

Časopis „Poslovne studije”, 2013, 9–10:

Rad primljen: 29.03.2013.

Rad odobren: 23.04.2013.

UDK: 334.752:658.114.2

COBISS.BH-ID 3837464

DOI: 10.7251/POS1310261K

Pregledni rad

Kužet, mr Renata¹

Babić, dr Zoran²

Kecman, dr Irena³

IZAZOVI INICIJATIVA ZA UVOĐENJE PROJEKATA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Rezime: *Većinu privreda zemalja u tranziciji karakteriše nedostatak investicionog kapitala, uz istovremeno vrlo izraženu potrebu za unapređenjem javnih usluga. Jedan od opšteprihvaćenih načina da se ovaj problem prevaziđe je primjena koncepta javno-privatnog partnerstva. Na iskustvima razvijenih zemalja i drugih zemalja u tranziciji učimo da država mijenja svoju ulogu i prepušta, djelimično ili u potpunosti, obavljanje djelatnosti od javnog interesa privatnom sektoru.*

Uspješnost realizacije projekta javno-privatnog partnerstva zavisi od izabranog konkretnog projekta, pravnog, regulativnog i kontrolnog okvira, ali i od strukture aranžmana koji treba biti atraktivan za oba partnera, uz istovremeno postizanje „vrijednosti za novac“, i to u dugom roku.

Naime, ključna riječ u primjeni modela javno-privatnog partnerstva je „partnerstvo“. Bez sumnje, veliki infrastrukturni projekti, vrijednosno i suštinski utiču na povećanje ukupnih javnih ulaganja. Ukoliko su takvi značajni projekti motivisani ekonomskim pokretačima iz privatnog sektora i širokim zadovoljavanjem potreba krajnjih korisnika, sinergijski efekat ne bi trebalo da izostane.

Ključne riječi: *javno-privatno partnerstvo, javna ulaganja, javni interes, vrijednost za novac.*

JEL klasifikacija: *H40, H42, H54, H83, M41, M4*

¹ Viši asistent, Univerzitet za poslovne studije u Banjaluci, Jovana Dučića 23a, goren@blic.net

² Docent, Univerzitet za poslovne studije u Banjaluci, Jovana Dučića 23a, zoran.babic@mtel.ba

³ CFO Cancer Treatment Centers, Euromedic International, irena.kecman@euromedic.ba

UVOD

Najpodesnija oblast za primjenu javno-privatnog partnerstava su projekti infrastrukture, mada se korišćenje ovih projekata sve više širi i u druge oblasti. Potpuna i precizna definicija javno-privatnog partnerstva još uvijek nije usvojena i široko prihvaćena, pošto se ovaj oblik partnerstva javlja u različitim područjima, u različitim oblicima i sa različitim rokovima trajanja. Sa druge strane, modeli partnerstva između javnog sektora (države) i privatnog sektora poznati su još od doba Rimskog carstva, u vidu javnih radova. Od tada pa do danas, kontinuirano je prisutno partnerstvo javnog i privatnog, u različitim vidovima i intenzitetima, a značajan zamah dobija i tokom industrijske revolucije, kada, prvenstveno, saobraćajna infrastruktura postaje primarni interes kako privatnih kapitalista, tako i javnog sektora kolonijalnih država.

Osnovna namjera javno-privatnog partnerstva je da ohrabri privatni sektor da angažuje svoje kapacitete ulažući kapital i svoje sposobnosti (da završi projekte na vrijeme i u okviru budžeta) za dobro zajednice, bez pravljenja kompromisa sa profitnim motivom. U isto vrijeme, javni sektor zadržava svoju odgovornost da obezbijedi robe i usluge javnosti, u najvećoj mogućoj mjeri. Ovi aranžmani, u stvari, pozivaju na razuman pristup donošenju odluka i potcrtavaju potrebu za okvirom koji omogućava partneru iz privatnog sektora da dobije razuman povrat na uložena sredstva bez snižavanja standarda i kvaliteta usluga koje pružaju. Ključ za uspjeh projekata javno-privatnog partnerstva je izbalansirana i fer podjela rizika i koristi između partnera, i transparentnost i odgovornost u transakcijama vezanim za odlučivanje i upravljanje ugovorima.

Dakle, tokom nekoliko posljednjih decenija, pružanje javnih usluga kroz projekte javno-privatnog partnerstva postalo je veoma atraktivno u čitavom svijetu kao način da se izgrade ili održavaju značajne infrastrukture u sektorima kao što su: transport (drumski, željeznički, avionski i brodski saobraćaj), društvena infrastruktura (škole, bolnice, zatvori, starački domovi), javne komunalne usluge (vodosnabdijevanje, prečišćavanje otpadnih voda, odlaganje i zbrinjavanje čvrstog otpada), pa sve do pružanja sofisticiranih usluga u oblasti telekomunikacija i odbrane.

Što se tiče privreda u tranziciji, njih većinom karakteriše nedostatak kapitala za finansiranje krupnih infrastrukturnih projekata, kao i vrlo izražena potreba za unapređenjem javnih usluga. Jedan od opšteprihvaćenih načina da se takvo stanje privrede dovede na željeni nivo je primjena koncepta partnerstva javnog i privatnog.

1. POJAM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Javno-privatno partnerstvo podrazumijeva zajednički rad dva dominantna, ali divergentna sektora u ekonomiji, javnog i privatnog, od kojih je svaki sa različitim pretpostavkama i ciljevima, tokom čitavog razvoja društva. Javno-privatno partnerstvo se pojavilo kao jedan od posljednjih i uspješnih instrumenata javnog finansiranja, i veoma je široko prihvaćeno i u razvijenim i u nerazvijenim zemljama, pogotovo za gradnju ili rekonstrukciju velikih infrastrukturnih sistema.

Na strani privatnog sektora su investitori, povjerioci kompanije koja se bavi izgradnjom i radom na projektima, a na strani javnog sektora su javni autoriteti koji stvaraju i implementiraju politike javno-privatnih partnerstava, oni koji omogućavaju sprovođenje samog partnerstva, te na kraju javnost, kao korisnik krajnjih usluga.

Ujedinjene nacije definišu javno-privatno partnerstvo kao „inovativan metod korišćen od strane javnog sektora za ugovaranje sa privatnim sektorom, koji unosi svoj kapital i svoje sposobnosti da bi završio projekt u okvirima zadatog vremena i budžeta, dok javni sektor zadržava odgovornost da pruži usluge javnosti na način da budu od koristi javnosti, te omogući ekonomski napredak i unapređenje kvaliteta života“ (UN 2006, 14).

Prema definiciji UN, javno-privatna partnerstva koja imaju za cilj finansiranje, projektovanje, izgradnju kapaciteta i upravljanje uslugama javnog sektora imaju tri glavne karakteristike, i to:

- a) dugi rok (ponekad 30 i više godina) pružanja usluga;
- b) transfer rizika na privatni sektor i
- c) različite forme dugoročnih ugovora sklopljenih između pravnih subjekata i javnih institucija (UN 2006, 14).

U idealnim slučajevima, javno-privatno partnerstvo kombinuje najbolje od oba svijeta: privatni sektor sa svojim resursima, upravljačkim vještinama i tehnologijom i javni sektor sa regulatornim ovlaštenjima i zaštitom javnog interesa. U javno-privatnim partnerstvima, privatni sektor unosi neophodne finansije za izgradnju projekta, sprovodi aktivnosti projektovanja i izgradnju, kao i upravljanje i održavanje, a zauzvrat javni sektor vrši transfer svojih prava za prikupljanje pojedinačnih naknada od korisnika (takse, putarine i sl.). Ponekad, javni sektor plaća kompenzacije u skladu sa ugovorenim modelom na način da popuni „prazninu u održivosti projekta“, anuitetnim ili godišnjim grantovima, na osnovu određenih, prethodno ugovorom definisanih, normi i principa.

2. MODELI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Projekat javno-privatnog partnerstva je alternativa direktnom nabavljanju objekata od strane javnog sektora koji se finansira iz poreskih prihoda ili zaduživanjem. Mogu postojati različiti modeli javno-privatnog partnerstva, ali svi oni imaju isti sadržaj koji se može opisati kroz sljedeće:

- 1) ministarstvo, agencija ili drugo tijelo javnog sektora je jedna strana i bira partnera iz privatnog sektora kao drugu stranu u validnom i legalnom ugovoru;
- 2) partnerstvo između dvije strane će stanovništvu obezbijediti dugoročne usluge (i/ili dobra) odgovarajućeg kvaliteta;
- 3) javni sektor će, iako prenosi odgovornost za projektovanje, izgradnju i/ili upravljanje i održavanje projekta na privatni sektor, zadržati potpunu odgovornost za pružanje javnih usluga;
- 4) privatni partner će obezbijediti potrebne finansije bilo potpuno ili djelimično za izgradnju objekta i za upravljanje njime, dok će partner iz javnog sektora obezbijediti pravo na prihode;
- 5) javni sektor će dodijeliti/ prenijeti prava na prikupljanje prihoda proizašlih iz projekta na privatni sektor, za definisani period (bazirano na projekciji potražnje), a može prihvatiti da plaća grant i/ili prihvatiti da dijeli bilo koji višak, zavisno od ravnoteže pri podjeli rizika i koristi;

6) „vrijednost za novac“ treba da bude osnovni kriterijum za javni sektor da uđe u aranžman.

Uopšte uzev, javno-privatna partnerstva se mogu podijeliti na:

- institucionalna javno-privatna partnerstva i
- ugovorna (kontraktualna) javno-privatna partnerstva.

Institucionalna javno-privatna partnerstva su obično *joint venture (JV)*, zajednička privredna društva, između javnih i privatnih interesnih strana koje sprovode javno-privatno partnerstvo, dijeleći rizike i obezbjeđujući javne usluge na dugoročnoj osnovi. U određenim situacijama gdje je profitna samoodrživost projekta visoka, partner iz privatnog sektora može biti voljan da dijeli ostvareni višak prihoda sa partnerom iz javnog sektora.

Zajednička privredna društva se uobičajeno osnivaju zbog toga što javni i privatni partneri imaju komplementarne ciljeve koje ne bi mogli da ostvare nezavisno, uz niske troškove ili rizik. Ove *joint venture* kompanije imaju svoje vlastite kapacitete, odvojeno od osnivača i vlasnika kapitala. U većini slučajeva, 50% ili više učešća u kapitalu ovakvih preduzeća je u vlasništvu privatnog partnera, stoga su ove kompanije obično privatna preduzeća.

Udio akcija partnera iz javnog sektora u *joint venture* može biti u bilo kojoj proporciji, a ako javni sektor posjeduje više od 50% akcija, i sam JV se može smatrati entitetom javnog sektora. Međutim, ako je učešće javnog sektora 50% ili manje, kako bi se omogućilo *joint venture* kompaniji da funkcioniše kao privatno preduzeće sa većom komercijalnom slobodom, ni državna pravila vezana za nabavku i trošenje se neće primjenjivati na ova preduzeća. Takvo privredno društvo, mora se, stoga, tretirati jednako kao i druga privatna preduzeća i bilo kakva nabavka roba ili usluga od tog privrednog društva mora proći normalnu tendersku proceduru propisanu zakonom. Isto tako, treba imati u vidu da za javni sektor ovakva privredna društva mogu biti veoma atraktivna, pošto imaju državni izvor finansiranja i podršku, a bez odgovornosti u obliku kakav imaju subjekti iz javnog sektora. To im često daje i bitne prednosti u vladinim nabavkama, pošto se *joint venture* kompanija obično doživljava kao vladina ili kvazi-vladina kompanija. Takva mogućnost ostvarenja

neočekivanih koristi ili kompromitovanja procesa javnih nabavki treba biti identifikovana i, po potrebi, eliminisana.

Normalno je da postoje elementi sukoba interesa u dodjeljivanju infrastrukturnog projekta jednoj *joint venture* kompaniji, i zbog toga što je partner iz javnog sektora koji je davalac koncesije ujedno i partner u primaocu koncesije (u tom zajedničkom privrednom društvu), koji je privatna kompanija. Vremenom, ovo može dovesti do sukoba interesa, pogotovo ako će entitet iz javnog sektora biti „regulator“ koncesionog sporazuma, a istovremeno će biti i „regulisan“ kroz isti sporazum.

S druge strane, ugovorna javno-privatna partnerstva potpadaju pod model koncesije, te u tom slučaju infrastrukturni objekat (imovinu) javni partner ustupa privatnom partneru koji je zainteresovan da projektuje, gradi i upravlja projektom javno-privatnog partnerstva za dati period vremena. U nekim slučajevima, upravljanje izgrađenim objektom može biti ugovorno preneseno na treću stranu iz privatnog sektora.

U obje kategorije, krajnji korisnici, neposredno ili posredno, plaćaju za korištenje objekata i ta naknada pripada ili *joint venture* ili ugovornom privatnom partneru.

Projekti iz sektora infrastrukture često obezbjeđuju pružanje usluga monopolističke prirode, zasnovane na dugoročnim i jakim sporazumima i ugovorima o nabavci, koncesionim sporazumima ili projektinim sporazumima između predstavnika javnog sektora i privatnog partnera. Ove usluge mogu se pružati bilo direktno korisnicima, kao što je u slučaju aerodroma, luka ili autoputeva, ili entitetu javnog sektora, kao što je u slučaju isporuke električne energije ili usluga prenosa za entitete javnog sektora.

U slučaju da je *joint venture* formiran za pružanje usluga krajnjim korisnicima, to upućuje na dva nivoa odnosa, tj. formiranje zajedničkog privrednog društva između partnera iz javnog sektora i privatne kompanije, s jedne strane, i koncesioni sporazum između entiteta javnog sektora i tog zajedničkog privrednog društva (koje je kontrolisano od strane privatnog partnera) s druge strane. Kao rezultat, ovakve transakcije uključuju dva odvojena sporazuma iz kojih proizlaze mnogo kompleksnija pitanja/ problemi nego što su oni koji se pojavljuju kada se *joint venture* kompanija formira u većinskom vlasništvu vlade, odnosno

javnog sektora, ili kada se radi o ugovornom javno-privatnom partnerstvu.

Javno-privatna partnerstva se mogu klasifikovati i prema pravnoj prirodi uključenosti privatnog sektora u projekat, koristeći modele kao što su BOT (Built, Operate, Transfer), BOOT (Build, Own, Operate and Transfer), DBFO (Design, Build, Finance and Operate) i druge (IFAC 2008, 10).

3. INTERES JAVNE VLASTI ZA PROJEKTE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Nedostatak javnih sredstava je najvažniji razlog za uključivanje javnog sektora u razvojne projekte na lokalnom i regionalnom nivou. Osim tog razloga, postoji i niz drugih razloga za uključivanje privatnog sektora u finansiranje razvojnih projekata od javnog interesa:

- rastuće potrebe na lokalnom i regionalnom nivou;
- neodgovarajuća struktura prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave;
- veličina kapitalnih projekata na lokalnom i regionalnom nivou;
- ograničenja na zaduživanja lokalnih i regionalnih jedinica;
- unapređenje upravljačke prakse i transfera tehnologije (Jurlina-Alibegović 2010, 52).

Javno-privatno partnerstvo često počinje velikim entuzijazmom u pogledu značajnih infrastrukturnih projekata ili novih i inovativnih modela privređivanja, što se iskazuje u interesu javne vlasti kroz strateške i druge dokumente (ekonomska politika, strategije razvoja i slično).

Partnerstvo nudi jedinstvene i inovativne metode za uključivanje privatnog sektora u aktivnosti nacionalne izgradnje i ubrzavanje isporuke javnih usluga potrebnog kvaliteta putem zajedničkih preduzeća, bez prihvatanja ograničenja i nedovoljnosti raspoloživih resursa.

Konkretni projekti ponekad otpočinju samoinicijativnim ponudama zainteresovanih privatnih partnera, što je u našoj zemlji bio čest slučaj u oblasti eksploatacije vodenih tokova (pijesak i šljunak), malih hidroelektrana, projekata iz oblasti turizma, poljoprivrede i dr.

Javni partner istovremeno može biti zainteresovan da uđe u javno-privatno partnerstvo iz različitih razloga. Uobičajeno, razlog koji se naglašava su povećane koristi nastale iz partnerstva sa privatnim sektorom, koje možda ne bi inače postojale da je javni sektor isključivo odgovoran za izgradnju infrastrukture ili postrojenja i/ili pružanje povezanih javnih usluga. Uobičajena fraza koja se koristi za naglašavanje ovih ciljeva je „dostizanje poboljšane vrijednosti za novac“ (IFAC 2008, 9).

Potencijalna „vrijednost“ se može ogledati u poboljšanoj sposobnosti za izgradnju ili renoviranje infrastrukturnih objekata i postrojenja, poboljšanom kvalitetu izgradnje ili održavanja, ili u boljoj efikasnosti pri pružanju krajnjih javnih usluga. Konceptualno, javni sektor postiže „poboljšanu vrijednost za novac“ samo sa optimalnom alokacijom projektnih rizika između javnog i privatnog sektora, a na bazi sposobnosti svakog od partnera da koristi svoje resurse i kapacitete da upravlja tim rizicima.

Javni sektor je pod stalnim pritiskom da unaprijedi pružanje javnih usluga, pri čemu raspolaže ograničenim sredstvima. Stoga, javlja se očekivanje da će akteri iz privatnog sektora biti sposobni da pruže više i kvalitetnije. To je posebno izraženo sa pojavom globalne ekonomske krize, gdje je, zbog pritiska fiskalnih restrikcija, pritisak na javni sektor da smanji broj zaposlenih i ukupne troškove veoma izražen (Peteri 2010, 12).

Osim postizanja „vrijednosti za novac“, neke institucije javnog sektora imaju motiv da uđu u javno-privatno partnerstvo da bi postigli određene fiskalne ciljeve. Naime, javno-privatni partnerski aranžmani se mogu koristiti kao mehanizam za pribavljanje novih ili rekonstruisanih infrastrukturnih objekata i postrojenja, ali uz istovremeno isključenje takve imovine i njenog finansiranja iz budžetskog procesa i finansijskih izvještaja javnog sektora. Ova motivacija se pretežno pojavljuje u ranim javno-privatnim partnerskim aranžmanima. (IFAC 2010, 9) Statistički biro Evropske unije – Eurostat, 2004. godine objavio je smjernice o tome šta se smatra vanbilansnim javno-privatnim partnerstvom (tj. projektom koji se ne smatra javnim zaduženjem, ne utiče na državni deficit i na ukupan dug). Stoga su mnogi projekti devedesetih godina 20. vijeka i početkom 21. vijeka morali da budu „preimenovani“ u kvaziprikriveni

javni dug ili proste nabavke usluga na dugi rok u okviru raznovrsnih modela finansiranja (Jokaj 2010, 67).

4. RAZLOZI KOJI MOGU DOVESTI DO NEUSPJEHA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Iz svega navedenog jasno je da je javno-privatno partnerstvo model koji pruža velik izbor mogućnosti, kako u pogledu samog koncepta, tako i u pogledu postizanja i prezentovanja efekata takve vrste partnerstva.

Međutim, analitičari se uglavnom slažu da javno-privatno partnerstvo može biti uspješno samo u sredini koja podržava to rješenje. Javno-privatno partnerstvo se ugovara u okviru složenih sistema vlasti i na njega utiču specifičnosti društvenog i političkog sistema. Trajanje projekta javno-privatnog partnerstva premašuje jedan izborni ciklus, te ovakav projekat treba da se procjenjuje dugoročno, tokom cjelokupnog vijeka trajanja.

Kada se posmatra iz ugla javnog sektora, jasno je, međutim, da javno-privatno partnerstvo nosi u sebi i velike opasnosti od neuspjeha, počevši od odabira oblika samog partnerstva, pogrešne procjene kapaciteta infrastrukturnih objekata koji će se graditi i/ili kvaliteta usluga koje će se pružati kroz partnerstva, pa sve do umanjenih ili izgubljenih ekonomskih efekata. U javnom sektoru zemalja sa značajnim iskustvom u projektima iz oblasti javno-privatnih partnerstava veoma često se postavlja i pitanje efikasnosti javno-privatnih partnerstava, kao i pitanje zaštićenosti javnog interesa.

Za sve one koji se javno-privatnim partnerstvom žele baviti iz kritičkog ugla, nameće se pitanje: koji mogu biti razlozi za eventualni neuspjeh javno-privatnog partnerstva?

Neki od najčešćih razloga su:

- loša podjela rizika;
- izostanak tržišne konkurencije, odnosno ugovaranje bez tenderske procedure;

- preambiciozno postavljeni rokovi ili preveliki kapaciteti;
- izbjegavanje opterećenja budžetskog sistema;
- nepostojanje prethodnih analiza (kao što je korištenje PSC-komparatora);
- finansiranje kroz budžetska zaduženja;
- nastojanje da se smanje troškovi, na uštrb smanjenja kvaliteta usluga;
- refinansiranje dobiti putem novih zaduženja.

U nastavku se govori o svakom od ovih razloga koji pojedinačno ili zajedno mogu dovesti do neuspjeha javno-privatnog partnerstva sa stanovišta javnog sektora i interesa javnosti u cjelini (krajnjih korisnika usluga i poreskih obveznika).

4.1. Loša podjela rizika

U teoriji, rizici u javno-privatnom partnerstvu prenose se na partnera koji je najviše u mogućnosti da ograniči i kontroliše rizik. Međutim, ako se u praksi dogodi da privatni partner preuzima rizik, on to često veoma dobro naplati.

Prema definiciji Eurostata, „investicija se smatra vanbudžetskom i vanbilansnom ako su ispunjena sljedeća dva uslova: prvo, da privatni investitor mora sa preuzme sve rizike izgradnje; drugo, privatni partner mora da preuzme jedan od sljedeća dva rizika – rizik raspoloživosti ili rizik tražnje.” Ako ovi uslovi nisu ispunjeni, onda se, prema Eurostatu, smatra da je projekat dio bilansa i budžeta subjekata javne vlasti (Manual 2010, Chapter VI.5.2.3). Međutim, i kod projekata koji ne ispunjavaju uslove iz navedene definicije, još uvijek je potrebno jasno utvrditi rizike i raspodjeliti ih među partnerima, a sve nakon podrobne analize.

Veoma problematični projekti u pogledu prebacivanja rizika u Srednjoj i Istočnoj Evropi su često vezani za naplate putarina (Brenck et al. 2005, 103). U pitanju su pretjerane procjene obima saobraćaja, kojima su skloni donosioci odluka u vrijeme odlučivanja o javno-privatnom partnerstvu. U ovakvim slučajevima se radi o prevelikom riziku potražnje, koji ponekad

preuzima na sebe i partner iz javnog sektora. Naime, rizik potražnje se odnosi na nestabilnost potražnje u odnosu na očekivanu u trenutku potpisivanja ugovora, nezavisno od angažovanja privatnog partnera, pri čemu promjena potražnje može biti uzrokovana subjektivnim, ali i objektivnim razlozima. Ovo bi trebalo da bude uobičajeni tržišni rizik koji snosi privatna strana u tržišnoj ekonomiji. Međutim, nekada država preuzima na sebe da garantuje određeni nivo potražnje ili se obaveže (u slučaju smanjenog obima) da nadoknadi privatnom partneru razliku između stvarne i projektovane potražnje u određenom periodu.

Ovakve situacije, gdje je došlo do početne precijenjenosti potražnje, ne izazivaju samo poteškoće kod ostvarivanja prihoda koncesionara ili trošenja budžetskog novca, već vode ka pokušaju povećanja saobraćaja na autoputevima, što je u potpunom sukobu sa ekološkim ciljem smanjenja obima saobraćaja.

4.2. Ugovaranje bez adekvatne tenderske procedure

Jedan od glavnih argumenata kojim se opravdava upotreba javno-privatnih partnerstava, ponekad čak i uz veće finansijske izdatke, jeste povećanje efikasnosti koja proizlazi iz tržišnog takmičenja i prepostavljenosti efikasnosti privatnog sektora pri izvođenju radova. Ipak, praksa pokazuje da javno-privatni partnerski odnos često može biti obilježen slabom konkurencijom, što dovodi do većih troškova koji nisu opravdani analizama cijene i koristi.

U nekoliko slučajeva javno-privatnog partnerstva u Srednjoj i Istočnoj Evropi nije čak ni bilo konkurentnih ponuda, na primer, češki projekat autoputa D47, hrvatski projekti puteva BINA Istra (Istarskog ipsilona) i autoputa Zagreb–Macelj, i bugarski autoput Trakija (CEE Bankwatch Network 2008, 30).

Iako međunarodne finansijske institucije uglavnom ne finansiraju projekte kod kojih nisu sprovedene javne tenderske procedure, konkurencija za javno-privatno partnerstvo je ponekad sama po sebi ograničena (HCCPA 2007,7). Naime, postoje situacije kada je javni konkurs rezultirao samo jednom ponudom, a međunarodne finansijske institucije i dalje prihvataju da

finansiraju takve projekte, iako je pregovaračka snaga pojedinačnog ponuđača veoma jaka zbog nedostatka konkurencije. Čak i kada postoji više ponuđača, bitni detalji ugovora dodatno se ugovaraju tek nakon faze izbora najboljeg ponuđača, a to za posljedicu ima povećanje cijena ili specifikacija samog projekta (Leahy 2005, 63).

Očekuje se i da će javno-privatno partnerstvo poboljšati ekonomičnost, zbog toga što postojanje ugovornih obaveza znači da će projekti biti završeni na vrijeme, te da troškovi rijetko rastu tokom realizacije. Međutim ova očekivanja ne ostvaruju se baš uvijek. Problem kod finansiranja procjene javno-privatnog partnerstva je u tome što se zacrtani ciljevi, kad je u pitanju uspješnost pružanja usluga, modifikuju tokom trajanja ugovora o partnerstvu, a promjene u ekonomičnosti je teško uočiti (Peteri 2010, 13).

Nameće se potreba da partner iz javnog sektora ozbiljno razmotri rizik koji nosi neprovođenje otvorene tenderske procedure, s obzirom na posljedice koje nastaju poslije eventualnih tužbi ili mogućeg gubitka povoljnog finansiranja iz međunarodnih izvora, kao i na probleme netransparentnosti.

4.3 Preambiciozno postavljanje rokova i kapaciteta za projekat

Projektovanje prevelikih kapaciteta prilikom preliminarnih analiza o opravdanosti javno-privatnog partnerstva može, za javni sektor, predstavljati okosnicu problema u narednim fazama projekta. Ukoliko se ugovorom definiše da će razliku procijenjene i stvarne potražnje namirivati partner iz javnog sektora, to znači direktni gubitak budžetskih sredstava sa dugoročnim posljedicama.

Karakteristična je analiza javno-privatnih aranžmana u Bugarskoj, vezano za jedinice lokalne samouprave, u kojoj je naglašena česta praksa da se povećava ili smanjuje kapital akcionarskih društava unošenjem imovine javnog sektora u kapital *join venture* kompanija. U stvarnosti, veliki dio te imovine ne služi obavljanju aktivnosti tih kompanija. Nakon unošenja, imovina se prodaje na tržištu i tako se kompanija indirektno finansira iz javnog sektora. Krajnji rezultat je da opštine ostaju bez

prihoda koje bi ostvarivale od prodaje ili davanja u zakup te imovine. Opština bi ostala bez imovine, a nije vukla nikakvu dividendu. Kako se navodi (Vladkov i Markov 2010, 33): „Istraživački tim nije pronašao nijedno akcionarsko društvo koje je osnovano u korist lokalne zajednice ili za ispunjenje neke javne potrebe.”

Osim toga, preveliki kapaciteti (npr. kod sportskih dvorana i drugih sličnih objekata) nose sa sobom veće troškove održavanja, što za posljedicu ima visoke naknade krajnjim korisnicima (stanovništvu), kao što su, na primjer, cijene ulaznica i/ili, ponovo, naknade iz budžeta.

Drugo glavno opravdanje za javno-privatno partnerstvo je ideja da je privatni sektor efikasniji u projektovanju i pružanju usluga, ali nasuprot tome, postoje i dokazi koji ukazuju da su te tvrdnje o javno-privatnom partnerstvu netačne ili se zasnivaju na spornim pretpostavkama (UK NAO 2003, 3). Ocjena Evropske investicione banke o uključenosti banke u projekte javno-privatnih partnerstava ukazuje da su razlozi za izvršenje tih projekata na vrijeme i u okviru budžeta rezultat postavljanja fiksnih cijena, fiksiranog termina za završavanje podugovora, što bi se takođe moglo primijeniti i za javne nabavke (EIB 2005, 4).

Dakle, završavanje projekata u roku ni po čemu nije karakteristika samo javno-privatnih partnerstava. Neprovođenje tendera neposredno onemogućava finansiranje od strane značajnih međunarodnih fondova, a sudski sporovi proizašli iz neadekvatne procjene i podjele rizika, direktno vode do probijanja rokova, što posljedično nanosi štetu krajnjim korisnicima usluga i poreskim obveznicima.

4.4. Izbjegavanje opterećenja budžetskog sistema

Model javno-privatnog partnerstva javnom sektoru ponekad izgleda privlačan, prvenstveno iz razloga što se na taj način projekti prividno uklanjaju iz javnog budžeta. Umjesto direktnih kapitalnih investicija, projekat javno-privatnog partnerstva se otplaćuje kroz godišnje rate iz budžetske stavke za plaćenje usluga (po osnovu korišćenja infrastrukture, održavanja i sl.) ili granta, tako da partner iz javnog sektora ne mora direktno kapitalno da se zadužuje, mada i ovdje treba voditi računa da

vlada ponekad mora osigurati kreditne garancije za privatni sektor, što se može dodati na obaveze javnog duga.

U suštini, za javno-privatna partnerstva ne treba manje novca, već se na ovaj način pozajmljuje novac, što predstavlja dug javnog budžeta kroz čitav period trajanja javno-privatnog partnerstva (20 i više godina). Ovo može biti jedan od razloga kojim zagovornici javno-privatnog partnerstva ohrabruju donosioce odluka da uđu u projekte koji, ukoliko se ispravno ne vode, mogu biti teško otplativi. Široko je prihvaćen pristup da se u periodu dok je projekat u fazi izgradnje ne zahtijeva uključivanje tog objekta u bilanse javnog sektora, čak ni ako bi se mogao smatrati finansijskim zakupom (i na taj način mogao pripisati imovini javnog sektora). Stoga se ponekad varijacije strukture javno-privatnog partnerstva odnose samo na fazu izgradnje, pri čemu se objekat pri dovršetku vraća pod kontrolu javnog sektora (Yescombe 2010, 70).

Ovdje treba još napomenuti da postoje dva složena pristupa ovom računovodstvenom problemu, a to su pristup Eurostata i britanski pristup. Pristup Eurostata zasnovan je na veličini prenosa rizika, odnosno po njemu se zahtijeva da se privatnom sektoru prenesu rizik izgradnje i rizik raspoloživosti ili rizik potražnje. Ovakav tretman je prihvaćen i u našem zakonodavstvu, te se prema tome javni sektor opredjeljuje za priznavanje projekta kroz finansijski ili kroz operativni zakup (lizing).

Javno-privatna partnerstva su, u nekim zemljama, često u značajnoj mjeri izvan budžetskog bilansa (npr. u Velikoj Britaniji 78% PFI je van bilansa) (Cor, van Montroft, 2011). Razlozi za to su dvojaki – dugoročne obaveze nisu vidljive u bilansu, odnosno ne ulaze u nacionalni dug i/ili služe kao instrument za postizanje finansijskih kriterijuma Evropske unije.

Britansko ministarstvo finansija je razvilo pristup tretmanu javno-privatnih partnerstava u bilansu javnog sektora koji favorizuje „suštinu iznad forme“, uzimajući u obzir i komercijalnu stvarnost transakcije. U ovom pristupu postoje tri faze (Yescombe, 2010, 71):

- odvojivost (Može li se naknada koja se plaća kroz ugovor o javno-privatnom partnerstvu podijeliti na dio koji pokriva kapitalne izdatke (*capex*) i na operativne izdatke (*opex*?));

- prenos rizika (pod pretpostavkom da plaćanja nisu razdvojiva, razmatra se jesu li privatnom sektoru preneseni značajni rizici ili su oni zadržani na strani javnog sektora);
- kvantitativna analiza rizika (određene rizike koji su zadržani na strani javnog sektora treba kvantifikovati i diskontovati na neto sadašnju vrijednost).

Svaki vid projekata javno-privatnog partnerstva su složene odluke i treba ih razraditi kroz računovodstvene politike opšteg javnog sektora jedne zemlje, kao i da uključuju određene elemente profesionalnog prosuđivanja.

Praksa razvijenih zemalja pokazuje da želja da se finansiranje vrši van bilansa (vanbudžetski) vodi do manje povoljnih ugovora iz perspektive „vrijednosti za novac“. Stoga je jasno da nova međunarodna računovodstvena pravila uvode ograničenja u pogledu mogućnosti iskazivanja vanbilasnog (vanbudžetskog) finansiranja i čine ga još težim. Nove međunarodne računovodstvene smjernice (IFAC, 2008–2011) postavljene su tako da „vraćaju” većinu obaveza iz javno-privatnog partnerstva na davaoca granta (*capex*), čime ovo kao motiv za odabir modela javno-privatnog partnerstva postaje bespredmetno.

Ipak, ne treba zaboraviti da kruti pristup u odlučivanju da li će se projekat naći u bilansu ili izvan bilansa javnog sektora možda nije uvijek prikladan, s obzirom na to da svako javno-privatno partnerstvo uključuje složenu gradaciju rizika.

Dosad je u Srednjoj i Istočnoj Evropi bilo malo rasprava o budućim opterećenjima za budžetski sistem koji može stvoriti javno-privatno partnerstvo. Kao što autori objavljenog dokumenta Svjetske banke o javno-privatnom partnerstvu u Jugoistočnoj Evropi pišu: „Zemlje EU8 imaju samo ograničene informacije o rizicima koje javno-privatno partnerstvo može da izazove i ograničeno razumijevanje dugotrajnog fiskalnog učinka javno-privatnih partnerstava. Zemlje EU8 iznose javnosti premalo tih informacija, jer ugovor, kao i njegov sadržaj o JPP, smatraju povjerljivim. To otežava analitičarima da procijene dugotrajni fiskalni učinak JPP, a javnost je onemogućena da pravilno primijeni odgovarajući pritisak za fiskalnu (ne)razboritost.” (Budina et al. 2007, 16).

4.5. Nepostojanje odgovarajućih analiza

Većina analitičara u praksi slaže se da bi analiza „cijene–koristi” trebalo da bude jedan od glavnih parametara pri donošenju odluke o sklapanju javno-privatnog partnerstva. Argumenti koje, uz to, treba razmotriti kada se razmatra da li privatni sektor može izgraditi i upravljati infrastrukturom jeftinije od javnog sektora jesu:

- privatno finansiranje je mnogo skuplje od zaduživanja javnog sektora (Audit Scotland 2002, 58–59);
- za razliku od javnih organa, privatne kompanije očekuju značajni profit za svoja ulaganja;
- priprema javno-privatnih projekata je duga i skupa.

Važan instrument za poređenje efikasnosti JPP je „komparator troškova javnog sektora” (engl. Public Sector Comparator – PSC), kojim se porede troškovi javno-privatnih partnerstava sa troškovima istog projekta izvedenog samostalno od strane javnog sektora. Komparator troškova javnog sektora se koristi u najvećem broju evropskih zemalja, ali ima svoja ograničenja (Cor i Montford, 2011):

- nepredvidljivost nekih parametara (nesigurnost u pogledu budućnosti: dugi rok – razvoj);
- PSC je ekonomski model, ali neekonomski argumenti su isto tako veoma važni;
- alternative javnog sektora se često ne tretiraju na isti način, neki troškovi se ne uzimaju u obzir u alternativni javno-privatnog partnerstva, ili se preuveličavaju u alternativni samostalnog ulaganja iz javnog sektora;
- tvrdnje o „poboljšanoj efikasnosti“ nisu uvijek dovoljno potkrijepljene dokazima.

Iako je PSC u Velikoj Britaniji veoma kritikovan model, prvenstveno zbog prilagođavanja obračuna u korist modela javno-privatnog partnerstva, jasno je da je ovakvo poređenje poželjno uraditi, i da metodologija mora biti transparentna i pristupačna javnosti kako bi se omogućilo razmatranje i predložila eventualna poboljšanja.

Prema istraživanjima koja su prezentovana na Kongresu vrhovnih revizorskih institucija evropskih zemalja (EUROSAI, Cor i Montford, 2011), česti argumenti za javno-privatne partnerske aranžmane su:

- finansijski argumenti: *to trebamo* (nedostatak javnog novca, mogućnost vanbudžetskog – vanbilansnog finansiranja);
- ekonomski argumenti: *to je bolje* (više „vrijednosti za novac“, poboljšanje efikasnosti);
- politički, oportunistički ili ideološki argumenti: *to želim*.

Iz toga proizlazi da je neophodno da odluka za javno-privatno partnerstvo ili protiv njega bude rezultat analize različitih motiva i argumenata, a ne samo komparatora troškova javnog sektora.

Takođe, postavlja se i pitanje da li PSC treba biti poznat ponuđačima, i tu postoje različite prakse. U nekim zemljama se smatra da ponuđačima ne treba biti poznat PSC prije podnošenja ponude, jer bi to moglo uzrokovati da im on bude ciljane cijena, a ne da podnose svoje najbolje ponude. S druge strane, u nekim zemljama se smatra da otkrivanje PSC-a pruža mogućnost da ponuđači na najbolji način shvate šta se očekuje u njihovim ponudama.

Isto tako, treba imati u vidu da bi PSC trebalo mijenjati kada nastupe značajne promjene u obimu i prirodi projekta, ili ukoliko je očito da troškovi ili elementi rizika moraju biti ponovo vrednovani (premda su rizici podložni manipulaciji kako bi se proizveo „željeni“ rezultat) (Yescombe 2010, 66).

U mnogim javno-privatnim partnerstvima u Srednjoj i Istočnoj Evropi nema dokaza o tome da su uopšte rađene analize „cijena–koristi“, a tamo gdje jesu, metodologija nije dostupna javnosti. Ovo se nekad pravda tvrdnjom da ionako nema načina za iskorišćenje javnih sredstava, tako da se mora biti „ili javno-privatno partnerstvo ili ništa.“

Međutim, ovu tvrdnju treba sagledati sa velikim oprezom, jer nije izvjesno da je moguće realizovati neki projekat kroz javno-privatno partnerstvo, ako to nije moguće kroz samostalni projekat javnog sektora. PSC jedino ima smisla ako su mogućnosti koje se upoređuju slične, tj. ograničenja koja utiču na izvodljivost projekta samostalno od strane

javnog sektora, imaće uticaja i na izvodljivost projekta kroz javno-privatno partnerstvo, uz dodatne rizike inherentne takvoj vrsti partnerstva.

Imajući u vidu da su kod nas u jedinicama lokalne samouprave kapaciteti za strukturisanje i realizaciju zahtjevnih i dugoročnih projekata javno-privatnog partnerstva, u najboljem slučaju, veoma skromni, te da je i na nivou republičkih institucija izražen nedostatak iskustva i ekspertskih znanja, u zemlji u kojoj su institucije krhke, nivo korupcije dosta visok, tržište za infrastrukturne investicije nerazvijeno, može biti rizično (po javni sektor) nepostojanje obaveznih prethodnih analiza i odsustvo odobrenja višeg nivoa vlasti.

4.6. Smanjenje troškova nasuprot smanjenju kvaliteta usluga

Zbog karaktera javno-privatnog partnerstva, treba voditi računa o tome da smanjenje troškova nije uvijek i po svaku cijenu poželjno, jer to može voditi do snižavanja kvaliteta usluga. Nema velikih rasprava o činjenici da li ulazak privatnih partnera u dosad tradicionalno javni sektor zaista povećava kvalitet usluga. Tu, kako kažu pojedini analitičari, postoji „nekad nekritična i gotovo ideološka pretpostavka da učestvovanje privatnog sektora u pružanju javnih usluga ne može biti štetno” (Ries 2005, 11).

Jasno je da u slučaju kada su i projektovanje i izgradnja i funkcionisanje objekata/ postrojenja stavljeni zajedno u jedan javno-privatni partnerski aranžman, privatna kompanija kao partner teorijski ima više motiva da smanji troškove, nego kada bi, na primjer, tri različite kompanije bile angažovane zasebno od strane javnog sektora za pojedine faze projekta.

Međutim, slučajevi iz Velike Britanije upućuju na primjere kada su margine garantovanog profita često tako visoke da je motivacija za smanjenje troškova prilično niska. Dostupnost usluga već predstavlja ozbiljno pitanje u oblasti zdravstva u Velikoj Britaniji, gdje novac za kapitalne troškove koje bolničke uprave primaju od vlade nije dovoljan za nadoknadu tih troškova prema ugovoru o partnerstvu. To po pravilu završi naplatom obaveza kroz smanjenje količine i kvaliteta usluga (Hallowell i Pollock, 2007, 11–12). U Jugoistočnoj Evropi dostupnost je

kao problem već identifikovana u Mađarskoj i Hrvatskoj, a obje države su kritikovane zbog preambicioznih programa razvoja drumskog sektora pod rizikom terećenja budućih vlasti velikim finansijskim obavezama (Brenck et al. 2005, 94–100).

U teoriji, kvalitet pruženih usluga može da se definiše kroz ugovorne obaveze i sankcije za neizvođenje. Ipak, ugovor ne može unaprijed da predvidi sve okolnosti. To je posebno važno za usluge u obrazovanju, zdravstvu i zatvorskom sistemu. Upotreba javno-privatnog partnerstva je veoma upitna i možda čak neprikladna i za željezničku mrežu zbog velike potrebe za javnom bezbjednošću koja je važnija od mogućnosti za smanjenje troškova (Riess 2005, 25).

Iskustva korištenja modela javno-privatnog partnerstva u zatvorskom sektoru pokazuju da može doći do isključivanja pojedinih osnovnih usluga. Kontroverze oko mogućnosti da se, uopšte, izmjeri kvalitet usluge u ovakvom sistemu izaziva činjenica da je prisutan ozbiljan rizik da privatna kompanija plati novčane penale kada god se pojavi incident poput napada na osoblje ili krijumčarenje droge u zatvoru. Zbog toga postoji vjerovatnoća da se takvi događaji ne prijave. Neki od zatvora vođeni po modelu javno-privatnog partnerstva u Velikoj Britaniji izgleda da imaju problema sa zapošljavanjem i zadržavanjem odgovarajućeg osoblja (BBC1, 2005).

Problemi modela javno-privatnog partnerstva u pogledu kvaliteta usluga pojavljuju se i u oblasti zdravstvene zaštite. Nedostaci nastali u javno-privatnom partnerstvu direktno utiču i na javne bolnice, jer su troškovi javno-privatnih partnerstava u velikoj mjeri fiksirani ugovorom, pa je lakše smanjivati troškove u javnim bolnicama. Drugim riječima, bolnice u kojima se ne upravlja po modelu JPP su oštećene zbog problema dostupnosti usluga nastalog zbog javno-privatnih partnerskih projekata (Hallowel i Pollock 2007, 24).

Mada u Velikoj Britaniji ima preko 70 bolnica koje su izgrađene i koje se održavaju na osnovu ugovora o privatnoj finansijskoj inicijativi (PFI) između javnog i privatnog sektora, britanski Odbor za državne račune je nedavno ustvrdio: "nema jasnih i eksplicitnih pokazatelja opravdanosti i evaluacije PFI kada je u pitanju njihova 'vrijednost za novac'". Međutim, u Odboru ipak priznaju da bez PFI projekata ove bolnice možda nikad ne bi ni postojale (Torjesen, 2011).

Teško je pretpostaviti da se raskid ugovora može postaviti kao ozbiljna prijetnja, kada je interes javnih vlasti da projekat proizašao iz partnerstva nastavi sa radom. Ako privatna kompanija koja je nosilac projekta propadne, javna vlast će morati da prebaci projekat na drugo preduzeće, zatim da ga novčano potpomogne ili da snosi troškove novog sklapanja ugovora o partnerstvu.

U Srednjoj i Istočnoj Evropi ovaj problem je još akutniji, jer iskustva pokazuju da je kapacitet praćenja i sprovođenja generalno na veoma niskom nivou u mnogim zemljama, bilo da se radi o životnoj sredini, korupciji ili drugim prekršajima. Zato je nerealno očekivati da standardi poslovanja javno-privatnog partnerstva budu striktno sprovedeni. Zbog toga bi, možda, javno-privatno partnerstvo trebalo izbjegavati u naročito socijalno i ekološki osjetljivim projektima kao što su projekti zdravstva, školstva, zatvorskog sistema, komunalnih usluga, prije nego što se osiguraju odgovarajući mehanizmi izvođenja koji bi obezbijedili da se to ne desi (CEE Bankwatch Network 2008, 25).

Pošto prihodi od tarifa za usluge obično predstavljaju glavni izvor finansiranja projekata u komunalnom sektoru, samostalnost u utvrđivanju naknade za korišćenje postaje veoma važno pitanje. Donosioci odluka trebalo bi da budu upoznati s raspoloživim opcijama za utvrđivanje visine cijena usluga koje se naplaćuju korisnicima. Pošto su prihvatljive cijene takođe presudan preduslov za uspješno privatno pružanje usluga, vlasti bi morale da imaju ideju o tome koliko građani mogu da plate za usluge, koji metodi socijalne podrške im stoje na raspolaganju, kao i na koji način će reagovati u slučaju neplaćanja usluga ili kašnjenja u plaćanju (Peteri 2010, 17).

4.7. Refinansiranje dobiti putem novih zaduženja

Među veoma problematičnim aspektima javno-privatnih partnerstava jeste pitanje refinansiranja dobiti. Refinansiranje uključuje otplatu prvobitnog (osnovnog) zaduženja novim dugom, koji se uzima nakon što je projekat završen, odnosno kada je objekat izgrađen. Kada prestanu svi rizici projekta, finansiranje je moguće uz mnogo nižu kamatu, što smanjuje cijenu, odnosno kamatnu stopu.

Međutim, naknada koju javni sektor mora da plaća je i dalje početna viša cijena zajma, i kada u ugovoru ne postoje klauzule o isplati dobiti javnom sektoru zbog postojanja refinansiranja, postoji opasnost za značajnu dobit privatnog partnera po ovom osnovu. U Velikoj Britaniji je otkriveno nekoliko skandaloznih primjera: u bolnicama u Norfolk i Norwich konzorcijum Octagon je zaradio 82 miliona funti, a stopa prinosa ulagača se povećala sa pretpostavljene (i već visoke) od 19% na 60% (HCCPA 2006, 9–10).

Za sada, u Srednjoj i Istočnoj Evropi ovakvi slučajevi nisu razmatrani, ali ipak je potrebno da se obrati dodatna pažnja, prvenstveno od strane revizije javnog sektora. Nažalost, poreski obveznici su uvijek ti koji, u ovakvim slučajevima, plaćaju račun, bilo kroz refinansiranje, tj. indirektno kroz smanjenje raspoloživih budžetskih sredstava, bilo direktno, na uštrb kvaliteta usluga.

ZAKLJUČAK

Javno-privatno partnerstvo zahtijeva dublji oblik saradnje dva sektora, u odnosu na klasični kupoprodajni, a sve uz definisanu podjelu vlasništva, obaveza i rezultata. Partnerstvo se primjenjuje uvijek kada je potrebno unaprijediti kvalitet i povećati efikasnost javnih usluga, a javni sektor nije u mogućnosti da to samostalno sprovede. Javno-privatno partnerstvo se pojavilo kao jedan od posljednjih i uspješnih instrumenata javnog finansiranja, i veoma je široko prihvaćeno i u razvijenim i u nerazvijenim zemljama, pogotovo za gradnju ili rekonstrukciju velikih infrastrukturnih sistema.

Kada nudi partnerstvo, privatna strana očekuje da će uz korištenje državnih pomoći, subvencija i pogodnosti, uspješno izgraditi nove ili izvršiti rekonstrukciju već postojećih infrastrukturnih objekata, te obavljajući djelatnost zasnovanu na tim konkretnim objektima/ postrojenjima ostvariti zadovoljavajuću ekonomsku korist. Učešće privatnog sektora u razvoju infrastrukture nije, međutim, jednostavno pitanje. To zahtijeva okvir koji će biti u stanju da osigura privatnom sektoru razuman povrat na preuzeti rizik, obezbijedi korisnike usluga adekvatnim kva-

litetom uz prihvatljive troškove, i subvencije vlade za pribavljanje vrijednosti za javni novac. Ove uslove je mnogo teže ispuniti nego što se na prvi pogled čini.

Zbog prisutnosti konfliktnih interesa više zainteresovanih strana, aranžmani za ublažavanje rizika su često veoma kompleksni. Neadekvatne pripreme radnje u vezi sa okvirom za projekte javno-privatnog partnerstva, identifikovanje projekta, izbor privatnih partnera, priprema strateškog plana i projektnih izvještaja, nacrti ugovora i druge povezane aktivnosti najčešće dovode do pretjeranih transakcionih troškova, godina odlaganja u implementaciji projekta, neadekvatnog kvaliteta, i velikih preuzetih obaveza na teret budžeta. Projekti opterećeni ovakvim problemima čak i nakon završetka mogu zapasti u sindrom „visoki troškovi – niska potražnja“.

Predvidljivost i ublažavanje rizika je ključ za uspješno javno-privatno partnerstvo. Za razliku od privatnih projekata gdje cijene generalno određuju konkurentnost i gdje vladini resursi nisu uključeni, tipični javno-privatni infrastrukturni projekti uključuju transfer javne imovine, privatnu kontrolu monopolističkih usluga i prihvatanje rizika i pripadajućeg dijela obaveza od strane vlade. Zaštita interesa korisnika usluga i potreba da se osigura „vrijednost za javni novac“, samim tim, zahtijeva mnogo rigorozniji tretman ovih projekata. S obzirom na to da je priprema i sprovođenje projekata javno-privatnog partnerstva dugotrajna i skupa, taj model treba primjenjivati samo ako podjela rizika pruža javnom sektoru „vrijednost za novac“ i ako otvara pristup do znanja i vještina koje mu ne bi bile dostupne na drugi način, a značajno doprinose kvalitetu pruženih javnih usluga.

Najveći dio opisanih razloga za eventualni neuspjeh javno-privatnog partnerstva iz ugla javnog partnerstva, odnosno neefektivno, neekonomično ili neefikasno trošenje javnog novca moguće je prepoznati. Potom bi trebalo osmisliti efikasne mehanizme da se u potpunosti otklone ili minimiziraju situacije koje nisu poželjne i ne bi trebalo da budu krajnji rezultat dobro osmišljenih i vođenih javno-privatnih partnerstava.

LITERATURA

1. Audit Scotland, 2002. *Taking the initiative: Using PFI contracts to renew council schools*, Audit Commission, jun 2002.
2. Brenck A., Beckers T., Heinrich M. and von Hirschhausen C., 2005. *Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe*, EIB Papers, Volume 10, No. 2.
3. Budina N., Polackova Bixi H., Irwin T., 2007. *Public-Private Partnerships in the New EU Member States – Managing fiscal risks*, World Bank Working Paper No. 114.
4. CEE Bankwatch Network, 2008. *Never mind the balance sheet*, EU: Grafikon.
5. Cor J. van Montfort, 2011. *“The audit of public private partnerships – Lessons learned from our colleague”*. Netherlands Court of Audit Tilburg University, rad prezentovan na INTOSAI konferenciji, Bonn, Njemačka, feb. 2011.
6. EIB Operations Evaluation Department, 2005. *Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB*.
7. Eurostat, European PPP Expertise Centre, 2010. *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships – Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA95*.
8. Hellowell M., Pollock A., 2007. *Private Finance, Public Deficits – A report on the cost of PFI and its impact on health services in England*, Centre for International Public Health Policy.
9. House of Commons Committee of Public Accounts (HCCPA), 2007. *HM Treasury: Tendering and benchmarking in PFI*, Sixty-third Report of Session 2006-2007.
10. International Federation of Accountants (IFAC), 2008. *Accounting and Financial Reporting for Service Concession Agreements*.
11. Jurlina Alibegović D., 2010. *Javno-privatno partnerstvo u Hrvatskoj: Institucionalni okvir i primjeri iz prakse*, Zbornik radova. Beograd: PALGO centar.

12. Leahy P., Director of PPPs, UK National Audit Office, 2005. *Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom*, EIB Papers Volume 10, No.2.
13. Peteri G., 2010. *Partnerstvo javnog i privatnog sektora: dobre i loše strane*, Zbornik radova. Beograd: PALGO centar.
14. Riess A., Deputy Head of the Economic and Financial Studies Division of the EIB, 2005. *Is the PPP model applicable across sectors?* EIB Papers, Volume 10, No. 2.
15. UK National Audit Office (UK NAO). 2003. *PFI: Construction Performance*. London: The Stationery Office.
16. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2006. *Guidelines on Promoting Good Governance in Public Private Partnerships*. New York and Geneva: UN.
17. Vladkov S., Markov A., 2010. *Javno-privatno partnerstvo u Bugarskoj: Marketizacija javnih usluga na opštinskom nivou*, Zbornik radova. Beograd: PALGO centar.
18. Yescombe E.R., 2010. *Javno-privatna partnerstva (načela i politike financiranja)*. Zagreb: MATE d.o.o.
19. BBC1, 2005. *Prison Undercover: The Real Story*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/real_story/4319627.stm (last modified March 9. 2005), cited in Public Services International Research Unit: *Prison Privatisation Report International*, No. 67, mart 2005.
20. Torjesen I., 2011. *PFI don't show value for money*, <http://www.onmedica.com/newsarticle.aspx?id=da4fedcd-a4d6-4ee5-9ff8-8d349f7e8409>
(Last modified: January 18 2011.)

Renata Kužet, MSc
Zoran Babić, PhD
Irena Kecman, MSc

CHALLENGES TO INITIATIVE FOR ESTABLISHING PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS PROJECTS

Summary: *The majority of the transition countries' economies have something specific in common - a lack of investment capital with very expressive need for improvement of public services at the same time. One of the generally accepted ways for overcoming this issue is implementation of public-private partnership concept. We learn from experiences of the developed countries and other transition countries that the state changes its role and, either partially or fully, hands over the public interest activities to the private sector.*

Success of public-private partnership project realization depends on the specific selected project, on the legal, legislative and control framework, but also on the structure of the arrangement which needs to be attractive to both partners while simultaneously achieving "the value for money" in the long run.

Namely, the key word in implementation of the public-private partnership model is "partnership". Without a doubt, large infrastructure projects have both essential and value effect on increase of total public investments. If such significant projects are motivated by economic drivers from the private sector and by extensive satisfaction of final user needs, the synergy effect should be realized.

Key words: *public private partnership, public investments, public interest, Value for Money.*

JEL classification: *H40, H42, H54, H83, M41, M4*