

Ђоко Слијепчевић^{*}
Миломир Амовић^{**}
Младен Иванић^{***}

ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО У ФУНКЦИЈИ ПРЕВАЗИЛАЖЕЊА АКТУЕЛНЕ ФИНАНСИЈСКО- ЕКОНОМСКЕ КРИЗЕ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS FUNCTION TO OVERCOME CURRENT FINANCIAL-ECONOMIC CRISIS

*„Морамо оптимално развијати
нова знања да би смо могли
искористити она већ научена
(стечена)!”*

Скот Адамс

Резиме

Савремени глобализацијски токови и процеси регионалног повезивања националних привреда, а посебно успјешније провођење интеграције у Европску унију, подразумевају потребу замашних инвестирања у инфраструктуру, нарочито у области саобраћаја, енергетике, телекомуникација, водопривреде, као и пружања услуга у домену општедруштвених дјелатности (школство, здравство, култура, спорт и сл.). Међутим, средствима неопходним за ефикаснију реализацију предњег не располаже већина земаља, посебно оних мање развије-

^{*} Економски факултет, Универзитет у Бањој Луци, djoko.slijepcevic@efbl.org

^{**} Комисија за концесије Босне и Херцеговине

^{***} Економски факултет, Универзитет у Бањој Луци

них и у процесу транзиције, што је случај и са Босном и Херцеговином. Наиме, с обзиром да Босна и Херцеговина и њени ентитети имају веома ограничену инвестициону компоненту у својим буџетима, не може се очекивати да се буџетским улагањима значајније оснажи јавна инвестициона потрошња. Ово тим прије када се има у виду да је глобална финансијско-економска рецесија (у комбинацији са сложеним структуралним проблемима и ниском конкурентношћу домаће привреде) условила погоршање готово свих кључних економских индикатора земље и њених ентитета. Стога је неопходно чинити напоре и стварати претпоставке за што успјешније привлачење, односно ангажовање страног капитала у сврху реализације поменутих циљева, а *јавно-приватно партнерство* представља један од посебно погодних облика инвестирања, како страног, тако и домаћег приватног капитала у сврху финансирања инвестиција у области експлоатације природних ресурса, изградње инфраструктурних и других јавних добара или пружања услуга, што је предмет разматрања овога рада. При овом, у раду се наводе основни модалитети партнерства, као и основне врсте ризика који су један од кључних елемената при процјени оправданости уласка у аранжмане ове врсте, а на крају рада даје се приказ односа финансијских институција према јавно-приватном партнерству.

Кључне ријечи: јавно-приватно партнерство, јавна добра и услуге, криза, јавни сектор, ризик, приватни капитал, инфраструктурне инвестиције, рецесија.

Summary

Contemporary globalization trends and processes of regional connecting national trades, and particularly more successful implementation of integration into the European union, imply the need for huge investments into infrastructure, especially in the fields of transport, energetics, telecommunications, water-industry, as well as providing services in the domain of general societal activities (education, health system, culture, sports, etc.). However, most countries don't have the means necessary for an efficient realization of the above mentioned, particularly those less developed countries and countries in the process of transition, which is the case of Bosnia and Herzegovina. Namely, since Bosnia and Herzegovina with its entities has a very limited investment component in its

budgets, it can not be expected that public investment expenditure will be strengthened significantly by budgetary investments. This is particularly true if we bear in mind the fact that the global financial and economic recession (in combination with complex structural problems and low competitiveness of domestic trade) has caused downturn of almost all key economic indicators of the country and its entities. It is therefore necessary to make all efforts and create assumptions for the most successful attraction, i.e. engagement of foreign capital possible for the purpose of realization of the mentioned goals, and *public-private partnership* represents one of the particularly apt forms of investing, both foreign and domestic private capital for the purpose of financing investments in the field of exploitation of natural resources, building infrastructure and other public goods or providing services, which is the subject matter of this work. The work cites the main modalities of partnership, as well as the basic kinds of risk which are a key element in evaluating justification of entering into arrangements of this sort, and in the end there is an outline of the relations between financial institutions and public-private partnership.

Key words: public-private partnership, public goods and services, crisis, public domain, risk, private capital, infrastructural investments, recession.

Уводне напомене

Када је Међународни монетарни фонд (ММФ) објавио готово драматичну пројекцију просјечног глобалног пада економских активности за 1,3% у 2009.¹ години, многе земље чланице Европске уније (ЕУ) нису могле ни претпоставити да ће се суочити и са знатно већим економским погоршањем у односу на просјечни пад у ЕУ. Тако је пад економских активности у Њемачкој, према првим извјештајима ММФ-а, износио чак преко 6%, а у Ирској више од 8% у односу на исти период 2008. године.

Иако посљедњи извјештаји говоре да су неке европске земље, као што су Француска и Њемачка, већ у другом кварталу 2009. године изашле из депресије, те биљеже скроман економски раст од 0,4%, и даље је неизвјесно када ће већина европских земаља у цјелости превазићи рецесију. Поред тога, стопа незапослености у скоро свим

¹ IMF World Economic Outlook, 2009.

европским земљама наставља расти и у 2010. године, а према многим прогнозама не очекује се да ће доћи до значајнијег раста запослености прије 2012. године.²

У тражењу одговора на насталу рецесију, земље ЕУ усвојиле су низ програма и мјера за њено сузбијање и превазилажење. Учињене су многе интервенције усмјерене ка одржању ликвидности финансијског сектора као почетног одговора на глобалну финансијско-економску рецесију, а потом је услиједио низ стимулативних (краткорочних и средњорочних) програма подршке кључним секторима и индустријским гранама. Ту, у првом реду, спадају инвестиције у инфраструктури, енергетици и истраживању и развоју.

Према извјештајима Европске комисије, укупне стимулације у ова три сектора износе око 57 милијарди евра, или 0,45% БДП-а на нивоу ЕУ. Највећи дио стимулација односи се на инвестиције у инфраструктуру у износу од 32 милијарде евра, односно 56% свих стимулација. Слиједе инвестиције у енергетику са око 20 милијарди евра и 4,9 милијарди евра у истраживање и развој.³ При процјени и провођењу мјера за ублажавање кризе кроз инвестиције у инфраструктуру, енергетику и истраживање и развој, преовладавало је мишљење да ове инвестиције имају позитивне ефекте прелијевања и да су везане за ширу политику и циљеве зацртане у Лисабонској стратегији (развој базиран на економији знања и иновација, те енергетска ефикасност и мјере везане за екологију и климатске промјене). Такође је процијењено да ове инвестиције требају имати значајан утицај на буџет, као и повољан однос учинка и уложених средстава.

Када је у питању инфраструктура, све чланице ЕУ осим Литваније, провеле су мјере везане за улагања у инфраструктуру. Преко 60% ових мјера односе се на директне инвестиције у јавну инфраструктуру, док се трећина мјера односи на стимуланс инвестиција приватног сектора. Око 20% мјера је већ планирано прије рецесије, а остале мјере су имплементирание као директан одговор на кризу. Готово 65% свих мјера у инфраструктури односи се на транспортну инфраструктуру. Да би се анализирали ефекти ових мјера потребно је да прође извјесно вријеме, но чињеница је да је у овом сегменту постиг-

² ЦПУ – Центар за политике и управљање БиХ: Пут ка опоравку – одговори на економску кризу и средњорочне перспективе развоја у Европској унији и Босни и Херцеговини, Сарајево, 2010.

³ Европска комисија: Economic Forecasts. Spring 2009. European Economy, 3/2009.

нута додатна вриједност, као и усклађеност са дугорочним развојним циљевима. Посебно се то односи на политику инвестирања у транспортну инфраструктуру која краткорочно повећава запосленост становништва, али има и дугорочно позитиван ефекат на развој других привредних капацитета, као и на околиш. У једном броју земаља фокус инвестиција је усмјерен ка еколошки нешкодљивој транспортној инфраструктури, као што су жељезнице и луке. Тако је шпанска влада у октобру 2010. године представила план инвестирања у инфраструктурне пројекте вриједан 17 милијарди евра, а који се односи на 28 пројеката за изградњу и реконструкцију путева и жељезница⁴. Највећи дио пројеката, укупно 19, односи се на изградњу и реконструкцију брзих пруга, а 9 пројеката се односи на изградњу и реконструкцију путне мреже. Ови пројекти ће бити финансирани по моделу *јавно-приватног партнерства* – *ЈПП (Public Private Partnership – PPP)*, а први тендери се планирају провести крајем 2010. године. Подршку овим пројектима дале су четири највеће шпанске банке (BBVA, Caja Madrid, La Caixa и Santander).

Инвестицијама од око 20 милијарди евра у енергетском сектору и мјерама за развој обновљивих извора енергије, уз усавршавање дистрибуције енергије, циљ је ваљаније усаглашавање понуде и потражње у овој области, а самим тим и повећање ефикасности европског енергетског система. Наиме, влада мишљење да, када се економија почне опорављати, глобална потражња за високо софистицираним енергетским технологијама и услугама, те за еколошки прихватљивим изворима енергије биће веома изражена, а такве технологије су посебно конкурентне на свјетском тржишту. Политике и мјере које подразумијевају образовање висококвалификоване радне снаге и креацију иновативних предузећа, имаће значајан утицај и на функционисање других сектора.

Све земље ЕУ (осим Румуније, Грчке и Малте) предузеле су одговарајуће мјере везане за енергетску политику, укључујући и енергетску ефикасност⁵. Највећи ефекти у овом сектору су заправо везани за иновације у малим и средњим предузећима у овој индустрији, а будући да је готово сваки бизнис везан за енергију, повезаност и условљеност је вишеструка. Напокон, при изласку из рецесије конкурент-

⁴ <http://www.infrastructureinvestor.com/article.aspx, article=57367>

⁵ Европска комисија: The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measures, 2009.

ност у енергетски ефикасном пословању све је снажнија, те се тиме ове мјере везују за успјешност будућег пословања – све у правцу технолошке и енергетске конкурентности ЕУ.

1. Нужност покретања инвестиција у Босни и Херцеговини и њеним ентитетима

Дјеловање глобалне економске кризе на босанскохерцеговачку економију (у комбинацији са дугорочним структуралним проблемима и ниском конкурентношћу домаће економије), узроковало је погоршање скоро свих кључних економских индикатора у земљи. С обзиром да БиХ има веома ограничену инвестициону компоненту у буџетима, тешко је очекивати да се може буџетским улагањима значајно повећати јавна инвестициона потрошња.

Вијеће министара БиХ и ентитетске владе су усвојиле пакете мјера за сузбијање посљедица свјетске економске кризе, а БиХ потписала *stand-by* аранжман са ММФ-ом у вриједности од 1,2 милијарде евра у јулу 2009. године. У принципу, усвојене мјере се могу подијелити на *рестриктивне, подстицајне* и мјере *социјалног* карактера. Највећи дио зацртаних и спроведених мјера је у сфери рестриктивног дјеловања, а условљен је захтјевима ММФ-а.

Средњорочно посматрано, покретање значајнијих јавних инвестиција и њихово финансирање зависиће од три кључна фактора⁶:

- Прво, од кредитних средстава која БиХ има на располагању (скоро 2 милијарде КМ) и средстава која може добити (и реализовати) од међународних финансијских институција за развојне пројекте.
- Друго, од средстава која су акумулирана и намијењена за инвестиције од стране предузећа у већинском државном (ентитетском) власништву и средстава ентитетских развојних банака.
- Треће, од способности привлачења улагања домаћег и иностраног приватног сектора.

Према највећем броју критерија, БиХ је средње задужена земља која има капацитет додатног задуживања, али до сада одобрена, а не реализована кредитна средства представљају препреку додатном озбиљнијем задуживању у инвестицијско-развојне сврхе. С друге

⁶ ЦПУ – Центар за политике и управљање БиХ: *Пут ка опоравку – одговори на економску кризу и средњорочне перспективе развоја у ЕУ и БиХ*, Сарајево, 2010.

стране, не постоје довољно прецизни подаци о финансијским резервама које су на располагању (нпр. резерве јавних предузећа), а које се планирају употријебити за јавне инвестиције у кратком и средњем року, поготово у сектору енергетике и телекомуникација. Но и поред значајних кредитних средстава која БиХ има на располагању, добијених од међународних развојних банака, није дошло до убрзања инвестиционих улагања.

Имајући у виду средњорочне импликације аранжмана са ММФ-ом, према многим анализама и мишљењима оне се могу сматрати изузетно неповољним. Наиме, БиХ ће у прве три године аранжмана посудити до 1,2 милијарде евра да би се покрили дефицити у буџету⁷, узроковани предимензионираном општом потрошњом и неефикасном социјалном политиком. С обзиром на чињеницу да транше кредита требају бити враћене у четвртој и петој години аранжмана, то чини озбиљна ограничења за будуће програме везане за могућности значајнијих инвестиција. Иначе, узимајући у обзир предимензионираност социјалних издвајања, те потрошње на дохотке државних службеника и других административних трошкова, инвестиције и инвестициона потрошња финансирана из буџета ће током трајања аранжмана са ММФ-ом бити веома ниска. Ово ће се поготово односити на период отплате кредита, тј. од средине 2012. године. Отуда се намеће закључак да развојни пројекти у БиХ тешко могу бити спроведени ослањајући се на буџетске изворе, те остаје она трећа могућност - привлачење приватног капитала за финансирање инвестиција од општег друштвеног интереса.

2. Јавно-приватно партнерство у функцији финансирања јавних инвестиција

2.1. Појам и суштина јавно-приватног партнерства

Потребе многих земаља за социјалним давањима и привредним развојем увелико премашују финансијске капацитете, односно могућности њиховог јавног сектора. Све већа потражња за бољом ин-

⁷ Вијеће министара БиХ, Влада РС, Влада ФБиХ, Упит за stand-by аранжман Босне и Херцеговине од ММФ-а, доступно на <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23139.0>

фраструктуром и јавним услугама (саобраћај, енергија, градска инфраструктура, спорт, здравство, школство) наилази на значајна фискална ограничења. Овај проблем, у посљедње вријеме, погоршава глобална економска и финансијска криза својим негативним утицајем на раст БДП-а и функционисање финансијско-кредитног тржишта. Но, одржавање привредног раста једне земље у све већој мјери зависи од даљег развоја стратешких инфраструктурних мрежа, посебно на регионалном нивоу. Међутим, како се јавни буџети суочавају са растућим притиском неизмиреног дуга, постаје све јасније да је превазилажење тога финансијског јаза могуће једино одговарајућим мобилисањем ресурса приватног сектора, а посебно по основу ЈПП.

Принцип партнерства приватног и јавног сектора – ЈПП обезбјеђује јединствени оквир за привлачење ресурса приватног сектора у сврху развоја јавне инфраструктуре, омогућавајући одговарајућу распојелу ризика између влада и инвеститора. Наиме, очито је да јавни сектор не може самостално и довољно ефикасно задовољити растуће потребе за јавним добрима и услугама, те да треба подршку других сектора у друштву, а јавно-приватно партнерство је једна од форми такве сарадње. Иначе, ово партнерство се темељи на препознавању користи које и јавни и приватни сектор могу имати од удруживања финансијских средстава и експертних знања у циљу побољшања основних услуга за све грађане. Може се рећи да ЈПП представља алтернативу пуној приватизацији, комбинујући предности оба сектора на начин да се друштвена одговорност, свијест о потреби заштите околине и јавној одговорности државног сектора комбинује са финансијама, технологијом, дјелотворним управљањем и предузетничким духом приватног сектора.

У контексту предњег, под јавно-приватним партнерством подразумева се цијели спектар могућих односа између власти (јавни сектор) и других организација које нису владине (приватни сектор), како би се провели јавни пројекти или пружиле одређене јавне услуге. Заједница има непосредну улогу у таквим аранжманима као корисник, нпр. изражавајући цијену коју је заједница спремна плаћати за прихватљив ниво услуга, али има и посредну улогу у промишљању политике развоја својег окружења, а код мањих ЈПП пројеката и локална заједница може преузети улогу јавног партнера.

Најкраће речено, постоје три основна услова који говоре у прилог остваривања јавно- приватног партнерства, и то:

- криза,
- појављивање и укључивање „покретача”,
- постојање некога ко служи као катализатор.

Обезбјеђујући посебно погодан модел за превазилажење фискалног јаза између инфраструктурних потреба и расположивих средстава јавног сектора, нудећи инвеститорима могућност структурисане расподјеле ризика уз гаранције државе, ЈПП чини значајан потенцијал, односно форму привлачења директних страних инвестиција, доприносећи унапређењу развоја стратешке инфраструктуре. Осим тога, у пракси је потврђено да ЈПП може играти значајну улогу и у унапређењу квалитета и у снижавању цијена јавних услуга, убрзавајући реформу јавне управе путем преноса знања из приватног у јавни сектор. Међутим, треба имати у виду да структурисање и реализација ЈПП није једноставно и захтијева – како техничко стручно знање, тако и обезбјеђивање одговарајућег правног и институционалног оквира.

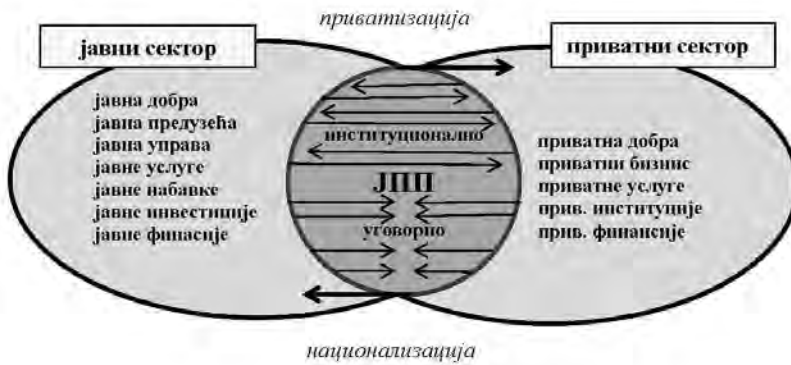
Концепт ЈПП познаје велики број тумачења, а најчешће се користи дефиниција коју је дала Комисија за приватно финансирање инвестиција (*Public Finance Initiative – PFI*), по којој „ЈПП је дугорочни однос између јавног и приватног сектора у коме се дијели ризик на основу заједничких настојања да се оствари пожељан резултат јавних политика”⁸.

Дакле, ЈПП је уговорни однос чији су потписници државне институције и приватна предузећа, а чији је предмет обављање, односно реализација одређеног пројекта од општег значаја у којем сваки субјект доприноси одговарајућим ресурсима, сходно својим могућностима, и учествује у планирању и одлучивању. Циљ је да се постигне што већа ефикасност, лакши приступ капиталу, те да се подијеле финансијски и ризици у погледу рокова, а истовремено обезбиједи примјена и поштовање високих стандарда заштите животне средине и безбједности запослених.

Ради илустрације, јавно приватно партнерство, шематски, може се представити на сљедећи начин:

⁸ Treasury Task Force: *Technical Note No. 1: How to Account For PFI Transactions* (HM Treasury, London, 1998).

Слика 1: Шематски приказ јавно-приватног партнерства



Да би уопште оправдао своју примјену, модел јавно-приватног партнерства мора почивати на принципима који ће обезбиједити да:

- партнерство буде корисно за све стране (јавни сектор, приватни сектор, корисници - потрошачи),
- процедуре избора приватног партнера буду јавне и транспарентне,
- процес избора приватног партнера буде ефикасан,
- ризике преузме она страна која их најефикасније може решавати.

Јавно-приватно партнерство позиционира се између традиционалних облика обављања јавних послова (јавне набавке, оснивање јавних предузећа, уговарање услуга, уговарање управљања, лизинг) гдје јавни сектор преузима комплетну одговорност и све ризике у процесу финансирања, изградње и управљања објектом од јавног значаја и приватизације када све наведене активности обавља приватни сектор, за које је у цјелости и одговоран.

Иначе, може се рећи да партнерство јавног и приватног сектора у основи обухвата двије димензије, и то *стратешку* и *оперативну*. Стратешка димензија се односи на координирање политичких циљева и одређивање прикладних улога сваког партнера, док се оперативна бави реализацијом предвиђених пројеката. Погодности које пружа сарадња јавног и приватног сектора постају све очигледније посљедњих година, а највеће предности ЈПП модела су то што се развија иновативни начин финансирања којим се остварује, односно постиже бржа изградња, мањи трошкови, боља алокација ризика, квалитетнија услуга, ствара се додатни приход, смањују се кашњења у

изградњи, побољшава управљање, маркетинг, тарифна политика, финансијски инжењеринг и сл.

Елементи који су утицали на појаву јавно-приватног партнерства, као и покретачи за његову примјену, могу се табеларно приказати на следећи начин:⁹

Табела 1: Елементи и покретачи настајања – примјене ЈПП

ЕЛЕМЕНТИ	ПОКРЕТАЧИ
<i>Финансијске потребе Лоша постојећа или неизграђена инфраструктура</i>	Политичко окружење: <i>политичка воља или обавеза</i>
<i>Потражња за јавним услугама Повећање ефикасности и креативности</i>	Правно окружење: <i>поједностављење процедура</i>
<i>Конкуренција на тржишту Недостатак домаћег искуства</i>	Јавно мњење: <i>јавност прихвата укључење приватног сектора</i>
<i>Парцијалне специјализације Проширење базе националних стручњака</i>	Стручна јавност: <i>искуство спонзора пројеката</i>

Суштина сваког ЈПП је у расподјели ризика између приватног и јавног сектора. Наиме, за успјех ових пројеката важно је установити ризике повезане са сваком компонентом и фазом пројекта, те алоцирати их тако да се тиме осигура најбоља вриједност и сигурност, односно ефикасност за уложене ресурсе. При овом, могућности које стоје на располагању за пружање јавних услуга крећу се од непосредног пружања услуга државе до потпуне приватизације, када надлежни орган државне власти све одговорности, ризике и награде преноси на приватни сектор.

2.2. Основни модалитети ЈПП

Уговори из подручја дугорочне сарадње јавног и приватног сектора обухватају активности финансирања, дизајнирања, имплементације и операционализације пројеката из подручја изградње инфраструктуре и пружања јавних услуга. При овом, ти уговори могу бити различите обухватности, односно садржине, а најчешће врсте ЈПП уговора су:

⁹ Аралица, З. et. al. *Пројектно финансирање*. Загреб: Економски институт, 2005.

- Дизајнирање и изградња (Design & Build – DB)¹⁰: влада закључује уговор са приватним партнером који дизајнира и гради инфраструктуру или одређени објекат у складу са спецификацијама јавног сектора, најчешће за фиксну цијену, те је трошковни ризик углавном пренесен на приватног партнера;
- Уговор одржавања и управљања (Operation & Maintenance Contract – O&M): у складу са потписаним уговором и под одређеним условима приватна фирма управља јавном имовином, која и даље остаје у државном власништву;
- Дизајнирање/пројектовање, изградња, финансирање и управљање (Design & Build & Finance & Operate – DBFO): најчешће је коришћен модел ЈПП који приватном сектору омогућава да осмисли, финансира и изгради јавно добро, прихвата га у дугорочни најам и њиме управља (убире приход у уговореном периоду), а након истека најма предаје га јавном сектору;
- Изградња, посједовање и управљање (Build & Own & Operate – BOO): приватни сектор финансира, гради и управља добром у свом власништву током уговорног периода. Овдје постоје и одређена ограничења за приватни сектор која произилазе из прецизно дефинисаног уговора и спроводе се кроз перманентно регулисање од стране одговарајућих структура јавне власти;
- Изградња, посједовање, управљање и пренос (Build & Own & Operate & Transfer – BOOT): јавни партнер даје франшизу приватној компанији за финансирање, дизајн, изградњу и управљање добром као и право да наплаћује коришћење током одређеног периода, након којег се власништво над добром предаје јавном сектору. Приватни сектор преузима у потпуности и оперативно управљање одређеним инфраструктурним објектима за вријеме трајања уговора;
- Куповина, изградња и управљање (Buy & Build & Operate – BBO): влада врши трансфер јавне имовине приватном (или мјешовитом) ентитету који исту унапређује и њоме управља током одређеног (уговором предвиђеног) временског периода;
- Лиценца управљања (Operation License): често се користи код информационо-телекомуникацијских (ИТ) пројеката гдје при-

¹⁰ Напоменимо да има схватања по којима пројекти овог типа нису дио спектра ЈПП.

ватна компанија добија дозволу или право да пружа јавну услугу у одређеном временском раздобљу;

- Самофинансирање (Finance Only): приватни сектор, (обично финансијска установа), непосредно финансира пројекат или користи различите механизме финансирања, попут издавања обвезница и сл.

Јавно-приватно партнерство се у многим земљама показало као веома ефикасан, користан и флексибилан начин ангажовања капитала, знања, вјештина и других домаћих и страних потенцијала. Оно се може остваривати институционално – оснивањем заједничког предузећа или уговорним регулисањем улагања у заједнички пословни подухват. При овом, од интереса партнера зависи начин на који ће регулисати своје односе, водећи рачуна да то буде најефикаснији и најрационалнији приступ, са што мање администрирања и трошкова, доприносећи тиме побољшању економске ефикасности пројекта.

2.3. Основне врсте ризика у ЈПП

Иако јавни сектор приступа партнерствима из различитих интереса, односно мотива, свакако да је један од најзначајнијих *подјела ризика, као и користи* које се остварују по основу партнерства са приватним сектором. Јавни сектор, при том, остварује *побољшану вриједност за новац* оптималном алокацијом пројектованог ризика између јавног и приватног сектора, засновану на њиховим појединачним способностима да користе своја средства и на тај начин управљају ризицима. На другој страни, приватни сектор остварује корист кроз надокнаду за пружање услуга директно, од крајњих корисника, или индиректно, од јавног партнера.

При успостављању партнерских односа планирани ризици се увијек дијеле између приватног и јавног сектора, а процјена ризика је један од кључних елемената анализе пројектата и оправданости уласка у аранжмане ЈПП. Ови ризици најчешће обухватају *ризик изградње, ризик расположивости, ризик потражње, оперативни и ризик одржавања, ризик резидуалне вриједности, финансијски ризик* и сл.

Полазећи од напријед изложеног, у најкраћем, сви ти основни ризици могу се, табеларно, представити на сљедећи начин:

Табела 2: Основни ризици ЈПП и појашњење њихове суштине

Врста ризика	Појашњење
<i>Ризик изградње</i>	У монетарном смислу, ризик изградње може да подразумејева нпр. повећање стопе инфлације изнад планиране, настајање неочекиваних проблема или повећање трошкова изградње што може довести у питање укупну профитабилност пројекта. Са технолошког становишта (техничка компонента ризика), ризик подразумејева техничке елементе поступка изградње (нпр. ако се у току изградње утврди да постојећа техничко-технолошка конструкција не омогућава несметану употребу).
<i>Економски ризик – ризик тражње</i>	Нестабилност потражње у односу на очекивану у тренутку потписивања уговора, независно од ангажовања приватног партнера, уобичајен је ризик који сноси приватна страна у тржишној економији. Ова врста ризика има шири утицај и често је присутна у развијеној тржишној економији. Чак и након што се објекат заврши и почне да функционише планираним капацитетом, очекивана стопа поврата на уложени капитал инвеститора може да буде доведена у питање ако дође до промјене услова на тржишту.
<i>Финансијски ризик</i>	На финансијски ризик утиче структура извора финансирања пројекта и уговорене каматне стопе. Уколико на тржишту, нпр. дође до повећања каматних стопа (у случају када је дуг уговорен по варијабилној каматној стопи), обавезе по кредиту ће се повећати, а добит и стопа приноса на уложени капитал смањити. Комерцијалне банке и други кредитори углавном не уговарају фиксне каматне стопе, штитећи се и сами од ризика.
<i>Ризик инфлације</i>	Вјероватност одступања стварних од планираних стопа инфлације.
<i>Валутни ризик</i>	Настаје у случају када су новчани приливи или одливи исказани у више валута, односно када су новчани приливи исказани у једној, а одливи у другој валути. Промјена интервалутног курса утиче на способност пројекта да сервисира дуг. Ризик је могуће смањити или искључити уколико се обавезе (задужења) уговарају у истој валути у којој се остварују приходи.
<i>Еколошки ризик</i>	Јавља се у случају када коришћење пројекта дјелује штетно на околину. Промјена еколошких прописа може утицати на повећање трошкова ради заштите животне средине. И ова врста ризика може прерасти у политички ризик, који угрожава пословање и остваривање планиране стопе поврата на уложена средства.
<i>Политички ризик</i>	Ова врста ризика зависи од активности власти и евентуалних промјена њихових одлука и приоритета. Повећање или смањење пореза, нпр. утиче на пословање, финансијски резултат и на способност пројекта да сервисира дуг. Тако, економски или валутни ризик често може прерасти у политички, који има већи утицај на тржишна кретања.
<i>Ризик одржавања</i>	Односи се на могуће (и најчешће) одступање стварних трошкова одржавања од оних који су планирани.
<i>Ризик расположивости сировина</i>	Односи се на вјероватност да ће пројекат располагати потребним количинама сировина у читавом периоду експлоатације. Кредитори често траже независне анализе и процјене извора и расположивости сировина током експлоатације, како би били сигурни у успјешност пословања.
<i>Оперативни ризик</i>	Односи се на могућност, односно вјероватноћу да ће оперативни трошкови одступати од планираних.
<i>Технолошки ризик</i>	Подразумјева увођење нових технологија и производних процеса; ако застарјела технологија у току процеса производње закаже, мијења се новом, што представља додатне, непланиране трошкове. Овај се ризик донекле може избјећи увођењем савремених технологија у објекат у изградњи.

2.4. Регулаторно-правни оквир провођења ЈПП

Јавни сектор треба успоставити одговарајући правни оквир за уговарање и провођење партнерства, односно за инвестирање приватног сектора по овом партнерском основу. Врло је важно увести одговарајуће механизме, како би се смањила могућност за корупцију у било којој фази партнерског процеса. Непредвиђени и нефер поступци у партнерствима смањују политичку прихватљивост и интерес многих приватних инвеститора. Влада такође мора поставити јасан регулаторни оквир и мора примијенити одговарајуће тарифне режими и потицајне механизме. Посебно јавни сектор треба дефинисати јасну расподелу одговорности између националне владе и локалне самоуправе, те јасно исказати своју улогу као онога који регулише цио процес, тј. осмишљава и реализује ЈПП.

Владини и пословни лидери не могу градити партнерство сами. Наиме неопходно је остварити одговарајуће политичко, односно општедруштвено прихватање укључивања приватног сектора у процесе партнерства. Јавност мора видјети учествовање приватног сектора као корисно, ако се жели да партнерство траје на дуги рок и оствари жељене ефекте. Јавно прихватање укључивања приватног сектора у дужем временском периоду, зависиће, првенствено, од пружања договорених (тј. уговором регулисаних) услуга и остварене користи по прихватљивим цијенама. Због тога, врло је важно развити механизме којима би се осигурало да организација која пружа услугу буде у пуној мјери одговорна према својим корисницима, било да се ради о организацији из јавног или приватног сектора. Јавна подршка ће, такође, зависити и од могућности партнерства да се задовоље потребе свих учесника. На примјер, службеници у јавним установама могу бити извор великог отпора повећаном укључивању приватног сектора у пружању услуга, уколико би то могло угрозити сигурност њихових радних мјеста. Због тога сви уговори о ЈПП требају осигурати трајност запослености или збрињавање јавних службеника, као и запошљавање локалног становништва у највећој могућој мјери.

Процес стварања правног оквира за концесије, а тиме и за ЈПП у БиХ, отпочео је још током 2002. године када су усвојени закони о концесијама на нивоу БиХ и њених ентитета: Закон о јавним набавкама БиХ и основане Комисије за концесије, односно Агенција за јавне набавке у БиХ. Поред ових закона правни оквир за примјену ЈПП чине и други закони који се посредно или непосредно односе на правну регулативу и принципе у појединим секторима. Може се ре-

ћи да законски оквир који поставља основне принципе у реализацији овог економско-правног модела инвестирања у БиХ, обухвата и ентитетске и кантоналне законе који регулишу рад локалне самоуправе, комуналну дјелатност, управљање грађевинским и пољопривредним земљиштем и друге законске и подзаконске нормативне акте. Током 2009. године у Републици Српској и Федерацији БиХ приступило се и доношењу закона о ЈПП, тако да је овај закон у РС усвојен док се у ФБиХ налази у парламентарној процедури. Законом о јавно-приватном партнерству Републике Српске¹¹ постављен је оквир за примјену ЈПП, полазећи од ширих привредних и социјалних циљева којима се руководи инфраструктурни развој. Новина коју доноси Закон о ЈПП-у је регулисање обавезе праћења, надзора и контроле реализације пројекта ЈПП, као и вођење јединственог регистра уговора о ЈПП-у.¹² Тако, *мониторинг провођења уговора*, врши надлежно министарство за сваки појединачни пројекат ЈПП, по правилима, критеријумима и механизмима који су утврђени законима, подзаконским актима, а прецизније се дефинишу уговором. *Надзор* над поступком избора понуђача, припреме и давања понуда, те уговарања и реализације уговорених пројеката по Закону о ЈПП РС, врши Министарство финансија, надлежни инспекцијски органи и Главна служба за ревизију јавног сектора.

Јавни партнер је обавезан прије прибављања сагласности на закључивање уговора да изврши анализу пројекта са становишта ефикасности и подјеле ризика, а која обавезно мора да садржи:

- Економске и финансијске показатеље пројекта, укључујући упоредну анализу трошкова и користи, примјеном јавно-приватног партнерства и примјеном других облика у вршењу јавних услуга;
- Неопходна финансијска средства из буџета Републике или јединица локалне самоуправе;
- Правни статус власништва;
- Ризике повезане са реализацијом пројекта, са посебним нагласком на утицај инвестиције на задужење буџета одговарајућег нивоа власти.

¹¹ Закон о јавно приватном партнерству РС, *Службени гласник РС*, број 59/09.

¹² У Регистар уговора о ЈПП треба да се упишу сви склопљени уговори заједно са свим прилозима који чине његов саставни дио, као и све касније измјене уговора и његових прилога.

2.5. Успостављање и фазе развоја маркета ЈПП

Успостављање и развој маркета ЈПП, у принципу се одвија поступно, корак по корак, а сваки од тих корака подразумева и одређене активности које се морају предузети како би се створили услови за што бољу примјену и реализацију ЈПП.

Први корак ка успостављању концепта ЈПП подразумева:

- дефинисање јасне политике и законодавног оквира,
- успостављање ЈПП средишњих јединица за вођење и реализацију пројеката,
- дефинисање институционалне структуре за ЈПП,
- усклађивање секторског законодавства и примјену Компаратора јавног сектора (Public Sector Comparator – PSC),
- примјену претходних искустава, (уколико постоје) из сектора транспорта и сл. на друге секторе.

Након провођења наведених активности које се односе на прву и основну фазу као предуслов за успјешну примјену модела ЈПП, могуће је кренути са првим озбиљнијим пројектима који могу послужити као добар *тренинг* већ успостављене структуре и тест за постојећу правну легислативу. У ово се, свакако, треба ући веома опрезно и ограничити се на мањи број једноставнијих ЈПП пројеката који ће послужити за прелазак у наредни ниво развоја модела.

Други ниво развоја ЈПП модела претпоставља да су се већ стекла почетна искуства и да се систем може унапређивати и озбиљније развијати тржиште на којем се нуде нови ЈПП пројекти. На том нивоу развоја модела активности се усмјеравају на:

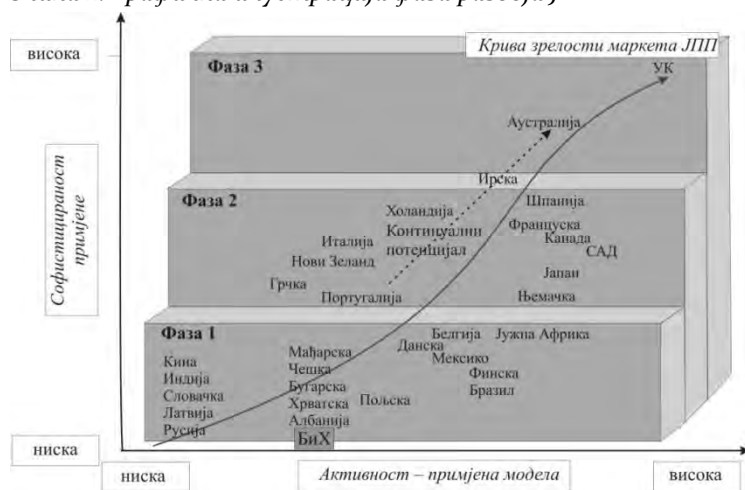
- успостављање централне ЈПП јединице (центра знања) или агенције за вођење пројеката,
- освајање и развој нових модела,
- ширење и јачање ЈПП тржишта,
- коришћење нових извора средстава са тржишта капитала,
- унапређење квалитета услуга и технологија,
- усмјеравање добити од ЈПП пројеката на вишенамјенске пројекте и различите секторе.

Трећи ниво развоја ЈПП модела је софистицирани ниво који подразумева да већ постоје богата искуства у примјени ЈПП, велики број пројеката који су у поодмаклој фази животног циклуса, већ остварену значајну добит од пројеката и већ прихваћене нове улоге и јавног и приватног сектора у заједничком партнерству. Активности које се проводе на овом нивоу развоја ЈПП односе се на:

- побољшање постојећих и успостављање нових - иновираних модела,
- унапређење креативности и флексибилности у међусобним улогама јавног и приватног сектора,
- коришћење софистициранијих модела процјене и преузимања ризика,
- веће фокусирање на укупни животни циклус пројеката,
- софистицирање тржишта и укључивање одређених структура пензионих фондова и приватних акционих фондова,
- преузимање нове улоге јавног сектора и пренос знања са приватног на јавни сектор у управљању инфраструктуром и услугама након истека животног вијека пројекта,
- претакање остварених користи од пројеката у финансијску имовину партнера,
- организовање јавног сектора и припремање за преузимање управљања пројектом по истеку партнерства.

Полазећи од напријед изложеног садржину појединих нивоа развоја ЈПП и активности које ти нивои развоја подразумијевају, графички можемо илустровати на следећи начин:

Слика 2: Графичка илустрација фаза развоја ЈПП¹³



¹³ Амовић, М. ЈПП као нови модел финансирања инфраструктуре и услуга у БиХ: докторска дисертација. Бања Лука: Универзитет пословних студија у Бањој Луци, 2010, стр. 354 (Преузето: A Deloitte rearsch study, the role of pabic private partnership, New York, 2008).

Као што се може видјети из предње графичке илустрације (Сл.2), већина европских земаља налази се у прве двије фазе развоја модела ЈПП. На трећем нивоу се налазе Енглеска и Ирска, као и Аустралија која веома успјешно користи овај модел финансирања, односно инвестирања.

2.6. Јавно-приватно партнерство је скупо и споро – зашто га користимо

Пројекти ЈПП-а, чак и у развијеним тржишним привредама и ефикасним друштвено-економским системима, захтијевају значајна финансијска средства која јавни сектор мора издвојити за плаћање стручњака који ће помоћи у процесу припреме, развоја и провођења самог поступка тендера за додјелу пројекта. Тако, на примјер, у Великој Британији, гдје је достигнут висок степен стандардизације у припреми и дизајнирању пројеката ЈПП, ти трошкови само од фазе предквалификације до додјеле и закључивања уговора, износе и до 2,6% од укупне вриједности пројекта. С обзиром да та фаза просјечно траје око 36 мјесеци, поставља се питање: Због чега јавни сектор ангажује толике ресурсе, новац и вријеме да би се имплементирали пројекти по моделу ЈПП? При тражењу одговора на предње, треба истаћи да постоји низ фактора који мотивишу јавни сектор да приступи укључивању приватног капитала у финансирање инфраструктурних пројеката, од којих као најзначајније наводимо:¹⁴

- Низак ниво квалитета услуга које пружа јавни сектор, а што је често повезано са недовољно прегледном структуром трошкова и неефикасним методама набавке које прати корупција;
- Неадекватан технички менаџмент и недостатак одговарајућег менаџмента ресурса у јавном сектору;
- Ова улагања захтијевају замашна јавна средства – како у фази припреме, тако и у фазама имплементације, управљања и одржавања изграђене инфраструктуре, што често доводи до непредвиђених („пијаних”) трошкова.

Уз наведено, посебно треба истаћи потврду праксе да приватни сектор има, тј. остварује далеко већу ефикасност при реализацији

¹⁴ Delmon, J. *Private sector investment in infrastructure*. PPIAF, The World Bank, Wolters Kluwer, New York, 2009, pp. 9 – 10.

инфраструктурних пројеката у односу на јавни сектор. Ова ефикасност приватног сектора проистиче из многих фактора, као што су:¹⁵

- Напреднији – бољи финансијски инжењеринг, уз већи утицај на смањење просјечног – пондерисаног трошка капитала;
- Већа фокусираност на економичност, посебно на рационализацију – смањење трошкова рада и материјала;
- Израженији комерцијални приступ рјешавању проблема;
- Бољи потицаји за побољшање ефикасности, перформанси и охрабривање иновација;
- Мањи политички утицај на извршавање обавеза и доношење одлука;
- Већа транспарентност, компетентност и одговорност, што доводи до веће вриједности новца;
- Транспарентност структуре трошкова и једноставније набавке;
- Отвореност конкуренције и смањење простора за корупцију;
- Изолација од политичких утицаја (протууслуга).

Најкраће речено, укључивање приватног сектора у финансирање и управљање инфраструктурним пројектима омогућава јавном сектору да *пакет ризика* расподијели и да сваки ризик преузме она страна која може ефикасније њиме управљати. То би значило да за пројектовање, изградњу, пуштање у погон, одржавање и поврат уложеног, ризик треба да преузме приватни сектор као ефикаснији у управљању тим ризицима.

Умјесто закључка: Однос финансијских институција према ЈПП

У свим уговорима о ЈПП неизоставан учесник је и нека од финансијских институција која ће или кредитирати или на други начин учествовати у реализацији пројекта. У земљама које имају развијен модел ЈПП и веће искуство у његовој примјени, обично се након проведених тендерских процедура истовремено потписује уговор са приватном компанијом која је одабрана на тендеру и са финансијском институцијом која ће кредитирати ту компанију. Често се дешава код ЈПП уговора да и једна и друга страна (јавна институција и

¹⁵ Према, Delmon, J.: *Op. cit.* стр. 10.

приватни партнер) истовремено са закључивањем ЈПП уговора закључују и уговоре са финансијском институцијом или више њих о кредитирању њиховог дијела учешћа у пројекту.¹⁶

Иначе, треба истаћи да све финансијске институције у принципу поштују и примјењују општа правила која су садржана у *Зеленој књизи о ЈПП Европске комисије и коминикеима Европског парламента о ЈПП*, а такође се придржавају и правила UNCITRAL¹⁷ која се односе на јавне уговоре, радове и ЈПП. Да би обезбиједиле провођење наведених правила од стране уговарача ЈПП пројеката и помогле им у припреми и дизајнирању пројеката, банке неријетко формирају посебна одјељења, секторе па чак и своје институте који се баве развојем и унапређењем ЈПП и своја искуства преносе уговорним странама. Тако, нпр. Европска инвестициона банка (ЕИБ) снажно подржава пројекте ЈПП, како финансијски кроз повољна кредитна задужења и грантове, тако и стручно кроз властити развој најбољих пракси у примјени ЈПП и пренос тих искустава својим комитентима. С обзиром на чињеницу да ЈПП добија на важности као модел за финансирање пријекто потребне јавне инфраструктуре у цијелој Европи, ЕИБ је до 2008. године подржала пројекте овог типа са више од 200 милијарди евра, а током сљедећих пет година ЕИБ је планирала издвојити још 100 милијарди евра за подршку пројеката ЈПП у саобраћају, здравству, образовању, заштити животне средине (екологије) и других јавних улагања кроз пројекте ЈПП-а¹⁸.

У циљу што успјешнијег развоја овог модела финансирања ЕИБ је са Европском комисијом у току 2008. године основала *Европски ЈПП центар за експертизу (European PPP Expertise Centre – EPPPEC)*, чији је основни задатак да помогне јавном сектору у превазилажењу недостатака у ЈПП пројектима. Иако је присутно знање и искуство у многим дијеловима Европе у јавном сектору, низ ауторитативних извјештаја потврђује како има доста неуспјелих пројеката и лоше праксе која ограничава економски раст и ефикасност ЈПП на тржишту ЕУ.

¹⁶ Напоменимо да сви ваљано дизајнирани пројекти ЈПП без већих тешкоћа налазе подршку финансијских институција. Међутим, у земљама које немају довољно развијен ЈПП модел финансирања и одговарајућег искуства у његовој примјени, није риједак случај да партнери након потписивања уговора нису у стању пронаћи финансијску институцију која ће тај пројекат подржати.

¹⁷ *United Nations Commission on International Trade Law.*

¹⁸ *Report 2008-EIB, www.eib.org-eppec 2008*

Новоосновани Европски ЈПП центар ће подијелити искуства, податке и информације из цијеле ЕУ о захтјевима за ефикаснијим пословањем и вјештинама за припрему и имплементацију уговора ЈПП. Свакако да ће искуство ЕИБ и ЕПППЕЦ особља у преговарању и закључивању ЈПП уговора у многоме помоћи јавном сектору да дође до што успјешнијих и квалитетнијих пројеката, односно уговора јавно-приватног партнерства.

Литература

1. Аћимовић, С. *ППП модел као облик сарадње јавног и приватног сектора*. Београд: Економски факултет Универзитета у Београду, 2007.
2. Бајрамбашић, И. *Достигнућа у финансирању инфраструктуре*. Сарајево: Графика Шаран, 2003.
3. Бендековић, Ј. *Водич за анализу трошкова и користи инвестиционих пројеката*. Загреб: Денона, 2007
4. Blackwell, M. *The PFI/PPP and property*. Oxford: Chandos Publishing Ltd., 2000.
5. Брежански, Ј.; Ченгија, К.; Врана, К. *Јавно-приватно партнерство и други начини управљања некретнинама*. Загреб: Графички завод Хрватске, 2007.
6. Delmon, J. *Private Sector Investment in Infrastructure*. 2 ed. New York: 2009.
7. EIB: *The EIB-s role in Public-Private Partnership (PPPs)*. Luxemburg: EIB, 2004.
8. Gassner, K.; Popov, A.; Pushak, N. *Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution*. Washington: The World Bank, PPIAF, 2009.
9. Grout, P. *Value-for-money measurement in public-private partnerships*. Luxemburg: EIB Papers, Vol. 10, European Investment Bank, 2005.
10. Irwin, T. *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. Washington DC: The World Bank, 2007.

11. Irwin, T.; Mokdad, T. *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships*, Washington DC: The World Bank, PPIAF, 2010.
12. Јовичић, Ж. *Јавно-приватно партнерство као антирециесиона мјера*. *Acta Economica*, бр. 12. Бања Лука: Економски факултет, 2010.
13. Марењак, С. *Јавно-приватно партнерство и његова примјена у Хрватској*. *Грађевинар*, бр. 59. Загреб: 2007.
14. Мрак, М. *Институционализација јавно-засебнега партнерства*. Љубљана: Факултета за управо, 2005.
15. Мужина, А.: *Облике јавно-засебнега партнерства с поударком на статуснем праву*, Институт за јавно управо, Љубљана, 2006.
16. Перић, Ј.; Драгичевић, Д. *Партнерство јавног и приватног сектора*. Ријека: Финтраде д.о.о., 2006.
17. Попов, Д. *Нека актуелна питања развоја концесија и добара у општој употреби*. Београд: Привредни Приручник I, 1991.
18. Posner, P.; Shin, K.; Tkachenko, A. *Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting, Organisation for Economic Co-operation and Development*. Vienna: 2008.
19. Sanghi, A.; Sundakov, A. *Designing and using public-private partnership units in infrastructure: lessons from case studies around the world*. Washington DC: Gridlines Note No. 7, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2007.
20. Слијепчевић, Ђ.; Иванић, М.; Амовић, М. *Јавно-приватно партнерство у функцији савременог друштвено-економског развоја*, *Рачуноводство*, бр. 9 – 10. Београд: „РАЧУНОВОДСТВО” д.о.о., 2010.
21. Трибус, М. *Право и политика јавних набавки ЕУ*. Сарајево: ЕУПП, 2006.