

# Primjena javno-privatnog partnerstva na lokalnom nivou

## The use of public-private partnerships at the local level

Snežana Stanišić, Univerzitet Sinergija Bijeljina, Jelena Manojlović, Univerzitet Sinergija Bijeljina

**Sažetak**—Kako bi se riješili problemi finansijskog deficita kod održavanja ili izgradnje javne infrastrukture bez izlaganja opštinskog budžeta dodatnim opterećenjima javno-privatno partnerstvo udovoljava potrebi privatnog finansiranja javnog sektora. U tom slučaju sredstva ulaže privatni sektor u projekat i na ugovoreno vrijeme dobija mogućnost upravljanja ali predmet javno-privatnog partnerstva uvijek ostaje u vlasništvu opštine odnosno države. Postoji i niz problema zbog kojih ovaj koncept u Bosni i Hercegovini još uvijek nije zaživio, bez obzira što je to efikasan model udruživanja privatnog kapitala i potencijala javnog sektora. Kao razlog zaostajanja ovog koncepta može se navesti nedostatak ponude projekata koji bi mogli biti realizovani. Dok kod nas tek počinje razmatranje ovog koncepta u oblasti infrastrukture i energetike, u razvijenim zemljama ovaj koncept primjenjuje se u oblasti usluga.

**Ključne riječi** – javno-privatno partnerstvo; privatni kapital; zakoni; javni sektor; projekti

**Abstract** – In order to solve the problems of financial deficits in the maintenance or construction of public infrastructure without exposing the municipal budget with additional burdens, a public-private partnership meets the needs of private financing of the public sector. In this case, the funds are invested by the private sector in the project, and at the contracted time it gets the possibility of management but the subject of public-private partnership is always owned by the municipality or the state. There are a number of problems about this concept in Bosnia and Herzegovina which still are not come to life, regardless of the fact that is an effective model of private capital and the potential of the public sector. As a reason for the lagging behind of this concept can be stated the absence of lows in this area and offer of projects that could be realized. Whole in our country is just beginning consideration of this concept in the field of infrastructure and energy sectors, in development countries is applied in the field of services.

**Keywords** – public-private partnership; private capital; public sector; projects

### I. UVOD

Jedan od najvećih izazova lokalnog razvoja, bez obzira na to da li se radi o budžetskim sredstvima, kreditima, donacijama ili o javno-privatnim partnerstvima predstavlja uspješno kombinovanje finansiranja za primjenu razvojnih projekata.

Efektana primjena kompleksnih razvojnih projekata podrazumjeva pažljiv odabir odgovarajućih modela i izvora finansiranja, kvalitetnog planiranja prilagođenih potrebama primjene sredstava. Javno-privatna partnerstva povlače za sobom povećanje kvaliteta života, nova radna mjesta i povećanje izvora prihoda. Javno-privatno partnerstvo predstavlja koncept kojim mogu biti riješeni mnogi problemi a ne da predstavlja trend ili nešto što je dostupno samo razvijenim zemljama. Primjenom različitih metoda država osigurava dobra i usluge dok privatni sektor može primjenjuje svoje vještine i resurse.

### II. RAZVOJNI PROJEKTI I RESURSI U LOKALNIM ZAJEDNICAMA

S obzirom na to da se ugovorima o javno-privatnom partnerstvu uređuje poslovni odnos između javnog i privatnog partnera, a u cilju zadovoljavanja određenih javnih potreba, javno privatno partnerstvo je moguće sagledavati i u kontekstu društveno odgovornog poslovanja, kao jednog od najdinamičnijih koncepata savremenog poslovanja. Dok ekonomski model poslovanja počiva na naglašenoj proizvodnji, eksploataciji resursa, tržišnoj orijentaciji, ekonomskom povratu resursa, individualnim interesima i maloj ulozi države, dotle socioekonomski model odlikuje naglasak na kvalitet života, očuvanju resursa i u skladu sa prirodom, u nekim područjima društvena kontrola tržišnih odluka, uravnotežen ekonomski i društveni povrat resursa, zajednički interesi i aktivna uloga države, odnosno lokalnih uprava.

Društveno odgovorno poslovanje može posmatrati kroz upravljanje ljudskim resursima, osiguranje i sigurnost radnika na random mjestu, te upravljanje promjenama, što je unutrašnja dimenzija ovog koncepta (sa aspekta samo poslovne organizacije). Spoljašnja dimenzija ovog koncepta podrazumjeva razvoj lokalne zajednice, unapređenje odnosa sa poslovnim partnerima, dobavljačima i korisnicima usluga, zaštitu ljudskih prava i zaštitu životne sredine. Integracija društveno odgovornog poslovanja u marketinške aktivnosti poslovnih organizacija doprinosi uspješnoj saradnji organizacije sa svim interesnim grupama. Kao marketinške aktivnosti društveno odgovornog djelovanja izdvajaju se, korporativno društveno promovisanje, korporativni društveni

marketing, marketing poslovne organizacije povezan sa društvenim ciljevima, korporativna filantropija, društveno koristan rad i društveno odgovorna poslovna praksa. Poslovna organizacija bira onu marketinšku aktivnost koja se najbolje uklapa u njenu poslovnu politiku. Upravo u socioekonomskom modelu poslovanja proaktivna uloga lokalnih zajednica može biti generator novih relacija i značajan factor u podsticanju javno-privatnih partnerstava, kao oblika poslovne saradnje javnog i privatnog sektora. Time bi i javni i privatni sektor doprinijeli i vlastitom a i prosperitetu konkretne lokalne zajednice.

Razvojni resursi su ograničeni, stalno i svuda. Dobro upravljanje razvojem uvijek polazi iz ove tačke, nastojeći da maksimizira koristi od raspoloživih materijalnih, ljudskih i finansijskih potencijala. S obzirom na zahtjevnost u pogledu potrebnih resursa i vremena za implementaciju, projekti lokalnog razvoja mogu se razvrstati u dvije osnovne grupe: projekte brzog djelovanja i kataktilke projekte.<sup>1</sup>

Karakteristike projekata brzog djelovanja su: jednostavnost, konkrentnost i praktični projekti koji bi trebalo da daju rezultate u kretkom periodu i obično su manje zahtjevni prema potrebnim resursima. Njihova primjena treba da pokaže da lokalni razvoj može da da brze konkretne i vidljive rezultate što daje motivaciju većeg aktiviranja na lokalnom nivou.

Sa druge strane, katalitički projekti predstavljaju intervencije sa značajnim potencijalom multiplikacije usmjerene na kreiranje javnih a ne individualnih dobara i koristi. Kao takvi oni imaju dejstvo poluge, oslobađaju zarobljene resurse, stvaraju pretpostavke za pokretanje novih razvojnih aktivnosti i otvaraju put novim poslovnim prilikama. Katalitički projekti su, po pravilu, usmjereni na rješavanje problema koji predstavljaju prepreku razvoju, a za koje tržišni mehanizmi ne mogu samostalno da se pobrinu, bilo zbog prevelikog rizika, predugog roka povrata investicije ili nedovoljnog profita.<sup>2</sup> Katalitičke projekte karakteriše potreba za:<sup>3</sup>

1. Značajnim finansijskim sredstvima (npr. za ulaganja u infrastrukturu, obnovu i prenamjenu zapuštenih industrijskih kapaciteta),

2. Intenzivnom saradnjom (npr. prevazilaženje nedostataka u razvoju vještina, povezivanje razvojnih agencija sa malim i srednjim preduzećima - MSP),

3. Specifičnim znanjima (npr. povezivanje MSP sa istraživačko – razvojnim centrima, specifikacija) i političkom podrškom (reforme).

Opštinska budžetska sredstva i lokalno znanje nisu dovoljni za finansiranje kompleksnih, razvojnih projekata i tu počinje najproblematičniji domen finansiranja lokalnog razvoja. Ni u mnogo bogatijim zemljama, iz budžetskih izvora ne finansiraju se isključivo značajni lokalni projekti. Lokalne zajednice u našoj zemlji suočene su sa nedostatkom vlastitih

sredstava potrebnih za finansiranje razvoja, i njihovom visokom cijenom i ograničenjima u pogledu mogućnosti kreditnog zaduživanja, kao i sa umanjenom donatorskom podrškom, iskustva pokazuju da lokalne zajednice još uvijek nedovoljno koriste raspoložive finansijske izvore, kako fondova EU tako i entitetskih. U Republici Srpskoj je mali broj lokalnih zajednica pristupilo u kreiranju ozbiljnijih planova za primjenu razvojnih projekata u koje je uključeno više različitih modela finansiranja. Nedostajuća sredstva za finansiranje razvoja mogu se obezbjediti kroz predpristupne i pristupne evropske fondove i kroz značajnije korištenje privatnog kapitala a velike mogućnosti postoje u domenu međuopštinske saradnje. Uspješno finansiranje i implementacija skupljih i dugoročnih (posebno infrastrukturnih) projekata podrazumjeva da je finansiranje usklađeno sa zahtjevima pojedinih intervencija i prilagođeno potrebama investicije sa aspekta izvora i ročnosti. Kvalitetno planiranje, uz usklađivanje različitih izvora finansiranja u pripremi odgovarajućih modaliteta finansiranja razvojnih projekata ( javno– privatno partnerstvo, koncesije, obveznice), pretpostavka je efektivnijeg korištenja potencijala instrumenata lokalnog razvoja, kao što su poslovne zone, unapređenje investicione klime.<sup>4</sup>

### III. JAVNO – PRIVATNO PARTNERSTVO

Javno-privatna partnerstva su danas u svijetu jako popularan koncept i predstavljaju opšti termin kojim se označava čitav spektar dugoročnih ugovornih aranžmana između privatnog sektora i javnih institucija sklopljenih sa ciljem da se iskoriste resursi privatnog sektora kako bi se obezbjedili izgradnja objekata i pružanje usluga koji se smatraju odgovornošću javnog sektora.<sup>5</sup> Za finansiranje svih investicija koja su u nadležnosti lokalnih zajednica nisu dovoljna sredstva koja se dobijaju preko budžeta. Lokalni budžeti su pod velikim pritiscima polazeći od velikog broja neriješenih pitanja kao što su: nezaposlenost, komunalna infrastruktura, obrazovne i zdravstvene ustanove. Najčešće se cijela javna struktura dijeli na dva osnovna sektora: privredna infrastruktura, gdje se ubrajaju saobraćajnice i komunalna infrastruktura (vodovodi, gradska čistoća, gradske toplane i sl.) i društvena infrastruktura gdje spadaju bolnice, obrazovanje, njega starih lica, koja je neophodna cijelom društvu.<sup>6</sup> Javno-privatno partnerstvo se može definisati kao model koji pruža mogućnost javnom sektoru da realizuje određene, prvenstveno infrastrukturne projekte koje inače usled budžetskih ograničenja ne bi mogli da budu realizivani.<sup>7</sup> Međunarodna praksa korišćenja javno-privatnog partnerstva u sprovođenju projekata je relativno revnosna i ona prepoznaje desetine različitih ugovornih modela, izdefereciranih prije svega u zavisnosti od stepena angažovanja javnog i privatnog sektora u projektovanju, izgradnji, održavanju, finansiranju, operativnom upravljanju i raspodjeli rizika u izgradnji i

<sup>4</sup> Savanović S. (2009): Finansiranje lokalnog razvoja EDA, Banja Luka, str.15

<sup>5</sup> Vasiljević D.,(2012):Lokalni ekonomski razvoj,zašto su jedne opštine dobitnici a druge gubitnici u tranziciji, Palgo centar, str 55.

<sup>6</sup> Yescombe, E.R. (2010): Javno-privatna partnerstva, Mate, Zagreb, str. 1.

<sup>7</sup> Sredojević G.S. (2010): Javno-privatno partnerstvo, Arhipelag, Beograd, str.18

<sup>1</sup>Savanović S. (2009): Finansiranje lokalnog razvoja EDA, Banja Luka, str.14.

<sup>2</sup> Isto, str.15

<sup>3</sup> Isto, str.15

funkcionisanju javnih infrastrukturnih objekata.<sup>8</sup> Ako izuzmememo primjenu modela javno-privatnog partnerstva u raznim oblastima društvenog života i suzimo je na konkretan model za realizaciju infrastrukturnih kapitalnih projekata onda njegova definicija obično uključuje sledeće elemente:<sup>9</sup>

1. Javni sektor je inicijator i generator uspostavljanja odnosa i on je taj koji definiše osnovne elemente ugovora,
2. Partner iz privatnog sektora preuzima na sebe neke ili sve obaveze,
3. Partner iz privatnog sektora naplaćuje svoje usluge direktno iz sredstava javnog sektora ili ih naplaćuje građanima koji koriste izgrađeni infrastrukturni objekat,
4. Infrastrukturni objekti koji su predmet ugovora ostaju u javnoj svojini ili na kraju njihovog eksploatacionog vijeka bivaju vraćeni nazad u vlasništvo javnog sektora.

U Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske<sup>10</sup> u okviru glave XI, a koja reguliše saradnju jedinica lokalne samouprave, precizirani su, sistemom numerus clausus, oblici saradnje jedinica lokalne samouprave. Saradnja se ostvaruje : 1) formiranjem zajedničke radne grupe, 2) osnivanjem zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva, 3) osnivanjem zajedničke javne ustanove, 4) javno-privatnim partnerstvom, 5) udruživanjem finansijskih, materijalnih i drugih sredstava, na projektnom osnovu i 6) vršenjem određenih poslova jedinice lokalne samouprave za drugu jedinicu lokalne samouprave ili više njih. Ovakvim zakonskim rješenjem u oblasti javno-privatnog partnerstva načinjen je radikalni korak u smislu da se na značajnim infrastrukturnim projektima, koji su od važnosti za više lokalnih samouprava, omogućava da u realizaciji ciljeva od opšteg značaja, više lokalnih samouprava istupa zajednički. Zakon u tom smislu u prvi plan stavlja skupštine zainteresovanih jedinica lokalne samouprave koje donose jedinstvenu odluku o pokretanju postupka za uspostavljanje javno-privatnog partnerstva, čime se stiču status javnog partnera, a u smislu odredaba zakona kojim se uređuje javno-privatno partnerstvo. Moguće je da skupštine lokalnih samouprava odlukom preciziraju da će jedna od jedinica lokalne samouprave istupiti u ime i za račun uključenih jedinica lokalne samouprave, ali sa posebnim sporazumom, koji zaključuju gradonačelnici, odnosno načelnici zainteresovanih jedinica lokalne samouprave, definišu međusobna prava, obaveze i odgovornosti javnih partnera u postupku uspostavljanja javno-privatnog partnerstva.

Ovakvim rješenjima Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, direktno smo upućeni na odredbe Zakona o javno-privatnom partnerstvu Republike Srpske (Sl. glasnik RS, broj 59/09, 63/11), kao krovnom Zakonu za oblast javno-privatnog

partnerstva. Realizacija ciljeva javno-privatnog partnerstva, koji su u više navrata istaknuti kroz rad, počiva na Zakonom definisanim načelima: dugoročnosti ugovornih odnosa između partnera, primarnosti realizacije kroz privatna sredstva, što ne isključuje javna sredstva, definisanost ciljeva gradnje od strane javnog partnera, a sa pozicija javnog interesa, plaćanja naknade privatnom partneru od javnog partnera ili direktno od krajnjih korisnika i stroga definisana namjena korišćenja predmeta javno-privatnog partnerstva, i prenosa u vlasništvo javnom sektoru izgrađene infrastructure nakon ugovorenog perioda korišćenja.<sup>11</sup> Ni naše zakonodavstvo ne odstupa od dva osnovna modela javno-privatnog partnerstva, ugovornog i statusnog. Sam ugovorni model nije zakonodavno određen i on se daje samo u okviru jednog opšteg pojma ugovora, koji se nerijetko naziva i javni ugovor (public contract).<sup>12</sup> Preciznije rečeno, Zakon govori o tzv. ugovornim vezama, ističući da se ugovornim oblikom javno-privatnog partnerstva smatraju koncesije<sup>13</sup> i privatna finansijska inicijativa, dok se ne smatraju dugoročni ugovori o uslugama kojima javni sektor pribavlja samo usluge, bez kapitalnih investicija privatnog partnera i ugovori o projektovanju, građenju i izvođenju za javni sektor. Ostavljena je mogućnost da se na prijedlog javnog partnera, izuzetno, zaključi i neka druga vrsta ugovora o javno-privatnom partnerstvu, ali bez štetnih posledica po javni interes, u skladu sa naprijed navedenim zakonskim načelima. Statusni, odnosno institucionalni model javno-privatnog partnerstva i po našem Zakonu podrazumjeva osnivanje zajedničkog privrednog društva ili drugog organizacionog oblika a u skladu sa važećim propisima, i uz isključivo realizovanje projekata za čije sprovođenje je i osnovano.

Procedura zaključenja ugovora o javno-privatnom partnerstvu pred javnog partnera nameće obavezu izrade studije ekonomske opravdanosti o konkretnom javno-privatnom poslu, o kojoj se nužno izjađnjavaju i daju saglasnost Ministarstvo finansija Republike Srpske i resorno ministarstvo za oblast koja je predmet javno-privatnog partnerstva. Nakon donošenja odluke o pokretanju postupka izbora privatnog partnera, javni partner sačinjava tendersku dokumentaciju,<sup>14</sup> i raspisuje javni poziv koji treba da sadrži opis potreba i zahtjeva javnog sektora, predmeta javno-privatnog partnerstva, definicije ekonomskih, pravnih i drugih zahtjeva koji se odnose na predmet. Javni partner obavlja pregovore sa odabranim ponuđačima, uz razmatranje svih aspekata potencijalnih ugovora i uz obezbjeđivanje ravnopravnog tretmana svih ponuđača, tokom pregovora. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu obavezno sadrži:<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Vidjeti član 4 stav I Zakona o javno-privatnom partnerstvu RS (Službeni glasnik RS, broj 59/09, 63/11)

<sup>12</sup> [www.javnoprivatnpartnerstvo.ba/site/Tekst.aspx?cat=375&txt=544&jezik=bos](http://www.javnoprivatnpartnerstvo.ba/site/Tekst.aspx?cat=375&txt=544&jezik=bos) (pristupljeno 15.10.2018)

<sup>13</sup> Regulisane su Zakonom o koncesijama Republike Srpske (Službeni glasnik, broj 59/13 i 16/18)

<sup>14</sup> Tenderska dokumentacija, između ostalog, sadrži obavezne uslove koje treba ispuniti privatni partner, kriterijume za ocjenjivanje ponude, nacrt ugovora, rokove za dostavljanje ponuda, pravo na prigovor i žalbu zainteresovanog privatnog partnera i dr.

<sup>15</sup> Vidjeti član 13 Zakona o javno-privatnom partnerstvu Republike Srpske (Službeni glasnik, broj 59/09 i 63/11)

<sup>8</sup> Brnjas Z.,(2015): Javno-privatno partnerstvo u Srbiji:dosadašnji rezultati i perspektive, Institut ekonomskih nauka, Beograd, str. 219.

<sup>9</sup>Yescombe E.R. (2007):Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, Elsevier, London, str.58.

<sup>10</sup> Vidjeti član 128 Zakona o lokalnoj samoupravi RS (Službeni glasnik RS, broj 97/16)

- 1.) prava i obaveze javnog i privatnog partnera kao ugovornih strana, uključujući i obavezu pružanja sigurne usluge korisnicima po standardima propisanim od javnog partnera,
- 2.) svrhu i predmet ugovora,
- 3.) jasnu identifikaciju rizika i podjelu rizika između javnog i privatnog partnera,
- 4.) način i uslove obezbjeđenja finansijske konstrukcije projekta, kao i uslove pod kojim finansijske institucije mogu učestvovati u projektu,
- 5.) način plaćanja, te uslove za određivanje i usklađivanje naknada,
- 6.) regulisanje poreskih obaveza,
- 7.) potpunu transparentnost i obavezu javnog partnera da objavi podatke koji se odnose na vođenje javno-privatnog partnerskog projekta,
- 8.) parvo javnog partnera na nadzor tokom sprovođenja projekta i realizacije ugovora,
- 9.) vrijeme trajanja, kao i uslove za obavljanje ugovora,
- 10.) definisanje vlasništva po prestanku ugovora,
- 11.) sankcije i naknade za neispunjavanje obaveza ugovornih strana,
- 12.) raskid ugovora uz parvo partnera da raskinu ugovor i postupak u slučaju raskida ugovora prije datuma prestanka utvrđenog ugovorom,
- 13.) način rješavanja sporova,
- 14.) mjere za omogućavanje finansiranja projekata,
- 15.) opis događaja koji se smatraju višom silom,
- 16.) ostale elemente bitne za predmet javno-privatnog partnerstva i
- 17.) obavezu ugovaranja revizije ugovora nakon određenog vremenskog perioda.

U skladu sa svojim nadležnostima i zakonskim obavezama, da bi mogle servisirati svoje potrebe, lokalnim zajednicama nameće se potreba pronalazanja dodatnih izvora finansiranja određenih projekata, naročito kapitalnih. Javno – privatno partnerstvo je jedno od mogućih rješenja iako je ovakav oblik finansiranja u začetku u Republici Srpskoj. Ova vrsta finansiranja predstavlja skup inicijativa privatnog i javnog sektora u kojim je svaka strana zadužena da obezbjeđuje određene resurse, participira u odlučivanju i ostvaruje finansijsku korist od određenog projekta. Javno – privatno partnerstvo se može koristiti kao model kojim se efikasnije može doći do stvaranja pretpostavke za kvalitetno zadovoljenje javnih potreba i pružanje usluga, u slučajevima ograničenosti lokalnog budžeta. Aranžmane Javno-privatnog partnerstva moguće je uspostaviti u neprivrednim i privrednim djelatnostima i mogu imati varirajući obim i broj učesnika. Institucionalna strana podrazumjeva osnivanje entiteta u zajedničkom vlasništvu javnog i privatnog partnera. Zajednički entitet ima odgovornost da obezbjeđi određena dobra ili usluge za dobrobit građana, a u okviru njega javni

partner obično kontroliše njegovo poslovanje bilo kao akcionar ili putem posebnih prava, dok privatni partner pruža usluge.<sup>16</sup> Obaveze i prava potrebno je uvijek regulisati ugovorom bez obzira na to koji se oblik javno – privatnog partnerstva koristi u realizaciji određenih projekata.

Javno–privatno partnerstvo se u mnogim zemljama pokazalo kao veoma koristan način angažovanja kapitala, znanja, vještina i drugih lokalnih potencijala. Ono se može ostvarivati institucionalno– osnivanjem zajedničkog preduzeća ili ugovornim regulisanjem ulaganja u zajednički poduhvat.<sup>17</sup> Način na koji će regulisati svoje odnose u javno- privatnom partnerstvu, zavisi od interesa partnera, vodeći računa da to bude najracionalniji i najefikasniji pristup sa što većom efikasnošću, umanjenim troškovima i administracijom. Javna vlast određuje ciljeve zajedničkih projekata vodeći računa o javnom interesu i kvalitetu usluga, a privatni partner zatvara finansijsku konstrukciju, projektuje i gradi objekte. Svoj interes privatni partner vidi u naplaćivanju usluga od korisnika objekata kroz koncesiju ili neki drugi oblik dogovorene naplate.<sup>18</sup> Koncesijom se može steći pravo obavljanja komunalnih djelatnost, te izgradje i korištenja objekata uređenja komunalne infrastrukture u ilju obavljanja komunalnih djelatnosti.<sup>19</sup>

Pravni okvir za javno-privatno partnerstvo u EU predstavlja sistem nabavki, a provođenje takvog načina izgradnje objekata od javnog interesa razrađeno je sledećim dokumentima:<sup>20</sup> Zelena knjiga o javno-privatnim partnerstvima iz aprila 2004. godine, rezultati procesa konsultacija o Zelenoj knjizi o javno-privatnim partnerstvima, smjernice za uspješna javno-privatna partnerstva koje je usvojila Evropska komisija u novembru 2005. godine, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Osnovna uloga ovih dokumenata je da posluže kao neka vrsta vodiča za modele javno-privatnog partnerstva a ne da regulišu ovu materiju. Javno-privatna partnerstva mogu da se grupišu u četiri kategorije: ustupanje vlasništva, koncesije, greenfield projekti, ugovori za upravljanje i zakup. Prema Zelenoj knjizi Evropske komisije o javno-privatnom partnerstvu, uobičajeno je da su za ovakve projekte karakteristični sledeći elementi: dugi rok trajanja partnerstva, izvor finansiranja razvoja projekata, alokacija odgovornosti između partnera privatnog sektora i partnera javnog sektora.<sup>21</sup> Rješavanje problema u lokalnim zajednicama i poboljšavanjem kvaliteta korištenja i upravljanja sredstvima moguće je pomoću korišćenja različitih modela javno-privatnog partnerstva. Razni vidovi saradnje između privatnog i javnog sektora zasniva se isključivo na ugovornom odnosu. Glavna uloga institucionalnog oblika javno-privatnog partnerstva predstavlja osnivanje zajedničke

<sup>16</sup> Brnjas Z.,(2015): Javno-privatno partnerstvo kao instrument realizacije infrastrukturnih projekata, Strukturne promjene u Srbiji:dosadašnji rezultati i perspektive, Institut ekonomskih nauka, Beograd, str. 219.,str.218.

<sup>17</sup> Savanović S. (2009): Finansiranje lokalnog razvoja EDA, Banja Luka, str.31

<sup>18</sup> Mijatović N.,(2007): Javno-privatno partnerstvo, Hrvatska pravna revija Vol 7,3 str.33.

<sup>19</sup> Sarvan D., (2006): Koncesija za komunalne djelatnosti-oblik javno-privatnog partnerstva, Računovodstvo i finansije, vol 52, str. 85.

<sup>20</sup> [www.worldbank.org/public-private-partnership](http://www.worldbank.org/public-private-partnership) (pristupljeno 15.09.2018)

<sup>21</sup> Stakić B., Jezdimirović M.,(2012):Javne finansije, Univerzitet Singidunum, Beograd, str.71.

institucije privatnog i javnog sektora kako bi se realizovali određeni projekti. Neki od elemenata javno-privatnog partnerstva su odgovornost, ulozi, obaveze, upravljanje institucijom i raspodjela rizika. Prilikom pružanja javnih usluga koje su od velike važnosti preporučuju se institucionalni oblici javno-privatnog partnerstva, zbog čega je potrebno da javni sektor zadrži dio kontrole i nadzire pružanje usluga. Javno-privatna partnerstva do sada nisu bila dovoljno korištena u praksi u Republici Srpskoj i pored toga što u poređenju sa drugim izvorima finansiranja otvaraju značajno veće mogućnosti za finansiranje razvoja, obavljanje javnih usluga i zadovoljenje potreba građana.<sup>22</sup> Koncept upravljanja mreža javlja se kao jedan od najznačajnijih elemenata javno-privatnog partnerstva. Tržište je na partnerstvima, angažovanju nevladinih organizacija na promociji javnih vrijednosti, i različiti i individualni odnosi sa privatnim sektorom su osnovni elementi kretanja globalnih razmjera u pravcu upravljanja putem mreža.<sup>23</sup> Najbolje međunarodne prakse pokazuju da su jedinice za javno-privatno partnerstvo učinkovite ukoliko se unutar ministarstva finansija (Velika Britanija, Južna Afrika) naročito ukoliko postoji nizak nivo političke volje za podršku agencijama ili komisijama koje se bave ovim problemima što je upravo slučaj sa Bosnom i Hercegovinom.<sup>24</sup>

Sa većim ili manjim uspjehom finansirani su projekti po modelu javno-privatnog partnerstva u Bosni i Hercegovini. Ipak ovakav pristup finansiranja u lokalnim zajednicama nije zastupljen u velikoj mjeri bez obzira na nedostatak tradicionalnih načina finansiranja određenih projekata. Najčešći oblik ulaganja u Bosni i Hercegovini u oblastima gdje je odgovorna lokalna zajednica u najvećem slučaju ogleda se u ulaganje javnog sektora u naknadu za rentu i zemljište, vršenje kontrole, projektnu dokumentaciju. Dok privatni sektor uglavnom finansira građenje. Prema definisanju stavki ugovora ostvareni prihod dijele privatni i javni sektor. Ovaj model, koji se najviše primjenjuje u Bosni i Hercegovini, koristi se prilikom ulaganja u izgradnju sportskih dvorana, javnih garaža, tržnih centara i slično, kao ugovori o zajedničkom poduhvatu ili ugovori o zajedničkim ulaganjima. Bosna i Hercegovina bi u potpunosti trebala biti zainteresovana za ovakav pristup partnerstva, posebno što ima višestruk uticaj na investicije. Javno-privatno partnerstvo obično se dogovara u velikim projektima tipa projektovanja i izgradnje građevina, autocesti, društvene infrastrukture i slično, gdje jedan privatni partner može imati niz manjih podgovarača te se cjelokupan proces odražava pozitivno na trgovinu, usluge prevoza.<sup>25</sup>

#### IV. POTENCIJALNI PROJEKTI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U BIJELJINI

<sup>22</sup> Grujić K. M. (2012), Finansiranje razvoja lokalnih zajednica u Republici Srpskoj, Finacing, Banja Luka, str.20.

<sup>23</sup> Goldsmith S., Eggers W.D. (2014): *Governing by Network: the Public Sector*, Bookings Institution Press, Washington D.C. str. 7.

<sup>24</sup> Uzunović N.A., Karkin Z. (2014): Bajka o javno-privatnom partnerstvu u Bosni i Hercegovini analiza sektora zdravstvo, Program podrške istraživanjima u oblastima javnih politika, str. 4.

<sup>25</sup> [www.komorabih.ba](http://www.komorabih.ba) (pristupljeno 28.09.2018.)

Kada je riječ o efektima primjene koncepta javno-privatnog partnerstva i prednostima za lokalnu zajednicu, ako aranžman funkcioniše u skladu sa teorijskim modelom onda su očekivani efekti sledeći:<sup>26</sup>

1. obezbjeđuju se resursi privatnog sektora a prije svega izvori finansiranja i stručnost, za realizaciju projekata od javnog značaja, smanjujući na taj način pritisak na budžet javnog sektora,
2. pomoću javno-privatnog partnerstva prevazilazi se problem usklađivanja dvije suprotstavljene stvari: minimiziranja inicijalnih troškova izgradnje objekata i držanje pod kontrolom kasnijih troškova eksploatacije, odnosno korišćenja i održavanja tih objekata.

Grad Bijeljina, pored povoljnog geostrateškog položaja i uslova za razvoj poljoprivrede, posjeduje dosta drugih faktora koji ovo područje čini atraktivnim za investiranje u odnosu na druge lokalne zajednice. Bogata je i geotermalnim vodama, gdje je vrijednost toplotnog toka u Semberiji za oko 50 do 80% veće od prosječne vrijednosti gustine terestičnog toplotnog toka za kontinentalni dio Evrope.<sup>27</sup>

TABELA 1

Projekat	Vrijednost projekta
Geotermalne bušotine za grijanje	10 miliona evra
Banja Dvorovi	3,8 miliona evra
Akva park	1,1 miliona evra
Sportsko-rekreativni centar sa bazenom	1,2 miliona evra

Na području Semberije postoje četiri geotermalne bušotine (Bijeljina, Dvorovi, Popovi, Ostojićevo). Na istraženim lokacijama u Semberiji se temperature kreću u rasponu od 60 do 130 stepeni, a procijenjeni termalni kapaciteti su ekvivalent od oko 40 miliona tona nafte. Banja Dvorovi je jedinstveni prirodni resurs, izvor tople vode od 75 stepeni. Realizacijom ovog projekta i budućim uključenjem novog geotermalnog bunara u sistem daljinskog grijanja objekata u Bijeljini se želi: smanjiti emisija štetnih gasova u atmosferu i poboljšati kvalitet vazduha na području grada i smanjiti zagađenje zemljišta i podzemnih voda.<sup>28</sup> Ciljevi javnog partnera u projektu Banja Dvorovi bili bi: korištenje prirodnih resursa u cilju ekonomskog razvoja, korišćenjem ekološki najprihvatljivijeg resursa smanjilo bi se zagađenje u gradu, unapređenje rekreativne, turističke i sportske ponude. Dok bi ciljevi privatnog partnera bili proširenje poslovanja na atraktivnoj lokaciji i zadovoljenje potražnje tržišta turizma, sportskog i zdravstvenog tržišta. Značaj Luke Rača za privredu Republike Srpske i Bosne i Hercegovine ogleda se u opštem privrednom razvoju kako naše zemlje tako i regiona, razvoj saobraćaja, mogućnost skladištenja, prodaje i dovoza

<sup>26</sup> Vasiljević D.,(2012):Lokalni ekonomski razvoj,zašto su jedne opštine dobitnici a druge gubitnici u tranziciji, Palgo centar, str 56.

<sup>27</sup> [www.investbijeljina.org](http://www.investbijeljina.org) (pristupljeno 01.10.2018)

<sup>28</sup> [www.investbijeljina.org](http://www.investbijeljina.org) (pristupljeno 01.10.2018)

carinske robe, povećanje broja radnih mjesta, unapređenje riječnog turizma.

Ulaganjem u projekat geotermalnih bušotina obezbijedilo bi se zagrijavanje oko 2360 domaćinstava a vrijednost projekta procjenjuje se na 10 miliona evra. Rekonstrukcija Banje Dvorovi projektom javno privatnog - partnerstva iznosila bi oko 3,8 miliona evra. Kandidati za projekte javno-privatnog partnerstva su mogućnost izgradnje Luke Rača i razvoja eko deponije. U projekat Akva park potencijalni investitor ulagao bi oko 1,1 miliona evra. Sportsko – rekreativni centar sa bazenom zahtjeva ulaganje od 1,2 miliona evra.

#### V. ZAKLJUČAK

Veliki broj lokalnih zajednica raspolaže budžetom koji je dovoljan za zadovoljenje potreba finansiranja operativnih troškova za rješavanje socijalnih problema, komunalnih usluga, zdravstvene zaštite i slično. Opštine, za finansiranje većih projekata, mogu očekivati pomoć preko preraspodjele sredstava iz entitetskih budžeta putem podsticajnih sredstava za razvoj pojedinih djelatnosti i oblasti. Ova vrsta finansiranja predstavlja skup inicijativa privatnog i javnog sektora u kojim je svaka strana zadužena da obezbjeđuje određene resurse, participira u odlučivanju i ostvaruje finansijsku korist od određenog projekta. Prema definisanju stavki ugovora ostvareni prihod dijele privatni i javni sektor. Obaveze i prava potrebno je uvijek regulisati ugovorom bez obzira na to koji se oblik javno-privatnog partnerstva koristi u realizaciji određenih projekata. Pored povoljnog geostrateškog položaja i uslova za još veći razvoj poljoprivrede, grad Bijeljina raspolaže dosta drugih faktora koji ovu regiju čini atraktivnom za ulaganje u odnosu na druge lokalne zajednice u Bosni i Hercegovini. Jedan od tih faktora u koji bi bilo isplativo ulaganje jestu nalazišta geotermalne vode. Javno-privatno partnerstvo je oblik finansiranja koji je uspješno ostvaren u evropskim zemljama ali i na prostoru Bosne i Hercegovine postoje primjeri da je ovaj koncept primjenljiv i da bi dao dobre rezultate.

#### LITERATURA

- [1] Brnjas Z., Javno-privatno partnerstvo kao instrument realizacije infrastrukturnih projekata, Strukturne promjene u Srbiji:dosadašnji rezultati i perspektive, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2015. str. 219.
- [2] Goldsmith S., Eggers W.D. , Governing by Network: the Public Sector, Bookings Institution Press, Washington D.C. 2014.str. 7.
- [3] Grujić K. M.,Finansiranje razvoja lokalnih zajednica u Republici Srpskoj, Financing, Banja Luka, 2012.str.20.
- [4] Mijatović N., Javno-privatno partnerstvo, Hrvatska pravna revija Vol 7, 2007. str.33.
- [5] Savanović S., Finansiranje lokalnog razvoja EDA, Banja Luka, 2009. str.31.
- [6] Sarvan D., Koncesija za komunalne djelatnosti-oblik javno-privatnog partnerstva, Računovodstvo i finansije, 2006.,vol 52, str. 85.
- [7] Sredojević G.S. , Javno-privatno partnerstvo, Arhipelag, Beograd, 2010. str.18
- [8] Stakić B., Jezdimirović M.,Javne finansije, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2012.str.71.
- [9] Vasiljević D., Lokalni ekonomski razvoj,zašto su jedne opštine dobitnici a druge gubitnici u tranziciji, Palgo centar, 2012.str 55.
- [10] Uzunović N.A., Karkin Z., Bajka o javno-privatnom partnerstvu u Bosni i Hercegovini analiza sektora zdravstvo, Program podrške istraživanjima u oblastima javnih politika, 2014.str. 4.
- [11] Yescombe E.R. ,Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, Elsevier, London, 2007. str. 58.
- [12] Yescombe, E.R., Javno-privatna partnerstva, Mate, Zagreb, 2010. str. 1.
- [13] Zakon o lokalnoj samoupravi RS član 128 (Službeni glasnik RS, broj 97/16)
- [14] Zakona o javno-privatnom partnerstvu RS član 4 stav I (Službeni glasnik RS, broj 59/09, 63/11)
- [15] Zakonom o koncesijama Republike Srpske (Službeni glasnik, broj 59/13 i 16/18)
- [16] [www.investbijeljina.org](http://www.investbijeljina.org)
- [17] [www.javnoprivatnpartnerstvo.ba/site/Tekst.aspx?cat=375&txt=544&jezik=bos](http://www.javnoprivatnpartnerstvo.ba/site/Tekst.aspx?cat=375&txt=544&jezik=bos)
- [18] [www.komorabih.ba](http://www.komorabih.ba)
- [19] [www.worldbank.org/public-private-partnership](http://www.worldbank.org/public-private-partnership)