

Partnerstvo javnog i privatnog

Uvod

Propisi u Bosni i Hercegovini ne definišu jedan od oblika partnerstva, koji u zemljama EU i u svijetu dobija sve više na značaju, a to je partnerstvo javnog i privatnog. Ovaj oblik partnerstva u nekoj formi, ali bez zakonskog osnova, već se pojavljuje u nekim manjim oblicima na lokalnom nivou (izgradnja parking prostora). U posljednje vrijeme sve se češće spominje ovaj oblik «udruživanja» sredstava privatnog i javnog sektora, i predstavlja jednu od mogućnosti privlačenja domaćih investitora. Naime, iako se radi na promociji mogućnosti ulaganja u Bosnu i Hercegovinu, središte animiranja investitora je usmjereno na strane investitore, bez obraćanja posebne pozornosti na postojanje i mogućnosti mobilisanja privatnog domaćeg kapitala, u projekte koji će se zasnivati na principima partnerstva javnog i privatnog. Stoga ću ovdje dati neke osnovne elemente ovog oblika partnerstva, kako bi stvorili sliku potencijala koji pruža ovaj oblik sinergije javnog i privatnog sektora.

Pojam i definicija

Partnerstvo javnog i privatnog (*eng. public- private partnership*) najjednostavnije rečeno je zajedničko kooperativno djelovanje javnog sektora sa privatnim sektorom u pružanju javnih usluga ili izgradnji ili proizvodnji roba. Dati preciznu definiciju partnerstva javnog i privatnog je poprilično teško, jer osnovni cilj ovog oblika partnerstva je ekonomičnija, djelotvornija, uspješnija izgradnja objekata, proizvodnja roba ili pružanje usluga u odnosu na tradicionalni način. Stoga dati potpunu i preciznu definiciju ovog oblika partnerstva je teško, pošto još uvijek traju diskusije oko sveobuhvatne definicije pojma «partnerstvo javnog i privatnog» pošto se ovaj oblik partnerstva javlja u različitim područjima, u različitim oblicima, sa različitim rokovima trajanja. Zato ću dati definiciju, koja je opšta i koristi se različitim oblicima enciklopedijskih izdanja¹, kao i u stručnoj literaturi prilikom objašnjenja pojma partnerstva javnog i privatnog.

«Javno-privatno partnerstvo može se opisati kao kooperacija između javnog i privatnog sektora na području planiranja, proizvodnje, pružanja usluga, financiranja, poslovanja ili naplate javnih poslova.»

Ova definicija daje jasnu sliku da se javni sektor javlja kao ponuđač i proizvođač, odnosno kao partner koji ugovorom definiše vrste i obim poslova ili usluga koje prenosi na privatni sektor i koji obavljanje tih poslova nudi privatnom sektoru, koji se javlja kao partner koji traži takav oblik saradnje, ukoliko može ostvariti profit, uz obavezu kvalitetnog izvršavanja obaveza iz ugovora.

Istorijat partnerstva javnog i privatnog

¹ Ekonomska enciklopedija

Javno-privatno partnerstvo kao model poznato je iz doba Rimskog carstva, koji se javljao kroz izvođenje javnih radova na izgradnji luka, tržnica, javnih kupatila. Ovaj oblik udruživanja se ponovo nakon Rimskog carstva javlja u 16 i 17 stoljeću, da bi ekspanziju doživjelo ponovo u 19 stoljeću, kroz javne radove na izgradnji željeznica, ili kroz pružanje komunalnih usluga. Početkom 90-tih godina prošlog stoljeća zemlje Evropske unije su prihvatile javno-privatno partnerstvo radi poticanja svoje privrede, kao i bržeg razvoja infrastrukture i javnih usluga. Francuska je bila prva zemlja Evropske unije koja je primjenila modele javno-privatnog partnerstva, a zatim su slijedile i druge zemlje Evropske unije.²

70-tih i 80-tih godina prošlog stoljeća učešće privatnog sektora u projektima javne infrastrukture, poznatog pod nazivom BOT, počinje se upotrebljavati u azijskim državama. Tako je 70-tih godina izgrađen prvi tunel po sistemu BOT u Hong Kongu (Cross-Harbour Tunnel). Početkom 90-tih godina počeo se razvijati model poznat kao Privatna finansijska inicijativa (Private Finance Initiative –PFI).

Upravo zbog značaja i prednosti koje pruža ovaj oblik partnerstva javnog i privatnog sektora, Evropska komisija je donijela smjernice kojim se regulira javno privatno partnerstvo (tzv.klasične smjernice) i to: Direktiva 93/27/EEC, Supplies Directive 93/36/EEC, Services Directive 92/50/EEC, Utilities Directive 93/38/EEC. Tako 2003. godine EK je donijela Smjernice za uspješna javna partnerstva, a 2004. godine Zelenu knjigu o javno-privatnim partnerstvima. Pominjući Zelenu knjigu o javno-privatnim partnerstvima, napomenut ću da ovaj dokument analizira partnerstvo javnog i privatnog, kako bi se jasno odredila klasifikacija ovog oblika partnerstva, kao i da li neki od oblika partnerstva potpada pod propise Evropske unije o javnim nabavkama, a koji oblici se mogu ugovarati na drugi način.

Šta je to partnerstvo javnog i privatnog?

Zelena knjiga ne daje definiciju partnerstva javnog i privatnog, ali daje karakteristične, osnovne elemente i to:

- dugotrajan odnos između partnera;
- način finansiranja koji se u najvećem broju slučajeva oslanja na privatna sredstva, ali uz učešće i državnih, odnosno javnih sredstava;
- javni partner je onaj partner koji definiše ciljeve gradnje ili pružanja usluga s aspekta javnog interesa, kao i postavlja standarde gradnje, održavanja i kvaliteta usluga;
- rizik se prenosi na privatnog partnera, a inače bi ga snosio javni sektor, ali sama raspodjela rizika ovisi od slučaja do slučaja i definiše se ugovorom;
- javni partner plaća naknadu za korištenje privatnom partneru, te preuzima obavezu da će se izgrađenom građevinom koristiti za ugovorenu namjenu;
- izgrađena građevina se nakon isteka ugovora vraća u vlasništvo javnom sektoru.

² Španjolska i Portugal 1990; Velika Britanija je u periodu do 2003 godine potpisala 570 sporazuma; Irska, Njemačka, Nizozemska i Italija 2000. godine osnovale posebne radne grupe za javno-privatno partnerstvo; Belgija, Grčka i skandinavske zemlje primjenjuju javno i privatno partnerstvo – Podaci iz rada Mr.sc. Zoran Šinković i Mr. Sc. Mirko Klarić «Javno-privatno partnerstvo»

Pod partnerstvom javnog i privatnog se mogu smatrati i drugi oblici povezanosti između javnog i privatnog sektora, kao napr:

- ugovori o upravljanju koji podrazumjevaju «outsourcing» usluge u kojim privatni sektor preuzima pružanje usluga u ime javnog sektora ili za javni sektor;
- zajednička ulaganja, koja karakterizira osnivanje zajedničke institucije javnog i privatnog sektora radi realizacije određenog javnog projekta ili pružanja određenih javnih usluga;
- ugovorni oblik jano privatnog partnerstva koji podrazumjeva modele koje prepoznaje i kategorizira Evropska komisija i to:
 1. «koncesijski model» - predstavnik BOT modela,
 2. «privatna finasijska inicijativa» - predstavljen kroz finasiranje, izvođenje, održavanje i rukovođenje građevinom od javnog interesa (škole, bolnice i sl.).

U današnjem posmatranju ovog oblika partnerstva, kada se realizira veliki broj različitih projekata javne infrastrukture i javnih građevina (bolnice, škole, tuneli) u najvećem broju slučajeva isti se realiziraju kroz ugovorne obilke partnerstva javnog i privatnog.

U zemljama EU već duži niz godina postoje evidencije o prednostima ovog oblika partnerstva i nabavke javne infrastrukture u povećanju kvaliteta građevina, u smanjenju ukupnih troškova održavanja tih građevina, kao i trenutno rasterećenje tekućeg zaduživanja države kao investitora, još uvijek je glavni ekonomski razlog primjeni modela partnerstva javnog i privatnog. Ovo je i logična činjenica, jer u situaciji kada je potrebno finansirati jedan veliki građevinski projekat iz javnih sredstava, rijetko kada je državni budžet «komotan» da može podnijeti takve projekte. Stoga dodatna finasijska injekcija u realizaciji takvih projekata predstavlja lakši i jednostavniji način obezbjeđenja sredstava, nego napr. kreditno zaduženje ili izdavanje obveznica radi pokrivanja budžetskog deficita. Dakle, ekonomska logika opravdava i daje prednost ovom obliku partnerstva.

Modeli ugovornih oblika javnog privatnog partnerstva imaju slijedeća zajednička obilježja³:

- ugovor se zaključuje na duži rok (najpovoljnije 25 ili 30 godina),
- ugovorom se definiše integracija svih faza projekta tokom trajanja ugovora,
- većina rizika projekta alocirana je na privatnog partnera. Određeni rizici ostaju alocirani na javni sektor, i to uglavnom rizici za koje se smatra da javni sektor ima veću mogućnost uticaja i upravljanja,
- ugovorom su definisane «specifikacije krajnjih performansi» javnih građevina, umjesto ulaznih zajtjeva i specifikacija prilikom tradicionalnog načina ugovaranja projektovanja i izgradnje javne infrastrukture.

³ S.Marenjak i drugi

Prednosti partnerstva javnog i privatnog

Partnerstvo javnog i privatnog je oblik koji još uvijek predstavlja model koji je pokazao velike prednosti u odnosu na tradicionalne oblike finansiranja, jer se ovom obliku partnerstva još uvijek pristupa zbog potrebe rasterećenja tekućeg zaduživanja, kao jedinoj mogućnosti realizacije projekata javne infrastrukture. Prema procjenama Svjetske banke iz 1997. godine, potrebe investiranja u javnu infrastrukturu zemalja u razvoju znatno premašuju finansijske mogućnosti i zahtjevaju znatna zaduženja, te primjena partnerstva javnog i privatnog nameću se kao rješenje ovog problema.

Dakle, kroz definisanje zajedničkih obilježja javno-privatnog partnerstva, koji se ogledaju kroz dugoročnu ugovornu saradnju, stvarnu preraspodjelu rizika, koja rezultira kvalitetnijom građevinom ili kvalitetnijom uslugom i sveobuhvatnu odgovornost na strani privatnog sektora, ogleda se upravo taj partnerski odnos, kroz koji oba partnera imaju korist, za duži period, uz znatno manji rizik za javni sektor.

Javni sektor može, u cilju ekonomičnijeg i efikasnijeg obavljanja poslova, izvršavanje javnih poslova povjeriti na jedan od načina:

- kroz postupak javne nabavke, koji rezultirala dodjelom ugovora između javnog i privatnog sektora, ali koji se razlikuje od tradicionalnog oblika nabavke u dugoročnoj saradnji i raspodjeli poslovnog rizika između javnog i privatnog sektora. Dakle, prednost je na strani partnerstva javnog i privatnog, jer kod javne nabavke, rizik je u najvećem broju slučajeva na strani ugovornog organa;
- kada javni sektor osnuje posebnu kompaniju koja će obavljati specifične stručne javne poslove (klinički bolnički centri, komunalna društva, škole);
- kada javni sektor ustupi obavljanje određenih poslova privatnom sektoru. Uglavnom se radi o poslovima popratnog i servisnog karaktera – outsourcing (čišćenje javnih zgrada, ugostiteljske usluge, usluge obezbjeđenja objekata i sl.).

Svi ovi oblici partnerstva javnog i privatnog sektora bi imali ekonomsku opravdanost iz više razloga, jer upravo golem administrativni aparat i stvaranje glomazne javne administracije, na ovaj način bi predstavljalo rasterećenje u korist privatnog setora, koji bi imao interes da sve poslove obavlja u svom interesu, a samim tim i u interesu partnera iz javnog sektora. Zatim bi javni sektor imao obezbjeđenog dugogodišnjeg partnera, te na taj način ne bi bio u obavezi provoditi postupke javne nabavke za predmet koji je predmet partnerskog odnosa. Podjela rizika, na način da rizik u najvećem dijelu je na strani privatnog sektora, također predstavlja element koji ide u prilog javng sektora i koji na određen način umanjuje odgovorost javnog sektora u dijelu poslova povjerenih privatnom sektoru, u smislu pravovremenog i efikasnog obavljanja povjerenih poslova.

Kada se radi o partnerstvu javnog i privatnog u izgradnji građevina, cesta, ili drugih infrastrukturnih projekata, jasno se vidi da ovaj model partnerstva j javnog i privatnog, u sebi sadrži i elemente koncesije, jer nakon zajedničkog finansiranja izgradnje infrastrukturnog projekta, održavanje i korištenje je na strani privatnog sektora, što je zajedničko sa ugovorima o koncesiji. Također sličnost se ogleda i u činjenici da nakon isteka dugoročnog ugovora, infrastrukturni objekat je vlasništvo javnog sektora. Ovdje je

bitno naglasiti da kod ugovora o koncesijama predmet koncesije je cijelo vrijeme trajanja ugovora vlasništvo davaoca koncesije, dok kod partnerstva javnog i privatnog sektora još uvijek se vode rasprave po pitanju ko ima vlasništvo nad objektom dok traje ugovor o partnerstvu? Za sada većina stavova je na strani privatnog sektora, odnosno većina je mišljenja da svo vrijeme trajanje ugovora o partnerstvu, vlasnik infrastrukturnog objekta je privatni sektor, a prestankom ugovora, objekat postaje vlasništvo javnog sektora.

I na kraju bi istakli da ovaj oblik partnerstva pruža i daje mnoge pogodnosti u odnosu na tradicionalne oblike javne nabavke usluga i izvođenja radova, Partnerstvo javnog i privatnog ima i druge prednosti koje se ogledaju i u bržoj integraciji novih tehnologija, što proizilazi iz činjenice da je privatni sektor naklonjeniji upotrebi noviteta, za razliku od javnog sektora. Javno privatno partnerstvo također ima prednosti u alokaciji rizika i u tome je osnovna karakteristika ovog oblika partnerstva. U ovim modelima partnerstva jasnije se vide troškovi vezani za preuzimanje određenog rizika, jer su rizici direktno izloženi tržištu i uglavnom će najbolji ponuđači u natjecanju za partnerstvo javnog i privatnog biti onaj ponuđač koji ponudi najmanju cijenu za upravljanje tim rizicima, odnosno onaj ponuđač koji bude spreman da preuzme obaveze i odgovornosti vezano uz te rizike.

Ali kod opredjeljenja između partnerstva javnog i privatnog i tradicionalnog načina putem javne nabavke, mora se dokazati analizom troškova javnog sektora, koji oblik će biti efikasniji za javni sektor. Tek nakon ove analize može se pristupiti javnom natjecanju, ali i nakon javnog natjecanja preporuka je da se ponovo izvrši analiza i utvrdi da li je alokacija rizika predložena tenderskom dokumentacijom prihvaćena od strane ponuđača. Tek ako i ova analiza da povoljne rezultate, može početi postupak ugovaranja i realizacije projekta.

Zaključak

Ovim radom sam pokušala ukratko pojasniti pojam i osnovne karakteristike partnerstva javnog i privatnog, što predstavlja nov pojam, kao i ukazati na prednosti ovog oblika partnerstva. Ali da bi se ovaj oblik partnerstva počeo primjenjivati i u Bosni i Hercegovini, potrebno je prije svega stvoriti zakonske pretpostavke za to. Zakonsko regulisanje partnerstva privatnog i javnog je u većini zemalja EU integrisano ili u zakone o javnim nabavkama (Slovačka, Mašarska, Francuska) ili je integrisano u zakone o koncesijama (skandinavske zemlje). Bez obzira na koji oblik zakonskog regulisanja se opredjele vlasti u Bosni i Hercegovini, mišljenja sam da će se ovim modelom dati mogućnosti za daljnje jačanje privatnog sektora, kao i stvaranje sinergijskog djelovanja javnog i privatnog sektora. Također će se dati mogućnost mobilisanja neplasiiranih finansijskih sredstava privatnog sektora, kao i dodatni poticaj za investiranje privatnih kompanija u infrastrukturne objekte. Zato je potrebno inicirati donošenje zakona u ovoj oblasti, kako bi javni sektor u Bosni i Hercegovini mogao da koristi sve prednosti ovog oblika partnerstva, u izvršavanju poslova od javnog interesa, kao i u bržoj realizaciji velikih infrastrukturnih projekata, u cilju bržeg razvoja Bosne i Hercegovine.

Dineta Fočo, dip.iur.