

Sara Savanović

FINANSIRANJE LOKALNOG RAZVOJA



SARA SAVANOVIĆ

FINANSIRANJE LOKALNOG RAZVOJA

2009



Izdavač
Agencija za razvoj preduzeća Eda, Banja Luka
eda@edabl.org
www.edabl.org

Za izdavača
Zdravko Miović

Autor
Sara Savanović

Urednik
Mišel Pavlica

Lektura i korektura
Slavica Savanović

Dizajn
Nenad Savković

Kompjuterska priprema
Ivan Jevđović

Štampa
GRAFID d.o.o., Banja Luka

Za štampariju
Branislav Ivanković

Tiraž
500

SADRŽAJ

| | |
|---|-----------|
| Riječ izdavača | 9 |
| Uvod | 13 |
| Razvojni resursi i razvojni projekti..... | 14 |
| Finansiranje lokalnog razvoja u BiH..... | 15 |
| Izvori finansiranja lokalnog razvoja | 19 |
| Budžet..... | 19 |
| Donacije..... | 20 |
| Zaduživanje..... | 21 |
| Kreditiranje..... | 21 |
| Lizing..... | 21 |
| Obveznice..... | 22 |
| Fondovi..... | 26 |
| Domaći fondovi..... | 26 |
| Međunarodni fondovi..... | 30 |
| Javno-privatno partnerstvo | 37 |
| Međunarodna praksa regulisanja JPP..... | 38 |
| Modeli JPP..... | 39 |
| Ugovorno i institucionalno JPP..... | 41 |
| Koncesije kao oblik JPP..... | 42 |
| Brownfield i greenfield projekti..... | 43 |
| Lizing..... | 44 |
| Operativni lizing u modelu JPP..... | 44 |
| Prednosti i nedostaci JPP..... | 45 |
| Rizici JPP..... | 47 |
| Projektno finansiranje..... | 48 |
| Aranžman JPP..... | 49 |
| Očekivanja učesnika u JPP..... | 50 |
| Razvoj trajnog partnerstva..... | 51 |
| Problemi u razvoju uspješnih JPP..... | 52 |

| | |
|---|-----------|
| Primjeri javno-privatnog partnerstva | 55 |
| JPP u BiH..... | 55 |
| Javno-komunalna preduzeća..... | 56 |
| Zajedničko građenje kao model JPP..... | 61 |
| Institucionalni oblik JPP..... | 63 |
| Saradnja javnog, privatnog i nevladinog sektora u BiH..... | 65 |
| Studije slučajeva JPP u srednjoj i istočnoj Evropi..... | 67 |
| Sportska arena Veszprem, Mađarska..... | 67 |
| Koncesija u oblasti vodosnabdijevanja i kanalizacije, Sofija, Bugarska | 70 |
| Koncesija u oblasti vodosnabdijevanja, Gdanjsk, Poljska..... | 72 |
| Partnerstvo opštine sa poslovnim sektorom, Sevlievo, Mađarska..... | 73 |
| Kombinovani način finansiranja u vodosnabdijevanju, Vilnius, Litvanija..... | 74 |
| Finansijsko planiranje lokalnog razvoja | 77 |
| Primjeri realizacije operativnog plana finansiranja projekata..... | 80 |
| Opština Petrovo..... | 80 |
| Opština Dobož Istok..... | 86 |
| Zaključak | 99 |

RIJEČ IZDAVAČA

Finansiranje lokalnog razvoja nije jeftina, a nije ni jednostavna stvar. Bez obzira da li se radi o budžetskim sredstvima, donacijama, kreditima ili o nekom od oblika javno-privatnog partnerstva, pronalaženje i skladno kombinovanje izvora finansiranja za implementaciju razvojnih projekata predstavlja jedan od najvećih izazova lokalnog razvoja.

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Stvaranje okvira za obuhvatan i efektivan lokalni razvoj u BiH“¹ koji uz podršku Fonda otvoreno društvo u BiH i Inicijative za reformu lokalne i javne uprave Instituta otvoreno društvo iz Budimpešte implementira Razvojna agencija Eda. Projekat daje doprinos bitnom unapređenju normativnog, metodološkog i upravljačko-organizacionog okvira za podršku odgovornom i proaktivnom upravljanju lokalnim razvojem u BiH.

Publikacija govori o finansiranju lokalnog razvoja ponajviše iz ugla opštinskih razvojnih planera koji se svakodnevno susreću sa problemom nedostajućih resursa potrebnih za djelotvornu realizaciju razvojnih planova i zadovoljenje rastućih potreba građana. Ona najprije daje *mèni* mogućih izvora finansiranja, a potom jezgrovito obrađuje različite modele javno-privatnog partnerstva kao najinteresantnijeg, ali u domaćoj praksi i ponajmanje istraženog načina finansiranja lokalnog razvoja.

¹ Kraći naziv projekta je FIELD, engl. Framework for Inclusive and Effective Local Development in BiH.

Na primjerima i iskustvima dobrih, ali i loših razvojnih projekata iz BiH i zemalja srednje i istočne Evrope, studija nastoji pokazati da finansiranje nije rutinska stvar i da su kvalitetno planiranje, ali i pragmatična rješenja i inovativni odgovori na probleme i izazove lokalnog razvoja presudan faktor koji odvaja uspješne od neuspješnih. Ovo se potvrđuje i kroz finansijsko planiranje i implementaciju operativnih planova lokalnog razvoja predstavljene na primjerima iz domaće prakse u završnom dijelu.

Nadamo se da će ova publikacija korisno poslužiti praktičarima u pripremi i efektivnoj realizaciji razvojnih aranžmana koji uspješno kombinuju različite izvore finansiranja usklađujući javni i privatni interes na opštu korist. Nadamo se i da će ih podstaći da otkrivaju nova područja, da koriste inovativne pristupe i da razmjenjuju stečena iskustva u oblasti finansiranja lokalnog razvoja.

UVOD

U proteklim godinama, u BiH se ulagala značajna lokalna energija u planiranje lokalnog razvoja i pripremu razvojnih strategija, pretežno uz podršku donatorskih projekata. Većina opština ima pripremljene razvojne strategije, a neke su pripremile i više različitih strateških planova. Međutim, efekti implementacije planova lokalnog razvoja su niski, pa se može reći da je *mnogo toga planirano, jako malo realizovano, a skoro ništa postignuto*.

Ovaj problem ima složene uzroke. Jedan dio uzroka je metodološke prirode. Mnogobrojnost i neujednačenost pristupa planiranju, uz snažan uticaj eksternih konsultanata najčešće angažovanih od strane donatora, ima za posledicu da se razvojni planovi značajno razlikuju, da nemaju jasan strateški fokus i da se često svode na liste želja aktera uključenih u proces.

Ovome treba pridodati i niske kapacitete opština za pripremu i implementaciju razvojnih projekata i nepodesnost njihovih upravljačkih i organizacionih rješenja za bavljenje razvojem. Postojeća, hijerarhijska i birokratska struktura lokalne administracije podešena je za izvršavanje administrativnih zadataka, relativno je izolovana od drugih segmenata i aktera lokalnog života i u raskoraku je sa izazovima upravljanja lokalnim razvojem i projektnim pristupom.

Dio uzroka problema leži i u nepostojanju odgovarajuće systemske podrške viših nivoa vlasti. Javne politike, institucionalni mehanizmi, instrumenti i fondovi za pružanje podrške lokalnim razvojnim inicijativama još su uvijek nerazvijeni i djeluju nepovezano i neusklađeno.

Svi prethodno pomenuti aspekti imaju svoju refleksiju u domenu finansijskog planiranja i finansiranja lokalnog razvoja. I dok opštine kako-tako mogu da se izbore sa zahtjevima implementacije jednostavnijih projekata i infrastrukturnih intervencija čije je vođenje njihova tradicionalna briga, implementacija složenih i skupih razvojnih zahvata najčešće prevazilazi njihove organizacione i finansijske kapacitete. Za ovakve projekte ne postoje lokalno raspoloživi resursi pa se oni i ne mogu finansirati iz budžetskih izvora, jednako kao što se ni njihova implementacija ne može bazirati isključivo na lokalno raspoloživim upravljačkim i stručnim kapacitetima.

Efektivna implementacija kompleksnih razvojnih projekata podrazumijeva kvalitetno planiranje i brižljiv odabir odgovarajućih modaliteta i izvora finansiranja prilagođenih potrebama intervencija sa aspekata izvora sredstava i ročnosti. Ova publikacija pokušava da dà odgovor na pitanje kako se finansiraju upravo takvi, skupi i zahtjevni, projekti koji predstavljaju poluge lokalnog razvoja. Ne postoji ni jednoznačan, niti jednostavan odgovor na ovo pitanje, kao što nema ni recepture za finansiranje i upravljanje lokalnim razvojem.

RAZVOJNI RESURSI I RAZVOJNI PROJEKTI

Razvojni resursi su ograničeni, stalno i svuda. Dobro upravljanje razvojem uvijek polazi iz ove tačke, nastojeći da maksimizira koristi od raspoloživih materijalnih, ljudskih i finansijskih potencijala. S obzirom na zahtjevnost u pogledu potrebnih resursa i vremena za implementaciju, projekti lokalnog razvoja mogu se razvrstati u dvije osnovne grupe:

- projekte brzog djelovanja i
- katalitičke projekte.

Projekti brzog djelovanja su konkretni, jednostavni, praktični projekti, koji treba da daju rezultate u vrlo kratkom roku, često od samo nekoliko mjeseci, i po pravilu su manje zahtjevni u pogledu potrebnih resursa. Njihova implementacija treba da pokaže da inicijative lokalnog razvoja mogu da daju brze, vidljive i konkretne rezultate, što motiviše lokalne aktere na aktivnije učešće u procesu lokalnog razvoja.

S druge strane, katalitički projekti predstavljaju intervencije sa značajnim potencijalom multiplikacije usmjerene na kreiranje javnih, a ne individualnih dobara

i koristi. Kao takvi, oni imaju dejstvo poluge, oslobađaju „zarobljene“ resurse, stvaraju pretpostavke za pokretanje novih razvojnih aktivnosti i otvaraju put novim poslovnim prilikama. Katalitički projekti su u pravilu usmjereni na rješavanje problema koji predstavljaju prepreku razvoju, a za koje tržišni mehanizmi ne mogu samostalno da se pobrinu, bilo zbog prevelikog rizika, predugog roka povrata investicije ili nedovoljnog profita.

Katalitičke projekte karakteriše potreba za:

- značajnijim finansijskim sredstvima (npr. za ulaganja u infrastrukturu, obnovu i prenamjenu zapuštenih industrijskih kapaciteta),
- intenzivnom saradnjom (npr. prevazilaženje nedostataka u razvoju vještina, povezivanje razvojnih agencija sa malim i srednjim preduzećima – MSP),
- specifičnim znanjima (npr. povezivanje MSP sa istraživačko-razvojnim centrima, sertifikacija) i političkom podrškom (reforme).

Finansiranje lokalnog razvoja najproblematičnije je u domenu upravo ovih, kompleksnih i zahtjevnih, razvojnih projekta, gdje opštinska budžetska sredstva i lokalno znanje nisu dovoljni za njihovo finansiranje, otpočinjanje i uspješnu implementaciju.

FINANSIRANJE LOKALNOG RAZVOJA U BIH

U toku mjeseca marta 2008. godine, Razvojna agencija Eda provela je anketu u vezi sa najvažnijim aspektima lokalnog ekonomskog razvoja. Svoje odgovore na anketna pitanja dostavilo je 38 opštinskih načelnika iz oba entiteta. U pogledu finansiranja razvojnih planova, rezultati ankete pokazuju da:

- opštinama najviše nedostaju finansijski resursi²;
- finansijski resursi više nedostaju malim nego velikim opštinama³;

² 42% opštinskih načelnika ubraja finansijske među dva posebno nedostajuća resursa, 26% ima mišljenje da ljudski resursi najviše nedostaju, dok su organizacioni i materijalni resursi deficitarni za 16%, odnosno 15% načelnika, respektivno.

³ Načelnici većih opština najviše računaju na sopstvene budžete (50%), a zatim na fondove entiteta/kantona (19%) i fondove EU (13%). Kod prosječnih opština najviše se računa na entitetske i kantonalne fondove (30%), a potom na privatni kapital (23%) i opštinske budžete (20%). Načelnici malih opština najveći značaj pridaju entitetskim/kantonalnim fondovima i fondovima EU (po 25%), donatorskim sredstvima i kreditnim sredstvima banaka (po 15%), dok se na opštinske budžete i privatni kapital najmanje računa (po 10%).

- opštine u Republici Srpskoj (RS) preferiraju entitetske, a opštine u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) evropske fondove i privatni kapital⁴;
- sveukupno, opštine najviše računaju na vlastite (budžetske) izvore finansiranja i na domaće fondove⁵.

Pridavanje najvećeg značaja finansijskim resursima ponajviše ukazuje na nedovoljnu finansijsku samostalnost opština, ali istovremeno upućuje i na njihovu nepripremljenost na korištenje eksternih izvora finansiranja. Veća finansijska zavisnost malih opština refleksija je njihove lošije finansijske i materijalne pozicije, ali i kritičnog nedostatka kadrovskih i organizacionih kapaciteta. Veći značaj entitetskih fondova za načelnike opština u RS posljedica je mogućnosti obezbjeđenja finansiranja kroz domaće razvojne fondove, dok se nešto veća upućenost načelnika opština u FBiH na privatni kapital može dovesti u vezu sa uspješnijom primjenom koncepta javno-privatnog partnerstva, kao i sa nedostatkom odgovarajućih razvojnih programa na nivou FBiH i njenih kantona. Relativno velika upućenost na vlastite budžete i domaće fondove više govori o tome koliko su opštine ustvari nepripremljene za finansiranje iz drugih izvora, nego što svjedoči o postojanju kvalitetnih domaćih fondova za finansiranje razvoja.

Značajniji lokalni (katalitički) projekti, koji stvaraju dugoročne razvojne pretpostavke, u pravilu se ne finansiraju isključivo iz budžetskih izvora ni u mnogo bogatijim zemljama. Iako su suočene sa nedostatkom vlastitih sredstava potrebnih za finansiranje razvoja, sa visokom cijenom i ograničenjima u pogledu mogućnosti kreditnog zaduživanja, kao i sa opadajućom donatorskom podrškom, praksa pokazuje da lokalne zajednice u BiH još uvijek nedovoljno koriste raspoložive finansijske izvore, kao što su fondovi EU i entiteta. Vrlo je malo opština u BiH (čak i među onima koje implementiraju strategije razvoja) pripremio ozbiljne planove implementacije razvojnih projekata koji kombinuju više različitih modaliteta finansiranja.

Nedostajuća sredstva za finansiranje razvoja mogu se obezbijediti kroz nadolazeće pretpristupne i pristupne evropske fondove i kroz značajnije korištenje

⁴ Po pitanju izvora finansiranja razvojnih projekata, načelnici opština u RS manje računaju na vlastite budžete (23%) i evropske fondove (15%) nego što je to slučaj u FBiH (25% i 17%, respektivno). U RS se veći značaj pridaje entitetskim fondovima (35%) nego u FBiH (22%), dok se u FBiH više računa na privatni kapital (19%) nego što je to slučaj u RS (13%).

⁵ Načelnici najviše računaju na entitetske, odnosno kantonalne fondove (29%) i vlastite budžete (24%), a potom slijede fondovi EU i privatni kapital (sa po 16%) i kreditna sredstva banaka (9%). Na donatorska sredstva računa 5% načelnika, dok samo jedan ubraja sredstva Svjetske banke među dva izvora finansiranja razvoja opštine na koja se najviše računa.

privatnog kapitala (u formi javno-privatnog partnerstva ili zaduživanjem putem municipalnih obveznica), a velike mogućnosti postoje i u domenu međuopštinske saradnje. Uspješno finansiranje i implementacija skupljih i dugoročnijih (posebno infrastrukturnih) projekata podrazumijeva da je finansiranje usklađeno sa zahtjevima pojedinih intervencija i prilagođeno potrebama investicije sa aspekata izvora i ročnosti. Kvalitetno planiranje, uz usklađivanje različitih izvora finansiranja u pripremi i primjeni odgovarajućih modaliteta finansiranja razvojnih projekata (JPP, koncesije, obveznice...), pretpostavka je efektivnijeg korištenja potencijala instrumenata lokalnog razvoja, kao što su poslovne zone, parkovi i inkubatori, marketing lokacija, unapređenje investicione klime, privlačenje investitora i mnogi drugi.

Uporedo sa pomijeranjem fokusa jedinica lokalne samouprave sa administrativnog na projektni i razvojni pristup, vlastiti stručni kapaciteti i eksterna stručna podrška sve više dobijaju na značaju. Opštinama na raspolaganju stoji sve više međunarodnih i donatorskih fondova (uključujući i fondove EU), a kvalitetni kadrovi i dobra organizacija posla su pretpostavka za uspješno planiranje razvoja, obezbjeđenje finansiranja i implementaciju projekata. Razvoj ljudskih i organizacionih kapaciteta ključ je za uspješno planiranje, korištenje raspoloživih i razvoj novih modaliteta finansiranja lokalnog razvoja i presudan faktor za efektuiranje potencijala lokalnih razvojnih instrumenata.

IZVORI FINANSIRANJA LOKALNOG RAZVOJA

Visok nivo zavisnosti od prihoda koji se transferišu sa viših nivoa vlasti, kao i nemogućnost značajnijeg uticaja na visinu ključnih izvora finansiranja (osim na neke lokalne takse i naknade) ograničava finansiranje kapitalnih investicija na nivou lokalnih zajednica. Kriterijume u raspodjeli zajedničkih poreza određuju više instance vlasti, koje istovremeno definišu i učestće pojedinih nivoa u raspodjeli, naplatu zajedničkih poreza i kontrolu primjene zakonskih propisa.

Kao mogući izvori finansiranja lokalnih projekata pojavljuju se:

- budžet,
- donacije,
- zaduživanje (kreditni kod banaka, lizing, izdavanje obveznica),
- domaći i međunarodni fondovi,
- privatni kapital putem javno-privatnog partnerstva (partnerstva javnog i privatnog sektora).

BUDŽET

Budžet lokalnih zajednica, entiteta i drugih nivoa vlasti je tradicionalni izvor finansiranja javnog sektora i kapitalnih investicija od javnog značaja. Budžetska sredstva se obezbjeđuju iz prihoda koji mogu biti:

- poreski prihodi i
- neporeski prihodi.

Poreske prihode čine direktni i indirektni porezi koji se koriste u skladu sa zakonom o izvršenju budžeta i drugim propisima. Neporeski prihodi imaju značajno učešće u ukupnim budžetskim приходima lokalnih zajednica sa tendencijom rasta. Neporeske prihode čine prihodi od imovine, prihodi od kamata na depozite, prihodi od zemljišne rente, prihodi od такси i pružanja javnih usluga, lokalne komunalne takse, boravišne takse, naknade za korištenje šuma, opštinske novčane kazne, prihodi od zakupa, rente i sl., prihodi od zemljišta i druge imovine koja se nalazi na korištenju kod drugih pravnih i fizičkih lica i ostali neporeski prihodi.

U iznalaženju načina – modaliteta finansiranja lokalnog razvoja potrebno je pravovremeno rezervisati sredstva u opštinskim budžetima. Također je korisno i potrebno izraditi analize kreditne sposobnosti opštine i pripremiti program višegodišnjeg finansiranja, najmanje za trogodišnji period.

DONACIJE

Donacije (grantovi) također se ubrajaju u tradicionalne izvore finansiranja. U BiH, ovakav način finansiranja bio je veoma značajan i zastupljen, posebno u poslijeratnim godinama. U tom periodu ovo je često bio jedini izvor finansiranja za mnoge lokalne zajednice, preduzeća i preduzetnike. Donacije su se uglavnom plasirale putem međunarodnih projekata, a imale su za cilj povratak stanovništva, oporavak privrede i stvaranje novih radnih mjesta. Prema obliku davanja bile su u stvarima ili u novcu, uslovne i bezuslovne, i često vezane za određeno geografsko područje, regiju ili opštinu.

Danas se donacije kao izvori finansiranja plasiraju u vidu grantova, subvencija i bespovratnih podsticajnih sredstava od strane međunarodnih multilateralnih ili domaćih entitetskih, kantonalnih i opštinskih institucija i organizacija. Donacije domaćih institucija i organizacija na različitim nivoima vlasti predstavljaju institucionalnu podršku razvoju i kao takve su sastavni dio izvora finansiranja u većini razvojnih planova. Ova sredstva se planiraju u budžetima i plasiraju pod određenim uslovima.

Proces pristupanja donatorskim sredstvima sastoji se iz četiri osnovna koraka:

- prikupljanje informacija o raspoloživim sredstvima i uslovima pod kojima su ta sredstva dostupna,

- procjena izvora finansiranja i pronalaženje optimalnih izvora,
- provjera usklađenosti ciljeva donatora i implementatora (s obzirom da donator definiše ciljeve i određuje namjenu plasmana sredstava, što je moguće provjeriti u pozivima za podnošenje prijedloga projekata),
- priprema kvalitetnog projektnog prijedloga, u skladu sa prioritetima, i budžeta, u skladu sa procedurama koje donator zahtjeva.

Problemi koji se pojavljuju pri korištenju donacija kao izvora finansiranja uključuju:

- nedovoljnu informisanost potencijalnih korisnika o raspoloživim sredstvima i uslovima pod kojima su ona dostupna,
- ograničenost obima raspoloživih sredstva kod domaćih donatora, odnosno previsoku minimalnu vrijednost za apliciranje kod međunarodnih institucija,
- dugotrajnost postupka odobravanja finansiranja,
- visoke zahtjeve u vezi sa kvalitetom aplikacije (projektnog prijedloga ili poslovnog plana), uz prilaganje potrebne dokumentacije.

ZADUŽIVANJE

Zaduživanje, kao oblik finansiranja lokalnih zajednica može da uključuje:

- kreditiranje komercijalnih banaka,
- lizing,
- izdavanje obveznica i
- institucionalnu podršku.

KREDITIRANJE

Finansiranje korištenjem kredita poslovnih banaka ubraja se u tradicionalne izvore finansiranja i još uvijek je najčešće korišten način finansiranja kapitalnih investicija. Ovaj način finansiranja ujedno je i najskuplji sa aspekta lokalne zajednice kao korisnika kredita.

LIZING

Lizing predstavlja finansiranje uz učešće korisnika lizinga u finansiranju. Postoje dvije osnovne vrste lizinga, finansijski i operativni, a njihove glavne karakteristike su predstavljene u slijedećoj tabeli.

| Finansijski lizing | Operativni lizing |
|---|---|
| Finansiranje kupovine sa pravom korištenja predmeta lizinga do isteka ugovora, s tim da se pravo svojine prenosi na korisnika lizinga po isplati posljednje rate. | Operativni lizing je forma korištenja izabranog sredstva. |
| Sredstva koja su predmet lizinga pravna lica knjiže kao osnovno sredstvo, kao i obavezu prema davaocu lizinga. | Ova vrsta lizinga ne nudi vlasništvo, već korištenje i upravljanje predmetom lizinga. |
| Predmet lizinga pravna lica amortizuju u svojim poslovnim knjigama prema procijenjenom vijeku korištenja. | Operativni lizing je za bilans neutralni model finansiranja, koji ne povećava zaduženost primaoca lizinga i nudi prednost sa stanovišta likvidnosti. |
| Nakon otplate posljednje rate predmet lizinga i pravno pripada korisniku lizinga. | Predmet operativnog lizinga se vodi u knjigama davaoca lizinga. |
| Finansiranjem kroz formu lizinga, korisnik ne ulaže svoja sopstvena sredstva u nabavku predmeta lizinga, već ravnomjerno i kontrolisano investira u svoje redovno poslovanje, što mu omogućuje otplatu mjesečnih lizing rata. | Operativni lizing podliježe plaćanju PDV-a (17% na iznos mjesečne najamnine). Ako je korisnik lizinga poreski obveznik, PDV može tretirati kao neutralnu stavku ako je predmet lizinga namijenjen obavljanju osnovne djelatnosti korisnika lizinga. |
| Rate se otplaćuju mjesečno iz priliva koji korisnik ostvaruje korištenjem predmeta lizinga. Mjesečne rate su jasne i precizne, tako da je kalkulacija troškova nedvosmislena, što je jako važno za korisnika lizinga. | |

U poglavlju koje govori o javno-privatnom partnerstvu, lizing je detaljnije razrađen kao mogući model finansiranja razvoja lokalnih zajednica.

OBVEZNICE

Obveznica je dužnička hartija od vrijednosti kojom izdavalac pozajmljuje sredstva od kupca. Izdavalac obveznice (emitent) se obavezuje da će licu koje je naznačeno na njoj ili donosiocu iste (zavisno da li se radi o obveznici na ime ili na donosioca) isplatiti navedeni iznos (nominalnu vrijednost obveznice) i platiti kamatu za određeni vremenski period. Vlasništvo nad obveznicom se stiče ispunjenjem obaveza u novcu.

Emisija obveznica, emitent i investitor

Emisija predstavlja skup radnji koje emitent preduzima u svrhu prikupljanja sredstava prodajom obveznica prvim kupcima - investitorima, uz obavezu ispunjenja uslova emisije. Emitent je lice koje emituje hartije od vrijednosti u cilju prikupljanja sredstava i koje prema vlasnicima hartija od vrijednosti ima obaveze naznačene u hartiji od vrijednosti. Emitent obveznica može biti samo pravno lice, dok je investitor (kupac) pravno ili fizičko lice koje slobodna finansijska sredstva investira u obveznice.

Osnovna obilježja obveznice kao dužničke hartije od vrijednosti su:

- vlasnici, odnosno zakoniti imaoци obveznica, su kreditori emitenta (pravnih lica koja emituju obveznice),
- obveznice kao hartije od vrijednosti dospijevaju nakon određenog vremena i tada ih emitent mora otkupiti od njihovog imaoца po njihovoj nominalnoj vrijednosti,
- kamata, kao prihod od obveznica, predstavlja ugovornu obavezu emitenta, što znači da je on mora isplatiti, jer u protivnom slijede sankcije – prisudna naplata,
- bitna karakteristika kamate je i ta što je ona unaprijed ugovorena,
- ukoliko dođe do likvidacije ili stečaja emitenta, vlasnici obveznica imaju prioritet u odnosu na vlasnike udjela odnosno akcija u naplati svojih potraživanja iz likvidacione odnosno stečajne mase.

Sa aspekta načina prodaje emisije, prema propisima entiteta u BiH, obveznice su dugoročne dužničke hartije od vrijednosti koje se emituju isključivo u postupku javne ponude na berzi, pa se i upis i uplata obveznica vrši kod berzanskog posrednika.

Vrste obveznica

Postoje različite vrste obveznica u zavisnosti od emitenta, rokova dospelja, načina obračuna kamate, vlasnika, obezbjeđenja glavnice i drugih obilježja. Prema emitentu, obveznice se dijele na:

- državne obveznice, koje emituje država odnosno ovlašćeni državni organi, najčešće zbog obezbjeđenja sredstava iz realnih izvora radi usklađivanja priliva i odliva iz bužeta, odnosno za pokriće trenutnih budžetskih deficita i očekivane budžetske potrošnje, kao i radi izmirenja obaveza gdje se država javlja kao garant (npr. u slučaju izmirenja duga po osnovu stare devizne štednje),

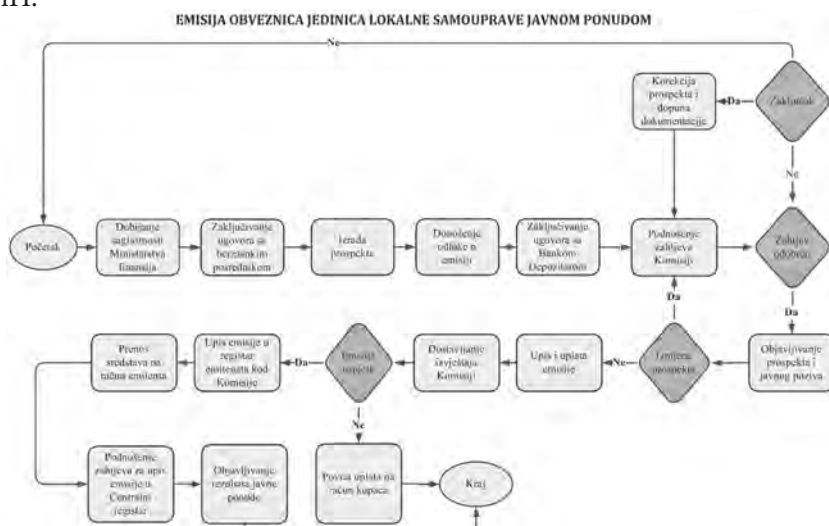
- municipalne (opštinske) obveznice koje emituju organi lokalne uprave najčešće radi finansiranja infrastrukturnih objekata i projekata od javnog interesa.

Primjer emisije državnih obveznica je emisija obveznica RS za izmirenje obaveza po osnovu stare devizne štednje.

Osnovni elementi emisije obveznica Republike Srpske za izmirenje obaveza po osnovu verifikovanih računa stare devizne štednje

- emitent: Republika Srpska
- nominalna vrijednost emisije: 209.742.717 KM
- naziv emisije: obaveza po osnovu verifikovanih računa stare devizne štednje
- vrsta obveznica: dugoročna obveznica sa kamatnim prinosom (kuponom), neo-graničeno prenosiva, u nematerijalizovanom obliku, na ime
- nominalna vrijednost jedne obveznice: 1 konvertibilna marka
- tip emisije: primarna emisija
- redni broj emisije: prva emisija
- broj emitovanih obveznica: 209.742.717
- datum emisije: 28. februar 2008. godine
- rok dospijea: pet godina od dana emisije
- kamatna stopa: fiksna, 2,5 % godišnje, koja se računa na ostatak glavnice uz primjenu linearnog modela obračuna kamate

Pored obveznica za staru deviznu štednju, vršena je emisija obveznica za dug RS prema dobavljačima i za isplatu ratne štete. Ovo su prve obveznice emitovane u BiH.



Karakteristike municipalnih obveznica

Osnov za emisiju i promet obveznicama određen je kroz:

- Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH, broj 52/05“ od 02.08.2005. godine),
- entitetske zakone o zaduživanju, dugu i garancijama,
- zakon o tržištu hartija od vrijednosti i odgovarajuću podzakonsku regulativu,
- interne propise emitenta – opštine/grada.

Prema Zakonu o zaduživanju, dugu i garancijama *opština se može zadužiti samo ako u periodu stvaranja duga ukupan iznos koji dospijeva za otplatu, po predloženoj dugi i cjelokupnom dospjelom neizmirenom postojećem dugu, u bilo kojoj narednoj godini ne prelazi 18% iznosa njenih redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini. Kratkoročni dug ni u jednom trenutku ne može prelaziti 5% redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini.*

Osnovne karakteristike municipalnih obveznica sa stanovišta emitenta i investitora predstavljene su u slijedećoj tabeli.

| Sa stanovišta emitenta – jedinice lokalne samouprave | Sa stanovišta investitora – kupaca emitovanih obveznica |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • javnost postupka zaduživanja • promocija opštine kao lidera u načinu finansiranja (stvara se imidž i povećava rejting investicione destinacije) • mogućnost učešća stanovništva u finansiranju • veći broj manjih povjerilaca • mogućnost većeg zaduženja • fleksibilniji način korištenja sredstava • fiksna kamatna stopa – uslovi su poznati unaprijed i nepromjenljivi su tokom cijelog perioda finansiranja • osigurane su pretpostavke za povoljnije finansiranje u budućnosti - potencijalno jeftinije zaduženje | <ul style="list-style-type: none"> • postupak se realizuje na tržištu kapitala što omogućuje sekundarno trgovanje • investicioni rizik je relativno niži zbog povoljnog rejtinga emitenta • fiksna kamatna stopa – uslovi su poznati unaprijed i nepromjenljivi tokom cijelog perioda finansiranja |
| <p>Nedostaci za emitenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • duži proces prikupljanja sredstava u odnosu na kreditno zaduživanje • neizvjesnije zaduženje (zavisi od uspjehnosti upisa i uplate emisije obveznica) | |

Kao izvor finansiranja municipalne obveznice su prisutne i u BiH. U narednom tabelarnom pregledu dati su podaci o emisijama obveznica u RS.

| Emitent | Obim emisije (KM) | Projekat/namjena | Kamatna stopa na godišnjem nivou | Ispalata kamate | Rok dospjeća |
|------------------|-------------------|--|----------------------------------|-----------------|--------------|
| Grad Banjaluka | 7,000,000 | Izgradnja mosta na rijeci Vrbas, Bulevar Živojina Mišića | 5,75% | polugodišnja | 3 godine |
| Opština Gradiška | 2,700,000 | Izgradnja višenamjenskog Sportsko-poslovnog centra „Servitium“ | 6,00% | polugodišnja | 6 godina |
| Opština Laktaši | 10,000,000 | Izgradnja sportske dvorane u Laktašima | 5,75% | polugodišnja | 6 godina |
| Republika Srpska | 209,742,717 | Izmirenje duga RS po osnovu verifikovanih računa stare devizne štednje | 2,50% | polugodišnja | 5 godina |

Zakon o tržištu vrijednosnih papira (Službeni glasnik FBiH broj 85/08) daje mogućnost da emitent vrijednosnih papira bude FBiH, kanton, grad ili opština, kao i neki drugi nivo vlasti u BiH, ako je tako predviđeno njegovim propisima. I pored zakonske mogućnosti, do sada nije bilo emisije državnih ili municipalnih obveznica u FBiH. Trenutno su u toku pripremne aktivnosti za emisiju obveznica stare devizne štednje, slično kao i u RS.

FONDOVI

DOMAĆI FONDOVI

Pored kreditnih proizvoda poslovnih banaka, kao mogući izvori finansiranja na tržištu se pojavljuju i fondovi finansirani iz budžeta institucija i organizacija

vlasti na različitim nivoima, od entitetskih i kantonalnih, do jedinica lokalne samouprave, koji najčešće uključuju kreditne linije i kreditno-garantne fondove. Ovi instrumenti mogu da djeluju vrlo stimulatивно na postojeća preduzeća, ali i da doprinesu privlačenju novih investitora.

U domaće izvore finansiranja ubrajaju se fondovi kantonalnih ministarstava (npr. kreditna linija Zeničko-dobojskog kantona), regionalnih razvojnih agencija (npr. SERDA – sarajevska razvojna agencija) i razvojnih agencija jedinica lokalne samouprave (npr. CIDEA – Razvojna agencija grada Banja Luka i DAM – Razvojna agencija Mrkonjić Grada).

Posebnu ulogu imaju razvojne investicione banke RS i FBiH koje kroz povoljne uslove finansiranja treba da podstiču rast i razvoj privrednih subjekata i sektora. Entitetske investicione banke kreditna sredstva plasiraju preko poslovnih banaka, ali su uslovi plasmana diktirani od strane davaoca kredita.

Kreditno-garantni fondovi

Kreditno-garantni fondovi su kvalitetno sredstvo podrške razvoju MSP i privrede na lokalnom nivou. Omogućuju jačanje privatnog preduzetništva i doprinose ukupnom privrednom razvoju lokalne zajednice ili šireg područja koje obuhvataju. S obzirom da je kvalitetno obezbjeđenje kapitala jedna od najvećih prepreka za razvoj MSP, kreditno-garantni fondovi se pojavljuju kao dobar model za lakši i povoljniji pristup bankarskim kreditima obezbjeđujući podjelu rizika između banaka i fonda.

Prednosti garantnog fonda za korisnika uključuju lakši pristup kreditnim sredstvima uz povoljnije uslove kreditiranja (niža kamatna stopa), a najčešće obuhvataju i pružanje stručne pomoći kod pripreme kreditnog zahtjeva. Prednosti za banku očituju se u smanjenju rizika plasmana (ugovoreni dio rizika snosi fond), dok lokalne zajednice, kroz pružanje konkretne pomoći MSP, doprinose otvaranju novih radnih mjesta, boljem punjenju budžeta i ekonomskom razvoju zajednice.

U BiH se u posljednje vrijeme stvaraju zakonske pretpostavke za osnivanje kreditno-garantnih fondova. U toku je usvajanje Zakona o garancijskom fondu BiH, čijim će stupanjem na snagu biti stvoreni preduslovi za kvalitetniju podršku MSP, preduzetnicima i poljoprivrednim proizvođačima. Nepostojanje zakona nije ni do sada bila prepreka za njihovo uspostavljanje, a kao primjer mogu se izdvojiti kreditno-garantni fondovi Izvozno kreditne agencije BiH – IGA, razvojne agencije SERDA i Fondacije za razvoj „Prijedor”, koji se finansira iz budžeta opštine.

Kreditni iz Razvojnog programa RS

Investiciono-razvojna banka Republike Srpske (IRBRS) ima za cilj podsticanje investicija i stimulisanje razvoja u RS. Pored toga, uloga IRBRS je i profesionalno i efikasno upravljanje imovinom RS, koja je formalno-pravno registrovana u šest fondova.

Sredstva se obezbjeđuju iz portfolija fondova kojima upravlja IRBRS, a plasman se vrši prema Pravilima plasmana sredstava po kreditnim linijama¹, kojima se, između ostalog, određuju korisnici, namjena kredita, finansijski posrednici, kamatne stope, naknade i drugi elementi. IRBRS ne vrši plasman sredstava namijenjenih razvojnim projektima direktno, već posredstvom poslovnih banaka i mikrokreditnih društava, a podršku u određenim projektima pružaju i međunarodne finansijske institucije, kao što su Svjetska banka, Evropska investiciona banka, Evropska banka za obnovu i razvoj itd.

U narednoj tabeli dat je pregled osnovnih elemenata kreditne linije za jedinice lokalne samouprave IRBRS i dokumentacije koju je potrebno obezbijediti prilikom apliciranja.

| Investiciono-razvojna banka Republike Srpske kreditna linija za jedinice lokalne samouprave |
|--|
| <p>Elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • korisnici: jedinice lokalne samouprave • namjena: izgradnja, modernizacija i rekonstrukcija lokalne infrastrukture • iznos: od 50,000 do 3,000,000 KM • rok otplate: do 10 godina • grejs period: do 6 mjeseci • kriterijumi za određivanje visine kamatne stope: EURIBOR, izlazna kamata IRBRS, kamatna marža finansijskog posrednika² i kriterijumi umanjenja za nerazvijene i izrazito nerazvijene opštine |
| <p>Obavezna dokumentacija:</p> <ul style="list-style-type: none"> • usvojeni izvještaji o realizaciji budžeta za prethodne 3 fiskalne godine • obrazac o dugovima i obavezama koji se dostavlja Ministarstvu finansija RS za prethodne 3 fiskalne godine (samo obrasci uz godišnje izvještaje) • odluka skupštine opštine za zaduženje • akt Ministarstva finansija RS za odobrenje zaduženja • ostala dokumentacija koju zahtijeva poslovna banka |

¹ Pravila plasmana sredstava po kreditnim linijama donosi Vlada RS u funkciji Skupštine IRBRS, a objavljuju se u Službenom glasniku RS, www.irbrs.net.

² Kreditna sredstva IRBRS plasira putem finansijskih posrednika, koji mogu biti komercijalne banke i mikrokreditna društva. Finansijski posrednik mora da ima važeću dozvolu za rad od Agencije za bankarstvo RS i da ispunjava uslove propisane od strane IRBRS.

Proces podnošenja zahtjeva za kredit odvija se kroz 5 koraka:

| | |
|---------|---|
| Korak 1 | <p>Izbor poslovne banke ili MKD Kredit iz Razvojnog programa RS plasiraju se preko poslovnih banaka i mikro kreditnih društava.</p> |
| Korak 2 | <p>Provjera ispunjavanja uslova za kredit Kredit iz Razvojnog programa RS namijenjeni su za tačno određene svrhe i grupe korisnika. Informacije o ispunjavanju potrebnih uslova za apliciranje na kredite iz Razvojnog programa RS mogu se dobiti u poslovnoj banci/MKD ili na sajtu IRBRS.</p> |
| Korak 3 | <p>Obezbjeđenje potrebnih formulara Formulari neophodni za apliciranje mogu se dobiti od službenika banke/MKD.</p> |
| Korak 4 | <p>Prikupljanje neophodne dokumentacije Prema Pravilima plasmana kredita iz Razvojnog programa RS, banka/MKD propisuje neophodnu dokumentaciju koju treba dostaviti uz zahtjev za kredit. Zahtjev za kredit neće biti odobren ukoliko uz njega niste priložili sve dokumente koje Vam banka/MKD traži.</p> |
| Korak 5 | <p>Podnošenje zahtjeva za kredit Popunjene formulare i svu prikupljenu dokumentaciju predajte kreditnom službeniku u Vašoj banci/MKD. Pitajte kreditnog službenika kada možete očekivati da se riješi Vaš zahtjev za kredit, te da se odobri i isplati kredit.</p> |

Kredit iz Razvojnog programa FBiH

Razvojna banka FBiH je finansijska institucija čiji je zadatak provođenje ekonomske politike Vlade FBiH u cilju podsticanja privrednog razvoja i zapošljavanja kroz kreditiranje obnove i razvoja MSP, što podrazumijeva razvojne, stimulative i diferencirane kamatne stope koje su niže od tržišnih. Ona je jedan od ključnih mehanizama u realizaciji posebnih projekata bitnih za FBiH, uvažavajući funkciju uravnoteženja strukturnog i regionalnog principa, te skladnijeg ekonomskog razvoja, naročito u oblastima u kojima komercijalne banke nemaju interesa (infrastruktura, vodosnabdijevanje, zaštita okoline itd.) i projektima koje je moguće realizovati samo kroz srednjoročne i dugoročne kredite uz razvojne kamatne stope. Pored sredstava iz razvojnog programa, Vlada ja na Razvojnu banku FBiH prenijela upravljanje kreditnim revolving sredstvima obezbjeđenim u okviru projekta lokalnih inicijativa i projekta lokalnog razvoja.

Projekti lokalnog razvoja finansiraju se iz sredstava revolving fonda, putem Razvojne banke FBiH, u cilju pružanja podrške lokalnim zajednicama u finansiranju projekata koji doprinose poboljšanju infrastrukture i pružanja usluga i stimulisanju ekonomskog razvoja na lokalnom nivou. Sredstva revolving fonda, koriste se za kreditiranje opština i gradova, komunalnih preduzeća ili drugih pravnih lica čiji je osnivač opština ili grad sa teritorije FBiH. Sredstva fonda se koriste za:

- izgradnju i rekonstrukciju puteva, vodovodne mreže i tretman otpadnih voda,
- izgradnju i rekonstrukciju sportskih dvorana, poboljšanje energetske efikasnosti u školama, bolnicama i ostalim opštinskim ustanovama,
- upravljanjem čvrstim otpadom,
- izgradnju ulične rasvjete,
- izgradnju i rekonstrukciju tržnica u opštinskom i gradskom vlasništvu, sportskih dvorana i slično.

Uslove i kritrijume za korištenje sredstava revolving fonda (visina kredita, kamatna stopa, rok, potrebna dokumentacija i način podnošenja zahtjeva) određuje Vlada FBiH. Kredit se odobrava na rok od 6 do 10 godina, uz grejs period od 12 do 24 mjeseca i kamatnu stopu koja se utvrđuje posebnom odlukom³. Sredstva se plasiraju u proizvodne programe koji predstavljaju isplativa ulaganja, a prioritet su oni koji će doprinijeti razvoju, što podrazumijeva uvođenje novih tehnologija i efikasnu ekološku zaštitu.

MEĐUNARODNI FONDOVI

Evropska unija pruža podršku zemljama koje su u procesu pristupanja, između ostalog, i finansiranjem intervencija kroz različite programe. U proteklom periodu, zemlje pristupnice su na raspolaganju imale slijedeće instrumente podrške EU:

- PHARE (konsolidacija institucija, učešće u programima zajednice, regionalni i socijalni razvoj, restrukturiranje industrije i razvoj sektora MSP),
- ISPA (razvoj transportne i infrastrukture za zaštitu životne sredine),
- SAPARD (modernizacija poljoprivrede i razvoj ruralnih područja),
- CARDS (rekonstrukcija, demokratska stabilizacija, pomirenje i povratak izbjeglih lica, razvoj institucija i zakonodavstva, uključujući usklađivanje sa EU normama i pristupima, demokratizacija i vladavina zakona, ljudska

³ Ova odluka se objavljuje u Službenim novinama FBiH i na sajtu Vlade FBiH na stranici: www.fbihvlada.gov.ba.

prava, podrška civilnom društvu i medijima, funkcionisanju slobodnog tržišta, održivom ekonomskom i socijalnom razvoju, uključujući strukturalne reforme, promocija zblizavanja i regionalne saradnje između zemalja kandidata i EU).

CARDS je bio važan izvor finansiranja projekata EU u BiH i u drugim zemljama Zapadnog Balkana između 2000. i 2006. godine. Od 2007. godine, EU finansira intervencije u BiH putem IPA fonda (**Instrument pretpristupne pomoći** – *Instrument for Pre-Accession Assistance*⁴). Pored BiH, IPA stoji na raspolaganju Hrvatskoj, Turskoj, BJR Makedoniji, Albaniji, Crnoj Gori i Srbiji. Od početka 2007. godine, IPA zamijenjuje pet instrumenata pretpristupne pomoći: PHARE, ISPA, SAPARD, instrument za pretpristupnu pomoć Turskoj i CARDS. Za period od 2007. do 2013. godine predviđena su sredstva u iznosu od 11,468 milijardi evra. Iznosi koji stoje na raspolaganju BiH predstavljeni su u slijedećoj tabeli.

| Komponenta \ godina | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Podrška u tranziciji i izgradnja institucija | 58,1 | 69,9 | 83,9 | 100,7 |
| Prekogranična saradnja | 4,0 | 4,9 | 5,2 | 5,3 |
| Ukupno | 62,1 | 74,8 | 89,1 | 106,0 |

Izvor: Multi-Annual Indicative Financial Framework – Breakdown of the Instrument for Pre-Accession Assistance – envelope for 2008–2010 into allocations by country and component

Program IPA uključuje pet komponenti:

- podrška u tranziciji i izgradnji institucija,
- regionalna i prekogranična saradnja,
- regionalni razvoj,
- razvoj ljudskih resursa i
- razvoj ruralnih područja.

Prve dvije komponente su raspoložive i zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima (među kojima je i BiH), a dok pravo na učešće u posljednje tri imaju

⁴ IPA je instrument usmjeren na jačanje demokratskih institucija i vladavine prava, reformu javne uprave, ekonomske reforme, poštovanje ljudskih prava i prava manjina i ravnopravnost polova, razvoj građanskog društva i regionalne saradnje, te na održivi razvoj i smanjenje siromaštva. Za zemlje kandidate dodatni cilj je usvajanje i ispunjavanje svih uslova za članstvo, dok se od zemalja potencijalnih kandidata očekuje samo približavanje ovim uslovima.

samo zemlje kandidati. Postoje i drugi programi pomoći (TAIEX i Twinning⁵) koje je teško dovesti u direktnu vezu sa finansiranjem lokalnog razvoja.

Evropska komisija svoj rad u oblasti obrazovanja dopunjava raznovrsnim programima koji pružaju finansijsku i tehničku pomoć organizacijama, institucijama i pojedincima kako bi mogli da vode projekte u EU i šire ili da učestvuju u njima. Komisija svake godine podržava hiljade projekata koji doprinose realizaciji strateških prioriteta o kojima su se dogovorile institucije EU i države članice. Programi koji se realizuju u BiH su:

- **Program Tempus (The Tempus programme)** kroz koji se finansiraju aktivnosti podsticanja mobilnosti studenata i nastavnog osoblja među evropskim univerzitetima i univerzitetima iz odabranih trećih zemalja (program Tempus se na području BiH takođe finansira iz IPA fonda);
- **Program Erasmus Mundus (The Erasmus Mundus programme)** program za saradnju i mobilnost u oblasti visokog školstva koji promovira Evropsku uniju kao ekskluzivni centar studiranja u odnosu na cijeli svijet, obezbjeđuje stipendije za državljane trećih zemalja koji se upisuju na magistarske studije i stipendije za državljane država članica EU koji studiraju na partnerskim univerzitetima širom svijeta;
- **Sedmi evropski okvirni program za istraživanje – FP7 (Seventh Framework Programme)** koji podržava naučna istraživanja u EU i široj evropskoj istraživačkoj zoni sa budžetom od gotovo 55 milijardi eura za period od 2007–2013. godine⁶.

⁵ Program pod nazivom Instrument za tehničku pomoć i razmjenu informacija - TAIEX obezbjeđuje centralizovanu kratkoročnu tehničku pomoć u oblasti usklađivanja, primjene i izvršavanja zakonodavstva Evropske unije u formi seminara, radionica, stručnih i studijskih posjeta, edukacije, kolegijalne revizije i pomoć u vidu ocjenjivanja (Peer Review and Assessment Type Assistance), baza podataka i prevođenja. U okviru Twinning programa eksperti iz EU pomažu ministarstvima u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima na konkretnim projektima. (Preuzeto sa: www.dei.gov.ba/bih_i_eu/programi_pomoci/?id=61).

⁶ FP7 program omogućuje finansiranje zajedničkih istraživanja u strateškim oblastima kao što su zdravstvo, energija, klimatske promjene, informacione tehnologije, nanotehnologije ili transport. FP7 takođe stimuliše mobilnost naučno-istraživačkih radnika kroz bespovratna sredstva programa Marie-Curie i ima posebne programe za podršku izgradnje kapaciteta kao što su istraživačka infrastruktura, istraživanje za mala i srednja preduzeća i nauku u društvu. BiH je u novembru 2008. godine potpisala Memorandum o razumijevanju sa Evropskom komisijom koji joj je omogućio pristup Sedmom okvirnom programu za istraživački rad Evropske komisije (FP7). BiH je 12. pridružena zemlja programu FP7, što joj omogućuje da učestvuje u svim pozivima za podnošenje projekata i da na jednakoj osnovi konkuriše sa državama članicama EU i drugim pridruženim zemljama za naučno-istraživačku saradnju i aktivnosti podrške koje će se finansirati u okviru programa od 1. januara 2009. godine. Ostale zemlje koje imaju status pridružene zemlje su: Norveška, Island, Lihtenštajn, Izrael, Švajcarska, Turska, Hrvatska, BJR Makedonija, Srbija, Crna Gora i Albanija. (Preuzeto sa: www.dei.gov.ba/bih_i_eu/programi_pomoci/?id=62).

Zemljama članicama EU dostupni su i drugi izvori sredstava, kao što su strukturalni i kohezioni fondovi iz kojih se finansiranju intervencije u evropskim regijama sa nižim stepenom razvoja, kao i projekti u oblasti razvoja infrastrukture, prvenstveno transporta. **Strukturalni fondovi** uključuju:

- European Regional Development Funds (ERDF) – Evropski fond za regionalni razvoj, čiji je prioritet promovisanje ekonomske i socijalne kohezije u EU kroz smanjenje neravnoteže između regija i socijalnih grupa;
- European Social Fund (ESF) – Evropski socijalni fond, glavni finansijski instrument EU u realizaciji strateškog cilja politike zapošljavanja;
- European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF - Guidance Section) – Evropski fond za savjetovanje/vođenje poljoprivrede i garancije, koji doprinosi strukturalnoj reformi sektora poljoprivrede i razvoju ruralnih područja;
- Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG) – Finansijski instrument za savjetovanje i vođenje ribarstva, kao poseban fond za strukturalnu reformu sektora ribarstva.

Kohezioni fond je instrument kojim se od 1994. godine pomaže zemljama članicama da smanje ekonomske i socijalne razlike i da stabilizuju svoje privrede. On pokriva do 85% troškova velikih projekata prihvatljivih za finansiranje u oblasti razvoja infrastrukture za zaštitu životne sredine i transporta. Korisnici su najugroženije zemlje čiji BDP po glavi stanovnika na prelazi 90% prosjeka EU (od 01. 05. 2004. godine to su Grčka, Portugalija, Španija, Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija).

Od multilateralnih donatora u BiH najznačajniji su Evropska komisija, Evropska investiciona banka, Evropska banka za obnovu i razvoj, Razvojni program UN i Svjetska banka. Značajniji bilateralni donatori u BiH su: ADA, GTZ, SIDA, JICA, DFID, CIDA, AECID, SDC, USAID⁷.

Do sada je u BiH relativno veliki broj projekata bio finansiran iz donatorskih sredstava. Dugo vremena međunarodna donatorska pomoć bila je pretežno fokusirana na projekte koji su se bavili humanitarnim problemima. S vremenom se fokus podrške sve više pomjera ka razvojnim aspektima, što nameće značajniju

⁷ Više informacija o aktivnostima donatora, njihovim planovima i programima, kao i o načinu pripreme i podnošenja aplikacija se može naći na stranici www.donormapping.ba, kao i na stranicama pojedinačnih donatora. Informacije su preuzete sa sljedećih stranica: www.europa.eu, www.europa.ba, www.dei.gov.ba, www.donormapping.ba. Ove stranice, kao i stranice pojedinačnih donatora, treba redovno posjećivati, jer sadrže informacije o aktuelnim programima donatora i raspoloživim sredstvima.

ulogu domaćih aktera u pripremi i implementaciji projekata i podrazumijeva potrebu posjedovanja specifičnih znanja i vještina i aktivniji angažman na privlačenju donatorskih razvojnih fondova.

Međunarodni fondovi koji stoje na raspolaganju lokalnim zajednicama

Gledano iz ugla opština, IPA je trenutno najatraktivniji evropski fond, zbog toga što se iz ovog fonda mogu finansirati projekti na lokalnom nivou. Pri tome, treba imati u vidu postupke prema kojima se odobravaju i realizuju raspoloživa sredstva. Provođenje kompletne procedure, od objavljivanja poziva za podnošenje prijedloga projekata, preko prikupljanja aplikacija, do odabira projekata i skla-panja ugovora, u BiH je još uvijek pod kontrolom Delegacije Evropske komisije, mada su lokalne institucije sve više uključene u rad tijela koja vode ove procese.

Priprema kvalitetnih projektnih aplikacija preduslov je za kandidovanje projekata. Priprema i implementacija projekata zahtijeva odgovarajuće kapacitete, prije svega, osoblje koje poznaje procedure Evropske komisije i metodologiju upravljanja projektnim ciklusom (Project Cycle Management). Svaka lokalna zajednica treba da uloži sistematičan napor na izgradnji ovih kapaciteta, jer koristi koje se mogu ostvariti korištenjem evropskih i drugih donatorskih fondova svakako opravdavaju uložene napore. Donatorska sredstva koja se dodjeljuju kroz IPA fond ne pokrivaju sve troškove implementacije projekta, već obično između 50 i 90% od njegove ukupne vrijednosti. Zato je potrebno obezbijediti sufinansiranje iz drugih domaćih izvora, kao što je budžet opštine, ili od drugih donatora.

Informacije o pozivima za podnošenje prijedloga projekata i paket odgovarajućih dokumenata koji se koriste u pripremi aplikacije mogu se naći na stranicama Delegacije Evropske komisije u BiH na adresi www.europa.ba. Paket obično sadrži smjernice za aplikante, aplikacionu formu, forme logičkog okvira i budžeta, kao i niz administrativnih obrazaca i dokumenata koji pružaju informacije o procedurama. U smjernicama za aplikante je detaljno opisan poziv, a tu se mogu naći i informacije o:

- prioritetima poziva, to jest oblastima u kojima će biti finansirani projekti (na primjer razvoj poslovne infrastrukture, razvoj turizma i sl.),
- uslovima prihvatljivosti aplikacija, gdje prvo treba obratiti pažnju na to koja forma registracije aplikanta je prihvatljiva (opštine i nevladine

organizacije su obično prihvatljivi aplikanti, a preduzeća nisu⁸) i o zahtjevima u pogledu kapaciteta aplikanta (reference, osoblje, oprema, finansijski resursi kojima raspolaže, itd.),

- prihvatljivosti partnera (projekti koji uključuju partnerstvo dvije ili više organizacija obično imaju prednost pri odobravanju finansiranja, dok je u određenim slučajevima partnerstvo obavezno, kao npr. na projektima prekogranične saradnje),
- roku za pripremu i podnošenje aplikacije (obično tri mjeseca od dana objavljivanja poziva),
- minimalnom i maksimalnom iznosu granta i potrebnom procentu finansiranja (udio koji se može obezbijediti iz EU fondova i sredstava iz drugih izvora),
- kriterijumima prema kojima će aplikacija biti ocijenjena i
- pratećoj dokumentaciji koju treba dostaviti⁹ (odskora se koristi elektronski sistem koji omogućava postavljanje dokumentacije na web stranice – PADOR, a koji Evropska komisija može da koristi u proceduri).

Slična, mada obično jednostavnija i manje zahtjevna, je i procedura apliciranja na sredstva bilateralnih donatora (Holandija, Norveška, Austrija itd.) i kod razvojnih agencija stranih zemalja (SIDA, USAID i druge). Detaljne informacije o oblastima koje pokrivaju, procedurama i formama se obično mogu naći na njihovim web stranicama. U nekim slučajevima, kod velikih i obimnih projekata, kao što je na primjer Projekat upravne odgovornosti – GAP, opštine i organizacije ne podnose aplikacije direktno donatorima, već uspostavljaju saradnju sa organizacijom koja je zadužena za implementaciju projekta.

Što se tiče ostalih spomenutih EU fondova, oni su više interesantni obrazovnim i istraživačkim institucijama i institucijama vlasti viših nivoa, zbog drugačijeg sadržaja intervencija koje se finansiraju iz ovih fondova. Ipak, lokalne zajednice posredno uživaju koristi od rezultata dobro pripremljenih i implementiranih projekata, što je dodatni motiv za pružanje podrške njihovoj implementaciji.

⁸ Ovo ne znači da preduzeća ne mogu da učestvuju u projektima. Naprotiv, ona mogu da uživaju koristi od implementacije projekata (kao što su npr. uvođenje standarda kvaliteta, uspostavljanje poslovne infrastrukture i sl.), iako se opštine i NVO pojavljuju u ulozi implementatora. Implementacija projekata je ujedno i dobra prilika za razvoj saradnje između privrede, opština i nevladinog sektora.

⁹ Detaljne informacije o načinu i rokovima za dostavljanje dokumentacije se daju u smjernicama za aplikante.

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

Sredstva koja se ostvaruju putem budžeta nisu dovoljna za finansiranje svih funkcija koje se nalaze u nadležnosti lokalnih zajednica. Polazeći od velikog broja neriješenih pitanja (komunalna infrastruktura, socijalna izdvajanja, nezaposlenost, gašenje privrednih subjekata, neuslovni prostori zdravstvenih i obrazovnih ustanova), jasno je pod kakvim su svim pritiscima opštinski budžeti.

Da bi lokalne zajednice, u skladu sa svojim zakonskim obavezama i nadležnostima, mogle izvršavati svoje obaveze, nameće se potreba iznalaženja drugih, dodatnih izvora finansiranja pojedinih projekata. Jedno od mogućih rješenja je partnerstvo javnog i privatnog sektora. Takav oblik finansiranja je tek u začetku u BiH, a njime se u potpunosti mijenjaju ustaljene šeme obezbjeđenja sredstava za finansiranje zajedničkih potreba.

Javno-privatno partnerstvo (JPP) predstavlja skup inicijativa javnog i privatnog (neprofitnog i profitnog sektora) u kojima svaka strana obezbjeđuje određene resurse, učestvuje u odlučivanju i ostvaruje koristi od toga. Ako suzimo prethodnu definiciju, JPP podrazumijeva zajedničke poslovne poduhvate u kojima se udružuju resursi i stručna znanja u osmišljavanju i implementaciji projekata radi ostvarivanja javnih potreba. U uslovima limitiranosti budžetskih sredstava, JPP se pojavljuje kao model kojim se brže dolazi do stvaranja pretpostavki za kvalitetno pružanje javnih usluga i zadovoljenje javnih potreba.

Aranžmani JPP mogu biti veoma raznovrsni i mogu imati različite ciljeve. Moguće ih je uspostavljati u različitim privrednim i neprivrednim djelatnostima i mogu

imati različit obim i broj učesnika. Bez obzira koji se oblik JPP koristi u realizaciji pojedinog projekta, obaveze i prava potrebno je uvijek regulisati ugovorom.

JPP se u mnogim zemljama pokazalo kao veoma koristan i fleksibilan način angažovanja kapitala, znanja, vještina i drugih lokalnih potencijala. Ono se može ostvarivati institucionalno – osnivanjem zajedničkog preduzeća ili ugovornim regulisanjem ulaganja u zajednički poslovni poduhvat. Od interesa partnera zavisi način na koji će regulisati svoje odnose, vodeći računa da to bude najefikasniji i najracionalniji pristup, sa što manje administriranja i troškova.

U najkraćem, zakonska regulativa koja se odnosi na JPP obuhvata:

- entitetske zakone koji regulišu rad lokalne samuprave, komunalnu djelatnost, upravljanje građevinskim i poljoprivrednim zemljištem i druge zakonske i podzakonske propise,
- Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 52/05),
- entitetske zakone o koncesijama,
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu RS čiji je nacrt usvojen u februaru 2009. godine¹,
- Zakon o javnim nabavkama BiH.

MEĐUNARODNA PRAKSA REGULISANJA JPP

U mnogim zemljama JPP je razvijeno čak i u onim oblastima o kojima javni sektor tradicionalno vodi brigu. U situaciji budžetskih ograničenja, ovaj model se koristi za angažovanje privatnih resursa u izgradnji i obavljanju javnih usluga. Pravni okvir za JPP u EU predstavlja sistem javnih nabavki, a provođenje takvog načina izgradnje objekata od javnog interesa razrađeno je slijedećim dokumentima:

- Zelena knjiga o javno-privatnim partnerstvima iz aprila 2004. godine²,
- rezultati procesa konsultacija o Zelenoj knjizi o JPP iz maja 2005. godine³,

¹ Zakon reguliše predmet, načela, način, oblike i uslove pod kojima se može ostvarivati JPP, obavezne elemente ugovora o JPP i druga pitanja od značaja za JPP.

² Commission of European Communities: *Green Paper on Public Private Partnerships and community law on public contracts and concessions*, COM(2004) 327, Commission of European Communities, Brussels

³ *Report on the public consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Commission Staff Working Paper, SEC (2005) 629

- smjernice za uspješna JPP, koje je usvojila Evropska komisija u novembru 2005. godine⁴,
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Iako je JPP česta praksa u evropskim zemljama, Evropska komisija je tek 2004. godine usvojila Zelenu knjigu (papir) o JPP, a prethodno su objavljene Smjernice za uspješna JPP. Svrha ovih dokumenata nije da striktno regulišu ovu materiju, već da posluže kao svojevrsan vodič za mogućnosti i modele JPP. Ovim dokumentima, Evropska komisija je inicirala raspravu o praksi i mogućnostima JPP, izbjegavajući da formalizuje JPP iz razumljivih razloga, jer svako definisanje ili „evidentiranje“ modela JPP može biti smetnja novim inicijativama za njihov razvoj. Sama praksa je oskudna i nedovoljno poznata, pa je ovaj model uglavnom prepušten inicijativama potencijalnih partnera.

MODELI JPP

JPP mogu da se grupišu u četiri kategorije⁵:

- ugovori za upravljanje i najam,
- koncesije,
- projekti izgradnje od nule (*greenfield* projekti),
- ustupanje vlasništva.

Svaki od oblika JPP ima svoje podoblike udruživanja, a nazivi se iskazuju kraticom kojom se ističe osnovni način udruživanja i preuzimanja rizika. Razvojem JPP od 80-tih godina prošlog vijeka naovamo stalno nastaju novi modeli udruživanja. Neki od njih su predstavljeni u sljedećem tabelarnom pregledu.

| Model JPP | Objašnjenje |
|--|--|
| BOT <i>Build-Operate-Transfer</i> izgradi-koristi-prenesi | Predstavlja način ugovaranja izgradnje infrastrukturnih objekata uz učešće privatnog sektora. Nosioci projekta, odnosno ulagači, preuzimaju rizik pripreme projektovanja, izgradnje i eksploatacije projekta na određeni vremenski period. Nakon isteka prava eksploatacije, objekat se vraća u vlasništvo javnog sektora. |

⁴ COM (2005) 569, Evropska Komisija

⁵ Izvor: Iebrs, Svjetska banka

| Model JPP | Objašnjenje |
|--|---|
| Operation License dozvola za obavljanje posla | U ovom modelu privatni operater na osnovu dozvole ili koncesije pruža javne usluge na određeno vrijeme. |
| Finance Only samo finansiranje | Privatni sektor neposredno finansira projekat ili koristi različite mehanizme kao što je dugoročni zakup. Javni i privatni sektor dijele zajednički prihod. |
| BTO <i>Build-Transfer-Operate</i> izgradi-prenesi-posluj | Kod ovog ugovora privatni ulagač najprije finansira i gradi objekat. Po završetku izgradnje i potvrde svih testova ispravnosti, objekat se predaje u vlasništvo javnom sektoru. Nakon toga, vlasnik – javni sektor objekat izdaje privatnom sektoru na određeno vrijeme i ugovorom o dugoročnom zakupu daje ulagačima pravo na korištenje i pravo na ostvarivanje prihoda tokom ugovorenog perioda eksploatacije. |
| BBO <i>Buy-Build-Operate</i> kupi-izgradi-posluj | Uključuje prenos javne imovine privatnom ili mješovitom preduzeću na osnovu ugovora, radi unaprjeđenja i upravljanja tom imovinom u određenom vremenskom periodu. |
| BOO <i>Build-Own-Operate</i> izgradi-posjeduj-posluj | Privatni sektor finansira, gradi i upravlja imovinom koja je njegovo vlasništvo. Ograničenja privatnog sektora proizilaze iz osnovnog ugovora, a javni sektor, u skladu sa ugovorom, reguliše ovu oblast. |
| BOOT <i>Build-Own-Operate-Transfer</i> izgradi-posjeduj-posluj-prenesi | Privatni sektor dobija franšizu za finansiranje, dizajn, izradu i upravljanje određenim dobrom uz pravo naplate korištenja u određenom vremenskom periodu, nakon čega to dobro prelazi u vlasništvo javnog sektora. |
| DBFO <i>Design-Build-Finance-Operate</i> projektuj-izgradi-finansiraj-posluj | Privatni sektor inicira, finansira i gradi javno dobro, dobija ga u dugoročni zakup radi upravljanja i komercijalnog korištenja, a nakon isteka ugovorenog roka, predaje ga javnom sektoru. |
| O&M <i>Operation & Maintenance Contract</i> Ugovor o upravljanju i održavanju | Privatni sektor na osnovu ugovora upravlja javnom imovinom, ali javni sektor ostaje njen vlasnik. |
| DB <i>Design-Build</i> projektuj-izgradi | Privatni sektor inicira i gradi infrastrukturu na osnovu specifikacije javnog sektora, uz fiksnu cijenu, čime preuzima određeni rizik. Ovaj oblik nije uvijek tretiran kao JPP. |

Pregled oblika JPP dat u prethodnoj tabeli nije potpun jer nove inicijative opredjeljuju i nove vidove partnerstva. Modeli JPP se otvaraju prostor korištenju različitih kombinacija finansiranja javnog i privatnog sektora, a time i mogućnost većeg angažovanja vanbudžetskih sredstava. Ubrzava se rješavanje problema u lokalnim zajednicama i poboljšava kvalitet upravljanja i korištenja. Istovremeno, kroz razne vidove saradnje, uspostavlja se i zajednička odgovornost javnog i privatnog partnera.

UGOVORNO I INSTITUCIONALNO JPP

Prema Zelenoj knjizi o JPP⁶, u zavisnosti od prirode, JPP se dijeli na:

- ugovorno JPP, gdje se partnerstvo između javnog i privatnog sektora zasniva isključivo na ugovornom odnosu i
- institucionalno JPP, koje uključuje saradnju između javnog i privatnog sektora u okviru posebnog pravnog subjekta.

Pod pojmom ugovornog oblika JPP podrazumijeva se partnerstvo zasnovano isključivo na ugovornom odnosu između različitih subjekata. Ovaj pojam podrazumijeva mnoštvo modela u kojima se jedan ili više projekata, većeg ili manjeg obima, dodjeljuju privatnom partneru, što može uključiti u osmišljavanje, projektovanje, finansiranje, izvođenje radova, obnovu, korištenje dobara i/ili pružanje usluga.

Osnovna karakteristika institucionalnog oblika JPP je osnivanje zajedničke institucije javnog i privatnog sektora radi realizacije određenog javnog projekta ili pružanja javnih usluga. Ulozi, odgovornosti, obveze, raspodjela rizika i upravljanje takvom institucijom rezultat su ugovora privatnog i javnog partnera. Institucionalni oblik JPP može biti uspostavljen osnivanjem nove institucije ili preuzimanjem udjela i kontrole u postojećoj javnoj instituciji od strane privatnog partnera. Institucionalni oblici JPP-a se preporučuju pri pružanju javnih usluga koje su od velike važnosti za javni sektor zbog čega je potrebno da javni sektor zadrži dio kontrole i nadzora nad pružanjem usluga (npr. kontrola vazdušnog saobraćaja, vodosnabdijevanje i sl.).

⁶ Vidjeti: Green Paper, European Commission (2004)

KONCESIJE KAO OBLIK JPP

Koncesioni model predstavlja često primjenjivan ugovorni oblik JPP koji je u BiH regulisan odgovarajućim zakonskim okvirom. Karakteriše ga direktna veza između privatnog partnera i korisnika. Privatni partner pruža uslugu korisniku umjesto javnog partnera, ali pod njegovim nadzorom. Prihod koncesionara (privatnog partnera) se sastoji od naknade korisnicima usluga i, ukoliko je to potrebno, dodatne subvencije javnog sektora.

Postupak i način dodjele koncesije definisan je zakonima o koncesiji⁷, a davanje koncesije se vrši:

- putem javnog poziva potencijalnim ponuđačima ili
- putem samoinicijativne ponude.

Oba načina dodjele koncesije su prilično komplikovana; dugo traju i zahtijevaju dosta dokumentacije, što povećava troškove. Da bi ovaj model bio racionalniji, bilo bi dobro pojednostaviti postupak dodjele koncesije kroz donošenje odgovarajućih podzakonskih akata. Osnovni problem sastoji se u tome da je dodjela koncesija u nadležnosti vlada, preko komisija za koncesiju, dok lokalne vlasti jedino mogu pokrenuti inicijative za davanje koncesije.

Predmet koncesija je najčešće imovina lokalnih zajednica. Osnovni preduslov za efikasno funkcionisanje JPP koja se ostvaruju putem koncesija jeste da lokalne vlasti budu direktni davaoci koncesije preko odgovarajuće institucije - komisije za koncesije, što podrazumijeva potrebu dodjeljivanja većih ovlaštenja jedinicama lokalne samouprave kroz zakon o koncesiji i druga podzakonska akta. Prednosti realizacije koncesija od strane lokalnih vlasti ogledaju se prvenstveno u jednostavnijem i bržem ugovaranju i boljem praćenju kvaliteta realizacije poslova iz koncesionog ugovora.

Od usvajanja zakona 2002. godine do danas, na koncesionom tržištu BiH nije realizovan niti jedan koncesioni projekat koji bi se finansirao privatnim kapitalom po postupku tendera – javnog poziva potencijalnim koncesionarima. Sve koncesije realizovane su putem metoda samoinicijativne ponude⁸.

⁷ Zakon o koncesijama BiH, Zakon o koncesijama RS, Zakon o koncesijama FBiH i Kantonalni zakoni o koncesijama

⁸ Milomir Amović, zamjenik predsjednika Komisije za koncesije BiH, prezentacija „Koncesije u Bosni i Hercegovini“

BROWNFIELD I GREENFIELD PROJEKTI

Brownfield i *greenfield* projekti predstavljaju još jednu mogućnost kombinovanja različitih modela finansiranja lokalnog razvoja.

Brownfield projekti uključuju investicije na zemljištu i objektima koji su bili u upotrebi bilo kao industrijski pogoni (teška industrija) ili vojni objekti (kasarne). Ovaj način investiranja je poznat u evropskim zemljama od 1975. godine, a pojavio se nastankom kriza kod velikih industrijskih preduzeća (npr. iz oblasti teške industrije – preduzeća za preradu uglja, čeličane, i sl.). Problem se rješavao preorijentacijom proizvodnje u one oblasti koje su bile tržišno isplativije (što je podrazumjevalo i promjenu djelatnosti, prekvalifikaciju radnika itd.) ili potpunom prenamjenom prostora (npr. u turističke, kulturne, zabavne i slične sadržaje).

Brownfield projekti predstavljaju jedan od oblika JPP i najčešće uključuju perspektivne lokacije u gradovima. Podrazumjevaju da prije ulaganja bude obezbjeđena potrebna infrastruktura (putevi, željeznica, luka, struja, voda, kanalizacija, telekomunikacije itd.) i da postoji određeni ugovorni odnos proizašao iz ekonomskog interesa lokalne zajednice i privatnog sektora. Prije pristupanja implementaciji projekta, potrebno je utvrditi tačnu novu namjenu lokacije (npr. za parkove, stanovanje, rekreaciju, kulturne, turističke i druge sadržaje), uspostaviti ekološke standarde, definisati učesnike i odrediti nivo odlučivanja.

Većina zemalja u tranziciji je koristila *brownfield* projekte za finansiranje osnivanja i rad slobodnih zona. Za formiranje slobodnih zona i upravljanje istim potrebni su zakonski preduslovi, kao i sposoban menadžment. Iskustva nekih zemalja pokazuju da razvoj slobodnih zona često nije dao očekivane efekte zbog nedovoljne i restriktivne zakonske regulative, ali i neefikasnosti upravljačkih struktura. Ni BiH se ne može pohvaliti ni mnogobrojnošću, niti efektivnošću slobodnih zona, iako postoje zakonske pretpostavke za njihovo uspostavljanje i funkcionisanje. U postupku pridruživanja EU slobodne zone gube na značaju, mada postoji prelazni period u kojem one mogu nastaviti da obavljaju djelatnosti zbog kojih i su osnovane. Ovaj prelazni period je moguće iskoristiti za privlačenje stranih i domaćih ulagača promovišući prednosti i olakšice koje predviđa poslovanje unutar zona, uporedo sa revidiranjem i doradom zakonske regulative u vezi sa ulaganjima. Nakon isteka prelaznog perioda, slobodne zone se mogu transformisati i uspješno poslovati kao ekonomske zone sa posebnim usmjerenjem. Uz ulaganje lokalne zajednice i preuzimanje rizika za uloženi kapital zajedno sa privatnim partnerima, slobodne zone mogu dati značajan doprinos u rješavanju problema privrednog razvoja.

Za razliku od *brownfield* pristupa, koji podrazumjeva korišćenje i prenamjenu postojećih lokacija i kapaciteta, *greenfield*, kao nove investicije i projekti, predstavljaju oblik udruživanja javnog i privatnog sektora na stvaranju novih kapaciteta ili novih javnih usluga. Pri kupovini vlasničkih udjela, privatni sektor otkupljuje od javnog jedan dio ili cijeli udio u postojećem preduzeću čiji je vlasnik javni sektor, radi upravljanja određenim javnim dobrom ili uslugom.

Brownfield investicije mogu da direktno utiču na smanjenje *greenfield* projekata, mada nije rijedak slučaj da se putem *greenfield*-a dupliraju kapaciteti (npr. kad se na neizgrađenom gradskom građevinskom zemljištu grade novi skladišni kapaciteti, škole i sl. u neposrednoj blizini postojećih napuštenih i neiskorištenih objekata). Razlika između *brownfield* i *greenfield* projekata je i u riziku. Na *brownfield* lokacijama rizik je daleko veći (mada i ulaganje u infrastrukturu može da bude značajno manje), tako da se investitori najčešće odlučuju na *greenfield* investicije, pa čak i na lošijim lokacijama.

Za implementaciju *greenfield*, a posebno *brownfield* projekata koji uključuju JPP, moguće je dobiti podršku iz predpristupnih fondova EU.

LIZING

Prema modelu privatne finansijske inicijative (PFI), privatni partner može sagrađiti građevinski objekat u svom vlasništvu radi pružanja neke javne usluge. U tom slučaju, javni sektor plaća zakup izgrađenog objekta zajedno sa uslugama koje pruža privatni partner. Predmetni objekt može biti uključen u bilansnu aktivu privatnog sektora ili u bilansnu aktivu javnog sektora, što u ovom slučaju utiče na visinu zaduživanja javnog sektora. Na sličnom pricipu zasniva se i podjela na operativni i finansijski lizing.

OPERATIVNI LIZING U MODELU JPP

Zakupnina objekta i usluga koju plaća javni partner po modelu PFI smatra se operativnim lizingom⁹. Da bi aradžman JPP bio operativni lizing, privatni partner, prema Ugovoru o JPP, obavezno snosi rizik građenja građevinskog objekta i najmanje jedan od sljedeća dva rizika:

⁹ Prema odredbama EU, Eurostat European Commission, uredba stat/18/2004 iz februara 2004. godine i aneksima iz avgusta 2004. godine

- rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta u smislu njegovog obima i kvaliteta ili
- rizik varijacije u potražnji.

Vrijednost investicije u građevinski objekat i dugovi (kredit) u vezi sa izgradnjom bilansna su stavka privatnog partnera. U slučaju da nisu zadovoljeni prethodno navedeni uslovi, zakup se smatra finansijskim lizingom i tretira kao zaduženje javnog sektora. Ukoliko privatni sektor u cjelini preuzima barem dva od tri rizika (rizik izgradnje, rizik raspolaganja i rizik potražnje) finansiranje se vodi vanbilansno. U suprotnom, finansiranje se smatra bilansnim ili prikrivenim finansiranjem. U praksi, postoje slučajevi koji se mogu smatrati graničnim oblikom JPP, najčešće kada je javni sektor garant za izdate garancije u korist privatnog sektora kako bi se osigurao projekat i doprinijelo povećanju interesovanja privatnog sektora za konkretno ulaganje.

Kriterijumi iskazivanja dužničke pozicije

Razlike u pojedinim oblicima udruživanja zavise prvenstveno od vrste rizika koji preuzimaju partneri u konkretnom slučaju. U zavisnosti od duga (zaduživanja) javnog sektora, projekti JPP se klasifikuju prema vrsti preuzetog rizika, a ističu se oni za koje se ne smatra da predstavljaju novo zaduživanje javnog sektora. Slično kao i kod razlike između operativnog (zakup imovine kod kojeg davalac zakupa treba preuzeti rizik za održavanje i raspolaganje predmetom zajma) i finansijskog lizinga (klasično osigurano kreditiranje), kod projekta koji su predmet JPP potrebno je razlikovati oblike udruživanja kod kojih se javni objekt finansira iz kreditnih sredstava (tada se sredstvo evidentira u bilansu, odnosno je u vlasništvu) i one kod kojih se javni objekt finansira lizingom (tada se sredstvo evidentira u vanbilansnoj evidenciji). Snošenje rizika, odnosno vlasništvo, opredjeljuje da li se nešto evidentira bilansno ili vanbilansno, odnosno da li se radi o operativnom ili o finansijskom lizingu.

PREDNOSTI I NEDOSTACI JPP

Svaki oblik finansiranja ima svoje prednosti i nedostatke u zavisnosti od interesnih odnosa povjerioca, investitora i javnog sektora, odnosno zakonitosti funkcionisanja poslovnog sistema i njegovih specifičnosti u odnosu na druge poslovne sisteme u pogledu strukture izvora finansiranja, roka povrata uložениh sredstava i sl. U narednom pregledu dato je poređenje tradicionalnog modela finansiranja i finansiranja putem JPP.

| | Tradicionalno finansiranje | Javno-privatno partnerstvo |
|-----------|--|--|
| Prednosti | <ul style="list-style-type: none"> • upravljačka ovlaštenja su isključivo u nadležnosti javnog sektora • zakonitosti funkcionisanja poslovnog sistema i njegove specifičnosti u odnosu na druge poslovne sisteme, u pogledu strukture izvora finansiranja te roka povrata uloga i sl. su precizno definisane | <ul style="list-style-type: none"> • brža izgradnja infrastrukture • niži troškovi gradnje uz smanjivanje troškova tokom realizacije projekta • javnom sektoru se ostavlja prostor da se više bavi svojim izvornim funkcijama koje nije moguće prenijeti na privatni sektor • rizik se optimizuje • viši kvalitet usluga, pošto je njihova naplata vezana za postizanje unaprijed određenih standarda |
| Nedostaci | <ul style="list-style-type: none"> • velika disproporcija između mogućnosti zaduživanja javnog sektora i potreba za javnim dobrima i uslugama • javni sektor ima zakonsko ograničenje zaduživanja do određene visine • raste potreba za infrastrukturnim dobrima • državna ili lokalna vlast se nalazi u ulozi investitora i snosi rizik izgradnje u cjelini | <ul style="list-style-type: none"> • ulaganje u projekte javne infrastrukture je složeno, skupo i zahtijeva angažovanje značajnog kapitala • privatni sektor zasniva opravdanost ulaganja na visini prinosa na uložena sredstva, što generiše rizik od neprihvatanja projekta zbog nedovoljnog interesa (rizik pronalaženja investitora) • pošto je JPP prilično nepoznato područje za stručnu i širu javnost, postoji rizik nerazumijevanja i lošeg izbora opcija i primjene |

| Kriterijumi | Tradicionalno finansiranje | Javno-privatno partnerstvo |
|--|--|---|
| <i>Rizik</i> | u potpunosti ga snosi javni sektor | dijeli se između privatnog i javnog sektora |
| <i>Donošenje odluka u ulaganju</i> | na osnovu političkih ocjena i kriterijuma posebnih koristi | na osnovu komercijalnih procjena |
| <i>Donošenje odluka o finansiranju</i> | na osnovu boniteta javnog sektora | na osnovu procjene prihoda i rashoda i mogućnosti podmirjenja obaveza prema izvorima finansiranja eksploatacijom projekta |
| <i>Upravljačka ovlaštenja</i> | isključiva ovlaštenja javnog sektora | kompromis u vezi sa ovlaštenjima |
| <i>Nadzor poslovnog procesa</i> | slabiji | jači |

JPP nikad neće potpuno zamijeniti tradicionalne izvore finansiranja i načine upravljanja infrastrukturom, iako postaje nezamjenljiv alat za realizaciju velikih infrastrukturnih projekata zbog koristi koje donosi. JPP je naročito pogodno za projekte u sektoru saobraćaja, upravljanja otpadom i vodama, kao i u školstvu, zdravstvu i u drugim sektorima.

RIZICI JPP

Procjena rizika je jedan od ključnih elemenata analize projekata i opravdanosti ulaska u aranžmane JPP. U narednom pregledu predstavljani su neki od rizika koje je potrebno planirati.

| Vrsta rizika | Pojašnjenje |
|--|---|
| <i>Rizik izgradnje</i> | U monetarnom smislu, rizik izgradnje može da podrazumijeva npr. povećanje stope inflacije iznad planirane, nastup neočekivanih problema ili povećanje troškova izgradnje koje može dovesti u pitanje ukupnu profitabilnost projekta. Sa tehnološkog stanovišta (tehnička komponenta rizika), rizik podrazumijeva tehničke elemente postupka izgradnje (npr. ako se u toku izgradnje utvrdi da postojeća tehničko-tehnološka konstrukcija ne omogućuje nesmetanu upotrebu). |
| <i>Ekonomski rizik – rizik tražnje</i> | Nestabilnost potražnje u odnosu na očekivanu u trenutku potpisivanja ugovora, nezavisno od angažovanja privatnog partnera, uobičajen rizik koji snosi privatna strana u tržišnoj ekonomiji. Ova vrsta rizika ima širi uticaj i česta je u razvijenoj tržišnoj privredi. Čak i nakon što se objekat završi i počne da funkcioniše planiranim kapacitetom, planirana stopa povrata na uloženi kapital investitora može da bude dovedena u pitanje ako dođe do promjene u uslovima na tržištu. |
| <i>Finansijski rizik</i> | Na finansijski rizik utiče struktura izvora finansiranja projekta i ugovorene kamatne stope. Ukoliko na tržištu npr. dođe do povećanja kamatnih stopa (u slučaju kad je dug ugovoren po varijabilnoj kamatnoj stopi), obaveze po kreditu će se povećati, a dobit i stopa prinosa na uloženi kapital smanjiti. Komercijalne banke i drugi kreditori uglavnom ne ugovaraju fiksne kamatne stope, štiteći se i sami od rizika. |
| <i>Rizik inflacije</i> | Vjerovatnost odstupanja stvarnih stopa inflacije od planiranih. |

| Vrsta rizika | Pojašnjenje |
|--------------------------------------|---|
| <i>Valutni rizik</i> | Nastaje u slučaju kada su prilivi ili odlivi iskazani u više valuta odnosno kada su prilivi iskazani u jednoj, a odlivi u drugoj valuti. Promjena intervalutnog kursa utiče na sposobnost projekta da servisira dug. Rizik je moguće smanjiti ili poništiti ukoliko se obaveze (zaduženja) ugovaraju u istoj valuti u kojoj se ostvaruju prihodi. |
| <i>Ekološki rizik</i> | Javlja se u slučaju kad korištenje projekta djeluje štetno na okolinu. Promjena ekoloških propisa može uticati na povećanje troškova radi zaštite životne sredine. I ova vrsta rizika može prerasti u politički rizik, koji ugrožava poslovanje i ostvarivanje planirane stope povrata na uložena sredstva. |
| <i>Politički rizik</i> | Zavisi od aktivnosti vlasti i eventualnih promjena njihovih odluka i prioriteta. Povećanje ili smanjenje poreza npr. utiče na poslovanje, finansijski rezultat i na sposobnost projekta da servisira dug. Ekonomski ili valutni rizik često može prerasti u politički, koji ima veći uticaj na tržišna kretanja. |
| <i>Rizik održavanja</i> | Vjerovatnost odstupanja stvarnih troškova održavanja od planiranih. |
| <i>Rizik raspoloživosti sirovina</i> | Vjerovatnost da će projekat raspolagati potrebnim količinama sirovina u čitavom periodu eksploatacije. Kreditori često traže nezavisne analize i procjene izvora i raspoloživosti sirovina tokom eksploatacije, da bi bili sigurni u uspješno poslovanje. |
| <i>Operativni rizik</i> | Vjerovatnost da će operativni troškovi odstupati od planiranih. |
| <i>Tehnološki rizik</i> | Podrazumijeva uvođenje novih tehnologija i proizvodnih procesa. Ako zastarjela tehnologija u toku procesa proizvodnje zakaže, mijenja se novom, što predstavlja dodatne, neplanirane troškove. Ovaj se rizik donekle može izbjeći uvođenjem novih tehnologija u objekat u izgradnji. |

PROJEKTNO FINANSIRANJE

Finansijska tehnika na kojoj se zasniva JPP naziva se projektno finansiranje. Ovom tehnikom se finansiraju projekti koji postaju nezavisni ekonomski subjekti. Subjekti koji obezbjeđuju izvore finansiranja najprije procjenjuju buduće novčane tokove koji će projekat generisati. Ovi novčani tokovi su izvori servisiranja duga.

Projektno finansiranje obično uključuje i investitore i kreditore. Investitori obezbjeđuju kapital i pri tome imaju pravo da upravljaju projektom. Kreditore (banke, osiguravajuća društva i investicioni fondovi) obezbjeđuju dug i moraju biti sigurni da će poslovanje proizvesti dovoljne novčane tokove za njegovo podmirenje.

Projektno finansiranje, kao oblik finansiranja javnih potreba udruživanjem privatnog i javnog sektora, je privlačan oblik finansiranja jer se njime nadoknađuje nedostatak javnih (budžetskih) sredstava potrebnih za podmirenje troškova finansiranja infrastrukturnih projekata. Pri donošenju odluke o izdacima za infrastrukturne projekte potrebno je zadovoljiti ekonomske kriterijume koji se kod vrednovanja projekata zasnivanju na ocjeni isplativosti ulaganja. Takođe, potrebno je uzeti u obzir i preferencije budućih naraštaja stanovništva.

Projektno finansiranje ne predstavlja pribavljanje kapitala za finansiranje projekata koji nisu ekonomski opravdani, odnosno projekata koji ne generišu dovoljan novčani tok za podmirenje operativnih troškova, ostvarenje povrata na uloženi kapital i servisiranje duga. To znači da kreditore neće odobriti finansiranje ukoliko ne postoji ekonomska relacija između vrijednosti ulaganja, dužničkog kapaciteta¹⁰ i novčanih tokova iz eksploatacije. Veza ovih parametara ogleda se kroz koeficijent pokrivaća duga¹¹.

ARANŽMAN JPP

JPP ne mora na prvi pogled izgledati kao poželjno rješenje. Većina organizacija želi ostati na tragu starih praksi i onoga što već dobro zna da radi. Tako npr. vlade rade sa vladama, poslovni sektor sa drugim poslovnim subjektima, dok NVO saraduju sa organizacijama unutar istog sektora. Javni i privatni sektor imaju dugu tradiciju zajedničkog rada po jednostavnom obrascu: javni sektor kupuje proizvode i usluge koji proizvodi i pruža privatni sektor, izbjegavajući upuštanje u kompleksnije odnose. Javni sektor se boji da će ga privatni sektor iskoristiti, dok privatni sektor često razmišlja o saradnji sa javnim sektorom kao o dodatnom teretu i nepotrebnoj komplikaciji.

¹⁰ Predstavlja sposobnost privrednog subjekta da vrati kredit u budućnosti. Procjena dužničkog kapaciteta zasniva se na analizi novčanih tokova koji nastaju eksploatacijom projekta.

¹¹ Koeficijent se izražava kao odnos sadašnje vrijednosti budućih novčanih tokova diskontovanih po stopi izvora finansiranja i maksimalnog dužničkog kapaciteta, a simbolički se može prikazati kao $\alpha = PV/D^*$, gdje je PV sadašnja vrijednost budućih novčanih tokova, D^* – maksimalan dužnički kapacitet.

Iskustvo zemalja u kojima je JPP zastupljeno duži niz godina pokazuje da su tri osnovna uslova koji idu u prilog njihovom uspostavljanju: (1) postojanje problema i pojava (2) „pokretača“ i (3) „katalizatora“.

Pojava široko prepoznatog problema (npr. nepostojanje određene usluge ili gubitak resursa) prisiljava partnere da se pozabave njegovim rješavanjem. U praksi, inercija sigurnosti i izvjesnosti, koja mnoge ljude drži na „utabanom“ putu, prekida se najčešće velikim problemom ili krizom i nameće potrebu za zajedničkim angažmanom.

Čak i kada nema ozbiljnog problema ili krize, pojedinac, grupa ili organizacija shvata da se odvojenim i nekoordiniranim akcijama propuštaju prilike za optimizovanje korištenja resursa. U svakodnevnoj praksi (pa čak i kada je očito da postoji problem i interes za saradnjom), partnerstvo neće uspjeti bez podsticaja i opredjeljenosti određene kritične mase pojedinaca. Takvi „pokretači“ (vođe ili pioniri) mogu biti vladini službenici, članovi udruženja, poslovni ljudi ili građani koji motivišu druge i podstiču stvaranje partnerstva. U nekim drugim slučajevima „pokretači“ su pružaoci usluga koji imaju direktnu korist od partnerstva.

Često postoji potreba za nekom vrstom „katalizatora“ koji će spojiti partnere. To mogu biti aktivisti nekog spoljnog učesnika, npr. međunarodnih organizacija, koji imaju odgovarajući autoritet.

OČEKIVANJA UČESNIKA U JPP

Slijedeći tabelarni pregled ilustruje ključna očekivanja pojedinih učesnika od JPP.

| Javni sektor | Privatni sektor | Lokalna zajednica |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • pružanje dogovorenih usluga • osiguranje dogovorene investicije • poštovanje dogovorenih standarda i ciljeva • nezloupotrebljavanje situacije u smislu monopolisanja | <ul style="list-style-type: none"> • osiguranje povoljnog okruženja za JPP • plaćanje dogovorenih naknada u cjelini i na vrijeme • vrši povećanje tarifa samo prema dogovoru • sprečavanje neočekivanog takmičenja drugih za vrijeme projekta (ekskluzivnost) | <ul style="list-style-type: none"> • osiguravanje odgovarajućeg nivoa usluga • prihvatljivost cijena usluga, kroz direktnu naplatu ili indirektno, kroz poreze |

RAZVOJ TRAJNOG PARTNERSTVA

Vlasti imaju interes za uspostavljanje JPP koja će se održati kroz duže vrijeme.

Bitni principi za trajno partnerstvo su:

- Resursi. Uključivanje resursa (finansijskih, ljudskih, materijalnih) svih partnera važno je za obezbjeđenje uspješnog partnerstva. Ovo podrazumijeva i dijeljenje rizika i dobiti.
- Kapaciteti. Razvoj kapaciteta svih učesnika potrebno je posebno u projektu koji zahtijevaju značajne institucionalne promjene ili velika kapitalna ulaganja.
- Odgovornost. Potrebno je definisati uloge, obaveze i odgovornost, u cilju efikasne upotrebe resursa. Individualna odgovornost mora biti jasno razgraničena i određena od samog početka, kako ne bi došlo do dvosmislenih i nejasnih zadatka i pogrešnih očekivanja. Odgovornost treba definisati realno i obezbjediti da svaki partner jasno razumije dobre i loše strane aranžmana.
- Fleksibilnost. Ako se radi o dužem vremenu, kao odgovor na nepredviđene okolnosti biće najvjerojatnije potrebno provesti određene promjene u planu investiranja, izboru tehnologija i planu aktivnosti. Uspostavljanje jasnih procedura za uvođenje takvih promjena tokom životnog ciklusa projekta smanjiće šanse za stvaranje negativnog uticaja na partnerstvo.
- Vrijeme. Proces razumijevanja interesa i potreba partnera, problema koje treba rješavati i njihovih efekata zahtijeva vrijeme. Proces zadobijanja povjerenja mora se održavati kroz cijeli projekat i uključuje kontinuiranu saradnju i dijalog u cilju ostvarenja zajedničkih interesa.
- Strpljenje. Pažnja mora biti posvećena uspostavljanju dobrog balansa između brzog odgovora na najhitnije probleme i razvijanja integrisanih rješenja koja će potrajati. Politički ciklusi i želja za brzim poboljšanjima u kriznim situacijama često dovode do postavljanja isuviše kratkih vremenskih okvira. Kratkoročne agende i ograničeni horizonti vode nerealnim očekivanjima i neodrživim rješenjima. I krupne institucionalne promjene (npr. razvoj regulatornih kapaciteta) i velika privatna ulaganja zahtijevaju vrijeme. Nije realno očekivati da će uključivanje privatnog sektora brzo otkloniti nedostatke javnog sektora, niti da će odmah kompenzovati nedostajuće resurse i izvore finansiranja.
- Društvena odgovornost. Javne usluge osiguravaju javne koristi koje bi trebale biti dostupne svima. Poboljšanje kvaliteta usluga i povećanje njihove dostupnosti znači i poboljšavanje kvaliteta života, što predstavlja stalnu obavezu vlasti. Vlasti koje su od strane javnosti anticipirane kao društveno odgovorne uživaju i odgovarajuću političku korist.

PROBLEMI U RAZVOJU USPJEŠNIH JPP

Postoji niz problema u vezi sa stavovima i kapacitetima javnog i privatnog sektora koji mogu ugroziti uspostavljanje uspješnih partnerstava. Najvažniji nedostaci i problemi su slijedeći:

- obostrano nepovjerenje uz nedostatak razumijevanja interesa i potreba druge strane,
- političke i institucionalne prepreke,
- nedovoljna transparentnost podataka u vezi sa aranžmanima JPP,
- isključenost lokalnog nivoa iz postupka dodjele koncesija i nadzora,
- dug i komplikovan postupak realizacije aranžmana zbog ograničenja u okviru zakona o javnim nabavkama,
- negativan stav javnosti i službenika u lokalnoj upravi prema JPP uz postojanje društvene i psihološke barijere (korupcija, nepovjerenje u privatni sektor i javne nabavke...),
- rizik korupcije i ostvarivanja ličnih i političkih interesa (npr. zapošljavanje podobnih kadrova),
- nedostatak profesionalnih kadrovskih resursa i površne procjene rizika i koristi investicionih projekata,
- zanemarivanje principa podjele rizika i koristi (u privatnom sektoru često provladava mišljenje da odgovornost za izvršenje projekata od javnog interesa treba da ide isključivo na teret javnog sektora),
- oskudna i nedovoljno poznata praksa i prepuštenost JPP inicijativama potencijalnih partnera,
- nepostojanje informacija i iskustava u kreiranju uspješnih partnerstava na lokalnom nivou,
- slaba inicijativa vlasti, jer JPP uglavnom inicira privatni sektor,
- nizak nivo iskustva lokalnih vlasti u saradnji sa privatnim sektorom.

Prethodno navedeni problemi negativno utiču na dužinu procesa pregovaranja i povećavaju troškove uspostavljanja JPP, zbog čega partneri iz privatnog sektora najčešće nisu zainteresovani za manje projekte.

U uslovima krize finansijskog tržišta, privatni sektor teže dobija kredite od banaka uz nepovoljnije uslove (promjenljiva kamatna stopa, valutna klauzula, visoki koleterali...), pa raste njegova zainteresovanost za aranžmane JPP. Istovremeno, smanjenjem povjerenja u privatni sektor (jer se on smatra jednim od uzroka finansijske krize), raste povjerenje u javni sektor, što je također pozitivan podsticaj za JPP.

Prednosti saradnje javnog i privatnog sektora putem JPP su višestruke. Kreiranjem i razvojem modela JPP privlači se privatni kapital radi investiranja u programe i projekte od javnog značaja. Obezbeđuju se dodatni izvori finansiranja, stvaraju pretpostavke za izgradnju nove infrastrukture i kvalitetnije pružanje javnih usluga, pa se javna sredstva mogu preusmjeriti u projekte koji ne mogu biti predmet JPP. Građenjem objekata društvenog standarda i privrednih i turističkih kapaciteta podstiče se ekonomski razvoj, a zahvaljujući bržem izvođenju radova, manjim troškovima i boljoj alokaciji poslovnog rizika, lakše i brže se dolazi do važnih infrastrukturnih objekata. Projekti JPP doprinose kvalitetnijem pružanju javnih usluga, a javni se sektor istovremeno oslobađa obaveze izdvajanja sredstava za funkcionisanje javnih službi ili subvencionisanje pojedinih javnih usluga. Zajednički projekti javnog i privatnog sektora takođe obezbeđuju efikasnije upravljanje i kontrolu. Zbog svega ovoga, JPP u mnogim zemljama postaje ustaljena praksa.

PRIMJERI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

JPP U BIH

U BiH postoji više primjera finansiranja projekata po modelu JPP, koji su primjenjivani sa manjim ili većim uspjehom. Ipak, s obzirom na razvojne potrebe lokalnih zajednica u određenim sektorima (vodosnabdijevanje, školstvo, zdravstvo...) i nedostatak tradicionalnih izvora finansiranja, ne može se reći da je ovaj pristup zastupljen u dovoljnoj mjeri.

Određene analize JPP sugerišu da ovaj model finansiranja projekata lokalnog razvoja u BiH nije dovoljno zastupljen, pored ostalog, i zbog nedostatka zakonske regulative. Međutim, ako se uzme u obzir da su svi aražmani JPP zasnovani na ugovornom odnosu i da su kao takvi predmet Zakona o obligacionim odnosima¹, kao i to da se u praksama velike većine evropskih zemalja JPP zakonodavno ne propisuje (jedini izuzeci su Poljska i Hrvatska), otvara se pitanje da li je u BiH potrebno donošenje posebnog zakona o JPP. Pored zakona o obligacionim odnosima, normativni okvir za određene oblike JPP² uključuje zakone o koncesijama (koncesioni model), javnim nabavkama i lizingu i druge propise.

¹ Zakon o obligacionim odnosima oba entiteta su preuzela od bivše SFRJ, uz određene izmjene i dopune.

² Izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama RS pored koncesionog modela regulisani su i drugi oblici JPP. Npr. odredbama člana 25. Zakona regulisano je da „poseban oblik koncesije, u smislu ovog zakona, je ustupanje izgradnje objekata postrojenja ili pogona, putem finansiranja projekata po BOT sistemu (Build-Operate-Transfer), izgradnja i finansiranje kompletnog objekta, postrojenja ili pogona, njegovo korišćenje i predaja u svojini koncedentu u ugovorenom roku, koji ne može biti duži od roka utvrđenog ovim zakonom.“

Između privatizacije preduzeća iz određenih djelatnosti (komunalne djelatnosti, proizvodnja i snabdijevanje...) i JPP postoji snažna veza. U nastavku su dati primjeri JPP u oblasti komunalne infrastrukture (preduzeća koja su privatizovana), zajedničkog građenja i institucionalnog oblika JPP.

JAVNO-KOMUNALNA PREDUZEĆA

Lokalna samouprava je bila vlasnik vodnih objekata i komunalne infrastrukture (kolektora, cjevovoda...). Privatizacijom preduzeća za proizvodnju i distribuciju vode, sredstva su postala vlasništvo preduzeća, a vlasnici kapitala su entiteti, kantoni i drugi akcionari. Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave (Službeni glasnik RS, broj 70/06) obavezao je preduzeća da u roku od godinu dana prenesu imovinu na jedinice lokalne samouprave. Iako je ovaj rok prošao, nije došlo do primjene Zakona. Ukoliko bi se Zakon primjenio, preduzeća bi ostala bez imovine, a samim tim i bez osnovnih pretpostavki za obavljanje djelatnosti.

Komunalna preduzeća pored različite strukture vlasništva (javna i privatna) u svom sastavu imaju i različite djelatnosti kao što su npr. proizvodnja i distribucija vode, proizvodnja i distribucija vode i čistoća, samo čistoća ili kombinacija navedenih djelatnosti. Zbog javnog značaja ovih djelatnosti, za kvalitet usluga komunalnih preduzeća odgovorna je lokalna zajednica, a preduzećima upravljaju vlasnici kapitala (akcionari, odnosno vlasnici udjela). Suštinski problem je to što lokalna zajednica nema nadležnosti da kontroliše rad ovih preduzeća, iako je odgovorna za kvalitet usluga, kao i to što vlasnici često nemaju interesa za ozbiljnija ulaganja i unapređenje kvaliteta usluga. Zbog toga, regulatornu funkciju u komunalnoj oblasti treba zadržati u javnom sektoru, a za preduzeća treba stvoriti okruženje u kome bi istovremeno bilo obezbjeđeno i zadovoljavanje javnih interesa i mogućnost ostvarivanja profita. Ovo podrazumijeva pripremu vodovodnih i javno-komunalnih preduzeća za partnerstvo sa privatnim kapitalom kroz JPP i druge poslovne kombinacije. Cijena usluga vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda treba odražavati stvarne troškove kako bi se podstakao interes i povećalo ulaganje privatnog sektora.

Vode su opšte dobro i kao takve su pod posebnom zaštitom države, entiteta, kantona i lokalnih zajednica. Zakon o vodama u BiH prenosi na opštine, odnosno gradove, veliku odgovornost u smislu zaštite okoline, što je veoma skupa aktivnost za jedinice lokalne samouprave. Kada se govori o vodnim resursima, jedan od većih problema odnosi se i na nemogućnost uticanja opština na odobravanje koncesija od strane entitetskih i kantonalnih vlasti. Zakon o vodama RS ne daje

izvorno pravo jedinicama lokalne samouprave da upravljaju vodnim objektima, već to predviđa kao mogućnost, što znači da o tome odlučuju viši nivoi vlasti. Zbog svega ovoga, postoji velik rizik da se zaštita voda ne obavlja na način koji može u potpunosti zadovoljiti propise iz oblasti zaštite životne sredine.

Naredni primjeri odnose se na JPP u oblasti komunalne infrastrukture i uključuju projekte izgradnje komunalnog sistema opština Bijeljina i izgradnje II faze Fabrike vode „NOVOSELIJA 2“ u gradu Banja Luka.

Projekat izgradnje komunalnog sistema u opštini Bijeljina

Skupština opštine Bijeljina je osnovala 1995. godine OJDP „Vodovod i kanalizacija“ Bijeljina. U skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima, preduzeću su povjereni poslovi vodosnabdijevanja i kanalizacije, uz obavezu kontrole cijena usluga i praćenja poslovanja preduzeća od strane opštine kao osnivača. U skladu sa Zakonom o privatizaciji, preduzeće je privatizovano po posebnom programu. U toku 2004. godine izvršena je vlasnička transformacija, a osnovno javno preduzeće (OJDP) transformisano je u društvo kapitala – akcionarsko društvo. Opština je osnivač, a većinski vlasnik akcija (65%) je Akcijski fond RS sa svim pripadajućim upravljačkim pravima u skladu sa Zakonom o preduzećima.

Opština je prema zakonskim propisima koji regulišu ovu djelatnost nadležna za osnivanje javnog preduzeća za pružanje komunalnih usluga, za kontrolu cijena komunalnih usluga, kao i za programe kapitalnih ulaganja u infrastrukturu (član 12. Zakona o lokalnoj samoupravi). Ako posmatramo preduzeće davaoca usluga, koje posluje kao društvo kapitala i cilj osnivanja mu je, između ostalog, uvećanje imovine preduzeća i ostvarivanje dobiti, ograničavanje cijena usluga i obavljanje samo jedne određene djelatnosti dovodi u pitanje mogućnost ostvarivanja ovog cilja.

Dio imovine, iskazane po početnom bilansu u procesu privatizacije (izvorište, vodovodna mreža i drugo), čine dobra u opštoj upotrebi. Prema članu 2. Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave (Sl. glasnik RS, broj 70/06), preduzeće treba da dobra u opštoj upotrebi iz svoje imovine prenese na opštinu. S obzirom da je opština nadležna za program kapitalnih ulaganja, iz oblasti komunalnih usluga (vodovoda i kanalizacije), kako u pogledu odgovornosti u obavljanju funkcija (princip funkcionalnosti), tako i sa

aspekta obezbjeđenja cjelokupnih izvora finansiranja komunalne infrastrukture (princip porijekla), također se otvara pitanje uloge preduzeća u realizaciji projekata kapitalnih ulaganja iz registrovane djelatnosti. Preduzeće u svojoj imovini vodi opšte dobro koje je po zakonu vlasništvo opštine, a ta imovina je uticala na visinu kapitala koji je utvrđen u procesu privatizacije čiji su vlasnici akcionari (RS – Akcijski fond 65%, Fond penzijsko-invalidskog osiguranja 10%, Fond restitucije 5% i ostali akcionari 20%). Opština i građani su putem samodoprinosu gradili infrastrukturu, kojom upravlja država i drugi akcionari. Opština je odgovorna za kvalitet usluga, a nema uticaja na rad preduzeća.

Način finansiranja izgradnje

Opština Bijeljina je imala problema sa prikupljanjem, odvođenjem i prečišćavanjem otpadnih voda i 2005. godine je otpočela sa aktivnostima na izgradnji kanalizacionog sistema. Iz sredstava opštinskog budžeta finansirana je investiciono-tehnička dokumentacija projekta i izgradnja prve faze kanalizacione mreže. Pošto se radi o nastavku započete investicije čija je vrijednost oko 7.000.000 €, ista nije mogla u predviđenom roku biti finansirana ni iz budžeta opštine, niti iz sredstava preduzeća, pa se ušlo u kreditni aranžman sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj. Projekat izvodi preduzeće zajedno sa opštinom Bijeljina, u skladu sa programom implementacije i ugovorom, koji podrazumijeva primjenu novih tarifa za komunalne usluge od početka 2008. godine.

Izgradnju objekta komunalne infrastrukture, realizuju opština i akcionarsko društvo (privatne kompanije), na osnovu ugovora. Projekat je finansiran od strane opštine i građana (putem povećanja cijene vode i kanalizacije). Opština će biti zakonski titular (nosilac je urbanističke saglasnosti i građevinske dozvole), pa se investicija vodi u imovini opštine, a ne preduzeća. Nakon izgradnje kanalizacionog sistema, akcionarsko društvo ima pravo korištenja dobra za obavljanje osnovne djelatnosti i potpunu kontrolu nad korištenjem dobra u opštoj upotrebi za pružanje komunalnih usluga na dugoročnoj osnovi (najmanje do otplate kredita, u skladu sa ugovorom). Realizacijom ovog zajedničkog projekta akcionarsko društvo stiče ekskluzivno pravo korišćenja dobara u opštoj upotrebi (vodovodnog sistema i mreže kanalizacije), najmanje 12 godina nakon izgradnje, do potpune otplate kredita, sa mogućnosti produženja, jer je jedino preduzeće u opštini Bijeljina koje je registrovano za obavljanje isključivo ove djelatnosti.

Skupština opštine Bijeljina je prihvatila da se nastavak realizacije ovog projekta finansira iz budžetskih sredstava opštine za što će se namjenski godišnje u periodu od tri godine izdvajati sredstva. Povećanje cijene komunalnih usluga je

strogo namjenskog karaktera i služi za servisiranje duga po kreditu Evropske banke za obnovu i razvoj. Preduzeće „Vodovod i kanalizacija AD Bijeljina“ je nosilac kreditnog zaduženja za realizaciju projekta u zajedničkom interesu, a koristeći objekat za obavljanje usluga iz okvira osnovne djelatnosti najmanje do otplate zajma (2022. godina). Obaveze po zajmu se finansiraju iz sredstava koje preduzeće obezbjeđuje putem povećanja cijene vodosnabdijevanja na dugoročnoj osnovi (oko 60%) i iz opštinskog budžeta (oko 40%).

Ovo bi bio dobar primjer JPP po modelu BOT (build–transfer–operate; izgradi–prenesi–posluj) da nema naslijeđenih problema koji su proizašli iz nekonzistentne privatizacije.

Projekat izgradnje II faze Fabrike vode „NOVOSELIJA 2“ u Banjaluci

Vodovod Banjaluka je preduzeće regionalnog karaktera koje vodom snabdjeva grad Banjaluku, opštinu Čelinac, te dio opštine Laktaši – naselja Trn i Slatina. Organizovano snabdijevanje vodom za piće na području Banjaluke datira još od 1908. godine. Osnivač preduzeća i 100%-tni vlasnik kapitala do 2001. godine bila je opština. Nakon izvršene vaučerske privatizacije izvršena je vlasnička transformacija iz ODJKP u akcionarsko društvo koja je registrovana u sudskom i drugim registrima 2005. godine.

Informacije o projektu

Odlukom Skupštine grada Banja Luka od 6. 3. 2002. godine, projektom je predviđena izgradnja novog rezervoara vode kapaciteta 7000 m³ (količina 800 l/s). Investitor je grad Banja Luka, a poslovi organizovanja, projektovanja i izgradnje povjeravaju se preduzeću. Planirani rok izgradnje 2002 - 2005. godina. Struktura izvora finansiranja predstavljena je u tabeli.

| Izvor finansiranja | Iznos u KM | % učešća u finansiranju |
|---|------------|-------------------------|
| ODKJP „Vodovod“ Banja Luka | 4.000.000 | 44,71 |
| Grad Banja Luka | 3.050.000 | 34,09 |
| Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede | 96.000 | 1,07 |
| Kreditna sredstva Svjetske banke (kreditno zaduženje preduzeća) | 1.800.000 | 20,13 |
| UKUPNO | 8.946.000 | 100 |

Sredstva u iznosu od 3,81 miliona KM, Vodovod je trebao obezbijediti iz namjenskog povećanja cijene od 0,10 KM po m³ vode za sve kategorije potrošača. Međutim, preduzeće nije dobilo saglasnost za namjensko povećanje cijene, tako da je ovaj iznos morao da bude finansiran iz tekućih sredstava. Ova investicija za preduzeće u vremenu otplate predstavlja trošak, jer po osnovu ovog ulaganja nema povećanja prihoda, niti povećanja imovine preduzeća. Ako se pođe od principa da mora postojati korist (interes) za obje strane, nameće se pitanje da li je zajedničko finansiranje ovog projekta u suštini JPP.

Konsolidacija komunalnih preduzeća

U posljednje vrijeme prisutna je tendencija konsolidacije komunalnih preduzeća³, kako u pojedinim državama, tako i na međunarodnom nivou, tako da se portfolio usluga ovih preduzeća sve više proširuje. U Sloveniji, naprimjer, postoje kombinovana komunalna preduzeća za gas i vodu.

Konsolidacija komunalnih preduzeća obezbjeđuje:

- bolju mogućnosti pristupa izvorima finansiranja zahvaljujući povećanju veličine preduzeća,
- subvencionisanje neprofitnih aktivnosti profitnim (kao što su npr. one u hidroenergetskom i vodovodnom sektoru), zahvaljujući povezivanju različitih komunalnih preduzeća,
- uključivanje u nove povezane aktivnosti (npr. zaštita prirode i čišćenje voda) i pristup novim vidovima finansijske podrške i novim tržištima (razmjena kredita za ispuštanje ugljičnog dioksida),
- veću stabilnost uz smanjenje potrebe za pružanjem subvencija od strane lokalne zajednice i
- bolje zadovoljavanje potreba stanovnika.

³ Izvori:

- UNIDO Smjernice za BOT (*UNIDO BOT Guidelines*), 1996. godina
- Osnovni elementi zakona o koncesionim sporazumima OEBS-a (*OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements*), 1999–2000. godine
- Tehnički dokument br. 399 Svjetske banke, Koncesije za infrastrukturu, vodič za njihovo projektovanje i dodjeljivanje (*World Bank Technical Paper No. 399, Concessions for Infrastructure, a guide to their design and award*)
- Lista pitanja za koncesije EBRD-a (*EBRD Concession Checklist*)
- Lista pitanja za ocjenjivanje zakona o koncesijama EBRD-a (*EBRD Concessions Law Assessment Checklist*)
- Vodič UNCITRAL-a (*UNCITRAL Guide*)

ZAJEDNIČKO GRAĐENJE KAO MODEL JPP

Zajedničko ulaganje pri izgradnji objekata u cilju obavljanja djelatnosti za koju je odgovorna lokalna zajednica najčešće se ogleda u ulaganju javnog sektora u zemljište i kroz naknade za rentu, projektnu dokumentaciju i vršenje kontrole, dok privatni sektor obično finansira građenje, a nakon izgradnje objekat postaje njegovo vlasništvo. Privatni sektor koristi imovinu za obavljanje djelatnosti, a ostvareni prihod dijele javni i privatni sektor prema kriterijumima definisanim ugovorom. Ovaj model JPP egzistira u praksi BiH duži niz godina (izgradnja tržnih centara, sportskih dvorana, javnih garaža) pod različitim nazivima, kao npr. ugovor o zajedničkom ulaganju ili ugovor o zajedničkom poduhvatu.

U nastavku slijedi primjer izgradnje gradske tržnice u Istočnom Novom Sarajevu.

Projekat izgradnje tržnice u Istočnom Novom Sarajevu

Preduzeće „Tržnica“ a.d. Banjaluka je u centru Banjaluke izgradilo moderan prodajni objekat (zelena pijaca, mesnice, ribarnice, maloprodajni objekti i druge uslužne radnje – kafići, butici, robna kuća, frizeri, banka) i kroz koji na dnevnoj bazi prođe između 10 i 11 hiljada ljudi, uglavnom redovnih kupaca. Proširenjem djelatnosti u ovom objektu zaposlen je veliki broj radnika, a mali zakupci (pretežno poljoprivredni proizvođači i preprodavači zrelije starosne dobi između 40 i 60 godina) su dobili priliku da ostvaruju redovne prihode.

Objekat koji je Tržnica po uzoru na banjalučki izgradila u Istočnom Novom Sarajevu ima istu namjenu. Od ovog projekta očekuju se indirektni efekti na razvoj ruralnih sredina koje gravitiraju Istočnom Novom Sarajevu. Projektom su predviđeni slični sadržaji kao i u Banjaluci: zelena pijaca, butici, banke, franšizne radnje i sl. Objekat se takođe nalazi na dobroj lokaciji na zemljištu koje je atraktivno zbog novih stambeno-poslovnih objekata u izgradnji. Ovaj objekat će lokalnom stanovništvu donijeti nove sadržaje i nova radna mjesta, i kao takav predstavlja jedan od primjera dobre prakse JPP.

Opština Istočno Novo Sarajevo i „Tržnica“ a.d. Banjaluka su u julu 2007. godine zaključili ugovor o izgradnji poslovnog objekta Gradska tržnica Lukavica, po modelu JPP. U skladu sa Programom unapređenja tržišne funkcije u opštini Istočno Novo Sarajevo i Regulacionim planom, opština je donijela odluku o zajedničkom ulaganju u izgradnju poslovnog objekta gradske tržnice kao poslovne jedinice u sastavu preduzeća „Tržnica“ a.d. Banja Luka.

| Elementi | Opština Istočno Novo Sarajevo | „Tržnica“ a.d. Banja Luka |
|------------------|--|--|
| Ulaganja | <ul style="list-style-type: none"> • građevinsko zemljište • naknada za rentu • naknada ranijim korisnicima zemljišta • izrada izvedbenog projekta – projektne dokumentacije | <ul style="list-style-type: none"> • izgradnja objekta tržnice sa izgradnjom objekta internih saobraćajnica u kompleksu Gradske tržnice • izgradnja pristupne saobraćajnice sa parking prostorom prema izvodu iz regulacionog plana • preuzimanje pet radnika zaposlenih u JKP Gradska tržnica Lukavica |
| Finansiranje | 501.752,07 KM ili 16,72% | 2.498.247,10 KM ili 83,28% |
| Model JPP – DBFO | raspodjela dobiti ili gubitka | |

Podaci iz ugovora o izgradnji poslovnog objekta:

| Elementi | |
|---|---|
| Materijal | čvrsta gradnja |
| Bruto površina | 5.898,2 m ² |
| Početak i završetak investicije | juli 2007. godine – decembar 2008. godine |
| Amortizacioni period | 77 godina |
| Raspodjela dobiti ostvarene u ovoj poslovnoj jedinici | Odnos raspodjele utvrdiće se nakon okončanja svih radova i pribavljanja građevinske dozvole na osnovu ukupnih troškova ulaganja. |
| Nadzor | Opština će putem svojih službi vršiti uvid u evidenciju ostvarenih prihoda. Isplata dobiti će se vršiti akontativno po isteku svakog kvartala, a konačan obračun po isteku poslovne godine. |

Objekat je završen u decembru 2008. godine i djelimično useljen. Gradnja je trajala nešto duže od planiranog roka, budući da je bilo dodatnih poslova, tako da je preostao još dio poslova oko uređenja prostora oko objekta i prijem radova od strane stručne komisije koju imenuju ugovorne strane. Nakon izvještaja ove komisije potrebno je izvršiti konačan obračun ulaganja. Odnos učešća u dobiti po osnovu ovog projekta primjenjivaće se na ostvarenu dobit poslovne jedinice Gradska tržnica Lukavica nakon usvajanja Izvještaja o realizaciji projekta od strane Upravnog odbora Tržnice a.d. Banja Luka i Skupštine opštine Istočno Novo Sarajevo.

INSTITUCIONALNI OBLIK JPP

Ovaj oblik zajedničkog ulaganja karakteriše osnivanje zajedničke institucije javnog i privatnog sektora radi realizacije određenog javnog projekta ili pružanja određene javne usluge. Najčešće se osnivaju zajednička preduzeća ili drugi oblici organizovanja, gdje je značajan udio javnog sektora u kapitalu.

U zemljama sa tradicijom u JPP, u zajedničkim aranžmanima često se pojavljuju lokalna zajednica i kompanija u kojoj je lokalna zajednica vlasnik ili jedan od suvlasnika. Opštine i gradovi po propisima BiH mogu osnivati privredna društva (kompanije) za obavljanje privredne djelatnosti sa ciljem ostvarivanja dobiti. Primjer ovakvog modela JPP je osnivanje preduzeća čiji je jedan od osnivača bio grad Banja Luka, da bi kasnije postao jedini vlasnik kapitala.

Projekat izgradnje Vodenog parka „AQUANA“ u Banjaluci

Grad Banjaluka je zajedno sa privatnim partnerima ATZWANGER AG i GP „Krajina“ a.d. Banjaluka osnovao preduzeće u formi društva sa ograničenom odgovornošću čiji je cilj osnivanja ostvarivanje poslovnog poduhvata – izgradnja i eksploatacija Vodenog parka u Banjaluci.

Osnivačka vlasnička struktura:

| Vlasnici kapitala | % učešća u kapitalu |
|----------------------------|---------------------|
| Grad Banja Luka | 74,666 |
| Atzwanger S.p.A Bronzolo | 17,554 |
| GP Krajina a.d. Banja Luka | 7,780 |

Aneksom ugovora o osnivanju, ATZWANGER AG, kao član društva i partner koji ima reference, tehničku infrastrukturu, know-how i zaposlene, bio je generalni ugovarač za angažovanje izvođača izgradnje Vodenog parka, uz zadržavanje odgovornosti za realizaciju, izgradnju i puštanje u rad. U 2005. godini, zaključen je ugovor sa izvođačem radova predračunske vrijednosti 5 miliona evra, a za isti iznos preduzeće „AQUANA“ d.o.o. se kreditno zadužilo kod poslovne banke. Kao obezbjeđenje kredita su uzeti zalog na udjelima osnivača i sopstvene mjenice.

Prema procjeni ekonomske opravdanosti ovog projekta (povrat uložениh sredstava), preduzeće je trebalo da servisira obaveze po kreditnom zaduženju iz ostvarenih prihoda od pružanja usluga, zakupa i drugih poslova iz registrovane djelatnosti i da iste vrati u roku od dvije godine. Realizacija projekta je okončana i Vodeni park sa pratećom infrastrukturom i objektima pušten je u upotrebu u junu 2007. godine, a grad Banjaluka je u međuvremenu otkupio udjele preostala dva osnivača i postao jedini vlasnik preduzeća.

Iz priliva koji se ostvaruju nije bilo moguće servisirati kreditne obaveze, niti podmirivati troškove poslovanja. Grad je, kao jedini vlasnik i kao garant za navedeno kreditno zaduženje, na osnovu odluke Skupštine grada i ugovora sa bankom preuzeo otplatu kredita sa ciljem konverzije preuzete obaveze u kapital, odnosno povećanja kapitala u visini otplaćenog kredita. Na ovaj način, preduzeće „AQUANA“ (čiji je 100%-tni vlasnik udjela grad Banjaluka) se rasterećuje obaveza, što omogućuje poslovanje bez gubitka (najmanje za visinu kamate na kredit), dok grad povećava svoj kapital i očekuje ostvarivanje prihoda po osnovu ostvarene dobiti.

Primjeri projekata JPP u BiH

| Projekat | Partneri | Vrsta usluge |
|----------------|------------------------------------|--|
| Javna rasvjeta | Opština Laktaši i kompanija Simens | BOOT – Simens od opštine kao korisnika rasvjete naplaćuje svoju uslugu iz budžeta. Ugovor je potpisan na deset godina nakon čega javna rasvjeta ostaje u vlasništvu opštine. |

| Projekat | Partneri | Vrsta usluge |
|--|---|---|
| Višeetažna parking garaža | Grad Banja Luka i „Tržnica“ a.d. Banjaluka | Grad ulaže zemljište i infrastrukturu neophodnu za garažu. Tržnica ulaže zemljište, sredstva za izradu projekta, opremanje garaže, izgradnju internih saobraćajnica u kompleksu garaža i pristupnih saobraćajnica prema regulacionom planu. Raspodjela ostvarene dobiti utvrđuje se nakon realizacije projekta prema omjeru ulaganja. |
| Izgradnja Sportske hale „Luke“ Gračanica | Opština Gračanica je jedan od 14 vlasnika kapitala (34,86%) preduzeća „Sportska sala“ d.o.o. Gračanica | Projekat se finansira iz sredstava preduzeća inicijalno obezbijeđenih osnivačkim ulogom 14 osnivača. |
| Koncesija za korištenje javnog dobra | Opština Gračanica kao vlasnik državnog dijela kapitala (51%) u JP „Vodovod i kanalizacija“ doo i JP „Komus“ doo | Privatni sektor putem javnog poziva dobija koncesiju za korištenje javnog dobra uz plaćanje naknade javnom sektoru. |

Iskustvo u zemljama u tranziciji nažalost pokazuje da zajednička preduzeća osnovana putem JPP aranžmana najčešće posluju sa gubitkom i da ih lokalne vlasti u prvim godinama moraju subvencionisati, preko cijena usluga, preuzimanjem kamate na kredite ili na neki drugi način.

SARADNJA JAVNOG, PRIVATNOG I NEVLADINOG SEKTORA U BIH

Značajnu ulogu u razvoju i primjeni JPP može imati nevladin sektor. U narednom primjeru je predstavljena interesantna i rijetko uspješna kombinacija aktivnosti koje kombinuju humanitarnu i socijalnu, sa privrednom i razvojnom sferom.

Prihvatni centar „Duje“ Doboj Istok

Prihvatni Centar „Duje“ otvoren je 2004. godine. Velik broj štíćenika i teška materijalna situacija primorali su rukovodstvo da razmišlja o samoodrživosti. S vremenom je postojeća humanitarna djelatnost upotpunjena projektima vezanim za poljoprivredu i proizvodnju hrane (mlijeko, pekarski proizvodi, uzgoj peradi

i sitne stoke, gljiva, voća i ranog povrća), tako da se danas Centar djelimično samofinansira. Prepoznajući značajne koristi za lokalnu privredu, i opštinska uprava opštine Doboj Istok se uključila u pružanje podrške aktivnostima Centra. Nosilac aktivnosti je humanitarna organizacija „Međunarodni forum solidarnosti“ sa sjedištem u Gračanici, koja se bavi održivim povratkom, problemima mladih, prevencijom narkomanije, AIDS-a, nasilja, ilegalnih migracija i trgovine ljudima i pružanjem pomoći beskućnicima, starim i iznemoglim ljudima i licima sa posebnim potrebama. Aktivnosti se realizuju u suradnji sa brojnim institucijama: Ministarstvom za rad i socijalnu politiku kantona Tuzla, centrima za socijalni rad, Univerzitetskim kliničkim centrom, bolnicama, domovima zdravlja, Zavodom za zdravstvenu zaštitu TK, Zavodom zdravstvenog osiguranja TK, opštinskim strukturama, donatorima i drugim institucijama.

Centar posjeduje kompleks kuhinje sa trpezarijom gdje se svakodnevno priprema i poslužuje više stotina obroka za štíćenike i radnike Centra. U cilju uštede, poboljšanja kvaliteta pekarskih proizvoda i otvaranja novih radnih mjesta, pokrenuta je vlastita proizvodnja. Potrebna pekarska oprema (peć za pečenje hljeba, cisterna za naftu, mješalica tijesta, djelilica tijesta, vitlerica) finansirana je donatorskim sredstvima i kroz vlastita ulaganja. Objekti za proizvodnju sira i preradu mlijeka izgrađeni su vlastitim ulaganjima (elektronska vaga, vakuum pakirница, presa za sir, pumpa za mlijeko) i sredstvima iz donacije (hladnjača i komora za dozrijevanje). Dnevno se prerađuje 1,200 litara mlijeka (sa mogućim povećanjem do 5,000 litara) i mjesečno proizvodi 1,200 – 1,300 kilograma sira (meki sir, polutvrđi trapist sir, polutvrđi bijeli trapist sir, polutvrđi dimljeni trapist sir, sirevi sa raznim dodacima). Za ove potrebe osnovano je preduzeće d.o.o. MFS TRADE, a proizvodi se prodaju pod robnom markom „Bosna Milk“. U planu je proširenje asortimana proizvoda na pakovanje mlijeka i proizvodnju jogurta, pavlake i milerama nabavkom dodatne opreme (separator, homogenizator i pasterizator). Kupovinom zemljišta u neposrednoj blizini Centra, obezbjeđene su kvalitetne lokacije za postavljanje plastenika nabavljenih iz donacija i putem kreditnog zaduženja. Plastenici su postavljeni na preko 1,000 metara kvadratnih površine, a obrađuje se i više od 1,000 kvadrata otvorenog poljoprivrednog zemljišta. U plastenicima se uzgaja krastavac, paprika, paradajz, špinat, luk i zelena salata, a na otvorenom krompir i mladi luk. Većina proizvedenog povrća se koristi za pripremu obroka u kuhinji Centra, a manji dio za proizvodnju zimnice. Tržišni viškovi se plasiraju u zamjenu za repromaterijal i sredstva za zaštitu bilja, kao i za nabavku uglja za zagrijavanje prostorija. Ovim je štíćenicima obezbjeđena prirodna ishrana, ali i mogućnost uključivanja u radno-okupacionu terapiju.

Budući planovi Centra uključuju proširenje proizvodnih kapaciteta mljekare i plasteničke proizvodnje, uz uvođenje novih proizvoda i poljoprivrednih kultura. U toku je izgradnja još dva objekta koji, uz već postojeću infrastrukturu, trebaju doprinijeti boljim životnim uslovima štićenika. Na ovaj način Centar dobija novčana sredstva potrebna za samofinansiranje, a lokalna zajednica kvalitetnije rješavanje socijalnih problema i bolje iskorištavanje poljoprivrednog zemljišta, uz zapošljavanje stanovnika opštine i kvalitetno snadbjevanje tržišta domaćim poljoprivrednim proizvodima.

STUDIJE SLUČAJEVA JPP U SREDNJOJ I ISTOČNOJ EVROPI⁴

SPORTSKA ARENA VESZPREM, MAĐARSKA

Veszprem je grad u Mađarskoj sa nekih 60.000 stanovnika smješten na oko 20 km sjeverno od jezera Balaton. To je dom profesionalnog rukometnog tima MKB Veszprem koji ugošćuje timove iz cijele Evrope. Sredinom 1990-tih grad je odlučio da pronade rješenje za izgradnju multifunkcionalne sportske arene i pronašao je odgovarajući model u Celju u Sloveniji, koji je poslužio kao šema za tehničke planove. Ipak, sa finansijske strane, Arena nije bila planirana sve do 2005. godine, kada je gradska skupština odlučila da učestvuje u državnom programu JPP „Sport 21“.

Program „Sport 21“ osmišljen je s namjerom da podrži izgradnju sportskih objekata na opštinskom nivou koristeći izdvajanja iz državnog budžeta uz uključivanje privatnih partnera. Inicijalni plan je bio da svaki grad izgradi multifunkcionalnu arenu sličnu onoj koja postoji u Debrecenu. Od 18 gradova, jedino je Veszprem izgradio arenu, uspostavljanjem vlastitog modela JPP. Postupak javne nabavke je proizveo cijene koje su bile između 50 i 60% veće od planiranih u tenderskoj dokumentaciji. Ova situacija ilustruje da se određeni rizici uočeni od strane privatnog sektora ispoljavaju kroz više cijene koje se prebacuju na javni sektor.

Na prvi tender su se prijavila četiri ponuđača i ponudila su projekat na petnaestogodišnji period uz cijenu od oko 15 milijardi forinti (oko 60 miliona evra).

⁴ Naredni primjeri su preuzeti iz: *Marketization of public services – Best practices and lessons learned in Public and Private Partnerships in SEE and CEE Countries*, Beograd, 30-31.10.2008.

Gradski budžet za petnaestogodišnji period nije bio veći od 9 milijardi forinti (36 miliona evra), pa je tender ponovljen u septembru 2006. godine. U oktobru su održani opštinski izbori koji su za rezultat imali kompletnu promjenu vlasti uključujući i gradonačelnika. Na tender su se prijavila četiri ponuđača od kojih su, na nesreću po grad, tri morala da budu diskvalifikovana iz formalnih razloga. Tender je predviđao 4,5 milijarde forinti za izgradnju i oko 4,5 milijarde forinti za operativne troškove na period od 15 godina. Jedini uspješan ponuđač je inicijalno ponudio cijenu koja je bila blizu predviđene, ali je pokušao da je poveća na 13 milijardi forinti, tako da grad nije bio u mogućnosti da zaključi ugovor.

U međuvremenu, konstrukcija je počela u septembru 2006. godine, prije dobijanja finalne dozvole za gradnju. Otkazivanje posljednjeg tendera, početak nelegalne gradnje i lokalni izbori su imali takav efekat da je grad nastavio da gradi arenu bez pravog ponuđača, čak i nakon promjene gradske administracije. U novembru 2006. godine, nova administracija je privremeno obustavila gradnju, koja je nastavljena u maju 2007. godine, nakon što je grad platio kaznu javnoj administrativnoj kancelariji (na državnom nivou). Najinteresantnije od svega je to što je grad razvio specifičnu finansijsku šemu radi izbjegavanja JPP, jer se na osnovu dva prethodno propala tendera uvidjelo da je ova opcija preskupa.

Arena je ceremonijalno otvorena u julu 2008. godine. Ima 6.000 sjedećih mjesta, 2.000 m² podnog prostora za događaje i salu za ples koja može da ugosti 650 ljudi. Grad je rezervisao 70 % prostora i vremena za svoje potrebe, usklađujući ga sa potrebama rukometnog kluba i ostalih profesionalnih sportova. Troškovi izgradnje su iznosili 4,5 milijarde forinti (18 miliona evra). Trošak je kompletno finansiran iz bankarskih kredita uz rok otplate od 15 godina. Troškovi gradnje su dodatno povećani zbog kamate na kredit i određenih taksi za još 4,5 milijarde forinti, tako da je ukupna cijena koštanja iznosila 9 milijardi forinti (36 miliona eura).

„Veszprem komunal servis“ je komunalna kompanija koja posjeduje zemljište na kojem je arena izgrađena. Grad je objavio tender za pravo upotrebe arene, a pobjednik tendera koji obezbjeđuje ove usluge je „Csarnok limited“, kompanija koja je u potpunosti u vlasništvu „Veszpram komunal servisa“. Grad kompaniji plaća taksu u iznosu procijenjenog gubitka od poslovanja, uzimajući u obzir i komercijalne prihode koje bi „Csarnok limited“ mogao ostvariti. Gradski budžet garantuje plaćanje duga do iznosa od 4,5 milijarde forinti. Grad je odlučio da poveća kapital komunalne uslužne kompanije za oko 2 miliona evra godišnje sve dok kredit ne bude otplaćen. Ovo se ne računa kao dug u gradskom budžetu i

zbog toga ne ometa gradski dužnički limit, niti izlaže grad obavezi plaćanja PDV-a. Taksa koju grad plaća operacionoj kompaniji pravi PDV obavezu koju grad ne može da refundira, što znači da grad koristi kapitalnu transakciju na godišnjoj bazi da finansira dug kompanije koju posjeduje. Ugovor o izgradnji zaključen je između posjedovne i operativne kompanije, dok je kredit zaključen između banke i posjedovne kompanije. Od operativne kompanije se očekuje da dovede posao do tačke isplativosti.

Ovako je originalna šema JPP postala dugoročna kupovina usluge u vezi sa vođenjem i održavanjem arene od strane grada. Uslugu vrši gradska kompanija uz finansijsko posredovanje druge gradske kompanije. Predstavljena šema je u realnosti još komplikovanija, ali reflektuje finansijsku sofisticiranost i kreativnost koja nije moguća na državnom nivou. Na kraju, arena je izgrađena u skladu sa planiranom cijenom i i otplatiće se u planiranom roku. Postoji i šansa da će operativna kompanija ostvariti profit od nekih posebnih događaja, a ova sredstva će biti na raspolaganju gradu za druge projekte.

Vizija izgradnje sportske arene i postojanje podsticaja za JPP (program ministarstva sporta „Sport 21“), podstakli su ulazak u ovaj projekat JPP, dok su problemi sa realizacijom tendera (prekoračenje procijenjene investicije) prisilili lokalne vlasti da kreativno razmišljaju o rješavanju problema i da se unaprijed dogovore o veličini prihvatljivog transfera iz budžeta u formi takse koja se plaća operateru. Dva javna tendera ustanovila su bazu od 9 milijardi forinti koja je bila prihvaćena kao optimalna cijena od svih strana, a padom drugog tendera, nazrela se solucija koja je bila bolja od drugih opcija JPP. Naučena je važna lekcija: Ako postoji samo jedan pobjednik na tenderu, on će pokušati da maksimizira svoju poziciju čak i onda kad je u tenderskim uslovima naveden očekivani trošak. S obzirom da je postojao dogovor između svih učesnika na opštinskom nivou o ciljevima i o cijeni, ponuđač je pretjerao i izgubio posao.

Interes akcionara i želja da se izgradi arena su bili važan faktor u razvoju komplikovanog finansijskog plana koji će se protegnuti kroz najmanje tri izborna ciklusa. Za razliku od države, gradovi su kreditno sposobni i uvijek mogu raditi na pronalaženju odgovarajućeg modela JPP. Lokalne vlasti su sklonije da se izlažu obavezi ili dugu čak i kad se te obaveze ne podudaraju sa EUROSTAT kriterijumima JPP, i zato je važno da za odluke o dugovanju postoje standardi za evaluaciju, rangiranje i odobravanje projekata JPP. Finansijski sektor, kao što to slučaj Veszprem pokazuje, uvijek je spreman da u saradnji sa javnim partnerom radi na zaobilaženju formalnih ograničenja JPP.

KONCESIJA U OBLASTI VODOSNABDIJEVANJA I KANALIZACIJE, SOFIJA, BUGARSKA

Opština Sofija je posredstvom ugovora u 2000. godini dodijelila koncesiju za pružanje usluga u oblasti vodosnabdijevanja i kanalizacije i to je prva opštinska koncesija u ovom sektoru. 1989. godine registrovana je opštinska kompanija VIK (snabdijevanje vodom i kanalizacioni sistem). Kompanija projektuje, vrši održavanje i rekonstrukciju vodovodnog i kanalizacionog sistema, sprovodi inženjerske aktivnosti vezane za održavanje mreže, upravlja mineralnim vodama i izvorima i vrši održavanje riječnih korita na teritoriji opštine Sofija. U postupku privatizacije, 1997. godine kompanija VIK je preregistrovana u akcionarsko društvo čiji je 100%-tni vlasnik akcija opština Sofija.

Od oktobra 2000. godine, snabdijevanje vodom i usluge odvođenja otpadnih voda u opštini Sofija su obezbjeđene od strane zajedničke akcionarske kompanije „Sofijska voda“ pod uslovima propisanim koncesionim ugovorom između opštine Sofija i kompanije na period od 25 godina. Vlasnici kompanije su opština Sofija i „Internacional waters“, a njena svrha je vođenje VIK mreže i investiranje. Visina investicija za prvih 15 godina koncesionog ugovora iznosi oko 152 miliona US\$. 2003. godine, „Internacional waters“ su prenijele svoj dio akcija na „United utilities“ i Evropsku banku za obnovu i razvoj (EBRD). Sadašnji akcionari kompanije su opština Sofija (25%) i „United utilities“ i EBRD (75%). VIK uslugama pokriva preko 1,5 miliona stanovnika i kompanija je odgovorna za upravljanje i održavanje. 1.000 zaposlenih brine se o 4.077 km vodovodnih cijevi, 2.086 km odvoda i dvije fabrike za tretman otpadnih voda.

1998. godine opština Sofija je angažovala korporaciju „Price Waters“ na izradi analize stanja vodovodnog i kanalizacionog sistema. Iste godine, Skupština opštine Sofija je usvojila odluku o pokretanju procedure za dvofazni tender za dodjelu koncesije za dozvolu za upravljanje opštinskim vodnim sistemom i kanalizacionim uslugama. Konkurs je okončan prema opštinskim odredbama za koncesije, a odluka skupštine nije sadržavala posebne zahtjeve u pogledu iznosa i načina plaćanja koncesione cijene. Na konkurs se prijavilo 8 međunarodnih kompanija od kojih su 4 ušle u uži izbor. Komisija je rangirala „Internacional waters“ na prvo, „Lyonnaise des Eaux“ na drugo i „Vivendi“/Marubeni“ na treće mjesto. Godinu dana kasnije, u novembru 1999. godine, skupština Sofije odobrila je izvještaj selekcionarne komisije koja je proglasila „Internacional waters“ za najpovoljnijeg ponuđača i ovlastila gradonačelnika da pregovara i da potpiše ugovor za dodjelu koncesije. „Internacional waters“ je registrovala zajedničku akcionarsku kompaniju „Sofijska voda“ sa sjedištem u Sofiji. Koncesioni ugovor je potpisan

u decembru 1999. godine između opštine Sofija i „Sofijske vode“ (koncesionar u procesu registracije). Postoji 11 aneksa koji predstavljaju integralni dio ugovora, a koncesija obuhvata period od 25 godina. Ugovor je postao važeći u oktobru 2000. godine nakon potpisivanja protokola o ispunjavanju preliminarnih uslova navedenih u koncesionom ugovoru.

Prema odredbama koncesionog ugovora „Sofijska voda“ se obavezala da na dan stupanja ugovora na snagu opštini Sofija obezbijedi garanciju u iznosu od 750,000 US\$ u međunarodnoj banci čiji su dugoročni krediti vrednovani najmanje prema AA standardima ili prema odgovarajućoj ocjeni „Moody Investment Servisa“. Garancija za izvršenje posla ostaje validna na period od najmanje 12 mjeseci i može biti obnovljena ili izmijenjena od strane koncesionara pod uslovima koji će garantovati da opština Sofija može aktivirati garanciju u bilo koje vrijeme prema uslovima koncesije. U decembru 2000. godine, potpisan je kreditni ugovor između „Sofijske vode“ i EBRD-a na iznos od 31 milion evra. Opština Sofija je garantovala bezuslovno i neizbježno plaćanje čitave sume i poštivanje rokova od strane „Sofijske vode“ po osnovu kreditnog ugovora sa EBRD i tako postala dužnik banke.

Inicijalna lista obaveza koja je dogovorena između ugovornih strana povećanje učešća opštinske kompanije VIK u kapitalu zajedničke „Sofijske vode“ kroz povećanje akcija. Skupština opštine je usvojila dvije odluke (juli 2000. i april 2002. godine) i odobrila transfer sredstava kompanije VIK u cilju zamjene akcija nominalne vrijednosti za kapital koncesionara. Uplaćena sredstva opštinske kompanije iznosila su 4,89 miliona BGN. Tarife za snabdijevanje vodom i kanalizacione usluge i njihove korekcije i indeksacija su definisane u ugovoru, a osnovne cijene su utvrđene aneksom ugovora na period od tri godine. Cijena usluge je obračunata na osnovu osnovnih cijena i indeksirana je i korigovana na godišnjoj osnovi. Indeksacija i korekcije su zasnovani faktorima koji uključuju bugarski potrošački indeks (definisane od strane nacionalnog statističkog instituta), potrošački indeks EU, indeks cijene rada, indeks cijene električne energije i troškove povrata transfera koji nastaju implementacijom aktivnosti. Ove tarife su podložne izmjeni u skladu sa aneksom ugovora. Različite tarife su utvrđene za vodu za piće, industrijsku vodu, kanalizacioni odvod, te tretman otpadnih voda. Tarife se razlikuju po grupama potrošača (domaćinstva, budžetske organizacije, komercijalni subjekti).

U skladu sa propisima iz ugovora i dogovoru koji je postignut između strana, opština Sofija je inicirala proceduru za izbor tijela za monitoring koncesionog ugovora. Opština je potpisala petogodišnji ugovor sa kompanijom „Omoni ltd“.

Glavne odgovornosti konsultanta su bile priprema ekspertske analize izvršenja ugovora i preporuka za rješavanje tekućih pitanja, kao i slanje periodičnih i godišnjih izvještaja skupštini opštine. Izvještaji uključuju analizu standarda usluga, provođenja investicionog programa, razjašnjavanje posebnih slučajeva i izračunavanje sankcija, finansijski monitoring i procjenu korisničke štete. Konsultantske usluge su plaćane nakon podnošenja godišnjih finansijskih izvještaja i bazirane su na preliminarnim odobrenim budžetima. Za kontrolu koncesionih aktivnosti bio je zadužen načelnik opštine. U periodu od 2001. do 2003. godine, načelnik je odredio sankcije za usluge ispod standarda u visini od 263,000 BGN koje je „Sofijska voda“ morala da plati.

U skladu sa opštinskim pravilnikom o koncesijama koji je bio na snazi u vrijeme zaključenja koncesije, koncesionim ugovorom nije definisana cijena koncesije, što je inače obavezan sadržaj odluke o dodjeli koncesije. Opština je platila konsultantske usluge i pripremu i izvršavanje procedura za dodjelu koncesije.

KONCESIJA U OBLASTI VODOSNABDIJEVANJA, GDANJSK, POLJSKA

Problemi sa vodosnabdijevanjem u Poljskoj bili su više vezani za kvalitet (veliki problemi sa zagađenjem zbog teške industrije), nego za dostupnost vode. Pojavila se i tendencija smanjenja stepena korištenja industrijske vode zbog opadanja obima teške industrije (čak 50% od 1990. godine), ali i zbog smanjenja potrošnje domaćinstava kao posljedice viših tarifa i korištenja vodometaara. Iako je Poljska centralizovana zemlja, odgovornost za vodosnabdijevanje je prenesena na opštine, što je bilo praćeno transformacijom vodovodnih komunalnih preduzeća u skladu sa Zakonom o preduzećima iz 1990. godine. Pravo na određivanje tarifa za vodu zadržale su opštine.

1992. godine, francuska kompanija SAUR potpisala je tridesetogodišnji ugovor o koncesiji za upravljanje vodovodom i otpadnim vodama u Gdanjsku, gradu sa pola miliona stanovnika. Uspostavljeno je zajedničko preduzeće, nazvano „Saur Neptun Gdansk“, ili SNG (51% SAUR, 49% Gdanjsk). Između 1992. i 2004. godine, infrastruktura je bila direktno u vlasništvu grada Gdanjska i iznajmljivana je preduzeću SNG. Nakon 2004. godine, Gdanjsk je osnovao novu kompaniju, a ugovor o koncesiji je prenesen na nju. Grad Gdanjsk je međutim zadržao vlasništvo nad infrastrukturom, pravo da određuje cijene na godišnjem nivou (na osnovu savjeta SNG-a) i pravo da odlučuje o investiranju.

Ovo je bio prvi projekat u srednjoj i istočnoj Evropi koji je uključio privatnu kompaniju. Ugovor je revidiran 1995. godine, kada je potražnja za uslugama opala

ispod predviđenog nivoa, a mogući porast cijene otvorio određene kontroverze. Pošto se privatizacija smatrala nelegitimnom, jer nije bilo jasnog tenderskog postupka, nijedan veći poljski grad nije se usudio da prati primjer Gdanjska.

Između 2004. i 2005. godine, grad Gdanjsk je prenio svoje obaveze vezane za vlasništvo na kompaniju u svom vlasništvu („Gdansk Water and Wastewater Infrastructure Company“ – Infrastrukturalna kompanija za vodovod i kanalizaciju Gdanjska ili GIWK), što je olakšavalo dobijanje multilateralne kredita i fondova EU. 2006. godine, grad je obezbijedio finansiranje preko GIWK od EBRD i putem granta iz Kohezionog fonda EU.

U narednoj tabeli predstavljene su glavne pozitivne i negativne strane ovog aranžmana JPP.

| Pozitivne strane | Negativne strane |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • povećanje kvaliteta vode (1992. godine, samo 8% vode u Gdanjsku bilo je u skladu sa standardima EU, dok je krajem 2003. godine usklađenost sa EU propisima iznosila 90%) • smanjenje gubitaka (sa 25% 1992. godine na oko 15% 2003. godine) • smanjenje broja pucanja cijevi za 50% • smanjenje prosječnog perioda za plaćanje sa 93 dana 1992. godine na 40 dana 2003. godine | <ul style="list-style-type: none"> • porast cijena (Napomena: Cijene se određuju kroz konsultacije između načelnika i zajedničkog preduzeća SNG, a povećanje ne može premašiti godišnju stopu inflacije, osim u izuzetnim okolnostima. Ipak, ovo je pravilo prekršeno više puta da bi se nadoknadili gubici. Niko nije očekivao da će smanjenje potražnje biti tako dramatično, kao rezultat povećanja cijene i mjerenja potrošnje.) • smanjenje prihoda • povećanje udjela fiksnih troškova • rad postojećeg sistema postao je skuplji • pojava neiskorištenih kapaciteta • neadekvatan tretman otpadnih voda |

PARTNERSTVO OPŠTINE SA POSLOVNIM SEKTOROM, SEVLIEVO, MAĐARSKA

Opština Sevlievo gaji primjer dobre prakse uspješnog partnerstva između opštine i privatnog sektora. Opštinsko rukovodstvo i privatne kompanije koje rade na području opštine pregovarale su o partnerstvu i registrovale asocijaciju neprofitnog karaktera „Selvievo 21. vijek“. Glavna ideja bila je da se uključe resursi privatnog biznisa koji mogu da pomognu opštinskom razvoju. Ciljevi partnerstva su doprinos socijalnom i ekonomskom razvoju opštine, povećanje standarda života građana i obezbjeđivanje mogućnosti za ostanak i zapošljavanje mladih ljudi. Članovi asocijacije su lokalne vlasti i više od 40 kompanija sa teritorije

opštine. Uprava udruženja radi na volonterskoj osnovi. Opština i poslovni sektor razmišljaju zajedno o prioritetima opštine, razrađuju godišnje akcijske planove i preduzimaju aktivnosti za postizanje partnerskih ciljeva.

Područja intervencije uključuju širok spektar oblasti (zdravlje, socijalna zaštita, kultura, sport), a privatni sektor je finansirao intervencije kao što su:

- nabavka mikrobiološkog laboratorija i rendgena za opštinsku bolnicu,
- nabavka opreme i namještaja u opštinskim ustanovama (za starije osobe i za djecu sa posebnim potrebama),
- restauracija istorijskih spomenika i crkve,
- izgradnja novog bioskopa,
- organizacija i sponzorstvo kulturnih događaja,
- rekonstrukcija sportskih objekata uključujući izgradnju bazena i obnovu stadiona,
- sponzorisane opštinskih sportskih klubova,
- izgradnja igrališta u gradskom parku,
- finansiranje rada lokalnog fudbalskog tima,
- uvođenje mjera sigurnosti u saobraćaju.

Ključ uspjeha ovog partnerstva je odlučnost svih partnera da rade na zajedničkom postizanju ciljeva i jasne procedure i pravila za implementaciju aktivnosti. Ovaj slučaj pokazuje kako znanje javnog i privatnog sektora i njihovi finansijski resursi mogu biti spojeni pri kreiranju jakog operativnog partnerstva u interesu svih građana lokalne zajednice.

KOMBINOVANI NAČIN FINANSIRANJA U VODOSNABDIJEVANJU, VILNUS, LITVANIJA

Grad Vilnius predstavlja dobar primjer realizacije finansiranja vodovoda i kanalizacije iz stranih, vanjskih izvora finansiranja bez uključivanja partnera iz privatnog sektora.

Od 1990. godine, kada je Litvanija dobila nezavisnost, vodovod i kanalizacija su u nadležnosti opština. Državna vodovodna kompanija Vilnusa je 1990. godine transformisana u akcionarsko društvo posebne namjene. Kompanija je nezavisna finansijska jedinica od koje se očekuje da se finansira iz prihoda koje ostvaruje. Pored grada, pokriva i susjedne opštine sa ukupno oko 900.000 stanovnika.

1992. godine, gradska skupština Vilnusa razmatrala je uspostavljanje zajedničke kompanije sa francuskim komunalnim preduzećem „Lyonnaise des Eaux Dumez“

– LED. Prijedlog je odbijen zbog toga što, prema zakonima Litvanije, vodni resursi moraju da ostanu u javnom vlasništvu. Projekat je ponovo razmatran 1993. godine, da bi 1996. godine bio odbijen kao *ekonomski nedovoljno povoljan*.

Kompanija je ipak uspjela da se održi bez partnera iz privatnog sektora, što pokazuje da JPP nije uvijek jedina opcija. Tražila je finansiranje iz mnogo različitih izvora, uključujući međunarodne agencije kao što su Svjetska banka i EBRD, te drugi fondovi i poslovne banke, i dobila zajmove od dvije poslovne banke iz Poljske i Njemačke, kao i grant ISPA fonda koji je pokrio najveći dio petogodišnjeg budžeta.

U narednom pregledu date su glavne pozitivne i negativne strane ovog pristupa.

| Pozitivne strane | Negativne strane |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • bolje korištenje lokalnih resursa i usluga • kvalitetnije vodosnabdijevanje • smanjivanje dugova potrošača • poslovanje s dobitkom od 2003. godine • kvalitet vode je u skladu sa standardima EU | <ul style="list-style-type: none"> • rast tarifa (ostale su nepromijenjene u periodu između 2001. i 2004. godine) • nisu uvedene moderne tehnologije • EBRD je pohvalila zakone o koncesijama u Litvaniji kao najadekvatnije za JPP u regionu |

FINANSIJSKO PLANIRANJE LOKALNOG RAZVOJA

Ciljevi lokalnog razvoja ostvaruju se kroz odgovarajuće intervencije: mjere, projekte i programe. Za svaku intervenciju potrebno je predvidjeti uloge i odgovornosti za njihovo provođenje, planirati dinamiku implementacije i utvrditi orijentacione troškove i strukturu očekivanih izvora (modaliteta) finansiranja. Finansijskim planom usklađuju se finansijski zahtjevi implementacije pojedinih razvojnih intervencija sa dinamikom opštinskih budžetskih prihoda i raspoloživošću ostalih finansijskih izvora, od donatorskih sredstava i transfera viših nivoa vlasti (razvojnih fondova), preko klasičnih kreditnih izvora finansiranja, pa sve do municipalnih obveznica i privatnog kapitala.

Finansijski plan predstavlja u suštini plan finansiranja lokalnog razvoja. Svrha mu je upravljanje implementacijom razvojnih intervencija u domenu finansiranja i obezbjeđenja potrebnih izvora za finansiranje. On mora biti prilagođen trogodišnjem ciklusu budžetskog planiranja, što podrazumijeva detaljno planiranje za prvu narednu godinu i orijentaciono za preostale dvije. Veza sa izvorima finansiranja čini finansijski plan ključnim alatom za planiranje i vođenje lokalnog razvoja.

Pri pripremi finansijskog plana, odnosno pri određivanju modaliteta finansiranja, na umu treba imati slijedeće:

- Potrebno je prikupiti informacije o očekivanim troškovima svake intervencije i o dostupnosti različitih izvora finansiranja (budžetska sredstva, krediti, donatori, interes privatnog sektora, raspoloživost razvojnih fondova...);
- Za svaki izvor finansiranja potrebno je precizirati koje je ministarstvo, donator ili institucija u pitanju;

- Treba razdvojiti modalitete finansiranja po godinama i po intervencijama (npr. sredstva koja će biti utrošena u prvoj godini realizacije i u svim narednim godinama do kraja projekta);
- Potrebno je u tekućoj godini utvrditi visinu sredstava koja će se koristiti iz budžeta kantona ili entiteta za narednu godinu, a zahtjev za korištenje budžetskih sredstava treba dostaviti resornom ministarstvu do roka utvrđenog u instrukcijama za izradu budžeta ili u drugom aktu ministarstva finansija;
- Kada se modaliteti finansiranja razrade za prvu godinu, isti se sistem koristi i za naredne godine, s tim što postoji mogućnost revidiranja projekcije finansiranja ukoliko dođe do bitnijih promjena okolnosti, uključujući i promjene zakona;
- Ukoliko je izvor finansiranja predviđen kod nadležnih institucija za narednu godinu (npr. direkcija za vode, ministarstvo poljoprivrede...), potrebno je u tekućoj godini u periodu otpočinjanja priprema za izradu budžeta za narednu godinu podnijeti zahtjev za korištenje navedenih sredstava, odnosno tražiti sredstva na način propisan zakonom i podzakonskim propisima,
- Ako su u pitanju sredstva institucija ili donatora navesti ko vrši nabavku opreme, materijala ili usluga (donator, institucija ili opština);
- U okviru vremena potrebnog za realizaciju treba predvidjeti vrijeme za dobijanje sredstava iz predloženog modaliteta finansiranja i vrijeme za provođenje aktivnosti;
- Vrijeme potrebno za realizaciju treba izraziti precizno (od datuma do datuma) za tekuću godinu; početkom svake godine pristupa se detaljnoj razradi za tu godinu), dok naredne godine mogu biti iskazane u mjesecima;
- Ukoliko postoji sumnja da sredstva iz navedenog izvora neće biti uspješno i pravovremeno obezbjeđena, treba predložiti alternativne modalitete finansiranja;
- Ako se vrši nabavka opreme ili usluga putem javnih nabavki, mora se precizno definisati šta se nabavlja i u kojoj vrijednosti, tj. što je predmet razmatranja modaliteta finansiranja projekta i angažovanja dobavljača/izvođača.

Pored obezbjeđenja sredstava, problem često predstavlja i njihovo korištenje, zbog dužine trajanja procedura i neizvjesnosti postupka javnih nabavki (čak i onda kada se sredstva pravovremeno obezbijede). Kod revidiranja operativnog plana nakon otpočinjanja realizacije projekta, potrebno je obezbijediti dodatne informacije, kao što su npr. stepen realizacije projekta i faza njegove implementacije.

U nastavku je navedeno nekoliko primjera razrade modaliteta finansiranja lokalnih razvojnih projekata iz strategija razvoja opština Petrovo i Doboj Istok. Operativni planovi finansiranja sačinjeni su za godinu početka implementacije projekata i za sve naredne godine. Primjeri sadrže pregled realizacije projekata do 30. aprila 2009. godine i razradu za naredne godine, u skladu sa revidiranim elementima plana implementacije, tj. izmjenama u dinamici implementacije i modalitetima finansiranja.

PRIMJERI REALIZACIJE

OPERATIVNOG PLANA FINANSIRANJA PROJEKATA

OPŠTINA PETROVO

| | |
|--|--|
| Projekat „Uspostavljanje multi-servis centra za preduzetnike, MSP i investitore“ | |
| Trajanje i vrijeme implementacije | |
| Procjenjena vrijednost projekta (KM) | |
| Finansijer/i i postotak finansiranja | |
| Implementator/i | |

| Godina | Modalitet finansiranja | Iznos po svakom od modaliteta, KM | Postupak realizacije |
|--------|------------------------|-----------------------------------|--|
| 2007. | Budžet opštine | 15.400 KM (50,5%) | U fazi realizacije (nabavka opreme, uspostavljanje centra, angažovanje stručnih lica na određeno vrijeme, promocija sa uključivanjem šireg kruga učesnika i potencijalnih korisnika, prikupljanje osnovne baze podataka, izrada promotivnog materijala, obraza, vodiča, uputstava) |
| | Donator | 15.000 KM (49,5%) | |

Projekat je 100% realizovan u okviru planiranog roka i izvora finansiranja.

| | |
|--|---|
| Projekat „Projektovanje i uređenje poslovne zone Sočkovac“ | Planirano Strateškim planom |
| Trajanje i vrijeme implementacije | Juli 2007 – decembar 2008. godine |
| Procjenjena vrijednost projekta (KM) | 400.000 KM |
| Finansijer/i i postotak finansiranja | Budžet opštine 30% – 120.000 KM; drugi izvori 70% – 280.000 KM |
| Implementator/i | Projektni tim (privredno društvo za upravljanje poslovnim zonama) |

| | Planirano Strateškim planom | Izmjene (nastale usljed prikupljanja novih informacija, promjena u okruženju,...) |
|--|-----------------------------|---|
| | April 2007 - juni 2008. | April 2007 – decembar 2007. |
| | 30.000 KM | 30.480 KM |
| | Budžet 50%, donator 50% | Budžet 50,5%, donator 49,5% |
| | Odjeljenje za privredu | - |

| Zadužena osoba/ organizacija | Vrijeme potrebno za realizaciju | Zakonska regulativa |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija za upravljanje razvojem • Odjeljenje za finansije | Ukupno trajanje projekta (uspostavljanje centra) – 8 mjeseci | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o budžetskom sistemu • Zakon o izvršenju budžeta • Zakon o radnim odnosima • Zakon o javnim nabavkama |

| Izmjene u odnosu na planirano Strateškim planom (nastale usljed prikupljanja novih informacija, promjena u okruženju,...) |
|---|
| - |
| - |
| 30.000 KM planirano iz budžeta opštine za 2007.; budž.opš. 30%, Min.finansija 40%, javno-privatno partner. 30% |
| Odjeljenje za privredu |

| Godina | Modalitet finansiranja | Iznos po svakom od modaliteta | Postupak realizacije | |
|--|--|--|---|--|
| 2007. i 2008. | Budžet opštine Sredstva obezbjeđena u budžetu opštine | 30.000 KM (7,50%) Nakon provedene tenderske procedure, cijena izrade regulacionih planova za tri poslovne zone i turist. zonu procjenjena je na 98.450 KM | <ul style="list-style-type: none"> • Prema postojećoj odluci Skupštine opštine: • Priprema projektnog zadatka za izradu regulacionog plana • Angažovanje/izbor izvođača-konsultanta • Izrada regulacionog plana (snimak postojećeg stanja, geološka ispitivanja, geodetske podloge) • Zahtjev Službi za računovodstvo za uključivanje ostatka vrijednosti projekta u budžet opštine za narednu godinu sa zahtjevom/aplikacijom ministarstvu. • Urađena aplikacija prema Ministarstvu finansija RS | |
| 2008. Aktivnosti prenesene u 2009. godinu | Budžet opštine | 5.000,00 (1,25%) | <ul style="list-style-type: none"> • Izbor menadžera poslovnih zona • Uspostavljanje društva za upravljanje poslovnom zonom sa pratećim normativnim aktima: statusno, organizaciono, sistematizacija, zasnivanje radnog odnosa, nadzor nad radom... • definisati ulogu u narednim aktivnostima | |
| 2009. | Budžet opštine GTZ | 50.000 KM (12,50%) 10.000,00 KM | <ul style="list-style-type: none"> • Izrada studije izvodljivosti sa definisanim svim neophodnim daljim koracima kao i određivanje subjekta za upravljanje zonama • Izrada tehničke dokumentacije za infrastrukturno opremanje PZ (prema regulacionom planu: saobraćajnice, elektro, kanalizacija, vodovod, telekomunik. ...): • izrada projektnog zadatka, - urbanistička saglasnost, - izbor konsultanta za izradu i izrada tehn. dokumentacije | |

| | Zadužena osoba/ organizacija | Vrijeme potrebno za realizaciju | Zakonska regulativa |
|--|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Odjeljenje za urbanizam (D.Maksimović), • Komisija za javne nabavke (D. Pejić) i • Služba za finansije i računovodstvo (V. Petrović) • sve u saradnji sa Kancelarijom za upravljanje razvojem | 2007. god. (zaključno sa 4 kvartalom) | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o budžetskom sistemu • Zakon o izvršenju budžeta • Zakon o prostornom uređenju • Zakon o javnim nabavkama |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Odjeljenje za privredu, finansije i društvene djelatnosti | u toku je realizacija dec.2007 – jan. 2008. | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o preduzećima |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Odjeljenje za urbanizam, - Komisija za javne nabavke, • sve u saradnji sa Kancel. za upravljanje razvojem i Društvom za upravljanje PZ | 1. kvartal 2008. U toku 2009. god. | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o prostornom uređenju • Zakon o javnim nabavkama • Zakon o izvršenju budžeta |

| Godina | Modalitet finansiranja | Iznos po svakom od modaliteta | Postupak realizacije |
|--|---|--|---|
| 2008. i 2009. | Budžet opštine Ministarstvo finansija RS (podsticaj nerazvijenim opštinama) Sredstva iz Razvojnog programa RS | 30.000 KM (7,50%) 60.000 KM (15,00%) 846.000. KM | <ul style="list-style-type: none"> • Utvrđivanje načina i pokretanje postupka za rješavanja imovinsko-pravnih odnosa • Obezbjedenje obaveznog pologa za provođenje eksproprijacije, otkup zemljišta koje je obuhvaćeno regulacionim planovima • Definisane modaliteta i uslova javno-privatnog partnerstva (preporuka: BOOT – Izgraditi-Posjedovati-Poslovati-Prenijeti) |
| 2008. Aktivnosti prenesene u 2009. godinu | Budžet opštine | 5.000 KM (1,25%) | <ul style="list-style-type: none"> • Promocija i izrada odgovarajućeg promotivnog materijala • Javni poziv privatnom sektoru sa definisanim modalitetima i uslovima • Uži izbor prema definisanim kriterijima |
| 2008. Aktivnosti prenesene u 2009. godinu | Ministarstvo finansija RS (podsticaj nerazvijenim opštinama) | 100.000,00 (25,00%) | <ul style="list-style-type: none"> • Osnovno infrastrukturno opremanje PZ prema tehničkoj dokumentaciji • Javni poziv za izbor izvođača prema posebnim lotovima • Izbor izvođača • Ugovaranje i izvođenje radova |
| 2008. Aktivnosti prenesene u 2009. godinu | Javno-privatno partnerstvo | 120.000,00 (30,00%) | Ugovorno regulisanje javno-privatnog partnerstva sa određenim nivoom i standardom kvaliteta |

| | Zadužena osoba/ organizacija | Vrijeme potrebno za realizaciju | Zakonska regulativa |
|--|--|---------------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Odjeljenje za privredu, finansije i društvene djelatnosti, • Stručna služba SO, • Pravna služba • Skupština opštine; • sve u saradnji sa Kancelarija za upravljanje razvojem | 1. kvartal 2008. | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o eksproprijaciji • Zakonski propisi o prometu neket., katastar, grunt i sl. • Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom jedinica LS, • Zakon o građev. zemljištu RS |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Odluka SO o franšizingu | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Načelnik opštine, • Komisija za javne nabavke, • sve u saradnji sa Kancelarijom za upravljanje razvojem | | Zakon o javnim nabavka |
| | | | Zakon o obligacionim odnosima |

Procenat realizacije: 5% (u toku je priprema projektnog zadatka za izradu regulacionog plana), realizovano je 30% aktivnosti

Napomena: U toku implementacije primjećeno je da je budžet projekta daleko veći od prvobitno planiranog, ali će se njegova prava vrijednost precizno utvrditi tek nakon izrade studije izvodljivosti.

Veliki pomak i sigurnost za implementaciju projekta su odobrena sredstva od strane Razvojnog programa Republike Srpske koja će se prema projektnom planu u najvećem mjeri utrošiti na otkup zemljišta. U aprilu 2009. godine, već je otkupljeno 2,7 ha zemljišta u poslovnoj zoni Petrovo, čiji je vlasnik otkupom postala opština. Za poslovnu zonu opština ima potencijalne investitore, tako da bi se

OPŠTINA DOBOJ ISTOK

| | | |
|--|--|--|
| Projekat „Izgradnja kanalizacije na području općine Doboj Istok“ | Planirano Strateškim planom | |
| Trajanje i vrijeme implementacije | Oktobar 2007 – decembar 2012. godine | |
| Procjenjena vrijednost projekta (KM) | 6.700.000 KM | |
| Finansijer/i i postotak finansiranja | Dir. voda 15%; Budžet opštine 5%; Građani 30%; Kredit 50% | |
| Implementator/i | Tender, domaće građevinske firme | |

| Godina | Modalitet finansiranja | Iznos po svakom od modaliteta | Postupak realizacije |
|--------|--|---|--|
| 2007. | <ul style="list-style-type: none"> Direkcija voda Ministarstvo za prostorno uređenje Tuzlanskog kantona Ministarstvo za prostorno uređenje Tuzlanskog kantona | 300.000 KM 100.000 KM 20.000 KM | <ul style="list-style-type: none"> Zahtjev za finansiranje prve faze – cijevi i poklopci Doznaka sredstava opštini |

ovaj projekat mogao realizovati po modelu JPP. S obzirom da se radi o maloj opštini i relativno maloj površini poslovnih zona, u kontaktu sa konsultantima je dogovoreno da se umjesto društva za upravljanje poslovnim zonama u sklopu Kancelarije za razvoj imenuje menadžer poslovnih zona koji će imati stalnu konsultantsku pomoć od GTZ i njegovih konsultanata u narednih 5 godina. Iskustva iz pripreme i realizacije prve faze ovog projekta navode na zaključak da se kod ovakve vrste projekata, koji zahtijevaju velika ulaganja i angažovanje mnogo dodatnih konsultacija, pored privrednih kapaciteta i osnova za privredni razvoj kraja, u velikoj mjeri izgrađuju i konsultantski kapaciteti. Rad na projektima ovog obima i njihova složenosti jačaju stručne kapacitete zaposlenih u lokalnoj upravi, a posebno kancelariji za razvoj¹.

¹ Zaključak zaposlenih u Kancelariji za razvoj opštine Petrovo.

| |
|---|
| Izmjene (nastale usljed prikupljanja novih informacija, promjene u okruženju,...) |
| - |
| - |
| Dir. voda 27%; Budžet opštine 30%; Građani 21%; Kredit 22% |
| Opština Doboj Istok |

| Zadužena osoba/ organizacija | Vrijeme potrebno za realizaciju | Zakonska regulativa |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Opštinski načelnik Kancelarija Služba za poduzetništvo i financije | do -13.04.2007. do - 21.05.2007. | <ul style="list-style-type: none"> Zakon o vodama FBiH Zakon o vodnim doprinosima Zakon o komunalnim djelatnostima Pravilnik o vrstama, načinu i obimu mjerenja i ispitivanja iskorištenosti voda, ispuštene otpadne vode i izvađenog materijala Zakon o sadržaju, obliku, uslovima i načinu čuvanja vodoprivrednih akata |

| Godina | Modalitet finansiranja | Iznos po svakom od modaliteta | Postupak realizacije |
|--------|--|-------------------------------|--|
| 2007. | Budžet opštine | 300.000 KM | <ul style="list-style-type: none"> • Zahtjev službi za uključivanje projekta u budžet, • praćenje realizacije projekta, • pisanje izvještaja |
| 2008. | Direkcija voda | 300.000 KM | Zahtjev za finansiranje |
| 2008. | Budžet opštine | 340.000 KM | <ul style="list-style-type: none"> • Zahtjev službi za poduzetništvo i financije za uključivanje projekta u budžet opštine za narednu godinu, • Praćenje realizacije projekta i pisanje izvještaja |
| 2008. | Građani | 100.000 KM | Kancelarija za upravljanje razvojem se obraća mjesnoj zajednici za finansiranje projekta od strane građana |
| 2008. | Kredit Napomena: Zaključivanjem ugovora o kreditu pokušati da se sa bankom postignu uslovi kreditiranja: «revolving kredit» | 300.000 KM | Analiza kreditne i finansijske sposobnosti opštine, Odluka o zaduživanju Natječaj za izbor banke, Ugovor o kreditu |

| | Zadužena osoba/ organizacija | Vrijeme potrebno za realizaciju | Zakonska regulativa |
|--|--|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | <p>Prema rokovima za izradu budžeta</p> <p>Kraj godine</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o budžetu u FBiH • Zakon o izvršenju budžeta u FBiH • Odluka o donošenju budžeta opštine Doboj Istok • Odluka o izvršenju budžeta opštine Doboj Istok |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Opštinski načelnik • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | <p>Septembar 2008.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o vodama FBiH, • Zakon o vodnim doprinosima, • Zakon o komunalnim djelatnostima, • Pravilnik o vrstama, načinu i obimu mjerenja i ispitivanja iskorištenosti voda, ispuštene otpadne vode i izvađenog materijala • Zakon o sadržaju, obliku, uslovima i načinu čuvanja vodoprivrednih akata |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | <p>Prema rokovima za izradu budžeta</p> <p>Kraj godine</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o budžetu u FBiH • Zakon o izvršenju budžeta u FBiH • Odluka o donošenju budžeta opštine Doboj Istok • Odluka o izvršenju budžeta opštine Doboj Istok |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Mjesne zajednice | <p>Tokom cijele godine</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o lokalnoj samoupravi • Statut opštine • Odluka o učešću građana u sufinansiranju projekta |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | <p>Revolving kredit – po potrebi</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o zaduživanju općina • Zakon o javnim nabavkama |

| Godina | Modalitet finansiranja | Iznos po svakom od modaliteta | Postupak realizacije | |
|--------|------------------------|-------------------------------|---|--|
| 2009. | Direkcija voda | 300.000 KM | Zahtjev za finansiranje | |
| 2009. | Budžet opštine | 340.000 KM | <ul style="list-style-type: none"> • Zahtjev službi za poduzetništvo i financije za uključivanje projekta u budžet opštine za narednu godinu • Praćenje realizacije projekta i pisanje izvještaja | |
| 2009. | Građani | 250.000 KM | Kancelarija za upravljanje razvojem se obraća mjesnoj zajednici za finansiranje projekta od strane građana | |
| 2009. | Kredit | 300.000 KM | Realizacija kredita | |
| 2010. | Direkcija voda | 300.000 KM | Zahtjev za finansiranje | |

| | Zadužena osoba/ organizacija | Vrijeme potrebno za realizaciju | Zakonska regulativa |
|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Opštinski načelnik • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | Septembar 2009. | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o vodama FBiH • Zakon o vodnim doprinosima • Zakon o komunalnim djelatnostima • Pravilnik o vrstama, načinu i obimu mjerenja i ispitivanja iskorištenosti voda, ispuštene otpadne vode i izvađenog materijala • Zakon o sadržaju, obliku, uslovima i načinu čuvanja vodoprivrednih akata |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | <p>Prema rokovima za izradu budžeta</p> <p>Kraj godine</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o budžetu u FBiH • Zakon o izvršenju budžeta u FBiH • Odluka o donošenju budžeta opštine Doboj Istok • Odluka o izvršenju budžeta opštine Doboj Istok |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Mjesne zajednice | Tokom cijele godine | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o lokalnoj samoupravi • Statut opštine • Odluka o učešću građana u sufinansiranju projekta |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | Revolving kredit - po potrebi | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o zaduživanju općina • Zakon o javnim nabavkama |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Opštinski načelnik • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | Septembar 2010. | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o vodama FBiH • Zakon o vodnim doprinosima • Zakon o komunalnim djelatnostima • Pravilnik o vrstama, načinu i obimu mjerenja i ispitivanja iskorištenosti voda, ispuštene otpadne vode i izvađenog materijala • Zakon o sadržaju, obliku, uslovima i načinu čuvanja vodoprivrednih akata |

| Godina | Modalitet finansiranja | Iznos po svakom od modaliteta | Postupak realizacije | |
|--------|------------------------|-------------------------------|---|--|
| 2010. | Budžet opštine | 340.000 KM | <ul style="list-style-type: none"> • Zahtjev za uključivanje projekta u budžet opštine • Praćenje realizacije projekta i pisanje izvještaja | |
| 2010. | Građani | 350.000 KM | Kancelarija za upravljanje razvojem se obraća mjesnoj zajednici za finansiranje projekta od strane građana | |
| 2010. | Kredit | 300.000 KM | | |
| 2011. | Direkcija voda | 300.000 KM | Zahtjev za finansiranje | |
| 2011. | Budžet opštine | 340.000 KM | <ul style="list-style-type: none"> • Zahtjev službi za uključivanje projekta u budžet opštine, • praćenje realizacije projekta, izvještavanje | |
| 2011. | Građani | 350.000 KM | Kancelarija za upravljanje razvojem se obraća mjesnoj zajednici za finansiranje projekta od strane građana | |

| | Zadužena osoba/ organizacija | Vrijeme potrebno za realizaciju | Zakonska regulativa |
|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | <p>Prema rokovima za izradu budžeta</p> <p>Kraj godine</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o budžetu u FBiH • Zakon o izvršenju budžeta u FBiH • Odluka o donošenju budžeta opštine Doboj Istok • Odluka o izvršenju budžeta opštine Doboj Istok |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Mjesne zajednice | <p>Tokom cijele godine</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o lokalnoj samoupravi • Statut opštine • Odluka o učešću građana u sufinansiranju projekta |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | <p>Revolving kredit - po potrebi</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o zaduživanju općina • Zakon o javnim nabavkama |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Opštinski načelnik • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | <p>Septembar 2011.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o vodama FBiH • Zakon o vodnim doprinosima • Zakon o komunalnim djelatnostima • Pravilnik o vrstama, načinu i obimu mjerenja i ispitivanja iskorištenosti voda, ispuštene otpadne vode i izvađenog materijala • Zakon o sadržaju, obliku, uslovima i načinu čuvanja vodoprivrednih akata |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | <p>Prema rokovima za izradu budžeta</p> <p>Kraj godine</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o budžetu u FBiH • Zakon o izvršenju budžeta u FBiH • Odluka o donošenju budžeta opštine Doboj Istok • Odluka o izvršenju budžeta opštine Doboj Istok |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Mjesne zajednice | <p>Tokom cijele godine</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o lokalnoj samoupravi • Statut opštine • Odluka o učešću građana |

| Godina | Modalitet finansiranja | Iznos po svakom od modaliteta | Postupak realizacije | |
|--------|------------------------|-------------------------------|--|--|
| 2011. | Kredit | 300.000 KM | Realizacija kredita | |
| 2012. | Direkcija voda | 300.000 KM | Zahtjev za finansiranje | |
| 2012. | Budžet opštine | 340.000 KM | Praćenje realizacije projekta i pisanje izvještaja | |
| 2012. | Građani | 350.000 KM | Kancelarija za upravljanje razvojem se obraća mjesnoj zajednici za finansiranje projekta od strane građana | |
| 2012. | Kredit | 300.000 KM | Realizacija kredita | |

| | Zadužena osoba/ organizacija | Vrijeme potrebno za realizaciju | Zakonska regulativa |
|--|--|------------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | Revolving kredit – po potrebi | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o zaduživanju općina • Zakon o javnim nabavkama |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Opštinski načelnik • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o vodama FBiH • Zakon o vodnim doprinosima • Zakon o komunalnim djelatnostima • Pravilnik o vrstama, načinu i obimu mjerenja i ispitivanja iskorištenosti voda, ispuštene otpadne vode i izvađenog materijala • Zakon o sadržaju, obliku, uslovima i načinu čuvanja vodoprivrednih akata |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | Kraj godine | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o budžetu u FBiH • Zakon o izvršenju budžeta u FBiH • Odluka o donošenju budžeta opštine Doboj Istok • Odluka o izvršenju budžeta opštine Doboj Istok |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Mjesne zajednice | Tokom cijele godine | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o lokalnoj samoupravi • Statut opštine • Odluka o učešću građana u sufinansiranju projekta |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija • Služba za poduzetništvo i financije | Revolving kredit – po potrebi | <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o zaduživanju općina • Zakon o javnim nabavkama |

Vrijednost projekta 6.700.000 KM; implementator: opština Doboj Istok; period realizacije: septembar 2007 – decembar 2012. godine

Realizacija projekta je u toku. Do 30. aprila 2009. godine, realizovane su slijedeće aktivnosti:

- Urađeno je idejno rješenje i izvedbeni projekat;
- Putem javnog oglasa kojeg je raspisala opština, izabran je dobavljač i realizovana nabavka ukupne vrijednosti 160.691 KM (predviđeni način finansiranja je: 100.000 KM opština i 60.000 KM Ministarstvo za prostorno uređenje Tuzlanskog kantona);

| Godina | Modalitet finansiranja | Planirani iznos po svakom od modaliteta | Specifikacija radova/roba/usluga: vrsta, vrijednost i modalitet javnih nabavki |
|---------|------------------------|---|---|
| 2008. | Direkcija voda | 300.000 KM | Obzirom da još uvijek nisu potvrđeni odabrani modaliteti finansiranja, kao i utvrđeni tačni iznosi odabranih modaliteta finansiranja, u skladu sa dinamikom priliva obezbijedenih sredstava razrađivaće se ostale faze projekta a time i modaliteti javne nabavke |
| | Budžet opštine | 340.000 KM | |
| | Građani | 100.000 KM | |
| | Kredit | 300.000 KM | |
| UKUPNO: | | 1.040.000 KM | |

Realizacija predviđenih aktivnosti slijedi u 2009. godini, kao i detaljna razrada modaliteta finansiranja za 2009. i 2010. godinu.

- JP „Vodno područje slivova rijeke Save“, Sarajevo, putem javnog oglasa odabralo je izvođača za izvođenje radova na izgradnji fekalne kanalizacije (glavni kolektor i sabirni kanali) naselja Klokočnica, I faza „A“, sa ukupnom vrijednosti radova od 533.210,26 KM (ugovor o izvođenju radova je potpisan u vrijednosti 150.000,00 KM, a izvori finansiranja su: 100.000,00 JP za „Vodno područje slivova rijeke Save“ i 50.000,00 KM opština Doboj Istok). Izvršeni radovi po ovom ugovoru iznose do sada 204.324,58 KM.
- U 2008. godini, provedene su sve aktivnosti na potpisivanju ugovora o nabavci kanalizacionih cijevi ukupne vrijednosti 217.058,40 KM, što će biti finansirano iz budžeta opštine.

| | Realizovano |
|--|--|
| | Izvori finansiranja: 1. JP «Vodno područje slivova rijeke Save» Sarajevo = 236.223,00 KM |
| | Izvori finansiranja: 1. Budžet opštine = 130.835,00 KM |
| | - |
| | - |
| | 367.058,00 KM |

ZAKLJUČAK

Budžet je tradicionalni i najzastupljeniji izvor finansiranja projekata lokalnog razvoja u BiH. Međutim, ovaj izvor finansiranja postaje sve nesigurniji, između ostalog, i zbog promjene u načinu raspodjele poreskih prihoda, prenošenjem indirektnih poreza (PDV-a i carine) sa entitetskog na državni nivo. Još od 2006. godine, lokalne zajednice procentualno dobijaju manje ovih prihoda u odnosu na pređašnje prihode od raspodjele poreza na promet na nivou entiteta. Budžet velikog broja lokalnih zajednica zadovoljava samo potrebe finansiranja operativnih troškova i to za interventno rješavanje socijalnih problema, za zdravstvenu zaštitu, komunalne usluge i sl. Budžetska sredstva manjih i ruralnih sredina najčeće su jedva su dovoljna za finansiranje osnovnih troškova funkcionisanja opštine, dok se za finansiranje razvojnih projekata od lokalnog značaja ne mogu izdvojiti značajnija sredstva iz ovog izvora. Za finansiranje većih projekata, opštine mogu očekivati pomoć kroz preraspodjelu sredstava iz entitetskih budžeta putem podsticajnih sredstava za razvoj pojedinih sektora i djelatnosti (npr. poljoprivrede, MSP, zdravstvenu zaštitu i sl.).

Zaduživanje javnog sektora kod poslovnih banaka i drugih kreditora ograničeno je Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama BiH. Sa stanovišta banaka – povjerilaca, u uslovima finansijske krize javni sektor je manje rizičan i zato su uslovi za odobravanje kreditnih sredstava ovom sektoru fleksibilniji u odnosu na privatni. Kreditiranje projekata lokalnog razvoja iz sredstava entitetskih investiciono-razvojnih banaka također pruža određene pogodnosti. Ipak, ovaj izvor zaduživanja ne mora da bude povoljniji od nekih drugih izvora, kao što su naprimjer obveznice. Zaduzivanje opština i gradova putem emisije obveznica, i pored

ograničenja koje imaju emitenti i rizika koji snosi investitor - kupac, pokazalo se boljim i efikasnijim izvorom finansiranja u odnosu na druge oblike zaduživanja. Ipak, ni emisija obveznica ne mora biti najbolji izbor za male i nerazvijene opštine, zbog neatraktivnosti za potencijalne investitore, malog obima emisije i visokih fiksnih troškova izdavanja, pa neki finansijski analitičari tvrde da je emisija municipalnih obveznica privilegija razvijenih opština i gradova. Kao i svako drugo zaduživanje, obveznice nose rizik koji se prvenstveno ogleda u nedovoljnom ostvarivanju prihoda od investicije za servisiranje preuzetih obaveza. Praksa je pokazala da je sa aspekta rizika najbolja kombinacija kombinovano finansiranje projekata (emisijom obveznica i iz drugih izvora), jer ovakav način finansiranja diversifikuje rizik i čini povrat na uložena sredstva sigurnijim. Moguće su kombinacije obveznica i predpristupnih fondova, obveznica i JPP, obveznica i lizinga, itd. Direktni lizing u aranžmanu lokalne zajednice podliježe zakonskim ograničenjima u vezi sa zaduživanjem, tako da je i ovaj model finansiranja preporučljivo koristiti u kombinaciji sa privatnim sektorom po nekom od modela JPP.

U predstavljanju modaliteta finansiranja lokalnog razvoja, najveći akcent s razlogom je stavljen na JPP. JPP do sada nisu bila dovoljno korištena u praksi u BiH i pored toga što u poređenju sa drugim izvorima finansiranja otvaraju značajno veće mogućnosti za finansiranje razvoja, obavljanje javnih usluga i zadovoljenje potreba građana. Bitna odrednica JPP je udruživanje resursa, a zemljište i nekretnine predstavljaju najvažniji resurs u vlasništvu lokalne zajednice. Zakonom o lokalnoj samoupravi je regulisano da se sva pokretna i nepokretna imovina za izvršavanje funkcija dodjeljuje u vlasništvo jedinicama lokalne samouprave. Kod osnivanja zajedničkih preduzeća, odnosno ugovora o zajedničkom poslovnom poduhvatu, nepokretnosti predstavljaju najčešće učešće lokalne zajednice na osnovu kojeg one stiču pravo na upravljanje i prihod. Također, postoje brojne mogućnosti izgradnje i stavljanja u funkciju objekata društvenog standarda kao što su sportske dvorane, škole, bolnice, vrtići, domovi za stara lica, zatim tržnice, garaže i sl. Kroz JPP je moguće realizovati i komercijalne projekte koji će i javnom i privatnom sektoru omogućiti ostvarivanje dobiti. Privatni kapital se koristi za izgradnju javnih objekata i poboljšanje kvaliteta javnih usluga, dok je sredstva dobijena od poreskih obveznika moguće usmjeriti u druge namjene. Tako se, pored budžetskih sredstava, mogu iskoristiti i drugi izvori finansiranja projekata u oblastima koje je zakon o lokalnoj samoupravi dodjelio u nadležnost opština. Brojni su primjeri uspješno ostvarene saradnje javnog i privatnog sektora u evropskim zemljama, ali i na prostoru BiH, koji pokazuju da je ovaj model finansiranja itekako primjenljiv i da daje dobre rezultate. JPP se obično

ne reguliše posebnim zakonom što ostavlja prostor da se kroz praktična rješenja dođe do optimalnih modela saradnje. Iako ne postoje posebna normativna ograničenja za JPP u postupku je donošenje Zakona o JPP u RS, mimo prakse većine evropskih zemalja. Prema nacrtu ovog zakona, oblici JPP posmatraju se kao mogućnosti, da se praksa ne bi ograničavala, ni u pogledu oblasti, niti modela JPP, pa se s pravom postavlja pitanje kome uopšte treba donošenje ovakvog zakona, bilo na nivou BiH ili entiteta.

Jedna od zanimljivijih mogućnosti finansiranja javnog sektora u RS se otvara donošenjem zakona o prenosu prava svojine na kapitalu u preduzećima koja obavljaju komunalnu djelatnost na jedinice lokalne samouprave, po kojem će lokalna zajednica postati vlasnik ili jedan od vlasnika kapitala u komunalnim preduzećima, umjesto da ima vlasništvo nad imovinom. Ovim će lokalne vlasti preko svojih predstavnika u upravljačkoj strukturi moći kontrolisati kvalitet i cijenu komunalnih usluga (za što se uostalom i odgovorne) i imati mogućnost ostvarivanja neporeskih prihoda putem prinosa od kapitala – dividendi. Slični oblici povezivanja putem kapitala mogu se ostvariti i u drugim sektorima, kao npr. kod javnih ustanova iz oblasti zdravstva, obrazovanja, sporta ili kulture, gdje je lokalna zajednica vlasnik lokalne imovine, ali ne odlučuje o poslovanju ovih ustanova. Da bi se ovaj model povezivanja ostvario, potrebna je određena zakonska regulativa po uzoru na onu u domenu komunalnih preduzeća.

Očekivanja vlasti u BiH u pogledu finansiranja projekata iz predpristupnih fondova EU rastu uporedo sa napretkom na ispunjavanju uslova za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ipak, ova sredstva se mogu dobiti jedino ako postoje kvalitetni i dobro pripremljeni projekti koji mogu opravdati ulaganja. Treba imati u vidu i ispunjavanje drugih preduslova, kao što su npr. usaglašavanje zakonske regulative sa direktivama EU, ispunjavanje određenih standarda, poštovanje međunarodnih sporazuma i procedura i sl.

Izbor načina finansiranja projekata lokalnog razvoja zavisi od mnogih faktora, među kojima se izdvajaju:

- raspoloživost vlastitih sredstava i njihov obim,
- namjena sredstava,
- rokovi izgradnje kapitalnih objekata / investicija i očekivani efekti,
- raspoloživost različitih izvora finansiranja,
- mogućnost promocije na osnovu investiranja,
- raspoloživost podrške pratećih institucija (u vezi sa proceduralnim i vremenskim aspektom postupka).

Za sve one lokalne zajednice koje su spremne da naprave iskorak od klasičnog i šablonskog finansiranja (budžet, kredit, donacija), prema novim i inventivnijim kombinacijama, postoji zaista mnogo načina finansiranja razvoja. Planovi i instrumenti lokalnog razvoja otvaraju nove i nebrojene mogućnosti, a sve modalitete finansiranja i njihove kombinacije nije moguće unaprijed predvidjeti i iscrpiti. Potreba za stvaranjem novih modela finansiranja ne zavisi toliko od zakonskog okvira, koliko od stvarne posvećenosti lokalnih aktera realizaciji svojih razvojnih zamisli.

