

УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ

Жељана Јовичић

**ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО КАО
НЕФИСКАЛНИ ИНСТРУМЕНТ
ФИНАНСИРАЊА ЈАВНИХ ПОТРЕБА**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Бања Лука, 2017.

UNIVERSITY OF BANJA LUKA
FACULTY OF ECONOMICS

Željana Jovičić

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A NON-
FISCAL INSTRUMENT OF FINANCING PUBLIC
NEEDS**

DOCTORAL DISSERTATION

Banja Luka, 2017.

Ментор:	др Драган Микеревић, редовни професор, Универзитет у Бањој Луци, Економски факултет
Наслов докторске дисертације:	ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО КАО НЕФИСКАЛНИ ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСИРАЊА ЈАВНИХ ПОТРЕБА
Резиме:	Јавно-приватно партнерство представља посебан инструмент нефискалног финансирања јавних потреба, којим се истовремено омогућава непореско повећање јавних прихода и стицање добити у приватном сектору, у чему пројектно финансирање има посебан значај. У раду су образложени кључни елементи јавно-приватног партнерства и његова улога у управљању пројектима, дефинисани су начини приближавања дивергентних интереса јавног и приватног сектора, анализиран је општи модел управљања заједничким пројектима јавног и приватног сектора и идентификовани су услови за примјену пројектног финансирања, при чему је наглашена улога и значај дисконтне стопе и дужничког капацитета у поступку оцјене исплативости стратешких јавних пројеката. Резултати анализе случајева из праксе дјелимично оспоравају традиционалне ставове о држави као лошем менаџеру и указују на чињеницу да се већа вриједност за новац остварује управо коришћењем предности које сваки од партнера посједује, што њиховој сарадњи у заједничким пројектима даје равнотежу и додатни квалитет. Истраживањем је постављен оквир за финансирање капиталних инвестиција и управљања јавном имовином на специфичним основама, увођењем философије пословних финансија у бирократизовани систем јавних финансија.
Кључне ријечи:	јавно-приватно партнерство, јавне потребе, вриједност за новац, дужнички капацитет, дисконтна стопа, ризици
Научна област:	Друштвене науке
Научно поље:	Економија и пословање
Ужа научна област:	Пословне финансије/Јавне финансије
Класификациона ознака према CERIF шифарнику:	S 188
Тип одабране лиценце Креативне заједнице (Creative Commons):	Ауторство

Mentor:	Dragan Mikerević, PhD, Full Professor, University of Banja Luka, Faculty of Economics
Title:	PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A NON-FISCAL INSTRUMENT OF FINANCING PUBLIC NEEDS
Abstract:	Public-private partnership represents a specific instrument of non-fiscal financing of public needs that simultaneously allows non-fiscal increasing of public revenues and the earning of income in the private sector, where project financing is of particular interest. The dissertation explains the key elements of public-private partnership and its role in managing projects, defines the means of merging divergent interests of the public and private sectors, analyses the general model for managing common projects of the public and private sectors and identifies the conditions for the implementation of project financing, with emphasis of the role and importance of the discount rate and debt capacity in the procedure of grading the cost-effectiveness of strategic public projects. The results of the analysis of the cases from practice partially negate the traditional stances on the state as a bad manager and point to the fact that a greater value for money is realized precisely by using advantages each of the partners possesses, which gives their cooperation on mutual projects balance and additional quality. The research set a framework for financing capital investments and managing public property on specific foundations, introducing a philosophy of business finance into the bureaucratic system of public finance.
Keywords:	public-private partnership, public needs, value for money, debt capacity, discount rate, risks
Scientific area:	Social science
Scientific field:	Economics and Business
Special topics:	Business finance/Public finance
Classification code for the scientific area by CERIF codebook:	S 188
Type of the selected licence (Creative Commons)	Autorship

САЖЕТАК

Јавно-приватно партнерство представља посебан инструмент нефискалног финансирања јавних потреба, којим се истовремено омогућава непореско повећање јавних прихода и стицање добити у приватном сектору, у чему пројектно финансирање има посебан значај. Основни принцип у процесу одлучивања о успостављању јавно-приватног партнерства као начина реализовања пројеката је могућност остварења веће вриједности за новац, која се постиже кроз ефекте скраћења рокова, повећања квалитета или обима крајњег производа, нижом цијеном, али и преносом дијела ризика са јавног на приватног партнера, односно, финансијским ефектом те реалокације. Шири предмет истраживања у овој дисертацији је поље интересовања јавних и пословних финансија, али је истраживачки фокус усмјерен на финансијски менаџмент, а јавне финансије представљају само подручје примјене. На тај начин, постигнут је основни циљ истраживања: дати су научно засновани одговори у вези са специфичним инструментом финансирања јавних потреба, утврђени су кључни елементи јавно-приватног партнерства и његове улоге у управљању пројектима, уз идентификацију оних који позитивно утичу на задовољење јавних потреба и давање препорука за елиминисање утврђених недостатака. Постигнути су и други циљеви, као што је дефинисање начина приближавања дивергентних интереса јавног и приватног сектора, анализиран је општи модел управљања заједничким пројектима јавног и приватног сектора и идентификовани су услови за примјену пројектног финансирања, при чему је наглашена улога и значај дисконтне стопе и дужничког капацитета у поступку оцјене исплативости стратешких јавних пројеката. С обзиром на предмет и проблем ове докторске дисертације, њена ограничења и специфичности, студија случаја представљала је оптималан избор основне научне методе којом су анализирани карактеристике свих посматраних примјера из праксе, али и друштвени контекст у којем се те појаве и процеси дешавају. Иако се случајеви из праксе у неким особинама разликују од осталих, у сваком од њих је модел јавно-приватног партнерства примијењен у сврху задовољавања јавне потребе, али се ефекти те примјене и начини постизања циљева, као и интереси партнера у том подухвату, разликују. Кроз ово истраживање, дошло се до резултата који сугеришу на потребу, указује на могућности и дефинишу се ограничења алтернативних рјешења за финансирање јавних потреба. У складу са предметом и проблемом истраживања, посебно је интересантан научни допринос у вези објективизације критеријума за оцјену успјешности модела јавно-приватног партнерства, узрока који на то утичу и ефеката његове примјене као начина реализације стратешких друштвених пројеката. Резултати анализе случајева из праксе дјелимично оспоравају традиционалне ставове о држави као лошем менаџеру и указују на чињеницу да се већа вриједност за новац остварује управо коришћењем предности које сваки од партнера посједује, што њиховој сарадњи у заједничким пројектима даје равнотежу и додатни квалитет. Истраживањем је постављен оквир за финансирање капиталних инвестиција и управљања јавном имовином на специфичним основама, увођењем философије пословних финансија у бирократизовани систем јавних финансија. Овакав приступ заснован је на ставу да се и држава, као инвеститор, треба понашати и дјеловати као сваки пословни субјект, без опасности од угрожавања њене социјалне улоге у друштву.

Кључне ријечи: јавно-приватно партнерство, јавне потребе, вриједност за новац, дужнички капацитет, дисконтна стопа, позици

ABSTRACT

Public-private partnership is a special instrument of non-fiscal financing of public needs, which simultaneously allows a non-fiscal increase of public income and revenues in the private sector, where project financing is of particular importance. The basic principle in the process of deciding to implement public-private partnership as a means of realizing projects is the possibility of realizing more value for money, which is realized through the effects of shortening deadlines, increase of quality or scope of the final product, a lower price, or even a transfer of a part of the risk from the public to the private partner, that is to say a financial effect of that relocation. A wider subject of research in this dissertation is the field of interest of public and business finance, but the research focus is aimed at financial management and public finance represents only the area of implementation. In this way the goal of the research has been reached: scientifically based answers related to specific instruments of financing public needs are given, key elements of public-private partnership and its role in project management (with the identification of those that positively affect the satisfaction of public needs and giving recommendations for the elimination of recognized shortcomings) are established. Other goals have also been reached, such as the definition of a method of merging divergent interests of the public and private sectors, the analysis of a general model of managing common projects of the private and public sectors, and the identification of conditions for project financing application with emphasis on the discount rate and debt capacity in the procedure of grading the cost-effectiveness of strategic public projects. Taking into account the subject of this dissertation, its limitations and specifics, a case study presented the optimal choice of primary scientific method that analysed the characteristics of all the observed examples in practice, as well as the social context those processes happen in. Although cases in practice have different characteristics than others, every one of them applies the public-private partnership model with the goal of satisfying a public need. However, the effects of this application and the method of reaching goals, as well as the interests of the partners in the undertaking, differ. This research reached results that suggest the need, show the possibilities and define the limitations of alternative solutions for financing public needs. In accordance with the subject and problem of the research, the scientific contribution connected to the objectification of criteria for the grading of the public-private partnership model, the causes that affect it and the effect of its implementation as a means of realizing strategic social projects is particularly interesting. The results of the analysis of the cases from practice partially negate the traditional stances on the state as a bad manager and point to the fact that a greater value for money is realized precisely by using advantages each of the partners possesses, which gives their cooperation on mutual projects balance and additional quality. The research set a framework for financing capital investments and managing public property on specific foundations, introducing a philosophy of business finance into the bureaucratic system of public finance. This approach is based on the presumption that the state, as an investor, needs to behave and act as any business subject, with no risk of endangering its social role in the community.

Keywords: public-private partnership, public needs, value for money, debt capacity, discount rate, risks

САДРЖАЈ

1. УВОД	1
1.1. Проблем и предмет истраживања	1
1.2. Циљеви истраживања	4
1.3. Хипотезе	5
1.4. Методолошки приступ	7
1.5. Преглед структуре рада	8
2. ЈАВНО ДОБРО И ЈАВНЕ ПОТРЕБЕ	10
2.1. Појам јавног добра	10
2.2. Развој мисли о јавном добру	11
2.2.1. Правна мисао о јавном добру	13
2.3. Врсте јавних добара	14
2.3.1. Економски појам јавног добра	16
2.3.2. Јавно добро у политичкој економији	18
2.4. Ефикасност јавних добара	21
2.4.1. Ефикасна држава као јавно добро	24
3. ПАРТНЕРСТВО У СТРАТЕШКИМ ПРОЈЕКТИМА	30
3.1. Значај и улога јавно-приватног партнерства - полазна разматрања	30
3.2. Детерминанте економије јавно-приватног партнерства	32
3.2.1. Препоруке за успјешна партнерства	34
3.3. Приватна својина и јавни интерес	45
3.3.1. Обвезнице као инструмент повезивања јавног и приватног интереса	51
3.4. Финансирање јавних потреба	59
3.4.1. Комерцијализација јавних добара	60
3.5. Специфичност сарадње и интереси јавног и приватног партнера	63
4. УПРАВЉАЊЕ ПРОЈЕКТИМА ЈАВНО - ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА	71
4.1. Ефикасност и ефективност у контексту јавно-приватног партнерства	71
4.2. Инвестиције у јавном сектору и друштвена одговорност	73
4.3. Модалитети сарадње јавног и приватног сектора	77
4.3.1. Учесници у пројекту јавно-приватног партнерства	85
4.3.2. Правни оквир јавно-приватног партнерства	86
4.4. Управљање инвестицијама у јавном сектору	93
4.4.1. Инвестиције као покретач раста и развоја	101
4.5. Припрема инвестиционих планова и пројекција у јавном сектору	104
4.5.1. Процјена способности плаћања јавног сектора (дужнички капацитет) ...	107
4.5.2. Показатељи дужничког капацитета јавног сектора	109
4.5.3. Специфичност одређивања дужничког капацитета у пројектном финансирању	114
5. ВРИЈЕДНОСТ ЗА НОВАЦ И КОМПАРАТОР ЈАВНОГ СЕКТОРА	121
5.1. Анализа трошкова и користи и вриједност за новац у моделу јавно-приватног партнерства	121
5.2. Компаратор трошкова јавног сектора	132
5.2.1. Дисконтовање новчаних токова и избор дисконтне стопе	137
5.2.2. Дисконтна стопа у моделу јавно-приватног партнерства	140
5.3. Ризици у пројектима јавно-приватног партнерства	148
5.3.1. Врсте ризика у моделу јавно-приватног партнерства	155
5.3.2. Матрица ризика у моделу јавно-приватног партнерства	163
5.3.3. Евидентирање дуга у пројектима јавно-приватног партнерства - третман биланса	168

6. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА	172
6.1. Операционализација варијабли	172
6.1.1. Операционализација зависне варијабле	172
6.1.2. Операционализација независне варијабле	174
6.2. Ограничења истраживања	178
6.3. Методе истраживања	179
7. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА И ТЕСТИРАЊЕ ХИПОТЕЗА	182
7.1. Јавне финансије у европским земљама	183
7.1.1. Тржиште јавно-приватног партнерства	186
7.1.2. Специфичности модела јавно-приватног партнерства у свијету	189
7.1.3. Пројекти јавно-приватног партнерства у Европи	190
7.2. Јавно-приватно партнерство у Републици Српској	202
7.2.1. Програм јавних инвестиција у Републици Српској	202
7.2.2. Јавне инвестиције у имплементацији (2016-2018)	208
7.2.3. Оцјена инвестиционог потенцијала у Републици Српској за примјену модела јавно-приватног партнерства	210
7.2.4. Концесије у Републици Српској	217
7.2.5. Правни и институционални оквир за концесије	217
7.2.6. Анализа концесионих уговора у Републици Српској	223
7.2.7. Примјена модела јавно-приватног партнерства у Републици Српској	233
7.2.8. Правни и институционални оквир јавно-приватног партнерства	234
7.2.9. Студије случаја јавно-приватног партнерства у Републици Српској	242
7.3. Преглед тестираних хипотеза	269
8. ДИСКУСИЈА	283
8.1. Дискусија резултата истраживања	283
8.2. Оцјена научног и прагматичног доприноса	286
8.3. Правци даљих истраживања	288
ЗАКЉУЧАК	291
ЛИТЕРАТУРА	300
ПОПИС ТАБЕЛА	310
ПОПИС СЛИКА	311
ПОПИС ГРАФИКОНА	312

1. УВОД

1.1. Проблем и предмет истраживања

Због потребе за средствима изнад буџетске расположивости, јавни сектор једним дијелом финансира јавна добра и задуживањем. Приближавање граничној могућности задуживања повећава цијену дуга, првенствено због кредитног рејтинга, а повећани трошкови финансирања нарушавају повољан однос квалитета и цијене јавног добра (услуге). Код јавно–приватног партнерства¹, у одређеним облицима сарадње, финансирање инфраструктуре је у надлежности приватног сектора, па се она не евидентира у финансијским извјештајима јавног сектора. Поред тога, јавни сектор као инвеститор је изложен тзв. ризику једне инвестиције, због чега промјене у параметрима те инвестиције могу имати значајне негативне посљедице на новчане токове инвеститора. Другим ријечима, појављује се ризик због некоришћења позитивних аспеката дисперзије ризика, што се успјешно рјешава управо партнерством приватног и јавног сектора.

У тржишној привреди се користе три модела финансирања изградње, одржавања и коришћења инфраструктуре: јавно (државно) финансирање, приватно финансирање и мјешовито финансирање, односно, различити облици сарадње јавног и приватног сектора. У примјени мјешовитог (јавно-приватног) финансирања користи се техника пројектног финансирања, чије је основно обиљежје да се развој пројекта претежно финансира кредитом. Отплата кредита се реализује од прихода пројекта, док се имовина пројекта користи као осигурање отплате.

Пројектно финансирање је нарочито погодно у капитално интензивним дјелатностима, у којим улагачи нису кредитно способни за традиционалне облике финансирања, или нису спремни да управљају свим ризицима. Посебно важну улогу пројектно финансирање може имати у изградњи нових или реконструкцији постојећих инфраструктурних објеката или система, најчешће кроз модел концесије.

Европска комисија је 2004. године представила Зелену књигу о јавно-приватним партнерствима, која анализира феномен партнерства у контексту на право ЕУ из

¹ У даљем тексту се за израз „јавно-приватно партнерство“ користи и скраћеница „ЈПП“.

подручја јавне набавке и концесија и позвала све заинтересоване стране да пошаљу коментаре, сугестије и одговоре на питања постављена у књизи, на основу чега ће оцијенити потребу за будућим иницијативама. С обзиром да Зелена књига не садржи конкретне приједлоге, нити се залаже за неку специфичну опцију, посебно је важно пратити и усклађивати домаћи законодавни оквир и праксу са стратегијом Европске уније.

Основни проблем истраживања је дефинисање улоге јавно-приватног партнерства у савременом друштву, које се не мора посматрати искључиво као средство за превазилажење недостајућих јавних извора финансирања, већ и као инструмент и модел намијењен повећању ефикасности укупног процеса финансирања јавних потреба.

Из наведеног проблема дефинише се предмет истраживања - погодност јавно-приватног партнерства као инструмента финансирања одређених јавних потреба, што је подручје интересовања јавних и пословних финансија. Међутим, акцентирање оцјене исплативости инвестиција које чини суштину овог истраживања, а имајући у виду област стручног и научног знања и искуства аутора, одређује предмет истраживања који се задржава у оквиру стратешких финансијских одлука, при чему јавне финансије представљају само подручје од интереса за примјену.

Научну подлогу за ово истраживање чине релевантна претходна истраживања домаћих и свјетских аутора. С обзиром на дефинисани предмет и проблем ове докторске дисертације, која наглашава значај и улогу финансијског менаџмента у подручју доношења инвестиционих одлука у јавном сектору, истакнуту улогу у постављању општег концепта имају аутори из ужег региона, као што су Микеревић, Иванишевић, Родић, Средојевић, Орсаг (*Orsag*) и Јуричић (*Juričić*). Њихови радови помогли су у разумијевању многих конкретних проблема у вези управљања финансијама, посебно у дијелу који се односи на утицај и контролу ризика у пословним подухватима. Сличан допринос квалитету овог рада постигнут је захваљујући и другим ауторима из различитих земаља, као што су Ван Хорн (*Van Horne*), Гримзи и Луис (*Gremsey and Luis*), Делмон (*Delmon*), Акинтоје и Блек (*Akintoye and Black*) и Смит и Мерит (*Smith and Merritt*).

Основа научног и прагматичног доприноса докторске дисертације је анализа случајева из праксе у Републици Српској, које је спроведено на узорку који обухвата све регистроване уговоре о концесијама и јавно-приватном партнерству. С обзиром на недостатак искуства у области примјене модела јавно-приватног партнерства и релативно кратког периода његове имплементације у Републици Српској, за поређење и провјеру потврђених хипотеза коришћени су резултати сличних истраживања, као и ставови, правила и препоруке презентовани у извјештајима Европског експертског центра за јавно-приватно партнерство (EPEC), Еуростата (*Eurostat*) и других владиних и невладиних институција.

Заинтересованост академске и стручне заједнице за јавно-приватно партнерство и могућност његове примјене као инструмента финансирања јавних потреба, нарочито изражена последних деценија, указује на актуелност ове теме и потребу даљих истраживања.

Јавно-приватно партнерство је уобичајени термин који се користи за различите врсте и облике уговора између субјеката из јавног и приватног сектора. Успјешност њихове сарадње зависи од квалитета уговором дефинисаних обавеза и права, али и спремности и могућности да се тако одређени односи задрже у току трајања пројекта. Колико је питање недостатака уговора кључно, између осталог, и за разумијевање циљева и могућности сарадње између два традиционално супротстављена сектора, показује одлука Шведске краљевске академије наука да Нобелову награду за економију за 2016. годину додијели ауторима који се активно баве проблематиком која је блиска теми ове докторске дисертације. Истражујући теорије уговора, њихове последице и значај, Харт и Холмстром (*Hart and Hölmstrom*) су доказали значај садржаја уговора између различитих субјеката на тржишту. Суштина теорије уговора односи се на контролу појединачних интереса у циљу заједничког посла. Према Харту (*Hart, 1995*), спречавање испољавања надмоћи једног субјекта над другим (а тиме и непропорционалне подјеле зарада) врши се преговарањем. У супротном, субјекти који су лишени правичног учешћа у заради одговарају на ту диспропорцију смањењем улагања својих ресурса, што доводи до пада продуктивности. Значај ове теорије је нарочито изражен и сложен у случајевима који се везују за пружање јавних услуга. У јавно-приватном партнерству, оба учесника су оријентисана према сопственим циљевима, при чему приватни партнер има већи

подстицај за смањење трошкова, јер тиме остварује могућност веће зараде. С друге стране, јавни партнер је мотивисан жељом за квалитетнијим јавним добром (услугом или робом), које је предмет уговорних односа. У овом контексту, примјена наведене теорије уговора нуди одређена рјешења, доказујући широко распрострањену актуелност теме јавно-приватног партнерства и потребу за новим сазнањима из ове области.

1.2. Циљеви истраживања

Научни циљ истраживања је стицање научног сазнања о наведеном проблему истраживања, на бази релевантне грађе, уз квалитативан и квантитативан приступ рјешавању проблема.

Научно истраживање је стандардизовано рјешавање проблема, које има више логички повезаних фаза, од којих је прва уочавање и формулисање проблема. Истраживач се са проблемом сусреће на више начина: кроз обављање праксе, уочавањем противрјечних резултата ранијих истраживања и, најчешће, уочавањем сопствених празнина у знању о одређеном проблему.

Циљ овог истраживања је да се понуди научно заснован одговор у вези са изабраним инструментом финансирања јавних потреба, односно да се у наизглед прагматичном и научно неинтересантном подручју подстакне нови начин размишљања. Наравно, ниједно истраживање, па ни посматрано, не треба имати преамбициозно постављене циљеве; с тим у вези, очекивани научни допринос овог истраживања ограничава се на проширење знања о идентификованом проблему, до којег се долази описивањем, класификацијом, образложењима и предвиђањем. Научно описивање представља прву фазу истраживања у којој се прикупљају подаци о проблему и предмету истраживања. У овом дијелу, описује се концепт пословне сарадње у ширем смислу, са посебним освртом на модел јавно-приватног партнерства и појмовно и садржајно (првенствено економско) одређење јавног добра као резултата те сарадње. По унапријед одређеним критеријумима врши се класификовање, које подразумијева логичан и досљедан приказ карактеристика проблема истраживања, све у контексту ужег предмета истраживања. Научним објашњењем утврђује се повезаност једне појаве са другим идентификованим појавама, те узроци настанка, развоја и могућностима управљања значајнијим процесима. У оквиру ове фазе, утврђује се узрочно-

последична зависност примјене модела јавно-приватног партнерства и реализовања инвестиција, са циљем максималног задовољења интереса свих учесника у том процесу.

Слиједи објашњење утврђених облика и интензитета везе између модела јавно-приватног партнерства и обезбјеђивања јавних добара и услуга кроз реализовање капиталних инвестиција јавног сектора, те образлаже потреба за развојем обостраних капацитета, како би та сарадња дала оптималне резултате.

У фази предвиђања, на основу теоријских сазнања и резултата анализа случајева из праксе, дају се конкретне препоруке и смјернице за унапређење стања и будућих кретања у овој области, како би пажња учесника у том процесу била усмјерена на рјешавање других идентификованих проблема.

Друштвени (прагматични) циљеви рада треба да подстакну, охрабре и усмјере јавни и приватни сектор на помак од традиционалних извора финансирања, односно неинвентивног начина размишљања и дјеловања у области финансија. У том смислу, директни и индиректни прагматични циљеви усмјерени су на користи које од резултата истраживања могу имати оба сектора, а рационалније коришћење њихових ресурса ће директно утицати и на повећање користи које од те сарадње има шира друштвена заједница.

Циљеви ће бити достигнути и у случају да научни и стручни ставови и закључци проистекли из овог истраживања не буду у потпуности и без ограничења прихваћени од стране шире јавности, јер и такав резултат промишљања представља испуњење основног задатка истраживачког рада - сталну провјеру стечених знања. Критика истраживачког рада треба бити прихваћена као подстицај да се истраживање проблема прошири или усмјери, што се детаљније појашњава у дијелу рада који се односи на правце даљих истраживања.

1.3. Хипотезе

На основу проблема, предмета и циљева истраживања овог рада, као и резултата претходних сличних истраживања, постављене су основна и помоћне хипотезе. Основна хипотеза директно произилази из проблема истраживања и формулисана је на сљедећи начин:

Основна хипотеза (X_0): Постоји потреба за новим, нефискалним изворима финансирања јавних потреба, при чему јавно-приватно партнерство представља управо такав инструмент финансирања капиталних пројеката јавног сектора.

Основна хипотеза у овом раду је конкретизована уз помоћ више помоћних хипотеза:

- **Прва помоћна хипотеза (X_1):** У финансирању инфраструктуре треба користити модел пројектног финансирања.
- **Друга помоћна хипотеза (X_2):** Пројекат јавно-приватног партнерства мора бити економски одржив по критеријумима анализе исплативости.
- **Трећа помоћна хипотеза (X_3):** Потцијењена је сложеност и трошак ЈПП поступка.
- **Четврта помоћна хипотеза (X_4):** Јавно-приватно партнерство је дуготрајан поступак, посебно у процесу припреме и преговарања.
- **Пета помоћна хипотеза (X_5):** Пројекат ЈПП мора бити структурисан на начин који осигурава квалитетно управљање и јак надзор.
- **Шеста помоћна хипотеза (X_6):** Потребно је унаприједити институционални и правни оквир ЈПП.
- **Седма помоћна хипотеза (X_7):** Равнотежа интереса и распоdjела ризика је претпоставка успjешног ЈПП пројекта.
- **Осма помоћна хипотеза (X_8):** Јавни сектор мора имати осигуран надзор над пруженим услугама, а приватни партнер правну сигурност.
- **Девета помоћна хипотеза (X_9):** ЈПП не може лош пројекат претворити у добар.

С обзиром на начин дефинисања главне хипотезе, може се рећи да резултати тестирања помоћних хипотеза директно утичу на одлуку о прихватању или одбацивању основне хипотезе у овом раду. Потреба за већим бројем помоћних хипотеза произлази из чињенице да ограничења истраживања, првенствено везана за недостатак квантитативних података који одређују проблем истраживања, постављају захтјев да се основна хипотеза провјери низом претпоставки, у циљу остварења вишег степена поузданости и објективности.

1.4. Методолошки приступ

Дефинисање методологије истраживања, или опште логичко-методолошке претпоставке, претходи примјени конкретних научних метода и техника. Методолошки приступ истраживању има двоструку улогу. С једне стране, он служи за успостављање оптималне организационе форме рада, а с друге стране, има корективну и критичку улогу, јер поставља границе истраживања и указује на евентуалне грешке и заблуде. Ове особине методологије јасно наглашавају важност методолошког приступа, односно, дефинисања стандарда и правила по којим се врши истраживање.

Свако истраживање мора имати стандардну структуру, обликовану у складу са стандардима и правилима које поставља методологија. Међутим, мања одступања од стандардне структуре су не само могућа, него и пожељна, јер свака конкретна врста истраживања захтијева и одређену еластичност и прилагођавање норми.

У методолошком смислу, ово истраживање почиње одређивањем проблема, предмета и циљева истраживања. У складу са темом и одабраним проблемом, прикупљају се одговарајући подаци, претежно из доступне домаће и стране стручне и научне литературе. Прикупљени подаци се анализирају и обрађују и врши се њихова селекција по основу усклађености са садржајем истраживања. Сагледавање различитих теорија у овој области, преглед научних и стручних истраживања, тематских чланака и публикација има за циљ стицање ширег увида у посматрани проблем, како би се уочиле одређене правилности у вези примјене модела јавно-приватног партнерства и задовољења јавних потреба путем реализације капиталних јавних пројеката. Примјеном историјске методе долази се до сазнања о почецима, развоју и савременој научној мисли о учешћу приватног сектора у обављању јавних послова, односно, о финансирању јавних потреба коришћењем ресурса приватног сектора.

Слиједи поступак операционализације варијабли, формулишу се хипотезе, дефинишу ограничења истраживања и врши избор метода истраживања. Након тога, врши се прикупљање, класификовање и анализа података у вези примјера из праксе (студија случајева), на основу којих се врши тестирање постављених хипотеза. Резултати који произлазе из спроведених тестирања хипотеза се презентују и кроз дискусију се врши коначна оцјена (анализа) тих резултата.

1.5. Преглед структуре рада

Структуру ове докторске дисертације чини осам цјелина. Прва четири поглавља се односе на појмовно и садржајно одређење јавно-приватног партнерства, а остале цјелине представљају методологију истраживања, резултате истраживања и дискусију добијених резултата након потврде хипотеза.

У уводном (првом) дијелу дисертације објашњава се значај и актуелност одабране теме и дефинише предмет и проблем истраживања.

Слиједи образложење појма јавног добра и јавних потреба, што чини садржај другог дијела дисертације. Представљају се економско-политички и финансијски аспекти јавног добра и елаборира могући одговор на питање у вези обима, врсте и квалитета јавних добара које јавни сектор ставља на располагање друштву, као и расположивости потребних извора финансирања јавних добара. У оквиру овог дијела рада, уводи се позитивни став о улози приватног сектора у производњи, испоруци и управљању јавним добрима.

Трећи дио дисертације нуди иновативан приступ партнерским иницијативама које се развијају у свијету и свједоче о томе да таква сарадња различитих сектора може да буде веома дјелотворна, исплатива и одржива, уз услов да је реално осмишљена и да се са њом управља на систематичан и одговоран начин.

Јавно-приватно партнерство је уопштен назив за могуће различите облике повезаности више учесника у реализацији пројекта и специфичне, сложене уговорне форме, што представља садржај четвртог дијела дисертације. Ограничена средства јавног сектора и све мања могућност задуживања за реализацију нових инвестиција представљају први разлог тражења нових извора финансирања јавних активности, али и алтернативних начина да се оне ефикасно реализују. Управљање свим активностима у процесу успостављања равнотеже између јавног и приватног сектора има за циљ да отклони слабости и удружи предности ових партнера, али је оно условљено бројним ограничењима. У управљању јавно-приватним партнерствима, активну улогу имају оба учесника.

Фактори успјеха подухвата у јавно-приватном партнерству анализиран су у петом дијелу рада. Наглашава се да јавно-приватно партнерство није одговор на све проблеме који су последица недостатка буџетских средстава, због чега за сваки конкретан пројекат треба утврдити да ли се остварује адекватна вриједност

у односу на улагање, у поређењу са традиционалним начинима уговарања. Ово захтијева дуготрајну, детаљну и скупу припрему и договоре партнера, па је примјена партнерства без тржишног надметања и конкуренције рецепт за неуспјех. Заштита јавног интереса и оптимална расподела ризика неодвојиви су дио припреме и реализације пројекта јавно-приватног партнерства и услов његове успјешности.

У шестом дијелу рада се одређује и образлаже примијењена методологија истраживања. У оквиру овог поглавља, врши се операционализација идентификованих варијабли и указује на специфичности изабраних индикатора. Даје се преглед најзначајнијих ограничења и проблема у току израде дисертације. Детаљно се образлаже изабрана основна метода истраживања и наводе разлози таквог рјешења.

Резултати истраживања и тестирање хипотеза чине садржај седмог дијела дисертације. У овом поглављу, систематски се представљају резултати анализе тржишта на којим се имплементирају пројекти по моделу јавно-приватног партнерства, са нагласком на случајеве из праксе у Републици Српској и тестирају постављене хипотезе.

Након тестирања хипотеза, у осмом поглављу докторске дисертације, дискутују се резултати истраживања и тестирања хипотеза и наводе се препоруке за унапређење стања у овој области. Представљају се научни и прагматични доприноси овог рада и дефинишу наредни правци истраживања.

На крају докторске дисертације наводе се закључна разматрања у вези теоријског и практичног дијела рада и списак литературе, те прилози који садрже преглед графикана, табела и слика који чине саставни дио рада.

2. ЈАВНО ДОБРО И ЈАВНЕ ПОТРЕБЕ

2.1. Појам јавног добра

Појам јавног добра се описује и дефинише у свим друштвеним наукама. Економисти га најчешће стављају у контекст функционисања привреде, правници се баве његовом заштитом и правима која из њега могу проистицати, укључујући и право власништва, док га политичке науке посматрају као предмет јавних политика и један од кључних мотивационих фактора у дневно-политичким збивањима. Уз ове науке, свакако су значајна и разматрања о јавном добру у теолошким и философским дјелима и системима, захваљујући којим су дефинисана разграничења између јавног (лат. *res publica*) и заједничког (лат. *bonus communis*) добра.

Заинтересованост више научних дисциплина за појашњавањем одређених појмова, па и појма јавног добра, недвосмислено говори о његовој важности. А чињеница да се појам јавног добра јавља као кључни у неколико научних области, и да свака од њих даје своје објашњење његових основних особина, наглашава потребу сложеног приступа у дефинисању узрока и посљедица у процесима његовог стварања и употребе.

Јавно добро је у текстовима англосаксонских теоретичара дефинисано као производ, роба или услуга коју неки појединац може користити не умањујући тиме приступ или количину истог производа неком другом појединцу, тако да из његове употребе нико не може бити искључен.

У даљем објашњавању кључних особина овако сведене дефиниције, садржај појма јавног добра приближава се одређењу из англосаксонских извора. Тако се каже да је неконкурентност јавног добра обиљежена чињеницом да његова употреба од стране једне особе не спречава другу особу да га користи на исти начин. Примјер таквог добра је улична расвјета, која подједнако свијетли свим грађанима.

Неискључивост означава чињеницу да је јавно добро такво да се, ни под каквим условима, ниједна особа не може искључити из његове употребе. Употреба јавног добра не може се учинити личном, не може се индивидуализовати, па је зато немогуће наплаћивати његову употребу (наравно, мисли се на наплату употребе

јавног добра у складу са количином потрошње по индивидуалном кориснику, адекватно вриједности те потрошње). Највећи број јавних добара неопходан је за функционисање економије, а тиме и друштва.

Релативно скоро појавиле су се дефиниције јавног добра на свјетском нивоу, односно појам свјетског јавног добра, да би се њиме обухватиле широко распрострањене појаве попут биодиверзитета, климе, озонског омотача и слично.

2.2. Развој мисли о јавном добру

Најбоље уређење државе, најкориснији поредак развоја друштва, идеално добро, све су то теме које су занимале најстарије мислиоце од којих су остала писана свједочанства о њиховим закључцима. Теме које су биле предмет описивања и тачног одређивања такве су да нужно у себи садрже и појам јавног добра, односно релација према њему. Тако Платон (*Platon, 2002b*) у свом дјелу *Држава* објашњава да они који је чувају не могу посједовати ништа лично, па им је и сам појам личне својине стран – они дијеле куће у којима живе, чак су им и оброци заједнички, припремљени од прилога осталих грађана, а посебно је забрањено посједовање племенитих метала као симбола богатства („Они ће се хранити за заједничком трпезом, и живеће заједно, као у таборима... Једино њима је у држави забрањено да имају додира са златом и сребром...“).

Уз ово негативно одређење, односно шта се не смије и не може, наглашава се и оно што је заједничко свим грађанима: образовање дјеце и омладине, стварање потомства и слично, припадају свим грађанима. Овако дефинисано заједничко добро, према Платону (*Platon, 2002a*), представља основ хармоније цијелог друштва („И најбоље ће бити управљано оном државом у којој највећи број чланова за исте предмете и у истом значењу каже „моје“ и „није моје““).

Аристотел се директно супротставио Платоновим ставовима, доказујући да заједничко власништво ствара веће разлике од система приватног власништва: „Имовинска једнакост грађана је, дакле, у извесној мери корисна да би се избегле међусобне побуне, али, кратко речено, није од велике користи“ (*Aristotel, 1975*).

Овим Аристотел не занемарује појам заједничког добра, него га одваја од оних добара која треба да буду у приватном власништву. Он заједничко добро повезује са општим интересом, дајући му тако карактер јавног добра, а однос суверенитета

и јавног добра дефинише као један од критеријума подјеле власти на деспотије, олигархије и демократије.

Римска држава, Република и касније Царство, додали су појму јавног добра правни садржај, нормирајући га и установљавајући односе према њему. Римско право разликовало је двије групе норми - оне које се односе на људе (лат. *personae*), и оне које се односе на ствари (лат. *res*).

Цар Јустинијан, у свом дјелу *Институције*, дијели право на четири области, од којих у двије области појмовно и садржајно одређује јавна и заједничка добра: област јавних ствари (лат. *res publicae*), које припадају држави или граду, и област заједничких ствари (лат. *res communi*), попут мора. Тиме је јавно добро у теоријском промишљању, поред моралне, политичке и философске, добило и правну димензију (Бакотић, 1912).

Не занемарујући значај правног одређења јавног добра, треба истаћи да је дефинисање јавног добра резултат и претходних философских, политичких и моралних ставова, што само наглашава комплексност његове садржине и потребу да држава квалитетно и ефикасно управља овим ресурсима.

Научник из тринаестог вијека, Алберт Велики, приписао је јавном добру двије особине: моралну савршеност и материјалну сигурност, враћајући поново у теоријске расправе о јавном добру морални аспект. Узимајући у обзир вријеме у коме је стварао и преовлађујућу мисао тог времена, јасно је зашто наглашава моралну супериорност над материјалним садржајем јавног добра (*d'Aquin*, 1922). Појам јавног добра искоришћен је и за разраду неких дубљих моралних дилема. Сљедбеници Томе Аквинског позабавили су се и појмом учешћа у заједничком добру, сматрајући да се таквим учешћем доказује доброта као цијењена особина.

Јасно раздвајање јавног добра и заједничког добра, њихово прво прецизно дефинисање, долази даљим развојем класичне правне теоријске мисли. Тако је Жан Домат (*Domat*, 1989), теоретичар из седамнаестог вијека, међу јавним стварима као збирном појму, означио заједничку ствар као ствар која припада свима и не може припадати никоме посебно, а као ничију ствар (лат. *res nullius*), ствар која не припада никоме посебно, али може неке и да припада.² Ову

² Море је примјер заједничке ствари, а рибе у њему - ничије ствари.

дистинкцију заједничких и ничијих ствари, те различит правни третман једних и других, изложио је у свом дјелу који говори о јавном праву.

Црквена мисао одређује јавно добро као скуп друштвених услова који дозвољавају, како групама тако и појединцима, да стреме ка усавршавању на потпун и заокружен начин. Овим ставом требало би да се води друштвена и политичка дјелатност цркве. Оваквим одређењем, црква остаје на трагу мисли Томе Аквинског, код кога (као и код Аристотела) свака особа природно тежи добру, којим се надограђује и усавршава. Када Тома Аквински говори о заједничком добру (лат. *bonus communis*), он га означава као створитеља свега, па тиме и као улогу појединаца који учествују у стварању заједничких друштвених збивања. Из тога слиједи да заједничко добро не представља само једнаку расподјелу богатства, него и живот у хармонији са друштвом, вођен љубављу према ближњем и окренут вјери, јер се заједничко добро тиче свега што је створено, а не само људског друштва.

Према оваквом схватању, сва политичка одговорност била би усмјерена према заједничком добру, које својим значајем превазилази политичку дјелатност. Заједничко добро односи се и на свакодневни живот сваке особе, од које се очекује да води рачуна о добру свих осталих бића као о свом сопственом добру.

Заједничко добро могуће је остварити само заједничком акцијом свих чланова друштва, у коме се брину о задовољству сваког појединца. Заједничко добро једног друштва усаглашено је са универзалним заједничким добром, које подразумијева и постанак свијета, што значи да укључује и поштовање природе и њено очување. Заједничко добро није циљ за себе, већ се састоји од сталних настојања да се побољша живот свих људи, али и њиховог окружења.

2.2.1. Правна мисао о јавном добру

Правне науке се јавним добром, мање или више експлицитно, од почетка правног уређивања друштвених и економских односа. У почетку, питање јавног добра је било дио обичајног права. Међутим, како друштвене заједнице настају због заједничких циљева које треба и заштитити одређеним нормама и правилима, обичајно право су замијениле одредбе које се данас сматрају класичним правним принципима. Њима се јавно добро, као правни институт, доводи у везу са јавним (општим) интересом, као нешто што је супротстављено појединачном интересу.

Ове одредбе настају у локалним срединама и у њима се примјењују. Ширењем друштава, шири се и њихов правни систем и уређење, које собом носи и одредбе о јавном добру. Тако јавно добро добија све шири значај и садржај - од нечега што се сматрало добром једне ограничене заједнице, што је било регулисано правним нормама те заједнице, постепено почиње да вриједи у више посебних правних уређења, да би у новије вријеме било нормирано и на глобалном нивоу.

Првом глобалном нормом о јавном добру сматра се акт формулисан на Самиту о Земљи, у Рио де Жанеиру, 1992. године. Актима овог скупа одређен је начин одрживог и дугорочнијег коришћења ресурса, нарочито оних који су близу потпуног нестанка или су ограничени, као и ресурса чије је обнављање финансијски захтјевно или дуготрајно. Самит је представљао завршетак процеса који је трајао скоро двије деценије и који је као задатак био постављен пред Организацију уједињених нација. Тај процес је требало да доведе до рјешења која би се могла понудити за економски развој свјетске и националних економија, али уз поштовање природних ресурса, очување околине и престанак експлоатације необновљивих извора.

Као глобална јавна добра дефинисани су:

- одређени начини производње,
- извори енергије,
- начини пружања одређених услуга, попут јавног транспорта и
- питка вода.

Овако утврђена добра заштићена су уређивањем начина производње, поступања и коришћења, а државе чланице Организације уједињених нација дужне су да се ових норми и стандарда придржавају.

Наведени самит је поставио стандарде и за све наредне конференције и даље уређивање свега што би се могло сматрати глобалним јавним добром, као што је право на живот у здравој средини као једно од људских права, што је регулисано већ наредне године на Конференцији у Бечу.

2.3. Врсте јавних добара

Јавна добра могу бити разврстана по различитим критеријумима, због чега се дијеле на природна или произведена, материјална или нематеријална, јавна добра

слободног или ограниченог приступа и др. Најшире је у употреби подјела на двије велике и сложене групе:

- ресурси који постоје независно од човјека, као што је ваздух, вода, земљиште... Неки од ових ресурса су приступачни за неограничену и употребу без накнаде, док други могу бити приватизовани (односно у различитим режимима власништва), попут градског грађевинског земљишта;
- ресурси који су вјештачки створени у краћем или дуготрајнијем процесу, и који се преносе на нове генерације, али који се у том преношењу мијењају и усавршавају. Таква јавна добра су општи ресурси, попут културе у свим облицима и видовима, музике, обичаја, припитомљених раса домаћих животиња и други.

Јавно добро, овако описано и одређено, очигледно у себи сједињује и историјско, и духовно, али и развојно, јер се преноси генерацијама. Може имати и територијалних назнака, ако је везана за одређену средину, као што је еко-систем. На основу тога, јавно добро може бити заштићено, а његова употреба, развој и преношење уређено на посебан начин, па тиме и регулисано и контролисано.

Сам начин настанка јавних добара – од стварања организованих друштвених заједница око одређених заједничких циљева, дакле од препознавања неког добра које треба да служи свим члановима заједнице појединачно и заједници као цјелини, говори о томе да је јавно добро друштвено-економска категорија. Јавно добро је покретач друштвених односа и гаранција њиховог развоја. Свако јавно добро је снажно повезано са економским животом заједнице и њених чланова, па је тако увијек подложно подјели, не само између појединаца (чланова заједнице), него и између појединаца и институција којим припадају.

Вриједност јавног добра, која се штити посебним уређењем и нормирањем, постоји само унутар заједнице којој то јавно добро служи, било да се ради о локалном или глобалном нивоу. Само по себи, било које добро може имати материјалну или нематеријалну вриједност, али јавно добро је само оно које има вриједност за цијелу заједницу.

2.3.1. Економски појам јавног добра

Економска мисао даје посебан допринос одређивању појма јавног добра. Економисти су закључили да приватни сектор не може да обезбиједи све што једном тржишту и друштву треба, због сложености и обима тих потреба. Зато је неопходно да постоје и добра која нису у режиму непосредног тржишног надметања, нити је њихова употреба и коришћење ствар профитабилности, односно профитне заинтересованости појединаца (види *Fischer*, 1987).

Педесетих година прошлог вијека, развијајући своју теорију јавних финансија, Пол Самјуелсон (*Samuelson*, 1954) је јасно раздвојио јавна од приватних добара. Јавна, односно заједничка добра, дефинисао је уз помоћ два критеријума:

1. неискључивост, која значи да се ниједан појединац не може искључити из употребе тог добра;
2. једнак приступ, којим се указује на особину да употреба јавног добра од стране једног појединца не искључује употребу од стране других који би за то били заинтересовани.

Наведене двије особине јавног добра нико од теоретичара није доводио у питање, али су њиховом допуном покушавали прецизније појаснити садржај јавног добра са становишта економије. Једна од допуна односи се на обавезност (неизбјежност) употребе као одредница јавног добра (нпр. коришћење ваздуха), употребљивост јавног добра и слично.

Повезаност друштвених наука јасно је видљива управо у разматрању садржаја јавног добра. Економисти су се често бавили регулацијом (нормирањем) њихове употребе, првенствено са становишта ефикасности и одрживости, али и успостављањем одређених правила у области производње, употребе и одржавања јавних добара. Амерички еколог Гарет Хардин (*Garrett Hardin*) увео је у науку и посебан термин за злоупотребу јавних добара, у чланку под називом *Трагедија заједничког*. У овом тексту, Хардин (*Hardin*, 1968) доказује да неограничен и слободан приступ јавним добрима води њиховом исцрпљивању до те мјере да више никоме неће моћи да служе, водећи тиме неизбежно у осиромашење читаве заједнице, нације, па и цјелокупног човјечанства. Рјешење за овај проблем Хардин види или у приватизацији јавних добара, гдје би рационално управљање и жеља за што дужом експлоатацијом навела власнике да их користе умјереније и

разумније, или у задржавању под јавном бригом, али при том и стављању под посебан режим контроле и расподеле: „... Шта нам је чинити? Имамо неколико могућности. Можемо их (јавна добра) распродати и учинити их приватним. Можемо их задржати као јавну својину, али одредити права на приступ. Алокација приступа може бити на основу богатства, аукцијом. Може бити на основу заслуга, утврђених по унапријед договореним правилима. Може бити коцком. Или, може бити на основу принципа „ко прије стигне“, уз успостављање редослиједа коришћења. То су, држим, разумне могућности“ (*Hardin, 1968*).

Овакве ставове подржали су и други економисти, попут француског професора Жан-Марија Арибеа (*Jean-Marie Harribey*), познатог по критици неолиберализма. Дерегулација економије, на националним и на свјетском нивоу, по њему води до исцрпљивања бројних природних ресурса, као и до тешког нарушавања климатског система. Све то, додатно, шири и неједнакост (види *Harribey, 2004*).

Слиједећи ово резонување у осуди неконтролисаног коришћења необновљивих (или тешко обновљивих) добара, америчка економисткиња Елинор Остром (*Elinor Ostrom*) залаже се за приступ који је назвала „нова институционална економија“. На граници између заговорника општеприсутног тржишта и оних који предност дају држави, осмислила је систем полицентричног управљања сложеним економским системима. У таквом систему, одговорно управљање јавним добрима директно зависи од сарадње свих учесника и нивоа организације (види *Ostrom, 2010*).

У категорију јавног добра може се уврстити и знање, иако га од званичног статуса јавног добра дијеле заштићена ауторска права. Ипак, по истеку периода заштите, знање постаје јавно добро; различити производи духовне културе и достигнућа појединца или групе постају доступни свим заинтересованима под једнаким условима, уз задржавање принципа неискључивости.

У случају ових јавних добара, попут различитих изума, научних теорија, посебно открића у области медицине и биологије, поново се јављају етичке дилеме употребе јавних добара, односно ограничавања приступа таквим јавним добрима. Заштита приступа и коришћења, укључујући и заштиту ауторских права, не би смјела да буде таква да ограничи корисност који би неко такво јавно добро могло да подстакне на општем нивоу.

2.3.2. Јавно добро у политичкој економији

Економија је, разматрајући јавно добро као један од веома важних чинилаца сваког економског и друштвеног система, одредила и сагледала мјесто и учинке у тим системима и разграничила јавно од општег добра. Јавно добро у себи садржава двије кључне особине - оно је неискључиво и у његовом коришћењу постоји једнак приступ свих заинтересованих. За разлику од јавног, опште добро карактерише само неискључивост.

Приватна добра представљају јасно одређену категорију која се везује за приватно власништво (како у стицању, тако и у коришћењу), док је одређење и разликовање општег, јавног и заједничког добра предмет, прије свега, правног дефинисања.³

За заговорнике економије благостања, као највише јавно добро аксиомски се поставља напредак друштва. Теоретичари економије благостања детаљно проучавају ову категорију, трудећи се да разјасне како се она обезбјеђује, на који начин се долази до друштва благостања, те како се оно одржава и развија.

Благостање као јавно добро је утемељено у општем концепту посматрања економских односа и дубоко задире у поље етике. Одређивање благостања једног друштва и економије на коме би оно требало да се заснива, може се мјерити напретком сваког појединачног члана тог друштва, или економским и друштвеним положајем оних чланова друштва који припадају сиромашним слојевима.

Неокласична теорија појашњава проблем јавног добра из два угла. По једној линији неокласичне школе, јавно добро настаје захваљујући користима из сарадње припадника одређеног друштва. Та мишљења подразумијевају да је свијест припадника друштва таква да могу разумјети чињеницу да сарадња доводи до кориснијих рјешења, у односу на рад појединца. По овој теорији, сваки појединац цијени и прихвата (као нешто што је и за њега најбоље) туђе активности, јер такав принцип заједништва и сарадње води постизању виших заједничких циљева.

³ Нпр. појам „јавно добро у општој употреби“ садржи елементе власништва (као власништво државе, односно јавног тијела), које је доступно свим грађанима (једнаког приступа), иако називом дјелимично упућује на опште добро.

Друга линија неокласичне школе истиче процес супротан од сарадње – конкуренцију. По овим теоретичарима, конкуренција представља погонску снагу у окружењу, која ствара слободно тржиште. Адам Смит (*Adam Smith*), који се може сматрати најпознатијим заговорником ове теорије, назвао је спој тржишта и конкуренције „невидљивом руком“. Ову метафору економисти користе да би нагласили саморегулишућу природу тржишта, односно привреде у цјелини. Према Смиту, „видљива рука“ се ослања на порезе, које у потпуности одређује држава. „Невидљива рука“, заснована на личним интересима, такмичарском духу, понуди и тражњи, омогућава повећање богатства и појединца и друштва, али без учешћа видљивог фактора - државе (види *Raphael & Macfie*, 1976).

Чисте теорије слободног тржишта релативно брзо су допуњене сазнањима о несавршености тржишта и учесника на њему, али које не доприносе задовољењу општег и/или личног интереса.

Теорија друштвеног избора заснива се управо на несавршености тржишта и појединца. Она објашњава да не постоји објективан начин трансформисања појединачних вољних акција у колективно добро. Поједини теоретичари овог начина мишљења изражавају сумњу и у саму могућност стварања било чега што би се могло назвати јавним интересом, или напретком за цијело друштво.

Из ове чињенице извлаче се и закључци који залазе у политикологију и социологију. Тако Вилијам Рајкер (*William Riker*) тврди да се до јавног интереса и јавног добра не може доћи спонтано, тржишним акцијама појединаца, него се демократско друштво мора организовати као либерално, са институционалним могућностима контроле поступака оних који доносе одлуке у име заједнице (види *Riker*, 1982).

Са претходним ставовима се слаже и Школа јавног избора, која користи методолошки приступ микроекономије да би објаснила како лични интереси утичу на доношење одлука у јавним установама. Креатори Теорије јавног избора, Џејмс Бјуканен (*James Buchanan*) и Гордон Талок (*Gordon Tullock*), створили су посебно научно поље у оквиру којег на овај начин проучавају задовољавање јавних интереса и назвали га „конституционалном политичком економијом“, први пут га образложивши у студији *Рачуница споразума* (види *Buchanan & Tullock*, 1999).

„... тешко је схватити да групна одлука треба да буде усмјерена ка постизању неког нарочитог циља. По индивидуалистичким постулатима, групна одлука представља резултат одређених унапријед договорених правила избора, након што индивидуални избори постану дио процеса. Изгледа да нема разлога да очекујемо да у коначном резултату постоји неки смислени поредак, за који би се могло рећи, под извјесним одређењима рационалног, да одсликава рационалну друштвену акцију. Нити постоји разлог који би упућивао на то да је рационалност пожељна, чак кад би се до ње и могло доћи неким измјенама правила. Рационална друштвена акција, у том смислу, изгледа да није ни позитивно предвиђање резултата који би се могли појавити из групне активности, нити представља нормативни критеријум насупрот коме би се могла одређивати правила друштвеног доношења одлука“, закључили су Бјуканен и Талок (*Buchanan & Tullock*, 1999, стр. 7).

Из цитираног пасуса јасно је да аутори доводе у сумњу и саму могућност креирања одређених друштвених достигнућа која би се могла сматрати јавним добром. Теоретичари економије благостања, напротив, сматрају да се одлучивање у политици и економији на макро нивоу мора руководити општим интересом, који се у крајњој линији састоји у очувању нечега што је јавно добро; теоретичари јавног избора усредсређују се на приватне интересе оних који у политици доносе одлуке, како би разумјели какав ће исход задовољење тих интереса имати на економију и друштво у цјелини. Анализа у теорији јавног избора доводи до закључка о постојању девијације јавног добра због одређених активности. Овим су се ставовима придружили и други теоретичари. Менкар Олсон (*Mancur Olson*) је, у *Логици колективне акције*, доказивао да ће старање о јавним добрима увијек бити недовољно у једном друштву, јер ће припадници тог друштва покушавати да обезбиједе себи такав положај који ће им омогућити да уживају јавна добра не ангажујући се, јер очекују да се увијек неко други за њих побрине. Та појава је названа „бесплатна вожња“ (енг. *free ride*) (види *Olson*, 1971, стр. 9-16).

Овај проблем је јасно описао и Антони Даунз (*Anthony Downs*), примјењујући начин размишљања развијен у теорији јавног избора на примјер гласања. Парадокс гласања, по његовом мишљењу, састоји се у томе што се гласањем увијек изабере нешто што не представља оптималну корист, дакле нешто што

умањује јавни интерес и штети општем добру. То се дешава због тога што се најрационалнији припадници друштва уздржавају од гласања, пошто маргинални трошак превазилази појединачну маргиналну добит. Гласање кошта - не само због тога што ваљане информације коштају, него и због трошка физичког одласка на бирачко место и губитка времена од посла, утрошеног на гласање. То води закључку да рационални гласачи ријетко гласају (*Downs, 1957*).

2.4. Ефикасност јавних добара

Ефикасност добара чија употреба има значај за друштво, посебно када се ради о створеним јавним добрима или јавним добрима духовне садржине, може се постићи само уз системске мјере и напор читаве заједнице. Чак и она јавна добра која постоје у природи и која не треба производити, захтијевају одређено одржавање, организацију експлоатације, бригу и управљање.

Полазећи од проучавања понашања појединаца и групе, јер је то кључни однос који се око јавних добара успоставља у свакој заједници, могу се запазити врсте и облици понашања која непосредно утичу на повећање или смањење ефикасности употребе јавних добара. Највећи проблем ефикасности јавних добара је раније поменути „бесплатна возња“. Овим изразом означава се понашање рационалних особа које не желе да учествују у обезбјеђивању, стварању, или развијању јавног добра, јер знају да ће од тог јавног добра имати користи и без властитог ангажовања.

Суштина оваквог става је да се у великој групи, у којој се чланови међусобно не морају лично познавати, увијек постоји неко ко се брине о јавном интересу, из чега слиједи да нема потребе за личним ангажовањем кад је могуће користити јавно добро и без тога. Најчешће се у овим разматрањима износи примјер пореске евазије, односно избјегавања плаћања пореза: уколико неко не плаћа порез, и даље може да има користи од различитих јавних програма и политика које влада финансира из буџета, од обавезног основног образовања, преко ургентне медицине, до националног система одбране.

С друге стране, проблем ефикасности у рјешавању јавних интереса и стварању и одржавању јавних добара може читаву заједницу лишити користи. Менкар Олсон (*Mancur Olson*) придавао је толики значај проблему „бесплатне возње“ да је уз

њега везао развој и опадање појединих нација, описавши то у књизи управо таквог наслова - *Успон и опадање нација* (Olson, 1982).

За коришћење јавног добра се везује и проблем који је у теорији назван „трагедија заједничког“ (енг. *tragedy of the commons*), а односи се на став појединаца према општем добру који је супротан од оног код „бесплатне вожње“. Појединци у „трагедији заједничког“ су активни, за разлику од учесника „бесплатне вожње“, али су те активности усмјерене на остваривање што веће личне користи од општег добра, у што краћем року.

Јавно добро код кога се овај проблем јавља је лако доступно свим заинтересованим, али није лако обновљиво. С обзиром на ограниченост јавног добра, тражња при описаном понашању врло брзо превазилази понуду, јавно добро се исцрпљује и свако ко га користи непосредно умањује могућност другим заинтересованим особама да га користе.

Запостављеност општег и јавног интереса и напретка читаве заједнице је очигледна код овог приступа. Уз то, овакво понашање штети и онима који су остваривали корист од тог јавног добра, јер његовим нестанком и сами остају без будућих користи.

Поремећаје у економији једне заједнице може донијети не само недовољна количина јавних добара, него и њихово обиље. Супротно очекивањима, велика количина неког природног богатства, толика да у једном дужем временском периоду може материјално обезбиједити цјелокупну заједницу и све припаднике у њој, може (и често то и чини), узроковати стагнацију, па и значајне економске поремећаје. Оваква ситуација позната је под именом „проклетство богатства“.

„Проклетство богатства“ настаје када се сва економија усмјери на ограничени број дјелатности, везаних за обилато јавно добро, и тиме запостави све остале дјелатности. Национална економија почиње у потпуности да зависи од цијене сировине којом располаже, а бруто домаћи производ због тога постаје крајње нестабилан. Ове ситуације често прати и пораст корупције (јер влада располаже дозволама за експлоатацију јавног добра), изазивајући додатно и поремећаје у расподјели користи од тог јавног добра, тако да се ствара велики имовински јаз у друштву. „Проклетство богатства“ се често јавља код земаља у развоју које своју економију везују за рудна богатства. Ова појава је забиљежена и у економској

историји, а свакако је најпознатији примјер Шпаније у шеснаестом и седамнаестом вијеку, по открићу богатих рудника сребра у Новом свијету. Количина сребра је била толика да је Шпанија преплавила читаву тадашњу Европу сребрним новцем, што је била прва инфлација забиљежена у економској историји која је изазвана превеликим обиљем племенитих метала. До тада, био је познат само феномен инфлације настао по основу смањења садржаја племенитог метала у новцу, такозваног „кварења“ новца (Vilar, 1990). Богатство које је Шпанија у то доба имала је било толико да је потпуно промијенило однос читаве нације према раду и смањило све њене привредне и друге активности. Посљедица је била постепено удаљавање ове државе од економских, образовних и културних токова Европе, што је довело до њеног заостајања у наредним вијековима.

У економској теорији посебно је проучавано једно „проклетство богатства“, које се издвојило и посебним називом - „холандска болест“. Послије проналаска природног гаса уз холандску обалу, почетком шездесетих година прошлог вијека, економски токови су се развијали на сљедећи начин:

1. проналазак новог, издашног извора природног богатства;
2. раст вриједности националне валуте, који чини производе свих привредних грана које нису повезане са природним гасом, мање конкурентним на свјетском тржишту;
3. економске активности преусмјеравају се према овој високо профитној дјелатности;
4. квалификована радна снага напушта друге економске гране и прелази да ради у дјелатности које су везане за пронађено природно богатство;
5. веће плате смањују вриједност националне валуте;
6. друге дјелатности, а нарочито производне, трпе посљедице.

„Холандска болест“ представља негативну посљедицу наглог и великог раста националног прихода. Првенствено се повезује са открићем природног богатства, али може настати и као резултат наглог и великог прилива страног новца из било којих разлога, укључујући и директне инвестиције, страну помоћ, или повећање цијена сировина које се екстрахују у тој земљи. Најважније негативне посљедице ове појаве су:

- пад конкурентности, што резултује смањењем извоза индустријских производа и
- повећање увоза.

Овакав развој ситуације у дужем року може изазвати пресељавање индустријске производње у земље са нижом надницом и осталим нижим трошковима производње. Коначни резултат оваквих кретања је слабљење сектора привреде који нису повезани са природним богатством и нагло јачање сектора који су са њим директно или индиректно у вези.

Седамдесетих година прошлог вијека је и привреда Велике Британије такође погођена овим феноменом. Раст цијена нафте, које су се у том периоду учетворостружиле, учинио је исплативом експлоатацију нафте из Сјеверног мора, уз обале Шкотске. До краја те деценије, Велика Британија је од нето увозника постала нето извозник нафте. Вриједност националне валуте је порасла, али је земља ушла у рецесију када су радници почели да штрајкују тражећи повећање плата, а извоз у исто вријеме постао неисплатив због високе цијене британских производа.

И „проклетство богатства“ и „холандска болест“ показују како неефикасно располагање јавним добрима штети економији која користи та јавна добра, било да их има у изобиљу, или у ограниченој количини.

2.4.1. Ефикасна држава као јавно добро

Организована друштвена заједница настаје да би одређена група људи, повезана заједничким интересима, могла на ефикаснији начин да их оствари. Током времена, начини рјешавања интереса дефинишу се као јасне процедуре, које спроводе посебне подгрупе у оквиру те заједнице - установе. Скуп установа, са утврђеним процедурама, помаже трансформацији организоване друштвене заједнице у државу. Пошто се стара о заједничким интересима, чије рјешавање води ка остваривању општег добра, и сама држава постаје јавно добро. Као и свим осталим јавним добрима, и држави треба квалитетно управљање, како би могла да обезбиједи једнак приступ и неискључивост свим припадницима њене заједнице.

У таквој поставци система у којем држава постаје јавно добро, и према њој се испољавају иста одступања у пожељном понашању, као и према било ком другом јавном добру. Да би држава била ефикасна, дакле да буде јавно добро у правом смислу те ријечи и да обезбиједи трајнији развој заједници која је организовала, и сами припадници те заједнице морају да успоставе одређени однос према њој.

Активан приступ свему што се у једној заједници догађа могу да испоље они њени припадници који се у том правцу образују и усмјеравају и који са тим процесом никада не престају. Међутим, ту врсту интересовања посједује и испољава врло ограничен број грађана. Према теоретичарима који су се бавили овим проблемом, до тог интересовања може се доћи на разне начине. Један од њих може бити развијање грађанске врлине у систему јавног образовања, како је то сматрао Џон Дјуи (*John Dewey*), наводећи у свом дјелу „Јавност и њени проблеми“ да демократија мора да се заснива на „прихватању одговорности ... у стабилном и уравнотеженом развоју ума и карактера“ (*Dewey, 1925; цитирано према Laš, 1996*). Васпитање тако постаје друштвена функција, а друштвена средина - васпитни чинилац. Да би друштвена средина била демократска, васпитање у њој мора себи поставити двоструки циљ: друштвене и грађанске ефикасности. Друштвену одговорност Дјуи (*Dewey*) везује за стручност и техничко образовање, док је грађанска ефикасност везана за културу, што по овом теоретичару значи: „... показивати способност да се мудро просуђују људи и поступци и да се игра одлучујућа улога како приликом доношења закона, тако и кад им се покорavamo“ (*Dewey, 1966*).

Други начин да се што више људи активно укључи у решавање јавних послова могу бити посебни подстицаји, чију је неопходност образлагао Менкар Олсон (*Mancur Olson*) у дјелу „Успон и опадање нација“, гдје тврди: „да је парадокс да велике групе, поготово ако их чине рационални појединци, *неће* дјеловати у интересу групе“ (*Olson, 1982*). До истог закључка дошао је раније и Хајек (*Hayek*), мада га је он изразио уопштеније. „Проблем је у томе што у свијету оваквом какав је, људи нису склони томе да дају највише од себе на дужи рок, осим ако то није због њихових сопствених интереса“ (*Hayek, 1990, стр. 138*).

Према Хајеку (*Hayek, 1990*), неопходно је да постоје одређени подстицаји, како би припадници одређене заједнице предузимали акције од општег значаја.

Такође, овај аутор даље закључује да се проблем заинтересованости за одређено дјеловање не може ни ријешити без тих подстицаја, бар не дугорочно.

Овакво мишљење у потпуности слиједи и Олсон (*Olson*), развијајући га до појединости. Према томе, није довољно да постоје изграђене институције демократије у једном друштву, са развијеним и прописаним процедурама, потребно је да постоје и одређени подстицаји да би оне биле коришћене. Олсон (*Olson*, 1982, стр. 21), образлаже да тај „одабрани подстицај може бити било негативан, било позитиван ... губитак или казна наметнуте искључиво онима који не помажу у обезбјеђењу друштвеног добра.“

Старање о јавном интересу и постизању јавног добра нематеријалног карактера, попут државе или културе, може имати и негативне посљедице на исти начин на који обиље природних богатстава може довести до негативних трендова у економији и, парадоксално, до осиромашења друштва и економије која посједује велика природна богатства. Површна логика упућује на закључак да, што је јавно добро веће, што се више шири, то је боље и сваком појединцу који може да га користи, јер су му и изгледи за лични и породични напредак већи. Али, претјерана брига о задовољавању јавних интереса, предимензионирана пажња у процесу управљања јавним добрима, може потиснути приватне интересе, све до њиховог потпуног занемаривања.

Једну од ситуација те врсте, иначе честу у пракси управљања државом, наука је описала и именовала као „истискивање општим“ (енг. *crowding out*). Оно се описује као резултат до кога долази порастом јавне потрошње, која онда потискује или елиминише приватну потрошњу у појединим секторима друштвеног и економског; приватна потрошња се практично гуши тамо гдје су државне набавке предимензиониране.

„Истискивање општим“ се употребљава као израз за специфичне појаве које у пракси имају различите облике. Један од најчешћих облика ове појаве јавља се при порасту јавног задуживања у великим државама. Велике државе, иза којих стоје снажне економије, могу се задужити за изузетно високе суме у релативно кратком року, али је тиме и утицај оваквих потеза на тржиште потенцијално велики: од повећања реалне каматне стопе до поремећаја спољнотрговинског

биланса, или токова новца, све у зависности од тога гдје се прикупљена средства улажу.

Уколико се јавни дуг пласира на националном тржишту, апсорбовање расположива средства за позајмице, која би у супротном нашла пут до привреде и до предузетника.

Без те врсте кредитне подршке, приватни инвеститори суздржаваће се од улагања у капиталне пројекте, јер се не може очекивати да рационални, ризику несклони инвеститори везују само сопствена средства у неком пројекту. Раст каматне стопе, посљедишно, ствара амбијент у којем је узимање кредита за привредне подухвате неисплативо.

С друге стране, банке и други зајмодавци у оваквим ситуацијама улажу сопствена средства и средства својих депонената у државни дуг (позајмљују држави), јер је ризик релативно низак, а улагање исплативо. На овај начин финансијска имовина, умјесто да се оплођује и тиме капитализује, практично постаје извор убирања ренте.

На дужи рок, овај процес утиче на стагнацију економских активности и смањење предузетништва и инвестиционих иницијатива. Као коначни ефекат ове варијанте „истискивања општим“, долази до деградације економије, а са њом, дугорочно, до пропадања државе и друштва као општег јавног добра.

Претходни примјер је показатељ једног од начина нарушавања јавног интереса, схваћеног као очување здраве, коњуктурне економије као општег добра. Насупрот очекиваној могућности које пружају прикупљена средства намијењена задовољавању јавних потреба, укључујући и економске стимулансе, резултат инвестиционе активности државе (под наведеним условима) није задовољавајући са становишта друштва - позитивни ефекат државних инвестиција се дјелимично или у потпуности губи усљед смањења других капиталних улагања и опадања предузетничке иницијативе.

Ово доводи до пада коњунктуре и успоравања економије, што значи и пада фискалних прихода. У тим условима, држава мора надомјестити изгубљене приходе, те јој преостаје само да се додатно задужује и даље повећава јавни дуг, чиме се круг негативних процеса затвара.

„Истискивање општим“ често настаје и у тежњи да се обезбиједи социјална и здравствена заштита становништва, на путу ка држави благостања. Социјалну бригу које на себе преузима држава, прикупљајући новац кроз порезе или се задужујући на тржишту, по природи ће морати да има општи карактер, који је, опет, по својој природи увијек недовољно прилагођен одређеним социјалним групама.

Временом, држава која уђе у описани зачарани круг јавне потрошње, остављаће све мање новца приватним лицима од њихових зарада, умањујући могућност да се сами старају о сопственим потребама и да се ангажују у програмима друштвене бриге. То, у коначном исходу, води изједначавању социјалног старања за све припаднике једног друштва, уз убрзану дестимулацију грађана да самостално доносе одлуке и рјешавају проблеме ове врсте. Већина социјалистичких и постсоцијалистичких земаља се суочава са сличним негативностима. Резултат је управо супротан оном што се жељело постићи кроз централизацију социјалног старања, а опште добро се урушава и нестаје.

Додатни негативни ефекти су и смањење социјалне правде и повећање финансијског терета државе, јер и они грађани који су себе обезбјеђивали кроз приватне програме и фондове, због повећаних фискалних и парафискалних намета, прелазе на друштвене системе старања.

Инфраструктурни пројекти представљају типичан примјер „истискивања општим“. Сматрајући да финансирање путева, жељезнице, аеродрома, захтијева превише капитала и свих других ресурса у односу на капацитете приватног сектора, државе преузимају потпуну контролу над овим пројектима. Међутим, најчешћи резултат су нереално високи трошкови подухвата, чиме држава као јавно добро умањује сопствену ефикасност. Колико овакво становиште представља само одраз одређеног начина мишљења, заробљеног у идеолошка ограничења, говори и примјер разматрања сличног проблема од стране Косте Цукића, још половином деветнаестог вијека (Цукић, 1862; цитирано у Штимац, 2014).

Опасност од појаве „истискивања општим“ постоји увијек гдје се држава, преко својих агенција, фирми, или у било којој улози, појави као инвеститор, покушавајући да замијени предузетнике - дио државне ефикасности се изгуби,

али се не добије на предузетништву. У економији се дуго расправља о проблему државне интервенције, при чему се ова тема, по правилу, нагло актуелизује у кризним временима.

Тако кејнзијанизам и посткејнзијанизам представљају два повезана правца економске мисли која заговарају ангажовање државе непосредно у економији, али у одређеним условима и под строго утврђеним правилима. У временима оскудне коњунктуре, према овим теоретичарима, појава „истискивања општим“ могла би бити замијењена „привлачењем општим“ (енг. *crowding in*), јер би јавни радови требало да покрену привредни циклус и тиме привуку предузетнике и приватне инвеститоре уопште.

ОвOME у прилог иде и чињеница да је администрација Сједињених Америчких Држава, током глобалне финансијске кризе у периоду 2007-2008. године, улажући велике суме новца у обвезнице, акције и друге хартије од вриједности посрнутих инвестиционих банака, успјела не само да снизи каматну стопу, него и да опорави банкарски систем и његове институције и очува стабилност финансијског тржишта.

3. ПАРТНЕРСТВО У СТРАТЕШКИМ ПРОЈЕКТИМА

3.1. Значај и улога јавно-приватног партнерства - полазна разматрања

Бројни аутори и извори наводе да јавно-приватно партнерство, иако има вишеструко корисну улогу која се може сматрати и једном од основних за функционисање савремених економија, као метод финансирања кључних привредних пројеката није ни изблиза довољно искоришћено. Идентификовани су и најважнији узроци, попут нефункционалне државне управе, неодговарајућег (дестимулативног) пореског третмана и велике сложености и захтјевности стратешких економских пројеката уопште. Истовремено, развој савремене економије отвара све веће потребе за другачијим начинима финансирања и вођења пројеката од традиционалног приступа и устаљене праксе. Јавно-приватно партнерство се, тако, у овом тренутку, као начин извођења стратешких економских пројеката, налази у процјепу између очигледног постојања потребе за њим и очигледне неспремности кључних фактора у државној управи (али и у друштву), да га прихвати као нешто што је нормално и пожељно.

Ова ситуација се мора превазићи у сваком друштву које жели да напредује у наредном периоду. Очигледан је и пут превазилажења, који би морао поћи од државне управе и њеног ангажмана у осмишљавању најбољих начина за укључење приватног сектора у развијање стратешких дјелатности и инфраструктуре. Другим ријечима, на државној управи је да пронађе најбољи начин да споји приватни интерес и јавно добро, у смислу очувања и развијања јавног добра, уз истовремену мотивисаност приватног сектора.

Тежину тог задатка повећава и чињеница да општа друштвена перцепција јавног добра не иде у прилог његовом повезивању са приватним корпорацијама, независно од тога да ли су оне инокосне или имају сложеније власништво, попут акционарских друштава. Због тога се у решавање проблема мора укључити и друштво, односно представници различитих друштвених интереса. Њихово учешће може бити путем етаблираних државних установа, или у виду мање или више формалних удружења грађана и невладиних организација.

Овим се долази до сарадње државних установа, приватних привредних друштава и представника друштва, као неопходног предуслова за остваривање јавно-приватног партнерства. У њему свако од поменутих учесника има своје мотиве,

циљеве и интересе. Од јавно-приватног партнерства се, у овом смислу, очекује да све те интересе измири, односно да омогући истовремено задовољење њиховог што већег броја. Оно то и чини, трансформисањем различитих циљева у један заједнички, који одговара интересима и државе и друштва.

Сложеност овог захтјева нарочито долази до изражаја у условима одређених европских земаља и њихових економија, као окружења у којем треба реализовати пројекат јавно-приватног партнерства. Без обзира да ли се ради о земљи латинског, германског или било којег другог правног система и државне традиције, у свакој се подразумева да држава обезбјеђује средства из буџета и реализује стратешке пројекте од посебне важности за њене грађане. Али, може се рећи да су изазови успостављања јавно-приватног партнерства бројнији и већи у земљама које су биле дуготрајно изложене утицајима колективистичких и ауторитарних режима, са специфичним схватањима о положају припадника друштва, попут источноевропских земаља.

Недоказане и паушалне критике јавно-приватног партнерства као модела рјешавања крупних економских подухвата не могу се прихватити без сазнања о стварној улози и садржини оваквих процеса. Наиме, јавно-приватна партнерства су онолико слаба и лоша колико су слаби и лоши њени учесници - држава и приватни сектор.

Како је јавни сектор практично покретач и управљач ових подухвата, дакле „јачи“ партнер, логично је да његови недостаци имају већи утицај на успјех (или неуспјех) ове специфичне сарадње. На основу праксе у примјени јавно-приватног партнерства, најчешће уочене слабости јавног сектора су неразвијене институције, подложност притисцима из окружења, недореченост правила и нормативних рјешења, али и недоследна или погрешна примјена тих рјешења у пракси.

Сличне ставове у вези овог модела износе Патрик Сабол (*Patrick Sabol*) и Роберт Фуентес (*Robert Puentes*) у студији *Приватни капитал, јавно добро*, те наглашавају да одређене критике на рачун јавно-приватног партнерства нису утемељене: „... У стварности, оне не постоје. Добро спровођено јавно-приватно партнерство је једноставно другачије средство за обезбјеђивање и руковођење јавном инфраструктуром - колико год било ново...” (*Sabol & Puentes, 2014, стр. 2*).

Аутори даље наводе које су предности и разлози повећаног занимања за њих: „... смањивање буџета, повећавање сложености пројеката, већа исплативост уложеног новца, жеља да се искористи већа стручност у приватном сектору, и другачији приоритети јавног сектора“ (*Sabol & Puentes*, 2014, стр. 2).

Сабол (*Sabol*) и Фуентес (*Puentes*) се слажу да, упркос свим предностима и очигледним користима, ни јавни сектор, а још мање јавно мњење, још увијек у потпуности не прихватају концепт јавно-приватног партнерства. Оваква констатација добија на тежини кад се има у виду да је поље њиховог истраживања везано за инфраструктурне пројекте у Сједињеним Америчким Државама, гдје од самог настанка државе и националне економије постоји кзражена склоност ка приватној иницијативи. Може се рећи да је и сама држава на том подручју, као скуп институција и њихових процедура, настала управо из жеље и акције приватног предузетништва да обезбиједи заштиту својих економских интереса.

О другачијем приступу и схватању приватне иницијативе и предузетништва, како је већ наглашено у претходном поглављу, писао је и истакнути економиста и пионир у формирању администрације у економском и финансијском дијелу, Коста Цукић, истичући да се у Америци приватним капиталом финансира и изградња жељезнице, док се у Европи и за најмањи сеоски пут или школу претходно мора добити дозвола државних органа (види Цукић, 1862).

3.2. Детерминанте економије јавно-приватног партнерства

У систему јаких институција које руководе јасним процедурама, гдје се држава активно и непристрасно ангажује на обезбјеђењу друштвених и економских слобода, могуће је постићи једнакост приступа свих заинтересованих појединаца или група одређеним друштвеним, односно јавним добрима. Ово подразумијева слободу уговарања и сигурност извршења уговора, што је услов не само општег задовољства него и приватног интереса, укључујући и онај сегмент економије у којем задовољавање приватних интереса треба да допринесе очувању или стварању јавног добра кроз модел јавно-приватног партнерства.

Оваква организација државне управе, како је управо описана, један је од првих и основних предуслова функционисања јавно-приватног партнерства. У оквиру ње,

неопходно је развијати и друге услове за успјешну примјену оваквог модела финансирања пројеката од јавног значаја и интереса.

Прије свега, потребна је изградња досљедног и јаког правног оквира, примјењивог без изузетака по било којем основу. Снажан правни оквир дефинише јасна овлашћења јавног сектора и истовремено га штите од спољних и унутрашњих утицаја, као што су одређени неформални интереси који су честа појава у државном сектору. С друге стране, представници приватног сектора имају јасне услове евентуалног ангажмана и могућност задовољења сопствених циљева на законом прописан начин.

Сљедећи корак је одређивање приоритета по врстама јавних добара и циљева од општег значаја. Приоритети се требају утврдити на основу јединствене методологије, засноване на квантификацији свих кључних параметара. Након тога, одређују се критеријуми конкурса за проналажење партнера из приватног сектора у циљу остварења декларисаних циљева, уз унапријед познате услове везане за порески третман, екологију, социјалне аспекте планираног подухвата и слично.

Свака државна управа је везана за суд јавности, с једне стране, и за потребу ефикасног управљања расположивим ресурсима, с друге стране. То упућује на закључак да успјешно јавно-приватно партнерство подразумијева и изградњу подршке шире заједнице. Иако друштво не управља непосредно економским процесима, оно је њихов крајњи корисник, тако да став друштвених организација и јавног мишљења о сваком пројекту мора да буде позитиван. У супротном, угрожава се његова реализација већ у почетној (планској) фази. С друге стране, морају се поштовати и захтјеви приватног сектора, првенствено у смислу профитабилности пројеката у којима би власници приватних друштава капитала требало да се ангажују. Ако то није омогућено, власници приватног капитала остају пасивни и незаинтересовани, а заједнички циљеви нереализовани.

Свакако је потребно нагласити да јавно-приватно партнерство не подразумијева искључиво ослањање на финансирање од стране приватног сектора, иако је ова заблуда реалативно чест мотив и покретач јавне управе за примјену овог инструмента. Свој допринос мора дати и јавни сектор; он не мора да буде значајан у виду непосредних улагања, али се индиректан допринос може

обезбиједити и смањењем пореских оптерећења, или одрицањем од неких других јавних прихода везаних за реализовање конкретног пројекта.

3.2.1. Препоруке за успјешна партнерства

Због изузетног значаја за савремене економије, сложености и великог броја учесника у пројектима јавно-приватног партнерства, Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*), односно њен Комитет за државну управу је донио посебне препоруке за успостављање и управљање пројектима јавно-приватног партнерства. Препоруке су формулисане у виду принципа, којих се свака држава чланица треба придржавати при спровођењу јавно-приватних пројеката (види *OECD*, 2012).

Први принцип је успостављање јасног, предвидивог и легитимног институционалног оквира за ову дјелатност, који подржава стручан и добро опремљени дио државне управе. У појашњавању овог принципа каже се да политичка власт треба свим учесницима у пројекту обезбиједити приступ информацијама у вези трошкова, добити и ризика јавно-приватног партнерства у односу на уобичајени (традиционални) систем јавних набавки. Из тог разлога, неопходан је активан однос и сталне консултације са свим заинтересованим, укључујући и крајње кориснике пројекта. У даљем објашњењу овог принципа инсистира се на томе да се, током читавог трајања пројекта, мора обезбиједити кључна улога и одговорност институција. То захтијева повјеравање јасних мандата управама које се баве јавним набавкама, јавно-приватним партнерствима, централним буџетским властима, надлежним правосудним установама и регулаторима појединих економских дјелатности. На тај начин, успоставља се систем управљања од стране свих учесника по сваком појединачном пројекту јавно-приватног партнерства, у смислу контроле и праћења њихових појединачних интереса и циљева. Несметан рад институција захтијева и да нормативна акта којим се уређују јавно-приватна партнерства буду јасна, транспарентна и лако примјењива. Управо због великог значаја нормативног оквира на успјешност пројекта јавно-приватног партнерства, препоручује се пажљива, савјесна и детаљна анализа његовог утицаја, посебно у случајевима измјене постојећих или доношењу нових прописа из ове области.

Други принцип наглашава да је исплативост пројекта одређујућа у избору модела његовог спровођења. У разради овог принципа, исказан је императив да се о свим инвестицијама мора одлучивати на вишим политичким нивоима. У условима гдје постоји више различитих потреба, а тиме и пројеката од јавног значаја, влада је та која доноси одлуку о приоритетима и спроводи стратешке циљеве. Одређивање циљева не треба да зависи од начина обезбјеђења потребних финансијских ресурса за пројекте. На тај начин се сви статешки циљеви третирају равноправно, без обзира на институционалне, финансијске или неке друге предности.

Након одређивања приоритета међу стратешким циљевима, приступа се анализи, чија је сврха избор најисплативијег инвестиционог модела за њихову реализацију. У циљу доношења квалитетнијих одлука, препоручује се спровођење прелиминарних поступака јавних набавки. Резултати прелиминарних поступака представљају извјесну смјерницу за јавну управу у смислу процјене адекватности модела јавно-приватног партнерства. Припремни поступци у моделу јавно-приватног партнерства су дуготрајни и изазивају одређене трошкове, тако да је препоручени опрез један од начина спречавања утрошка времена и средстава јавног сектора на неодговарајући модел.

Сљедећи корак којим се овај принцип исказује у пракси своди се на алокацију пројектних ризика на оне учеснике који њима најбоље управљају. Да би то било могуће, ризици се морају јасно препознати, дефинисати и квантификовати, како би се одредило мјесто гдје би трошак управљања ризиком био најнижи.

Овај принцип наглашава неопходност припреме државне администрације за контролу и управљање оперативним фазама пројеката јавно-приватног партнерства. Обезбјеђивање исплативости, односно испоручивања одређене вриједности за уложени новац, захтијева исти напор као и у припремним фазама. Такође, потребно је процедурално дефинисати прелазак из припремне у оперативну фазу пројеката, јер се представници јавног сектора мијењају у редовним интервалима промјене државне администрације.

Реално је претпоставити да, у току припреме и реализације пројеката јавно-приватног партнерства, долази до промјена које нису планиране. Став *OECD* по овом питању је недвосмислен: када до промјене услова остваривања пројекта

јавно-приватног партнерства дође због дјеловања јавног сектора, може се пристати на измене договорених услова, а евентуално и одговарајуће надокнаде приватном партнеру.

Договори везани за промјене услова и евентуалне компензације, као и сви остали, морају се водити транспарентно, по унапријед утврђеним процедурама. За сваку промјену, неспоразум, или спор, треба креирати јасна и транспарентна правила.

Уз други принцип везано је и правило да влада (јавни партнер) треба доказати постојање конкуренције на тржишту, која доприноси ефикаснијим јавним набавкама. Развијеније тржиште (већа конкуренција) такође пружа и веће могућности у случају потребе за промјеном партнера, из било којег разлога. У случају да на домаћем тржишту нема довољно учесника за обезбјеђивање пожељног нивоа конкуренције, тржиште се мора отворити и за учеснике изван њега.

Трећи принцип *OECD*-а односи се на буџет и фискалне ризике. У њему се поставља правило да буџетирање мора да буде транспарентно, како би се смањили фискални ризици и обезбиједио интегритет процеса избора партнера из приватног сектора за пројекте јавно-приватног партнерства. У том циљу, поставља се захтјев да централна фискална власт (министарство финансија) прати буџетирање појединих пројеката и обезбјеђује да они буду у складу са утврђеном владином фискалном, односно економском, политиком. Сви приливи и одливи из буџета морају бити транспарентни у периоду трајања пројеката. Тако се осигурава интегритет цијелог процеса, а корупција и несразмјерна и непотребна потрошња елиминишу.

Примена сва три принципа, са свим препорукама која их прате, осигурава државној управи правилну употребу модела јавно-приватног партнерства која је исплатива за оба сектора.

Принципи и правила *OECD*-а, као инструменти заштите јавних интереса, детаљно су разрађени у пратећим документима и представљају обавезу њених чланица у примјени модела јавно-приватног партнерства.

Пројекти који се финансирају и реализују моделом јавно-приватног партнерства, по својој садржини, трајању, вриједности и специфичности, представљају један од најсложенијих економских подухвата на неком тржишту. Они подразумевају

претходно осмишљавање, прецизно анализирање, планирање, финансирање, оперативно извођење, а, код неких пројеката, и касније одржавање. Сарадња између јавног сектора и представника приватног капитала, при уређењу односа у јавно-приватном партнерству, може да обухвати заједничке активности у оквиру свих ових дијелова пројекта, или у оквиру само неких од њих.

У пракси постоје различита рјешења по питању заједничких подухвата јавног и приватног сектора. У неким случајевима јавни сектор, након дефинисања циља пројекта, повјерава све активности приватном сектору, који онда, на основу дефинисаног циља, предлаже најпогоднија рјешења и начине извођења. У оваквим случајевима, једино око чега остаје да се договоре јавни и приватни сектор је начин на који ће приватни сектор наплатити своју услугу, наравно уколико се утврди да је циљ пројекта остварен.

Илустративан примјер је Велика Британија, која је посао издавања виза повјерила приватном предузећу, иако се ради о послу од изузетног јавног значаја, до тада искључиво у домену јавне управе. Међутим, државни представници су утврдили да је за државу такав начин обезбјеђивања усвојеног визног режима исплативији и ефикаснији, а јавна управа је задржала само послове надзора и верификатора радова.

Међутим, чешће се дешава да држава, поред циља, утврђује и друге елементе пројекта. У том случају, унапријед дефинисани услови су многобројнији и представљају ограничења којим се приватни партнери морају прилагодити.

Сваки поједини пројекат, односно циљ који се жели постићи, може захтијевати другачији приступ. Због тога је посебно важно поштовати први принцип успјешног спровођења јавно-приватних партнерстава, који упућује на потребу компетентне јавне управе и јасних и недвосмислених нормативних оквира. Таква управа је у стању правилно процијенити који дио пројекта може сама реализовати, а које послове треба повјерити стручнијим и трошковно ефикаснијим субјектима.

Финансијски дио пројекта, односно његово буџетирање, увијек привлачи пажњу јавности и истовремено одређује судбину пројекта. Од њега зависи несметано извођење пројекта, без застоја и одлагања радова, али и коначна исплативост за оба партнера.

Исплативост пројекта повећава и заинтересованост приватних субјеката, тако да се често дешава да на страни приватног сектора на једном пројекту учествује више партнера, од којих су једни везани за финансијски сектор, а други за дјелатности неопходне за извођење радова.

Јавно-приватно партнерство као модел реализовања пројеката је настао управо због специфичности односа користи и ризика. Са становишта јавне управе, користи од пројекта имају више димензија и изражавају се другачијим вриједностима, а не само финансијски. Јавна управа постоји ради рјешавања јавних интереса, настојећи да при томе обухвати што шири круг припадника своје заједнице и њених интересних група. Кад се тако схвати и постави основни циљ дјеловања јавне управе, јасно је да исплативост као појам има за њу шири садржај од вриједности која се може исказати у билансу.

Свака дјелатност, међутим, изискује одређени ангажман и ресурсе, дакле трошкове. Задовољавање јавних потреба, односно обезбјеђивање јавних добара, није никакав изузетак. Активности које предузима јавни сектор се квантификују и изражавају одређеном ставком у буџету. Са овог становишта, исплативост неког пројекта се враћа на ужи садржај финансијске исплативости. Али, у процесу спровођења јавних политика, јавна управа не може и не смије као приоритет постављати финансијску исплативост, јер њено дјеловање има шири концепт задовољавања друштвених интереса. Подразумијева се да ово не значи да се финансијски аспект може занемарити.

Могућа су два рјешења овако постављеног проблема: потпуно игнорисање и арбитарно и волунтаристичко вођење политика, или сарадња са оним секторима друштва и економије који се, у оквиру својих дјелатности, руководе првенствено профитабилношћу. Јасно је да арбитарно вођење политика и друштвених процеса води њиховом опадању и урушавању, а одлуке засноване на тренутним приликама и субјективним ставовима не нуде дугорочно одржива рјешења. С друге стране, сарадња са приватним сектором под одређеним условима, може значајно утицати на успјешност и најзахтјевнијих пословних подухвата. У таквој сарадњи, јавни сектор одређује опште циљеве и дефинише јавна добра, контролише и регулише процесе његовог остваривања, а приватни сектор даје ефикасност и исплативост. Тако се долази до најбољег могућег решења -

остварених општих циљева, уз највећу ефикасност и најпримјеренију употребу јавних средстава и ресурса.

Конкретни аранжмани између јавног и приватног сектора варирају од пројекта до пројекта, а зависе од његових специфичности, тежине извођења, потребе различитих начина финансирања, могућности касније експлоатације створеног јавног добра и других фактора. У принципу, јавни сектор пребацује на приватни трошкове изградње и одржавања неког јавног добра, не прихватајући никакве финансијске ризике. Јавни сектор може захтијевати и плаћање одређених права (нпр. концесиона накнада), али и дио добити остварене по основу коришћења јавног добра.

Подјела ризика је значајно сложенији процес од расподјеле добити. Добит се обрачунава и исказује у финансијском облику, без обзира на врсту дјелатности. Ризици се, по правилу, разликују у зависности од привредне гране, географске области, фазе пројекта и других околности. Подјела ризика зато има различите облике и утврђује се на различитим нивоима, у зависности од бројних фактора, а захтијева објективан приступ и процјену оба партнера.

У неким случајевима, припадност ризика се релативно једноставно одређује, као што је ризик измјене прописа. Јавни партнер је искључиви носилац овог ризика за вријеме трајања уговореног пројекта.

Треба напоменути да постоје и ризици који су независни и од јавног и од приватног сектора, попут ризика затварања финансијске конструкције, настао услед лошег пословања банака које прате пројекат. Такође, нису занемариви ни тзв. посредни ризици, као што су поремећаји на финансијском тржишту, изазвани рестриктивном политиком централне монетарне институције, или друге непредвиђене промјене на тржишту капитала, што може утицати на каматне стопе и слично.

Одређене врсте ризика су карактеристичне само за специфичне дјелатности приватног партнера, али могу бити везане и за опште услове пословања. Занемаривање ризика и њиховог утицаја може значајно угрозити финансијску конструкцију и исплативост пројекта. Активирање појединих непредвиђених ризика се мора очекивати, иако се не може са сигурношћу предвидјети, што од оба партнера захтијева посебан опрез при дефинисању и расподјели ризика.

Сваки од ових ризика на различите начине угрожава пословање и очекивања учесника у пројекту, па се сразмјерно изложености ризику и дијеле. Терет специфичних ризика, као што су нпр. елементарне непогоде, које не зависе ни од једног учесника, по правилу се распоређује равномјерно на оба партнера, јер ову врсту ризика не могу унапријед предвидјети и укалкулисати у трошкове пројекта.

Код концесија као облика заједничког дјеловања, преузимање ризика се наставља и након завршетка пројекта, у фази експлоатације јавног добра. Ризици одржавања прелазе на концесионара, дакле на представнике приватног сектора, за све вријеме уговореног рока експлоатације. У ризике везане за експлоатацију јавног добра по завршеном пројекту којим је то јавно добро створено спада и ризик недовољне употребе тог добра. Концесионар такође сноси сав ризик и у овом случају, јер се подразумијева да је та врста ризика (надокнада за ризик) наплаћена унапријед, у калкулацији цијене извођења пројекта. Због тога, јавни сектор не надокнађује концесионару тако настале трошкове, односно, не признаје разлику између пројектоване и остварене добити.

Успостављање јавно-приватног партнерства у сврху реализације одабраног пројекта је дугорочан и захтјеван подухват, са већим бројем учесника и заинтересованих појединаца или група. Партнерство јавног и приватног сектора користи предности сваког од њих, с циљем пружања јавног добра, уз наглашену одговорност јавних власти и управљачке вјештине и ефикасност приватног субјекта. Успјешна примјена различитих облика јавно-приватног партнерства, поступци избора приватних партнера, реализовање пројекта, као и користи које се очекују од те сарадње, зависе од квалитета правног оквира, спремности партнера да успоставе и развијају своје стручне и институционалне капацитете, као и транспарентно функционисање цјелокупног процеса. Пракса је такође потврдила да је припрема партнера од посебног значаја за успјешност пројекта ове врсте, али и да се овом аспекту ријетко поклања довољна пажња.

Општи услови успоставе јавно-приватног партнерства су следећи:

- да у правном и управном систему земље постоји оквир, институције и дефинисане процедуре, у којем је могућа сарадња између државе и приватника ради испуњења појединачних циљева и опште користи;

- да у органима државне управе, надлежним за закључење посла, његово спровођење и контролу, људски ресурси посједују потребну стручност и вјештине;
- да су инвестициона клима и менталитет друштва спремни да прихвате ангажовање приватног сектора у стварању, одржавању, искоришћавању и заштити јавних добара;
- да постоји развијено финансијско тржиште, способно да одговори потребама пројеката ове врсте. Овакви подухвати су по правилу финансијски захтјевни, са честим непредвиђеним измјенама услова. Флексибилно финансијско тржиште омогућава континуитет финансирања осмишљавањем и понудом алтернативних рјешења, уколико се постојећа финансијска конструкција покаже као неодговарајућа;
- да на постојећем тржишту има довољан број способних и заинтересованих предузећа, стручно и технички оспособљених за стратешке подухвате. У супротном, јавни партнер нема одговарајућег партнера за преговоре - у условима у којим држава нема конкуренцију, пројекти постају неисплативи и претварају се у својеврсни „*asset stripping*“⁴ из државног буџета.

Пројекти јавно-приватног партнерства, и поред комплексности, обезбјеђују значајне погодности за оне који у њему директно учествују и користи за цијело друштво и његову економију, како на оперативном, тако и на стратешком нивоу.

Пројекти за које се организују јавно-приватна партнерства подразумијевају сложено и обимно финансирање. Иако за резултат имају општу корист, изналажење довољних (и повољних) извора финансирања је поступак који се не разликује од стратешких пројеката чији је једини циљ остварење профита. Овај процес додатно отежава чињеница да је јавни сектор, чак и у државама са снажном економијом, преаздужен, или је на граници да то постане.⁵ У таквим условима, финансијске институције нерадо одобравају кредите (или их

⁴ Недозвољена пракса склапања послова чији је једини циљ да се од једног од партнера у послу, најчешће уз договорену тајну сагласност његове управе, извлачи имовина и пребацује на располагање другом учеснику (или учесницима) у том послу.

⁵ Највећи број држава у свијету је управо у таквом стању: само у Сједињеним Америчким Државама, дуг који имају градови и савезне државе достиже три билиона и шест стотина милијарди долара (види *Sabol & Puentes*, 2014, стр. 18).

одобравају, али уз отежане услове за кориснике), а приватни инвеститори одустају од куповине обвезница или других хартија које емитује јавни сектор у сврху прикупљања средстава за финансирање пројеката од јавног значаја.

Модел јавно-приватног партнерства рјешава управо овакве проблеме. Њиме се чувају јавне финансије, временом и јачају, прво наплатом за учешће у послу (накнадама), а затим и учешћем у подјели добити од касније експлоатације. Ако се тако уговори са партнером из приватног сектора, остварују се и друге користи настале подизањем нивоа пословних активности која прати стратешке пројекте, као што је повећање запослености или издашнија наплата прихода од пореза.

Компетентна државна управа која располаже стручним и институционалним ресурсима, како је већ наглашено у претходном тексту, представља предуслов успјешног јавно-приватног партнерства. Стручност се везује за послове које државна управа редовно обавља, као што је планирање, спровођење и контрола буџета као дијелови управљања јавним финансијама, или организација саме управе и процеса контроле. Међутим, ниједна државна управа не може обезбиједити довољно стручњака за све области живота оне заједнице чијим институцијама управља. Друштвени и економски поредак социјализма је показао све слабости таквих покушаја, гдје се изгубила граница између чиновника државне управе и запослених у предузећима, јер је свима послодавац била држава. Ни у таквом систему, који је располагао могућношћу да мобилише стручњаке разних профила на домаћим стратешким пословима, није се могла обезбиједити ефикасност система заснованом на бирократским рјешењима.

Јавно-приватно партнерство карактерише потреба за стручним кадровима стимулираних профитом, што га чини мотивисаним и ефикасним. Овај модел је нарочито погодан за области у којима се налазе одређена јавна добра која захтијевају специфична знања и вјештине у процесу стварања, одржавања или искориштавања, јер приватни сектор има могућност да за те послове ангажује сопствену стручну радну снагу.

На тај начин, јавни сектор обезбјеђује доступност јавног добра коришћењем стручних капацитета приватног сектора, без додатног оптерећивања сувишном администрацијом. Друга врста погодности за јавни сектор и кориснике јавног заснована је на сталним напорима приватног партнера да повећа ефикасност,

односно профитабилност својих пословних активности. Из ових разлога, поред ангажовања стручњака, приватни партнер користи и напредну технологију, за коју јавни партнер нема довољно средстава, или је у процесу њихове набавке оптерећена дуготрајним и сложеним процедурама.

Начин обезбјеђивања финансијских средстава и модел употребе стручних и техничких капацитета доприносе већој исплативости јавно-приватних подухвата, а корист остварују оба сектора. Јавни партнер не мора додатно оптеретити буџет, а приватна предузећа добијају позитивно креиран амбијент за своје послове.

Исплативост овог модела се повећава и на друге начине, захваљујући специфичним предностима у пословном понашању приватног сектора. За разлику од државне управе, приватни сектор има напреднију организацију, усмјерену првенствено на финансијске циљеве. Приватни власници капитала, као појединци, група или акционари, реагују на све околности које умањују ефикасност пословања, односно могућност стицања профита. Неквалитетно извођени радови, кашњења у односу на план, нерационална употреба ресурса и друге негативне појаве у пословном процесу, у кратком року изазивају реакцију приватних послодаваца (или власника). Њихова толерантност према грешкама је ниска, а ставови ригорознији него у органима јавне управе, који, по природи свог организовања, не могу примјењивати сличне поступке. Приватна предузећа имају још један подстрек за повећање ефикасности свог пословања – све интересне групе које су за њега везане (власници, менаџери, запослени као унутрашње, те банкарни, добављачи, трговци, као спољне групе), имају један заједнички циљ: што већа исплативост пројекта. Овај заједнички интерес, заснован на појединачним циљевима, представља додатну снагу приватног сектора и смањује могућност конфликта између његових учесника.

Организација рјешавања јавних интереса је у центру активности државне управе, сврха њеног постојања. Привредна дјелатност није нужно њен приоритет, као ни одржавање јавних добара. Пракса је показала да су јавна добра о којим брине државни сектор често занемарена, запостављена или недовољно искориштена. Насупрот томе, ако то раде предузетници, пажња се преусмјерава са рјешавања јавних интереса на исплативост, односно очекивани профит од улагања. Јавно-приватним партнерством се тако може могу подићи не само искоришћеност постојећих јавних добара, него и побољшати квалитет пратећих услуга. Тамо гдје

не постоји непосредна мотивација државне управе, приватни сектор је, са својом специфичном организацијом и циљевима, вјероватно може пронаћи.

Сваки пројекат који се односи на остваривање неког стратешког циља, па и на стварање, одржавање или експлоатација неког јавног добра, прате бројни ризици. Расподјела тих ризика је својствена моделима јавно-приватног партнерства и пружа им основну предност над осталим, традиционално присутним моделима.

У случају да јавни сектор сам преузима остваривање стратешких циљева у економији, сви ти ризици утичу на остварење циљева пројекта, па и они са којим државна управа не може управљати. То се посебно односи на тржишне ризике, који захтијевају посебно пажљив и активан приступ, да се не би нарушили тржишни токови и изазвала дисторзија, која у дугом року доводи до економског колапса. Негативни ефекти се умножавају и расту са величином пројекта, а они у којим се ангажује држава су, по правилу, највећи и утолико опаснији за економско здравље друштва.

Суочена са изложеношћу тржишним ризицима, јавна управа, лишена бројних инструмената да на њега реагује, принуђена је користити једину предност са којом располаже, а то је примјена права најјачег, односно, принуда. Наравно, ово не значи да држава примјењује то право без претходне употребе свих расположивих правних инструмената.

Држава не може и не смије у свом дјеловању да се руководи профитабилношћу, а привреда не би смјела, колико год је за опште добро значајна нека дјелатност, занемарити принцип исплативости. На крају се може извести сљедећи закључак: ако је држава (јавна управа) искључиви носилац пословног подухвата, укључујући и стратешке економске пројекте и задатке, она преузима сав терет изложености ризицима, али истовремено не располаже одговарајућим средством да се од њих заштити без негативног утицаја на јавно добро.

Приватни сектор, који је мотивисан прије свега исплативошћу, често занемарује општу димензију и потребу да јавно добро служи и вишим, или бар другачијим циљевима од самог генерисања добити. При томе, сав ризик пословања се пребацује на приватни сектор, који га може успјешно контролисати у домену тржишта и пословања на тржишту, али остаје немоћан пред ризицима везаним за јавни сектор, попут промјене прописа, измјена фискалне политике, интервенција

централне монетарне установе и слично. Изложеност овој врсти ризика, с обзиром на величину пројеката, потенцијално носи велику штету и угрожава не само исплативост пројекта, него и његово реализовање уопште. Не постоје тржишни инструменти који привреднике могу у потпуности заштити од непредвиђених активности државе.

Са становишта управљања ризицима, као могући модел финансирања, извођења, и касније експлоатације стратешких пројеката од којих зависи одрживост и напредак читаве економије, појављује се јавно-приватно партнерство. То је модел у којем свака страна преузима на себе ризике чије дјеловање може контролисати, а исплативост пројекта се одређује користима за ширу друштвену заједницу, ефикасношћу коришћења стратешких ресурса за државну управу, а профитабилношћу за приватне извођаче радова (види *Juričić i Kušljic*, 2014, стр. 56-88).

И поред бројних предности, модел јавно-приватног партнерства остаје сложен и захтјеван. Али, не може се сматрати универзалним рјешењем, јер се његова примјена мора заснивати на пажљивом одмјеравању аргумената. Пројекти мањег обима и локалног значаја се много лакше и ефективније спроводе директним и искључивим ангажовањем једног од сектора, односно, јавне управе или заинтересованих предузетника.

3.3. Приватна својина и јавни интерес

Приватна својина издваја појединца од мноштва, од глобалног, неиздиференцираног друштва. Она настаје еманципацијом унутар друштва и постаје услов даљег цивилизацијског напретка сваке организоване друштвене заједнице. Као таква, она раздваја друштва на она која теже напретку и сталном усавршавању (друштва активизма) од друштава која стагнирају и заостају. Настанак и заштита приватне својине се везује за бројна цивилизацијска достигнућа, као што је писменост, хуманост, људска права и слично. Приватна својина значи издвајање из мноштва, чему претходи свијест о томе да је сваки човјек посебна личност и да, као такав, може посједовати одређена добра.

Позната историја свијета доказује да постоји напредак, чак и завидни цивилизацијски помаци, велика достигнућа материјалне и духовне културе, и у друштвима која нису заснована на приватној својини као доминантном облику

власништва. Таква су и тзв. сталешка друштва која настанак и развој дугују великим техничким открићима. Када друштвена заједница овлада одређеном вјештином и стекне неку врсту монопола, успостављају се друштвени односи у облику сталежа. Међутим, тада престаје сваки напредак и такво друштво неминовно тежи репресији и поништавању основних хуманих принципа. У таквим друштвима, појединац је безимен у сталежу, непрепознатљив и неважан, а само се владар издваја као посебна личност, као и његови најближи сродници и сарадници. Оваква друштва су, по правилу, нехумана, окрутна и статична.

Већина заговорника различитих теорија развоја слаже се са тврдњом да основ цивилизације сваког друштва чине заштита живота, слободе и имовине. Друштва се онако и онолико цивилизовала, колико су успијевала институционално заштитити ове три категорије. Системски, овај концепт је потпуно развијен још у вријеме Римске републике, када је први пут до детања формализован, нормиран и кодификован, а ти правни институти су, већим дијелом, на снази и данас.

Заштита личности и њихове имовине је интересовала и античке цивилизације, феничанску и грчку, које су се такође бавиле садржином ових појмова. Али, тек у доба Римске републике овај напор доживљава системски облик и дефинише јединствену цјелину правних института и институција, са процедурама старања, заштите и спровођења (Станојевић, 2004). По одредбама ових римских закона, уочава се да је концепт приватне својине већ прихваћен начин размишљања - приватна својина се нигдје посебно не дефинише, али се одредбе тих закона заснивају на њој, као појму који је у потпуности познат, свакодневан и безрезервно прихваћен.

Потребно је нагласити и да је скуп ових закона заснован на принципу индивидуалности и да регулише односе између појединаца, односно издвојених и правно и суштински препознатљивих приватних лица: „Дванаест таблица биле су листа закона која покрива већину области приватног права и у жижу ставља односе између приватних грађана.“, тврди Марк Картрајт (*Mark Cartwright*) у „Енциклопедији античке историје“ (види *Cartwright*, 2016).

Римски правни систем послужио је као примјер за цјелокупни каснији развој правне и друштвене мисли. Мисао и ставови да држава треба имати улогу регулатора, али без мијешања у непосредне односе појединаца, којим мора

оставити слободу појединачног и међусобног дјеловања, и данас има широку примјену и бројне заговорнике.

Правни институти, настали у вријеме Римског царства, опстали су и након његове пропасти, настављају да се развијају и прилагођавају појединим системима. Даље учвршћивање концепта приватне својине наставља се у Јустинијановим институцијама, правном кодексу из шестог вијека. И у овом зборнику нормира се грађанско право, правни систем који се заснива на појединцу, односно грађанину (Бакотић, 1912, стр. 1-2). Јасно је одређено шта представља слободу личности сваког појединца, као и шта може нарушити то право: „Слобода по којој се слободни тако називљу, јест природна моћ, по којој свако може да уради што му је драго, само ако се томе не противе закон или сила“ (Бакотић, 1912, стр. 12).

Ни развијена византијска држава није мијењала ова правила, настављајући њихову надоградњу и разраду. Све земље и правни системи под утицајем византијског права преузели су оно што су стари Римљани утврдили. Али, у тим земљама је постојао јак утицај средњовјековног уређења, које признаје једнакост припадника једног друштва пред духовним, док су пред земаљским установама људи подијељени на сталеже са различитим правима. Једино управљачки staleж има право на пуну посебност и индивидуалност, често исказану посебним породичним грбовима. Заштита својинских права постоји у свим средњовјековним законцима, укључујући и Душанов, али је та заштита селективна и у корист виших сталежа.

Монарх је и даље био једини посједник земље, чије дијелове даје на управу великашима. У средњовјековној српској држави, принцип приватне својине доживљава реафирмацију. Поданици који добију земљу од владара стичу право наслеђивања, што се може поистовјетити са стицањем права приватне својине.

Византијско право доводи у непосредну везу остваривање циља од општег значаја и старање о јавном добру са приватним интересима. У доба династије Комнина, Византија доживљава нови узлет захваљујући управо овој установи, својеврсној средњовјековној варијанти јавно-приватног партнерства. У замјену за војну службу, односно за обезбјеђивање мира и поретка у царству, властелин (пронијар) је добијао феудални посјед (лено) на управљање и уживање.

Тако стечена имовина није била приватно власништво у пуном смислу, иако се право уживања посједа преносило на наследице. За разлику од правог власништва, није се могла отуђити, односно продати, а владар је могао ту имовину и одузети у случају да није задовољан услугама властелина.

Непосредно на тржишту, или посредно преко њене употребе за услуге или производњу, приватна имовина се лако капитализује, зато је мотив за њено стављање у промет снажан и покретачки. Трговина се заснива на приватној својини, на имовини, она иницира промјене и иновације, повећава ефикасност и омогућава напредак читавог друштва. Заслужна је за стварање најлибералнијег дијела друштва, средње класе. То је друштвени слој који не постоји без имовине, али ни без рада. Имовина се увећава само кроз остваривање профита (у активном односу према капиталу), а не кроз ренту, у пасивном закупу. Средња класа постаје доминантан друштвени слој у периоду ренесансе, потискујући аристократију и друге повлашћене класе, уз снажан подстицај капитализацији привреде на основу богатства из прекоморских земаља. Јачање средње класе карактерише додатна заштита приватне својине и њеног обрта, односно тржишног прометовања имовине у капитал.

Приватна својина се показала као значајан подстицај друштвених, економских, културних и научних промјена. Теоретичари модерног времена, од Макса Вебера (*Max Weber*) до Хернанда де Сота (*Hernando de Soto*), описали су тај специфични утицај приватне својине у својим дјелима.

У студији „Протестантска етика и дух капитализма“, Вебер (види *Weber*, 2002) је доказивао да је друштвено уређење протестантских друштава погодније за развој, јер фаворизује приватну својину и индивидуалност. Деценијама након њега, де Сото (*de Soto*) је објаснио како имовина, на путу трансформисања у капитал, мора постати приватна својина, у процесу идентификације, номинације и регистрације. Ако се то не схвати и уколико друштвени систем не организује тај процес, капитал пропада као неискоришћена имовина.

„Капитал је, исто као и енергија, успавана вриједност ... Да би се оживио, морамо на имовину да гледамо не као на онакву каква јесте, него каква би могла да буде. Потребан је посебан процес да би се учврстио економски потенцијал имовине у облику који би дозвољавао покретање додатне производње“ (*de Soto*, 2001, стр.

43). У дјелу „Мистерија капитала“, де Сото поставља и разрађује ову хипотезу, доказујући да је приватна својина тај неопходни облик (види *de Soto*, 2001).

Са становишта јавног добра, претјерана доминација приватне својине има одређене посљедице, јер се занемарује значај државе, којој је дозвољено да регулише само основне функције унутар једног друштва. Брига о јавном добру овим је потиснута у други план, а од општих циљева се прихватају само они који доносе корист приватном сектору.

Насупрот активној и ефикасној приватној својини, јавна добра су инертна и тешко покретљива, што их чини подложним за различите врсте злоупотреба, а најчешће је то монополизација. С обзиром на карактер и понашање монопола на тржишту, као и на начин настајања и одржања монопола, тешко га је раздвојити од државе. Сваки монопол који је у приватном власништву, такав је само номинално, односно формално-правно, јер његове активности одређује политика чију подршку власник ужива. Посљедица овог девијантног односа политике и приватног капитала је измјена стандарда и правила која су уобичајена у пословном сектору; испуњавање политичких циљева значи одустајање од корпоративног управљања и профитабилности.

Јавном добру недостаје неко ко ће га капитализовати, ко ће ту јавну имовину претварати у капитал, за рачун заједнице као цјелине. Приватни интерес за јавна добра је усмјерен на могућност остваривања добити од његове употребе, а не на заштиту општих интереса и друштвену корист. Од пословног сектора се не може очекивати да умјерено експлоатише јавно добро, односно да га користи „с пажњом доброг домаћина“, јер се на тај начин губи мотивисаност која је иманентна приватној својини.

Проблем управљања јавним добрим је током историје државе и права рјешаван на различите начине, инструментима којим располаже јавна управа (власт): силом или укључивањем приватног сектора. Историјски посматрано, сарадња јавног и приватног сектора је позната и коришћена још од античког периода, али је тај однос релативно касно уобличен у посебан облик заједничког дјеловања носилаца власти и приватног сектора⁶. Временски посматрано, старање о јавном

⁶ Солон је, својим реформама законодавства и управе у IV вијеку п.н.е, цјелокупно становништво Полиса подијелио у четири категорије, према имовинском статусу. Становници сваке категорије имали су обавезу обављања одређених јавних функција, или старања о јавном добру,

добру на основу репресивних мјера и идеолошких манипулација се појављује паралелно са претходним, али је по обиму било много раширеније. Уз присилу, развија се и идеологија која је оправдава, а која се труди да владара представи као заштитника јавног добра. Оваква поставка и оправдавање аутократских режима је универзална и јавља се увијек када се успостави владавина једног човјека.

Према савременим теоријама, поред присиле, важан је и институт дуга, који се објашњава као универзална и свеprisутна појава у свакој организованој друштвеној заједници. Заједница настаје да би се лакше бринуло о неким заједничким, дакле јавним добрима. Ово подразумијева и дужност да се тим јавним добрима управља и да се она штите, као приоритет над интересима појединаца у тој заједници. Та свијест се, у суштини, заснива на тзв. претпоставци општег дуга: према заједници - због опстанка; према родитељима - због настанка и подизања и слично. Живот у организованој друштвеној заједници подразумијева дужност према јавним добрима, као начину враћања никад отплативог општег дуга (Graeber, 2014, стр. 67-69).

Управљање јавним добрима које није засновано на присили, уз претпоставку да је могуће спријечити злоупотребе јавних добара од стране приватног интереса, представља посебан изазов теоретичарима из области друштвених наука. Најпознатији је Платон, који је своју идеализовану државу подијелио на сталеже, од којих сваки има задатак да се брине о одређеном дијелу јавних интереса (види Platon, 2002a, 2002b). Мање или више досљедно, Платонову мисао су слиједили ренесансни аутори, као што су Томаз Кампанела (*Tommaso Campanella*) у „Граду сунца“, и Томас Мор (*Thomas More*) у „Утопији“.

Врхунац овог приступа налази се у њемачкој класичној философији и њеној представи државе као апсолутног јавног добра. Према овим мислиоцима, сви грађани једне државе требају служити искључиво тој држави и њеном просперитету. Према Фихтеу (*Fichte*), препрека оваквом стању је приватна својина, коју он у потпуности негира и одбацује: „... не постоји право својине на ствари... постоји искључиво право својине на дјелатност без својине на ствари“ (Fichte, 1979, стр. 61). Фихте и други представници овог њемачког философског правца сматрају да су земља, оруђа и средства рада општа добра. Приватна

попут безбједности и слободе, а које су сами финансирали. Такав систем управе назван је тимократија, од *τιμή* процена, част и *κρατία* снага, моћ (Јордовић, 2011, стр. 144).

својина не постоји, осим у концепту приватне својине над сопственом дјелатношћу, па и она може бити стављена у функцију једино кроз јавну својину и у служби јавног добра.

Овакви концепти су, наравно, неспроводиви и углавном се завршавају у сопственој супротности. Настојање да се отклони злоупотреба јавног добра од стране више приватних лица, често завршава том истом девијацијом, али од стране мањег броја повлаштених појединаца. Успјешно и здраво друштво се не може организовати у амбијенту који негира потребу појединца да се персонализује и издвоји од осталих. Стицање приватне својине и остваривање личних амбиција кроз посједовање је један од облика потврђивања посебности, природна потреба сваког човјека, коју јавна власт треба поштовати и штитити као и јавна добра.

3.3.1. Обвезнице као инструмент повезивања јавног и приватног интереса

Држава, као скуп институција које се баве јавним политикама, своју легитимност заснива на заштити јавног добра и општег интереса. Државе које ефикасно управљају јавним добрима и штите јавни интерес, успјешно задовољавају и обједињују опште и појединачне циљеве. Може се закључити да је један од општих интереса државе стварање услова за задовољење што више појединачних приватних интереса, јер само таква држава постаје јавно добро свих својих грађана.

Највећи број интереса има економски карактер. Јавна компонента, држава, не може увијек задовољити те потребе, али може обезбиједити начине и моделе на који се економски интереси могу позитивно ријешити. Савршена сарадња јавног и приватног није могућа, јер су дилеме и проблеми које прате тај модел увијек присутни. Приоритет општег над појединачним води приватизацији државе и стављању на располагање јавних добара малом броју повлаштених појединаца. С друге стране, доминација приватних над јавним интересима значи занемаривање опште користи, исцрпљивања јавних добара услед претјеране комерцијализације, односно, до губитка једне од основних функција државе.

Да би држава успјешно управљала јавним добрима, мора бити компетентна и технички опремљена, што је финансијски захтјеван посао. Проблем се тако своди на дилему као пронаћи довољно средстава за ову дјелатност државе, али без

комерцијализације јавних добара која може довести до њиховог потпуног исцрпљивања.

Један од општих циљева државе је заштита приватне својине. Од ње се не очекује да буџетска средства, која, највећим дијелом, чине приходи од пореза, троши на финансирање ресурса или дјелатности које то могу и саме чинити. Трошити јавна средства на нешто што се може самофинансирати, па чак остваривати и добит, непосредно угрожава све пореске обвезнике и представља додатни терет за пословање. Приватни предузетници, по правилу, порез схватају као нешто што им умањује акумулацију, због чега су посебно осјетљиви на активности државе које, по њиховом мишљењу, директно или индиректно могу додатно оптеретити пословање.

Због тога, јавни сектор треба финансирати заједничке потребе које се не могу комерцијализовати, а за остале пронаћи алтернативне моделе који одговарају природи конкретног јавног добра, такав да у подјели добити могу учествовати и они који га финансирају.

У одређеним случајевима, држава треба да се задужи код оних који имају највише користи од појединих јавних добара, као што су њени грађани, да би финансирала неке специфичне потребе. Овај начин прикупљања средстава за грађане представља инвестицију, јер им држава, последице оброта прикупљених средстава, омогућује дио остварене добити.

Обвезнице представљају управо такав механизам задуживања јавне власти. Емитују се са тачно одређеном намјеном, за финансирање пројеката од општег значаја, јавних добара, њиховог стварања и одржавања, да би се њиховом експлоатацијом обезбиједила зарада од које ће и инвеститори у те обвезнице бити исплаћени.

Обвезнице могу бити намијењене најширој инвестиционој публици, што је најчешћи случај код државних обвезница и обвезница других органа управе, као што су градови и општине. Такве емисије се називају јавним пласманима. Али, оне могу бити намијењене и ограниченом броју познатих професионалних инвеститора, што се сматра приватним пласманом.

У оба случаја су преносиве и са њима се може трговати до датума доспијећа. Свом власнику доносе периодичну зараду, обрачунату као камату на главницу

дуга. Зарада се може исплаћивати на крају, заједно са главницом, што је најређи случај; најчешће се исплаћује у редовним интервалима - кварталним, полугодишњим или годишњим. Начин обрачуна може бити такав да се до доспијећа исплаћује само камата, а по доспијећу главница, или да се главница сабере са каматом за цијели период до доспијећа, након чега се укупан износ дијели са бројем рата и тако исплаћује.

Обвезнице садрже многе ефекте који су подстицајни за економију и друштво. Оне успјешно повезују јавно и приватно, економско и друштвено, опште и појединачно. Купујући их, појединци активно пристају да остварење дијела својих интереса вежу за економске трендове на националном тржишту, односно за економску судбину одређеног пројекта од јавног значаја, који се финансира емисијом тих обвезница. Омогућујући инвеститорима активно учешће у економским процесима, подјелу ризика, али и добити која се може обезбиједити управљањем и превазилажењем тог ризика, обвезнице утичу и на друштвене аспекте улагача. Подстичу их на стално активно преиспитивање сопствених интереса и на усклађивање са општим економским токовима и циљевима.

Обвезнице групишу интересе везане за јавне послове, уводе их у сферу економије и профитабилности. Држава мора да води рачуна о јавном интересу, а његово позитивно рјешавање треба да омогући корист свим припадницима једне друштвене заједнице.

Али, за одређене јавне циљеве се могу заинтересовати само поједини чланови друштвене заједнице, а обвезница представља формализацију таквих односа. Купујући је, инвеститор пристаје да са државом подијели ризик вођења економске политике, или само неког одређеног јавног посла. Принцип правичности захтијева да се за преузети ризик очекује и награда за успјешно обављен посао, поред остварења опште користи у којој купац обвезнице ужива заједно са осталим припадницима друштвене заједнице. Та награда се формализује у виду камате.

На тај начин, обвезнице подстичу активности на финансијском тржишту, развој његових институција и заштиту инвеститора. Широка дистрибуција емитованих државних обвезница има непосредан ефекат на транспарентност рада државних институција, посебно у сегменту праћења реализације економске политике.

У својој политичко-економској студији „Акционарство и демократија“, (Штимац, 2014) наглашава да финансирање јавних добара емисијом обвезница представља двоструку стратешку корист: „... прва је та што се обавезује да економску политику изложи очима и суду најшире потенцијално заинтересоване јавности, јер ће јавност реаговати куповином или продајом обвезница, већ према томе да ли гаји или не гаји поверење према владиној економској политици. Овај ефекат излагања суду јавности продужен је, штавише, не само на владу која је обвезнице емитовала, него и на све остале владе, до доспећа обвезница. Може се са пуном тачношћу устврдити да су све владе трајно изложене јавном просуђивању економске политике због тога што је количина емитованих обвезница и њихова доспећа наметнула обавезе владама до далеке будућности...; ...други позитиван ефекат емисије државних обвезница јесте тај што су оне, скоро увијек, намењене најширој публици. Мале номиналне вредности, лако су утрживе на најширем тржишту, чиме привлаче широку публику на финансијско тржиште. Пошто је интерес најбољи учитељ, једном привучени исплаћеним ануитетима, велики су изгледи да ће власници опција као инвеститори на тржишту и остати“ (Штимац, 2014, стр. 64).

Такву улогу имале су обвезнице емитоване за исплату ратне штете породицама у Србији, настале у Првом свјетском рату. Због огромног страдања Србије у овом рату, обвезнице су биле у посједу скоро сваке породице у Србији, што им је дало велику ликвидност на Београдској берзи. Сматране су првокласном хартијом од вриједности, па их је Берза прихватала и као полог за терминске трансакције у другим хартијама, или у роби (Штимац, 1997, стр. 183-189).

Сличан примјер, али у много већем обиму, десио се и у Сједињеним Америчким Државама, гдје су владине обвезнице одиграле кључну улогу у едукацији становништва о тржишту капитала. Америчко учешће у Другом свјетском рату влада је финансирала обвезницама, са емисионим вриједностима у милијардама долара. Нарочито значајна је чињеница да је значајан проценат грађана куповао те обвезнице, што је цијелу америчку популацију приближило динамичном, али много демократичнијем начину вођења послова и финансирања - тржишту капитала (Chernow, 1997, стр. 40-41).

Тако су обвезнице, посредством институција тржишта капитала, привукле интерес великог броја инвеститора и истовремено им омогућиле да боље

разумију и прихвате хартије од вриједности. Такође, повећана је и заинтересованост јавности за јавну економску политику, чиме је на неки начин уведена додатна контрола ефикасности рада јавног сектора. Овај период се с правом може сматрати једном од прекретница у развоју америчког финансијског тржишта.

Многа друштвена истраживања потврђују да демократско уређење државе пружа могућност ефикасног, али скупог система вођења јавних послова. Подразумијева се да свака институција има потребу за одређеним средствима којим се финансира. Што је демократија развијенија, децентрализација је већа, што значи да у држави постоји велики број независних институција на националном и локалном нивоу. Улога тих институција је задовољавање јавног интереса, односно омогућавање напретка свим припадницима заједнице у којој је та институција надлежна, због чега неки теоретичари државу виде управо као удружење за смањење ризика (*Gidens*, 2005, стр. 25).

Финансирање јавних послова на локалном нивоу се на овај начин поставља као један од услова спровођења и развијања демократије. Међутим, колико год држава била децентрализована, она се суочава са одређеним противрјечностима везаним за економске активности. Једна од њих је чињеница да сваки посао захтијева улагање у садашњости, а да се његови ефекти очекују у будућности. То посебно важи за сложене пројекте, какви су по правилу они које финансирају локалне самоуправе, и који нису увијек непосредно исплативи.

Раскорак између садашњости и будућности у пословању, у дијелу који недостаје у буџету, покрива се зајмовима.⁷ Београдска општина је, крајем осамнаестог вијека, узимала зајмове од Митрополије, са каматом од десет процената годишње (*Ilić-Agarova*, 1933, стр. 136). Треба напоменути да се радило о богатој локалној самоуправи, коју су институционално чинили еснафи и њихови чланови, али ни она није могла да финансира све своје активности само из изворних прихода. Формализација успостављених дужничко-повјерљачких односа, дефинисана обвезницом, штити и повјериоца и дужника. Предност институционализације је и преносивост дуга, односно потраживања, а обвезнице представљају највиши

⁷ Зајам и кредит, иако слични, не могу се појмовно и садржински поистовјетити. Кредитним пословима се могу бавити искључиво банке и финансијске институције, а зајмодавац, поред тих институција, може бити и правно и физичко лице. Предмет уговора о кредиту је искључиво новац, а уговора о зајму могу бити и друга добра.

степен тог процеса. Дисперзија обвезница локалне самоуправе је изузетно широка, јер се ове хартије од вриједности најчешће емитују у малим апоенима. Поред основне улоге коју има емисија обвезница локалне самоуправе, обезбјеђења средстава за финансирање јавне потребе, овај финансијски инструмент спречава злоупотребу повјерилачког положаја у циљу остварења политичких циљева. Предност коју обвезнице имају за локалну самоуправу у односу на персонализовани зајам, у којем постоји лични однос зајмодавца и зајмопримца, лежи управо у тој безличности до које се дошло великим бројем купаца тих обвезница. На тај начин, захваљујући широкој дисперзији обвезница, локална самоуправа се растерећује политичких притисака, а употреба зајма усмјерава у складу са његовом економском намјеном. Наравно, на тржишту су могуће различите комбинације, па се дешава да мали број инвеститора нагомила велику количину обвезница мале номиналне (или тржишне, ако то власништво над обвезницама стичу трговањем) вриједности. Такве акције предузимају економски снажнији учесници на тржишту, мотивисани жељом за повољнијим положајем на том тржишту и, поред зараде из самих тржишних трансакција, остваре и приходе по основу неке врсте положајне ренте.⁸

Тридесетих година прошлог вијека оваквој пракси су биле изложене обвезнице ратне штете, и то од стране групе крупнијих инвеститора. Због слабости тадашње регулативе, овакве операције нису биле санкционисане. У земљама бивше Југославије, слична ситуација се десила и власницима обвезница старе девизне штедње, иако су регулаторна тијела тржишта капитала дјелимично реаговала, што говори у прилог потребе даљег развоја финансијских тржишта и његових институција.

Дужничко-повјерилачки однос садржан у обвезницима представља гаранцију испуњења обавеза према купцима обвезница, насталих преузимањем средстава продајом тих хартија од вриједности. С друге стране, испуњава се један од основних услова на којима функционише економија, а то је формализација очекивања. У тренутку улагања у било који посао, инвеститор располаже само очекивањима, али не и гаранцијама да ће тај посао бити исплатив.

⁸ Диференцијална рента заснована на погодностима које пружа положај.

Обвезница то очекивање претвара у нумерички изражену вриједност, у којој је садржана и временска димензија новца као однос вриједности према протоку времена. Муниципалне и државне обвезнице, по правилу се сматрају најсигурнијим инвестицијама, са изузетком у периодима криза. Али, кризе представљају повремена и, у односу на уобичајене економске токове, ријетка и кратка дешавања, чија је тенденција да исправе оно што се показало као неекономско у уобичајеном економском току.

Са истим очекивањима, обвезница везује и дужника који је емитовао и повјериоца који је у њу инвестирао. Дужничко-повјерилачки однос постоји и ако се обвезница преноси са једног на повјериоца на другог, односно више трансакција и промјена повјериоца, све до њеног доспијећа. Ова хартија од вриједности уноси велику дозу сигурности и стабилности у економске токове за које је везана. Та стабилност је првенствено економска, јер учесници на тржишту добијају референтну каматну стопу у односу на одређени временски период, што им омогућава да лакше одреде цијену капитала и ризичност других пословних активности у које су укључени.

Економска сигурност преноси се и на политички сегмент друштва. Будући да је обвезница нека врста гаранције коју даје политичка власт и њена обавеза да средства прибављена емисијом обвезница употреби намјенски, то значи да је јавни сектор унапријед усмјерен на реализовање конкретних (економских) проблема и да не може одступити од таквог циља у корист политичких интереса. Другим ријечима, обвезница представља спону између економског и политичког и средство постизања сигурности и извјесности у оба сегмента друштвене заједнице.

Посредно, обвезнице представљају и средство изграђивања политичке и економске демократске културе, која представља најчвршћи ослонац у изградњи одговорне и компетентне државне управе. Ефикасност јавне управе и степен одговорности тренутне власти, на неки начин, огледају се и уз помоћ емитованих обвезница, њиховом котизацијом на финансијском тржишту. Вриједност обвезница на тржишту јасно и недвосмислено показује мишљење стручне и шире јавности о квалитету рада одређене владе. Емисијом обвезница, јавни сектор прикупља средства за финансирање различитих пројеката од значаја за економију и друштво којим управљају. Изласком на тржите и продајом ових хартија од

вриједности, они излажу своју економску политику јавности на оцјену. Такође, обвезнице које су намијењене професионалним инвеститорима, великим међународним инвестиционим банкама, постаће средство преко којег те банке изражавају своје ставове о квалитету економских мјера владе као емитента. Тај процес се активира у тренутку одређивања приноса на обвезнице - захтјев за већим каматама јасно показује мањак повјерења у емитента. Своје ставове о вођењу економије изражава и јавност којој су обично намијењене емисије обвезница мањих номиналних вриједности. Иако суд шире јавности није заснован на стручном познавању инструмената финансијског тржишта, он се не смије занемарити, јер успјешност емисија обвезница ниске номиналне вриједности зависи управо од тог сегмента друштва.

Треба нагласити да потенцијалног инвеститора у обвезнице занима и намјена за коју се средства обезбјеђују емисијом обвезница. Он се често везује за те циљеве и идентификује дио сопствених циљева са разлозима због којих је обвезница емитована. То се најчешће дешава на нивоу локалне самоуправе, јер су проблеми и интереси на том нивоу најлакше препознатљиви свим припадницима те заједнице. Обједињавањем циљева локалне јавне власти (односно, емитента обвезница) и већег броја припадника те заједнице (као инвеститора у обвезнице), активира се позитивни пословни амбијент, а такви процеси се прелијевају са локалног на виши, државни ниво.

Интересно повезивање јавног и приватног сегмента заједнице најлакше је остварити посредством јавних добара, од којих сви имају користи. Испољавање и задовољавање интереса треба бити усмјерено у институције, по одређеним процедурама и правилима. Како обвезнице, као начин формалног повезивања два заинтересована субјекта (дужника и повјериоца), представљају одређени вид институције, може се закључити да су оне један од начина за изражавање и задовољавање одређених интереса. Уз помоћ обвезница се мобилишу приватни субјекти (локалне или државне) заједнице да користе институције, али и обезбјеђује одговорност у поступцима и припадника друштва и самих институција.

3.4. Финансирање јавних потреба

Управљање јавним финансијама је један од основних фактора развоја државе. Савремени концепти управљања јавним финансијама наглашавају важност јавног финансијског менаџмента, јер државе преузимају на себе различите функције које захтијевају додатну организацију, што свакако изискује и потребу за тражењем извора финансирања изван традиционалног државног буџетирања.

Свјетска банка појашњава појам управљачког концепта јавних финансија као развој законског оквира, организација и система који омогућавају ефикасно, ефективно и транспарентно управљање јавним финансијама.

Један од показатеља значаја управљања јавним финансијама у обезбјеђивању ефикасности и ефективности спровођења јавних политика је и чињеница да владе, посебно у мање развијеним земљама, располажу највећим дијелом бруто домаћег производа (БДП). У развијеним земљама, учешће расхода општег сектора државе се креће између 40% и 50%, а у земљама у развоју и земљама са наглим растом тржишта између 25% и 40% (Kapor, 2015).

Поред проблема обезбјеђења довољног обима буџетских средстава, државе се суочавају са растућим фидуцијарним ризиком, односно, ризиком ненамјенског утрошка средстава. У редовним извјештајима о глобалној конкурентности, Свјетски економски форум (*World Economic Forum - WEF*) прати и објављује и податке о (не)намјенском трошењу јавних средстава, као значајном узроку неефикасног управљања јавним финансијама.

Табела 1. Расипање јавних средстава (2015-2016)

Земља	Вриједност*	Ранг**
Македонија	3,8	31
Аустрија	3,4	55
Црна Гора	3,4	57
Албанија	3,3	64
Мађарска	2,6	95
Бугарска	2,6	97
Румунија	2,5	114
Хрватска	2,2	126
Грчка	2,2	128
Србија	2,2	129
Словенија	2,2	130
Италија	1,9	135
Босна и Херцеговина	1,7	137

Извор: *World Economic Forum*, 2016

* Вриједност се исказује у распону од 1 (изузетно неефикасно) до 7 (екстремно ефикасно)

**** Рангирање обухвата 140 земље, од 1 (најмање расипање) до 140 (највеће расипање јавних средстава)**

Горња табела показује да земље бивше Југославије (са изузетком Македоније и Црне Горе), као и већина земаља у њиховом окружењу, имају евидентан проблем ниске ефикасности у управљању јавним финансијама, додатно појачан услед високог степена ненамјенски утрошених средстава.

На основу исказаних вриједности, може се закључити да су фидуцијарни ризици присутни и у економски снажним земљама, што доказује потребу за сталним унапређивањем инструмената и модела управљања јавним финансијама, праћену реалним стратешким плановима који доприносе квалитету јавних инвестиција, односно, побољшању ефикасности и ефективности управљања јавним добрима.

Мотиви за бројне активности државе су различити, али им је заједничка карактеристика недостатак извора финансирања, због релативно ограничених фискалних прихода. Обимна активност јавног сектора захтијева одговарајуће приливе финансијских средстава. Буџети највећег броја држава су већ преоптерећени, а порески обвезници послују на граници исплативости, највише због пореза чије су стопе далеко изнад стопа приноса који својом дјелатношћу остварују. Повећање пореске основице, као начин прибављања недостајућих средстава за финансирање јавних потреба, може се примијенити само до одређене границе, послије које порески терет има дестимулативно дејство, а приходи од пореза стагнирају или се чак и смањују. Сличан ефекат има и повећање пореске стопе, чије позитивно дејство у виду издашнијих прихода траје само док обвезници ових пореза, уз такво оптерећење, могу рентабилно пословати.

Због ограничености фискалних прихода, држава покушава проблем недостатка извора финансирања јавних потреба, поред осталих начина, ријешити и нефискалним инструментима.

3.4.1. Комерцијализација јавних добара

Нефискални (привредни, оригинарни, непорески) приходи произлазе из активности државе која их предузима у циљу стицања добити, односно, комерцијализацијом одређених јавних добара, попут прихода остварених давањем у закуп. То је специфична врста јавних прихода који се остварују по основу државног (јавног) власништва над економским добрима, или по основу

активности државе, њених органа или посебно овлашћених институција, сматрају Стојановић и Раичевић (2013, стр. 389-391). Према њиховом мишљењу, нефискални приходи се могу подијелити на доменске приходе (назив потиче од лат. ријечи *domanium*), приходе државних институција и приходе државних предузећа.

Нешто другачији приступ нефискалним приходима имају Барбара Јелчић (*Jeličić*, 2001, стр. 28-29) и Милена Раковић (*Raković*, 2007, стр. 33) које сматрају да су приходи које држава остварује својом дјелатношћу или по основу власништва над имовином изворни или оригинарни јавни приходи, за разлику од дериватних (изведених) јавних прихода, у које се убраја и јавни зајам. Слична размишљања у вези садржине имају и други аутори, али користе различите називе у вези јавних прихода непореског карактера.

Доменски приходи, који настају по основу својинског располагања државном имовином, потичу од добара које су у искључивом домену државе. Држава може доменске приходе остварити давањем те имовине под закуп, економском експлоатацијом, али и продајом:

- имовине,
- земљишта,
- фреквенција за телевизијске или телекомуникационе оператере,
- предузећа и др.

Из наведених начина комерцијализације јавних добара може се закључити да доменски приходи могу бити трајни (перпетуелни), као код закупа, или једнократни, попут прихода остварених продајом јавне имовине.

Друга група нефискалних прихода остварује се посредно, а настају као резултат активности јавних непрофитних субјеката, као што су установе културе (продајом улазница), образовања (школарине), здравства (партиципација за пружене здравствене услуге) и слично. Овакве државне институције немају као приоритетни циљ стицање прихода, али их у свом дјеловању остварују, као и друге врсте прихода од споредних дјелатности. Додатни приходи јавних установа нису везани за њихову дјелатност, што значи да немају карактер нефискалних јавних прихода (нпр. приходи остварени давањем у закуп неискориштених простора установе), иако су начин повећања сопствених прихода те установе.

Поједине државне установе, које су задужене за контролу дијелова економских и друштвених збивања као регулатори монетарне политике (централне монетарне институције, тржишта капитала, комисије за хартије од вриједности и др.), остварују приходе којим финансирају сопствене активности, али вишак прихода над расходима уплаћују у државни буџет.

Слично је и са државним предузећима, која обично управљају великим инфраструктурним системима са циљем обезбјеђења њиховог ефикасног функционисања у корист друштва у цјелини, такође могу остваривати приходе у обиму који омогућава позитиван финансијски резултат пословања. Приходи државних предузећа имају посебан значај за друштво, с обзиром да држава оснива своја предузећа из економских и финансијских разлога, али социјалних и политичких. У случају да та предузећа имају монополистички положај на националном тржишту, приходи остварени његовом дјелатношћу могу, по обиму, бити значајан извор финансирања јавних потреба.

Држава може остваривати и приходе од других дјелатности којим се бави, као што су приходи од средстава пласираних на финансијским тржиштима. Могу се остварити и приходи од спорова, од претрпљених штета и од низа других активности. Нефискални приходи су посебна група прихода јавног сектора, којим држава допуњује недостајућа средства у буџету. Ипак, да би се одређени нефискални приходи могли реализовати, потребно је претходно створити услове за коришћење добара у власништву државе, односно јавних добара (обала се може изнајмљивати, али само ако је уређена и опскрбљена задовољавајућом инфраструктуром; лучка дјелатност се може организовати само ако на обали постоје докови, складишта и кранови и сл.). Овај услов, наравно, подразумијева и значајна средства, које држава само изузетно може обезбиједити из текућег буџета.

Креирање услова за коришћење јавних добара, односно довођење у стање да та добра могу генерисати приходе за државу, могуће је постићи посебним уређењем комерцијалног односа између јавног и приватног сектора, односно моделом јавно-приватног партнерства.

Због тога, јавно-приватно партнерство представља посебан инструмент нефискалног финансирања државе, којим се истовремено омогућава непореско повећање јавних прихода и стицање добити у приватном сектору.

3.5. Специфичност сарадње и интереси јавног и приватног партнера

У принципима за управљање јавно-приватним партнерством које препоручује *OECD* (2012, стр. 18), јавно-приватно партнерство се дефинише као дугорочни уговорни споразум између владе и приватног партнера, по којем приватни остварује и обезбјеђује финансирање јавних услуга користећи капиталну имовину, уз расподјелу припадајућег ризика. Треба нагласити да се под појмом „влада“, као и иначе у англосаксонској литератури, подразумијева укупност свих јавних установа и институција, на свим нивоима управе, од државе до локалних самоуправа.

Заједнички пројекти који се реализују по моделу ЈПП морају задовољавати обостране интересе: услов јавног партнера се односи на ефикасно и ефективно постизање циљева јавног, општег карактера, а приватног да у том процесу оствари зараду. Успјех споразума зависи од тога колико ова два циља могу да се ускладе, а од висине очекиване добити зависи да ли приватни партнер има интерес да прихвати већи дио ризика. При томе, као јавни партнер у заједничком пројекту, влада или локална самоуправа одређује количину и квалитет услуга које очекује од друге уговорне стране.

Према образложењу поменутог документа *OECD*, мора се остварити повезаност осмишљавања, извођења и одржавања капиталног добра које је предмет споразума, и то у периоду трајања уговора. Приватни партнер за ове услуге може остварити своју накнаду на два начина: наплатом својих потраживања од јавног партнера, у вриједности и роковима који се унапријед дефинишу, или непосредном наплатом од корисника те јавне услуге, односно, јавног добра. У извјесним случајевима, могућа је и комбинација ова два начина.

Илустративан и једноставан примјер сарадње јавног и приватног сектора, са елементима класичног ЈПП, везан је за нотаријат, једну од најстаријих правничких професија, која у већини европских земаља има дугу и успјешну традицију. У Републици Српској, овај тип јавне службе коју обављају приватна лица, уведен је у скорије вријеме, усвајањем Закона о нотарима (Службени

гласник Републике Српске, број 56/04) који регулише ту област. Сличан латински тип нотарства, заступљен је у 21 земљи Европске уније, односно у 84 земље свијета. Као и за све заједничке пројекте између два сектора, практичној примјени је претходио дуг припремни период (двије године од дана усвајања Закона о нотарима), у току којег је организован посебан нотарски испит, као и тијела за његово спровођење.

Посао нотара је јавна служба коју обављају посебно лиценцирана лица (нотари), који су самостални и независни носиоци те службе. Имају јавна овлашћења, а исправе које у свом раду доносе имају карактер јавних исправа. Именовање нотара и надзор над њиховим радом врши Министарство правде Републике Српске. Прописивањем строгих услова за избор нотара и надзор над њиховим пословањем, јавни сектор настоји да заштити општи интерес, заснован на повјерењу у приватни сектор који, практично, обавља посао јавног сектора и пружа услугу јавног карактера.

Успостављање нотарске службе има за циљ повећање степена правне сигурности, растерећења правосуђа и других органа јавне управе. Како је примарни циљ нотара (приватног лица) стицање економске кристи, односно исплативост посла у којег улаже стручне и материјалне ресурсе, законодавац га штити од претјеране конкуренције која може угрозити рентабилност у обављању тог посла и на тај начин смањити заинтересованост и мотиве приватних лица да преузму надлежност над дијелом јавних послова. Законодавац ову заштиту спроводи досљедном контролом броја нотара и на тај начин истовремено обезбјеђује доступност њихових услуга грађанима, али и исплативост бављења овим одговорним послом. Ове послове нотар обавља уз сопствену одговорност и ризик, а за евентуално насталу штету одговара својом имовином.

Јавна управа је приватним лицима, претходно лиценцираним од стране надлежног државног органа, дала јавна овлашћења, преношењем дијела јавних послова. Нотари имају приватне канцеларије у власништву или под закупом и сnose све остале трошкове пословања. С друге стране, јавни сектор прописује висину и врсту нотарских такси и других накнада коју они наплаћују у вршењу повјерених правних послова. Прописани дио тих такси се уплаћује у буџет, а порез на додату вриједност се наплаћује од крајњих корисника нотарских услуга.

Дефиниција и услови које јавно-приватно партнерство треба да задовољи, како је формулисано у образложењима Препорука *OECD*-а, искључују организације које нису у саставу органа управе. Овим се аранжмани, послови, услуге и споразуми које уговарају невладине организације, групе грађана, црквене организације, непрофитне приватне установе, иако се баве пружањем услуга општег карактера великом броју припадника једне заједнице, не могу сматрати јавно-приватним партнерством.

Према истом документу, јавно-приватним партнерством сматрају се концесиони послови, али само они којима је циљ пружање јавних услуга. Прецизније речено, концесиони послови у којима приватно предузеће јавној управи (влади) плаћа за концесију (унапријед, по јединици предмета концесије, или у комбинацији ова два начина), али који не укључују елемент јавности и којим се не пружају јавне услуге, не могу се сматрати јавно-приватним партнерством. Такви су, нпр. послови засновани на концесијама за експлоатацију минералних ресурса.

У таквим аранжманима, влада са приватним субјектом уговара посао чији предмет јесте јавно добро (минерали), али циљ јавне стране није задовољење јавне потребе (како је то у моделу јавно-приватног партнерства), него повећање буџетских прихода. Јавна корист у овим врстама заједничке економске сарадње појављује се само посредно, по основу прилива средстава од концесионе накнаде у буџет, чијим трошењем се, евентуално, може повећати финансирање јавних потреба.

Јавно-приватним партнерствима се не могу сматрати ни класични јавни радови. Они, такође, обухватају у истом послу и јавни и приватни сегмент, али су њихове улоге другачије у односу на захтјеве модела ЈПП. Јавни субјект креира и осмишљава будући пројекат, одговоран је за његово остваривање и касније одржавање јавног добра насталог у послу. С друге уговорне стране, умјесто конкретног приватног субјекта, у оваквим моделима се појављује велики број приватних лица, ангажованих од стране јавног сектора за обављање потребних послова. Јасно је да јавни и приватни сектор, у овом случају, не повезује опште добро као заједнички мотив, а ризици остварења и одражавања остају одговорност јавног сектора.

Уговором о ЈПП дефинише се вриједност, али и начин на који приватни партнер наплаћује своје услуге. У пракси, ово плаћање се врши из буџета, у роковима који су одређени уговором (најчешће везаних за завршетак одређених фаза пројекта), или приватни партнер намираује своје потраживање из прихода насталих комерцијализацијом јавног добра оствареног пројектом, а могућа је и комбинација ова два начина. Дакле, измирење обавеза од стране јавног сектора зависиће, директно или индиректно, од количине и квалитета услуга које јавно добро у својој експлоатацији може да пружи под непосредном управом владе, или под непосредном управом и коришћењем јавног добра од стране приватног партнера.

Високи стандарди услуга које су предмет уговора о ЈПП представљају начин на који јавни партнер исказује одговорност према друшву којем су те услуге и намијењене, али и инструмент контроле квалитета услуга (или радова) за које је задужен приватни партнер. Стандарди су обавезни саставни дио уговора о ЈПП, а прописује их јавни партнер. Обостраним поштовањем стандарда услуга чува се јавни интерес не само корисника, него и дјелатности у којој се пројекат ЈПП спроводи. Ово је посебно значајно и осјетљиво питање у случајевима када је уговором дефинисано да приватни партнер своје приходе наплаћује од комерцијалне употребе јавног добра који је предмет уговора о ЈПП.

За потребе реализације уговора о ЈПП, јавни сектор може основати предузеће посебне намјене (енг. *special purpose vehicle* - *SPV*) у јавном (државном) власништву, које се појављује као непосредни партнер приватном предузећу у споразуму о јавно-приватном партнерству. У пракси, често је овакво јавно предузеће, у ствари, конзорцијум јавних установа или других јавних предузећа, којим је основно поље дјелатности управо пружање услуга које су предмет уговора о ЈПП.

Обавезе јавног сектора у споразумима о ЈПП могу бити евидентирани на расходној страни буџета, али се могу водити и ванбилансно. У случају оснивања предузећа посебне намјене, постоји вјероватноћа да се наруши принцип транспарентности и контроле резултата активности које се односе на уговор о ЈПП, јер се евиденције воде у том предузећу, изван буџетског биланса. То у великој мјери може да повећа коруптибилност читавог процеса јавно-приватног

партнерства, јер јавни партнер, посебно основано предузеће, измиче контроли фискалних власти и јавности уопште.

Статистичка служба Европске уније (*EUROSTAT*) сматра да је главни, одредјујући фактор за класификовање јавно-приватних партнерстава начин расподјеле ризика, односно одређивање носилаца већине ризика који прате пројекат. Став *EUROSTAT*-а по питању обухвата и евидентирања имовине из пројеката ЈПП заснива се управо на расподјели ризика на partnere. У том смислу, ова статистичка организација инсистира на ванбилансном вођењу имовине, уколико су задовољена два услова:

- да партнер из приватног сектора сноси ризик извођења пројекта и
- да партнер из приватног сектора сноси ризике везане за комерцијализацију јавне имовине кроз ризик доступности јавног добра (услуге), или кроз ризик тражње за јавним добром (услугом).

Међутим, прецизно одређење носиоца ризика или дијела ризика, представља сложен поступак, због чега се и одредбе уговора о ЈПП разликују у зависности од облика који се примјењује у конкретном случају. Када на основу трансфера, односно, преузимања ризика, није могуће одредити да ли неки пројекат јавно-приватног партнерства треба водити у државним евиденцијама или ванбилансно, могу се узети у разматрање и неки други параметри.

Један од додатних критеријума везан је за рокове, услове и цијену враћања у надлежност произведеног јавног добра у надлежност јавног партнера. Приручник за јавни дефицит и дуг (*Eurostat*, 2010), у поглављу о јавно-приватним партнерствима бави се и другим параметрима за класификацију одређених пројеката. Према овом документу, критеријум (ван)билансног третмана може бити и структура учешћа партнера у финансирању пројекта; ако јавна уговорна страна обезбјеђује већи дио средстава за извођење пројекта, то представља јасан показатељ да је нарушен принцип везан за ЈПП, јер неки од значајнијих ризика нису трансферисани приватном партнеру (*Eurostat*, 2014b).

Ангажујући стручност приватног сектора за осмишљавање, обликовање и управљање јавним добром, јавни сектор (као и сви корисници тог јавног добра) очекује да ефикасније рјешење у односу на друге моделе пружања јавних услуга. Из тог разлога, јавни сектор покреће сарадњу са приватним, како би што више

искористио предности које он има по питању приступа и односа према економским вриједностима. Али, да би приватни сектор био заинтересован за учешће у јавно-приватном партнерству, неопходно је да се уважи неколико основних претпоставки.

У зависности од тога који и какви услови преовлађују, разликује се и неколико типова јавно-приватног партнерства. Ти услови се не односе само на задатке и одговорности приватног партнера, него и на третман власништва и начина коришћења јавног добра.

Сложеност модела јавно-приватног партнерства подразумијева компетентну и одговорну јавну управу, која се односи на стручност ангажованих учесника и степен њихових овлашћења за доношење одлука и вођење послова. Неопходно је обезбиједити и јасна, лако примјењива административна правила за успјешну сарадњу приватних партнера и јавне управе. Правни оквир мора обухватити и детаљно прописане процедуре којим се покривају сви процеси и односи који могу произаћи из ове заједничке дугорочне активности.

Међутим, претјерано компликован и непотребно детаљан систем прописаних процедура неће омогућити неометану и успјешну сарадњу. Напротив, нефлексибилна, преобимна и трома административна процедура може значајно угрозити исплативост пројекта који је предмет уговора о ЈПП и изазвати нерационалне и непотребне трошкове. Да би се таква ситуација избјегла, потребно је успоставити методологију за мјерење, класификацију и распоређивање ризика у свакој појединачној фази пројекта.

У препоручене процедуре убраја се мониторинг, односно редовни и ванредни надзор. На крају, треба нагласити да општи економски принципи, као и најбоља рачуноводствена пракса, такође требају бити саставни дио процедуралног оквира овог специфичног економског подухвата.

Принцип исплативости иако посебан значај за пројекте који се реализују по моделу ЈПП. Али, партнери у том заједничком подухвату различито мјере и одређују критеријум исплативости. У процесу оцјене исплативости пројекта, јавни партнер има специфичан приступ, по којем се она одређује упоређивањем (компарацијом) пројектованих показатеља, односно, прорачун исплативости се

врши за више алтернативних избора модела финансирања, а добијени резултати се упоређују.

Ова упоредна анализа узима у обзир не само потенцијалну зараду по окончању пројекта и каснијем комерцијалној експлоатацији јавног добра, него и на могућност управљања ризиком и његове расподеле на партнере у контексту појединих фаза пројекта. На резултат ове анализе утичу бројне варијабле, као што су пројекције кретања каматних стопа, цијене материјала који се користи за извођење пројекта, конкуренција на тржишту, расположивост потребних материјала по обиму и врсти и други фактори од значаја.

Принцип исплативости садржи комбинацију количине, квалитета и цијена током периода трајања уговореног пројекта, али и након његовог завршетка. Процјена коначне исплативости, која се врши прије самог започињања пројекта представља ризичан, па и неизвјестан посао, условљен бројним промјенљивим вриједностима. Из тог разлога, потребно је обављати континуирано праћење стања и преиспитивање коришћених варијабли, како би се на вријеме реаговало на могуће угрожавање пројектованих вриједности.

Расподјела ризика између партнера у пројектима који се изводе по моделу ЈПП не смије бити заснована на неаргументованом пристанку једног од партнера да за одређени ризик преузме одговорност. Ризик треба да сноси страна која са њим боље управља, која има могућност да га на вријеме идентификује и предузме радње за његову елиминацију, односно, да умањи његов утицај до граница прихватљивости. Непоштовање овог правила може угрозити исплативост пројекта, али и заинтересованост приватног сектора да учествује у заједничким пројектима са јавним сектором.

Пракса показује да јавни сектор, с обзиром да не посједује одређене механизме управљања ризицима, настоји да их трансферише у што већем обиму на приватног партнера. Приватни сектор ефикасније и вјештије управља одређеним ризицима, а то су, по правилу, ризици који су карактеристични за тржишни начин пословања. Како су извјесни циљеви заједнички за оба партнера, приватни партнер треба преузети оне ризике за које посједује већу вјештину, искуство и потребне ресурсе, јер би препуштање таквих ризика јавном партнеру изазвало обострану штету.

Са пословног становишта, постоје ризици који представљају вишу силу и на које не може утицати ниједна уговорна страна, али се очекује да унапријед планирају њихово евентуално активирање и правно регулишу међусобне односе у случају њиховог дејства.

Општи став у вези расподјеле ризика у овим пројектима заснива се и на правилу да сваки партнер треба преузети ризике који су ендогеног (унутрашњег, организационог) типа, јер се таквим ризицима успјешније управља, с обзиром на чињеницу да се сопствене слабости боље и брже уочавају, контролишу и, по могућности, елиминишу.

Промијена владе и евентуална измјена прописа за јавни сектор представља ендогени, а за приватни егзогени ризик, па је за исплативост и успјешност пројекта неопходно да тај ризик преузме орган јавне управе.

На исти начин, по критеријуму могућности рјешавања посљедица одређених ризика, у процедури припреме и формулисања уговора по моделу ЈПП треба обухватити и дефинисати и ризике које је могуће спријечити прије њиховог настанка (*ex ante* ризици), као и оне који се не могу унапријед елиминисати, него се очекује суочавање партнера са њиховим посљедицама (*ex post* ризици).

На основу кратког представљања кључних елемената сарадње јавног и приватног партнерства, може се закључити да постоје бројне потенцијалне препреке и изазови који могу утицати на успјешност заједничког пословног подухвата. Међутим, коришћењем механизма за управљање најважнијим негативним процесима и појавама, пројекти реализовани по моделу ЈПП могу бити користан и иновативан начин задовољавања интереса не само директних партнера, него и друштвене заједнице у цјелини.

4. УПРАВЉАЊЕ ПРОЈЕКТИМА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА

4.1. Ефикасност и ефективност у контексту јавно-приватног партнерства

Са становишта овог истраживања, поред економичности, појмови ефикасности и ефективности захтијевају детаљније појашњење. Треба нагласити да, у условима честих друштвено-економских промјена, детаљније преиспитивање ових и сличних категорија значајно утиче на закључке и препоруке које из тога проистичу.

Мјесто трошковне исплативости у контексту међусобне повезаности економичности, ефикасности и ефективности показана је наредном сликом.



Слика 1. Однос економичности, ефикасности и ефективности (креација аутора)

За разлику од ефикасности, која прати и мјери однос улаза и излаза, ефективност (енг. *Effective*) се више везује за резултате дјеловања (ефекте), односно за утицај (исход) ефикасног дјеловања. У најширем смислу, појам „ефикасност“ (енг. *Efficacy*) је синоним за успјешност и корисност и, као такав, широко заступљен у општој теорији и пракси. Са економског аспекта, ефикасност се постиже остварењем максималног резултата уз минимална улагања. Другим ријечима, економска ефикасност у контексту партнерства јавног и приватног сектора се поистовјећује са захтјевом за постизање што већих резултата уз што мање ангажованих ресурса, односно, са способношћу постизања повољног односа улаза (енг. *Input*) и излаза (енг. *Output*). Неизоставно се овај принцип мора ставити у контекст времена, јер економска успјешност подразумијева прихватљив (што краћи) временски оквир реализације.

Специфичност заједничких пројеката заснована је на искоришћавању предности учесника, у чему ни пројекти ЈПП нису изузетак. Основне претпоставке партнерских подухвата у које су укључени јавни и приватни сектор су задовољење јавне потребе, с једне стране, и менаџерске вјештине пословних субјеката, с друге стране. Прва претпоставка може се тумачити као захтјев за квалитетним резултатом, а друга као најбољи начин да се до таквог резултата дође. Јавни сектор дефинише својства резултата, а приватни начин (дјеловање) на који се то постиже, из чега проистиче логичан закључак да је ефикасност повјерена приватном, али да се ефективност очекује од јавног партнера. Другим ријечима, од приватног партнера се очекује одговорност у ограниченом временском оквиру (рок трајања пројекта), док је јавни партнер суочен са трајном друштвеном одговорношћу. Претходна констатација заслужује посебну пажњу у контексту реалне могућности адекватне расподеле ризика између партнера.

Сарадња јавног и приватног сектора, посебно у слабије развијеним земљама, представља друштвени процес усмерен на што бржи опоравак националне привреде, односно, може се користити као инструмент за реализовање средњорочних и дугорочних стратегија развоја. Основ стратешких одлука је идентификација ограничења и процјена могућности њиховог отклањања или ублажавања. У том погледу, потенцијални недостаци јавног и приватног сектора се не разликују (иако су вођени различитим мотивима); и један и други су подложни лошим, необјективним процјенама стања и нереалним пројекцијама. Али, удруживањем потенцијала и приближавањем реалативно различитих циљева долази до корекција њихових изолованих приступа у смислу заједничког дјеловања на реализацији општих и посебних циљева.

У општем смислу, доношење одлука о инвестирању у јавном сектору се не разликује од истог процеса у приватном сектору, али су им мотиви и начини спровођења специфични. Инвестиционе одлуке су повезане са другим стратешким одлукама, са којим су у снажној интеракцији. Ова повезаност може, с обзиром на (не)усаглашеност појединачних циљева, имати позитиван или негативан утицај на конкретну одлуку о инвестирању. Одлука о инвестирању није једнократан и изолован поступак, него дио дугорочне финансијске политике, односно њен инструмент за покретање развоја. Може се рећи да управо та

чињеница изазива нарочите проблеме у свим фазама доношења одлука о инвестирању, као и у свим наредним поступцима везаним за њихову реализацију.

4.2. Инвестиције у јавном сектору и друштвена одговорност

Интензитет учешћа јавног сектора у изградњи, одржавању и коришћењу друштвене инфраструктуре и услуга од јавног значаја зависи од бројних фактора. Историјски посматрано, улога јавног сектора у обезбјеђењу јавних добара се мијењала у складу са општим условима и конкретним (формалним или неформалним) економским политикама, степену друштвеног и економског развоја и другим околностима. Потреба за учешћем јавног сектора у економским активностима друштва зависи, између осталог, од доступности јавних добара, утицаја екстерналија и заинтересованости приватног сектора за испоруку одређених јавних добара или услуга.

Економска улога државе је изазов теорији и пракси, а мишљења у вези тог питања су се, у мањој или већој мјери, мијењала у различитим временским периодима, од наглашавања потребе за апсолутном доминацијом државе у економском животу друштва, до њене потпуне маргинализације.

Савремено, широко заступљено мишљење о овом проблему прихвата теорију да су услови успјешне привреде тржиште и приватна предузећа, док држава представља само допуну и корективни фактор њихвим активностима. Али, и даље постоји неслагање о томе у којој мјери и на који начин држава остварује ту улогу.

Стиглиц (*Stiglitz*, 2004, стр. 10) заступа становиште да и држава и тржиште имају ограничења, али да је улога државе да отклања несавршености тог тржишта. Проблем ефикасности државе у том процесу остаје упитна, али је њена интервенција неопходна, посебно у областима у којим су недостаци тржишта најизраженији.

На овим основама, успостављање равнотеже између јавног (државе) и приватног сектора може отклонити или ублажити негативности, уз обострано јачање оба учесника. У том контексту, основне економске функције државе су регулација, алокација, економска стабилизација и прерасподјела ресурса (редистрибуција). Када тржиште и приватни сектор нису у могућности или нису заинтересовани за

понуду одређених добара, активирају се функције државе. Тржишни механизми и приватни сектор су мотивисани и ефикасни у испоруци тзв. приватних добара, која су искључива и конкурентна, погодна за задовољавање њихових интереса. Другим ријечима, у односима и интеракцији понуде и тражње приватних добара није потребно посредовање државе.

Када се ради о јавним добрима, тржиште и приватни сектор се понашају потпуно супротно, јер специфичност јавних добара у смислу захтјева за његовим бесплатним коришћењем и широкој доступности (неискључивости), онемогућава дјеловање уобичајених тржишних механизма. У овој ситуацији, држава преузима одговорност за обезбјеђивање јавних добара и његову расположивост на тржишту.

За успјешну реализацију ове улоге, држава на располагању има неколико могућности:

- обезбјеђивање јавних добара у искључивој надлежности јавног сектора, јавним средствима (јавни приходи и остали извори) и сопственим институционалним ресурсима (постојећа јавна предузећа или новооснована за ту намјену, јавне агенције и слично),
- традиционални поступак јавних набавки, односно ангажовање приватног сектора као добављача (трговачки уговор),
- укључивање приватног сектора у јавне послове мање важности, споредног или сервисног карактера - аутсорсинг,
- јавно-приватно партнерство, које подразумијева садржајно комплексан заједнички подухват јавног и приватног сектора у припреми, реализовању и развоју стратешких пројеката од општег значаја,
- материјална, функционална или потпуна приватизација.



Слика 2. Организациони облици производње јавних добара (према *Sajko*, 2008)

Прва два начина обезбјеђивања (производња, коришћење и очување) јавних добара (инфраструктуре и услуга) ослањају се на финансирање јавним средствима, прибављених наплатом фискалних и нефискалних јавних прихода, задуживањем (кредити, емисије обвезница и остали дужнички извори), средствима из донација и из других, сложенијих извора. Сви ризици, од којих су нарочито негативни ризици са којим јавни сектор традиционално лоше управља (ризиви везани за временску димензију, ризици нетранспарентности, коруптивности, ризици везани за спорост бирократских процедура, ризици прекорачења пројектованог буџета), остају одговорност јавног сектора.

У настојању да се у организационом и кадровском смислу растерети, јавни сектор ангажује приватни сектор и повјерава му специфичне пословне задатке, који су обично споредног, оперативног карактера. Ово је једноставан облик сарадње, заснован на уговорном односу између институције јавне управе и партнера из приватног или непрофитног сектора, у теорији и пракси познат као аутсорсинг (енг. *Outsourcing*). По питању расподеле ризика, они су уговорним одредбама

јасно дефинисани и свака страна одговара за преузете обавезе у року трајања уговорног односа (који уобичајено траје од једне до три године, што значи да је дио ризика којим управља приватни партнер ограничен на тај период). Као корисна и честа економска веза, аутсорсинг представља јасну и ограничену врсту пословног односа и почетну фазу индиректног укључивања приватног капитала у финансирању јавних потреба.

Претходни облик сарадње, аутсорсинг, има одређених предности, али је његова садржина сувише једноставна и неодговарајућа за потребе реализовања јавних капиталних пројеката (инвестиција), јер је један од основних циљева јавног партнера укључивање приватног капитала у послове од јавног интереса на садржајно другачији начин, квалитетнији од уобичајеног дужничко-повјерљачког односа. Јавно-приватно партнерство може бити одговор на овај изазов, а аутсорсинг припремна фаза неопходна за приближавање дивергентних циљева два сектора. Ако се стратешки јавни пројекат изводи по моделу ЈПП, постоји могућност значајног смањења финансијског оптерећења јавног сектора, посебно у иницијалној фази пројекта. Према условима овог модела, приватни партнер преузима и већи дио ризика, за све вријеме трајања пројекта. Другим ријечима, овај модел представља инструмент чије коришћење, ако се спроводи у складу са правилима, обезбјеђује ефикаснију и ефективнију испоруку јавних добара, уз обострану корист учесника у том процесу, али и друштва као крајњег корисника.

Када јавна управа није заинтересована (или са њима не може ефикасно управљати) за послове везане за одређену јавну инфраструктуру или дјелатност, може пренијети своје власништво (или контролу) на приватне инвеститоре. Ако се ради о дјелимичној приватизацији, невезано за модел преноса власништва који се користи, приватизација обухвата и аутсорсинг (дјелимична приватизација). Али, у процесу потпуне приватизације, јавни сектор се трајно одриче својинских права, а одговорност и ризике препушта купцу, односно, приватном партнеру. У контексту јавних добара, губљење контроле над квалитетом и другим особинама јавног добра може довести до урушавања општих друштвених циљева. Основни мотив приватног сектора је зарада заснована на конкурентности, што значи да се од њега не може очекивати да, без одређене принуде или подстицаја, дјелује у корист социјалних или других јавних интереса.

4.3. Модалитети сарадње јавног и приватног сектора

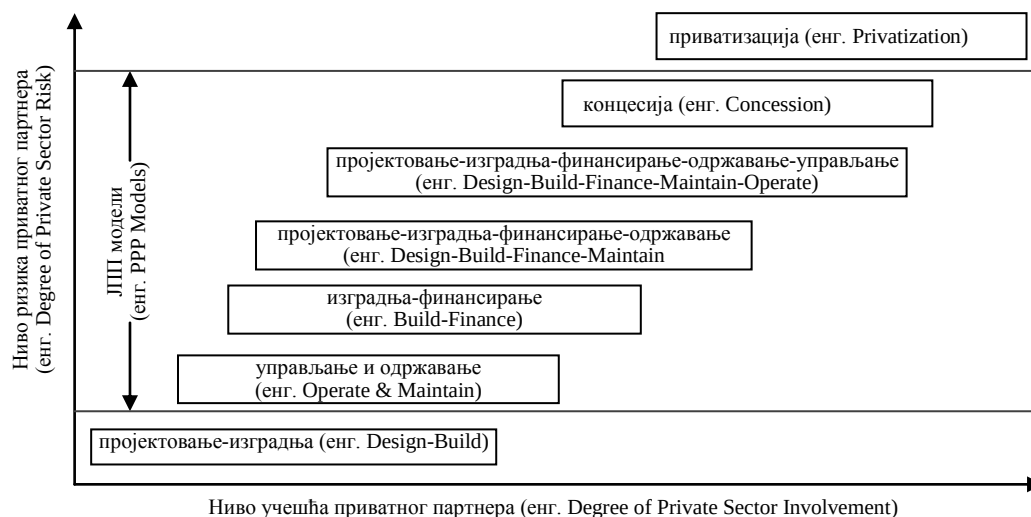
Пројекти који се изводе по моделу ЈПП, како је већ наглашено, имају неколико заједничких карактеристика које их одвајају од других начина сарадње јавног и приватног сектора. ЈПП је сложен процес и саставни дио либерализације тржишта, односно, реформе јавног сектора, што је узрок настајања великог броја врста овог модела, класификованих по више критеријума.

Аутори са простора бивше Југославије, који проучавају узроке, процесе, ограничења и предности у коришћењу модела ЈПП, углавном преузимају подјеле које се налазе у истраживањима теоретичара развијених европских земаља, првенствено Велике Британије, као и Сједињених Америчких Држава, гдје је ова врста сарадње јавног и приватног сектора у теорији и пракси присутна дуже него у транзиционим европским земљама. Идеје и резултати до којих су поједини аутори са „домаћег“ подручја дошли заслужују пажњу, посебно имајући у виду скроман број случајева сарадње јавног и приватног сектора по моделу ЈПП, као и (традиционално) нетранспарентан приступ подацима који су од значаја за реалне процјене. Међутим, научна и стручна заједница не познаје границе, а истраживачка активност проналази начин да препозна, анализира и објасни и појаве и процесе који тек требају настати, због чега су, у кратком времену, и ови аутори дали допринос рјешавању проблема и недоумица у вези ЈПП.

Почетни облик савремених модела ЈПП покренули су уговори о куповини енергије (енг. *Public Private Agreement - PPA*) који су се развили у САД, осамдесетих година прошлог вијека, а у Европи је његова примјена почела са приватизацијом индустрије електричне енергије. Циљ ових уговора је било увођење конкуренције у енергетски сектор и развој независних енергетских пројеката, а специфична расподјела ризика и високо учешће дугорочног дуга у укупном финансирању по овом моделу, омогућило је развој технике познате као пројектно финансирање (Yescombe, 2000, str. 6).

Од тог периода до данас, ако се занемари да су одређени облици сарадње између јавног и приватног сектора присутни у економској историји свијета од античког доба, развијене су (и тај процес се и даље наставља) различите врсте и типови уговора о пословној сарадњи који суштински одређују природу њихових односа.

Уобичајена подјела односи се на суштину односа јавног и приватног, односно, на степен учешћа приватног сектора у обављању јавних послова и облици конкретизације тог односа на основу уговора.



Слика 3. Врсте ЈПП према степену учешћа приватног сектора и ризику (обрада аутора према *Livesey*, 2014)

На слици 3. приказани су неки од појавних облика сарадње два сектора, према степену учешћа приватног степена, ризику и организационој форми производње јавних добара, али постоје и друге варијанте у оквиру сваког од њих (*Livesey*, 2014). У зависности од врсте уговорених послова које јавни партнер преноси на приватног, могући су следећи облици:

- изградња, посједовање, управљање и пренос (енг. *Build & Own & Operate & Transfer - BOOT*),
- изградња, управљање и пренос (енг. *Build & Operate & Transfer - BOT*),
- дизајнирање/пројектовање, изградња, финансирање и управљање (енг. *Design & Build & Finance & Operate - DBFO*),
- изградња, лизинг, трансфер (енг. *Build & Lease & Transfer - BLT*) и друго.

DBFO модел, обзиром да подразумеје пренос свих послова на приватног партнера и трансфером власништва на јавни сектор по истеку уговора, суштински представља (као и *BOOT* модел) дугорочни лизинг.

Може се закључити да се модел ЈПП налази између двије крајности, односно, између организационог облика производње јавних добара самостално изведених од стране јавног сектора и приватизације. Према овом приказу, аутсорсинг је

прелазни организациони облик, који дјелимично задовољава услове који су карактеристични за ЈПП, али се не сматра типичним моделом те врсте (аутсорсинг је краткорочна сарадња, без суштинског учешћа приватног партнера у стратешком одлучивању). Наравно, у оквиру сваке од наведених форми ЈПП постоји велики број модалитета, у зависности од конкретног предмета уговора и начина његовог извођења, степена одговорности учесника и расподеле ризика.

Дакле, у теорији и пракси се појављују четири организациона модела која се односе на производњу, одржавање и коришћење јавних добара:

- традиционални (без функционалног укључивања приватног сектора),
- прелазни (са краткорочним и парцијалним учешћем приватног сектора у обављању оперативних послова из надлежности јавног сектора),
- модел ЈПП (јавни и приватни сектор заједнички реализују дугорочне стратешке послове од јавног значаја) и
- модел потпуне, материјалне и функционалне приватизације (пренос власништва над јавном имовином и/или дјелатностима на приватни сектор, искључење учешћа јавног сектора).

Незнатно различит став има Васиљев (*Vasiljev*, 2014, стр. 7), који све врсте сарадње јавног и приватног сектора систематизује у пет основних типова уговорних односа:

- уговори за услуге/сервисни уговори (енг. *Service contracts/Outsourcing*),
- менаџерски уговори (енг. *Management contracts*),
- изнајмљивање/лизинг (енг. *Lease*),
- BOT модели (енг. *Build & Operate & Transfer*) и варијанте и
- концесије (енг. *Concessions*).

Посматрано са правног становишта, подјела коју наводи Васиљев дефинише и врсте уговора као правних аката који се примјењују у зависности од договореног посла између јавног и приватног партнера (услуге, управљање, лизинг, концесије или ЈПП). Тако уговори који дефинишу заједничке активности јавних и приватних учесника могу бити: уговори о услугама, уговори о управљању, уговори о закупу, уговори о концесијама и све варијанте BOT уговора (*Cvetković i Sredojević*, 2013, стр. 21).

Уговори о услугама се закључују на основу закона и других прописа који регулишу област јавних набавки, с обзиром да се ради о краткорочном анагажовању приватног партнера, са унапријед дефинисаном накнадом које плаћа јавни партнер (једнократно или плаћањем по обиму испоручених услуга). Сматра се да је ова врста уговора, иако није регулисана по законима и прописима из области ЈПП, погодан начин да јавни и приватни партнер стекну повјерење, на којем је могуће изградити и развити активнији однос, неопходан за успоставу ЈПП.

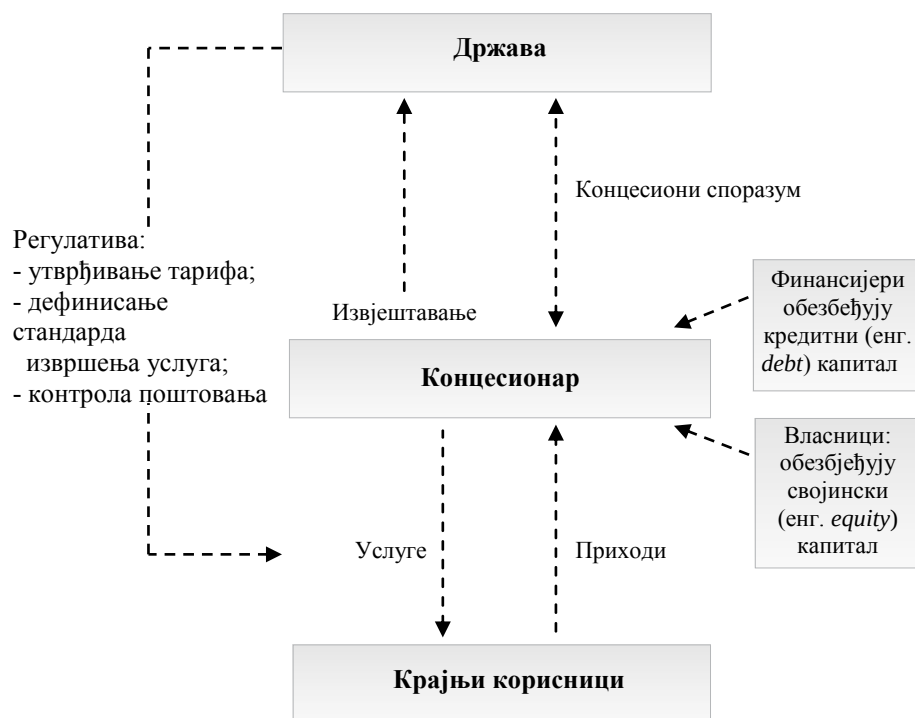
Уговорима о управљању регулишу се односи у случајевима проширења обима овлашћења, одговорности и преузетих ризика од стране приватног партнера. За разлику од претходне врсте уговора, приватни партнер дјелимично учествује и у контроли и управљању, као и финансирању оперативних активности. Како приватни партнер не учествује у капиталном инвестирању, а за свој рад добија унапријед утврђену накнаду, уз могућност да учествује и у расподјели остварене добити (уколико обезбједи виши квалитет услуге), терет капиталног инвестирања и ризика остају на јавном партнеру, што значи да се и ова врста уговора регулише прописима из области јавних набавки. Међутим, за разлику од уговора о услугама, уговори о управљању дефинишу права и обавезе у случајевима гдје приватни партнер има шира овлашћења (и одговорности), а накнада коју остварује зависи и од његових способности да унаприједи квалитет испоручене услуге.

Уговори о закупу дефинишу односе уговорних страна у пословном аранжману у којем приватни партнер испоручује услугу, по стандардима које одређује јавни партнер. Као и у претходној врсти уговора, капиталне инвестиције обезбјеђује јавни партнер, а оперативне трошкове финансира приватни, што значи да сваки учесник сноси дио ризика, пропорционално наведеним одговорностима. Квалитативна разлика у односу на уговоре о управљању односи се на трајање уговора (рокови закупа су, уобичајено, 5-10 година, у зависности од законских уређења те области), као и на већу одговорност и ризике приватног партнера (његова одговорност се проширује, поред управљања, и на одржавање, а ризици који га терете су увећани за ризике наплате потраживања од крајњих корисника). Дакле, ради се о уговору који приватном партнеру омогућава да искористи своју ефикасност, али и наглашава потребу да јавни партнер појачано контролише

његов рад, у циљу правовременог уочавања евентуалног одступања у квалитету испоручених услуга.

Закон о ЈПП и концесијама примјењује се на ову врсту уговора у случајевима када приватни партнер наплаћује испоручене услуге од крајњих корисника (уобичајена пракса је да дио тих средстава плаћа јавном партнеру на име накнаде. Али, у аранжманима који на другачији начин дефинишу ово питање, односно, када приватни партнер плаћа фиксну накнаду јавном, и када та накнада није условљена обимом испоручених услуга и наплативости прихода од крајњег корисника, онда су уговори о закупу засновани на одредбама других закона (најчешће закона о комуналној дјелатности, што зависи од области за коју је везан конкретан предмет уговора).

Уговор о концесијама је, на одређени начин, варијанта уговора о закупу, али са сложенијом организационом структуром и већој укључености приватног субјекта у уговорене послове, што је једна од карактеристика уговора о ЈПП. За разлику од уговора о закупу, уговори о концесијама регулишу пословне односе у којим приватни партнер преузима одговорност за пружање услуга у одређеној области, која укључује и обавезу да финансира и капиталне инвестиције.



Слика 4. Структура уговора о концесији (према: *Cvetković i Sredojević*, 2013, стр. 31)

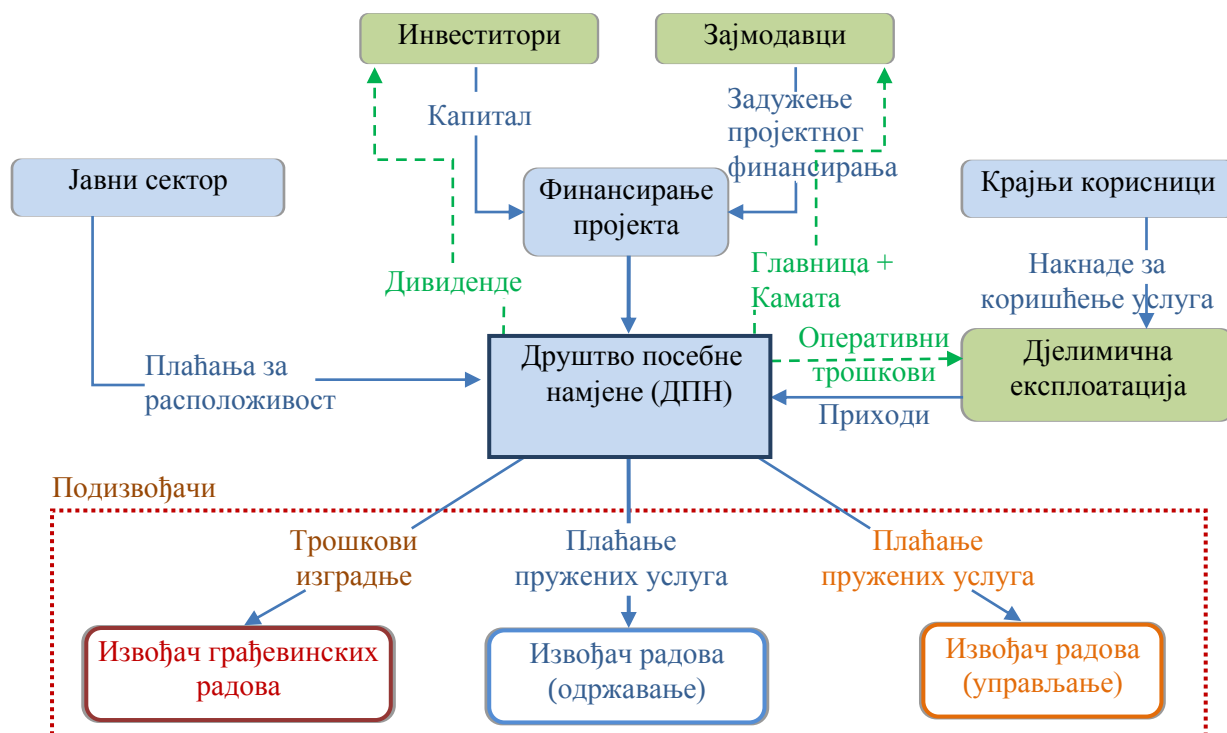
Може се закључити да концесиони уговори одређују правни оквир који је шири од уговора о закупу, али и једноставнији од уговора о ЈПП. Јавни партнер задржава власништво над предметом уговора о концесији и право контроле квалитета услуга које испоручује приватни партнер. Као правни појам, концесије су задњих деценија у центру интересовања, с обзиром на суштинску промјену њихове улоге у савременом управљању јавном имовином.

BOT је врста уговора која се везује за финансирање и развој нових инфраструктурних објеката или њихових важнијих дијелова (*Delmon, 2005*). Као и код концесија, јавни партнер контролише квалитет испоручених услуга. Ова врста сарадње подстиче ангажовање приватног капитала у јавне инвестиције (као и концесиона сарадња), али се третман власничких права и финансијска конструкција пројекта разликује у односу на концесије.

На крају, треба поменути и уговоре о заједничком улагању (енг. *Joint venture*), као посебно интересантне са правног аспекта, с обзиром да оба пратнера (јавни и приватни) дијеле власничка права и право управљања.

Наредна подјела, заснована на врсти финансијске конструкције пројекта, разликује моделе ЈПП (који укључују оснивање друштва посебне намјене) према следећим ситуацијама:

- пословна сарадња у којој приватни партнер обезбјеђује капитал, пројектује, изграђује, оперативно финансира и управља предметом уговора, а јавни партнер плаћа накнаду приватном - тзв. модел *PFI* (школе, болнице и сл.),
- пословна сарадња са умањењем обавезе за накнаду коју плаћа јавни партнер, за износ прихода који јавни партнер стиче од дјелимичне комерцијализације пројекта (нпр. експлоатацијом простора у јавном објекту који је предмет уговора) и
- пословна сарадња у којој је јавни партнер потпуно ослобођен обавезе за плаћање накнаде, јер приватни партнер поврат инвестиције врши наплатом од крајњих корисника.



Слика 5. Финансирање по моделу *PFI* са дјелимичном комерцијализацијом пројекта (према: *Agencija za JPP RH*, 2007)

На слици је приказана општа форма финансијских токова, која у конкретним случајевима одступа у већој или мањој мјери.

Преглед досадашњих истраживања везаних за феномен ЈПП показује висок степен сагласности стручњака да се у пракси појављује велики број различитих облика и модалитета ЈПП. Наравно, постоје термилошке разлике, али и издвојена мишљења, у вези оцјене прихватљивости одређених форми за конкретне земље, условљене њиховим институционалним капацитетима и политичкој вољи да модернизују јавни сектор и отворе пут иновативним процесима.

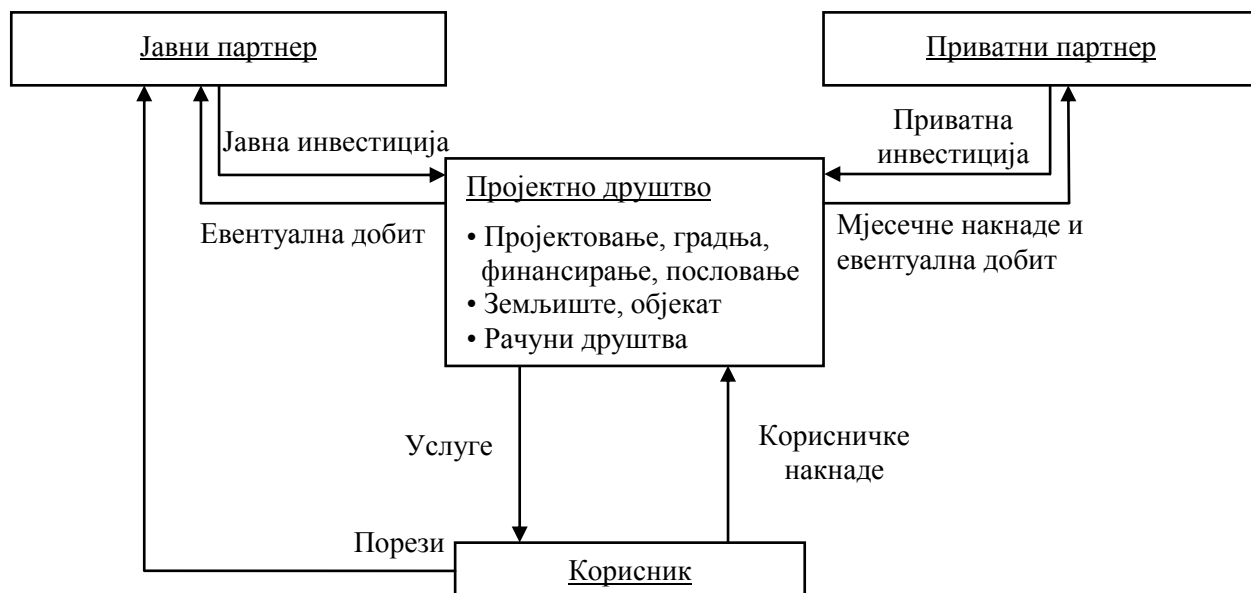
Честа су и разматрања могућности примјене модела ЈПП у зависности да ли се ради о новим инвестицијама (енг. *greenfield investment*), или о улагањима у постојеће пројекте или дјелатности (енг. *brownfield investment*). Нове инвестиције се сматрају атрактивним за стране улагаче, јер им омогућава креативност у успостављању и развоју пословног подухвата (*Hill*, 2003). С друге стране, земље у развоју располажу значајном јавном имовином и дјелатностима са којим лоше и неефикасно управљају, што упућује на закључак да постојећи јавни објекти,

инфраструктура и дјелатности могу бити предмет исплативе инвестиције, спроведене по одговарајућем моделу ЈПП.

У смислу овог истраживања, занимљива је подјела на власнички модел, лизинг модел, концесиони и пројектни модел.

Овом подјелом се уводи и појам „пројектни модел“ који се у пракси јавља и под називом „институционални“. У власничком, лизинг и концесионом моделу, учесници у пројекту су јавни и приватни партнер и корисници јавног добра (услуге). Варијанта пројектног модела подразумева оснивање новог заједничког пројектног друштва (или куповину удјела у капиталу јавног субјекта од стране приватног партнера), у циљу успјешног реализовања конкретног пројекта (види *Istrate&Puentes*, 2011).

Према Невиту (*Nevith*, 1983, стр. 2), пројектно финансирање је такав облик финансирања у којем зајмодавац процјењује готовинске токове и приходе од пројекта (активности), а имовина финансираног економског субјекта представља обезбјеђење за отплату одобреног зајма. Другим ријечима, овај начин финансирања захтијева адекватност финансијског тока пројектних активности у односу на укупно задужење, што значи да се процјењује пројекат, а не економски субјект који формални дужник.



Слика 6. Пројектни модел финансирања (према: *Sajko*, 2008, стр. 89)

У овако постављеном концепту, између корисника и пословних партнера нема директне везе (изузев дијела који се односи на плаћање пореза, што се такође

реализује на индиректан начин и у свим осталим моделима), јер се између њих појављује пројектно друштво као посредник. Ово не значи да их нови учесник у процесу раздваја - напротив, пројектно друштво, као субјект заједничког интереса, умножава везе између партнера у послу и подиже их на још виши ниво.

Сви наведени модели заједничког дјеловања јавног и приватног сектора дефинишу се уговором, због чега се може појавити нејасноћа у вези употребе израза „партнерство“. Међутим, тај назив се користи због наглашавања посебног квалитета успостављених односа између два сектора, а не као показатељ неформалног договора, заснованог само на повјерењу између учесника. Напротив, односи у моделу ЈПП су предмет комплексних уговора и пратећих правних аката, од чијег квалитета зависи успјешна реализација њихове сарадње.

4.3.1. Учесници у пројекту јавно-приватног партнерства

Као што је раније наглашено, број учесника у пројекту ЈПП се повећава или смањује, у зависности од изабраног модела заједничке пословне активности. У стандардном моделу ЈПП, као најважнији и директно укључени, сматрају се следећи учесници:

- јавни партнер,
- приватни партнер,
- финансијске институције (зајмодавци) и
- корисници услуге.

У пројектном моделу ЈПП, с обзиром на карактеристике тог модела, број учесника се значајно повећава, јер се у процес реализације пројекта укључују и:

- пројектно друштво,
- подуговарачи,
- савјетници,
- рејтинг агенције,
- осигуравајуће куће.

Поред наведених учесника, природа пројекта који се изводи по моделу ЈПП (у циљу обезбјеђења јавног добра/услуге), подразумијева заинтересованост за пројекат већег броја појединаца и група са различитим интересима и мотивима (Jepsen & Eskerod, 2009).

Модели ЈПП су комплексни и захтјевни за извођење, дјелимично и због потребе да се конфликтни циљеви учесника ускладе и усмјере (*Kadefors*, 2004).

Треба напоменути да учесници у пројекту нису само потписници уговора о ЈПП, него и сви остали субјекти који, у већем или мањем обиму, утичу на токове пројекта. Посебну важност имају појединци (запослени), од којих зависи квалитет обављених послова. У најширем смислу, и јавност (друштво у цјелини) учествује у овом процесу. Улога јавности је многострука, а не смије се занемарити њена улога корективног фактора (заједно са медијима, који на тај начин и сами постају учесници у пројекту).

По критеријуму повезаности са новчаним токовима, *UNIDO* наглашава да учесници у пројектном моделу могу истовремено вршити више функција, па у том случају долази до сједињавања више новчаних токова у један (нпр. један учесник преузима, поред оперативних послова, послове изградње).

Према овом становишту, у пројекту учествују пројектно друштво и власници, који у то друштво улажу капитал (и очекују дивиденду или на други начин остварен поврат улога). Трећи учесник су банке (финансијске институције), од којих пројектно друштво позајмљује капитал, али га и враћа, увећаног за цијену тог дуга.

Како се пројектни модел ЈПП најчешће користи за изградњу објеката или инфраструктуре, укључује се и слједећи учесник (оператер/извођач радова), који свој рад наплаћује и који се у билансима пројектног друштва појављује као трошак изградње. Оперативни послови се изводе у оквиру пројектног друштва или у надлежности посебно основаног (или ангажованог) оперативног тијела, чије трошкове пословања такође надокнађује пројектно друштво.

Централни носилац новчаног тока је корисник услуге или добра, шести учесник у процесу, који на директан (плаћањем накнаде за испоручену услугу или коришћено добро) или индиректан начин (као обвезник других врста накнада из којих се сервисира и вриједност те услуге), затвара овај новчани ток.

4.3.2. Правни оквир јавно-приватног партнерства

ЈПП је модел који је прихватљив за супротстављене ставове у вези мјеста и улоге државе у економским активностима. Заговорници доминантне улоге државе

мотивацију налазе у чињеници да ЈПП није приватизација државне имовине и права, с обзиром да јавни сектор задржава власништво над добрима и контролу рада приватног сектора у смислу квалитета и обима испоручене јавне услуге. С друге стране, тржишно оријентисана друштва свој интерес налазе, поред других разлога, у исплативости заједничке инвестиције и могућности уласка на дио тржишта који је до тада био у искључивој надлежности јавног сектора.

Према ставовима Свјетске банке, правно уређење ЈПП сврстано је у три категорије:

1. увид у општи правни систем, који омогућава ширу процјену окружења у држави која уводи модел ЈПП као инструмент финансирања јавних потреба,
2. процјена прописа који регулишу подручја од значаја за економске активности у тој држави и
3. процјена прописа којим се регулишу процеси везани за област ЈПП у конкретној држави.

Неквалитетно законодавство (или недостатак правне регулације у одређеним областима од значаја) обесхрабрује приватне инвеститоре, отежава финансирање, повећава трошкове и онемогућава контролу процеса и учесника. Разлози успостављања и развоја адекватног правног оквира у окружењу у којем се реализују пројекти ЈПП су сљедећи:

- заштита корисника јавне услуге (јавног добра),
- заштита инвеститора (и јавног и приватног),
- могућност мониторинга (праћења) поштивања прописаних стандарда везаних за квалитет и обим јавног добра који је предмет уговора о ЈПП,
- заштита других интереса, као што је очување околине и слично.

Везано за област ЈПП, начин на који је постављен правни оквир разликује се по земљама, а зависи од традиције, заинтересованости јавне власти, степена децентрализације, развијености финансијског тржишта и других фактора. Правни оквир чине закони и подзаконски акти, али и други прописи и документи од значаја, као што су стратегије развоја, препоруке и смјернице.

Правни оквир Европске уније експлицитно не користи назив „јавно-приватно партнерство“ у прописима који се односе на јавне набавке и концесије. Умјесто

тога, користи се израз „облик сарадње између јавних тијела и приватног сектора у циљу осигурања финансијских средстава, изградње, управљања и одржавања инфраструктуре повезане са пружањем услуга“. Дакле, умјесто ужег одређења и ограничења, Европска комисија (енг. *Commision of the European Communities*) својим чланицама препоручује успостављање и/или развој правног оквира за ову врсту сарадње. Ово значи да земље које су у саставу Европске уније имају могућност обликовања сопственог правног оквира у вези ЈПП, а препоруке Европске комисије и искуства осталих земаља користе као смјернице и корективни фактор у том процесу.

Европска комисија је у реалативно кратком периоду (2000-2009) усвојила пет докумената од важности за примјену правила о јавним набавкама, везане за област ЈПП:

- Претходно саопштење Комисије о концесијама у комунитарном (енг. *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community Law* (2000), OJC 121/2);
- Зелена књига о ЈПП и комунитарном праву о јавним уговорима и концесијама (енг. *Green Paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions* COM(2004)327);
- Саопштење Комисије Европском парламенту, Вијећу, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона о ЈПП и комунитарном праву о јавним набавкама и концесијама (енг. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the PPP and Community Law on Public Procurement and Concessions*, COM(2005)569);
- Претходно саопштење о примјени комунитарног права у јавним набавкама и концесијама према ИЈПП (енг. *Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to IPPP*, C(2007)6661);
- Саопштење Комисије Европском парламенту, Вијећу, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона: мобилисање приватних и јавних инвестиција у циљу опоравка и дугорочних структурних промјена: развој ЈПП (енг. *Communication from the*

Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Mobilising Private and Public Investment for Recovery and Long Term Structural Change: Developing PPPs, COM(2009)615).

Дакле, утицај Европске уније на реализацију пројеката ЈПП у државама - чланицама остварује се сетом прописа који регулишу области од значаја за пројекте ЈПП, као што су јавне набавке и концесије, а посебну важност има документ Европске комисије познат као Зелена књига о јавно-приватном партнерству и праву Европске уније о јавним уговорима и концесијама (*Commision of the European Communities*, 2004). У овом документу, на чисто уговорно партнерство, посебно на избор партнера и склапање уговора, примјењују се смјернице везане за јавну набавку, а концесиони модели ЈПП (BOT) третирају се одредбама које се везују за област концесија.

Уговори о јавно-приватном партнерству који имају карактер уговора о јавним радовима или јавним услугама (чисто уговорно партнерство), као и концесиони модели, регулисани су директивама Европске комисије о јавним набавкама и чланице Европске уније су обавезне да се придржавају ових правила (*Commision of the European Communities*, 2005). Зелена књига има три поглавља; уводно, у којем се разматра развој ЈПП, друго поглавље тумачи уговорни модел ЈПП, а треће поглавље је посвећено пројектним ЈПП. Циљ објављивања Зелене књиге је одређивање оквирних правила у процесима уговорне сарадње јавног и приватног сектора, уз наглашавање значаја отвореног приступа тржишту и конкуренцији, као и транспарентним поступцима у току избора приватног партнера и другим активностима везаним за ЈПП. Посебно је истакнута потреба да се на самом почетку (прије покретања поступака), процијени погоднији облик ЈПП (уговорни или пројектни) који ће се примијенити за конкретан пројекат.

Општа обавеза земаља чланица Европске уније је да се придржавају принципа:

- транспарентности,
- пропорционалности,
- недискриминације (једнаког приступа),
- обостраног признавања,

у свим уговорима у којим јавни сектор додјељује радове или услуге који укључују економске активности, без обзира да ли се оне реализују по моделу ЈПП

или представљају чисте јавне набавке. Директиве и смјернице Европске уније су допринијеле извјесној хармонизацији правних оквира у њеним земљама чланицама, али велике разлике између тих земаља су узрок неједнаке успјешности у реализовању оваквих пројеката.

Општа дефиниција јавно-приватног партнерства своју коначну садржину добија у конкретним правним системима. Иако су основне поставке и принципи заједнички, не могу се занемарити разлике по појединим земљама у тумачењу и правном и економском одређењу овог инструмента финансирања јавних потреба. Разлике у појединим детаљима, ако се занемаре, могу резултовати погрешним и нерационалним одлукама партнера, што, на крају, урушава цијели систем овог модела и доводи до финансијских и других посљедица. Треба нагласити да из правног одређења ЈПП произлази каснији рачуноводствени, пословни и порески третман ових подухвата, што говори у прилог значају познавања правних специфичности у вези ЈПП које постоје у конкретној држави. Како наводе Марењак и Кушљић (*Marenjak i Kušljic*, 2009), законодавства држава чланица Европске уније садрже три различита приступа према јавно-приватном партнерству:

- државе које ЈПП уређују посебним законодавством (нпр. Словенија, Ирска, Њемачка, Грчка, Пољска),
- државе које ЈПП уређују унутар постојећег законодавства из подручја јавне набавке (нпр. Италија, Француска, Данска),
- државе које ЈПП уређују у оквиру секторских прописа (нпр. Финска, Норвешка) или доношењем једнократних одлука (нпр. Белгија).

Питање рачуноводственог евидентирања је дио регулаторног оквира који дефинише Европски систем рачуна (енг. European System of Accounts – ESA 95), који дефинише статистичка правила за евидентирање различитих трошкова у оквиру националних рачуна и за третман обавеза државе који утичу на буџетски дефицит и јавни дуг. Према ESA 95, економски третман зависи од расподеле ризика и од прихода који се остварују. Овакав став је био упитан са становишта могућности практичне примјене, па су почетни ставови допуњени и јасније дефинисани. Одређена су два услова за ванбилансно евидентирање имовине у моделу ЈПП:

- преузимање ризика изградње од стране приватног партнера и

- преузимање најмање још једног од сљедећих ризика од стране приватног партнера: ризика расположивости и/или ризика тражње.

Ризици су детаљније разматрани у посебном поглављу рада, јер се том комплексном проблему, као и његовим импликацијама на рачуноводствени третман, мора посветити посебна пажња. За многе државе је модел ЈПП постао привлачан због могућности „невидљивог дуга“ у билансима, што је резултовало неуспјешним покушајима имплементације пројеката по том моделу и расипања јавних средстава.

Један број земаља усвојио је закон о јавно-приватном партнерству, док су друге извршиле модификацију и прилагођавање постојећих законских рјешења из области јавних набавки, приватизације и закона о концесијама.

За многе земље у развоју посебан изазов представља могућност флексибилног одлучивања, прилагођеног условима и расположивим капацитетима, односно, дефинисање стандарда и мјера за њихову примјену. Мотивисани позитивним примјерима из праксе у одређеним земљама, суочени са високим буџетским дефицитом и јавним дугом, прилику за рјешавање проблема и покретање инвестиционих активности земље у развоју покушавају пронаћи алтернативне изворе финансирања. Један од начина обезбјеђења средстава је могућност привлачења и сарадња са страним инвеститорима.

Правни и административни капацитети имају значајну улогу у том процесу, они су претпоставка успјешности комплексног економског подухвата, какви су пројекти ЈПП. Квалитетан правни оквир, такође, обезбјеђује сигурност за учеснике на тржишту, што је од нарочитог значаја за стране инвеститоре.

С друге стране, и јавни сектор остварује одређене користи од приватног партнера који у цијену капитала не урачунава високе премије везане за пословни амбијент који је правно уређен, што показује значај одговарајућег, флексибилног и јасног правног оквира код свих инвестиционих подухвата и његов утицај на оба партнера.

И земље региона показују интерес за коришћењем модела ЈПП у циљу реализовања стратешких пројеката од јавног значаја, али са различитим приступом у његовом правном дефинисању.

Табела 2. Преглед правне регулативе у земљама Западног Балкана

Земља		Прописи (из области ЈПП)	Година у свајања	Институционална јединица	Ограничење трајања уговора
Албанија		Закони о концесијама и ЈПП	2013	Агенција за јавне набавке	До 35 година
БиХ	Република Српска	Закон о ЈПП; Закон о концесијама	2009 2013	Ресор у Министарству финансија; Комисија за концесије	Није дефинисано
	БиХ	Закон о концесијама	2002	Комисија за концесије	Није дефинисано
	Федерација БиХ	Поједини кантони имају Закон о ЈПП	2014	Комисија за концесије	Није дефинисано
Хрватска		Закон о ЈПП	2012	Агенција за ЈПП	До 50 година
Македонија		Закон о ЈПП и концесијама	2012	Ресор у Министарству финансија	До 35 година
Црна Гора		Закон о концесијама; Закон о учешћу приватног сектора у вршењу јавних услуга	2009	Нема	До 30 година
Србија		Закон о ЈПП и концесијама	2011	Комисија за ЈПП	5 – 50 година

Извор: Креација аутора (према *ЕРЕС*, 2014)

Суочене са проблемом недовољне инвестиционе активности и недостатка јавних средстава за њихово финансирање, земље Источне и Централне Европе су почетком деведесетих година посветиле пажњу примјени модела ЈПП. Упркос уложеним десетогодишњим напорима, првенствено у области прилагођавања економских политика и јачању институционалних капацитета, примјена концепта ЈПП није показала значајнији позитивни резултат, показала су истраживања стручњака за ову врсту економске сарадње (*Brenck et.al.*, 2005).

Након хармонизације прописа у области ЈПП (прописи Европске уније, принципи ОЕСД и др.) и позитивних искустава одређеног броја држава у имплементацији пројеката који представљају сарадњу јавног и приватног сектора на квалитетно вишем нивоу, идеја о ЈПП као иновативном приступу добија на значају и у земљама Југоисточне Европе. Први корак је направљен у области управљања јавним финансијама, увођењем одређених елемената јавног финансијског

менаџмента, у циљу повећања ефикасности и ефективности институција и људских ресурса.

Табела 2. показује да земље бивше Југославије и њиховог окружења, иако на релативно малом географском простору, на различите начине рјешавају правну и институционалну празнину у вези ЈПП. Уочљиво је да се разлике појављују по свим основама: избором акта којим се регулише ЈПП (по обухвату, најзаступљенији су закони о концесијама), години усвајања закона, институционалним рјешењима, трајањем уговора и врсти уговора, у складу са прописима који одређују ту област.

На примјену модела ЈПП утичу специфичности друштвеног и политичког окружења и спремности оба сектора на значајне промјене у њиховом (традиционалном) неповјерењу у вези заједничких економских подухвата. У складу са тим реформама, мијењају се и усавршавају концепти националних програма и јавних политика везаних за покушаје рјешавање стратешких питања у сарадњи са приватним сектором. Дио тог процеса је и правна регулација везана за ЈПП, као први логичан избор за превазилажење финансијских ограничења јавног буџета и искоришћавање приватног капитала на садржајно нови начин.

4.4. Управљање инвестицијама у јавном сектору

Економске активности повезују јавни и приватни сектор на више начина. Јавни сектор се у тим односима појављује као купац или добављач роба или услуга и ова врста сарадње представља једноставну тржишну размјену између два субјекта. Међутим, како та сарадња постаје сложенија, дужничко-повјерилачки однос се мијења, прерастајући оквире класичног уговора и његових одредби.

Циљ економских активности које предузима јавни сектор је одрживи развој, а задатак јавних финансија је да задовоље садашње потребе, не угрожавајући ту исту функцију за будуће генерације. Јавне финансије, посматрано са специфичног аспекта, представљају једну врсту јавног добра, а приступ тим јавним добрима мора бити осигуран, јер се и на њих односе основни принципи који укључују право доступности и неискључивости.

Финансијска дјелатност државе као централног јавног тијела садржана је у њеним настојањима да задовољи јавне потребе и за ту сврху обезбиједи потребна

финансијска средства. Другим ријечима, јавни сектор има задатак да обезбиједи потребна средства (јавни приходи), али и да их троши (јавни расходи), у циљу задовољења потреба друштва (*Stojanović i Raičević*, 2013, стр. 21).

Јавни приходи се јављају различитим облицима. Уобичајена подјела јавних прихода обухвата: порезе, приходе од јавне имовине, доприносе, таксе, царине, парафискалне приходе, донације и јавни дуг, укључујући дуг по основу примарне емисије централне банке.

Према начину стицања права на јавне приходе у односу на обвезнике, разликују се фискални и нефискални јавни приходи. Фискални приходи представљају извор финансирања које држава стиче принудом као инструментом којим располаже (порези, доприноси и др.). Поред фискалних (пореских/дериватних) прихода, јавни сектор средства обезбјеђује и без коришћења принуде и та група прихода позната је као нефискална (непорески/оригинарни приходи).

Нефискални приходи настају као посљедица економске активности државе, остварених из дјелатности јавних предузећа или комерцијализацијом одређених јавних добара, попут прихода остварених давањем у закуп.

Велики број стручњака из области менаџмента јавних инвестиција (енг. *Public Investment Management - PIM*) дијели заједничко мишљење да обим и врста јавних капиталних пројеката, односно, инвестиција у јавна добра, значајно утиче на величину бруто домаћег производа (БДП), што је и основни мотив њиховог покретања. Посебно се наглашава да су јавне инвестиције, нарочито у земљама у развоју, услов њиховог одрживог раста (*Dabla-Norris et.al.*, 2011). Наравно, постоје бројни услови које јавне инвестиције морају испунити да би овај очекивани позитивни ефекат био и остварен. Управљање јавним инвестицијама, за разлику од оперативних активности јавног сектора, захтијевају испуњавање широког спектра претпоставки како би резултат инвестиционе активности био ефикасан и ефективан: квалитетне стратешке смјернице (стратегија управљања јавним инвестицијама), друштвено и економски одговорну селекцију пројеката и одређивање приоритета, експертско управљање и оцјена пројеката и регулаторни оквир који омогућава проактивност у свакој фази извођења пројеката. С обзиром на захтјевност оваквог приступа, јасно је зашто земље у развоју карактерише ниска ефикасност у обављању активности које су везане за капиталне пројекте.

Први проблем са којим се јавни сектор суочава је недостатак извора финансирања, па већ у тој припремној фази постаје упитна реалност оцјене рентабилности будућег пројекта, уколико је мотив инвестирање „по сваку цијену“, карактеристично за предизборне периоде и политички притисак, што је разлог критичког размишљања у вези позитивне корелације раста јавних инвестиција и БДП (Warner, 2014). Други проблем се односи на традиционално присутну економску неефикасност и инертност јавног сектора, која доводи до нерационалних одлука и спорог реаговања, због чега управљање јавним инвестицијама постаје неадекватно, а исплативост инвестиције упитна.

Рјешење за неке од ових проблема, у одређеним случајевима, налази се у ангажовању приватног капитала на специфичан начин, без уобичајеног плаћања цијене његовог коришћења и са балансираним трансфером вјештина и надлежности са једног партнера на другог, у процесу иновативног вида сарадње засноване на партнерству.

Ефикасно управљање јавним добрима представља један од задатака новог јавног менаџмента (енг. *New Public Management*), а претпоставља увођење тржишних критеријума пословног понашања и друге суштинске реформе јавног сектора, које се спроводе са циљем модернизације тог система. Концепт новог јавног менаџмента се у већини земаља у развоју или транзицији примјењује више од двије деценије, са неједнаким успјехом у вези промјене улоге државе и њене управљачке философије. Циљ ових реформи је трансфер носиоца (првенствено) економског развоја са јавног на приватни сектор, при чему држава задржава активну улогу у смислу катализатора цијелог процеса.

Полазећи од става да се свим државним добрима мора ефикасно управљати, развијене земље су почеле са праксом алтернативних рјешења и одговорнијим односом према својим ресурсима, са циљем остварења квалитетнијег јавног добра. Као једна од првих мјера реформи примјењује се појачан надзор и контрола јавних прихода и расхода (Ball *et.al.*, 1999), са ширењем таквог приступа и на друге, нефинансијске аспекте јавних добара (Tanzi & Prakash, 2000). Земље у којим је јавна служба супериорна, а јавна власт креатор и имплементатор свих важнијих економских подухвата, осјећају се посљедице коју водећа и најважнија функција доноси, а то је недостатак средстава потребних за реализацију стратешких пројеката. Наравно, недостатак извора финансирања

није једини узрок неефикасности јавног сектора у њеним пословним активностима.

Неспособност јавног сектора да рационално одржава и користи већ изграђена (или природна) добра због слабих менаџерских вјештина и његове претежне усмјерености на социјалне и политичке циљеве, заједно са захтјевима друштва за квалитетним, доступним и издашним јавним услугама и добрима, снажно је покренуло потребу за системским промјенама и тражењу рјешења у већој повезаности са јавним сектором.

Поред текућих издатака, који имају карактер редовних и релативно предвидивих по обиму и врстама, држава (влада, односно јавна власт) се суочава и са повременим издацима, некад и потпуно неочекиваним. За финансирање оваквих потреба, предвиђена је буџетска резерва, али са законски одређеним ограничењима и намјеном њеног утрошка.

Уколико буџетска резерва није довољна за финансирање повремених потреба, или се не може искористити за ту намјену, недостајућа средства се прибављају узимањем краткорочних кредита. Наравно, важно је имати пројекцију када и из којих прилива се тај кредит враћа, како не би дошло до потребе још једног задужења. Грешка ове врсте се често јавља у управљању јавним финансијама, рокови враћања позајмљених средстава нису усклађени са приливима који то обезбјеђују, јер се кредит везује за рокове рјешавања проблема због којег се позајмица врши, без претходне шире пројекције у вези укупне ликвидности буџета.

Други могући пропуст у управљању јавним финансијама везује се за инертност јавног сектора у коришћењу алтернативних рјешења, као што је испитивање могућности замјене тренутног дуга са извором чија је цијена значајно нижа. Наравно, претходна констатација се односи само на класична кредитна задужења јавног сектора, јер је прибављање средстава нпр. емисијом краткорочних државних обвезница специфично и на ту врсту задужења се не може примијенити.

Најзначајнију категорију дуга јавног сектора (по обиму, роковима и врстама) чине дугорочна задужења, која служе за финансирање стратешких пројеката. Овдје треба нагласити разлику између начина на који се задужује држава и када

то чини појединац (грађанин): грађани своја капитална улагања финансирају, дјелимично, из сопствених средстава, а преостали дио задужењем; држава укупну вриједност инвестиције, најчешће, финансира дугом; грађани само изузетно врше конверзију дуга, а и тада у оквиру рокова првобитног задужења, или у незнатно дужим. Насупрот томе, држава се често задужује у роковима који далеко надмашују мандате оних који о томе одлучују, а терет враћања дуга пребацује на будуће генерације, односно своје насљеднике на власти.

Држава се може дугорочно задужити код међународних или домаћих институција, али и других држава. Међутим, ако ова два извора нису довољна, или нису расположива из било којих разлога, трећи начин задужења заснован је на улози државе као инвеститора, односно, на емисији дугорочних државних хартија од вриједности.

Емисија дугорочних државних обвезница омогућава јавном сектору прибављање потребног капитала у роковима и по обиму који одговара намјени, односно, капиталном пројекту који се финансира. Оне могу бити различитог рока доспијећа, а најчешћа емисија се веже за рокове од пет до седам година. Ова врста обвезница, иако дугорочне по општој дефиницији, сматрају се релативно краткорочним у оквиру могућих варијанти, јер се у пракси често емитују обвезнице са роком доспијећа и више деценија.

Начин на који ове обвезнице обезбјеђују приход дјелимично зависи и од рокова доспијећа. Оне могу бити купонске (са редовном каматом садржаном у купону, која се исплаћује у договореним роковима), или обвезнице уз дисконт при продаји, али без редовних купонских исплата камате.

Ако емитент не може или не жели обезбјеђивати средства за редовну исплату камата по купонским обвезницама, одлучује се на емисију обвезница уз дисконт. Додатна предност обвезница уз дисконт је избјегавање трансакционих трошкова (као што је нпр. банкарска провизија), који редовно прате сваку исплату, што истовремено за емитента значи и повећање цијене овог извора финансирања.

Поред наведених извора финансирања, добро управљање јавним финансијама подразумијева и алтернативне начине обезбјеђења дијела потребних средстава за инвестиције, као што је смањење оперативних трошкова у буџету (рационализација буџетских расхода), са пројекцијама у дугом року, а не на

нивоу текуће године у којој се планира почетак инвестиције, или планирањем повећања прихода. Анализом стања свих прихода по врстама и вриједностима, уз детаљне пројекције трендова који се могу предвидјети за наредни период, одређују се потенцијални приходи погодни за примјену одређених мјера у циљу њиховог повећања.

Наравно, потребан је опрез при избору тих мјера, посебно ако се планирано повећање прихода заснива на порезима, јер увођење нових врста пореза, повећање пореских стопа, проширење основице опорезивања, проширење основице опорезивања, броја обвезника, или смањење постојећих пореских олакшица или изузетака од опорезивања, може за последицу имати ефекат супротан од очекиваног.

Мања заступљеност нефискалних прихода у укупним приходима државе не значи да се смије занемарити могућност њиховог значајнијег утицаја (посебно у вези капиталних пројеката), посебно имајући у виду садржину ове врсте прихода.

Према Правилнику о буџетским класификацијама, садржини рачуна и примјени контног плана за кориснике прихода буџета Републике, општина, градова и фондова (Службени гласник Републике Српске, број 90/10), нефискални приходи су разврстани у четири подгрупе:

1. Приходи од финансијске и нефинансијске имовине и позитивних курсних разлика
 - приходи од дивиденде, учешћа у капиталу и сличних права
 - приходи од закупа и ренте
 - приходи од камата на готовину и готовинске еквиваленте
 - приходи од хартија од вриједности и финансијских деривата
 - приходи од камата и осталих накнада за дате зајмове
 - приходи по основу ефективних позитивних курсних разлика,
 - остали приходе од имовине
2. Накнаде, таксе и приходи од пружања јавних услуга
 - административне накнаде и таксе
 - судске накнаде и таксе
 - комуналне накнаде и таксе
 - накнаде по разним основама

- приходи од пружања јавних услуга

3. Новчане казне

4. Остали непорески приходи

Ако се планирано повећање прихода веже за нефискалне врсте прихода, с обзиром на специфичност те врсте прихода, могу се постићи вишеструки позитивни ефекти: реализација првог циља, односно повећање прихода, коришћење приватног капитала као индиректног извора финансирања и подстицање активности саме државе, њених институција и предузећа.

У контексту сарадње са приватним сектором, посебну важност имају нефискални приходи концесионог карактера:

- накнаде за коришћење минералних сировина,
- приходи од давања права на експлоатацију природних ресурса, патената и ауторских права,
- накнаде за коришћење природних ресурса у сврху производње електричне енергије,
- концесионе накнаде за коришћење природних и других добара од општег значаја и
- приходи од закупа и ренте.

Управљање финансијском и нефинансијском имовином је процес од којег се очекује остварење одређених користи, односно, прихода. Приходи од финансијске имовине су камате, дивиденде, приходи од удјела у добити и слично, а накнаде за концесије, приходи од закупа и рента представљају приходе од нефинансијске имовине.

Утврђивање финансијског потенцијала јавне имовине је дугорочан процес, који обухвата сложене поступке утврђивања стандарда за њено вредновање, разврставање по врстама и облицима, ажурне евиденције и друге значајне претпоставке од којих зависи успјешност управљања јавном имовином.

Према Грубишић, Нушиновић и Роје (*Grubišić, et.al., 2009*), претпоставка успјешног управљања јавном имовином (а тиме и остварење јавних прихода) је процјена нето вриједности од њене потенцијалне употребе. Аутори Бонд и Дент (*Bond & Dent, 1998*) сматрају да је процјена вриједности имовине неопходан

услов за планирање будућих прихода, а уобичајени приступи том вредновању су следећи:

- вредновање на основу процијењене вриједности имовине,
- процјена вриједности на основу очекиваних прихода и
- процјена на основу вриједности сличне имовине.

Давање у закуп јавне имовине која се не користи или није довољно искоришћена остварују се нефискални приходи који, поред основног значаја, имају и додатне позитивне друштвене ефекте (нпр. стављање у функцију објеката који нису довољно одржавани и представљају визуелно или садржајно нарушавање урбане средине у којој су смјештени). Претпоставка повећања ове врсте прихода је ажуран регистар који садржи све релевантне податке о врсти, локацији, намјени, стању и вриједности јавне имовине.

У сложенем систему сарадње јавног и приватног сектора (које подразумијева напоре државе за стварање повољнијег амбијента за концесионе послове), повећава се могућност привлачења већег броја заинтересованих субјеката за концесионе уговоре, што води и већим приходима од концесионих накнада, али и већем задовољству корисника јавног добра који је предмет концесије.

Такође, повећање нефискалних прихода се може планирати и по основу повећања нпр. прихода од спорова, јачањем административне дисциплине и контроле поступака овлашћених лица који у име и за рачун државе извршавају те правне послове.

Иако се проблем дефицита у државном буџету наглашава као широко заступљена појава, могуће је да се искаже и суфицит, односно, вишак средстава. Ако поштује ефикасност као принцип, држава ова средства настоји ставити у функцију пласирањем на тржишту капитала, или финансирањем пројеката који остварују задовољавајући принос. У даљем циклусу, улагањем средства у куповину удјела у другим субјектима, држава остварује двоструку корист: остварује принос на уложена средства (нефискални приход) и појачава своју економску активност учешћем у дјелатностима субјекта чији удио у капиталу посједује.

Финансијске пројекције у јавном сектору, за разлику од приватног, засноване су на историјском проучавању вишегодишњих кретања буџета, што је чест узрок лоших процјена, конфузне припреме плана капиталних инвестиција и погрешних

приоритета. Други проблем у доношењу инвестиционих одлука у јавном сектору је велики број потенцијалних пројеката од јавног значаја, што наглашава важност фазе у којој се одређују приоритети. Ово се не смије занемарити, имајући у виду да јавни сектор финансира стратешке пројекте од ширег (јавног) значаја, чији је основни циљ стварање повољнијег амбијента за покретање развоја, а не само остварење профита.

Јавне инвестиције, најчешће, не показују брзе, видљиве и мјерљиве резултате. Напротив, јавне потребе које треба задовољити овим инвестицијама су трајног карактера, што значи да се ова врста инвестиција везује за изузетно дуг период, често и више деценија. У таквим условима, успјешно управљање јавним инвестицијама подразумијева вишекритеријумски приступ у свим фазама, од припреме до реализовања стратешких пројеката, уз обавезну процјену утицаја планиране инвестиције на буџет у наредним годинама.

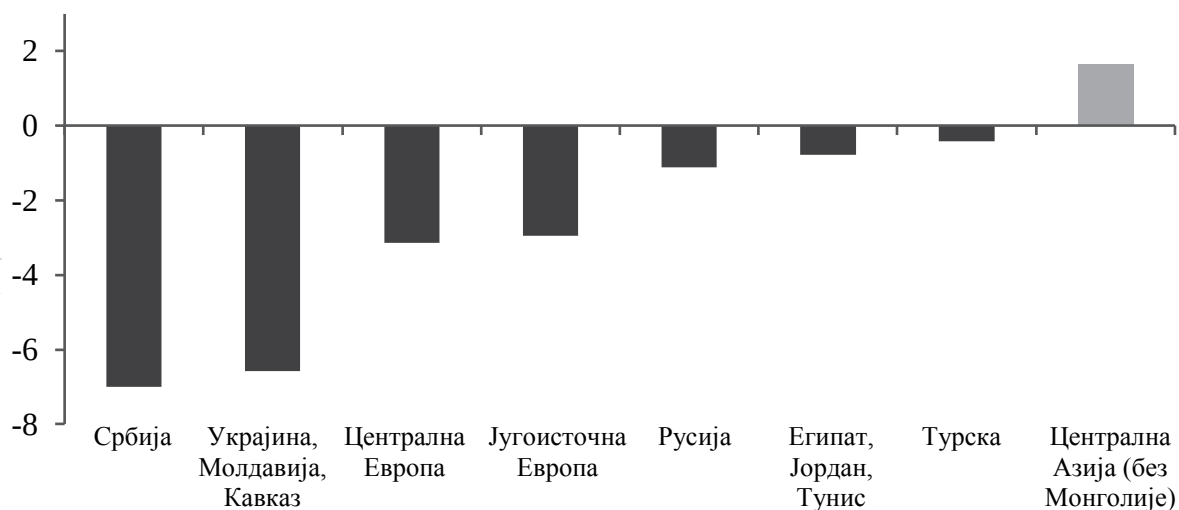
Финансирање стратешких пројеката захтијева значајна средства и компликоване процедуре, а изналажење и складно комбиновање извора финансирања представља један од највећих изазова. Од начина на који инвеститор препознаје могућности, шансе и ризике за капитална улагања, зависи и успјех тог процеса. Јавни сектор у улози инвеститора није изузет од ових правила, што наглашава значај стратешких докумената, анализе извора финансирања, одговорне селекције пројеката и избора приоритета за финансирање, као предуслова квалитета наредних фаза инвестиционог циклуса.

4.4.1. Инвестиције као покретач раста и развоја

Динамичан и одржив привредни раст уско је повезан са обимом и вриједностима остварених инвестиција, због чега се редовно прати структура БДП која на то указује. Учешће инвестиција испод 20% БДП, према ставу *EBRD*, није довољан за покретање озбиљнијег инвестиционог циклуса, па чак ни за одржање постојећег нивоа БДП. Земље Централне и Источне Европе, са просјечним растом БДП изнад 6%, имале су у периоду од 2010-2014 године учешће инвестиција од 21,5% БДП. У истом периоду, тренд инвестиција у Босни и Херцеговини и Републици Србији био је изразито опадајући. Република Србија, чија је просјечна стопа раста БДП у том периоду износила око 3%, исказала је учешће

инвестиција у БДП у проценту од 18,5%, а Босна и Херцеговина 18,3% (EBRD, 2015).

У извјештају о транзиционим економијама у периоду од 2010-2014, који је објавио EBRD, наводи се да Република Србија има мањак инвестиција од 7%, што је најлошији показатељ у поређењу са другим европским транзиционим земљама.



Слика 7. Транзиционе економије: процијењени вишак/мањак инвестиција (EBRD, 2015)

Незнатно боље стање по питању мањка инвестиција исказују Украјина, Молдавија и Кавказ, а Централну и Југоисточну Европу карактерише мањак инвестиција у висини од 3% (приближна вриједност), док се Русија, Египат, Јордан, Тунис и Турска налазе у оптимистичној зони по питању остварења потребног обима инвестиција у односу на БДП. Подручје које је инвестиционо најактивније, Централна Азија без Монголије, има процијењени вишак инвестиција у висини од готово 2% у односу на БДП.

Поред учешћа инвестиција у БДП, значајан показатељ је и структура инвестиција, која указује на квалитет општег привредног амбијента. Наиме, привреда у којој је структура БДП оптерећена предимензионираном потрошњом (јавном и личном), не може се ослонити на потрошњу као покретач развоја, иако одређене земље заснивају своју стратегију изласка из стагнације на овој компоненти БДП. У привредама које су оптерећене великом јавном потрошњом, коју треба постепено смањивати, убрзање привредне активности и покретачи раста су раст нето извоза и, нарочито, раст инвестиција.

Логичан избор раста инвестиција као покретача развоја заснован је на чињеници да је за трајни раст извоза потребно претходно улагање (инвестирање) у нове капацитете који ће то омогућити. Тако инвестиције двоструко дјелују на повећање БДП, у кратком року повећавајући тражњу, а у дугом (на страни понуде) повећавају капацитете за раст производње и извоза. Већи ниво инвестиција и извоза омогућавају раст запослености и тиме и потрошње, прво приватне, а онда и јавне. Тек када ове три компоненте раста БДП (инвестиције, извоз и лична потрошња) покажу позитивне помаке, успоставља се повољан амбијент за динамичнији привредни раст.

Раст укупних инвестиција се мора посматрати по структури и трајању тренда. Структура инвестиција са аспекта сектора који остварује ту инвестицију је изузетно значајан показатељ и могући индикатор стварног узрока проблема везаног за укупне инвестиције. Веће учешће приватних улагања у укупним инвестицијама значи ниску ефикасност јавног сектора, али и могуће побољшање општег амбијента пословања (што је резултат активности јавног сектора који то омогућава), попут уређења правног оквира или отклањања административних баријера, које је омогућило инвестициони замах приватног сектора. С друге стране, једнократне инвестиционе активности које на годишњем нивоу утичу на овај показатељ, већ у наредној години неће на њега имати посебан утицај и не могу се узети као поуздан индикатор позитивних кретања.

Ако се раст инвестиција заснива само на одређеној врсти инвестиција (нпр. на порасту увоза опреме), а друге врсте инвестиција стагнирају или опадају (нпр. грађевинарство), таква кретања указују на уску област инвестиционе активности и најчешће су последица инвестирања предузетог од стране ограниченог броја великих компанија. Ова претпоставка се може провјерити по показатељима у наредном периоду, када се, у таквим случајевима, ниво инвестиција враћа на претходно исказано стање.

У случају раста укупних инвестиција услед наглог раста приватних инвестиција, потребно је анализирати да ли су ти приватни инвеститори користили субвенције или друге врсте државних подстицаја, као и да ли је инвестициона активност везана за приватизацију. Непосредне државне интервенције попут наведених, имају краткотрајан ефекат и не представљају оптималан избор модела за трајни опоравак привреде.

Међутим, ако се пораст приватних инвестиција заснива на дугорочној сарадњи са јавним сектором (као што је примјена модела ЈПП), умјесто једнократних интервенција, у краћем року постају видљиви позитивни ефекти у области приватних инвестиција, показујући њихов раст, а посљедично и раст укупних стратешких улагања. У дужем року, долази до повећања броја (и вриједности) јавних инвестиционих подухвата, јер се ослобађа капитал јавног сектора у дијелу инвестиција које преузимају приватни инвеститори и тако постаје расположив за друга дугорочна улагања од општег значаја.

4.5. Припрема инвестиционих планова и пројекција у јавном сектору

Сегмент јавних инвестиција је динамичан и сложен систем, у којем се појављују различити интереси. Да би се постигао основни циљ јавног инвестирања, задовољавање јавне потребе у континуитету, важно је успоставити дугорочну равнотежу између тих интереса, односно, успоставити функционалну мрежу у којој политички, социјални, финансијски и економски интереси служе за постизање основног циља.

Да би се то постигло, дугорочно планирање јавних инвестиција треба бити друштвено и економски прихватљив, али и транспарентан процес, јер се на тај начин смањује (првенствено) политички ризик, који је узрок опште нестабилности и других негативних трендова у друштву, као што је повећање цијене финансирања (камате), нарушавање пословног амбијента и других негативних појава.

Процес припреме и реализовања јавних инвестиција представља комбинацију системских ријешења и одабраних критеријума на основу којих се утврђују дугорочни инвестициони планови из којих се, након детаљних анализа, издвајају конкретни пројекти.

Важно је напоменути да је процес припреме јавних инвестиција неопходна фаза у инвестиционом процесу, која не зависи од коначног избора модела који ће се у конкретном случају примијенити, јер је јавни сектор, и у случају избора модела ЈПП, одговоран за утврђивање економске оправданости инвестиције. Типичан примјер је Ирска, у којој је циљ поступка припреме и реализације јавних инвестиција утврђивање постигнуте вриједности за уложена средства, тзв. вриједности за новац (енг. *Value for Money* - VfM), који се спроводи у форми

четири независна теста (види *HM Treasury*, 2006). У многим земљама се процес припреме и реализовања јавних инвестиција састоји од утврђивања потребе за одређеним јавним добром, анализе буџетских ограничења, анализе инвестиционих алтернатива, одређивања VfM и способности плаћања (фискалног/дужничког капацитета) јавног сектора, као значајног ограничавајућег фактора (*Juričić*, 2011, стр. 84). Показатељ способности плаћања јавног сектора представља процјену његове могућности извршавања дугорочних финансијских обавеза, без обзира да ли се плаћање извршава у континуитету (традиционалне, класичне јавне набавке), или у некој другој динамици и облику (што је карактеристично за модел ЈПП).

Пракса показује да постоје различита рјешења у вези начина припреме и спровођења дугорочних инвестиционих планова јавног сектора, али се, са мањим одступањима, могу идентификовати сљедеће основне фазе:

1. припремне радње,
2. дефинисање инвестиционог програма,
3. прелиминарна процјена способности плаћања јавног сектора (дужнички капацитет),
4. прорачун вриједности за новац (*VfM*)
5. ужи избор пројеката,
6. процјена способности плаћања јавног сектора и вриједности за новац за појединачне пројекте и
7. избор модела за реализацију пројекта (традиционални или ЈПП).

Свака од наведених фаза садржи детаљне и стручне анализе и прорачуне у складу са стратешким развојним плановима и потребама друштва, али и ограничењима због расположивих ресурса и инструмената за њихову реализацију.

Основни документ на којем се заснива и процес припреме и реализовања јавних инвестиција је стратегија националног развоја, односно стратегије развоја нижих нивоа власти које се припремају у оквирима које поставља национална стратегија. И овдје постоје различита рјешења, који се у највећем броју случајева у изради ових докумената примјењује секторски приступ, што подразумијева усклађивање појединачних секторских стратегија са општим системом јавних политика.

Периоди на које се односе стратешки документи (уобичајено на 5-10 година) могу бити ограничавајући фактор, с обзиром да јавне инвестиције имају знатно дужи просјечни вијек трајања. Проблем се додатно повећава због кратког периода пројекција буџета (три године), што указује на потенцијалне проблеме у изради финансијских и других пројекција везаних за јавне инвестиције, посебно због политичких ризика и могућег изостанка подршке одређеним пројектима због промјене власти. Без широке и континуиране политичке и друштвене подршке и најисплативији пројекти могу бити обустављени, а корисници јавног добра ускраћени за њихову употребу.

Оперативни документи за реализацију развојних стратегија су програми јавних инвестиција, који могу бити оквирног или детаљног садржаја. Програми су ужи документи, који настају из стратегија и представљају резултат прве селекције. У складу са политикама јавног сектора и плановима развоја, из стратешких области се бира скуп пројеката из различитих области (претходно дефинисаних у секторским стратегијама), које треба реализовати у неком одређеном периоду. Ови програми, поред врсте, вриједности и секторског одређења, садрже и приједлоге модела за реализовање одабране листе пројеката по приоритетима.

Након израде и анализе програма јавних инвестиција, према приоритету, приступа се детаљнијој разради одабраног пројекта, са прелиминарним прорачуном вриједности за уложени новац (VfM). Ако постоји позитивна разлика између вриједности (материјалних и нематеријалних) коју одбацује пројекат и уложених средстава, предлаже се модел реализовања (класичне јавне набавке или ЈПП), уз услов да је дужнички капацитет јавног сектора задовољавајући.

Наведене радње су дио припремног свих процеса јавних инвестиција, чији је циљ транспарентност (стратегије и програми су јавног карактера), која дјелује као контролни фактор и утиче на смањење политичког ризика, али и омогућава већу укљученост корисника јавних добара у процесу њиховог стварања.

Стратегије и програми јавних инвестиција служе за идентификовање јавних потреба и проблема који су за њих везани. Укључивање корисника јавних добара (грађана и приватног сектора уопште) у процес припреме, касније и реализовања стратешких јавних инвестиција, подстиче позитиван амбијент и интегрисање

већег броја субјеката у послове од јавног интереса, посебно ако инвестиција има елементе и јавног и приватног интереса.

Заинтересованост и укљученост приватног сектора у процесе везане за јавне инвестиције има посебну важност у финансирању тих инвестиција, ако се средства обезбјеђују емисијом државних или општинских (муниципалних) обвезница, јер код купаца тих обвезница ствара одређену сигурност и повјерење. Сличну реакцију има и пословни сектор, који своје циљеве препознаје у процесу јавног инвестирања, што се одражава на већу мотивацију да и сами учествују у финансирању таквих пројеката.

4.5.1. Процјена способности плаћања јавног сектора (дужнички капацитет)

Изабране инвестиције јавног сектора морају показати позитивну разлику између користи од пројекта и уложених средстава (VfM), односно, морају бити економски оправдан подухват. За успјешност пројекта, подједнако је важна и процјена дужничког капацитета јавног сектора као инвеститора, на националном или локалном нивоу, зависно од тога да ли инвестицију планира реализовати централна власт (на нивоу државе), или је она у плану капиталних улагања нижег нивоа јавне власти (локалне заједнице).

Постоји извјесна разлика у израчунавању дужничког капацитета и финансијског структурирања стратешких пројеката државне и локалне власти, која се односи на изворе финансирања. У реализовању оперативних и стратешких активности, оба нивоа власти имају на располагању:

- буџетске приходе (властите изворе),
- могућност задужења (кредити, емисија дужничких хартија од вриједности) и
- донације.

За разлику од највишег нивоа власти, локалне заједнице могу у својим изворима финансирања располагати и средствима које им за ту намјену трансферише централни ниво власти, уколико процијени да се ради о инвестицији од изузетног значаја, за који локална власт не може обезбиједити дио потребног капитала. У том случају, дужнички капацитет локалне власти је растерећен за вриједност трансферисаних средстава, а просјечна цијена финансирања зависи само од

осталих коришћених извора (и донације имају сличан ефекат, јер се цијена употребе донираних средстава, изузев услова за намјенско трошење, одређује само на основу административних трошкова за њихово прибављање).

Инвестиције које покреће и реализује јавни сектор имају за циљ обезбјеђење неке јавне потребе. Сваки стратешки пројекат захтијева значајне финансијске и друге ресурсе, због чега је потребан реалан и рационалан приступ при одређивању могућих извора финансирања.

У великом броју земаља, јавни буџет је оптерећен високим расходима и јавним дугом, због чега буџет као извор финансирања јавних инвестиција има релативно ниско учешће у укупним изворима финансирања. Донације представљају несигуран и повремен начин обезбјеђења средстава за капиталне пројекте, због чега и овај извор финансирања, са ријетким изузецима, није у већем обиму заступљен у изворима финансирања јавних инвестиција.

Како је детаљније наведено у претходном дијелу рада, најзначајнији (често и једини) извор финансирања јавних инвестиција је дугорочни дуг. Јавни сектор се може задужити узимањем дугорочних кредита, или емисијом дугорочних хартија од вриједности. Код планирања задужења, јавни сектор се треба придржавати начела заштите од ризика неликвидности и поштовати границу задужења која је одређена посебним законом. Граница се уобичајено поставља у проценту од пројектованих текућих прихода у буџету, али се у пракси примјењују и други модалитети овог ограничавања јавног задуживања на свим нивоима власти (Austin, 2015).

Задуживање у вези реализације јавних инвестиција значи преузимање дугорочне обавезе по основу ануитета (ако је у питању кредитно задужење), поврата главнице и камата на емитоване дугорочне хартије од вриједности, или накнаде коју јавни сектор дугорочно плаћа приватном партнеру (у одређеним облицима примјене модела ЈПП). Законски лимити задужења јавног сектора (који су претежно формалног карактера) имају дјелимичног утицаја на реалну процјену могућности враћања преузетих обавеза, али је потребан системски приступ управљању дугорочним обавезама, како би стварни (економски) капацитет јавног сектора био правилно процијењен, а дугорочна финансијска стабилност буџета очувана.

У Водичу за утврђивање способности преузимања дугорочних обавеза и успостављању граница задужења (*FMCBC*, 2004), јавном сектору се препоручује да:

- установи способност плаћања дуга у роковима и износима који не угрожавају постојећи обим и врсте јавних услуга;
- анализира степен еластичности управљања изворима финансирања у односу на будуће промјене буџетски прихода и расхода;
- процјени утицај постојећег задужења и новог дуга на дугорочну финансијску стабилност буџета и
- процијени и квантитативно изрази дугорочни утицај новог задужења на пореско оптерећење грађана и привреде.

Из наведеног слиједи закључак да је процјена стварне способности плаћања преузетих дугорочних обавеза јавног сектора много више од формалне, законски одређене границе задужења. Све категорије које утичу на тај показатељ су под утицајем различитих фактора који се морају размотрити и квантитативно укључити у анализу, како би се избјегла или ублажила непотребна финансијска напрезања и очувала дугорочна финансијска стабилност.

4.5.2. Показатељи дужничког капацитета јавног сектора

Код одређивања способности плаћања дугорочних обавеза јавног сектора, није довољно посматрати појединачне изворе финансирања, нити се до тог податка може доћи на основу обима прихода и других извора. Значајну улогу у оцјени дужничког капацитета има не само величина него и врста и квалитет прихода и расхода, као и друга структурна ограничења.

Поред редовних прихода које је могуће предвидјети са релативном сигурношћу, у процесу оцјене дужничког капацитета треба посматрати и структуру активе, односно сталне имовине која је у власништву јавног сектора. Под претпоставком да постоје ажурни регистри и остала документација о стању и вриједности те имовине, на повећање дужничког капацитета јавног сектора утиче могућност комерцијализације дијела имовине, у смислу њене продаје, давања у закуп или дјелимичне или потпуне приватизације.

Утицај ових потенцијала на приходе који се пројектују за наредни период је једнократан (продаја и приватизација), или трајан (закуп). У вези оцјене дужничког капацитета, овако остварени приходи се посматрају на два начина: ако се ради о једнократном поступку и наплати прихода (продаја или приватизација јавне имовине), јавни сектор има већи капацитет за реализацију стратешких пројеката у којим су улагања у иницијалној или раним фазама висока; у случају давања у закуп (наплате прихода од закупа у континуитету), пројекције прихода за наредни период ће бити равномјерно увећане за ове приходе, што ће позитивно утицати на дужнички капацитет, под условом да текући расходи остану на истом нивоу.

Осим наведеног, могуће је извршити и пренамјену коришћења имовине, што је такође потенцијални извор прихода (нпр. комерцијализација простора давањем у закуп), или начин рјешавања одређених јавних потреба без значајнијег новог улагања (нпр. некоришћени објект се ставља у функцију за образовне, културне и сличне јавне потребе, без изградње посебног објекта за ту намјену), а оба поступка се позитивно одражавају на дужнички капацитет јавног сектора.

Сљедећи елемент који утиче на дужнички капацитет су развојни планови, чије јавно објављивање има позитиван ефекат на заинтересованост инвеститора, што је посебно од значаја за планирање емисије дужничких хартија од вриједности. С друге стране, развојни планови су основ иза израду стратегија, које представљају основни документ за планирање јавних инвестиција, а квалитетна стратегија доприноси бољем дефинисању јавних потреба и пројекцијама извора њиховог финансирања.

У претходном тексту је наглашено да законски лимит (граница) задужења не представља гаранцију економске и стварне способности задуживања јавног сектора, он је само један од формалних начина ограничавања јавне власти у преузимању обавеза и претјераном оптерећењу буџета. Доказ је чињеница да велики број земаља са јавним дугом далеко испод границе законског задужења не могу редовно сервисирати своје дугове. Обрнуто, постоје многи примјери задуживања изнад законске границе, који не угрожавају дугорочну финансијску стабилност тих земаља.

Одговор на ову контрадикцију је садржан у начину израчунавања дужничког капацитета, односно, у низу показатеља које треба имати у виду за његово одређивање. Према ставовима Свјетске банке (*World Bank*, 1999), најважнија категорија за процјену способности плаћања дугорочних обавеза су јавни приходи, али она врста прихода на које се може рачунати у континуитету, као текући приходи (сматра се да повремени, једнократни јавни приходи не омогућавају сигурност у процјени дужничког капацитета, изузев прихода од продаје/приватизације јавне имовине). Показатељи ове врсте су сљедећи:

- Однос текућих прихода и укупних прихода
- (веће учешће текућих прихода у укупним приходима показује већу независност у односу на једнократне приходе).
- Ако се израчунава дужнички капацитет локалне заједнице као инвеститора, значајан показатељ независности је учешће прихода од помоћи (трансфера) од вишег нивоа власти у укупним приходима.
- Учешће прихода од продаје имовине у укупним приходима
- (претходно је образложен значај и специфичности ове врсте прихода, због чега се, у контексту дужничког капацитета, овај показатељ треба пажљиво тумачити. Приходе од продаје јавне имовине треба улагати у инвестиције продуктивног карактера, или капиталисати на један од могућих начина).
- Однос текућег суфицита (умањеног за камате) и текућих прихода
- (већа вриједност овог показатеља значи и већи дужнички капацитет јавног сектора).

На способност преузимања нових обавеза јавног сектора утичу и расходи својом величином у односу на приходе, али и врстама и унутрашњом структуром. Уопштено речено, смањење укупних расхода, или њихов спорији раст у односу на повећање прихода, повећава дужнички капацитет јавног сектора. Уобичајени показатељи везани за расходе су сљедећи:

- Однос текућих расхода и укупних расхода и
- Учешће капиталних улагања у укупним расходима.

Ови ратио бројеви имају посебан значај за пројекцију будућих расхода и њихово усмјеравање на жељену структуру. Капитална улагања су посебна врста расхода са становишта ефеката који из таквог улагања произлазе, због чега је показатељ

који их садржи вишеструко користан у процесу планирања јавног буџета и дужничког капацитета.

Након ових једноставних показатеља, потребно је размотрити усклађеност прихода и расхода, односно одредити финансијски нето резултат (суфицит или дефицит). У том смислу, израчунава се:

- Однос укупних расхода и укупних прихода.
- Равнотежа у буџету постоји ако је овај рацио број један; већа вриједност указује на дефицит (мањак прихода у односу на расходе), а у случају да овај показатељ има вриједност мању од један, постоји суфицит (вишак прихода у односу на расходе).
- Однос текућих расхода (ТР) и текућих прихода (ТП) представља способност јавног сектора да из текућих прихода финансира јавна добра и услуге. У контексту дужничког капацитета, циљ јавног сектора је да овај показатељ задржи на што нижем нивоу, како би његова фискална аутономија била задовољавајућа.

Утврђени суфицит директно доприноси финансијској способности јавног сектора у финансирању дијела дугорочних улагања из буџета, у смислу смањења потребе за новим задужењем у вриједности исказаног суфицита. С друге стране, остварени суфицит (ако је његова вриједност изнад потреба за новим задужењима) има специфичну улогу у заштити буџета од будућих ризика; може се рећи да је суфицит нека врста гарантног фонда за покриће непланираних расхода који су посљедица дјеловања одређених ризика.

	Приходи	Расходи
Текући буџет	Порески приходи; Помоћи; Приходи од услуга и имовине; Разлика у (n-1) години	Плате; Текуће одржавање; Отплата дуга; Мањак у (n-1) години
		Текући вишак
Буџет капиталних улагања	Самофинансирање	Јавни радови; Куповина опреме и земљишта; Отплата дуга
	Продаја имовине; Субвенције; Зајмови	

Слика 8. Структура оперативног (текућег) и капиталног буџета (Агенција за ЈРР РН, 2012; преузето од *World Bank*, 1999)

Анализа финансијског положаја јавног сектора омогућава оцјену способности стварања и повећања уштеда и текућег суфицита, у циљу финансирања дугорочних пројеката. Ово значи да је неопходно одредити ниво краткорочне ликвидности, као однос текућег дуга (обавеза) и текућих прихода. У сврху оцјене ликвидности служи и однос краткорочне имовине и краткорочних обавеза, као и однос суфицита и текућих прихода.

И показатељи који се односе на задуженост и могућност отплате дугова представљају корисне смјернице за оцјену дужничког капацитета. Најчешће се користе следећи рацио бројеви:

- Однос дугорочног дуга и укупне имовине (финансијске и нефинансијске),
- Однос вриједности годишње отплате дуга и текућих прихода,
- Однос отплате камата и текућих прихода и
- Однос укупне годишње отплате дуга и краткорочне финансијске имовине.

На основу свих наведених показатеља, потребно је проширити анализу финансијског положаја додатним информацијама и додатним показатељима, као што је однос остварених и планираних прихода и расхода, процјену доспјелих неплаћених обавеза из ранијег периода, финансијских ефеката које додају пројекти који су у имплементацији и слично. Коначни закључак о способности јавног сектора да сервисира постојећа и нова задужења зависи и од макроекономских показатеља, али и могућности прилагођавања јавних политика инвестиционим плановима, уз предузимање одређених системских мјера (нпр. пореских) за ослобађање дијела новчаног тога за нова задужења.

Овако дефинисан економски дужнички капацитет, коригован за могуће утицаје макроекономског или институционалног карактера, може значајно одступати од законски одређене границе задужења. Како је у процјену укључен велики број варијабли који су у међусобној зависности, потребно је утврдити евентуална одступања од пројекција (најчешће изградом више сценарија) и квантификовати ризике који их прате, како би стварни дужнички капацитет одражавао реалне могућности јавног сектора за предузимање нових дугорочних обавеза.

4.5.3. Специфичност одређивања дужничког капацитета у пројектном финансирању

Пројектно финансирање у моделу ЈПП подразумева оснивање посебног друштва за управљање пројектом. Оцјена дужничког капацитета тог пројектног друштва се врши на основу новчаних токова које одбацује пројекат, што значи да овај начин финансирања захтијева адекватност финансијског тока пројектних активности у односу на укупно задужење; стварни дужник је пројекат (формални дужник је пројектно друштво), а имовина пројекта је само дјелимична гаранција отплате дуга.

Према Јескомбу (*Yescombe*, 2000, стр. 115) основне карактеристике пројектног финансирања су:

- усмјереност на економски и правно независне пројекте (друштва посебне намјене/пројектна друштва),
- у највећем броју случајева, пројектно финансирање се користи за нове пројекте, а не за већ успостављено пословање,
- инвеститори у пројектну компанију (власници) не гарантују отплату дуга (или то раде у ограниченом износу),
- повјериоци се за отплату дуга ослањају на будуће новчане токове пројекта, а не на вриједност његове имовине или историјске финансијске податке (најчешће се ради о новооснованом друштву, без претходних показатеља пословања, а вриједност имовине обично није довољна за отплату дуга),
- у циљу заштите својих интереса, повјериоци врше детаљну и редовну контролу активности пројектног друштва,
- пројекат има временски одређен животно вијек који је дефинисан уговором,
- дуг по основу пројектног финансирања мора бити у потпуности отплаћен до истека животног вијека пројекта.

Пројектно друштво се финансира из два извора: сопственог капитала/власничког дуга (капитал инвеститора/власника пројектног друштва) и дугова по основу пројектног финансирања. Дуг пројектног финансирања има мањи ризик поврата од власничког дуга, јер има право првенства наплате из нето-оперативног новчаног тока. Из тог разлога, очекивани приноси инвеститора/власника

пројектног друштва су виши од приноса повјериоца/кредитора пројектног финансирања. У том смислу, структура пасиве пројектног друштва може се приказати као однос сопствених и туђих извора финансирања (Orsag, 1999).

Пројектно финансирање у моделу ЈПП подразумева дугорочну активност у циљу реализовања стратешког улагања, а најчешће се односи на инфраструктурне пројекте. Ови пројекти имају одређену динамику, од које зависи и динамика коришћења позајмљених средстава, што треба имати у виду приликом оцјене способности пројекта да, поред остварења приноса на уложена средства за власнике пројектног друштва (што је обавеза другог реда у пројектном финансирању), враћа и главницу дуга, увећану за камату.

Финансијско структурирање пројекта, односно дефинисање структуре извора финансирања врши се за укупан животни вијек пројекта. Поред тога, потребно је и квантификовати ове изворе, у смислу одређивања вриједности појединачних извора финансирања, такође за укупан животни вијек пројекта, како би се обезбиједио континуитет пројектних активности.

Покретање финансијски захтјевних пројеката без претходне пројекције потребних средстава и могућих извора доводи до прекида у активностима, губитка сигурности учесника у пројекту и потенцијалних инвеститора, што се може избјећи детаљном припремом. Вријеме посвећено припреми пројектних активности треба посматрати као опортунитетну корист (иако изазива одређене трошкове), с обзиром да су губици који могу настати услед недостатка припреме, много значајнији.

Према Јуричићу (Juričić, 2000), учешће позајмљених средстава у укупним изворима финансирања зависи од следећих фактора:

- профитабилности пројекта,
- пословног ризика,
- квалитету уговора између учесника у пројекту,
- добављача,
- купаца (корисника) и
- кредитној способности уговорних страна.

Овај начин израчунавања дужничког капацитета заснива се на познавању ефеката пословне и финансијске полуге (енг. *Leverage*) и тачке индиферентности

финансирања, што је тема разматрања многих аутора из области финансијског менаџмента (види *Lasher* 2013; *Mikerević*, 2011; *Orsag*, 2002; *Finnerty*, 1996).

Трошак дуга као начина финансирања пројекта има карактер фиксних трошкова и, као такав, умањује основицу опорезивања, што значи да умањује и износ који порески обвезник плаћа по истеку пословне године (порез на добит). Ради се о утицају финансијске полуге, која се активира са појављивањем (или повећањем учешћа) дуга у структури извора капитала. Дјелујући на претходно описан начин, финансијска полуга даје позитивне ефекте на основу повећања дуга и омогућава надпросјечно повећање зараде прије умањења за камате и порез на добит (енг. *Earnings Before Interest and Taxes - EBIT*) компанијама које у структури извора финансирања имају позајмљене изворе, него компанијама које се финансирају сопственим капиталом.

Сличан утицај има и пословна полуга, али на основу фиксних трошкова, а не цијене дуга. Позитиван утицај пословне полуге је изражен у компанијама са различитом структуром трошкова (фиксних у односу на варијабилне), јер једнаке промјене прихода од продаје дају различите ефекте на *EBIT* - компаније које имају веће учешће фиксних трошкова, изнад одређене тачке покрића, остварују надпросјечан *EBIT* (*Van Horne & Wachowitz*, 2007).

Методом дисконтовања новчаних токова израчунава се максимални износ задужења, односно дужнички капацитет пројекта, уз дисконтну стопу која је цијена тог дуга (камата), јер се дуг, према пројектном финансирању, плаћа из слободног нето-оперативног тока пројекта.

Након израчунавања садашње вриједности новчаних токова, они се морају упоредити са циљаним показатељем покрића токова новца, како би се оцијенила способност тих новчаних токова да извршавају сервисирање (исплату) позајмљеног капитала. Однос дисконтованих новчаних токова и циљаног показатеља покрића токова новца представља максимални износ дуга који се може сервисирати из прихода пројекта и изражава се формулом (1) (*Finnerty*, 1996; цитирано у *Juričić*, 2000):

$$D_{\max} = \frac{SV}{\alpha}$$

гдје је:

D_{max} = максимални износ дуга

SV = садашња вриједност будућих новчаних токова

α = циљани показатељ покрића тока новца

Циљани показатељ покрића токова новца одређује колико је пута $EBIT$, увећан за амортизацију, већи од обавезе по основу главнице (кориговане за утицај пореза на добит, с обзиром да се главница плаћа из нето-добити, односно након одбитка пореза на добит) и камате и може се представити формулом (2) на следећи начин:

$$\alpha = \frac{EBIT + A}{k + \frac{G}{(1-\tau)}}$$

гдје је:

α = циљани показатељ покрића тока новца

$EBIT$ = зарада прије умањења за камате и порез на добит

A = амортизација

k = камата

G = главница

τ = стопа пореза на добит

Почетну формулу (1) је потребно кориговати у складу са проценом вриједности будућих прихода и расхода и стопа њиховог раста у току експлоатације пројекта на начин како приказују формула (3) и (4):

$$P_t = P(1 + g_p)^{t-1}$$

$$R_t = R(1 + g_r)^{t-1}$$

гдје су:

P = приходи

g_p = годишња стопа раста прихода

R = расходи

g_r = годишња стопа раста расхода

t = вријеме изражено у годинама

Имајући у виду да сви расходи који умањују пореску основицу не морају изазвати и одливе новца (новчане издатке), новчани ток из којег се сервисира дуг, исказано на годишњем нивоу, може се представити формулом (5):

$$NT_t = (1-\tau) \left[P(1+g_P)^{t-1} - R(1+g_R)^{t-1} \right] + \tau A$$

гдје је:

NT_t = годишњи износ новчаног тока

Након одређивања годишњег новчаног тока у којем је садржан и утицај пројектованих прихода и расхода и стопа њиховог раста, потребно је извршити дисконтовање ове вриједности, уз коришћење цијене дуга (камате) као дисконтне стопе. Како је претходна формула израз вриједности новчаног тока у једној години, укупна садашња вриједност свих новчаних токова у периоду експлоатације пројекта (односно до рока доспијећа дуга, који се подудара са укупним животним вијеком пројекта) може се исказати формулом (6):

$$SV = \sum_{t=1}^n \frac{(1-\tau) \left[P(1+g_P)^{t-1} - R(1+g_R)^{t-1} \right] + \tau A}{(1+i)^t}$$

гдје је:

i = цијена дуга (каматна стопа)

n = број година до доспијећа дуга

Наравно, претходно образложени начин израчунавања дужничког капацитета је условљен бројним факторима које прате сваки пројекат и не може се примијенити без одређених ограничења. Инфраструктурни пројекти, у великом броју случајева, почињу остваривати приходе тек по завршетку изградње, што значи да у току пројектних активности такав пројекат не може сервисирати обавезе по основу дуга из новчаних токова, него из других извора (нпр. донација). Друга специфичност се односи на динамику искориштавања позајмљеног капитала - дужнички капацитет пројекта се повећава уколико се коришћење туђег капитала врши постепено, по фазама, а не у пуном износу, у првим фазама пројекта.

Динамика коришћења туђег капитала одређује и висину и утицај интеркаларне камате ма дужнички капацитет у пројектном финансирању. Интеркаларна камата је цијена која се плаћа на номинални износ дијела искоришћеног кредита, за период од дана коришћења дијела дуга до почетка експлоатације пројекта и плаћа се у току експлоатације пројекта, додавањем њене вриједности на главницу дуга.

Због утицаја интеркаларне камате и наведеног начина њеног обрачуна и плаћања, Финерти (Finnerty, 1996) и Јуричић (Juričić, 1999) сматрају да је потребно формулу (1) прилагодити, дисконтовањем тог израза са каматном стопом дуга, за период просјечног пондерисаног времена, како приказује формула (7):

$$D_{\max} = \frac{1}{\alpha} \cdot \frac{SV}{(1+i)^m}$$

гдје је:

m = просјечно пондерисано вријеме искоришћеног кредита

Да би се израчунала вриједност просјечног пондерисаног времена искоришћеног кредита, потребно је познавати динамику, број и вриједност појединачних дијелова дуга који се користе током трајања пројекта, из чега слиједи да су формуле (8) и (9):

$$\frac{1 + \sum_n \left[\varphi_n \cdot (1+r)^{t_n} - \varphi_n \right]}{(1+i)^m} = 1$$

$$\sum \varphi_n = 1$$

гдје су:

φ_n = појединачни дијелови искоришћеног кредита у укупном дугу (кредиту)

t_n = преостало вријеме до завршетка пројекта (у годинама)

r = интеркаларна каматна стопа

Из формуле (8), слиједи формула (10):

$$m = \frac{\log \left\{ 1 + \sum_n \left[\varphi_n \cdot (1+r)^{t_n} - \varphi_n \right] \right\}}{\log(1+i)}$$

Након израчунавања просјечног пондерисаног времена искоришћеног кредита према формули (10), ова вриједност се уврштава у израз (7) и на тај начин одређује максимални износ дуга који је могуће сервисирати из будућих новчаних токова пројекта, односно, дужнички капацитет пројектно финансираног дугорочног подухвата.

Јасно је да промјена интеркаларне камате у обрнутој пропорцији утиче на промјену садашње вриједности новчаних токова, односно на дужнички капацитет

пројекта, што наглашава важност динамике пројекта и периода коришћења дуга као извора финансирања.

Израчунавање дужничког капацитета не користи само кредиторима, него свим учесницима у пројекту. Пројекат је заједнички, јединствен систем којим се мора управљати током укупног животног вијека и на његову успјешност (пored осталих поменутих фактора) утиче структура извора финансирања, динамика пројектних активности, величина и стопе раста прихода и расхода, цијена позајмљених извора, интеркаларна камата, стопа пореза на добит, као и други параметри.

Познавањем или процјеном њихових вриједности, учесници у пројекту смањују ризике и повећавају вјероватноћу постизања сопствених интереса, али и ефикасност и ефективност самог пројекта.

5. ВРИЈЕДНОСТ ЗА НОВАЦ И КОМПАРАТОР ЈАВНОГ СЕКТОРА

5.1. Анализа трошкова и користи и вриједност за новац у моделу јавно-приватног партнерства

Шири контекст утицаја друштвених пројеката сагледава се уз помоћ економске анализе, која показује (позитиван или негативан) утицај планираног подухвата на друштво као цјелину, а не само на директне учеснике у пројекту, што је основна разлика у односу на финансијску анализу. Економска анализа укључује користи и трошкове који нису обухваћени (квантификовани) у финансијској анализи, с обзиром да не генеришу видљиве новчане приходе и расходе.

За вредновање оваквих утицаја потребно је детаљно познавање конкретног пројекта, али и ширег (макроекономског) оквира, посебно приликом квантификовања ствари или појава које немају тржишну вриједност, као што је задовољство грађана, нарушавање културолошких и естетских норми и слично. Међутим, чак и у оваквим ситуацијама, могуће је примијенити одговарајуће алате и технике вредновања, комбиноване са субјективним процјенама аналитичара, који са релативном тачношћу одређују финансијски израз ове врсте трошкова и користи.

Сврха економске анализе је оцјена економске исплативости пројекта. Ако су користи веће од пројектованих трошкова, односно, ако одабрани пројекат има оптималан однос користи и трошкова, сматра се да је економски прихватљив.

Економска анализа је нарочито значајна у реализовању друштвених пројеката, који по правилу имају ниску финансијску стопу рентабилности. С једне стране, ова врста пројеката није интересантна инвеститорима из приватног сектора (или финансијским институцијама), док, с друге стране, јавни сектор нема довољан финансијски капацитет да такве пројекте финансира из сопствених (буџетских) средстава.

Одлука о овим пројектима се доноси након економске оцјене, са циљем квантификовања друштвених ефеката коригованих за утицаје који су резултат тржишне несавршености, и то израчунавањем показатеља економске рентабилности пројекта (економска нето садашња вриједност, економска стопа рентабилности, коефицијент користи и трошкова).

Приликом одлучивања о успостављању јавно-приватног партнерства у реализацији пројеката, уобичајена пракса подразумијева разматрање стандардног модела управљања. Увођење стандарда у процес управљања пројектима ЈПП има за циљ дефинисање корака, мјера и активности којим се постиже општи, свеобухватни приступ и постижу конкретне уштеде (као што су смањени трошкови трансакција, посебно у фази припреме првог пројекта по моделу ЈПП, када се уштеде остварују на сваком наредном пројекту, због стеченог искуства и дефинисаних стандарда).

Стандардни модел обухвата дефинисање организационе структуре, спецификацију очекиваних резултата и квалитета које приватни партнер мора постићи приликом испоруке јавних добара, оцјену исплативости модела јавно-приватног партнерства с одговарајућом расподелом ризика и одговорности између партнера, као и мјере и активности које су неопходне за надзор и контролу поступака у току цијелог процеса.

Према Брдаревић (2012, стр. 33), основни принцип у процесу одлучивања о успостављању ЈПП као начина реализовања пројекта је могућност остварења веће вриједности за новац (енг. *Value for Money* - *VfM*) у односу на традиционалне јавне набавке. Већа вриједност за новац се постиже кроз ефекте скраћења рокова, повећањем квалитета или обима крајњег производа/услуге, нижом цијеном производа/услуге, али и преносом дијела ризика са јавног на приватног партнера, односно, финансијским ефектом те прерасподјеле.

Јескомб (*Yescombe*, 2000, стр. 55) наглашава да се прорачун вриједности за новац врши након разматрања економске оправданости инвестиције, која укључује:

- пројекцију трошкова и користи пројекта, укључујући и ефекте екстерналија⁹;
- анализу трошкова и користи, у којој је посебно значајан избор дисконтне стопе која се примјењује на будуће трошкове и користи;

⁹ У овом контексту, екстерналије подразумијевају индиректне, позитивне или негативне последице пројектних активности, као што је нпр. утицај на општи економски развој или на очување околине. Екстерналије су резултат несавршености тржишта, оне су ефекти који се јављају кад нека активност утиче на субјекте који за тај утицај нису плаћени (негативне екстерналије), или за њих не плаћају (позитивне екстерналије).

- израчунавање економског поврата на пројекат, као алтернативни поступак претходно наведеној анализи.

За анализу трошкова и користи препоручује се примјена дисконтованог готовинског тока (енг. *Discounted Cash Flow - DCF*) или интерне стопе приноса (енг. *Internal Rate of Return - IRR*), како би се укључила временска вриједност новца. Примјеном *DCF* прорачуна, користи пројекта се израчунавају као збир нето садашњих вриједности (енг. *Net Present Value - NPV*) користи од пројекта и *NPV* позитивних екстерналија, а трошкови су збир *NPV* трошкова пројекта и *NPV* негативних екстерналија. Алтернатива овом начину (*DCF*) је израчунавање интерне стопе приноса (*IRR*), односно економске стопе поврата (енг. *Economic Rate of Return - ERR*).

Међутим, обје алтернативе имају заједнички недостатак који се односи на ефекте дисконтовања трошкова у пројектима који имају високе трошкове у завршним фазама. С обзиром на чињеницу да су пројекти ЈПП дугорочни и да могу трајати и више деценија, ово значи да може доћи до значајног подцјењивања трошкова у будућности, посебно ако је дисконтна стопа висока.

Овом проблему треба посветити пажњу, јер се јавни сектор често одлучује на успостављање ЈПП у циљу реализовања друштвених пројеката управо због одгађања финансијског терета на дужи период, до чега долази када се између партнера уговори облик сарадње у којем приватни партнер преузима финансирање у иницијалној и наредним фазама, а јавни партнер на крају животног вијека пројекта. Специфично понашање јавног сектора подразумева преференцију одгађања финансијских обавеза, јер тада јавне финансијске пројекције изгледају привлачније и трошкови договорене сарадње нису видљиви у документу оквирног буџета (који се, уобичајено, планира за наредни трогодишњи период).

На тај начин, потцијењени финансијски терет остаје будућим генерацијама, а принцип друштвене одговорности се нарушава.¹⁰

¹⁰ Примјер: Пројекат који се реализује по моделу ЈПП траје 20 година, друштвена дисконтна стопа је одређена на нивоу од 6%. Трошкови јавног сектора су 1 милион новчаних јединица и пројектовани су за крај животног вијека пројекта (јавни сектор тај трошак плаћа на крају 20-те године). Садашња вриједност трошка је 312.000 новчаних јединица, што може изгледати врло прихватљиво и довести до одлуке о прихватању обавезе за коју у будућности треба издвојити

Након доказивања економске оправданости пројекта, слиједи одлучивање о начину организовања, односно о избору модела за реализацију тог пројекта. Обим и врста јавних капиталних пројеката значајно утиче на величину бруто домаћег производа, а у земљама у развоју, оне представљају услов њиховог одрживог раста.

Позитивни ефекти јавних капиталних улагања зависе не само од обима, него и од квалитета инвестиција, који се идентификује кроз ефикасност и ефективност. Једна од кључних претпоставки квалитета је одлука о начину реализације пројекта, односно, процјена исплативости ако се пројекат самостално реализује (што значи и преузимање свих ризика који тај процес прате), или је исплативије предмет инвестиције наручити (односно, унајмити) од трећих лица (*Ferline et.al.*, 2009).

Јавни сектор се у првом случају јавља као наручилац и извршилац предмета инвестирања, а у другом само као наручилац. Избор између тих алтернатива се заснива на принципу финансијске исплативости, као и свака друга одлука везана за инвестиције. Специфичност се односи на предмет инвестиције, која је у јавном сектору најчешће некомерцијалног карактера (задовољавање јавне потребе) и, као таква, релативно неинтересантна за приватни сектор (или недоступна, као што су нпр. инвестиције везане за безбједност државе).

Основа утврђивања вриједности за новац (VfM) је, на основу претходно изложеног, упоређивање трошкова инвестиционих модела. Када је у питању ЈПП, рачунају се укупни животни трошкови (енг. *Whole Life Costing* - *WLC*) инвестиције, при чему се прихвата трошковно ефективнија алтернатива (види *EIB*, 2005), јер је циљ квантитативно утврдити исплативију варијанту за пореске обвезнике (као крајње кориснике предмета инвестирања). Наравно, исплативост јавног добра подразумијева шири оквир од чисто финансијског критеријума - поред трошковне исплативости, она подразумијева обезбјеђење квалитетног,

значајна средства. Са повећањем дисконтне стопе на 8% (што је дисконтна стопа која је коришћена у примјерима ЈПП у Републици Српској), ова обавеза износи само 215.000 новчаних јединица, што показује да је у процесу одлучивања и у израчунавању дужничког капацитета јавног сектора, поред осталих, раније наведених фактора, потребно узети у обзир и утицај висине дисконтне стопе и динамику (рокове плаћања) пројектованих трошкова, првенствено у циљу заштите принципа друштвене одговорности и реалнијих критеријума у процесу јавног инвестирања.

доступног, правовременог и цјеновно прихватљивијег јавног добра. Другим ријечима, одабрана алтернатива треба пружити већу корист (виши стандард јавног добра) за мање уложеног новца (ниже укупне животне трошкове).

Вриједност за новац (VfM) је појам којим се наглашава постизање додатне вриједности (енг. *Added Value*) пројекта при избору одређене опције, због чега га треба разликовати од нешто једноставније анализе трошкова и користи (енг. *Cost-Benefit Analysis - CBA*), која се традиционално употребљава у оцјени инвестиционих пројеката.

Анализа трошкова и користи подразумијева да постоји разлика у доприносу пројекта појединачним и укупним друштвеним циљевима, односно разлика у ефектима од пројекта, посматрано са појединачног и укупног друштвеног становишта. То је аналитички приступ рјешавању проблема избора, који захтијева дефиницију циљева и идентификацију алтернатива које дају највећу корист за дате трошкове, или које дају захтијевану корист уз најмање трошкове. Она је карактеристичан инструмент који се користи за доношење јавних одлука и оцјењивање јавних политика и програма.

Претпоставка коришћења анализе трошкова и користи је вредновање и поређење свих предности и недостатака одређеног подухвата (пројекта), уз уважавање чињенице да постоји разлика у доприносима пројекта појединачним и друштвеним циљевима. Анализом трошкова и користи треба обухватити све користи и трошкове, без обзира ко их, поред директних учесника у пројекту, ужива или сноси њихове посљедице, укључујући изгубљене користи (који тако постају трошкови), и смањење трошкова (који постају опортунитетне користи). При томе, у поступку процјене економских (друштвених) користи потребно је слиједити претпоставку да се за сваку корист може идентификовати и везати одређени трошак.

Важност примјене анализе трошкова и користи долази до изражаја код пројеката са вишеструким ефектима на шири круг корисника. Свјетска банка препоручује да се овај метод треба користити при утврђивању трошкова и користи за цијело друштво (економска анализа), полазећи од оцјене појединачних утицаја (финансијска анализа), које треба кориговати за одређене користи и трошкове.

VfM се користи за избор модела реализације инвестиције, док CBA служи за процјену и у ранијим фазама, при одлучивању да ли се идеја о одређеном пројекту треба прихватити или не.

С друге стране, поступак прорачуна (квантификовања) је сличан у обје методе, па се може закључити да додатна вриједност (VfM) представља разлику добијених резултата по методи CBA у различитим опцијама.¹¹

$$VfM = CBA_1 - CBA_2,$$

уз услов да је:

$$CBA_1 > 0; \quad CBA_2 > 0; \quad CBA_1 > CBA_2,$$

гдје је:

CBA_1 = позитивна разлика користи и трошкова (израчуната методом CBA) по првом потенцијалном моделу реализовања инвестиције

CBA_2 = позитивна разлика користи и трошкова (израчунате методом CBA) по другом потенцијалном моделу реализовања инвестиције

Претходни израз подразумијева да су обје алтернативе прихватљиве са становишта оправданости (користи су веће од трошкова), што значи да прорачун VfM представља избор између понуђених опција инвестирања.

Ова формула је једноставан приказ разлике између резултата метода VfM и CBA и ограничен је на двије опције, које се односе на традиционални модел реализације јавних инвестиција (када јавни сектор реализује пројекат и преузима све ризике) и модел ЈПП (са трансфером одређених ризика на приватног партнера). У овој фази, ради се о утврђивању додатне вриједности као услову за избор модела ЈПП у реализовању инвестиције.

Наравно, у даљим фазама процеса процјене VfM , појављује се више опција од стране понуђача из приватног сектора које треба укључити у поменути избор, по истом принципу процјене вриједности, тако да коначни избор приватног партнера зависи од највеће додатне вриједности која се остварује у таквој сарадњи у току укупног животног вијека пројекта.

¹¹ Креација аутора

Табела 3. Пројектни циклус ЈПП и процјена вриједности за новац

Фаза	Поступци
0. Прелиминарна фаза	Припремне радње, Дефинисање инвестиционог програма, Прелиминарна процјена способности плаћања јавног сектора (дужнички капацитет), <u>Прорачун вриједности за новац (VfM)</u> Ужи избор пројеката, Процјена способности плаћања јавног сектора и вриједности за новац за појединачне пројекте, Избор модела за реализацију пројекта (традиционални или ЈПП)
Пројектни циклус ЈПП	
1. Идентификација пројекта	Доступност, Алокација ризика, Билансни третман, <u>Прорачун вриједности за новац (VfM)</u>
2. Детаљна припрема ЈПП пројекта	Организација, Формирање пројектног тима, Пројектни план и временски распоред, Израда студија, Дефинисање критеријума за оцјену понуда, <u>Прорачун вриједности за новац (VfM)</u> (процјена свих понуда са тржишта), Израда нацрта уговора о ЈПП
3. Набавка	Тендерски поступак, Потписивање уговора о ЈПП, Затварање финансијске конструкције
4. Имплементација	Управљање уговором <u>Прорачун вриједности за новац (VfM)</u> (оцјена степена реализације пројектоване VfM) Накнадна евалуација <u>Прорачун вриједности за новац (VfM)</u> (процјена кретања овог показатеља у будућности)

Извор: Креација аутора, према: *EPEC*, 2011.

Вриједност за уложени новац није синоним за најниже трошкове, то је оптимална комбинација цјеложивотних трошкова пројекта и квалитета. Ова вриједност се појављује у моделу ЈПП као резултат економичности, ефикасности и ефективности сарадње јавног и приватног сектора.

Како је приказано у претходној табели, прорачун вриједности за новац није једнократан поступак. Он се примјењује у свим фазама пројектног циклуса у моделу јавно-приватног партнерства, али и у прелиминарној (нултој) фази припреме јавних инвестиција, када још није познато да ли је тај модел погодан за примјену. У тој фази, израз „вриједност за новац“ представља ужу категорију у односу на значење које има у наредним фазама, када се директно везује за модел ЈПП и када се та вриједност постиже на специфичан начин.

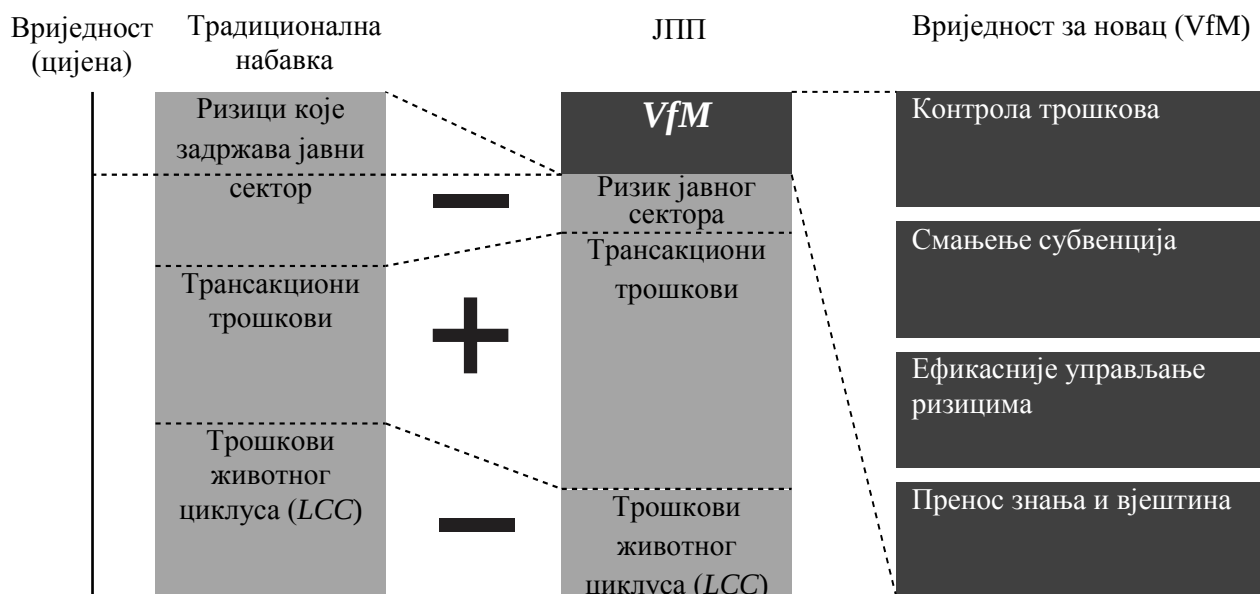
Циљ јавних инвестиција је обезбјеђивање јавног добра/услуге, а захтјев постизања вриједности за новац значи избор таквог модела реализације који уз мање укупне животне трошкове омогућава исти или бољи резултат. Постизање и доказивање вриједности за новац је карактеристика која се везује за модел ЈПП и која га разликује од осталих облика сарадње јавног и приватног сектора.

Један од важнијих услова постизања вриједности за новац је детаљно планиран и транспарентан поступак јавне набавке, који на више начина доприноси ефикаснијем управљању, без обзира на избор начина реализовања пројекта. Такав приступ омогућава већу конкурентност и смањење трошкова трансакције, а јавно доступне информације постају позитивни корективни фактор свих активности.

Суштина постизања вриједности за новац је у ризицима, односно њиховој (ре)алокацији на једног од партнера. Алтернатива у којој се јавни партнер појављује као инвеститор (наручилац и извршилац посла) подразумева потпуно преузимање свих ризика, што значи да се у калкулацији цјеложивотних трошкова пројекта ова чињеница мора узети у обзир и адекватно квантификовати. У другом случају, ако се пројекат изводи по моделу ЈПП, долази до преноса (расподјеле) ризика између партнера, што такође треба квантификовати. Разлика у укупном прорачуну трошкова се појављује ако су ризици распоређени на оне учеснике који са њима боље управљају: посљедишно, трошкови таквог управљања ће бити нижи, што се позитивно одражава на укупне животне трошкове пројекта.

Наравно, поставља се питање могућности трансфера одређених ризика на „погоднијег“ партнера, а посебну дилему представља и цијена преузимања тог ризика, јер страна која преузима било коју врсту ризика очекује и адекватну премију, у циљу заштите од евентуалних посљедица.

Ово значи да пренос ризика на партнера који са њим боље управља не представља гаранцију нижих трошкова. Напротив, пракса показује да су очекивања субјекта који преузима ризик често нереално висока, што се и показује у анализи квантификованих трошкова.



Слика 9. Постизање вриједности за новац у моделу ЈПП (прилагодио аутор, према: *International Finance Corporation – IFC, 2016*)

Као што је приказано на претходној слици, трансакциони трошкови (додатни трошкови тендерске процедуре, трошкови уговарања, трошкови контроле и надзора над спровођењем уговора), па и трошкови финансирања (посебно ако се ради о финансирању акцијским капиталом, што је најчешћи случај у приватном сектору) у моделу ЈПП су значајно већи у односу на трошкове у моделу реализовања инвестиције од стране јавног сектора. Вриједност за новац се постиже само ако је пројекат могуће ефикасније и ефективније спровести по моделу ЈПП, односно, ако се тако остварене користи могу квантификовати и доказати.

У традиционалном моделу, јавни сектор у поступку јавне набавке ангажује извођача радова (ако је у питању јавна инфраструктура), по критеријуму најниже цијене капиталних трошкова, који реализује пројекат и предаје га на употребу и одржавање наручиоцу - јавном сектору. При томе, јавни сектор преузима све значајне ризике, што укључује и дјелимични ризик квалитета предмета инвестиције, с обзиром на ограниченост дефинисања захтјева те врсте у тендерској документацији. Финансирање овог модела врши се из јавних средстава, или комбиновањем са позајмљеним (кредити, државне обвезнице), о чему је у претходним поглављима детаљније разматрано.

За разлику од традиционалног приступа, модел ЈПП подразумева трансфер већег дијела ризика на приватног партнера (уз плаћање накнаде), јер процедура

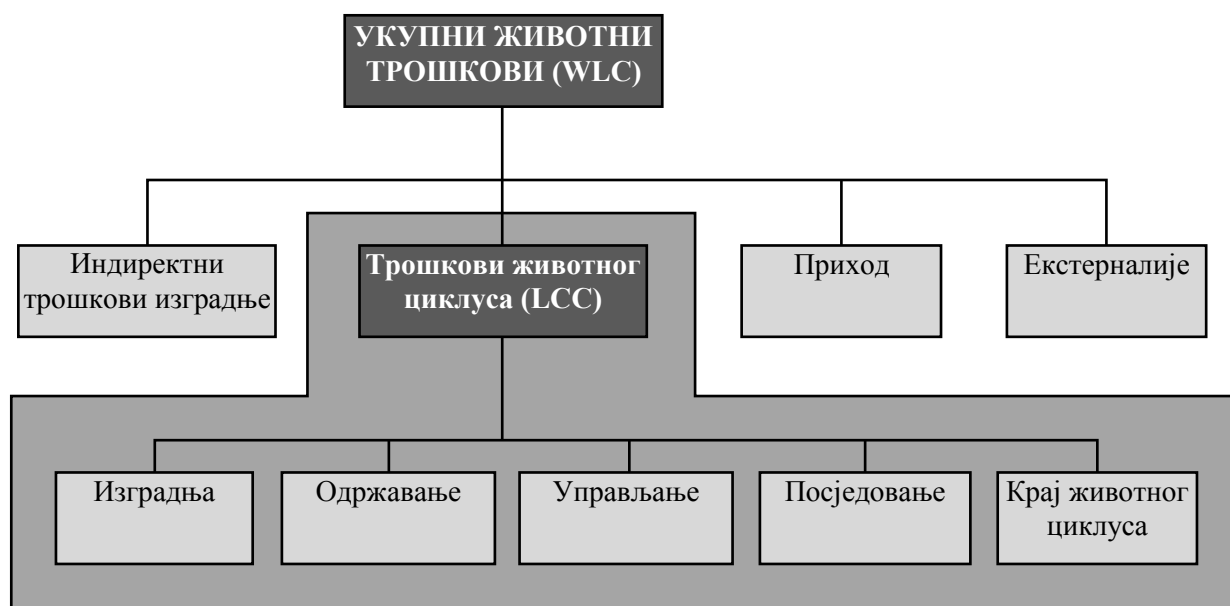
јавне набавке (избор извршиоца уговора) није заснована на класичном уговору о пословној сарадњи, него на комплекснијим и дугорочнијим односима партнера који укључују прецизно дефинисање стандарда квалитета који приватни партнер мора испоручивати и који се континуирано провјерава од стране јавног партнера (одступање од стандарда обуставља плаћање договорене накнаде, у цјелости или дјелимично).

Према моделу коју препоручује Агенција за ЈПП Републике Хрватске (*Agencija za JPP RH*, 2014), израчунавање вриједности за новац врши се у сљедећим етапама:

1. Дефинисање претпоставки основних финансијских категорија (структура извора финансирања, цијена позајмљеног капитала, стопа поврата на сопствена средства, стопа пореза на добит, стопа ПДВ, дисконтна стопа).
2. Пројекција трошкова животног циклуса (енг. *Life Cycle Cost - LCC*), са укљученим приходима од комерцијализације, у случају примјене традиционалног модела, која садржи пројекције капиталних трошкова (енг. *Capital Expenditure - Capex*), оперативних трошкова (енг. *Operational Expenditure - Opex*) и преносивих и задржаних ризика.
3. Прорачун накнаде која произилази из укупних животних трошкова по традиционалном моделу;
4. Пројекција трошкова животног циклуса, са укљученим приходима од комерцијализације, у случају примјене модела ЈПП;
5. Прорачун накнаде која произилази из укупних животних трошкова (*WLC*) по моделу ЈПП;
6. Прорачун трошкова конкурентске неутралности;
7. Упоређивање укупних животних трошкова, израчунавање вриједности за новац и графички приказ.

Према овом приручнику, укупни животни трошкови садрже укупне приходе и расходе пројекта, а укључују ставке као што је земљиште, пројектовање, изградња, управљање, одржавање, порезе, финансирање, ризике, приходе од комерцијализације и слично. Ти будући приходи и расходи се свде на садашњу вриједност (на почетни датум пројекта), уз коришћење одређене дисконтне стопе, која је заједничка за обје опције - традиционалну и ЈПП, како би се упоређивање спровело под истим условима.

С друге стране, трошкови животног циклуса су дио укупних животних трошкова, јер садрже трошкове пројектовања, изградње, одржавања и (евентуалног) уклањања предмета пројекта¹².



Слика 10. Структура укупних животних трошкова и трошкова животног циклуса (према: Green, 2009)

Укупни животни трошкови представљају економску процјену свих трошкова животног циклуса и свих индиректних трошкова пројекта, која узима у обзир релевантне новчане токове у посматраном периоду. Према Богнару и другим (Bognar et.al., 2011), узимају се у обзир и сви фактори који имају утицај на иницијалне капиталне трошкове и будуће оперативне трошкове.¹³

Додатна разлика између укупних животних трошкова и трошкова животног циклуса односи се на чињеницу да се, у поступку прорачуна вриједности за новац, трошкови животног циклуса одређују на бази историјских података (који дају релативно непоуздане податке), док укупни животни трошкови омогућавају оптимизацију трошкова и анализу осјетљивости појединих трошкова на

¹² Претпоставка је да се пројекат односи на изградњу инфраструктурног објекта.

¹³ Све до појаве савремених теорија, трошак изградње објекта се везивао само за капиталне трошкове, попут трошкове куповине земљишта, пројектовања, дозвола и изградње објекта. Међутим, трошкови одржавања, који се појављују након пуштања објекта у употребу, чине значајан дио укупне вриједности инвестиција (просјечно се крећу у распону од 30% - 60% од укупне вриједности инвестиција), због чега је управљање овим трошковима изузетно важан дио прорачуна вриједности за новац.

одређене промјене, јер су његове пројекције засноване на сложенијем и детаљнијем систему предвиђања.

У моделу ЈПП, накнада коју јавни сектор плаћа приватном партнеру уобичајено се одређује у фиксним износима који се периодично исплаћују током цијелог уговорног периода. Уговором такође може бити предвиђена и могућност промјене вриједности накнаде, у складу са инфлацијом или другим критеријумима. У поступку јавне набавке, предност има приватни партнер који понуди најнижи износ накнаде у односу на вриједност која произлази из укупних животних трошкова по традиционалном моделу.

Разлика у израчунавању накнаде по инвестиционим алтернативама односи се на прорачун накнаде по моделу ЈПП, у који се укључује и порез на добит.

5.2. Компаратор трошкова јавног сектора

У традиционалном моделу реализовања инвестиција, јавни сектор посматра капиталне трошкове као кључне трошкове пројекта. Да би трошкови били упоредиви са алтернативним моделом (ЈПП), за потребе израчунавања вриједности за новац неопходно је обухватити укупне животне трошкове пројекта у његовом уговорном вијеку (трошкови изградње, одржавања, замјене истрошених материјала, финансирања, пореза, ризика, приходи од комерцијалне употребе и др.).¹⁴ Укупни животни трошкови се исказују као разлика садашње вриједности прихода и садашње вриједности трошкова пројекта.

Поређење ова два начина реализовања пројекта (поређење укупних животних трошкова) врши се израчунавањем тзв. компаратора јавног сектора (енг. *Public Sector Comparator - PSC*). Израда компаратора трошкова јавног сектора, као алтернативног, хипотетичког модела је законом дефинисана обавеза у изради студије изводљивости за пројекте ЈПП. То је документ који садржи компарацију садашњих вриједности укупних животних трошкова у уговорном периоду пројекта по традиционалном (буџетском) моделу финансирања у односу на модел ЈПП, а укључује дефинисање носилаца ризика, као и њихово вредновање.

¹⁴ Комплексније анализе подразумевају шири обухват трошкова у односу на уговорни период.

Ако се као резултат тог поређења квантификује вриједност за новац (као уштеда у корист ЈПП), јавни сектор се одлучује за модел ЈПП као начин реализовања инвестиције.

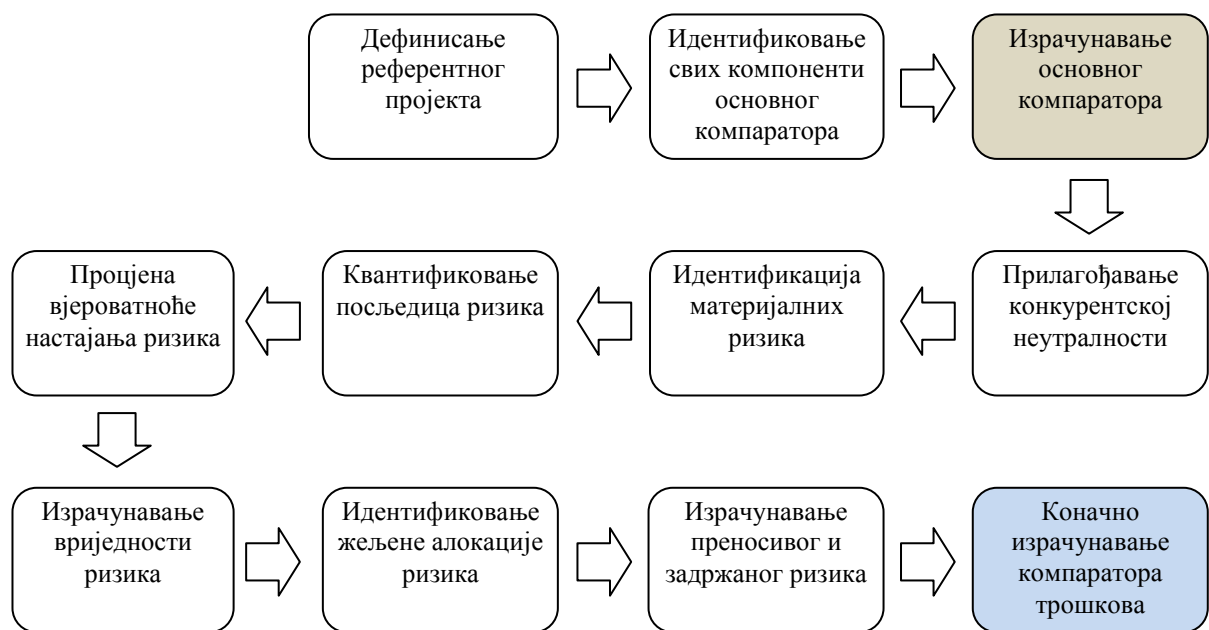
У оквиру компаратора трошкова јавног сектора оцјењује се оправданост:

- изабраног начина (модела) реализовања,
- пројекта као пословног подухвата,
- улагања приватног партнера и
- задуживања самог пројекта (односно, његове способности да генерише слободни новчани ток изнад вриједности цијене извора финансирања).

Компаратор јавног сектора је пројектовани трошак јавног сектора, коригован за ризике и конкурентску неутралност. Да би тај податак био упоредив са другом опцијом (по моделу ЈПП) и прилагођен временској димензији новца, користи се метода дисконтовања. Имајући у виду утицај дисконтне стопе на садашњу вриједност (а тиме и на исплативост), начини одређивања њене висине и посљедице тог избора су образложени у посебном дијелу овог рада.

Према ЈПП водичу кроз поступке одобравања пројеката (види *Agencija za JPP RH*, 2007), компаратор трошкова јавног сектора карактеришу следеће компоненте:

- Основни компаратор јавног сектора (енг. *Raw PSC*), који представља основни трошак за испоруку јавног добра/услуге по класичном моделу, гдје је предмет пројекта у власништву јавног сектора
- Прилагођавање конкурентске неутралности, којом се отклањају све предности или недостаци које јавни сектор може имати у односу на приватни
- Вриједност преносивих ризика, односно, идентификација и квантификовање ризика које јавни партнер може трансферисати приватном. Ова величина одређује подкомпоненту компаратора - вриједност задржаних ризика јавног партнера.



Слика 11. Основни кораци за израчунавање компаратора трошкова јавног сектора
(обрада аутора према *Agencija za JPP RH*, 2007)

Основни компаратор трошкова јавног сектора укључује:

1. Трошкове директно везане за пројекат
 - капитални трошкови (нпр. пројектовање и изградња објекта, набавка опреме, трошкови куповине или закупа земљишта),
 - капитални приходи (ако је стицање таквих прихода омогућено и осталим понуђачима, они се искључују из вриједности компаратора),
 - трошкови одржавања,
 - оперативни трошкови.
2. Индиректне (остале) трошкове који доприносе пројекту, али нису његова непосредна посљедица
3. Очекивани приход треће стране, ако за то постоје услови (капацитети пројекта изнад дефинисаних потреба), који умањују вриједност компаратора из истих разлога као и директни капитални приходи.

На основу наведеног, може се закључити да је основни компаратор трошкова јавног сектора збир директних и индиректних трошкова пројекта, коригован (умањен) за капиталне приходе и приходе треће стране.

У циљу израчунавања коначне вриједности компаратора трошкова јавног сектора, потребно је извршити прилагођавање (повећање/смањење) основног компаратора за квантификоване вриједности конкурентске неутралности и преносивог и задржаног ризика.

Конкурентска неутралност је појам који се веже за одређене предности које се појављују због специфичног положаја јавног сектора у односу на приватни, као што је могућност изузећа јавног сектора од плаћања одређених обавеза (нпр. такси, пореза, неких законодавних погодности), или недостатака, као што је обавеза транспарентног односа према јавности и израда одговарајућих извјештаја, што није обавеза и приватног сектора.

Квантификоване предности јавног сектора у односу на приватни повећавају вриједност компаратора трошкова, а недостаци га умањују, што значи да нето утицај квантификоване конкурентске неутралности може бити позитиван или негативан фактор његове величине.

Прорачун конкурентске неутралности почиње идентификацијом области из којих произлазе финансијске предности или недостаци, након чега слиједи процјена нето вриједности, односно квантификовање ефеката.

Компаратор трошкова није фокусиран на профит, о чему треба водити рачуна у процесу израчунавања, што значи да је конкурентска неутралност базирана на прилагођавању новчаних токова.

Аустралијски Национални водич за ЈПП (види *Australian Government*, 2008) даје преглед потенцијалних предности јавног сектора у поступку израчунавања компаратора, како је приказано у наредној табели:

Табела 4. Третман потенцијалних предности јавног сектора у компаратору трошкова

ПОТЕНЦИЈАЛНА ПРЕДНОСТ	ТРЕТМАН ТРОШКОВА
Нема ограничења у одређивању цијене капитала	Користити одговарајућу цијену капитала у дисконтовању периодичних новчаних токова.
Ослобађање од таксе за земљиште	- Одредити да ли се за земљиште које је у референтном пројекту наплаћује такса за приватне понуђаче; - Утврдити висину таксе за приватне понуђаче; - У случају да се у обрачуна укупних трошкова налази трошак закупа земљишта, није потребно мијењати компаратор трошкова јавног сектора

Ослобађање од локалних такси	- Одредити да ли референтни пројекат садржи премисе које подлежу локалним таксама и које би плаћао приватни понуђач; - Утврдити висину таксе за приватне понуђаче; - Ритам новчаних токова мора бити усклађен са периодичним обавезама плаћања локалних такси; - У случају да се у обрачуна укупних трошкова налази трошак комерцијалног закупа, није потребно мијењати компаратор трошкова јавног сектора
Ослобађање од административних такси	- Одредити да ли референтни пројекат садржи административне таксе; - Утврдити административне таксе за приватне партнере у референтном пројекту од којих је изузет јавни сектор; - Израчунати износ административних такси за приватни сектор.
Порези и доприноси на плате	- Одредити износ и динамику плаћања пореза и доприноса које приватни понуђач сноси, а које јавни сектор укључује у референтни пројекат.
Оперативни трошкови	- Израчунати оперативне трошкове: књиговодство, људске ресурсе, административне трошкове, маркетинг и ИТ услуге.

Извор: прилагођено према *Australian Government*, 2008, стр. 24.

Износи такси (земљишна такса, административна такса), пореза и доприноса на плате и други слични трошкови који представљају извор конкурентске предности јавног сектора, повећавају вриједност компаратора. У супротном, занемаривање ових ефеката довело би у нереално повољнији положај јавни сектор у односу на приватни, што би за последицу имало избор погрешног, мање исплативог модела инвестирања.

Међутим, у обрнутим ситуацијама, интересе јавног сектора треба заштитити (јер приватни сектор има погодности које нису доступне јавном), и тада се компаратор трошкова умањује за ту квантификовану вриједност.

Улога компаратора трошкова јавног сектора посебно долази до изражаја у међународним пројектима, јер трошковно усклађивање омогућава искључивање разлика у пореским системима, због чега се овај модел широко користи у пракси.

5.2.1. Дисконтовање новчаних токова и избор дисконтне стопе

Дисконтна стопа је мјера временске вриједности новца. Уважавање временске вриједности новца је претпоставка ефикасног финансијског управљања и један од најважнијих елемената у процесу инвестиционог одлучивања. Према Заимовић и Алибеговић (*Zaimović i Alibegović*, 2010, стр. 11), концепт временске вриједности новца заснива се на одређеним тврдњама, као што су:

- Новац има већу вриједност данас него у будућности, због његовог обезвређења под утицајем инфлације, односно пада његове куповне моћи услед раста цијена;
- Новац који посједујемо данас могуће је оприходовати, односно, остварити одређени принос на његово улагање;
- Новац са којим располажемо данас омогућава текућу потрошњу, а исти новчани износ у будућности значи одрицање од те потрошње данас;
- Свако временско одгађање повећава ризике (не)остварења планова, што се односи и на пројекције новчаних вриједности у будућности.

Улагања у инвестиционе пројекте су финансијски захтјевни подухвати, праћени бројним ризицима. Широк временски хоризонт за који је потребно направити детаљна предвиђања додатно отежава процес доношења одлука везаних за улагања с обзиром на временску вриједност новца.

За рјешавање овог проблема користи се дисконтна стопа, која практично представља мјеру временске вриједности новца, а правилан избор висине дисконтне стопе је одлучујући фактор у примјени метода оцјене исплативости инвестиција.

Посматрана са различитих становишта, дисконтна стопа се дефинише као финансијска, друштвена, реална, номинална, гранична и слично. Брили и Мајерс (*Brealey & Myers*, 1996) сматрају да финансијска дисконтна стопа представља опортунитетни трошак капитала и да се користи у случајевима доношења одлука о улагању у алтернативне пројекте. Дакле, суштина употребе финансијске дисконтне стопе је њена улога у избору повољније опције инвестирања на основу поређења понуђених алтернатива, без обзира да ли је та стопа одређена као просјечна цијена капитала (енг. *Weighttted Average Cost of Capital* - WACC), или као захтијевана стопа поврата уложених средстава.

Специфичност јавног сектора у контексту инвестиционог одлучивања огледа се и у дефинисању друштвене дисконтне стопе (енг. *Social Discount Rate - DSR*). Друштвена дисконтна стопа се разликује од финансијске стопе приноса у условима несавршеног тржишта капитала.

Функционална зависност дисконтне стопе и садашње вриједности која се добија њеном употребом у процесу оцјене исплативости (нижа дисконтна стопа - већа садашња вриједност и обрнуто) пружа могућност јавном сектору да оствари стратешке економске и политичке циљеве. Избором ниже друштвене дисконтне стопе, постиже се ефекат веће конкуренције код пројеката који су од приоритетне важности за јавни сектор. С друге стране, у поступку припреме програма јавних инвестиција, виша друштвена дисконтна стопа смањује број потенцијалних исплативих јавних пројеката.

Друштвена дисконтна стопа је снажан инструмент економске политике. Од јавних инвестиција се очекује позитиван утицај на бруто домаћи производ, односно, оправданост улагања јавних средстава, исказану позитивном разликом (дисконтованих) вриједности прихода и расхода (користи и трошкова) који настају као посљедица тог инвестирања. Друштвена дисконтна стопа треба бити одређена на таквом нивоу да буде покретач привредног раста. Литература и пракса показују да нема јединственог приступа у тумачењу и избору висине друштвене дисконтне стопе, али се може рећи да постоји заједнички консензус да јавни сектор, дефинисањем друштвене дисконтне стопе, настоји остварити максималну корист за друштво.

Уопштено, сматра се да друштвена дисконтна стопа треба бити одраз преференција друштва у погледу врсте, броја и вриједности инвестиционих друштвених подухвата, као и стимулисања развоја одређених дјелатности.

Нижу друштвену дисконтну стопу треба користити за инвестиције у дјелатностима од припритетног друштвеног значаја и већих друштвених користи (које не морају имати своју видљиву, квантификовану финансијску вриједност), у циљу постизања исплативости ове врсте инвестиција. У супротном, такви пројекти неће бити интересантни потенцијалним инвеститорима који сагледавају његову тржишну, а не друштвено-економску корист. Овим се сужавају извори финансирања јавних пројеката, што за посљедицу има повећање цијене капитала

за њихову реализацију и смањење обима јавних инвестиција услед недостатка средстава.

Према ставовима Европске комисије (*European Comission*, 2008), препоручени начин израчунавања друштвене дисконтне стопе у земљама Европске уније заснива се на следећим параметрима:

- стопа раста јавних расхода,
- еластичност потражње и
- стопа временске вриједности новца.

На основу наведених параметара, друштвена дисконтна стопа се може одредити према формули:

$$SDR = (n \times g) + p$$

при чему је:

SDR = друштвена дисконтна стопа

n = еластичност потражње (еластичност друштвене добробити према јавним расходима)

g = стопа раста јавних расхода

p = стопа временске вриједности новца

С обзиром да између земаља Европске уније постоје значајне разлике у вриједности ових показатеља од утицаја, висина друштвене дисконтне стопе није јединствено одређена, него прилагођена конкретним макроекономским условима и преференцијама појединачних националних економија.

Појам дисконтне стопе се најчешће везује за камату као цијену кредита за ликвидност по којој централне банке одобравају средства пословним банкама, због чега се као дисконтни фактор, као мјера временске преференције, у великом броју случајева користи ова каматна стопа.

Тај поступак имао би оправдање у случају савшеног тржишта капитала, односно у условима неограниченог приступа капиталу и непромијењеној цијени, тј. камати (*Mihić et.al.*, 2012). Међутим, коришћење технике дисконтовања у оцјени инвестиционих пројеката захтијева пажљивији приступ избору дисконтне стопе.

Не постоји прецизан начин одређивања њене висине због многобројних фактора који на њу утичу, тако да је у конкретним случајевима одлука о избору дисконтне

стопе дјелимично заснована и на субјективној процјени (специфичностима везаним за посматрани пројекат). С друге стране, субјективност као елемент финансијске одлуке увијек оставља могућност нереалног одређивања висине дисконтне стопе, засноване на појединачним интересима или циљевима и потенцијалне манипулације резултатима оцјене исплативости, јер превисока или прениска дисконтна стопа резултује подцјењивањем или прецјењивањем новчаних токова.

Улога дисконтне стопе у поступцима оцјене исплативости је вишеструка, јер се њеним коришћењем настоји процијенити цијена одрицања од потрошње, очекивани принос од улагања у пројекте и опортунитетни трошак улагања у пројекте истог нивоа ризика.

Додатни проблем у избору дисконтне стопе за потребе инвестиционог одлучивања је изузетно дуг временски период дисконтовања (вијек пројекта). Због тога се у пракси често поједностављује процес избора висине дисконтне стопе, која се одређује у зависности од структуре извора финансирања пројекта:

- за пројекте финансиране дугом, цијена тог дуга је дисконтна стопа;
- за пројекте финансиране сопственим средствима, дисконтна стопа је цијена могућих пласмана (или датих кредита), односно опортунитетни трошак улагања сопственог капитала;
- За пројекте који су финансирани и позајмљеним и сопственим средствима, дисконтна стопа је просјечна (пондерисана) цијена тог капитала.

Постоје бројни разлози за избјегавање оваквог поједностављеног одређивања висине дисконтне стопе, због чега се, као додатни критеријум и корективни фактор, препоручује обавезна израда анализе осјетљивости показатеља на различите вриједности дисконтне стопе.

5.2.2. Дисконтна стопа у моделу јавно-приватног партнерства

Један од првих корака у процесу одлучивања о избору модела финансирања јавних инвестиција је поређење садашњих (дисконтованих) вриједности укупних животних трошкова у периоду трајања пројекта, добијених према традиционалном моделу финансирања и према прорачуну трошкова по моделу ЈПП, како би се одредио исплативији модел реализовања пројекта.

Компаратор трошкова јавног сектора је пројектовани трошак јавног сектора, коригован за ризике и конкурентску неутралност. Да би тај податак био упоредив са другом опцијом (по моделу ЈПП) и прилагођен временској димензији новца, користи се метода дисконтовања.

Према Јескомбу (*Yescombe*, 2000, стр. 50), дисконтну стопу чине два елемента:

- општа временска вриједност новца, повезана са каматним стопама на финансијском тржишту и
- премија за ризик који карактерише посматрану инвестицију.

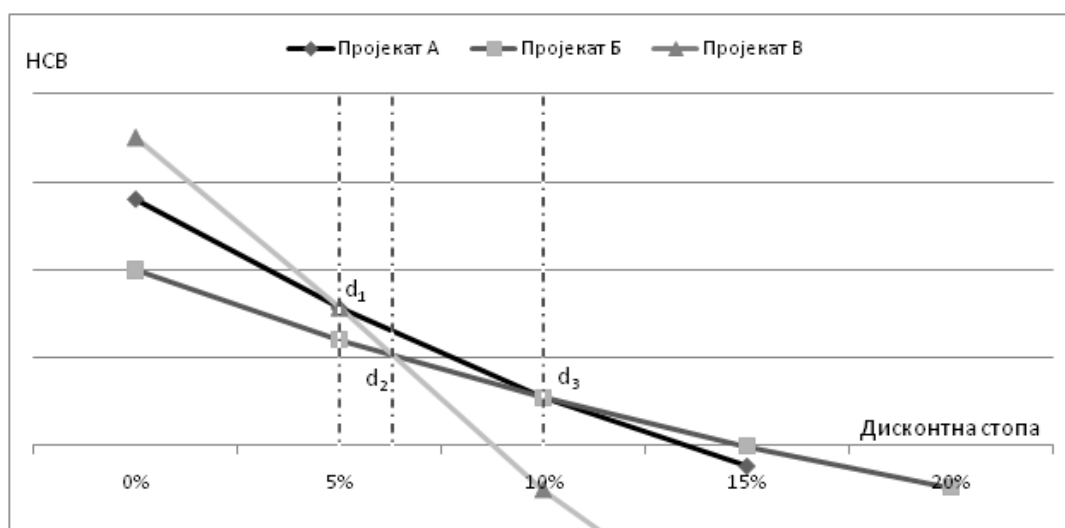
Разматрајући проблем висине дисконтне стопе, он наглашава (и доказује на примјеру) да на оцјену исплативости, поред висине дисконтне стопе (виша стопа, мања исплативост), утиче и величина појединачних годишњих новчаних токова, као и њихов временски распоред.¹⁵

Дисконтовање (и избор дисконтне стопе) имају посебну важност за друштвене пројекте који се реализују сарадњом јавног и приватног сектора, јер се новчани токови у традиционалном моделу разликују од новчаних токова у моделу ЈПП. Ово значи да је потребно извршити детаљне анализе и процјене утицаја дисконтне стопе и величине новчаних токова по годинама прије доношења инвестиционих одлука, да би се избјегли претходно образложени негативни ефекти.

Инвестиционе одлуке које доноси јавни сектор у фази израде програма и одређивања приоритета пројеката које треба реализовати, између осталог, засноване су на исплативости будућих инвестиција. За ту сврху, одређује се дисконтна стопа уз помоћ које се оцјењује исплативост алтернативних пројеката. Уз претпоставку да се оцјена врши методом нето садашње вриједности и да су пројекти А, Б и В искључиви, коначни избор опције која ће бити реализована зависи од висине дисконтне стопе, што је могуће графички приказати на следећи начин:

¹⁵ У примјеру су наведене двије понуђене инвестиције, које имају исти укупни (недисконтовани) новчани ток, али са различитим величинама по годинама. Примјеном исте дисконтне стопе, с обзиром да садашња вриједност зависи не само од висине дисконтне стопе, него и од броја година на које се врши дисконтовање, добијају се различите величине укупних садашњих вриједности. Погољнија опција је она која генерише веће новчане токове у ранијим годинама пројекта.

Графикон 1. Утицај дисконтне стопе на одлуку о инвестирању



Извор: креација аутора

На графикону су наглашене тачке d_1 , d_2 и d_3 , које представљају тзв. критичне тачке избора између двије инвестиционе алтернативе. Апсциса представља висину дисконтне стопе, а ордината нето садашњу вриједност. Критеријум избора је метода нето садашње вриједности (пројекат који има највећу нето садашњу вриједност). У овом поједностављеном примјеру су наглашени могући избори дисконтних стопа у распону од 5% до 10% и приказан утицај тих стопа на одлуку о избору пројекта који ће бити реализован.

Могуће су сљедеће ситуације:

- 1) за све вриједности дисконтне стопе до тачке пресека d_1 (у којој се изједначава нето садашња вриједност пројектних алтернатива А и Б), избор је опција В;
- 2) за све вриједности дисконтне стопе од d_1 до d_2 , избор је опција А;
- 3) за све вриједности дисконтне стопе од d_2 до d_3 , избор је опција А и
- 4) за све вриједности дисконтне стопе веће од d_3 , а мање од 15%, избор је опција Б.

Може се закључити да ће инвестиционе одлуке бити различите у зависности од висине дисконтне стопе, што значи да одређивање референтне дисконтне стопе у поступку оцјене исплативости и доношења стратешких инвестиционих одлука

има пресудну улогу, посебно у случајевима када пројекти имају сличне новчане токове по годинама.¹⁶

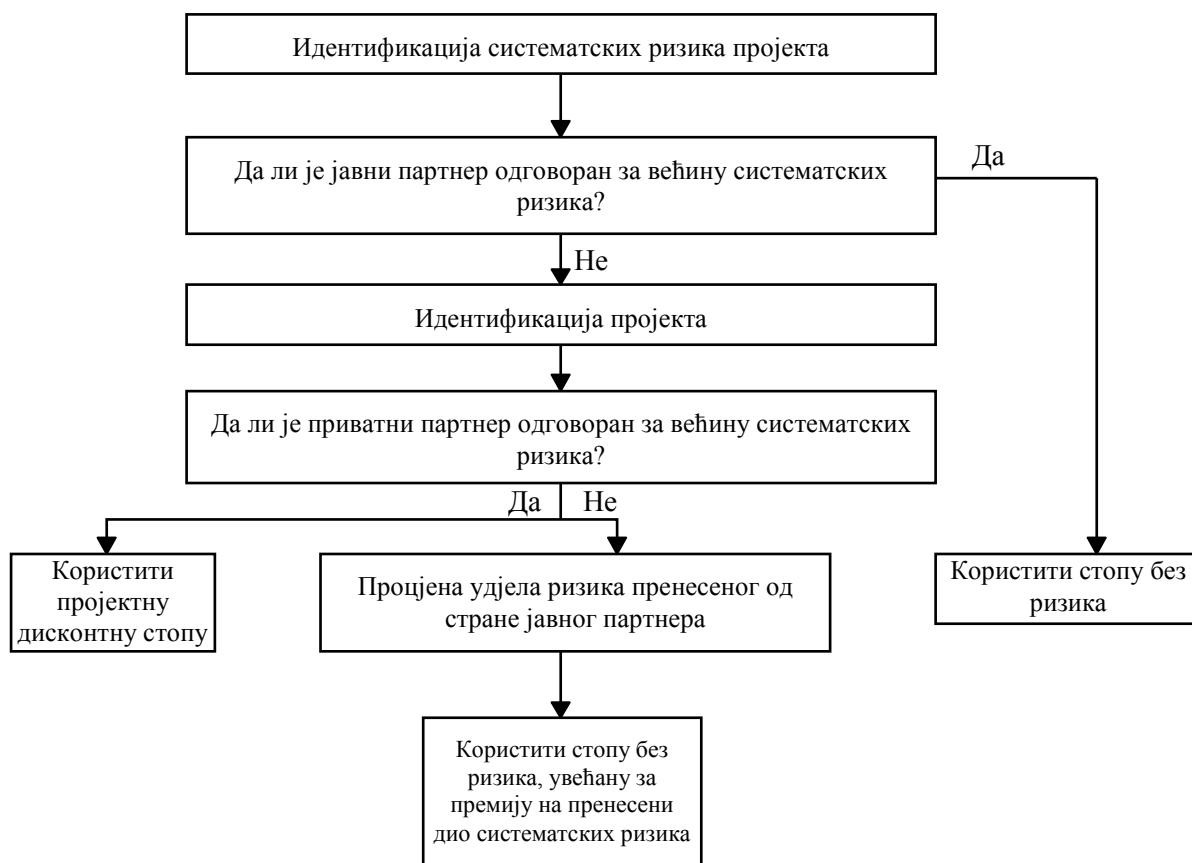
Као што је овим примјером показано, један од једноставних начина за сагледавање посљедица утицаја дисконтне стопе на исплативост инвестиција је и графичко приказивање различитих сценарија, што се нарочито препоручује као алат финансијског менаџмента.

У литератури и пракси постоје различити приступи у вези избора дисконтне стопе у пројектима који се изводе по моделу ЈПП. Тако аустралијски Национални водич за ЈПП (види *Australian Government*, 2013) детаљно образлаже методологију дисконтне стопе у заједничким пројектима јавног и приватног сектора, непосредно везујући њену висину за системски (тржишни) ризик. Према ставовима изнесеним у том документу, дисконтна стопа садржи системске ризике, али не и специфичне ризике везане за сам пројекат, што значи да их је потребно посебно квантификовати.

Како се расподјела системског ризика (трансфер са јавног на приватног партнера), по обиму и значају, разликује у конкретним случајевима, то узрокује и разлике у дисконтним стопама по традиционалном моделу и моделу ЈПП. Према томе, могу се извести сљедећи закључци:

1. Нетрансферисани системски ризици са јавног на приватног партнера (задржани ризици јавног сектора) дефинишу дисконтну стопу у висини безриличног улагања, тзв. стопу без ризика (енг. *The Risk Free Rate*).
2. Потпуни трансфер системског ризика са јавног на приватног партнера дефинише дисконтну стопу која се назива пројектна стопа (енг. *The Project Rate*), која се израчунава моделом одређивања цијене капиталних средстава, тзв. *CAPM* моделом (енг. *Capital Asset Pricing Model - CAPM*).
3. Дјелимични трансфер системског ризика са јавног на приватног партнера дефинише пројектну стопу која је у директној пропорцији са величином тог ризика - што је већи пренос ризика, виша је пројектна (дисконтна) стопа.

¹⁶ У таквим случајевима, и релативно мала промјена дисконтне стопе може утицати на (не)повољност одређене алтернативе.



Слика 12. Методологија избора дисконтне стопе (према *Australian Government*, 2013, стр. 20)

На основу напријед изнесених ставова, ЈПП дисконтна стопа (енг. *The PPP Discount Rate*) садржи дио системских ризика који је пренесен на приватног партнера, а дисконтна стопа компаратора јавног сектора (енг. *The PSC Discount Rate*) представља дисконтну стопу без ризика, с обзиром да јавни сектор задржава све системске ризике.

CAPM модел се заснива на претпоставци да очекивана стопа поврата компензује ризик инвеститора који се не може избјећи, односно компензовати алтернативним улагањем или диверзификацијом. Он даје одговор на питање величине захтијеваног приноса на ризичну имовину, уз помоћ којег се може доћи до адекватне дисконтне стопе потребне за оцјену оправданости инвестирања, без обзира на изабрани модел вредновања.

Прилагођено моделу ЈПП и расподјели системског ризика у контексту одређивања компаратора јавног сектора, бета фактор представља степен системског ризика који утиче на пројекат, а тржишна премија ризика је разлика

стопе очекиваног поврата инвеститора и безризичне стопе инвестирања. Производ бета фактора и тржишне премије ризика је вриједност премије пројектног ризика, чији је удио у конкретном пројекту потребно израчунати на основу јачине утицаја на новчане токове или на поврат средстава сваког појединачног системског ризика (квалитативна процјена појединачних системских ризика).

На тај начин, врши се распоређивање премије пројектног ризика између сваког појединачног системског ризика. Сљедећи кораци у поступку израчунавања су:

- одређивање процента пренесених системских ризика на приватног партнера;
- израчунавање процента пренесене премије пројектног ризика на приватног партнера, која улази у структуру дисконтне стопе приватног партнера;
- израчунавање нето садашње вриједности новчаних токова уз коришћење пројектне дисконтне стопе;
- израчунавање нето садашње вриједности новчаних токова уз коришћење дисконтне стопе по традиционалном моделу (дисконтна стопа без ризика);

Разлика наведених нето садашњих вриједности представља нето садашњу вриједност системских ризика. Што је мања разлика између пројектне и безризичне стопе, системски ризици су мањи (безначајнији), због чега и њихов потпуни трансфер на приватног партнера не проузрокује значајније повећање дисконтне стопе у моделу ЈПП.

У тестовима вриједности за новац и прорачунима компаратора трошкова јавног сектора, за израчунавање нето садашњих вриједности користи се унапријед одређена дисконтна стопа. Постоје различита рјешења у вези њене вриједности, у зависности од ставова конкретне државе која реализује јавне пројекте.

У Великој Британији, која у Европи има најдужу традицију у имплементацији пројеката ЈПП, усвојен је приступ по којем се за све пројекте у јавном сектору користи иста дисконтна стопа. Према Гримзију и Луису (*Grimsey & Lewis, 2004*, стр. 139), све до објављивања Зелене књиге Трезора Владе Велике Британије 2003. године, коришћена је дисконтна стопа у висини од 6%. Ова стопа је садржавала однос јавног сектора према покрићу (компензацији) укупних ризика дугорочног улагања јавног сектора, какви су и пројекти ЈПП.

Међутим, стечено искуство у реализовању пројеката у сарадњи са приватним сектором је показало одређене недостатке фиксне дисконтне стопе и њене примјене у пројектима који се односе на различите дјелатности, па је дисконтна стопа од 6% оцијењена као превисока у односу на њену улогу, а методологија израчунавања оваквих компензација за ризике као неодговарајућа.

Због тога, извршене су корекције у смислу одређивања препоручене дисконтне стопе и она је дефинисана на нивоу од 3,5%. Такође, због чињенице да се ризици којима је изложен јавни сектор мање односе на њену могућност задуживања (јер се сматра да је држава готово безризичан зајмопримац), а више на ризике који се појављују у току реализовања пројекта, препоручен је поступак оцјене индивидуалних ризика за сваку опцију посебно.

На тај начин, истовремено се врши вредновање утицаја појединачних ризика (исказано кроз садашњу вриједност) и омогућава њихово међусобно поређење.

Како снижавањем нивоа дисконтне стопе није ријешен проблем временске димензије новца, односно питање реалности процјена вриједности за пројекте који су посебно значајни, а чије је трајање изузетно дуго, препоручена је следећа скала вриједности дисконтних стопа у односу на рокове трајања пројеката:

Табела 5. Временски хоризонт и дисконтна стопа

Период трајања (у годинама)	0-30	31-75	76-125	126-200	201-300	300+
Дисконтна стопа	3,5%	3,0%	2,5%	2,0%	1,5%	1,0%

Извор: *HM Treasury*, 2003, стр. 99

Примјена дисконтне стопе ниже од 3,5%, која се препоручује само за пројекте који трају максимално 30 година, заснована је на чињеници да дужи временски оквир снажно појачава неизвјесност предвиђања, чије елементе није могуће квантификовати у вријеме израде анализа и процјена. Такође, наглашава се да су могућа одступања од препоручених дисконтних стопа, нарочито у случајевима међународних пројеката ЈПП, за које се примјењују стопе одређене у складу са специфичностима учесника у пројекту и њихових националних економија.

У Републици Србији, методологија израчунавања дисконтне стопе заснива се на три нивоа ризика:

1. реална стопа приноса на улагања без ризика,

2. премија за ризик на улагање у пројекат (специфични ризици везани за пројекат) и
3. премија за ризик на улагање у Републику Србију.

У пракси, улагања најмањег ризика се везују за камату по дугорочним државним обвезницама, које за инвеститоре представљају тзв. безризично улагање. Ова стопа се у развијеним државама креће у интервалу од 1% до 6%, а у Републици Србији је одређена на нивоу од 4,5%. Државна агенција периодично објављује и премију за ризик на улагање у Републику Србију, чија вриједност се креће око 7%.¹⁷

Капиталне друштвене пројекте карактеришу висока почетна улагања и дуги рок трајања, као и могућност остваривања прихода по завршетку тог пројекта или у периоду његове реализације. Динамика прихода и расхода ових инвестиција, посматрана по обиму (вриједности) и времену њиховог настајања захтијева стално праћење и анализу фактора који утичу на тај процес. Најјаче средство за обрачун вриједности расхода и прихода у времену је дисконтни фактор, односно поступак дисконтовања, којим се омогућава упоредивост ових вриједности у процесу инвестиционог одлучивања, било да се ради о међусобном упоређивању вриједности прихода (расхода), или о избору различитих инвестиционих алтернатива.

Садашња (дисконтована) вриједност новца представља вриједност будућег новца умањену за пропуштени принос. Дисконтна стопа одражава ту пропуштену вриједност, а њена висина зависи од више фактора, од којих су најзначајнији структура извора финансирања и ризичност самог подухвата.

Дисконтна стопа, која се често дефинише и као опортунитени трошак капитала (пропуштени приход од опције које није прихваћена), представља инструмент економске политике, посебно у анализи рентабилности јавних инвестиција и одређивању приоритета у инвестирању. У том контексту, избором висине дисконтне стопе, националне владе постављају заједнички референтни оквир за све друштвене инвестиције у одређеном времену.

¹⁷ Значајну улогу у припреми и примјени методологије израчунавања дисконтне стопе у Републици Србији је имала Агенција за приватизацију, која је престала са радом у току 2016. године.

Дисконтна стопа има и додатну улогу као критеријум прихватљивости пројеката који нису финансијски исплативи (нето садашња вриједност је мања од нуле, или интерна стопа приноса мања од дисконтне стопе као захтијеване стопе поврата), али их је потребно реализовати због њиховог посебног значаја (као што су пројекти социјалног карактера).

У економској оцјени исплативости пројеката, дисконтовани новчани токови укључују и одређене друштвене користи и трошкове који нису непосредно везани само за учеснике у конкретном пројекту. Утицај дисконтне стопе се манифестује на сличан начин као и у финансијској анализи, али са посебним нагласком на значај висине тзв. друштвене дисконтне стопе, у чијој структури су садржани елементи који одражавају општи макроекономски амбијент.

5.3. Ризици у пројектима јавно-приватног партнерства

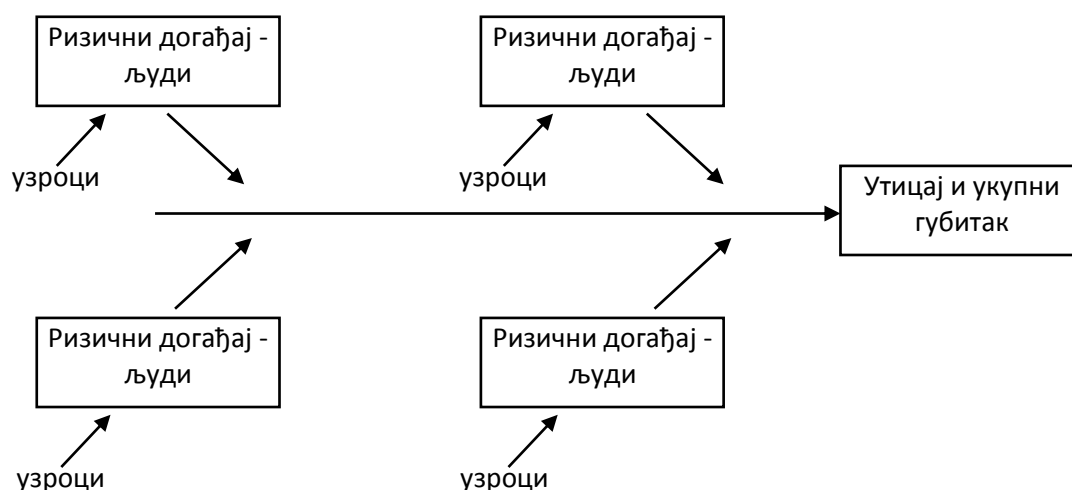
Ризици, односно несигурности у исход будућих догађаја, зависе од великог броја претпоставки, због чега је и предвиђање посљедица изложености инвестиција тим ризицима сложен, али и неопходан процес.

Вјероватноћа појављивања ризика као догађаја који може изазвати нежељене (негативне) посљедице се процјењује и квантитативно одређује, што значи да се вриједност ризика може укалкулисати у трошкове пројекта. С друге стране, неизвјесност представља ситуацију за коју вјероватноћа појављивања није позната, па се, посљедично, њена вриједност не може квантификовати и укључити у трошкове.

Успјешно управљање ризицима пројекта зависи од изабраног модела ризика, помоћу којег се врши идентификовање ризика по врстама и степену утицаја, али и извршити упоређивање са другим могућим ризицима. Изабрани модел ризика треба одговорити и на питање узрока настајања појединих ризика, како би одлука о начину управљања ризиком била што примјеренија конкретном ризику и ефикаснија у његовој контроли.

У пракси, највише се користи стандардни модел, који наглашава узрочно-посљедичне односе појединих елемената ризика (*Smith & Merritt, 2002*). Недостатак стандардног модела ризика, која се огледа у недовољно детаљним информацијама које он пружа, рјешава се избором сложенијих техника.

Ризици утичу на успјешност сваког пројекта, али је њихова улога у случају примјене модела ЈПП специфична и од највећег значаја за ефикасну реализацију заједничког подухвата. Због тога, анализи ризика се посвећује посебна пажња, због чега се препоручује избор сложенијих техника, као што је Ишикава (енг. Ishikawa) модел ризика (Kendrick, 2004).



Слика 13. Узрочно-последични приказ ризика (према: Kendrick, 2004)

Овај модел даје преглед узрока и посљедица настанка ризичног догађаја на сложенији начин у односу на стандардни модел, због чега се у пракси рјеђе употребљава. Други недостатак Ишикава модела огледа се у неповезаности утицаја између појединих идентификованих елемената, јер се циљано приказује утицај свих појединачних елемената само на коначни резултат (у овом примјеру, пет елемената утиче на крајњи исход, али није наглашена интеракција између тих елемената).

У пројектима који се реализују по моделу ЈПП, законом је дефинисана обавеза израчунавања компаратора трошкова јавног сектора, која се заснива на упоређивању садашњих вриједности укупних животних трошкова у уговореном периоду пројекта по традиционалном (буџетском) моделу финансирања, и истих трошкова који се пројектују по моделу ЈПП.

Компаратор јавног сектора је пројектовани трошак јавног сектора, коригован за ризике и конкурентску неутралност. Претпоставка израчунавања његове вриједности је идентификовање, квантификовање и распоdjела ризика између јавног и приватног партнера.

Инвестициони пројекат је изложен ризицима у свим фазама, од пројектовања до експлоатације, а у пројектима који се реализују у сарадњи јавног и приватног сектора, период излагања ризицима се наставља све до фазе преноса (поврата) власништва на јавног партнера. Због те чињенице, анализа ризика у моделу ЈПП садржи слjedeће основне елементе:

- идентификовање ризика по врстама,
- идентификовање ризика по носиоцима,
- идентификовање ризика по фазама пројекта,
- квантификовање ризика,
- оцјену степена утицаја појединачних ризика на циљеве пројекта,
- оцјену могућности трансфера ризика на једног од партнера,
- квантификовање ефеката трансфера ризика (цијене преузимања ризика) и
- дефинисање поступака и инструмената за смањење или елиминисање ризика.

О улози ризика, односно његове распоdjеле на партнере у инвестиционом подухвату јавног и приватног сектора, постоје бројна истраживања у домаћој и иностраној литератури и пракси. Владушић (2012, стр. 388) наглашава важност ризика у својој дефиницији ЈПП, сматрајући да је адекватна распоdjела ризика, поред ресурса и одговорности, основа успjешне сарадње јавног и приватног сектора. Сличне ставове диjеле и други аутори и институције (види Слиjепчевић и остали, 2011; *Delmon*, 2009; *Akintoye & Beck*, 2003; *European Commission*, 2003).

Везано за ризике у ЈПП, *OECD* (2008) наглашава да приватни сектор преузима велики дио ризика, али да није могућ њихов потпуни трансфер, што значи да јавни сектор задржава одговорност за одређене ризике којим мора, у циљу остварења очекиваних циљева, ефикасно управљати.

У истом документу, *OECD* дефинише трансфер ризика као кључни фактор успjеха заједничке сарадње јавног и приватног сектора и инструмент за усклађивање њихових интереса.

Ризици се разликују у зависности од дјелатности која је предмет улагања, локације, врсте јавног добра које се остварује као резултат сарадње, структуре и обима извора финансирања и бројних других елемената. С обзиром на то, подјела

ризика између партнера се врши у складу са специфичностима сваког пројекта и спремности и вјештине партнера да преузетим ризиком ефикасно управља.

Универзални приступ расподјели ризика није могућ, иако се за одређене ризике може рећи да су карактеристични за једног од партнера, као што су ризици везани за измјену законског оквира у току трајања пројекта (који задржава јавни партнер), или ризици који се односе на вјештине управљања и креативност (приватни партнер).

Наравно, постоје и ризици који нису непосредно везани за једног од партнера, што значи да на дјеловање тих ризика ниједан партнер нема довољно (или нема никакав) утицај, као што су непредвидиве промјене на финансијском тржишту и, посљедично, на промјену тржишне каматне стопе, која дјелимично одређује висину дисконтне стопе, односно цијену позајмљених извора финансирања. Ова врста ризика је предмет посебне пажње у анализама ризика које врше други учесници у пројекту, као што су финансијске институције и осигуравајуће компаније, али се дјеловање тог ризика одражава на све одлуке и пројекције пројекта ЈПП.

Лоше управљање ризицима, или неадекватна расподјела ризика на носиоце, може значајно угрозити финансијску конструкцију и исплативост пројекта. Иако је нереално очекивати да се сви ризици пројекта идентификују и измјере, вјероватноћа неуспјешног подухвата је значајно виша уколико се проблем ризика занемари, јер се такви ризици, у вредносном смислу, неће појавити (или ће њихова вриједност бити потцијењена) у процијењеним трошковима пројекта. У таквом случају, један од најзначајнијих критеријума оцјене пројекта (вриједност за новац) одступа од реалних вриједности, као и све наредне одлуке везане за пројекат.

У неким модалитетима ЈПП, као што су концесије, процес преузимања ризика обухвата и период након завршетка самог пројекта, у фази експлоатације јавног добра које је предмет тог облика сарадње. Може се закључити да је та врста ризика додатно оптерећена и другом врстом ризика, који се односе на непоузданост предвиђања догађаја у далекој будућности, па се квантификовању и расподјели ове групе ризика мора пажљиво приступити.

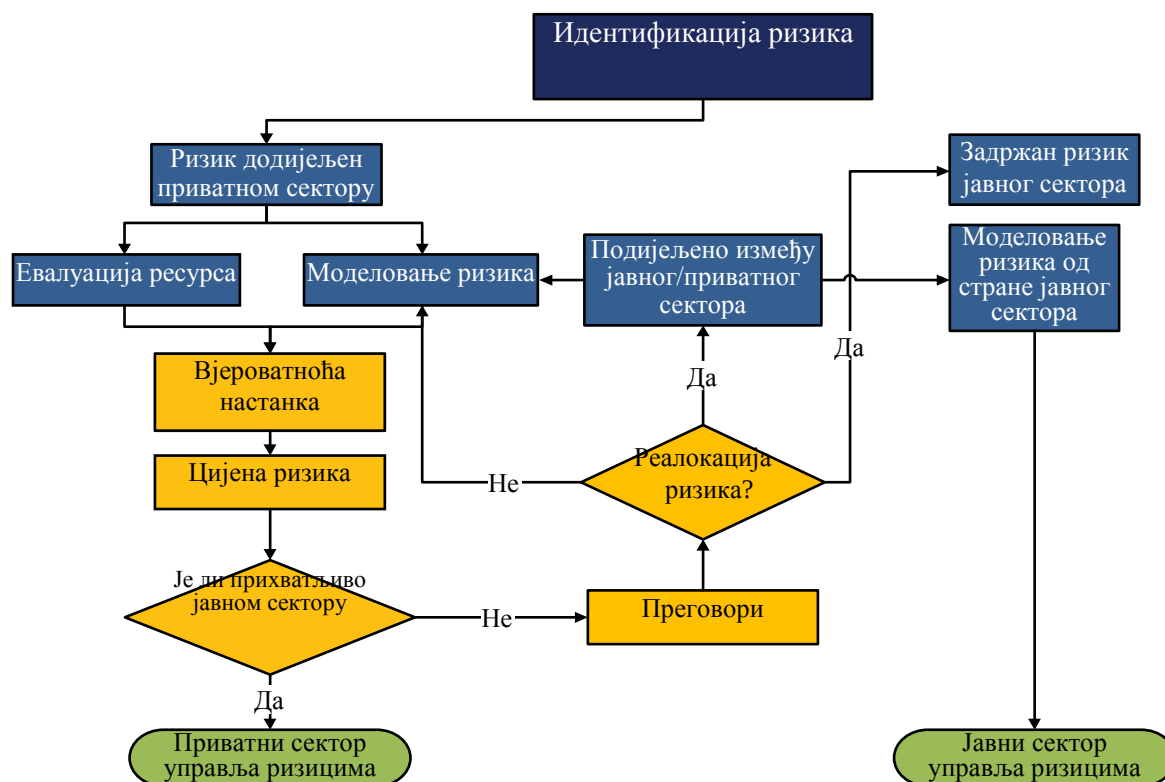
Посљедице дјеловања ризика у пројектима ЈПП се одражавају на два најважнија интереса партнера:

1. расположивост јавног добра као предмета уговора (задовољавање јавне потребе), што је основни циљ јавног сектора и
2. финансијску исплативост пројекта, што представља кључни мотив приватног партнера за прихватање партнерства.

Иако различити, интереси јавног и приватног партнера се кроз њихов специфични однос приближавају, јер је постизање индивидуалних циљева условљено заједничким дјеловањем. Прихватањем одговорности и ефикасним управљањем преузетим ризицима, они доприносе квалитету и успјешности заједничког пословног подухвата и при томе имају релативну слободу у погледу начина обављања потребних активности, али у оквиру конкретних уговорених права и обавеза.

Израз „расподјела ризика између партнера“ не одражава у потпуности начело везано за поступке и мјере управљања ризиком у моделу ЈПП, јер су носиоци ризика и други субјекти, непосредно или посредно укључени у пројекат. Шире посматрано, дио ризика сnose и корисници јавне услуге која је предмет уговора (појединци или друштво у цјелини), као и остали субјекти који су на неки начин ангажовани од стране јавног или приватног партнера (у случају пројектног финансирања, то су подуговарачи пројектног предузећа), али и финансијске и осигуравајуће компаније и други учесници који чине организациону структуру ЈПП.

Управљање ризиком је свеобухватан процес који подразумијева активан приступ оба партнера, са заједничким циљем смањења укупног ризика успјешности пројекта као крајњег резултата сарадње, уз повећање појединачних користи за сваког од њих.



Слика 14. Процес расподеле ризика: од идентификације до алокације
(према: *Agencija za JPP RH*, 2007, стр. 16)

Квалитетно управљање ризиком резултује смањењем вјероватноће његовог појављивања, или ублажавањем негативног утицаја тог ризика (*Office of Government Commerce*, 2010). Такав одговор на ризик захтијева посједовање вјештина и других ресурса од значаја, у чему се јавни и приватни партнери разликују. Управо због те чињенице, одређене врсте ризика треба алоцирати на оног партнера који са њим може ефикасније управљати. Уобичајено се сматра да ризицима изградње, оперативним и финансијским ризицима боље управља приватни сектор, а политичким ризицима јавни сектор.

Како показује претходна слика, након идентификације појединачних ризика, партнери процјењују своје способности у вези управљања тим ризиком. Ризици се квантификују, а њихова вриједност (цијена) зависи од врсте, степена његовог утицаја на пројекат, последица које произлазе његовим дјеловањем, вјероватноће појављивања, фазе пројекта у којој се појављују, могућности управљања тим ризиком и слично. Разлике у ефикасности јавног и приватног партнера у процесу управљања ризицима представља суштину очекивања у погледу успјешности примјене модела ЈПП.

Ниво и врсте пренесених ризика са јавног на приватног партнера је један од критеријума оцјене и одобравања примјене модела ЈПП, дефинисана прописима који регулишу ту област. Сваки облик повезивања по моделу ЈПП је специфичан с обзиром на начин удруживања и степен пренесених ризика са јавног на приватног партнера, што је детаљније образложено у претходним дијеловима овог рада.

С обзиром на ставове и склоности према ризицима, инвеститори се различито понашају на финансијским тржиштима. Инвеститори који имају аверзију према ризику, проблем контроле ризика рјешавају диверзификацијом улагања и на тај начин настоје остварити прихватљив принос уз минималне ризике. „Рационални инвеститор ће пред дилемом избора истог приноса, а различитог ризика, настојати да одабере ону инвестициону алтернативу која је мање ризична, и обрнуто; у условима већег ризика, захтијеваће већи принос“ (Микеревић, 2010, стр. 175).

Према начину финансирања и другим карактеристикама, јавни сектор доноси инвестиционе одлуке у складу са принципом финансијске опрезности, односно, понаша се као просјечни инвеститор који настоји реализовати пословне циљеве уз преузимање што мањих ризика.

Ово значи да, у моделу ЈПП, јавни партнер жели да вјероватноћу будућих негативних догађаја, који узрокују већу вјероватноћу додатних трошкова који се плаћају из буџета, сведе на минимум. Уопштено, јавни сектор доноси дугорочне одлуке на основу процјене ефеката у кратком року, иако (само у формалном смислу), своје финансијске пројекције усклађује са животним вијеком будућег улагања.

Разлог описаног начина доношења дугорочних одлука у јавном сектору је, у највећем броју случајева, снажан притисак да се приоритетно остваре политички циљеви, односно, настојање да резултати рада владајуће политичке опције (исказани нижим трошковима у односу на претходни период) буду видљиви у кратком року.

Постоје и друга ограничења која одређују понашање јавног сектора везано за инвестиције, као што је специфичан начин избора приоритета за дугорочно улагање. Тако, нпр., измјене усвојених и објављених стратешких планских

докумената, као што је програм јавних улагања, не могу бити извршене без спровођења дуготрајних административних процедура. Ово за последицу има изостанак флексибилности, као неопходног услова рационалног инвестиционог понашања, а трошкови (и са њима везани ризици) се повећавају.

С друге стране, приватни сектор има на располагању бројне моделе и технике диверзификације ризика, јер је доношење инвестиционих одлука брже, еластичније и ефикасније у односу на исте процедуре у јавном сектору.

Из тих разлога, приватни сектор као инвеститор настоји да искористи ризичније пословне прилике, али уз очекивање надпросјечног приноса на таква улагања као компензацију.

Способност управљања ризицима, међутим, не зависи само од спремности и профитних мотива инвеститора да прихвати ризична улагања, него и од врсте ризика са којима се у конкретном случају суочава, јачине последица његовог дјеловања, као и од временског распореда дешавања ризичних догађаја.

5.3.1. Врсте ризика у моделу јавно-приватног партнерства

У Приручнику за припрему и спровођење модела јавно-приватног партнерства, Агенција за јавно-приватно партнерство Републике Хрватске (види *Agencija za JPP RH*, 2014) наводи да се карактеристични ризици у моделу ЈПП могу подијелити у пет основних група:

- ризици везани за изградњу,
- ризици одржавања и замјене објеката (инфраструктуре),
- ризици остварења прихода од продаје јавних услуга/добара,
- ризици везани за финансирање пројекта и
- остали ризици.

Ову подјелу користи и већи број других аутора и институција (*Akintoye et.al.*, 2006) уз незнатне измјене, јер пракса у примјени модела ЈПП показује да се наведене групе ризика, по правилу, појављују у току извођења пројекта и имају висок (често и пресудан) утицај на успјешност реализације заједничке сарадње.

Препоруке релевантних институција међународног значаја, у смислу класификације ризика у моделу ЈПП, јединствене су по питању наведених основних група ризика, али остављају могућност да се и друге врсте ризика, у

конкретним случајевима, појављују као кључне за успјех пројекта. Такође, у складу са значајем и широким утицајем сарадње јавног и приватног сектора у процесу реализовања друштвених пројеката, не смију се занемарити увијек присутни политички ризици и ризици неприхватања заједничких активности ова два сектора од стране јавности (друштва).

Према извору настанка, ризици у моделу ЈПП могу бити везани за:

- људске ресурсе непосредно укључене у пројекат (што укључује и ризике настале због нестручно урађених анализа и пројекција),
- технологију,
- квалитет резултата пројекта (јавног добра),
- тржиште радне снаге,
- општи правни (нормативни) оквир,
- уговоре између учесника у ЈПП,
- политички ризик,
- вишу силу и друге ризике који произлазе из екстерних и интерних извора.

Истраживање студија случајева (види *Sredojević*, 2010, стр. 38) показују да су најчешће категорије ризика који се појављују у пројектима ЈПП слjedeће:

3. Технички ризик, који се односи на пропусте од стране ангажованих стручних лица,
4. Ризик изградње, који резултује интензивним порастом трошкова, без обзира на разлог и извор његовог настанка,
5. Оперативни ризик, који је дефинисан као ризик управљања пројектом у фази његове експлоатације,
6. Приходни ризик, који настаје од неочекиваног пада прихода од пројекта, а који могу бити посљедица лошег управљања пројектом, или нпр. промјенама цијена на домаћем или иностраном тржишту,
7. Финансијски ризик,
8. Ризик више силе или других, непредвидивих погоршања општег амбијента,
9. Регулаторни ризик, који се односи на промјене законодавног оквира и промјене стратешких аката који регулишу област ЈПП,
10. Еколошки ризик, као ризик настанка неповољних еколошких утицаја,

11. Ризик неуспјеха пројекта, као резултат дјеловања једног или више претходно наведених ризика.

Један од најчешћих ризика у пројектима ЈПП је ризик везан за финансирање заједничког пословног подухвата. Проблем ризика финансирања пројекта ЈПП разматрају оба партнера, јер сваки од њих у том процесу има одређене финансијске обавезе (или потраживања). У зависности од конкретног случаја и изабраног модалитета по којем се изводи пројекат ЈПП, партнери се појављују као субјекти који плаћају (финансирају), или који су плаћени за активности које обављају у вези пројекта (нпр. јавни партнер плаћа накнаду приватном, у којој је садржан поврат средстава које приватни партнер улаже, као и принос на та средства).

Основни извори финансирања пројекта ЈПП су јавна средства (буџет), дуг (кредити и дужничке хартије од вриједности), властита средства приватног партнера (сопствени капитал), приходи од комерцијализације пројекта и донације. Сваки од ових извора прате специфични ризици, квантификовани у цијени њиховог коришћења, о чему су детаљнија образложења дата у ранијим поглављима. Ризици финансирања могу се односити на ризике прибављања средстава у потребном обиму, ризике везане за цијену тог финансирања, ризике остварења приноса на уложена средства, ризике временске расположивости средстава у складу са потребама пројекта, валутне ризике, ризике камате, ризике инфлације и бројне друге ризике који, у ширем смислу, утичу на финансијске аспекте пројекта ЈПП.

Пословни ризик (ризик остварења пословног/оперативног добитка) је ризик који показује интензитет промјене пословног добитка у зависности од јачине промјене односа фиксних и варијабилних трошкова. То је ризик остварења приноса на укупно уложен капитал, што значи да у себи садржи расходе финансирања, порезе из бруто добитка и нето добитак (*Rodić i Filipović*, 2011, стр. 319).

Суштина пословног ризика је, дакле, у ефекту који је изазван чињеницом да промијењени обим продаје (производње)¹⁸ утиче на висину варијабилних

¹⁸ Новчано изражен као укупан приход, уз услов да је укупна производња једнака укупној продаји, која је реализована и наплаћена.

трошкова, док фиксни трошкови остају непромијењени. Измијењени однос фиксних и варијабилних трошкова усљед промјене обима продаје (производње) изазива промјену тзв. марже покрића (као разлике укупног прихода и варијабилних трошкова), што за резултат има промјену пословног ризика, мјерену фактором пословног леверица (енг. *Leverage*), као односа марже покрића и пословног добитка, и то јачим интензитетом од промјене обима продаје (производње). Ова промјена пословног ризика у односу на промјену обима производње (продаје) дешава се у оба смјера.

У контексту рентабилности, фактор пословног леверица је нарочито осјетљив у случају када је преломна тачка рентабилности пословног субјекта висока (што се дешава ако су у структури укупних трошкова значајно заступљени фиксни трошкови), јер тада и мале осцилације у обиму продаје (производње) значајно утичу на промјену пословног добитка (*Ivanišević*, 2008, стр. 54-55).

Пословни ризик, на основу изложених претпоставки, зависи од потражње, односно степена сигурности продаје, стабилности продајних и набавних цијена, усклађивања продајних и набавних цијена и, нарочито, од структуре укупних трошкова. Комбиновање наведених фактора изазива позитивну или негативну промјену пословног ризика, од чије висине зависи и укупан ризик који утиче на крајњи резултат пројекта.

Финансијски ризик се везује за структуру извора финансирања. Дјеловање финансијске полуге је слично пословној, јер се финансијски ризик дефинише као ризик остварења приноса на сопствени капитал и зависи од промјене односа између сопствених и позајмљених извора финансирања.

У идеалним условима, ако се пројекат финансира искључиво сопственим капиталом, пословни ризик је једнак финансијском. Супротно, ако је финансирање засновано на дугу, финансијски ризик тежи максимуму.¹⁹

Значај финансијског ризика у пројектима ЈПП (пројектно финансирање је типичан примјер) је нарочито изражен због чињенице да инвеститори преферирају улагање капитала у пројекте са високом стопом приноса на сопствени капитал, што може изазвати проблем високог финансијског ризика и

¹⁹ У анализама треба узети у обзир и позитивне аспекте финансирања дугом на коначни резултат (под условом да пословни субјект остварује добитак), јер се тада појављује ефекат уштеда на порезу.

значајне посљедице његовог дјеловања. Наиме, повећање стопе приноса на сопствени капитал заснива се на повећаном учешћу дуга, али, истовремено, додатно задуживање повећава финансијски ризик.

Рјешење за ситуације у којим долази до (вјероватне) ескалације раста финансијског ризика у високоризичним пројектима, дакле у пројектима за које инвеститор очекује изнадпросјечне приносе на сопствени капитал, могуће је остварити квалитетним управљањем ризицима.

Ово подразумијева извјестан компромис, у којем инвеститор треба настојати да на неки начин компензује могуће негативне утицаје високог финансијског ризика (изазваног високим учешћем дуга у структури капитала) смањењем пословног ризика, односно, утицајем на компоненте које одређују пословни ризик (структура трошкова и волатилност прихода). На тај начин, истовременим управљањем са обје врсте ризика, оптимализује се укупни ризик пројекта и вјероватноћа појављивања негативних догађаја смањује на прихватљив ниво.²⁰

Ризик промјене каматне стопе је вјероватноћа да ће у будућности доћи до њене промјене, односно, да ће вриједности каматне стопе одступати од планиране. Како је већ образложено, модел ЈПП подразумијева финансирање из различитих извора, при чему је, најчешће, удио дуга најзначајнија компонента у структури извора финансирања.

Поред тога, пројекте ЈПП карактеришу висока улагања и изузетно дуг период трајања, што значи да и незнатна одступања каматне стопе од планиране може имати снажне посљедице. Негативно дјеловање ризика каматне стопе (повећање) има вишеструко дејство и доводи до следећих посљедица:

- смањења стопе приноса на сопствена средства,
- смањења стопе приноса на укупно уложена средства (због повећања цијене укупног капитала),

²⁰ У литератури и пракси је широко заступљено мишљење да се укупним ризиком управља, првенствено, утицајем на финансијски ризик. Међутим, с обзиром на фокусирање на посљедице одлучивања приватног сектора у моделу ЈПП и специфичностима такве врсте сарадње, пословни ризици су претежно трансферисани на приватног партнера, што објашњава ставове наведене у овом пасусу.

- повећања финансијског напрезања (због повећаних трошкова везаних за плаћање камате),
- смањења резултата пословања (у неким случајевима, додатни губитак је и немогућност остварења уштеда у порезу, што се дешава ако повећани трошкови камата смање бруто добитак на нулу или се због те промјене искаже бруто губитак),
- смањења заинтересованости потенцијалних инвеститора за пројекат,
- повећања опреза осигуравајућих компанија (исказаних захтјевом за веће премије по том основу) и
- повећања цијене коришћења јавног добра као резултата пројекта.

Наравно, није реално очекивати промјену каматних стопа само у једном смјеру, због чега је неопходно истражити више сценарија у вези утицаја промјене каматних стопа на све учеснике у пројекту ЈПП, укључујући и друштво као корисника јавног добра које је предмет сарадње јавног и приватног сектора.

Кредитори нису заинтересовани да посуђују средства на дуже рокове по унапријед утврђеној фиксној камати, јер не постоји практичан механизам (изузев неприхватљиво високе цијене тог капитала) за контролу утицаја и покриће ризика од промјене каматне стопе.

Због тога је уобичајено да се камата по овом основу дефинише као промјењљива, односно, одређује се камата која садржи варијабилну и фиксну компоненту. Фиксна компонента је вриједност марже коју зарачунава кредитор, а варијабилна компонента уговорене камате се повремено усклађује са тржишном каматом, како би висина укупне уговорене каматне стопе била у складу са кретањима на финансијским тржиштима и одговарала нивоу стварне камате који се формира као резултат понуде и тражње капитала.²¹

Са становишта јавног партнера, каматни ризик се одражава на висину накнаде коју он плаћа приватном партнеру и/или на накнаду коју исплаћује послије истека уговора, у зависности од примјењеног модалитета ЈПП и услова дефинисаних уговором између партнера.

²¹ Вриједност каматних стопа у комерцијалним кредитима се најчешће везују за каматне стопе које се формирају на лондонском међубанкарском тржишту (енг. *London Inter-Bank Offered Rate* - *LIBOR*) и каматна стопа по којој се врши међубанкарско финансирање на финансијском тржишту у еурима (*EURIBOR*).

Ово значи да и јавни партнер мора пројектовати утицаје ризика промјене камате у својим анализама, те користити инструменте и методе његовог праћења и контроле. Као инструменти финансијског ограничавања ризика промјене каматних стопа, у пракси се најчешће примјењују тзв. *SWAP*, *CAPS* и *FLOORS* (Schwartz & Smith, 1997, стр. 22-26), а односе се на специфичне аранжмане дужника са одређеним финансијским институцијама (банкама), у којим практично долази до замјене варијабилне компоненте каматне стопе фиксном компонентом.

Циљ ових уговора је смањење ризика каматне стопе, као и реалнија пројекција будућих новчаних токова, јер је, након овог аранжмана, елиминисан варијабилни дио каматне стопе као цијене дугорочног дуга.

Од ризика који су непосредно везани за финансијски дио пројеката ЈПП, у зависности од одредби конкретног уговора и врсте модела ЈПП који се примјењује, значајни су валутни ризик и ризик инфлације. Валутни ризик се везује за пројекте у којим учествују субјекти из више земаља, или за пројекте који садрже приливе и одливе у различитим валутама. Промјене вриједности под утицајем дејства валутног ризика и ризика инфлације такође треба анализирати и квантификовати. Ограничавање и ових врста ризика је могуће извршити на претходно наведени начин, коришћењем финансијских деривата и посебних аранжмана дужника и специјализованих институција.

Учесници у пројекту не могу одлучити да послују под идеалним условима, без ризика и посљедица које они изазивају, али могу да их мање или више успјешно контролишу. Колико ће они ефикасно управљати ризицима зависи од њихове способности и вјештине, врсте ризика и очекивања које имају у вези остварења финансијских и других циљева.

У моделу ЈПП, нарочиту важност има адекватна расподјела ризика између партнера, која омогућава боље управљање свим процесима и фазама пројекта, укључујући и ризике. Расподјелом ризика се не рјешава проблем његовог настанка и дјеловања, него се јача ефикасност у поступцима идентификације, квантификовања и контроле негативних околности или догађаја.

Уобичајени ризици које јавни партнер жели да пренесе на приватног су:

- ризик квалитета (стандарда) у фази извођења радова,

- ризик прекорачења трошкова у фази изградње,
- ризик прекорачења рокова изградње,
- ризик повећања цијена робе /услуга од добављача,
- ризик еколошких посљедица и
- дио тржишних ризика.

Приватни партнер користи могућност даљег трансфера ризика за које је одговоран на остале учеснике, односно подуговараче, чиме се остварује дисперзија ризика на више носилаца, а терет управљања ризицима дјели између више учесника.

Ипак, одређени ризици, због своје природе и врсте, остају у надлежности јавног партнера. То су сљедеће врсте ризика:

- ризици који се односе на промјену правног (административног) оквира ЛПП,
- ризици лоше процјене врсте, стандарда (квалитета) и обима јавног добра/услуге која представља излаз из пројекта,
- за одређене модалитете ЛПП, ризик недовољне потражње јавног добра/услуге који је предмет уговора и
- други ризици за које се процјењује да је јавни партнер способнији носилац.

Ризик инфлације и други системски ризици (тзв. дијељени ризици), на које ниједан од партнера не може значајније дјеловати (изузев што га могу предвидјети и укалкулисати у пројекције), уобичајено се равноправно дијеле између партнера.

Трансфер или преношење ризика са једног субјекта на другог, за којег се процјењује да ће ефикасније управљати ризиком, представља једну од опција за контролу ризика. Проблем, међутим, може настати због чињенице да свака страна првенствено настоји трансфером ризика пренијети одговорност за ризике (односно, будуће трошкове који настају као посљедица дјеловања ризика) другој страни, не водећи рачуна о основном критеријуму расподеле ризика - потреби да се ризик трансферише оном субјекту који располаже ресурсима и техникама за његову контролу.

Избор модела ЈПП за реализацију капиталних друштвених пројеката подразумијева не само потребу, него и обавезу додјеле ризика ефикаснијем партнеру, на чему се заснива једна од кључних претпоставки исплативости заједничког подухвата - остварењу веће вриједности за новац.

5.3.2. Матрица ризика у моделу јавно-приватног партнерства

Поређење два начина реализовања друштвених пројеката (поређење укупних животних трошкова), традиционалног и модела ЈПП, врши се израчунавањем тзв. компаратора јавног сектора (*PSC*). Компаратор трошкова садржи упоредни преглед садашњих вриједности укупних животних трошкова у уговорном периоду пројекта по традиционалном (буџетском) моделу финансирања и вриједности исте врсте трошкова по моделу ЈПП, а укључује дефинисање носилаца ризика, као и њихово вредновање.

Ако се као резултат тог поређења квантификује вриједност за новац (као уштеда у корист ЈПП), јавни сектор се одлучује за модел ЈПП као начин реализовања инвестиције.

У оквиру компаратора трошкова јавног сектора оцјењује се оправданост изабраног начина реализовања инвестиције (традиционални или ЈПП), оцјена оправданости пројекта као пословног подухвата, укључујући способност пројекта да оствари слободни новчани ток изнад вриједности цијене извора финансирања и квантификују други битни параметри који утичу на крајњи циљ, односно остварење веће вриједности за новац.

Компаратор јавног сектора је, практично, пројектовани трошак јавног сектора, коригован за ризике и конкурентску неутралност. То значи да се идентификовање, квантификовање и алокација ризика врши у оквиру израде компаратора јавног сектора и имају пресудни утицај на стратешку одлуку о избору модела реализовања јавних инвестиција.

Са финансијског аспекта, сваки идентификовани ризик се треба квантификовати, како би се процијенио степен утицаја појединачних ризика на дијелове пројекта (и/или на исходе пројекта у цјелини) и дефинисале мјере за ублажавање или елиминисање њиховог негативног утицаја.

Израда матрице вјероватноће и утицаја појединачних ризика има за циљ процјену приоритета између идентификованих ризика, у смислу одређивања оне врсте ризика који имају најјачи утицај на успјешност појединих фаза пројекта, или на пословни подухват у цјелини.

			ВЈЕРОВАТНОЋА ПОЈАВЕ РИЗИКА				
			Занемарљив	Није вјероватан	Вјероватан	Врло вјероватан	Готово сигуран
			1	2	3	4	5
УТИЦАЈ	1	Занемарљив	1	2	3	4	5
	2	Мали	2	4	6	8	10
	3	Средњи	3	6	9	12	15
	4	Велики	4	8	12	16	20
	5	Пресудан	5	10	15	20	25

РИЗИК	(вјероватноћа) x (утицај)	ПРИОРИТЕТ
Пресудан (неприхватљив)	15 - 25	Врло висок
Значајан	9 - 12	Потребно је одмах обратити пажњу
Подношљив	5 - 8	Нормална пажња
Незнатан	1 - 4	Имати под контролом (пратити)

Слика 15. Матрица вјероватноће и утицаја ризика (према *Project Management Institute*, 2004)

Према овом примјеру, видљиво је да је резултат квалитативне анализе ризика препознавање ризика који су од највећег утицаја и који, као такви, захтијевају неодложну реакцију у циљу њихове контроле и смањења утицаја (ризичи означени као врло висок приоритет). Друга по припритету је група ризика који имају потенцијално снажан утицај на пројекат, са тенденцијом да прерасту у ризике које је тешко или немогуће контролисати, због чега се препоручује детаљна и непрекидна контрола. Трећу категорију ризика чине ризици умјереног утицаја, које је такође потребно пратити и анализирати, али без хитности дјеловања. Четврта група ризика, према процјени, нема јачи утицај на постизање циљева пројекта и не захтијева посебну пажњу аналитичара.

У контексту модела ЈПП, поступак квантификовања ризика садржи неколико специфичности, као што је профилисање и груписање идентификованих врста ризика у двије категорије:

- задржани ризици и
- преносиви ризици.

Задржани ризици представљају дио укупних ризика који се не могу трансферисати (пренијети) на приватног партнера, што значи да јавни сектор остаје носилац ове врсте ризика.

Преносиве ризике је могуће алоцирати са јавног на приватни сектор. Преносиви ризици се даље дијеле између директних и индиректних приватних учесника у пројекту, јер је могућа расподјела ризика између приватног партнера (као уговорне стране у пројекту ЈПП) и његових подуговарача, како је већ образложено у претходном дијелу рада.

Дио преносивих ризика, чију вриједност приватни партнер наплаћује у виду накнаде од јавног сектора или крајњих корисника, представља тзв. враћене ризике.

Компаратор трошкова јавног сектора упоређује вриједност накнаде по традиционалном моделу и очекиване накнаде израчунате по моделу ЈПП. Накнаде израчуната по традиционалном моделу представља разлику укупних животних трошкова и задржаних ризика, а накнада по моделу ЈПП се квантификује у неколико корака:

- 1) израчунава се збир укупних животних трошкова пројекта и враћених ризика
- 2) израчунава се збир задржаних и преносивих ризика (укупна вриједност ризика)
- 3) на разлику вриједности 1) и 2) додаје се или одузима ефекат конкурентске неутралности, односно нето утицај квантификоване конкурентске неутралности, који може бити позитивна или негативна величина, у зависности од тога да ли је у питању конкурентска предност или недостатак јавног партнера у односу на приватног.

Може се закључити да је поступак израчунавања компаратора трошкова јавног сектора егзактан примјер значаја ризика на све фазе инвестиционог одлучивања у случају реализовања улагања по моделу ЈПП. Фаза идентификације ризика, поступак алокације ризика на partnere и управљање идентификованим и алоцираним ризицима могу бити извор погрешних одлука на више начина,

увећавајући на тај начин вјероватноћу појављивања до тада непознатих ризика, или дјелујући на јачину утицаја већ пројектованих ризика.

Најчешће грешке везане за ризике, поред тешкоћа које се појављују у фази управљања ризицима, могу се односити на:

1. Обухват ризика по врстама
 - Изостављени, непознати ризици могу проузроковати снажне негативне посљедице на пројекат. Овакви ризици, практично, прелазе у зону неизвјесности, која је мање позната и теже контролисана од подручја познатих ризика. Ову врсту ризика, с обзиром да нису идентификовани, није могуће предвидјети, анализирати, нити контролисати одређеним мјерама;
2. Погрешну перцепцију вјероватноће појављивања ризика и јачине његовог дјеловања (посљедица)
 - Као и претходно наведена, и ова могућност има трајан утицај на доношење одлука у вези пројекта. Субјективне процјене вјероватноће и јачине утицаја појединачних ризика представљају ризик саме за себе, јер се такве процјене често доносе под утицајем унапријед планираних циљева. Ово нарочито долази до изражаја у ситуацијама када у тој врсти процјена не учествују оба партнера;
3. Неадекватну процјену и подјелу идентификованих ризика на задржане (непреносиве) и преносиве ризике
 - Прва фаза у расподјели ризика се односи на одређивање ризика који нису преносиви – у овој фази, јавни партнер преузима дио ризика који дефинитивно остају у његовој надлежности. Логично, што је већи дио задржаних ризика од стране јавног партнера у овој фази, мањи је распон ризика које је могуће пренијети на приватног партнера. Ова ситуација упућује на улогу и значај стручних кадрова у јавном сектору у функцији заштите интереса јавног партнера;
4. Алокацију преносивих ризика на партнера који је мање ефикасан у управљању преузетим ризиком
 - Пракса показује да јавни сектор, свјестан недостатка механизма за управљање ризицима, настоји да их у што већем обиму реалоцира на приватног партнера. С друге стране, приватни сектор ефикасније и

вјештије управља ризицима који су карактеристични за тржишни начин пословања. У овој фази расподеле ризика долази до изражаја специфично размишљање и квалитет модела ЈПП, јер се одустаје од класичне пословне реакције и напора да се што више ризика пребаци на другог учесника, а потенцира се размишљање о посљедицама таквог поступка. Наиме, како су извјесни циљеви заједнички за оба партнера, сваки од њих треба преузети оне ризике за које посједује већу вјештину, искуство и потребне ресурсе, јер би препуштање таквих ризика другом партнеру изазвало обострану штету.

Табела 6. Примјер матрице алокације ризика

Ризик	Опис	Алокација
Ризик завршетка изградње	Вјероватноћа да рокови извршења радова неће бити испоштовани	Приватни партнер, осим одступања од задатих рокова које проузрокује јавни партнер
Ризик буџета изградње	Вјероватноћа да ће трошкови пројекта бити виши од планираних	Приватни партнер
Еколошки ризик	Вјероватноћа настанка губитака или штете по еколошки систем, узрокованих предпројектним и припремним активностима јавног партнера или трећих лица, као и изградњом и/или одржавањем предмета ЈПП током фазе експлоатације.	Јавни партнер у фази припреме, приватни партнер у фази експлоатације
Ризик расположивости	Вјероватноћа да услуге или роба које испоручује приватни партнер неће бити у складу са стандардима које поставља јавни партнер	Приватни партнер
Ризик инфлације	Вјероватноћа да ће инфлација бити виша од планиране	Јавни партнер или дијељени ризик између партнера
Ризик више силе	Вероватноћа наступања неочекиване штете изазване природним непогодама или дјеловањем трећих лица	Ако се ризик може осигурати, сноси га приватни партнер, а непокривени ризици се распоређују на partnere по посебним критеријумима
Ризик тражње	Вероватноћа да ће потражња за јавном услугом која је предмет ЈПП бити мања од планиране	Дијели се између партнера у зависности од узрока пада потражње.

Извор: Обрада аутора (према *Agencija za JPP RH*, 2012)

У горњој табели су наведени неки од ризика који се анализирају у процесу доношења одлука о примјени модела ЈПП и она представља само подлогу за

квалитативну и квантитативну анализу. Коначна расподела ризика на партнере врши се у складу са специфичностима и условима сваког појединачног пројекта, што значи да не постоји универзални образац, примјењив за све ситуације.

Из табеле је видљиво да заблуда о мотивима јавног сектора за улазак у ЈПП аранжмане, заснована на потпуном преносу ризика на приватног партнера, у пракси није могућа, нити би такав поступак омогућио остваривање веће вриједности за новац, што је један од основних услова за примјену модела ЈПП.

5.3.3. Евидентирање дуга у пројектима јавно-приватног партнерства - третман биланса

Један од разлога заинтересованости јавног сектора за примјену модела ЈПП у реализовању капиталних пројеката је могућност његовог ванбилансног евидентирања.

Када јавни сектор самостално финансира (из сопствених средстава и дуга) и имплементира инвестицију, буџетски капитални расходи се повећавају за укупну вриједност пројекта, што значи да за ту вриједност расте јавни дуг, односно дефицит. У овом случају, ради се о пројекту (уговору) који утиче на биланс државе.

Алтернативни модели финансирања друштвених (јавних) пројеката су ЈПП и неки модалитети концесија. Под одређеним условима, вриједност ових пројеката се рачуноводствено евидентира у билансима приватног партнера, што за јавног партнера (државу) представља ванбилансно (невидљиво) финансирање, које не утиче на висину јавног дуга.

Са афирмацијом ЈПП као инструмента финансирања јавних потреба, почела је и интензивна активност у смислу дефинисања међународних правила које одређују ову област, засновани на принципима америчког Система националног књиговодства (енг. *System of National Accounts - SNA*).

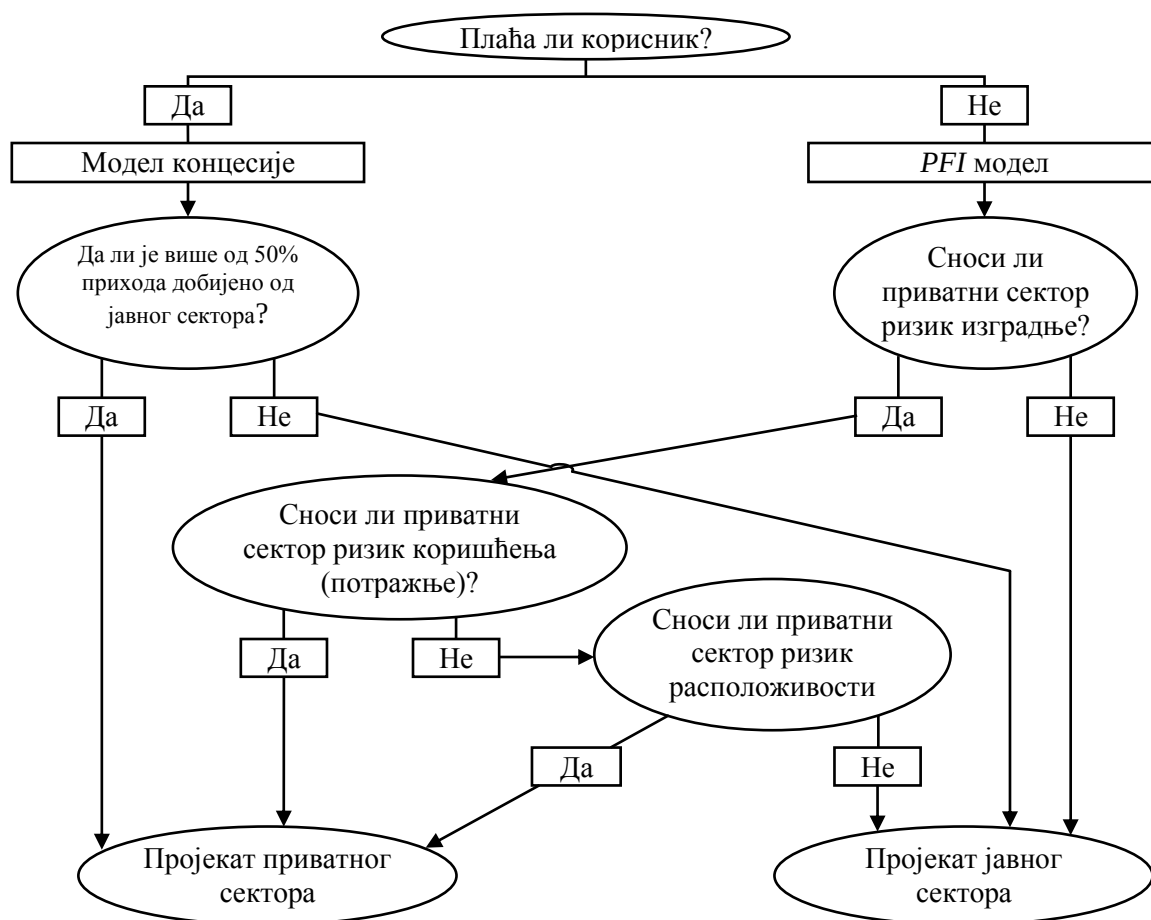
Хармонизацији рачуноводства јавног сектора значајно доприноси и Међународни монетарни фонд (енг. *International Monetary Fund - IMF*), чија посебно одређена радна група изналази рјешења за бројне дилеме у вези билансног третмана ЈПП.

Европска комисија је, такође, дефинисала више од сто критеријума везаних за врсте уговора (аранжмана) који се сматрају и евидентирају као јавни дуг, а најважнији су:

- критеријуми који се односи на алокацију ризика и
- критеријуми који се односе на гаранције.

За земље Европске уније, смјернице за рачуноводствени обухват пројеката ЈПП даје Еуростат (енг. *European Statistics - EUROSTAT*), канцеларија за статистику Европске комисије, а постављеним оквиром се настоје уједначити критеријуми које примјењују поједине земље чланице Европске уније. Кроз развијене системе статистичког извјештавања, Еуростат обезбјеђује поуздане податке за потребе Европске уније, које служе за упоређивање стања и трендова између појединих земаља чланица и региона. Корисници ових података могу бити националне владе, пословни сектор и грађани, а служе за дефинисање макроекономских пројекција и планова, пословних анализа, потреба истраживања и слично.

У шестом поглављу Приручника за јавни дуг и дефицит - ESA 2010, који се односи на лизинг и концесије (*Eurostat*, 2014), описан је статистички третман ЈПП аранжмана, према критеријуму ризика потражње (промјенама у обиму и цијени испорученог јавног добра).



Слика 16. Дрво одлучивања за билансни третман ЈПП по препорукама Еуростата (према Yescombe, 2000, стр. 69)

Претходна слика показује да, према Еуростату, постоји више нивоа одлучивања у вези билансног третмана ЈПП, почевши од критеријума заснованог на плаћању накнаде. У пројектима ЈПП постоје два начина плаћања, у зависности од одабраног модела и циљева јавног сектора. Први се односи на плаћање накнаде од стране јавног партнера у корист приватног, што се примјењује у случајевима када јавни партнер преферира квалитет као резултат пројекта, а висина накнаде зависи од нивоа испорученог квалитета од стране приватног партнера. У овом случају, приватни партнер свој интерес види у подизању квалитета испорученог јавног добра, јер се то директно одражава на његову зараду.

Други начин плаћања је везан за случајеве у којим корисници плаћају накнаду за коришћење јавног добра које је предмет заједничког подухвата (концесије), када је јавни партнер растерећен за дио трошкова пројекта у висини те накнаде.

На горњој слици се може уочити да је, код концесија, билансни третман ЈПП директно везан за учешће корисника у плаћању накнаде. По ставу Еуростата, сматра се да је горња граница учешћа јавног сектора у плаћању накнаде 50%, при чему се мисли и на вриједност гаранција које он обезбјеђује, а не само на директна плаћања. Јасно је да се вриједност тих гаранција појављује у буџету само ако се процјењује да ће оне бити и извршене, што оставља отворено питање субјективности у таквим случајевима.

Остали модалитети ЈПП се у билансном смислу одређују по критеријуму расподеле ризика. Према оквиру који поставља Еуростат, пројекти се евидентирају ванбилансно ако испуњавају услов да приватни партнер преузима ризик изградње и ризик расположивости/потражње. У супротном, дуг по основу финансирања ЈПП пројекта се сматра саставним дијелом јавног дуга.

Међутим, расподелу ризика не треба сматрати потпуним преносом ризика на једног од пратнера, јер је у пракси то ријетко могуће, због чега се у Водичу наглашава да се мисли на „пренос већег дијела ризика“ (*Eurostat*, 2014),

По питању издатих гаранција, Еуростат посебно третира питање раскида уговора о ЈПП или концесији. У том смислу, ако је уговором дефинисано да је већи дио ризика након раскида алоциран на јавног партнера, вриједност пројекта се евидентира као јавни дуг.

Рачуноводствени третман пројекта ЈПП по Еуростатовим принципима је, дакле, заснован на расподели ризика између јавног и приватног партнера. Ово значи да примјена модела ЈПП као начина реализовања јавних пројекта не мора у сваком појединачном случају значити и ванбилансну евиденцију, иако је питање рачуноводственог третмана од изузетног интереса за јавни сектор. Средства и обавезе по пројекту ЈПП се ванбилансно евидентирају у јавном сектору само ако постоје докази да приватни партнер преузима већину ризика (*Sadka*, 2006, стр. 17).

Може се закључити да на рачуноводствени третман пројекта јавног и приватног сектора не утиче форма склопљеног уговора. Питање утицаја на биланс и јавни дуг зависи од садржаја сваког појединачног уговора, у чему алокација основних потенцијалних ризика на једног од партнера у заједничком послу има најважнију улогу.

6. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

6.1. Операционализација варијабли

Хипотеза представља резултат мисаоног процеса о предмету и проблему истраживања, односно претпоставку о постојању појаве која је узрок или последице неке друге појаве. У овом истраживању, основна хипотеза (H_0) гласи:

Постоји потреба за новим, нефискалним изворима финансирања јавних потреба, при чему јавно-приватно партнерство представља управо такав инструмент финансирања капиталних пројеката јавног сектора.

Из постављене хипотезе, коју је потребно истражити и, на основу добијених резултата, потврдити или одбацити, идентификују се двије варијабле:

- Јавно-приватно партнерство као модел финансирања – независна (узрочна) варијабла) и
- Задовољење јавних потреба (испуњавање јавних добара реализацијом капиталних јавних пројеката) – зависна (последична) варијабла.

Овако одређена зависна и независна варијабла су сложени појмови, које одређује велики број квалитативних и квантитативних индикатора. Вредновање задовољства је категорија која укључује низ претежно квалитативних показатеља, због чега је потребно прецизно одређење садржаја тог појма у смислу потреба овог истраживања и дефинисања одговарајућих индикатора те варијабле.

Релативно лакши задатак представља операционализација независне варијабле, с обзиром на чињеницу да су мишљења бројних међународно признатих аутора по том питању усклађена. Међутим, ограничења која постоје у истраживању које је пројектовано на тржиште Републике Српске, оскудно у практичном искуству у вези примјене модела ЈПП (а тиме и квантитативним подацима), налажу да се у наставку рада прецизније дефинишу изабрани индикатори који, по мишљењу аутора, одговарају потребама овог истраживања.

6.1.1. Операционализација зависне варијабле

Задовољавање јавних потреба садржи два сложена, али различита појма: задовољство (као лични или друштвени, материјални или нематеријални осјећај

и/или корист) и јавну потребу (јавно добро), чије је дефинисање такође условљено многобројним факторима. Како је предмет истраживања везан за подручје пословних и јавних финансија, наглашена је важност индикатора које је могуће (у већој мјери, директно или индиректно) квантификовати, односно изразити као јасне и мјерљиве категорије. Међутим, због карактеристичне садржине ове варијабле, вредновање укључује и квалитативне показатеље који одражавају њену комплексну природу.

У том смислу, претпоставља се да је задовољење јавних потреба, будући да се реализује испоруком јавних добара, резултат капиталних инвестиција јавног сектора. За ту врсту инвестиција, подразумејива се, потребни су одређени извори финансирања (види Микеревић, 2011). Недостатак извора финансирања (односно, потребног капитала) надокнађује се на различите начине, укључујући заједничка улагања као могућност обезбјеђења потребних средстава изван класичних форми стицања капитала (сопственог и позајмљеног). Наравно, свако удруживање, поред интереса, има и своју цијену, у чему ни заједничко улагање (нити било која форма партнерства), није изузетак. Основно питање које се поставља односи се на исплативост таквог аранжмана, односно, могућност остварења одређених користи кроз остварење циља тог удруживања.

Узимајући у обзир друштвене циљеве као приоритетни задатак пословних активности јавног сектора, процјена тих вриједности се врши на основу сљедећих индикатора:

- Реализовање већег броја пројеката у односу на традиционални начин испоруке јавних добара;
- Шира (географска) покривеност подручја испоруке јавних добара, односно доступност јавних добара већем броју корисника;
- Остварење веће вриједности у односу на уложена средства, у односу на традиционални начин испоруке јавних добара (нижи трошкови);
- Испорука квалитетнијег јавног добра;
- Остваривање прихода од комерцијализације јавних добара.

Сваки од наведених индикатора се доводи у везу са једним или више показатеља независне варијабле и, тамо гдје допуштају ограничења наведена у посебном поглављу, врши се пројекција и оцјена на конкретном примјеру.

6.1.2. Операционализација независне варијабле

Алтернативу квантитативним показатељима економских промјена представља утврђивање одређеног смјера кретања одабраних величина. На тај начин, коришћењем упоредног (иако статичног) закључивања, долази се до квалитетних закључака о карактеристикама посматране појаве. Ако се такви поступци спроводе систематски и досљедно, њихови резултати достижу вриједност квантитативних показатеља.

Као што се из може закључити из самог назива посматране независне варијабле, јавно-приватно партнерство је широк појам који обухвата низ активности и процедура. Иако постоји много различитих дефиниција јавно-приватног партнерства, свака од њих садржи одређене заједничке карактеристике, као што су дугорочност сарадње, трансфер ризика или могућност остварења веће вриједности у односу на традиционални начин имплементације јавних капиталних инвестиција.

За пројектно финансирање се често користи и термин структурно финансирање, с обзиром да тај начин финансирања подразумијева комбиновање дуга и властитог капитала које омогућава да новчани токови пројекта буду адекватни величини обавезе за отплату дуга. Пројектно финансирање је аранжман у којем посебно формирано пројектно друштво преузима обавезе за позајмљена средства, што значи да финансијске институције – кредитори преузимају висок ризик по питању гаранција отплате дуга.

Из тог разлога, средство осигурања за отплату дуга је имовина друштва, ако се не ради о новоформираној организацији. Међутим, у ако је у питању класични модел ЈПП који укључује оснивање друштва посебне намјене за имплементацију пројекта, тада је мало вјероватно да ће оно иницијално бити кредитирано средствима високог ризика, без обзира на позитивну процјену квалитета пројекта и његових новчаних токова. У таквим случајевима, уобичајено је да се дјелимично или потпуно финансирање пројекта у раним фазама имплементације врши на терет сопствених извора оснивача, а позајмљена средства се у већем степену укључују тек у наредним фазама, кад се са већом сигурношћу могу процијенити будуће користи (новчани токови) пројекта. У том контексту, разматра се шири оквир и процјењује погодност примјене пројектног

финансирања у сваком појединачном случају, јер овај аранжман није погодан за пројекте који у првој фази захтијевају висока улагања. Анализом укупних животних трошкова пројекта долази се до планиране динамике потребних улагања (по обиму и времену) и планираних прихода, на основу чега се врши коначна оцјена погодности конкретног пројекта за примјену технике пројектног финансирања.

Бројне предности примјене модела ЈПП нису разлог да се одступи од основног правила приликом доношења инвестиционих одлука, при чему се мисли на захтјев о доказивању исплативости планираног подухвата. Јавно-приватно партнерство је инструмент финансирања, начин на који се утиче на финансијску конструкцију пројекта, али се не може поистовјетити са извором финансирања. Ово значи да се предности модела ЈПП у односу на традиционални начин финансирања доказују анализом трошкова јавног сектора, односно компаратором, коме претходи поступак опште исплативости пројекта. Другим ријечима, у току животног циклуса пројекта има више оцјена исплативости, које се спроводе по различитим критеријумима и примјеном више техника и метода. Такође, у поступку оцјене исплативости, а у циљу одрживости пројекта, посматрају се и процјењују не само финансијски, него и посредни индикатори који утичу на исплативост, као што је очекивани степен задовољења интереса појединачних учесника или друштва у цјелини.

Конкретизација индикатора сложености, трошка и трајања јавно-приватних пословних аранжмана, за разлику од претходно наведених, представља реалативно једноставан задатак. Предмет примјене модела ЈПП у реализацији капиталних јавних инвестиција су сложени, финансијски захтјевни пројекти, за које не постоје једноставна рјешења, због чега ни поступци који их прате не могу бити једноставни, нити лишени пратећих (често и неочекивано великих) трошкова.

С друге стране, трајање сваког поступка одређује и величину трошка који га прати. Јавно-приватна партнерства покривају значајан (дуг) временски период, који најчешће одговара трајању животног циклуса пројекта. У складу с тим роковима, пројектују се и очекиване користи од дугорочних пројеката, као и други финансијски елементи. Цијели процес је дефинисан уговорима између

учесника (партнера), којим су обухваћена два нивоа управљања. Први се односи на управљање процесима између уговорних страна, као равноправних партнера (јавни и приватни партнер), а други ниво управљања је везан за процес надзора у смислу праћења квалитета и стандарда предмета уговора. Овај ниво, најчешће, обавља посебна организациона јединица или тијело које овласти јавни партнер, јер се ради о надзору над испуњењем услова које поставља јавни партнер другој уговорној страни (стандарди, квалитет и друге карактеристике јавног добра које је предмет уговора). Како се јавно-приватна партнерства односе на јавна средства и јавне потребе, питање евентуалног одступања у вези надзора над тим осјетљивим подручјем захтијева стандардизацију процеса надзора, приоритетно усмјерену на управљање ризицима.

Усклађеност правног, институционалног и политичког оквира је једна од претпоставки успјешног развоја јавно-приватног партнерства. У том смислу, оцјена квалитета ове претпоставке се врши на основу степена подударности конкретног правног и институционалног оквира са правним нормама и препорукама који се односе на земље чланице Европске уније или на земље са примјерима добре праксе у овој области.

Према стању у области јавно-приватног партнерства, које је анализирано у трећем и петом поглављу дисертације, уочава се да неадекватна распоdjела ризика представља један од највећих проблема и врло чест узрок неуспјешних покушаја имплементације овог модела у мање развијеним земљама. Последице некавалитетне распоdjеле ризика, а тиме и нарушавање интереса једног или оба партнера, показују се на више начина: пребацивањем финансијског терета на крајње кориснике, накнадним повећањима накнада које плаћа јавни партнер и слично.

Према формалној дефиницији, ризици се преносе на оног учесника који их може лакше контролисати и са њима управљати, али пракса показује да приватни партнер често тражи нереално високу надокану за преузимање одређених ризика. Успостављање равнотеже интереса, на тај начин, постиже дефинисањем критеријума за распоdjелу ризика и објективном процјеном утицаја његове реалокације на једног од пратнера. Субјективне процјене и низак обухват

друштвених консеквенци могу имати изразито негативан утицај не само на уговорне стране, него и на кориснике јавног добра, односно друштво у цјелини.

Избор јавно-приватног партнерства као инструмента финансирања јавних потреба је искључива одговорност јавног партнера. Због тога, јавни сектор као предлагач такве врсте сарадње мора показати на који начин ће осигурати да преузете обавезе буду квалитетно извршене, како би заштитио јавне (друштвене) интересе. Постоји више начина да се тај задатак изврши, али сваки од њих подразумијева активно и континуирано учешће партнера у свим фазама пројекта који је предмет реализације ЈПП аранжмана. Прва могућност је јасно и детаљно предвиђање услова раскида уговора. Међутим, саме одредбе нису довољне, ако имају формалну, али не и суштинску улогу – јавни партнер треба, ако је потребно, бити спреман да и искористи ову могућност. Други, много значајнији услов, представља стални мониторинг и евалуација пројекта ЈПП, праћена јавно доступним извјештајима. Мониторинг и евалуација подразумијевају систематично процјењивање остварених резултата, како би се евентуални проблеми на вријеме уочили и примијениле одговарајуће мјере за њихово елиминисање или ублажавање. Упорјеђивање тих резултата са планираним циљевима даје јасну слику о евентуалним одступањима од уговорених стандарда и других услова, што партнерима омогућава брже и квалитетније реаговање у обостраном интересу.

Пројекат није изолован поступак, то је процес који почиње стварањем идеје и завршава њеном реализацијом, али у складу са бројним критеријумима који се морају поштовати. Он је одређен фактором времена (трајањем), унапријед дефинисаним резултатом, задатим параметрима квалитета и пројектованим буџетом. Ако се у пројекат улази без наведених, реално процијењених ограничења, не постоји модел финансирања који ће омогућити његову успјешну реализацију.

Активно укључивање приватног сектора у јавне послове и управљање јавном имовином, иако може бити изузетно успјешан модел финансирања, не даје одговоре на све проблеме са којим се суочава јавни сектор. Иновативност у приступу реализацији јавних потреба има своја, не тако безначајна, ограничења, што указује на чињеницу да и са јавно-приватним партнерством није могуће

остварити uspješan projekat, ako njegove karakteristike ne zadovoljavaju uobičajene norme kvaliteta.

6.2. Ograničenja istraživanja

Ograničenja i nedostaci ove doktorske disertacije proistичу из специфичности одабране теме и основне методе истраживања. Јавно-приватно партнерство је предмет интересовања јавности, али са врло малим бројем објављених релевантних публикација, посебно у Републици Српској. Наиме, истраживања о сарадњи јавног и приватног сектора више су усмјерена на питања транспарентности и процедура у вези јавних набавки, о чему су објављени бројни званични извјештаји старних и домаћих институција, али су објективне финансијске импликације те сарадње, за сада, релативно неистражено подручје.

С друге стране, научни и стручни радови из ове проблематике, чији аутори долазе из земаља са богатијим искуством, односе се на пројекте ЈПП који се реализују у потпуно различитим друштвеним и тржишним условима, због чега показатељи и препоруке проистекле из тих радова могу бити само смјерница, али не и апсолутно прихватљив модел за домаће подручје.

Сљедеће ограничење се односи на чињеницу да многи значајни подаци, неопходни за праћење и оцјену примјене модела ЈПП, нису обухваћени званичним статистичким објавама, или методологија статистичког праћења одређених података није прилагођена истраживању ове врсте. Канцеларија за статистику Европске комисије (Еуростат) прикупља и објављује одабране показатеље повезане с потенцијалним обавезама јавног сектора, као што су гаранције, ванбилансним јавно-приватним партнерствима, обавезама јавних предузећа и институција и слично, али само у земљама чланицама Европске уније. Да би подаци и резултати истраживања која се односе на домаће тржиште били упоредиви са регионалним или свјетским кретањима, препреку представља управо недостатак сличних статистичких база података, што се такође одражава и на слабију могућност примјене квантитативне анализе јавно-приватног партнерства у Републици Српској.

Приликом избора метода истраживања дефинисаног предмета и проблема, пресудну улогу је имала чињеница да се ради о малом броју случајева из праксе, који се уз то налазе у раним фазама имплементације. Уз то, презентовани

случајеви нису једнообразни по врсти дјелатности, као ни по облику примијењеног модела ЈПП, због чега су одређени ставови или поједини изнесени закључци резултат субјективног мишљења, заснованог на информацијама које нису производ публикованих стручних или научних радова. Не умањујући вриједност званичних или интерних извјештаја, анализа и других докумената које објављују јавне институције, ипак се може закључити да они не представљају довољно објективне публикације за потребе истраживачког рада, јер слиједе формални образац и, понекад, унапријед задате циљеве.

Као највеће ограничење истраживања може се навести недоступност садржаја елабората, уговора и студија у вези конкретних случајева ЈПП из праксе у Републици Српској, на основу којих би се, вјероватно, на квалитетнији начин могло доћи до одговора на бројна питања и ријешити недоумице у вези теме ове докторске дисертације.

6.3. Методе истраживања

Квалитет одређеног истраживања зависи од избора начина његовог спровођења. У процесу дефинисања стратегије, односно, методологије, користи се комбиновани квалитетно-квантитативни приступ, у складу са дефинисаним проблемом и предметом овог истраживања и специфичностима самог истраживања.

Од општих метода, у истраживању су примијењене методе класификације, структурално-функционалне анализе, синтезе, компарације, индукције, дедукције, апстракције, конкретизације и једноставније статистичке технике. У оквиру теме извршено је прикупљање, класификација и анализа одговарајућих података из стране и домаће литературе, непосредно везаних за феномен иновативних односа између јавног и приватног сектора. Сагледане су различите теорије из области јавних и пословних финансија, те анализирани резултати научних и стручних истраживања и осталих релевантних публикација.

Као основна метода истраживања, одабрана је студија случаја. Метода студије случаја у првој фази подразумева прикупљање података о одабраним примјерима из праксе, као конкретним појединачним догађајима повезаним одређеним скупом заједничких обиљежја. Поузданост и објективност ове научне методе остварује се опрезним и оправданим избором посматраних случајева и

дефинисањем јасних поступака којим се долази до закључака о посматраној појави.

Адекватност избора случајева доказује се чињеницом да је јавно-приватно партнерство (односно, специфичан заједнички подухват јавног и приватног партнера) дефинисано законом и другим прописима, што не значи да је искључена могућност одређених пропуста. Вјероватноћа грешке при избору, у тим случајевима, смањује се на основу пажљиве и стручне селекције конкретних примјера, уз помоћ постављених критеријума који одређују врсту уговорних односа. Такав примјер представља један од презентованих и анализираних случајева (детаљно објашњен у наредном поглављу), који има особине класичне концесије и специфичног облика модела ЈПП, али се у званичним регистрима води само као концесија (студија случаја бр. 4).

За разлику од класичних научних метода, у којим се у првој фази истраживања уобичајено врши раздвајање и класификовање по одређеним особинама, студија случаја представља метод којим се предмет истраживања посматра у цјелини, уз уочавање различитих карактеристика, те праћење њихових промјена и интеракција у контексту времена и одређених утицаја.

Истраживање које се спроводи на основу методе случаја има неколико специфичности у односу на друге методе и управо та чињеница је узрок одређене да се у овом раду искористе предности које тај модел пружа. Прије свега, метода студије случаја подразумијева да предмет истраживања буде јединствен систем (конкретни примјери из праксе), иако се појединачни примјери у неким елементима разликују (нпр. по врсти дјелатности, вриједности улагања, географском одређењу, роковима трајања и др.). То омогућава да се уочи и одреди основна заједничка карактеристика тог јединственог система (нпр. да је примијењен модел ЈПП у циљу задовољења јавне потребе), из чега даље слиједи циљеви истраживања. У дефинисању варијабли и хипотеза, међутим, велики значај и улогу има сам истраживач, од чијег практичног знања зависи коначно одређивање ових елемената.

Студија случаја је јединствен метод, у којем су основне варијабле оно што се жели промијенити и начини на које се то може постићи (или утицајни фактори уз

помоћ којих се то постиже), што значи да варијабле нису једнозначно одређене циљевима истраживања.

Резултати који произлазе из истраживања у којем се користи метода студије случаја, поред научног доприноса, имају непосредну примјену у пракси. Ово нарочито долази до изражаја у ситуацијама недовољног теоријског и практичног познавања одређене појаве (процеса), када нема општеприхваћеног модела понашања, или он није довољно разрађен. Тада истраживања која се односе на студије случаја на оригиналан начин доприносе разумијевању одређене проблематике, а резултати спроведене анализе постају основ за дефинисање општих законитости и принципа на којем посматрана појава (процес) дјелује.

На тај начин, контролише се превелики утицај који има оријентисаност на праксу, јер практични проблеми, по правилу, у кратком времену изгубе своју научну вриједност. Због тога, крајњи циљ истраживања студија случаја је заснован на теоретским научним поставкама која указују на рјешавање вишеструких повезаности у пракси, што представља услов за трајнији (научни) допринос рјешавању одређене проблематике.

С обзиром на предмет и проблем овог истраживања, његова ограничења и специфичности, студија случаја представља оптималан избор основне научне методе којом се анализирају карактеристике свих посматраних случајева, али и друштвени контекст у којем се те појаве и процеси дешавају.

7. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА И ТЕСТИРАЊЕ ХИПОТЕЗА

Методологија, као универзална наука, дефинише стандарде и правила по којим се спроводи свако научно истраживање. У зависности од научне области и од нивоа истраживачког рада, стандардна структура може имати одређена (дозвољена) одступања, изазвана специфичностима конкретног истраживања. Прије примјене конкретних научних метода или техника, дакле, потребно је дефинисати опште методолошке претпоставке, које су детаљније образложене у шестом поглављу овог рада.

Метода је начин истраживања који се примјењује у некој конкретној науци. У друштвеним наукама постоји низ проблема и узрочно-посљедичних веза између теорије и емпиријских чињеница, због чега се у истраживањима у тој области користи више општих и посебних метода.

Постигнути резултати истраживања су посљедица примјене одабраних научних метода и интелектуалног (субјективног) капацитета самог истраживача. Другим ријечима, избор метода истраживања зависи од врсте конкретног истраживања, његових ограничења у смислу могућности примјене неких метода, али и способности истраживача да искористи расположиве методе и технике у циљу долажења до квалитетних научних спознаја.

Тема овог рада, партнерство јавног и приватног сектора, одређује студију случаја (анализу случаја) као најпримјеренију методу у односу на предмет, циљеве и ограничења истраживања, али и искуство истраживача у рјешавању конкретних проблема у пракси.

Анализом више појединачних случајева ЈПП у Републици Српској, употпуњених сазнањима о примјени тог инструмента финансирања у другим земљама, долази се до општих закључака о предмету и проблему истраживања и тестирају се постављене хипотезе.

Поузданост резултата истраживања заснива се анализи већег броја конкретних случајева, који се детаљно изучавају као појединачни догађаји. Тестирање хипотеза се спроводи уочавањем њихових заједничких карактеристика (или разлика), стављених у контекст општих теоретских поставки и упоређених са примјерима из праксе других земаља.

У наредном дијелу овог поглавља представљени су резултати истраживања везани за ЈПП као инструмента финансирања јавних потреба у свијету, са нагласком на узроке (не)успјеха његове примјене, потребе за коришћењем тог модела и индикаторима који то доказују, као и конкретним подацима о стању и кретању на тржишту ЈПП пројеката. Након тога, анализирано је 13 случајева из праксе у Републици Српској, уз претходно дефинисани правни и институционални оквир.

У оквиру представљања резултата истраживања, поред конкретних података, изведени су закључци о узроцима показаног стања и коментарисане су уочене узрочно-посљедичне везе, уз аргументоване претпоставке о могућим кретањима посматраних појава у будућности. У циљу постизања прегледности, на крају поглавља, све постављене хипотезе су повезане са конкретним случајевима и донесен је општи закључак о успјешности њиховог тестирања.

7.1. Јавне финансије у европским земљама

ЈПП се интензивно развија у цијелом свијету. Овај концепт је нарочито интересантан и погодан за примјену у пројектима изградње јавне инфраструктуре. Општеприсутни дефицит у јавним буџетима, недостатак средстава за реализовање финансијски захтјевних пројеката, растућа потреба за инвестиционим активностима које су основ развоја, као и све већа укљученост приватног сектора у послове које традиционално врши јавни сектор, подстакли су афирмацију ЈПП као инструмента за рјешавање наведених проблема.

Као релативно нов концепт, ЈПП представља изазов и прилику за иновативно дјеловање и јавних и приватних субјеката. Као и свака економска појава, и ЈПП захтијева успостављање системског приступа за потребе детаљних анализа, мјерења утицаја и других аспеката који омогућавају формулисање препорука у циљу унапређења националних, регионалних, па и свјетских јавних финансија.

Институција која има развијен систем статистичког праћења и анализе параметара који одређују квалитет инвестиционих активности је Еуростат. За потребе овог истраживања, интересантни су подаци о стању и кретањима следећих показатеља:

- државни дефицит,

- државни дуг (брuto),
- државни приходи,
- државни расходи и
- порези и доприноси.

Наведени показатељи су кључни елементи оцјене стања привреде, због чега се од земаља чланица ЕУ захтијева да државни дефицит ограниче на максимално -3% у односу на БДП, а јавни дуг задрже испод горње границе од 60% вриједности БДП (Eurostat, 2015). Сличне препоруке се односе и на друге земље, што је дефинисано и стратегијом за паметан, одржив и укључив развој - Европа 2020.

Табела 7. Дефицит/суфицит и консолидовани бруто дуг опште државе (у % БДП) - ЕУ

	Public balance (net borrowing / lending of consolidated general government sector)					General government debt (general government consolidated gross debt)				
	2011	2012	2013	2014		2011	2012	2013	2014	
EU-28	-4.5	-4.3	-3.3	-3.0		81.0	83.8	85.5	86.8	
Euro area (EA-19)	-4.2	-3.7	-3.0	-2.6		86.0	89.3	91.1	92.1	
Belgium	-4.1	-4.1	-2.9	-3.1		102.2	104.1	105.1	106.7	
Bulgaria	-2.0	-0.6	-0.8	-5.8		15.3	17.6	18.0	27.0	
Czech Republic	-2.7	-4.0	-1.3	-1.9		39.9	44.7	45.2	42.7	
Denmark	-2.1	-3.6	-1.3	1.5		46.4	45.6	45.0	45.1	
Germany	-1.0	-0.1	-0.1	0.3		78.4	79.7	77.4	74.9	
Estonia	1.2	-0.3	-0.1	0.7		5.9	9.5	9.9	10.4	
Ireland	-12.5	-8.0	-5.7	-3.9		109.3	120.2	120.0	107.5	
Greece	-10.2	-8.8	-12.4	-3.6		172.0	159.4	177.0	178.6	
Spain	-9.5	-10.4	-6.9	-5.9		69.5	85.4	93.7	99.3	
France	-5.1	-4.8	-4.1	-3.9		85.2	89.6	92.3	95.6	
Croatia	-7.8	-5.3	-5.4	-5.6		63.7	69.2	80.8	85.1	
Italy	-3.5	-3.0	-2.9	-3.0		116.4	123.2	128.8	132.3	
Cyprus	-5.7	-5.8	-4.9	-8.9		65.8	79.3	102.5	108.2	
Latvia	-3.4	-0.8	-0.9	-1.5		42.8	41.4	39.1	40.6	
Lithuania	-8.9	-3.1	-2.6	-0.7		37.2	39.8	38.8	40.7	
Luxembourg	0.5	0.2	0.7	1.4		19.2	22.1	23.4	23.0	
Hungary	-5.5	-2.3	-2.5	-2.5		80.8	78.3	76.8	76.2	
Malta	-2.6	-3.6	-2.6	-2.1		69.8	67.6	69.6	68.3	
Netherlands	-4.3	-3.9	-2.4	-2.4		61.7	66.4	67.9	68.2	
Austria	-2.6	-2.2	-1.3	-2.7		82.2	81.6	80.8	84.2	
Poland	-4.9	-3.7	-4.0	-3.3		54.4	54.0	55.9	50.4	
Portugal	-7.4	-5.7	-4.8	-7.2		111.4	126.2	129.0	130.2	
Romania	-5.4	-3.2	-2.2	-1.4		34.2	37.4	38.0	39.9	
Slovenia	-6.6	-4.1	-15.0	-5.0		46.4	53.7	70.8	80.8	
Slovakia	-4.1	-4.2	-2.6	-2.8		43.3	51.9	54.6	53.5	
Finland	-1.0	-2.1	-2.5	-3.3		48.5	52.9	55.6	59.3	
Sweden	-0.1	-0.9	-1.4	-1.7		36.9	37.2	39.8	44.9	
United Kingdom	-7.7	-8.3	-5.7	-5.7		81.8	85.3	86.2	88.2	

(*) Data extracted on 22.10.2015.

Source: Eurostat (online data codes: tec00127 and tsdde410)

Извор: Eurostat, 2015

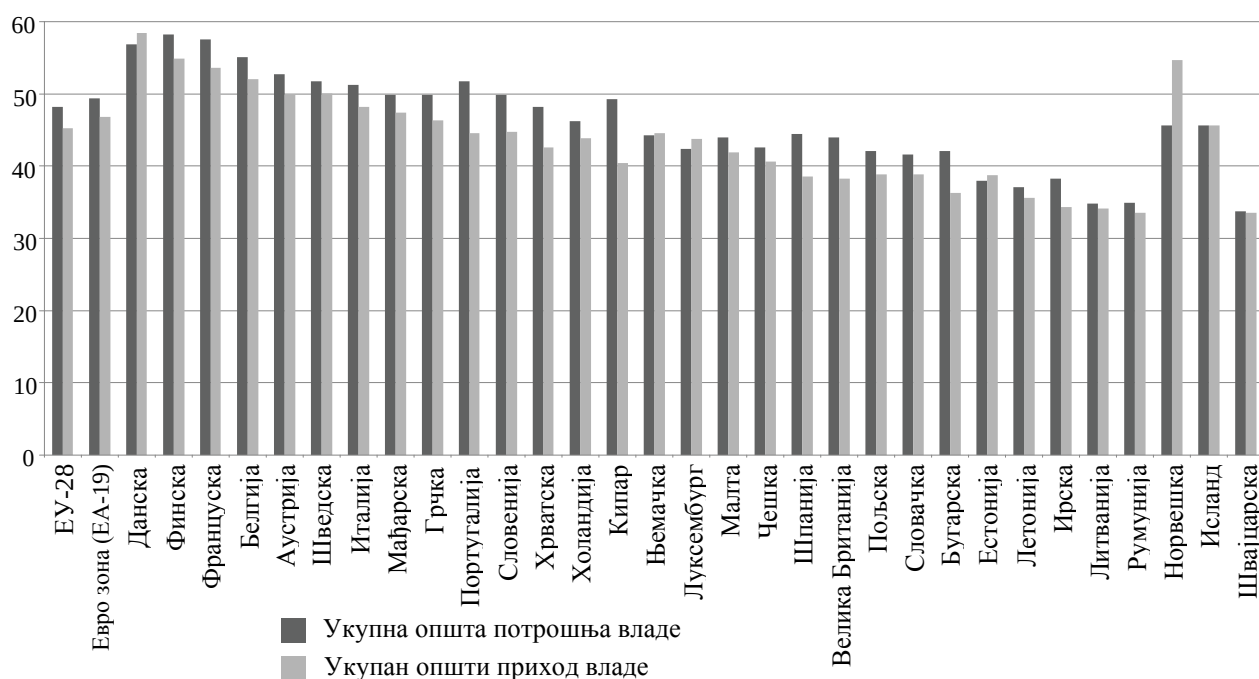
Према подацима из Табеле 7, државни дефицит (нето дуг у % од БДП) је у посљедњој посматраној години (2014) мањи у односу на претходну годину у земљама које припадају групи ЕУ-28 и ЕУ-19, али се истовремено повећао дуг опште државе и у односу на БДП и у апсолутној вриједности.

У ЕУ-28, државни дефицит смањено се у односу на БДП са -3,2% у 2013. на -2,9% у 2014., а у ЕА-19 са -2,9% на -2,4%. У четири државе чланице (Данској, Њемачкој, Естонији и Луксембургу) забиљежени су државни суфицити. У 11 држава чланица ЕУ (Бугарској, Чешкој, Латвији, Литви, Мађарској, Малти,

Холандији, Аустрији, Румунији, Словачкој и Шведској), исказан је дефицит мањи од горње дозвољене границе од -3% БДП. Највећи државни дефицити забиљежени су у Кипру (-8,8%), Шпанији (-5,8%), Хрватској и у Уједињеном Краљевству (-5,7%).

У групи земаља ЕУ-28, однос државног дуга и БДП у посљедне двије посматране године се повећао са 85,5% на 86,8 %, а у ЕА-19 са 90,9% на 91,9%. Истовремено, 16 земаља чланица ЕУ исказало је дуг већи од толерантних 60% БДП.

У истом периоду, однос државног дуга и БДП повећао се у 20, а смањено у осам држава чланица: Ирској, Пољској, Чешкој, Њемачкој, Малти, Словачкој, Мађарској и Луксембургу. Највећа повећања дуга у односу на БДП у периоду 2013-2014. година забиљежена су у Словенији и Бугарској.



Слика 17. Државни приходи и расходи у 2014. години у % од БДП (према: Eurostat, 2015)

Ниво државних расхода и прихода знатно се разликује између држава чланица ЕУ, како то показује горња слика. Укупни државни приходи у ЕУ-28 у 2014. години износили су 45,2% БДП, или незнатно мање у односу на претходну годину. Сличан тренд смањења у истом двогодишњем периоду показали су и државни расходи.

Укупни расходи у ЕУ-28 и ЕА-19, исказани као проценат БДП, показали су благи пад у периоду 2006-2007, да би у периоду између 2007. и 2009. године нагло

порасли на 50,3% БДП (ЕУ-28), односно 50,6% БДП (ЕА-19). Након тога, укупни расходи показују тренд смањења, са изузетком у 2012. години.

У структури укупних прихода у 2014. години, порези учествују са 58,8% (ЕУ-28), односно 55,5% (ЕУ-19). У истој години, приход од имовине (камате, дивиденде и закуп) износио је 2,2% укупних прихода у ЕУ-28 и 2,0% у ЕА-19. Учешће прихода од пореза у укупним приходима значајно се разликује од државе до државе. У највећем броју држава, приходи од пореза чине 50% - 60% укупних прихода, са изузетком Данске (86,4%) и Шведске (77,9%). Приходи од пореза имају учешће у укупним приходима мање од 50% у Словачкој, Литванији, Чешкој и Словенији.

Највеће учешће државних расхода у ЕУ-28 био је 2014. године повезан са прерасподјелом прихода у облику социјалних трансфера у готовини или роби. Расходи камата представљали су 5,3% укупних државних расхода у ЕУ-28 и 5,4% у ЕА-19. Бруто улагања у фиксни капитал (претежно инвестиције) представљала су 6,0% укупних расхода у ЕУ-28 и 5,5% укупних расхода у ЕА-19.

Према наведеним основним подацима везаним за јавне финансије у земљама чланицама ЕУ, може се закључити да постоји општи тренд повећања државног дуга у односу на БДП, а значајан број земаља чланица ЕУ исказало је дуг изнад дозвољене границе од 60% БДП. Истовремено, државни дефицит је у благом паду у већини држава, што показује да је већина држава релативно успјешно ускладила однос буџетских прихода и расхода. Међутим, благи пад прихода и расхода, као и њихова неадекватна структура, говори у прилог закључку да је јавна инвестициона активност у паду, уз неповољне прогнозе њеног опоравка.

Овакво стање јавних финансија у земљама чланицама ЕУ указује на потребу изналажења нових рјешења у вези капиталних улагања јавног сектора. Модел ЈПП може, под одређеним условима, бити одговор на тај захтјев.

7.1.1. Тржиште јавно-приватног партнерства

Примјена модела ЈПП у финансирању пројеката друштвеног значаја показује интензиван раст од краја прошлог вијека. Како је детаљно образложено у претходним поглављима овог рада, схватање појма, дефиниције и правна регулатива јавно-приватне сарадње у реализовању заједничких пројеката су још

увијек предмет широког стручног интересовања и неусаглашених ставова. Не постоји јединствено мишљење и методологија у вези бројних аспеката овог процеса, а нарочито се уочава недостатак база података који су упоредиви на међународном нивоу.

Учешће приватног сектора у финансирању јавних потреба (пројеката од ширег друштвеног значаја), односно, активност која може, али и не мора бити дефинисана као ЈПП аранжман, најчешће се појављује и има велики утицај на инфраструктурне пројекте. С обзиром да приватни сектор најлакше препознаје своје интересе у пројектима везаним за изградњу инфраструктуре, пословна сарадња са јавним сектором је највише заступљена управо у тој области.

Јавно доступни подаци о броју, подручју улагања и вриједности ЈПП пројеката могу се пронаћи у публикацијама различитих националних и међународних институција, али је упитна њихова упоредивост. За ово постоји више објективних разлога, од којих су најчешћи следећи:

- Број ЈПП пројеката који су у поступку разматрања је вишеструко већи у односу на број пројеката који улазе у наредну фазу, због чега је тај податак непоуздан. Међутим, одређени број институција који прати и јавно објављује податке о стању на ЈПП тржишту не наглашава фазу у којој се пројекат налази, па је вјероватноћа погрешне процјене о развијености тржишта ЈПП висока.
- Разлика између ЈПП и класичног уговорног дужничко-повјерилачког односа јавног и приватног партнера варира у зависности од конкретног законског оквира који га дефинише, због чега је у јавно доступним подацима отежано њихово раздвајање.²²

ЈПП као концепт је заступљен широм свијета, независно од тога да ли су званично покренути или реализовани пројекти по том моделу. Али, због сложености поступака и процедура и изузетно дугог времена његове имплементације, пројекти ЈПП у већини земаља нису до данас постали значајна алтернатива традиционалном финансирању јавних инвестиција (Hall, 2010).

²² Типичан примјер представљају публикације Свјетске банке и других међународних финансијских институција о учешћу приватног сектора у финансирању инфраструктурних пројеката које, поред ЈПП аранжмана, обухватају и друге модалитете сарадње јавног и приватног сектора.

Међутим, не смије се занемарити њихов утицај, нарочито због потребе јавног сектора за изналагањем нових начина реализовања капиталних инвестиција.

Модалитети сарадње и обухват дјелатности у којим се примјењују постепено су се развијали, са специфичностима које карактеришу сваку националну економију. Кроз истраживање бројних студија случаја, уочава се да је почетни облик сарадње најчешће заснован на моделу концесија, претежно у области саобраћајне инфраструктуре (концесије на право управљања државном имовином и финансијама одобраване су још у Старом Риму, 300 година прије нове ере; концесије на трговачке послове у Византији, у првом вијеку нове ере; Колумбово откриће Новог свијета у петнаестом вијеку је дио тада популарне политике давања концесија на освајања нових територија; Суецки и Панамски канал у деветнаестом вијеку и др. - види *Tolić*, 2015).

По дефиницији, пројекти везани за изградњу и коришћење путева, тунела, мостова и других сличних садржаја представљају модел ЈПП са могућношћу комерцијализације, односно наплате припадајуће накнаде за коришћење предмета концесије од крајњих корисника. Ово је за јавни сектор снажан мотив за уступање јавних послова приватном субјекту, јер се терет финансирања практично пребацује на концесионара и/или трећа лица (кориснике јавног добра), због чега су примјери концесионе сарадње током историје уобичајен начин сарадње јавне власти и њених грађана. Управо због наведених карактеристика, пројектно финансирање се уобичајено реализује кроз концесионе уговоре, уз укључивање посебног пројектног друштва, што је садржај и прве помоћне хипотезе (X_1).

Наредна фаза у развоју модела ЈПП, приватна финансијска иницијатива (енг. *Private Finance Initiative - PFI*), произлази из све веће сложености односа између партнера и шири се на друге дјелатности и послове, након чега постепено долази до појаве бројних других модалитета.

Како је ове, све комплексније, поступке и процедуре потребно дефинисати, организационо одредити и контролисати, паралелно са развојем програма ЈПП (Петери, 2010), долази до потребе за јачањем институционалних и организационих капацитета оба партнера, гдје посебан значај има способност и обученост људских ресурса (Ивановић и Класарић, 2009).

7.1.2. Специфичности модела јавно-приватног партнерства у свијету

У односу на друге дијелове свијета, дуго искуство и традиција у примјени модела ЈПП имају Сједињене Америчке Државе, у којим су одређени привредни сектори углавном развијани од стране приватних субјеката као што су, на примјер, комунална дјелатност и саобраћајна инфраструктура (*Moulton & Anheier, 2001*). У новијем периоду, водопривреда и отпадне воде, изградња и управљање затворским капацитетима и транспортни сектор представљају најзначајније области примјене модела ЈПП, али и предмет бројних расправа о ефикасности овог начина финансирања јавних потреба, у којим тзв. гринфилд инвестиције (енг. *Greenfield*) имају највећу заступљеност.

У ранијем периоду (19. и почетак 20. вијека), уобичајена пракса у транспортном сектору у САД је била приватна иницијатива и финансирање, уз наплату цестарина и мостарина од корисника, да би овај начин био постепено замијењен директним финансирањем од стране јавне власти, средином 20. вијека. Извори државног финансирања претежно су потицали из емисије обвезница, које су изузете од опорезивања, због чега је цијена јавног финансирања била изразито нижа и тиме повољнија у односу на приватни сектор. Међутим, нарастајуће потребе у овом сектору изазвале су одређене промјене, тако да је посљедња деценија 20. вијека обиљежена флексибилнијим јавним политикама по питању значаја и потребе за приватним капиталом у финансирању јавних потреба.

Сличан приступ јавног у односу на приватни сектор има Аустралија, с тим да су одређене форме ЈПП, у односу на америчке, знатно касније доживјеле практичну примјену. У законодавству Аустралије, јавно-приватно партнерство подразумијева обезбјеђење инфраструктуре и било које повезане пратеће услуге, а укључује приватне инвестиције чија је вриједност већа од десет милиона аустралијских долара, уз услов да нема заједничких елемената са било којим другим обликом јавне набавке.

Укљученост приватног сектора у јавне послове нарочито је интензивна у двије аустралијске државе, Нови Јужни Велс и Викторија. Велики допринос развоју концепта ЈПП у свјетским оквирима, у виду детаљних смјерница, дао је управо аустралијски организациони модел, креиран на националном нивоу (*English, 2006*).

У већини афричких држава, јавно-приватно партнерство се дефинише као комерцијална трансакција између неке владине установе и приватног партнера, у којој приватни партнер обавља институционалну функцију у име надлежне установе, на одређено или неодређено вријеме. Приватни партнер остварује добит у овом послу коришћењем државног добра, компензацијом од прихода из такси за које има дозволу и које наплаћује од корисника државног добра, или као комбинацију ових прихода. Јужноафричка Република представља типичан примјер земље у развоју која има подстицајан пословни амбијент, са снажним развојем финансијског сектора и његових инструмената. Број и величина инвестиција које се реализују по моделу ЈПП у овој земљи показује да је афричко тржиште, уз услов даљег развоја институционалних капацитета, снажно мотивисано и усмјерено на сарадњу јавног и приватног сектора у реализовању заједничких друштвених циљева.

Енергетски сектор, телекомуникације, транспорт и водопривреда представљају секторе од посебног интереса за спровођење програма ЈПП у азијским земљама. Први модел који је имао значајнију улогу у азијским земљама био је *BOT*, по којем је изграђен први тунел у Хонг Конгу. Након тога, највећу примјену је имао *PFI*, који представља уобичајен и дуго коришћен облик финансирања јавне инфраструктуре и у Европи, посебно у Великој Британији.

Према броју и вриједности пројеката финансираних на основу уговора о ЈПП, најзаступљеније азијске земље су Кина и Индија. Секторски посматрано, највећа улагања у задње двије деценије извршена су у област енергетике (Бангладеш, Непал, Пакистан, Сри Ланка, Тајланд и Вијетнам су преко 70% укупне вриједности својих ЈПП пројеката улагали у овај сектор) и транспорта (посебно Малезија и Индија), док је Монголија више од 75% својих укупно уложених средстава усмјерила на сектор телекомуникација (Kaur, 2015).

7.1.3. Пројекти јавно-приватног партнерства у Европи

На простору Европе постоје значајне разлике у приступу, вриједности и модалитетима улагања приватног сектора у јавне послове. Од земаља чланица ЕУ, Велика Британија се истиче као лидер у примјени концепта ЈПП, посебно у форми приватне финансијске иницијативе (*PFI*). Сљедеће земље са искуством су

Португалија, Грчка, Холандија, Данска, Шведска, Ирска, Италија, Француска и Њемачка, респективно (*Sredojević*, 2010, стр. 95).

Најзаступљенија област инвестирања је транспорт, здравство и школство (Цветковић и Здравковић, 2012), али се посљедњих година нагло развија ЈПП тржиште које се односи на пројекте прераде чврстог отпада, енергетике и објекте инфраструктуре (Цвијовић, 2015).

ГЛАВНИ СЕКТОРИ ЈПП АКТИВНОСТИ						
Земље чланице ЕУ	Путеви и мостови	Железница	Школе	Здравство и болнице	Централни смјештај	Аеродроми
Аустрија	▲	▲	○	▲	○	○
Белгија	▲	○	○			▲
Бугарска	○					○
Кипар	▲					▲ ▲
Чешка	▲	○	○	○		○
Данска	▲	▲	▲		○	
Естонија	○		○	○		
Финска	▲	○	▲	○	○	
Француска	▲ ▲ ▲ ▲	▲ ▲ ▲ ▲	○	▲	▲	▲
Њемачка	▲ ▲	▲ ▲	▲ ▲	○	▲	○
Грчка	▲ ▲				○	▲ ▲ ▲ ▲
Мађарска	▲ ▲	○	▲ ▲	▲		
Ирска	▲ ▲ ▲	▲	▲ ▲	▲	○	
Италија	▲ ▲ ▲	▲ ▲		▲ ▲	○	▲
Латвија	○					
Литванија		○				
Луксембург						○
Малта				▲		
Холандија	▲ ▲	▲ ▲	▲	○	○	
Пољска	▲	○			○	○
Португал	▲ ▲ ▲ ▲	▲ ▲	○	▲		○
Румунија	▲ ▲			▲		

Словачка	○					○
Словенија						
Шпанија	▲▲▲▲	▲▲	○	▲	○	○
Шведска	○	○		○		
Велика Британија	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲
Пристапајуће земље/ЕФТА						
Турска	○	○				▲▲
Норвешка	▲▲	○	▲	▲	○	
Хрватска*	▲▲		▲▲▲			▲

ПОМОЋНИ СЕКТОРИ ЈПП АКТИВНОСТИ				
Земље чланице ЕУ	Становање	Луке	Затвори	Водовод, отпадне воде и чврсти отпад
Аустрија			○	
Белгија	▲			▲
Бугарска				▲▲
Кипар		▲		▲
Чешка	○			▲▲
Данска		▲	○	
Естонија				
Финска				○
Француска		▲	▲	▲▲▲▲
Њемачка			▲	▲▲▲
Грчка				
Мађарска	○		▲	▲▲
Ирска	▲			▲▲▲
Италија	○	▲	○	▲
Латвија	○			
Литванија				

Луксембург				
Малта	○			
Холандија	○	○	○	▲▲
Пољска	○	▲		▲
Португал	○	○	○	▲▲
Румунија	○			▲▲
Словачка				○
Словенија				▲▲
Шпанија		▲▲▲▲		▲▲
Шведска				
Велика Британија	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲
Приступајуће земље/ЕФТА				
Турска				▲▲
Норвешка			○	
Хрватска*				

Слика 18. Преглед ЈПП пројеката у Европској унији по земљама и секторима (према *Sredojević*, 2010, стр. 96)

*Хрватска је у међувремену постала чланица ЕУ

Тумачење:

○ Разматрање у току

▲ Пројекти у поступку набавке

▲▲ Више спроведених набавки, неки пројекти су већ завршени

▲▲▲ Значајан број завршених пројеката

▲▲▲▲ Значајан број завршених пројеката, од којих је већина у употреби

Слика (18) показује да су у структури пројеката ЈПП у земљама Еропске уније, у важнијим секторима активности, најзаступљенија улагања у путеве и мостове.²³

Од посматраних 28 земаља чланица Европске уније и двије приступајуће земље (Турска и Норвешка), у овај сектор инвестира 26 земаља, или 87%. Посматрано

²³ Овај преглед представља кумулативни пресјек стања пројеката ЈПП у дужем периоду, направљен са циљем уочавања заступљености сектора од интереса у појединачним земљама.

по фазама у којим се налазе пројекти ЈПП у сектору мостова и путева, уочава се да су у 14 земаља (или 54%) пројекти у поступку набавке, у 6 земаља (или 23%) је разматрање пројеката у току (почетна фаза), а значајан број завршених пројеката и пројеката који су у фази употребе реализовано је у 6 земаља (или 23%).

Сличну процентуалну заступљеност пројеката по фазама има сектор помоћних активности које се односе на водовод, отпадне воде и чврсти отпад. У овој области, од укупно 20 земаља које имају мање или веће искуство са пројектима из ове области, 3 земље (или 15%) разматрају могућност примјене модела ЈПП у конкретним пројектима, 4 земље (или 20%) имају значајан број завршених пројеката, од којих су неки у фази употребе, а у 13 земаља (или 65%) пројекти су у поступку набавке, од којих су неки у завршној фази.

Од земаља чланица ЕУ и приступајућих земаља, једина земља која има значајно искуство у свим секторима активности је Велика Британија, која је реализовала више пројеката у сваком сектору, од којих се највећи број налази у фази употребе.

Латвија, Литванија, Луксембург и Словачка немају пројекте ЈПП који су изашли из фазе разматрања, а слабо искуство има и Словенија, која је на тржишту ЈПП присутна само у сектору који се односи на водовод, отпадне воде и чврсти отпад.

С обзиром на вишегодишње трајање појединих фаза, може се закључити да земље које тек разматрају могућност реализовања пројеката по моделу ЈПП, или су њихови пројекти у фази набавке, неће у кратком времену стећи значајније искуство по питању сарадње јавног и приватног сектора у инвестиционим подухватима.

Међутим, заједнички циљеви које имају као чланице ЕУ и помоћ других земаља на коју могу рачунати, вјероватно ће имати позитиван утицај на убрзавање овог процеса и на уштеде у времену потребном за реализовање одређених пројеката. Ако озбиљно приступе редефинисању својих националних програма и оптимално искombинују искуства других земаља са сопственим условима, модел ЈПП има велику шансу да постане један од успјешних инструмената у финансирању њихових јавних потреба.

Као што је раније наведено у овом раду, не постоји јединствен став у вези дефинисања ЈПП, нити чврст оквир који ову врсту сарадње јавног и приватног

сектора јасно раздваја од других облика укључивања приватног сектора у јавне послове. Због тога, базе података о примјени модела ЈПП у међународним и националним оквирима које званично објављују поједине институције нису потпуно упоредиве, што може довести до одређених проблема и погрешних закључака.

У овом смислу, потребно је нагласити да су интересантне базе података из извјештаја Свјетске банке, која прати и редовно објављује публикације везане за пројекте у којим учествује приватни сектор. У овим базама, није јасно разграничена разлика између модела ЈПП и других облика сарадње два сектора у финансирању пројеката, што значи да оне имају нешто шири обухват инвестиција у односу на улагања која се реализују по једном од могућих облика ЈПП како га дефинишу и одређују прописи и препоруке Европске комисије за земље чланице ЕУ.

Према посљедњем објављеном Извјештају Свјетске банке о учешћу приватног сектора у финансирању инфраструктуре (види *Chao & Kasper*, 2015), који се односи на прво полугодиште 2015. године, у 2015. години је дошло до наглог пада обима ових инвестиција по вриједности (за више од 50% вриједности) у односу на претходну годину (са 53,6 млрд. US\$ у 2014. години, на 25,3 млрд. US\$ у 2015. години), што је слично кретање када се посматра петогодишњи период (пад обима инвестиција за 55%).

Табела 8. Преглед укупних инвестиција са учешћем приватног сектора, по регионима

Регион*	Број пројеката (прво полугодиште 2015)	Укупна вриједност (млн. US\$)	Процентуално учешће у укупној вриједности	% промјене у односу на петогодишњи период
LAC	54	10,3	41%	-52%
AFR	17	4,1	16%	+154%
ECA	7	3,3	13%	-66%
EAP	20	2,8	11%	-50%
SAR	15	2,6	10%	-85%
MNA	13	2,2	9%	+90%
UKUPNO	126	25,3	100%	-55%

Извор: *Chao & Kasper*, 2015

*LAC - Латинска Америка и Кариби; AFR – Субсахарска Африка; ECA – Европа и Централна Азија; EAP – Источна Азија и Пацифик; SAR – Јужна Азија; MNA – Блиски Исток и Сјеверна Африка.

Међутим, број пројеката реализованих са учешћем приватног сектора у посматраној години био је тек незнатно мањи у односу на претходну (126 пројеката у 2015. години, у односу на 132 пројекта у 2014. години, што је само за 5% мање). Из овог се може закључити да је вишегодишњи благи тренд смањења просјечне вриједности пројеката нагло (као негативан тренд) интензиван у посматраној години. Такође, у Извјештају се наводи да је разлог драстичног опадања вриједности ове врсте инвестиција резултат значајног смањења обима укупних инвестиција у Кини, Индији и Бразилу, с обзиром да те земље имају највеће учешће у укупним инвестицијама и, према томе, највећи утицај на просјечна кретања (ове земље учествују са преко 50% вриједности у укупним инвестицијама). Истовремено, дошло је до повећања обима инвестиција са учешћем приватног сектора у земљама Сјеверне Африке, Колумбији и Чилеу, али то, из разлога који су наведени, није имало значајнији утицај на укупна кретања.

Због чињенице да земље региона, којим припада Босна и Херцеговина, односно, Република Српска, теже укључивању у Европску унију, истраживања везана за примјену модела ЈПП у реализовању јавних инвестиција треба ставити у контекст искустава европских земаља.

Европски експертски центар за ЈПП (енг. *European Center for PPP Expertise – EPEC*), основан је на иницијативу Европске инвестиционе банке и Европске комисије, са циљем јачања капацитета јавног сектора у развоју модела ЈПП. Овај центар прати, анализира и објављује резултате истраживања у вези ЈПП у земљама чланицама ЕУ.

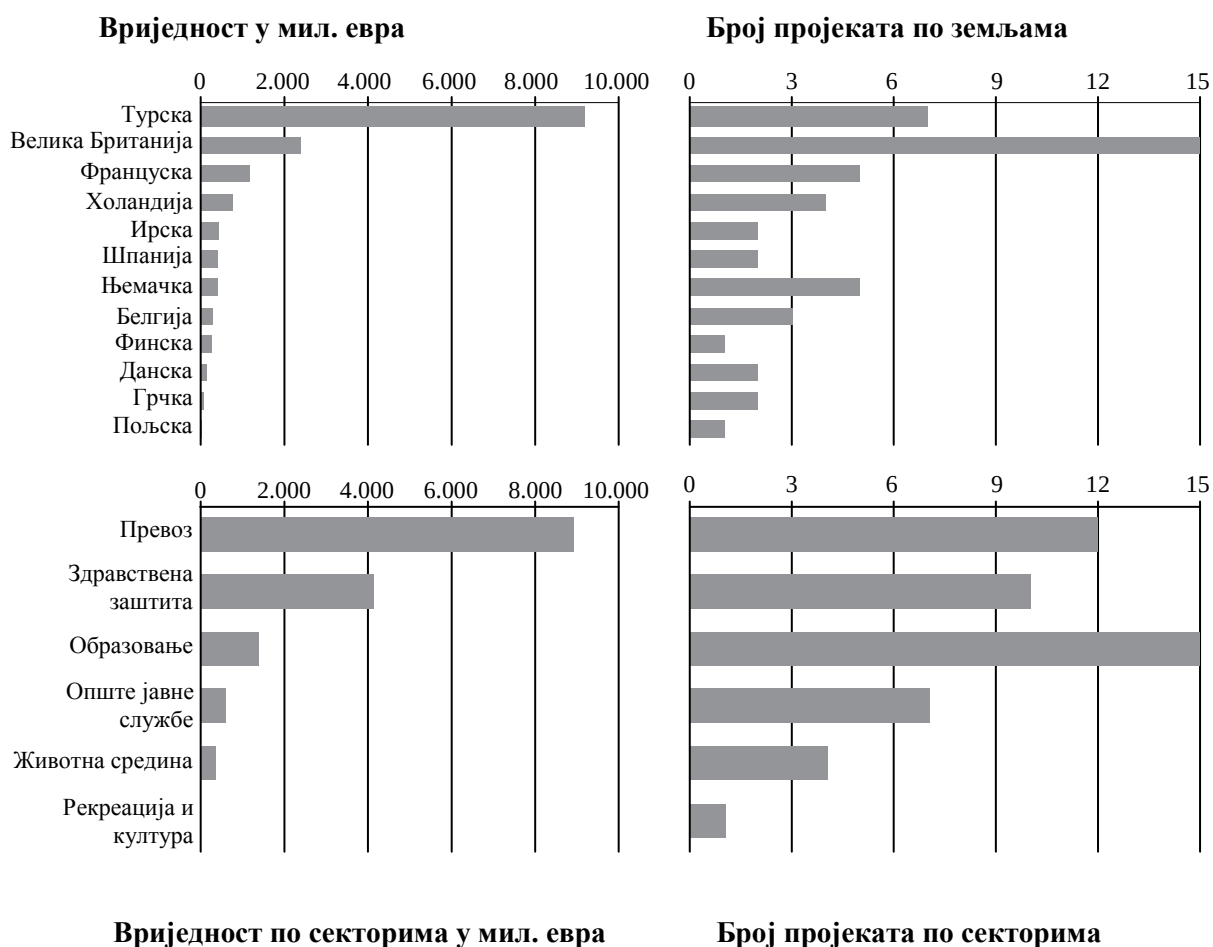
Према Прегледу стања европског тржишта ЈПП овог центра (види *EPEC*, 2012), вриједност трансакција ЈПП у Европи у 2012. години је била изузетно ниска и износила је 11,7 млрд. евра, или 6,2% мање у односу на годину прије посматране. Ова година је била карактеристична по најнижем нивоу вриједности и по најмањем броју пројеката ЈПП у периоду од 2003-2012.

Према структури дјелатности у којима су пројекти реализовани, највећи број пројеката у 2012. години односи се на област образовања (18 пројеката), затим транспорт са 13 пројеката, а у области здравствене заштите и заштите околине реализовано је укупно 7 пројеката. Према вриједности, далеко највеће учешће

имао је сектор транспорта, са учешћем од 59% у односу на укупну вриједност реализованих пројеката.

У наредне двије године, тржиште ЈПП у Европи је интензивно расло, тако да је вриједност пројеката у 2014. години достигла 18,7 млрд. евра, што је више за 15% у односу на 2013. годину. Укупно је реализовано 82 ЈПП пројекта, од чега највише у секторима транспорта, здравствене заштите, образовања и заштите животне средине. Велика Британија је земља у којој је реализован највећи број и највећа вриједност ЈПП пројеката (24 пројекта, укупне вриједности 6,6 млрд. евра). Друго највеће тржиште је Турска, у којој је реализована вриједност ЈПП пројеката достигла 3,5 млрд. евра, док је Њемачка са 1,5 млрд. евра трећа земља по значају у овој години (види *EPEC*, 2014).

Опадање инвестиционих активности везаних за ЈПП уочава се у 2015. години (17% мање у односу на претходну годину), када је у завршну фазу финансијске конструкције ушло 49 пројеката, укупне вриједности од 15,6 млд. евра.



Слика 19. Тржиште ЈПП у Европи по вриједности, броју пројеката и секторима улагања (*EPEC*, 2015)

И у овој години, Турска је била изузетно активна, тако да је у 2015. години исказала највећу вриједност инвестиција (9,2 млрд. евра, односно, за 262% више него у 2014. години), али је по броју трансакција ЈПП била на другом мјесту (7 пројеката, или за 4 пројекта више него у претходној години).

Највећи број пројеката забиљежен је у Великој Британији (15 затворених трансакција), иако то представља значајно мањи број трансакција у овој земљи у односу на 2014. годину. Према укупној вриједности инвестиција ЈПП, Велика Британија има традиционално стабилно и јако тржиште, тако да је, са вриједношћу од 6,6 млрд. евра, на другом мјесту по обиму затворених финансијских конструкција пројеката ЈПП у Европи.

Треће по величини је тржиште ЈПП у Француској (1,2 млрд. евра), од чега се на један велики пројекат (морска лука Кале - Болоњ) односи 836 мил. евра, или 70% од укупних ЈПП инвестиција у овој земљи.

Интересантне податке представљају чињенице да је чак 12 земаља реализовало само по један пројекат ЈПП у посматраној години, 10 земаља по два пројекта, док је Финска забиљежила прву трансакцију ЈПП после четворогодишње паузе.

Према подацима који су представљени на слици 18, транспортни сектор има далеко највеће учешће (око 60%) у укупној вриједности тржишта ЈПП у Европи у 2015. години. Вриједност укупних инвестиција у овом сектору је нешто изнад 9 млрд. евра, али је значајно смањен број затворених трансакција у овом сектору у односу на претходну годину (12 пројеката, што је за 13 мање него у 2014. години). Највећи број пројеката ЈПП (15) имао је сектор образовања, који је по вриједности инвестиција на трећем мјесту.

Друга по вриједности улагања је област здравства, са укупно 4,2 млрд. евра, што је готово двоструко више него у претходној години, кад је ова вриједност износила 2,2 млрд. евра. Посматрано у периоду од 2012. године, ова област постаје све интересантнија за приватне инвеститоре, иако постоје бројне сумње у потребу и оправданост укључивања приватног сектора у пружање јавних услуга ове врсте, с обзиром да је сектор здравства изузетно социјално и морално осјетљиво подручје.

У 2015. години, највећи дио (52%) инвестиција у сектор здравства у Европи односи се на два велика пројекта у Турској, укупне вриједности 2,2 млрд. евра.

Сљедећи сектор по обиму инвестиција је сектор општих јавних услуга (јачање инфраструктурних и административних капацитета јавног сектора), са 612 мил. евра и седам затворених финансијских конструкција, што су приближне вриједности исказане и у претходној години.

Значајан пад, не само по вриједности, него и по броју пројеката ЈПП, исказао је сектор животне средине, а у сектору културе није било затворених пројеката ЈПП у 2015. години.

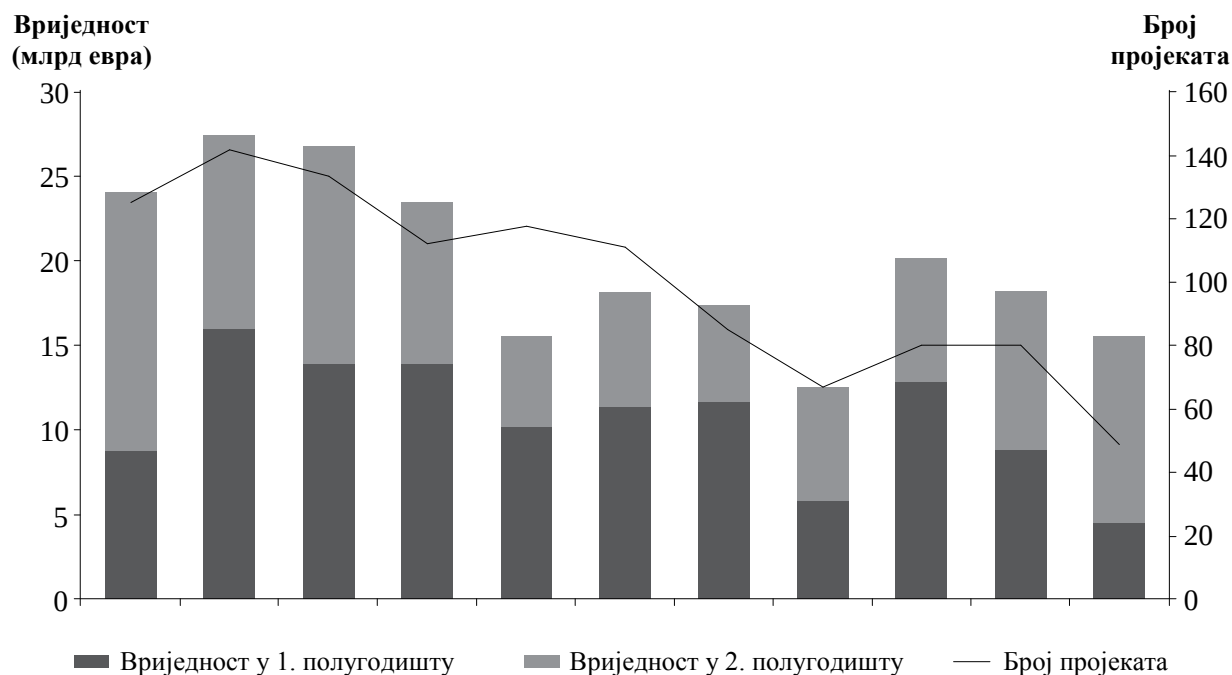
Институционални инвеститори (осигуравајућа друштва, пензиони фондови и др.), кроз различите моделе финансирања, представљају најзначајнији извор финансија за ЈПП пројекте, уз присуство и учешће комерцијалних банака и домаћих и међународних финансијских институција (ЕУ фондови, Европска инвестициона банка - ЕИБ, развојне банке појединих земаља).

У 2015. години, институционални инвеститори су финансирали 20 од укупно 49 пројеката (или 41%), укупне вриједности око 1,2 млд. евра, уз просјечне рокове доспијећа од 24 године, а максимално 43 године.

Осам земаља је на овај начин затворило своје финансијске трансакције, и то: Велика Британија, Белгија, Данска, Француска, Ирска, Финска, Турска и Холандија.

Међутим, улога националних влада, фондова ЕУ и јавних финансијских институција остала је значајна и у посматраној години, када је већи дио потребних средстава за пројекте у Грчкој обезбијеђен из ЕУ фондова, док је Европска инвестициона банка финансирала 11 пројеката, укупне вриједности 1,2 млд. евра.

Наредна слика показује стање тржишта ЈПП у Европи у посљедњој деценији, из којег се могу уочити специфична кретања и формулисати одређени закључци:



Слика 20. Европско тржиште ЈПП по вриједности и броју пројеката (2005 – 2015), према: ЕРЕС, 2015

Посматрано по броју пројеката, тржиште ЈПП је у 2015. години, са укупно 49 затворених трансакција, достигло деценијски минимум, док је у 2012. години забиљежена најнижа вриједност ове врсте инвестиција (11,7 млд. евра) и, до тада, најмањи број трансакција (66).

Прве четири године посматране деценије карактерише изузетно активно тржиште ЈПП, са највећим обимом и бројем инвестиција у 2006. години. Благи пад вриједности након те године није указивао на изразито негативна кретања у наредном четворогодишњем периоду (2009-2012), који је резултат, између осталих разлога, свјетске економске и финансијске кризе.

Краткотрајни опоравак тржишта ЈПП у 2013. години није настављен у наредним годинама. Међутим, треба узети у обзир методологију коју користи *ЕРЕС*, а која обухвата само пројекте изнад 10 мил. евра, што указује на могућност одређеног одступања ових података од стварног стања у пракси.

Наиме, осим у задњој деценији прошлог вијека, кад је ЈПП постао атрактиван модел финансирања јавних потреба, број финансијски великих пројеката се смањује у корист већег броја пројеката мањих вриједности.²⁴ Иако је тачна

²⁴ Многе транзиционе земље, између осталих и Република Хрватска, училе су да је недостатак искуства у примјени модела ЈПП значајан узрок великог броја неуспјешних пројеката. Из тог

процјена обима пројеката чија је вриједност испод минималне вриједности коју одређује *EPEC* ограничена, може се закључити да постоји одступање званичних података у односу на стварно стање, али да то нема значајнији утицај на општа кретања на овом тржишту.

Други закључак о стању на инвестиционом тржишту се односи на специфичност пројеката ЈПП у погледу финансирања. Као изразито захтјевни у погледу обима потребних средстава, ови пројекти подразумијевају укључивање већег броја извора финансирања на дуге рокове, понекад и до 50 година. Једном затворена финансијска конструкција се мијења током животног вијека пројекта, у складу са потребама и могућностима релевантних субјеката. Због тога, одређени број започетих пројеката може значајно исцрпити финансијске капацитете конкретног јавног сектора, што значи да се за извјесно вријеме обустављају значајније инвестиционе активности по моделу ЈПП, све док се не процијени да је дужнички капацитет јавног партнера довољан за покретање нових дугорочних пројеката.²⁵ Такође, изостанак пројектних активности по моделу ЈПП у неком периоду не мора значити незаинтересованост појединих земаља, или недостатак повјерења у њену успјешност. Напротив, пракса показује да је у многим националним економијама ЈПП потенцијално прихватљив модел финансирања јавних потреба, али да још увијек није затворена финансијска конструкција, најчешће због изузетно дуге (и финансијски захтјевне) фазе припреме ове врсте пројеката.

Даљи развој концепта ЈПП у конкретним земљама зависи од појединачних националних интереса и њихове (институционалне) спремности да у одређене јавне послове значајније укључе приватне инвеститоре. Међутим, на нивоу Европске уније, пројекти ЈПП су препознати као иновативни модел који је нарочито погодан за сектор транспорта и изградњу Трансевропских транспортних мрежа, што је један од најважнијих циљева ЕУ, уграђен у Европску иницијативу за раст (*Sredojević*, 2010, стр. 98). Овим документом, али и бројним позивима упућеним земљама чланицама, инсистира се на стратегији заустављања раста

разлога, извршиле су редифинисање правног оквира, у смислу подстицања пројеката мањих вриједности, чиме се истовремено врши дисперзија ризика од неуспјеха и омогућава стицање искуства на пројектима који не захтијевају обимна улагања.

²⁵ Ово, свакако, не значи обустављање свих инвестиционих активности у одређеној националној економији. Образложење се односи само на пројекте ЈПП, који су по дефиницији комплекснији од инвестиција друге врсте и чија припремна фаза траје вишеструко дуже у односу на пројекте које јавни сектор самостално реализује.

јавних расхода и подржава развој модела који то омогућавају, као што је концепт ЈПП.

Ако се слиједи логика да је за успјех пројекта ЈПП у националним оквирима потребно обезбиједити одређене услове, може се закључити да је институционална подршка са нивоа вишенационалне ЕУ јасан показатељ афирмативног приступа сарадњи јавног и приватног сектора у ширим, наднационалним оквирима и, посљедично, гаранција његовог развоја у будућности.

7.2. Јавно-приватно партнерство у Републици Српској

7.2.1. Програм јавних инвестиција у Републици Српској

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 сложени процеси. 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.

Партнерство овог облика је уговорни однос између субјеката из јавног и приватног сектора, с циљем остварења боље ефикасности, лакшег и издешнијег приступа капиталу и обостраног преузимања ризика који прате конкретан пословни подухват. Стратешка димензија се односи на координацију политичких циљева и одређивање улога сваког партнера, а оперативна на саму реализацију пројекта.

Земље у транзицији испуњавају бројне претпоставке које су, по мишљењу већине респектабилних аутора (види *Cellucci*, 2010; *Bult-Spiering & Dewulf*, 2007; *Graeme*, 2005), кључне за позитивнији однос јавног сектора према учешћу приватних

субјеката у реализовању капиталних друштвених пројеката. Националне економије на различите начине рјешавају проблеме који су препрека за стабилан раст и развој, заснован, прије свега, на инвестиционим активностима као покретачима привредног опоравка. У том процесу, приватни сектор може бити препознат као потенцијални партнер, али начин и интензитет те сарадње зависи од више узајамно повезаних фактора, првенствено у јавном сектору.²⁶

Идентификација сопствених слабости у јавном сектору представља први корак према квалитетном општем друштвеном амбијенту у којем се одвијају инвестиционе активности.

Република Српска има позитиван и активан приступ према јавним инвестицијама, што је нарочито изражено посљедњих година. У настојању да квалитетније управља процесима који се односе на јавне инвестиције, јавна власт је дефинисала тзв. функционални систем програмирања развоја и координације политика у Републици Српској, који подразумијева усклађивање појединачних секторских стратегија са општим циљем - ефикасним управљањем јавним финансијама.

Стратешки приоритети се дефинишу у Документу оквирног буџета (у даљем тексту: ДОБ), годишњим буџетима и Програму јавних инвестиција Републике Српске, који се усваја два пута годишње за наредни трогодишњи период.

Програм јавних инвестиција у Републици Српској је сложен документ, који садржи планиране инвестиције по врстама, износима, носиоцима, изворима финансирања и другим релевантним информацијама, укључујући пројекте који су у имплементацији.

Током посљедње деценије, овај документ је често суштински и формално редефинисан, а методологија његове израде усклађивана са потребама и стеченим практичним искуствима. Од 2012. године, учесници у његовој изради су законом обавезани на поштовање услова који се овим документом одређују, од којих су задати рокови припреме, обраде и достављања података најважнији. Овим је

²⁶ Постоји општи консензус ауторитета из области ЈПП да је спремност јавног партнера за сарадњу са приватним кључни покретач и неопходан услов успостављања дугорочне сарадње. Наравно, партнерство подразумијева обострану заинтересованост за сарадњу, али је јавни сектор природно „надређен“ приватном, у смислу креатора правног оквира и других правила који дефинишу пословање у конкретном окружењу.

побољшана административна дисциплина предлагача, као и директних носилаца појединачних пројеката, а вјероватноћа израде свеобухватног документа о јавним инвестицијама и могућност праћења и контроле значајно повећана.

У току 2016. године, Влада Републике Српске је донијела Уредбу о правилима за одабир, оцјену и утврђивање приоритета пројеката јавних инвестиција Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 66/16), којом се дефинишу елементи ових процедура (начин и поступци предлагања пројеката, оцјена, независна ревизуја, избор пројеката за буџетирање, спровођење пројекта и пројектно прилагођавање, коришћење инвестиције и евалуација пројекта).

Уредба такође дефинише појам јавних инвестиција, те одређује обавезу формирања посебне комисије за утврђивање приоритета јавних инвестиција. У надлежности Владе остаје доношење одлука о финансирању изабраних пројеката, са приједлогом извора средстава неопходних за њихову реализацију.

У институцијама свих буџетских корисника на ентитетском нивоу користи се *PIMIS* информациони систем за идентификацију, праћење и управљање пројектима, са електронским уношењем информација о инвестиционим пројектима и могућношћу ажурирања података према потребама предлагача. С друге стране, ова врста евиденције служи за различите врсте анализа, посебно у сврху припреме програма јавних улагања.

У наредном периоду, планирано је проширење информатичког система управљања јавним инвестицијама на општински и градски ниво, у циљу унапређења потенцијала општина и градова у РС за реализацију развојних планова. Након увођења *PIMIS* информационог система у локалне заједнице, оне се обавезују на поштивање процедура које су дефинисане Уредбом о правилима за одабир, оцјену и утврђивање приоритета пројеката јавних инвестиција Републике Српске.

Ограничење програма јавних инвестиција, као смјернице за одређивање инвестиционих приоритета, представља чињеница да Република Српска нема усвојену стратегију развоја, нити сличан документ који би омогућио реалнију и рационалнију селекцију пројеката од значаја за развој друштва.

Други проблем се односи на недостатак кадровских ресурса који посједују адекватна знања и вјештине потребне за припрему пројектних приједлога, иако је

на нивоу Министарства финансија успостављен ефикасан Ресор за управљање инвестицијама.²⁷

Међутим, овај организациони дио је стручно оспособљен за обављање послова из своје надлежности, али не може значајније утицати (изузев техничке контроле и пружања помоћи предлагачима у смислу класификовања пројеката) на врсту, вриједност, динамику и друге карактеристике пројеката које креирају буџетски корисници.

Због свега наведеног, програм јавних улагања је сувишно оптерећен приједлозима који одражавају потребе самих буџетских корисника које су везане за њихово редовно пословање, из којих није видљива дугорочна инвестициона политика конкретног сектора као једна од смјерница за национални развојни план.

Сљедеће ограничење квалитета програма јавних инвестиција Републике Српске односи се на дефинисање извора финансирања планираних пројеката и пројеката у имплементацији. У овом сегменту се може примијетити недостатак јасних смјерница које се односе на идентификовање приоритетних пројеката појединачних сектора, што је остављено у надлежност сваком предлагачу.

Стиче се утисак да буџетски корисници слиједе одређену субјективну логику при почетном инвестиционом одлучивању, без разрађених критеријума, тако да се на листи пројеката без обезбијеђених извора финансирања могу наћи инвестициони пројекти вишег ранга од оних које се дефинишу као приоритетни.

Такође, потребно је додатно размотрити питање недостатка активнијег односа сваког предлагача према сопственим инвестиционим потребама, не само у фази идентификације пројеката, него и у смислу тражења алтернативних извора финансирања и преиспитивања усклађености планираних инвестиција са реалним могућностима.²⁸

²⁷ Свакако да је формирање стручних тимова у свакој организационој јединици - предлагачу нерационалан и непотребан трошак, због чега се препоручује успостављање квалитетнијих односа и сарадње између ресора и коришћење појединачних капацитета за заједничке потребе.

²⁸ О опционом приступу у припреми и оцјени јавних инвестиција опширније се разматра у наредном поглављу.

На тај начин, значајно би се смањио број предложених пројеката који не одражавају стварне потребе, а програм јавних инвестиција био би растерећен сувишних идеја и података и, као такав, представљао квалитетнији основ за доношење стратешких одлука.

Уредба о правилима за одабир, оцјену и утврђивање приоритета пројеката јавних инвестиција Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 66/16) дефинише укупна инвестициона улагања (капиталну потрошњу) на специфичан начин. Према том документу, укупна инвестициона улагања обухватају:

1. инвестиције у социо-економски развој - јавне инвестиције (капиталне инвестиције) и
2. инвестиције у јачање/изградњу административно-техничких капацитета (институционалне инвестиције).

У Уредби се шире појашњава да „инвестиције у социо-економски развој подразумијевају улагања у значајно повећање вриједности нефинансијске имовине Републике Српске, а обухватају стицање инфраструктуре општег значаја, локалне инфраструктуре, грађевинских објеката, земљишта и опреме, док инвестиције у изградњу/јачање административно-техничких капацитета подразумијевају унапређење знања и вјештина људских капацитета унутар јавних институција, као и посебне обуке, те улагања у стратешке документе Републике Српске“ (види Службени гласник Републике Српске, број 66/16).

Према Програму јавних инвестиција Републике Српске за период 2016-2018. године, чије доношење је предвиђено Законом о буџетском систему Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 121/12), основна подјела планираних капиталних инвестиција односи се на изворе средстава за њихову реализацију, што је нека врста првог критеријума у одређивању приоритета. У том смислу, посебно се дефинишу и прате пројекти за које су обезбијеђени (познати) извори финансирања и пројекти за које извори финансирања нису унапријед познати.

Предвиђено је да се обје врсте инвестиција могу финансирати из домаћих извора финансирања и ино-средстава. Домаћа средства обухватају:

- буџетска средства намјенски издвојена за финансирање јавних инвестиција;
- буџетска средства намјенски издвојена у оквиру ресорних министарстава;

- буџетска средства у оквиру капиталних расхода и текућих грантова појединих министарстава/институција;
- средства градова, општина, јавних предузећа, фондова, домаћих банака, те крајњих корисника за финансирање/суфинансирање пројеката;
- концесије, јавно-приватно партнерство и други специфични извори финансирања.²⁹

Ино средства обухватају следеће компоненте:

- кредитна и донаторска средства међународних финансијских институција (Свјетска банка (WB); Међународна асоцијација за развој (WB IDA); Међународна банка за обнову и развој (IBRD); Европска инвестициона банка (EIB); Европска банка за обнову и развој (EBRD); Развојна банка Савјета Европе (CEB); Међународни фонд за развој пољопривреде (IFAD); Европска комисија и друге институције) и
- кредитна и донаторска средства влада појединих земаља.

Програм јавних инвестиција обухвата све потенцијалне пројекте које треба реализовати, без обзира на начин њиховог финансирања и друге услове. Процедуре које се спроводе у јавном сектору, везано за управљање капиталним пројектима, подразумевају процјене о врстама и обиму јавних потреба у будућем периоду, засноване на економској политици и стратегијама националног и секторског развоја, као основним планским документима.

За разлику од примјене модела ЈПП, традиционални модел реализовања јавних инвестиција се ослања на крајње резултате (излазе) из пројекта, што је, у многим случајевима, веома непоуздан критеријум.³⁰ Другим ријечима, у Републици Српској, селекција пројеката у првој фази заснива се на техничкој прихватљивости приједлога пројекта и степену значаја за развој друштва, али без финансијских пројекција које укључују усклађивање вриједности новца у различитим периодима.

Следећи критеријум за одређивање приоритета односи се на усклађеност достављених приједлога пројеката са пројекцијама исказаним у документу

²⁹ Појам „извор финансирања“ у овом контексту се не користи у традиционалном финансијском значењу - концесије и ЈПП нису извори финансирања, него начини реализовања инвестиција.

³⁰ О мјерљивим и немјерљивим користима и трошковима детаљније видјети у поглављу „Вриједност за новац и компаратор јавног сектора“.

оквирног буџета и годишњем буџету предлагача, што такође представља формални, а не суштински основ за рангирање пројеката по важности.

Наравно, комплексност управљања националним програмом инвестиција подразумијева подјелу одговорности у свим фазама, па и у фази одређивања приоритета, између појединачних предлагача и Министарства финансија. Због тога, оправдано је очекивати да стратешки план инвестиција, исказан у форми програма јавних инвестиција, већим дијелом представља систематизован скуп информација о текућим и будућим активностима у вези капиталних пројеката, док су резултати детаљнијих анализа и процјена видљиви у планским документима и извјештајима које припремају друге организационе јединице у саставу министарства (Ресор за макроекономску анализу и политику, Ресор за управљање дугом, Ресор за буџет и јавне финансије, Ресор за програмирање и координацију финансијске подршке Европске уније).

У даљој процјени квалитета Програма јавних инвестиција треба нагласити да су горе наведене слабости препознате од стране јавне власти³¹, али остаје да се види да ли ће и када услиједити конкретне активности за њихово отклањање.

7.2.2. Јавне инвестиције у имплементацији (2016-2018)

У периоду 2016-2018. година, Програмом јавних инвестиција у Републици Српској, планиране су капиталне инвестиције у укупном износу од 1.367,5 милиона КМ, са планираном динамиком реализације како слиједи:

- у 2016. години 608 мил. КМ
- у 2017. години 475 мил. КМ
- у 2018. години 284 мил. КМ

Ова вриједност се односи на 84 пројекта у различитим фазама имплементације у вријеме припреме овог документа, са обезбијеђеним (планираним) изворима финансирања. Планирану вриједност инвестиција треба увећати за 1.454 мил. КМ, колико вриједе већ уложена средства у њихову реализацију (у периоду прије

³¹ У Програму јавних инвестиција се наводи да је у плану реформа управљања јавним финансијама у Републици Српској заснована на два стуба: примјени критеријума друштвене корисности и економске рентабилности и избору модела ефикасне реализације инвестиција. Обје компоненте су интересантне са становишта могућности примјене модела ЈПП у Републици Српској.

посматраног) и планирана вриједност потребних средстава у годинама након истека посматраног периода. На тај начин, укупна вриједност јавних инвестиција које су предмет анализе у Програму јавних инвестиција 2016-2018. године износи 2.821,5 мил. КМ.

Поред анализе пројеката у имплементацији (по подносиоцу пројекта, врсти и начину финансирања), овај документ садржи и преглед пројеката који су у разматрању, али за које нису познати извори финансирања. С обзиром на тему овог рада, то су пројекти од посебног интереса, јер представљају смјерницу за потенцијалне инвеститоре из приватног сектора, а неки од њих могу бити адекватни и за примјену модела ЈПП.

Програмом јавних инвестиција у Републици Српској нису обухваћене инвестиције које се реализују по моделу концесија и ЈПП, због чега су у наредном дијелу рада ове инвестиције посебно разматране.

Табела 9. Врсте и типови јавних инвестиција у имплементацији (2016-2018)

Врста пројекта	Тип пројекта	2016	2017	2018	Укупно планирано 2016-2018
Инвестиције у социо-економски развој	Институционалне	5.547.866	1.955.830	0	7.503.696
	Капиталне	591.686.784	468.166.345	279.051.557	1.338.904.686
Укупно		597.234.650	470.122.175	279.051.557	1.346.408.382
Инвестиције у изградњу/јачање административно-техничких капацитета	Институционалне	3.329.441	0	0	3.329.441
	Капиталне	7.614.821	5.077.300	5.142.200	17.834.321
Укупно		10.944.262	5.077.300	5.142.200	21.163.762
Свега		608.178.912	475.199.475	284.193.757	1.367.572.144

Извор: Програм јавних инвестиција Републике Српске (2016-2018), стр. 15

Од укупно планираног обима инвестиција у посматраном периоду (1.368 мил. КМ), на инвестиције у социо-економски развој односи се 1.346 мил. КМ или 98%, док је за инвестиције у изградњу/јачање административно-техничких капацитета планирано улагање од 21 мил. КМ, односно 2% од укупних инвестиција.

У оквиру ова два типа инвестиција, на капитална улагања се односи 1.357 мил. КМ, од чега су инвестиције у социо-економски развој заступљене са 98,7%.

Према подручју развојне интервенције, у оквиру инвестиција у социо-економски развој, највећа планирана улагања односе се на основну инфраструктуру (56%), док људски ресурси и продуктивно окружење учествују са 21% и 23%, респективно.

Посматрано по секторима, односно по *DAC* класификацији³², сектор транспорта и складиштења има највећу заступљеност у укупним планираним инвестицијама (27,85%). Инвестиције са значајним учешћем односе се на сектор хуманитарне помоћи у реконструкцији и обнови (17,07%), сектор заштите околине (12,9%), сектор здравства (10,47%) и сектор водоснабдијевања и санитације (10,10%).

У сектору транспорта и складиштења, пројекти највеће вриједности су изградња ауто-пута Бања Лука – Добој (дионица Бања Лука – Прњавор), за који је планиран износ од 233,7 мил. КМ (или 61% од секторског плана) и изградња ауто-пута Бања Лука – Добој (дионица Прњавор – Добој), са исказаним планом улагања од 73,9 мил. КМ (или 19,5% од укупно планираног износа за сектор транспорта и складиштења).

Што се тиче извора финансирања пројеката у имплементацији, највећу заступљеност (79,8% од укупних извора) имају ино средства. Овај извор већим дијелом чине ино кредити (84,2% од укупних ино средстава), а остатак чине грантови (15,8%).

Домаћа средства у изворима финансирања учествују са 275 мил. КМ, или 20,2% од укупних извора. Од тога, на буџетска средства се односи 246 мил. КМ, а преостали износ (29 мил. КМ) односи се на властита средства јавних предузећа и локалних заједница и друге домаће изворе финансирања.

7.2.3. Оцјена инвестиционог потенцијала у Републици Српској за примјену модела ЈПП

Приоритетни пројекти без обезбијеђених извора финансирања, према Програму јавних инвестиција у Републици Српској 2016-2018., достижу вриједност од 6.733,7 мил. КМ, што је, у односу на пројекте за које су идентификовани извори финансирања, готово пет пута већи износ.

³² Систем класификације сектора на основу стандардне кодне структуре Одбора за помоћ и сарадњу (*DAC*) Организације за економску сарадњу и развој (*OECD*).

Преглед ове врсте пројеката има за циљ привлачење интереса потенцијалних страних и домаћих инвеститора, али и пројекцију секторске инвестиционе политике. Период од плана до почетка реализације капиталних пројеката уобичајено пролази кроз неколико фаза, од којих је идентификовање приоритета једна од почетних.

Програм јавних инвестиција и други стратешки документи, између осталог, имају значајну улогу у поступку селекције, разматрања, па и евентуалног одбацивања планираних пројеката, у складу са промјеном секторске политике, макроекономских услова, зацртаних циљева или процјене предлагача о потреби да се конкретан пројекат реализује.

Планирани приоритетни пројекти без идентификованих извора финансирања су, такође, предмет анализе која се односи на могућност примјене модела ЈПП (укључујући све врсте концесија), као алтернативног начина финансирања јавних потреба. Слична пракса се примјењује у земљама које се налазе у процесу транзиције, али и у економски и друштвено напредним државама, иако из нешто другачијих разлога и мотива (*Kadefors*, 2004).

Програм јавних инвестиција даје преглед и анализу ове врсте у односу на:

1. подручје развојне интервенције,
2. секторску класификацију (DAC) и
3. класификацију владиних функција (COFOG)³³.

Табела 10. Врсте и типови јавних инвестиција без обезбијеђених извора финансирања

Врста пројекта	Тип пројекта	Вриједност (КМ)
Инвестиције у социо-економски развој	Институционалне	150.000
	Капиталне	6.706.846.692
Укупно		6.715.481.746
Инвестиције у изградњу административно-техничких капацитета	Институционалне	12.300.000
	Капиталне	14.457.000
Укупно		26.757.000
Свеукупно		6.733.753.692

³³ COFOG је функционална класификација Одјељења за статистику ОУН.

Извор: Програм јавних инвестиција Републике Српске (2016-2018), стр. 26

Горња табела показује да инвестиције у социо-економски развој (јавне инвестиције) учествују са износом од 6.706,9 мил. КМ или 99,60% у укупним приоритетним инвестицијама без обезбијеђених извора финансирања, док је за инвестиције у изградњу/јачање административно-техничких капацитета планирано улагање од 26,7 мил. КМ, што је 0,40% од укупних инвестиција ове врсте.

Капиталне инвестиције у социо-економски развој представљају подручје од посебног интереса за могућност примјене модела ЈПП.



Слика 21. Капиталне инвестиције у социо-економски развој – подручје развојне интервенције (према: Програм јавних инвестиција Републике Српске 2016-2018. стр. 27)

Према подручју развојне интервенције, највећу заступљеност у оквиру капиталних инвестиција у социо-економски развој имају пројекти који се односе на основну инфраструктуру, који су исказани у вриједности од 6.095,6 мил. КМ или 90,88%, од којих су најзначајнији пројекти из сљедећих области:

- енергетска инфраструктура (3.082,1 мил. КМ),
- транспортна инфраструктура (2.678,7 мил. КМ) и
- социјална инфраструктура јавног здравства (270,5 мил. КМ).

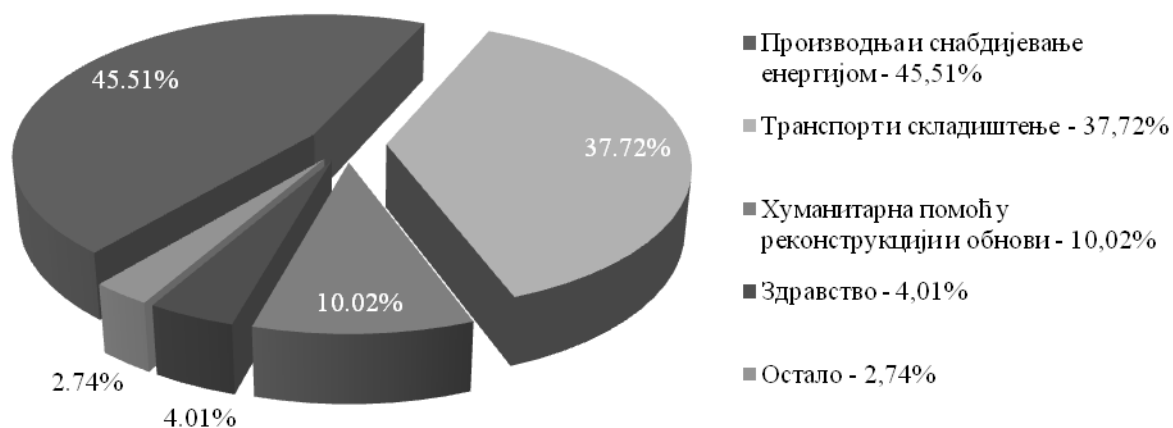
Преосталих 9,12% приоритених пројеката без обезбијеђених извора финансирања односе на:

- продуктивно окружење (555,3 мил. КМ, или 8,28% у односу на укупну вриједност приоритетних пројеката без обезбијеђених извора финансирања),
- људске ресурсе (51,3 мил. КМ, или 0,77%) и

- остале пројекте, као што су техничка помоћ и иновативне акције (4,6 мил. КМ, или 0,07%).

У структури пројеката продуктивног окружења, највећу заступљеност имају пројекти подршке малим и средњим предузећима (438,9 мил. КМ). Истовремено, за пројекте пољопривреде предвиђено је 50,5 мил. КМ, а за пројекте који се односе на велике пословне субјекте пројектован је износ од 42,8 мил. КМ.

У оквиру људских ресурса као подручја развојне интервенције, пројекти из области образовања чине готово 99% укупне вриједности, а остатак (1%) се односи на пројекте социјалне укључености.



Слика 22. Приоритетни пројекти без обезбијеђених извора финансирања – према секторској (DAC) класификацији (према: Програм јавних инвестиција Републике Српске 2016-2018, стр. 29)

Сектор производње и снабдијевања енергијом представља подручје са највећим исказаним потребама према секторској (DAC) класификацији. У односу на укупну вриједност од 6.733,8 мил. КМ, овај сектор је заступљен са 3.064,5 мил. КМ (45,51%), затим слиједе пројекти из сектора транспорта и складиштења, укупне вриједности 2.540,3 мил. КМ (37,72%), хуманитарне помоћи у реконструкцији и обнови (674, 7 мил. КМ, или 10,02%) и сектора здравства (269,7 мил. КМ, или 4,01%), док остали сектори чине 2,74% од укупних инвестиција.

Посматрано према броју кандидованих пројеката, сектор производње и снабдијевања енергијом заступљен је са три пројекта, сектор транспорта и

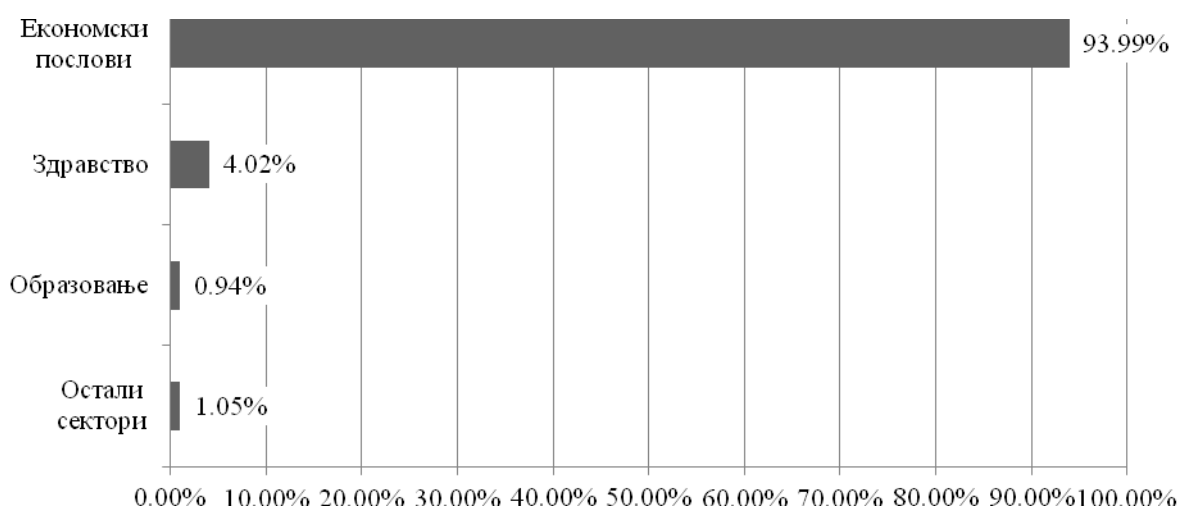
складиштења са 25 пројеката, сектор хуманитарне помоћи у реконструкцији и обнови са 36 пројеката, а сектор здравства са 11 кандидованих пројеката.

Просјечна вриједност пројеката из сектора производње и снабдијевања енергијом је 1.021,5 мил. КМ, од којих се на један пројекат (Транспортни гасовод Ново Село - Бијељина - Бања Лука и електране/топлане на гас) односи највећи дио (2.933,7 мил. КМ, или 95,7%).

Сектор транспорта и складиштења има далеко мању просјечну вриједност пројеката (101,6 мил. КМ), што је резултат великог броја пројеката мање вриједности (у распону вриједности од 0,6 до 66 мил. КМ) и два велика пројекта (Изградња мреже ауто-путева Бања Лука - Млиништа, у вриједности од 1.173,5 мил. КМ и Изградња мреже ауто-путева, дионица Добој - Вукосавље, коридор Vc, у вриједности од 611,1 мил. КМ).

Пројекти хуманитарне помоћи у реконструкцији и обнови имају просјечну вриједност од 18,7 мил. КМ. У оквиру овог сектора, највеће потребе за инвестирањем су исказане у Пројекту обнове и санације производних капацитета у привреди, који са вриједношћу од 438,9 мил. КМ представља око 65% од укупне вриједности ове врсте пројеката.

Сектор здравства карактерише нешто виша просјечна вриједност пројеката у односу на сектор хуманитарне помоћи и износи 24,5 мил. КМ. И у овом сектору се истиче један пројекат веће вриједности, а односи се на Модернизацију болница у БиХ - Фаза 4 - Изградњу и опремање болнице у Добоју и Источном Сарајеву, за који је планиран износ од 143,1 мил. КМ. Остали кандидовани пројекти се крећу у распону вриједности од 1 мил. КМ (Оснивање Музеја здравствене културе Републике Српске) до 30 мил. КМ (Изградња и опремање Центра за кардиохирургију).



Слика 23. Приоритетни пројекти без обезбијеђених извора финансирања – према функционалној (COFOG) класификацији (креација аутора, према: Програм јавних инвестиција Републике Српске 2016-2018, стр. 30)

Према функционалној класификацији, највеће потребе за улагањима су у оквиру економских послова, чија је вриједност 6.329,2 мил. КМ, или 93,99% од укупне вриједности приоритетних пројеката без обезбијеђених извора финансирања. Пројекте класификоване као економски послови чине, највећим дијелом, Гориво и енергија (3.082,1 мил. КМ, или 48,7%), Транспортна инфраструктура (2.669,7 мил. КМ, или 42,2% у односу на област економских послова), док су Пољопривреда, шумарство, лов и риболов и Комуникациона инфраструктура представљени пројектима у вриједности 69,5 мил. КМ, односно 48,3 мил. КМ.

Наравно, не представљају сви предложени пројекти адекватан потенцијал за примјену модела ЈПП. Напротив, с обзиром на специфичност пројеката који одговарају потребама и интересима и јавног и приватног сектора, може се претпоставити да су за детаљнију анализу и процјену посебно интересантни пројекти који се односе на енергетски, транспортни и здравствени сектор. Такође, пројекти који су везани за санацију објеката и остале инфраструктуре усљед штета насталих од поплава 2014. године, у дијелу који се односи на обнову и санацију производних капацитета у привреди, могу бити предмет примјене алтернативних инструмената финансирања (као што је модел ЈПП), али само под условом да се анализира сваки појединачни случај, у циљу изналажења заједничког интереса оба сектора.

Ово је посебно значајно због дивергентних мотива јавног и приватног сектора на основу којих се позитивно или негативно одређују према конкретном пројекту. Приватни сектор је првенствено усмјерен на финансијске (профитне) захтјеве, односно, задовољавање других директних и индиректних интереса који, на крају, резултују одређеном зарадом.

С друге стране, јавни сектор има шири оквир и вишеструке критеријуме за процјену својих (друштвених) интереса. Од пројекта се очекује да подстакне општи економски развој, омогући веће буџетске приходе, привуче страни капитал или смањи буџетске расходе, уз истовремено очување друштвене одговорности и задовољства крајњих корисника. Који од наведених критеријума (или више њих истовремено) ће се користити у конкретном случају, зависи и од врсте инвестиције која се разматра.

Инвестиције претежно социјалног карактера најчешће се реализују без партнерства са приватним субјектима, или је њихово учешће ограничено. Међутим, продуктивне инвестиције, посебно оне које дјелимично или у потпуности могу имати и комерцијалну употребу, треба додатно анализирати. Уколико се позитивно оцијени њихова подобност за примјену модела ЈПП у првој фази идентификације, неопходно је детаљније разрадити пројектну идеју, са циљем да нови приједлог пружи довољно информација заинтересованим странама.³⁴

Посматрајући вриједност и врсту пројекта за које нису обезбијеђени извори финансирања, али за које постоји идентификована потреба, може се закључити да постоји значајан потенцијал за имплементацију одређеног броја пројекта по моделу ЈПП. Пројекти који су у процесу реализације, без обзира на фазу у којој се налазе, такође заслужују пажњу по питању могућности коришћења овог модела у будућности, са нагласком на године након истека посматраног периода (2016-2018).

Одређену смјерницу за инвеститоре, поред Програма јавних инвестиција у Републици Српској, представља и јавно доступан списак потенцијалних пројекта по општинама, које могу кандидовати приватни и јавни субјекти и локалне

³⁴ Нпр. пројекат изградње одређеног јавног објекта могуће је проширити на одржавање, употребу или слично, чиме постаје сложенији и финансијски захтјевнији, али и погоднији за партнерство са приватним сектором.

заједнице. Овакав отворен приступ према јавности повећава информисаност заинтересованих лица, што је један од предуслова квалитетнијих односа између јавног и приватног сектора, али се препоручује успостављање јединствене базе података, која, за разлику од једноставног списка пројеката, може пружити детаљније и прегледније информације.

7.2.4. Концесије у Републици Српској

Концесиони уговори одређују правни оквир који је шири од уговора о закупу, али и једноставнији од уговора о ЈПП. Они се односе на право коришћења природног богатства, добара у општој употреби, или обављања дјелатности од општег интереса које надлежни државни орган (концедент) уступа домаћем или страном лицу (концесионару) на одређено време, под одређеним условима и уз плаћање унапријед утврђене концесионе накнаде.

Са становишта права ЕУ, у Директиви 2004/18/ ЕС, помињу се двије врсте концесија:

- концесије за јавне радове и
- концесије за услуге.

У оквиру наведене директиве и других препорука и прописа које даје Европска комисија, поставља се граница између јавних набавки и уговора о концесији, јер се наглашава да је концесија право на експлоатацију или пружање услуга, док је предмет уговора о јавним набавкама искључиво новчани интерес. Другим ријечима, „концесија је право обављања привредних дјелатности коришћењем јавних добара, природних богатстава и других добара од општег интереса, као и право на обављање дјелатности од општег интереса, које се уступа концесионару на одређено вријеме, уз плаћање концесионе накнаде“ (види Закон о концесијама Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 59/13).

7.2.5. Правни и институционални оквир за концесије

Област концесија је у БиХ регулисана сљедећим законима:

- Закон о концесијама Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 32/02);

- Закон о концесијама Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 59/13);
- Закон о концесијама Федерације БиХ (Службени гласник ФБиХ, број 40/02);
- Закон о концесијама Брчко дистрикта БиХ (Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број 41/06).

Овим законима се регулишу модалитети и услови који се односе на додјелјивање концесија, укључујући надлежности и институционалну структуру Босне и Херцеговине, тендерске процедуре, садржај уговора о концесији, те права и дужности концесионара, уз поштовање принципа јавности, транспарентности и недискриминацији приликом додјеле уговора о концесији, по било којем основу.

Усвојени закони о јавно-приватном партнерству су сличне садржине, с тим да постоје одређене разлике које се јавних тијела за кандидовање, одобравање и праћење реализације пројекта јавно-приватног партнерства.

У Републици Српској, надзорно јавно тијело је Министарство финансија, а у ФБиХ и Брчко дистрикту Влада, односно Комисија за јавно-приватно партнерство.

Према Струковном прегледу о концесијама и јавно-приватном партнерству у БиХ, документу који је у облику финалног извјештаја јавно доступан, предмет концесија у БиХ је најчешће имовина локалних заједница. Предности реализације концесија од стране локалних власти огледају се у једноставнијем и бржем уговарању и бољем праћењу квалитета реализације послова из концесионог уговора (*Skilling & Botoh*, 2007).

У истом документу, констатује се да пракса у БиХ генерално показује високу присутност самоиницијативних понуда, што директно угрожава отвореност, транспарентност и конкурентност поступка додјеле концесија.

Посљедице таквог начина спровођења процедура и закључивања концесионих уговора су, по мишљењу аутора тог документа, ограничавање броја учесника (понуђача), нереалности цијена концесионих накнада на штету концедента, као и нижи квалитет пружене услуге као предмета уговора о концесији.

Закон о концесијама Републике Српске садржи листу подручја за које концесије могу бити одобрене, а Влада Републике Српске доноси одлуку о додјели концесија из одређене области.

Циљ доношења Закона о концесијама је допринос привредном развоју Републике Српске, стварањем стимулативног правног оквира за привлачење страних и домаћих инвестиција, уз истовремено унапређење транспарентности поступка додјеле концесија и повећање ефикасности и дугорочне одрживости концесионих пројеката, те одговорног управљања природним богатствима и јавним добрима.

Комисија за концесије у Републици Српској има сличне функције, задатке и дужности као и Комисија за концесије на нивоу БиХ. Једна од разлика односи се на обавезе концедента да припреми студију изводљивости за сваки пројекат који је предмет разматрања и да, након одобрења Комисије за концесије РС, организује јавни позив. У случају да концедент не припреми студију изводљивости, или предстудију о економској или социјалној изводљивости, Комисија за концесије може захтијевати од понуђача да припреми ове документе.

Рад Комисије за концесије заснован је на одредбама Закона о концесијама Републике Српске, подзаконским актима³⁵ и Документу о политици додјеле концесије (види Службени гласник Републике Српске, број 31/06).

Комисија за концесије Републике Српске подноси редовне (годишње) извјештаје о раду Народној скупштини Републике Српске, који садржи податке о поднесеним захтјевима, донесеним рјешењима, као и броју и врсти разматраних предмета.

Основни појмови који се користе у Закону о концесијама Републике Српске имају сљедеће значење:

- а) „Концендент“ је Влада Републике Српске, у име Републике Српске, или скупштина јединице локалне самоуправе, у име јединице локалне самоуправе;
- б) „Концесионар“ је привредно друштво основано у складу са прописима Републике Српске, са којим је концендент закључио уговор о концесији;

³⁵ Правилник о поступку уступања уговора о концесији и промјени власничке структуре концесионара, Службени гласник Републике Српске, број 65/14; Правилник о садржају и начину вођења регистра уговора о концесијама, Службени гласник Републике Српске, број 65/14; Упутство за процјену постојања јавног интереса код самоиницијативне понуде, Службени гласник Републике Српске, број 103/05.

в) „Надлежни орган“ је министарство надлежно за поједину област у коју спада предмет концесије за чију додјелу је надлежна Влада Републике Српске, односно градоначелник или начелник општине, за предмет концесије из надлежности јединица локалне самоуправе;

г) „Понуђач“ је свако, домаће или страно, правно или физичко лице, конзорцијум два или више уговором повезаних правних лица, који је доставио понуду у поступку додјеле концесије;

д) „Студија оправданости додјеле концесије“ је документ о техничкој, финансијској, економској, еколошкој и правној анализи оправданости додјеле концесије;

е) „Концесиона накнада“ је накнада коју плаћа концесионар у складу са уговором који уређује концесију и

ж) „Уговор о концесији“ је уговор закључен у писаном облику између концедента, с једне стране, и концесионара као изабраног најповољнијег понуђача, с друге стране.

Према Закону о концесијама Републике Српске, предмет концесија могу бити слједеће области:

1. изградња, коришћење и одржавање:

- путева и припадајућих инфраструктурних објеката,
- жељезничких пруга, пловних канала и лука,
- аеродрома,

2. коришћење јавног воденог добра:

- воде за технолошки процес у обављању привредних дјелатности,
- воде и водног земљишта за коришћење хидроакумулација, купалишта, рибњака,
- водног земљишта за реализацију неке од привредних дјелатности или за реализацију других предмета концесије у складу са овим законом,
- за вађење материјала из водотока (шљунка, пијеска, камена) према програму уређења водотока,

3. изградња и коришћење енергетских објеката инсталиране снаге веће од 250 kW, изузев енергетских објеката на био-масу и био-гас и соларних постројења са фотонапонским ћелијама на објектима независно од инсталиране снаге,

4. изградња или реконструкција и коришћење нафтовода, гасовода и објеката за складиштење, транспорт и дистрибуцију нафте и гаса,
5. истраживање и експлоатација минералних сировина,
6. планирани одстрел дивљачи уз обављање ловне дјелатности и риболов,
7. игре на срећу, поштанске и телекомуникационе услуге, осим резервисаних поштанских услуга и заједничких и међународних комуникација,
8. путнички и теретни жељезнички саобраћај,
9. јавни превоз у друмском саобраћају,
10. простори и објекти природног, грађевинског и културно-историјског наслеђа,
11. комуналне дјелатности, осим водоснабдијевања становништва, као и изградња, одржавање и коришћење или реконструкција и модернизација комуналних објеката,
12. управљање и прерада отпада у складу са посебним прописима, осим отпада који је обезбијеђен комуналном дјелатношћу,
13. изградња или реконструкција и модернизација бањских објеката и њихово коришћење,
14. изградња објеката туристичке инфраструктуре и супраструктуре,
15. дјелатности у области угоститељства,
16. пољопривредно земљиште и
17. изградња, коришћење и одржавање спортских објеката.

У Закону се детаљно разрађују следеће области:

- начин и поступак додјеле концесије,
- вријеме трајања концесије и концесиона накнада,
- уговор о концесији,
- права и обавезе концесионара,
- престанак уговора о концесији и
- надзор, праћење извршења уговора о концесији и рјешавање спорова.

У дијелу који појашњава вријеме трајања концесије и концесиону накнаду, одређена је горња граница трајања концесионог уговора на 50 година.

У Закону о концесијама, концесионе накнаде (накнаде новчаног карактера) се дијеле на:

- накнаде за уступљено право, која се плаћа једнократно при закључивању уговора о концесији и
- концесионе накнаде за коришћење.

Такође, одређено је да се концесионе накнаде за коришћење изражавају процентуално у односу на годишњи приход остварен од обављања концесионе дјелатности, или као вриједност исказана по јединици мјере, у зависности од предмета концесије. Висина ове врсте накнаде може се мијењати за вријеме трајања уговора о концесији, ако је тако наведено у документацији за јавно надметање.

Висина концесионе накнаде, као и услови и начин промјене концесионе накнаде, одређују се правилником о критеријумима за одређивање висине концесионе накнаде, који на бази релевантних параметара (предмет концесије, процијењена вриједност инвестиције, трајање концесије, очекивана корист и другим техничким, еколошким, економским и социолошким параметрима) за односну концесиону област доносе ресорно надлежна министарства за предметне концесије, уз претходно прибављено мишљење Комисије за концесије и сагласност Владе.

Једнократна концесиона накнада за уступљено право представља приход буџета Републике или буџета локалне заједности, зависно од надлежности за додјелу концесије, а концесиона накнада за коришћење је приход буџета локалне заједнице (ако локална заједница додјељује концесију). У случају да концесију додјељује Влада, концесиона накнада за коришћење се дијели у одређеном сразмјеру између Владе и јединице локалне самоуправе на чијој територији се обавља концесиона дјелатност. При томе, учешће Владе у приходу ове врсте се смањује у сразмјеру са нивоом (не)развијености јединице локалне самоуправе.³⁶

Значајно је напоменути да се средства од концесионе накнаде која представљају приход буџета јединице локалне самоуправе морају користити намјенски, за финансирање инвестиционо-развојних пројеката, и то:

³⁶ За концесије које додјељује Влада, подјела концесионе накнаде за коришћење између Владе и јединица локалне самоуправе врши се према пропорцији:

- 30 : 70 за развијене јединице локалне самоуправе,
- 30 : 70 за средње развијене јединице локалне самоуправе,
- 20 : 80 за неразвијене јединице локалне самоуправе и
- 10 : 90 за изразито неразвијене јединице локалне самоуправе.

- за изградњу и реконструкцију примарних инфраструктурних објеката (водовод, канализација, топловод, локални путеви и друго) и нових привредних капацитета који су у функцији привредног развоја и запошљавања и
- за заштиту животне средине (екологија).

7.2.6. Анализа концесионих уговора у Републици Српској

У Регистру уговора о концесијама у Републици Српској, евидентирано је укупно 290 појединачних уговора, који се односе на све области прописане Законом о концесијама Републике Српске. Велики број уговора из овог регистра се односи на коришћење пољопривредног земљишта и водних добара, који није предмет посебне анализе, с обзиром на врсту истраживања која је у раду представљена. Изузетак је Уговор о концесији за коришћење земљишта за изградњу објеката у Општини Вишеград, који је, с обзиром на сложеност и специфичност у односу на остале уговоре ове врсте, образложен у дијелу рада који се односи на студије случаја ЈПП (7.2.9.).

Табела 11. Концесије у Републици Српској – мале хидроелектране (МХЕ)

Предмет концесије: Изградња и коришћење енергетских објеката инсталисане снаге веће од 250 kW				
Број потписаних уговора	Година потписивања уговора	Концесиони период (у год.)	Концесиона накнада (у % од укупног бруто прихода од концесија)	Напомене
1	2004.	30	3%	Концесионар доставио обавјештење о раскиду уговора
1	2005.	30	3%	МХЕ је у комерцијалној употреби од 2006. године
67	2006.	15 - 50	2,9% - 15%	9 МХЕ у комерцијалној употреби
14	2007.	30	1,25% - 3,3%	4 МХЕ у комерцијалној употреби
				1 МХЕ у комерцијалној

2	2008.	30	2,6% - 3%	употреби
3	2009.	30	2,0% - 2,9%	1 МХЕ у комерцијалној употреби
3	2010.	30	2.0% - 3%	Постоје одређене активности, није започета изградња
1	2011.	30	3,1%	Проблеми са еколошком дозволом
1	2012.	30	2,6%	Врше се припремни грађевински радови
3	2013.	30	2,3% - 3%	Прибављена је еколошка дозвола, активности у току
9	2014.	30 - 50	1,9% - 3,1%	1 МХЕ у комерцијалној употреби
2	2015.	50	3,6%	У току су истраживања и активности на прибављању дозвола

Извор: Обрада аутора, према Извјештају о раду Комисије за концесије Републике Српске за период 01.01.2015. – 31.12.2015.

У периоду 2004-2015. године, евидентирано је укупно 107 уговора о изградњи и коришћењу енергетских објеката инсталисане снаге веће од 250 kW, од којих је за један уговор одређена концесиона накнада као вриједност изражена по јединици мјере (први концесиони уговор ове врсте, закључен током 2004. године), у износу од 0,001 евро/kWh. У осталим уговорима, концесиона накнада за коришћење је изражена процентуално у односу на бруто годишњи приход остварен од обављања концесионе дјелатности (укупно 106 уговора). Висина ове врсте накнаде, према Закону о концесијама, може се мијењати за вријеме трајања уговора о концесији, али из расположивих података није могуће утврдити да ли је, у којим случајевима и у којем обиму, дошло до таквих промјена.

Међутим, може се констатовати да су накнаде за ову врсту концесија одређене у распону од 1,25% (МХЕ „Делибашино село“, на ријеци Врбас, МХЕ „Велика Јасеница“, на Великој Јасеници, МХЕ „Жираја“, на Жираји, МХЕ „Жежеља“, на Жежељи, сви из 2007. године), до високих 15% (МХЕ „Шипово“, на ријеци Јањ, 2006. године).

За највећи број концесија (55 концесионих уговора, или 51,9% од укупног броја уговора), концесиона накнада је одређена у висини од 3% од укупног годишњег бруто прихода оствареног од обављања концесионе дјелатности.

Највећи број уговора (67, или 62,6% од укупног броја уговора у посматраном периоду) потписан је у току 2006. године, од којих је само 9 МХЕ (или 13,4%) у фази комерцијалне употребе.

Друга по броју потписаних уговора је 2007. година, када је закључено 14 уговора (или 13,1% од укупног броја), а 4 МХЕ (или 28,6%) из те године су у фази комерцијалне употребе.

Наредних шест година карактерише ниска активност у области концесија овог типа, тако да је на годишњем нивоу, у периоду 2008–2013. године, закључено укупно 13 уговора, од којих је само два у фази комерцијалне употребе МХЕ.

Након тог периода, у 2014. години је закључено 9 уговора, од којих је једна МХЕ у комерцијалној употреби, а у 2015. години су евидентирана 2 уговора о концесијама за изградњу и коришћење енергетских објеката инсталисане снаге веће од 250 kW.

Концесиони период на који су закључени ови уговори крећу се од 15 до 50 година. Највећи број уговора (72 уговора, или 67,3%) закључен је на период од 30 година, а евидентирана су 4 уговора у којим је одређен концесиони период од максималних 50 година (2 уговора у 2006. години и 2 уговора у 2015. години).

Подаци из горње табеле показују да је, и поред релативно великог броја закључених уговора, ограничен број концесионих активности ушао у фазу комерцијалне употребе (17 МХЕ у комерцијалној употреби, што је 15,9% од укупног броја уговора), иако је од закључивања уговора о концесији прошло више година.

Додатни терет представља запажање да је, у великом броју случајева, дошло до непредвиђених проблема услед неквалитетне припреме, накнадних сазнања која су требала бити дефинисана прије потписивања уговора, или због спорог реаговања надлежних институција. Због наведених разлога, дозволе и сагласности се морају обнављати, одступа се од предвиђене динамике реализације, а обостране користи од концесија постају неизвјесне.

Такође, истиче се проблем који се односи на фазу експлоатације, када су концесионари у обавези да, поред концесионе накнаде, плаћају и накнаду за коришћење природног богатства, јер је тада укупан износ накнада већи од 10% у односу на остварени укупан приход, што је изузетно неповољно за концесионаре, али и за потенцијалне инвеститоре у овој области. Поменути проблем још увијек није ријешен, иако постоје одређене иницијативе у смислу прилагођавања закона који регулишу ову област.

Табела 12. Концесије у Републици Српској - енергетски објекти

Предмет концесије: Изградња и коришћење енергетских објеката				
Назив концесије	Година потписивања уговора	Концесиони период (у годинама)	Концесиона накнада (у % од укупног бруто прихода од концесија)	Напомене
Изградња и коришћење „ТЕ Станари“	2008.	30	3,6%	ТЕ је пуштена у рад у току 2015. године. Концесионар испуњава све уговорне обавезе.
Изградња и коришћење „ТЕ Угљевик 3“	2012.	30	3,6%	Концесионар испуњава све уговорне обавезе.
Изградња и коришћење парка вјетрењача (Општина Невесиње)	2013.	30	2,5%	Концесионар испуњава све уговорне обавезе. Почетак градње планиран у 2016. години.
Изградња и коришћење вјетроелектране „Хргуд“ (Општина Берковићи)	2015.	50	3,6%	Концесионар испуњава све уговорне обавезе. У току је припрема потребне документације.

Извор: Обрада аутора, према Извјештају о раду Комисије за концесије Републике Српске за период 01.01.2015. – 31.12.2015.

Значајно повољнију слику показују подаци који се односе на концесије чији је предмет уговора изградња и коришћење енергетских објеката. У периоду који је обухваћен поменути извјештајем, потписана су четири уговора из ове области, два који се односе на изградњу и коришћење термоелектрана, један уговор везан за парк вјетрењача и један који се односи на вјетроелектрану.

Три уговора одређују концесиону накнаду у висини од 3,6% од укупног бруто прихода оствареног од концесионих активности, а један уговор, који се односи на изградњу и коришћење парка вјетрењача, дефинише ову накнаду у нешто нижем износу (2,5%).

Изузев концесије за вјетроелектрану у Берковићима, чији је рок трајања 50 година, сви закључени уговори су ограничени на период од 30 година.

У овој врсти концесионих послова може се уочити да сви концесионари испуњавају своје уговорне обавезе према даваоцу концесије.

Посматрано по фазама реализације уговора, прва концесија („ТЕ Станари“) је у фази коришћења, а припремне радње и изградња су трајали 5 година. Једна концесија (Парк вјетрењача) је у фази изградње, а остале двије су у различитим фазама припремних радњи.

Табела 13. Концесије у Републици Српској – нафтоводи и гасоводи

Предмет концесије: Изградња или реконструкција и коришћење нафтовода и гасовода			
Назив концесије	Година потписивања уговора	Концесиона накнада (у % од укупног бруто прихода од концесија)	Напомене
Уговор о концесији за пројектовање, изградњу, коришћење и одржавање гасног система (Општина Бијељина)	2011.	2,7%	Концесионар испуњава све уговорне обавезе.
Уговор о концесији за изградњу, коришћење и одржавање за аутономно снабдијевање течним нафтним гасом Града Бања Лука	2012.	3,1%	Концесионар испуњава све уговорне обавезе.

Извор: Обрада аутора, према Извјештају о раду Комисије за концесије Републике Српске за период 01.01.2015. – 31.12.2015.

Концесије везане за нафтоводе и гасоводе потписане су само два пута, и то 2011. и 2012. године, обје на период од 30 година. Према евиденцијама Комисије за концесије, концесионари редовно сервисирају своје уговорне обавезе, у складу са прописаном висином концесионе накнаде (2,7%, односно, 3,1%).

Област минералних ресурса заступљена је са 88 потписаних уговора о концесији у периоду 2000-2015. године, који се односе на право на експлоатацију кречњака, геотермалних вода, минералних вода, боксита, угља, шљунка, пијеска, гранита, бентонита, олова, цинка, бакра и других природних ресурса. У току 2011. године потписан је и један уговор о концесији за истраживање и коришћење сирове нафте и гаса на територији Републике Српске (концесионар је Јадран нафта-гас д.о.о. Бања Лука). Очекује се да резултати истраживања значајно допринесу анализи стања и реалнијим пројекцијама могућих користи од експлоатације ових природних богатстава.

Посебан проблем за концесионаре који имају закључене уговоре о концесијама за коришћење минералних ресурса представља нелегална експлоатација минералних сировина што негативно утиче на обим и исплативост ове врсте концесионог посла. За превазилажење проблема незаконитог коришћења ових ресурса, потребно је јача подршка инспекцијских и других институционалних органа, уз прилагођавање законског оквира који регулише ова питања.

У току 2009. године, објављен је извјештај под називом „Концесије и јавно-приватна партнерства у БиХ“, чију израду је претежно финансирала ЕУ (види *SIGMA*, 2009). Овај документ представља заједничку иницијативу OECD и Европске уније, са циљем да се идентификују проблеми у вези поступака и процедура при додјели, спровођењу и контроли концесија у БиХ, са препорукама које могу допринијети ефикасности надлежних институција, унапређењу законске регулативе и, посебно, већој транспарентности у овој области. Како је поменути преглед стања и праксе у БиХ заснован на политикама и препорукама које доноси Европска унија, одређене сугестије и констатације нису конзистентне са домаћим законодавством, потребама привреде и специфичностима БиХ, али се одређене примједбе могу усвојити као прихватљиве и корисне. У том смислу, основни недостатак који се односи на нетранспарентност и одсуство отвореног, конкурентског процеса и коришћење самоиницијативних понуда у највећем броју случајева у пракси Републике Српске, заиста представља одсуство конкурентности цијена, што може бити узрок мањег броја понуђача од реално могућих, односно мањег обима прихода од концесионих накнада.

Поред наведеног документа, доступни су и извјештаји Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, који се односе на ревизију учинка у области

додјеле и реализације концесија из области енергетике (мале хидроелектране) у Републици Српској (види Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2010). Према ревизорским налазима, уочене су бројне неправилности у примјени концесионог модела и, у складу са тим, сугерисане одређене препоруке које могу допринијети већој ефикасности и ефективности резултата и одговорних институција. Препоруке из поменутог извјештаја се односе на:

- изостанак или недовољно детаљна истраживања и анализе које претходе додјели концесија;
- уговоре о концесији који нису прилагођени специфичностима појединачних случајева, што је резултат лошег, нефлексибилног поступка уговарања;
- непотребно велики број поступака и процедура, докумената и институција;
- недостатак комуникације и координације између институција (на истом или нижем нивоу власти), укључених у додјелу и реализацију концесија;
- неразвијен систем мониторинга и контроле над процесом реализације концесија, што онемогућава имплементацију стратешких одређеноћа и мјера и
- потребу квалитетније сарадње између директних учесника (концедента и концесионара), у циљу изналажења обострано прихватљивих рјешења.

Извор података о стању у области концесија у Републици Српској су и редовни годишњи извјештаји Комисије за концесије Републике Српске. Међутим, ниједан од поменутих извјештаја не даје податке који су потребни за озбиљнију анализу финансијских ефеката ових подухвата, па чак ни оквирни увид у вриједност потписаних уговора, или процјену ефеката који из њих произлазе.

Дјелимични увид у финансијске ефекте уговора о концесијама могуће је остварити анализом прихода буџета Републике Српске од концесионих накнада.³⁷

³⁷ Укључен је само дио концесионих накнада који припадају буџету РС, као даваоцу концесије (директно, или након расподеле између буџета РС и локалних заједница). Приход од концесионих накнада које додјељују локалне заједнице, према Закону о концесијама, представљају приход те локалне заједнице - концедента.

Табела 14. Преглед концесионих накнада у Републици Српској (2009-2015)

Приходи буџета Републике по основу концесионих накнада у периоду 2009-2015 (KM)							
Основ прихода	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Права на експлоатацију природних ресурса, патената и ауторских права	912.228	629.619	933.201	1.389.711	6.963.162	717.041	626.324
Закупнина земљишта у својини Републике	0	0	0	110.972	336.443	240.532	201.066
Коришћење минералних сировина	1.440.784	1.677.442	2.114.957	3.411.112	3.944.112	2.272.990	2.380.526
Коришћење природних и других добара од општег интереса	0	418.552	324.104	789.145	955.943	648.945	318.241
УКУПНО:	2.353.012	2.725.613	3.372.262	5.700.940	12.199.660	3.879.508	3.526.157

Извор: Обрада аутора

Према подацима из горње табеле, финансијски ефекти додјеле концесија су значајно испод очекиваних вриједности у односу на број потписаних уговора, врсту и вриједност јавних добара који су предмет уговора. Просјечни годишњи приходи од концесионих накнада у седмогодишњем посматраном периоду износе 4,82 мил. KM. Ако се изузме 2013. година, коју карактерише значајан раст прихода од концесионих накнада у односу на претходне године, њихова просјечна вриједност је 3,59 мил. KM, колико приближно износи вриједност прихода од концесионих накнада у 2015. години, али и пројекција прихода по том основу у текућој години, заснована на познатим приходима у прва два квартала 2016. године.

Од укупно остварених 33,7 мил. KM непореских прихода по основу концесионих накнада у периоду 2009-2015, највећи дио односи се на приходе од коришћења минералних сировина (17,2 мил. KM, или 51% од укупних прихода), слиједе приходи од права на експлоатацију природних ресурса, патената и ауторских права (12, 1 мил. KM, или 36%), док су приходи од коришћења природних и других добара од општег интереса остварени у вриједности од 3,45 мил. KM, што је 10,2% у односу на укупне приходе по овом основу. Приходи од закупнине

земљишта у својини Републике Српске износе 0,89 мил. КМ и на овај начин се евидентирају од 2012. године, због чега нису погодни за анализу структуре у цијелом посматраном периоду.

Незадовољавајуће стање у области коришћења концесија као модела финансирања јавних потреба је резултат више фактора, од којих се по значају издваја сложеност уговора о концесији, чија реализација захтијева вишегодишње праћење, анализу и контролу. Концесије имају посебно мјесто у стратегијама подстицања страних улагања, али је за њихову успјешну примјену потребно обезбиједити квалитетан систем институционалног, правног и тржишног амбијента.

Као један од узрока изостанка очекиваних ефеката у области концесија свакако је и додјела ових права субјектима који не посједују капитал потребан за инвестирање, нити располажу могућношћу да га обезбиједе. Од инвеститора без сопственог капитала (или могућности да га прибави) не може се очекивати да квалитетно учествује ни у пословима знатно мање сложености и значаја, због чега је потребна детаљна анализа постојећих уговора о концесијама. Може се закључити да је велики број потписаних уговора заснован на паушалним, неаргументованим претпоставкама, због чега су концесионе активности занемарљиве, најчешће још у почетним фазама. С друге стране, јавна добра која су предмет тих уговора нису расположива другим, квалитетним концесионарима, што такву неисплативу сарадњу додатно оптерећује опортунитетним трошком пропуштеног приноса.

У теорији и пракси се често наглашава да је предуслов за ефикасно функционисање јавно-приватног партнерства које се остварују путем концесија већа директна уљученост локалних заједница, јер се предности реализације концесија од стране локалних власти огледају у једноставнијем и бржем уговарању и бољој контроли квалитета реализације послова из концесионог уговора (*Grimsey & Lewis, 2005*). Према стању у Републици Српској, један од уочених недостатака је недостатак комуникације и координације између републичких и локалних институција, што је могуће превазићи успостављањем јасних и обавезујућих процедура и поступака у области концесија.

Досадашња пракса у Републици Српској и БиХ показује да је, у већини случајева, заступљен поступак самоиницијативне понуде који се примјењује када не постоји урађен пројекат и када сам концесионар ради пројекат и студију економске оправданости и нуди их јавном сектору. На тај начин, јавни сектор показује недостатак капацитета, односно људских ресурса, обучених за припрему стручних анализа (првенствено финансијских), из чега даље произлази закључак да је и контрола студија и друге документације коју припрема потенцијални концесионар упитног квалитета. Препуштајући ове послове из своје надлежности заинтересованом приватном субјекту, јавни сектор доноси одлуке од општег друштвеног значаја на основу пројекција чије параметре не провјерава, што може довести до покретања поступака за концесионе послове који не задовољавају потребне критеријуме.

Сарадња јавног и приватног сектора, заснована на дугорочним и сложеним концесионим уговорима, захтијева, поред спремности партнера, детаљне припреме и развијене капацитете. Вредновање и оцјена пројеката који су предмет концесионих уговора, процјена ризика и могућих импликација, представља комплексан посао, од чијег квалитета зависи коначна процјена адекватности и исплативости будућег подухвата.

Концесије, као један од облика ЈПП, могу бити рјешење за потребе јавног сектора и, истовремено, прилика за остваривање добити приватног сектора. Пракса показује да постоје успјешни и неуспјешни примјери концесионих послова, чији је резултат заслуга једног или оба партнера, али су посљедице заједничке за све учеснике, па и друштво као крајњег корисника јавног добра. Због тога, инвестиционе одлуке морају бити засноване на стручним и реалним процјенама и дефинисане уговорима које садрже могућност прилагођавања евентуалним промјенама значајнијих параметара, како би се на тај начин омогућило постизање појединачних и заједничких циљева.

Интересантан примјер везан за подручје садашње Републике Српске је концесија за изградњу пруге Цариград - Алексинац - Бања Лука - Добрљин из 1869. године, коју је тадашња турска влада додијелила групи капиталиста, предвођених банкарском кућом барона Хирша (*Hirsch*). Концесија се односила на изградњу и експлоатацију пруге у периоду од 50 година од изградње. Анексом овог концесионог уговора, у току 1872. године, концесионарима је дозвољена и

експлоатација државних шума које су биле у распону од 10 *km* са сваке стране пруге. Први дио пруге је изграђен на релацији Добрљин - Бања Лука, у дужини од 150 *km*, а завршен је 1872. године (*Tolić, 2004*).

Претходни примјер показује да је концесиони модел примјењиван и у вријеме када су инвестиционе одлуке доношене у специфичним условима и са различитим мотивима, али без употребе савремених метода и модела. Коначни циљ је био остварен и то у релативно кратком року (дионица пруге Добрљин - Бања Лука је изграђен и пуштен у рад у року од три године од потписивања уговора). Али, ако се уочи погодност која је накнадно омогућена концесионару (експлоатација државних шума у ширини од 20 *km*), може се рећи да је на тај начин значајно повећана профитабилност пројекта за једну уговорну страну (коцесионара), али је, у исто вријеме и за ту (или чак већу) вриједност, смањена корист од пројекта са аспекта друштва. То је још један доказ да је за друштвено важне подухвате потребан посебан опрез и одговоран приступ, без обзира на историјски период и опште услове у којим се они реализују.

7.2.7. Примјена модела јавно-приватног партнерства у Републици Српској

Реализација пројекта по моделу ЈПП подразумева успостављање система у којем права и циљеви приватног партнера не угрожавају законом и моралним начелима дефинисани јавни интерес. У том процесу, потребно је дефинисати одговарајући правни оквир са јасно постављеним ограничењима, али и довољно могућности за прилагођавање евентуалним промјенама услова који највише утичу на резултате подухвата. Принципи транспарентности, једнаког и правичног третмана свих учесника, доступност информација, слобода конкуренције, друштвена одговорност, као и многи други принципи, представљају основ за успјешно партнерство и вишестрано задовољавање интереса у имплементацији пројекта ЈПП (*Porter & Kramer, 2006*).

Постојање посебног закона који регулише ЈПП је пожељан, али не и искључив услов за ефикасност примјене овог модела. Пракса у свијету показује да постоје различита рјешења у овој области, али не и директну везу између доношења посебног закона и успјешности пројекта који се реализују по моделу ЈПП (*Vuxbaum & Ortiz, 2009*). Међутим, законска рјешења могу бити одговарајућа и без посебног закона о ЈПП, ако је општи правни оквир формулисан на начин да

подстиче и омогућава ефикасну сарадњу јавног и приватног сектора у дјелатностима од јавног интереса, односно изградње и употребе јавних добара (Bovaird, 2011).

7.2.8. Правни и институционални оквир јавно-приватног партнерства

Уговори између јавног и приватног партнера, везано за пројекте ЈПП, могу се посматрати са аспекта субјеката (уговорних страна), циљева и мотива због којих се уговор закључује и посебних правила која се примјењују у његовој реализацији.

Једна од уговорних страна у овој врсти уговора је, по правилу, јавно-правни субјект различитих нивоа власти (или правно лице која се у цјелини или већим дијелом финансира из буџета), чији је циљ задовољење одређене јавне потребе. Трећи аспект, везан за посебна правила, односи се на захтјев да одредбе уговора јасно, прецизно и без изузетка одређују критеријуме за претходне поступке, избор приватног партнера, околности и услове измјене и раскида уговора и друга питања од значаја за успјешну реализацију уговорених послова (EPEC, 2010).

Државе са јаким институцијама и стручном администрацијом лакше и брже успостављају ефикасан правни систем који штити права инвеститора у односу на земље које не посједују такве капацитете. Посљедично, квалитетније претпоставке за имплементацију модела ЈПП одређују и виши степен успјешности у области заједничких инвестиционих активности јавног и приватног сектора.

У Републици Српској, најзначајнија питања из области јавно-приватног партнерства, као што су предмет, начела, начини, облици и услови под којим се може остварити јавно-приватно партнерство као облик удруживања ресурса, капитала и стручних знања ради изградње, санације и одржавања инфраструктуре, регулисана су Законом о јавно-приватном партнерству (у даљем тексту: Закон - види Службени гласник Републике Српске, број 59/09), док се поступак реализације пројеката јавно-приватног партнерства уређује Уредбом о поступку реализације пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској (види Службени гласник Републике Српске, број 104/09). Оба документа су потпуно усклађена са препорукама Европске комисије - Зеленом књигом о јавно-приватном партнерству (види *Commision of the European Communities*, 2004)

и Смјерницама за успјешна јавно-приватна партнерства (види *Commision of the European Communities*, 2003).

У циљу отклањања потенцијалних административних баријера и отклањања уочених неправилности које ограничавају крајње циљеве у области ЈПП, предложене су измјене постојећег законског рјешења, усвојен је Закон о измјенама закона о јавном партнерству у Републици Српској (види Службени гласник Републике Српске, број 63/11). Предложеним измјенама Закона, процедура реализације пројеката моделом јавно-приватног партнерства се поједностављује и скраћује. У складу са тим измјенама, објављена је и Уредба о измјенама и допунама Уредбе о поступку реализације пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској (види Службени гласник Републике Српске, број 62/12).

Јавно-приватно партнерство је, овим законом, дефинисано као облик сарадње јавног и приватног сектора, које се реализује удруживањем ресурса, капитала и стручних знања, ради задовољења јавних потреба. Сарадња се остварује ради осигурања финансирања у циљу изградње, санације, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктуре, пружања услуга и изградње објеката, са крајњим циљем да се на квалитетан и ефикасан начин реализује предмет уговора о ЈПП. У том смислу, Закон представља јаван и недискриминаторан правни основ којим се одређују услови за успостављање инструмента финансирања јавних потреба, односно јавно-приватног партнерства.

Законодавац наводи и специфичне циљеве који се желе постићи доношењем овог закона (Закон о јавно-приватном партнерству, Службени гласник Републике Српске, број 59/09, члан 4), као што су:

- уговарање и извођење већег броја пројеката чијом реализацијом ће јавни партнер квалитетније одговорити својим обавезама и ефективније искористити јавне приходе,
- креирање нових извора прихода, нове инфраструктуре и нових услуга,
- природна тржишна расподела ризика између јавног и приватног сектора,
- стварање додатне вриједности кроз алокацију ресурса, знања и вјештина приватног и јавног сектора,

- повећање продуктивности, конкуренције и рационалног коришћења привредних капацитета приватних и јавних субјеката и
- транспарентност у избору и уговарању.

Може се уочити да дефинисани циљеви доношења Закона показују потребу законодавца за рјешавањем постојећих, нереализованих јавних потреба, али и недовољно познавање улоге и снаге ЈПП као инструмента финансирања. Ова тврдња заснована је на недореченом („природна тржишна расподјела ризика између јавног и приватног сектора“), дјелимично и нереалном очекивању да се удруживањем јавних и приватних ресурса ријеши више проблема, што је у пракси честа заблуда при доношењу одлука о успостављању ЈПП. Међутим, слични недостаци постоје и у законима земаља из непосредног окружења и немају значајан утицај на квалитет закона као правног основа за успостављање ЈПП, с обзиром да представљају општи оквир, а не критеријуме по којим се остварује предмет партнерства.³⁸

Према одредбама Закона (Службени гласник Републике Српске, број 59/09, члан 4), јавно-приватно партнерство се заснива на сљедећим обавезним начелима:

- дугорочност уговорних односа између партнера;
- првенствено ослонац на приватна средства, што не искључује јавна средства;
- дефинисање стандарда изградње од јавног партнера са позиције јавног интереса;
- плаћање накнаде приватном партнеру од јавног партнера за изградњу и вођење изграђене инфраструктуре, који преузима обавезу да ће се изграђена инфраструктура користити за одређену намјену и
- пренос изграђене инфраструктуре у власништво јавном сектору, након истека уговореног периода коришћења.

Такође, Законом (Службени гласник Републике Српске, број 59/09, члан 6) је дефинисано да јавни партнер може бити:

³⁸ Дјелимична исправка почетне верзије ријешена је Законом о измјенама Закона о ЈПП, којим је елиминисана сугестивна одредница у вези расподјеле ризика потражње између партнера (измјена се односи на члан 19. Закона), а принцип расподјеле овог и других ризика усмјерен на конкретну ситуацију и преузимање ризика од стране пратнера који са њим ефикасније управља.

- Република Српска, односно, надлежно министарство у име Владе Републике Српске,
- јавна установа коју оснива Влада;
- јавно предузеће у већинском власништву Републике Српске;
- јединице локалне самоуправе, односно општине и градови;
- јавне установе које оснивају јединице локалне самоуправе и
- јавна предузећа у већинском власништву јединица локалне самоуправе.

У остваривању јавно-приватног партнерства, приватни партнер може бити правно лице основано у складу са законима Републике Српске у власништву домаћег и/или страног правног лица, са којим се закључује уговор о партнерству.

Предмет јавно-приватног партнерства, у сврху задовољавања јавних потреба, може бити:

- изградња или реконструкција,
- коришћење,
- одржавање и
- управљање имовином.

Наведени предмет ЈПП се може реализовати у сљедећим областима (Службени гласник Републике Српске, број 59/09, члан 7):

- ваздушног, друмског, ријечног и жељезничког саобраћаја;
- образовне, културне и спортске инфраструктуре;
- здравствене инфраструктуре;
- комуналне инфраструктуре;
- информационо-комуникационе инфраструктуре;
- иновационо-предузетничке инфраструктуре;
- управљања еколошким и чврстим отпадом и
- другим областима од интереса за Републику Српску и јединица локалне самоуправе.

У пројектима који се реализују по моделу ЈПП у Републици Српској, јавни партнер учествује улагањем ствари, права или новца (плаћање накнаде приватном партнеру), а претпоставља се и могућност комбиновања ових врста улагања, иако то није јасно прецизирано Законом (Службени гласник Републике Српске, број 59/09, члан 6). Ствари и права који чине могући улог јавног партнера су:

- давање земљишта у закуп приватном партнеру,
- концесија,
- право грађења,
- право службености³⁹ и
- пројектна документација коју приватни партнер прихвата, уз обавезно поштивање прописа који уређују право располагања и обавезе.

Посебно је наглашено да се, у процесу реализовања ЈПП, могу користити два основна облика (Службени гласник Републике Српске, број 59/09, члан 6):

- уговорни и
- институционални.

Ово одређење значи да је законодавац поставио законску могућност коришћења тзв. пројектног модела, који се у пракси већине земаља назива институционални. Први предвиђени облик, уговорни, представља класичан модел сарадње, у којој су директне уговорне стране јавни и приватни субјект, а индиректне чине корисници јавног добра које је предмет уговора. Уговорни облици ЈПП могу бити:

- концесије и
- приватна финансијска иницијатива.

Приватна финансијска иницијатива је дефинисана као „уговорни облик у којем приватни партнер финансира, изводи, одржава или руководи јавном грађевинам за потребе јавног сектора, а своје услуге већим дијелом наплаћује од јавног сектора према претходно утврђеним стандардима простора и услуга, те механизму плаћања“ (Закон о јавно-приватном партнерству, Службени гласник Републике Српске, број 59/09, члан 10).

Друга варијанта уговора (институционални или пројектни уговор) подразумијева оснивање новог заједничког пројектног друштва (или куповину удјела у капиталу јавног субјекта од стране приватног партнера, иако то овим законом није посебно истакнуто), или другог организационог облика, у циљу успјешног реализовања конкретног пројекта. Поменуто друштво или други организациони облик се

³⁹ Према Закону о стварним правима, службеност је „ограничено стварно право на нечијој ствари које овлашћује свог носиоца да се на одређени начин служи том ствари (послужна ствар), а њен власник је дужан да то трпи или нешто пропушта“ (Закон о стварним правима Републике Српске, Службени гласник РС, број 124/08, 58/09 и 95/11, 60/15).

оснива и дјелује искључиво у сврху спровођења конкретног пословног подухвата по моделу ЈПП, уз поштовање свих начела наведених у Закону (Службени гласник Републике Српске, број 59/09).

У Закону је оквирно дефинисан и поступак избора приватног партнера, који је Уредбом о поступку реализације пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској и њеном измјеном и допуном детаљно образложен. Истим документом су, поред избора приватног партнера, обухваћени и други поступци везани за ову област, као што су оцјена и одобравање приједлога пројекта, садржај студије или предстудије економске оправданости, садржај уговора и праћење реализације пројеката ЈПП.

Ризици утичу на успјешност сваког пројекта, али је њихова улога у случају примјене модела ЈПП специфична. Из тог разлога, посебна пажња учесника у ЈПП пројекту је усмјерена на област управљања ризицима. У том циљу, законом или другим правним актима се дефинише обавеза израчунавања компаратора трошкова јавног сектора, која се заснива на упоређивању садашњих вриједности укупних животних трошкова у уговореном периоду пројекта по традиционалном (буџетском) моделу финансирања и истих трошкова који се пројектују по моделу ЈПП. Компаратор јавног сектора је пројектовани трошак јавног сектора, коригован за ризике и конкурентску неутралност. Претпоставка израчунавања његове вриједности је идентификовање, квантификовање и распоdjела ризика између јавног и приватног партнера.

У законодавном оквиру за ЈПП у Републици Српској, наглашен је критеријум за оцјену оправданости модела ЈПП који се односи на обавезу остварења позитивне вриједности за новац, као разлике „између трошкова јавног сектора за вријеме цијелог трајања пројекта у случају класичног (буџетског) финансирања и трошкова јавног сектора у случају примјене модела ЈПП, у којем су трошкови класичног финансирања већи од трошкова насталих примјеном модела ЈПП“ (види Службени гласник Републике Српске, број 104/09, Уредба о поступку реализације пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској, члан 10), што чини садржину тзв. компаратора трошкова јавног сектора.

У петом поглављу рада детаљно је објашњен поступак израчунавања овог компаратора, односно остварења позитивне вриједности за новац, проистекле из

уштеда (смањења трошкова), насталих као посљедица ефикаснијег управљања ризицима пројекта. Да би се то и постигло, појединачни ризици се додјељују оној уговорној страни која са њима квалитетније управља.

У правним актима Републике Српске који се односе на ЈПП, дефинисане су слjedeће основне врсте ризика:

- ризик изградње,
- ризик доступности и
- ризик потражње.

Сваки од наведених ризика су појашњени, тако да се ризиком изградње сматрају ризични догађаји који наступају у иницијалној фази укључивања имовине (претпоставља се да је овим обухваћена и реконструкција, односно ризици који прате прву фазу животног циклуса пројекта, без обзира да ли се ради о изградњи до тада непостојеће имовине, или реконструкцији имовине која је предмет уговора о ЈПП, иако то није посебно наглашено).⁴⁰ Ова врста ризика обухвата:

- кашњења у испорукама,
- одступања од задатих стандарда,
- додатне, непланиране трошкове,
- техничке недостатке,
- негативне утицаје изазване спољним дјеловањем (укључујући ризик окружења)⁴¹ и
- компензациона плаћања трећим лицима.

Ризик доступности се, овим законом, везује за случајеве када је једна уговорна страна одговорна за нижи обим услуга/роба од предвиђеног (као посљедица неадекватног управљања), или када предмет уговора не задовољава задате стандарде квалитета.

Ризик потражње се дефинише као вјероватноћа да ће тражња за услугама/робом која је предмет уговора о ЈПП бити мања од очекиване, без обзира да ли су смањење тражње изазвали субјективни или објективни фактори.

⁴⁰ Законом је дефинисано да предмет уговора о ЈПП, између осталог, може бити изградња или реконструкција имовине.

⁴¹ Ова врста ризика није детаљније образложена, због чега је нејасно да ли се ради о укупном системском ризику, или само о појединим врстама.

Ризик доступности се, у дијелу Закона о ЈПП (Службени гласник Републике Српске, број 59/09) који објашњава распоdjелу ризика, назива „ризиком расположивости“ и он се аутоматски додјељује приватном партнеру.

У овом дијелу, могу се уочити одређене недоследности Закона о ЈПП, које се односе на закључак који произлази из садржаја члана 19. Наиме, ако је ризик расположивости у свим случајевима ризик за који је одговоран приватни партнер, онда је ту одредбу требало јасно дефинисати и издвојити из дијела Закона у којем се одређује распоdjела ризика између уговорних страна. У том случају, распоdjела ризика између партнера би се доносила на два ризика: ризик изградње (реконструкције) и ризик тражње.

Према члану 20. Закона о ЈПП (Службени гласник Републике Српске, број 59/09) распоdjела основних ризика одређује и начин евидентирања, односно третман биланса:

1. Вриједност пројекта се евидентира у рачуноводству јавног сектора, ако је јавни сектор наручилац и ако сноси ризик изградње и најмање један од преостала два основна ризика (ризик расположивости или ризик потражње). У том случају, вриједност инвестиције терети буџет Републике и сматра се финансијским лизингом;
2. Вриједност пројекта се не води као инвестиција јавног сектора ако је приватни партнер одговоран за ризик изградње и за најмање један од два преостала основна ризика (ризик расположивости или ризик потражње). У овом случају, у буџету се евидентира само трошак који се односи на куповину услуга од приватног партнера, односно, овакав уговор се сматра оперативним лизингом.

Анализа Закона о јавно-приватном партнерству и пратеће Уредбе о поступку реализације пројекта јавно-приватног партнерства у Републици Српској показује да је јавни сектор (јавна власт) показала одређену одговорност и иницијативу њиховим усвајањем, али и да је потребно значајно унапређење правног оквира, како би се омогућила већа заинтересованост потенцијалних инвеститора.

Као што је и раније наглашено, посебан закон из области ЈПП није искључив услов за ефикасну примјену овог модела финансирања јавних потреба, иако се сматра да олакшава процесе и поступке у његовој реализацији. С друге стране, не

треба занемарити промотивни утицај таквог приступа, јер припрема, усвајање и примјена посебног закона из ове области представља начин директног информисања јавности о значају и улози модела ЈПП у задовољавању јавних потреба, али и неку врсту неформалног јавног позива инвеститорима о потенцијалима за улагања и предностима које у таквим пословним подухватима могу остварити.

7.2.9.Студије случаја јавно-приватног партнерства у Републици Српској

Основна улога правних аката је заштита права инвеститора, што је једна од основних претпоставки успјешне имплементације модела ЈПП. С обзиром на сложеност пословне сарадње јавног и приватног сектора, посебно ако је предмет уговора везан за јавна добра и јавне потребе, једним законом није могуће обухватити све поступке и процесе. Из тог разлога, не само у Републици Српској, област ЈПП је регулисана већим бројем законских и подзаконских аката, од којих се, поред закона и подзаконских аката везаних за ЈПП и концесије, могу издвојити прописи из сљедећих области:

- комуналних дјелатности;
- јавних набавки;
- стварних права;
- приватизације;
- заједничких улагања;
- лизинга;
- директних страних инвестиција;
- стратегије развоја, препоруке међународних институција и друго.

У Републици Српској, посебан закон о ЈПП и подзаконски акти су донесени у току 2009. године, што не значи да у периоду прије њиховог усвајања није коришћен модел који се може сматрати савременим јавно-приватним партнерством. У периоду прије усвајања Закона о ЈПП у Републици Српској није постојала обавеза концедента о вођењу регистра ових уговора, али се може закључити, према доступним информацијама, да се већина ових уговора односи на инвестиције у којим је јавни партнер јединица локалне самоуправе, те да се ради о улагањима релативно мале вриједности.

(1) Изградња канализационе мреже и система за отпадне воде у Бијељини

У складу са прописима из области комуналних дјелатности, послове из области водоснабдијевања и канализације у Граду Бијељини (тада Општини) обављало је привредно друштво Основно јавно предузеће (ОЈДП) Водовод и канализација, са сједиштем у Бијељини. Општина Бијељина је, према праву оснивача, задржала право контроле цијена услуга и пословања овог пословног субјекта. У току 2004. године извршена је одређена трансформација власништва, након чега предузеће постаје друштво капитала (акционарско друштво), А.Д. Водовод и канализација Бијељина. Већински власник акција је Акцијски фонд Републике Српске, са удјелом у капиталу друштва у висини од 65% акција и свим припадајућим управљачким правима. Остали акционари су Фонд пензијско-инвалидског осигурања (10%), Фонд реституције (5%) и остали акционари (20%). Ова власничка структура је током даље трансформације промијењена, тако да су власници друштва Град Бијељина (65%), ПРЕФ РС А.Д. Бања Лука (10%), Фонд за реституцију РС А.Д. Бања Лука (5%) и остали акционари (20%).

Према прописима из области комуналне дјелатности, јединице локалне самоуправе су надлежне за пружање комуналних услуга као јавног добра, што значи да настоје корисницима обезбиједити квалитетну услугу уз повољну цијену и одговарајући обим. Оснивањем субјекта који није у јавном власништву, акционарског друштва, долази до помијерања класичног начина обезбјеђења јавног добра и трансфера ових послова на приватни сектор. Наравно, Општина као оснивач друштва и надлежно тијело за комуналну дјелатност, задржава право контроле цијена и квалитета услуга и реализује програме капиталних улагања у припадајућу инфраструктуру. С друге стране, као и сваки приватни пословни субјект, новоосновано акционарско друштво има за циљ повећање имовине и остваривање зараде, што је у релативној дивергенцији са циљевима јединице локалне самоуправе – првенствено по питању контроле цијена услуга.

У таквој ситуацији, вишегодишњи проблем у вези прикупљања, одвођења и пречишћавања отпадних вода у том граду и недостатак финансијских средстава за значајнија улагања, активирао је модел ЈПП као потенцијално рјешење.

У првој фази пројекта, Град Бијељина је из буџета издвојио средства за финансирање инвестиционо-техничке документације и почетак изградње

канализационе мреже. Али, због процијењене укупне вриједности инвестиције, није било могуће затворити финансијску конструкцију без позајмљених средстава, што је резултовало потписивањем уговора о кредиту са Европском банком за обнову и развој (енг. *European Bank for Reconstruction and Development's - EBRD*).

А.Д. Водовод и канализација, као пројектно друштво у моделу ЈПП, представљао је носиоца кредитног задужења у сврху реализовања заједничке инвестиције, са стеченим правом коришћења изграђених објеката (инфраструктуре) за обављање дјелатности из своје надлежности у периоду до отплате кредита и са могућношћу да се овај рок продужи и након затварања кредитног аранжмана.⁴²

На тај начин, пројектно друштво А.Д. Водовод и канализација је добило дугорочно, ексклузивно право да користи добро од општег интереса (водоводни систем и канализациону мрежу), али и реалну могућност да трајно преузме ту улогу, с обзиром на специфичан положај и предност над потенцијалном конкуренцијом, коју је стекао у заједничком подухвату са јавним партнером и правима оствареним у том аранжману.⁴³

Планирано је да се обавезе по кредиту плаћају из средстава које пројектно друштво обезбјеђује путем повећања цијене комуналних услуга на дугорочној основи (око 60% средстава) и из градског буџета (око 40%). Наглашено је да је повећање цијене комуналних услуга строго намјенског карактера, за сервисирање дуга по кредиту Европске банке за обнову и развој, при чему јавни партнер контролише поштивање ове одредбе.

Посљедица овог финансијској аранжмана су сљедеће: у 2008. години је цијена питке воде повећана за 35%, у наредном периоду се повећавала за око 9% годишње, док је цијена услуга канализације повећана за 50% у односу на ранији

⁴² У вријеме почетка инвестиције, планирани рок за отплату кредита је био 2022. година, а рок завршетка изградње инфраструктурних објеката 2010. година.

⁴³ Критичари одабраног модела финансирања ове инвестиције посебно наглашавају да је пројектно (приватно) друштво на тај начин стекло нетржишну, па и незакониту предност, што може довести до губитка контроле јавног партнера над квалитетом, обимом и цијенама јавних услуга, односно, угрожавања права грађана као крајњих корисника. Основни проблем је настао у поступку приватизације, када је имовина која представља опште добро, односно инфраструктура изграђена буџетским средствима и средствима самодоприноса грађана, постала власништво приватног (акционарског) друштва; према критичарима, постоје одређене сумње у реалност процјене вриједности тог капитала и његове потцијењености у процесу приватизације.

период. Стиче се утисак да највећи дио терета за отплату кредита сnose грађани као корисници комуналних услуга, иако је изградња канализационог система, без сумње, од приоритетног значаја за све становнике.⁴⁴

Поставља се питање успјешности примјене модела ЈПП у овом случају, с обзиром на бројне уочене негативности. Међутим, треба имати у виду да се ова и сличне инвестиције, које захтијевају значајан обим и квалитет средстава и истовремено представљају неопходно јавно добро за грађане и највиши приоритет за рјешавање, не могу реализовати из ограничених буџета локалних заједница. У сваком случају, постоји потреба локалних заједница за коришћење кредитних средстава, али је упитан њихов капацитет за сервисирање дугова, што доводи до закључка да је укључивање пројектног (приватног) друштва у инвестиционе подухвате од јавног значаја иновативан и користан начин рјешавања тог проблема. Први разлог је традиционално ефикаснији систем наплате потраживања од корисника услуга од стране приватног субјекта, у односу на јавног партнера, што омогућава уједначен и предвидив прилив потребних средстава (а тиме и редовно сервисирање дуга и избјегавање затезних камата). Друга предност приватног партнера је у његовим вјештинама управљања пословним процесима и капацитетима којим располаже, који се могу искористити за постизање већег квалитета и остваривање уштеда у току реализације пројекта.

Недостатак и потенцијални ризик ове сарадње је могућност да приватни партнер, мотивисан стицањем добити, избјегне контролу јавног партнера и нереално и беспотребно повећа цијену својих услуга, чиме сопствене обавезе из заједничког подухвата у потпуности реалоцира на грађане (кориснике).

Као један од првих пројеката реализованих по моделу ЈПП, овај примјер заслужује пажњу и позитивну оцјену, с обзиром да је почетком 2016. године завршена друга фаза инвестиције и пуштен у рад пречистач отпадних вода, чија је вриједност 7 милиона евра и који рјешава проблем 25.000 септичких јама на

⁴⁴ И у овом дијелу примјене модела ЈПП, постоје одређене сумње у могућност контроле средстава по основу повећања цијене комуналних услуга која се издвајају на рачун посебне намјене. Већа транспарентност и јавна доступност података о висини ових средстава и њиховој намјенској употреби може повећати повјерење грађана у јавну управу, али и у модел ЈПП као ефикасан начин рјешавања сличних проблема.

подручју Града Бијељина, што је нарочито значајно са аспекта заштите животне средине и здравља грађана.

Укупна вриједност инвестиције која је започета 2005. године је процијењена на 41 милион евра, од чега се на поменути кредит Европске банке за обнову и развој односи 12 милиона евра, 11 милиона евра је планирано из градског буџета, а бесповратна средства из донација износила су 18 милиона евра.

Велика заинтересованост и подршка донатора, такође, говоре у прилог атрактивности овог пројекта и адекватности примијењеног модела ЈПП, због чега ова инвестиција представља један од доказа да сарадња јавног и приватног сектора може изаћи из оквира класичних јавних набавки, омогућавајући учесницима да максимално искористе своје предности и идентификују и остваре појединачне и опште интересе.

Од изузетне важности је и податак да је Град Бијељина законски титулар имовине овог пројекта, што дефинише врсту примијењеног модела као *BOT* (енг. *Build & Operate & Transfer – BOT*), који се везује за финансирање и развој нових инфраструктурних објеката или њихових важнијих дијелова, у којим јавни партнер контролише квалитет испоручених услуга.

(2) Продајни објекат - Градска тржница Лукавица

Успјешан пројекат изградње Градске тржнице у Бањој Луци иницирао је одлуку Општине Источно Ново Сарајево да са приватном фирмом Тржница а.д. Бања Лука 2007. године покрене и реализује пројекат изградње Градске тржнице у Лукавици. Намјена пројекта је била централизација продајних објеката различитих садржаја (зелена пијаца, вишенамјенски услужни објекти, банке, занатске радње и слично), који је лоциран у складу са намјером да буде доступан што ширем кругу корисника, у зони изградње већег броја стамбено-пословних простора и опремљен адекватним приступним путевима и паркингом већег капацитета.

Предвиђена дјелатност Градске тржнице у Лукавици дјелимично представља надлежност локалне заједнице, за чију изградњу капацитета општински буџет није располагао довољним средствима. Из тог разлога, пословни аранжман са партнером из приватног сектора, који посједује доказано искуство у пословима

од интереса за сарадњу, представљао је логичан избор локалне јавне управе (Savanović, 2009).

Општина Источно Ново Сарајево је за заједнички пројекат обезбиједила земљиште, накнаде за ренту, накнаде за раније кориснике земљишта и пројектну документацију.

Обавеза приватног партнера, Тржница а.д. Бања Лука, била је финансирање изградње објекта, изградње приступних саобраћајница и паркинг простора, преузимање радника до тада запослених у ЈКП Градска тржница Лукавица, управљање објектом и његовим садржајем и коришћење објекта за обављање властите дјелатности, уз задржавање права власништва на том изграђеном објекту.

Према Извјештају о реализацији пројекта, усвојеног од стране Управног одбора Тржнице а.д. Бања Лука и Скупштина општине Источно Ново Сарајево, укупна улагања у овај пројекат су износила 3 милиона КМ, од чега се на улагања Општине источно Ново Сарајево односи 501.752,00 КМ или 16,72%, а на улагања Тржнице а.д. Бања Лука износ од 2.498.248,00 КМ или 83,28%.⁴⁵

Заједнички интерес партнера се постиже учешћем у оствареној добити према пропорцији улагања, односно покрићу губитка по истом критеријуму.

С обзиром на све карактеристике заједничког подухвата, пројекат Градске тржнице у Лукавици представља примјену модела ЈПП у којем приватни партнер иницира, финансира, изграђује и користи инфраструктуру која је предмет уговора, односно, најсличнији је тзв. *DBFO* облику сарадње (енг. *Design & Build & Finance & Operate - DBFO*).

Овај облик ЈПП, у класичном смислу, подразумијева дугорочни лизинг изграђене имовине, којим приватни партнер управља и користи га у периоду који се дефинише уговором, након чега она постаје власништво јавног партнера. У описаном случају, приватни партнер је власник објекта који је предмет уговора, без назнака (детаљи везани за тај дио одредби уговора нису јавно доступни) да ће ту имовину након уговорног периода трансферисати јавном партнеру.

⁴⁵ У медијима се појављује податак о улагањима укупне вриједности од 5 милиона КМ у ову инвестицију, али није доступан нити провјерен извор и тачност ове информације.

Међутим, Градска тржница у Лукавици је један од првих пројеката у којем је иницијална финансијска одговорност (већим дијелом) пренесена на приватног партнера и у којем јавни партнер тим уговорним односом користи предности ефикаснијег управљања конкретним објектом од стране приватног партнера, због чега се, на основу доступних података, може закључити да се ради о локалном примјеру добре праксе из посматране области.

(3) Пројекат изградње Воденог парка AQUANA у Бањој Луци

Пројектни (институционални) модел ЈПП примијењен је у заједничкој инвестицији Града Бања Лука са приватним фирмама *Atzwanger S.p.A. Bronzolo* и ГП Крајина а.д. Бања Лука, са циљем изградње и коришћења пословног комплекса услужног садржаја у Бањој Луци (види *Grujić-Kalkan*, 2012).

За потребе реализације инвестиције, основано је пројектно друштво *Aquana* д.о.о., са сљедећом власничком структуром:

- Град Бања Лука 74,666%,
- *Atzwanger S.p.A. Bronzolo* 17,554% и
- ГП Крајина а.д. Бања Лука 7,780%.

С обзиром на искуство, техничке и остале капацитете, ризик изградње и пуштања у рад предмета уговора преузела је фирма *Atzwanger S.p.A. Bronzolo*, која је и ангажовала извођача радова.

Планирана вриједност инвестиције у висини од 5 милиона КМ финансирана је кредитним средствима. Дужник по овом кредиту је ЈП *Aquana* д.о.о., са удјелима оснивача и сопственим мјеницама као залогом.

Извршене су анализе и процјене новчаних токова од пружања услуга, датих закупа и других дјелатности ове фирме, на основу којих је процијењено да је могућа отплата кредита у року од двије године.

Водени парк и пратећа инфраструктура је пуштена у рад у току 2007. године, али се показало да пројекција прихода по обиму и динамици значајно одступа од планираних, због чега из реализованих прихода није било могуће сервисирати дуг и дио оперативних трошкова.

У настојању да се ријеши настали проблем, у току 2008. године је извршена трансформација власништва, а Град Бања Лука је, након откупа удјела од других

оснивача, постао једини власник ЈП *Aquana* д.о.о, чиме је практично престао основ за примјену модела ЈПП.

У даљем поступку, донесена је Одлука о повећању основног капитала Града Бања Лука (Службени гласник Града Бања Лука, 37/08) у износу од 11.886.897,13 КМ по основу преузетих обавеза у виду неисплаћеног дијела свих кредита које је ЈП *Aquana* д.о.о. до тада добило од комерцијалне банке, увећаних за припадајућу камату на дан преузимања кредитних обавеза, а вриједност основног капитала Града Бања Лука је повећан и за дуг према фирми *Atzwanger S.p.A. Bronzolo*, у износу од 853.340,39 КМ.

У исто вријеме, усвојена је и Одлука о измјенама и допунама Одлуке о организовању ЈП *Aquana* д.о.о. (Службени гласник Града Бања Лука, 37/08), чијим ступањем на снагу је извршена промјена назива фирме у ЈП *Aquana*, Водени парк, д.о.о., као и допуна дјелатности ове фирме.

Након ових промјена, вриједност основног капитала ЈП *Aquana* д.о.о. износио је 17.753.239,12 КМ, са сљедећом структуром:

- Капитал по основу регистрованих удјела 5.013.001,60 КМ (од тога, унесено у стварима, односно земљишту, у вриједности од 3.743.001,60 КМ и уплата у новцу у вриједности од 1.270.000,00 КМ),
- Капитал настао повећањем оснивачког удјела Града Бања Лука за износ кредитног задужења фирме код комерцијалне банке, у вриједности од 11.886.897,13 КМ и
- Капитал по основу преузимања дуга од фирме *Atzwanger S.p.A. Bronzolo*, у износу од 853.340,39 КМ.

Наведени поступци су имали за циљ преузимање потупне контроле над пословањем ЈП *Aquana*, Водени парк, д.о.о. од стране јавног субјекта (Града Бања Луке), дјелимично растерећење предузећа по основу дуга, као и повећање ефикасности пословања као позитивну посљедицу ових активности.

Међутим, ЈП *Aquana*, Водени парк, д.о.о. ни након преузимања власништва и бројних покушаја да се стање у том предузећу побољша, не показује знакове опоравка. Напротив, спроведене мјере нису имале ефекта на пословање предузећа, евидентне су бројне субјективне и објективне слабости везане за управљање, а кумулативни дуг у 2016. години износи преко 8 милиона марака.

Ово је типичан примјер неоправданог улагања локалне заједнице у пројекат који није самоодржив, са претјерано амбициозним претпоставкама у вези обима и динамике прихода од комерцијализације пружених услуга. Као таква, ова врста инвестиције није погодна за примјену модела ЈПП, јер партнери у заједничком аранжману не могу остварити своје појединачне циљеве, због чега и грађани као корисници тих услуга остају без квалитетног и доступног јавног добра.

Искуство бројних земаља показује да је примјена модела ЈПП као пракса локалне заједнице осјетљиво питање, које захтијева детаљне анализе и реалне процјене. У супротном, локалне заједнице се суочавају са губитком времена и новца, што је посебно сложен проблем када се има у виду ограниченост текућег буџета и задужења, као и неповратност већ направљених (по правилу, високих) иницијалних трошкова.

Такође, лоша искуства у примјени модела ЈПП имају и додатни утицај на обострани губитак повјерења јавног и приватног партнера у заједничку сарадњу. Због тога, препоручује се пажљива припрема у свим поступцима и фазама инвестиционог одлучивања у јавном сектору у циљу избјегавања погрешних процјена и нереалних очекивања, чиме се директно смањује ризик од сличних неуспјеха.

(4) Пројекат Андрићград у Општини Вишеград

Стратегијом развоја туризма Републике Српске за период 2011-2020 (Службени гласник Републике Српске, број 68/11) и Економском политиком Републике Српске за 2012. годину (Службени гласник Републике Српске, број 3/12), изградња насеља „Андрићград“ у Вишеграду је одређена као стратешки пројекат у области туризма од републичког значаја, укупне процијењене вриједности око 35 милиона КМ.

Влада Републике Српске је дала сагласност за формирање посебног привредног друштва задуженог за реализацију ове инвестиције. У току 2011. године, основано је привредно друштво Андрићград д.о.о. Вишеград, са сљедећом власничком структуром, одређеном оснивачким улогом у укупној вриједности од 10.000,00 КМ:

- предузеће Лотика, д.о.о. Ужице, Село Мокра Гора, насеље Међавник, Република Србија, са удјелом од 51% у основном капиталу (5.100,00 КМ),

- Влада Републике Српске, у име Републике Српске као суоснивача друштва, са удјелом од 24,50 % у основном капиталу (2.450,00 КМ) и
- Општина Вишеград, као суоснивач друштва, са 24,50 % удјела у основном капиталу (2.450.00 КМ).

Влада Републике Српске је предузећу Андрићград д.о.о. Вишеград додијелила концесију на градско грађевинско и водно земљиште, површине 30.913m², које би се користило за изградњу објеката и других садржаја у оквиру овог пројекта (види Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2012а). Уговором о концесији регулисана су имовинско-правна питања над објектима који се изграде у обухвату концесионог подручја. Овим актом је одређено да су сви објекти које концесионар изгради у оквиру реализације пројекта изградње насеља Андрићград у Општини Вишеград искључиво власништво и посјед концесионара (Андрићград д.о.о. Вишеград). Та одредба је у супротности са правном природом права на концесију, јер концесионар у периоду трајања концесије има право да експлоатише концесионо добро и да стиче приходе од обављања концесионе дјелатности, али, по истеку трајања концесионог уговора, дужан је да концеденту преда власништво над изграђеним објектима.

Претпоставља се да је ова одредба уговора о концесији грешка административног карактера, или недовољног познавања правних посљедица које проистичу из ове врсте уговора. Након уочавања грешке, предметни уговор је измијењен (Анекс 2. Уговора о концесији), а право власништва на објектима изграђеним на концесионом земљишту је одређено у складу са Законом о концесијама. Другим ријечима, концедент (Република Српска) ће у периоду након истека концесионог уговора преузети права власништва на објектима.

Једнократна накнада за концесионо право одређена је у вриједности од 52.569,00 КМ, као и концесиона накнада у висини 2,2% од годишњег бруто прихода, оствареног по основу коришћења тог јавног добра.

Према плану ове инвестиције, пројекат се финансира средствима оснивача, донацијама, приходима од комерцијалног пословања, кредитним средствима и другим изворима.

У периоду од почетка изградње, укупан износ уложених средстава у овај пројекат износи 34.450.968,48 КМ, а реализован је из следећих извора:

- Буџет Владе Републике Српске (11.051.511,20 КМ),
- Скупштина Општине Вишеград (5.702.450,00 КМ),
- Лотика д.о.о. Вишеград (1.715.00,00 КМ),
- Донације (4.766.699,55 КМ),
- Приходи из пословања Андрићград д.о.о. (2.481.285,52 КМ),
- Краткорочно кредитно задужење Андрићград д.о.о. (3.500.000,00 КМ) и
- Други извори (5.234.022,21 КМ).⁴⁶

Пројекат Андрићград није у потпуности завршен, иако је Влада Републике Српске већим дијелом извршила своју обавезу у вези финансирања капиталних трошкова. Планирано је да се потребна средства у наредном периоду обезбјеђују из донација, властитих прихода остварених комерцијалном употребом објеката, њиховом продајом или давањем у дугорочни закуп, уз сагласност коју је дала Влада Републике Српске.

Од почетка реализације ове инвестиције, појављују се одређене примједбе у вези одлуке Владе Републике Српске о капиталном улагању у овај специфични подухват, посебно у дијелу који се односи на финансирање пројекта који имплементира (већински) приватно друштво, иако су јавни партнери његови суоснивачи и сувласници. И у пракси других земаља често се јавља отпор ове врсте, што је један од разлога потенцијалног неуспјеха пројекта које заједнички реализују јавни и приватни партнер, јер грађани, по правилу, немају позитивно мишљење о улагањима чији резултати нису јасно и у кратком року видљиви, а изграђеном имовином управља (или га и посједује) приватно друштво. Боља информисаност јавности и транспарентни поступци јавног и приватног партнера могу допринијети превазилажењу овог проблема, јер је став грађана у вези ЈПП изузетно важан за стварање подстицајног амбијента за увођење иновативних инструмената финансирања јавних потреба и пружања јавних услуга.

Такође, поставља се питање у вези власништва над фирмом Андрићград д.о.о., јер су улагања јавног партнера и других јавних установа значајно већа од улагања

⁴⁶ С обзиром на стратешку вриједност овог пројекта, Влада Републике Српске је препоручила да ресорна министарства, јавна предузећа и јединице локалне самоуправе, у оквиру својих права, предузимају активности и дају допринос у вези финансирања Андрићграда. Претпоставља се да је дио средстава наведених као „други извори“ обезбјеђен на тај начин, али нису јавно доступни детаљнији подаци у вези вриједности евентуалних улагања других јавних институција, изузев оснивача.

приватног партнера. Према званичном ставу Владе Републике Српске, у складу са прописима који регулишу ову област, „по завршетку улагања се процјењује коначан утицај свих улагања на износ и структуру учешћа Републике Српске и других заинтересованих страна у капиталу привредног друштва Андрићград д.о.о. Вишеград и, у складу с тим, обезбјеђује усаглашен рачуноводствени третман тих улагања“ (види Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2014).

С обзиром да, очигледно, није извршена реална процјена извора будућих улагања у пројекат, изабрани облик организовања (друштво са ограниченом одговорношћу) не представља оптималну варијанту. У друштву са ограниченом одговорношћу, улагање сваког од оснивача повећава капитал друштва, али се истовремено не мијења и удио тог оснивача у капиталу, нити његова гласачка права.⁴⁷

Са становишта заштите интереса и јавног и приватног партнера, у овом случају, погоднији облик организовања је акционарско друштво, јер би сваким новим улагањем капитала акционар повећао своје учешће у основном капиталу, односно своја гласачка права у Скупштини Друштва.

Пројекат Андрићград је специфичан и јединствен примјер сарадње јавног и приватног партнера из више разлога. Иако је поступак избора концесионара спроведен путем јавног позива, у складу са прописима и на транспарентан начин, концесија је додијељена субјекту који је тек основан и, као такав, без реалних гаранција на којим би концедент могао засновати повјерење у добро обављен будући посао. Управо због тога, овај случај представља примјер пројектног финансирања, у којем је основано посебно привредно друштво за управљање тим пројектом (Андрићград д.о.о. Вишеград), а оцјена дужничког капацитета таквог субјекта није заснована на историјским финансијским подацима, или на његовој постојећој имовини.

Другим ријечима, пројектно финансирање подразумијева усмјеравање на новчане токове самог пројекта, односно на њихову адекватност у односу на очекивања.

⁴⁷ Према Уговору, сваки оснивач је у Скупштини Друштва заступљен са по једним представником, по правилу „један оснивач, један глас“.

Пројектно друштво је формални субјект, али се све процјене односе на квалитет самог пројекта, што је примијењено и у случају Андрићград д.о.о.

Финансијско структурирање пројекта, односно дефинисање структуре извора финансирања врши се за укупан животни вијек пројекта. Поред тога, потребно је на вријеме и реално квантификовати ове изворе, у смислу одређивања вриједности појединачних извора финансирања, такође за укупан животни вијек пројекта, како би се обезбиједио континуитет пројектних активности. Специфичност пројекта Андрићград, због чега он представља занимљиву тему за детаљније истраживање, огледа се и у коришћењу вриједности физичког лица (идеја и бренд) као учесника у пројекту и његовом утицају на квалитет и успјешност реализације ове сарадње. Иако коначна процјена свих улагања у пројекат и утицај тих улагања на капитал друштва није извршена, потребно је нагласити да, у том поступку, треба процијенити и вриједност овог значајног нематеријалног улагања. Локација пројекта, (не)развијеност Општине Вишеград и удаљеност од културних и привредних центара Републике Српске представљају реалне препреке за успјешност оваквог пројекта, а оне се превазилазе управо коришћењем способности једног од учесника, који своју ауторску идеју и утицај заснован на личном бренду улаже и трансформише у атрактивност пројекта и тиме повећава његову вриједност.⁴⁸

Пројекат Андрићград представља специфичан примјер модела ЈПП који се реализује уз концесиони уговор, а укључује осмишљавање (дизајн, идеју), изградњу, посједовање и управљање предметом уговора, познатом као DBOO (енг. *Design & Build & Operate & Own - DBOO*). Истовремено, у овом моделу, јавни сектор задржава контролу над јавним услугама по питању њиховог обима и квалитета.

Потребно је напоменути да је претходно одређене врсте заједничке сарадње јавног и приватног сектора у конкретном случају сложеније, с обзиром да се не

⁴⁸ Међутим, поставља се питање ризика који произлази из овог, без сумње, оригиналног начина реализације јавног пројекта, с обзиром да се дугорочна одрживост истог заснива на физичком лицу - индиректном партнеру. Аутору овог рада нису доступни подаци о томе да ли је, у процесу припреме приједлога и одобравања пројекта, анализиран сценарио одрживости пројекта Андрићград без утицаја (и активног учешћа) поменутог физичког лица. Ово посебно долази до изражаја када се посматрају подаци о оствареним користима из пројекта, које се највећим дијелом односе на повећање броја туриста из иностранства и пратећим, за то везаним, приходима.

ради о класичној испоруци јавних добара, него о остваривању јавног интереса у виду побољшања општег амбијента на одређеном подручју (првенствено у области културе и туризма). Овако дефинисан јавни интерес је тешко квантификовати, изузев у дијелу који се односи на конкретне податке о повећању запослености, броју туристичких посјета и ноћења и слично, што је само мањи дио користи који се очекује као резултат подухвата.⁴⁹

Сљедећи проблем представља стварну могућност, односно расположивост мјера које може предузимати јавни сектор у поступцима контроле квалитета и обима испоручених услуга, из сличних разлога који су претходно наведени. У том смислу, потребан је одржавати активан приступ свих учесника у пројекту, како би све заинтересоване стране имале максималне користи од заједничке сарадње.

(5) Дијализни центри у Републици Српској (Бања Лука, Приједор, Лакташи, Градишка, Шамац, Добој, Бијељина, Зворник и Источно Сарајево)

Усвајањем Закона о јавно-приватном партнерству у Републици Српској и пратећих подзаконских аката, нормативно-правни оквир за примјену модела ЈПП је и формално дефинисао систем функционисања, услове, права и обавезе учесника у заједничком подухвату. Међутим, и прије усвајања наведених прописа, у области здравства је примијењивана сарадња јавног и приватног сектора као начин финансирања јавних потреба. За разлику од пројеката ЈПП који се реализују након усвајања Закона, уговори потписани у ранијем периоду не обавезују јавног партнера да подноси извјештаје ресорном министарству, нити се ови уговори воде у Регистру, а контрола и надзор над активностима остаје у оквиру надлежности уговорних страна.

Тако су јавни партнер (Фонд здравственог осигурања Републике Српске) и приватне фирме *International Dialysis Centres BV* и *Fresenius Medical Care Deutschland GmbH* потписали су уговор о пружању услуга хемодијализе који има све елементе модела ЈПП, а односи се на отварање и управљање центрима за дијализу у Бањој Луци, Приједору, Лакташима, Градишци, Шамцу, Добоју,

⁴⁹ Позитивни показатељи везани за реализацију пројекта Андрићград: повећање броја запослених у Општини Вишеград за 9,44%, развој породичног и малог предузетништва (није квантификовано), повећање смјештајних капацитета, пораст ванпасионске потрошње за 23%, повећање броја туриста из иностранства за 102,68% и повећање наплате боравишне таксе за 70%, све посматрано у 2015. години у односу на 2011. годину.

Бијељини, Зворнику и Источном Сарајеву. Дефинисана је и обавеза приватног партнера да уговорена цијена пружања услуга хемодијализе укључује и превоз пацијената на простору који покрива дијализни центар, изузев за пацијенте на територији Општине Градишка.

На основу вишегодишњих извјештаја Главне службе за ревизију јавног сектора Фонда здравственог осигурања, цијена предметних услуга на годишњем нивоу константно расте и креће се у распону од 32.969.805 КМ (2010. година) до 37.698.636 КМ (2015. година). Расходе Фонда здравственог осигурања, осим цијене накнаде по основу пружених услуга хемодијализе, увећава и трошак по основу уговора о дјелу, који се односи на ангажовање стручног консултанта - контролора дијализних центара у Републици Српској.

Значајност обима средстава које Фонд здравственог осигурања мора обезбиједити по основу уговора са приватним партнерима утицала је на немогућност редовног сервисирања дугова, тако да су укупне обавезе Фонда према дијализним центрима у Републици Српској у 2015. години исказане у износу од 61.560.714 КМ, што је за 30% (14.306.187 КМ) више у односу на исказане обавезе за трошкове хемодијализе у 2014. години (47.254.527 КМ).

Сви до сада наведени примјери представљају доказ тврдње да „појам партнерства наглашава концепцију успостављања нових односа између јавног и приватног сектора“ (*Link, 2006*), која подразумеива комбиновање различитих врста уговорне или институционалне (пројектне) сарадње, као што су класични уговорни пословни односи (уговори о пружању услуга или испоруке роба, уговори о управљању, уговори о закупу и сл.), заједничко улагање, концесије, различити модалитети приватне финансијске иницијативе (*DBFO, BOOT и DBFOOT*), или модели у којим приватни партнер задржава власништво над изграђеним објектима или инфраструктуром (*BOO и BBO*).

Доношењем Закона о јавно-приватном партнерству у Републици Српској у току 2009. године, успостављен је формални оквир за евидентирање и доступност података о овој врсти пословне сарадње.

У наредном дијелу рада налази се преглед пројеката јавно-приватног партнерства који су достављени Министарству финансија у складу са процедуром прописаном чланом 12. став 1. Закона и чланом 3. став 1. Уредбе о поступку реализације

пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској (Министарство финансија Републике Српске, 2014).

(6) Пројектовање, изградња, опремање и пружање услуга у болници за кардиохирургију у Слатини

У току 2010. године, Министарство здравља и социјалне заштите Републике Српске је припремило и доставило пројекат под називом Пројектовање, изградња, опремање и пружање услуга у болници за кардиохирургију у Слатини. Након извршених допуна, Министарство финансија је дало сагласност на приједлог и на нацрт тендерске документације, након чега је расписан међународни јавни позив и разматрана је понуда фирме *Cee Hospital Development Company*.

Економска оправданост пројекта је заснована на сљедећим чињеницама:

- Постоји значајан број грађана Републике Српске који су непосредно угрожени кардиолошким болестима, са пројекцијом сталног раста броја обољелих и потребом за њиховим хируршким лијечењем,
- У Републици Српској не постоје одјељења за кардиохирургију у оквиру клиничких центара Бања Лука и Источно Сарајево, због чега се они шаљу на лијечење у иностранство, на терет Фонда здравственог осигурања Републике Српске,
- Евидентан је дуг период чекања на ову врсту здравствене интервенције у тим установама (од неколико мјесеци до годину дана),
- Анализа здравственог система показала је потребу за општим унапређењем, укључујући и проширење капацитета у области кардиохирургије.

Према приједлогу пројекта, предвиђена је изградња и опремање објекта у Слатини (код Бања Луке), са капацитетима довољним за обављање око 1000 операција на годишњем нивоу.

Табела 15. Основни елементи пројекта Пројектовање, изградња, опремање и пружање услуга у болници за кардиохирургију у Слатини

Пројектовање, изградња, опремање и пружање услуга у болници за кардиохирургију у Слатини	
Трајање уговора	15 година
Планирана вриједност инвестиције	33.520.500 КМ

Интерна стопа поврата	9,57%
Нето садашња вриједност	1.234.547 КМ
Третман власништва	По истеку уговорног периода, приватни партнер предметну некретнину без накнаде и терета предаје у власништво уговорном органу.

Извор: обрада аутора

На основу података наведених у горњој табели, може се закључити да је посматрани пројекат финансијски прихватљив, с обзиром на исказану позитивну нето садашњу вриједност инвестиције. Међутим, реалност ове пројекције није могуће оцијенити јер нису доступни потребни документи (као што је студија оправданости), нити друга релевантна истраживања која су (евентуално) спроведена за потребе овог пројекта.

Иако је економска и финансијска анализа овог пројекта позитивна, његова реализација је након одређеног времена обустављена. Као разлоге прекида сарадње, предлагач наводи да су јавни партнер и изабрани приватни партнер усаглашавали нацрт текста уговора, али да је у току тих активности констатовано да јавни партнер није успио обезбиједити локацијске услове за изградњу објекта, а приватни партнер не посједује (нити их може обезбиједити) гаранције банке у вези средстава потребних за реализацију пројекта.

С обзиром на разлоге обустављања пројекта, може се закључити да је овај примјер карактеристичан за погрешну процјену примјене модела ЈПП у реализацији стратешких јавних инвестиција, у којем су оба потенцијална партнера показала значајне слабости и недостатке. Изузев снажне обостране мотивисаности (потреба за унапређењем здравственог сектора као интерес јавног и исплативост инвестиције као основни мотив приватног партнера), пословни партнери нису били спремни на ризике који такве подухвате, по правилу, редовно прате.

(7) Изградња и опремање Центра за дијализу у Требињу и

(8) Изградња и опремање Центра за дијализу у Фочи

Изградња и опремање Центра за дијализу у Требињу и Центра за дијализу у Фочи, након преговарачког поступка, повјерена је приватном партнеру *Inel – med*

d.o.o. из Мостара, са којим је јавни партнер (Влада Републике Српске, коју заступа Министарство здравља и социјалне заштите и Фонд здравственог осигурања Републике Српске) у току 2011. године закључио предуговоре о јавно-приватном партнерству (Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2014).

Садржај предуговора⁵⁰ се односи на пројектовање, изградњу, опремање, одржавање, управљање, финансирање и коришћење објеката Центра за дијализу у Фочи и Центра за дијализу у Требињу према моделу јавно–приватног партнерства, а дефинисане су и цијене сваке појединачне услуге, као и уговорни период од 15 година за сваку од планираних инвестиција.

Према томе, оба улагања су планирана по моделу *DBFOOT* (енг. *Design&Build&Finance&Own&Operate&Transfer - DBFOOT*).

Табела 16. Основни елементи пројеката Изградња и опремање Центра за дијализу у Требињу и Центра за дијализу у Фочи

Изградња и опремање Центра за дијализу у Требињу	
Трајање уговора	15 година
Планирана вриједност инвестиције (изградња и опремање)	3.550.000 КМ
Интерна стопа поврата	15%
Нето садашња вриједност	1.965.910 КМ
Вријеме поврата инвестиције	10 година
Третман власништва	По истеку уговорног периода, приватни партнер предметну некретнину без накнаде и терета предаје у власништво уговорном органу.
Изградња и опремање Центра за дијализу у Фочи	
Трајање уговора	15 година
Планирана вриједност инвестиције (изградња и опремање)	1.230.000 КМ

⁵⁰ Ревизори констатују да садржај предуговора, по свим елементима, одговара уговору о јавно-приватном партнерству, иако је званично презентован као предуговор.

Интерна стопа поврата	14,30%
Нето садашња вриједност	602.304 КМ
Вријеме поврата инвестиције	12 година
Третман власништва	По истеку уговорног периода, приватни партнер предметну некретнину без накнаде и терета предаје у власништво уговорном органу.

Извор: Обрада аутора

У претходној табели су наведени основни подаци везани за прорачун исплативости ових инвестиција, из којих се може закључити да су оба улагања финансијски исплатива (нето садашње вриједности инвестиција су позитивне), а рокови поврата инвестиције краћи од времена трајања (за пет, односно за три године). Такође, уочава се кратак рок трајања уговора о ЈПП (15 година), што је посебно значајан недостатак када се ради о примјени сложеног модела *DBFOOT*.⁵¹

Извршена ревизија ових уговора показала је бројне проблеме у вези наведених уговора, од којих су најважнији сљедећи (Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2014):

- Уговори су потписани без сагласности Владе Републике Српске и Правобранилаштва Републике Српске, што је у супротности са чланом 18. став 1. Закона о јавно-приватном партнерству;
- Доказана је неусклађеност коначног нацрта уговора са приједлогом пројекта, студијом оправданости и тендерском документацијом;
- Потписани уговори, без обзира на утврђене неправилности, представљају правно ваљан акт, због чега постоји висок ризик да одредбе тих уговора изазову финансијске обавезе за јавног партнера.

Уговори садрже обавезу јавног партнера да, одмах након њихових закључења, обезбиједи приватном партнеру гаранцију локалне банке у фиксном износу од 30.000 евра (Фоча) и 50.000 евра (Требиње). Алтернативно, умјесто гаранција

⁵¹ Инвестиције које подразумевају пројектовање, изградњу, опремање, одржавање, управљање, финансирање и коришћење захтијевају значајно вријеме за припрему. Одређено оправдање за предвиђени рок трајања сарадње представља чињеница да су оба пројекта релативно мале укупне вриједности.

банке, јавни партнер може издати шест мјеница без протеста по сваком уговору, као инструмент обезбјеђења осигурања провођења уговорних обавеза.

Јавни партнер, такође, преузима ризик гаранције за коришћење капацитета за број корисника хемодијализе у оба пројекта, док приватни партнер управља ризиком изградње и ризиком доступности јавне услуге која је предмет уговора.

Према доступним подацима, ниједан од ових пројеката није ушао у фазу реализације, али су у дужем периоду били предмет медијске пажње и негативних реакција јавности. Међутим, како није могуће документовано провјерити одређене сумње и критике, аутор их не наводи.

Анализирајући наведене инвестиције из области здравства, на основу званичних података, може се закључити да је евентуални раскид сарадње између уговорних страна резултат обостраних административних и других пропуста.

Посебан терет за јавног партнера представљају дате мјенице, које приватни партнер може искористити као накнаду, у случају судског спора и одлуке у његову корист. Наиме, према информацијама које наводи Главна служба за ревизију јавног сектора, приватни партнер је ушао у реализацију уговорних обавеза и уложио одређена финансијска средства и то „по основу реализације уговора за Центар за дијализу у Фочи, у складу са захтјевом из уговора изграђен је нови објект и исти опремљен потребном опремом, док је по основу реализације уговора за Центар за дијализу у Требињу израђена пројектна документација, у складу са захтјевима уговора која је усаглашена са крајњим корисником, изабран је извођач радова, набављена сва медицинска и немедицинска опрема, с тим да од стране болнице Требиње није осигурана локацијска дозвола како би се кренуло са градњом грађевинског објекта“ (Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2014).

(9) Изградња нове луке Рача на територији Општине Бијељина

Овим пројектом, покренутом у току 2011. године, предвиђена је изградња, финансирање, опремање, организација, пуштање у рад, одржавање и пружање услуга од стране нове луке Рача, са пројекцијом вишеструких користи од унапређења ријечног саобраћаја на привредне активности, као и позитивног утицаја на заштиту животне средине, с обзиром на могућност супституције других, некавалитетнијих врста транспорта.

Планирано је да у финансирању пројекта јавни партнер учествује са 20%, а приватни партнер са 80% средстава у односу на укупну вриједност инвестиције. Улагање јавног партнера се односи на вриједност земљишта и износе потребне за доприносе, таксе и накнаде везане за објекте и за израду просторно-планских докумената, а приватни партнер треба да обезбиједи остатак потребних финансијских средстава за реализацију ове инвестиције.

Табела 17. Основни елементи пројекта Изградња нове луке Рача на територији Општине Бијељина

Изградња нове луке Рача на територији Општине Бијељина	
Планирана вриједност инвестиције	24.584.375 КМ
Интерна стопа поврата	8,76%
Нето садашња вриједност	5.860.000 КМ
Вријеме поврата инвестиције	11 година
Резидуална вриједност*	20.515.000 КМ
Третман власништва	По истеку уговорног периода, приватни партнер предметну некретнину без накнаде и терета предаје у власништво уговорном органу.

*Резидуална вриједност се трансферише јавном партнеру по истеку рока поврата инвестиције

Извор: обрада аутора

Према наведеним подацима, може се уочити да су задовољени формални услови за позитивну оцјену оправданости инвестиције, с обзиром на позитивну нето садашњу вриједност и друге показатеље наведене у студији, због чега је Влада Републике Српске дала сагласност за покретање поступка и прихватила предложени модел реализације.

Процјена јавног партнера да ће приватни субјекти бити заинтересовани за значајно улагање (од приватног парнера се очекује 80% од укупне вриједности, или готово 20 милиона КМ) у пројекат од јавног значаја, али велике сложености и специфичне дјелатности, показала се нереалном. На позив се пријавила само једна компанија, чије су пројекције биле у супротности од дефинисаних услова.

Након јавног позива и преговарачког поступка са заинтересованим приватним субјектом, констатовани су обострани пропусти и одступања у односу на одредбе Закона о јавно-приватном партнерству, али и недостатак интереса приватног

партнера да своје улагање усмјери у пројекат који предвиђа временско ограничење и поврат власништва након уговорног периода.

Због наведених разлога, обустављена је реализација ове инвестиције по планираном моделу ЈПП, а јавни партнер разматра могућност алтернативних начина извођења овог пројекта, самостално или у сарадњи са стратешким инвеститорима.

(10) Пословно-едукативни центар за пружање услуга дигиталне штампе

Пројекат Пословно-едукативни центар за пружање услуга дигиталне штампе односи се на област образовања, чији је предлагач Универзитет у Бањој Луци. Пројекат подразумијева адаптацију, финансирање, посједовање, оперативно управљање и трансфер пословно-едукативног центра према ЈПП моделу. Приватни партнер учествује у улагањима у адаптацији објекта за пословно-едукативни центар и набавља сву потребну опрему, а јавни партнер обезбјеђује просторије за инсталацију те опреме и за обављање дјелатности центра на Технолошком факултету у Бањој Луци.

Табела 18. Основни елементи пројекта Пословно-едукативни центар за пружање услуга дигиталне штампе

Пословно-едукативни центар за пружање услуга дигиталне штампе	
Планирана вриједност инвестиције	2.000.000 КМ
Интерна стопа поврата	25,92%
Нето садашња вриједност	1.240.000 КМ
Вријеме трајања уговора	10 година
Третман власништва	По истеку уговорног периода, приватни партнер предметну некретнину без накнаде и терета предаје у власништво уговорном органу.

Извор: обрада аутора

Висока интерна стопа приноса (25,92%) значи да је на том нивоу дисконтне стопе пројекат на граници исплативости, што значи да ова инвестиција има и могућност комбиновања различитих (скупљих) извора финансирања, без значајнијег ризика у вези њене исплативости. Међутим, поставља се питање могућности остварења стварних приноса по тој стопи и високе профитабилности (као односа нето садашње вриједности и укупних улагања, што је у овом случају 62%), због чега се

препоручује додатна анализа података који су коришћени у току припреме студије оправданости.

Наиме, сви параметри, па и приливи и одливи новца и дисконтна стопа, садрже одређену мјеру ризика у процјени, из чега слиједи да су и исказани резултати таквог прорачуна дјелимично непоуздани. Анализа осјетљивости пројекта на варијације варијабли које утичу на одабране показатеље може бити користан алат и практичан начин за провјеру реалности планираних резултата.

У овом пројекту, од приватног партнера се очекује да изврши адаптацију и опремање простора у власништву јавног партнера, да у име и за рачун јавног партнера, по његовом налогу, пружа дефинисане услуге и трећим лицима, на комерцијалној основи, да одржава Центар и са њим ефикасно управља. Другим ријечима, оперативно функционисање Центра је одговорност приватног партнера, а јавни партнер задржава право контроле над врстом, квалитетом и обимом услуга које Центар пласира на тржиште; дјелатност будућег Центра је уско везана за заштиту интелектуалних права власништва, односно за заштиту ауторских права према одредбама закона из те области, због чега је наглашена потреба строге контроле од стране јавног сектора.

Министарство просвјете и културе Републике Српске је утврдило да је пројекат усклађен са стратешким правцима развоја образовања и прописима из те области, а Влада Републике Српске прихватила предложени модел ЈПП за реализацију ове инвестиције. На основу тога, објављен је јавни позив заинтересованим понуђачима (у току 2013. године), али пројекат још увијек није у фази активне реализације.

(11) Изградња спортске дворане у Добоју

Пројекат Изградња спортске дворане у Добоју подразумијева финансирање, изградњу, опремање, организацију, пуштање у рад, одржавање и пружање услуга нове спортске дворане Добој према ЈПП моделу, а покренут је у току 2011. године.

Према приједлогу пројекта, улагања јавног партнера (Општина Добој) односе се на уступљено земљиште, преузимање активности у вези рјешавања имовинско-правних односа и припрему пројектне документације. Након спроведене процедуре и избора приватног партнера, планирано је формирање заједничког

привредног друштва, задуженог за реализацију пројекта, што значи да се ради о институционалном/пројектном моделу финансирања јавних потреба.

Табела 19. Основни елементи пројекта Изградња спортске дворане у Добоју

Изградња спортске дворане у Добоју	
Планирана вриједност инвестиције	22.000.000 КМ
Интерна стопа поврата	5%
Нето садашња вриједност	– 4.239.316 КМ
Вријеме трајања уговора	25 година
Третман власништва	По истеку уговорног периода, приватни партнер предметну некретнину без накнаде и терета предаје у власништво уговорном органу.

Извор: обрада аутора

И поред неоспорног јавног интереса и опште друштвене користи која се остварује овом врстом инфраструктуре, као и усклађеност приједлога са секторским стратегијама развоја, динамичка оцјена оправданости инвестиције показује да он није финансијски исплатив (негативна нето садашња вриједност). Узроци нису познати, али се вјероватно ради о превеликом капацитету спортске дворане (4.600 мјеста) у односу на планирани број посјетилаца, или о немогућности да се цијеном улазница оствари потребни обим прихода.

У складу са тим, Влада Републике Српске није дала сагласност на предложени ЈПП модел, са сугестијом да се изврши додатна анализа у смислу оцјене могућности реализације пројекта према класичном (буџетском) моделу.

(12) Изградња постројења за сепарацију чврстог комуналног отпада на регионалној санитарној депонији „Бријесница“ у Бијељини

У току 2012. године, Јавно предузеће Регионална депонија „Еко-Деп“ из Бијељине доставило је приједлог пројекта Изградња постројења за сепарацију чврстог комуналног отпада на регионалној санитарној депонији „Бријесница“ у Бијељини.

Овим пројектом је предвиђено пројектовање, изградња, финансирање, посједовање, управљање и трансфер постројења за сепарацију чврстог комуналног отпада према моделу ЈПП, односно, према *DBFOOT* типу те сарадње.

Према плану, приватни партнер учествује у улагањима у изградњу објекта за сепарацију и набавља потребну технологију и механизацију за рад постројења, а Јавно предузеће Регионална депонија „Еко-Деп“ уступа земљиште и постојећу (изграђену) комуналну инфраструктуру.

Табела 20. Основни подаци пројекта Изградња постројења за сепарацију чврстог комуналног отпада у Бијељини

Изградња постројења за сепарацију чврстог комуналног отпада на регионалној санитарној депонији „Бријесница“ у Бијељини	
Планирана вриједност инвестиције	4.374.400 КМ
Интерна стопа поврата	9,17%
Нето садашња вриједност	237.097 КМ
Вријеме поврата инвестиције	11 година
Третман власништва	По истеку уговорног периода, приватни партнер предметну некретнину без накнаде и терета предаје у власништво уговорном органу.

Извор: обрада аутора

У формалном смислу, овај пројекат се може оцијенити као исплатива инвестиција (нето садашња вриједност је позитивна), са стопом профитабилности од 5,4%, при чему интерна стопа приноса од 9,17% ограничава максималну просјечну цијену капитала на тај ниво.

Ресорно министарство је дало позитивно мишљење на основу достављене документације, а активности у вези примјене модела ЈПП су још увијек у фази разматрања од стране надлежних републичких органа јавне управе.

Пројекти из комуналне дјелатности, нарочито збрињавања, сепарације и прераде отпада, занимљиви су и са ширег становишта, у смислу међународних напора да се заштити животна околина и снажно развије технологија заснована на обновљивим изворима енергије, што олакшава обезбјеђивање потребног капитала за инвестиције из те области.⁵²

Међутим, исплативост таквих инвестиција, прије свега, зависи од депоновања довољне количине отпада, цијена услуга везаних за ову дјелатност (као и

⁵² Свјетска банка учествује, као кредитор, у реализацији Стратегије управљања чврстим отпадом у БиХ.

евентуалних субвенција) и степена њихове наплате од корисника, што у посматраном пројекту није видљиво из доступних података.

Претпоставља се да је иницијатива да се конкретни пројекат реализује моделом ЈПП заснована на потреби локалне заједнице за увођењем елемената конкуренције на тржиште ових услуга, без промјене власничке структуре имовине којом се управља.

У том смислу, учешће приватног сектора може на различите начине позитивно утицати на успјешност инвестиције, од обезбјеђења потребног капитала, побољшања пословне ефикасности, техничких и управљачких капацитета, до смањења потреба за субвенцијама. Остаје неријешено питање могућности да приватни партнер пронађе сопствени интерес у овој и сличним облицима сарадње, ако су рокови трајања уговора релативно кратки, као што је то случај у посматраном пројекту.⁵³

(13) Пројекат јавно-приватног партнерства у изградњи, финансирању, коришћењу, одржавању и управљању дионицом аутопута Добој - Вукосавље (дијела коридора Vc кроз Републику Српску)

Јавно предузеће Аутопутеви Републике Српске, у току 2012. године, покренуло поступак у вези Пројекта јавно-приватног партнерства у изградњи, финансирању, коришћењу, одржавању и управљању дионицом аутопута Добој - Вукосавље (дијела коридора Vc кроз Републику Српску), који подразумијева пројектовање, финансирање, изградњу, управљање и одржавање дионице аутопута у дужини од 46,6 km.

У јавном позиву предлагача, наведено је да ће приватни партнер примати накнаду за пружање услуга пројектовања, управљања и одржавања аутопута путем система расположивог плаћања, као и да се предвиђа оквирни рок трајања уговора од 30 до 40 година.

Табела 21. Основни подаци о Пројекту јавно-приватног партнерства у изградњи, финансирању, коришћењу, одржавању и управљању дионицом аутопута Добој - Вукосавље

Пројекат јавно-приватног партнерства у изградњи, финансирању, коришћењу, одржавању и управљању дионицом аутопута Добој - Вукосавље

⁵³ Просјечно трајање сарадње по моделу ЈПП у области пружања комуналних услуга је 20-30 година, што је уобичајена пракса и у земљама региона.

Планирана вриједност инвестиције	260.000.000-350.000.000 евра*
Интерна стопа поврата	7%-14%
Нето садашња вриједност	237.097 евра
Вријеме трајања уговора	30-40 година
Трајање изградње аутопута	2014-2017
Трошкови одржавања и управљања	96.000 евра/ <i>km</i> годишње, за првих 10 година; 86.000 евра/ <i>km</i> годишње, до краја уговорног периода
Цијена путарине	Путничка возила: 0,05 Евра/ <i>km</i> ; Аутобуси: 0,07 Евра/ <i>km</i> ; Теретна возила: 0,10 Евра/ <i>km</i> ;
Третман власништва	По истеку уговорног периода, приватни партнер предметну некретнину без накнаде и терета предаје у власништво уговорном органу.

*1 евро = 1,9558 КМ

Извор: обрада аутора

У Студији оправданости пројекта, разматрана су два сценарија трокова изградње аутопута (250 милиона евра, или 5,5 милиона евра/*km* и 350 милиона евра, или 7,5 милиона евра/*km*), који дају различите интерне стопе приноса (7% и 14%). У процјену није укључен трошак експропријације у вриједности од 25 милиона евра, за који је одговоран јавни партнер.

На основу пројекције прихода, трошкова изградње, одржавања и управљања, претпостављеног протока саобраћаја и цијене (позајмљених) извора финансирања, извршена је анализа од стране специјализоване компаније *Deloitte Centar Europe Limited*, која је показала да пројектовани проток саобраћаја није довољан да надокнади наведене трошкове. Такође, процијењено је да ни евентуално повећање трајања уговора (са 30 на 40 година) не би омогућило приватном партнеру да оствари довољну компензацију за преузети ризик везан за проток саобраћаја (ризик потражње).

Због тога, предложено је да јавни партнер на себе преузме ризик потражње, што значи да би плаћања приватном партнеру била гарантована од стране Владе Републике Српске. Средства за те намјене би се генерисала из прихода остварених на другим дионицама аутопутева у Републици Српској и из прихода од наплаћене акцизе нафтних деривата, са фиксним мјесечним исплатама накнаде приватном партнеру, након отварања аутопута.

Како су резултати наведени у студији оправданости показали да је наведени пројекат, као самостална инвестиција, финансијски неодржив, извршена је додатна анализа са укључивањем прихода и од других дионица аутопутева у Републици Српској (Бања Лука-Градишка, Прњавор-Добој и Добој-Вукосавље), прихода од акциза на нафтне деривате и средства од субвенција из буџета Републике Српске (у случају потребе за њиховим коришћењем). На основу такве финансијске конструкције, закључено је да се покрене поступак реализације посматране инвестиције, јер је комбинација прихода на горе наведени начин довољна за покриће предвиђених трошкова.

Поред доказане финансијске неисплативости ове инвестиције као самосталног пројекта, посебан проблем представљају и неријешени имовинско-правни односи, односно дугорочност поступка експропријације непокретности, што ће свакако имати значајан утицај на динамику реализације. Такође, обим потребних средстава претпоставља, највећим дијелом, коришћење кредитних средстава, што значи да је потребно пажљиво размотрити стварну цијену тог извора финансирања и њен утицај на најважније показатеље.⁵⁴

7.3. Преглед тестираних хипотеза

Анализом стања тржишта ЈПП у свијету и случајева из праксе у Републици Српској тестирана је **основна хипотеза (X_0) да постоји потреба за новим, нефискалним изворима финансирања јавних потреба, при чему јавно-приватно партнерство представља управо такав инструмент финансирања капиталних пројеката јавног сектора.**

Основна хипотеза истраживања (X_0) тестирана је и доказана на основу потврде девет помоћних хипотеза.

- **Прва помоћна хипотеза (X_1): У финансирању инфраструктуре треба користити модел пројектног финансирања**

⁵⁴ Финансијске институције често постављају додатне услове, као што је обавеза корисника кредитних средстава да ангажује консултанте. Ова ставка може имати значајну вриједност, јер практично представља одређену гаранцију даваоцу кредита у вези намјенске употребе одобрених средстава. Према званичним изјавама представника ЈП Аутопутеви Републике Српске, коришћење кредита које им је одобрила Европска банка за обнову и развој (EBRD) за изградњу мреже аутопутева условљено је ангажовањем консултаната, чије услуге имају вриједност од 4,5 милиона КМ (што је четири пута већи износ од укупно потребних средстава за годишње плате запослених у ЈП Аутопутеви Републике Српске).

Тестирање и доказивање истиности X_1 заснива се на распрострањености примјене пројектног финансирања у пракси великог броја земаља (поднаслов 7.2.3.) и указивањем на предности које она има у односу на алтернативне облике ЈПП (наслов 4.3.), посебно у одређивању дужничког капацитета пројекта (поднаслов 4.5.3.).

Пројектно финансирање је усмјерено на економски и правно независне субјекте, најчешће се примјењује у изградњи нове инфраструктуре, а отплату дуга (у већем дијелу) не гарантују власници, него будући новчани токови пројекта. Дуг пројектног финансирања има мањи ризик поврата од власничког дуга, јер има право првенства наплате из нето-оперативног новчаног тока. Из тог разлога, очекивани приноси инвеститора или власника пројектног друштва су виши од приноса повјериоца (кредитора) пројектног финансирања. У пројектном финансирању, такође, остварење приноса на уложена средства власника пројектног друштва представља обавезу „другог реда“, у односу на обавезу поврата позајмљених средстава (главнице и припадајуће камате).

Предности пројектног финансирања у изградњи инфраструктуре, препознате и примијењене од стране јавног и приватног партнера у пројекту Андрићград у Вишеграду, представљају доказ исправности прве помоћне хипотезе (студија случаја бр. 4).

- **Друга помоћна хипотеза (X_2): Пројекат ЈПП мора бити економски одржив по критеријумима анализе исплативости**

Докази о економској одрживости пројекта ЈПП, према критеријумима анализе исплативости, представљају обавезу регулисану законом (поднаслов 7.2.8.). Такође, други принцип *OECD* дефинише исплативост као неизбјежни критеријум за примјену модела ЈПП (поднаслов 3.2.1.).

Уз други принцип везано је и правило да јавни партнер треба доказати постојање конкуренције на тржишту, која доприноси ефикаснијим јавним набавкама, а ефикасније јавне набавке подразумијевају остварење веће исплативости пројекта. С обзиром на мотиве приватног сектора, исплативост пројекта повећава и њихову заинтересованост за улагања у такве подухвате, а из тога слиједи и погодност за јавни сектор, у смислу могућности обезбјеђења извора финансирања.

У контексту ЈПП, појам исплативости има шири садржај од вриједности која се може исказати у билансу и односи се на постизање што веће вриједности за новац. Активности јавног сектора подразумијевају широк спектар задовољавања јавних потреба и друштвених интереса, због чега финансијска исплативост улагања, најчешће, није приоритетна у односу на економску (друштвену), што не значи да се финансијски аспект може и смије занемарити (наслов 5.1.).

Исплативост модела ЈПП се повећава, између осталог, због утицаја приватног партнера, у смислу његових брзих реакција на одступања која угрожавају ефикасност пословања, а тиме и профитабилност улагања. За разлику од јавног, шири друштвени циљеви су за приватног партнера мање значајни од финансијских, што њиховој сарадњи у заједничким пројектима даје равнотежу и додатну вриједност.

Исплативост инвестиције по моделу ЈПП подразумијева задовољење обостраних интереса, што у примјеру Изградње постројења за сепарацију чврстог комуналног отпада на регионалној санитарној депонији „Бријесница“ у Бијелини (студија случаја бр. 12.) није успјешно ријешено, због чега је приватни партнер одустао од планиране сарадње, што је доказ да је исплативост пројекта приоритетни услов за примјену модела ЈПП.

У свим примјерима из праксе који су презентовани у овом поглављу, формално је задовољен захтјев за доказивањем исплативости, изузев у једном. Посебну тежину и доказ о исправности помоћне хипотезе X_2 представља пројекат Изградња спортске дворане у Добоју (студија случаја бр. 11.), на који Влада Републике Српске, након утврђене неисплативости пројекта, није дала сагласност за покретање инвестиције.

- **Трећа помоћна хипотеза (X_3): Потцијењена је сложеност и трошак ЈПП поступка**

Доказана сложеност односа између учесника, поступака, процедура и самог предмета сарадње у пројектима који се реализују по моделу ЈПП и високи трошкови који су нарочито изражени у првим фазама пројектног циклуса, говоре у прилог истинитости ове помоћне хипотезе.

Како је детаљно образложено у трећем поглављу рада, сложеност односа између партнера у пројектима ЈПП узрокована је дивергентним циљевима и мотивима,

који се значајно разликују у јавном и приватном сектору (поднаслов 3.5.). Успјех заједничке пословне активности зависи од тога колико ова два циља могу да се ускладе, односно од могућности да се истовремено постигну циљеви јавног партнера (друштвени циљеви) и приватног партнера (зарада). При томе, већа одговорност је на страни јавног партнера, који традиционално не посједује пословну компетентност и вјештине карактеристичне за приватни сектор и који тај недостатак често компензује занемаривањем његовог значаја, ослањајући се на велики број запосленика у јавном сектору. Тај квантитет, наравно, не гарантује адекватност, што има за посљедицу потцијењеност тог проблема, због чега се непотребно повећавају трошкови поступака и продужавају рокови извршења појединих фаза пројекта.

Директан доказ за претходно наведено уочава се у готово свим анализираним случајевима, али је нарочито видљив код концесија (поднаслов 7.2.4.), гдје се уочава да је (у највећем броју случајева) дошло до непредвиђених проблема услед некавалитетне припреме, накнадних сазнања која су требала бити дефинисана прије потписивања уговора, или због спорог реаговања надлежних институција. Из тих разлога, одређене дозволе и сагласности се морају обнављати, а одступа се и од планираних рокова реализације активности. Посљедично, то изазива и пратеће трошкове, беспотребно повећавајући њихов обим. На тај начин, поставља се и питање крајњих користи од сарадње, јер пројектовани параметри већ у првим фазама пројектног циклуса одступају од планираних.

Сличне проблеме показује и велики број анализираних примјера из праксе - студија случаја ЈПП (поднаслов 7.2.9.). Тако се у пројекту ЈП *Aquana*, Водени парк, д.о.о (студија случаја бр. 3.) може уочити потцијењеност планираних расхода, односно предимензионираност прихода од пројекта, чије посљедице није ријешила ни накнадна трансформација власништва. Пројекат Андрићград (студија случаја бр. 4.), изузетно сложен примјер изградње и управљања инфраструктуром, такође показује да су оба партнера започела заједнички подухват без јасних сазнања и пројекција, посебно у дијелу који се односи на затварање финансијске конструкције (која није обухватила укупан животни вијек пројекта) и методологије одређивања удјела у заједничком друштву. И други примјери доказују да се за примјену модела ЈПП, као сложеног облика сарадње,

морају извршити детаљне и стручне припреме и обезбиједити значајна средства, али да један или оба партнера нису могли задовољити тај услов (студије случаја бр. 5, 6, 7, 8, 9, 11 и 13).

- **Четврта помоћна хипотеза (X₄): ЈПП је дуготрајан поступак, посебно у процесу припреме и преговарања**

Дугорочност односа између партнера је једна од општеприхваћених карактеристика модела ЈПП, која је дефинисана законским оквиром, препорукама и принципима који се примјењују у пракси (поднаслови 7.2.5. и 7.2.8.). Процес припреме и реализовања јавних инвестиција представља комбинацију системских ријешења и одабраних критеријума на основу којих се утврђују дугорочни инвестициони планови из којих се, након детаљних анализа, издвајају конкретни пројекти. Период до избора адекватног модела реализације пројекта и његовог формалног покретања сматра се припремном фазом, што је у случају примјене модела ЈПП значајно дужи период у односу на традиционални начин, када се између јавног и приватног сектора успоставља једноставнији дужничко-повјерљачки однос.

Резултати истраживања показују да је, у области концесија, и поред великог броја закључених уговора, ограничен број концесионих активности ушао у фазу комерцијалне употребе, иако је од закључивања уговора о концесији прошло више година. За разлику од уговора који се односе на модел ЈПП, концесионе уговоре карактерише релативно кратка припремна фаза (ако се сматра да потписивањем уговора почиње фаза реализације). Међутим, од потписивања уговора до конкретних пројектних активности, према показаним примјерима, протиче изузетно дуг период, са свим финансијским и другим посљедицама које из тога проистичу (поднаслов 7.2.4.). Ова помоћна хипотеза се може доказати и у већини представљених студија случаја ЈПП (поднаслов 7.2.9.).

Анализа закона и подзаконских аката из области ЈПП у Републици Српској показује да је просјечно трајање поступка одобравања пројекта (од подношења приједлога до подношења коначне понуде) око 250 дана. Овај прорачун се односи на прописане минималне рокове за поједине активности (подношење приједлога пројекта до изјашњења Владе, обавјештење о набавци, подношење иницијалне

понуде, сагласност на нацрт уговора, преговарање и подношење финалне понуде), што значи да је стварни период, по правилу, значајно дужи.

Међутим, трајање појединих фаза које је условљено законским роковима не смањује квалитет пројекта, нити се на његово скраћење може утицати. Проблем настаје када поједине фазе пројекта трају дуже од потребних због неспособности партнера да одговоре на захтјеве који произлазе из заједничке сарадње (прекорачења рокова прибављања дозвола и сагласности, рјешавања имовинско-правних односа, поновљених и додатних анализа и слично), што је евидентирано и доказано у анализираним примјерима (студије случаја бр. 6, 7, 8, 10 и 13.).

- **Пета помоћна хипотеза (X₅): Пројекат ЈПП мора бити структурисан на начин који осигурава квалитетно управљање и јак надзор**

Предмет сарадње јавног и приватног партнера је задовољавање одређене јавне потребе, односно заштита јавног (друштвеног) интереса, што ову врсту активности издваја од класичних облигационих односа. Због тога, закони који регулишу област ЈПП дају овлаштења јавном партнеру да врши континуирану контролу квалитета испоручених услуга (роба) од стране приватног партнера, а подзаконски акти дефинишу методологију за спровођење тих активности (поднаслови 7.2.5. и 7.2.8.).

Примјери из праксе у Републици Српској показују да је захтјев за квалитетним управљањем и контролом у процесу ЈПП далеко сложенији у пракси у односу на, доста детаљне, законске и пратеће одредбе. Примјер изградње канализационе мреже и система за отпадне воде у Бијељини (студија случаја бр. 1.) показује слабости постављене структуре пројекта ЈПП, с обзиром да је дошло до прелијевања дијела обавеза приватног партнера на крајње кориснике (повећањем цијена услуга), због немогућности јавног партнера да у потпуности контролише расподјелу остварених прихода.

Здравствени сектор је посебно осјетљив на пропусте у контроли и квалитету управљања пројектима ЈПП. Примјер дијализних центара у Републици Српској (студија случаја бр. 5.) показује посљедице чињенице да уговори чија реализација је започела прије доношења Закона о ЈПП не обавезују јавног партнера да подноси извјештаје ресорном министарству, а контрола и надзор над активностима остаје у оквиру надлежности уговорних страна. У конкретном

случају, контролу испостављених фактура и квалитета пружених здравствених услуга врши физичко лице - стручни консултант, а јавни партнер је само индиректно укључен у те активности. Одсуство снажне везе јавног и приватног партнера по питању надзора над обимом и квалитетом пружених услуга оставља могућност нарушавања принципа ефикасности и ефективности њихове сарадње, што се може избјећи прецизним уговорним одредбама, независно од тога да ли су те активности дефинисане посебним законом или се извршавају у складу са специфичним прописима из одређене области.

- **Шеста помоћна хипотеза (X₆): Потребно је унаприједити институционални и правни оквир ЈПП**

Сложеност модела јавно-приватног партнерства подразумијева дефинисање јасних, примјењивих административних правила за успјешну сарадњу приватних партнера и јавне управе. У ширем смислу, правни оквир треба обухватити и детаљне процедуре везане за мрежу односа и поступака који могу произаћи из те заједничке пословне активности.

Али, непотребно компликован систем прописаних процедура има супротан ефекат од очекиваног, јер угрожава исплативост пројекта кроз непотребне и нерационалне трошкове. У циљу избјегавања таквих посљедица, успостављање подстицајног и одговарајућег правног оквира се не везује само за законе и пратеће прописе који су непосредно везани за област јавних набавки, односно, концесија и ЈПП. Пракса показује да је успјешна реализација пројеката по моделу ЈПП могућа и без доношења посебних закона о ЈПП, када се они спроводе у складу са сетом прописа који су везани за предмет уговора, што је доказано у неким примјерима добре праксе у Републици Српској (студије случаја бр. 1. и 2.).

Поред закона о ЈПП, концесијама и јавним набавкама, правни оквир подразумијева прилагођена и ефикасна рачуноводствена и пореска правила, као и систем прописа који се односе на области од интереса за заједничку сарадњу јавног и приватног сектора.

У претходном дијелу овог рада су наведени одређени формални недостаци у Закону о ЈПП у Републици Српској и могуће посљедице истих (поднаслов 7.2.8.). Међутим, основни недостатак правног оквира за ЈПП се не налази у одредбама тог документима, у оном што је дефинисано, него у недовољно (или никако)

наглашеним обавезама и правима који регулишу заштиту јавног интереса у спровођењу и надзору над примјеном уговора о ЈПП. Управо из тих разлога, дефинисање стандарда квалитета јавне услуге као предмета сарадње и контрола над поступцима и процесима, често има само формални, али не и суштински карактер, што доказују и неки примјери из праксе наведени у овом дијелу рада (студије случаја бр.1., 3., 4. и 5.).

Значајан услов за успјешно партнерство представља и унапређење законског оквира у области јавних набавки, са циљем повећања транспарентности, отворености и конкурентности свих поступака и процедура, који доприносе смањењу неповјерења јавности у објективност избора приватних партнера и стварају позитиван општи амбијент за успјешна партнерства (студија случаја бр. 1. и 4., концесије - поднаслов 7.2.4.).

У циљу подстицања примјене овог модела неопходно је и додатно уређење пореских прописа, односно, успостављање система пореских олакшица и подстицаја за инвестиције које се реализују по моделу ЈПП (нпр. за иницијално улагање или реинвестирану добит). На тај начин, приватним партнерима би се омогућило да остваре своје интересе и у случајевима када за то, без тих олакшица, не постоје услови (студија случаја 9., 12. и 13.).

Први принцип *OECD* се односи на захтјев за успостављање јасног, предвидивог и легитимног институционалног оквира за ЈПП, којим се свим учесницима у пројекту обезбјеђује праћење и контрола њихових интереса. Да би се тај циљ остварио, неопходно је обезбиједити активан однос и сталне консултације свих заинтересованих страна, укључујући и грађане као крајње кориснике јавних услуга. Постојећи институционални оквир у Републици Српској не задовољава у потпуности ове захтјеве, иако је за област концесија основано посебно тијело (Комисија за концесије). С обзиром на сложеност поступака и процедура у реализацији пројеката ЈПП, оправдан је захтјев за успостављањем сличног тијела за спровођење Закона о ЈПП, чија активност ће бити усмјерена на рјешавање постојећих или потенцијалних проблема. Јачање институционалних капацитета ће смањити број или спријечити покретање пројеката који не задовољавају опште и посебне услове, са посљедичним смањењем трошкова насталих због недовољно стручних анализа, студија исплативости и других пројекција на којим су засноване стратешке одлуке (студије случаја бр. 6., 7., 8. и 11.).

- **Седма помоћна хипотеза (X₇): Равнотежа интереса и распоdjела ризика је претпоставка успjешног ЈПП пројекта**

Економска теорија одређује специфичност јавног добра (услуге), која је предмет уговора о ЈПП, као предмет уговора о ЈПП који се по својој суштини разликује од других врста добара, односно, услуга (поднаслови 2.3.1., наслов 3.3.). Те разлике се односе на релативну непрофитабилност јавних добара или услуга, због чега пословни (приватни) сектор, под тржишним условима, нема интереса да се укључује у њихову производњу. С друге стране, кад су у питању јавна добра која се могу комерцијализовати, приватни сектор показује заинтересованост, али тада постоји опасност од угрожавања општег и јавног интереса друштва, посебно у социјално осјетљивим областима (основно образовање, здравствени сектор, сектор безбједности и сл.).

Осим специфичности предмета уговора, заједнички подухват у којем учествују јавни приватни сектор карактеришу и супротстављени циљеви учесника, засновани на профитним (приватни партнер) и непрофитним (јавни партнер) интересима. Од јавно-приватног партнерства се очекује да све те интересе идентификује и да, трансформисањем различитих циљева у један заједнички, омогући истовремено задовољење њиховог што већег броја.

Запостављање интереса другог партнера, или нереална очекивања да се пословни сектор, без извјесне принуде, друштвено одговорно понаша, не представља добру основу за квалитетну и успјешну сарадњу. Поставља се питање на који начин се супротстављени интереси могу приближити, а одговор се налази у чисто економској категорији - постизању што веће исплативости самог пројекта. Већа исплативост се може поистовјетити са већом зарадом, а од величине те категорије зависи да ли приватни партнер има интерес да прихвати већи дио ризика.

Крајњи одговор је, дакле, у распоdjели ризика између учесника у пројекту (наслов 5.3.). Ризик треба да сноси страна која са њим боље управља, при чему, по правилу, приватни партнер ефикасније управља тржишним ризицима. Међутим, и овдје се јављају извјесни проблеми, јер јавни партнер настоји да што више ризика трансферише другој страни, понекад и по неприхватљиво високој цијени. У таквим ситуацијама, посљедице трпе сви учесници, а исплативост

пројекта се смањује или потпуно нестаје, што доказују и примјери из праксе у Републици Српској (студије случаја бр. 5 и 13).

Примјер успјешног усклађивања интереса и ризика је обављање јавних послова од стране приватних лица – нотара у Републици Српској (наслов 3.5.), гдје је удруживањем потенцијала и приближавањем различитих циљева дошло до трансформације појединачних интереса у ефикасно и ефективно заједничко дјеловање.

- **Осма помоћна хипотеза (X₈): Јавни сектор мора имати осигуран надзор над пруженим услугама, а приватни партнер правну сигурност**

Ова помоћна хипотеза је у непосредној вези са принципима ЈПП (наслов 3.1.), који се спроводе у оквиру постављених правних и институционалних капацитета (поднаслови 7.2.4. и 7.2.8.). С једне стране, правни и институционални оквир дефинише јасна овлашћења јавног сектора и истовремено га штите од спољних и унутрашњих утицаја, а субјекти из приватног сектора имају јасне услове евентуалног ангажмана и могућност задовољења сопствених циљева на законом прописан начин, с друге стране.

Међутим, могућност надзора који спроводи јавни партнер није ограничена само недостацима правног и/или институционалног карактера. Додатни проблем представља вјероватноћа промјена општих услова у било којем облику, јер је реализација пројекта по моделу ЈПП дугорочна, што значи да је готово немогуће предвидјети све потенцијалне ризике који се у вишедеценијском периоду могу појавити. У таквим случајевима, питање обостраних гаранција и заштите права се може рјешити уговорним одредбама, које требају истовремено бити и довољно еластичне и јасно разграничене. Практика показује да водећу улогу у надзору над спровођењем уговора имају посебно формирана тијела (агенције, комисије и др.), као и да препуштање тог задатка појединцима – физичким лицима не представља довољно ефикасан начин рјешавања проблема (студија случаја бр. 5).

Иако је заштита јавног интереса у пројектима који се реализују по моделу ЈПП од изузетне важности, за успјешно партнерство је значајан и степен правне сигурности приватног партнера. Свака економска активност, па и пројекти ЈПП, подлијежу одређеним правилима који се везују за тржиште и његове механизме дјеловања. Та правила су добро позната приватном партнеру, који настоји да

својим пословним активностима докаже што већу конкурентност и на тај начин стекне предност над другим учесницима на тржишту. Да би то и остварио, приватни партнер очекује да и у случајевима пословне сарадње са јавним партнером има гарантовану правну сигурност, односно, да му се омогући једнакост и равноправност у свим фазама пројектног циклуса, како не би дошло до повреде његових права (или, да за евентуалну повреду права добије правичну накнаду).

Степен правне сигурности је један од најзначајнијих критеријума које разматрају приватни инвеститори и основ за доношење одлуке о учешћу у заједничком подухвату са јавним партнером. Ако правна сигурност приватног субјекта није (у довољном степену) осигурана, он неће прихватити понуђени аранжман, јер се ради о ризику који ни могућност високих зарада не може компензовати.

Насупрот томе, правно заштићен приватни партнер ће искористити своја права и од јавног партнера тражити адекватну надокнаду за њихову евентуалну повреду (студије случаја бр. 7 и 8). Јавни субјект се мора одлучити између евентуалне незаинтересованости приватног сектора (узроковане правном несигурношћу) и могућих финансијских посљедица (због искоришћавања тог права). Имајући у виду да се другом алтернативом може управљати (спречавањем пропуста у преузетим обавезама), слиједи логичан закључак о неопходности прихватања услова везаних за правну сигурност приватног партнера, ако постоји стварна заинтересованост за примјену модела ЈПП.

- **Девета помоћна хипотеза (X₉): ЈПП не може лош пројекат претворити у добар**

Партнерство јавног и приватног сектора у задовољавању јавних (друштвених) потреба је један од организационих аранжмана, али не рјешава питање квалитета пројеката који су предмет те сарадње.

На квалитет пројекта, посматрано са становишта успјешности његове реализације, утиче вријеме које је предвиђено за имплементацију, обим потребних средстава и очекивања у погледу резултата и степена остварења циљева. Избор начина (модела) реализације има одређени утицај на успјешност, али не рјешава питање квалитета самог пројекта, који је одговорност јавног партнера. Наиме, јавни партнер дефинише да ли ће, када и који пројекат бити

реализован (поднаслов 7.2.2.), након чега слиједи разматрање и одлучивање о избору модела који ће бити примијењен.

Али, растуће потребе и ограничена средства могу, у одређеним ситуацијама, довести до превеликих очекивања јавног сектора у вези потенцијалних користи од сарадње са приватним партнерима. Да би се смањила или елиминисала могућност таквих погрешних одлука, потребно је добро познавање предности и недостатака модела ЈПП од стране свих учесника; у супротном, резултати сарадње неће испунити очекивања (студија случаја бр. 11).

- **Основна хипотеза (X_0):** Постоји потреба за новим, нефискалним изворима финансирања јавних потреба, при чему јавно-приватно партнерство представља управо такав инструмент финансирања капиталних пројеката јавног сектора.

Помоћна хипотеза	Студија случаја (идентификована бројем)													Укупно
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
X_1				•										1
X_2											•	•		2
X_3			•	•	•	•	•	•	•		•		•	9
X_4						•	•	•		•			•	5
X_5	•				•									2
X_6	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	13
X_7					•								•	2
X_8					•		•	•						3
X_9											•			1
Укупно	2	1	2	3	5	3	4	4	2	1	4	2	4	

Слика 24. Повезаност помоћних хипотеза и студија случајева (без концесија), креација аутора

У табели је приказана повезаност тестираних помоћних хипотеза и студија случајева примјене модела ЈПП у Републици Српској. Највише су коришћени (за четири хипотезе) примјери из праксе означени бројевима 7, 8, 11 и 13, а студије случаја број 2 и 10 најмање (свака од њих је коришћена за једну хипотезу).

С друге стране, помоћна хипотеза X_6 је тестирана анализом свих приказаних случајева из праксе (13 примјера), док је за провјеру помоћних хипотеза X_1 и X_9 анализирана по једна студија случаја.

Међутим, од учесталости коришћења појединих случајева из праксе не зависи значајност доказивања претпоставки, због чега табеларни приказ служи само у сврху уочавања повезаности између постављених помоћних хипотеза са

адекватним посматраним случајем. Нпр., помоћна хипотеза X_6 се односи на институционални и правни оквир ЈПП, што је могуће тестирати на свим случајевима, док је помоћна хипотеза X_1 везана за специфични облик ЈПП (пројектно финансирање), које је заступљено само у једном случају из праксе.

Први дио основне хипотезе, који се односи на потребу за новим, нефискалним изворима финансирања јавних потреба, недвосмислено је доказан тестирањем резултата истраживања који се односе на стање и кретање јавних финансија у европским земљама (наслов 7.1.), односно, оцјеном инвестиционог потенцијала у Републици Српској (поднаслов 7.2.3.), који показује јасну диспропорцију између инвестиционих потреба (по вриједности и врстама) и обезбјеђених извора финансирања. Како показује овај дио анализе, инвестициони потенцијал без познатих извора финансирања (односно, за које недостају средства за финансирање) је готово пет пута већи од вриједности пројеката са обезбјеђеним изворима финансирања. Јавни буџет је оптерећен високим расходима и јавним дугом, због чега јавни (порески) приходи као извор финансирања капиталних пројеката, уз донације, не представљају извор финансирања на који се може рачунати у већем обиму, а могућност додатног задуживања је ограничена ниским дужничким капацитетом. Ово су разлози због којих додатни извори финансирања представљају не само потребу, него и једину могућност повећања буџетских прихода без додатног пореског оптерећења појединаца (грађана) и пословног сектора, чиме је овај дио основне хипотезе и потврђен.

Претпоставка да је јавно-приватно партнерство један од таквих, нефискалних, инструмената финансирања капиталних пројеката јавног сектора потврђена је на два начина:

- тестирањем и потврдом хипотезе да су концесионе накнаде нефискални буџетски приходи (поднаслов 7.2.4.) и
- тестирањем и потврдом помоћних хипотеза.

Основна и помоћне хипотезе су у непосредној вези; доказивањем помоћних хипотеза потврђује се тачност основне претпоставке овог истраживања. Без обзира на мали број случајева из праксе, недоступност финансијских и других података, кратак период примјене модела ЈПП у Републици Српској и друга ограничења истраживања, може се закључити да је постигнут задовољавајући ниво поузданости закључака, захваљујући чињеници да су анализирани сви

случајеви примјене модела ЈПП од усвајања закона о јавно-приватном партнерству, као и неки од карактеристичних случајева сарадње који су уговорени прије његовог усвајања. Осим тога, истраживањем је обухваћено и 290 регистрованих уговора о коцесији, који су такође послужили у сврху доказивања постављених хипотеза, а извршена је и анализа података о пројектима ЈПП у свијету, са нагласком на европско тржиште.

На основу свега наведеног, може се закључити да је основна хипотеза (X_0) потврђена релевантним и довољним доказима о истинитости претпоставки дефинисаних помоћним хипотезама.

8. ДИСКУСИЈА

8.1. Дискусија резултата истраживања

Јавно-приватно партнерство је тема која изазива пажњу истраживача у цијелом свијету. Један од узрока широког интересовања је проблем који повезује готово све земље - снажна потреба за јавним инвестицијама и недостатак средстава да се оне реализују.

С друге стране, приватни сектор има потребу и мотив да своје конкурентске предности и капацитете усмјери изван традиционалних послова, односно, да преузме дио пословних активности из надлежности јавног сектора.

Задовољење обостраних интереса, у неким случајевима, може бити остварено дугорочном пословном сарадњом, од које се, првенствено, очекује повећање ефикасности, економичности и ефективности јавних услуга и управљања јавним добрима, као и смањење финансијског терета јавног сектора. Наравно, и приватни сектор очекује одређене финансијске и нефинансијске користи, као што су дугорочни приливи средстава из буџета, једног од најсигурнијих извора финансирања, или од комерцијализације јавног добра који је предмет заједничке сарадње.

Основна и помоћне хипотезе истраживања су постављене са циљем рјешавања неколико проблема и питања у вези иновативног начина обезбјеђења јавних потреба примјеном модела ЈПП, који је интензивну примјену у европској и свјетској пракси показао деведесетих година прошлог вијека. Од умрежавања јавних и приватних капацитета се очекивало да поставе основу за опоравак и развој тржишта, што је у одређеној мјери успјешно и реализовано.

Прегледом литературе из области сложених односа јавног и приватног партнерства установљена је диспропорција између снажног интересовања јавног сектора за примјену тог модела у различитим дјелатностима и теоријских радова који претходе овом реформском приступу, бар када се ради о земљама региона. То, са друге стране, отвара могућност нових истраживања, али и оставља дилему везану за евентуалне посљедице обрнутог приступа у односу на уобичајени – пракса којој не претходе теоријска истраживања представља неку врсту ризичног подухвата са неизвјесним крајем. Међутим, извјестан оптимизам пружа чињеница

да се истраживачи све више интересују за ову проблематику, јер недовољно познате области по правилу представљају изазов за стручњаке свих профила. У том контексту, у Републици Српској се тек очекују значајнији радови на ову тему, а на научној заједници је одговорност да резултати тих истраживања потврде и своју практичну вриједност.

У Републици Српској, модел ЈПП се примјењује на локалном и републичком нивоу, у зависности од конкретног пројекта. Прије усвајања Закона о ЈПП, локалне заједнице су показале интерес за сарадњу са јавним партнерима који превазилази оквире класичних дужничко-повјерилачких односа. Примјери добре праксе у комуналним и мањим инфраструктурним пројектима указали су на потенцијале такве сарадње, што је резултовало покретањем значајнијих подухвата, првенствено у области пружања здравствених услуга и изградњи пратеће инфраструктуре.

Изабрана метода овог истраживања, студија случаја, налаже потребу да се упореде резултати сличних примјера из праксе. Међутим, како је и раније наглашено, успјешност пројекта по моделу ЈПП зависе од конкретних друштвено-економских услова, због чега релевантност компарације са примјерима из развијених земаља има претежно теоријски и, само дјелимично, практични значај.

Истраживања у вези примјене модела ЈПП, која су коришћена у сврху претходног стицања знања аутора овог рада и поређења са добијеним резултатима, обухватају радове из различитих научних области. С обзиром да су учесници у сарадњи јавни и приватни сектор, а корисници резултата њиховог заједничког подухвата грађани (друштво), не чуди што су за разумијевање појава и процеса које та сарадња узрокује потребна знања која се везују за јавне и пословне финансије, право, политологију, социологију и друге области од значаја. Велики допринос рјешавању практичних проблема пројектног финансирања пружају истраживања које спроводе аутори којим је ужа специјалност грађевинарство и који са техничком прецизношћу идентификују предности и недостатке посматраног модела и чији резултати по више основа унапређују теорију и праксу (види *Alduk & Marenjak, 2014; Jarkas & Marenjak, 2014*). Од свих земаља из окружења, Хрватска има најразвијеније тржиште ЈПП и најдуже искуство у његовој примјени, због чега њена теорија и пракса у области сарадње јавног и

приватног сектора представља корисну подлогу за истраживања у другим земљама. У поређењу са хрватским искуством, резултати добијени овим истраживањем немају значајнијих одступања када су у питању потреба за унапређењем општег амбијента за успјешну примјену модела ЈПП и препоруке за коришћење пројектног финансирања.

Како се већина пројеката ЈПП у Републици Српској налази у почетним фазама, што је случај и са Републиком Србијом, поређењем истраживања у овим земљама долази се до закључка да општи друштвено-економски амбијент утиче на степен успјешности сарадње између јавног и приватног сектора, с обзиром на сличност резултата спроведених истраживања у ове двије земље (види Цвијовић, 2015; *Benković et.al.*, 2012; *Benković et.al.*, 2011). У својој монографији, Средојевић (*Sredojević*, 2010) даје преглед стања и бројне студије случајева из земаља Југоисточне Европе и наводи да је за даљи развој овог инструмента финансирања јавних потреба потребно унаприједити капацитете оба сектора, што је општи закључак и овог истраживања.

Друштвене науке су, у поступку дефинисања општих законитости на основу низа специфичних случајева, ограничене конкретним условима у којим се посматране појаве дешавају. Због тога, претпоставке које су постављене у овом раду није могуће поистовјетити са доказима (тематски) сличних истраживања, јер се услови у којим су се одвијали посматрани процеси разликују. Дјелимично, представљени резултати су у супротности са општеприхваћеним економским ставом који се односи на менаџерску супериорност приватног сектора у односу на јавни, посебно у социјално осјетљивим дјелатностима, као што су здравство и образовање. У тим случајевима, заштита јавних интереса (коју спроводи јавни сектор) не може бити компензована већом ефикасношћу приватног партнера, који не посједује природну склоност према друштвено и морално одговорном пословном понашању.

У том смислу, у дијелу рада који се односи на примјену модела ЈПП у здравственој дјелатности, коришћена су искуства и истраживања спроведена у земљама у окружењу (види *Ostojić et.al.*, 2012; *Damjanović et.al.*, 2010) и у Великој Британији (*Grimsey & Lewis*, 2004).

Примјећује се да су резултати истраживања и уочени проблеми релативно слични у развијеним земљама (Велика Британија) и у земљама са оскудним искуством у примјени ЈПП и слабијом економијом (Република Српска, Хрватска и Србија). Као и у другим земљама региона (Црна Гора, Румунија, Албанија, дјелимично и Република Српска), јавно-приватна партнерства у здравству су дио ширих развојних стратегија, од којих се као резултат очекује повећана ефикасност и рационалније алоцирање ресурса.

Интересантно је искуство Велике Британије, земље која има далеко највеће искуство и највећи број успјешно изведених пројеката ЈПП, у вези учешћа приватног сектора у области здравства. Заснована на претпоставци да приватни сектор може увести иновативне начине за контролу трошкова и унаприједити услуге у оквиру постојећег здравственог система, британска стратегија дефинише више опција за сарадњу - од употребе вањских приватних ресурса (аутсорсинг) до приватизације путем продаје, са бројним модалитетима између ова два аранжмана. Одлука јавног сектора о најповољнијем аранжману зависи од потреба за здравственим услугама, могућности јавног сектора да врши контролу над пруженим услугама, али и од мишљења јавности о потребама за реформама у области здравства у смислу укључивања приватног сектора у те послове, по чему се Велика Британија значајно разликује од земаља региона.

Сличност резултата истраживања спроведеног у Републици Српској и у другим земљама наводи на закључак да основни проблеми који прате пројекте ЈПП имају велики број заједничких елемената у свим земљама у којим приватни сектор преузима одређене јавне послове, без обзира на степен њихове развијености. Такође, може се закључити да се уочене разлике односе на степен успјешности реализације пројеката који су предмет сарадње јавног и приватног сектора, али не и на препреке са којим се у том процесу суочавају оба сектора. Наравно, развијенији системи и јаче економије брже и лакше долазе до рјешења, у чему велики значај има и стечено искуство у примјени овог модела.

8.2. Оцјена научног и прагматичног доприноса

У врло оскудној пракси управљања јавно-приватним партнерствима у Републици Српској, истраживање сличности и разлика у односу на искуства у другим земљама представља изазов, посебно са становишта пословних и јавних

финансија. Један од резултата овог рада је разрађена оперативна дефиниција јавно-приватног партнерства као односа дугорочне, кооперативне и мултифункционалне сарадње јавног и приватног партнера, условљеног обостраном вољом и активностима партнера и општим институционалним, тржишним и друштвеним контекстом.

На основу истраживања релевантне теоријске подлоге и резултата истраживања низа случајева из праксе у Републици Српској, научно је доказана претпоставка да јавно-приватно партнерство може (као инструмент, односно начин реализовања) успјешно замијенити традиционалне изворе финансирања јавних пројеката, али уз поштовање основних услова ефикасности такве сарадње који су специфични за конкретно тржиште. На тај начин, истраживачки напор је усмјерен на циљани напредак научне мисли о економски оправданом, трошковно рационалном и друштвено прихватљивом рјешењу недоумица и проблема у вези пословне сарадње јавног и приватног сектора и могућим ефектима који се могу постићи.

Научни значај саме теме истраживања остварен је и систематским приказом и анализом различитих облика модела ЈПП, а кључни допринос теоријској мисли односи се на сазнања о потреби досљедне примјене објективних критеријума за оцјену његове успјешности. Такође, резултати овог истраживања односе и на научно образложен интерес јавног и приватног сектора, те слабости, пријетње и могућности које се отварају коришћењем овог модела.

У раду је на оригиналан начин постављен оквир за финансирање капиталних инвестиција и управљања јавном имовином, увођењем философије пословних финансија у бирократизовани систем јавних финансија. Овакав приступ заснован је на ставу да се и држава, посебно у улози инвеститора, треба понашати и дјеловати као сваки пословни субјект, без опасности од угрожавања њене социјалне улоге у друштву. Напротив, са прихватањем теоријских и практичних поставки финансијског менаџмента, она ће доносити стратешке финансијске одлуке које доприносе свим аспектима економског и друштвеног развоја. У вези са наведеним, може се закључити да ово истраживање представља иновативан начин размишљања, који истраживачима отвара могућност да на том концепту развију теорије у подручју свог ужег научног интереса.

Елементе модела јавно-приватног партнерства, као и других начина финансирања јавних потреба, потребно је у што већем степену квантификовати, јер само егзактни подаци позитивно дјелују на поузданост одлука и смањење ризика. У овом истраживању су примијењени вишеструки критеријуми у процјени друштвених (квалитативних) циљева, на бази субјективне процјене ефеката (користи) које они имају на укупну вриједност пројекта. Са аспекта теорије, ово представља примјену већ познате вишекритеријумске анализе, али са надградњом у дијелу који се односи на субјективне пројекције фактора утицаја, јер се доказује важност примјене реалне друштвене дисконтне стопе. На тај начин, смањује се ризик од позитивне оцјене исплативости пројекта по основу неоснованих (субјективних) тврдњи о величини друштвених користи, иако студије показују ниску или негативну економску и финансијску исплативост.

Додатни прагматични допринос истраживања односи се на оба учесника у партнерском подухвату, јер су детаљно образложене појаве и процеси који утичу на успјешност примјене модела јавно-приватног партнерства у конкретним ситуацијама, различитим дјелатностима и у специфичним друштвено-економским условима. Ова сазнања имају вриједност коју даје искуство, али без ангажовања ресурса и трошкова који такве покушаје прате.

8.3. Правци даљих истраживања

С обзиром на сложеност модела јавно-приватног партнерства, оправдано је поставити питање да ли такав систем (и на који начин) може позитивно дјеловати на реализацију стратешких пројекта, већ оптерећених бројним проблемима.

Како је у овој дисертацији више пута наглашено, позитиван утицај примјене модела партнерства јавног и приватног сектора на квалитет капиталних пројекта генерише се остварењем веће вриједности за уложена средства, која се доказује израчунавањем тзв. компаратора трошкова јавног сектора. Компаратор представља опциону пројекцију трошкова пројекта по основу два сценарија; другима ријечима, то је упоредни преглед трошкова пројекта којег самостално реализује јавни сектор (и, при томе, задржава све ризике) и пројектованих трошкова алтернативне опције, која подразумева учешће приватног партнера.

Резултати ове дисертације дају одговоре на идентификовани проблем, али и указују на наредне правце истраживања, првенствено у подручју управљања

финансијама и доношењу стратешких одлука везаних за инвестиције. Анализирани случајеви из праксе у вези примјене модела ЈПП налазе се у ранима фазама имплементације у односу на вишегодишње трајање заједничких активности. За разлику од јавног сектора, пословање субјеката из приватног сектора није изложено критици јавности, што значи да оцјена ефеката ЈПП, највећим дијелом, остаје у домену индиректних и субјективних процјена. Да би се то промијенило, потребна је чвршћа, континуирана контрола коју спроводи јавни сектор, али је упитно да ли он располаже довољним ресурсима и инструментима за тај задатак. Од научне и стручне заједнице се очекује да у будућности истраже овај проблем и понуде одговоре који би, бар дјелимично, ријешили ову дилему.

Партнерство јавног и приватног сектора примјењује се у два основна подручја: управљању јавном имовином и реализацији стратешких пројеката. Ефикасна употреба имовине је важан дио система финансијског управљања и једна од претпоставки ефикасности јавног сектора. Како је крајњи резултат ефикасног управљања (финансијском и нефинансијском) имовином остварење прихода, даља истраживања ове теме могу пружити корисне теоријске и практичне смјернице за побољшање стања у овој области.

У вези са тим, препоручује се досљедна примјена финансијске анализе карактеристичне за пословне финансије, која није оптерећена административним и политичким ограничењима и субјективношћу, што се не може рећи за стандардне извјештаје које припрема и презентује јавни сектор.

Наредне правце даљих истраживања који се односе на област пословних финансија, а непосредно произлазе из овог истраживања, представља тражење одговора на бројне дилеме у вези ризика. Једно од њих је испитивање стварне могућности трансфера ризика, с обзиром на значај те претпоставке и њену улогу кључног фактора у поступку избора модела финансирања јавних пројеката и управљања јавном имовином.

Интересантно подручје за нова истраживања везано је за рефинансирање дуга, посебно у моделу пројектног финансирања. Иницијална финансијска структура изложена је промјенама током периода имплементације пројекта, јер динамично окружење, логично, изазива промјене одређених услова. Преломна тачка везана за рефинансирање јавља се у периоду када пројектна компанија уђе у фазу

остваривања прихода, што директно утиче на смањење финансијског терета и на тај начин долази и до промјене почетне финансијске конструкције. С друге стране, тај процес може имати и негативне посљедице, ако пројектна компанија претјерано користи ту предност и започен нови циклус задужења. Дакле, одлуке пројектне компаније у вези рефинансирања дуга могу имати бројне импликације на само партнерство, али управо сложеност тог проблема може бити занимљива тема за истраживање.

Сљедећи приједлог за даља истраживања односи се на примјену концепта реалних опција у поступку вредновања пројеката јавно-приватног партнерства. Концепт реалних опција се користи за вредновање сложених пројеката, што значи да се може успјешно примијенити и у области ЈПП, са циљем превазилажења проблема и недоумица које настају употребом других, једноставнијих метода оцјене исплативости.

Један од задатака научног рада је дефинисање праваца даљих истраживања. На тај начин, истовремено се постављају границе претходног истраживања и показује спремност да се стечена знања прошире новим. С обзиром да њихову сложеност и значај, у оквиру предложених праваца даљих истраживања могућа је разрада и проширење сваке од понуђених тема.

ЗАКЉУЧАК

Примјери из праксе великог броја земаља показују да се ограниченост ресурса јавног сектора може ублажити увођењем знања, вјештина и капитала приватног сектора, примјеном модела јавно-приватног партнерства као инструмента финансирања јавних потреба. Иако је концепт јавно-приватног партнерства подржан од стране међународних финансијских институција и дефинисан политикама Европске уније, већина земаља Западног Балкана још увијек има нејасан приступ и ограничено искуство у тој области.

За разумијевање растућег тренда ушће приватног сектора у управљању јавном имовином и пружању јавних услуга, потребно је јасно одређење појма јавног добра. Оно служи свим члановима заједнице појединачно и заједници као цјелини, што говори о томе да је јавно добро друштвено-економска категорија и покретач друштвених односа, као и гаранција њиховог развоја. Било које добро може имати материјалну или нематеријалну вриједност, али јавно добро је само оно које има вриједност за цијелу заједницу.

Због сложености и обима потреба тржишта и друштва у цјелини, економисти су закључили да ни приватни ни јавни сектор, појединачним дјеловањем, не могу у потпуности задовољити такву тражњу, посебно због чињенице да постоје добра која нису у режиму непосредног тржишног надметања, нити су интересантна за профитно оријентисане субјекте. У том контексту, педесетих година прошлог вијека, развој теорије јавних финансија јасно је раздвојио појам јавних од приватних добара.

Проблем управљања јавним добрима је током историје државе и права рјешаван на различите начине, инструментима којим располаже јавна управа: силом или укључивањем приватног сектора. Историјски посматрано, сарадња јавног и приватног сектора је позната и коришћена још од античког периода, али је тај однос релативно касно уобличен у посебан облик заједничког дјеловања носилаца разних нивоа власти и приватног сектора. Државе које ефикасно управљају јавним добрима и штите јавни интерес, успјешно задовољавају и обједињују опште и појединачне циљеве. Може се закључити да је један од општих интереса јавне управе стварање услова за задовољење што више

појединачних приватних интереса, јер само таква држава постаје јавно добро свих својих грађана. Другим ријечима, јавни сектор треба пронаћи најбољи начин да споји приватни и јавни интерес, у смислу очувања и развијања јавног добра, уз истовремену мотивисаност приватног сектора.

Из тих разлога, управљање јавним добрима које није засновано на присили, уз претпоставку да је могуће спријечити злоупотребе јавних добара од стране приватног интереса, представља посебан изазов теоретичарима из области друштвених наука.

Пројекти који се финансирају и реализују моделом јавно-приватног партнерства, по својој садржини, трајању, вриједности и специфичности, представљају један од најсложенијих економских подухвата на неком тржишту. Они подразумевају претходно осмишљавање, прецизно анализирање, планирање, финансирање, оперативно извођење, а, код неких пројеката, и касније одржавање.

Обимна активност јавног сектора захтијева одговарајуће приливе финансијских средстава. Буџети највећег броја држава су већ преоптерећени, а повећање пореске основице, као начин прибављања недостајућих средстава за финансирање јавних потреба, може се примијенити само до одређене границе, после које порески терет има дестимулативно дејство, а приходи од пореза стагнирају или се чак и смањују. Сличан ефекат има и повећање пореске стопе, чије позитивно дејство у виду издашнијих прихода траје само док обвезници ових пореза, уз такво оптерећење, могу рентабилно пословати.

Због ограничености фискалних прихода, држава покушава проблем недостатка извора финансирања јавних потреба, поред осталих начина, ријешити и нефискалним инструментима. Нефискални (привредни, оригинарни, непорески) приходи произлазе из одређених активности државе, која их предузима у циљу стицања добити. То је специфична врста јавних прихода који се остварују по основу државног (јавног) власништва над економским добрима, или по основу активности државе, њених органа или посебно овлашћених институција. Да би се одређени нефискални приходи могли реализовати, потребно је претходно створити услове за коришћење добара у власништву државе. Креирање тих услова подразумева њихово довођење у стање у којем јавна добра могу генерисати приходе за државу, што је могуће постићи и посебним уређењем

пословног аранжмана између јавног и приватног сектора, односно моделом јавно-приватног партнерства.

Због тога, јавно-приватно партнерство представља посебан инструмент нефискалног финансирања државе, којим се истовремено омогућава непореско повећање јавних прихода и стицање добити у приватном сектору.

Заједнички пројекти који се реализују по моделу ЈПП морају задовољавати обостране интересе: услов јавног партнера се односи на ефикасно и ефективно постизање циљева јавног, општег карактера, а приватног да у том процесу оствари зараду. Ово значи да се мора остварити повезаност осмишљавања, извођења и одржавања капиталног добра које је предмет споразума, и то у периоду трајања уговора. Приватни партнер за ове услуге може остварити своју накнаду на два начина: наплатом својих потраживања од јавног партнера, у вриједности и роковима који се унапријед дефинишу, или непосредном наплатом од корисника те јавне услуге, односно, јавног добра. У извјесним случајевима, могућа је и комбинација ова два начина.

Јавно-приватним партнерством сматрају се и концесиони послови, али само они којима је циљ пружање јавних услуга. Концесије у којим је основни јавни циљ ограничен на повећање буџетских прихода, без ширег захтјева за остварење јавних интереса, не представљају јавно-приватно партнерство, него класични дужничко-повјерилачки однос уговорних страна. Друштвена корист у овим врстама заједничке економске сарадње појављује се само посредно, по основу прилива средстава од концесионе накнаде у буџет, чијим трошењем се, евентуално, може повећати финансирање јавних потреба. Концесиони уговори одређују правни оквир који је шири од уговора о закупу, али и једноставнији од уговора о ЈПП. Јавни партнер задржава власништво над предметом уговора о концесији и право контроле квалитета услуга које испоручује приватни партнер. Као правни и економски појам, концесије су задњих деценија у центру интересовања, с обзиром на суштинску промјену њихове улоге у савременом управљању јавном имовином.

Пројектни (институционални) модел финансирања пројеката јавно-приватног партнерства, који се најчешће користи за изградњу објеката или инфраструктуре, подразумијева оснивање новог заједничког пројектног друштва, или куповину

удјела у капиталу јавног субјекта од стране приватног партнера. Овај начин финансирања захтијева адекватност финансијског тока пројектних активности у односу на укупно задужење, што значи да се процјењује пројекат, а не економски субјект који формални дужник. Поред непосредних потписника уговора о јавно-приватном партнерству и пројектног друштва, у процес реализације пројекта укључује се и већи број појединаца и група, са различитим интересима и мотивима, али је основни носилац новчаног тока корисник услуге или добра. Он на директан (плаћањем накнаде за испоручену услугу или коришћено добро) или индиректан начин (као обвезник других врста накнада из којих се сервисира и вриједност те услуге) затвара новчани ток у овом моделу финансирања јавно-приватних пословних подухвата.

У већини земаља се процес припреме и реализовања јавних инвестиција састоји од утврђивања потребе за одређеним јавним добром, анализе буџетских ограничења, анализе инвестиционих алтернатива, одређивања добијене вриједности за новац и способности плаћања (фискалног/дужничког капацитета) јавног сектора, као значајног ограничавајућег фактора. Показатељ способности плаћања јавног сектора представља процјену његове могућности извршавања дугорочних финансијских обавеза, независно од тога да ли се плаћање извршава у континуитету (традиционалне, класичне јавне набавке), или у некој другој динамици и облику (што је карактеристично за модел јавно-приватног партнерства). Међутим, процјена стварне способности плаћања преузетих дугорочних обавеза јавног сектора много више од формалне, законски одређене границе задужења. Доказ је чињеница да велики број земаља са јавним дугом далеко испод границе законског задужења не могу редовно сервисирати своје дугове. Обрнуто, постоје многи примјери задуживања изнад законске границе, који не угрожавају дугорочну финансијску стабилност тих земаља. Према резултатима овог истраживања, овај ефекат се појављује као резултат дејства пословне и финансијске полуге, што је могуће примијенити и у посматраним конкретним условима, уколико јавни сектор прихвати предложене сугестије и искористи алате финансијског менаџмента који су му на располагању.

Основни проблем овог рада, улога јавно-приватног партнерства као инструмента и модела финансирања јавних потреба, сагледан је у ширем контексту кроз теоријско истраживање, након чега су дефинисане границе и постављене

смјернице према којим је анализиран предмет истраживања - погодност тог инструмента у конкретним условима. Основна метода која је коришћена у истраживању је студија случаја, као адекватан начин истраживања у условима оскудне теорије и праксе јавно-приватног партнерства у Републици Српској. Овај дио истраживања даје основу за стицање нових научних сазнања, као и одговоре на бројне практичне проблеме у оквиру посматране области.

Истраживањем су обухваћени сви регистровани уговори о концесијама и јавно-приватном партнерству у Републици Српској, односно, пројекти који су реализовани (или је њихова реализација у току), у периоду од усвајања закона који регулишу те области. У циљу тестирања постављених хипотеза истраживања, извршена је оцјена инвестиционог потенцијала у Републици Српској и правног и институционалног оквира концесија и јавно-приватног партнерства и детаљно су анализирани појединачни случајеви из праксе. За поређење и провјеру потврђених хипотеза коришћени су резултати сличних истраживања, као и ставови, правила и препоруке презентовани у извјештајима респектабилних међународних институција.

У области концесија, резултати истраживања показују да се од укупно 290 регистрованих појединачних уговора, значајан број односи на коришћење пољопривредног земљишта и водних добара, који нису предмет интересовања ове дисертације, јер не задовољавају услове специфичних односа јавног и приватног сектора. Дио уговора је раскинут у претходном периоду, а детаљно је анализиран укупно 201 концесиони уговор, од чега 107 уговора о изградњи и коришћењу енергетских објеката инсталисане снаге веће од 250 kW (мале хидроелектране), четири уговора о концесији чији је предмет изградња и коришћење енергетских објеката (термоелектране, вјетроелектране), два уговора везана за изградњу или реконструкцију и коришћење нафтовода и гасовода и 88 уговора о концесији који се односе на право на експлоатацију кречњака, геотермалних вода, минералних вода, боксита, угља, шљунка, пијеска, гранита, бентонита, олова, цинка, бакра и других минералних ресурса. Резултати овог дијела истраживања показују бројне неправилности у примјени концесионог модела у Републици Српској, које се првенствено односе на пропусте у припремним фазама додјеле концесија, предимензионираних поступака и процедура, лошу комуникацију и координацију између учесника у процесу, недовољно развијен система контроле у току

реализације уговора и слично. Анализом прихода од концесионих накнада, закључено је да је њихов обим незадовољавајући, што је, између осталог, последица погрешне праксе прихватања самоиницијативних понуда, када јавни сектор доноси одлуке од општег друштвеног значаја на основу пројекција чије параметре не провјерава. Просјечни годишњи приходи од концесионих накнада у седмогодишњем посматраном периоду износе 4,82 мил. КМ, што значи да су финансијски ефекти додјеле концесија значајно испод очекиваних вриједности у односу на број потписаних уговора, као и врсту и вриједност јавних добара који су предмет уговора.

У Републици Српској, посебан закон о јавно-приватном партнерству и пратећи подзаконски акти су донесени у току 2009. године, али је и у периоду прије дефинисања формалног правног оквира коришћен модел који има специфичности савременог јавно-приватног партнерства. У оквиру овог истраживања, анализирано је 13 случајева из праксе, од чега се 8 примјера односи на уговоре потписане у складу са Законом о јавно-приватном партнерству, а 5 уговора регулише односе јавних и приватних партнера у заједничким пројектима чија је реализација покренута прије његовог усвајања.

Анализом тих случајева и њиховим поређењем са теоријским принципима и сличним примјерима из праксе земаља из региона, закључено је да модел јавно-приватног партнерства није у потпуности нормативно и институционално регулисан, иако је у том дијелу показана иницијатива и препозната потреба за иновативним рјешењима. При томе, примједбе се више односе на примјену прописа, него на њихово формално дефинисање, што указује на недостатак капацитета јавног сектора да амбициозно постављен правни оквир адекватно примијени у пракси. Наведени проблеми су узроковали продужење рокова реализације појединих активности пројеката, угрожавање јавног интереса због губитка контроле и лошег мониторинга, као и раскиде великог броја уговора (посебно у области концесија).

Економска анализа је нарочито значајна у реализовању друштвених пројеката, који (готово) по правилу имају ниску стопу рентабилности. Одлука о овим пројектима се доноси након економске оцјене, са циљем квантификовања друштвених ефеката, коригованих за утицаје који су резултат тржишне несавршености, и то израчунавањем показатеља економске рентабилности

пројекта (економска нето садашња вриједност, економска стопа рентабилности, коефицијент користи и трошкова). Основни принцип у процесу одлучивања о успостављању ЈПП као начина реализовања пројекта је могућност остварења веће вриједности за новац у односу на традиционалне јавне набавке. Већа вриједност за новац се постиже кроз ефекте скраћења рокова, повећањем квалитета или обима крајњег производа/услуге, нижом цијеном производа/услуге, али и преносом дијела ризика са јавног на приватног партнера, односно, финансијским ефектом те прерасподјеле. Формално, у свим посматраним случајевима из праксе, изузев једног, доказана је економска исплативост планираних пројеката. Међутим, анализом је утврђено да се у великом броју случајева ради о нереалним и паушалним процјенама података коришћеним за потребе израде студија, због чега постоји одређена сумња у исправност одлуке о избору модела јавно-приватног партнерства као најпогодније алтернативе. Може се претпоставити да ће посљедице таквих одлука, посебно у дужем року, имати негативне ефекте на успјешност покренутих пројеката.

Примјери из праксе у Републици Српској показују да је захтјев за квалитетним управљањем и контролом у процесу ЈПП далеко сложенији у пракси у односу на, доста детаљне, законске и пратеће одредбе. Ово се посебно односи на здравствени сектор, који је изузетно осјетљив на пропусте у контроли и квалитету управљања пројектима јавно-приватног партнерства, гдје одсуство снажне везе јавног и приватног партнера по питању надзора над обимом и квалитетом пружених услуга оставља могућност не само нарушавања принципа ефикасности и ефективности њихове сарадње, него и озбиљне посљедице за грађане као крајње кориснике тих јавних услуга.

Релативно мали број случајева из праксе који се, уз то, налазе у раним фазама имплементације и нису једнообразни ни по врсти дјелатности, нити по облику примијењеног модела јавно-приватног партнерства, као и недоступност садржаја елабората, уговора и студија, представљали су значајно ограничење овог истраживања. И поред тога, резултати недвосмислено показују да примјена модела јавно-приватног партнерства у Републици Српској, уз поштовање датих препорука, може имати позитивне ефекте на обим и квалитет пројеката који се реализују сарадњом ова два сектора.

Сличност резултата истраживања спроведеног у Републици Српској и у другим земљама наводи на закључак да основни проблеми који прате пројекте ЈПП имају велики број заједничких елемената у свим земљама у којим приватни сектор преузима одређене јавне послове, без обзира на степен њихове развијености. Такође, може се закључити да се уочене разлике односе на степен успјешности реализације пројеката који су предмет сарадње јавног и приватног сектора, али не и на препреке са којим се у том процесу суочавају оба сектора. Наравно, развијенији системи и јаче економије брже и лакше долазе до рјешења, у чему велики значај има и стечено искуство у примјени овог модела.

Елементе модела јавно-приватног партнерства, као и других начина финансирања јавних потреба, потребно је у што већем степену квантификовати, јер само егзактни подаци позитивно дјелују на поузданост одлука и смањење ризика. Анализа случајева из праксе у Републици Српској доказује важност примјене друштвене дисконтне стопе у оцјени исплативости, као начина смањења ризика од позитивне оцјене исплативости пројеката по основу неоснованих (субјективних) тврдњи о величини друштвених користи, иако студије показују ниску или негативну економску и финансијску исплативост. Израда компаратора трошкова јавног сектора као хипотетичког модела је законом дефинисана обавеза у изради студије изводљивости за пројекте јавно-приватног партнерства, документ који садржи компарацију садашњих вриједности укупних животних трошкова у уговорном периоду пројекта по традиционалном (буџетском) моделу финансирања у односу на модел ЈПП, а укључује дефинисање носилаца ризика, као и њихово вредновање. Неадекватан избор дисконтне стопе угрожава цијелокупан процес израчунавања компаратора, због чега резултати овог дијела истраживања, као и препоруке у вези избора дисконтне стопе, имају посебну вриједност. Прагматични допринос истраживања, дакле, односи се на оба учесника у партнерском подухвату, јер су детаљно образложене појаве и процеси који утичу на успјешност примјене модела јавно-приватног партнерства у конкретним ситуацијама, различитим дјелатностима и у специфичним друштвено-економским условима.

Резултати ове дисертације дају одговоре на идентификовани проблем, али и указују на наредне правце истраживања, првенствено у подручју управљања финансијама и доношењу стратешких одлука везаних за инвестиције. Ефикасна

употреба имовине је важан дио система финансијског управљања и једна од претпоставки ефикасности јавног сектора, па даља истраживања ове теме могу пружити корисне теоријске и практичне смјернице за побољшање стања у овој области, уз досљедну примјену финансијске анализе карактеристичне за пословне финансије.

Наредни правац даљих истраживања односи се на тражење одговора на бројне дилеме у вези ризика. Једно од њих је испитивање стварне могућности трансфера ризика, с обзиром на значај те претпоставке и њену улогу кључног фактора у поступку избора модела финансирања јавних пројеката и управљања јавном имовином. Интересантно подручје истраживања је везано за рефинансирање дуга, посебно у моделу пројектног финансирања. Сљедећи приједлог за даља истраживања односи се на примјену концепта реалних опција у поступку вредновања пројеката јавно-приватног партнерства, са циљем превазилажења проблема и недоумица које настају употребом других, једноставнијих метода за оцјену исплативости инвестиција.

У раду је на оригиналан начин постављен оквир за финансирање капиталних инвестиција и управљања јавном имовином, увођењем философије и алата пословних финансија у бирократизовани систем јавних финансија. Овакав приступ заснован је на ставу да се и држава, посебно у улози инвеститора, треба понашати и дјеловати као сваки пословни субјект, без опасности од угрожавања њене социјалне улоге у друштву. Напротив, са прихватањем теоријских и практичних поставки финансијског менаџмента, она ће доносити стратешке финансијске одлуке које доприносе квалитету свих аспеката економског и друштвеног амбијента.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге:

- Akintoye, A. & Beck, M. (2003), *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, New York: Wiley-Blackwell.
- Akintoye, A., Beck, M. & Hardcastle, C. (2006), *Public-Private Partnerships - Managing risks and opportunities*, New York: Blackwell Science Ltd.
- Aristotel (1975), *Politika*, Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod.
- Brealey, R.A. & Myers, S.C. (1996), *Principles of Corporate finance*, 5th Edition, New York: McGraw-Hill Companies Inc.
- Buchanan, J.M. & Tullock, G. (1999), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Bult-Spiering, M. & Dewulf, G. (2007), *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*, New York: Wiley-Blackwel.
- Buxbaum, J. & Ortiz, I. (2009), *Public Sector Decision Making for Public-Private Partnerships*, Washington: Transportation Research Board.
- Cellucci, T. (2010), *Innovative PPP - A Pathway to Effectively Solving Problems*, Washington: U.S. Department of Homeland Security Science and Tehnology Directorate.
- Chernow, R. (1997), *The Death of the Banker*, New York: Vintage Books.
- Damjanović, D., Pavlović-Križanić, T. i Peteri, G. (2010), *Partnerstvo javnog i privatnog sektora - Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji*, Beograd: Palgo centar.
- de Soto, H. (2001), *The Mystery of Capital*, London: Black Swan.
- Delmon, J. (2005), *Project finance, BOT projects and risk*, London: Kluwer Law International.
- Delmon, J. (2009), *Private Sector Investment in Infrastructure - Project Finance, PPP Projects and Risk*, London: Kluwer Law International.
- Dewey, J. (1925), *Public and its Problems*, New York: Holt.
- Dewey, J. (1966), *Vaspitanje i demokratija*, Cetinje: Obod.
- Domat, J. (1989), *Traité des lois, Chapitre Premier – Des principes des toutes des lois*, Paris: Centre de Philosophie juridique et politique.
- Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, New York: Harper and Row.
- Ferline, E., Lynn, L.E. & Pollit, C. (2009), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York: Oxford University Press.
- Fihte, J.G. (1979), *Zatvorena trgovačka država*, Beograd: Nolit.
- Finnerty, D.J. (1996), *Project Financing: Asset-Based Finansial Engineering*, New York: Wiley&Sons.
- Gatti, S. (2008), *Project Finance in Theory and Practice, Design, Structuring and Financing Private and Public Projects*, London: Elsevier, Academic Press.

- Gidens, A. (2005), *Odbegli svet*, Beograd: Stubovi kulture.
- Graeber, D. & House, M. (2014), *Debt – the First 5,000 Years*, Brooklyn: Melville House Publishing.
- Graeme, A.H. (2005), *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, London: Edward Elgar Publishing.
- Grimsey, D. & Lewis, M. (2005), *The Economics of Public Private Partnerships*, Chentelham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Grimsey, D. & Lewis, M.K. (2004), *Public Private Partnerships - The World Wide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, UK: Edward Elgar Publishing limited.
- Hall, D. (2010), *More public rescues for more private finance failures - a critique of the EC communication on PPPs*, London: PSIRU.
- Harribey, J.M. (2004), *Le développement a-t-il un avenir?*, Paris: Mille et une nuits.
- Hart, O. (1995), *Firm, Contracts and Financial Structure*, Oxford: Clarendon Press.
- Hayek, F.A. (1990), *The Road to Serfdom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hill, C.W. (2003), *International Business: Competing in the Global Marketplace*, New York: Irwin Mc Grow-Hill.
- Ilić-Agapova, M. (1933), *Ilustrovana istorija Beograda*, Beograd: Biblioteka Opštine grada Beograda.
- Istrate, E.&Puentes, R. (2011), *PPP Units for infrastructure: the missing institutional link in PPPs in the U.S.*, Washington DC: Metropolitan Policy Program/ The Brookings Institution.
- Ivanišević, M. (2008), *Poslovne finansije*, Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.
- Jelčić, B. (2001), *Javne financije*, Zagreb: RriF-plus.
- Juričić, D. (2011), *Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja*, Zagreb: RriF-plus.
- Kaur, S. (2015), *Financing Public-Private Partnership in Infrastructure: An Asian Perspective*, Bangladesh, India: CPD.
- Kendrick, T. (2004), *The Project Management Tool Kit: 100 Tips and Techniques for Getting the Job Done Right*, New York: AMACOM.
- Lasher, W.R. (2013), *Practical Financial Management*, Mason: Cengage Learning.
- Laš, K. (1996), *Pobuna elita i izdaja demokratije*, Novi Sad: Svetovi.
- Link, A.N. (2006), *Public-Private Partnership: Innovation Strategies and Policy Alternatives*, New York: Springer.
- Mikerević, D. (2010), *Napredni strateški finansijski menadžment*. Banja Luka: Ekonomski fakultet i Finrar. Banja Luka.
- Mikerević, D. (2011), *Finansijski menadžment*, Banja Luka: Ekonomski fakultet i FINRAR.
- Nevith, P.K. (1983), *Project Financing*, 4th Edition, London: Euromonery Publications.

- Olson, M. (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, London: Harvard University Press, Cambridge.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven and New York: Yale University Press.
- Orsag, S. (1999), *Financiranje emisijom vrijednosnih papira*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Orsag, S. (2002), *Procjena investicijskih projekata*, Zagreb: Masmedia.
- Platon, (2002a), *Država*, Knjiga Peta, Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod.
- Platon, (2002b), *Država*, Knjiga Treća, Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod.
- Raković, M. (2007), *Finansije i finansijsko pravo*, Banja Luka: Pravni fakultet.
- Raphael, D.D. & Macfie, A.L. (eds) (1976), *The Theory of Moral Sentiments*, New York: Oxford University Press.
- Riker, W. (1982), *Liberalism Against Populism*, San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- Rodić, J. i Filipović, M. (2011), *Poslovne finansije*, Beograd: Beogradska poslovna škola - Visoka škola strukovnih studija.
- Sabol, P. & Puentes, R. (2014), *Private Capital, Public Good - drivers of successful infrastructure public-private partnerships*, Washington: Brookings Institution.
- Savanović, S. (2009), *Finansiranje lokalnog razvoja*, Banja Luka: Agencija za razvoj preduzeća EDA.
- Schwartz, R.J. & Smith, C.W. (1997), *Derivatives Handbook: Risk Management and Control*, New York: John Wiley & Sons Inc.
- Smith, P.G. & Merritt, G.M. (2002), *Proactive Risk Management*, New York: Productivity Press.
- Sredojević, S.G. (2010), *Javno-privatno partnerstvo*, Beograd: Arhipelag i Institut ekonomskih nauka.
- Stiglitz, J.E. (2004), *Ekonomija javnog sektora*, Beograd: Ekonomski fakultet.
- Stojanović, A. i Raičević, B. (2013), *Javne finansije*, Sarajevo: Revicon.
- Štimac, M. (1997), *Srpsko berzansko poslovanje*, Beograd: Stubovi kulture.
- Van Horne, J. & Wachowitz, J. (2007), *Osnovi finansijskog menadžmenta*, Beograd: Data Status.
- Vilar, P. (1990), *Zlato i novac u povijesti 1450-1920*, Beograd: Nolit.
- Weber, M. (2002), *The Protestant Ethic and the 'Spirit' of Capitalism*, New York: Penguin Books.
- Yescombe, E.R. (2000), *Javno-privatna partnerstva, načela politike i financiranje*, Zagreb: Mate.
- Бакотић, Л. (1912), *Iustiniani Institutiones - Јустинијанове Институције*, Београд: Геца Кон.
- Јордовић, И. (2011), *Стари Грци, портрет једног народа*, Београд: Завод за уџбенике и Балканолошки институт САНУ.

Станојевић, О. (2004), *Римско право*, Београд: Службени лист СЦГ.

Цукић, К.П.Л. (1862), *Државна економја*, II част, Београд: Државна штампарија.

Штимац, М. (2014), *Акционарство и демократија*, Београд: Стубови културе.

Научни и стручни радови:

- Alduk, W. & Marenjak, S. (2014), Maintenance in the life cycle of railway infrastructure, *Proceedings of the 3rd International conference on road and rail infrastructure*, CETRA, Split, pp. 89-95.
- Benković, S., Barjaktarović Rakočević, S. & Milosavljević, M. (2012), Private capital participation in financing infrastructure projects in Serbia, *Metalurgia International*, 17(1), pp. 140-145.
- Benković, S., Jednak, S., Milosavljević, M., Žarkić Joksimović, N. & Kragulj, D. (2011), Risks of project financing of infrastructure projects in Serbia, *African Journal of Business Management*, 5(7), pp. 2828-2836.
- Bognar, B., Marenjak, S. i Krstić, H. (2011), Analiza stvarnih i planiranih troškova održavanja i uporabe građevine, *Elektronički časopis Građevinskog fakulteta*, 2(3), str. 85-96.
- Bond, S., Dent, P. (1998), Efficient management of public sector assets – The call for correct evaluation criteria and techniques, *Journal of Property Valuation and Investment*, 16(4), pp. 369-385.
- Bovaird, T. (2011), Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice, *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), pp. 200-215.
- Brenck, A., Beckers, T., Heinrich, M. & von Hirschhausen, C. (2005), Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe: An economic analysis with case studies from the highway sector, *EIB Papers*, 10(2), pp. 83-111.
- d'Aquin, S.T. (1922), Le cours inédit d'Albert le Grand sur La Moral a Nicomaque recueilli ed rédigé par, *Revue néo-scholastique de philosophie*, 24(95), pp. 333-361.
- English, L.M. (2006), Public private partnerships in Australia: an overview of their nature, purpose, incidence and oversight, *Unsw Law Journal*, 29(3), pp. 250-262.
- Grubišić, M., Nušinić, M. i Roje, G. (2009), Prema učinkovitom upravljanju državnom imovinom, *Financijska teorija i praksa*, 33(3), str. 335-374.
- Grujić-Kalkan, M. (2012), Finansiranje razvoja lokalnih zajednica u Republici Srpskoj, *Financing*, 4(3), стр. 20-29.
- Hardin, G. (1968), The Tragedy of the Commons, *Science*, 162(3859), pp. 1243-1248.
- Jarkas, A.M. & Marenjak, S. (2014), Significant contributors to construction cost overruns: findings of Kuwait, *International Journal Build Environment and Asset Manager*, 1(3), pp. 193-220.
- Jepsen, A.L. & Eskerod, P. (2009), Stakeholder analysis in projects: Challenges in using current guidelines in the real world, *International Journal of Project Management*, 27, pp. 335-343.

- Juričić, D. & Kušljčić, D. (2014), The Economics of Combining Subsidy with Public-Private Partnership, *Ekonomski pregled*, 65(1), pp. 56-88.
- Juričić, D. (1999), Projektno financiranje: izvori financiranja i maksimalni iznos duga, *Financijska praksa*, 2/99, str. 161-169.
- Juričić, D. (2000), Utvrđivanje dužničkog kapaciteta u uvjetima višegodišnje izgradnje infrastrukturnih projekata, *Ekonomski pregled* 51(7-8), str. 749-757.
- Kadefors, A. (2004), Trust in project relationships - inside the black box, *International Journal of Project Management*, 22, pp. 175-182.
- Kapor, P. (2015), Dobro upravljanje javnim finansijama kao faktor održivog razvoja, *Megatrend revija* 12(3), str. 105-126.
- Marenjak, S. i Kušljčić, J. (2009), Pravni okvir javno-privatnog partnerstva, *GRAĐEVINAR*, 61(2), str. 137-145,
- Mihic, M., Petrović, D., Vučković, A., Obradović, V. & Đurović, D. (2012), Application and Importance of Cost-Benefit Analysis in Energy Efficiency Projects Implemented in Public Buildings: The Case of Serbia, *Thermal Science*, 16(3), pp. 915-929.
- Ostojić, R., Bilas, V. & Franc, S. (2012), Javno-privatno partnerstvo u sustavu zdravstva, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 10(1), str. 43-60.
- Ostrom, E. (2010), Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, *American Economic Review*, 100(3), pp. 641-672.
- Porter, M.E. & Kramer, M.R. (2006), The link between competitive advantage and corporate social responsibility, *Harvard business review*, 84(12), pp. 78-92.
- Samuelson, P.A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 36(4), pp. 387-389.
- Tolić, V. (2015), Koncesija - značenje pojma i povijesni razvoj, *Praktični menadžment: stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta*, 6(1), str. 96-104.
- Vasiljev, V. (2014), Osnovne karakteristike javno-privatnih partnerstava, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 12, str. 77-94.
- Владушић, Љ. (2012), Јавно-приватно партнерство у функцији бржег економског развоја, *Зборник радова Економског факултета Пале*, 6, стр. 387-403.
- Ивановић, М. и Класарић, М. (2009), Стратешко планирање у јавном сектору – кључ развоја и реформи, *Безбедност*, 51(3), стр. 9-45.
- Слијепчевић, Ђ., Амовић, М. и Иванић, М. (2011), Јавно-приватно партнерство у функцији превазилажења актуелне финансијско-економске кризе, *Acta Economica*, 9(14), стр. 99-122.
- Цветковић, П. и Здравковић, У. (2012), Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије - полазна разматрања, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 63, стр. 147-167.
- Цвијовић, М. (2015), Јавно приватно партнерство кроз призму искустава европских земаља са освртом на стање у Србији, *Пословна економија* 9(1), стр. 57-76.

Ostale publikacije i izvori:

- Agencija za JPP RH (2007), *JPP vodič kroz postupke odobravanja projekata u Agenciji za javno-privatno partnerstvo namijenjen tijelima središnje i lokalne javne uprave*, Twinning Light Project HR/2007/IB/FI/03TL, dostupan na: <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/10/vodic-hrv.pdf> (03.05.2016.)
- Agencija za JPP RH (2012), *Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata JPP*.
- Agencija za JPP RH (2014), *Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata JPP*, dostupan na: <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/11/p6-v2-vfm-finalno-za-objavudoc.pdf> (10.07.2016.).
- Asian Development Bank (2007), *Public-Private Partnership Handbook*, available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf> (16.09.2016.).
- Austin, D.A. (2015), *The Debt Limit: History and Recent Increases*, CRS Report RL31967, available at: http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid='0E%2C%20*P%5C%3F%3D%23%20%20%20%0A (01.09.2016.).
- Australian Government (2008), *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 4: Public Sector Comparator Guidance*, Australian Government: Department of Infrastructure and Regional Development, available at: <https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/Volume-4-PSC-Guidance-Dec-2008-FA.pdf> (10.07.2016.).
- Australian Government (2013), *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 5: Discount Rate Methodology Guidance*, Australian Government: Department of Infrastructure and Regional Development, available at: <https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/Volume-5-Discount-Rate-Guidance-Aug-2013-FA.pdf> (10.07.2016.).
- Ball, I., Dale, T., Eggers, W.D. & Sacco, J. (1999), *Reforming Financial Management in the Public Sector*, Policy Study No. 258 - part 3, Reason Public Policy Institute.
- Cartwright, M. (2016), *Ancient History Encyclopedia*, available at: http://www.ancient.eu/Twelve_Tables (15.07.2015.)
- Chao, J. & Kasper, H. (2015), *H1 2015 Global PPI Update*, World Bank Group.
- Commission of the European Communities (2004), *Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions*, COM(2004)327, Brussels, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:EN:PDF> (26.08.2016.).
- Commission of the European Communities (2005), *Communication on Public private partnerships and Community law on public procurement and concessions*, COM(2005)569, Brussels, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:EN:PDF> (26.08.2016.).
- Cvetković, P. i Sredojević, S. (2013), *Javno-privatno partnerstvo, Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave*, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije.

- Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z. & Papageorgiou C. (2011), *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*, IMF Working Paper WP 11/37, Washington.
- EBRD (2015), *Transition Report 2015-16 - Rebalancing Finance*, available at: <http://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/ebird-transition-report-201516.html> (05.09.2016.)
- EIB - European Investment Bank (2005), *Evaluation of PPP project Financed by EIB - Synthesis Report*, available at: http://www.eib.org/attachments/ev/ev_ppp_en.pdf (10.10.2016.).
- EPEC - European PPP Expertise Centre (2010), *Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe*, Luxembourg: EIB Graphic Workshop.
- EPEC - European PPP Expertise Centre (2011), *The guide to guidance*, Luxembourg: EIB Graphic Workshop.
- EPEC - European PPP Expertise Centre (2012), *Review of the European PPP Market in 2012*, Luxembourg, available at: <http://www.eib.org/epec/resources/Market%20Update%202012.pdf> (01.08.2016.).
- EPEC - European PPP Expertise Centre (2014), *Review of the European PPP Market in 2014*, Luxembourg, available at: http://www.eib.org/epec/epec_market_update_2014_en.pdf (01.08.2016.).
- EPEC - European PPP Expertise Centre (2015), *Review of the European PPP Market in 2015*, Luxembourg, available at: http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2 (01.08.2016.).
- European Commission (2008), *Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects*, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf (10.07. 2016.).
- European Commission (2003), *DG Regional Policy: Guidelines for Successful Public - Private Partnership*, Brussels.
- Eurostat (2010), *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 95*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2014a), *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2014b), *New Decision of Eurostat on Deficit and Debt: Treatment of Public-private Partnerships*, News Release No. 18, STAT/04/18., Luxembourg: Eurostat Press Office.
- Eurostat (2015), *Government finance statistics (EDP and ESA2010)*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fischer, S. (1987), Paul Anthony Samuelson, in Eatwell, J., Milgate, M. & Newman, P. eds., *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. 4, New York: Stockton Press.
- FMCBC - Financial Management Capacity Building Committee (2004), *Analyzing Debt Capacity and Establishing Debt Limits - Recommended Practice*, available at: http://www.amans.ca/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=120&Itemid=76 (18.08.2016.).

- Green, A. (2009), *The New Standards for Life Cycle Costing in Construction*, available at: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Introducing%20LCC%20ISO%20%20UK%20Standards_Andy%20Green%20271109.pdf
- HM Treasury (2006), *Value for Money Assessment Guidance*, London: HM Treasury, available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/252858/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf (05.09.2016).
- International Finance Corporation - IFC (2016), *Private Provision of Infrastructure Opportunities for Emerging Markets*, available at: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ab777f76-14a2-45d2-b85a-b0f038bf005b/EM+Compass+Note+26+Infrastructure+FINAL+12-12.pdf?MOD=AJPERES> (10.12.2016.)
- Koncesije i javno-privatna partnerstva u BiH. (2009), Strukovni pregled - finalni izvještaj, dostupno na: http://www.koncesijebih.ba/home/images/Strukovni_pregled_Koncesije_javno-privatna_partnerstva_BiH.pdf (14.3.2015.)
- Livesey, P. (2014), *7th Annual Meeting of Senior Public-Private Partnerships Officials*, Paris: OECD Conference Centre, available at: <http://pt.slideshare.net/OECD-GOV/sbo> (20.07.2016.).
- Moulton, L. & Anheier, H.K. (2001), *Public-private partnerships in the United States: Historical patterns and current trends*, Civil Society Working Paper Series No.16., London: Centre for Civil Society, London School of Economics.
- OECD (2008), *Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, Paris: OECD Publishing.
- Office of Government Commerce (2010), *Management of Risk: Guidance for Practitioners*, London: TSO (The Stationary Office).
- Project Management Institute (2004), *A Guide to the Body of Knowledge*, 3th Edition, Pennsylvania, USA: PMI.
- Sadka, E. (2006), *Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective*, IMF Working Paper WP/06/77, Washington: Fiscal Affairs Department.
- Sajko, L. (2008), *Upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave*, Magistarski znanstveni rad, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet.
- SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management (2009), *Koncesije i javno-privatna partnerstva u BiH*, Strukovni pregled – finalni izvještaj, dostupan na: http://www.koncesijebih.ba/home/images/Strukovni_pregled_Koncesije_javno-privatna_partnerstva_BiH.pdf (20.08.2016.).
- Tanzi, V. & Prakash T. (2000), *The Cost of Government and the Misuse of Public Assets*, Working paper WP/00/180, International Monetary Fund.
- Warner M.A. (2014), *Public Investment as an Engine of Growth*, IMF Working Paper, WP/14/148, Washington.
- World Bank (1999), *Credit Ratings and Bond Issuing at the Sub national Level*, Training Manual, available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/>

[14031146.8780342550 /pdf/multi-page.pdf](http://14031146.8780342550/pdf/multi-page.pdf) (10.07.2016.).

World Economic Forum (2016), Global Competitiveness Report 2015-2016, available at: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/> (14.07.2016.).

Zaimović, A. i Alibegović, Dž. (2010), *Primijenjeni finansijski menadžment - Zbirka zadataka sa teorijskim objašnjenima*, Sarajevo: Ekonomski fakultet.

Брдаревић, Љ. (2012), *Развој локалне инфраструктуре кроз јавно-приватно партнерство*, Приручник за локалне власти, Београд.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (2010), *Додјела и реализација концесија из области енергетике (мале хидроелектране) у Републици Српској*, Извјештај ревизије учинка, број: РУ 003-09.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (2012), *Извјештај о ревизији финансијских извјештаја Министарства трговине и туризма Републике Српске за период 01.01.-31.12.2011. године*, број: РВ 031/12.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (2014), *Извјештај о ревизији финансијских извјештаја Министарства трговине и туризма Републике Српске за период 01.01.-31.12.2013. године*, број: РВ 016/14.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (2014), *Извјештај о ревизији финансијских извјештаја Фонда здравственог осигурања Републике Српске за период 01.01.-31.12.2013. године*, број: РВ 024/14.

Главна служба за ревизију јавног сектора у Републици Српској (2016), *Извјештај о ревизији финансијских извјештаја Фонда здравственог осигурања за период 01.01.-31.12.2015 године*, број: РВ026-16.

Документ о политици додјеле концесије, Службени гласник Републике Српске, број 31/06.

Закон о буџетском систему Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 121/12.

Закон о измјенама закона о јавном партнерству у Републици Српској, Службени гласник Републике Српске, број 63/11.

Закон о јавно-приватном партнерству, Службени гласник Републике Српске, број 59/09.

Закон о концесијама Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ, број 32/02.

Закон о концесијама Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број 41/06.

Закон о концесијама Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 59/13.

Закон о концесијама Федерације БиХ, Службени гласник ФБиХ, број 40/02.

Закон о нотарима, Службени гласник Републике Српске, број 56/04.

Закон о стварним правима Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 124/08, 58/09, 95/11 и 60/15.

- Извјештај о раду Комисије за концесије Републике Српске за период 01.01.2015. – 31.12.2015., доступно на: <http://koncesije-rs.org/lat/index.php? prikaz=stranica &id=15> (21.09.2016.)
- Министарство финансија Републике Српске (2014), *Информација о јавно-приватном партнерству у Републици Српској*, доступно на: <http://www.investsrpska.net/files/Javno-privatno%20partnerstvu%20u%20Republici%20Srpskoj.pdf> (03.06.2015)
- Одлука о организовању ЈП Акуана д.о.о., Службени гласник Града Бања Лука, 37/08.
- Одлука о повећању основног капитала Града Бања Лука, Службени гласник Града Бања Лука, 37/08.
- Правилник о буџетским класификацијама, садржини рачуна и примјени контног плана за кориснике прихода буџета Републике, општина, градова и фондова, Службени гласник Републике Српске, број 90/10.
- Правилник о поступку уступања уговора о концесији и промјени власничке структуре концесионара, Службени гласник Републике Српске, број 65/14.
- Правилник о садржају и начину вођења регистра уговора о концесијама, Службени гласник Републике Српске, број 65/14.
- Програм јавних инвестиција Републике Српске 2016-2018, доступно на: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/media/vijesti/Pages/Vlada-utvrdila-Prijedlog-Programa-javnih-investicija-2016.-2018.-godina.aspx> (18.09.2016.)
- Стратегија развоја туризма Републике Српске за период 2011-2020, Службени гласник Републике Српске, број 68/11.
- Упутство за процјену постојања јавног интереса код самоиницијативне понуде, Службени гласник Републике Српске, број 103/05.
- Уредба о поступку реализације пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској, Службени гласник Републике Српске, број 104/09.
- Уредба о правилима за одабир, оцјену и утврђивање приоритета пројеката јавних инвестиција Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 66/16.
- Уредба о измјенама и допунама Уредбе о поступку реализације пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској, Службени гласник Републике Српске, број 62/12.
- Уредба о поступку реализације пројеката јавно-приватног партнерства у Републици Српској, Службени гласник Републике Српске, број 104/09.

ПОПИС ТАБЕЛА

Табела 3. Расипање јавних средстава (2015-2016)

Табела 4. Преглед правне регулативе у земљама Западног Балкана

Табела 3. Пројектни циклус ЈПП и процјена вриједности за новац

Табела 4. Третман потенцијалних предности јавног сектора у компаратору трошкова

Табела 5. Временски хоризонт и дисконтна стопа

Табела 6. Примјер матрице алокације ризика

Табела 7. Дефицит/суфицит и консолидовани бруто дуг опште државе (у % БДП) - ЕУ

Табела 8. Преглед укупних инвестиција са учешћем приватног сектора, по регионима

Табела 9. Врсте и типови јавних инвестиција у имплементацији (2016-2018)

Табела 10. Врсте и типови јавних инвестиција без обезбијеђених извора финансирања

Табела 11. Концесије у Републици Српској – мале хидроелектране (МХЕ)

Табела 12. Концесије у Републици Српској - енергетски објекти

Табела 13. Концесије у Републици Српској – нафтоводи и гасоводи

Табела 14. Преглед концесионих накнада у Републици Српској (2009-2015)

Табела 15. Основни елементи пројекта Пројектовање, изградња, опремање и пружање услуга у болници за кардиохирургију у Слатини

Табела 16. Основни елементи пројекта Изградња и опремање Центра за дијализу у Требињу и Центра за дијализу у Фочи

Табела 17. Основни елементи пројекта Изградња нове луке Рача на територији Општине Бијељина

Табела 18. Основни елементи пројекта Пословно-едукативни центар за пружање услуга дигиталне штампе

Табела 19. Основни елементи пројекта Изградња спортске дворане у Добоју

Табела 20. Основни подаци пројекта Изградња постројења за сепарацију чврстог комуналног отпада у Бијељини

Табела 21. Основни подаци о Пројекту јавно-приватног партнерства у изградњи, финансирању, коришћењу, одржавању и управљању дионицом аутопута Добој - Вукосавље

ПОПИС СЛИКА

Слика 1. Однос економичности, ефикасности и ефективности

Слика 2. Организациони облици производње јавних добара

Слика 3. Врсте ЈПП према степену учешћа приватног сектора и ризику

Слика 4. Структура уговора о концесији

Слика 5. Финансирање по моделу *PFI* са дјелимичном комерцијализацијом пројекта

Слика 6. Пројектни модел финансирања

Слика 7. Транзиционе економије: процијењени вишак/мањак инвестиција

Слика 8. Структура оперативног (текућег) и капиталног буџета

Слика 9. Постизање вриједности за новац у моделу ЈПП

Слика 10. Структура укупних животних трошкова и трошкова животног циклуса

Слика 11. Основни кораци за израчунавање компаратора трошкова јавног сектора

Слика 12. Методологија избора дисконтне стопе

Слика 13. Узрочно-последични приказ ризика

Слика 14. Процес расподјеле ризика: од идентификације до алокације

Слика 15. Матрица вјероватноће и утицаја ризика

Слика 16. Дрво одлучивања за билансни третман ЈПП по препорукама Еуростата

Слика 17. Државни приходи и расходи у 2014. години у % од БДП

Слика 18. Преглед ЈПП пројеката у Европској унији по земљама и секторима

Слика 19. Тржиште ЈПП у Европи по вриједности, броју пројеката и секторима улагања

Слика 20. Европско тржиште ЈПП по вриједности и броју пројеката (2005 – 2015)

Слика 21. Капиталне инвестиције у социо-економски развој – подручје развојне интервенције

Слика 22. Приоритетни пројекти без обезбијеђених извора финансирања – према секторској (*DAC*) класификацији

Слика 23. Приоритетни пројекти без обезбијеђених извора финансирања – према функционалној (*COFOG*) класификацији

Слика 24. Повезаност помоћних хипотеза и студија случајева (без концесија)

ПОПИС ГРАФИКОНА

Графикон 1. Утицај дисконтне стопе на одлуку о инвестирању