

# Implementacija mehanizma koncesije za razvoj infrastrukture

UDK: 339.727.22:338.49(497.11)

Miloš Milosavljević<sup>1</sup>, Sladana Benković<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fakultet organizacionih nauka u Beogradu

<sup>2</sup> Fakultet organizacionih nauka u Beogradu

*Razvijenost infrastrukture je jedan od ključnih indikatora stepena ekonomske razvijenosti entiteta, nezavisno od toga da li se radi o preduzećima, privrednim granama, nacionalnim ili supranacionalnim ekonomijama. Kako se bude ubrzavao razvoj zemalja trećeg sveta i kako bude starila bazična infrastruktura u razvijenim zemljama, potičeće se jaz između postojeće i potrebne infrastrukture. Doslovno tome, javlja se potreba da se daleko kvalitetnije izuči materija upravljanja infrastrukturnim razvojem, te razviju novi i kvalitetnije izuče stari metodi, modeli, tehnike i postupci za realizaciju i finansiranje infrastrukturnih projekata. Ovaj rad prezentuje koncesiju kao mehanizam javno-privatnog partnerstva kojim se upravlja sistemskim infrastrukturnim razvojem. Poseban naglasak je na multidimenzionalnoj ulozi države i na naglašavanju potencijala da infrastrukturni razvoj umesto inkrementalnog i inertnog poprimi atrubute radikalnog i rapidnog.*

## 1. Uvod

Prema tradicionalnom poimanju potreba za infrastrukturom, njen rast bi trebalo da bude najmanje jednak rastu bruto domaćeg proizvoda nacionalne ekonomije. Međutim, savremeni trendovi menjaju ovu paradigmu i to usled dejstva brojnih faktora. Potrebe za novom infrastrukturom su pod uticajem ubrzane amortizacije infrastrukturnih objekata u razvijenim zemljama, kao i rasta broja stanovnika i urbanizacije u zemljama tzv. „trećeg sveta“. Uz prethodno navedeno, kreiranje globalnih lanaca i mreža snabdevanja, kao i drugih efekata globalizacije, dodatno usložnjava potrebe za infrastrukturom.

Nezavisno od dejstva pojedinačnih faktora, privatna inicijativa u finansiranju infrastrukturnih projekata zbog svojih tržišnih karakteristika posebno po pitanju efikasnosti i efektivnosti, stiče sve veću popularnost. Malo je verovatno da će tradicionalni način finansiranja u sektoru infrastrukture biti u potpunosti zamenjen finansiranjem iz privatnih izvora, ali treba očekivati makar pozitivne inkrementalne promene na ovom polju. Svakako je u praksi najpopularniji i teorijski najfundiraniji pristup onaj koji se oslanja na primenu mehanizma koncesije i BOT aranžmana za finansiranje infrastrukturnih potreba.

## 2. Ekonomска opravdanost investicija u infrastrukturu

Stepen razvijenosti infrastrukture, koliko god pretenciozno i neodređeno zvučalo, predstavlja najbolji indikator razvijenosti jedne ekonomije. Brojni autori su koristili pokazatelje kao što su elastičnost investicija i implicitna stopa povraćaja za izračunavanje produktivnosti investicija u infrastrukturu i na taj način došli do neočekivanih rezultata. U početnim studijama [2] o produk-

tivnosti američkog nevojnog infrastrukturnog kapitala iz kasnih osamdesetih i ranih devedesetih godina prošlog veka zaključeno je da je stopa povraćaja investicija u infrastrukturu oko 60%. Dalja empirijska istraživanja [7] o transportnoj i telekomunikacionoj infrastrukturi u zemljama u razvoju dovele su do zaključka da je stopa povraćaja nešto iznad 60%, a povraćaj na investicije u transportnu infrastrukturu u zemljama OECD-a i zemljama u razvoju su, prema [4], dostigla i ekstremne vrednosti od 95%.

Za razliku od inicijalnih studija iz osamdesetih i početka devedesetih, koji predimenzioniraju posledice ulaganja u infrastrukturu na ekonomski rast, novije analize pokazuju skromnije procene efekata ovog uticaja. Razlog tome je korišćenje sadržajnijih alata, većeg broja kvalitetnijih podataka, rafinisanih modela i sadržajnijih metodoloških pristupa. Smer i intezitet možda nisu onakvi kakvimi su se činili ranijih godina, ali je potvrđen pozitivan uticaj infrastrukture na razvoj. Otuda i značajan porast privatnih investicija u infrastrukturu u novom milenijumu. Samo u prvih šest godina u razvijenim zemljama je prema podacima Svetske banke nivo investicija je udvostručen u odnosu na poslednju deceniju dvadesetog veka. Merna i Njiru [18] posebno ističu perspektive i značaj investicija u infrastrukturu u zemljama u razvoju, naglašavajući da one u apsolutnim ciframa iznose 200 milijardi dolara godišnje, dok relativno predstavljaju 4% nacionalnog autputa, odnosno 40-60% ukupnih javnih investicija.

Bitan zaključak ovih studija je da se finansiranje infrastrukturnih projekata značajno razlikuje od ostalih javnih investicija i trošenja. Pojedinačne empirijske studije po pravilu pokazuju negativnu korelaciju između javne potrošnje i rasta BDP i produktivnosti [16]. To se

objašnjava činjenicom da javna izdvajanja nemaju uticaj na efikasnost privatnog sektora, a finansiraju se distorzivnim porezima koji negativno deluju na visinu privatnih ulaganja kroz sisteme smanjenja ukupnih povraćaja na investicije.

Javni fondovi i kapaciteti država za pozajmljivanjem postaju nedovoljne da bi se zadovoljile rastuće potrebe za infrastrukturom [25], a posebno za članice i kandidate za ulazak u EU koje su pod dodatnim pritiskom Ugovora iz Maastrichta. Shodno tome, javlja se potreba da se privatna inicijativa značajnije uključi u finansiranje i realizaciju infrastrukturnih projekata. Veliki broj praktičara i akademika ukazuju da jedino partnerstvo javnog i privatnog sektora (PPP) može biti na dugi rok održivo [20]. U razvijenim zemljama privatna inicijativa ne predstavlja nikakvu novinu, te se, primera radi, ona u izuzetnoj meri koristi u Velikoj Britaniji [26].

Privatni ideo u ukupnim investicijama u infrastrukturu krajem prošlog milenijuma je varirao od niskih 9 i 13% u Nemačkoj i Francuskoj, do izuzetno visokih 47 i 71% u Sjedinjenim Američkim Državama, odnosno Velikoj Britaniji, respektivno [21]. Praktična verifikacija pozitivnih efekata fenomena privatizacije infrastrukturnih sistema je doprinela delimičnom predimenzioniranju njenog značaja na efikasnost privrede uz tezu o nepromjenjenim društvenim troškovima. Nije, međutim, verovatno da će privatna finansijska inicijativa u celosti zameniti tradicionalni način finansiranja infrastrukturnih projekata iz javnih izvora, već će u većoj ili manjoj meri služiti smanjivanju jaza između potreba za infrastrukturom i potencijala pojedinačnih nacionalnih ekonomija u opskrbljivanju datih potreba.

Nezavisno od prethodno rečenog, najznačajniji aspekti i trendovi savremene politike i strategije infrastrukturnog razvoja odnose se na koncepte privatizacije i privatnih finansija. Inklinacija ideje državnog intervencionizma i posledične promene političkog stava o privatnom kapitalu kao korisnom saradniku u sektoru infrastrukture počele su ranih 80-tih godina dvadesetog veka, ali se trend se ubrzao zatim proširio i dobio nove forme i oblike.

Privatna inicijativa pri realizaciji infrastrukturnih projekata najčešće se realizuje kroz osnovne mehanizme javno-privatnog partnerstva, gde se podrazumevaju koncesije i BOT aranžmani, a navedene mehanizme je moguće kvalitativno unaprediti hibridnim modelima finansiranja i realizacije [22] [6]. Hibridni modeli, zapravo dozvoljavaju ili inkrementalni multietapni izbor privatnih partnera ili objedinjavane više manjih poslova u jednu celinu. Ciljevi se najčešće tiču adekvatnijeg dostizanja ekonomije obima, odnosno izbegavanje supar-

ničkih odnosa i akrimonije koja ponekada karakteriše konvencionalne modele za realizaciju projekata i umesto toga omogućavaju da sve strane rade zajedno i kolaborativno za dobrobit infrastrukturnog projekta.

### 3. Koncesije i bot aranžmani

Evropska komisija [8] razlikuje dva oblika javno-privatnog partnerstva: ugovorni i institucionalni. U prvom slučaju, koji je daleko prisutniji u praksi, saradnju javnog i privatnog sektora karakterizuju isključivo ugovorni elementi, pa se u ovom slučaju radi najčešće o koncesijama. Drugi oblik uključuje zajedničko osnivanje novog pravnog subjekta koji za svoj cilj ima realizaciju infrastrukturnog projekta. U praksi se dosta retko sreće, jer kao svoju inherentnu karakteristiku nosi potencijal da privatnom partneru pruži monopolisanu ulogu.

Pod koncesijom se podrazumevaju različiti vidovi ugovora kojima javna vlast delegira prava domaćim ili stranim privrednim subjektima da vrše određenu delatnost pod posebnim zakonskim uslovima. Konkretno, prema Zakonu o koncesijama (ZOK) Republike Srbije iz 2003. (čije su uvodne odredbe iste kao u zakonskom rešenju iz 1997.), koncesija se definiše kao pravo korišćenja prirodnog bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi, odnosno pravo na obavljenje delatnosti od opšteg interesa, koje domaćem, odnosno stranom licu (koncesionaru), ustupa nadležni državni organ (koncedent), pod posebno propisanim uslovima, uz odgovarajuću naknadu [27]. Potreba za koncesionim ugovorima rezultat je nedovoljne akumulacije pojedinačnih nacionalnih ekonomija. Takve ekonomije nisu u stanju da samostalno iniciraju i određuju dinamiku sopstvenog razvoja. Međutim, oskudica državnih sredstava ne predstavlja i jedini razlog za implementaciju koncesionih formi ulaganja.

Koncesioni ugovor naglašava ustupanje javnog dobra, prava, delatnosti ili objekta u cilju ostvarenja javnog interesa, ali ne i kreiranje poslovne zajednice. Za razliku od navedenog, kod BOT aranžmana je u fokusu obezbeđenje finansijskih sredstava i određivanje modela za raspodelu rizika. Prema [14], BOT projekat se može opisati kao „projekat zasnovan na odobravanju koncesije od strane koncidenta (uobičajeno neke javne ili državne agencije) konzorcijumu ili koncesionaru (obično iz privatnog sektora) koji treba da ?izgradi? (što uključuje finansiranje, dizajniranje, upravljanje implementacijom projekta i sl.), ?upravlja? (uključujući i upravljanje i poslovanje objektima i postrojenjima, održavanje, pružanje usluga, naplatu kako bi se pokrili finansijski i investicioni troškovi itd.), i ?prenese? objekat ili fabriku u operativnom stanju i bez dodatnih troškova koncidentu na kraju koncesionog perioda.“

Načelno, pod BOT sistemom se podrazumeva poseban oblik koncesije, kojim se ustupa izgradnje objekata, postrojenja ili pogona, putem finansiranja projekata po izgradi – koristi – predaj sistemu. Pri tome se ugovor odnosi na izgradnju i finansiranje kompletног objekta, postrojenja ili pogona, njegovom korišćenju i predaji u svojinu domicilne javne vlasti u ugovorenom roku, čija se gornja granica najčešće imperativno zakonski određuje. Po okončanju ugovornog roka entitet privatnog sektora predaje objekat nadležnom organu ili novom privatnom entitetu izabranom javnom licitacijom. Rok trajanja koncesije ili BOT aranžmana je u funkciji reda veličine rizika koje privatna strana preuzima na sebe. Prema [8] što je niži nivo preuzetog rizika i što je niži finansijski doprinos projektu, toliko kraći mora biti koncesioni period.

U implementaciji koncesionih i BOT aranžmana javlja-ju se u osnovi tri strane: (1) investitori, koji obezbeđuju finansijska sredstva, grade i upravljaju infrastrukturnim objektom, (2) vlada zemlje domaćina, koja obezbeđuje garancije i (3) treća strana (komercijalne banke, multilateralne eksim banke, snabdevači itd.) [5].

#### **4. Uloga koncedenta u sprovođenju koncesionog ugovora**

Država putem svojih institucija i organizacija igra ključnu ulogu u upravljanju i razvoju koncesijama i javno-privatnim partnerstvima, nezavisno od stepena delegiranih ovlašćenja privatnom sektoru. Osnovni razlog je, svakako, visoka društveno-ekonomski vrednost infrastrukturnih projekata. Loše fundiranje, upravljanje i razvoj projekata dovode neminovno do propasti istih. Koncesije i BOT modeli zahtevaju aktivno uključivanje i podršku koncedenta, stabilnu političku i ekonomsku klimu, definisan i stabilan pravni ambijent, konvertibilnu valutu, kao i druge uslove koje strani investitori inače očekuju.

Državni i kvazidržavni organi kreiraju legislativni i ukupni konceptualni okvir za razvoj koncesije kao elementa partnerstva javnog i privatnog sektora. Hronološki posmatrano, koncesija kao pristup javno privatnog partnerstva nije statičnog karaktera, već je koncept koji evolira. Od rudimentarnog partnerstva koga je karakterisao visok nivo neformalnosti, koncesije i javno-privatna partnersrtva su se pretvorila u ugovornu i institucionalizovanu relaciju javnog i privatnog sektora i uključuju široku lepezu modela [13]. Otuda, treba očekivati i dalje teorijsko i praktično utemeljenje koncesionog procesa i razrade posebnih modela kojima bi se realizovali infrastrukturni projekti.

Iako su intervencionistički potencijali i odgovornosti države po pitanju realizacije infrastrukturnih projekata mnogostruki i kompleksni, od izuzetnog je značaja izvršiti njihovu sistematizaciju. Načelno, država mora da:

- 1) definiše i kreira opšti ambijent za razvoj javno-privatnog partnerstva,
- 2) bude aktivno uključena u izbor privatnog aktera, kao i da
- 3) direktno ili indirektno nadzire sprovođenje infrastrukturnih projekata.

#### **4.1. Kreiranje adekvatnog investicionog i regulatornog okruženja**

Investiciono okruženje se može definisati kao sistem makrosocijalnih, političkih, pravnih i ekonomskih institucija koje oblikuju i definišu granice ponašanja mikro subjekata u društvenim, političkim i ekonomskim razmenama, odnosno kojima određeni investitor (bilo javni ili privatni) može da se obrati zarad zaštite svojih prava [17]. Prema [15] potrebno je ustanoviti dobro definisano, ali ne preterano birokratizovano, zakonsko i administrativno poslovno okruženje. Inicijativa i spremnost privatnog sektora da participira u projektima od javnog značaja u mnogome zavisi od složenosti društvenih, ekonomskih, pravnih, ekoloških i drugih uslova. Sustina kreiranja pogodnog operativnog okruženja je u smanjenju rizika koji su sa aspekta realizatora projekata nekontrolabilni. U nekim slučajevima je potrebno ići i dalje od načelnih društveno-ekonomskih uslova, pa je potrebno kreirati i dodatne garancije privatnom sektoru, najčešće u vidu minimalne garantovane cene ili potreskih olakšica za određeni vremenski period.

Spremnost privatnog sektora da razvija infrastrukturne projekte takođe zavisi od pravnog i regulatornog okvira u kome se projekat operacionalizuje [14]. Shodno studiji [19] najnaprednije i najimućnije ekonomije imaju tendenciju da kreiraju slična institucionalna rešenja koje uključuju transparentan zakonski sistem sa normama kreiranim kroz reprezentativne demokratske institucije, koje su univerzalno prihvaćene i interpretirane od strane nezavisnog suda i pokazuju nepristrasnost i efikasnost u sprovođenju javnih pravnih normi. Izgradnja institucija sistema, koliko god zvučalo kao floskula, nije samo prosta uloga, već i prepostavka za ostvarenje saradnje javnog i privatnog sektora. To je posebno uočljivo kada se radi o dugoročnim i kapitalno intenzivnim projektima. Realizacija infrastrukturnih projekata ne bi trebalo da bude politička ideja trenutne strukture vlasti, već mora postojati jasan zakonski i administrativni okvir za realizaciju projekata kako bi se pravilno raspodelio rizik i umanjile šanse za destruktivno i koruptivno ponašanje aktera.

## **4.2. Kreiranje nadležnih institucija za izbor koncesionara**

Osetljivost uloge države po pitanju kreiranja javnih tela koje će vršiti selekciju privatnih partnera ogleda se u potrebi za kvalitetnim institucionalnim okvirom za kreiranje i sprovođenje tenderskog postupka, te definisanju selekcionih kriterijuma i metoda za izbor koncesionara. Koncesionar koji ispoljava distinkcije u troškovnom ili kvalitativnom smislu je prihvatljiv, a smatra se optimalnim ako je preferiran po svim kriterijumima u odnosu na ostale koncesionare koji su razmatrani.

Kumaraswamy i Zhang [14] su, pozivajući se na određena empirijska istraživanja, došli do zaključka da su troškovi tendera kod BOT modela daleko veći nego kod tradicionalnih projekata. Naime, kod BOT modela troškovi su od 0.48-0.62% vrednosti ukupnog projekta, dok se kod tradicionalnih projekata ta vrednost kreće između 0.18 i 0.32%. Shodno tome, tenderska procedura za BOT modeli zahteva ustrojstvo protokola za odabir izvođača projekta koji će obezbediti optimalnu efikasnost projekta.

Nadležna tela koja sprovode tenderski postupak treba da budu nezavisna u svom radu. Ta nezavisnost se u apsolutnom smislu odnosi na relaciju sa svim potencijalnim učesnicima na tenderskom procesu, ali je i dalje predmet otvorene debate da li je nezavisnost neophodna i u odnosu na političku vlast u zemlji. Ipak, većina zemalja je prihvila model u kome regulatorna tela imaju veoma visok stepen autonomije u odnosu na politički establišment.

Konkretnije mere koje omogućavaju nezavisnost regulatornih organa odnose se unapred određenu dužinu mandata članova koja načelno treba da bude duža od mandata političke garniture; detaljno definisanje procesa u radnim telima i uslova imenovanja članova tog tela; restriktivne odredbe koje definišu mogućnost razrešenja članova regulatornih organa; kao i jasan sistem finansiranja. Kerf i saradnici [11] posebno ističu da je korisno pronaći mehanizam autonomnog finansiranja regulatornog tela.

Načelno, regulatorni okvir u evropskim zemljama prema[8] definiše tri suštinska postupka tenderskog izbora:

- Ottvorena procedura, gde sve zainteresovane strane mogu da učestvuju u tenderskom postupku,
- Ograničena procedura, gde sve zainteresovane strane mogu da učestvuju u pred-tenderskim kvalifikacijama. Ukoliko prođu kvalifikacije, mogu učestvovati na tenderu.
- Pregovaračka procedura, koja je slična ograničenoj proceduri ali otvara mogućnost post-tenderskih pregovora o ugovornim specifikacijama.

Po završetku planova i izboru optimalnog projektnog rešenja, po pravilu sledi objavljivanje projekata i poziv na učešće na tenderu stranama zainteresovanim za izvođenje radova. U skladu sa legislativom EU, šalje se Zahtev za ponudama (Request for Proposals), koji sadrži sve vrste ugovora i kriterijume koji će se koristiti pri izboru pobednika na tenderu. Zapravo, ovde se uređuje metod izbora koncesionara, a kriterijumi u tim metodama za izbor su veoma diversifikovani. U ekstremnim slučajevima kao kriterijumi se javljaju cene na jednoj, odnosno kvalitet usluge na drugoj strani, ali je najčešća određena kombinacija ovih dvaju kriterijuma.

Tenderska komisija, koju sastavlja naručilac posla, vrši izbor optimalne ponude po svim preferiranim kriterijumima. Kada se kao kriterijum postavi jedino cena, postupak izbora koncesionara je jednostavan i sastoji se u prihvatanju najniže ponude. Ipak, inovativne metode za selekciju koncesionara u svom opsegu imaju i kriterijume zasnovane na kvalitetu.

## **4.3. Aktivno učešće javnih organa u fazama životnog ciklusa projekta**

Za razliku od prethodnih uloga, čiji je značaj univerzalnog karaktera, aktivacija tokom svih faza životnog ciklusa dobija na značaju samo kod pojedinih projekata koje karakteriše visoka ekonomska i socijalna vrednost. Posledično tome, odgovornost za izvođenje projekata nije samo na privatnom konzorciju, već se podrazumeva i odgovornost javnog sektora.

Plastičan primer za odgovornost države je slučaj kompanije Metronet rail iz Velike Britanije. Ovo londonsko javno-privatno partnerstvo koje je upravljalo linijama metroa je doživelo administrativni krah, te je javna vlast morala da reaguje sa 2 miliona funti kako bi preduzeće spasio bankrotstva. Preduzeće je nakon toga vraćeno u javno vlasništvo [10].

Najčešće rešenje je ustanovljenje interdisciplinarnog tima koje će kontinuelno pratiti i nadgledati razvoj projekta i kvalitet pruženih usluga. Na taj način će u svakoj fazi životnog ciklusa projekta biti obezbeđene mere sigurnosti i kvaliteta.

Ova uloga je značajna i zbog mogućnosti ocene performansi projekta čime se stvara povratna informaciona sprega i komunikacija izvršenog postojećeg programa ili projekta sa budućim odlukama o programima i projektima, kao i strategijom razvoja ekonomije. Zavisno od vrste i veličine infrastrukture, uloga države može podrazumevati set aktivnosti vezane za eksproprijaciju

zemljišta, izdavanje garancija, plaćanje infrastrukturnih usluga, ali i brojne druge aktivnosti duž čitavog životnog ciklusa projekta.

## 5. Uloga koncesionara u sprovođenju koncesionog ugovora

Projektno društvo koje se osniva sa ciljem sprovođenja investicija u infrastrukturni projekat, a na osnovu ugovora o osnivanju privrednog subjekta, naziva se koncesionarom. Prema [5] ovo društvo čine sponzori, koje uobičajeno sačinjavaju građevinske kompanije i finansijske institucije i koji su organizovani u vidu konzorcijuma koji realizuje projekat i koji treba da ima komercijalne benefite od takvog projekta.

Cilj osnivanja ovog društva je učešće u javnom nadmetanju, te se osnivanje obavlja u preliminarnim fazama realizacije projekta. Svrha osnivanja ovog društva je obezbeđenje finansijskih sredstava i drugih resursa neophodnih za izvođenje projekta. Uobičajeno se osniva privredno društvo koje se direktno kapitalizuje sredstvima sponzora i koje ima uske i vremenski ovičene ciljeve. Ovaj konzorcijum se u nauci o projektnom finansiranju najčešće naziva entitetom za specijalne namene.

Investitori glomaznih i kapitalno intenzivnih projekata, kakvi su infrastrukturni, uslovljavaju formiranje entiteta za posebne namene kako bi se kreditni rizik ograničio na specijalne projekte i kako bi se ispunili specifični ciljevi projektovanja, izgradnja, upravljanja i održavanja infrastrukturnih objekata kao i pružanja infrastrukturnih usluga. U tom smislu, izolacija projektnih rizika kreira ambijent u kome ne postoji opasnost pojavljivanja drugih rizika iz poslovnih aktivnosti koje investitor ne može sagledati [3]. Ipak, entiteti za specijalne namene mogu biti osnovani sa mnogo nepoželjnijim ciljevima, kao što su izbegavanje poreskih obaveza i prikrivanje transakcija sponzora. Prema [12], pažnja stručne i akademiske javnosti na zloupotrebe entiteta za specijalnu namenu su posebno akcentovane nakon propasti energetske korporacije Enron 2002. godine. Neodgovarajuća upotreba entiteta i fraudalno računovodstveno izveštavanje, te neadekvatna revizija koju je obavio tadašnji revizorski gigant Arthur Andersen, uslovile su promenu koncepta izveštavanja entiteta za specijalnu namenu.

Prema [8], ključni princip javno-privatnog partnerstva je da rizik treba da bude alociran na partnera koji može najbolje da upravlja tim rizikom. Zapravo, jedno od najznačajnijih načela projektnog finansiranja kao modaliteta finansiranja pojedinačnih poslovnih poduhvata

se i sastoji u činjenici da je ovaj pristup u prednosti u odnosu na direktno finansiranje zbog mogućnosti da se daleko lakše i jednostavnije anticipativno alocira rizik na pojedine učesnike u poslu. Efektivna alokacija rizika ima direktni finansijski uticaj na projekat što ima za posledicu niže ukupne troškove projekta i posledičnu uvećanu tzv. vrednost za novac u poređenju sa tradicionalnim načinom finansiranja i realizacije. Cilj nije preneti rizik na privatnog aktera, nego ga pravilno rasporediti kako bi se ukupni troškovi minimizirali. Projektno finansiranje je specifično u smislu raspodele rizika, jer se u periodu ugovaranja vrši i definisanje rizika koje će snositi koncesionar, koncedent ili neka treća strana (poput osiguravajućeg društva).

Alokacija rizika u finansiranju infrastrukturnih projekata nije apstraktan fenomen, već su najčešće imperativno zakonski ili ugovorno, saglasnošću volja koncedenta i koncesionara, definisani rizici koje snosi javni, odnosno privatni sektor. Primera radi, rizik okončanja eksproprijacije zemljišta predstavlja rizik koji snosi javni sektor. Sa druge strane, rizik nabavke materijala, izgradnje i održavanja infrastrukturnih kapaciteta po pravilu pada na privatnog partnera u poslu.

U daljem tekstu su date smernice za alokaciju rizika koje nisu obligatornog karaktera i nemaju univerzalnu primenjivost, već opisuju generički model koncesionog ugovora. Različiti koncesioni ugovori mogu podrazumevati drugačiji sistem alokacije rizika, te je situacioni pristup najbolji za alokaciju rizika. Ipak, u nastavku će biti opisane neke načelne direktive za optimalnu distribuciju rizika.

Rizik se najčešće definiše za različite faze projekta [28], kao što su rizik dizajna infrastrukture, izbora izvođača radova, izgradnja infrastrukturnog objekta, odnosno pružanje infrastrukturne usluge, upravljanje objektima i sl.

Izbor izvođača radova je od velikog značaja za uspešnu realizaciju infrastrukturnog projekta. Osnovni kriterijumi za izbor izvođača radova su pretprojektno iskušto u relevantnoj oblasti, značajne preporuke i reputacija na tržištu. Ukoliko se projekat realizuje u inostranstvu, potrebno je da izvođači radova poznaju lokalno tržište i poseduju dobre kontakte sa lokalnim podizvođačima. Iako se prilikom potpisivanja ugovora o izvođenju radova koristi određeni oblik osiguranja, šteta u slučaju da projekat propadne može biti nenadoknadiva. U određenim slučajevima izvođač radova može biti i sam sponzor projekta. Tada postoji konflikt interesa i rizik od sastavljanja neadekvatnih ugovora. Ukoliko postoje nedostaci u tenderskoj specifikaciji, posledice takvih propusta po pravilu snosi javni sektor. Greške u

projektovanju infrastrukturnih sistema snosi izvodač radova i takve greške prouzrokuju eroziju povraćaja na investicije.

U fazi izgradnje ključne distorzije koje se u implementaciji projekta mogu javiti tiču se hipertrofije troškova, nepoštovanja anticipiranog vremenskog okvira za završetak projekta i nepodudarnosti efekata projekta sa kriterijumima koji su postavljeni u fazi dizajniranja. Sličnu klasifikaciju prema konstrukcionim fazama koristi i Abdou [1], te deli rizike sa finansijskog, vremenskog i dizajnerskog aspekta.

Analiza rizika prekoračenja troškova se odnosi na najvažnije stavke troškova u budžetu projekta, način na koji se kontrolisu troškovi i mogućnost njihovog prekoračenja. Ukoliko do probijanja budžeta dođe usled neefikasne prakse izgradnje ili odstupanja od planskih troškova, logika koncesionog mehanizma nalaže da ovakvi uvećani troškovi padaju na teret privatne ugovorne strane u ugovoru, jer je konzorcijum nadležan za kontrolu ovakvih trošenja. Eventualna odstupanja u nabavnim cenama inputa, odnosno troškovima, koja su sa aspekta konzorcijuma nekontrolabilna, nemaju uvek jasno definisanu stranu koja će snositi troškove. Za ovakva troškovna prekoračenja najčešća je praksa da ih snosi projektno društvo, mada se posebnim klauzulama može bliže i detaljnije odrediti koji su inputi ključni u proizvodnji, te se ravnomerne raspodeliti rizik povećanja cena ovih inputa. Kada je reč o svim aktivnostima države koje imaju specifično dejstvo na projekat, kao što su odlaganja u obezbeđenju dozvola i saglasnosti za izvođenje radova, treba teretiti concedenta, tj. samu javnu vlast. Kontrolu troškova izgradnje projekta zahtevaju finansijeri, koji moraju da odobre svako povećanje ključnih troškova, čak i u slučaju kada postoji dovoljno sredstava za završetak projekta. Projektna kompanija ima određenu slobodu da upravlja manjim varijacijama troškova koji spadaju u glavne kategorije, pogotovo ako ukupni troškovi projekta nisu fiksno određeni, već imaju fluktuirajući karakter.

Prema [22], empirijski dokazi pokazuju da je mehanizam javno-privatnog partnerstva i same koncesije pokazuje velike prednosti u odnosu na tradicionalne načine izgradnje infrastrukture po pitanju izgradnje u planiranom vremenu. Primera radi, Nacionalna revizorska kancelarija Velike Britanije je 2003. godine izvestila da je 76% revidiranih projekata javno-privatnog partnerstva bilo završeno i dostupno za upotrebu u vremenu koje je bilo predviđeno ugovorima. Za razliku od toga, tek 30% tradicionalno finansiranih i realizovanih projekata infrastrukture je bilo izvršeno u ugovorom predviđenom roku [24]. Uzroci nastajanja zastoja u izgradnji

projekta i odlaganja završetka projekta mogu biti neispunjavanje obaveza od strane izvodača radova ili doba-vljača, faktori koji spadaju u domen više sile i faktori treće strane. Odstupanje u planiranom vremenu izgradnje treba da snosi koncesionar ukoliko su oni posledica neefikasne prakse izgradnje ili slabosti u koordinaciji podizvodača. Sa druge strane, ukoliko su odlaganja u vremenu izgradnje posledica dejstva tzv. više sile, penale za odlaganje treba da snosi osiguravajuće društvo uz uslov da je projekat osiguran. Rizik više sile se odnosi na delovanje faktora koji spadaju u domen više sile, kao što su štrajkovi, poplave, požari i druge elementarne nepogode ili katastrofalne tehničke greške koje mogu uticati na smanjenje kapaciteta ili mogu privremeno ili trajno prekinuti funkcionisanje projekta. Projekat je izložen riziku više sile i tokom perioda izgradnje i tokom operativnog perioda.

Kada projekat ne zadovolji kriterijume koji su postavljeni tenderskom dokumentacijom, kao što su nezadovoljavajući kvalitet infrastrukturnih usluga ili defekti u infrastrukturnim objektima, likvidacione štete snosi koncesionar. Rizik loših performansi podrazumeva da projekat (zbog lošeg projektovanja i neadekvatne tehnologije) ne funkcioniše u skladu sa očekivanjima. Ovakav rizik i posledično uvećani troškovi imajuće značajnih efekata na povraćaj na investicije, odnosno profitabilnost samog projekta.

## 6. Zaključak

Kreiranje adekvatnog poslovnog ambijenta za razvoj partnerstva javnog i privatnog sektora postaje imperativ za rast i razvoj nacionalnih ekonomija. Ova potreba je posebno uočljiva u zemaljama u razvoju. Uloge države u stvaranju regulatornih i investiciono podsticajnih elemenata poslovnog okruženja za upliv privatnog kapitala u realizaciji infrastrukturnih projekata su mnogostrukе i složene. Ona se protežu od krajnje uopšteneih, kao što je poštovanje načela pravne države, pa sve do specifičnih zahteva za efikasnim institucijama za izbor koncesionara.

Za funkcionalni mehanizam koncesije je od primarnog značaja optimalno alocirati rizik između concedenta, koncesionara i ostalih ugovornih strana. Načelo koje treba poštovati je da odgovornost i posledični rizik treba pripisati onoj strani koja na najbolji način može da upravlja datim specifičnim rizikom. Na taj način se minimiziraju ukupni troškovi finansiranja i realizacije infrastrukturnog projekta i svim interesnim stranama se ostavlja prostor za maksimizaciju povraćaja na investicije, kako u čisto finansijskom, tako i u širem društveno-ekonomskom kontekstu.

## 7. LITERATURA

- [1] Abdou, O.A (1999). Managing construction risks, *Journal of Architectural Engineering*, 2(1), 3-10
- [2] Aschauer, D. (1989). Public investment and productivity growth in the Group of Seven, *Economic Perspectives, Federal Reserve Bank of Chicago*, pages 17-25.
- [3] Benković, S., and Milosavljević, M., (2009). Advantages and Disadvantages of Project Financing, *Management, No 52*
- [4] Canning, D. and Fay, M. (1993). The effect of Transportation Networks on Economic Growth. *Columbia University. Discussion Paper Series*.
- [5] David, A.K., & Fernando, P.N. (1995). The BOT Option: Conflicts and Compromises, *Energy Policy*, 23 (8), pp 669-675.
- [6] Deloitte, (2009). Closing America's Infrastructure Gap: The Role of Public Private Partnership, *A Deloitte Research Study*
- [7] Easterly, W., & Rebelo, S., (1993). Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation, *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 32(3), pages 417-458, December.
- [8] European Commission, (2003). *Guidelines for Successful Public Private Partnership*, Brussels: European Commission.
- [9] European Commission, (2004). Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law an Public Contracts and Concessions, Brusseles: European Commission.
- [10] Jupe, R. (2009). A “fresh” start or the “worst of all worlds”? A critical financial analysis of the performance and regulation of Network Rail in Britain’s privatised railway system, *Critical perspectives on Accounting*, 20 (2), 175-204
- [11] Kerf, M., Gray, R.D., Irwin, T., Levesque, C, Taylor, R. (1998). Concessions for infrastructure: A guide to their design and award, *Washington D.C.: World Bank technical paper No. 399*
- [12] Ketz, J.E., (2003). *Hidden Financial Risk: Understanding Off-Balance Sheet Accounting*, New Jersey: John Wiley and Sons, Inc.
- [13] Koch, C., & Buser, M., (2006). Emerging Metagovernance as an Institutional Framework for Public Private Partnership in Denmark, *International Journal of Project Management*, 24 (7), pp 548-556
- [14] Kumaraswamy, M.M., and Zhang, X.Q., (2001). Governmental Role in BOT-led Infrastructure Development, *International Journal of Project Management*, Vol. 19, pp 195-205
- [15] Kwak, Y.H., Chih, Y.Y., and Ibbs, C.W., (2009). Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development, *California Management Review*, Vol. 51, No 2, pp 59-62
- [16] Landau, D., (1986). Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980, *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press, Vol. 35/1, pp 35-75
- [17] Li, S., and Filer, L., (2007). The Effects of the Governance Environment on the Choice of Investment Mode and the Strategic Implications, *Journal of World Business*, Vol. 42, Issue 1, pp 82-83
- [18] Merna, T. and Njiru, C., (2002). *Financing Infrastructure Projects*, London: Thomas Telford
- [19] Milgrom, P., North, D., and Weingast, B., (1990). The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs. *Economics and Politics*, Vol. 2
- [20] Miller, J.B., (1999). Applying Multiple project Procurement Methods to a Portfolio of Infrastructure Projects, *Procurement Systems: A Guide to Best Practice in Construction*, E&N Spon
- [21] Miller, R., and Lessard, D., (2003). The Strategic Management of Large Engineering Project: Shaping institutions, Risks, and Governance, *Massachusetts Institute of Technology, IMEC Research Group*, p 3
- [22] Milosavljevic, M. and Benkovic, S. (2009). Modern Aspects of Public Private Partnership, *Perspectives of Innovations, Economics and Business*, Vol. 3, pp. 25-28
- [23] Munnell, A. (1990). Why has productivity growth declined? Productivity and public investment, *New England Economic Review, Federal Reserve Bank of Boston*, issue Jan, pages 3-22.
- [24] National Audit Office, (2003). PFI: Construction performance, [www.nao.gov.uk](http://www.nao.gov.uk).
- [25] Smit, H., and Trigeorgis, L., (2009). Valuing Infrastructure Investment: An Option Games Approach, *California Management Review*, 51 (2)
- [26] Winch, G.M., (2000). Institutional reform in British construction: partnering and private finance. *Building Research and Information* 28 (2), 141-155.
- [27] Zakon o koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 20/97, 22/97 i 25/97
- [28] Zou, P., Zhang, G., & Wang J., (2007). Understanding the key risks in construction projects in China, *International Journal of Project Management*, 25, 601-614