

ИНИЦИЈАТИВА ЈАВНОГ И ПРИВАТНОГ СЕКТОРА КАО СРЕДСТВО ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

THE INITIATIVE OF THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS AS A MEANS OF ECONOMIC DEVELOPMENT

Мр Мирна Вукадин

Универзитет у Источном Сарајеву, Факултет пословне економије Бијељина
Бијељина, Босна и Херцеговина, mirnavukadin@gmail.com

Абстракт: Перформансе економије на глобалном нивоу указале су на постојање потребе за инвестирањем и иновацијским пројектима услед драстичног пада економских активности и животног стандарда у свим регионима обухваћеним снажном финансијском кризом. Као могућа стратегија реализације значајних инвестиционих пројеката, кооперација јавног и приватног сектора представља прихватљив облик сарадње којом се на лакши и једноставнији начин обезбјеђују средства за капитална улагања без додатног оптерећења државне кредитне способности. На тај начин се формирају пројекти које не би било могуће остварити у условима буџетских ограничења и осигурава ефикаснија употреба ресурса кроз бољи приступ изворима капитала и професионално управљање пројектима. Пораст сарадње јавног и приватног сектора у свијету је утицала да се овом облику финансирања јавних интереса и задовољавања јавних потреба посвети одговарајућа пажња и у нашој земљи. Промовисањем културе партнерства јавних и приватних компанија доприноси се позитивној примјени овог модела сарадње који може унаприједити инвестициону привлачност Босне и Херцеговине. С тим у вези, важно је разумјети и проширити ниво знања у вези са заједничком иницијативом јавног и приватног сектора која стимулише регионални и локални развој и изградњу социјалног друштва.

Кључне ријечи: јавни сектор, приватни сектор, партнерство

Abstract: The performance of the economy at the global level have indicated a need for investment and innovation projects due to a drastic decline in economic activity and living standards in all regions covered by the powerful financial crisis. As a possible realization of the strategy of significant investment projects, cooperation between the public and private sector represents an acceptable form of cooperation which is an easier and simpler way to provide funds for capital investment without the additional burden of state credit. Thus formed projects that would not have been possible in terms of budget constraints and ensures efficient use

of resources through better access to sources of capital and professional project management. Increase cooperation between the public and private sectors in the world is influenced to this form of financing of public interest and public needs receive appropriate consideration and in our country. By promoting the culture of partnership of public and private companies contributing to the positive application of this model of cooperation that could improve the investment attractiveness of Bosnia and Herzegovina. In this regard, it is important to understand and expand the level of knowledge regarding the joint initiative of the public and private sectors that stimulate regional and local development and the construction of social society.

Key Words: public sector, private sector, partnership

УВОД

Процес урбанизације, као и глобалне економске промјене, утицали су на постојање потребе за иновативним начинима за рјешавање реалних проблема и успостављање стабилног раста и развоја на просторима недовољно развијених земаља. Један од могућих рјешења је и модел сарадње јавног и приватног сектора који још увијек није масовна појава у земљама у развоју као што је Босна и Херцеговина. Међутим, како се јавни буџети суочавају са растућим притиском неизмиреног дуга, постаје све јасније да је превазилажење тог финансијског јаза могуће једино одговарајућим мобилисањем ресурса приватног сектора. У условима ограничених инвестиционих компоненти у буџетима, иницијативом јавног и приватног сектора може се избјећи задуживање и повећати продуктивност употребе јавних средстава.

С обзиром да је последњих година забиљежен значајан пораст овог облика сарадње, партнерски однос ова два сектора може се посматрати као подстицајна мјера за повећање

конкурентности, иновативности и трансфера знања, чиме се стварају услови за економичнију, ефикаснију и дјелотворнију производњу јавних производа и услуга.

Концепт и мотиви заједничке сарадње јавног и приватног сектора

Партнерство јавног и приватног сектора као дугорочни облик сарадње базира се на препознавању заједничких циљева и користи које сектори могу имати уколико удруже финансијска средства, знање и стручно искуство у циљу побољшања услуга свих корисника. При томе се уводе и заједничка правила у понашању као и одређене норме и формалне и неформалне структуре организације за реализацију. Дакле, оваквом врстом сарадње се омогућавају развојне активности кроз препознавање квалитета и компетенције сваког сектора појединачно и могућности да се они примјене на најбољи могући начин у заједничком интересу, који ће имати значајан утицај на дугорочни структурални развој било које регије.

Заправо, може се рећи да се интеракцијом ова два сектора може постићи оптимална алокација ресурса која је неопходна у стварању предуслова за обезбјеђење додатног капитала, повећања квалитета и ефикасности јавних услуга у цјелини. Обезбјеђењем додатних финансијских средстава и оперативних капацитета приватног сектора отварају се нове пословне могућности, повећава се конкурентност на тржишту, и унапријеђују истраживачки и развојни напори.

Такође, идеја о партнерству јавних и приватних компанија јесте у томе да се обезбједи да ризичност неког посла не угрози његову реализацију, па модел омогућава дисперзију ризика кроз приватни сектор као медијатор. Будући да су почетни трошкови финансирања оваквог облика пројеката високи, приватни инвеститори удружују се са јавним сектором јер нису спремни да преузму комплетан ризик улагања у пројекте. С друге стране, сарадња омогућава јавном сектору да трошкове инвестиција једним дијелом пребаци на приватни сектор. Заједничку иницијативу јавног и приватног сектора многи су схватили као предност коју би од стране јавног сектора требало искористити. Конкретно, то подразумијева могућност добијања додатних извора финансирања у условима недостатка буџетских средстава, користећи оперативне ефикасности приватног сектора у циљу смањења трошкова и побољшања квалитета

услуга свим корисницима и могућност убрзања привредног и економског просперитета. Сарадњом са приватним сектором могуће је обезбједити нове изворе капитала, створити услове за убрзани привредни развој, одржати и унаприједити услуге, валоризовати недовољно коришћене ресурсе и сл. Истовремено, приватном сектору се уз проширење тржишта и поврат уложених ресурса омогућаје повећање прихода и профитабилности, побољшање сопственог нивоа кредибилитета и, у крајњем случају, подизање ефикасност пословања. Предност овог облика сарадње је, између осталог, и у бржој интеграцији нових технологија, што произилази из чињенице да је приватни сектор наклоњенији употреби новитета за разлику од јавног сектора. Такође, ограничена финансијска средства већине владиних капацитета захтијева мобилизацију приватног капитала за задовољавање потреба сектора за инвестиције. Структурисан исправно, модел сарадње јавно и приватног сектора може бити у стању да мобилише средства из локалног, регионалног, националног или међународног приватног сектора који траже могућности за инвестирање са циљем да профитира од своје способности и искуства у управљању предузећима и да оствари основни интерес путем накнада за услуге, што као резултат има одговарајући принос на капитал који је уложен.

Кључни фактори и циљеви партнерства

Кључни фактор и разлог за примјену оваквог приступа пружању јавних услуга је друштвена одговорност да се потребне услуге пружају на најбољи могући начин. Ефикасна и ефективна испорука јавних услуга као императив захтијева спајање различитих предности јавног и приватног сектора: друштвену одговорност јавног сектора и дјелотворно управљање и предузетнички дух приватног сектора. На тај начин се овом формом партнерства такође може омогућити и анимирање страних инвеститора и промотивне могућности улагања земаља у развоју. Као главни циљ сарадње јавног и приватног сектора у већини приступа је пружање услуга и/или производња робе и изградња капацитета у сврху развоја било које заједнице кроз развој специфичности социјалног сектора, као што су здравље и образовање, или ублажавање финансијског дефицита у руралним заједницама.

Другим ријечима, циљ склапања уговора између јавног и приватног партнера је подстицање економије, бржи развој

инфраструктуре и јавних услуга које пружа јавни сектор са циљем задовољавања јавних потреба. Истовремено, секундарни циљеви су смањење трошкова и цијена, повећање квалитета уз смањење ризика и неуспјеха, побољшање координације и подјеле одговорности и капацитета странака које су сарадници у уговору.

Уколико се жели постићи добра основа за формулисање стратегије за постизање оптималних циљева пројекта у условима неизвјесности и динамичком окружењу, потребно је истаћи најзначајније позитивне и негативне аспекте заједничке иницијативе јавног и приватног сектора, односно извршити евалуацију предности и недостатака оваквог облика сарадње.

Елементарне предности и недостаци партнерства представљени су табеларно:

ТАБЕЛА I: ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ ЗАЈЕДНИЧКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЈАВНОГ И ПРИВАТНОГ СЕКТОРА

Предности
<ul style="list-style-type: none"> ▪ одржавање или побољшање перформанси нивоа квалитета услуга кроз кориштење иновативних техника и савремених технологија ▪ искориштавање знања приватног партнера за бржу реализацију капиталних пројеката ▪ сарадња са приватним сектором може да обезбједи бенефиције као што су приватна средства и инвестиције у пројекте у јавном интересу ▪ преносом ризика и одговорности на приватни сектор, јавна управа наступа као регулатор и усредсређена је на мониторинг пројекта, а не на свакодневну испоруку јавних услуга
Недостаци
<ul style="list-style-type: none"> ▪ недовољна информисаност на локалном и регионалном нивоу о позитивним могућностима и учинцима које пружа партнерство ▪ недостатак искуства у креирању успјешних партнерстава ▪ смањење контроле јавног сектора у пружању услуга ▪ сукоб интереса (приватни и јавни сектор имају различите циљеве: циљ јавног сектора је повећање социјалног богатства, док је циљ приватног капитала фирми искључиво обезбјеђење профита)

Извор: систематизација аутора

Вршење евалуације партнерства је тежак задатак, јер све предности и недостатке није лако измјерити и на основу њих процјенити анализу исплативости, критеријуме

успјешности и пословања и утврдити могућност остварења додатне вриједности. Ипак, комбинација позитивних аспеката уопштено омогућава побољшање ефеката за имплементацију партнерства на основу којих би се повећао потенцијал успјешне сарадње јавног и приватног сектора. Такође, може се потврдити да је предност пројеката сарадње јавног и приватног сектора у остварењу интереса јавности прије свега. Наравно, постоје и многи недостаци који се требају превазићи да би се партнерство успјешно имплементирало. Приватни сектор може бити успјешан само ако испуњава услов социоекономске одрживости, што значи да поред остварења својих интереса мора допринијети и стварању корисности за раст и развој друштва, а истовремено испунити и услове исплативости, посматрано са економског аспекта.

Практична примјена партнерства и ефекти на економски развој

У сарадњи јавног и приватног сектора, влада и приватне компаније раде заједно на имплементацији пројеката који захтјевају значајне капиталне инструменте, односно значајна улагања. Такав тип пројеката обухвата инфраструктурне пројекте изградње путева, мостова, тунела или жељезничке мреже, али је битно истаћи да концепт сарадње јавног и приватног сектора може представљати и оптималан начин за изградњу индустријских области, болница, затвора итд. Ипак, постоје дебате научника о употреби те сарадње за различите намјене у пракси. Неки од приступа подразумевају (Linder, 1999):

- *Партнерство као средство управљања или руковођења:*
Управљање обухвата механизам процеса и институција путем којих грађани и групе артикулишу своје интересе кроз примјену законских права и испуњавање својих обавеза. Према овом схватању партнерство нуди нови приступ у начину управљања и руковођења у обезбјеђењу јавних услуга и добара.
- *Партнерство као алат за рјешавање проблема:*

Са ове тачке посматрања, партнерство се третира као средство промјене које служи за рјешавање већине проблема који прате обезбјеђење јавности робом и услугама. Већина научника и практичара се слажу да је приватни сектор много ефикаснији у обављању функција које су карактеристика јавне власти. У том смислу је важно подстаћи приватни сектор да заједно са јавним сектором учествује у

реализацији пројеката, што ће изазвати смањење трошкова.

▪ *Партнерство као алат финансијских аранжмана:*

Сарадња јавног и приватног сектора смањује притисак на буџет државе због кориштења приватних финансијских средстава за финансирање инфраструктуре и пружање боље вриједности услуга за новац. Као значајан инструмент финансијске подршке локалној самоуправи, партнерство омогућава да се избјегне директно задуживање.

▪ *Партнерство као средство за развој:*

Као релативно нов развојни аранжман, партнерство јавног и приватног сектора се види као значајно средство за промовисање развоја, а у прилог томе су аргументи да се, кроз развијен процес комуникације и преговарања актера који су укључени, максимизирају користи кроз сарадњу. Опште је познато да овај модел сарадње нуди дугорочно одржив приступ побољшања социјалне инфраструктуре економског развоја кроз унапријеђење програма који се баве ревитализацијом градова и урбаних подручја.

▪ *Партнерство као средство за трансфер ризика:*

Подјела ризика је витална компонента која се сматра важним подстицајем за јавни и приватни сектор, јер обје стране морају да снесу дио ризика у партнерству у које су укључени. Основна сврха подјеле ризика у партнерству је да се искористи потенцијал за све странке и да на тај начин добију већу корист него што би је могли сами произвести.

▪ *Партнерство као средство за реконструкцију јавног сектора:*

Партнерство се промовише као средство за иновацију које може промјенити начин функционисања јавног сектора. Оно може послужити као начин дерегулације тржишта рада путем аранжмана између два или више ентитета који им омогућава да раде заједнички ка заједничким или компактибилним циљевима у којима постоји неки степен обостраног ауторитета и одговорности, заједничка инвестиција ресурса, заједнички ризик и узајамна корист.

▪ *Партнерство као средство за распојелу снаге:*

Аутори који користе овај приступ имају тенденцију да је партнерство јавног и приватног сектора фокусирано на организационе аспекте односа. Дакле, партнерство подразумијева сарадњу између организација и побољшање њиховог

организационог капацитета. Овом интеракцијом расту могућности за изградњу нових односа и међусобно подстицање напора, стратегије, праксе и активности. Сарадња и повјерење замјењује специфичне односе командовања и контроле путем прописа. Осим подстицања узајамних односа између партнера јавља се и мултилатерално корисна подјела одговорности, знања и ризика. Сваки партнер доприноси да се створи нека вриједност размјене. Она стимулише иновације и уштеду трошкова. На тај начин партнерство омогућава превазилажење слабости сваког партнера путем дјељења стручности, знања и искуства учесника у процесу.

▪ *Партнерство као језичка игра:*

Алтернатива партнерства као језичке игре подразумијева да је овај модел сарадње атрактивна игра ријечи која тврди да постоји опасност да је термин партнерство само још један привлачан комад терминологије који ће влада да промовише да скрене пажњу на приватно уговарање аранжмана за јавне услуге (Greve, 2003). Концепт партнерства као језичке игре открива апсолутно различите аспекте из других приступа. То су:

1) термин партнерство јавног и приватног сектора је коришћен да би се избјегле политичке контроверзе у односу на друге стратегије као што је приватизација, и

2) то је понекад злоупотребљаван израз као привлачан избор ријечи да се привуче пажња и корист од различитих партнера.

Такође, економско образложење за блиску сарадњу између јавног и приватног партнера постоји нарочито када (Џафић, Таловић, Бејић, 2009):

▪ јавни сектор жели искористити своје ограничене ресурсе користећи новац пореских обвезника као катализатор за приватно финансирање, нпр. предузетничке инфраструктуре: више пројеката може бити довршено и пружање услуга се повећава као резултат,

▪ јавни сектор жели искористити за себе *savoir-faire*¹¹⁰ и вјештине приватног сектора, које би могле омогућити боље управљање у одређеном броју ситуација,

▪ и приватни и јавни сектор желе ограничити њихову изложеност ризицима код великих пројеката (од јавног интереса) путем прераспојеле ових ризика.

¹¹⁰ Француски израз за технолошко знање и искуство

Такође, ефекти које производи партнерство је и пружање додатне тежине кључним пројектима, подстицање алтернативних извора енергије као и ефикасности енергије и ресурса, затим обезбјеђење висококвалитетних и приступачних здравствених услуга, повећање процента запослености, као и размјена технолошких знања и искустава у остваривању значајних истраживачких пројеката.

ЗАКЉУЧАК

Иницијатива јавног и приватног сектора је у развијеним земљама стандардан концепт у пословима државних и локалних кругова, који показује велики ентузијазам и у домену имплементације стратегије економског развоја у ревитализацији руралних и урбаних подручја. Комплементарним односима повезује се интерес јавног сектора (опште добро) и приватног сектора (профит) с циљевима подстицања добровољног ангажовања приватног сектора у уговарању и извођењу већег броја пројеката и рјешавања бројних инфраструктурних проблема.

Делегирањем одговорности за произведене оутпуте, тј. пружене услуге и расподјелом ризика између приватних предузетника и јавне власти ствара се додатна вриједност кроз спајање ресурса и знања, а искориштавањем ефикасности приватних предузетника постиже се већа продуктивност, као и рационална употреба капацитета јавних и приватних субјеката. Ово може да гарантује већи квалитет јавне услуге, допринесе њиховој сукцесији, смањи трошкове спровођења задатака и помоћи да се уштеде ресурси држави који су недовољни за те активности.

Истовремено, као средство дугорочног структуралног развоја, заједничка иницијатива јавног и приватног сектора може оснажити способност иновације и довести конкурентност индустрије у секторе са значајним потенцијалом за раст и запошљавање. Заједничким напорима актера и њиховом међузависношћу повећава се разноврсност потенцијалних одговора на постојеће проблеме кроз могућност реплицирања успјешних искустава и постиже се већа стабилност и реципроцитет у односима јавног и приватног сектора.

Могућности које овакав облик сарадње пружа су напредак за цијелу привреду и успјешно задовољавање јавних и друштвених потреба и интереса оба сектора у партнерском односу. Као такав, овај концепт сарадње и у Босни и

Херцеговини може да буде један од покретача развоја који ће подстакнути конкурентност и економску рехабилитацију региона. У сврху привредног и економског развоја домаће привреде и побољшања друштвеног стандарда, креирање инвестиционог амбијента треба да резултује повећањем материјалног обима производње, регионалном сарадњом и бржим европским интеграцијама, што ће дугорочно унаприједити квалитет живота како на просторима Босне и Херцеговине, тако и у земљама у региону.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Brinkerhoff, Jennifer M., 2002, *Assessing and Improving Partnership Relationships and Outcomes: A Proposed Framework, Evaluation and Program Planning*.
- [2] Greve, C., 2003, *Public-Private Partnerships in Scandinavia*, International Public Management Review, Vol. 4, No. 2, pp.60.
- [3] Grimsey D., Lewis M.K. (2004). *PPP-the world wide revolution in Infrastructure provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing limited, UK, стр. 135.
- [4] Џафић З., Таловић С., Бејић Ј., 2009, *Зборник радова- Како управљати у вријеме кризе – ЈПП у функцији развоја подузетничке инфраструктуре - искуства ФБиХ*, Економски факултет, Тузла, стр. 202.
- [5] Linder, S., 1999, *Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings*, The American Behavioral Scientist, Vol.43, No.1, pp. 35-51.
- [6] Stiglitz, Joseph E., 2004., *Економија јавног сектора*, Економски факултет, Београд.
- [7] Средојевић С., (2009). *ЈПП у финансирању инфраструктуре у земљама Балкана*, докторска дисертација, Економски факултет, Београд
- [8] Вукадин, М. (2013). *Јавно-приватно партнерство - развојна шанса БиХ*, Магистарски рад, Факултет пословне економије Бијељина, Бијељина