



**MODEL PROJEKTA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U OBAVLJANJU
KOMUNALNE DELATNOSTI JAVNOG GRADSKOG I PRIGRADSKOG PREVOZA
PUTNIKA NA TERITORIJI GRADA NIŠA**

**MODEL OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECT IN PERFORMING
COMMUNAL ACTIVITY OF PUBLIC URBAN AND SUBURBAN TRANSPORT OF
PASSENGERS ON THE TERRITORY OF THE CITY OF NIŠ**

Dragana Marković, *Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad*

Oblast – SAOBRAĆAJ I TRANSPORT

Kratak sadržaj – *Od najjednostavnijih oblika pa sve do najsavremenijih sistema javnog prevoza, zajedničko im je da prevoze putnike duž unapred definisane trase, za određenu cenu prevoza. Jedan od načina funkcionisanja javnog prevoza je javno privatno partnerstvo. Javno-privatno partnerstvo (JPP) je definisano Zakonom o javnom privatnom partnerstvu i koncesijama kao dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera, radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja.*

Ključne reči: *prevoz putnika, javno-privatno partnerstvo*

Abstract – *From the simplest forms to the most modern public transport systems, they have in common that they transport passengers along a certain route on which that system works, for a certain price of transportation. Public transport of passengers can be alone on the territory of the city or to suburban. One of the ways in which public transport works is a public-private partnership. Public – Private Partnership and Concessions as a long term co-operation between public and private partner, to provide financing, construction, reconstruction, management or maintenance of infrastructure and other facilities of public importance and services of public importance.*

Keywords: *passenger transport, public-private partnership*

1. UVOD

Sistem JGPP spada u osnovne gradske logističke sisteme koji obezbeđuju prisustvo njegovih korisnika kao elemenata proizvodnih i drugih procesa i u vremenu kada i gde je potrebno. Istovremeno predstavlja i privrednu delatnost koja u procesima pružanja usluge angažuje velika sredstva uložena u resurse kao što su vozila, zaposleni, objekti i opremu, energiju, finansije itd.

Sve je izvesnije da države i njihovi lokalni nivoi vlasti nisu u mogućnosti da same zadovolje rastuće potrebe za infrastrukturom i uslugama, što iziskuje podršku privatnog sektora kroz razne oblike javnog i privatnog partnerstva.

NAPOMENA:

Ovaj rad proistekao je iz master rada čiji mentor je bio dr Milan Simeunović, red. prof.

1.1. Geografsko područje grada Niša i njegove karakteristike

U okviru rada razvijen je model JPP za područje grada Niša. Niš je najveći grad u jugoistočnoj Srbiji i sedište Nišavskog upravnog okruga. Nalazi se 237 km jugoistočno od Beograda na reci Nišavi, nedaleko od njenog ušća u Južnu Moravu. Grad Niš zauzima površinu od oko 596,73 km², uključujući Nišku Banju i 68 prigradskih naselja. Geografski, Niš se nalazi na raskrsnici najvažnijih balkanskih i evropskih saobraćajnih pravaca.

Na području Grada Niša je, prema popisu iz 2011. godine, živelo 260.237 stanovnika, dok je u samom naseljenom mestu živelo 183.164 stanovnika, pa je tako po broju stanovnika Niš treći grad po veličini u Srbiji. Prosečna gustina stanovanja na teritoriji Grada Niša je 307 st/km², a prosečna starost stanovništva iznosi 39,4 godina (38,6 kod muškaraca i 40,2 kod žena). U naselju ima 60.753 domaćinstva, a prosečan broj članova po domaćinstvu je 2,85.

2. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

Tradicionalni izvori nedovoljni su za potrebe finansiranja investicija na lokalnom nivou. Angažovanje kapitala privatnog sektora, posredstvom projekata javno-privatnih partnerstava (JPP), rešenje je kojim se nastoji premostiti jaz između realizacije javnih investicija i budžetskih ograničenja lokalnih nivoa javne vlasti. JPP se vezuje za reformu sistema neefikasne državne uprave i ono je alternativa konvencionalnom modelu obezbeđivanja (finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja i održavanja) infrastrukturne i pružanja usluga od javnog značaja. Ovaj model zasnovan je na raspodeli resursa, rizika, troškova, odgovornosti i koristi u svim fazama realizacije investicionih projekata, čime se obezbeđuje potencijal za privredni razvoj.

Poslednjih decenija primena koncepta JPP beleži snažan uspon u evropskim zemljama, a odnedavno i u svetu. Gotovo da nema razvijenije zemlje koja nije uvela ovaj model finansiranja javnih investicija.

JPP nemaju jedinstvenu i opšteprihvaćenu definiciju, pre svega zbog kompleksnosti i velikog broja varijanti modela JPP. U srži ovih koncepata jeste dugoročna i kooperativna ugovorna saradnja između javnog i privatnog partnera za potrebe finansiranja javnih investicija (javne infrastrukture i usluga javnog karaktera), koje su tradicionalno u domenu javnog sektora.

2.1. Pojam javno-privatnog partnerstva

Javno-privatno partnerstvo (JPP) je definisano Zakonom o javnom privatnom partnerstvu i koncesijama (Službeni glasnik Republike Srbije br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016) kao dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera, radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja.

Oblik javno-privatnog partnerstva može biti:

1. institucionalni
2. ugovorni
3. koncesija koja predstavlja poseban oblik JPP-a.

Institucionalno JPP se zasniva na odnosu javnog i privatnog partnera kao članova zajedničkog privrednog društva koje je nosilac realizacije projekta JPP-a, pri čemu se taj odnos može zasnivati na osnivačkim ulozima u novoosnovanom privrednom društvu ili na sticanju vlasničkog udela, odnosno dokapitalizaciji postojećeg privrednog društva.

Predmet javno-privatnog partnerstva je izvršenje usluge obavljanja javnog prevoza putnika na teritoriji Grada Niša i to na gradskim i prigradskim linijama u skladu sa elementima rada koji su dati u Studiji koja je izrađena za potrebe organizacije i upravljanja sistemom javnog prevoza.

Predmet ugovora o javno – privatnom partnerstvu bez elemenata koncesije koji će, po sprovedenom postupku javne nabavke, javni partner zaključiti sa privatnim partnerima, je obavljanje komunalne delatnosti gradskog i prigradskog prevoza putnika na teritoriji Grada Niša, kao delatnosti od opšteg interesa, na period od sedam godina.

2.2. Ciljevi javno-privatnog partnerstva

Osnovni cilj JPP-a je organizovanje pružanja usluge prevoza putnika na teritoriji Grada Niša na gradskim i prigradskim linijama, na nivou zahtevanog–projektovanog kvaliteta usluge datog u Studiji javnog gradskog i prigradskog prevoza na teritoriji Grada Niša, koja je izrađena 2019. godine.

Shodno tome, u skladu sa zahtevima ključnih aktera u sistemu (korisnika-putnika, operatora i organa lokalne samouprave), realnim potrebama i mogućnostima grada, treba stvoriti uslove za sprovođenje politike kontinualnog i ravnomernog budućeg razvoja sistema, što predstavlja bitan preduslov za stvaranje održivog sistema javnog masovnog prevoza putnika i sistema „po meri” ključnih aktera.

Da bi sistem JGPP-a uspešno funkcionisao, moraju se urediti odnosi tako da se zadovolje i zahtevi pojedinih društvenih grupa od uticaja na ovaj sistem.

3. POSLOVNI PLAN, FINANSIJSKA PRIHVATLJIVOST JPP-a, FINANSIRANJE PROJEKTA I RASPODELA RIZIKA

3.1. Osnovne karakteristike postojećeg sistema javnog prevoza

Sistem javnog masovnog prevoza putnika na teritoriji Grada Niša zasnovan je samo na autobuskom podsistemu. Mrežu gradskih linija čini 13 linija, ukupne dužine 130,29 kilometara.

Mrežu prigradskih linija čini 38 linija, ukupne dužine 644,11 kilometara. Posmatrano u odnosu na uže gradsko područje (naselje Niš), postojeće prigradske linije prema pružanju trase se mogu okarakterisati kao radijalne ili kružne. Trasa linije broj 35 PAS - Bubanj selo - Gornje Međurovo - PAS spada u kružne linije. Trasa linije broj 23K PAS - Vukmanovo - Berbatovo - PAS u prvom delu trase je radijalna, a u drugom delu formira zatvoreni krug između naselja Vukmanovo – Berbatovo – Gabrovac manastir. Linija broj 23K funkcioniše bez prekida u poluobrtu. Ostale prigradske linije su radijalnog karaktera, odnosno povezuju prigradsko naselje sa užim gradskim područjem.

4. PROCENA TROŠKOVA I ANALIZA DOBIJENE VREDNOSTI U ODNOSU NA ULOŽENA SREDSTVA

Utvrđivanje dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (utvrđivanje „vrednosti za novac“) je primena analitičkog postupka u okviru koga se nastoji kvantitativnim putem utvrditi da li je od veće koristi da se primeni tradicionalni model investiranja u kome se javno telo pojavljuje u ulozi investitora, preuzimajući sve ili pretežan deo rizika javne investicije, ili im se više isplati da nabave uslugu od ponuđača iz privatnog sektora, prenoseći većinu rizika na njega, kada se radi o javno-privatnom partnerstvu.

4.1. Model JPP u varijanti sa paketima linija

U teoriji i praksi postoje dva načina obračuna troškova amortizovanja osnovnih sredstava, samim tim i autobusa kao osnovnog sredstva prevoznika: vremenski i funkcionalni. U Srbiji je uglavnom u primeni vremenski metod utvrđivanja troškova amortizacije, odnosno na utvrđenu vrednost vozila primenjuje se zakonom propisana minimalna amortizaciona stopa koja za autobuse iznosi 15 %. Ako se primeni stopa amortizacije od 15 %, to znači da će u sedmogodišnjem periodu amortizacija biti potpuna i u slučaju nabavke novih vozila. Iz praktičnih razloga, u obračunu je korišćena degresivni metod obračuna amortizacije autobusa.

4.2. Tradicionalni model

Jedan od oblika i načina organizovanja sistema javnog gradskog i prigradskog prevoza je i model regulisanog transportnog tržišta. Ovaj model je karakterističan za slučaj kada grad osnuje svoje javno komunalno preduzeće i poveri mu obavljanje prevoza. Grad Niš je osnovao JKP Direkciju za javni prevoz, kojoj je poverio funkciju organizacije i upravljanja prevozom, na teritoriji Grada Niša. U postojećim uslovima, Direkcija ne raspolaže osnovnim i obrtnim sredstvima, neophodnim za realizaciju transportne usluge na kompletnoj mreži linija.

Analiza i projekcija ostvarivanja prihoda i nastanak troškova izvršena je po istom principu kao i u varijanti stvaranja javno-privatnog partnerstva između Direkcije, sa jedne strane, i privatnih operatera, sa druge strane. Očekuje se da će prihodi u obe analizirane varijante biti identični, odnosno da će se zadržati isti broj prevezenih putnika po vrstama karata.

4.3. Finansiranje projekta

Prilikom analiza vezanih za procenu troškova i analiza dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (value-for-money), detaljno je obrađeno finansiranje projekta JPP-a, za ceo vek trajanja.

Finansiranje projekta je planirano iz stabilnih izvora, koji se realizuju od naplate usluga prevoza, tj. prihodima od tarifa i delom prihoda koji će se ostvarivati kroz subvencije iz budžeta Grada Niša. Ovde posebno napominjemo da je u periodu trajanja projekta potrebno vršiti uobičajne kontrole, kako bi se zadržao stabilan izvor prihoda od tarifa. Poboľšanjem kvaliteta prevozne usluge, očekuje se povećanje broja prevezenih putnika a samim tim i povećanje prihoda.

5. PREGLED USLOVA, ZAHTEVA I NAČINA OBZBEĐENJA INFRASTRUKTURE I USLUGA KORISNICIMA OD STRANE PRIVATNOG PARTNERA

Da bi privatni partner mogao da učestvuje u sistemu javnog prevoza u Nišu, mora da ispuni određene uslove. Osnovni uslov za obavljanje delatnosti je posedovanje odgovarajućeg voznog parka. U skladu sa definisanom mrežom linija i paketima, konkursnom dokumentacijom biće određeni tipovi, kapaciteti i broj angažovanih vozila, koji svaki od privatnih partnera mora da poseduje.

Pored navedenih uslova u vezi voznog parka, privatni partner je u obavezi da u radnom odnosu ima potreban broj vozača, u skladu sa brojem vozila i radnim vremenom vozila na linijama odgovarajućeg paketa.

Takođe, jedan od neophodnih uslova za obavljanje prevoza je i posedovanje odgovarajuće autobaze za smeštaj vozila, u skladu sa brojem i tipom potrebnih vozila, bilo u sopstvenom vlasništvu ili iznajmljenom po osnovu ugovora o zakupu. Sva vozila kojim konkurišu privatni partneri moraju imati opremu koja je propisana u opštim uslovima za vozila.

6. ZAKLJUČAK

Finansijske i druge analite pokazuju da je na području grada Niša najracionalnije organizovati sistem javnog prevoza kao jedan od oblika javnog privatnog partnerstva. Da bi se realizovalo javno privatno partnerstvo neophodno je unapred definisati obim rada na linijama i način i uslove njihovog ustupanja privatnim partnerima.

Analizom ekonomskih pokazatelja, za unapred definisan nivo kvaliteta prevozne usluge, došlo se do zaključka da prihodima ostvarenih iz tarife nije moguće pokriti troškove rada vozila na linijama. Nedostajuća sredstva koja se dobijaju kao razlika između troškova rada prevoznika (privatni partneri) i prihoda ostvarenih od tarife nadomestiće se iz budžeta grada Niša.

Da bi se realizovalo JPP neophodno je unapred definisati sve detalje koji se tiču rada vozila na linijama kao što su:

- Broj i vreme polazaka za svaku liniju,
- Potreban broj vozila za realizaciju planiranog obima prevoza,
- Uslovi za prevoznike u pogledu kadrovske i tehničke opremljenosti,
- Planirani broj kola kilometara,
- Jedinična cena za obračun jednog kola km,
- Način i realizacija prodaje karata,
- Način kontrole realizacije planiranog nivoa usluge i sl.

Javnim privatnim partnerstvom omogućava se realizacija komunalne delatnosti javnog prevoza putnika na teritoriji grada Niša bez kapitalnih ulaganja javnog partnera.

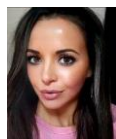
Uloga javnog partnera je da stvori uslove za efikasno funkcionisanje prevoza i da nadomesti nedostajuća sredstva kako bi se očuvao kvalitet usluge i stabilnost njenog pružanja.

Uloga privatnog partnera je organizacija i sprovođenje planiranog reda vožnje kao i prodaja karata u vozilima.

7. LITERATURA

- [1] „Model projekta javno privatnog partnerstva u obavljanju komunalne delatnosti javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada Niša“, Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad 2019. godine
- [2] R. Banković „Organizacija i tehnologija javnog gradskog putničkog prevoza“ Saobraćajni fakultet Beograd 1994.
- [3] Tica S. „Transportne potrebe i transportni zahtevi – slajdovi sa predavanja“, Saobraćajni fakultet u Beogradu, Beograd, 2015.

Kratka biografija:



Dragana Marković, rođena je 1992. godine u Novom Sadu. Srednju saobraćajnu školu „Heroj Pinki“ završila je 2011. godine. Osnovne diplomatske studije iz oblasti Saobraćaja i transporta upisala je 2011. godine i završila je 2016. godine na Fakultetu tehničkih nauka u Novom Sadu.