

1. UVODNA RAZMATRANJA

1.1. Uvod

Potpuna i precizna definicija javno-privatnog partnerstva još uvijek nije usvojena i široko prihvaćena, pošto se ovaj oblik partnerstva javlja u različitim područjima, u različitim oblicima i sa različitim rokovima trajanja. Sa druge strane, modeli partnerstva između javnog sektora (države) i privatnog sektora poznati su još od doba Rimskog carstva u vidu javnih radova. Od tada pa do danas kontinuirano je prisutno partnerstvo javnog i privatnog, u različitim vidovima i intenzitetima, a značajan zamah dobija i tokom industrijske revolucije (npr. gradnja željeznica, mostova, luka i sl.) kada, prvenstveno saobraćajna, infrastruktura postaje primarni interes kako privatnih kapitalista, tako i javnog sektora kolonijalnih država.

Savremeni pojam javno-privatnog partnerstva značajnije se usvaja iz anglo-saksonskog finansijskog okvira tek polovinom 20. vijeka i to prvo iz SAD-a. S obzirom da su u SAD-ama, bez nacionalizacije koja je drugdje bila prisutna, i tradicionalno javne usluge (kao što su putevi, komunalije i slično), bile čvrsto oslonjene na privatno finansiranje, državno finansiranje počinje kroz emisiju obveznica (izuzete iz oporezivanja, sigurne i sa povoljnom kamatom) i na taj način dolazi do sinergije javnog i privatnog finansiranja velikih infrastrukturnih projekata.

Pri tome je, sve do kraja 1980-tih u Velikoj Britaniji, javna politika obeshrabivala upotrebu privatnog finansiranja za javnu infrastrukturu (tzv. "Ryrie Rules" iz 1981. godine) sve dok se nije uvidjelo da takva ograničenja znače i prestanak vitalnih investicija, prvenstveno u javnu infrastrukturu. Od početka 1990-tih javno-privatna partnerstva, poznatija kao model privatne finansijske inicijative (PFI) ulaze u široku upotrebu.

U Francuskoj je duga istorija partnerstva javnog i privatnog finansiranja, prvenstveno kroz model poznat kao koncesija (za velike kanale, željeznice, elektroprivredu i drugo), te kroz oblik franšize, koji se koristi po završetku koncesije. Struktura PFI-modela u Francuskoj se počela usvajati nakon 2000. godine. U Njemačkoj je 2005. godine usvojen Zakon o ubrzanju i popravljaju pravnog okvira javnih privatnih partnerstava (tzv. "Öffentliche Private Partnerschaft").

Dakle, tokom nekoliko posljednjih decenija, pružanje javnih usluga kroz projekte javno-privatnog partnerstva postalo je veoma atraktivno u čitavom svijetu kao način da se izgrade

ili održavaju značajne infrastrukture u sektorima kao što su: transport (drumski, željeznički, avionski i brodski saobraćaj), društvena infrastruktura (škole, bolnice, zatvori, starački domovi), javne komunalne usluge (vodosnabdijevanje, prečišćavanje otpadnih voda, odlaganje i zbrinjavanje čvrstog otpada), pa sve do pružanja sofisticiranih usluga u oblasti telekomunikacija i odbrane.

Što se tiče privreda u tranziciji, njih većinom karakteriše nedostatak kapitala za finansiranje krupnih infrastrukturnih projekata, kao i vrlo izražena potreba za unaprijeđenjem javnih usluga. Jedan od opšteprihvaćenih načina da se takvo stanje privrede dovede na željeni nivo je primjena koncepta partnerstva javnog i privatnog. Javno-privatno partnerstvo (ili skraćeno JPP) zahtijeva dublji oblik saradnje (u odnosu na klasični kupoprodajni) dva sektora, a uz podjelu: vlasništva, obaveza i rezultata. Partnerstvo se primjenjuje uvijek kada je potrebno unaprijediti kvalitet i povećati efikasnost javnih usluga, a javni sektor nije u mogućnosti da to samostalno sprovede. Najpodesnija oblast za primjenu partnerstava su projekti infrastrukture, mada se korišćenje ovih projekata sve više širi i u druge oblasti.

U Republici Srpskoj javno-privatno partnerstvo je regulisano Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i Zakonom o koncesijama, te podzakonskim aktima. Zakon o koncesijama Republike Srpske donesen je 2002. godine, a njime su, između ostalog, utvrđeni uslovi pod kojim se mogu dodjeljivati koncesije za obezbjeđivanje infrastrukture i usluga. Međutim, u Bosni i Hercegovini su koncesije regulisane zakonima i pratećim aktima, kako na nivou države, na entitetskim nivoima, tako i na nivou kantona u Federaciji BiH. To je jedan od razloga koji usporava razvoj koncesionih projekata vezanih za izgradnju infrastrukture koja prelazi entitetske i kantonalne granice (kao što su autoputevi, željeznice ili energetska postrojenja). Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj stupio je na snagu 10. jula 2009. godine, nakon čega je uslijedilo donošenje neophodnih podzakonskih akata, čime su stvoreni uslovi za zaključivanje prvih JPP-ugovora. Okončanih JPP-aranžmana u Republici Srpskoj još uvijek nema.

Kao što uspješnost projekta javno-privatnog partnerstva zavisi od izabranog konkretnog projekta, pravnog, regulativnog i kontrolnog okvira, kao i od strukture aranžmana u kojoj bi svaki od partnera, i javni i privatni, trebalo da prepozna svoju ulogu i svoje interese, tako i

uspješnost revizije ovakvog partnerstva zavisi od pripremljenosti revizije (revizora) da odgovori na postavljeni izazov: kvalitetno, pravovremeno, savjesno i u opštem interesu.

Pojam “revizija javnog sektora” ili “javna revizija” u ovom radu korišćen je kao sinonim za nezavisnu i stručnu instituciju koja obavlja reviziju javnih računa vlade, ministarstava, jedinica lokalne samouprave i širokog spektra drugih javnih institucija i organizacija, te koja javno izvještava o tome da li vladina tijela, javne institucije i državne organizacije troše javni novac efikasno, ekonomično i zakonito.

S obzirom na to da javno-privatno partnerstvo, u bilo kom svom obliku, obavezno uključuje i partnera iz javnog sektora (predstavnik vlade, ministarstva, jedinice lokalne samouprave ili drugo javno tijelo) nameću se pitanja: ko i na koji način, te pod kojim uslovima može i treba vršiti reviziju tog specifičnog dijela poslovanja vezanog za javno-privatni partnerski aranžman. U Republici Srpskoj je zakonski definisano da je to revizija javnog sektora, koja kroz svoje izvještaje treba da pruži dovoljno uvjeravanje da javno-privatno partnerstvo postiže najbolju “vrijednost za novac” kada je u pitanju pružanje javnih usluga i trošenje javnog novca.

U Republici Srpskoj revizija projekata javno-privatnog partnerstva je nova aktivnost za reviziju javnog sektora koja tek treba da zaživi i da se provodi u skladu sa realizacijom projekata javno privatnog partnerstva. Samim tim, ova oblast je nedovoljno istražena i interesantna, te je zbog toga bila izazov i motiv za istraživanje i izbor teme ovog magistarskog rada.

1.2. Predmet i područje istraživanja

Proces revizije ugovornih aranžmana između javnog i privatnog partnera značajno se razlikuje od, takozvane klasične revizije finansijskih izvještaja vlade i vladinih institucija (ministarstava, uprava i upravnih organizacija, agencija, komisija) i drugih entiteta javnog sektora, pa i javnih preduzeća, koju redovno vrši revizija javnog sektora.

U radu je naglašena potreba prilagođavanja revizije javnog sektora izazovima koji proizilaze iz različitih modaliteta javno-privatnog partnerstva. U reviziji nekog od modela javno-privatnog partnerstva mogu se pojaviti različita pitanja, koja mogu biti od presudnog