

**Marijana Milunović**

Fakultet za menadžment, Univerzitet Union – Nikola Tesla

**Goran Đoković**

Fakultet za trgovinu i bankarstvo, Alfa BK univerzitet

**Adrijana Vuković**

Fakultet za trgovinu i bankarstvo, Alfa BK univerzitet

## **MOBILIZACIJA KAPITALA PUTEM JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA U CILJU POVEĆANJA EFIKASNOSTI POSLOVANJA**

**Apstrakt:** Efikasno korišćenje inače ograničenih resursa predstavlja problem za javni ali i privatni sektor. Mobilizacija kapitala putem javno-privatnih partnerstava predstavlja odgovor učesnika na tržištu u cilju postizanja efikasnosti u poslovanju. Model javno-privatnog partnerstva se sve češće primenjuje u svetu, pre svega u razvijenim zemljama, ali i zemljama u razvoju.

Mogućnosti koje primena različitih oblika javno-privatnog partnerstva pruža u cilju razvoja javne infrastrukture ili pružanja usluga, mogu biti ključne za dalji razvoj privrednih subjekata. Primenom ovog modela, uz ograničena finansijska sredstva koje su na raspolaganju javnom sektoru, mobilišu se i izvori finansijskih sredstava privatnog sektora sa lokalnog, regionalnog i međunarodnog nivoa. Cilj ulaska privatnog sektora u projekat javno-privatnog partnerstva je ostvarivanje profita uz podizanje konkurentnosti i povećanje efikasnosti poslovanja.

**Ključne reči:** Javno-privatna partnerstva, mobilizacija kapitala, efikasnost poslovanja, razvoj.

## Uvod

Javno-privatno partnerstvo (u daljem tekstu JPP) nudi velike mogućnosti za prikupljanje dodatnih finansijskih sredstva u uslovima budžetskih restrikcija, kao i korišćenje operativne efikasnosti privatnog sektora radi smanjenja troškova i povećanja kvaliteta javnih usluga, ali i mogućnosti za razvoja infrastrukture. Kretanje kapitala kao globalni fenomen danas predstavlja osnovu razvoja zemalja sa nedostatkom sopstvenih sredstava, ali i opasnost da se ove zemlje nađu u podređenom položaju u odnosu na centre odlučivanja o plasmanu ovog kapitala. (Milunović 2010:171) Pozitivne karakteristike javno-privatnih aranžmana u razvoju infrastrukture su posebno naglašene u zemljama u razvoju, koje po pravilu imaju velike potrebe za mobilizacijom finansijskih sredstva, potrebu za efikasnim javnim uslugama i infrastrukturom, koji stvaraju uslove za privlačenje investicija.

Prema procenama Evropske investicione banke za deset godina je u EU sprovedeno više od 1300 projekata javno-privatnih partnerstava u vrednosti od 250 milijardi evra (Pavlović- Križanić 2012:2). Međutim, projekti javno-privatnih partnerstva još uvek učestvuju u relativno malom udelu u ukupnom obimu javnih investicija u svetu. Poslednjih dvadesetak godina jača tendencija da se finansiranje izgradnje putne infrastrukture (autoputevi, železnice, mostovi, tuneli), ali i drugih javnih objekata realizuje putem koncepta javno-privatnog partnerstva. Koncept javno-privatnog partnerstva u tom slučaju podrazumeva angažovanje privatne kompanije, koja finansira izgradnju određenog javnog objekta i zatim vraća uloženi novac i pripadajući profit putem upravljanja objektom, odnosno infrastrukturom u određenom vremenskom periodu.

### 1. Karakteristike javno-privatnog partnerstva

Na osnovu karakteristika JPP, dugoročne ugovorne saradnje (od 20 do 25 godina) i preraspodele poslovnog rizika u cilju poboljšanja kvaliteta, može se primetiti da se pružanje usluga modelom javno-privatnog partnerstva razlikuje od tradicionalnog načina. To znači da model partnerstva nosi i niz pogodnosti i prednosti u odnosu na

tradicionalni način pružanja usluga. Prednosti se baziraju na obostranim koristima koje i javni i privatni sektor ostvaruju u partnerskom odnosu udruživanjem finansijskih sredstava, znanja i ekspertize. Cilj je postizanje maksimalnih rezultata uz minimalna ulaganja materijalnih, kapitalnih i kadrovskih potencijala, odnosno kako da se raspoloživom količinom resursa ostvari što veći pozitivni ekonomski rezultat. (Milunović, Jerinić 2013: 26)

Analizirajući karakteristike i ciljeve koje realizuje: ekonomičnija, efikasnija i uspješnija proizvodnja proizvoda ili pružanje usluga u odnosu na konvencionalni način proizvodnje ili pružanja usluga, model javno-privatnog partnerstva je značajan za zemlje u tranziciji, jer on predstavlja alternativu klasičnom modelu privatizacije. Kroz model javno-privatnog partnerstva, obezbeđuje se kombinovanje društvene odgovornosti za potrebe rešavanja brojnih infrastrukturnih problema i pružanja kvalitetnijih usluga građanima, sa finansijama, tehnologijom, efikasnim upravljanjem i preduzetničkim duhom privatnog sektora. (Vladušić Lj. 2012:123).

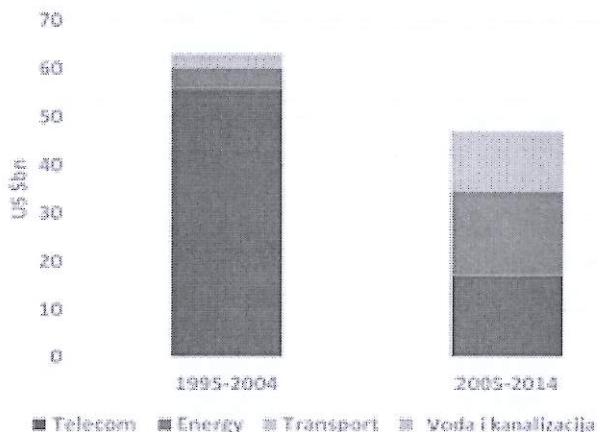
Termin javno-privatnog partnerstva podrazumeva sve poslovne poduhvate u kojima javni i privatni sektor kombinuju svoje resurse i znanja kako bi se na odgovarajući način zadovoljile određene javne potrebe, sa jasnom i preciznom podelom odgovornosti, rizika i profita. (Ahadzi, Bowles 2004). Javno-privatno partnerstvo predstavlja „odnos podeljenog rizika između javnog i privatnog sektora baziran na zajedničkim željama za postizanjem željenog rezultata u javnom sektoru". (Flinders 2005)

Javno-privatno partnerstvo se zasniva na ideji uzajamnog sopstvenog interesa. U ideji sopstvenog interesa nema ničeg moralno spornog (Prnjat, 2012:343), pa to ne može biti ni kada je reč o ideji uzajamnog sopstvenog interesa, odnosno uzajamne koristi. Ekonomski gledano, javno-privatno partnerstvo će dovesti i do dodatne vrednosti za oba partnera. Partneri planiraju dodatnu korist i očekuju da će oni nadmašiti (dodatne) troškove saradnje. Prednosti mogu biti u različitim oblicima: materijalna, na primer dobit, unapređenje radnog prostora, unapređivanje transportnih kapaciteta ili nematerijalna, kao što su poboljšanje imidža, razvoj znanja. Troškovi saradnje mogu biti

neposredni (priprema, prilagođavanje unutrašnje organizacije) ili periodični (organizaciona koordinacija, prilagođavanje i utvrđivanje tajminga važnijih ciljeva), ali najvažniji elemenat je dodata vrednost sinergije, odnosno mogućnost razvoja proizvoda kroz integraciju različitih delova ili zajedničkih napora, sve što bi inače bilo nemoguće realizovati bez javno-privatnog partnerstva.

Prema zvaničnom stavu Evropske komisije, javno-privatna partnerstva predstavljaju oblik saradnje između javnog i privatnog sektora sa ciljem da se osigura finansiranje, izgradnja, rekonstrukcija, upravljanje i održavanje određene infrastrukture ili pružanje javnih usluga. Glavni cilj potpisivanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu je pružanje podsticaja za podršku privredi i ekonomskom rastu, kao i unapređenja razvoja infrastrukture i javnih usluga od strane javnog sektora u cilju zadovoljenja potreba korisnika javnih usluga. (Rakić, Rađenović 2011)

Slika br. 1: Poređenje projekata JPP prema izvorima finansiranja



Izvor: UKAID, Mobilising finance for infrastructure, 2015.

Prema podacima Svetske banke, analiza projekata JPP o izvorima finansiranja, Slika br. 1, prikazuje da je više od 90% investicija JPP u sektoru telekomunikacija u okviru deset godina (1995-2004.).

Nakon 2005. godine, u posmatranom periodu od deset godina, struktura investicija u telekomunikacijama opada i raste u drugima sektorima (energija, transport, voda i kanalizacija).

## **2. Rizici u upravljanju projektima javno-privatnog partnerstva**

Osnovni princip javno-privatnog partnerstva je da se rizik alokira onim partnerima na projektu koji mogu najbolje da upravljaju sa njime. Efikasna alokacija rizika ima direktan finansijski uticaj na sam projekat u smislu da će rezultirati nižim ukupnim troškovima projekta i na taj način obezbediti veću vrednost za uloženi novac u poređenju sa tradicionalnim metodama nabavke i izgradnje.

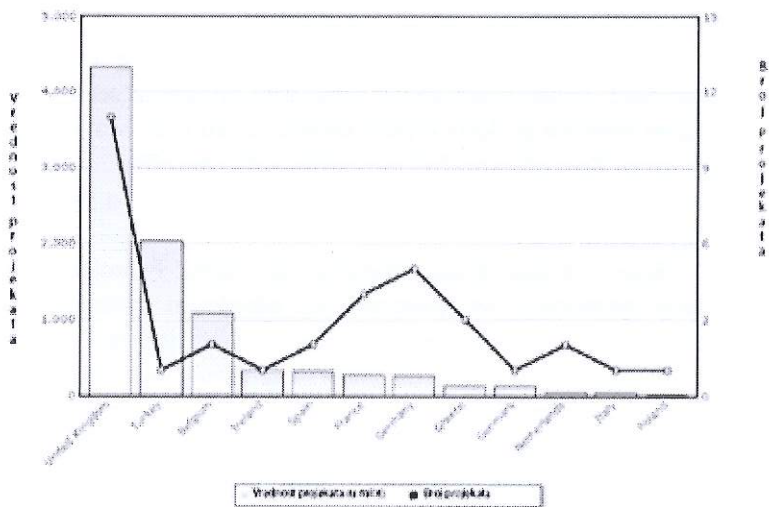
Direktna zavisnost između rizika i finansijskog uticaja je u činjenici da će stepen rizika koji se transferiše privatnom sektoru uticati na ukupne troškove projekta javnog sektora, a ceo rizik biti povezan sa nivoom cena. Zato cilj mora biti postizanje troškovno efikasnog transfera rizika, a ne samo jednostavne alokacije rizika da bi se on prebacio na drugog partnera.

Kao i svaka druga privredna aktivnost, i projekti javno-privatnog partnerstva su povezani sa određenim rizicima tokom realizacije svakog konkretnog ugovorenog javnog projekta. Kod ove vrste projekata je većina rizika alocirana na privatnog partnera, dok su na javni sektor alocirani uglavnom oni rizici za koje se smatra da ovaj sektor raspolaže većim mogućnostima uticaja i upravljanja. Kod projekata javno-privatnog partnerstva, ugovorni partneri dogovorno ulaze u zajednički posao kako bi se ostvarili zajednički ciljevi u jasno definisanom vremenskom okviru. Formalnim ugovorom ili neformalnim sporazumom, recimo pismom o namerama se obično specificira odgovornost i obaveze svakog pojedinačnog partnera unutar projekta.

Kod ovih projekata postoje objektivni ili subjektivni faktori kako ugovornih strana, tako i uticaj trećih strana, koji mogu imati negativan efekat na postizanje ugovorom definisanih i dogovoreni rezultata. Prilikom definisanja partnerskih odnosa, javni sektor nastoji da osigura da će privatni sektor isporučiti uslugu određene vrednosti, obezbediti neophodne investicije i ponuditi i pružiti kontinuirana

poboljšanja u srednjem i dugom roku. S druge strane, privatni sektor je primarno zainteresovan za ostvarivanje profitnog interesa. Zato je veoma važno prilikom kreiranja ugovora i obezbeđenja uslova za njegovo izvršenje, izvršiti maksimiziranje ciljeva i jedne i druge strane, što je i objektivni interes svih aktera u projektu. I pored toga, veliki broj faktora može da utiče da krajnji rezultat projekta javno-privatnog partnerstva bitno odstupa od zamišljenog i dogovorenog, pri čemu iskustva zemalja u razvoju delom potvrđuju takve opasnosti.

Slika br. 2: Realizovani projekti JPP po zemljama u 2014. godini



Izvor: EPEC - European PPP Expertise Centre <http://www.eib.org/epec/>, 22.08.2015.

### 3. Prednosti javno-privatnog partnerstva

Država i državne institucije ne mogu same zadovoljiti rastuće potrebe za javnim dobrima i uslugama, već moraju uključiti i podršku drugih sektora u društvu. Na ovaj način se kroz javno-privatno partnerstvo redefiniše uloga države u privredi i društvu i obezbeđuje neophodna efikasnost i produktivnost u raspolaganju javnim dobrima. Međutim, kako bi se projekti javno-privatnog partnerstva uspešno razvijali neophodno je da sve zainteresovane strane na koje utiču ovi projekti budu na adekvatan način uključene u sam proces i da jasno prepoznaju mogućnosti bolje i kvalitetnije realizacije sopstvenih interesa, nego što bi to bilo moguće kroz alternativne institucionalne angažmane. Zato je veoma važno da i javni i privatni sektor uoče i definišu određene pozitivne efekte za sebe unutar javno-privatnog partnerstva.

Što se tiče javnog sektora veoma je važno da bude rasterećen finansijskih izdataka za recimo kapitalne infrastrukturne investicije, kako bi mogao da se značajnije posveti svojim izvornim dužnostima vezanim za zaštitu prava građana, regulatornu i kontrolnu funkciju, kao i pružanje usluga koje se po prirodi stvari ne mogu preneti na privatni sektor. Javno-privatno partnerstvo omogućava javnom sektoru da smanji potrebna finansijska sredstva, putem generisanja novih izvora dohotka, boljim usmeravanjem sredstava, podsticanjem industrijskog razvoja, a time i jačanja fiskalnog kapaciteta.

Ostali efekti javno-privatno partnerstvo za javni sektor ogledaju se u obezbeđenju primene tržišnih mehanizama koji vladaju u privatnom sektoru. Na primer, konkurencija smanjuje neefikasnost, inovativnost donosi inovativna rešenja i brže reagovanje na tržišne situacije, ekonomija obima obezbeđuje minimiziranje troškova po jedinici isporučene usluge ili proizvoda, a marketinški pristup obezbeđuje komunikativne i distributivne kanale.

Javno-privatno partnerstvo omogućava javnom sektoru da, umesto jednokratnih izdvajanja značajnih finansijskih sredstava, plaća usluge privatnim partnerima za vreme trajanja projekta, pa je iz tog razloga moguće pristupiti izgradnji infrastrukturnih objekata, za čiju izgradnju inače javni sektor nema dovoljno finansijskih sredstava.

Privatni partner je zainteresovan za racionalizaciju troškova u celokupnom operativnom periodu operacionalizacije projekta, tako da će nastojati da konstantno smanjuje troškove izgradnje i upravljanja javnim dobro koje je predmet partnerstva, dok je teško očekivati od javnog sektora, da minimizira troškove.

Osnovni princip javno-privatnog partnerstva je efikasna alokacija rizika onom partneru koji ga može podneti uz najmanji trošak. Cilj je optimizacija rizika, a ne maksimizacija prenosa rizika s javnog na privatnog partnera.

Prenošenjem izgradnje i upravljanja nad javnim dobrom ili uslugom na privatnog partnera koji ima veliko iskustvo u ovoj oblasti, obezbeđuje se veći kvalitet, dok se javni partner orijentiše na regulatornu ulogu i na aktivnosti planiranja i kontrole, čime se ostvaruje efikasnije i efektivnije upravljanje.

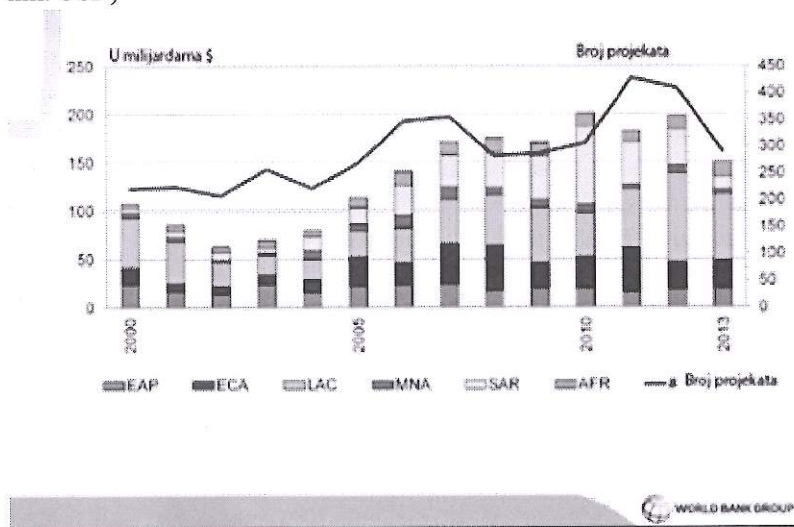
Javno-privatno partnerstvo ne doprinosi samo koristi javnom i privatnom partneru, već i široj društvenoj zajednici putem stranih investicija, novih modela finansiranja, izgradnju velikih projekata, povećanje broja zaposlenih, rast standarda građana, kvalitetnije usluge, itd.

#### **4. Javno-privatno partnerstvo kao sredstvo za povećanje efikasnosti**

Efikasno korišćenje inače ograničenih javnih resursa predstavlja kritičan izazov za javni sektor, bilo vladu, lokalne samouprave ili javne institucije, i u ovoj oblasti javni sektor ima veliki problem da ostvari ovaj cilj efikasnosti. Razlog je u tome da javni sektor nema podsticaja za unapređivanje efikasnosti u svojim organizacijama i procesima i da je kriterijum efikasnosti uglavnom zanemaren prilikom izgradnje ili upravljanja infrastrukturom.



Slika br. 3: JPP projekti realizovani u različitim privrednim sektorima (u mil. USD)



Izvor: World Bank, Private Participation in Infrastructure Database, <http://ppi.worldbank.org/features/Dec2014/2013-Global-PPI-Highlights.pdf>, 04.09.2015.

Privatni sektor ulazi u investiciju ili u projekat JPP sa ciljem da maksimiziraju svoj profit, koji je rezultat, pre svega, povećane efikasnosti u procesima investiranja i upravljanja. Ako je projekat javno-privatnog partnerstva struktuiran tako da omogući ostvarivanje ovog cilja, efikasnost infrastrukturnih usluga će biti unapređena u svakom slučaju. Unapređivanjem efikasnosti usluga i operacija se takođe povećava verovatnoća da će te usluge biti ekonomski održive i pružene po pristupačnim cenama, tako da čak zadovoljavaju i zahtev privatnih operatera za ostvarenjem profita.

Javno-privatno partnerstvo omogućava javnom sektoru da prenese operativnu ulogu na privatni sektor i na taj način poveća efikasnost dok zadržava fokus na kontrolu realizacije javne obaveze, kao što su

regulacija i supervizija. Ako se pravilno implementira, ovakav pristup treba da rezultira manjim finansijskim izdacima javnog sektora, kao i jeftinijom i kvalitetnijom uslugom prema korisnicima. Ovo će biti slučaj i u situaciji da javni sektor učestvuje delom u investiranju ili nadoknadi operativnih troškova jer će troškovi javnog sektora biti definisani, ograničeni i strukturirani racionalnom finansijskom strategijom koju kreira i kontroliše privatni operater.

Vlada i lokalne samouprave imaju sve veću potrebu za finansijskim sredstvima kako bi gradili i održavali infrastrukturu neophodnu za rastuću populaciju stanovništva. Pred vlade se postavljaju sve veći zahtevi zbog povećanja urbanizacije, kao i rehabilitacije dotrajale infrastrukture, i potrebe za proširenjem saobraćajnih mreža do novih delova naselja.

Takođe, infrastrukturne usluge se često realizuju uz negativan finansijski rezultat, koji se može nadoknaditi isključivo putem subvencija što predstavlja još jedno značajno opterećenje za budžet.

U kombinaciji sa veoma ograničenim finansijskim sredstvima koje su na raspolaganju vladi i lokalnim samoupravama, ovaj pritisak postaje još veći na javni sektor, koji onda mora da traži rešenje na drugoj strani, u smislu da mobilise privatni sektor za infrastrukturne investicije. Ako su strukturirana na pravi način javno-privatna partnerstva će biti u stanju da mobilisu ranije nekorišćene izvore finansijskih sredstava privatnog sektora sa lokalnog, regionalnog i međunarodnog nivoa koji stalno traži priliku za investiranje.

Cilj ulaska privatnog sektora u projekat javno-privatnog partnerstva je ostvarivanje profita na osnovu svog kapaciteta i iskustva u upravljanju poslovnim operacijama, konkretno uslugama. Privatni sektor očekuje kompenzaciju za usluge koje je pružio kroz naknade, što mu omogućuje ostvarenje povraćaja uložениh sredstava.

## **Zaključak**

Javno-privatno partnerstvo predstavlja model finansiranja i izgradnje infrastrukturnih objekata i pružanja javnih usluga, koji obuhvata neposredne interese i privatnog i javnog sektora, jer rezultira

koristima oba partnera. Ova partnerstva su dugoročnog karaktera, i da bi se uspešno realizovala i ostvarila pozitivne efekte za oba partnera neophodno je da postoji stabilna saradnja među partnerima.

Velika primena modela JPP je u činjenici da projekti javno-privatnog partnerstva nude rešenje za nedostatak finansijskih sredstava države ili lokalnih samouprava za izgradnju određene javne infrastrukture odnosno isporučivanje javnih usluga.

Realizacija projekata putem javno-privatnog partnerstva omogućuje brojne prednosti javnom sektoru. Putem ovih partnerstava se lakše mogu realizovati veliki infrastrukturni projekti, jer su u toj formi uvek najbolji kandidati za finansiranje preko relativno povoljnih kreditnih linija Evropske investicione banke, Svetske banke i Međunarodne finansijske korporacije, Evropske banke za obnovu i razvoj.

Država i javni sektor dostigao je gornju granicu zaduživanja, usled čega se sve teže mobilizuju sredstva za finansiranje usluga i obnova i izgradnja infrastrukture. U ovoj situaciji, jedini način za realizaciju projekata je pribegavanje javno-privatnim partnerstvima. Privatni sektor preuzima na sebe pronalaženje izvora finansiranja projekta, kao i rizika uspešnosti projekta. Na ovaj način se javni sektor oslobađa dela pritiska u pogledu potrebe obezbeđivanja finansijskih sredstava neophodnih za realizaciju projekta.

Javno-privatno partnerstvo predstavlja budućnost u zajedničkom finansiranju, izgradnji i upravljanju infrastrukturnim objektima posebno u zemljama u razvoju kao što je Srbija u kojima nedostaje finansijskih sredstava za razvoj potrebne infrastrukture što opet predstavlja usko grlo ukupnog privrednog razvoja. Da bi se obezbedio razvoj infrastrukturnih projekata i pružanje javnih usluga putem javno-privatnog partnerstva, a u cilju boljeg i efikasnijeg zadovoljenje javnih potreba, neophodno je dalje razvijati odgovarajući pravni okvir, pogodnu političku klima i sistem za podršku razvoja javno-privatnih partnerstava u Srbiji.

## Literatura

1. Ahadzi M., Bowles G. (2004): Public-private partnerships and contract negotiations: An empirical study, *Construction Management and Economics*, vol 22.
2. EPEC - European PPP Expertise Centre <http://www.eib.org/epec/>
3. Flinders M. (2005): The Politics of Public-Private Partnerships, *The British Journal of Politics & International Relations*, Volume 7, Issue 2.
4. Milunović, M., Jerinić, D. (2013): *Osnovi ekonomije*, Cekom books, Sremski Karlovci.
5. Milunović, M., (2010): Međunarodno kretanje kapitala u funkciji privrednog razvoja Srbije, *Ekonomika*, br. 2, Niš.
6. Pavlović- Križanić, T., Institute for Territorial Economic Development, InTER Newsletter, 03/12, [http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Book/Document/2012\\_10/InTER\\_Newsletter\\_3.pdf](http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Book/Document/2012_10/InTER_Newsletter_3.pdf)
7. Prnjat, A., (2012): Lični interes i moralna motivacija vernika, *Kultura*, br. 137.
8. Rakić B., Rađenović T. (2011): Public-private partnerships as an instrument of new public management, Faculty of Economics, Niš.
9. UKAID, MOBILISING FINANCE FOR INFRASTRUCTURE, A STUDY FOR THE DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID), Cambridge Economic Policy Associates Ltd, August 2015.
10. Vladušić Lj. (2012): Javno-privatno partnerstvo u funkciji bržeg ekonomskog razvoja, *Ekonomski fakultet Pale*, Sarajevo.
11. World Bank, Private Participation in Infrastructure Database, <http://ppi.worldbank.org/features/Dec2014/2013-Global-PPI-Highlights.pdf>

**Marijana Milunović**  
**Goran Đoković**  
**Adrijana Vuković**

**Mobilization of capitals by public-private partnership to increase  
business' efficiency**

**Abstract:** Efficient use of resources that are already limited is a problem not only for the public sector, but for the private sector, too. Mobilization of capital through public-private partnerships is the market participants' response in order to achieve efficiency in operations. The model of public-private partnerships is increasingly being applied in the world, not only in developed countries, but in developing countries, too.

Opportunities that the application of various forms of public-private partnership provide for the development of public infrastructure or services can be crucial for further development of businesses. Applying this model, with limited financial resources that are available to the public sector, enable mobilizing resources of the private sector at local, regional and international levels. The aim of entering the private sector in public-private partnerships is to make profit while raising competitiveness and increasing business efficiency.

**Keywords:** Public-private partnerships, mobilization of capitals, business efficiency, development.

