



ВИСОКА ПОСЛОВНА ШКОЛА
СТРУКОВНИХ СТУДИЈА – БЛАЦЕ
Часопис из области економије, менаџмента и
информатике „БизИнфо“
Број 5/2012, стр. 81 - 90
Адреса: Краља Петра I, бр.70, 18420 Блаце

ЕКСТЕРНИ ЕФЕКТИ ЈАВНИХ РАСХОДА И ЈАВНО-ПРИВАТНА ПАРТНЕРСТВА

EXTERNAL EFFECTS OF PUBLIC EXPENDITURE AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Виолета Бабић
Економско-трговинска школа Крушевац

Резиме: *Ако постоје екстерни ефекти, а ништа се не предузима у циљу решавања проблема, долази до ненефикасне алокације ресурса. Зато се проблем екстерналија решава реакцијама јавног сектора (еколошки порези, накнаде за загађење) и реакцијама приватног сектора, путем јавно-приватног партнерства.*

Кључне речи: *екстерналије, јавно-приватно партнерство*

Abstract: *If there are external effects, and nothing is being done to solve the problem, there is nenefikasne resource allocation. Therefore the problem resolves externalities reactions of the public sector (environmental taxes, charges for pollution) and the reactions of the private sector through public-private partnership.*

Keywords: *externalities, public-private partnership*

1. УВОД

Екстерни ефекти су дим и издувни гасови, отпадне воде, уништавање шумских површина и зеленила, а ако се ништа не предузима у вези са њима, долази до неефикасне алокације ресурса.

Укључивање приватног сектора кроз јавно-приватна партнерства, потребно је у домену развоја инфраструктуре и остварује се од пружања техничке помоћи, преко оперативних активности до потпуне приватизације. Комбинација јавно-приватних

партнерстава, треба да одигра најзначајнију улогу у остваривању циљева заштите животне средине. Поред тога, локалним заједницама су на располагању и еко фондови, уз прописивање локалних накнада у области животне средине.

2. ОДГОВОР ПРИВАТНОГ СЕКТОРА НА ЕКСТЕРНЕ ЕФЕКТЕ ЈАВНИХ РАСХОДА

Директном регулацијом, држава прописује сваком загађивачу да смањи ниво загађења до одређене границе, или ће се у супротном суочити са законским санкцијама. Три сектора - јавни сектор, приватни и специјализована приватна и јавна предузећа трошила су на заштиту живорте средине у 2009. години, у ЕУ, укупно 1,8% од БДП-а. У ЕУ, у 2008. години, највећи део новца који троши јавни сектор ишао је у правцу управљања отпадом, а специјализована приватна и јавна предузећа за пружање услуга у области заштите животне средине и приватни сектор су били окренути управљању отпадним водама.

Табела 1. Расходи приватних произвођача услуга за заштиту животне средине, у изабраним земљама, у % БДП-а, 2009. године

земља	2009. година	
	У % БДП-а	Инвестиције за заштиту животне средине, у % од укупних расхода
Аустрија	1,9	22
Румунија	1,7	13
Италија	1,0	15
Француска	0,90	35
Холандија	0,82	8
Мађарска	0,75	12
Чешка	0,70	8
Бугарска	0,50	50
Финска	0,10	42
Словенија	0,50	31
Хрватска	0,35	32
Словачка	0,10	22
Просек ЕУ	0,88	29

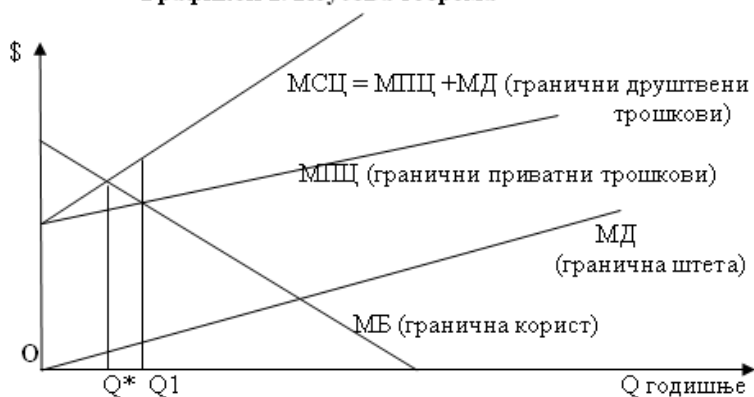
Извор: eurostat (env_ac_exp1) 09.08.2011.

Расходи за заштиту животне средине приватних предузећа за пружање услуга заштите животне средине у ЕУ се крећу у распону од 0,10% БДП-а у Словачкој и Финској, до 1,7 односно 1,9% БДП-а у Румунији и Аустрији.

Основни разлог неефикасности повезаних са екстерним ефектима је одсуство власничких права, јер појединци (приватна лица), могу да избегну проблеме с екстерним ефектима, јер им власничка права дају могућност преговарања. Решавање екстерних ефеката је независно од тога коме је власничко право дато, битно је само да га неко има. Кад се једном успоставе власничка права, држава више не мора да интервенише, како би се решавали проблеми екстерних ефеката, а овај резултат је познат као Коусова теорема, која је применљива на случајеве у којима су јасно познати извори екстерних ефеката и када се екстерни ефекти тичу само неколико страна.

Ако има власничка права, предузеће загађивач ће смањивати производњу за једну јединицу, док год му се за то плаћа износ већи од профита који би имао од производње те јединице (МБ-МПЦ). Страна која има штету од те производње је спремна да плаћа загађивачу смањење производње за додатну јединицу, док год је тај износ мањи од штете коју та производња наноси (МД). При сваком нивоу производње већем од Q^* , постоји простор да загађивач и страна која има штету преговарају.

Графикон 1. Коусова теорема



Извор: Харви Ц. П., Т. Гајер. 2009. Јавне финансије – ЦИД Економског факултета у Београду, Србија, стр.88.

Један од начина решавања проблема екстерних ефеката је „интернализација“, која се спроводи кроз удруживање заинтересованих страна. Код предузећа се екстерни ефекти интернализују, тако што тржиште подстиче спајање предузећа. Профит од заједничког предузећа је већи од збира појединачних профита, ако не изазива екстерне ефекте, па сада оно предузеће које је изазивало екстерне ефекте води рачуна о њима, јер у супротном директно себи наноси штету.

3. ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО КАО НАЧИН ЗА РЕШАВАЊЕ ЕКСТЕРНАЛИЈА

Јавно-приватно партнерство је дугорочан уговорни партнерски однос између јавног и приватног сектора, који може укључивати финансирање, пројектовање, градњу, управљање и/или одржавање инфраструктуре и/или пружање услуга од стране приватног сектора, које традиционално набавља и пружа јавни сектор¹. Модел јавно-приватног партнерства доноси користи за обе стране, што подразумева комбинацију циљева јавног и приватног сектора. У многим пројектима, које би традиционално финансирао и водио јавни сектор, могу се користити финансијска средства приватног сектора. Уместо да сам гради јавне објекте и инфраструктуру, њима управља, одржава их и пружа крајњу услугу, јавни сектор склапа дугорочни уговор са приватним сектором који ће уместо њега управљати, задржавајући само регулаторну и надзорну функцију.

Приватни сектор, за пружене услуге може наплаћивати накнаду, директно од крајњих корисника, када сноси и ризик тржишне потражње, или да од јавног сектора наплаћује најамнину. Циљ јавно-приватног партнерства није пружање јавних услуга, већ приватизација јавних добара или подстицање директних улагања у тржишно оријентисане пројекте. Јавно-приватно партнерство се разликује од приватизације по томе што се право коришћења јавне имовине даје приватном партнеру на одређено време.

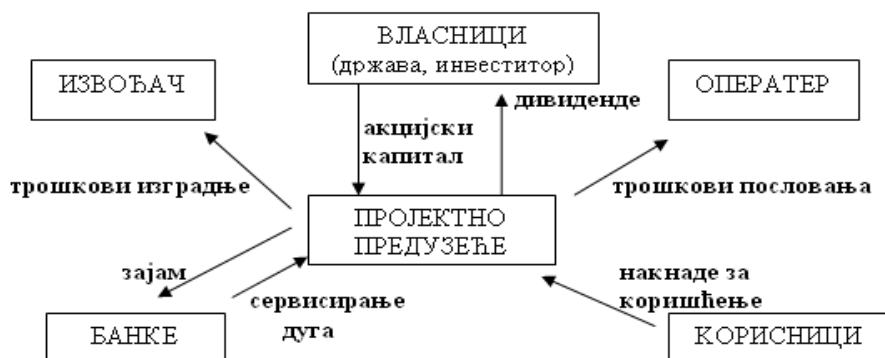
Предности јавно-приватног партнерства се односе на бржу изградњу инфраструктуре и бржу реализацију, мање укупне

¹ Милутин Љешевић, Јордан Алексић – Примењена екологија, UNECO, 2010. године, стр.55.

трошкове, бољу алокацију ризика, виши квалитет пружених услуга, стварање додатних прихода и успешније управљање. То значи да се код јавно-приватног партнерства друштвена одговорност, свест о потреби заштите, очувања и унапређења животне средине укршта са финансијама, технологијом, делотворним управљањем и предузетничким духом приватног сектора.²

Концепт јавно-приватног партнерства није присутан само у земљама које имају проблем буџетског дефицита и тиме стално присутан проблем недостатка средстава за капиталне инвестиције. Он данас представља већ уходан системски приступ многих влада широм света у финансирању инфраструктуре, концепт који има јасно дефинисан правни оквир и чију примену многе владе регулишу проактивном политиком, уместо *ad hoc* приступом³. Компаније из приватног сектора се срећу са бројним ризицима и њихова финансијска одрживост је константно угрожена конкуренцијом која може да понуди савременије технологије, због чега је до 90-их година прошлог века, јавни сектор доминирао у финансирању и изградњи инфраструктуре. У последње две деценије приватни сектор поново преузима доминантну улогу у финансирању инфраструктуре.

Графикон 2. Учесници и новчани ток у концепту јавно-приватног партнерства



Извор: UNIDO (1997.)

² Исто.

³ Слађана Г. Средојевић – Јавно-приватно партнерство, Архипелаг, Институт економских наука, Београд, 2010. године, стр.11.

Инфраструктурне потребе су у константном значајном порасту, па се тако повећавају и потребе за њеним финансирањем. Улога јавног сектора у обезбеђивању инфраструктурних добара и услуга постепено напушта позицију монопола, услед промене начина размишљања и праксе о улози јавног сектора, технолошких иновација, институционалних промена и јачања приватног сектора и финансијских тржишта широм света. Јавни и приватни сектор се више не посматрају као две међусобно супротстављене алтернативе, већ сучељавањем понуде и тражње приватног и јавног сектора на тржишту, долази до ефикаснијег финансирања инфраструктурних објеката.

Табела 2. Класификација инфраструктуре по врстама

Критеријуми	Тврда	Мека
Економска инфраструктура	Путеви, аутопутеви, мостови, луке, железница, аеродроми, телекомуникације, енергија	Стручни тренинзи, финансијске институције, истраживање и развој, трансфер технологије, подршка извозу
Социјална инфраструктура	Болнице, школе, водоводни системи, становање, отпадне воде дечије старање, затвори домови за старе	Социјална безбедност, заједничке/јавне услуге агенције за заштиту животне средине

Извор: Grimsey, Darrin and Lewis, Mervyn K. (2004.) Public Private Partnerships – the world wide revolution in Infrastructure Provision and Project Finance, Edward Elgar Publishing limited, UK, str.21.

Концепт јавно-приватног партнерства увелико примењују земље ЕУ (Велика Британија, Потругалија, Шпанија, Грчка, Холандија, Данска, Шведска, Ирска, Италија, Немачка, Француска), посебно у области саобраћајне инфраструктуре, а последњих неколико година у великој експанзији су сектори прераде чврстог отпада и енергетика.

У Великој Британији (Шкотска) је значајан пројекат јавно-приватног партнерства, који се односи на унапређење третмана

отпадних вода из одвода Алмонд долине и обезбеђење алтернативе за испуштање загађене воде у море.

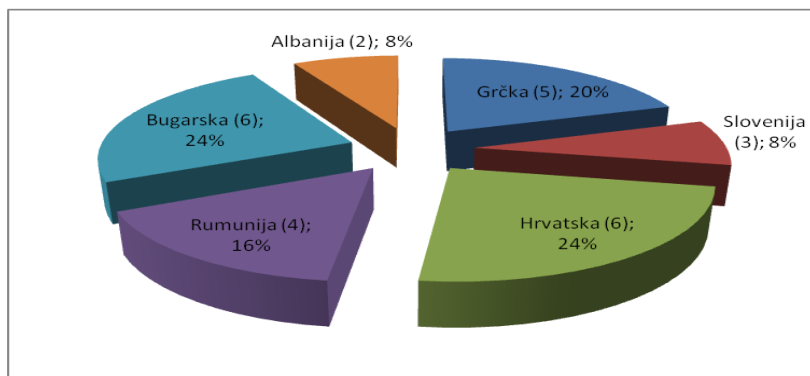
Земље централне и источне Европе све више пажње посвећују пројектима јавно-приватног партнерства у области заштите животне средине. Један од таквих примера је оснивање компаније за управљање снабдевањем водом и одводјењем отпадних вода у Гдањску (Пољска). Ово је први такав пројекат у Пољској (1992. година), а могуће и у целој централној и источној Европи, у коме је комбиновано више модела јавно-приватног партнерства (уговор о пружању услуга, уговор о коришћењу и одржавању, закуп и приватизација), а формирано је посебно пројектно предузеће, са мешовитим, приватним и јавним капиталом⁴. Сличан пример је и формирање предузећа “ВИК” (водовод и канализација) у Софији, са циљем да пројектује, одржава, реконструише водоводни и канализациони систем и рукује њиме, спроводи инжењерске активности на одржавању водоводне и канализационе мреже, управља минералним водама и изворима, пројектује, гради, реконструише и одржава речна корита на територији општине Софија. Концесија за водовод и канализацију додељена је овом предузећу уговором закљученим 2000. године и то је била прва концесија у том сектору у Бугарској.⁵

Земље југоисточне Европе и западног Балкана су веома активне у примени концепта јавно-приватног партнерства. Око 50% свих пројеката припада сектору саобраћајне инфраструктуре, а већина пројеката има облик концесије.

⁴ Душан Дамјановић, Татјана Павловић-Крижанић, Габор Петери – Партнерство јавно-приватног сектора, добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, Палго центар, Београд, 2009. године, стр.103.

⁵ Исто, стр.40.

Графикон 3. Инфраструктурни пројекти јавно-приватног партнерства у региону југоисточне Европе – учешће по земљама



Извор: Европска инвестициона банка

Графикон приказује апсолутно и релативно учешће земаља југоисточне Европе у пројектима јавно-приватног партнерства који су достигли фазу затворене финансијске конструкције. У земљама западног Балкана, изузев Албаније, недостатак иницијативе за пројекте јавно-приватног партнерства је последица изолације овог региона у односу на европско тржиште и његове привредне токове. До тренутка док се не формира одређени фонд домаћег знања и искуства, ове земље треба да имплементирају пројекте мањег обима на нивоу локалних самоуправа, уместо великих пројеката на националном нивоу.

4. ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО У СРБИЈИ

Протеклих неколико година општине у Србији су начиниле прве пробне кораке ка увођењу јавно-приватног партнерства у област комуналних делатности. Потреба за новим инвестицијама у традиционално запостављене секторе, као што су јавни превоз, даљинско грејање, снабдевање природним гасом и управљање чврстим отпадом, нагнала је општинске власти у Србији да успостављају јавно-приватна партнерства и своја врата отворе за неке иновативније облике пружања комуналних услуга. Број успешних јавно-приватних пројеката, у Србији, још увек је веома мали, имајући у виду неопходност ревитализације комуналне инфраструктуре и побољшање квалитета услуга. Пројекти јавно-

приватног партнерства се углавном заснивају на искуству Града Београда, али има и мањих општина које постижу добре резултате. Примери јавно-приватног партнерства у Србији су јавни превоз у Граду Београду, третман и одлагање чврстог отпада у Граду Београду, Београдски водовод и канализација, паркинг услуге у општини Кикинда и одржавање чистоће и депонија у општини Смедеревска Паланка.

Овим пројектима јавно-приватног партнерства се обезбеђује дугорочни план развоја ових услужних делатности путем склапања уговора о поверавању услуга приватном партнеру, а општина задржава функцију контроле обављања ове делатности.

5. ЗАКЉУЧАК

Систем финансирања заштите животне средине у Србији је централизован и базиран највише на државном буџету. Други извори финансирања нису значајно искоришћени, што је узрок лимитираним децентрализованим изворима финансирања. Да бисмо испунили обавезе које долазе хармонизацијом закона са регулативом ЕУ, потребно је даље грађење административних капацитета и финансијских механизма и инструмената.

Неопходна је подршка у јачању капацитета и припреми планова и калкулација, као и развој људских ресурса кроз обуке и едукацију. Зато је препорука да се ојача капацитет општина у припреми инвестиционих пројеката и да се омогући већи приступ домаћем тржишту капитала за њихово финансирање.

Почетно искуство са учешћем приватног сектора у комуналним инвестицијама у Србији показује да општинским властима недостаје искуство у финансирању, структурирању и реализацији пројеката. Зато им је неопходна подршка, ако се жели да оне преузму задатке и снесе све ризике који су везани за тражење потенцијалних партнера, преговарање, припрему уговора и одржавање оваквог партнерског односа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дамјановић Д, Павловић-Крижанић Т, Петери Г., –
Партнерство јавно-приватног сектора, добра и лоша искуства

- у одабраним земљама у транзицији, Палго центар, Београд, 2009.
2. Grimsey, Darrin and Lewis, Mervyn K.-Public Private Partnerships – the world wide revolution in Infrastructure Provision and Project Finance, Edward Elgar Publishing limited, UK, 2004.
 3. Љешевић М, Алексић Ј.,– Примењена екологија, УНЕЦО, 2010.
 4. Средојевић С.,– Јавно-приватно партнерство, Архипелаг, Институт економских наука, Београд, 2010.
 5. Харви Ц. П., Гајер Т., - Јавне финансије – ЦИД Економског факултета у Београду 2009.
 6. www.eurostat.ec.europa