:122012>
12. Cooper, G. (2009). *Uzroci finansijskih kriza*, Zagreb: Masmmedia
13. Council Regulation (EEC) NO. 2913/92 OF 12 october 1992, dostupno na: <http://www.revenue.ie/en/tax/excise/emcs/emcs-council-regulation-2913-92.pdf>,
14. Cvetković, P., (2014), *O efektima stranih investicija - Razlike između stvarnosti i predrasuda*, Univerzitet u Nišu, Pravni fakultet, str. 166, dostupno na: http://www.komunikacija.org.rs/komunikacija/knjige/index_html/knjiga15/14CvetkovicP.pdf
15. Damjanović D., Križanić-Pavlović T., Gabor P., (2010), *Partnerstvo javnog i privatnog sektora (JPP): Dobre i loše strane*, Beograd: Palgo centar,
16. Damjanović D., (2010). *Partnerstvo javnog i privatnog sektora - dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji*, Beograd: Palgo centar,
17. Deretić, I., (2010), *Iz Platonove filozofije*, Beograd: Plato,
18. Đorđević S., (2007), *Priručnik za moderno upravljanje LER-om*, Beograd: SKGO,
19. Ekonomski leksikon, Savremena administracija (1975) Beograd,

20. European Commission, (2003), *Guidelines for successful PPP*, Brussels: European Commission,
21. Feldman, J. (2014). *Extreme privatization: A performance analysis of the "Sandy Springs model"*, Iowa State University
22. Gabor P., (2010), *Partnerstvo javnog i privatnog sektora (JPP): Dobre i loše strane*, Beograd: Palgo centar,
23. Gavrilović-Jovanović, P., (2013), *Međunarodno poslovno finansiranje*, Beograd: Ekonomski fakultet,
24. Goldstein, I., Razin, A., (2006), An information-based trade off between foreign direct investment and foreign portfolio investment, *Journal of International Economics*, Vol. 70, Issue 1, str. 271-295,
25. Grimsey D., Lewis M., (2004), *PPP- The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*; Edvard Elgar Publishing Limited,
26. GSP Beograd, *List Gradskog saobraćajnog preduzeća*, (2013), dostupno na: <http://www.busevi.com/vesti/1680-list-gradskog-saobraajnog-preduzea-qbeogradq-maj2013>
27. Gulija, B., (2004), *Javno privatno partnerstvo*, Euroscope, dodatak, br. 73,
28. Hadžić, M. (2013). *Bankarstvo*, Beograd: Univerzitet Singidunum,
29. Hadžić M., Barjaktarović L., (2015) *Monetarna ekonomija*, Beograd: Univerzitet Singidunum,
30. Haywood, C.R, (2000), *Free zones in the modern world*, World Economic Processing Zones Association, Evergreen, Colorado, USA, CFATF Meeting
31. Horvat B.(2007), Evropski centar za mir i razvoj, Beograd
32. Hoyt, E. (1966). Low and Politics in the Revision of Treaties Affecting the Panama Canal, *Virginia Journal of International Law*, Vol 6:289, p. 289-309
33. Ilić B., Savić J., Jovanović-Gavrilović P., Ristić Ž., Klincov R., (2008), *Međunarodna ekonomija i finansije*, Banja Luka: Univerzitet za poslovne studije,
34. Ilić, S., Pašić, V. (2011). Perspektive javno-privatnog partnerstva u Srbiji, *SPIN '11 VIII Skup privrednika i naučnika: Operacioni menadžment u funkciji održivog ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*, str. 505-511
35. International Labour Organization, (2014), *Export Processing Zone*, dostupno na: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_324632.pdf
36. International Monetary Fund, (2004), *Foreign Direct Investment*, dostupno na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fdi/2004/fditda.pdf>,
37. International Monetary Fund, (2004), *Public Private Partnership*, dostupno na: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>

38. Jeremić Z. (2012). *Finansijska tržišta i finansijski posrednici*, Beograd: Univerzitet Singidunum,
39. Joksimović, L.J., (2006), Rizici u partnerstvu javnog i privatnog sektora, *Ekonomski vidici*, 2,
40. Jong, W. (2013), *Establishing Free Zones for regional development*, Library of the European Parliament [online], dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130481/LDM_BRI\(2013\)130481_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130481/LDM_BRI(2013)130481_REV1_EN.pdf),
41. Kačer, H., Kružić, D., Perković, A. (2008). *Javno - privatno partnerstvo*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 603-640
42. Kapor P., (2010), *Međunarodne poslovne finansije*, Beograd: Megatrend univerzitet,
43. Keynes M. J. (1956). Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca, Beograd: Kultura,
44. Knežević, M. (2010). Značaj koncesija za strana ulaganja u Republici Srbiji, *Ekonomski horizonti*, 12, (1), 89-102,
45. Korugić Milošević M., (1999). Investicioni fondovi, *Ekonomska politika*, br.2309,
46. Kovač, O. (1988). *Platni bilans i međunarodne finansije*, Beograd: CESMEKON,
47. Kovačević, R., (2010). Međunarodne finansije, Ekonomski fakultet, Beograd,
48. Kvirgić G., Nikolić A., (2012), *Teorija i planiranje privrednog razvoja*, Beograd: Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo,
49. Labus M., (1999), *Osnovi ekonomije*, Beograd: Stubovi kulture,
50. Leković V, Ivanović V. (2009). *Javno-privatno partnerstvo u funkciji obezbeđenja kvalitetnije infrastrukture*, Festival kvaliteta, Kragujevac.
51. Mankiw, N. G. (2010). *Macroeconomics*, 7th Edition. Worth Publishers
52. Mankiw, N. G. (2007). *Principi ekonomije*, Beograd: Centar za izdavačku delatnost ekonomskog fakulteta,
53. Marković N., (2007), *Preduzetništvo*, Novi Sad: Cekom-books,
54. Milovanović, G., (2009), *Globalizacija finansijskih tokova*, Zbornik radova Ekonomski fakultet, Kragujevac
55. Nationl Resources Committee, (1938), *Research: A National Resource*, dostupno na: <http://archive.org/stream/researchanationa00unitrich#page/4/mode/2up>
56. OECD, (2010), *Dedicated PPP units*, dostupno na: http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/publications/files/Dedicated_PPP_Units_OECD_2010.pdf,
57. OECD. (2008). *Promoting the Use of Performance-Based Contracts between Water Utilities and Municipalities in EECCA, Case Study no. 1: Yerevan Water Supply Company Lease Contract*, dostupno na: <http://www.oecd.org/env/outreach/40572658.pdf>

58. Osborne, S., (2000), *Public-Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective*, London, Routledge,
59. Osbourne D., (1993), *Reinventing government*, NY: Plume books
60. PALGO centar, (2010). *PPPs: Successes and Failures in Central and Southeastern Europe*, Belgrade
61. Pelević B., (2006), *Uvod u međunarodnu ekonomiju*, Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta,
62. Perić P., (2010), *Kapitalna ulaganja i projektno finansiranje*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu,
63. Perović, J. (2005). Međunarodno kretanje kapitala kao generator i akcelerator globalizacije, *Ekonomija / Economics*, 12 (2), 369-383
64. Pescual A.E., (2008), *Case study: The water service concession in Porta Vila, Vanuatu*, Asian Development Bank,
65. Piketi T. (2015). *Kapital u XXI veku*, Beograd: Akademska knjiga,
66. Pilcher, R., (2005), *A practical approach to developing a sustainable water loss reduction strategy in Sabah*, HWS, UK,
67. Piquet, C. (2003). The Suez Company's Concession, 1854-1956: Creating Modern Infrastructure, Destroying the Potential of the Local Economy, *Business and Economic History*, Vol. 1, p. 1-1
68. Privredna komora Srbije (2014), *Slobodne zone*, Beograd: Informator,
69. Prokopijević M., (2000), *Konstitucionalna ekonomija*, Beograd: E-press,
70. Prokopijević M., (2007), *NIP je ekonomski štetan*, Anali Ekonomskog fakulteta, Beograd,
71. Regionalna razvojna agencija Jug, (2014), *Projekat JPP - Izgradnja regionalnog centra za upravljanje otpadom Keleš*,
72. Ristić Ž., (1990), *Tržište kapitala - teorija i praksa*", Beograd: Privredni pregled,
73. Rosen H., Gayer T., (2011), *Public finance*, deveto izdanje, prevod, Beograd: Ekonomski fakultet,
74. Samjuelson, P.A. (2009). *Ekonomija*, Beograd: Mate,
75. Savet stranih investitora, (2012), *Bela Knjiga*, Beograd,
76. Saxonhouse, A. W., (1998), Democracy, Equality and Eide, A Radical View from Book 8 of Plato's Republic, *American Political Science Review*, vol. 92, br. 2,
77. Smith, A. (2007). *Bogatstvo naroda*, prevod, Zagreb: Masmedia,
78. Smith, A., (1999), *Privatized Infrastructure: The Role of Government*, Thomas Telford
79. Šoškić, D. Živković, B., (2011.), *Finansijska tržišta i institucije*, Četvrto izdanje, Beograd: Ekonomski fakultet,

80. Sredojević, S. (2010). *Javno-privatno partnerstvo*, Beograd: Arhipelag Institut ekonomskih nauka,
81. Stakić B., Jezdimirović M. (2014), *Javne finansije*, Beograd: Univerzitet Singidunum,
82. Stakić B., Unković M. (2011), *Spoljnotrgovinsko i devizno poslovanje*, Beograd: Univerzitet Singidunum,
83. Stakić, B. (2012). *Međunarodne finansijske institucije*, Beograd: Univerzitet Singidunum,
84. Stakić, B., Vasić, D., Ćurković, V. (2015). *Ulaganje kapitala putem javno-privatnog partnerstva i koncesija*, Beograd: Fakultet za poslovne studije i pravo,
85. Staković Lj, Cvetanović S., (2011), Javno privatna partnerstva – faktor unapređenja konkurentnske prednosti, *Ekonomika preduzeća*,
86. Stern, L. (2001). *Evrotunnel*, Working Paper, School of Business, New York University, dostupno na: <http://luiscabral.net/economics/teaching/eurotunnel.pdf>
87. Stiglic Dž. (2015). *Velika podela*, Beograd: Akademska knjiga,
88. Stojadinović Jovanović, S. (2013). Strane direktne investicije kao oblik finansiranja globalne ekonomije, *Bankarstvo* 1/2013, str. 34-57,
89. Stojadinović, S. (2009), *Globalni tokovi stranih direktnih investicija*, Naučni skup sa međunarodnim učešćem Univerzitet u Kragujevcu Inostrani kapital kao faktor razvoja zemalja u tranziciji, Kragujevac,
90. UNCTAD, (1997), *World Investment Report*, dostupno na: http://unctad.org/en/Docs/wir1997_en.pdf
91. UNCTAD, (2012), *World Investment Report*, str. 15, dostupno na: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012_embargoed_en.pdf,
92. UNCTAD, (2015), *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals*, dostupno na: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2015d5_en.pdf,
93. Unković M., Kordić N., (2011), Regulatorni okviri za strana direktna ulaganja, *Singidunum Revija*, 8 (2): 119-130
94. Unković, M. (2010). *Međunarodna ekonomija*, Beograd: Univerzitet Singidunum,
95. Unković, M. (1980), *Međunarodno kretanje kapitala i položaj Jugoslavije*, Beograd: Naučna knjiga,
96. Van Horne, J., Wachowicz J., (2002), *Osnove finansijskog menadžmenta*, Zagreb: Mate,
97. Vasiljev, V., (2015). *Javno-privatna partnerstva u Evropskoj uniji i Srbiji - razvoj modela, tržišta i zakonskog okvira*, doktorska disertacija, Beograd: Fakultet političkih nauka,
98. Vidas-Bujanja M., (1998), *Metode i determinante stranih direktnih investicija*, IEN, Beograd,

99. Vujačić, I., (2011), *Kejnz protiv klasika*, Beograd: Službeni glasnik,
100. World Bank, (1998), *Export Processing Zone*, dostupno na: <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote11.pdf>,
101. World Customs Organization, (1999), *The Revised Kyoto Convention*, dostupno na: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx,
102. Zelenović, V. Davidović, D. (2009), *Globalizacija finansija: Tranzicioni mehanizmi svetske finansijske krize*, Naučni skup sa međunarodnim učešćem Univerzitet u Kragujevcu Inostrani kapital kao faktor razvoja zemalja u tranziciji, Kragujevac,

Elektronski izvori

103. Databank.worldbank.org
104. FEMOZA, <http://www.femoza.org>
105. www.fiskalnisavet.rs
106. Komisija za JPP, <http://www.ppp.gov.rs>,
107. www.ministarstvofinansija.rs
108. RTB Bor, <http://rtb.rs/>,
109. Statistički bilten NB Srbije (2017),
110. The Canadian Council for PPP, <http://www.pppcouncil.ca/>,
111. The National Council for PPP, <http://www.ncppp.org/>,
112. Uprava za slobodne zone, <http://www.usz.gov.rs>,
113. WEPZA, <http://www.wepza.org>
114. World Bank, <https://ppp.worldbank.org/>,

Novinski članci

115. BBC News, *Government to 'prop up' PFI deals*, 03.03.2009, dostupno na: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7920522.stm
116. BBC News, *What are PPP?*, broj od 12. 2. 2003, dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk/1518523.stm>,
117. BBC, (1999). *The Company File Tunnel vision: the Evrotunnel story*, 15. March 1999, dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/297115.stm>

118. Blic, *Istorija prvog srpskog tramvaja*, dostupno na: <http://www.blic.rs/riznica/istorije/istorija-prvog-srpskog-tramvaja/qyt3mj1>
119. Energyobserver, *Englezi potražuju staro vlasništvo u Trepči*, dostupno na: <http://energyobserver.com/vesti.php?lang=1&ID=33789>
120. New Press, *Trepča - nekad gigant, danas podijeljena firma*, dostupno na: http://www.newpressproduction.com/vesti/trepca_nekada_gigant_danas_podijeljena_firma/1267
121. Regionalni portal Bilten, (2016), *Kineski COSCO dobio koncesiju nad lukom Pirej*, dostupno na: <http://www.bilten.org/?p=11239>
122. Robinson, B., Vatkov, P. (2011). *Finance*, Eurotunnel web blog, dostupno na: <http://controversies.msa.ac.uk/blogs/eurotunnel/finance-3/>
123. RTS, *Tramvaj u gradu meraka*, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/rts/sr/Dijaspora/story/1518/vesti/1716094/tramvaj-u-gradu-meraka.html>
124. Tanjug, (2016), *Otvaranje proširenog Panamskog kanala*, dostupno na: <http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=253878>
125. Telegraf, *Na današnji dan rođen Đorđe Vajfert*, dostupno na: <http://www.telegraf.rs/vesti/1613307-na-danasnji-dan-rodjen-je-djordje-vajfert-otac-rudnika-u-boru-foto>,
126. The National Council for PPP. (2011). *Partnership for the Operation of The New City of Sandy Springs*, dostupno na: <http://www.ncppp.org/resources/case-studies/operation-and-managementmaintenance-contracts/partnership-for-the-operation-of-the-new-city-of-sandy-springs/>,
127. Večernje novosti, (2015), *Novi Suecki kanal*, dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:561082-Novi-Suecki-kanal>,

Zakoni, direktive i strategije

128. *Carinski zakon*, Sl. glasnik RS, br. 18/2010, 111/2012 i 29/2015
129. *Direktiva 2014/23/EU EP i Veća od 26.2.2014. o dodeli ugovora o koncesiji*, Službeni list Evropske unije, br. 94/2014
130. *Direktiva 2014/24/EU EP i Veća od 26.2.2014. o javnoj nabavki*, Službeni list Evropske unije, br. 94/2014
131. *Direktiva 2014/25/EU EP i Veća od 26.2. 2014. vodoprivreda, energetika, saobraćaj i poštanski saobraćaj*, Službeni list Evropske unije, br. 94/2014

132. *Komentar Zakona o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama*, Službeni glasnik RS, br.88/2011, Paragraf lex
133. Official Journal L 94. (2014). *Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts*, 26/02/2014, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0023>
134. Official Journal L 94. (2014). *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC*, 26/02/2014, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L .2014.094.01.0065.01.ENG>
135. Official Journal L 94. (2014). *Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC*, 26/02/2014, dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0243_01
136. *Pravilnik o načinu vođenja i sadržini Registra javnih ugovora*, Sl. glasnik RS, br. 57/2013
137. *Strategija razvoja slobodnih zona u Republici Srbiji za period od 2011. do 2016. godine*, Sl. glasnik RS, br. 22/2011
138. *Strategija Srbije za upravljanje otpadom za period 2010-2019*, Službeni glasnik RS, broj 29/10
139. *Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu*, Sl. glasnik RS, br. 47/2013
140. *Zakon o finansiranju lokalne samouprave*, Službeni glasnik RS, broj 62/06, 47/11, 93/12 i 99/13
141. *Zakon o javnim nabavkama*, Sl. glasnik RS, br. 124/2012
142. *Zakon o javnim preuzecima*, Sl. glasnik RS, br. 119/2012, 116/2013 - autentično tumačenje i 44/2014 - dr. zakon
143. *Zakon o javnoj svojini*, Službeni glasnik RS“, RS broj 72/11, 88/13 i 105/14
144. *Zakon o javno-privatnom parstnerstvu i koncesijama*, Službeni glasnik RS, br. 88/2011,
145. *Zakon o komunalnim delatnostima*, Sl. glasnik RS, br. 88/2011
146. *Zakon o koncesijama*, Sl. glasnik RS, br. 55/2003
147. *Zakon o koncesijama*, Službeni glasnik RS, br. 20/97, 22/97, 25/97
148. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Sl. Glasnik RS, br. 129/2007 i 83/2014 - i dr. zakoni
149. *Zakon o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u Republici Srbiji*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 6/90
150. *Zakon o porezu na dodatu vrednost*, Službeni glasnik RS, br. 84/04 , 86/04 - ispravka, 61/05, 61/07 , 93/12 , 108/13,

151. *Zakon o potvrđivanju Bazelske konvencije o prekograničnom kretanju opasnih otpada i njihovom odlaganju*, Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori”, broj 2/99
152. *Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS, broj 70/07 - Međunarodni ugovori
153. *Zakon o prevozu u drumskom saobraćaj*, Službeni glasnik RS, br. 46/95, 66/2001, 61/2005, 91/2005, 62/2006 i 31/2011
154. *Zakon o privrednim društvima*, Sl. glasnik RS, br. 36/2011, 99/2011 i 83/2014 - dr. zakon
155. *Zakon o regionalnom razvoju*, Službeni glasnik RS, broj 51/2009 i 30/2010
156. *Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima*, Službenom glasniku RS, br. 88/2011
157. *Zakon o slobodnim zonama*, Sl. glasnik RS, br 62/06
158. *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*, Službeni glasnik RS, broj 135/04 i 88/10
159. *Zakon o upravljanju otpadom*, Službeni glasnik RS, broj 36/09 i 88/10
160. *Zakon o vodama*, Službeni glasnik RS, br. 30/10 i 93/12
161. *Zakon o zaštiti vazduha*, Sl. glasnik RS, br. 36/2009 i 10/2013
162. *Zakon o zaštiti životne sredine*, Službeni glasnik RS, br. 135/04, 36/09, 36/09 - dr. zakon i 72/09 - dr. zakon, 43/11-Odluka