

ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО: НЕИСКОРИШЋЕН РАЗВОЈНИ ПОТЕНЦИЈАЛ РУРАЛНИХ СРЕДИНА¹

Зорица Васиљевић², П. Дедеић³

Резиме: У раду се анализирају питања везана за могућност развоја неразвијених подручја уз помоћ јавно-приватног партнерства које се успоставља на нивоу локалне самоуправе и региона. Поред средстава помоћи који могу доћи са нивоа централне власти, односно ЕУ фондова, самоорганизовање у виду овог специфичног партнерства може дати одређене резултате. Аутори износе уверење да у таквом облику сарадње односно синергији јавног и приватног сектора лежи значајан потенцијал за одрживи развој руралних подручја. Значај овог рада проистиче из чињенице да у Србији јача уверење да иницијатива за инвестиције и развој мора да дође преваходно са локалног и регионалног нивоа и уз коришћење свих расположивих средстава без обзира на облик својине.

Привредни развој је увек феномен мултидисциплинарног карактера (економског, техничко-урбанистичког, демографског, социолошког, политичког...), тако да и његова анализа може да обухвати бројне аспекте. Анализа у овом раду обухватила је релевантну регулативу и институционални оквир од значаја за јавно-приватно партнерство, као и искуства и моделе те сарадње које су са успехом користиле како развијене земље тако и оне у развоју. Аутори истичу да још увек нема прописа који директно уређују јавно-приватно партнерство, нити има значајнијих пословних искустава и судске праксе. Поред објективног приказа постојећег стања у овој области, указује се и на путеве којима треба ићи даље.

¹ Рад представља део истраживања на пројекту „Рурално тржиште рада и рурална економија Србије-диверзификација дохотка и смањење сиромаштва“, бр. ОН179028, који у периоду 2011-2014. године финансира МНТР Владе Републик Србије

² Др Зорица Васиљевић, ред. проф., Универзитет у Београду, Пољопривредни факултет, vazor@agrif.bg.ac.rs;

³ Др Предраг Дедеић, ванред. проф., Београдска банкарска академија, Универзитет Унион и Универзитет у Београду, Пољопривредни факултет, predrag.dedeic@bba.edu.rs, pdedeic@agrif.bg.ac.rs

Кључне речи: приватно-јавно партнерство, локална самоуправа, инвестиције, рурални развој

Увод

Покретање развојног процеса и инвестиционо буђење у привреди Србије требало би да представља примарни циљ свих референтних фактора, а посебно локалне самоуправе и региона. Оваква иницијатива која долази са локалног нивоа који је по природи ствари најзаинтересованији за сопствену судбину, од посебног је значаја у заборављеним, неразвијеним, руралним областима. Бројни фактори утичу на покретање и успех инвестиционог процеса, али је свакако проблем изградње инфраструктуре од примарног значаја. Адекватна инфраструктура је неопходна без обзира да ли се развој базира на пољопривреди, лакој индустрији, туризму, некој другој грани привреде или мешовитом приступу (комбинација више грана). Водовод и канализација, одлагање смећа, путеви, друге саобраћајнице и остали инфраструктурни системи, неоспорно су од виталног значаја за сваку локалну заједницу или регион која намерава да иде путем одрживог развоја. Како реализовати инфраструктурне пројекте који по природи ствари представљају значајан инвестициони подухват ако изостане помоћ са вишег нивоа власти, а локалне самоуправе у руралним областима су по правилу без финансијских средстава? Покретање развоја подразумева ефикасно коришћење свих расположивих добара. Локална власт поседује земљиште као значајан ресурс. Овакво стање је уређено недавно донетим Законом о јавној својини⁴ којим је коначно јасно дефинисано шта коме припада и чиме је створена претпоставка да се отклоне последице које је проузроковао претходни закон који је целокупно земљиште дао у руке Републици.

Трагање за концептом развоја и адекватном стратегијом и акционим плановима представља комплексан задатак за локалну заједницу и сваког потенцијалног инвеститора и собом носи бројне изазове правног, финансијског и организационог карактера. Стратешки приступ не може а да не преиспита могућности примене јавно-приватног партнерства. Реч је о сарадњи која би могла да резултира позитивним исходом да се одређено земљиште на територији локалне самоуправе које је у њеном власништву, уреди тако да својом инфраструктуром и уз друге пратеће садржаје и подстицаје буде привлачно за приватне компаније да ту поставе своје производне, туристичке или друге објекте. Тиме се постиже да се инвеститори концентришу на одређеној локацији (домаћи или страни) и тако подстакне производња и запосли локална радна снага чиме се значајно

⁴ Сл.гласник РС, број 72/11.

смањује степен сиромаштва и одлазак младих у велике градове или иностранство. Упркос експанзији, добрим планирањем може се избећи негативно дејство на становништво и животну средину.

Искуства бројних земаља показују да је могуће уз помоћ јавно-приватног партнерства ефикасно искористити ресурсе локалне заједнице, при чему се јавна својина ефикасно користи уз знање, искуство и капитал који обезбеђује приватни сектор. При томе се у складу са начелима економичности, ефикасности и транспарентности, успоставља равнотежа јавних и приватних интереса.

Правне одредбе које уређују инвестиционе подухвате ове врсте протежу се на више области права: оних које се тичу локације односно земљишта, планирања и градње њене инфраструктуре и постројења, статуса правног субјекта који ће бити надлежан за управљање, прописа који задиру у пословно окружење, политику државне помоћи, инвестиције и страна улагања укључујући и политику привлачења домаћих и страних директних инвестиција (стратегије, порески и други подстицаји), заштиту конкуренције, заштиту животне средине и др.

Нема сумње да је држава у Србији упркос свему најјачи учесник у привредном животу и да је дошло време да се мења кроз процес децентрализације и европеизације и да приватном капиталу самостално или кроз сарадњу пружи шансу у областима које су до скоро биле њен искључиви монопол.

Иницијатива одоздо на горе: локална самоуправа

Локална самоуправа, или више њих заједно, мора да преузме одговорност за сопствени развој. То је не само њено право већ и обавеза. Органи власти то дугују грађанима који живе на територији на којој она врши своја овлашћења. Основ за овакво стање представљају, релативно скоро, донети законски прописи који јасно дефинишу нов правни положај локалних самоуправа⁵. Локална самоуправа као правно лице има послове изворног делокруга, а законом јој се могу поверити и послови из надлежности Републике. Примарна овлашћења локалне самоуправе обухватају доношење прописа и обављање управних радњи на основу и у оквиру законских одредби. Полазећи од тога њена је обавеза да се укључи у све сфере живота у циљу задовољења интереса локалног становништва. Процес развоја кроз инвестирање у томе има посебно значајан положај. Обављање делатности

⁵Видети: Закон о локалној самоуправи (Сл.гласник РС, број 129/07); Закон о финансирању локалне самоуправе (Сл.гласник РС, бр. 62/06 и 47/11).

које су у интересу локалне заједнице, њених органа и грађана, може се вршити и преко правног или физичког лица у складу са законом⁶. Локална заједница на такав начин постаје активни учесник у креирању сопствене судбине и суочава се с бројним изазовима који често превазилазе локални значај. У том смислу морамо уважити деловање бројних фактора као што су: регионални развој, мере државне помоћи, заинтересованост потенцијалних инвеститора, механизме за елиминисање конфликта интереса, ефикасност административних процедура, могућности за финансијске подстицаје и др.

Неспорно је да законодавна функција остаје у рукама централне власти али локална самоуправа може пуно тога да учини у креацији прописа нижег ранга од законских. То је правни инструмент који се може искористити у циљу подстицања сопственог привредног развоја. Основ за ефикасно коришћење потенцијала из те надлежности је добра организациона структура и ефикасне интерне процедуре јер оне резултирају повећањем ефикасности у поступку доношења одлука, општих и појединачних управних аката. Све ово је у интересу корисника услуга а уједно подстиче и инвестициону заинтересованост за локалну заједницу. Одличан пример ефикасног односа према инвеститору је концепт «све дозволе на једном месту» (енг. *one stop shop*), а подстицајна инвестициона клима на локалном нивоу је основ за развој.

Политичка структура у локалној заједници има значајан утицај за развој самоуправе, посебно с обзиром на чињеницу да грађани локалне самоуправе не могу своју специфичност да уграде у републичке прописе с обзиром да у Републици Србији важи партијски а не територијални изборни систем. Управо зато треба све учинити на локалном нивоу у складу с надлежностима и овлашћењима која су законом дата локалној самоуправи⁷. Треба имати у виду да неке инвестиционе одлуке могу чак бити предмет одлучивања на референдуму (на пример референдум 8. августа 2010. године у вези изградње рафинерије у Смедереву). Покретање развоја подразумева да се претходно сагледају сви финансијски потенцијали: инструменти подстицања конкурентности; помоћ централне власти; помоћ из приватних извора; самодопринос; програми финансијске природе (зајмови, револвинг кредитни фондови); издавање хартија од вредности; јавно-приватна

⁶ Видети члан 6. Закона о локалној самоуправи (Сл. гласник РС, 129/07).

⁷ Закон о локалној самоуправи, *ibidem*; Закон о финансирању локалне самоуправе, *ibidem*; Закон о локалним изборима (Сл.гласник РС, бр. 129/07, 34/10-ус, и 54/11); Закон о референдуму и народној иницијативи (Сл.гласник РС, бр. 48/94 и 11/98).

партнерства; стране инвестиције; слободне зоне; подстицање запошљавања и др.⁸

Фактор приватни капитал

Највећи број локалних самоуправа има значајан проблем са недостатком финансијских средстава упркос чињеници да је систем њиховог финансирања уређен Законом о финансирању локалне самоуправе.⁹ Такво хронично стање указује на значајан проблем прибављања средстава за сопствени развој и захтева адекватно решење. Дефицит у јавном сектору упућује на потребу да се преиспита потенцијал у приватном капиталу и његовој заинтересованости да уђе у партнерство са јавним сектором. У приближавању ова два сектора и избору модела сарадње могу послужити упоредна искуства.

Велика Британија је осамдесетих година прошлог века прва покренула сарадњу јавног и приватног власништва¹⁰. Успешни примери јавно-приватног партнерства могу се наћи у области инфраструктурних пројеката телекомуникација, водоснабдевања, транспорта, а у скорије време јављају се и у здравству, образовању и др. Почетак те сарадње био је једноставан модел заснован на уговору о концесији, при чему јавна власт задржава власништво над својим ресурсима и регулаторну функцију, а приватни партнер улаже средства и може да врши одређене услуге на дуги рок. Законодавац очекујући да овакав облик буде доминантан и код нас, у предлогу новог закона управо регулише истовремено јавно-приватно партнерство и концесије. Поред овог базичног облика, пракса у развијеним земљама познаје пуно различитих модела као што су на пример Уговор о управљању и одржавању јавног објекта, Уговор „кључ у браву“, Уговор о закупу, уређењу и управљању или куповини, Уговор о уређењу и управљању, Уговор о пројектовању и изградњи, Уговор о доградњи постојећег објекта, Уговор „изгради управљај пренеси“, Уговор о привременој приватизацији и сл.¹¹. Такође, када је јавно-приватно партнерство у питању, можемо разликовати да ли је реч о уговорном односу између јавног и приватног сектора или је сарадња

⁸ Видети: Конкурентност привреде Војводине, Правни оквир, Центар за стратешко економска истраживања, 2011, стр. 237.

⁹ Закон о финансирању локалне самоуправе, *ibidem*.

¹⁰ Потом су то учинили Португалија, Шпанија, Холандија...

¹¹ Public Private Partnership, a Guide for Local Government, British Columbia (2009), . 7-10.

институционализована у виду субјекта у мешовитом власништву¹². Који год облик јавно-приватног партнерства да се одабере, пракса показује да се неки проблеми чешће јављају од других. Питање власништва над објектом, флексибилност код закључења и евентуалних измена уговора, степен контроле и могућност реаговања на захтеве грађана, само су нека од оних питања која су извор потенцијалних спорова и проблема¹³.

Увид у законску регулативу и институционални оквир показује да је Србији неопходан Закон о приватно-јавном власништву¹⁴. Треба имати у виду да контролисана и ефикасна експанзија јавно-приватног партнерства у значајној мери зависи од садржаја правних прописа и њихове транспарентности, али је једнако важна и ефикасна и транспарентна примена прописа, доступност и ефикасност правосуђа.

Преузимајући одговорност за сопствени развој локална самоуправа мора да просторно планирање искористи као ефикасан инструмент у привлачењу инвестиција и повећању стопе запослености локалног становништва. Одлуку о капиталном инвестирању свакако доноси скупштина локалне самоуправе и веома је важно да она буде саставни део стратегије развоја која има озбиљну подршку на локалном нивоу¹⁵.

Слободно земљиште може бити значајан ресурс у преговорима с приватним капиталом и потенцијал развоја. Његово коришћење у досадашњем периоду било је неефикасно, а деформације које је собом носио процес градње представља драстичан пример лоше организованости и непоштовања права. Аналитичари то приписују лошој правој регулативи која је претходила садашњем Закону о планирању и изградњи¹⁶. Стање које је за собом оставио претходни закон (тачније његово непоштовање) стручњаци означавају као еклатантан пример неефикасности и корупције у јавном сектору са веома негативним последицама на привреду и живот становништва. Нова регулатива представља покушај да се следећи европска документа, област просторног и урбанистичког планирања, режима грађевинског земљишта и изградње објеката уреди на квалитетан начин.

¹² Marques C.R. Berg V.S (2010). Public-Private Partnership Contracts: A Tale of Two Cities with Different Contractual Arrangements (PURC Working Paper 2009), 2.

¹³ Iossa Espagnolo G. Vellez M. (2007). *Contract Design in Public-Private Partnerships*, report prepared for the World Bank, 6.

¹⁴ У овом моменту је поднет Предлог закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

¹⁵ Видети фазе за оснивање у „Индустријске зоне/паркови, Подстицај економском развоју општина“, USAID, Municipal Economic Growth Activity.

¹⁶ Закон о планирању и изградњи (Сл.гласник РС.бр. 47/03, 34/06, 39/09, 72/09 - др. закон)

Сваки инвестициони подухват подразумева јасан правни статус земљишта на коме се гради. У том смислу охрабрује чињеница да је донет Закон о јавној својини јер је претходна регулатива успоравала инвестиционе процесе (локална заједница није била власник него корисник) обавезом да се за све трансакције у вези земљишта (закуп, хипотека...) тражи сагласност Дирекције за имовину Републике Србије. Идентичан правни статус имала је и имовина јавних предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе.

Често се у пракси јављају проблеми у вези са земљиштем (враћање земље власницима, дугорочни закупи, нерешени својинско-правни односи и др.). Поред својинских питања, јавља се и проблем намене земљишта, као и тешкоће код утврђивања уписаног терета на њему, закупа и сл. Из свега овога може се лако закључити да је затечено стање лоше и да је негативно утицало на економски развој јединица локалне самоуправе. Поред чињенице да доношење нових прописа уноси више реда и свакако охрабрује, ипак је потребно време да би се видели практични резултати примене. Помак који је начињен Законом о планирању и изградњи¹⁷ у смислу да јединица локалне самоуправе може да има својину на грађевинском земљишту, доношењем новог закона о јавној својини, добија и основ за спровођење те одредбе закона.

Ефикасно управљање заједничким инвестиционим пројектом

Веома значајно питање тиче се ефикасног управљања заједничким пројектом јавног и приватног сектора. Постоји више правних модалитета да се управља одређеним пословним ентитетом. Основ за то може бити у капиталу или у уговору. Између могућности да управља локална заједница директно преко неког свог органа, или да тај управљачки субјект буде јавно предузеће, или пак да буде субјект у приватном или мешовитом власништву (домаћи или страни капитал), опредељујемо се за последње решење. Ма које решење било добро, у конкретном случају остаје значајан проблем успостављања баланса приватног и јавног интереса.

Ефикасно управљање ентитетом у коме држава има власништво је у јавном интересу (интерес пореских обвезника и свих грађана). То значи да оно мора у најмањој мери да буде организовано на принципима којима се штите акционари отвореног акционарског друштва¹⁸. Држава је оснивач бројних јавних предузећа (са 100% власништва или *public-private partnership*) или институција, а све чешће и улагач у акције акционарских друштава или

¹⁷ Закон о планирању и изградњи (Сл.гласник РС, бр. 72/09, 81/09, 64/10, и 24/11).

¹⁸ Видети OECD Principles of Corporate Governance.

уделе привредних друштава. Локална заједница би требало да буде свесна деструктивног деловања конфликта интереса између функције политичког садржаја и власничке функције. У циљу адекватног решавања тог конфликта требало би следити препоруке и искуства развијеног света.¹⁹ Смисао је да се усмери управљање финансијским ресурсима у јавном интересу, а не у интересу појединих група (политичке партије, чланови управних и надзорних одбора и др.). Од примарне важности је дакле да се раздвоји политичка функција од функције управљања финансијским ресурсима²⁰

Изградња тзв. економије знања²¹ зависи од повезивања и синергијског преданог деловања бројних и различитих фактора. То деловање се одвија унутар стратегија локалног, регионалног и глобалног развоја који су покретач и гарант одрживости, интернационализације и конкурентности. Формирање кластера, чији је покретач истраживачки рад, основ је модернизације економског раста кроз концентрацију и деловање различитих субјеката: истраживачких центара, пословних субјеката, власти јединица локалних/регионалних заједница, привредних комора и асоцијација привредника, невладиних организација, пословних банака и разних посредника. Све те нове активности како у традиционалним привредним областима, тако и у онима које су нове и имају брз развој (по правилу заснован на новим технологијама), утичу на конкурентност конкретне локалне самоуправе. Инвестициону развојну политику требало би да локална заједница усклади са глобалним развојем како на нивоу региона тако и републике па и шире.²² Република креира економску политику којом жели да помогне развој одређених региона, посебно оних које законодавац назива девастираним²³. Република помаже локалне заједнице и дефинише њихову развијеност са циљем да их финансијски помаже. Упркос чињеници да се желе постићи позитивни резултати, требало би имати у виду и да овакав приступ мешања државе носи опасност од повреде слободе конкуренције (проблем заштите конкуренције). Сам процес је уређен законом који уређује процес контроле државне помоћи²⁴. Рађа се и питање да ли помоћ која стиже са нивоа Републике слаби иницијативу с локалног нивоа, као и питање хоће

¹⁹ Видети OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Companies.

²⁰ Видети Policy on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, The Republic of Slovenia, јул 2009. год.

²¹ Лисабонска стратегија промовисања економије знања

²² Регионализација Европске уније

²³ Видети рад Националне агенције за регионални развој (основана Законом о регионалном развоју, а која је наследник Агенције за развој малих и средњих предузећа и предузетништва). Министарство економије и регионалног развоја Одељење за политику регионалног развоја.

²⁴ Закон о контроли државне помоћи (Сл.гласник РС, број 51/09)

ли се капитал који је у савременим привредама веома покретљив кретати у складу са стратегијом развоја Републике. У том смислу је веома важна евиденција и праћење (средстава која даје држава, донаторских фондова, самосталних извора) како се не би пореметила равнотежа. Значајна је та инфраструктура институција која обезбеђује сарадњу и интеракција носилаца локалног и регионалног развоја (регионалне агенције, општине, привредници, невладин сектор, удружења).

Сваком конкретном инвестиционом подухвату требало би да претходи израда студије изводљивости. Она обухвата анализу друштвено-економског и правно-институционалног окружења, анализу техничко-технолошких услова (просторно-урбанистички услови, техничко-инфраструктурни аспекти, утицај на животну средину и др.), те економско-финансијску и тржишну анализу.

Треба имати у виду да постоји прилично велика конкуренција у привлачењу инвеститора, па успех свакако зависи од способности да се понуди и неки квалитет више осим инфраструктурно уређене локације. Ствари треба сагледати и шире од локалног нивоа и имати у виду значај свеукупне инвестиционе климе²⁵.

Закључак

Локална самоуправа према позитивним прописима има потенцијал да буде генератор сопственог развоја. Овакав закључак изводи се из више чињеница. Примера ради, она може да поред финансијских средстава која јој по закону припадају као носиоцу јавне власти, прибавља финансијска средства емисијом хартија од вредности, или да своју сопствену својину (посебно значајно земљиште и имовину јавних предузећа чији је оснивач) употреби да као правни субјект уђе у партнерски однос са приватним пословним субјектима. Кроз такав облик сарадње који се назива јавно-приватно партнерство, долази до комбиновања јавних ресурса и приватног капитала, знања и пословног искуства који га прате. Треба имати у виду да је такав однос врло сложен и захтеван. Основни проблем проистиче из чињенице да код нас овај однос још увек није уређен прописима (охрабрује чињеница да је предлог закона у процедури) и да нема предвидивог исхода услед недостатка пословне и судске праксе код нас. Упоредна пракса не само развијених земаља већ и оних у развоју, која нуди бројне модалитете ове сарадње, може нам послужити као узор.

²⁵ Према извештају Светске банке за 2010. годину (енг. *Doing Business Report*) Србија је на 88. месту по погодности оквира за инвестирање.

Поред законског и институционалног оквира који је доминантно у рукама централне власти, локална самоуправа мора да искористи и регулаторни капацитет који је њој поверен законом и да буде примарни креатор сопственог одрживог развоја. Не треба заборавити да је у том привлачењу директних инвестиција и сама изложена конкуренцији других локалних самоуправа, региона и других облика удруживања.

Литература

1. Iossa Espagnolo G. Vellez M. (2007): *Contract Design in Public-Private Partnerships*, report prepared for the World Bank.
2. Marques C.R. Berg V.S. (2010): *Public-Private Partnership Contracts: A Tale of Two Cities with Different Contractual Arrangements* (PURC Working Paper (2009))
3. Конкурентност привреде Војводине, Правни оквир, Центар за стратешко економска истраживања (2011)
4. OECD Principles of Corporate Governance.
5. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Companies
6. Покрајац С., Дондур Н., Покрајац Т., Грбић С. (2011): *Јавно приватно партнерство као вид финансирања инфраструктурних инвестиција*, Економски видици, година XVI, број 3/2011, Друштво економиста Београда, Београд, стр. 439-450.
7. Public Private Partnership, a Guide for Local Government, British Columbia (2009).
8. Закон о јавној својини (Сл.гласник РС, број 72/11)
9. Закон о локалној самоуправи (Сл.гласник РС, број 129/07);
10. Закону о финансирању локалне самоуправе (Сл.гласник РС, бр.62/06 и 47/11).
11. Закон о планирању и изградњи (Сл.гласник РС, бр.72/09, 81/09, 64/10 и 24/11).
12. Закон о контроли државне помоћи (Сл.гласник РС, број 51/09).

Примљено: 20.11.2011.

Одобрено: 12.12.2011.

UDC: 631.11(1-773):342.25

THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: UNUTILIZED DEVELOPMENT POTENTIAL OF RURAL AREAS

Prof. Dr. Zorica Vasiljević¹, Prof. Dr. Predrag Dedeić²

¹ Faculty of Agriculture Belgrade,

² The Belgrade Banking Academy, Belgrade, Serbia

Abstract

This paper analyzes a number of issues related to the possibility of development of underdeveloped rural areas through public-private partnership which is established at the local level and regions. In addition to financial aid that may come from central government or EU funds, self-organization in this specific form of partnership can give certain results. The authors draw the belief that this form of cooperation and synergy of public and private sectors is significant potential for sustainable rural development. The importance of this paper comes from the fact that Serbia strengthens the belief that the initiative for investment and development must come primarily from local and regional levels, together with using all available resources, regardless of form of ownership.

Economic development is always a phenomenon of a multidisciplinary nature (economic, technical, urban, demographic, sociological, political ones,...), so its analysis can involve many aspects. The analysis in this study included the relevant regulatory and institutional framework important for the public-private partnerships, as well as the experiences and models of cooperation that have been successfully used both by developed countries and developing ones. The authors point out that there is still no legislation directly governing public-private partnership, neither there are significant business experiences and case law. Besides the fair presentation of the current situation in this area it is also point at the ways for further actions.

Key words: public-private partnership, local self-management, investments, rural development

Author's Address:

Dr Zorica Vasiljević
Poljoprivredni fakultet
Nemanjina 6
11080 Beograd-Zemun, Srbija
Tel. 011/2615315
E-mail: vazor@agrif.bg.ac.rs