

UDK 334.72:330.322.16(497.6 RS)

PREGLEDNI RAD

DOI: 10.7251/FIN1803048B

Stefan Blagojević\*

# Osnovne karakteristike javno-privatnog partnerstva, sa kratkom analizom stanja u Republici Srpskoj

## Basic characteristics of public-private partnership with a brief analysis of the situation in the Republic of Srpska

### Rezime

Javno-privatno partnerstvo (u nastavku teksta: JPP) predstavlja specifičan, dinamičan odnos između jednog ili više javnih organa sa jednim ili više privatnih subjekata u kome se kroz kooperaciju kreira nova vrijednost. Za privatnog aktera, to je ekonomska dobit, a za javnog to je socijalna (politička) korist manifestovana kroz uspostavljanje adekvatne infrastrukture i viši kvalitet usluga koje se pružaju za opšte dobro i u opštem interesu. Primjena JPP dolazi u obzir samo kada se njegove prednosti i koristi pokažu kao bolje rješenje od, na primjer, tradicionalnih modela javne nabavke koji se finansiraju putem budžeta. Poslovi JPP često iziskuju štedljivost, ekonomičnost i veću efikasnost i odgovornost uključenih strana i sa sobom nose određene prednosti i nedostatke.

Međutim, činjenica je da će projekti JPP biti jedan od nosilaca privrednog razvoja u budućnosti, pogotovo kada se u obzir uzmu: budžetska ograničenja javnog sektora, sve izraženije potrebe za poboljšanjem kvaliteta usluga javnog sektora, neophodnost promjene uloge države u privredi i u uslužnom sektoru, te povećanje efikasnosti u korišćenju i iskorišćavanju infrastrukture.

**Ključne riječi:** javno-privatno partnerstvo, javni sektor, privatni sektor, prednosti, nedostaci, kvalitet usluge, infrastruktura.

### Abstract

Public-private partnership (hereinafter referred to as PPP) represents a specific, dynamic relationship between one or more public authorities with one or more private entities in which a new value is created through joint cooperation. For a private stakeholder, it is an economic gain, and for a public stakeholder it is the social (political) benefit manifested through the establishment of adequate infrastructure and higher quality of services provided for the general good and in the general interest. The use of PPPs is only considered when its advantages and benefits show a better solution than, for example, traditional public procurement models financed through the budget. The PPP jobs often require frugality, cost-effectiveness and greater efficiency and responsibility of the parties involved and carry certain advantages and disadvantages.

However, the fact is that PPP projects will be one of the drivers of economic development in the future, especially when taking into account the following: budget constraints of the public sector, growing needs for improving the quality of public sector services, the necessity to change the role of the state in the economy and in the service sector, as well as increasing efficiency in the use and utilization of the infrastructure.

**Keywords:** public-private partnership, public sector, private sector, advantages, disadvantages, quality of service, infrastructure.

## UVOD

Pojam JPP odnosi se na oblike saradnje između državnih organa i privatnog sektora koja ima za cilj da osigura finansiranje, izgradnju, renoviranje, rekonstrukciju, upravljanje i održavanje infrastrukture, kao i pružanje usluga zajedno sa javnim sektorom. Zapravo, projektima JPP nastoje se prevazići nedostaci kapaciteta javnog sektora da obezbijedi zadovoljavajuće vršenje djelatnosti i usluga od javnog interesa. Opisani nedostatak manifestuje se bilo u nedostatku sredstava za odgovarajuće funkcionisanje navedenih usluga i djelatnosti, bilo u činjenici da javni sektor ne raspolaže personalnim resursima i specijalizovanim znanjima neophodnim za razvoj i upravljanje djelatnostima od javnog interesa (Cvetković, 2015).

Partnerstvo između javnog i privatnog sektora u posljednje dvije decenije predstavlja uobičajenu praksu u zemljama Evropske unije. Ono je postalo nezaobilazni faktor finansiranja javne infrastrukture u pogledu izgradnje, sanacije i rekonstrukcije različitih vrsta objekata. Ugovori JPP sklapaju se i na nivou EU, odnosno između privatnih kompanija i institucija EU, gdje se kao javni partner javlja Evropska komisija (Trivun, 2017).

Utvrđivanje da li će JPP dati bolje rezultate od konvencionalnog pristupa realizaciji projekata (nabavke) nije jednostavan zadatak. Postoji mnogo faktora koje moramo uzeti u obzir da bismo ustanovili najbolji način realizacije određenog projekta, kao što su dugoročni troškovi, brojne neizvjesnosti i rizici, te komplikovani načini finansiranja projekata (Zaimović, 2017). Sa aspekta procedura, JPP zahtijeva fleksibilniji i efikasniji mehanizam nego što je to slučaj kod javnih nabavki i koncesija.

Republika Srpska, kao ni čitava Bosna i Hercegovina (u nastavku teksta: BiH) nemaju veliko iskustvo u realizaciji projekata JPP. Zakonski okvir za JPP postoji, ali obuhvata 12 zakona, dok onaj za koncesije obuhvata čak 14 zakona. Činjenica je da je ovako složen pravni okvir uslovljen i složenim ustavnim uređenjem BiH, ali je on i odraz nepostojanja adekvatnog plana razvoja ove oblasti.<sup>1</sup>

Pravni osnov za donošenje zakona o JPP proizlazi iz obaveze BiH i svih nivoa vlasti da po pristupanju Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju obezbijede usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama (acquis) Zajednice (Zaimović, Trivun, Zaimović et al., 2017). Pored toga, ova obaveza proizlazi i iz opšteg pravnog okvira koji nalaže pravno uređenje u skladu sa uporednim zakonodavnim rješenjima, posebno u regionu, ali i šire, te je neophodno da se ovo pravno i ekonomsko pitanje uredi i zakonodavno.

U cilju približavanja osnovnih karakteristika i specifičnosti JPP, te njegovog mjesta i zastupljenosti u Republici Srpskoj, u nastavku rada definisaćemo pojam JPP prema viđenju zakonodavca u Republici Srpskoj, ukazaćemo na važnost pravilne analize situacije, identifikacije ciljeva i projekta, navešćemo oblike i učesnike JPP, rizike koji su uključeni u ovaj partnerski odnos, te prednosti i nedostatke JPP. Na kraju rada ćemo iznijeti naše mišljenje o JPP, njegovoj budućnosti i poziciji koju ima u Republici Srpskoj, odnosno BiH.

## 1. DEFINISANJE POJMA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE SRPSKE

U Zakonu o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj data je definicija centralnog pitanja koje zaokuplja našu pažnju, a to je

pitanje određenja JPP. Naš zakonodavac je propisao sopstveno normativno-pravno shvatanje ovog pojma na sljedeći način: „Javno-privatno partnerstvo je oblik saradnje javnog i privatnog sektora, koje se realizuje udruživanjem resursa, kapitala i stručnih znanja, radi zadovoljavanja javnih potreba. Saradnja se ostvaruje radi osiguranja finansiranja u cilju izgradnje, sanacije, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukture, pružanja usluga i izgradnje objekata, a u svrhu zadovoljavanja javnih potreba.“ Zakonodavac je na ovaj način istakao sopstveno viđenje značenja JPP, a njegov potez, generalno posmatrano, sa stanovišta interesa u procesu tumačenja je dobrodošao, jer smanjuje probleme u utvrđivanju pravog značenja pojma JPP, te može biti od pomoći i pravnoj doktrini.

Analizom gorenavedene zakonske odredbe mogu se evidentirati osnovi strukture JPP. Nesporno je da se radi o pravnom odnosu koji se uspostavlja između dva subjekta. Međutim, različitost pravnih pozicija između ova dva subjekta dovodi do specifičnog pravnog odnosa među njima, zbog čega se oni terminološki određuju kao partneri. Stupajući u partnerski odnos, i javni i privatni partner zadržavaju primarne pozicije koje im je javni poredak dodjelio, ali ipak dolazi do amortizacije dijela javne vlasti na strani privatnog partnera i nastupa dobrovoljno ugovoreno transferisanje moći. Drugim riječima, dolazi do prenosa vršenja određenih državnih djelatnosti na privatne subjekte, ali na način da se obavljanje tih djelatnosti vrši saučesništvom javnog i privatnog subjekta (Đorđević, 2012). U sporazumnoj namjeri javne vlasti i privatnika da izgrade partnerski odnos prepoznaje se i odgovarajuća raspodjela koristi na obje strane, a kao krajnji rezultat očekuje se doprinos za opšte dobro društva.

Javni interes, s jedne strane, i ekonomska dobit, s druge strane, zapravo su međusobno uslovljene i povezane koristi dva subjekta ovog odnosa, pri čemu se koristi ne tretira kao isključiva ekonomska kategorija, već kao zadovoljavanje interesa koji ni javni ni privatni partner nisu u mogućnosti samostalno da ostvare.

Posmatrajući preostale zakone o JPP u BiH, odnosno Zakon o JPP Brčko Distrikta BiH, Nacrt zakona o JPP Federacije BiH, te uvidom u svih deset kantonalnih zakona kojima se uređuje ova materija, primjetno je da svi posmatrani zakoni poznaju definiciju JPP bilo posebnim članom bilo u okviru davanja osnovnih pojmova, te da su definicije dosta ujednačene i govore da je to ugovorni ili institucionalni oblik saradnje javnog i privatnog sektora u različitim oblastima, a sve radi zadovoljavanja javne potrebe (Zaimović i dr., 2017).

## 2. ANALIZA SITUACIJE, CILJEVI I IDENTIFIKACIJA PROJEKTA

Prvi korak pri ocjeni svih projekata javnih institucija, uključujući i one koji se realizuju putem JPP, obuhvata analizu ekonomskih, društvenih, političkih i institucionalnih aspekata u kojima će projekat biti realizovan. Analiza treba da bude potkrijepljena zvaničnom statistikom. Predviđanje budućih troškova i koristi uveliko zavisi od dobre procjene makroekonomskih i društvenih okolnosti koje treba posmatrati u kontekstu projekta koji se analizira.

Sledeći korak treba da obuhvati jasnu identifikaciju ciljeva projekta, što je posebno značajno za kvantifikaciju učinaka projekta koji će dalje biti predmet ekonomsko-finansijske analize, te analize vrijednosti za novac (Value for Money – VfM). Ciljevi projekta treba

<sup>1</sup> Na nivou BiH i u Federaciji BiH nije donesen zakon o JPP koji je stupio na pravnu snagu. Postoje zakoni o koncesijama.

da proizlaze iz potreba, kako bismo dobili potvrdu relevantnosti projekta, odnosno njegovog doprinosa dugoročnim razvojnim planovima u specifičnim sektorima. Jasno postavljanje ciljeva projekta omogućava njihovo povezivanje sa sistemima praćenja i evaluacije.

Identifikacija projekta podrazumijeva prepoznavanje elemenata i aktivnosti koje se moraju sprovesti da bi se pružila usluga ili ponudio proizvod. S tim u vezi je i prepoznavanje ključnih korisnika i zainteresovanih strana, kao i identifikacija javnog organa, njegovih tehničkih, finansijskih i institucionalnih kapaciteta potrebnih za realizaciju projekta. Pored navedenog, naročito je važno da se definiše vrsta infrastrukture (npr. putevi, aerodromi, zdravstvene ustanove i sl.), vrsta intervencije (nova gradnja, sanacija, proširenje i sl.), usluga koja će se nuditi (saobraćaj, zdravstvene usluge i sl.), lokacija na kojoj se projekat planira realizovati, te područje uticaja na kome projekat ima učinak (lokalni, regionalni, državni, pa čak i širi učinak) zavisno od veličine<sup>2</sup> i značaja projekta. Područje uticaja projekta po prirodi stvari zahtijeva i identifikaciju krajnjih korisnika projekta, prije svega građana koji imaju direktne koristi od projekta. Treba izbjegavati precjenjivanje potražnje na bazi preoptimističnih i nerealističkih pretpostavki kada su u pitanju tržište i korisnici (Zaimović, 2017).

### 2.1. Analiza stanja u Republici Srpskoj

U ovom dijelu rada ukratko ćemo se osvrnuti na zastupljenost projekata i institucionalno stanje JPP u Republici Srpskoj, bez upuštanja u legislativno regulisanje ove oblasti koja zbog svoje obimnosti i složenosti zahtijeva da bude predmet zasebnog rada.

U Republici Srpskoj, poseban zakon o JPP, kao i podzakonski akti doneseni su tokom 2009. godine, ali to ne znači da u periodu prije njihovog donošenja nisu postojali modeli JPP. Prije usvajanja Zakona o JPP u Republici Srpskoj nije postojala obaveza vođenja Registra ugovora o JPP, ali prema dostupnim podacima većina ovih ugovora odnosila se na investicije u kojima je javni partner jedinica lokalne samouprave, a potrebna ulaganja su relativno male vrijednosti (Jovičić 2016).

S tim u vezi možemo izdvojiti neke od ovih projekata kao što su: izgradnja kanalizacione mreže i sistema za otpadne vode u

**Tabela 1.** *Odobreni projekti JPP u Republici Srpskoj*

| Odobreni projekti   | Procijenjena vrijednost projekta u KM |
|---|---------------------------------------|
| Izgradnja i opremanje centra za kardiohirurgiju   | 30.000.000 KM                         |
| Izgradnja i opremanje centra za dijalizu u Trebinju   | 3.550.000 KM                          |
| Izgradnja i opremanje centra za dijalizu u Foči   | 1.230.000 KM                          |
| Izgradnja nove luke Rača na teritoriji opštine Bijeljina  | 25.584.375 KM                         |
| Poslovno-edukativni centar za pružanje usluga digitalne štampe  | 2.000.000 KM                          |
| Izgradnja, finansiranje, korišćenje, održavanje i upravljanje dionicom auto-puta Doboj–Vukosavlje, dio koridora Vc kroz RS                              | 508-640.000.000 KM                    |
| Sistem daljinskog grijanja na biomasu sa kogeneracijom  | 15.180.000 KM                         |
| Rekonstrukcija i unapređenje energetske efikasnosti u sistemu javnog osvjjetljenja  | 543.720 KM                            |
| Unapređenje bezbjednosti saobraćaja upotrebom radarskih uređaja i primjenom savremenih tehnologija za evidentiranje prekršaja, prenos i obradu podataka | 9.300.000 KM                          |

Izvor: Izvod iz Registra odobrenih projekata, Ministarstvo finansija Republike Srpske, 2018.

<sup>2</sup> Primjer jednog od najvećih JPP jeste Rashtriya Swastya Bima Yojana (RSBY), indijski nacionalni program osiguranja bolničkih pacijenata za porodice sa niskim primanjima. Po ovoj formuli najveći privatni sektor opšteg osiguranja ICIC „Lombard“, obezbjeđuje zdravstveno osiguranje za više od sedam miliona porodica.

<sup>3</sup> Registar projekata JPP vodi Ministarstvo finansija Republike Srpske, Resor za upravljanje investicijama.

Bijeljini, izgradnja Gradske tržnice u Lukavici, izgradnja Vodenog parka AQUANA u Banjoj Luci, te otvaranje i upravljanje centrima za dijalizu u Banjoj Luci, Prijedoru, Laktašima, Gradišci, Šamcu, Doboju, Bijeljini, Zvorniku i Istočnom Sarajevu. Za razliku od projekata JPP koji se sprovode nakon donošenja Zakona o JPP i u kojima je predviđena obaveza javnog partnera da podnosi izvještaje resornom ministarstvu, te obaveza upisa i vođenja ugovora o JPP u poseban registar, kontrola i nadzor nad navedenim projektima ostala je u okviru nadležnosti ugovornih strana, s tim da je i u ovim slučajevima korišćen model koji se može smatrati savremenim JPP.

Specifičan primjer modela JPP u Republici Srpskoj predstavlja projekat Andrićgrad, koji se realizuje uz koncesioni ugovor, a u kome javni sektor zadržava kontrolu nad obimom i kvalitetom javnih usluga. Saradnja javnog i privatnog sektora u konkretnom slučaju je složenija, s obzirom na to da se ne radi o klasičnoj isporuci javnih dobara nego ostvarivanju javnog interesa koji se ogleda u poboljšanju opšteg ambijenta na određenom području, prvenstveno u oblasti turizma i kulture. Ovako definisan javni interes je teško procijeniti, izuzev u dijelu koji se odnosi na podatke o povećanju zaposlenosti, broju turističkih posjeta, noćenja i slično, što je samo manji dio koristi koji se očekuje kao rezultat ovog projekta (Jovičić, 2016). Ovaj projekat je specifičan primjer saradnje javnog i privatnog partnera iz razloga što se u ovom projektu posebno koristi vrijednost fizičkog lica kao učesnika u projektu, kao i njegov uticaj na kvalitet i uspješnost realizacije ove saradnje. U konkretnom slučaju, lokacija projekta, nerazvijenost opštine Višegrad i udaljenost od kulturnih i privrednih centara Republike Srpske, predstavlja realne prepreke za uspješnost ovog projekta, a one se prevazilaze korišćenjem sposobnosti jednog od učesnika koji svoju autorsku ideju i uticaj zasnovan na ličnom brendu ugrađuje u atraktivnost projekta i na taj način povećava njegovu vrijednost (Jovičić, 2016).

Iako je zakon o JPP donesen još 2009. godine, dosadašnja primjena je pokazala relativno mali broj odobrenih projekata koji bi se finansirali posredstvom JPP. Prema podacima iz Registra projekata JPP,<sup>3</sup> u Republici Srpskoj postoji devet odobrenih projekata JPP. Navedeni projekti prikazani su u donjoj tabeli.

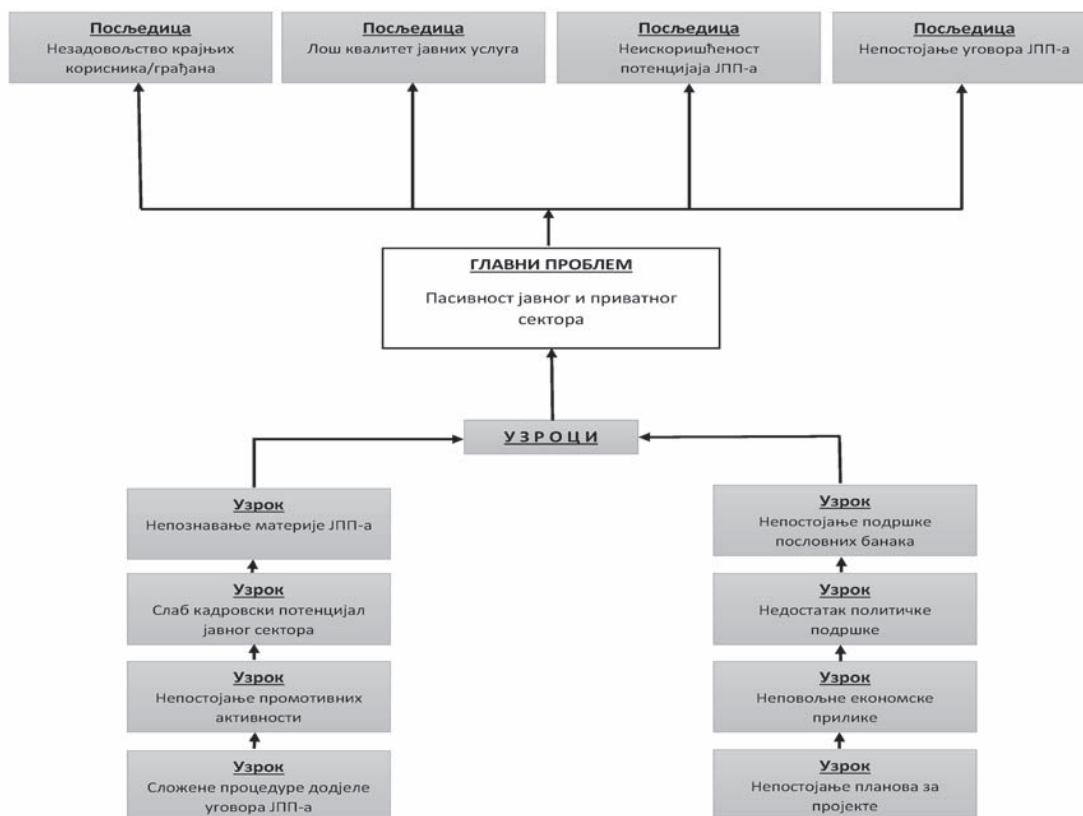
Prema pregledu odobrenih projekata JPP, vidljivo je da se radi o projektima koji se odnose na neki od oblika infrastrukture, kao i javnih usluga. Takođe, vidljivo je da se preferiraju infrastrukturni projekti koji su preduslov kvalitetnog života i privrednog razvoja. Međutim, bez obzira na relativno zadovoljavajući broj odobrenih projekata na nivou Republike Srpske, nijedan od njih nije realizovan (Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju i Ministarstvo finansija, 2017).

Dosadašnja praksa pokazala je i prilično mali broj predloženih projekata koji bi se finansirali posredstvom JPP. Tačnije rečeno,

postoji ukupno 13 podnesenih prijedloga projekata JPP koji su zaprimljeni u Odsjeku za JPP Ministarstva finansija Republike Srpske. Međutim, posebno zabrinjava podatak da nijedan od ovih projekata nije okončan zaključenjem ugovora (Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju i Ministarstvo finansija, 2017).

U vezi s navedenim, u nastavku teksta, navešćemo osnovni problem, te neke od uzroka i posljedica ovakvog stanja u Republici Srpskoj kroz šematski prikaz drva problema.

**Šema 1. Drvo problema**



Izvor: Autor, prilagođeno prema Izvještaju o procjeni uticaja propisa na Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj, 2017, str. 4.

Iz prikazanog drva problema vidljiv je veći broj uzroka i posljedica koje dovode do glavnog problema ili proističu iz njega. Kao osnovni problem navodi se pasivnost javnog i privatnog sektora, odnosno nedovoljno ili nikakvo interesovanje za projekte JPP. Međutim, postavlja se pitanje ko je odgovoran za takvo stanje, privatni ili javni sektor. Iz naše perspektive teško je dati odgovor koji bi zadovoljio obje strane, posebno što privatni sektor najčešće očekuje inicijativu od javnog sektora, koja nije sporna, ali i činjenice da javni sektor najčešće nema dovoljno kapaciteta za adekvatnu pripremu i promovisanje svojih projekata. Zbog toga ti projekti ostaju ne samo neprimijećeni od strane privatnog sektora, već i neinteresantni, odnosno privatni sektor ih ne vidi kao priliku da ostvari profit.

Kao nadležni organ za projekte JPP u Republici Srpskoj određeno je Ministarstvo finansija, Resor za upravljanje investicijama, u kojem postoji organizovan Odsjek za javno-privatno partnerstvo. Navedeni odsjek u okviru svoje nadležnosti vrši provođenje Zakona o JPP, predlaže podzakonska akta, propisuje standardizovane modele obrazaca za postupak JPP, vodi registar projekata i vrši nadzor nad odobrenim projektima, daje stručna mišljenja javnim institucijama, kao i saglasnosti od opravdanosti projekta i predloženog ugovora sa privatnim partnerom, te prati tok izbora privatnog partnera u proceduri koja treba da bude nediskriminatorna i transparentna.

Međutim, sve ovo nije dovoljno i ne može podržati ovako zahtjevnu oblast, pogotovo kada se u obzir uzme činjenica da u javnom sektoru rijetko postoji sistematizovano radno mjesto koje pokriva JPP, te da specijalne jedinice koje su formirane pri Ministarstvu finansija moraju biti sačinjene od lica sa visokim nivoom kompetencija iz ove oblasti, što često nije slučaj. Sve to proizvodi potrebu da javni sektor ima dodatne troškove koji otpadaju na angažovanje konsultantskih kuća i savjetnika čiji je zadatak pružanje usluga kao što su: izrada studije opravdanosti, odnosno izrada komparatora troškova javnog sektora, izrada prijedloga optimalnog modela finansiranja i slično (Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju i Ministarstvo finansija, 2017). Složenost postupka izbora privatnog partnera postupkom kompetitivnog dijaloga takođe iziskuje potreban nivo stručnosti, koji javni sektor ne posjeduje u dovoljnoj mjeri.

U jedinicama lokalne samouprave, situacija je još teža, jer u njima ne postoje ni posebne jedinice koje bi se bavile promocijom i razvojem projekata JPP. Regionalno posmatrano, samo Republika Hrvatska ima profesionalni organ za projekte JPP. Radi se o Agenciji za JPP koja predstavlja središnje nacionalno tijelo i koja je zadužena za ocjenu, odobravanje i praćenje provođenja projekata JPP (Domjanović, 2017).

Zbog svega navedenog trebalo bi organizaciono i kadrovski unaprijediti jedinicu za JPP u okviru Ministarstva finansija, kako bi ista mogla da podrži realizaciju projekata JPP. Ovu jedinicu bi trebalo regulisati zakonom i raditi na njenom posebnom predstavljanju.

### 3. OBLICI I UČESNICI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Specifična karakteristika JPP je njegoa pravna raznolikost u obliku, strukturi i pravnim odnosima, budući da nema jedinstvenog pravnog modela.

Domaća i uporedna zakonodavna rješenja o JPP poznaju dva osnovna oblika JPP. To su ugovorno JPP, kod koga je privatni sektor uključen u projektovanje, finansiranje i upravljanje uslugom, te institucionalno JPP, kod koga se osniva novo pravno lice u zajedničkom vlasništvu dvaju partnera. U okviru ugovornog JPP postoje različite vrste aranžmana koje zavise od ugovornog odnosa i delegiranja obaveza na privatnog partnera. Svaki ugovor o JPP mora da odgovara precizno određenim potrebama, zbog čega se stalno pojavljuju nove varijacije. Institucionalno JPP karakteriše čvršća saradnja javnog i privatnog sektora, a stepen uključenosti privatnog sektora srazmjeran je preuzetom riziku. Zajednički entitet

koji se u ovom slučaju osniva ima odgovornost da obezbijedi isporuku rada ili usluge za dobrobit javnosti. Javni partner obično kontroliše preduzeće (najčešće kao akcionar), dok privatni partner zadržava pravo upravljanja uslugom. Odnosi između javnih i privatnih partnera kod ovog oblika JPP regulisani su sporazumom akcionara koji predstavlja suštinski dokument za rad zajedničkog preduzeća (Zaimović i dr., 2017).

Oblici JPP variraju od običnih ugovora o projektovanju i izgradnji, preko tzv. modela „design–build–operate–transfer“ („projektuj–izradi–koristi–prodaj“), pa sve do složenih ugovora o koncesiji. Kod klasičnog institucionalizovanog JPP postoji šest aktera. Projektno preduzeće je u središtu usluge. Početni kapital u kompaniju ulažu vlasnici. Oni zauzvrat očekuju neku vrstu dividende, bilo u gotovini, bilo u formi subvencionisanih usluga. Projektno preduzeće može pribavljati sredstva na tržištu, na primjer, putem zaduživanja kod banaka, kojim projektno preduzeće servisira dug. Prilikom izgradnje nekog objekta projektno preduzeće kao investitor zaključuje ugovor sa građevinskim preduzećem (izvođačem radova), čiji se troškovi isplaćuju iz ostvarenih prihoda. Formira se operativno tijelo, bilo u okviru projektnog preduzeća bilo kao posebni pravni subjekt, koje dobija naknadu za svoje troškove poslovanja. Finansijsku osnovu svih ovih tokova kapitala čini korisnik usluge, koji plaća naknadu ili na drugi način finansijski doprinosi (Peteri, 2010). Navedeni akteri i novčani tok u JPP prikazan je na donjoj slici (šemi).

Šema 2. Akteri institucionalizovanog JPP



Izvor: prema Peteri, 2010, str. 11.

Budući da JPP predstavlja okvir za zajedničku akciju javnog sektora i privatnog kapitala sa ciljem obezbjeđenja funkcionisanja djelatnosti od opšteg interesa, te efikasnog i ekonomski održivog razvoja infrastrukture, glavne učesnike ovog odnosa možemo podijeliti na javne i privatne subjekte.

#### 3.1. Javni subjekti

Javni subjekti se mogu odrediti na više načina. Generalno posmatrano, to mogu da budu oni subjekti koji su kao takvi određeni zakonodavstvom o JPP. Oni predstavljaju neki oblik vlasti i kod njihovog utvrđivanja je neophodno da se primijeni normativno rješenje koje nam dolazi iz pozitivnog zakonodavstva. Tako, ako za primjer uzmemo Zakon o JPP Republike Srpske, javni partner može biti Republika Srpska, odnosno Vlada Republike Srpske putem nadležnog ministarstva, javna ustanova koju osniva Vlada, javno preduzeće u većinskom vlasništvu Republike Srpske, jedinice lokalne samouprave, javne ustanove koje osnivaju jedinice lokalne samouprave i javna preduzeća u većinskom vlasništvu jedinice lokalne samouprave (Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj, Sl.gl. 63/11). U BDBiH javni partner je samo Distrikt (Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, Sl.gl. 7/10). U FBiH je predviđeno da to budu jedan ili više javnih organa koji sa privatnim partnerom sklapaju ugovor, ili jedan ili više javnih organa koji su sa privatnim partnerom članski povezani u društvo, pri čemu su kao javni organi određeni: Federacija, kanton, grad, opština, javna

ustanova osnovana od strane Federacije, kantona, grada ili opštine i privredno društvo sa većinskim državnim kapitalom (Nacrt zakona o javno-privatnom partnerstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine). Ko sve spada u krug javnih preduzeća određeno je entitetskim zakonima o javnim preduzećima.

#### 3.2. Privatni subjekti

Kao privatni subjekti mogu se javiti svi oblici organizovanja privrednih društava, a prevashodno se misli na ona koja su organizovana u formama akcionarskog društva i društva ograničene odgovornosti. Privredna društva organizovana u oblicima partnerstva (ortakluk), i to društvo neograničene solidarne odgovornosti (javno privredno društvo) i komanditno društvo, u formalnom obliku bi mogli biti učesnici projekata JPP, samo što to nije imanentno njihovoj „poslovnoj filozofiji“ i oblastima (sektorima) u kojima se organizuju. Ovi oblici privrednih društava ne predstavljaju privredna društva kapitalnog tipa. U Republici Srpskoj broj ovih preduzeća naspram društava ograničene odgovornosti je zanemarljiv (Zaimović i dr., 2017).

Privatni subjekti su samo oni koji su 100% u privatnom vlasništvu ili su u mješovitom vlasništvu sa javnim subjektima. Pod ove subjekte spadaju svi oni subjekti koji su organizovani u skladu sa zakonodavstvom u BiH, kao i strana privredna društva koja imaju sjedište izvan BiH i koja su organizovana prema stranom državnom zakonodavstvu. Drugačije posmatranje i tretiranje bi

bilo u suprotnosti sa propisima kojima se uređuje režim direktnih stranih ulaganja.

### 3.2.1. Kriterijumi i procedure za odabir privatnog partnera

Izbor privatnog partnera može se sprovesti raznim postupcima javne nabavke u okviru pravnog režima javne nabavke. Pošto su projekti JPP uvijek kompleksni i kako zahtijevaju izbor odgovarajućeg modela javne nabavke, u ovom dijelu rada ćemo se koncentrisati samo na odabir najbolje ponude i podobnih ponuđača, s osvrtnom na rješenje u Republici Srpskoj. Otvoreni postupak u kojem svaki od zainteresovanih ponuđača može da dostavi ponudu nije najbolje rješenje za odabir privatnog partnera u projektima JPP budući da u ovom postupku javne nabavke imamo takmičarski dijalog koji je daleko najstroženiji za pripremu i sprovođenje i koji treba koristiti samo kada je riječ o posebno složenom predmetu nabavke.

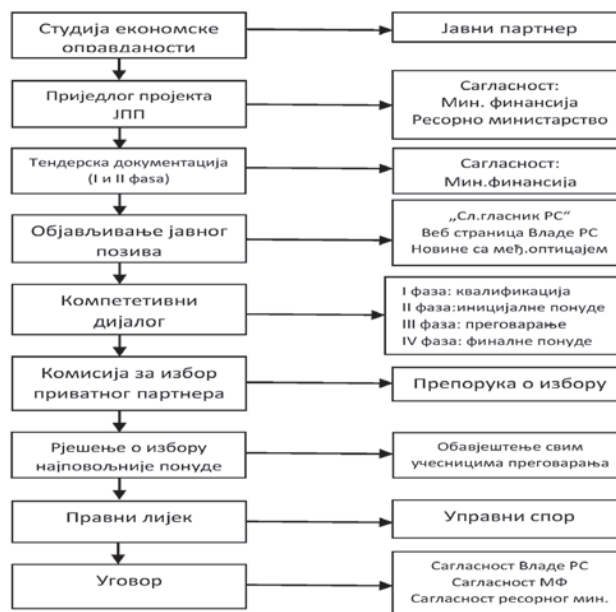
Opšte je mišljenje da se izbor privatnog partnera vrši na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude. Kriterijum najniže cijene nije preporučljiv, jer se rizikuje da se izgubi na kvalitetu usluga i/ili radova koji treba da budu predmet projekta JPP. Kako je jedan od osnovnih ciljeva koji se nastoji postići kroz projekte JPP ostvarenje optimalne kombinacije troškova i kvaliteta proizvoda i usluge koja zadovoljava zahtjeve korisnika, odnosno ostvarenje što veće vrijednosti za novac (Value for Money – VfM), postizanje ovog cilja često ne bi bilo moguće u slučaju prihvatanja kriterijuma najniže cijene. Isto tako, postizanje adekvatnog uvećanja vrijednosti javnog dobra, kao još jednog primarnog cilja JPP, u neposrednoj je vezi sa pažljivim odabirom kriterijuma na osnovu kojih se vrši izbor privatnog partnera (Zaimović i dr., 2017).

U Republici Srpskoj postupak izbora privatnog partnera regulisan je Uredbom o postupku realizacije projekata JPP u Republici Srpskoj (Uredba o postupku realizacije projekata javno-privatnog partnerstva u Republici Srpskoj, Sl.gl. 62/12). Naime, prema odredbama navedene uredbe predviđeno je da se postupak izbora privatnog partnera pokreće aktivnostima javnog partnera, odnosno donošenjem rješenja o pokretanju postupka izbora privatnog partnera. Navedeno rješenje mora da sadrži podatke o javnom partneru, predmet nabavke, ukupnu vrijednost projekta, neto sadašnju vrijednost, način obezbjeđenja finansiranja projekta i rok trajanja ugovora o JPP. Javni partner je prije pokretanja navedenog postupka u obavezi da sačini odgovarajuću tendersku dokumentaciju sa svim potrebnim priložima. U cilju provjere kompetentnosti, pouzdanosti i sposobnosti privatnog partnera da realizuje projekat JPP, javni partner propisuje minimum zahtijevanih uslova koji su utvrđeni u tenderskoj dokumentaciji.

Javni partner je u obavezi da objavi javni poziv za realizaciju projekata JPP u „Službenom glasniku Republike Srpske“, na veb-stranici Vlade i listovima sa međunarodnim opticaem, koji mora sadržavati i sažetak na engleskom jeziku, kao i dovoljno informacija za sve zainteresovane privatne partnere. U cilju izbora privatnog partnera, javni partner imenuje komisiju kojoj povjerava navedeni zadatak. Postupak izbora privatnog partnera će se vršiti metodom kompetitivnog dijaloga, a koja obuhvata kvalifikacionu fazu, fazu prikupljanja kvalifikacionih inicijalnih ponuda, fazu pregovaranja, te fazu dostavljanja konačnih ponuda. Sam izbor se mora sprovesti u transparentnim uslovima, na osnovu nediskriminišućih i objektivnih kriterijuma vezanih za lično stanje kandidata, njihovu ekonomsku i finansijsku podobnost, te tehnički i profesionalni kapacitet. Stoga se zabrana diskriminacije pojavljuje kao opšti odgovor na ponašanja kojima se urušava jednakost i obezbjeđuje objektivnost i pravednost (Đorđević, 2013). Zainteresovanim privatnim partnerima koji neće biti pozvani na učešće u proceduri izbora javni partner dužan je dostaviti zaključak o neispunjavanju uslova za učešće uz navođenje razloga za nedopustivost učešća. Kvalifikovanim privatnim partnerima od strane javnog partnera biće upućen poziv (u pisanom obliku) za dostavljanje inicijalne ponude uz naznačenje roka za njihovo dostavljanje koji ne može biti kraći od 40 dana.

Da bi se realizovao postupak izbora privatnog partnera, potrebno je da postoje najmanje tri kandidata koji zadovoljavaju kvalifikacione kriterijume. U slučaju da ne postoji potreban broj kandidata, javni partner može nastaviti postupak pozivanjem jednog ili više kandidata s traženim sposobnostima. Javni partner vodi dijalog sa odabranim kandidatima poštujući princip jednakog tretmana. Dijalog se može odvijati u nekoliko uzastopnih faza, sa opadajućim brojem kandidata. Dijalog završava pozivom za predaju konačne ponude u kome se obavezno mora navesti krajnji rok za prijem ponuda i adresa na koju se ponude moraju slati. Odluka o izboru privatnog partnera donosi se u formi rješenja koje je konačno u upravnom postupku. Čitavu proceduru izbora privatnog partnera prikazali smo na donjoj šemi.

Šema 3. Procedura izbora privatnog partnera



Izvor: Vlada Republike Srpske, *Javno-privatno partnerstvo u Republici Srpskoj*, 2009, str. 43.

U izboru privatnog partnera supsidijarno se primjenjuju opšti uslovi kojima se uređuje postupak javnih nabavki.

## 4. RIZICI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Kada javna ustanova odluči da pokrene JPP u skladu sa propisanim kriterijumima, potrebno je sagledati, odnosno procijeniti rizike koji su prirodni fenomen svakog projekta, uključujući i projekte JPP. Pojam rizika se obično veže za prirodu događaja na koji se rizik odnosi. Postoje razne vrste rizika, kao što su loša menadžerska praksa, jak uticaj spoljnih strana, nagla promjena u društvenoj i ekonomskoj situaciji u državi, izmjene glavnih strateških dokumenata i sl. Zbog navedenog, bitno je temeljno ispitati upravljanje rizicima.

Upravljanje rizicima podrazumijeva rad s različitim scenarijima i procjenu vjerovatnoće pojave svakog scenarija na koji se odnosi ta vrsta rizika. Za svaki projekat JPP najvažnije je utvrditi kako sistematizovati relevantne rizike i procijeniti koji se rizici mogu prenijeti i u kojoj mjeri, koji rizici se mogu podijeliti (između javnog i privatnog partnera), te koji rizici će i dalje ostati (Zaimović i dr., 2017). Alokacija rizika između javnog i privatnog partnera je suština JPP.

Rizici se najčešće grupišu na sljedeći način: rizik povezan sa samim projektom JPP, rizik raspoloživosti, rizik lokacije, rizik izgradnje, rizik životne sredine, valutni rizik, rizik više sile, rizik potražnje, rizik

kamatne stope, rizik inflacije, rizik cijene energenata, operativni rizik, tržišni rizik, regulatorni rizik, tehnološki rizik, opasnost od preostale vrijednosti nakon amortizacije, te politički rizik. U vezi sa navedenim, među evropskim statističkim ekspertima postoji saglasnost da se procjena rizika treba fokusirati na tri osnovne kategorije rizika:

- rizik izgradnje (pokriva događaje koji izazivaju specifične dodatne troškove, npr. kašnjenja u isporukama);
- rizik dostupnosti (pokriva obim i kvalitet usluge); i
- rizik potražnje (pokriva varijabilnost u potražnji).

Druga klasifikacija bi mogla biti razdvajanje pravnih od komercijalnih rizika u situacijama kada one prve nedvosmisleno snosi javni, a druge privatni sektor. Međutim, često se u procjeni rizika mora ići i dalje, te se javlja potreba da se utvrde i analiziraju potkategorije rizika, jer najveća prijetnja JPP upravo i jeste nepotpuna analiza rizika (Peteri, 2010).

Definisanje rizika uvijek zavisi od više faktora, zbog čega postoje brojne i različite podjele rizika, kao i podjele rizika sa različitih aspekata. Tome doprinosi i činjenica da jedan rizik može da ima više uzroka i više posljedica, te da se može pojaviti u različitim fazama projekta.

**Tabela 2.** Indikativna skraćena alokacija rizika

| Vrsta rizika            | Opis   | Alokacija  |
|-------------------------|--|--|
| Rizik projektovanja     | Vjerovatnoća da dizajnom projekta neće biti zadovoljeni traženi standardi usluge   | Privatni partner   |
| Rizik lokacije          | Vjerovatnoća otežanog pristupa lokaciji i sigurnosti lokacije                      | Privatni partner   |
| Rizik izgradnje         | Vjerovatnoća prekoračenja budžeta i/ili prolongiranja rokova izgradnje             | Privatni partner, osim prolongiranja rokova izgradnje uzrokovanih postupcima javnog partnera   |
| Operativni rizik        | Veći operativni troškovi projekta i/ili niži prihodi od komercijalizacije          | Privatni partner   |
| Rizik raspoloživosti    | Vjerovatnoća da isporučene usluge neće biti u skladu s traženim standardima usluge | Privatni partner   |
| Rizik inflacije         | Vjerovatnoća da inflacija bude veća od očekivane                                   | Javni partner u slučaju da inflacija bude veća od anticipirane na osnovu nekog indeksa         |
| Rizik cijene energenata | Vjerovatnoća da cijena (npr. električne energije) bude veća od očekivane           | Javni partner u slučaju da cijena električne energije bude veća od anticipirane                |
| Rizik potražnje         | Vjerovatnoća da će potražnja za uslugama biti manja od očekivane                   | Rizik se dijeli između javnog i privatnog partnera, u zavisnosti od uzroka smanjenja potražnje |
| Politički rizik         | Vjerovatnoća da javni partner odustane od realizacije već započetog projekta       | Javni partner, osim slučaja kada se od projekta odustaje zbog postupaka privatnog partnera     |

Izvor: prema Zaimović, 2017, str. 92.

Iz navedene tabele identifikovanih rizika opisuju se i utvrđuju najbolje alokacije, s tim da je neke rizike najbolje podijeliti između partnera.

## 5. PREDNOSTI I NEDOSTACI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Različita su mišljenja u vezi sa realizacijom projekata JPP. Budući da postoje suprotstavljena mišljenja oko ovakvih projekata, u ovom dijelu rada ćemo se osvrnuti samo na neke od osnovnih argumenata.

Zbog navedenog, rizici moraju da se podijele među partnerima na način da se dogovori šta ko može najbolje da kontroliše,<sup>4</sup> odnosno koja strana je najsposobnija da upravlja rizikom (Trivun, 2017).

### 4.1. Alokacija rizika

Javni i privatni sektor često imaju različitu procjenu i vrednovanje rizika, zbog različitih prioriteta i stajališta. Međutim, poređenje različitih pristupa u procjeni rizika je važan korak u postizanju optimalne alokacije između partnera i ostvarivanja maksimalne vrijednosti za novac. Rizici kojima bolje upravlja privatni sektor se prenose, a rizici kojima upravlja javni sektor se zadržavaju. Ako je rizik teško procijeniti ili je njime teško upravljati, onda je takav rizik najbolje podijeliti između javnog i privatnog partnera.

Iako su koncepti na kojima se zasniva alokacija rizika vrlo jasni, način na koji se to sprovodi u praksi je više umjetnost nego nauka (Zaimović, 2017). Javni sektor obično zadržava politički i regulatorni rizik. Rizik lokacije se ili dijeli ili prenosi na privatnog partnera. Privatni sektor preuzima rizik građenja, operativnog rada, finansiranja ili upravljanja projektima JPP. Privatni partner može da prenese rizik i na treće strane, npr. izvođača radova, ali može i da se osigura od određenih rizika koji su na njega preneseni. U donjoj tabeli je prikazana indikativna skraćena alokacija rizika, jer stvarna matrica rizika jednog projekta može da sadrži više desetina, pa i više stotina rizika (Zaimović, 2017).

Kada govorimo o argumetima koji idu u prilog provođenju projekata JPP, moramo istaći, prije svega, prednosti koje se odnose na gradnju javne infrastrukture. Naime, kroz alokaciju rizika i dodjelu odgovornosti privatnom sektoru za projektovanje i izgradnju, omogućuje se ubrzana gradnja ove infrastrukture, odnosno isporučivanje kapitalnih projekata u kraćim rokovima izgradnje, sanacije, rekonstrukcije, održavanja i sl. Pored toga, smanjuju se troškovi u životnom ciklusu projekta, budući da se privatnom sektoru daju snažne inicijative prema metodi JPP, što je vrlo teško postići kada je u pitanju tradicionalno budžetsko finansiranje.

Kroz projekte JPP vrši se bolja podjela rizika, jer se oni, po pravilu, dodjeljuju partnerima koji njima najbolje upravljaju uz najniže

<sup>4</sup> Rizik izgradnje se uvijek prenosi na privatnog partnera.

troškove, pri čemu je tendencija da privatni partner snosi teret ključnih rizika za vrijeme trajanja projekta JPP. Ovdje, prije svega, mislimo na rizik realizacije projekta, koji, kad se prenese na privatnog partnera, na istog djeluje stimulativno i istovremeno omogućava poboljšanje upravljanja i izvođenja dobijenog projekta, što podrazumijeva i poboljšanje kvaliteta usluga. Privatni sektor se takođe pokazao podobnim da efikasno uvodi novine u zadovoljavanju potreba klijenata (Arandelović i Milić, 2013).

S druge strane, javni sektor prebacivanjem odgovornosti za pružanje javnih usluga na privatni sektor dobija mogućnost da svoje kapacitete usmjeri na planiranje usluga i praćenje sprovođenja projekata, te da djeluje kao regulator i omogući proširenje javnog upravljanja. Možda bi se kao najznačajniji motiv javnog sektora da uspostavi saradnju sa privatnim mogla istaći dostupnost „svježeg kapitala“ za finansiranje i realizaciju kapitalnih projekata i investicija koje, uzveši u obzir uslove finansijske krize i budžetskih deficita, ne bi mogle biti ostvarene bez privatnog partnera (Brnjas, 2015). Uključivanjem privatnog sektora u javne servise stvaraju se stvarni ili „kvazitržišni“ uslovi u javnom sektoru, te se povećava njegova konkurentnost i efikasnost, ali i kvalitet javnih proizvoda i usluga. Takođe, uključivanjem partnera iz privatnog sektora u procese obezbjeđivanja javnih proizvoda i usluga, građanima se pruža veća vrijednost za njihov novac (Value for Money – VfM), odnosno obezbjeđuje se da se za isti iznos javnih sredstava dobije veći obim i širi asortiman dobara i usluga, što i jeste primarni i krajnji cilj svakog javnog servisa (Banjas, 2015). Privatni partner kroz dobro upravljanje u JPP aranžmanu dobija dobru referencu i otvara mogućnosti za druge slične aranžmane u svom sektoru djelovanja.

Poboljšava se i budžetska stabilnost, jer se transferom rizika na privatni sektor smanjuje rizik budžetskog deficita u javnom sektoru zbog nepredviđenih okolnosti tokom razvoja projekta ili trajanja servisa. Olakšava se i planiranje budžetskih troškova, naročito za dugoročne ugovore. Razlog tome je što privatni sektor za vrijeme trajanja ugovora ima interes da o svom trošku u što boljem stanju održava postrojenja kako ne bi nastupili drugi rizici koje nosi pogoršanje servisne usluge zbog lošeg stanja postrojenja. U slučaju da to radi javni sektor, uzimajući u obzir četvorogodišnji ciklus promjene vlasti, održavanje može biti nekontinuirano zbog stalnih promjena budžetske politike i različitih pritisaka na budžet tokom godine, što direktno utiče na smanjeno održavanje, smanjenu vrijednost postrojenja tokom vremena, te nerijetko lošiji kvalitet i veću cijenu usluge (Vasiljev, 2014).

Protivnici projekata JPP najveći problem vide u asimetriji interesa javnog i privatnog sektora, jer je privatni sektor isključivo profitno motivisan, dok su ciljevi javnog sektora neprofitni. Takođe, i ostali ciljevi ova dva sektora se razlikuju, što je posebno izraženo kada je u pitanju sklonost ka riziku koja je uveliko na strani privatnih operatera. Kao mana JPP često se ističe i činjenica da teret plaćanja korišćenja infrastrukturnih objekata pada na krajnje korisnike, tj. građane, što može uticati na negativan stav javnosti prema ovoj vrsti projekata. U sredinama kao što je naša poseban problem predstavlja što domaći investitori ne mogu da realizuju iole zahtjevnije projekte JPP, te što se često ovi projekti predstavljaju kao vid „puzeće“ privatizacije. Istina, predmet JPP jeste projektovanje, izgradnja, sanacija, rekonstrukcija, upravljanje i održavanje kapaciteta za zadovoljavanje javnih potreba od strane privatnog partnera, ali je krajnji cilj svakog JPP povrat javnog dobra u javni domen. S druge strane, predmet privatizacije je nepovratni transfer vlasništva nad državnim kapitalom u poslovnim subjektima (Latifović, 2017). Propisi o vlasništvu i drugim stvarnim pravima spadaju u domen ustavnog i građanskog prava, jer određuju dozvoljene oblike svojine na resursima i kapitalu, zatim svojinska

ovlašćenja, sticanje, prenos, gubitak, i zaštitu stvarnih prava svih subjekata u državi. Pravni okvir koji država stvara kroz različite grane prava ima za cilj utvrđivanje striktnih pravila ponašanja svih subjekata u državi, pa i same države (Stakić i Barać, 2008). Javno-privatno partnerstvo se kritikuje i sa pozicije tradicionalne javne uprave, jer se sumnja kako ono „razvodnjava“ političku kontrolu nad procesom odlučivanja. Sindikati se opiru partnerstvu zbog straha od gubitka radnih mjesta i pogoršanih uslova rada,<sup>5</sup> a građani i korisnici usluga izražavaju zabrinutost da će pružanje usluga biti vođeno isključivo profitom, a ne i moralom javne službe. Nevladine organizacije često se opiru nastojanju da postanu glavni pružaoci usluga u partnerstvu sa javnim sektorom, bojeći se gubitka samostalnosti. Poseban strah postoji da se kroz partnerstvo privatnoj kompaniji da monopolski položaj (Urdarević, 2013). Kao zamjerke modelu JPP često se ističe i smanjenje javne kontrole kada se privatni partner uključi u finansiranje, izgradnju ili isporuku javnog servisa, te opasnosti da će trka za profitom kao osnovnim motivom na strani privatnog partnera ići na štetu javnog interesa. Kao primjer štetnog ugovora JPP često se ističe i zatvor u Liverpulu, čiji su se troškovi izgradnje isplatili za samo dvije godine rada, dok će naredne 23 godine privatni partner ubirati čist profit. Kritike su adresirane i u pravcu korupcije u JPP, koja proizlazi iz sprege politike i privatnog kapitala, najčešće na način da se omogućuje namještanje tendera za javne usluge i kasnija podjela dobiti. U ovom smislu istaknuta je i kritika finansijske netransparentnosti JPP, jer dug privatnog partnera koji se ostvari kroz JPP ne ostaje zabilježen u budžetu javnog sektora, što za posljedicu ima nezabilježenost troškova u vladinim dokumentima bez obzira na činjenicu da će biti naplaćeni od poreskih obveznika kada se pojave u budućnosti (Vasiljev, 2014).

Ukoliko bismo partnerstvo javnog i privatnog sektora posmatrali sa aspekta ekonomske opravdanosti, u tom slučaju bismo morali ukazati na međuzavisnost resursa koja je u kontekstu JPP rezultat potrebe javnog sektora kao „institucije“ za resursima privatnog porijekla i potrebe privatnog aktera da pristupi javnom sektoru kao resursu za sticanje profita. Na ovaj način javnom partneru omogućeno je da realizuje investicije koje bez pomoći privatnog aktera ne bi bile moguće, dok s druge strane privatni partner ima mogućnost da investira u projekte kod kojih je rizik prevelik da bi se u njih ulazilo bez nekog oblika garancije od strane javnog sektora (Cvetković, 2015). Takođe, za utvrđivanje ekonomske opravdanosti JPP potrebno je utvrditi i ekonomsku isplativost projekta. Ona se utvrđuje kada su kvantifikovani i novčano izraženi svi troškovi i koristi (Zaimović, 2017).

U ekonomskoj i pravnoj teoriji preovladava mišljenje da je JPP jedan od najboljih modela koje države danas mogu da koriste za izgradnju javne infrastrukture i pružanje usluga u javnom sektoru (Knežević, 2015).

## ZAKLJUČAK

Projekti JPP traže viši nivo pripreme negoli tradicionalni projekti. To se posebno odnosi na komercijalnu i finansijsku sferu JPP. Zbog složene institucionalne i administrativne strukture u BiH, nužno je da BiH ima okvirnu politiku JPP koja bi olakšala provođenje projekata JPP, budući da se radi o složenim ugovornim strukturama, koje u ovom momentu prevazilaze institucionalne potencijale BiH.

Zbog toga je bitno da BiH, a i Republika Srpska, otpočinu sa uvođenjem i promovisanjem tržišta i politike JPP, kroz koju će se razviti ideje o privatnoj participaciji, pružiti informacije i uključiti svi

<sup>5</sup> Sindikati JPP najčešće vide kao siguran put do gubitka posla ili lošijih uslova rada sa manje prava i socijalne zaštite (penziono i zdravstveno osiguranje).



zainteresovani, odrediti lideri i institucije koje će predvoditi reformске procese, ustanoviti šta će koji nivo vlasti regulisati, odlučiti o karakteru tržišne strukture i pravilima konkurencije, te regulisati pitanja rizika, vrste ugovora i slično. Isto tako, potrebno je raditi na javnom prihvatanju projekata JPP kroz njegovo adekvatno predstavljanje i dobro pripremanje indikatora društveno-ekonomske opravdanosti JPP, ali i kroz ugovaranje kvalitetnog i transparentnog nadzora nad davanjem usluga. Takođe, treba koristiti i iskustva drugih zemalja. Vlasti ponekad predlažu investicione projekte lošeg kvaliteta kao projekte JPP, u nadi da će privatni sektor moći da ponudi rješenje za fundamentalne probleme. Drugim riječima, javne vlasti biraju model JPP ne zbog toga što je u pitanju najbolji način za realizaciju investicije, nego zato što javni sektor nema drugog rješenja. Zbog toga bi trebalo prvobitno ispitati i ocijeniti opravdanost projekta, a potom i opravdanost korišćenja JPP kao modela realizacije projekta.

U Republici Srpskoj preduzeti su određeni pozitivni koraci u tom smjeru. Naime, na osnovu Odluke Vlade Republike Srpske („Sl.glasnik RS“ br. 34/17) provedena je puna procjena uticaja propisa na Zakon o JPP. Navedena procjena je sprovedena radi unapređenja sistemskih rješenja u oblasti JPP, a koja uključuju: utvrđivanje problema i analizu postojećeg stanja u predmetnoj oblasti, definisanje ciljeva i opravdanost potrebe za donošenjem novog zakonskog rješenja, analizu opcija i njihovih efekata, te preporuke date u svrhu rješavanja utvrđenog problema i kvalitetnijeg regulisanja predmetne oblasti. Važnost projekata JPP prepoznata je i u novoj Strategiji podsticanja stranih ulaganja u Republiku Srpsku od 2016. do 2020. godine, u kojoj su projekti JPP navedeni kao bitan faktor privlačenja stranih ulaganja u Republiku Srpsku.

Na osnovu svega možemo zaključiti da je za Republiku Srpsku od izuzetnog značaja razvijanje JPP, pogotovo ako se uzme u obzir da Republika Srpska nema dovoljno finansijskih sredstava za velike infrastrukturne projekte, putem kojih je moguće povećati zaposlenost, poboljšati poslovni ambijent i povećati konkurentnost. Javno-privatnim partnerstvima smanjuje se potreba za uzimanjem kredita za finansiranje kapitalnih investicija, što za posljedicu ima smanjenje javnog duga i povećanje javnih prihoda.

## IZVORI

- Arandelović, M., i Milić I. (2013). Razvoj javno-privatnih partnerstava u osiguranju. *Tokovi osiguranja*, br. 3/13, 41–47.
- Brnjas, Z. (2015). Javno-privatno partnerstvo kao instrument realizacije infrastrukturnih projekata. U: *Strukturne promene u Srbiji: dosadašnji rezultati i perspektive* (str. 214–229). Beograd: Institut ekonomskih nauka Beograd.
- Cvetković, P. (2015). Javno-privatno partnerstvo kao metod restrukturiranja javnog sektora: Pravni aspekti. U: *Restrukturiranje javnih preduzeća u uslovima institucionalnih ograničenja* (str. 175–197). Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.
- Domjanović, I. (2017). *Javno-privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj – primjer autobusnog kolodvora Osijek*. Preuzeto 01.07.2018. sa <https://repozitorij.efst.unist.hr/islandora/object/efst:1469/preview>
- Đorđević, S. (2012). Usluge i javno-privatno partnerstvo. U: *Vek usluga i uslužno pravo* (str. 105–137), Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
- Đorđević, S. (2013). Zabrana diskriminacije u zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. U: *Uslužno pravo*, Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
- Jovičić, Ž. (2016) *Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument finansiranja javnih potreba*, Neobjavljena doktorska disertacija. Banja Luka: Ekonomski fakultet.
- Knežević, M. (2015). Dalji proces implementacije javno-privatnog partnerstva (EU, Srbija i zemlje iz okruženja). *Teme*, br. 2/15, 381–394.
- Latifović, F. (2017). Analiza temeljnih odrednica pravnog odnosa instituta javno-privatnog partnerstva i privatizacije. *Analiza Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 19/2017, 95–118.
- Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju, Ministarstvo finansija Republike Srpske (2017). Izvještaj o procjeni uticaja propisa na Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj. Preuzeto 05.09.2018. sa [https://pscsrcpska.vladars.net/sr/Pages/\\_Ria.aspx](https://pscsrcpska.vladars.net/sr/Pages/_Ria.aspx)
- Peteri, G. (2010) Partnerstvo javnog i privatnog sektora (JPP): Dobre i loše strane. U: *Partnerstvo javnog i privatnog sektora, Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji* (str. 7–21). Beograd: Palgo centar.
- Stakić, B., i Barać, S. (2008). *Javne finansije*, treće izdanje, Beograd: Univerzitet Singidunum.
- Trivun, V. (2017). *Metodologija za javno-privatno partnerstvo*, Sarajevo: Projekat „Javno-privatno partnerstvo“.
- Urdarević, B. (2013). Javno-privatno partnerstvo kao oblik pružanja usluga. *XXI vek – vek usluga i uslužnog prava* (str. 427–437). Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
- Vasiljev, V. (2014). Osnovne karakteristike javno-privatnih partnerstava, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, br. 11/14, str. 77–94.
- Vlada Republike Srpske (2009). Javno-privatno partnerstvo u Republici Srpskoj. Preuzeto 09.07.2018. sa <http://www.investsrpska.net/files/Javno-privatno%20partnerstvu%20u%20Republici%20Srpskoj.pdf>
- Zaimović, A. (2017). *Metodologija za procjenu vrijednosti za novac u projektima javno-privatnog partnerstva*, Sarajevo: Projekat „Javno-privatno partnerstvo“.
- Zaimović T., Trivun V., Zaimović A., et al. (2017). *Vodič za obuku o javno-privatnom partnerstvu*, Sarajevo: Projekat „Javno-privatno partnerstvo“.
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj. „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 59/09, 63/11.
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine. „Službeni glasnik Brčko Distrikta“ br. 7/10.
- Nacrt zakona o javno-privatnom partnerstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine, preuzeto 03.07.2018. sa <http://www.upfbih.ba/uimages/ESVsjednice/esv67t5.pdf>;
- Uredba o postupku realizacije projekata javno-privatnog partnerstva u Republici Srpskoj. „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/2009, 62/12.