

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U FUNKCIJI OBEZBEĐENJA KVALITETNIJE INFRASTRUKTURE

Dr Vlastimir Leković, Vladan Ivanović

Apstrakt: U poslednjoj deceniji je prisutna veoma intenzivna polemika o načinima i sredstvima koja mogu biti primenjena u rešavanju problema niske efikasnosti i slabog kvaliteta širokog spektra usluga koje obavlja javni sektor. Jedna od alternativa koja je privukla najviše pažnje i koja je detaljnije elaborirana jeste kooperacija između javnog i privatnog sektora, t.j. tzv. „javno-privatno partnerstvo“. Iz tog razloga i rezultata koji su ovim načinom kooperacije postignuti u različitim oblastima urbane ekonomije i u različitim ekonomskim sistemima (razvijenim i onima u razvoju), analizirali smo ključne elemente PPP, osnovne aspekte rizika koji se pojavljuje i potencijal PPP u rešavanju ekoloških, ekonomskih i socijalnih problema u upravljanju komunalnim otpadom.

Ključne reči: javno-privatno partnerstvo, infrastruktura, kvalitet, upravljanje komunalnim otpadom

Abstract: There are very live and intensive debate in recent decade about the ways and means applicable for solving the problems of low efficiency and poor quality of the variety of services in public domain. One of the alternatives which attracted the most attention and which was extensively elaborated is the cooperation between public and private sector, i.e. so called public-private partnership (PPP). Because of mentioned and the results it has generated in different field of urban economy and in the different economic systems (developed and developing), we analyze the key elements of PPP, basic aspects of risk related with PPP and potential of PPP in solving the ecological, economic and social problems with waste management.

Key words: public-private partnership, infrastructure, quality, waste management

UVOD

Javni menadžment se tokom poslednjih nekoliko decenija suočio sa brojnim primerima neefikasnosti u oblasti pružanja javnih usluga, kao i sa limitiranim finansijskim resursima za ovu oblast. To je proizvelo logičan zahtev da se poveća ekonomičnost pružanja javnih usluga. Ako se tome doda i tendencija stalno rastućih javnih rashoda za pružanje javnih usluga i realnih zahteva za njihovom redukcijom, s jedne strane, kao i slabih performansi javnog sektora i nedovoljne inovativnosti u unapređenju kvaliteta javnih usluga, s druge strane, nastala potreba za iznalaženjem novih modela obezbeđenja optimalnih uslova za uspešno pružanje javnih usluga. Tako se sve veća pažnja usmerava na potrebu da se u ovaj segment ekonomskog sistema mora neposrednije uključivati i privatni sektor, iz čega je u razvijenim zemljama nastao novi koncept poznat kao javno-privatno partnerstvo (PPP – Public Private Partnerships). U pitanju je organizacioni model udruživanja javnog i privatnog sektora u cilju pružanja javnih usluga. Javno-privatno partnerstvo je našlo svoju primenu kako na lokalnom nivou (škole, sportske dvorane, javni parking servisi, vodosnabdevanje, rešavanje pitanja otpada i sl.), tako i na nivou državne javne vlasti (gradnja auto-puteva). Ovaj model se pokazao uspešnim jer je rezultirao smanjenjem javnih izdataka i većim kvalitetom javnih usluga.

POJAM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Pod javno-privatnim partnerstvom podrazumeva se ukupnost aktivnosti i međusobnih odnosa između ova dva segmenta ekonomskog sistema kojim se ostvaruje mobilizacija resursa u ostvarivanju zajedničkih interesa, sa ciljem pripreme strategije razvoja određenog područja. [1, p. 8.] U pitanju je saradnja koja se zasniva na međusobno usaglašenim ciljevima koji se postižu tokom realizacije određenog javnog projekta u oblastima planiranja, proizvodnje, pružanja usluga, finansiranja, poslovanja ili naplate javnih usluga. Saradnja koja se uspostavlja na relacijama partnerstva bitno se razlikuje od tradicionalnog načina pružanja javnih usluga kada se kao investitor u javni objekat pojavljivao čisto javni sektor. Interes javnog sektora je da, u svojstvu partnera koji definiše vrste i obim poslova ili usluga, prenese na privatni sektor obavljanje poslova pružanja usluga, a interes privatnog sektora kao partnera jeste ostvarivanje profita, uz obavezu kvalitetnog ispunjavanja ugovorenih obaveza.

Pri objašnjenju pojma javno-privatno partnerstvo potrebno je praviti razliku između ovakvog ugovornog odnosa u isporuci javne usluge i privatizacije. [2] To je potrebno iz razloga što se često vrši poistovećivanje privatizacije i javno-privatnog partnerstva. Razlika je u tome što

privatizacija predstavlja jednokratno i nepovratno ustupanje prava pružanja javne usluge privatnom sektoru, dok se javno-privatno partnerstvo zasniva na saradnji subjekata javnog i privatnog sektora čime se zajednički osmišljava javna usluga i način njene isporuke. U ugovornom odnosu saradnje javnog partnera (principala) i privatnog partnera (agenta), javni sektor je taj koji definiše problem, standard usluge i način rešavanja problema, a privatni sektor nastoji da ugovorenu uslugu pruži uz što manje troškove. Za razliku od ugovornog odnosa, u javno-privatnom partnerstvu zajednički se donosi odluka o procesu pružanja javne usluge sa svrhom da se postigne određena efikasnost za obe strane. Značajno je i to što u odnosima partnerstva svi učesnici na projektu imaju status principala, što znači da ugovaraju svoje učešće za vlastiti račun kako u odnosu na projekat, tako i u odnosu na ostale učesnike.

Javno-privatno partnerstvo predstavlja ugovorni odnos između javnog sektora i privatnih investitora u izgradnji javnih objekata i isporuci javnih usluga koje je do tada tradicionalno isporučivao javni sektor. [3, p. 2] Ključni elemenat je partnerstvo dva sektora u pružanju javnih usluga uz podelu rizika, odgovornosti i koristi, uz očekivanje da će se, za uloženi novac poreskih obveznika, ostvariti veća vrednost i veći kvalitet od vrednosti koja se postiže tradicionalnom organizacijom pružanja javnih usluga.

Model javno-privatnog partnerstva podrazumeva različite oblike saradnje:

- ugovor o upravljanju koji podrazumeva da privatni sektor pruža usluge u ime javnog sektora ili za javni sektor;

- zajednička ulaganja, što podrazumeva formiranje zajedničkih institucija javnog i privatnog sektora u cilju realizacije javnog projekta ili pružanja javnih usluga.

Javno-privatno partnerstvo predstavlja jedan od mogućih oblika saradnje, a bazira se na prepoznavanju koristi koju i javni i privatni sektor ostvaruju udruživanjem finansijskih sredstava, znanja i ekspertize u cilju pružanja kvalitetnih usluga za sve građane. Za zemlje u tranziciji ovaj model je značajan jer on predstavlja alternativu punoj privatizaciji. Kroz ovaj model partnerstva, obezbeđuje se kombinovanje društvene odgovornosti o potrebi rešavanja brojnih infrastrukturnih problema i pružanja kvalitetnih usluga građanima, sa finansijama, tehnologijom, efikasnim upravljanjem i preduzetničkim duhom privatnog sektora.

Opcija javno privatnog partnerstva zavisi od projekta/problema koji se ima u vidu, tj. od značaja projekta, njegovog ekonomskog aspekta, društvenih i ekoloških konsekvenci, političkog i javnog interesa i interesa privatnog sektora u

smislu atraktivnosti investicije. Da bi se pristupilo uspostavljanju partnerskih odnosa, neophodno je strukturirati projekat za privatnu participaciju, prilagoditi ga neophodnim promenama, definisati opšti okvir za izvođenje projekta, kao i uslove javnog nadmetanja i pripremanja dokumentacije. Javno-privatno partnerstvo podrazumeva podelu odgovornosti za proizvedene outpute, tj. za pružene usluge. Takav odnos se suštinski razlikuje od tradicionalne pozicije javnog sektora koji ima sva ovlašćenja i odgovornosti za pružanje javne usluge i sprovođenje javnih politika.

KLJUČNE DETERMINANTE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Za uspešno razvijanje javno-privatnog partnerstva neophodno je da sve strane koje su tangirane njime budu na adekvatan način uključene u proces i da jasno prepoznaju mogućnost bolje i kvalitetnije realizacije sopstvenih interesa nego što bi to bilo moguće kroz alternativne institucionalne aranžmane. [4, p. 417] Prednosti koje su na strani privatnog sektora kao što su: inovativnost, preduzetnički duh, menadžerska efikasnost, poznavanje tehnologije, pristup finansijskim resursima, putem PPP se kombinuju sa socijalnom odgovornošću, ekološkom svešću i poznavanjem konkretnih problema, u čemu se ispoljava prednost javnog sektora. Na tim principima partnerstva, u mnogim zemljama su privatne firme manifestovale svoju spremnost i sposobnost da učestvuju u unapređenju infrastrukturnih usluga.

Razlozi koji su na strani uspostavljanja partnerskih odnosa sa privatnim sektorom rezultat su njegovih prednosti, a produkt su:

- konkurencije koju unosi privatni sektor;
- inovativnosti privatnog sektora;
- ekonomije obima.

Navedeni faktori su značajni s obzirom da je neefikasnost čisto javnog pružanja javnih usluga, dobrim delom, posledica nepostojanja konkurencije i monopolskog ponašanja javnog sektora. Pored konkurencije, koja se uvodi učešćem privatnog sektora, ovaj sektor će uneti, sebi svojstvena, inovativnija rešenja i brže reagovanje na tržišne situacije. Pri tom je veoma značajno da se poveća kvalitet javne usluge i da taj kvalitet, koji je rezultat inovativnosti privatnog sektora, bude ostvaren uz manje troškove nego kada bi uslugu pružala samo javna organizacija. Ekonomija obima, kao značajna karakteristika javno-privatnog partnerstva, omogućava da se minimizira trošak po jedinici isporučene usluge ili proizvoda.

Za uspeh PPP-a od suštinskog je značaja da se partnerstvo uspostavi i razvija na snažnim i zdravim osnovama. Pri tome, treba imati u vidu da

se svako partnerstvo, pa i javno-privatno, može uspešno realizovati samo ukoliko su ciljevi ključnih aktera međusobno kompatibilni. U slučaju PPP-a to bi podrazumevalo odgovarajući nivo kvaliteta usluga po prihvatljivim cenama i sa „razumnim“ nivoima povraćaja sredstava. [5, p.p. 116-117] Pored toga, ciljevi treba da budu prihvatljivi za sve strane koje su u proces uključene. Međutim, kompatibilnost ciljeva jeste neophodan, ali ne i dovoljan uslov kako bi se o javno-privatnom partnerstvu moglo razmišljati. Naime, pored kompatibilnosti ciljeva, postoje preduslovi bez kojih nema uspešnog javno-privatnog partnerstva. U pitanju je pravno, administrativno, političko i socijalno okruženje koje podržava proces razvoja partnerstva i postizanja ciljeva. Veoma je značajno da vlasti daju garancije privatnim partnerima da politički faktori neće dovesti do prekidanja ugovorenog partnerstva. S druge strane, neophodno je da se razvije mehanizam koji bi osigurao da organizacija koja pruža uslugu, bilo da se radi o organizaciji iz javnog ili privatnog sektora, bude odgovorna prema svojim korisnicima. [6]

Rezultat modela javno-privatnog partnerstva je stvaranje dodatne vrednosti kako za javnog, tako i za privatnog partnera. Dodatna vrednost javnog partnera se iskazuje kroz smanjenje javnih izdataka, veći kvalitet javne usluge, mogućnost da se u kraćem vremenskom periodu pruži više javnih usluga, prevazilaženje dužničkih restrikcija, a privatni partner ostvaruje planiranu stopu dobiti, smanjuje troškove podinvestiranja i smanjuje rizik u poslovanju. To je rezultat konkurencije u procesu proizvodnje javnih dobara ili pružanja javnih usluga. Konačni cilj javno-privatnog partnerstva je pružanje kvalitetnije, efikasnije i efektivnije javne usluge i brže povećanje blagostanja stanovništva.

U oblasti PPP-a, konstituisanje partnerstva je najbitniji korak, a obeležje održivosti je jedna od suštinskih pretpostavki njegovog uspešnog funkcionisanja. Zato je neophodno da prve aktivnosti, pre nego što do partnerstva dođe, budu usmerene u pravcu uspostavljanja adekvatnog legalnog okvira za ugovore o nabavkama i investicijama privatnog sektora. U regulatornom domenu, takođe je neophodno da bude jasno definisana alokacija autoriteta i odgovornosti između različitih nivoa vlasti, kao i uloga javnog sektora u pogledu njegovog pojavljivanja kao regulatora i kao partnera u obezbeđivanju usluga. Sa aspekta interesa privatnog partnera, a što javna strana mora uzeti u obzir ukoliko namerava da podstakne najozbiljnije aktere u privatnom sektoru, neophodno je da regulatorni mehanizam bude jasno i precizno definisan kroz ugovor koji se o PPP-u potpisuje. Samo u takvim uslovima postoji mogućnost preciznije procene profitabilnosti

ulaganja i odluke o visini sredstava neophodnih za uspešnu investiciju.

Pored lošeg regulatornog okvira, i loša politička klima, koja je determinisana pritiskom koji je rezultat izbornih ciklusa, potencijalnom političkom nestabilnošću, ili specijalnim statusom koji određene usluge imaju (na primer, voda), može predstavljati nepremostivu barijeru za otpočinjanje ili održavanje javno-privatne saradnje.

Za PPP je bitan i stav građana, tj. u kojoj meri oni vide participaciju privatnog sektora kao korisnu i poželjnu. Pri tome, treba imati na umu da u srednjem i dugom roku prihvatljivost privatnog partnera zavisi od toga u kojoj meri je uspeo da krajnjim korisnicima, odnosno građanima, isporuči obećani kvalitet po prihvatljivim troškovima. Međutim, prihvatljivost privatnog partnera nije determinisana samo stavom najšire javnosti, već i drugih stejkholdera koji mogu imati uticaj na opšti stav javnosti. Na primer, radnici u javnom sektoru mogu biti snažna opozicija uključivanju privatnog sektora. Prema tome, uspešan PPP projekat se mora orjentisati na inkorporiranje i participaciju svih zainteresovanih strana, posebno građana-potrošača. [7, p. 574]

Bez obzira o kom modalitetu PPP-a je reč, ono se zasniva na suštinskoj promeni uloge javnog sektora, koji svoju poziciju upravljača i operativnog vođenja u snabdevanju određenim uslugama, primarno orjentiše na regulaciju. Takva promenjena uloga javnog sektora zahteva i adekvatan institucionalni kapacitet, koji se odnosi na sledeće faktore:

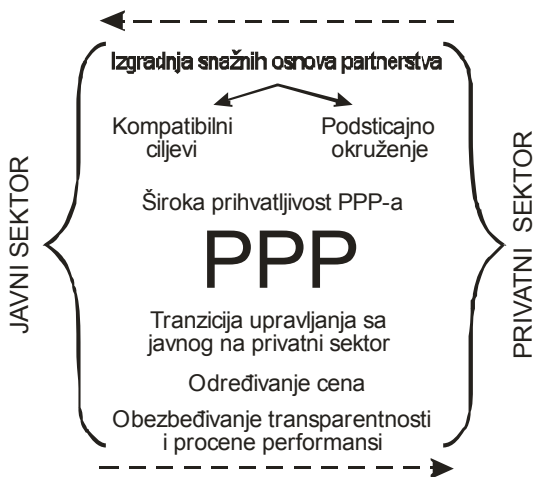
- strateško planiranje, finansijsko modeliranje, i planiranje infrastrukturnih investicija;
- razvoj finansijskih paketa koji prate ugovor;
- definisanje efektivnih nivoa cena i usluga zadovoljavajućeg kvaliteta;
- upravljanje ugovorom i praćenje realizacije svih ugovorenih odredbi;
- „restrukturiranje“ budžeta, odnosno njegove strukture kako bi se prilagodio novim razvojnim prioritetima. [8, p. 20]

Prilikom kreiranja PPP-a, od javnog sektora se očekuje da uspostavi adekvatnu ravnotežu, koja, s jedne strane, podrazumeva zaštitu prava i interesa građana, a s druge strane, da kreira uslove u kojima će privatni partneri moći da funkcionišu efektivno i efikasno.

Da bi bio izabran onaj subjekt koji može da ponudi dati kvalitet usluge po najnižim troškovima, neophodno je da se sprovede proces konkurentskog nadmetanja. U tom pogledu, ključne determinante dugoročnog uspeha su garantovanje transparentnosti kao i visok nivo kredibiliteta svih aktera u ovom procesu. [6, p. 115.] Pri tom, neophodno je imati u vidu da je

kvalitetna usluga po dobroj ceni primarni cilj koji ne može biti realizovan bez visoke odgovornosti i posvećenosti i javnog i privatnog partnera.

Matrica pripreme i implementacije različitih projekata na koje se PPP može odnositi predstavljena je *Slikom 1*. Strelice nacrtane isprekidanom linijom, koje pokazuju različite pravce, ukazuju na potrebu uzajamnog komuniciranja i intenzivne saradnje između javnog i privatnog sektora po svim dimenzijama koje se nalaze unutar zagrada.



Slika 1 – Ključne determinante u stvaranju PPP

Da bi javno-privatno partnerstvo bilo uspešno i da bi rezultiralo ostvarivanjem definisanih ciljeva i interesa, neophodno je da budu ispunjene odgovarajuće pretpostavke i da uslovi partnerstva budu jasno specificirani. Neophodno je, pre svega, da se u cilju veće sigurnosti za obe strane, ugovor zaključuje na duži vremenski period (na 25 do 30 godina). Jedna od bitnih karakteristika ugovornog odnosa je definisanje integracije svih faza projekta tokom trajanja ugovora. S druge strane, veoma je značajno da se razvije mehanizam koji bi osigurao da organizacija koja pruža uslugu, bilo da se radi o organizaciji iz javnog ili privatnog sektora, bude odgovorna prema svojim korisnicima. Istinsko partnerstvo mora da počiva na principima pravičnosti, transparentnosti u postupanju i zajedničkog interesa, tj. koristi. Za uspešno partnerstvo u bilo kom projektu od presudnog značaja je poverenje i sigurnost.

RIZICI U UPRAVLJANJU JAVNO-PRIVATNIM PARTNERSTVOM

Kao i svaka druga poslovna aktivnost, i javno-privatno partnerstvo je skopčano sa rizicima na koje se nailazi tokom realizacije ugovorenog javnog projekta. Ovde je većina rizika projekta alocirana na privatnog partnera, dok su na javni sektor alocirani uglavnom oni rizici za koje se

smatra da ovaj sektor raspolaže većim mogućnostima uticaja i upravljanja. U javno-privatnom partnerstvu, partneri dogovorno ulaze u zajednički posao kako bi se ostvarili zajednički ciljevi u jasno definisanom vremenskom okviru. Postoje i određeni projekti koji su realizovani na dobrovoljnoj osnovi bez bilo kakvog sporazuma ili ugovora, kao što je to slučaj sa „*Artery Programme*“ koji je realizovan u rurskoj oblasti, tj. *Ruhr Wally* u Nemačkoj. Ovo je specifičan primer uspešnog javno-privatnog partnerstva u kome nije postojao bilo kakav legalni okvir. [5, p. 112.] Formalni ugovor ili neformalni sporazum (na primer, pismo o namerama) obično specificira odgovornosti svakog partnera unutar projekta. Međutim, postoje objektivni ili subjektivni faktori kako strana u PPP-u, tako i uticaj trećih strana, koji mogu imati negativan upliv na postizanje ugovorom definisanih i dogovorenih rezultata.

Tokom definisanja partnerskih odnosa, javni sektor nastoji da osigura da će privatni sektor isporučiti uslugu određene vrednosti, obezbediti neophodne investicije i ponuditi i pružiti kontinuirana poboljšanja u srednjem i dugom roku. [8, p. 1.] S druge strane, privatni sektor je primarno zainteresovan za ostvarivanje profitnog interesa. Zbog toga, prilikom kreiranja ugovora i obezbeđenja uslova za njegovo izvršenje, objektivni interes svih aktera je maksimiziranje ciljeva i jedne i druge strane. Međutim, mnogi faktori mogu da utiču da krajnji ishod PPP bitno odstupa od zamišljenog i dogovorenog, pri čemu iskustva zemalja u razvoju delom potvrđuju takve opasnosti.

Dve su grupe faktore od kojih zavisi uspešna realizacija konkretnog PPP projekta:

- faktore posebnog karaktera;
- faktore opšteg karaktera.

U faktore koji vode odstupanjima u rezultatima i ugovorenim obavezama konkretnog PPP projekta i specifični su za taj projekat ili projekte u istoj oblasti možemo nazvati faktorima posebnog karaktera. Na primer, u oblasti infrastrukture, u zavisnosti od faze izvođenja projekta, možemo razlikovati sledeće vrste rizika: [9, p. 231.]

- rizici gradilišta, a u okviru njih:
 - uslovi gradilišta;
 - priprema gradilišta;
 - upotreba zemljišta;
- tehnički rizici;
- konstrukcioni rizici, a u okviru njih:
 - prekoračenje troškova;
 - kašnjenja sa završetkom;
- neuspeh da se zadovolje kriterijumi performanse;
- operativni rizici, a u okviru njih:
 - prekoračenje operativnih troškova;
 - kašnjenja ili prekid u poslovanju.

U opšte faktore, koji dovode do neuspeha ili deluju kao ograničenja koja vode limitiranom uspehu PPP-a, spadaju oni faktori koji deluju na određenom području frontalnog karaktera, t.j. utiču na sve projekte bez obzira na specifičnosti oblasti u kojima se vrši njihova realizacija. Drugim rečima, pri delovanju ove vrste faktora sasvim je svejedno da li se PPP realizuje u oblasti infrastrukture, energije, vodoprivrede ili upravljanja i otklanjanja otpada.

Najznačajniji faktori rizika neuspešne implementacije PPP-a su:

- politički rizici;
- legislativni i institucionalni rizici;
- finasijski rizici;
- tržišni rizici.

Politički rizici, kao i pravni i institucionalni, mogu veoma negativno uticati na realizaciju inače veoma uspešnih projekata. Izvor ove vrste rizika je javni sektor, zbog čega je odgovornost na njemu. Tako, na primer, odluke koje se donesu iz domena javne politike mogu imati štetno dejstvo na planove i programe, zbog čega nije moguće da se realizuju u skladu sa izvornim planovima. Pored političkih ograničenja, negativan uticaj imaju i institucionalni rizici, a rezultat su preplitanja odgovornosti različitih institucija i odsustva ili veoma slabih intersektorskih veza među njima. [10, p. 17.]

Za privatnog partnera PPP su uvek sekundarna oblast angažovanja jer je njegova primarna i glavna (po obimu investicija) oblast obično vezana za određene usluge i proizvode koji su tržišnog karaktera. Ukoliko bi se dogodilo da glavna ili primarna oblast privređivanja bude pogođena određenim negativnim trendovima koji bi ugrozili njegov opstanak, ili bi njegova imovina bila blokirana, to bi imalo negativnog uticaja na projekat PPP-a u kojem se pojavljuje kao partner. Na isporučivanje usluga odgovarajućeg kvaliteta i poslovanje po performansama koje odstupaju od ugovorenih, mogu uticati i makroekonomski faktori kao što su promene kamatnih stopa, inflacija, i slično. Ovi rizici deluju i na javni i na privatni sektor i na njihovu sposobnost da se u potpunosti pridržavaju i ispunjavaju svoj deo odgovornosti na koji su se obavezali ulaskom u zajednički projekat.

Kako bi se minimizirali uticaji i smanjila izvesnost aktiviranja i opštih i specifičnih faktora, danas se koriste brojne forme upravljanja rizicima, i one u značajnoj meri mogu doprineti stabilnijim i dugoročno održivim partnerstvima između javnog i privatnog sektora.

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U REŠAVANJU KOMUNALNIH PROBLEMA – PRIMER PRIKUPLJANJA KOMUNALNOG OTPADA

Analizom iskustava različitih zemalja, kako onih najrazvijenijih, tako i zemalja u razvoju, uočljivo je da je jedna od najznačajnijih oblasti u kojoj je prisutna značajna participacija privatnog sektora oblast komunalnih usluga. Pri tome, razvoj oblasti vodoprivrede i komunalnih usluga u formi kooperacije javnog i privatnog sektora je posebno značajna i intenzivna u zemljama 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. Tu je i osnovna razlika u odnosu na industrijski razvijene zemlje koje su, i u vreme kada je javni sektor bio ekskluzivni snabdevač ovom vrstom usluga, iste obezbeđivale na zadovoljavajućem nivou kvaliteta. U zemljama 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.

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. [11, p. 20.] To je bita razlika u odnosu na druge oblasti u koje privatni sektor investira svoja sredstva, kao što je, na primer, 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 zemljama koji su uspeali 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 zemlje 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 zemlje u razvoju), nije moguće bez aktivne i značajne participacije privatnog sektora.

Prednosti uključivanja privatnog sektora u poslove sa komunalnim otpadom se ogledaju i u tome što je moguće razviti tržište koje je po svim ekonomskim kriterijumima konkurentno, a konkurencija predstavlja neophodan preduslov za postizanje kako ekonomske efikasnosti, tako i visokog kvaliteta usluga i proizvoda. Karakterističan primer konkurentskog ambijenta, koji je u mnogome unapredio kvalitet komunalnih usluga vezanih za upravljanje čvrstim otpadom, jeste Seul. U glavnom gradu Južne Koreje oko 35 % ukupnog obima posla na prikupljanju i otpremanju otpada u transferne stanice obavlja 85% privatnih ugovarača, pri čemu je svaka firma relativno mala u proseku sa samo 6 vozila. Brojni su i drugi primeri koji su unapredili kvalitet komunalnih usluga uključivanjem privatnog sektora u ovu oblast. [12, p.p. 28-30.]

U evropskom kontekstu podrške uspešnom razvoju PPP-a posebno mesto pripada EIB (Evropskoj investicionoj banci). Njeno prisustvo je posebno značajno u Velikoj Britaniji, gde je naročito zastupljena u finansiranju posebne forme PPP-a, t.j. PFI (Privatne finansijske inicijative). Poslednja aktivnost ove institucije bila je usmerena na finansiranje *Greater Manchester Project* za upravljanje i uklanjanje otpada, što bi trebalo da doprinese značajnim pozitivnim ekonomskim, ekološkim i energetske uticajima za stanovnike Mančestera i okoline. [13] Kako je EIB institucija koja svoju misiju bazira na učešću i podršci projektima od šireg evropskog značaja, i u skladu sa politikom koju zastupaju evropske institucije, razumljivo je da PPP predstavlja modalitet i formu organizacije i podsticanja ekonomskog razvoja koja ima veoma značajno mesto i u širem razvojnem kontekstu.

Iskustva različitih zemalja pokazuju da je od velike važnosti da inovacije i nove pristupke u upravljanju otpadom koje unosi privatni sektor treba da prati i odgovarajuća modifikacija u ponašanju i postupanju sa otpadom krajnjih korisnika. Samo adekvatnom interakcijom na relaciji snabdevači-potrošači-regulator moguće je realizovati ciljeve koji se tiču efikasnosti

poslovanja i unapređivanja kvaliteta usluga. Do prilagođavanja u ponašanju potrošača, odnosno građana (razvrstavanje otpada u domaćinstvima, sortiranje prilikom bacanja, i.t.d.), dolazi spontano i ono je rezultat razvijene ekološke svesti o sopstvenoj odgovornosti za životnu sredinu i njenu zaštitu. Međutim, vrlo črsto to nije dovoljno, pa nastaje potreba za intervencijom javnog sektora određenim merama, kako bi se obezbedilo odgovarajuće ponašanje krajnjih potrošača i kreirale pretpostavke za jednostavnije obavljanje poslovnih operacija od strane poslovnih subjekata u ovoj oblasti. Tu državi stoji na raspolaganju set mera koje se mogu razvrstati u tri kategorije: regulatorne, instrumente koji su bazirani na dobrovoljnoj osnovi i ekonomske instrumente. [14, p. 16.] Pregled različitih metoda upravljanja i usmeravanja ponašanja korisnika i snabdevača komunalnim uslugama dat je u Tabeli 1.

<i>Regulatorni instrumenti</i>	<i>Dobrovoljni instrumenti</i>	<i>Ekonomski instrumenti</i>
planiranje	dobrovoljni sporazumi	porezi, carine i dažbine
targetiranje	ekološko informisanje i podizanje svesti	razmenjive dozvole
zabrane		odgovornost proizvođača
obavezivanje		subvencije, razvoj tržišta

Tabela 1. Instrumenti usmeravanja ponašanja učesnika u poslovanju sa komunalnim otpadom u cilju povećanja efikasnosti kvaliteta

Za našu zemlju i njenu lokalnu samoupravu, od posebnog je značaja na koji način konkretizovati aktivnosti da bi se intenzivirao odgovarajući vid saradnje javnog i privatnog sektora u oblasti rešavanja infrastrukturnih problema. Pre svega, neodložno je da se odgovornije i organizovanije pristupi stvaranju sistemskih uslova i da se dizajnira pravni i politički okvir koji će omogućiti uspešnu javno-privatnu saradnju. Zapravo, za ovaj model saradnje javnog i privatnog sektora i za neophodne pretpostavke za njegovu puniju implementacije, karakteristično je postojanje nekoliko ključnih nedostataka. Pre svega, još uvek ne postoji adekvatna pravna regulativa koja je neophodna za primenu i razvijanje PPP. Takođe, nedostaje, preko potreban, politički milje za uspostavljanje navedenih partnerskih odnosa, zbog čega se oni veoma sporadično uspostavljaju. Sve to je, verovatno, rezultat nedovoljnog poznavanja svih prednosti koje se mogu ostvariti javno-privatnim partnerstvom, kako za neposredne učesnike u realizaciji tako ugovorenih projekata i za ekonomiju u celini, tako i za građane kao korisnike usluga.

ZAKLJUČAK

Javno-privatno partnerstvo, kao model finansiranja i izgradnje infrastrukturnih objekata i pružanja javnih usluga, predstavlja neposredni interes oba sektora jer rezultira njihovim uzajamnim benefitima. Da bi javno-privatno partnerstvo bilo uspješno neophodno je da ima karakter dugoročne i stabilne saradnje među partnerima. Pri tom, treba naglasiti da u praksi postoje brojni primeri uspješne dugoročne saradnje javnog sektora sa određenim dobavljačima iz privatnog sektora, ali ona nema karakter javno-privatnog partnerstva jer se može prekinuti u svakom trenutku bez posebnih obrazloženja. Partneri nisu zajednički osmišljavali proces isporuke usluge, već je javni sektor definisao sve pojediniosti usluge i izvršio izbor najpovoljnijeg dobavljača.

LITERATURA

- [1] Bailey, N., Towards a research agenda for public-private partnership in the 1990's, *Local Economy*, 1994.
- [2] Osborne, S., *Public-Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective*, London, Routledge, 2000.
- [3] Bettignies, J-E, Ross, T.W., *The Economics of Public-Private Partnerships*, Sauder School of Business, University of British Columbia, Canadian Public Policy, 2004, vol. XXX.
- [4] Compton, V., Brown, J. B., M. Hicks, and Penniman, P., *Role of Public-Private Partnership in Restoration - A Case Study*, in *The Longleaf Pine Ecosystem Ecology, Silviculture, and Restoration*, Jose, S., Eric J.J., and D. L. Miller., (Eds.), Springer, 2006.
- [5] Bothmann, F., R. Kerndlmaier, A. Koffeman, K. Mandel and S. Wallbank, *Artery – A Guidebook for Riverside Regeneration*, Springer AG, 2006.
- [6] Wiesmeth, H., *Investment Opportunities in Waste Management through the Private Finance Initiative*, 2008, <http://www.ea-swmc.org/download/postconf/Hans%20Wiesmeth.pdf>, 22/04/2009
- [7] Bennett, E., *Public-Private Cooperation in the Delivery of Urban Infrastructure Services (Water and Waste)*, UNDP/Yale Collaborative Programme, 1998.
- [8] Scottish health minister welcomes private expansion, *Public Private Finance*, 2005, Vol. 97.
- [9] Joksimović, Lj., Rizici u partnerstvu javnog i privatnog sektora, *Ekonomski vidici*, 2006, XI, Br. 2.
- [10] Nyachhyon, B. L., Prospects and constraints of public private partnership for urban waste management, *Economic Policy Network*, Policy Paper 15, 2006.
- [11] Donahue, J. D., *The privatization Decision: Public Ends, Private Means*, New York Basic Books, 1989.
- [12] Cointreau-Levine, S., *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries*, World Bank Urban Management Programme, 1994.
- [13] Greater Manchester Waste PPP Project achieves financial close with help of GBP 182m EIB loan, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=BEI/09/60&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 23/04/2009
- [14] EU-Asia Sustainable Waste Management Cycle, 2009, Vol. 1., No.1, str. 16, <http://www.ea-swmc.org/download/SWMC%20Newsletter%20Jan09.pdf>, 22/04/2009