

Pregledni članak
doi:10.5937/NPDUNP1902094D
UDK: 658.114.2(497.11)
334.752

JAVNO–PRIVATNO PARTNERSTVO: MODEL UNAPREĐENJA EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA U REPUBLICI SRBIJI

Alma Dobardžić

Državni univerzitet u Novom Pazaru, Departman za ekonomske nauke

Često se susrećemo sa informacijama o neefikasnosti države i javnih preduzeća. Javna preduzeća u privredama mnogih zemalja zaostaju u pogledu uspešnosti poslovanja za privatnim kompanijama. Iz tog razloga je neophodno istražiti načine za unapređenje efikasnosti i kvaliteta usluga koje javni sektor obezbeđuje, stimulisati investiranje u tehnologiju i osavremeniti proizvodne procese, kao i usvojiti nove standarde kvaliteta. Cilj ovog rada jeste da ukaže na potencijalnu korist koja može proisteći iz međusobne saradnje dva na prvi pogled suprotstavljena sektora. Javno-privatno partnerstvo je model koji se sve češće primenjuje i u manje razvijenim zemljama, pre svega za izgradnju i upravljanje infrastrukturom. I pored pogodnosti koje ovakav vid saradnje nudi, Republika Srbija ne koristi mogućnosti primene ovog koncepta. Razlozi za to su nedostatak finansijskih sredstava, ali i čitav niz faktora koji umanjuju konkurentnost njene privrede.

Ključne reči: javni sektor, javno-privatno partnerstvo, efikasnost, konkurentnost.

UVOD

Mnogobrojne studije na temu neefikasnosti države navode na preispitivanje uspešnosti poslovanja na nacionalnom nivou i eventualno iznalaženje načina za redefinisavanje dosadašnje uloge države u privrednom životu. Pored klasičnih problema vezanih za tranziciju i restrukturiranje, situaciju dodatno oteževa činjenica da privatni i državni sektor ne proizvode istu vrstu dobara, pa je i međusobno poređenje njihove efikasnosti utoliko teže.

Ovaj rad je primarno, usmeren na identifikovanje izvora neefikasnosti javnog sektora u Srbiji. To je preduslov razumevanja činjenice zašto se u Srbiji model poslovanja koji se pokazao kao uspešan u mnogim evropskim zemljama, odnosno model javno-privatnog partnerstva, koristi u ograničenoj meri.

Privatni sektor danas obezbeđuje mnoge usluge koje mu tradicionalno nisu pripadale – sakupljanje otpada i reciklaža, snabdevanje vodom i električnom energijom, zdravstvo, školstvo, čak i zatvorske ustanove. Na ovaj način se

potrošačima, kao krajnjim korisnicima, nudi viši nivo usluga po nižim cenama, za koji god sektor da se odluče.

Glavni cilj koji bi se postigao češćom primenom ovakve prakse jeste unapređenje efikasnosti i kvaliteta usluga javnih preduzeća, stimulisanje investiranja u tehnologiju i osavremenjivanje proizvodnih procesa, kao i usvajanje novih standarda kvaliteta.

1. (Ne)efikasnost javnog sektora

Treba napomenuti da je generalizovanje o neefikasnosti javnog sektora teško primeniti u slučaju razvijenih privreda. Rast produktivnosti u državnom sektoru bio je do te mere izražen da je u nekim segmentima još pre nekoliko decenija prevazilazio produktivnost u privatnom sektoru (Hayward, Kuper, 1978).

Ono oko čega se teoretičari obično slažu jeste to da javni sektor ima malo podsticaja za značajnije uvećanje produktivnosti. Pritom, za mnoga javna preduzeća, čak važi meko budžetsko ograničenje, pa ne moraju ni voditi računa o eventualnim gubicima. Povećanje organizacione efikasnosti dodatno otežavaju i kadrovska ograničenja, budući da privatne kompanije obično imaju i najviše mogućnosti da zaposle najkvalitetnije pojedince, kao i ograničenja vezana za procedure javnih nabavki koje zahtevaju dodatne troškove i vreme, ali i (jednogodišnji) karakter budžetskog procesa. Kao dodatne nedostatake javnih preduzeća, Štiglic navodi i birokratsko ponašanje, procedure i averziju prema riziku, kao i principal-agent odnose (Stiglitz, 2004). Preterano uvećanje veličine organizacije u kojoj rade kao i izbegavanje rizika po svaku cenu odlike su birokratske rutine koja se, po pravilu, ne sreće u privatnoj kompaniji.

Upravo iz ovih razloga, u mnogim danas razvijenim privredama, tokom osamdesetih godina prošlog veka, došlo je do reformisanja javnog sektora, a sve u cilju obezbeđenja boljeg kvaliteta, adekvatnosti i dostupnosti usluga građanima. Rezultat takvog procesa bio je poboljšanje kvaliteta organizacije i menadžmenta u javnom sektoru, od finansija i budžetiranja, pa do kadrovske politike. To je podstaklo kreativnost, donelo fleksibilnost ponude i dovelo do poboljšanja kvaliteta usluga, kao i do širenja asortimana prodaje uz niže cene (Peters, Van Nispen, 1998).

Govoreći o veličini državnog aparata u razvijenim zemljama, Tanzi i Šuknekt (2000) ukazuju na promenu uloge vladinih finansija u dvadesetom veku. Oni u svom radu dokumentuju ogromno povećanje državne potrošnje tokom čitavog XX veka, u svim razvijenim zemljama. Međutim, ovi autori smatraju da rast državnog sektora tokom poslednjih trideset pet godina nije doneo mnogo dodatnog socijalnog i ekonomskog blagostanja. To sugeriše da je javna potrošnja u industrijski razvijenim zemljama mogla biti mnogo manja nego danas, bez žrtvovanja važnih ciljeva ekonomske politike.

Odnos između veličine javnog sektora i ekonomskog rasta nije monoton i jednosmeran. S jedne strane, država pruža javna dobra i usluge. S druge strane, takva intervencija dovodi do troškova, jer zahteva veće poreze. Stoga postoji kompromis u odnosu veličine i efikasnosti u javnom sektoru. Pod efikasnošću se podrazumeva sposobnost vlade da transformiše svoje prihode u javna dobra i usluge koje će koristiti ekonomiji i promovisati rast. Rast javnog sektora preko optimalnog obima

ili pad ispod njega, vodi u neefikasnost. U prvom slučaju, troškovi većeg javnog sektora prevazilaze koristi od njega, dok u drugom slučaju nije iskorišćen sav potencijal doprinosa javnog sektora efikasnosti nacionalne ekonomije (Angelopoulos, Philippopoulos, Tsionas, 2008.).

Analizirajući stanje u preko četrdeset zemalja u razvoju, istraživanje koje su sprovedeli Devarajan, Svarup i Zu (1996) pokazalo je da povećanje učešća tekućih rashoda može imati pozitivne i statistički značajne efekte na rast. Ali, sa druge strane, i produktivni rashodi, kada su prekomerni, mogu da postanu neproduktivni. Oni ukazuju da je problem zemalja u razvoju u tome što vlade ne alociraju javnu potrošnju na pravi način, već dolazi do gomilanja kapitalnih izdataka na teret tekućih rashoda.

Vlade u zemljama u razvoju igraju važnu ulogu u procesu rasta, pre svega kroz svoju budžetsku politiku. Ova potencijalno korisna uloga se, međutim, u praksi retko sreće. Razlog za to su neefikasni izdaci. Posmatrajući efikasnost javne potrošnje na uzorku od pedeset dve zemlje u razvoju, Rajp i Van De Sip (2007) nalaze da je efikasna javna potrošnja prvenstveno određena strukturnim karakteristikama zemlje i indikatorima upravljanja. Azijske i evropske zemlje sa niskim dohotkom, koje su se našle u uzorku, pokazuju niži nivo efikasnosti, upravo usled strukturnih i institucionalnih neravnomernosti.

2. Javno-privatno partnerstvo kao mehanizam povećanja efikasnosti javnog sektora

Veliki broj teoretičara navodi mogućnost saradnje javnog sektora sa privatnim u obliku različitih vrsta partnerstava. Prema rečima Bovairda (2004), iako je u jednom periodu bio u velikoj meri osporavan, koncept javno-privatnog partnerstva (JPP) se može sresti u praksi u mnogim zemljama širom sveta, a njihov broj je u porastu poslednjih decenija. On tvrdi da smo još uvek u ranoj fazi učenja koje su vrste javno-privatnog partnerstva pogodne za koje zadatke i na koji način upravljanjem JPP projektima možemo povećati opšte blagostanje.

Langford i Harison (2001) analiziraju koristi javno-privatnih partnerstava u oblasti e-uprave u javnom sektoru. Zabrinutost se javlja u vezi sa sposobnošću vlade da upravlja ovim složenim odnosima, koji traju više godina i često podrazumevaju više partnera. Ti odnosi uključuju raspodelu vlasti, odgovornosti, finansijskih sredstava, informacija i rizika. Izazovi upravljanja manifestuju se kroz realizaciju osnovnih funkcija, odnosno u domenu uspostavljanja okvira za upravljanje partnerstvom, pronalaženja pravih partnera i izradi adekvatnog partnerskog aranžmana, upravljanja odnosa sa partnerima u okviru mreže, merenja ostvarenih rezultata partnerstva e-uprave.

Osborn (2002) tvrdi da su javno-privatna partnerstva sve češći vid pružanja javnih usluga širom sveta. On analizira JPP iz teorijske perspektive, ali i kroz čitav niz studija slučaja iz celog sveta, uz sugersisanje različitih okvira za procenu efikasnosti upravljanja JPP.

Kako navodi Knežević (2015), javno-privatno partnerstvo predstavlja način ulaganja i finansiranja koji treba da pomiri postojeće, zakonom definisane

suprotnosti javnog i privatnog sektora, a da se pri tome ne odstupi od utemeljenih principa prava. U ekonomskoj i pravnoj teoriji preovladava mišljenje da je javno-privatno partnerstvo jedan od potencijalno najboljih modela koje države danas mogu da koriste za izgradnju javne infrastrukture i pružanje usluga u javnom sektoru.

Pri tome, javno–privatna partnerstva ne treba uzimati kao jedini poželjan način rešavanja infrastrukturnih problema, odnosno pružanja javnih usluga. Planiranje i realizacija ovakvih projekata mora obuhvatati ispunjenje niza zahteva, poput poboljšanja konkurencije, eliminisanja korupcije, transparentnosti, fleksibilnosti ugovora (Palačković, 2016).

Posebno treba naglasiti spremnost vladajućih struktura na veliku fleksibilnost u procesu iznalaženja najboljih institucionalnih rešenja za svaki konkretan problem. Pokazalo se kao veoma uspešno kada formulisanje i regulisanje bazičnih principa ostaje u nadležnosti državnog vrha, bez da pojedinačni delovi procesa, koji zavise od konkretnih specifičnih uslova, budu deregulisani i podpadnu pod nadležnost nižih nivoa odlučivanja.

Osim procesa deregulacije, reforma javnog sektora oslanjala se i na mnoge druge legalne instrumente, od poreskih olakšica, preko subvencija i koncesija do biznis inkubatora i slobodnih trgovinskih zona. Kao veoma uspešan korak u reformisanju javnog sektora i podizanju efikasnosti privrede kao celine pokazala se primena JPP koncepta, odnosno saradnja javnog i privatnog sektora u oblastima u kojima oni pojedinačno samostalno ne bi bili ni približno efikasni, prvi zbog nefleksibilnosti i glomaznosti, a drugi zbog nedostatka sredstava i institucionalne podrške.

Javno-privatno partnerstvo je opcija koja se sve češće primenjuje i u manje razvijenim zemljama, pre svega za izgradnju i upravljanje infrastrukturom, ali je kao koncept takođe kontroverzan. Mikroekonomska teorija i primeri u brojnim studijama slučaja upozoravaju da JPP može biti mnogo skuplja opcija nego tradicionalni oblici snabdevanja u okviru javnog sektora. Lista dodatnih troškova je duga i obično počinje sa većim troškovima privatnog finansiranja. U uslovima nepotpunih i nerazvijenih tržišta, privatni sektor ne može diversifikovati rizik tako široko i lako kao javni sektor (Arrow, Lind, 1970). U nekim manje razvijenim zemljama, realizacija projekta uključuje i dodatnu naknadu jer u zemljama rizika vlada se pokazuje kao „nepouzdan poslovni partner“ (Estache, Serebrisky, Wren-Lewis, 2015).

3. Prednosti i nedostaci javno-privatnog partnerstva

Iako je teško uticati na obim javnog sektora, posebno u kraćem i srednjem roku, brže promene su moguće u domenu povećanja efikasnosti poslovanja javnog sektora. U tom smislu treba se zalagati za institucionalno redefinisavanje i uvođenje promena u domenu organizacije i upravljanja u ovom sektoru. To bi se donekle moglo postići procesom udruživanja, koji predstavlja prelazni oblik između državnog i privatnog vlasništva, oblik kakav srećemo u državnim korporacijama i organizacijama zasnovanim na učinku. Dobra strana ovakvih modela jeste što takve firme ostvaruju prihode prodajući svoje proizvode i usluge, oslobođene su ograničenja, ali i povlastica koje imaju državna preduzeća, njihovi direktori i upravnici se nagrađuju po učinku, a još uvek su u sastavu javnog sektora.

Osim udruživanja i stvaranja organizacija zasnovanih na učinku, jedno od potencijalnih rešenje jeste i razvoj modela javno-privatnih partnerstava. Sam termin „javno–privatno partnerstvo“ nema jedinstvenu definiciju. Svetska banka, Američka razvojna banka i neke druge međunarodne organizacije definišu javno–privatno partnerstvo u širem smislu kao „dugoročni ugovor između privatnog lica i vlade, radi pružanja javnih dobara ili usluga, u kojima privatni sektor snosi značajan rizik i upravljačku odgovornost, a naknada odnosno profit je povezan sa efikasnošću i konkretnim dostignućima“ (Svetska banka, 2014, pg. 12). Termin je nastao u Sjedinjenim Američkim Državama. On se odnosio na programe rekonstrukcije u sektoru obrazovanja i urbanizacije, uključujući partnerstva između javnog sektora i neprofitnih organizacija tokom pedesetih godina XX veka. Međutim, dovođenje u vezu ovog pojma sa infrastrukturnim projektima počinje sa naporima vlade Velike Britanije u 1990. godini da proširi finansijske mogućnosti za infrastrukturne projekte u zemlji.

Trebalo bi uložiti dodatne napore u pokretanje ovakvog vida saradnje zbog potencijalne koristi koju ona donosi u sledećim aspektima:

- Pruža bolja infrastrukturna rešenja od opcije koja je u celini bilo javno bilo privatno vlasništvo. Svaki učesnik u partnerstvu radi ono što najbolje ume.
- Dovodi do brže realizacije projekata i smanjenja kašnjenja radova, samim tim i veće dobiti.
- Povrat na investicije kod javno-privatnog partnerstva može biti veći od projekata sa tradicionalnim oblicima finansiranja. Inovativni dizajn i pristup finansiranju postaju dostupni kada dva entiteta rade zajedno i u partnerskom su odnosu.
- Rizici poslovanja se obično procenjuju u početnoj fazi kako bi se odredila izvodljivost projekta. U tom smislu, privatni partner može da posluži kao korektivni faktor nerealnih očekivanja ili obećanja vlasti.
- Operativni i rizici izvršenja projekta prenose se iz nadležnosti vlade na privatnog preduzetnika, koji obično ima više iskustva u obračunu troškova.
- Javno-privatna partnerstva mogu uključiti i bonuse za odgovorna lica, koji dodatno povećavaju efikasnost.
- S povećanjem efikasnosti vladinih investicija, stvara se mogućnost da državni fondovi budu preusmereni ka drugim važnim društveno-ekonomskim oblastima.
- Što je veća efikasnost javno–privatnih partnerstava, smanjuju se državni izdaci i budžetski deficit.
- Postiže se viši nivo kvaliteta tokom celog trajanja projekta i lakše dostižu međunarodni standardi.
- Javno-privatna partnerstva, koja na dugi rok smanjuju troškove i povećavaju efikasnost privređivanja, potencijalno mogu dovesti do nižih poreza.

Budući da ovakva praksa nosi sa sobom i određene rizike, treba navesti one najznačajnije:

- Svako javno-privatno partnerstvo donosi izvesne rizike za privatnog učesnika, koji stoga može očekivati da dobije kompenzaciju za prihvatanje tih rizika, što može povećati troškove vlade.
- Kada postoji ograničen broj privatnih subjekata koji imaju sposobnost da završe projekat, to jest ograničen broj privatnih učesnika koji su dovoljno veliki za takav zadatak, to može ograničiti konkurentnost potrebnu za isplativo partnerstvo.
- Ako je stručnost na strani privatnog sektora, vlada je u nepovoljnijem položaju. Ona, recimo, ne može biti u stanju da tačno proceni buduće troškove, što otvara mogućnost za eventualne zloupotrebe.

Pozitivan efekat JPP modela postiže se grupisanjem projektnih zadataka, ali i omogućavanjem privatnom partneru da internalizuje troškove i koordinira upravljanjem projektom kroz više faza, uključujući projektovanje, finansiranje, izgradnju i rad.

U literaturi se najčešće navode dva glavna razloga u prilog JPP koncepta. Prvi je da javno – privatno partnerstvo daje prostor za finansijsku uštedu državi, a drugi je veća efikasnost u poređenju sa samostalnim aktivnostima javnog sektora. Drugim rečima, pruža se isti ili bolji kvalitet usluga za manje novca.

Treba naglasiti da pomenute uštede nije jednostavno ostvariti, kao i da su u mnogim slučajevima ovakvi aranžmani, dugoročno posmatrano, skuplji za vladu. Izvesne uštede mogu biti ostvarene u kratkom roku, zbog privatnog finansiranja i mera koje omogućavaju da početne investicije ne budu prikazane u javnom bilansu stanja, ali u celini posmatrano JPP se ipak na kraju finansiraju iz javnih kasa ili korisničkih naknada. Stoga možemo reći da se JPP pokazuju kao više isplativa za vlade u kratkom roku, dok imaju potencijal da stvore značajne dugoročne obaveze.

Jedino pravo, ekonomski utemeljeno opravdanje da se izabere JPP umesto tradicionalne javne investicije jeste efikasnost - izgledi za bolji kvalitet usluga po istoj ili nižoj ceni. Međutim, postoje brojni faktori koji strukturno povećavaju troškove JPP u odnosu na tradicionalne mogućnosti finansiranja.

Deljenje poslova i rizika sa privatnim sektorom ne može uvek biti optimalno rešenje za bazične ili visoko vidljive javne službe, koje su konstantno pod lupom javnosti. Vlada može biti primorana da interveniše ili isplati projekat JPP zbog identifikacije lošeg rizika ili neuspelog transfera rizika. U većini slučajeva, vlada je ta koja će na kraju platiti ako privatni partner nije u stanju da ostane solventan ili se projekat suoči sa kolapsom.

4. Neefikasnost javnog sektora kao prepreka dinamičnijem razvoju javno-privatnih partnerstava u Srbiji

Vlade, potencijalno, mogu efikasnije rešavati tržišne neuspehe ukoliko rešenja pronalaze u kombinovanju javnog i privatnog sektora. Potrebno je promeniti prirodu interakcije između privatnog i javnog sektora i usredsrediti se na dugoročne ciljeve umesto lobiranja za kratkoročne i specifične sektorske interese. Dugoročni cilj je

ukazivanje na elemente ekonomske politike koji su u interesu svih članova društva, i izbegavanje pristupa u kojem jedni dobijaju, a drugi gube.

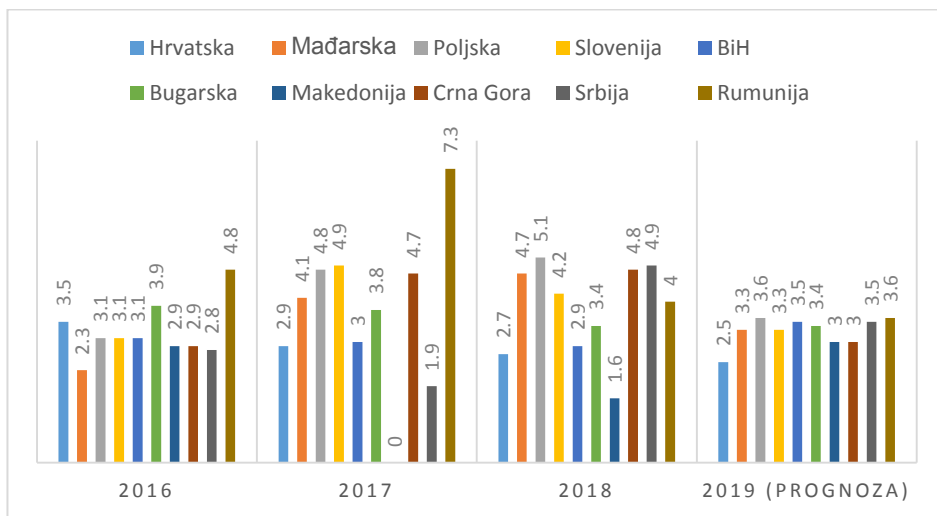
Parametri indeksa globalne konkurentnosti mogu poslužiti u sticanju kompletnijeg utiska o efikasnosti unutar privrede, oceni rada javnog sektora i potrebi podsticanja eventualnih reformi. Sam po sebi, ovaj indeks prati preko sto indikatora u oko sto četrdeset zemalja. Na taj način može se uporediti pozicija Republike Srbije u odnosu na druge zemlje.

Situacija u javnom sektoru u srpskoj privredi je već dugo vremena opterećena brojnim neefikasnostima i problemima. Strukturna uska grla neperestano ugrožavaju sveukupnu konkurentnost i ograničavaju potencijal za rast. Ona uključuju nepristupačno poslovno okruženje, nefleksibilno tržište rada, kao i veliki i neefikasan sektor javnih preduzeća. Prisustvo ovih uskih grla delom je posledica relativno kasno započete tranzicije ka tržišnoj ekonomiji.

Komplikovan sistem poslovnih zakona i propisa ometa necenovnu konkurentnost i deluje kao sredstvo odvracanja od priliva stranih direktnih investicija, ali je istovremeno i ključni uzročnik slabog rasta privatnog sektora i visoke stope nezaposlenosti.

Sektor javnih preduzeća, koji je subvencionisan i zaštićen od države, veoma često pravi ogromne gubitke i ne bi bio u stanju da funkcioniše bez državnih subvencija i garancija. Zbog ovakvih nepovoljnih tržišnih uslova proces privatizacije je izgubio zamah i napredak u reformi velikih preduzeća je skroman.

Slika 1. Stope rasta BDP u nekim evropskim zemljama



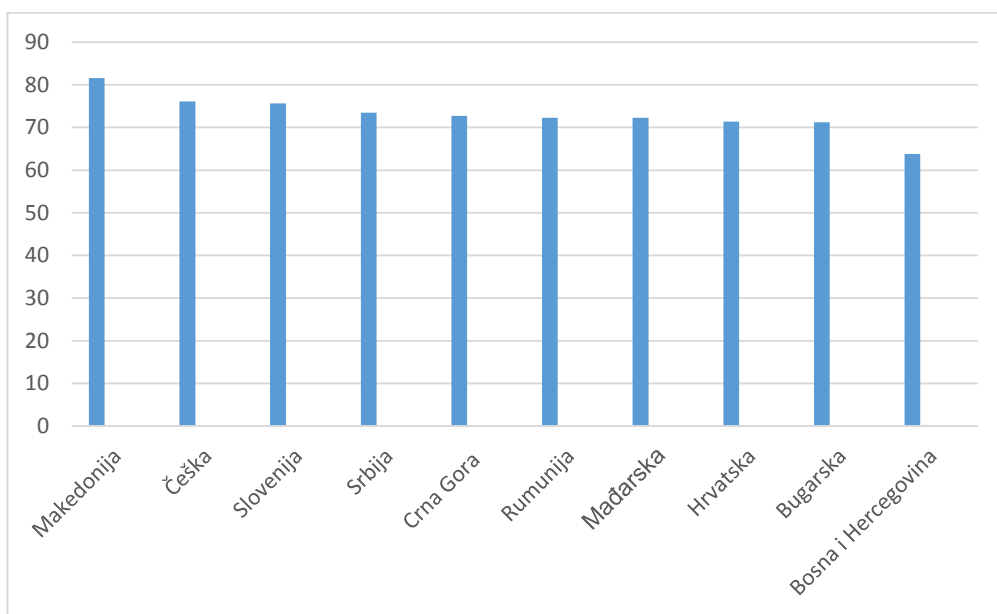
Izvor: prikaz autora na osnovu podataka iz izveštaja EBRD 2018.

Skroman rast bruto domaćeg proizvoda u Srbiji u 2016. i 2017. godini od oko 2 odsto, ostvaren je pre svega zahvaljujući većim investicijama. Privatna potrošnja takođe se oporavila, dok je uvoz, sa druge strane, nastavio da nadmašuje izvoz. Fiskalni učinak je ostao jak. Budžet je ostao u suficitu u prvoj polovini godine i javni

dug se smanjivao. U julu 2018. godine Srbija je potpisala tridesetomesečni sporazum za koordinaciju instrumenta sa MMF-om, sa usredsređenošću na fiskalne, strukturne i institucionalne reforme, koje su ključne za održavanje tekuće stope rasta. Projektovano je da ekonomija uspori svoj rast na 3,5 odsto u 2019. godini, a predviđeni rizici su uravnoteženi i uglavnom se odnose na sprovođenje reformi planiranih u dogovoru sa MMF-om i vezani su za dalji tempo rasta evrozone.

Veća vrednost koeficijenta lakoće poslovanja, predstavljena na Slici 2, označava efikasniju i jednostavniju regulativu poslovanja, kao i efikasniju zaštitu svojinskih prava. Upravo su to neophodni parametri za privlačenje investicija i pozitivan rast u budućnosti. Što se tiče zemalja u okruženju, Srbija je u ovom pogledu jedino ispred Bosne i Hercegovine, dok je u odnosu na ostale zemlje na istom nivou ili u zaostatku. Unapređenje javnog sektora i institucija, podizanje kvaliteta usluga i osavremenjivanje pomenutih procedura dovelo bi do snažnog pozitivnog dejstva na budući rast.

Slika 2. Lakoća poslovanja u Srbiji i zemljama u okruženju 2017. godine



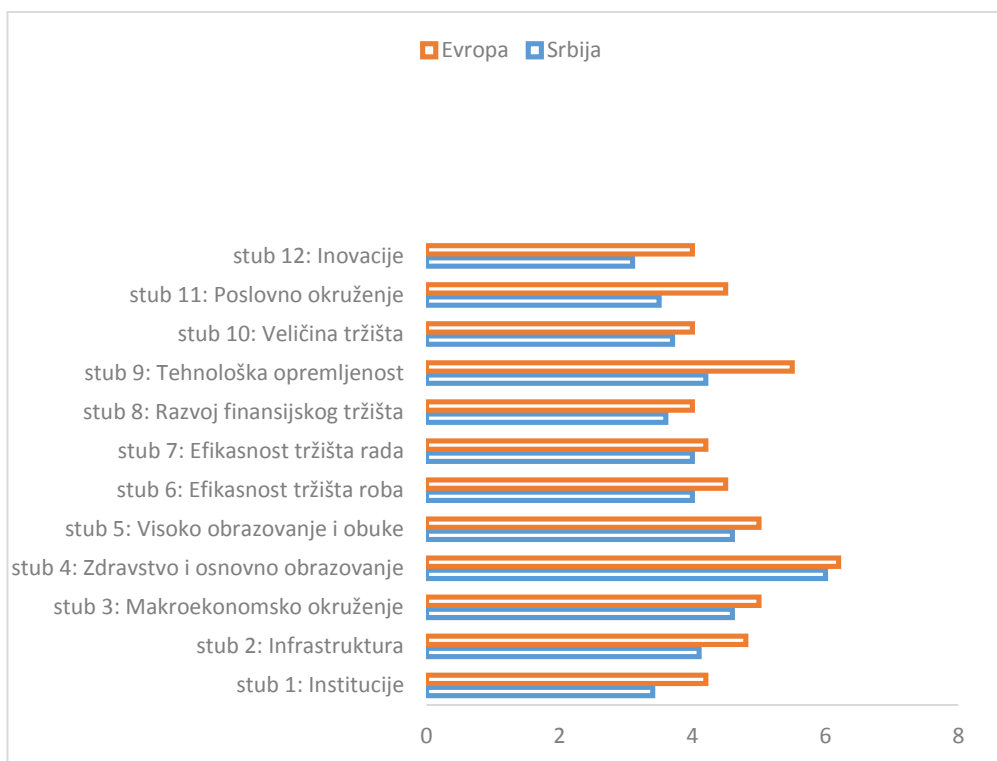
Izvor: prikaz autora na osnovu podataka iz izveštaja Doing Business 2017.

Javni sektor, pod uslovom da je funkcionalan, može pomiriti regulatorni kvalitet i efikasnost. Važno je imati dobro konstituisana pravila koja se lako prate i primenjuju. Da bi se ostvarila ekonomska dobit, neophodno je smanjiti korupciju i podstaknuti mala i srednja preduzeća da se razvijaju. Mnoge delatnosti koje su decenijama bile u nadležnosti javnih preduzeća mogu se delimično ili u potpunosti preneti na privatni sektor. Međutim, neophodno je da uvođenjem privatnog sektora ukupna efikasnost bude uvećana, ali je isto tako neophodno da i šire koristi, u pogledu kvaliteta usluge ili dobra, budu ostvarene. Za to je potrebna stabilna država, koja će podjednako štititi interese svih stejkholdera – od privatnog sektora do korisnika usluga/dobara.

Ekonomija ne može da napreduje bez efikasnog i dinamičnog privatnog sektora. Kada lokalna preduzeća uspešno posluju, otvaraju se nova radna mesta i ostvaruje prihod koji može biti potrošen i uloženi u zemlju. Svaka vlada koja nastoji da podstakne rast blagostanja i napredak, posebnu pažnju obraća na zakone i propise koji utiču na mogućnosti razvoja malih i srednjih preduzeća.

Prema poslednjem izveštaju Svetskog ekonomskog foruma za 2018. godinu, Srbija zauzima sedamdeset osmo mesto od posmatranih sto trideset sedam zemalja. Po osnovu dvanaest stubova obuhvaćenih Globalnim indeksom konkurentnosti, Republika Srbija značajno zaostaje za prosečnim vrednostima na nivou zemalja EU, kao što je predstavljeno na Slici 3. Na osnovu ovog istraživanja, javni sektor obezbeđuje najbolji kvalitet usluga u oblasti zdravstvene zaštite i osnovnog obrazovanja.

Slika 3: Pokazatelji konkurentnosti u Srbiji u odnosu na zemlje EU u 2017. godini



Izvor: Prikaz autora na osnovu podataka The Global Competitiveness Report 2017–2018

Prema istraživanju Svetskog ekonomskog foruma, neki od najvećih problema u obavljanju poslovnih delatnosti u Srbiji upravo su u nadležnosti javnog sektora: poreska politika, neefikasnost birokratije, korupcija, slaba infrastrukturna opremljenost, nestabilnost vlade. Budući da su ovo ključni faktori koji utiču na produktivnost i efikasnost, istovremeno su i determinante dugoročnog rasta. Uspešne reforme koje bi vodile većoj efikasnosti države zahtevaju uzimanje u obzir i političkih faktora. Određene karakteristike političkih institucija, kao što su nizak nivo odgovornosti, nizak kvalitet birokratije i slaba kontrola korupcije, imaju

tendenciju da budu u negativnoj korelaciji sa efikasnim upravljanjem javnim investicijama i efikasnom poreskom administracijom.

Dodatni problemi, koji se pored neefikasnosti najčešće stavljaju na teret javnom sektoru u Republici Srbiji, jesu njegov prevelik obim, koji samim tim izaziva i ogromne troškove i deficit u budžetu, zatim tendencija formiranja različitih državnih agencija i komisija bez prethodne analize opravdanosti takvih troškova, neracionalno trošenje budžetskih sredstava na pokrivanje gubitaka javnih preduzeća, neefikasan sistem zdravstva, školstva, socijalne zaštite, ali i korumpirana i neefikasna administracija koja građanima pruža loš kvalitet usluga (Veselinović, 2014).

Koliko je učešće zaposlenih u državnom sektoru, vidi se iz narednih podataka:

Tabela 1. Zaposlena lica po sektorima u Republici Srbiji 2014-2017. godine

	2014	2015	2016	2017
Ukupno	2310,7	2559,4	2574,2	2719,4
Privatni sektor	1544,5	1744,5	1785,3	1956,4
Državni sektor	715,3	764,1	729,8	726,3

Izvor: Republički zavod za statistiku

Mada ne postoji jedinstvena metodologija za utvrđivanje optimalnog obima javnog sektora u jednoj državi, ipak možemo zaključiti da je procenat zaposlenih u javnom sektoru u Srbiji prevelik u odnosu na ukupan broj zaposlenih. Ako neefikasnosti i slabijem kvalitetu usluga koje javni sektor obezbeđuje dodamo i ogromna budžetska izdavanja za plate koje su znatno iznad proseka u zemlji, dolazimo do ogromnih izdataka koji nemaju tendenciju smanjenja u bližoj budućnosti. Ipak, pritisak na budžetska izdvajanja delom je smanjen merama fiskalne konsolidacije koja se sprovodi od 2014. godine.

5. Javno–privatno partnerstvo u Srbiji: dosadašnji rezultati

Zakon o javno–privatnom partnerstvu i koncesijama u Srbiji usvojen je relativno kasno, tek 2011. godine, a kao posledica nemogućnosti daljeg zanemarivanja činjenice da je neophodno privući što više privatnih investicija u oblasti izgradnje infrastrukture i pružanja usluga od nacionalnog interesa, budući da javni sektor nema dovoljno mogućnosti da ove projekte u celini samostalno realizuje.

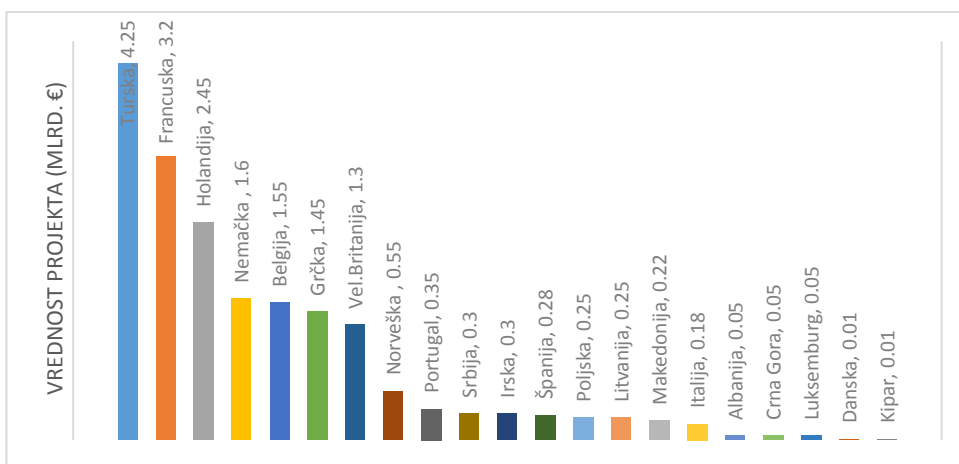
JPP može u nekim granama omogućiti lakši rast privatnog sektora, budući da saradnja sa javnim sektorom podrazumeva diversifikaciju rizika, izvesnost plaćanja, kao i olakšanu proceduru za dobijanje dozvola i to uglavnom na dugi rok.

Prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama u Srbiji, javno-privatno partnerstvo se definiše kao: „...dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno“ (Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, član 7). Istim zakonom se regulišu i odnosi između učesnika u projektu, u smislu:

- predmeta JPP,
- oblika JPP, koji može biti institucionalno i ugovorno partnerstvo,
- obima finansiranja projekta od strane privatnog partnera,
- detaljnih obaveza privatnog partnera, koji se najčešće odnose na poslove rekonstrukcije i održavanja infrastrukture, pružanje usluga od javnog značaja koje inače obezbeđuje javni sektor i slično,
- mogućnosti prenošenja prava ili dodeljivanja koncesije privatnom partneru od strane javnog, kako bi se omogućilo plaćanje u novcu ili dozvolila naplata naknade krajnjem korisniku,
- odluka o raspodeli rizika poslovanja i drugo.

Prema podacima Evropske investicione banke, Srbija je u 2017. godini realizovala samo jedan projekat veći od deset miliona eura po osnovu javno privatnog partnerstva. U poređenju sa Francuskom koja je u istom periodu realizovala dvanaest, Velikom Britanijom sedam, ili Belgijom, koja je realizovala šest projekata, a koje su bile vodeće evropske zemlje po broju realizovanih javno–privatnih partnerstava u vrednosti iznad deset miliona eura u toj godini, Srbija ima relativno skromne rezultate u ovom domenu. S druge strane, s obzirom na veličinu i praksu zemalja u okruženju, Srbija ostvaruje prosečne rezultate. Na Slici 4. je predstavljena vrednost JPP projekata u odabranim evropskim zemljama 2017. godine. Na vodećoj poziciji nalazi se Turska, sa preko 4 milijarde evra vrednosti realizovanih javno–privatnih partnerstava, dok je Srbija na desetom mestu, sa 0.3 milijarde evra vrednosti realizovanih partnerstava.

Slika 4. Ukupna vrednost JPP projekata u evropskim zemljama (2017. god. u mlrd. evra)



Izvor: Prikaz autora na osnovu podataka izveštaja Evropske investicione banke 2018.

Komisija za javno–privatno partnerstvo u Srbiji do sada je obradila preko osamdeset predloga projekata, ali je odobreno manje od sedamdeset. Najveći broj projekata odobren je Beogradu, na drugom mestu po broju projekata su Novi Sad, Pirot i Topola, po dva projekta realizovaće se na teritoriji grada Niša, Šapca, Vrbasa, Loznice, Stare Pazove, a po jedan projekat je odobren većem broju drugih opština. Raški, Moravički, Zlatiborski, Zaječarski i Toplički okrug nemaju nijedan projekat.

Treba napomenuti i da svi odobreni projekti nisu realizovani. Prema podacima Instituta za teritorijalni ekonomski razvoj, do sada je ugovorena oko trećina odobrenih javno-privatnih partnerstava u našoj zemlji, što je grafički predstavljeno u nastavku:

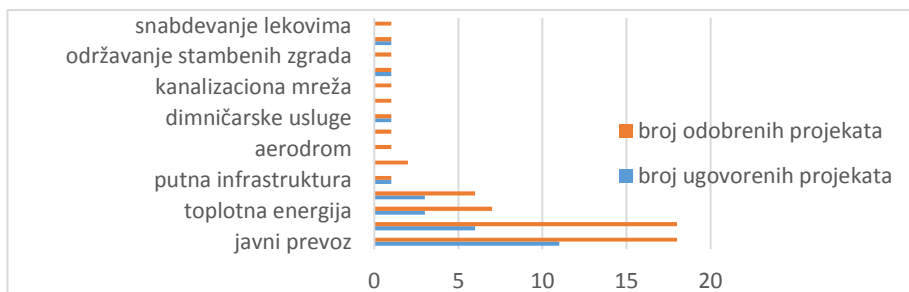
Tabela 2. Ugovoreni i odobreni JPP projekti u Srbiji, po oblastima

Oblast	Broj ugovorenih projekata	Broj odobrenih projekata
Javni prevoz	11	18
Javna rasveta	6	18
Toplotna energija	3	7
Komunalni otpad	3	6
Putna infrastruktura	1	1
Parking	-	2
Aerodrom	-	1
Vodovodna infrastruktura	-	1
Dimničarske usluge	1	1
Lučka infrastruktura	-	1
Kanalizaciona mreža	-	1
Telekomunikaciona mreža	1	1
Održavanje stambenih zgrada	-	1
Urbani mobilijar	1	1
Snabdevanje lekovima	-	1

Izvor: Institut za teritorijalni ekonomski razvoj

Budući da je u međuvremenu realizovan mali broj projekata, potrebno je pronaći načine za prevazilaženje prepreka na koje se nailazi u procesu pripreme projekta, kao i same realizacije.

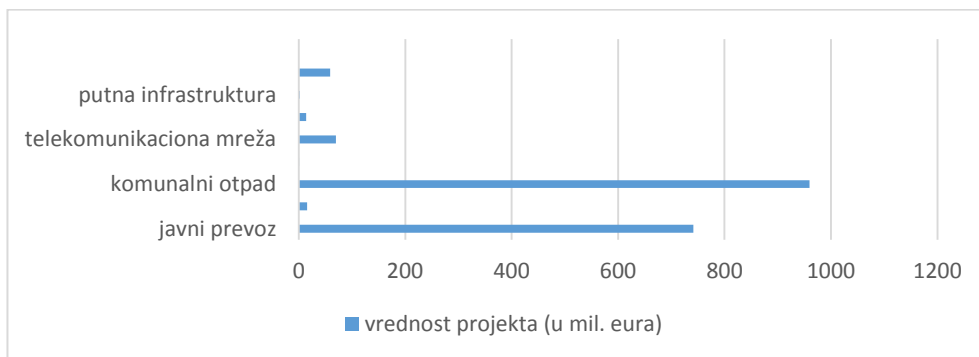
Slika 5. Ugovoreni i odobreni JPP projekti u Srbiji, po oblastima



Izvor: Prikaz autora, na osnovu podataka iz Tabele 2.

Što se tiče vrednosti pomenutih projekata, najviše sredstava je angažovano u oblasti komunalnog otpada i javnog prevoza, a najmanje u oblasti putne infrastrukture i dimničarskih usluga, što je predstavljeno na slici 6:

Slika 6. Vrednost projekata javno-privatnog partnerstva po oblastima



Izvor: Prikaz autora, na osnovu podataka Instituta za teritorijalni ekonomski razvoj

Navedeni podaci potvrđuju činjenicu da postoje nedovoljno iskorišćene mogućnosti primene ovog koncepta, naročito za infrastrukturne projekte kao što su: autoputevi, tuneli, mostovi, železnice, aerodromi, luke. Nedostatak sredstava nije jedini problem, budući da postoji manjak efikasnosti i u realizaciji onih projekata za koje su sredstva obezbeđena iz stranih izvora finansiranja. Razlozi zbog kojih javni sektor mora više koristiti koncept JPP, nalaze se ne samo u nedostatku budžetskih sredstava već i u činjenici da učešće privatnog sektora samo po sebi obezbeđuje veću racionalizaciju projekata i ostvarivanje boljih rezultata, što je tradicionalno slaba strana poslovanja javnog sektora u Republici Srbiji.

ZAKLJUČAK

Popularan u mnogim evropskim zemljama, koncept javno–privatnog partnerstva je imao do sada relativno slabu primenu u Srbiji. Mnogi projekti ovog tipa u poslednjih nekoliko decenija bili su izuzetno uspešni, i doveli do uštede miliona evra. Pored toga, saradnja između vlade i privatnih partnera dodatno je proširila

kapacitete infrastrukturnih objekata tokom niza godina, više nego što bi tradicionalni pristup mogao da postigne.

Kombinovanjem snage i resursa, javni i privatni sektor su u stanju da rade zajedno na postizanju zajedničkih ciljeva. U interesu države je da stvori uslove za veći broj ovakvih projekata iz kojih se mogu izvući mnogostruke koristi. Da bi u tome uspela, podizanje konkurentnosti javnog sektora mora biti prioritet ekonomske politike u narednom periodu.

Neophodan je uspешan institucionalni okvir na nacionalnom i lokalnom nivou, koji ima tendenciju da doprinese standardizaciji procesa, donošenju jasnijih zakona i stabilnom fiskalnom upravljanju. Investicije koje se sprovode kroz javno–privatno partnerstvo treba da budu usklađene sa vladinom srednjoročnom i dugoročnom investicionom strategijom i fiskalnim planiranjem. Ovo je posebno važno, jer fiskalne obaveze koje se odnose na JPP zaključuju se uglavnom na dugi niz godina. Najbolje prakse u planiranju budžeta zahtevaju da su svi relevantni makroekonomski i fiskalni pokazatelji održivi i stabilni tokom vremena. Važno je, takođe, da zakoni koji mogu uticati na projekte javno–privatnog partnerstva budu dovoljno jasni i pouzdani, tako da se izbegnu nedoumice o pravnim okvirima i da privredni subjekti, uz podršku odgovarajućih politika, procedura i procesa za implementaciju, mogu nesmetano da posluju. Da bi institucionalni okvir bio uspешan, vlada mora angažovati adekvatne kadrove i imati pristup stručnim savetima u postupku odabira, pripreme, osmišljavanja strukture i sprovođenja svakog konkretnog partnerstva.

Još uvek imamo problem dostizanja evropskih i svetskih standarda i u samom poslovanju, u domenu zaštite životne sredine, kao i probleme sa neefikasnim sudstvom u slučaju raskida ugovora i partnerstva, ali i nastojanjem da što veći deo rizika prevalimo na partnere. Sve ove pojave smanjuju mogućnosti za efikasnu realizaciju javno-privatnih partnerstava.

Reference

- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: an international comparison. *Public Choice*, 123, 321–347.
- Akintoye A., Beck M. and Hardcastle C. (2003) *Public Private Partnership-Managing risk and opportunities*. Oxford: Blackwell Science Ltd
- Angelopoulos, K., Philippopoulos, A., & Tsionas, E. (2008). Does public sector efficiency matter? Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample. *Public Choice*, 137, 245–278.
- Andelić, G., i Đaković, V. (2013) *Reforma javnog sektora Republike Srbije – pravci, trendovi i izazovi*. Poslovna ekonomija, 7(1).
- Arrow, K. and R. Lind, (1970), *Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions*, American Economic Review 60, 364-378.
- Barro, R., & Sala-i-Martin, X. (2004). *Economic growth* (2nd edn.). Cambridge, MIT Press.
- Bovaird, T., (2004), *Public–Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice*, International Review of Administrative Sciences, Volume: 70, issue: 2.
- Damjanović D., Pavlović-Križanić T. i Peteri G. (2010) *Partnerstvo javnog i privatnog sektora*. Beograd: Palgo Centar

Devarajan, S., Swaroop, V., & Zoo, H. (1996). The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 37, 313–344.

Dobrić M. (2011) *Privatno-Javno partnerstvo u Srbiji*, Institut za pravo i finansije Beograd.

Duričin, S. (2011). Tranzicija i kretanje zaposlenosti u javnom i privatnom sektoru, U J. Zubović (Ur.), *Aktivne mere natržištu rada i pitanje zaposlenosti* (str. 298-318). Beograd, Srbija: Institut ekonomskih nauka.

Carbonara, N., Costantino, N., & Pellegrino, R. (2014): *Revenue guarantee in public-private partnerships: a fair risk allocation model*. *Construction Management and Economics*, 32 (4).

Estache, A., Serebrisky, T., L. Wren-Lewis. (2015), *Financing Infrastructure in Developing Countries*, *Oxford Review of Economic Policy*

Green, D. J. (2002) *Cities and Privatization, Prospects for the New Century*. Upper Saddle River: Prentice Hall

Hayward, N., and Kuper, G., (1978) *The National Economy and Productivity in Government*, *Public Administration Review* 38

Klaus, S., Xavier S., (2017) *Global Competitiveness report 2017-2018*, World Economic Forum.

Knežević M., (2015), *Dalji proces implementacije javno privatnog-partnerstva - EU, Srbija i zemlje iz okruženja*, Teme, vol. 39, br. 2, str. 381-394

Langford, J., and Harrison, Y. (2001) *Partnering for E-government: Challenges for Public Administrators*, *Canadian Public Administration* 44(4): 393–416.

Lorraine, D., G. Stocker (eds.) (1997) *The Privatization of Urban Services in Europe*. London: Pinter

Mota, J., & Moreira, A. C. b. (2015): *The importance of non-financial determinants on public-private partnerships in Europe*. *International Journal of Project Management*, 33 (7)

Mueller, D. (2003). *Public choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.

Palačković D., (2016), *Javno-privatno partnerstvo (pojam, karakteristike, razlozi pro et contra)*, *Pravo i privreda*, vol. 54, br. 4-6, str. 473-485

Parvu, D. & Voicu-Olteanu, C. (2009): *Advantages and limitations of the public private partnerships and the possibility of using them in Romania*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (27 E).

Persson, T., & Tabellini, G. (2003). *The economic effects of constitutions*. Cambridge: MIT Press.

Peters, B. G., F. van Nispen (eds.) (1998) *Public Policy Instruments, Evaluation the Tools of Public Administration*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing

Petrović, P. (2009). *Efekat Svetske finansijske krize na Srbiju i odgovor ekonomske politike*. *Ekonomika preduzeća*, 57(1-2).

Raičević, B. (2008). *Javne finansije*. Beograd, Srbija: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Review of the European PPP Market in 2017. European Investment Bank

Rodrigues, L. L., & Sangster, A. (2012): *“Public-private partnerships”: The Portuguese General Company of Pernambuco and Paraiba (1759)*: *Business History*, 54(7).

Salamon M. L. (ed.) (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press

Savić, N., Pitić, G., (2010) *Kuda ide konkurentnost Srbije*, Beograd, FEFA- fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju.

Savković, R., (2006) *Ekonomija-osnovi (drugo izdanje)*, Beograd, Naučna knjiga- Beograd.

Sijpe, N., & Rayp, G. (2007). Measuring and explaining government efficiency in developing countries. *Journal of Development Studies*, 43, 360–381.

Stiglitz, Dž., (2004) *Ekonomija javnog sektora*, prvo izdanje, Ekonomski fakultet, Beograd

Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century: a global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Uredba o nadzoru na realizaciji javnih ugovora o javnom privatnom partnerstvu, Službeni glasnik Republike Srbije br. 47/2013

Veselinović, P., (2014) *Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije*, Ekonomski horizonti, Ekonomski fakultet univerziteta u Kragujevcu

Vlašковиć V., Žarković J., Sredojević S., Mijačić D., (2018), *U susret EU integracijama: Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira javno-privatnog partnerstva u Srbiji*, Institut za teritorijalni ekonomski razvoj.

World Bank, (2014) *Public-private partnerships reference guide: Version 2.0*. Washington, DC: World Bank, ADB, and IDB.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Sl. glasnik RS, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016

Zakon o komunalnim delatnostima, Službeni glasnik RS, br. 16/97 i 88/2011

*Primljeno 29. januara 2019. godine,
nakon revizije,
prihvaćeno za publikovanje 18. septembra 2019.
Elektronska verzija objavljena 1. oktobra 2019.*

Alma Dobardžić je asistent sa doktoratom na Departmanu za ekonomske nauke Državnog univerziteta u Novom Pazaru. Doktorske studije, modul Makroekonomija, završila je na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Nišu. Autor je više radova iz oblasti regionalnog razvoja, privrednog razvoja i nacionalne ekonomije. Na Državnom univerzitetu u Novom Pazaru radi od 2007. godine.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: A PUBLIC SECTOR EFFICIENCY IMPROVING MODEL IN REPUBLIC OF SERBIA

Inefficiency of the state and public companies is something we have often talked about. In comparison with private companies, the public sector in many economies is lagging behind in terms of business performance, so it is necessary to encourage the improvement of efficiency and quality of services it provides, also to stimulate investment in technology and modernize production processes and adopt new quality standards. The aim of this paper is to highlight the benefits that may accrue from the mutual cooperation between the two at first sight contradictory sectors. The model of public-private partnership has increasingly been applied in less developed countries, primarily for the infrastructure projects. Despite the benefits that this type of cooperation offers, Republic of Serbia does not use the possibilities of application of this concept, not only because of lack of funds, but also due to many other factors that reduce the competitiveness of its economy.

Keywords: public sector, public-private partnership, competitiveness, efficiency