

PPP MODEL KAO OBLIK SARADNJE JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) AS A FORM OF COOPERATION

SLOBODAN AĆIMOVIĆ, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

MARIJA DŽOPALIĆ, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

Abstrakt: *Partnerstvo između javnog i privatnog sektora (PPP) kao oblik saradnje predstavlja složenu, dugoročnu strategiju kooperiranja u izgradnji novih, obnavljanju postojećih infrastrukturnih objekata i pružanja usluga od javnog značaja koje zahtevaju velike institucionalne promene i visoka kapitalna ulaganja. Adekvatnim izborom i struktuiranjem PPP modela uz postojanje odgovarajućeg pravnog i regulatornog okvira kao i uz precizno i jasno definisanu raspodelu odgovornosti i rizika stvaraju se preduslovi za uspešnu implementaciju izabranog modela.*

Ključne reči: *partnerstvo javnog i privatnog sektora, analiza i alokacija rizika, regulacija cena, ugovorni oblici, modeli ugovora, cena kapitala.*

Abstract: *Public-private partnership (PPP) as a form of cooperation implies complex, long term strategy for building new, redesigning existing infrastructure facilities and enabling public services which need big institutional changes and high capital investments. Proper choice and structured PPP model, suitable legal and regulatory framework, clearly defined responsibility and allocation of risks creates prerequisite for successful implementation of the chosen model.*

Key words: *Public-Private Partnership, Analysis and Risk Allocation, Regulation of Price, Contract Forms, Contract Models, Cost of Capital.*

JEL classification: L 33;

Preliminary communications; Received: August 12, 2008

1. Uvod

Razvijene tržišne ekonomije dugi niz godina koriste javno – privatna partnerstva (*engl. Public Private Partnership - PPP*) kao efikasniji i efektivniji način menadžmenta u pružanju javnih usluga u mnogim oblastima. To je dugoročni model saradnje javnog (vlade, lokalne samouprave) i privatnog sektora koji kooperiraju i saraduju u rešavanju problema lokalnih samouprava, na područjima koja zahtevaju znatne institucionalne promene ili velika kapitalna ulaganja (poput modernizacije javnih funkcija, izgradnje infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja, mreža puteva, poboljšanja obrazovanja i zdravstva, lokalni ekonomski razvoj, socijalnu zaštitu...). To je jedna od alternativnih struktura između potpunog javnog vlasništva, sa jedne, i potpune privatizacije sa druge strane. Ukoliko se saradnja uspešno realizuje, ovi modeli obezbeđuju održiva rešenja, ne opterećujući javni budžet.

Pomak u razvoju javno - privatnog partnerstva (u daljem tekstu PPP) i širenje prakse prenosa finansiranja i upravljanja aktivnostima od javnog interesa u korist privatnog sektora počinje se razvijati devedesetih godina XX veka zahvaljujući nizu okolnosti. Države u svoje projekte uključuju privatne preduzetnike i koriste njihova znanja, know-how i finansijska sredstva za finansiranje rastućih javnih potreba.

Ovaj tekst predstavlja pionirski doprinos na ovim prostorima da se ukaže na potrebu šire implementacije PPP modela saradnje, da se sagledaju generalne prednosti i ciljevi ovog tipa kooperacije, da se identifikuju ključne vrste i osnovni elementi PPP ugovora i da se za PPP model ugovora definiše pravni i politički background. Konačno, kako autori svoja istraživanja nisu samo utemeljili na teorijskim aspektima PPP modela, u radu će u kratkoj formi biti prikazani najbitniji elementi vezani za implementaciju PPP modela u finansiranju, izgradnji i upravljanju

beogradskom veletržnicom, kao institucijom, infrastrukturnog i komercijalnog karaktera koja nedostaje u prometu na veliko lakokvarljivih proizvoda jednom tako velikom gradu kao što je Beograd.

2. Definisane, prednosti i ciljevi PPP upravljačkog modela

Koncept PPP ima veliki broj tumačenja, a najčešće se koristi definicija koju je dala Komisija za privatno finansiranje investicija (*engl. Public Finance Initiative - PFI*): "PPP je odnos između javnog i privatnog sektora u kome se deli rizik na osnovu zajedničkih nastojanja da se ostvari poželjan rezultat javnih politika" (<http://www.ubs-asb.com/s/Bankarstvo/2006/1.htm>).

PPP je ugovorni odnos čiji su potpisnici državne vlasti i privatna preduzeća, a čiji je predmet obavljanje nekog posla ili projekta od opšteg značaja u kojima svaki subjekt doprinosi određenim resursima, shodno svojim mogućnostima, i učestvuje u planiranju i odlučivanju. Cilj je da se postigne veća efikasnost, lakši pristup kapitalu, da se podele finansijski i rizici u pogledu rokova, a istovremeno obezbedi poštovanje visokih standarda zaštite životne sredine i bezbednosti zaposlenih (<http://bif-monthly.mediaonweb.org/sh/30/skener/1247/>).

U svojoj osnovi partnerstvo obuhvata dve dimenzije: stratešku i operativnu. Strateška dimenzija se odnosi na koordiniranje političkih ciljeva i određivanje prikladnih uloga svakog partnera, dok se operativna bavi realizacijom predviđenih projekata. Prednosti koje pruža saradnja javnog i privatnog sektora postoje sve očiglednija poslednjih godina. Najveće prednosti PPP modela su to što se razvija inovativni način finansiranja (brža je izgradnja, manji su troškovi, bolja je alokacija rizika, usluga je kvalitetnija, stvara se dodatni prihod), smanjuju se kašnjenja u izgradnji, poboljšava upravljanje, marketing, kvalitet usluga, tarifna politika i finansijski inženjering.

Sušтина PPP je u raspodeli rizika između privatnog i javnog sektora. Za uspeh projekata važno je ustanoviti rizike povezane sa svakom komponentom i fazom projekta i alocirati ih tako da ravnoteža osigura najbolju vrednost za uložene resurse (vrednost za novac). Mogućnosti koje stoje na raspolaganju za pružanje javnih usluga kreću se od neposrednog pružanja usluga države do potpune privatizacije, kada država sve odgovornosti, rizike i nagrade prenosi na privatni sektor (www.imo.hr/europa/publics/euroscope/es073-dodatak.pdf).

PPP ugovori znatno utiču na javne finansije putem:

- Stvaranja novih izvora dohotka bržom izgradnjom novih infrastrukturnih objekata i mreže puteva kao i pružanja novih usluga;
- Podsticanja razvoja kao posledice manjih ukupnih troškova i porasta fiskalnih prihoda;
- Boljeg usmeravanja javnih prihoda;
- Ubrzanje implementacije visoko prioritetnih projekata uz obezbeđivanje specijalizovanih upravljačkih kapaciteta, finansijskih resursa kao i nove tehnologije.

Osnivaju se javne agencije sa ciljem da obezbeđuju standardne javne usluge i dobra omogućavajući najefikasniju upotrebu javnih resursa. U isto vreme, osoblje i budžetski resursi su uglavnom fiksni a javna regulativa zabranjuje brze inovacije i unapređivanje tehnologije (za to su potrebna visoka ulaganja). PPP u različitim formama partnerstva dozvoljava javnim agencijama fleksibilnost u minimiziranju pritiska dok ispunjavaju javne ciljeve. Privatnici ulaze u PPP sa prvenstvenim ciljem da što pre povrate uložena sredstva pružajući potrebne usluge klijentima (uz adekvatnu naknadu) poboljšavajući svoju profitabilnost ali i rast tržišta koji pokrivaju. Nove forme PPP omogućavaju sinergiju i javnih i privatnih ciljeva kroz adekvatan partnerski sporazum povećavajući opšti životni standard stanovništva.

S obzirom da se PPP ugovara na duži vremenski period mora postojati mogućnost da se prilagodi određenim izmenama ekonomskog, pravnog ili tehničkog okruženja. Javno-privatni entitet, kao i svako pravno lice, je slobodno da uzme učešće u javnim tenderima (Commission Interpretative Communication, Commission of the European Communities, Brussels, 2008, 8-9, http://www.cream-europe.eu/en/documents/comm_2007_6661_en.pdf).

Danas se PPP upravljački modeli ostvaruju uglavnom u sledećim sektorima: vode i otpadne vode, edukacija, zdravstvo, izgradnja različitih objekata (mostova, puteva, termoelektrana, veletržnica, parkova, rekreacionih i ostalih turističkih centara i sl.) kao i u IT sektoru. Zajednica očekuje od PPP da pruži odgovarajuću uslugu i da su cene usluga prihvatljive, bilo kroz direktnu naplatu ili indirektno kroz poreze.

Javni sektor obično očekuje od privatnog sektora da doprinese društvu na sledeće načine:

- pruži dogovorene usluge odgovarajućeg kvaliteta, unapred specificiranim standardima;
- osigura dogovorene investicije;
- poštuje dogovorene standarde/ciljeve/rokov i

- ne iskorišćava ili monopolizuje moguću postojeću situaciju.

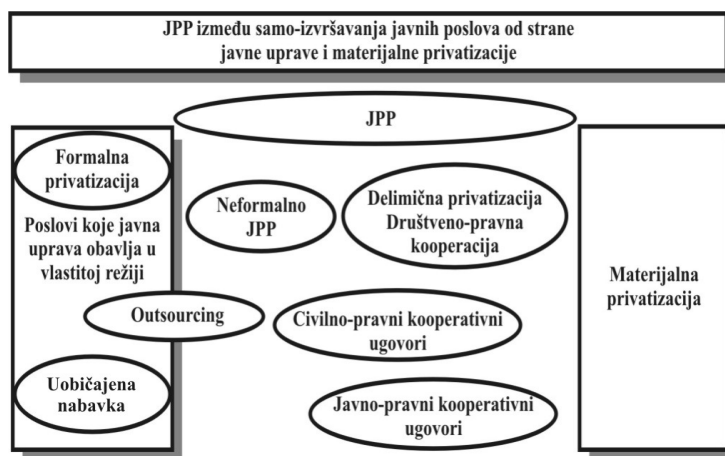
Privatni sektor očekuje od javnog sektora da doprinese tako što će:

- osigurati povoljno okruženje za PPP;
- platiti dogovorene naknade u celosti i na vreme;
- sprovesti povećanje tarifa prema dogovoru i
- osigurati ekskluzivnost (sprečiti neočekivano takmičenje drugih tokom trajanja projekta).

Javno-privatno partnerstvo pozicionira se između tradicionalnih oblika obavljanja javnih poslova (javne nabavke, osnivanje javnih preduzeća, ugovaranje usluga, ugovaranje upravljanja, lizing, joint venture) gde javni sektor preuzima kompletnu

odgovornost i sve rizike u procesu finansiranja, izgradnje i upravljanja objektom od javnog značaja i privatizacije kada sve navedene aktivnosti obavlja privatni sektor, za koje je u celini i odgovoran.

Potrebno je praviti razliku između javnog-privatnog partnerstva i tradicionalnih modela saradnje između dva sektora. Javna nabavka nije model javnog-privatnog partnerstva, budući da nije prisutna dugoročna saradnja i najčešće nema raspodele poslovnog rizika između subjekata saradnje. Osnivanje javnog preduzeća ne smatra se PPP, dok je outsourcing granični slučaj javne i privatne saradnje. Narednom slikom su prikazani alternativni oblici i mesta javno-privatnog partnerstva:



Slika 1 : Mesto i oblici javno-privatnog partnerstva (Prozessleitfaden Public Private Partnership, p. 11)

3. Vrste i elementi PPP ugovora

Ugovori iz područja dugoročne saradnje javnog i privatnog sektora obuhvataju aktivnosti finansiranja, dizajniranja, implementacije i operacionalizacije projekata iz područja izgradnje infrastrukture i pružanja javnih dobara i usluga. Uspešnost izabrane strukture zavisi od odnosa cene usluga i skupa kvaliteta koje ona obezbeđuje. Ukoliko se ostvari očekivani odnos i obezbedi ekonomska isplativost (efikasnost) PPP strukture može se govoriti o uspešnom struktuiranju odnosa između javnog i privatnog sektora. Neke vrste PPP ugovora su:

Dizajniranje i izgradnja (*engl. Design & Build - DB*); Vlada zaključuje ugovor sa privatnim partnerom koji dizajnira i gradi infrastrukturu ili određeni objekat u skladu sa specifikacijama javnog sektora, najčešće za fiksnu cenu, pa je troškovni rizik uglav-

nom prenesen na privatni sektor (često se smatra da DB projekti nisu deo spektra PPP).

Ugovor održavanja i upravljanja (*engl. Operation & Maintenance Contract - O&M*); u skladu sa potpisanim Ugovorom i pod određenim uslovima privatna firma upravlja javnom imovinom, a vlasništvo nad imovinom ostaje u rukama države.

Dizajniranje/projektovanje, izgradnja, finansiranje i upravljanje (*engl. Design & Build & Finance & Operate - DBFO*); najčešće korišćen oblik PPP koji privatnom sektoru omogućava da osmisli, finansira i izgradi javno dobro koji uzima ga u dugoročni najam i njime upravlja (ubira prihod u ugovorenom periodu), a nakon isteka najma predaje ga javnom sektoru.

Izgradnja, posedovanje i upravljanje (*engl. Build & Own & Operate - BOO*); privatni sektor finansira, gradi i upravlja dobrom u svom vlasništvu. Postoje i određena ograničenja za privatni sektor koji proizlaze iz precizno definisanog ugovora i sprovede

se kroz permanentno regulisanje od strane javnih vlasti.

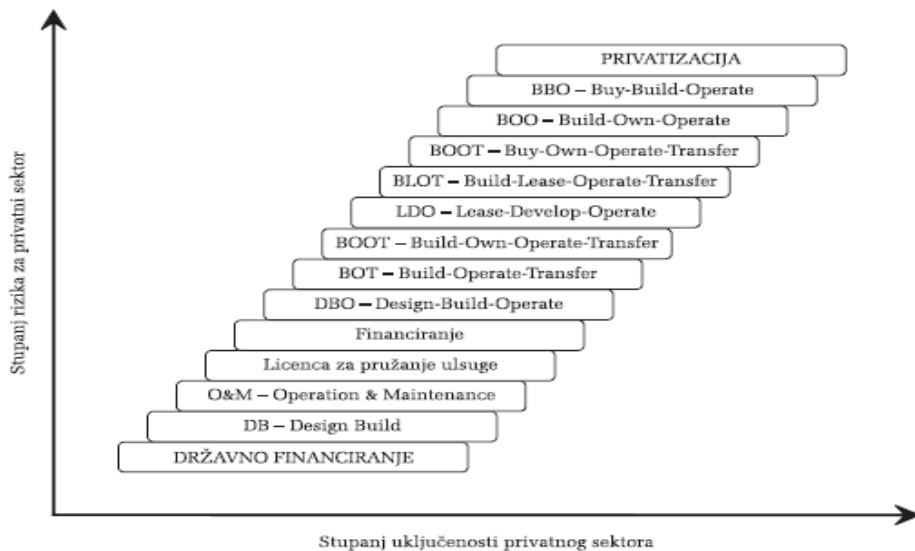
Izgradnja, posjedovanje, upravljanje i prenos (*engl. Build & Own & Operate & Transfer - BOOT*); Vlada daje franšizu privatnoj kompaniji za finansiranje, dizajn, izgradnju i upravljanje dobrom kao i pravo da naplaćuje korišćenje tokom određenog perioda, nakon kojeg se vlasništvo nad dobrom predaje javnom sektoru. Privatni sektor preuzima u potpunosti i operativno upravljanje određenim infrastrukturnim objektom za vreme trajanja ugovora.

Kupovina, izgradnja i upravljanje (*engl. Buy & Build & Operate - BBO*); Vlada vrši transfer javne

imovine privatnom (ili mešovitom entitetu) koji isti unapređuje i njime upravlja tokom određenog vremenskog perioda.

Licenca upravljanja (*engl. Operation License*); često se koristi kod IT projekata gde privatna kompanija dobija dozvolu ili pravo da pruža javnu uslugu u određenom vremenskom periodu.

Samo finansiranje (*engl. Finance Only*); privatni sektor, obično finansijska ustanova, neposredno finansira projekat ili koristi različite mehanizme, poput dugoročnog zakupa ili izdavanja obveznica.



Slika 2 : Vrste PPP Ugovora (Gulija s. 2)

Zajednička obeležja modela ugovornih oblika PPP-a su kako slijedi:

Dugoročna ugovorna saradnja (25 ili 30 godina) između predstavnika javnog sektora i privatnog preduzeća (ili konzorcijuma više privatnih investitora) gde se finansiranje uglavnom oslanja na privatna sredstva, ali gde ni državna sredstva nisu isključena.

Ugovorom se definiše integracija svih etapa projekta tokom trajanja ugovora (projektovanje, finansiranje, izgradnja, održavanje, upotreba i eventualno rušenje i uklanjanje), podela investicija, odgovornosti kao i zasluga.

Raspodela rizika zavisi od svakog pojedinačnog slučaja. Jedan od glavnih principa svakog PPP modela je alokacija rizika na stranu koja najbolje njome upravlja sa najnižim troškovima. Većina rizika je ipak alocirana na privatnog partnera, dok određeni

rizici ostaju alocirani na javni sektor (za koje javni sektor ima veću mogućnost uticaja i upravljanja).

Ugovorom su definisane zahtevane performanse kao izlazne, krajnje specifikacije umesto ulaznih zahteva i specifikacija pri tradicionalnom načinu ugovaranja projektovanja i izgradnje nekog objekta ili javne infrastrukture.

Javni partner definiše ciljeve gradnje u skladu sa javnim interesom i daje zahteve za standardima izgradnje, održavanja i kvaliteta usluga. Javni partner plaća naknadu privatnom partneru za izgradnju i vođenje izgrađene građevine i preuzima obavezu da će izgrađenu građevinu koristiti za ugovorenu namenu a uglavnom se nakon ugovorenog perioda izgrađena građevina vraća u vlasništvo javnom sektoru.

Narednom tabelom su sasvim jasno segmentirane osnovne faze svakog PPP projekta:

Vremenski tok

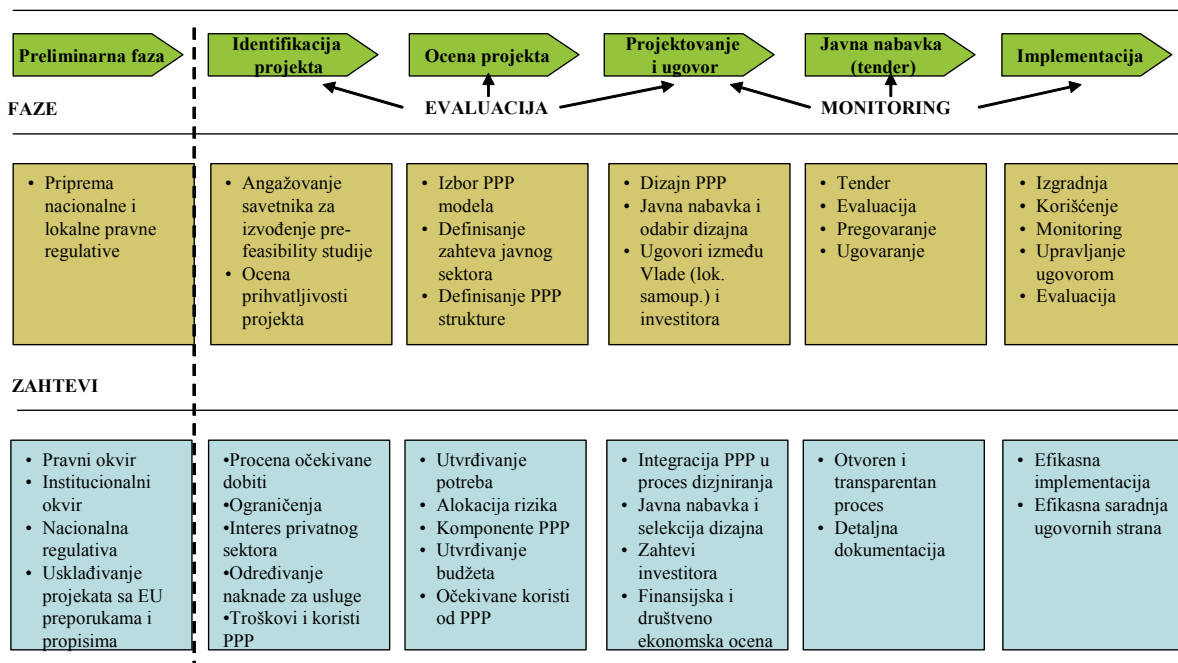


Tabela 1 : Razvojne faze PPP projekta

(European Commission: “Guidelines for Successful Public – Private Partnerships”, Brussels, 2003., str. 76
(http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm)

Analizu rizika svakog PPP upravljačkog modela treba podeliti na tri sledeće glavne kategorije rizika:

Rizik izgradnje pokriva aktivnosti vezane za početno stanje imovine koja je predmet ugovora - kašnjenje isporuka, nepoštovanje specificiranih standarda, dodatni troškovi, tehnička manjkavost i eksterni negativni efekti (može dovesti do kompenzacije plaćanja trećoj strani).

Rizik raspoloživosti pokriva slučajeve gde se tokom upravljanja imovinom poziva partner na odgovornost zbog pružanja usluga ispod propisanih standarda (loše performanse).

Rizik tražnje koji pokriva varijabilnost tražnje (viša ili niža tražnja od one kada je ugovor potpisan) nezavisno od delovanja privatnog partnera - drugim rečima, promena tražnje ne može se povezati sa nedostatkom kvaliteta usluga koje pruža privatni partner. Umesto toga, promena tražnje može biti uzrok drugih faktora kao što je poslovni ciklus, novi trendovi na tržištu, promena želja krajnjih korisnika ili tehnološka zastarelost. To je deo ekonomskog rizika koji snosi privatna strana u tržišnoj ekonomiji.

4. Pravni, regulatorni i politički kontekst PPP ugovora

Javni sektor treba da bude pokretač ideje o partnerstvu i da postavi odgovarajući pravni okvir za

ugovaranje i sprovođenje javne nabavke za investiranje privatnog sektora. Vrlo je važno uvesti odgovarajuće mehanizme kako bi se smanjila mogućnost za korupciju u bilo kojem procesu nabavke. Nepredviđeni i nekonkurentski postupci nabavke smanjuju političku prihvatljivost i interes mnogih privatnih investitora. Mora postojati i zakon koji bi obuhvatio sve relevantne elemente za sklapanje ovakve vrste ugovora (prava i obaveze svih zainteresovanih strana).

Vlada mora postaviti jasan i precizno definisan regulatorni okvir koji mora primeniti odgovarajuće tarifne režime i podsticajne mehanizme. Samo kreiranje regulatornog okvira ne garantuje i njegovo adekvatno regulisanje. Javni sektor mora definisati raspodelu odgovornosti između vlade i lokalne samouprave i javno iskazati svoju ulogu regulatornog organa.

Privatni sektor želi da ugovor služi kao glavni regulatorni mehanizam a da lokalna samouprava ima ograničeno pravo na regulisanje nakon potpisivanja ugovora. Detaljno specificirane odredbe ugovora (dužnosti, ciljevi koje treba postići, pravila menjanja cena, načine rešavanja nesporazuma) dozvoljavaju privatnom sektoru bolju mogućnost predviđanja profitabilnosti projekta i odlučivanja žele li ili ne takmičiti se za dobijanje ugovora. Imajući to u vidu, vlasti moraju doneti važnu odluku o stepenu

NOVE ČLANICE EU

CIPAR							☆	●	●		
ČESKA	○	○	○	○	●		○	●	☆	○	○
ESTONIJA	○	○						○			
MAĐARSKA	☆	●	○	●		●		☆	☆		○
LATVIJA			○					○			
LITVA											○
MALTA		●	○								
POLJSKA			○				○	●	☆	○	○
SLOVAČKA							○	○	○		
SLOVENIJA									☆		
BUGARSKA							○	○	☆		
RUMUNJSKA		●	○	●				☆	☆		

DRŽAVE KANDIDATI ZA PRISTUP U EU

TURSKA							☆	○	☆	○	○
HRVATSKA	☆	○		●		○	○	☆	☆		○

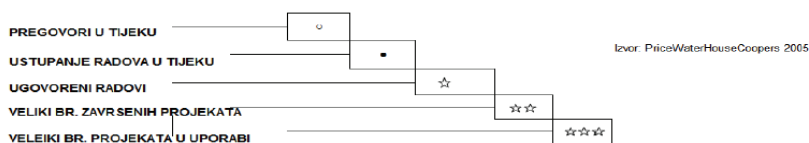


Tabela 2: Pregled upotrebe PPP modela za građevine javne namene u pojedinim državama (Marenjak et al., s. 600)

5. Poslovni slučaj: predlog strateškog povezivanja javnog i privatnog sektora u realizaciji projekta beogradske veletržnice¹

Svetska iskustva pokazuju da je svaka veletržnica veoma raširen primer nekog vida partnerstva između privatnog i javnog sektora. Stoga mi koristimo ovaj primer da bi smo pokazali kako je moguće primeniti PPP model saradnje u cilju opšteg dobra za srpsku i beogradsku privredu i stanovništvo.

Još pre pet godina je istraživački tim sa Ekonomskog fakulteta u Beogradu pokazao i dakazao tržišnu opravdanost izgradnje jedne moderne veletržnice u Beogradu. Updejtovanim istraživanjima o opravdanosti postojanja veletržnice u Beogradu (iz 2008. godine) su inovirani tehnički aspekti ovog projekta i unapređena finansijska isplativost, što bi moglo da u budućem periodu bude podsticajno za realizaciju ovog projekta. Ključna benchmarking istraživanja u vezi veletržnica u svetu su pokazala da praktično ne postoji jedan tako veliki grad u Evropi kao što je Beograd, a da nema barem jednu modernu veleprodajnu instituciju za snabdevanje lako kvar-

ljivim proizvodima. Veletržnica se može svrstati u infrastrukturno-komercijalne projekte (poput nekog auto puta), pa se stoga nameće potreba povezivanja javnog i privatnog partnerstva. U narednom tekstu dajemo izvod iz predloga PPP koncepta, kao konkretnog vida realizacije izgradnje i kasnijeg upravljanja veletržnicom u Beogradu.

Zašto je PPP model adekvatan za beogradsku veletržnicu? Pođimo od inostranih iskustava koja ukazuju da svaki ugovor o vlasništvu na veletržnici uvek ima dve strane: privatnu i javnu. To nadalje znači da je vlasništvo skoro svake svetske veletržnice uvek mešovito, javno - privatno, uz različita učešća jednog i drugog oblika vlasništva, ali i uz, po pravilu dominantnu poziciju javnog vlasništva u strukturi kapitala. Prema logici stvari (kapitala), ali i prema konceptu PPP upravljanja svaka strana, i privatna i javna, ima interes da učestvuje u projektu veletržnice. Najvažniji interesi jedne i druge strane su dati u tabeli 3:

¹ Preuzeto iz istraživanja koja su vršena u dva vremenska navrata – 2002/2003 i 2008. godine, za potrebe projekta «Opravdanost izgradnje veletržnice na mikrolokaciji - Blok 53, Novi Beograd», koji je rađen na Ekonomskom fakultetu u Beogradu za potrebe JKP «Gradske pijace» Beograd. Koncept PPP modela upravljanja za beogradsku veletržnicu je predlog u update verziji studije iz 2008 godine.

<i>javni interes</i>	<i>privatni interes</i>
Unapređenje funkcionisanja snabdevanja voćem i povrćem neke regije	Participiranje u kanalima snabdevanja voća i povrća
Povećanje proizvodnih i izvoznih performansi privrede	Jačanje izvoznih performansi svoje firme
Smanjenje sive ekonomije u domenu voća i povrća	Legalizacija biznisa uz smanjivanje nelegalne konkurencije
Bolja eksploatacija državnog zemljišta	Veća zaposlenost kapaciteta privatne firme
Podizanje efikasnosti poslovanja u javnom sektoru	Povećanje prihoda i profita
Smanjenje potencijalne korupcije u radu javnog dobra	Povećanje društvene odgovornosti svake privatne firme

Tabela 3: Kompatibilni interesi javnog i privatnog sektora u izgradnji i funkcionisanju veletržnice

Zajednička participacija u menadžmentu svake veletržnice je »win-win strategy« i za javni i za privatni sektor. Svi dobijaju, a posebno građani koji se snabdevaju lako kvarljivim proizvodima na nekoj teritoriji. Ti proizvodi sa postojanjem veletržnice postaju jeftiniji, njihov kvalitet je bolji i trajanje je dugotrajnije, jer bi se sa gradnjom modernih rashladnih kapaciteta čuvali u značajno adekvatnijim uslovima nego što je to sada slučaj (kamionska prodaja na kvantaškoj pijaci).

Kako konkretno sprovesti u delo buduću saradnju javnog i privatnog sektora u domenu beogradske veletržnice? PPP osnova, odnosno potencijalni model PPP ugovora koji se na konkretnom primeru implementacije projekta »Veletržnica Beograd« mogao koristiti jeste, prema našoj oceni model koji se zove Kupovina, izgradnja i upravljanje (*engl. Buy & Build & Operate - BBO*). Kao što smo ranije istakli suština ovog modela jeste da se transfer javne imovine prebacuje privatnom ili mešovitoj entitetu prema kojem će se dobro unaprediti i njime upravljati od strane privatnog preduzetnika tokom određenog perioda. Drugim rečima, privatni menadžment ima zadatak da ostvaruje kvalitetno upravljanje sredstvima veletržnice, a javni partneri imaju ulogu kontrolora kvaliteta ispunjavanja javnog interesa.

Zatim, veoma bitan korak u realizaciji ovog PPP ugovora jeste formiranje posebnog preduzeća, od strane javnih partnera (Grad Beograd, Republika Srbija i JKP »Gradske pijace«), koje bi se u slučaju ovog konkretnog projekta nazvalo Veletržnica Beograd. Ovo je bitno iz mnogo razloga od kojih je najbitnije povećanje efikasnosti sprovođenja projekta, jer je sasvim normalna pretpostavka da je svaki od budućih javnih suvlasnika veletržnice veoma zauzet svojim osnovnim poslom, tako da se preporučuje da vlasnici postave profesionalni menadžment

u novoj firmi, uz naravno njegovu kontrolu kroz upravni odbor. Jedan deo menadžmenta bi trebalo da ima i međunarodno iskustvo u implementaciji sličnih logističko-komercijalnih projekata.

Javni vlasnici bi trebali da svoje uloge (u zemljištu ili novcu) prebace na novo preduzeće i da se time steknu svi uslovi za ključni deo realizacije saradnje javnog i privatnog sektora na ovom projektu koji se odnosi na izbor privatnog partnera. Kada se kaže privatni partner, u jedini ne misli se obavezno na samo jednu privatnu firmu koja bi participirala u vlasništvu budućeg PPP preduzeća Veletržnica Beograd, već to može da bude više privatnih kompanija čije bi zajedničko, maksimalno učešće moglo da ide do 49% vlasništva (dugoročno posmatrano možda i više od toga), s tim da državni sektor zadrži tzv. zlatnu akciju koja se može upotrebiti ako privatni vlasnici npr. reše da promene osnovnu delatnost veletržnice ili ako požele da urade neku drugu stratešku promenu koja ne bi bila u skladu sa osnivačkom misijom veletržnice u Beogradu.

Ovo je samo izvod iz kompletnog elaborata koji je za potrebe konkretnog projekta napravljen u cilju njegove brze implementacije. Naravno da će za realizaciju ovog projekta i konkretnog PPP ugovora mnoga toga zavisiti od »političkih vetrova« koji budu »vladali« u Beogradu i Srbiji. Jer kada postoji povoljna politička klima, značajno je lakše realizovati svaki PPP ugovor. To nam potvrđuje i primer saradnje javnog i privatnog na projektu izgradnje objekata za Univerzijadu 2009. godine koja će se održati u Beogradu. Za te potrebe je osnovano posebno preduzeće »Blok 67 associates«, čiji su suvlasnici sa po 50% učešća Delta holding (udeo je platio zemljištem) i Hypo-Alpe-Adria banka (finansira projekat). Javni interes će biti zadovoljen time što će privatni investitori izgraditi strateški važne stambene i poslovne

objekte koji će koristiti učesnici Univerzijade koja se u Beogradu održava naredne godine. Privatni interes se ogleda u tome što je veoma atraktivno zemljište za gradnju dobio ispod tržišne cene, na bazi čega će da ostvari ekstra profit nakon prodaje stanova i poslovnog prostora (pored profita koji inače ostvaruje na bazi gradnje objekata).

6. Zaključak

PPP modeli finansiranja i gradnje velikih građevinskih kompleksa su danas veoma rasprostranjeni oblik saradnje javnog i privatnog sektora. Pravljenje PPP ugovora je dobitna kombinacija i za privatni i za javni sektor na nekom konkretnom projektu i/ili poslu koji ima infrastrukturne i komercijalne odrednice, puno košta, ima relativno sporiji povraćaj sredstava i šire, pozitivne implikacije na privredu i stanovništvo određene teritorije.

Nepoznavanje prednosti, marginalno korišćenje, nezaokružena pravna regulativa i još uvek nedovoljno pozitivan politički milje za širu primenu PPP modela partnerstva su opšte karakteristike javno-privatnog partnerstva u privredama regiona. Po pitanju »pravnog lutanja« i nepoznavanja suštine PPP ugovora možemo izneti primer Srbije gde se i u stručnim krugovima mešaju neki drugi oblici partnerstva sa PPP ugovorima – npr. pravnici (domaći pa čak i neki strani eksperti), još uvek nemaju odgovor na dilemu da li je koncesija oblik PPP ugovora ili ne.

Svakako da se može zaključiti da je PPP ugovor budućnost u zajedničkom finansiranju, gradnji i menadžmentu na kapitalnim projektima u zemljama regiona čije su privrede »gladne« kvalitetnih infrastrukturnih ulaganja. Jer svako brzo i kvalitetno ulaganje u bilo koji vid infrastrukture stvara osnovu za dinamičniji razvoj privrede u celini. PPP modeli (u svim njihovim varijantama) predstavljaju i brzo i kvalitetno rešenje, obostrano prihvatljivo i za javni sektor, koji po pravilu nema dovoljno finansijske snage da sam iznese skupe projekte i za privatni

sektor, koji bi želeo da smanji rizik finansiranja u nestabilnim ekonomijama kakva je većina zemalja regiona.

Za potrebe potvrde teorijskih aspekata u prethodnoj glavi smo izneli konkretan primer primene PPP modela u izgradnji, finansiranju i funkcionisanju buduće beogradske veletržnice, čija bi gradnja trebalo da započne nakon »političkog odobrenja«. Izgradnja beogradske veletržnice je projekat koji već godinama stoji u nekoj političkoj fioci. Tržišna neophodnost, zahtevi distributivnog kanala, preporuke za upravljanje tokovima lakokvarljivih proizvoda i svi drugi aspekti koji govore u prilog postojanja jednog organizovanog mesta za promet na veliko voćem i povrćem (pre svega, ali i ribom, mesom, mlekom, cvećem itd.) nisu do sada bili dovoljni argumenti da se Grad Beograd i Republika Srbija uključe u realizaciju ovog projekta.

Naša je procena da će sada jedan od dva ključna argumenta da se nadležni političari ubede da treba da se uđe u projekat izgradnje veletržnice u Beogradu biti taj da se sugerise konkretna primena određenog PPP modela (drugi argument je naravno značajno bolja finansijska isplativost ovog projekta). Dakle, iako finansijska isplativost projekta više nije problematična (kao što je to bilo 2003. godine), pre svega zbog porasta prihoda i racionalnih tehničkih rešenja, predlog koji smo dali govori o nekoj vrsti obaveznosti primene PPP modela ugovora pri otpočinjanju rada veletržnice, jer ulazak privatnog kapitala u javne poslove ima suštinske menadžerske razloge. Naime, svaki ulazak privatnog kapitala i njegova saradnja, baziran na strogim PPP ugovorima sa javnim partnerima, po pravilu povećava efikasnost upotrebe javnih sredstava, smanjuje korupciju i jednom rečju, donosi boljitak za celu privredu i sve građane koji bi se koristili tim dobrom.

Literatura

Gulija, B. (2004), "Javno-privatno partnerstvo", dodatak, Euroscope, Bilten Evropskoga dokumentacionog centra, god. 13, br. 73, lipanj.

European Commission (2003): "Guidelines for Successful Public – Private Partnerships", Brussels.

Marenjak, S., Skendrović, V., Vukmir, B., Čengija, J. (2007), „Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj“, Građevinar br. 59.

Projekat: «Opravdanost izgradnje veletržnice na mikrolokaciji – Blok 53, Novi Beograd», za potrebe naručioca JKP «Gradske pijace», Ekonomski fakultet Beograd, 2002/2003 i 2008 godina.

<http://www.imo.hr/europa/publics/euroscope/es073-dodatak.pdf>

<http://www.bif-monthly.mediaonweb.org/sh/30/skener/1247/>
http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm
http://www.goliath.ecnext.com/coms2/summary_0199-5231214_ITM
<http://www.pppue.undp.org/toolkit/MOD120.html>
<http://www.asu.edu/educ/epsl/CERU/Guidelines/CERU-9607-108-GDL.doc>
[http://www.business.gov.pl/Public-Private,Partnership,\(PPP\),107.html](http://www.business.gov.pl/Public-Private,Partnership,(PPP),107.html)
http://www.cream-europe.eu/en/documents/comm_2007_6661_en.pdf
http://www.dti.org.yu/srpski/?page_id=28
<http://www.fao.org/ag/magazine/markets.pdf>
<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/defined.htm>
http://www.fmi.org/foodsafety/presentations/Alford-Public_Private_Partnerships_Draft.pdf
<http://www.gdrc.org/uem/undp-capacity.html>
<http://www.ipso.gov.uk/education/education-hfe/education-knowledgetransfer/education-hfe-knowledge-baker/education-hfe-knowledge-baker-partner.htm>
<http://www.javno-privatno-partnerstvo.eu/JPP/JPP.pdf>
<http://www.lexxion.eu/epppl/>
<http://www.mreza-lokalni-razvoj.net/pages/doc/JPP.doc>
<http://www.pepfar.gov/c19654.htm>
<http://www.ppp.gov.za/>
<http://www.ubs-asb.com/s/Bankarstvo/2006/1.htm>
Prozessleitfaden Public Private Partnership, str. 11 (www. Initiated21.de).
<http://www.dtlr.gov.uk>