

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO: NOVA ULOGA JAVNOG SEKTORA U FINANSIRANJU JAVNIH INVESTICIJA

Amović Goran¹

Sažetak: U ovom radu je analizirana reforma tradicionalne uloge javnog sektora, prihvatanje novog javnog upravljanja i primena modela javno-privatnog partnerstva u finansiranju javnih investicija. Raskorak između potrebe za izgradnjom nove javne infrastrukture i limitiranih budžetskih kapaciteta zahteva novu ulogu javnog sektora, novi pristup i nove strategije. U kontekstu fiskalnih ograničenja, javno-privatno partnerstvo (JPP) obezbeđuje efikasniju realizaciju javnih investicija – bržu izgradnju, manje troškove, optimalnu alokaciju rizika, efikasnije upravljanje, kvalitetniju javnu uslugu, itd. Cilj ovog rada je da se na osnovu studije novih modela javne uprave ukaže na mogućnost primene modela javno-privatnog partnerstva i da se identifikuje nova uloga javnog sektora u pružanju javnih usluga i obezbeđenju javne infrastrukture. U radu je prikazana studija usvajanja i primene modela javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj.

Ključne reči: javno-privatno partnerstvo / javni sektor / finansiranje / infrastruktura / razvoj

UVOD

Veliki broj ekonomija se suočava sa problemom loše saobraćajne infrastrukture, zastarelim školama i sportskim dvoranama, neuslovnim

¹ Agencija za konsultantske usluge Consecro s.p. Istočno Sarajevo, e-mail: g_amovic@yahoo.com

bolnicama, propalim sistemima vodovodne i kanalizacione mreže, i drugim javnim objektima kojima je hitno potrebna rekonstrukcija ili nova izgradnja. Ovi problemi nameću velike javne troškove. Bez obzira na stepen razvijenosti, društveno i političko uređenje, svaka država je na specifičan način suočena sa zahtevom za razvoj nove, odnosno rekonstrukciju postojeće infrastrukture. U kontekstu limitiranih budžetskih kapaciteta, javni sektor zahteva novu strategiju i mehanizme koji će rasteretiti budžetske rashode, isporučiti novu javnu uslugu i rekonstruisati postojeću odnosno izgraditi novu javnu infrastrukturu. U poslednjih nekoliko decenija u svetu se razvija novi model finansiranja javnih investicija u formi javno-privatnog partnerstva (JPP) koji integriše resurse javnog i privatnog sektora u funkciji izgradnje efikasnije javne usluge. Zato i Hudon (2015) navodi da je JPP u suštini vrsta dugoročnog ugovora o pružanju dobara i usluga. Grimsey i Lewis (2007) navode da su javno-privatna partnerstva (JPP) popularna širom sveta kako bi se ostvarili infrastrukturni projekti. Prema Šušnjaru (2018) javno-privatno partnerstvo podrazumeva saradnju javnog i privatnog sektora u cilju zadovoljenja javnih potreba, te da je osnovni cilj saradnje javnog i privatnog sektora iskorišćavanje sredstava i znanja iz privatnog sektora za potrebe poboljšanja usluga u javnom sektoru, uz adekvatnu alokaciju rizika i prihvatljivu korist za sve uključene strane.

Javno-privatno partnerstvo je model dugoročnog ugovornog partnerskog odnosa između javnog i privatnog sektora koji može uključivati finansiranje, projektovanje, gradnju, upravljanje i/ili održavanje infrastrukture i/ili pružanje usluga od strane privatnog sektora, koje tradicionalno nabavlja i pruža javni sektor. Osnovna ideja javno-privatnog partnerstva je povezivanje optimalne raspodele rizika između javnog i privatnog partnera sa efikasnijom realizacijom određenog javnog projekta. Mnoge zemlje su javno-privatno partnerstvo razvile čak i u onim oblastima o kojima javni sektor tradicionalno vodi brigu. McQuaid i Scherrer (2014) navode da je najveći broj projekata javno-privatnog partnerstva u Velikoj Britaniji realizovan u oblasti transporta (50,2%), dok je značajan broj projekata realizovan i u oblastima koje su tradicionalno pod ingerencijom javnog sektora: odbrana (10%), zdravstvo (11%) i obrazovanje (7%). Irski program javno-privatnog partnerstva datira od 1999. godine, a tokom poslednjih devetnaest godina realizovano je 24 projekta ukupne kapitalne vrednosti preko 5 milijardi eura (Cian O'Shea i saradnici, 2018). U analizi dosadašnjeg JPP programa u Irskoj Cian O'Shea i saradnici (2018) citiraju Odeljenje za

javne troškove i reforme (2017) koje je identifikovalo tri faze JPP-a u Irskoj. Prva faza bila je usmerena na putnu infrastrukturu i osnovno obrazovanje. Druga faza bila je usmerena na socijalno stanovanje, a treća faza se odnosila na projekte visokog obrazovanja, zdravstva i sudova. Završetak projekata javno-privatnog partnerstva u ove tri faze doveo je do toga da je danas Irska jedna od zemalja s najzrelijim tržištima JPP-a (Macario i saradnici, 2015).

Javno-privatno partnerstvo menja tradicionalnu ulogu javnog sektora i stavlja je u kontekst novog javnog upravljanja, o čemu će više reći biti u nastavku ovog rada.

METODOLOGIJA

Predmet istraživanja ovog rada jeste analiza tradicionalne uloge javnog sektora i analiza novih efikasnosti primene novih modela javno-privatnog partnerstva u finansiranju javnih investicija.

U ovom radu je korišćena analiza sadržaja kao metoda koja podrazumeva analizu zvanično objavljene literature, dokumenata i drugih statističkih materijala zvaničnih informacija, koje se odnose na predmet istraživanja u ovom radu. Korišćena je sva relevantna stručna i naučna literatura iz ove oblasti. Podaci koji su korišćeni za potrebe istraživanja su zvanični izveštaji i publikacije Svetske banke, Evropske investicione banke, Evropske komisije, Evropskog ekspertskog centra za javno-privatno partnerstvo, Ministarstva finansija Velike Britanije, te publikacije i stručni radovi najznačajnijih autora iz ove oblasti.

Komparativni metod je drugi metod koji je zastupljen u sagledavanju i analizi reforme tradicionalne uloge javnog sektora, prihvatanju novog javnog upravljanja i primeni modela javno-privatnog partnerstva u finansiranju javnih investicija. Komparativni metod je korišćen u studiji slučaja – primena modela javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji i Hrvatskoj za period 2010-2019. godina.

NOVO JAVNO UPRAVLJANJE I JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

Tradicionalna uloga javnog sektora zasniva se na kontinuiranom prikupljanju budžetskih prihoda, koji se distribuiraju u skladu sa planom utroška javnih sredstava u svrhu zadovoljenja javnih potreba zemlje. Potrebe mnogih zemalja za razvojem javne infrastrukture i usluga

uveliko premašuju finansijske kapacitete javnog sektora. Sve veća potražnja za boljom infrastrukturom i javnim uslugama u skoro svim oblastima društvenog i privrednog razvoja (saobraćaj, energetika, gradska infrastruktura, sport, zdravstvo, školstvo) nailazi na značajna fiskalna ograničenja. Kao što je poznato, održavanje ekonomskog rasta povezano je sa kontinuiranim razvojem strateških infrastrukturnih mreža i efikasnom javnom uslugom. Razgranata mreža autoputeva, kvalitetna povezanost tunelima i mostovima, dobro održavana putna infrastruktura, adekvatno dizajnirane industrijske zone sa pripadajućom infrastrukturom (gasifikacija, toplifikacija, i sl.), efikasna strateška povezanost gradova i regiona sa drugim državama, brza i efikasna javna administracija predstavljaju pogodan ambijent za investiciona ulaganja, i ukupan privredni i društveni razvoj zemlje.

Modernizacija upravljanja javnim sektorom zasnovana je na težnji da se u javni sektor uvedu principi tržišnog poslovanja i da se unapredi efikasnost i efektivnost javne administracije po principu novog javnog upravljanja tzv. New Public Management (NPM). Pojam novo javno upravljanje su skovali stručnjaci iz Velike Britanije i Australije (Hood i Jackson, 1991), koji su radili na području reforme javne uprave. Novo javno upravljanje ističe centralnu ulogu i važnost krajnjih korisnika javne usluge, čija se pozicija može unaprediti kroz primenu menadžerskih tehnika u javnom sektoru, koje se uspešno primenjuju u privatnom sektoru. Princip novog javnog upravljanja je redefinisao ulogu javnog tela u pokušaju da se javni sektor učini efikasnijim, pozajmljujući ideje i modele upravljanja iz privatnog sektora.

Hood (1991) navodi temeljne vrednosti novog javnog upravljanja:

- „praktično profesionalno upravljanje“ u javnom sektoru;
- eksplicitni standardi i merenje performansi;
- veći naglasak na kontrolu izlaza;
- reorganizacija jedinica u javnom sektoru;
- prelazak na veću konkurenciju u javnom sektoru;
- naglasak na stilove privatnog sektora u praktičnom upravljanju;
- naglasak na veću disciplinu i štedljivost u korišćenju resursa.

Novo javno upravljanje koncipirano na principima najboljih praksi iz privatnog sektora je moguće ostvariti odgovarajućim mobilisanjem resursa privatnog kapitala, kao generatora razvoja, novih ideja i transfera znanja. Uključivanjem resursa privatnog sektora u formi javno-

privatnog partnerstva kreira se inovativni model angažovanja kapitala, znanja, veština i drugih potencijala privatnog sektora, što predstavlja radikalna zaokret u odnosu na tradicionalno finansiranje javnih investicija, odražavajući ideje novog javnog upravljanja. Ovaj model ne generiše novi dug na strani javnog tela, rasterećuje javni sektor, i nudi angažovanje savremene tehnologije uz nova rešenja kojima će se ostvariti dodatna vrednost u razvoju javne infrastrukture i usluga.

„Princip partnerstva privatnog i javnog sektora – JPP (Public Private Partnership – PPP) obezbeđuje jedinstveni okvir za privlačenje resursa privatnog sektora radi razvoja javne infrastrukture, omogućujući strukturisanu raspodelu rizika između vlada i investitora“ (Amović i saradnici, 2014). Javno-privatno partnerstvo se temelji na prepoznavanju koristi koje javni i privatni sektor mogu imati od udruživanja finansijskih sredstava i ekspertskih znanja u cilju poboljšanja javnih usluga za krajnje korisnike. Javno-privatno partnerstvo integriše prednosti javnog i privatnog sektora na način da se društvena odgovornost, svest o potrebi zaštite životne sredine i javna odgovornost državnog sektora kombinuje sa finansijama, tehnologijom i preduzetničkim upravljanjem privatnog sektora, predstavljajući alternativu punoj privatizaciji.

Amović i saradnici (2014) navode da javno-privatno partnerstvo nudi širok spektar novih mogućih odnosa između vlasti (javni sektor) i drugih organizacija koje nisu vladine (privatni sektor), u realizaciji javnih projekata odnosno pružanja određene javne usluge. Kao posebno pogodan model za prevazilaženje fiskalnog jaza između infrastrukturnih potreba i raspoloživih sredstava javnog sektora, JPP čini značajan potencijal koji obezbeđuje pogodan ambijent za privlačenje investicija, doprinoseći unapređenju razvoja strateške infrastrukture. Napredna JPP tržišta su potvrdila da JPP može igrati značajnu ulogu i u unapređenju kvaliteta i u snižavanju cena javnih usluga, ubrzavajući reformu javne uprave putem prenosa znanja iz privatnog u javni sektor. Brzozowska (2006) napominje glavne prednosti JPP aranžmana: prilika za mala ulaganja; mogućnost provedbe daljih javnih ulaganja; uštede u javnom budžetu; prenos novih tehnologija; deljenje rizika; kompetitivna prednost na tržištu; garancije u vezi sa funkcionisanjem usluga u dužem razdoblju; smanjenje političkog uticaja na privredu; veća transparentnost u privredi. Međutim, postoje i određeni nedostaci koje je ovaj autor identifikovao: ograničeni uticaj javnih institucija na celokupni oblik

ulaganja; povećane naknade korisnicima infrastrukture; smanjenje uticaja i pregovaračkih pozicija javnih tela; visoki troškovi transakcije; smanjenje kvaliteta usluga; ograničena dostupnost usluga; smanjenje broja radnih mesta u javnom sektoru; finansijski rizik za komercijalnog partnera; visoki troškovi izgubljenih prilika na strani komercijalnog partnera; politički rizik za komercijalnog partnera (Brzozowska, 2006).

Šušnjar (2018) navodi da je kroz saradnju javnog i privatnog sektora moguće obezbediti specifične prednosti u odnosu na tradicionalni način finansiranja:

- mogućnost realizacije većeg broja projekata od javnog interesa uz manje angažovanih budžetskih sredstava;
- brža implementacija;
- plaćanje naknade privatnom partneru počinje tek u fazi upotrebe objekta;
- privatni partner snosi troškove održavanja i upotrebe objekta;
- bolja je raspodela rizika;
- telo javnog sektora postaje regulatorna i nadzorna jedinica;
- najbolja vrednost za novac;
- primena stručnih znanja i veština privatnog partnera;
- stabilnost;
- poboljšanje makroekonomskog položaja zemlje u razvoju, povećanje produktivnosti javnih usluga i smanjivanje veličine države.

Jelinčić i saradnici (2017) navode da većina agencija ili vlada imaju vlastite pristupe za odlučivanje hoće li se ići u tradicionalnu javnu nabavku ili JPP. „Metodologije u odlučivanju su razvijane tokom vremena i odražavaju posebne potrebe i vizije za određeni projekt. *Vrednost za novac* analiza (WfM) je u ovom trenutku najčešći (i najpopularniji) evaluacijski pristup za komparaciju nabavke JPP-a s tradicionalnom javnom nabavkom (komparacijom javnog sektora). To je pristup koji pokušava proceniti / maksimizirati sve pogodnosti (merljive i nemerljive u najvećoj mogućoj meri) javnog sektora povezane s uključivanjem u određeno partnerstvo. Metodološki, *analiza vrednosti za novac* je iako tehnički složena, prilično intuitivna (Jelinčić i saradnici, 2017). Javni partner kroz tzv. *komparaciju javnog sektora* razvija nekoliko modela javne nabavke (npr. tradicionalna nabavka, franšiza DB, BOO, BOT, DBOM, DBFOM, koncesija), a zatim pokušava predvideti (putem ekonometrijskog modeliranja ili matematičkih algoritama kao što su

Monte Carlo simulacije) procenjene troškove i rizike po svakom modelu (Roman, 2015).

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO: OBLICI I MODELI

Javno-privatno partnerstvo ima veliki broj tumačenja. Svetska banka JPP definiše kao "dugoročni ugovor između privatne strane i državnog entiteta, za obezbeđenje javnog dobra ili usluge, u kojoj privatna strana snosi značajan rizik i odgovornost za upravljanje, a naknada je povezana sa performansama" (World Bank Group, 2014). Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD, 2012) JPP definiše kao vrstu ugovora u kome privatni investitor obezbeđuje usluge i infrastrukturu koju obično osigurava javni sektor. Prema Ostržiček i saradnicima (2007), „JPP je ugovoreno partnerstvo javnog i privatnog sektora koje dovodi do isporuke javne infrastrukture i usluga uz korišćenje sposobnosti oba partnera najprikladnijom raspodelom resursa, odgovornosti, rizika i povezanih prihoda“.

JPP može biti organizovano na više načina i uspostavljeno u različitim privrednim i neprivrednim delatnostima. Prema Zelenoj knjizi o javno-privatnim partnerstvima (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, European Commission Communication COM, 327 Final, 2004) razlikuju se dva osnovna oblika, odnosno modaliteta javno-privatnog partnerstva:

- Ugovorno JPP, kada je partnerstvo između javnog i privatnog sektora zasnovano isključivo na ugovornom odnosu,
- Institucionalno JPP, kada se partnerstvo između javnog i privatnog sektora realizuje kroz osnivanje zajedničkog preduzeća.

Ugovorno JPP se realizuje na način da privatni partner pruža neposrednu uslugu krajnjim korisnicima, uz nadzor koji vrši javni sektor. Osnovna karakteristika ugovornog oblika JPP je dugoročna ugovorna saradnja (25 do 30 godina) između predstavnika javnog sektora i privatnog partnera. Drugo obeležje ovog oblika jeste metoda naknade za koncesionara, koja se sastoji od naknade koju plaćaju krajnji korisnici usluga uz (ako je tako ugovorom predviđeno) dodatne subvencije javnog sektora. Ugovorni modalitet JPP pretpostavlja da privatni partner projektuje, finansira, gradi, održava i upravlja infrastrukturom i javnom uslugom u ime javnog sektora (npr. škole, bolnice, zatvori, zgrade za potrebe vlade, komunalna infrastruktura i sl.). Najistaknutiji primer ugovornog oblika JPP je uspostavljanje privatne

finansijske inicijative (PFI), modaliteta koji je razvijan i usavršavan u Velikoj Britaniji, koji je dobio svoju nadogradnju 2012. godine (PFI 2), i putem kojeg je ova zemlja izgradila i rekonstruisala na desetine škola, bolnica i ostalih građevina javne i socijalne infrastrukture. U ovom modelu, naknada privatnom partneru nema oblik naknade koju plaća krajnji korisnik za upotrebu građevine ili usluga, već se vrši redovno plaćanje od strane javnog partnera. Ova plaćanja mogu biti fiksna, ali se mogu izračunati i pomoću varijabli, npr. na osnovu raspoloživosti građevine i/ili predmetnih usluga, ili čak nivoa korišćenja građevine.

Institucionalni oblik JPP podrazumeva osnivanje zajedničkog privrednog društva javnog i privatnog sektora u svrhu realizacije određenog javnog projekta ili pružanja javnih usluga. Amović (2017) navodi da su udeli, odgovornosti, raspodela rizika i međusobne obaveze proistekle iz upravljanja takvom institucijom definisane ugovorom o osnivanju. Institucionalni oblik JPP može biti realizovan osnivanjem nove institucije ili preuzimanjem udela i kontrole u postojećoj javnoj instituciji od strane privatnog partnera. Amović (2017) navodi da se institucionalni oblici JPP dominantno primenjuju za javne usluge koje mogu biti od velike važnosti za javni sektor, zbog čega je potrebno da javni sektor zadrži deo kontrole i nadzora nad pružanjem usluga (npr. saobraćajna infrastruktura, vodosnabdevanje, isporuka električne energije i sl.).

U zavisnosti od stepena uključenosti javnog i privatnog sektora u projektovanje, izgradnju, finansiranje, održavanje i upravljanje, moguće je razlikovati nekoliko osnovnih modela javno-privatnog partnerstva.

Tradicionalni JPP model - BOT (build-operate-transfer) karakterističan je po tome što u ovom ugovoru privatna strana preuzima odgovornost za izgradnju (B) i upravljanje (O) imovinom. Budući da nakon izgradnje privatni sektor ima ugovornu obavezu da dugoročno upravlja objektom, ovaj model ima za cilj motivisati privatnog partnera za odgovorno upravljanje troškovima u ranoj fazi izgradnje, zadržavajući, pri tom, kvalitet gradnje, kako bi u fazi iskorišćenja objekta troškovi održavanja bili optimalni. U BOT ugovoru kapitalna ulaganja provodi privatna strana, dok je za finansiranje projekta zadužen javni sektor, koji zadržava finansijski rizik. Nakon isteka ugovora, vlasništvo nad imovinom se prenosi (T) na javni sektor, pod uslovima definisanim ugovorom, uz mogućnost produženja ugovora. BOT projekti su obično veliki, greenfield infrastrukturni projekti koji bi u tradicionalnom sistemu javnih nabavki inače bili finansirani, izgrađeni i upravljani isključivo od strane vlade.

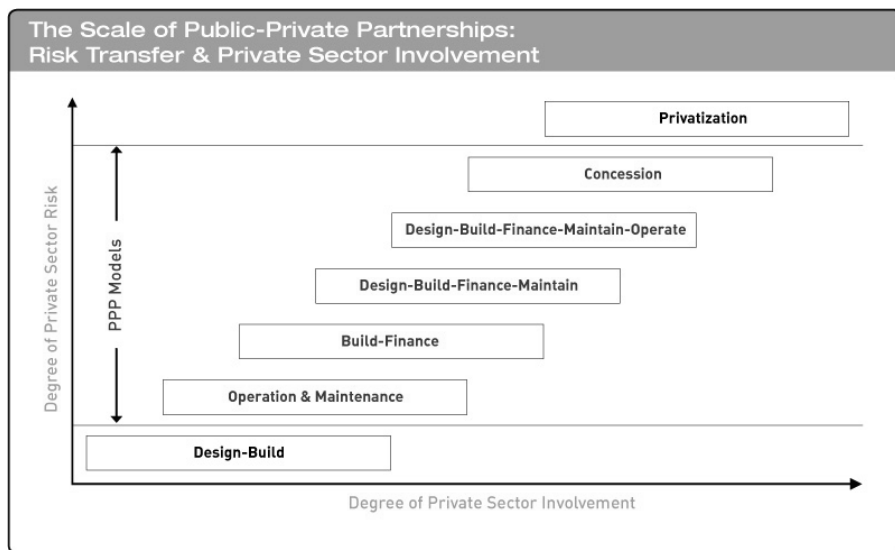
DBFO (design-build-finance-operate) je najčešće korišćen model JPP koji privatnom sektoru omogućava da osmisli, finansira i izgradi javno dobro, uzima ga u dugoročni najam i njime upravlja (ostvaruje prihod u ugovorenom periodu), a nakon isteka najma predaje ga javnom sektoru.

Od ostalih modela najzastupljeniji su:

- održavanje i upravljanje (operation, maintenance - om);
- izgradnja, posjedovanje i upravljanje (build, own, operate - boo);
- izgradnja, posjedovanje, upravljanje i prenos (build, own, operate, transfer - boot);
- kupovina, izgradnja i upravljanje (buy, build, operate - bbo).

Prema The Canadian Council for Public-Private Partnerships (2019) dostupne opcije za pružanje javne infrastrukture kreću se od dizajna do izgradnje do potpune privatizacije, gde vlada transferiše sve odgovornosti, rizike i nagrade za pružanje usluga prema privatnom sektoru. Unutar ovog spektra, javno-privatna partnerstva mogu se kategorizovati na osnovu opsega uključenosti javnog i privatnog sektora i stepena raspodele rizika.

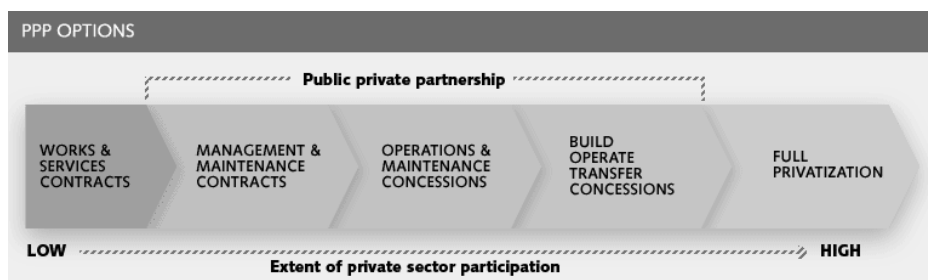
Tabela 1. Vrste JPP ugovora – osnovni modaliteti



Izvor: The Canadian Council for Public-Private Partnerships (2019)

PPIAF Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways (2019) navodi da su brojni oblici javno-privatnih partnerstava razvijeni širom sveta kako bi odgovorili na različita područja primene. Glavne kategorije JPP-a prikazane su na pojednostavljeni način u Tabeli 2. Opseg participacije privatnog sektora u JPP projektima povećava se s leva na desno.

Tabela 2. *Glavne kategorije JPP*



Izvor: PPIAF Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways (2019)

Amović (2017) navodi da su prednosti koje pruža saradnja javnog i privatnog sektora višestruke, a izbor odgovarajućeg JPP modela u odnosu na investiciju može obezbediti bržu izgradnju infrastrukture, manje ukupne troškove, bolju alokaciju rizika, kvalitetniju isporuku usluge, efikasnije upravljanje, stvaranje veće vrednosti za uloženi novac, itd.

MOTIVACIJA ZA JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

Javno-privatno partnerstvo (JPP) je ugovorni odnos koji potpisuju institucije javnog sektora i privatni partneri. Ključne koristi ovog partnerstva su razvoj inovativnog načina finansiranja, uz postizanje brže realizacije investicija – izgradnje, manjih troškova, optimalne alokacije rizika, efikasnijeg i efektivnijeg upravljanja, kvalitetnijih javnih usluga itd.

Predmet javno-privatnog partnerstva je realizacija javnog projekta od opšteg značaja, pri čemu svaki subjekt u ovom poslu doprinosi odgovarajućim resursima, shodno svojim mogućnostima, i učestvuje u planiranju i odlučivanju. Cilj javno-privatnog partnerstva je da se postigne što veća efikasnost, lakši pristup kapitalu, da se podele

finansijski i rizici u pogledu rokova, uz istovremeno obezbeđenje primene i poštivanja visokih standarda zaštite životne sredine i bezbednosti zaposlenih.

Iako postoje mišljenja pojedinih autora da JPP nekada zna biti skupo i sporo, treba istaći da postoji niz faktora koji motivišu javni sektor da pristupi uključivanju privatnog kapitala u finansiranju infrastrukturnih projekata. Amović i saradnici (2014) u analizi najznačajnijih faktora koji motivišu javni sektor za javno-privatno partnerstvo citiraju Delmon (2009):

- nizak nivo kvaliteta usluga koje pruža javni sektor, a što je često povezano sa nedovoljno preglednom strukturom troškova i neefikasnim metodama nabavke koje prati korupcija;
- neadekvatan tehnički menadžment i nedostatak odgovarajućeg menadžmenta resursa u javnom sektoru;
- javna ulaganja zahtevaju velika javna sredstva – kako u fazi pripreme, tako i u fazama implementacije, upravljanja i održavanja izgrađene infrastrukture, što često dovodi do nepredviđenih troškova.

Uz navedeno, posebno treba istaći potvrdu prakse da privatni sektor ima, tj. ostvaruje daleko veću efikasnost pri realizaciji infrastrukturnih projekata u odnosu na javni sektor. Prema istom autoru (Delmon, 2009), efikasnost privatnog sektora proističe iz mnogih faktora kao što su:

- napredniji – bolji finansijski inženjering, uz veći uticaj na smanjenje prosečnog – ponderisanog troška kapitala;
- veća fokusiranost na ekonomičnost, posebno na racionalizaciju – smanjenje troškova rada i materijala;
- izraženiji komercijalni pristup rešavanju problema;
- bolji podsticaji za poboljšanje efikasnosti, performansi i ohrabrivanje inovacija;
- manji politički uticaj na izvršavanje obaveza i donošenje odluka;
- veća transparentnost, kompetentnost i odgovornost, što dovodi do veće vrednosti novca;
- transparentnost strukture troškova i jednostavnije nabavke;
- otvorenost konkurencije i smanjenje prostora za korupciju;
- izolacija od političkih uticaja.

Uključivanje privatnog sektora u finansiranje javnih investicija omogućava javnom sektoru da se izvrši ravnomerna raspodela rizika na način da svaki rizik preuzme ona strana koja će na najoptimalniji način njime upravljati. To bi značilo da za projektovanje, izgradnju, puštanje u pogon, održavanje i povrat uloženog, rizik treba da preuzme privatni sektor kao efikasniji u upravljanju tim rizicima. S druge strane, potencijalni rizik izmena zakonske legislative, pravni i politički rizik, eventualno kašnjenje u pribavljanju potrebnih dozvola i sl. trebalo bi da preuzme javni sektor kao neko ko, pretpostavka je, efikasnije upravlja ovim rizicima. Osim toga, projekti javno-privatnog partnerstva ne ulaze u budžetski proračun i javni dug, što predstavlja veliko rasterećenje za vlade koje, shodno tome, imaju mogućnost transferisanja budžetskih sredstava u razne razvojne programe, socijalna davanja, pomoć pri zapošljavanju itd.

Velika Britanija je, kao lider u oblasti javno-privatnog partnerstva, kroz posebno razvijene modele privatne finansijske inicijative (PFI i PFI 2) u poslednje dve decenije, prema Izveštaju kontrolora i glavnog revizora National Audit Office HM Treasury (2018), realizovala više od 700 JPP transakcija sa kapitalom od preko 60 milijardi funti u najrazličitijim oblastima razvoja javne infrastrukture i usluga: izgradnja škola, bolnica, sportskih dvorana, zatvora, transport, vodosnabdevanje, i sl. U analizi efekata javno-privatnog partnerstva u izgradnji javne infrastrukture u Velikoj Britaniji, *The Economist* (2009) u svom članku navodi: „Privlačenje privatnog sektora u izgradnji i upravljanju zatvorima donelo je opipljive koristi. Jedna od njih je brzina: privatni zatvori su izgrađeni za samo dve godine, u odnosu na sedam godina kada ih je vlada gradila. Troškovi tekućeg poslovanja su takođe smanjeni, uglavnom jer su troškovi plata zaposlenih za četvrtinu manji nego u javnom sektoru (istovremeno je top menadžment plaćen više), a pored toga zaposleni sada dobijaju manje beneficija u odnosu na raniji period.“

Kao najaktivnija tržišta u poslednjih pet godina, uz Veliku Britaniju, visoko su se pozicionirale Francuska sa blizu 60 JPP projekata i 11 milijardi eura investicija i Turska sa dvadesetak JPP projekata i investicijama od preko 22 milijardi eura (EPEC, 2019). Svoje mesto na ovoj lestvici su našle Slovačka sa jednom milijardom, Srbija sa 350 miliona i Finska sa 270 miliona eura investicija iz zvanično primenjenih projekata javno-privatnog partnerstva (EPEC, 2019).

STUDIJA SLUČAJA: JPP U REPUBLICI SRBIJI U ODNOSU NA HRVATSKU

Pre usvajanja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama iz 2011. godine, oblast javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji je bila uređena velikim brojem pojedinačnih zakona i propisa (European PPP Expertise Centre. 2014). Zakon o koncesijama iz 2003. godine predviđao je komplikovanu i dugotrajnu proceduru dodele koncesije. Na lokalnom nivou, investicije privatnog sektora u infrastrukturu vršene su u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima iz 1997. godine, koji je omogućavao obavljanje komunalne delatnosti od strane trećeg privatnog lica. Ovaj Zakon je predstavljao temelj većine javno-privatnih partnerstava realizovanih na nivou lokalne samouprave u Srbiji, dominantno iz oblasti održavanja čistoće i upravljanja otpadom. Zakon o javno-privatnom partnerstvu iz 2016. godine uspostavlja efikasan pravni okvir za JPP koji uređuje uslove i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva; prava i obaveze javnih i privatnih partnera; oblik i sadržinu ugovora o javno-privatnom partnerstvu sa ili bez elemenata koncesije; osnivanje, položaj i nadležnost Komisije za javno privatno partnerstvo, kao i druga pitanja od značaja za javno-privatno partnerstvo, sa ili bez elemenata koncesije („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 88/2011, 15/2016 i 104/2016). Komisija za javno-privatno partnerstvo, kao centralna JPP jedinica državne uprave, je u periodu od 2012. do 2019. godine dala saglasnost na 115 predloga projekata javno-privatnog partnerstva sa ili bez elemenata koncesije (Komisija za javno-privatno partnerstvo Republike Srbije, 2019). Dominantan broj pristiglih predloga projekata odnosio se na regulisanje gradskog i prigradskog prevoza putnika, upravljanje komunalnim otpadom i rekonstrukciju sistema javne rasvete, manji broj projekata bavio se projektovanjem javnih parkinga, izgradnjom i održavanjem puteva, rekonstrukcijom sistema grejanja, korišćenjem obnovljivih izvora energije i sl., dok je interes za projektima iz oblasti školstva ili zdravstva za sada nedovoljno razvijen. Grad Beograd je 2015. godine pokrenuo kapitalni projekat tretmana komunalnog otpada i rešavanja ekološkog problema deponije Vinča. Predstavnici gradskih vlasti Beograda su krajem 2017. godine potpisali ugovor o javno-privatnom partnerstvu sa predstavnicima konzorcijuma koji čine francuska kompanija Suez Groupe SAS i japanska kompanija Itochu I-Environment (Grad Beograd službeni internet portal, 2017). Ugovorom na 25 godina predviđeno je da se razvije sistem za upravljanje komunalnim otpadom u Beogradu koji

podrazumeva zatvaranje i sanaciju deponije Vinča, i izgradnju kogenerativnog postrojenja za proizvodnju toplotne i električne energije od otpada koji ne može da se reciklira. Ukupna investicija u projekat iznosi oko 300 miliona evra, sa rokom završetka izgradnje do 2021. godine. Planirano je da postrojenje godišnje prerađuje 340.000 tona otpada, sa kapacitetom od 25 MW električne energije i 56 MW toplotne energije. Ovaj projekat se smatra najvažnijim infrastrukturnim projektom javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji.

Republika Hrvatska je početne korake u uspostavljanju zakonodavnog okvira javno-privatnog partnerstva otpočela 90-ih godina XX veka uspostavljanjem sektorskih Zakona o koncesijama koji su propisivali način dodele koncesija u pojedinim sektorima (turizam, transport, prirodni resursi) i okvirnog Zakona o koncesijama koji je bio na snazi do 2008. godine (European PPP Expertise Centre, 2013). Sticanje kandidatskog statusa i ulazak u Evropsku uniju ubrzao je procese usvajanja koncepta javno-privatnog partnerstva. Tokom 2007. i 2008. godine Hrvatska je usvojila Zakon o javnim nabavkama, Zakon o koncesijama i Zakon o javno-privatnom partnerstvu. Ovim zakonima prethodile su Smernice za primenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva u 10 tačaka, koje je 2006. godine usvojila Vlada Republike Hrvatske. Zakon o javno-privatnom partnerstvu iz 2012. godine revidiran je 2014. godine izmenama i dopunama zakona, a 2018. godine Hrvatski sabor usvaja novi Zakon o javno-privatnom partnerstvu koji je u primeni od 01.01.2019. godine. Prema Juričiću (2018) novi Zakon o javno-privatnom partnerstvu je „transparentno uredio postupak pripreme, odobravanja, nabave, ugovaranja, provedbe i nadzora projekata“. Međutim, iako se u velikom broju zemalja širom sveta ugovaraju javni projekti po modelu javno-privatnog partnerstva (JPP), u poslednjih deset godina Republika Hrvatska je jedna od retkih zemalja u svetu u kojoj se u tom razdoblju nije zaključio niti jedan JPP projekt (Juričić, 2018). Prema Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta (2019) u Hrvatskoj je ugovoren i odobren ukupno 21 JPP projekat kapitalne vrednosti približno 350 miliona eura. Za razliku od 115 pozitivnih mišljenja na predloge projekata javno-privatnog partnerstva sa ili bez elemenata koncesije iz Republike Srbije, možemo reći da Hrvatska nije u potpunosti iskoristila svoju početnu prednost i potencijale u usvajanju i primeni ovog koncepta finansiranja. Dominantan razlog nepoverenja u javno-privatno partnerstvo u

Hrvatskoj možemo potražiti u „političkoj dimenziji i dimenziji institucionalne podrške javno-privatnom partnerstvu, koje su u pozitivnoj korelaciji“ (Verhoest i saradnici, 2015). Naime u poslednjih nekoliko godina pred hrvatskim pravosuđem se vodi spor između hrvatske države i Varaždinske županije za ukupno 32 škole i dvorane izgrađene po modelu javno-privatnog partnerstva. Prema podacima službenog internet portala Varaždinske županije (2019), ovaj spor je nastao zbog neplaćanja obaveza koje je hrvatska Vlada u ovom projektu preuzela prema sporazumu o JPP o sufinansiranju zakupa škola i dvorana za ugovoreni period. Prema poslednjoj presudi Trgovačkog suda u Varaždinu od 15. aprila, 2019. godine „Republika Hrvatska – Ministarstvo znanosti i obrazovanja je dužno isplatiti Varaždinskoj županiji 14,2 miliona kuna s pripadajućom zateznom kamatom za najamnine za 32 škole i dvorane izgrađene po modelu javnog-privatnog partnerstva. Ova presuda je donesena po prve dve tužbe od ukupno četiri koje je podnela Županija, dok je u toku priprema pete“ (Varaždinska županija službeni internet portal, 2019). U analizi stanja javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj Juričić (2018) navodi da bi bila korisna korekcija stava javne administracije u odnosu na model javne nabavke uopšteno. „Model javne nabavke ne bi trebao biti rezultat uverenja ili lične preferencije da je ovaj ili onaj model javne nabavke najbolji. Odluka o modelu javne nabavke trebala bi biti posledica sveobuhvatne i stručne analize te procene koji od raspoloživih modela donosi najveću vrednost za novac“ (Juričić, 2018). U pokušaju revitalizacije javno-privatnog partnerstva, Republika Hrvatska bi trebala „u kulturu upravljanja uvesti analizu naučenih lekcija“ (Juričić, 2018) i podsticati javnu raspravu, izradu procedura, njihovu kritiku, predlaganje i sl. kako bi prevladala postojeće stanje i unapredila usvajanje koncepta javno-privatnog partnerstva.

ZAKLJUČAK

Savremeni globalizacijski tokovi, privlačenje investicija uz procese regionalnog povezivanja nacionalnih privreda podrazumevaju kvalitetnu javnu infrastrukturu i efikasnu javnu uslugu, koja je jednako važna i sa aspekta zadovoljenja društvenih i socijalnih potreba građana. Zadovoljenje napred navedenih potreba moguće je ostvariti angažovanjem izvora finansiranja privatnog kapitala. U ovom radu je prikazano javno-privatno partnerstvo kao model integrisanja privatnog

kapitala u finansiranju investicija u oblasti izgradnje javne infrastrukture ili pružanja usluga. U radu je sa teorijskog aspekta razmatrana nova uloga javnog sektora i novo javno upravljanje u kontekstu javno-privatnog partnerstva, ključne koristi od ovog oblika finansiranja i motivacija za primenu javno-privatnog partnerstva.

S obzirom na činjenicu da JPP dobija na važnosti kao model za finansiranje javne infrastrukture, Evropska investiciona banka (EIB) je u poslednjih desetak godina podržala projekte ovog tipa sa više desetina milijardi evra u oblasti saobraćaja, zdravstvu, obrazovanju, zaštiti životne sredine (ekologije) i drugih javnih ulaganja kroz projekte JPP. U cilju što uspešnijeg razvoja ovog modela finansiranja EIB je sa Evropskom komisijom 2008. godine osnovala Evropski JPP centar za ekspertizu (European PPP Expertise Centre – EPEC), koji broji više od četrdeset članova, i čiji je osnovni zadatak podrška javnom sektoru u realizaciji JPP projekata.

U radu je prikazana komparativna studija slučaja primene javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji i Hrvatskoj. Iz ove analize se može zaključiti da Republika Srbija javno-privatno partnerstvo koristi kao razvojnu šansu i način na koji je moguće poboljšati kvalitet javnih usluga, revitalizovati postojeću i izgraditi novu infrastrukturu, te da postoji više od 100 odobrenih i realizovanih projekata po principu javno-privatnog partnerstva i koncesija u ovoj zemlji. Hrvatska je u odnosu na Srbiju dosta ranije otpočela sa primenom JPP koncepta, međutim u poslednjih nekoliko godina nije napravila značajniji iskorak u primeni ovog modela finansiranja javnih investicija. Iz ove studije se može zaključiti da su uz zakonodavni okvir - institucionalna podrška i politički kontekst ključni elementi za sprovođenje projekata javno-privatnog partnerstva.

Svrha ovog rada je da navede vlade na inovativno razmišljanje i ponašanje kroz primenu menadžerskih tehnika i veština u javnom sektoru, sa posebnim fokusom na preduzetništvo, postizanje vrednosti za novac i povećanje efikasnosti.

Ovo istraživanje može poslužiti kao priručnik javnom sektoru u provođenju projekata javno-privatnog partnerstva i kao podloga za dalja istraživanja u ovoj oblasti koja će izvršiti procenu mogućnosti i ponuditi rešenje za reformu javnog sektora u procesu nabavke i pružanja javnih usluga.

LITERATURA

1. Amović, M., Ivanić M., Slijepčević Đ. (2014). Javno-privatno partnerstvo i koncesije: teorijski aspekti i primjena koncepta. Banja Luka: Grafid.
2. Amović, G. (2017). Efficiency of PPP implementation in Bosnia and Herzegovina. Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Istočnom Sarajevu, br.15, str. 49-54.
3. Brzozowska, K. (2006). Advantages and Threats of Public-Private Partnerships in Larger Infrastructure Projects. Warsaw: CeDeWu.PL.
4. Commission of the European Communication. (2004). Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM (2004) 327 Final. Brussels: European Commission.
5. Delmon, J. (2009). Private sector investment in infrastructure. New York: Wolters Kluwer.
6. European PPP Expertise Centre. (2019). Market Update: Review of the European PPP Market in 2018. Luxembourg: European Investment Bank.
7. European PPP Expertise Centre. (2013). PPP Unit and Related Institutional Framework Croatia. Luxembourg: European Investment Bank.
8. European PPP Expertise Centre. 2014. PPP Unit and Related Institutional Framework Serbia. Luxembourg: European Investment Bank.
9. Grimsey, D., M. K. Lewis. (2007). Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Cheltenham: Edward Elgar.
10. HM Treasury. (2018). Report by the Comptroller and Auditor General, United Kingdom: National Audit Office, HM Treasury.
11. Hood, C., Jackson, M. (1991). Administrative Argument, Aldershot: Dartmouth Pub Co.
12. Grad Beograd službeni internet portal. (2017). Accessed July 10. http://www.beograd.rs/lat/beoinfo/1738844-dodeljen-ugovor-o-javno-privatnom-partnerstvu-za-deponiju-vinca_2/
13. Jelinčić, D., A. Tišma, S., Makuc, N., Turi, A., N., Steinbacher, M., Steinbacher, M. (2017). Vodič za lokalne vlasti o javno-privatnom partnerstvu u strategijama upravljanja kulturnom baštinom. European Union: Interreg Central Europe Restaura.
14. Juričić, D. (2018). Accessed July 10. <https://www.linkedin.com/pulse/za%C5%A1to-nemamo-jpp-u-hrvatskoj-damir-juricic/>

15. Komisija za javno-privatno partnerstvo Vlade Republike Srbije. (2019). Pristupljeno Jul 10. <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/spisak>
16. Macario, R., Ribeiro, J., Costa, J. D. (2015). Understanding pitfalls in the application of PPPs in transport infrastructure in Portugal. *Transport Policy*. 41, 90–99.
17. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta Republike Hrvatske. (2019). Accessed July 10. <http://investcroatia.gov.hr/jpp/register/>
18. McQuaid, W.R., Scherrer W. (2014). Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria. Accessed July 9. https://www.researchgate.net/publication/333101568_Public_Private_Partnership_in_the_European_Union_Experiences_in_the_UK_Germany_and_Austria
19. OECD. (2012). Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, Paris: OECD.
20. O'Shea, C., Palcic, D., Reeves E. (2018). Comparing PPP with traditional procurement: the case of schools procurement in Ireland. Accessed July 9. https://www.researchgate.net/publication/329596850_COMPARING_PPP_WITH_TRADITIONAL_PROCUREMENT_THE_CASE_OF_SCHOOLS_PROCUREMENT_IN_IRELAND
21. Ostřížek, J. Krucky, M., Prenosil, J. (2007). Public private partnership: příležitost a výzva, Praha: C.H. Beck, 2007. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9.
22. PPIAF Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways. (2019). Accessed July 10. <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/1/1-13.html>
23. Roman, A., V. (2015). A Guide to Public-Private Partnerships1 (PPPs): What Public Procurement Specialists Need To Know. Herndon: NIGP.
24. The Economist. (2009). Private prisons: Criminal enterprises, United Kingdom: The Economist.
25. The Canadian Council for Public-Private Partnerships. (2019). Accessed July 10. https://www.pppcouncil.ca/web/Knowledge_Centre/What_are_P3s/Definitions_Models/web/P3_Knowledge_Centre/About_P3s/Definitions_Models.aspx?hkey=79b9874d-4498-46b1-929f-37ce461ab4bc

26. Šušnjar, T. (2018) Doktorska disertacija: Javno-privatno partnerstvo – optimalan model razvoja zdravstvenog turizma Hrvatske. Sveučilište u Rijeci: Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu.
27. Verhoest, K., Petersen, O. H., Scherrer, W., Soeicpto, R. M., (2015). How Do Governments Support the Development of Public Private Partnerships? Measuring and Comparing PPP Governmental Support in 20 European Countries. *Transport Reviews*, Vol. 35, No. 2, 118–139.
28. Varaždinska županija službeni internet portal. (2019). Accessed July 10. <http://www.varazdinska-zupanija.hr/novosti/iz-zupanije/vara%C5%BEdinska-%C5%BEupanija-dobila-presudu-protiv-dr%C5%BEave-za-jpp/>
29. World Bank Group. (2014). *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 2.0*, Washington, DC: World Bank Publications, The World Bank Group.
30. Zaato, J.J., Hudon, P.A. (2015) Governance Lessons from Public-Private Partnerships: Examining Two Cases in the Greater Ottawa Region. *Commonwealth Journal of Local Governance*, no. 16/17, pp. 12-30.
31. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. (2016). Službeni glasnik RS, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016. Republika Srbija.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: A NEW ROLE OF PUBLIC SECTOR IN FINANCING PUBLIC INVESTMENTS

Amović Goran

Abstract: *This paper analyses the reform of the traditional role of public sector, the acceptance of new public management, and the implementation of the PPP model in the public investments financing. The gap between the need to build new public infrastructure and limited budget capacities requires a new role of the public sector, a new approach and new strategies. In the context of fiscal constraints, Public-Private Partnership (PPP) ensures more efficient implementation of public investments - faster construction, lower costs, optimal risk allocation, more efficient management, better public service, etc. Based on the study of new public administration models, the aim of this paper is to point to the possibility of applying*

the Public-Private Partnership model and to identify the new role of the public sector in the provision of public services and the provision of public infrastructure. This paper presents a study on the adoption and application of the model of Public-Private Partnerships in the Republic of Serbia and the Republic of Croatia.

Key words: *public-private partnership / public sector / financing / infrastructure / development*