



## JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U RAZVOJU INFRASTRUKTURE U BIH

Mr.sc. **Ivana Domljan**, dipl.ing.građ.  
Sveučilište u Mostaru, Građevinski fakultet

### Sažetak

U BiH postoji prijerka potreba za unapređenjem infrastrukture zašto je neminovno iznaći odgovarajući način financiranja. Budući da postoje znatna ograničenja financiranja isključivo preko javnog ili preko privatnog sektora, u radu se istražuju mogućnosti pravljenja iskoraka u financiranju infrastrukture u BiH korištenjem modela javno-privatnog partnerstva (JPP). Međutim, postoje ograničenja primjene i ovog modela. Iskustva nekih europskih tranzicijskih zemalja pokazuju da financiranje po modelu JPP ne ispunjava velika očekivanja, čak da je po nekim aspektima i manje uspješno nego tradicionalna metoda, čija je primjena, s druge strane, vrlo ograničena izuzetno suženim fiskalnim prostorom. To nameće potrebu što boljeg poznavanja modela JPP-a. Nažalost, njegovo razumijevanje je na niskoj razini u BiH. Temeljni okvir modela još uvijek nije definiran, a javni sektor nema iskustva u njegovom implementiranju. Stoga se u radu pokušava pokazati na koji način bi model JPP-a mogao biti uspješno primijenjen.

**Ključne riječi:** BiH, infrastruktura, javno privatno partnerstvo (JPP)

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN DEVELOPMENT OF INFRASTRUCTURE IN BIH

### Abstract

In BiH, there is an urgent need for improvement of infrastructure, what asks for a proper way of financing. Because there are significant limitations for financing through the public or private sector, the paper explores the possibility of making breakthroughs in financing infrastructure in BiH, using the model of public-private partnership (PPP). However, there are limitations to the application of this model either. The experience of some European transition countries show that the financing of the PPP model does not meet the high expectations, by some aspects to have even been less successful than the traditional method, whose application, on the other hand is extremely restricted by very limited fiscal space. This imposes the need for a better understanding of the PPP model. However, there is generally a poor level of understanding of PPPs in BiH. Accordingly, the paper tries to show how the PPP model could be successfully applied.

**Keywords:** BiH, infrastructure, public-private partnership (PPP)



## 1. UVOD

Koncept JPP-a je potpuno nerazvijen u BiH, ali je uloga privatnog sektora u financiranju infrastrukture eksplicitno istaknuta u aktualnoj Strategiji razvoja BiH. Dakle, neophodno je podržati vlasti u strukturiranju mogućih transakcija JPP-a.

U europskim tranzicijskim zemljama, kao i u zemljama s niskim i srednjim dohotkom, privatno sudjelovanje u razvoju infrastrukture je ostalo fokusirano na mali broj zemalja. Među europskim tranzicijskim zemljama (EU članicama), neke od zemalja privlače većinu investicija, dok su druge na marginama (Vagliasindi and Izaguirre, 2007).

Tijekom perioda 1945.-1992., dok je BiH još bila dio bivše Jugoslavije, javni sektor je bio isključivo odgovoran za infrastrukturu i isključivo su vlade iznalazile načine proširenja i poboljšanja te infrastrukture. Poslije sloma bivše Jugoslavije i nastanka BiH kao samostalne države briga o infrastrukturi je prestala biti isključivo zadaća javnog sektora. Prevladalo je političko gledište da bi i privatni sektor mogao biti uključen u pružanje infrastrukturnih usluga i razvoj infrastrukturnih objekata, ostavljajući javnom sektoru rezidualnu ulogu (regulacije, deregulacije, privatizacije i sl).

Da bi se razumjela situacija sredinom 1990-ih tj. neposredno nakon rata, nužno je staviti financiranje infrastrukture i model JPP-a u širi kontekst. Kolaps socijalističke infrastrukture ranih 1990-ih i ratna razaranja tijekom 1990-ih postavila su velike zahtjeve za investiranje u infrastrukturu u BiH, uključujući rekonstrukciju i/ili proširenje svih mreža (telekomunikacijskih, cestovnih, željezničkih, aerodromskih, lučnih, vodoopskrbnih, kanalizacijskih). Zahtjevi za investiranjem su određeni potrebom rekonstrukcije postojećih mreža i promjenama potražnje za infrastrukturnim uslugama, ali i političkim opredjeljenjima: vlade u BiH nastoje udovoljiti i infrastrukturnim zahtjevima vezanim za okvir Jugoistočne Europe. Integracija u europsku i globalnu ekonomiju nameće pravce žurnog investiranja kako bi se dosegli internacionalni standardi kvalitete i sigurnosti (npr. u vodoopskrbi, energiji i telekomunikacijama).

Međunarodne financijske institucije, posebice World Bank, odigrale su veliku ulogu katalizatora u financiranju infrastrukture u godinama poslijeratne rekonstrukcije, ali to nije (bilo) dovoljno za udovoljenje stvarnim zahtjevima.

Stoga je razumljivo da među ekspertima postoji snažno i široko rasprostranjeno gledište da je razlika u stopama rasta ekonomije u BiH i usporednih zemalja, posljedica neuspjeha da se značajnije poboljša infrastruktura od 1995. do danas.

Treba naglasiti da je u većini zemalja s niskim i srednjim dohotkom, čak i u mnogim zemljama s visokim dohotkom, infrastruktura u velikoj mjeri javna, tj. da je javni sektor njezin vlasnik i upravitelj. Sukladno tomu, očekuje se od javnog sektora u BiH da zadrži važnu ulogu u financiranju, dok privatni sektor može pomoći u ostvarenju posebnih zahtjeva povezanih s izgradnjom infrastrukture, upravljanjem njome i u izvjesnoj mjeri s financiranjem.

## 2. STANJE INFRASTRUKTURE

Mnoga pitanja koja se razmatraju u ovom radu proistječu iz osnovnog problema: nedovoljna razvijenost infrastrukture i stoga nedovoljna ponuda odgovarajućih infrastrukturnih usluga. Ključno pitanje je koliko uložiti - i kojim redoslijedom - na razvoj i održavanje infrastrukture - pri postojećim fiskalnim ograničenjima, brojnim, međusobno konkurentnim zahtjevima i ograničenom mogućnošću da se krajnji korisnici optereće plaćanjem naknada za korištenje usluga.



Što se tiče podataka o ulaganjima u infrastrukturu, oni ne postoje u BiH – ni podatci o investiranju ni podatci o njezinom održavanju. Ne samo da ne postoje podatci po sektorima, nego čak ni podatci bazirani na procjenama dobivenih istraživanjem. Nepostojanje podataka i na činjenicama utemeljenih (pr)ocjena, dopušta da ideološke rasprave nadvladaju suštinske, posebice trebaju li dvije-tri paralelne infrastrukture u zemlji. Pitanje optimalne razine infrastrukture, posebice na razini zemlje, je zapostavljeno.

Infrastruktura generalno nije na testu tržišta. Ni tržište, ali ni država ne pružaju automatski utvrđenu veličinu optimalne potrebe za infrastrukturom. Postavlja se stoga ključno pitanje: kako izmjeriti optimalnu razinu infrastrukture u BiH. Tablica 1 daje veličine nekih procjena i granica.

Tablica 1: Ulaganja u investicije i održavanje, prosjek 2005.-2015. (% od BDP)

Zemlje po grupama	Dohodak po grupama (US\$)	Investicije	Investiciono održavanje	UKUPNO
<b>Niži srednji dohodak</b>	906 - 3595	3.8	2.5	<b>6.3</b>
<b>Dohodak BiH</b>	4790	1.7 - 3.8	1.4 - 2.5	<b>3.1 - 6.3</b>
<b>Viši srednji dohodak</b>	<b>3596 - 11115</b>	<b>1.7</b>	<b>1.4</b>	<b>3.1</b>

Izvor: zahvaljujući Tito Yepes, kako je citirano u Estache and Fay (2007); World Bank Indikatori (2011)

Iz Tablice 1 je moguće zaključiti da bi ukupna ulaganja u infrastrukturu u BiH mogli iznositi približno 3.1-6.3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP). Ako bi se postavio politički cilj da BiH treba dostići prosječnu razinu usporednih zemalja do 2015., potreba za investicijama samo za infrastrukturu bi mogla iznositi minimalno 3-5 milijarde američkih dolara. To odgovara veličini od oko 3-6 % godišnjeg BDP BiH za period 2011.-15. Ta veličina investiranja u infrastrukturu i troškove njezinog održavanja bi imala pozitivan učinak na rast BDP-a. Izdvajanje sredstava iznad te razine moglo bi biti kontraproduktivno i činiti nepotreban teret (Rioja, 2001).

Postoji veliki infrastrukturni jaz između BiH i usporednih zemalja unatoč naporu donatora tijekom posljednjih 10-ak godina. No, gledište o infrastrukturnom jazu još nije prihvaćeno u BiH ili bolje kazano o negativnom učinku tog jaza na ekonomski razvoj, zaposlenost i socijalnu uključenost. Postojanje ovog jaza sprečava BiH uhvatiti korak i s tranzicijskim komparatorima (Hrvatska, Slovačka, Slovenija), a kamoli s komparatorima iz zemalja s visokim dohotkom (Portugal, Austrija, Švicarska).

### 3. JPP KAO METODA NAMICANJA SREDSTAVA

Vlade u BiH su otpočele razmatrati korištenje modela JPP-a za privlačenje privatnih financija stoga što ih ograničenja proračuna sprječavaju poduzeti poželjne investicije i dostići optimalnu razinu infrastrukture. Odabrale su taj put jer ih, među mnogim razlozima, sputavaju mogućnosti povećanja javnog duga izvan određenih limita. Zakon o uzajmljivanju, dugu i garancijama usvojen na razini BiH 2005<sup>1</sup> prihvatili su 2007. oba entiteta<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine ([„Službeni glasnik“ br. 52/05](#))

<sup>2</sup> Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, br. 86/07) i Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske („Službeni glasnik br. 30/07).



Zakoni postavljaju ograničenje za službu duga u veličini od 18 % ukupnih javnih prihoda u prethodnoj godini i to dijela koji preostane po izmirenju obveza po službi duga.

Važan motiv za uvođenje JPP-a je nakana da se infrastruktura financira iz nefiskalnih izvora. Obično postoji očekivanje da JPP može doprinijeti zatvaranju financijskog jaza temeljem financiranja infrastrukture iz privatnih izvora (Brenck et al, 2005). Ali, JPP je samo jedna od metoda priskrbljivanja sredstava. Da bi bilo jasno da postoje ograničenja i njegovoj primjeni, navedimo da je ono najraširenije u Europi - posebice u Velikoj Britaniji, koja je poznatija po primjeni JPP-a nego ijedna druga europska zemlja i kod koje oko 85 % sredstava za financiranje infrastrukturnih investicija potječe iz konvencionalnih izvora (HM Treasury, 2003).

Glede zemalja s niskim i srednjim dohotkom, financiranje sredstvima javnog sektora ostaje ključno za financiranje infrastrukture. Prema World Bank, u tim je zemljama tijekom 1990-ih oko 70 % ulaganja u infrastrukturu bilo financirano iz javnih izvora, 8 % iz razvojnih potpora drugih zemalja, te oko 22 % iz privatnih izvora. Tijekom razdoblja 2000.-2005. financiranje infrastrukture iz privatnih izvora je iznosilo 0.85 % BDP-a odnosno skupine zemalja. Ako se taj „benchmark“ primijeni na BiH, proizlazi da bi maksimalan iznos financiranja infrastrukture iz privatnih izvora mogao iznositi oko 100 milijuna eura godišnje tijekom nekoliko narednih godina. To je ono što je realno očekivati, no jesu li privatni investitori zainteresirani za ulaganja u BiH?

Participiranje privatnih investitora u infrastrukturnim projektima ovisi o mnogo čimbenika, koji se u slučaju BiH mogu svesti na političke, regulatorne i komercijalne rizike. Ako se zanemare neki specifični razlozi za ulazak na druga tržišta, primjerice strateško pozicioniranje, te u razmatranje uzmu samo financijski motivi, očekivana minimalna stopa prinosa koja pokriva te rizike je barem za 2-3 postotna poena viša nego u razvijenijim zemljama te viša nego dva puta od one u zemljama s visokim dohotkom (Estache and Fay, 2007).

Izvjesne lekcije glede korištenja modela JPP-a u BiH se mogu izvući iz iskustva europskih tranzicijskih zemalja. Model se sve više koristi u regiji, no ostaje uvelike nerazvijen u odnosu na usporedne regije, npr. Latinsku Ameriku ili Aziju. Iako se modeli koriste tek kraće vrijeme u regiji, razvidno je da često rezultiraju složenim pregovorima istekom određenog razdoblja uslijed makroekonomskih šokova ili stoga što projekti zapadaju u probleme (Brenck et al, 2005).

Među tim je zemljama prodaja državne imovine (divestitures) najopćenitija vrsta JPP-a. Slijedi financiranje „s ledine“ (greenfield investments). Telekomunikacije i energija su sektori u koje je uloženo preko 90 % regionalnih investicija tijekom 1990-ih i u razdoblju 2001.-2006. (Vagliasindi and Karina Izaguirre, 2007).

#### **4. KAKO OTPOČETI PRIMJENU POLITIKE JPP-A?**

Nužno je da BiH otpočne s uvođenjem i promoviranjem tržišta i politike JPP-a. Dobra politika JPP-a treba razviti ideje o privatnoj participaciji, pružiti informacije zainteresiranima, uključiti zainteresirane, ustanoviti lidere i institucije koji će predvoditi reformske procese, ustanoviti što će koja razina vlasti regulirati, odlučiti o karakteru tržišne strukture i pravilima konkurencije te regulirati pitanja rizika, vrste ugovora i slično.



Zbog složene institucionalnog i administrativnog ustrojstva BiH, nužno je da BiH ima okvir politike JPP-a fokusirane na stvaranje institucionalnog i pravnog okvira koji bi olakšao provođenje projekta JPP-a, jer ti projekti općenito obuhvaćaju složene ugovorne strukture, koje u ovom momentu nadilaze institucionalne potencijale BiH (Brenck et al, 2005).

U tom kontekstu, sposobnosti ocjene, izbora i posebice ponovnog ugovaranja projekta moraju biti ojačane. Ponovna pregovaranja su vrlo važna karakteristika projekta JPP-a, posebice u tranzicijskim ekonomijama (Guasch 2004). U načelu, ona neće voditi smanjenju efikasnosti ako se uspostavi takav institucionalni okvir koji će uključiti regulatora koji će se rukovoditi jasnim i obvezujućim pravilima i kojega će kontrolirati neovisne agencije, odnosno neovisni sudovi (Brenck et al, 2005). Takve agencije u BiH još nisu utemeljene. Prema tome, ona nema potrebne regulative na središnjoj razini države.

Problem bi se mogao djelomično riješiti potpunim prihvaćanjem pravila o javnim nabavkama EU-a na razini zemlje. Nadalje, iskustva drugih zemalja se također mogu koristiti. Primjerice, Čile zagovara metodu aukcije umjesto pregovora kao metodu izbora dodjele ugovora (Brenck et al, 2005).

Pitanje utemeljenja institucija koje će imati kapacitet ocijeniti i izvršiti zadaće vezane za projekte JPP-a treba posebice razmotriti. Utoliko više što oni uobičajeno traže jasne specifikacije rezultata, odnosno performansi. Sukladno tomu, mnogo su složeniji nego tradicionalne metode koji iziskuju specifikacije „inputa“ (Brenck et al, 2005). Projekti JPP-a traže višu razinu pripreme projekta nego tradicionalni projekti, nadasve u komercijalnoj i financijskoj sferi. BiH nije posvetila dovoljno resursa ni pripremanju tradicionalne dodjele projekta, a kamoli projektima JPP-a.

Jedinice JPP-a bi bile odgovorna za istraživanje mogućnosti JPP-a, utemeljenje baza znanja, pružanje informacija entitetima, županijama i općinama i privatnim investitorima, pružanje inicijalnog konzaltinga u oblasti ocjene projektnih ideja, širenja dobre prakse i standarda, vođenje pilot projekta, organiziranje promotivnih treninga, koordinaciju aktivnosti JPP-a jedinica raznih ministarstva, entiteta, županija, poduzeća itd.

Teško je očekivati da Vijeće ministara BiH može uspostaviti efektivnu jedinicu JPP-a. Kad su agencije Vijeća ministara kronično nekoordinirane, nemoguće da jedinica JPP-a ne dijeli njihovu sudbinu. Međutim, izvjesne teške odluke moraju se donijeti, npr. tko će biti odgovoran za sektor JPP-a: Vijeće ministara ili entitetske vlade; i kako će neovisni regulatori biti utemeljeni? Pitanja ostaju neriješena i na razini teorije općenito, no u BiH nisu ni pokrenuta. Dakle, temeljna pitanja čekaju odgovore.

## 5. MREŽA JPP-A JUGOISTOČNE EUROPE<sup>3</sup>

Vijeće za regionalnu suradnju (RCC) i Agencija za partnerstvo privatnog i javnog sektora Republike Hrvatske su u svojstvu inicijalnog Tajništva organizirali utemeljenje mreže JPP-a Jugoistočne Europe u Sarajevu 30. studenog 2009. Sastanku su nazočili predstavnici jedinica JPP-a ili institucija koje se bave aktivnostima JPP-a iz Albanije, BiH, Hrvatske, Grčke UNMIK/Kosova, BJR Makedonija i Srbije.

Zadaća Mreže će, kako se očekuje, biti davanje pregleda kretanja u regiji i razmjena informacija u oblasti JPP-a. Rasprave na skupu su otkrile velike sličnosti i nedostatke u trenutnoj situaciji u zemljama jugoistočne Europe i ukazale na moguće aktivnosti koje bi mogle ublažiti identificirane praznine i izazove.

<sup>3</sup> Detaljnije u REGIONAL COOPERATION COUNCIL and UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME of BOSNIA and HERZEGOVINA, *Public Private Partnerships in Strategic Infrastructure Networks Developing the PPP Enabling Environment in Southeast Europe - Conference Report*, Sarajevo, 25 September 2009



U oblasti zakonodavnog razvoja sve su zemlje jugoistočne Europe usvojile zakone koji se izravno odnose na JPP, kao što su javne nabavke i koncesije. U nekima od njih, primjerice u Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji i Grčkoj doneseni su i posebni zakoni vezani za JPP. No, i kod tih zemalja postoje značajni problemi u primjeni donesenih zakona, zbog nedostatka podzakonskih akata za reguliranje pojedinih oblasti ili sredstava da se osigura puna primjena.

Zemlje jugoistočne Europe su utemeljile ili su u procesu utemeljenja specijaliziranih agencija JPP-a. Međutim u većini zemalja za njih nisu izdvojena dovoljna sredstva i/ili politička podrška. Nadalje, agencije trpe zbog nedostatka specifična znanja, vještine i iskustva potrebitog za daljnji razvoj tržišta JPP-a.

## 6. ZAKLJUČAK

Javni sektor u BiH nema dovoljno raspoloživih resursa za izvršavanje ekonomski poželjnih investicija u infrastrukturu u narednom srednjoročnom razdoblju. Stoga je cilj ovog članka bio istražiti kako projekti JPP-a mogu pomoći uklanjanju jaza, tim prije što vlade u BiH razmatraju mogućnosti mobiliziranja privatnog kapitala u razvoju infrastrukture i, k tomu još, kako je moguće steći potrebna znanja i vještine nužne za implementaciju projekta JPP-a. Kao što iskustvo mnogih zemalja pokazuje, dobro pripremljeni aranžmani JPP-a omogućavaju uvođenje komercijalne discipline u isporuku infrastrukturnih usluga i istodobno povećavaju efikasnost.

Veća politička stabilnost i bolja regulacija među ključnim su razlozima boljeg privlačenja participacije privatnog sektora. Pomažu investitoru smanjiti percepciju rizika na razinu koja postoji barem u zemljama jugoistočne Europe. Postoji potreba za snažnijom političkom podrškom kako bi politika JPP-a bila održiva. Nadalje, visoka tehnička kompetentnost je potrebna na obje strane (na strani kako privatnog tako i javnog sektora) kako bi projekti JPP-a bili djelotvorni.

Učinkovitost programa JPP-a može biti povećana uvođenjem jedinica JPP-a. One bi mogle biti pozitivan korak u širenju ekspertize i iskustva uspješnih projekata JPP-a iz cijelog svijeta po mreži istraživačkih institucija i partnera diljem BiH. Moglo bi se otpočeti utemeljenjem malih info-ureda kao u nekim drugim tranzicijskim zemljama (Češka, Litva itd.). Razvoj mreže JPP-a jugoistočne Europe bi mogao biti od koristi za djelovanje ovih centara.

## LITERATURA

1. BRENCK A., BECKERS T., HEINRICH M., and von HIRSCHHAUSEN C., Public-private partnership in new EU member countries of Central and Eastern Europe: an economic analysis with case studies from the highway sector, EIB Papers Volume 10, No. 2, 2005.
2. ESTACHE A. and FAY M., Current Debates on Infrastructure Policy, Policy Research Working Paper 4410, World Bank, 2007.
3. GUASCH L. J., Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions – Doing It Right. World Bank Institute, 2004.
4. HM Treasury, PFI - Meeting the Investment Challenge, HM Treasury, London, 2003.



5. REGIONAL COOPERATION COUNCIL and UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME of BOSNIA and HERZEGOVINA, Public Private Partnerships in Strategic Infrastructure Networks Developing the PPP Enabling Environment in Southeast Europe - Conference Report, Sarajevo, 25 September 2009.
6. RIOJA K. F., Growth, Welfare, and Public Infrastructure: A General Equilibrium Analysis of Latin America Economies, Journal of Economic Development, Vol. 26, No. 2, 2001.
7. VAGLIASINDI M. And IZAGUIRRE A.K, Private Participation in infrastructure in Europe and Central Asia, Gridlines Note No. 26, August 2007.