

ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО КАО АНТИРЕЦЕСИОНА МЈЕРА

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN ANTI-RECESSIONAL SERVICE

Жељана Јовичић*

Резиме

Због буџетских ограничења с којим је суочена Република Српска треба развијати праксу иновативног приступа у управљању јавним финансијама, као што је примјена јавно-приватног партнерства као нефискалног инструмента финансирања јавних потреба.

Антирецесионе мјере усмјерене су на краткорочне и дугорочне активности, са сврхом подстицања економског раста, инфраструктурног развоја, испуњења социјалних циљева и пружања квалитетније јавне услуге грађанима. Рестриктиван буџет не може одговорити овим захтјевима, упркос смањењу плата државне администрације и материјалних трошкова. У циљу превазилажења несклада између расположивих јавних ресурса и потребног капитала за инвестиције, држава се све више окреће партнерству између јавног и приватног сектора. Модел у којем јавни и приватни сектор дјелују заједно и у складу има уговорни или институционални облик, који нуди нов и динамичан приступ управљања ризиком и неизвијесностима који прате дугорочна улагања.

* Мр Жељана Јовичић, виши асистент, Економски факултет Универзитета у Бањој Луци

Јавно-приватно партнерство је уопштен назив за различите облике повезаности партнера у реализацији пројекта, дефинисаних сложеним уговорима. Овај начин укључивања приватног сектора у финансирање, пројектовање, изградњу и управљање пројектима јавног сектора је сложен процес који траје дуже од традиционалног. Иницијални трошкови припреме и планирања су значајно виши код свих учесника. С друге стране, предности које нуди растерећење текућег буџета државе и смањење ризика за јавни сектор, чини јавно-приватно партнерство прихватљивим инструментом финансирања пројеката од јавног значаја.

Кључне ријечи: јавно-приватно партнерство, рецесија, јавно добро, јавни сектор, приватни сектор, ризици, пројектно финансирање, јавни дуг.

Summary

Because of the budgetary limitations the Republic of Srpska is faced with, there ought to be an approach to practicing innovative management of public finances, such as public-private partnership as a non-fiscal instrument in the financing of public needs.

Anti-recessional actions are pointed towards short term and long term activities whose goal is economical growth, infrastructural development, reaching social objectives and giving better public service to the citizens. A restricted budget cannot provide with these means, despite the reduction it pays for government administrations and material proceedings. In the aim of overcoming the differences between public resources at hand and the necessary capital for investments, the government is approaching partnership between public and private sectors more often. The model in which the public and private sectors act together and in harmony has a contract or institutional form, which offers an innovative and dynamic approach to managing risks and uncertainties that follow long-term investments.

Public - private partnership is a common name for different types of partnership in the realisation of projects, defined by complex contracts. This way of including the private sector in financing, projecting, constructing and managing public sector projects is a complex process that lasts longer than the traditional. The initial expenses of preparation and planning are much greater for all involved. On the other hand, the pros offered by the lightening of the operating budget of the state and the decrease of risk to the public sector, make public - private partnership an acceptable instrument for financing projects of public value.

Key words: public-private partnership, recession, public wealth, public sector, private sector, risks, project finance, public debt.

1. Појам јавно-приватног партнерства

Сарадња јавног и приватног сектора у задовољавању јавних потреба позната је вијековима. Међутим, мотиви и интереси за партнерство нису некад били једнаки, те постоји потреба за дефинисањем овог појма у складу са садашњим значењем. Са финансијског аспекта, удруживање јавног и приватног субјекта изазвано је недостатком извора финансирања пројеката од јавног интереса, али и потребом за ефикаснијом испоруком квалитетнијих јавних добара.

Подстицај примјени модела јавно-приватног партнерства (ЈПП) у Европској унији дала је *Зелена књига о јавно – приватном партнерству и јавним уговорима и концесијама*.¹ У овом документу се анализира феномен партнерства с обзиром на право Европске уније у подручју јавних набавки и концесија. Циљ *Зелене књиге* је отварање расправе о постојећој употреби разних облика ЈПП и уоченим проблемима у земљама чланицама како би се стекао увид у најбоље националне праксе и осигурао бољи приступ овом моделу.

У најширем смислу, ЈПП је скуп заједничких иницијатива јавног и приватног профитног и непрофитног сектора, у којим сваки субјект мобилише одређене ресурсе и учествује у планирању и одлучивању. У ужем смислу, ЈПП представља кооперативне подухвате у којима јавни и приватни сектор удружују ресурсе и стручна знања, како би, алокацијом тих ресурса, ризика и награда, задовољили неку јавну потребу. На тај начин, примјеном различитих метода, приватни сектор може ангажовати своје ресурсе и вјештине у пружању добара и услуга које традиционално осигуравају државне (јавне) службе.²

Партнерство овог облика је уговорни однос³ између јавног и приватног сектора с циљем остварења боље ефикасности, лакшег и издашнијег приступа капиталу и обострано презимање ризика који прате подухват. Стратешка димензија се односи на координацију политичких циљева и

¹ Commission of European Communities, Green Paper on Public - Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Commission of European Communities, Brussels, 2004.

² Гулија, Б.: "Јавно-приватно партнерство", Euroscore, Билтен Европског документационог центра, Додатак бр. 73/04, стр. 1.

³ Уговори могу бити у два основна облика: искључиво уговорни однос и тзв. институционални облик ЈПП, који укључује формирање посебног субјекта као учесника у подухвату.

одређивање улога сваког партнера, а оперативна саму реализацију пројекта. Најчешће кориштену дефиницију даје Public Finance Initiative – PFI: "Јавно – приватно партнерство је однос између јавног и приватног сектора у којем се ризик дијели на основу заједничких настојања да се оствари прихватљив резултат јавних политика."⁴

Јавно-приватно партнерство се, у суштини, заснива на *недостацима* традиционалног начина испоруке јавних добара и *предностима* приватног сектора, што овај облик финансирања сврстава на мјесто које се налази између класичних уговора о јавним набавкама и приватизације. Оно укључује подјелу ризика, одговорности и користи, уз услов да је резултат подухвата већа вриједност од оне коју је могуће добити на класичан начин, без партнерског односа. Предности ЈПП су начелно једноставне, али су конкретни модалитети уговарања, алокација ризика и контрола одговорности веома сложен процес. Потребно је посветити нарочиту пажњу детаљима, посебно у осјетљивој припремној фази, прије избора партнера и уговорног дефинисања односа, како би резултати пословног подухвата били економски и финансијски прихватљивији од алтернативног начина задовољења јавних потреба.

2. Облици и модели јавно-приватног партнерства

Циљ ЈПП је ефикасније, рентабилније и квалитетније задовољење јавне потребе. Ова сарадња се јавља у различитим подручјима јавне управе, у разноврсним облицима и различитом дужином трајања. Посебно у земљама које су у процесу транзиције, јавни сектор финансира јавна добра искључиво властитим средствима и ангажује сопствени кадар. Међутим, због специфичности одређених јавних потреба, а најчешће усљед недовољне стручне обучености кадра или високих трошкова који прате таква улагања, јавни сектор укључује приватни сектор у рјешавању конкретног проблема.

У државама Европске уније све се чешће примјењује модел финансирања и уговарања јавне инфраструктуре под називом јавно-приватно партнерство. Значајнија примјена различитих форми удруживања расла је са недостатком извора финансирања, односно растом јавних расхода, а тиме и потребом за укључивањем нових, алтернативних финансијера – приватним сектором. Побољшање јавне

⁴ European Commission, Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, Brussels, 2003.

инфраструктуре постаје услов економског раста, а *концесиони модел*⁵ до деведесетих година прошлог вијека најзаступљенији уговорни облик употпуњен је специфичном формом ЈПП, познатом као *Приватна финансијска иницијатива (ПФИ)*⁶.

Сарадња јавног и приватног сектора која не представља по дефиницији јавно-приватно партнерство, јер не постоје одређени елементи који карактеришу овај модел (дугорочност сарадње, расподела ризика и обострана одговорност за резултате подухвата у свим фазама), јесу *класични уговори о јавним набавкама и формална (организациона) приватизација* (јавни сектор оснива трговачко друштво у циљу обављања јавних стручних послова). Гранични случај ЈПП је *outsourcing* модел, у којем јавни партнер уступа одређене послове приватном сектору, најчешће маргиналне, сервисне природе (чишћење јавних зграда, мензе у државним установама и сл.).

Табела 1. *Позиција јавно-приватног партнерства*

ЈПП између само-извршавања јавних послова од стране јавне управе и материјалне приватизације		
-Формална приватизација -Уобичајена набавка -(Outsourcing)	-Неформално ЈПП -Дјелимична приватизација -Дугорочни уговори о закупу и лизингу -Јавно-правни кооперативни уговори -(Outsourcing)	-Материјална приватизација

Извор: Према *Proyessleitfadен Public Private Partnership (www.Initiated21.de)*

Између традиционалних облика обављања јавних послова и пружања јавних услуга (јавне набавке, оснивање јавних предузећа, лизинг, закуп,

⁵ Концесиони модел (енгл. Build Operate Transfer-BOT) карактерише директна веза између приватног партнера и крајњег корисника.

⁶ Модел познат под називом Private Finance Initiative (PFI) настао је у Великој Британији и увелико се разликује од концесионог, класичног модела. Приватни партнер се позива да пројектује, финансира, изгради, одржава и управља у периоду употребе грађевином за јединицу јавног сектора. Накнаду приватном партнеру осигурава јавни сектор, а не крајњи корисник.

заједничка улагања), гдје јавни сектор преузима сву одговорност и сноси потпун ризик у процесу финансирања, и приватизације коју карактерише потпуно или дјелимично одрицање од власничких права и надзорне функције од стране државе, позиционирано је јавно-приватно партнерство:

Јавна управа планира, организује и извршава послове из своје надлежности властитим ресурсима и кадровима. Међутим, постоје ситуације у којима то није могуће, најчешће због високих трошкова или недостатка стручњака за специфичне области. У овим случајевима, власти прибјегавају различитим облицима организовања као што је формална (организациона) приватизација, уобичајеним набавкама (према одредбама важећег закона о јавним набавкама), или материјалном (стварном) приватизацијом.

С друге стране, ако је потребна дугорочна уговорна сарадња и прерасподјела ризика и одговорности на партнере, кооперација јавног и приватног партнера се јавља у више специфичних облика, од којих су поједини наведени у Табели 1.

Неформално партнерство представља припрему будуће сарадње, а састоји се од размјене информација и дефинисања потенцијалних предности и недостатака, односно користи од партнерског односа. У овом прелиминарном процесу активности су усмјерене на стварање повјерења и утврђивање заједничких интереса, без одређивања конкретних одговорности субјектата. Јавни сектор може, законодавно и на друге начине, креирати амбијент који охрабрује или дестимулише сарадњу с приватним сектором.

Јавно-правни кооперативни уговори или концесије су уговори између јавног и приватног партнера у вези са изградњом или кориштењем јавног добра, гдје приватник плаћа концесију јавном сектору, а наплатом накнада остварује свој приход.

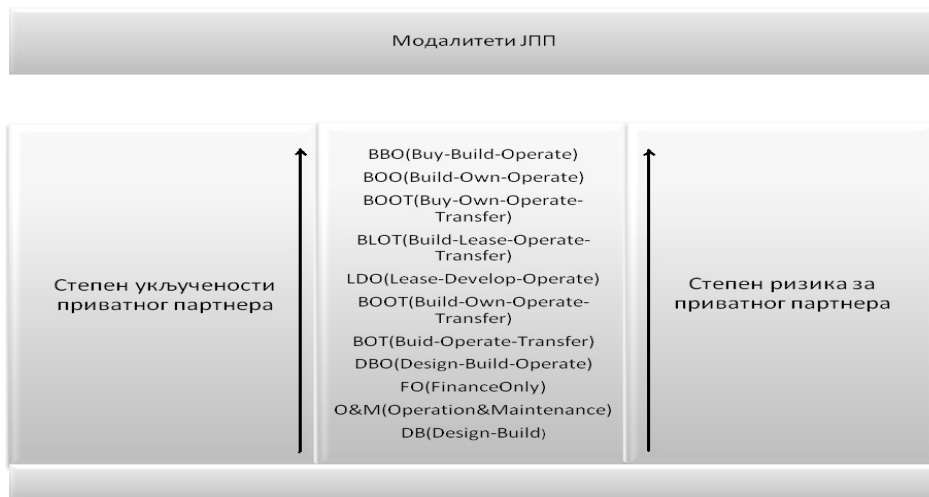
Цивилно-правни кооперативни уговори су дугорочни кооперативни уговори о закупу, лизингу, набавци и пружању јавних услуга, а односе се на планирање, изградњу, финансирање и управљање јавним добром или јавном услугом.

Дјелимична приватизација се јавља у случају када јавни сектор уступа дио власништва приватном сектору, уз задржавање већинског удјела, а јавна услуга или јавно добро се испоручује у кооперацији оба сектора.

Друштвено-правна кооперација је специфичан облик спајања двају сектора у тзв. пројектно друштво, са подјелом посла у којем приватни партнер пружа услугу или управља јавним добром, а јавни партнер контролише квалитет услуге или управљања, као предуслов плаћања накнаде приватном партнеру.

Развојем партнерства јавног и приватног сектора од 80-их година прошлог вијека настали су различити модели удруживања, од којих су најпознатији:⁷

Слика 1. Врсте ЈПП уговора



Према: Б. Гулија, *op.cit.*

У зависности од степена укључености приватног сектора у пројектовање, изградњу, одржавање, финансирање, операционализацију, управљање и алокацију ризика, неки од модалитета уговора су:

- *Приватно финансирање (FO: Finance Only)*. Приватни партнер (најчешће банке) непосредно финансира изградњу јавне инфраструктуре, а све трошкове и ризике изградње и експлоатације сноси јавни партнер.
- *Пројектуј – Изгради (DB: Design – Build)*. На основу спецификација које даје јавни сектор, приватни сектор осмишљава и гради инфраструктуру, најчешће за фиксну цијену. Овим се трошковни ризик преноси углавном на приватни сектор, што DB модел сврстава у граничне случајеве ЈПП.
- *Управљај – Одржавај (O&M: Operation & Maintenance)*. Приватник пружа јавну услугу користећи јавна добра или јавну имовину под одређеним уговорним условима, а власништво над имовином задржава јавни партнер.

⁷ Гулија, Б.: *op.cit.*

- *Пројектуј – Изгради – Управљај (DBO: Design – Build – Operate)*. Приватни сектор пројектује и гради јавно добро по спецификацијама јавног сектора, најчешће по фиксној цијени, а трошкови финансирања иду на терет јавног сектора. Након изградње приватник узима у дугорочан закуп јавно добро, чијим кориштењем пружа услугу.
- *Изгради – Управљај – Пренеси (BOT: Build – Operate – Transfer)*. Приватни сектор на основу спецификација јавног сектора изграђује јавно добро и користећи га пружа јавну услугу под контролом јавног партнера. Накнаду за пружену услугу приватни партнер наплаћује од јавног сектора и/или крајњих корисника. Власништво над јавним добром се враћа јавном партнеру након истека вишегодишњег закупа. Сличан модел је *Изгради – Посједуј – Управљај – Пренеси (BOOT: Build – Own – Operate – Transfer)*, с тим да приватни партнер има власништво над изграђеним јавним добром за вријеме трајања уговореног аранжмана, а након истека тог рока преноси (без накнаде) власништво на јавног партнера.

Табела број 2. Преглед одабраних особина појединих врста ЈПП уговора⁸

Врста ЈПП	Власништво	Финансирање	Ризик
Уговор о закупу	Јавно	Приватно	Приватни
Заједничка улагања	Јавно/Приватно	Јавно/Приватно	Јавно/Приватни
Концесиони уговори/BOT	Јавно	Приватно	Приватни
RFI:BOOT, DBFOOT	Јавно/Приватно	Приватно	Приватни

Извор: аутор

Не постоји универзални стандард који одређује најпогоднију врсту уговора за јавно-приватно. Сваки модел је специфичан и за сваки је потребно узети у обзир бројне елементе и параметре, а нарочито у фази припреме ЈПП пројекта. Као најчешћи недостаци у његовој примјени сматрају се управо дуготрајност процеса избора партнера, односно модалитета ЈПП уговора и сложеност процедура. *Зелена књига* Европске комисије не садржи конкретне приједлоге, нити предлаже одређену опцију ЈПП уговора, што је истовремено шанса за правовремено усклађивање законодавног оквира земаља у транзицији са стратегијом Европске уније на овом подручју.

⁸ Сложеност проблема јавно-приватног партнерства отежава конкретизацију и упрошћавање једнозначног одређења појединих карактеристика. Зато су особине наведене у табели условне, одређене као претежно, али не и искључиво тачне.

3. Рецесија-партнерством до рјешења

Економску активност и односе између учесника у економији државе усмјерава и дефинише тржишни механизам и јавни (државни) сектор. У земљама транзиције, нарочито у вријеме рецесије или пријетње од рецесије, уобичајене функције државе се проширују на интензивну изградњу тржишних институција и спровођење реформских процеса у свим областима економског и социјалног живота. Својим механизмима, мјерама и институцијама држава одговара на захтјеве и рјешава проблеме заједнице, при чему одлуке јавне власти непосредно утичу на приватни сектор. Циљ државе је да својим бројним функцијама елиминише или ублажи несавршености тржишног механизма, при чему и сама понекад доноси нерационалне одлуке и неефикасна рјешења.

Фискалним и другим механизмима, већина држава прерасподјељује значајан дио друштвеног бруто производа и истовремено снажно утиче на укупне економске и друштвене односе у земљи. Смисао и разлог финансијске активности државе је у немогућности појединца да задовољи све потребе које се јављају у заједници, посебно у области сигурности, здравства, образовања, културе, науке, изградње потребне инфраструктуре и слично. Питање односа прихода и расхода јавног сектора, односно начина финансирања јавних расхода у сврху задовољења јавних потреба, у суштини представљају питање резултата активности државе и вриједности које заједница добија трошењем јавних прихода. За разлику од појединца и приватног сектора уопште, јавни сектор обавља дјелатност чији циљ није добит, него задовољење јавне потребе. Чињеница да се квалитет рада јавног сектора у принципу не мјери рентабилношћу не искључује захтјев да се придржава начела рационалности трошења јавних средстава, односно захтјева да своје циљеве постиже уз што мањи утрошак. Посљедњих деценија је нарочито изражена потреба за маргиналнијим утицајем државе на економију, јер се тржиште показало као ефикаснији и економичнији регулатор економских и финансијских процеса у друштву. Међутим, управо због постојања заједничких, јавних потреба, чије задовољење није у интересу приватног сектора, неопходно је постојање јавног сектора и његова финансијска активност.

Средства којим располажу буџети јавне управе најчешће нису довољна за финансирање јавних потреба, нарочито за дугорочна капитална улагања у изградњу и одржавање инфраструктуре, рјешавања проблема испоруке здравствених и других јавних услуга и слично. С друге стране, јавни сектор је лимитиран и немогућношћу додатног (кредитног) задуживања, а није занемарљив ни у пракси доказан, недостатак стручности и обучености запослених у јавном сектору у специфичним,

захтјевним вјештинама у вези са управљањем јавним средствима и имплементацији пројеката. У таквим условима иницијатива јавно-приватног партнерства постаје логичан избор и прихватљив модел којим се стварају претпоставке за ефикасно и економично пружање јавних услуга и задовољење јавних потреба.

У рецесији је наглашен проблем услова и обима пословања и приватног сектора. У условима кризе финансијског тржишта приватни сектор теже и скупље долази до кредитних средстава, што ствара повољан амбијент и подстицај за партнерство са јавним сектором. Приватни партнер се руководи стицањем добити, што значи да ће пристати на партнерство само ако је улагање усмјерено у пројекат који омогућава највећу могућу корист, а то је један од критичних момената са становишта економске и финансијске ефикасности улагања и додатни разлог заинтересованости јавног сектора за сарадњу. Партнерство јавног и приватног сектора се не исцрпљује само у инфраструктурним пројектима, мада је корисност овог модалитета и његова употреба најраширенија у тој области. Овдје је потребно нагласити да је највећа добит могућа у области *иновација*, али и неизвјесност и ризик остварења ових улагања, по правилу, највећи. Често је потребно финансирати у дугорочна и скупа истраживања, без мјерљивих резултата и користи, због чега приватни сектор за то није заинтересован. И у овом случају се партнерство јавног и приватног сектора оцјењује као логично рјешење, чије ефекте осјећа цјелокупна заједница.

Улога јавног сектора се не завршава напорима за обезбјеђење јавних прихода у довољном обиму и рационалном употребом, односно трошењем ових средстава. Држава мора да води бригу и о интересима корисника јавних добара, а то је тешко изводиво у условима када је она сама инвеститор и управљач. Зато јој је потребна *конкуренција* као катализатор ефикасности и квалитета пословања. Као једини понуђач јавних услуга и добара, јавни сектор се често понаша монополистички. У недостатку алтернативног понуђача тешко је процијенити да ли су испоручено јавно добро или пружена јавна услуга оптимални. Рјешење је у дефинисању стандарда конкретног предмета испоруке и успостављању конкуренције у понуди, позивом на сарадњу јавног, профитног и непрофитног сектора. Приватни субјекти доказано боље управљају економским категоријама и постижу оптималан однос врсте и обима улагања и поврата уложених средстава. На основу јасно одређених стандарда које поставља јавни сектор, приватни субјекти настоје понудити добро или услугу уз најмање трошкове, што подстиче позитивну селекцију између приватних понуђача, а на корист јавног сектора и свих корисника.

Већа способност приватног сектора у иновативности организације пословања заснована је на *искуству* приватног сектора у прилагођавању тржишним промјенама. Он брже реагује на промјене тржишних ситуација у области потражње, једноставно због чињенице да на такав начин обезбјеђују тржишни опстанак. И управо због тог искуства јавни сектор има интерес да сарађује с приватним ради повећања квалитета јавних добара и услуга и већег задовољства корисника, али уз услов да су трошкови подухвата нижи него код класичног начина испоруке.

Наредни мотив за партнерство двају традиционално неповјерљивих сектора је позитиван утицај *економије обима* на укупне трошкове одређеног подухвата. Јавни сектор у неким случајевима нема довољан обим средстава да би се ефекат економије обима значајније осјетио, посебно код јавних инвестиција које се предузимају у различитим периодима и географски су лоциране на више локалних заједница, а у суштини представљају исту врсту јавног добра или услуге.⁹

Одређени модели јавно-приватног партнерства предвиђају и могућност оснивања посебних економских јединица у циљу реализације подухвата, гдје се користи модел *пројектног финансирања*. Основна карактеристика пројектног финансирања је поврат свих улога искључиво из готовинског тока и добити које остварује финансирани пројекат. Сви кредитори учествују у ризицима које он носи на исти начин као и инвеститори, што је промотиван мотив за оба сектора. Потреба за развојем инфраструктуре посебно је изражена у транзиционим земљама, које су по правилу кредитно оптерећене и изложене бројним ризицима, комерцијалним и некомерцијалним. Примјеном пројектног финансирања учешће дуга у укупним изворима финансирања већи је него код класичног, али је финансијска полуга (*leverage*) висока, што повећава профитну стопу. Позитиван утицај високе финансијске полуге утиче на могућност веће профитне од каматне стопе, што јавно-приватно партнерство у пројектном финансирању чини исплативијим моделом од традиционалног. Успјешност улагања зависи од успјешности пројекта, јер се поврат улога очекује из новчаних прилива које одбацује пројекат, а не од самог дужника. У условима рецесије и кризе класична оцјена бонитета дужника на основу његових финансијских извјештаја престаје бити препрека потенцијалним улагачима. Новоосновани, посебни субјект нема

⁹ Приватни партнер може искористити позитивне фекте економије обима зато што такав или сличан подухват ради за више наручилаца, јавних и приватних, и на тај начин остварује ниже укупне трошкове по јединици. Опширније о економији обима и ЈПП у : Јуричић, Д.: "Економија јавно-приватног партнерства", Економски преглед, 59(7-8) 452-468, Загреб, 2008.

билансе као препреку покретања пројекта, јер су пројекција очекиваних новчаних токова пројекта и процјена ризичности основни критеријуми за покретање сарадње и анализе исплативости инвестиционог пројекта која јој претходи.

Најтеже кризе најчешће долазе изненада, без најаве, не остављајући времена за брзу и ефикасну реакцију великих система, као што је јавни сектор. Али, без обзира на разлоге њеног настанка, ширине и интензитета утицаја, сваки субјект се треба припремити за излазак из ње, покушавајући да је искористи као погодност, а не као непоправљиву штету. Иновативност приватног сектора и спремност јавног за сарадњу у задовољавању јавних потреба, удружени кроз јавно-приватно партнерство, могу бити адекватан одговор на тај изазов.

4. Могућност задужења јавног сектора и јавно-приватно партнерство

Основне карактеристике јавно-приватног партнерства су дугорочност сарадње, уговорно дефинисање свих фаза пројекта, обострана одговорност за успјешност подухвата и алокација ризика на оба учесника. Потребе за развојем инфраструктуре и квалитетнијем задовољавању јавних потреба су посебно изражене у земљама транзиције које, по правилу, нису способне за нова кредитна задужења и изложене су многобројним ризицима.

Политички ризик представља опасност за профитабилност пројекта која настаје усљед неког чињења или нечињења владе, као и промјена економских услова на тржишту.¹⁰ Потенцијални инвеститори не желе да улажу у подручја високог ризика и ниског кредитног рејтинга, па је проблем развоја у тим земљама изузетно сложен. Пројектно финансирање, у којем могућност задуживања није основни критеријум за улагаче, представља један од реалних модела за стварање услова за бржи развој. Јавни сектор мора поставити јасан и прецизан регулаторни оквир, али и дефинисати расподјелу одговорности између виших (државних, републичких) и нижих (локалних) управа и исказати своју улогу регулаторног органа.

¹⁰ Voss, J.: " Political Risk Management in the Former Soviet Union and Black Sea Economic Cooperation", International Law Congress, 2000.

Европски стручњаци за статистику сматрају да анализу ризика треба усмјерити на слиједеће његове категорије:¹¹

- *Ризик изградње*, који покрива догађаје и активности везане за почетно стање имовине која је предмет уговора. У пракси, ради се о догађајима као што су кашњење у испорукама, непоштовању усвојених стандарда, технички недостаци и екстерни негативни утицаји, што доводи до потребе компензације плаћања.
- *Ризик расположивости*, гдје се у периоду управљања имовином одређени партнер позива на одговорност због пружања услуга испод нивоа прописаних стандарда, због чега је обим или квалитет пружених услуга лошији од договорених.
- *Ризик потражње*, који покрива варијабилност потражње у односу на период уговарања. Овај ризик није директно везан за квалитет услуга које пружа приватни партнер, него је изазван пословним циклусом, новим захтјевима на тржишту или технолошком застарјелошћу. По својој суштини, овај ризик је дио економских ризика које сноси приватни партнер у тржишној економији.

У земљама у којима се дуже вријеме примјењује јавно-приватно партнерство јасно су дефинисани разлози сарадње двају традиционално супростављених сектора, као и предности које из оваквих подухвата произлазе, првенствено због повећања квалитета предмета уговарања, али и смањења укупних животних трошкова пројекта. Међутим, растерећење текућег задужења јавног сектора као инвеститора је најчешћи економски разлог и иницијатор покретања сарадње.

Раније су наведени различити облици и модалитети јавно-приватног партнерства. Међутим, да би се пројекти ЈПП водили ванбилансно, односно да се не би сматрали текућим задужењем државе, морају испунити одређене услове:¹²

1. Код уговорних облика јавно-приватног партнерства, јавни сектор купује услугу од приватног у дужем временском периоду, тако што приватни сектор изграђује одређену намјенску имовину, како би пружала ту услугу. Јавни сектор плаћа услугу коју користи за своје потребе или за потребе трећих лица.
2. Кључни критеријум за оцјену билансног или ванбилансног вођења је класификација имовине уз уговор о партнерству. Имовина везана уз јавно-приватно партнерство води се ванбилансно ако приватни

¹¹ Марењак, С. и остали, "Јавно-приватно партнерство и његова примјена у Хрватској", Часопис Грађевинар број 59, Загреб, 2007.

¹² European Commission / Theme 2, Economy and Finance, ЕК, 2004.

партнер сноси већину ризика везаног уз партнерство, односно ако сноси ризик изградње и бар још један од преостала два ризика – ризик расположивости или (и) ризик потражње. У том случају уговор о ЈПП се третира као оперативни лизинг и класификује као куповина услуга од јавног сектора.¹³

У супротном, имовина терети биланс јавног сектора, слично као у случају финансијског лизинга. Другим ријечима, ако ризик изградње сноси јавни сектор, или ако приватни партнер сноси ризик изградње, али не и остале ризике, имовина се води као јавна и терети биланс власника.

С обзиром на разноврсне и бројне модалитете уговора о ЈПП, није увијек могуће тако једноставно доћи до оцјене третмана имовине у подухвату. Тада је у тим граничним случајевима потребно укључити додатне критеријуме за оцјену статуса имовине и задужења јавног сектора, као што је питање статуса имовине на крају њеног вијека трајања.

Једна од најважнијих предности јавно-приватног партнерства је растерећење текућег задужења јавног сектора, односно могућност да јавни радови не оптерете јавни буџет једнократно и у великом износу. Задуживање јавног сектора је и законом ограничено, а приближавање граничној могућности задуживања повећава цијену дуга услед смањења кредитног рејтинга. Виша цијена дуга неповољно утиче на однос квалитета и цијене јавног добра или услуге, па је фискално растерећење у овом случају не само предност специфичног модела задовољења јавних потреба него и шанса да се оствари континуитет јавних инвестиција и када је јавни сектор презадужен.

Закључак

Сарадња јавног и приватног сектора, иако позната кроз историју, последњих деценија доживљава интензивну примјену. Сектори се удружују на принципу стандардизације јавних добара и услуга те иновативности у управљању пројектима и ризиком. Приватни сектор је склонији прихватању новитета, из чега произлази једна од основних идеја партнерства – бржа интеграција нових технологија. Карактеристика модела ЈПП је алокација ризика на партнера који њиме боље управља, што се постиже одређивањем трошкова које тај ризик изазива. Усмјеравањем ризика животног циклуса пројекта на приватни сектор ствара се подстицај за квалитетније и исплативије пружање јавних услуга

¹³ Eurostat, Извјештај за јавност 18/04, 2004.

и добара и постиже фискално растерећење буџета. Преусмјеравањем дијела финансијске одговорности на приватног субјекта ЈПП мобилише додатна средства за јавне подухвате, истовремено увећавајући обим инвестиција без значајнијег почетног капитала. На тај начин јавни сектор се фокусира на своје стратешке функције и ослобађа директног задовољавања дијела јавних потреба, а на корист заједнице која добија "вриједност за новац".

Међутим, ЈПП има много предности као иновативан приступ у финансирању јавних потреба, али садржи и бројне изазове. Структура овог партнерства је сложена и релативно нефлексибилна, а процедуре дуготрајне и скупе. Од јавног сектора се очекује да дјелује истовремено као конкурент и регулатор процеса, преузимајући свој дио ризика којег се не може одрећи. Предност модела ЈПП над традиционалним начином мора се доказати анализом трошкова прије самог покретања пројекта, али и у свим фазама реализације.

Елементи за успјешну примјену ЈПП у Републици Српској тек се дефинишу и изграђују. Ширина и распрострањеност овог начина финансирања зависи од будућег развоја конзистентног и подстицајног правног и институционалног оквира, подршке јавности и компетенција оба сектора - јавног и приватног. Мало је вјероватно да ће ЈПП у потпуности замијенити традиционални модел јавног сектора, али је један од иновативних и прихватљивих инструмената за развој инфраструктуре и јавних услуга.

Литература

1. Abadie, R. and Howcraft, A.: "Developing public private partnership in New Europe", PriceWaterhouseCoopers, 2004.
2. Akintoye, A., Beck, M., Hardcastle, C.: "Public - private partnerships; Managing risks and opporunities", Blackwell Scientific Publications, Oxford, 2003.
3. Annexes part IV to ESA, 2004.
4. Atkinson, R.: "Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria", International Journal Project Management, vol. 17, No. 6, 1999.
5. Bailey, S. J.: "Public sector economics", Macmillan second edition, London, 2002.
6. Blackwell, M.: "The PFI/PPP and property", Chandos Publishing Ltd., Oxford, 2000.

7. Commission of European Communities: "Green paper-on public private partnerships and community law on public contracts and concessions", Commission of European Communities, Brussels, 2004.
8. Davies, P., Eustice, K.: "Delivering the PPP Promise- A review of PPP issues and activity", PriceWaterhouseCoopers, 2005.
9. Ђуричин, Д.: "Управљање помоћу пројеката", ЦИД Економског факултета у Београду, Београд, 2005.
10. EC DG for Economic and Financial Affairs: "Public finances in EMU, No.3", European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels, 2004.
11. Epstain, P.: "Government service effort and accomplishment performance reports: a guide to understanding", GASB, Norwalk, 2005.
12. European Commission - Theme 2, Economy and Finance: "Dugoročni ugovori između vladinih institucija i nevladinih partnera (javno-privatno partnerstvo)", ЕК, 2004.
13. Eurostat, European Commission, decree stat/18/2004.
14. Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, 2004.
15. Guidelines for successful public - private partnerships, 2003.
16. Гулија, Б.: "Јавно-приватно партнерство", Euroscope, Билтен Европског документационог центра, Додатак бр. 73/04, 2004.
17. IFAC- PSC: "Research report - International IPSAS-s and statistical bases of financial reporting; An analysis of differences and recommendations for convergence", New York, 2005.
18. Иванишевић, М.: "Пословне финансије", Економски факултет, Београд, 2008.
19. Јуричић, Д.: "Економија јавно-приватног партнерства", Економски преглед, 59(7-8) 452-468, Загреб, 2008.
20. Марењак, С. и остали,: "Јавно-приватно партнерство и његова примјена у Хрватској", Часопис "Грађевинар" број 59, Загреб, 2007.
21. Марењак, С.: "Јавно приватно партнерство за јавне грађевине у Републици Хрватској, Хрватска удруга послодаваца, 2006.
22. Микеревић, Д.: "Стратешки финансијски менаџмент", Економски факултет, Бањалука и Финрар, 2005.
23. "Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор", превод СРП Србије и СРП Републике Српске, Београд, 2007.
24. National Council for Public - Private Partnerships: "Critical choices: The debate over public- private partnerships and what it means for America's future", Washington D. C. 2003.
25. OECD: "Best practices for budget transparency", 2001.

26. OECD: "Models of public budgeting and accounting reform", OECD journal on budgeting, 2002.
27. Орсаг, С.: "Буџетирање капитала. Процјена вриједности инвестицијских пројеката", Масмедиа, Загреб, 2002.
28. Ровчанин, А.: "Управљање финансијама", Економски факултет, Сарајево, 2006.
29. Родић, Ј., Филиповић, М.: "Пословне финансије", Београдска пословна школа, Београд, 2008.
30. Scott, J. T.: "Cost-benefit analysis for global public-private partnerships: an evaluation of the desirability of intergovernmental organizations entering into public-private partnerships", Springer Science+Business Media, LLC, 2009.
31. Services directive (92/50/EEC)
32. Supplies directive (93/36/EEC)
33. Штиглиц, Ј.: "Економија јавног сектора", Економски факултет, Београд, 2004.
34. Tomassi, D., Allen, R.: "Managing public expenditure - A reference book for transition countries", OECD, 2001.
35. United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE): "Guidelines on public private partnerships for infrastructure development", ECE/TRADE/NONE/2000/8.
36. Utilities directive (93/38/EEC)
37. Voss, J.: " Political Risk Management in the Former Soviet Union and Black Sea Economic Cooperation", International Law Congress, 2000.
38. Works directive (93/27/EEC)
39. <http://pppue.undp.org/toolkit/MOD120.html>
40. <http://www.fon.bg.ac.yu>
41. <http://www.ipma.ch>
42. <http://www.pmi.org>
43. <http://www.senet.org>
44. <http://www.yupma.org.yu>