

Prof. dr Silvana Ilić  
Marija Stevanović, dipl. inž. tehnologije

## **JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO I INFRASTRUKTURNI PROJEKTI U REPUBLICI SRBIJI**

### **REZIME**

Za Srbiju je korisno da privuče strane investicije putem javno-privatnog partnerstva, ali na način koji obezbeđuje zaštitu interesa domaće privrede i zaštitu nacionalnog rudnog bogatstva i neobnovljivih resursa od eksploatacije. Javno-privatno partnerstvo, kao modalitet angažovanja privatnog sektora u izgradnji i održavanju saobraćajne infrastrukture, ali i drugih tipova infrastrukture (vodovod, telekomunikacije, železnica, energetika), oslobađaju budžetska sredstva i omogućavaju im upotrebu u druge svrhe. Pozitivni efekti javno-privatnog partnerstva su priliv kapitala, razvoj određenih privrednih grana, zapošljavanje radnika i transfer novih tehnologija.

Zakon omogućava lokalnim samoupravama da projekte na svojoj teritoriji sprovedu i bez uključivanja vlade, a cilj je uspostavljanje dugoročnog partnerskog odnosa javnog i privatnog sektora.

**KLJUČNE REČI:** Investicije, JPP, projekti

## 1. UVOD

U proteklim godinama, u Republici Srbiji se značajna energija ulagala u planiranje lokalnog razvoja i pripremu razvojnih strategija, pretežno uz podršku donatorskih projekata. Većina opština ima pripremljene razvojne strategije, a neke su pripremile i više različitih strateških planova. Međutim, efekti implementacije planova lokalnog razvoja su niski, pa se može reći da je mnogo toga planirano, jako malo realizovano, a skoro ništa postignuto.

Finansiranje lokalnog razvoja nije jeftina, a nije ni jednostavna stvar. Bez obzira da li se radi o budžetskim sredstvima, donacijama, kreditima ili o nekom od oblika javno-privatnog partnerstva, pronalaženje i skladno kombinovanje izvora finansiranja za implementaciju razvojnih projekata predstavlja jedan od najvećih izazova lokalnog razvoja.

Ovaj problem ima složene uzroke. Jedan deo uzroka je metodološke prirode. Mnogobrojnost i neujednačenost pristupa planiranju, uz snažan uticaj eksternih konsultanata, najčešće angažovanih od strane donatora, ima za posledicu da se razvojni planovi značajno razlikuju, da nemaju jasan strateški fokus i da se često svode na liste želja aktera uključenih u proces.

Ovome treba pridodati i niske kapacitete opština za pripremu i implementaciju razvojnih projekata i nepodesnost njihovih upravljačkih i organizacionih rešenja za bavljenje razvojem. Postojeća hijerarhijska i birokratska struktura lokalne administracije podešena je za izvršavanje administrativnih zadataka, relativno je izolovana od drugih segmenata i aktera lokalnog života i u raskoraku je sa izazovima upravljanja lokalnim razvojem i projektnim pristupom.

Deo uzroka problema leži i u nepostojanju odgovarajuće systemske podrške viših nivoa vlasti. Javne politike, institucionalni mehanizmi, instrumenti i fondovi za pružanje podrške lokalnim razvojnim inicijativama još su uvek nerazvijeni i deluju nepovezano i neusklađeno.

Svi prethodno pomenuti aspekti imaju svoju refleksiju u domenu finansijskog planiranja i finansiranja lokalnog razvoja. I dok opštine kako-tako mogu da se izbore sa zahtevima implementacije jednostavnijih projekata i infrastrukturnih intervencija, čije je vođenje njihova tradicionalna briga, implementacija složenih i skupih razvojnih zahvata najčešće prevazilazi njihove organizacione i finansijske kapacitete. Za ovakve projekte ne postoje lokalno raspoloživi resursi, pa se oni i ne mogu finansirati iz budžetskih izvora, jednako kao što se ni njihova implementacija ne može bazirati isključivo na lokalno raspoloživim upravljačkim i stručnim kapacitetima.

Efektivna implementacija kompleksnih razvojnih projekata podrazumeva kvalitetno planiranje i brižljiv odabir odgovarajućih modaliteta i izvora finansiranja prilagođenih potrebama intervencija sa aspekata izvora sredstava i ročnosti.

Skupština Srbije usvojila je krajem novembra 2011. godine Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama koji bi trebalo da podstakne javno-privatno partnerstvo i privuče domaće i strane investitore i banke da učestvuju u finansiranju projekata od opšteg interesa.

Javno-privatno partnerstvo, kao poseban oblik stranog ulaganja ima veliki značaj za razvoj Srbije i predstavlja vid pribavljanja investicionih sredstava, kako iz domaćih privatnih, tako i iz stranih izvora. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama u Republici Srbiji omogućio je učešće inostranih partnera, čime su stvorene pretpostavke za priliv inostranog privatnog kapitala u delatnosti koje mogu biti predmet ovakvog modela partnerstava. Kroz partnerstvo bi trebalo da se sprovedu infrastrukturni projekti koji se odnose na modernizaciju putne i komunalne infrastrukture i pružanja usluga od javnog značaja, za šta je neophodno privući privatne investicije.

## **2. OSNOVNE KARAKTERISTIKE I OBLICI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA**

Iako se u poslednje vreme **javno-privatno partnerstvo** često pominje kao nov način izgradnje javne infrastrukture, ono datira još iz XVIII veka kao koncept privatizacije javne infrastrukture. Najčešći oblik bile su koncesije koje su sklapale vlade uglavnom nerazvijenih država s velikim kompanijama. Nakon formiranja EU pravno su regulisana područja koja obuhvataju koncesije, javne nabavke, slobodu kretanja robe i usluga i dr. koja će kasnije postati temelj za razvoj novih oblika javno-privatnog partnerstva.

Ne postoji jedna usaglašena definicija pojma javno-privatnog partnerstva (JPP), ali u praksi postoje različite definicije koje se odnose na suštinu javno-privatnog partnerstva, pošto je i sam koncept zasnovan na ideji stalnog unapređivanja i pronalaženja efikasnijih načina da se obezbedi javna infrastruktura i pruže usluge. Iz tih razloga neophodno je da pravni okvir pokaže dovoljno fleksibilnosti po pitanju sadržine i prirode različitih aranžmana.

U širem smislu, JPP se definiše kao implementacija svih poznatih tipova saradnje između javnih i privatnih partnera, koja, u mnogim slučajevima, vodi uspostavljanju zajedničkih ulaganja. Međutim, pod pojmom javno-privatno partnerstvo danas se u užem smislu podrazumevaju zajednički poslovi u sklopu kojih javni i privatni sektori udružuju resurse i stručna znanja kako bi, kroz adekvatnu alokaciju resursa, rizika i nagrada, zadovoljili neku javnu potrebu. Na taj način, primenom različitih metoda, privatni sektor može da uposli svoje resurse i veštine u pružanju dobara i usluga koje tradicionalno pružaju javne/državne službe.

Države centralne i istočne Evrope razvile su složeni zakonski okvir JPP tokom devedesetih godina XX veka. Osnovni zakoni, poput Zakona o koncesijama ili lokalnoj samoupravi, bili su neophodni, ali ne i dovoljni za stvaranje povoljnog pravno-administrativnog okruženja. Oni moraju biti praćeni propisima koji regulišu tehničke aspekte angažovanja privatnog sektora: sektorskim zakonima i strategijama, postupcima javne nabavke, raznim oblicima upravljanja uslugama, statusom javnih sredstava i, posebno, lokalnom autonomijom u upravljanju opštinskom imovinom.

U Evropskoj uniji ne postoji posebna pravna regulativa koja bi direktno regulisala realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva u državama članicama, ali direktive i smernice u ovoj oblasti predstavljaju krovnu regulativu koja usmerava, preporučuje i podstiče razvoj zakonodavstava država članica EU u svrhu boljeg uređenja područja javno-privatnog partnerstva. Dodatno, pravna tekovina EU relevantna za područje javno-privatnog partnerstva obuhvata bitna poglavlja evropskog prava: pravo preduzetništva i slobodu pružanja usluga, slobodu kretanja kapitala, javne nabavke, pravo privrednih društava, pravo intelektualne svojine, pravo konkurencije, finansijske usluge, finansijski nadzor, finansijske i računovodstvo i dr.

Smernice Evropske komisije za uspešna javno-privatna partnerstva definišu ga kao „partnerstvo između javnog i privatnog sektora u svrhu realizacije projekta ili usluga koje tradicionalno pruža javni sektor”, a njih karakterišu podela investicija, rizika, odgovornosti i dobiti među partnerima.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)

U Zelenoj knjizi Evropske komisije javno-privatno partnerstvo definisano je kao partnerstvo koje se odnosi na oblike saradnje između javnog i privatnog sektora sa ciljem da se osigura finansiranje, izgradnja, obnova, upravljanje i održavanje neke infrastrukture ili pružanje usluga. Drugim rečima, cilj sklapanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu je podsticanje ekonomije, brži razvoj infrastrukture i javnih usluga koje pruža javni sektor sa ciljem zadovoljavanja javnih potreba, a što podrazumeva saradnju između privatnog i javnog sektora.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/22012\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/22012_en.htm) )

U ranijim godinama postojeća regulativa je bila usmerena na područje koncesija i na javne nabavke, a uporedo sa razvojem JPP-a sledi i razvoj potpunije regulative. Područje JPP-a regulisano je 2000. godine Komunikacijom Evropske komisije kojom se reguliše područje koncesija u državama članicama. Zbog sve kompleksnijih odnosa između javnog sektora i privatnog preduzetništva, institucije potom donose dalja pravila u svrhu zadovoljavanja novih zahteva na tržištu.

Prema gore pomenutoj Zelenoj knjizi, javno-privatno partnerstvo karakteriše:

- Relativno dugo trajanje partnerstva, uključujući saradnju između javnog partnera i privatnog partnera u različitim segmentima planiranog projekta;
- Finansiranje projekata delimično od privatnog partnera, ponekad kompleksnim ugovornim odnosima između različitih projektnih partnera. Ipak, i javna finansijska sredstva mogu biti dodata privatnim sredstvima.

- Važna je uloga privatne ekspertize koja učestvuje u raznim etapama projekta (projektovanje, izvođenje, poređenje, finansiranje). Javni partner primarno se fokusira na definisanje projektnih ciljeva koji se žele postići u vidu javnog interesa, kvaliteta pružene usluge i politikom formiranja cene, te takođe preuzima odgovornost za praćenje izvršenja ovih ciljeva.
- Raspodela rizika između javnog partnera i privatnog partnera kojem su generalno delegirani rizici javnog sektora. Ipak, JPP ne znači da će privatni partner preuzeti sve projektne rizike ili većinu rizika. Tačna raspodela rizika određuje se posebno za svaki projekt prema mogućnostima pojedinih strana da procene, upravljaju i odgovore na pojedine rizike.

Javno-privatno partnerstvo prema Zelenoj knjizi Evropske komisije može imati sledeće oblike:

- 1. Ugovorni oblik JPP-a** u kojem se partnerstvo između javnog i privatnog partnera temelji samo na ugovornim odnosima. Ugovorni oblik može opet imati dva osnovna modela, i to:
  - *Koncesioni oblik JPP-a*, kod kojeg privatni partner naplaćuje usluge od krajnjeg korisnika, a da se istovremeno nalazi pod kontrolom javnog partnera,
  - *PFI model (Private Finance Initiative)* kod kojeg privatni partner naplaćuje dostavljene javne usluge od javnog partnera u obliku zakupa, koji može biti ili fiksni ili promenljiv tokom vremena, te eventualno umanjen, što zavisi od kvaliteta isporučene usluge.
- 2. Institucionalni oblik JPP-a** koji uključuje saradnju između javnog i privatnog partnera posebnim poslovnim sistemom. Navedeni oblik zapravo podrazumeva osnivanje posebnog privrednog društva (preduzeća) koje je u zajedničkom vlasništvu javnog partnera i privatnog partnera, a pri čemu privredno društvo ima zadatak da isporuči proizvod ili obavi određenu uslugu u korist javnog interesa. Takvo društvo može nastati ili osnivanjem novog zajedničkog privrednog društva ili preuzimanjem postojećeg javnog preduzeća od strane privatnog partnera.

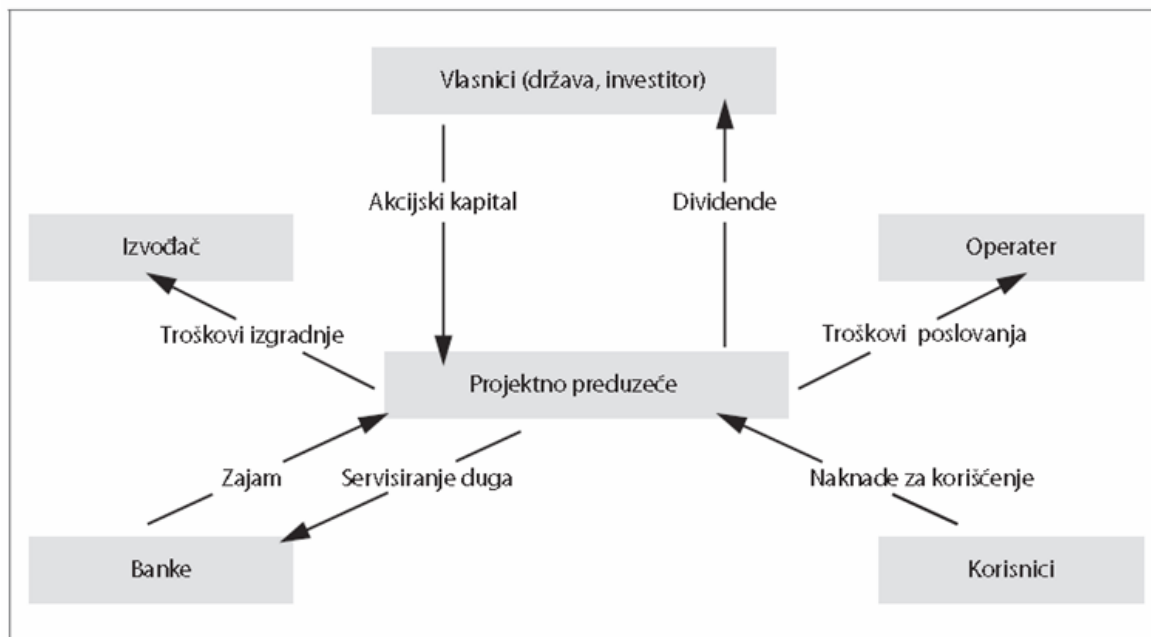
Osim dva osnovna modela postoji još niz ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva, u rasponu od tačke klasičnog državnog finansiranja i krajnje tačke, koja bi bila klasična privatizacija. Međunarodna praksa javno-privatnih partnerstava poznaje oko dvadesetak različitih modela, u zavisnosti od stepena uključenosti javnog i privatnog sektora u projektovanje, izgradnju, održavanje, finansiranje, operacionalizaciju, upravljanje, kao i alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture. Neki od njih su: *BOT - (Build, Operate; Transfer)* - izgradnja, upravljanje, prenos; *BTO - (Build, Transfer, Operate)* - kupovina, izgradnja, upravljanje; *BOO - (Build, Own, Operate)* - izgradnja, vlasništvo, upravljanje; *BBO - (Buy, Build, Operate)* - kupovina, izgradnja, upravljanje; *PFI (Private Finance Initiative)*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Detaljan prikaz i definicije svih modela koje poznaje međunarodna praksa mogu se pronaći na internet prezentaciji Kongresa SAD, što je sumirano u radu, na hrvatskom jeziku: Dr. sc. Hrvoje Kačer, dr. sc.

Kod klasičnog modela JPP, postoji šest vrsta aktera, koji su povezani specifičnim tokom kapitala. Kod klasičnog institucionalizovanog JPP (1) *projektno preduzeće* je u središtu usluge. Početni kapital u kompaniju ulažu (2) *vlasnici*. Oni zauzvrat očekuju neku vrstu dividende, bilo u gotovini, bilo u formi subvencionisanih usluga. Projektno preduzeće može pribavljati sredstva na tržištu, na primer, putem zaduživanja kod (3) *banaka*, kojima projektno preduzeće servisira dug. Prilikom izgradnje nekog objekta, projektno preduzeće kao investitor zaključuje ugovor s (4) *građevinskim preduzećem* (izvođačem radova), čiji se troškovi isplaćuju iz ostvarenih prihoda. Formira se (5) *operativno telo*, bilo u okviru projektnog preduzeća, bilo kao posebni pravni subjekt, koje dobija nadoknadu za svoje troškove poslovanja. Finansijsku osnovu svih ovih tokova kapitala čini (6) *korisnik usluge*, koji plaća naknadu ili na drugi način finansijski doprinosi. (Damjanović i sar, 2010., str.11)

Vlasnik – lokalna ili centralna vlast – takođe može da obezbedi sredstva iz opštih poreskih prihoda za potrebe poslovanja. Ove uloge se mogu spojiti s obzirom na to da se ponekad više funkcija može dodeliti jednom subjektu (npr., kad je operater odgovoran i za izgradnju). (Slika 1.)



**Slika 1.** Učesnici i novčani tok u JPP  
Izvor: UNIDO, 1997.

### 3. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U SRBIJI

Postojeći pravni okvir omogućuje različite vrste saradnje javnog i privatnog sektora, od ugovora o poveravanju komunalnih delatnosti, pa sve do zasnivanja institucionalnih partnerstava kada se osniva novo pravno lice. Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu da povere pružanje komunalnih usluga privatnim subjektima (obavljanje komercijalne delatnosti - privredna društva), drugim pravnim licima (neprofitne organizacije), kao i fizičkim licima (preduzetnici). Kako bi ovi subjekti obavljali tražene delatnosti, javni subjekt mora da im poveri obavljanje tih delatnosti putem ugovora, kojim se definišu prava i obaveze u vezi s obavljanjem delatnosti od opšteg interesa (*ugovorno JPP*).

U cilju unapređivanja pravnih i ekonomskih mehanizama, ali i preciziranja odnosa prema drugim zakonima (*Zakon o javnim nabavkama, Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o energetici, Zakon o rudarstvu, itd.*), ukazala se potreba za regulisanjem javno-privatnog partnerstva i koncesija.

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (Sl. glasnik Republike Srbije, br. 88/2011) uređuju se: uslovi i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva; prava i obaveze javnih i privatnih partnera; nadležnost Komisije za javno-privatno partnerstvo; uslovi i način davanja koncesije; predmet koncesije; pravna zaštita u postupcima dodele javnih ugovora, kao i druga pitanja.

Osnovna načela Zakona su: zaštita javnog interesa, efikasnost, transparentnost, jednak i pravičan tretman, slobodna tržišna utakmica, proporcionalnost, zaštita životne sredine, autonomija volje, ravnopravnost ugovornih strana.

Javno-privatno partnerstvo (JPP) u smislu ovog Zakona jeste dugoročna saradnja između javnog<sup>2</sup> i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno.

Sve veća potreba za izgradnjom nove javne infrastrukture i ulaganje u dobra u opštoj upotrebi, kao i za obezbeđivanjem kvalitetnih usluga od opšteg interesa u uslovima nedovoljnih budžetskih sredstava, ukazala je na potrebu optimizacije efikasnosti, delotvornosti i ekonomičnosti korišćenja budžetskih sredstava (veća vrednost za uloženi novac) i dovela do porasta potražnje za privatnim izvorima finansiranja ovih projekata.

Osnovni elementi koncepta javno-privatnog partnerstva su jasna alokacija odgovornosti, podela rizika i dug rok trajanja partnerstva. Podela rizika omogućava da svaki od partnera preuzme rizik kojim može da upravlja na najadekvatniji način, čime se postiže veća efikasnost ovih projekata. Koncept javno-privatnog partnerstva oslobađa javnog partnera dobrog dela troškova, koje bi inače morao da snosi i smanjuje problem fiskalnog pritiska,

---

<sup>2</sup> Javni partner može biti Vlada, u ime Republike Srbije, Vlada autonomne pokrajine i skupština jedinice lokalne samouprave po poslovima iz njihove nadležnosti i javno preduzeće, ako je posebnim propisima za to ovlašćeno.

a istovremeno mu omogućava da koristi upravljačke, tehničke, finansijske i inovativne sposobnosti privatnog partnera.<sup>3</sup>

Koncept javno-privatnog partnerstva, koji se prvi put pojavljuje u našem pravnom sistemu, predstavlja bolju opciju od dosadašnjih modela finansiranja investicija (npr. zaduživanje u inostranstvu, korišćenje sredstava „Nacionalnog investicionog plana“, finansiranje od strane javnih preduzeća ili direktno iz budžeta), koji su se pokazali kao nedovoljno efikasni.

Do donošenja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, ova oblast bila je uređena mnoštvom pojedinačnih propisa, s tim što ključna pitanja nisu bila regulisana na odgovarajući način. Pre ovog Zakona, na republičkom nivou bilo je par neuspelih pokušaja javno-privatnog partnerstva zasnovanog na Zakonu o koncesijama (Sl. glasnik Republike Srbije, br. 55/2003), koji je predviđao komplikovanu i dugotrajnu proceduru dodele koncesije. U praksi ovaj institut nije dao željene rezultate. Od pet zaključenih ugovora o koncesiji u oblasti rudarstva i izgradnje autoputeva, samo jedan je ostao na snazi: koncesija data multinacionalnoj kompaniji „Rio Tinto“ za eksploataciju i istraživanje bornih ruda, dok su preostala četiri ugovora raskinuta. Brojni potencijalni projekti uopšte nisu realizovani ili su započeti, a nisu okončani (npr. postupak dodele koncesije za deponiju u Vinči obustavljen na neodređeno vreme). Neuspešno su završeni tenderi za koncesije za izgradnju autoputa Horgoš – Požega i terminala za prtljag na Beogradskom aerodromu. Sve u svemu, do sada koncesije i javno-privatna partnerstva nisu zaživela na republičkom nivou.

Na lokalnom nivou, investicije privatnog sektora u infrastrukturu vršene su u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima iz 1997. godine (Sl. glasnik Republike Srbije, br. 16/97 i 42/98.), koji je davao mogućnost da se obavljanje komunalne delatnosti poveri drugom preduzeću (čl. 8, čl. 11. st. 2, čl. 12, čl. 27. i čl. 28. st. 2. Zakona). Ovaj Zakon predstavlja temelj većine javno-privatnih partnerstava koja funkcionišu na nivou lokalne samouprave u Srbiji, a najviše ih je u sektoru održavanja čistoće i upravljanju otpadom. To su, na primer, A.S.A. Kikinda d.o.o, kao javno-privatno partnerstvo strane kompanije A.S.A. u vlasništvu španskih investitora i Skupštine opštine Kikinda, A.S.A. Vrbak, odnosno A.S.A. Eko d.o.o, kao javno-privatno partnerstvo iste strane firme sa grupom opština iz Šumadije (institucionalni oblik javno-privatnog partnerstva) i TROJON&FICHER EKO, mešovita srpsko-nemačka kompanija, kojoj su opštine Žagubica, Žabari, Malo Crniće, MZ Rabrovo (Kučevo) i Smederevska Palanka poverile obavljanje komunalne delatnosti sakupljanja i odlaganja čvrstog otpada. (Aleksić, 2009. str. 14)

Do sada je priliv privatnog kapitala zabeležen najviše u sektorima koji zahtevaju manje investicije (kao što su usluge parkiranja ili upravljanja čvrstim otpadom), jer su

---

<sup>3</sup> Prema čl. 7. Zakona, privatni partner ima obavezu da od javnog partnera preuzme projektovanje, izgradnju, odnosno rekonstrukciju javne infrastrukture, uz jednu ili više obaveza, kao što su: finansiranje, upravljanje i održavanje u cilju pružanja usluga od javnog značaja krajnjim korisnicima iz okvira nadležnosti javnog partnera, ili u cilju obezbeđivanja neophodnih preduslova javnom partneru za pružanje usluga od javnog značaja iz okvira njegovih nadležnosti, ili pružanje usluga od javnog značaja iz okvira nadležnosti javnog partnera krajnjim korisnicima.



finansijska ulaganja najmanja (do 40 miliona evra), a najmanji je i rizik. Najveće investicije zahtevaju sektori vode i kanalizacije (prema nekim procenama, za Beogradski vodovod i kanalizaciju je potrebno obezbediti investiciju od čak 987 miliona evra). (Brdarević, 2012., str. 23.)

Što se tiče trenutnog svetskog trenda javno–privatnih partnerstava, najviše ovakvih projekata je u oblasti saobraćaja i puteva, izgradnje mostova, sportskih hala i telekomunikacija. Kod nas još uvek ne postoji značajnija praksa u pogledu projekata javno-privatnog partnerstva, s obzirom na to da je Zakon o javno-privatnom partnerstvu stupio na snagu u decembru 2011. godine.

#### **4. OBNOVLJIVI IZVORI ENERGIJE KAO POTENCIJALNA OBLAST ZA ULAGANJA PO MODELU JPP U REPUBLICI SRBIJI**

Energetski potencijal obnovljivih izvora energije u Srbiji je značajan i procene govore o preko 4 miliona tona ekvivalenta nafte (ten) godišnje, što odgovara, prema procenama stručnjaka, gotovo polovini godišnje potrebe zemlje za energijom. Taj potencijal je veliki, posebno u poređenju sa nekim evropskim zemljama, poput Malte, koja oskudeva u obnovljivim izvorima energije. U nekim vrstama obnovljivih izvora, međutim, Srbija po potencijalu zaostaje za nekim članicama EU, poput Danske i Španije u oblasti vetra. Najvećim potencijalom u Srbiji se smatra biomasa. Potencijal biomase se procenjuje na oko 2,7 miliona tona ekvivalenta nafte ili 63% ukupnog potencijala. Takođe, 0,6 miliona ten je u neiskorišćenom hidropotencijalu (14%), 0,2 miliona ten u geotermalnim izvorima (4,5%), 0,2 miliona ten u energiji vetra (4,5%) i 0,6 miliona ten u sunčevom zračenju (14%).

Mali deo tog potencijala je, međutim, iskorišćen. U Srbiji najveći deo energije potiče od uglja koji se, pored nafte i prirodnog gasa, najviše koristi. Ugalj je dominantna sirovina u proizvodnji električne energije, a u grejanju se najviše koristi gas. U Srbiji su od obnovljivih izvora u većoj meri iskorišćeni jedino hidropotencijal i biomasa.

U proizvodnji i potrošnji energije iz obnovljivih izvora računaju se i prema propisima EU velike hidroelektrane, ali se one u oblasti zaštite životne sredine ne smatraju ekološkim postrojenjima zbog štetnih efekata izgradnje brana po životnu sredinu. U tom kontekstu, bez velikih hidrocentrala udeo električne energije iz obnovljivih izvora je vrlo mali.

Na osnovu obaveza koje proističu iz članstva u Energetskoj zajednici jugoistočne Evrope, srpske vlasti su postavile ciljeve u petogodišnjem periodu do kraja 2012. godine. Prema Programu za ostvarivanje Strategije razvoja energetike Srbije za taj period, čije su poslednje izmene usvojene u 2009. godini, Srbija planira da do 2012. godine poveća udeo električne energije iz obnovljivih izvora za 2,2% u odnosu na ukupnu domaću potrošnju električne energije u 2007. godini. Takođe, u periodu 2007-2012. godine proizvodnja električne energije iz obnovljivih izvora trebalo bi da se poveća za 7,4% , sa 9.974 GWh u 2007. godini na 10.713,1 GWh u 2012. godini. To znači da bi proizvodnja električne energije iz obnovljivih izvora trebalo da se do 2012. godine poveća za 739,1 miliona

kWh, što je dovoljno da pokrije godišnje potrebe za energijom 179 hiljada domaćinstava sa prosečnom mesečnom potrošnjom od 350 kWh.

Da bi se ostvarili ti ciljevi planirano je privlačenje 200 miliona evra investicija za finansiranje izgradnje 100 MW novih kapaciteta koji koriste obnovljive izvore. Cilj je bio da se do 2012. godine izgradi najmanje 45MW kapaciteta u malim hidroelektranama, 45MW postrojenja koja koriste energiju vetra, 5MW solarnih fotonaponskih postrojenja, 2MW postrojenja na biomasu i 5MW na biogas.

Planirano je i da udeo biogoriva i drugih obnovljivih goriva na tržištu 2012. godine iznosi najmanje 2,2% u odnosu na ukupnu potrošnju goriva u saobraćaju, što bi se obezbedilo stavljanjem u promet više od 130.000 tona biodizela na tržište. To povećanje učešća biogoriva u saobraćaju u Srbiji je moguće obezbediti korišćenjem biodizela, pošto postoji mogućnost proizvodnje. (Poznatov, 2011. str. 27)

Ključni korak za početak razvoja tržišta obnovljivih izvora energije bilo je utvrđivanje fid-in tarifa, odnosno garantovane otkupne cene za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije 12 godina od početka proizvodnje. Uvođenje ovih mera predstavljalo je podsticaj za investitore koji su nakon toga pokazali veće interesovanje za ulaganja u toj oblasti.

Kao i u Srbiji, u većini evropskih zemalja se primenjuju fid-in tarife, kao podsticajna mera. Druge mere podsticaja u različitim zemljama su umanjenje ili oslobađanje poreza i učešće u ulaganjima, pre svega u tehnologije. Podsticanje proizvodnje toplotne energije uglavnom se sastoji od ulaganja u početnoj fazi i oslobađanja od poreza u kasnijim fazama. Kriterijumi za selekciju obnovljivih izvora energije i tehnologija su energetska potencijal, mogućnosti privrede i stepen razvoja tehnologija i tržišta na međunarodnom planu.

Energetska politika Srbije, pa i oblast obnovljivih izvora energije, ponovo je definisana novim Zakonom o energetici, usvojenim u julu 2011. godine (Sl. glasnik Republike Srbije, br. 57/2011). Usvajanje tog Zakona je jedan od koraka koje je Srbija morala da preduzme da bi ispunila uslove za sticanje statusa kandidata za članstvo u EU.

Novim Zakonom podstiču se investicije u obnovljive izvore energije, kroz pojednostavljivanje procedura za ulaganje i uvođenje povlašćenih proizvođača energije iz biomase, vode, vetra, solarne i geotermalne energije.

Novi Zakon preuzima jedan deo iz prethodnih uredbi, odnosno uvodi status *privremenog povlašćenog proizvođača*, čime se potencijalnim investitorima garantuje da će, ako u roku završe objekat, dobiti status povlašćenog proizvođača. Status privremenog povlašćenog proizvođača i mogućnost zaključenja ugovora sa EPS-om o otkupu struje trebalo bi da se dobija nakon dobijanja građevinske dozvole. To treba da im omogući da obezbede sredstva od banaka, koje za kreditiranje tako skupih projekata postavljaju vrlo stroge uslove. Do sada, potencijalni investitor nije imao garanciju da će, ako ima dozvolu, na kraju imati i status povlašćenog proizvođača. Time se delimično izašlo u susret potencijalnim investitorima u energiju vetra koji su tražili da im se odmah omogući pravo na podsticajne mere kako bi obezbedili finansiranje. Za investitore je status

povlašćenog proizvođača prioritarno pitanje jer se time garantuje otkup proizvedene energije po određenim cenama i u određenom periodu, i tako osigurava otplata uložene investicije.

Novim zakonom su predviđene i mere podsticaja za proizvodnju toplotne energije iz obnovljivih izvora energije, pošto prema direktivama EU i ona ulazi u energetske bilans. Predviđeno je da se podsticajne mere za proizvodnju toplotne energije prebace na lokalni nivo, odnosno da o njima odlučuju lokalne samouprave. Cilj Srbije je da iskoristi biomasu koja nije toliko skupa, ali da je efikasnije koristi, i da proizvodi toplotnu energiju koja će ući u energetske bilans.

## **5. ZAKLJUČAK**

Stupanjem na snagu Zakona o javno-privatnom partnerstvu, Republika Srbija je učinila veliki korak ka promovisanju ovakvog modela ulaganja u projekte od značaja za javni sektor. Ovim Zakonom je dat podsticaj stranim privatnim ulagačima da u većoj meri razmišljaju o investiranju u našu zemlju.

S obzirom na nedostatak sredstava i budžetska ograničenja javnog sektora u Srbiji, privlačenje stranog kapitala preko modela javno-privatnog partnerstva u znatnoj meri može poboljšati dostupnost, kvalitet, inovativnost i cenu javne usluge, ali i uticati na izgradnju infrastrukture naše zemlje.

Status kandidata Republike Srbije u EU direktno je uslovljen boljom iskorišćenošću obnovljivih izvora energije, koji su kod nas, usled visokih cena opreme za eksploataciju i nedostatku novčanih sredstava za instalacijom iste, gotovo neiskorišćeni. Ulaganja stranih partnera po modelu JPP u obnovljive izvore energije u Srbiji dovešće, ne samo do približavanja naše zemlje članstvu EU, već i do izgradnje infrastrukture, proizvodnje energije bez štetnih emisija, otvaranja novih radnih mesta, boljeg standarda društva.

Model JPP u našoj zemlji je još u začetku, ali vremenom, kada ovakva ulaganja budu zaživela, doprineće boljem ekonomskom i privrednom statusu Republike Srbije.

## LITERATURA

1. Aleksić M., 2009. *Karakteristike strukture nekih javno-privatnih partnerstava u oblasti upravljanja čvrstim otpadom u Srbiji*, prezentacija održana u okviru Programa podrške razvoju infrastrukture lokalne samouprave, održanog 17. i 18. juna 2009. u okviru MISP projekta (Municipal Infrastructure Support Program), finansiran sredstvima Evropske unije.
2. Brdarević Lj., 2012. *Razvoj lokalne infrastrukture kroz javno–privatna partnerstva*, Priručnik za lokalne vlasti, u okviru USAID Projekta održivog lokalnog razvoja, str. primeri VII i VIII, koji citiraju Upravu za vode Grada Beograda.
3. Damjanović D. i sar. 2010., *Partnerstvo javnog i privatnog sektora, Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji*, Palgo centar, Beograd.
4. Poznatov M, 2011. *Obnovljivi izvori energije – energetska budućnost*, Dostupno na: <http://www.euractiv.rs/odrzivi-razvoj/2272-obnovljivi-izvori-energije-energetska-budunost.html>
5. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/l22012\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm) )
6. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)