

UDK 364.69(410); 336.13:614.2(410)

CERIF: S144, S143, S114

Jugoslava Vojnović, master*

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U OBLASTI ZDRAVSTVENE ZAŠTITE U VELIKOJ BRITANIJ

U ovom radu autorka se bavi pojmom javno-privatnog partnerstva, istorijskim razvojem, regulativom, institucionalnom podrškom i posebno javno-privatnim partnerstvom u oblasti zdravstvene zaštite u Velikoj Britaniji. Naime, pojam javno-privatnog partnerstva zaokuplja pažnju mnogih autora s obzirom na činjenicu da ne postoji univerzalna definicija istog. Shodno tome, autorka iznosi pregled razmatranja o pojmu i zaključuje o osnovnim elementima. U analizi u nastavku razmatranje istorijskog aspekta upućuje na Ujedinjeno Kraljevstvo koje se smatra kolevkom instituta. Zatim, autorka razmatra institucionalno i regulatorno uređenje javno-privatnog partnerstva u Velikoj Britaniji, kao i model javno-privatnog partnerstva u oblasti zdravstvene zaštite. Međutim, i pored navedenih oprečnih mišljenja, autorka iznosi činjenicu da poslednje tri decenije odlikuje stalni porast uloge privatnog sektora u zdravstvenom sistemu Velike Britanije, nakon čega ispituje razloge za navedenu tendenciju. Utvrđuje iz kog razloga je privatni sektor neophodan kao korekcija i dopuna javnom sektoru, kao i da je ta relacija dvosmerna.

Ključne reči: *Javno-privatno partnerstvo. – Zdravstvena zaštita. – Zdravstvene usluge. – Velika Britanija.*

1. UVOD

Javno-privatno partnerstvo predstavlja društvenu pojavu koja zaokuplja pažnju celokupne javnosti, kako naučne javnosti tako i učesnika u pravnoj praksi. Predmet proučavanja u ovom radu je pojam javno-privatnog partnerstva, istorijski razvoj, regulativa, institucionalna podrška i posebno javno-privatno partnerstvo u oblasti zdravstvene zaštite

* Autorka je student doktorskih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, jugoslava.vojnovic@gmail.com.

u Velikoj Britaniji. Shodno navedenom, autorka razmatra javno-privatno partnerstvo kao način za realizaciju projekata koji ima tendenciju razvoja, a posebno u oblasti zdravstvene zaštite. Uzimajući u obzir istorijski razvoj pojma u pitanju, naročito se bavi definicijom pojma, kako teorijskom tako i normativnom. Ovo je naročito bitno da bi se odredio opseg proučavanja, odnosno šta se sve podrazumeva pod pojmom javno-privatnog partnerstva. Nakon prikaza nesporne raznolikosti definicije pojma, može se pristupiti posebnom lokalizovanju proučavanja fenomena u oblasti zdravstvene zaštite. Velika Britanije je država u kojoj je realizovan najveći broj projekata javno-privatnog partnerstva kako generalno, tako i u oblasti zdravstvene zaštite. Iz tog razloga upravo je Velika Britanija uzeta kao mesto za razmatranje pojavnosti fenomena. Ujedinjeno Kraljevstvo se smatra i kolevkom istog, tako da je za proučavanje regulatornog okvira, institucionalne podrške kao i teorijskih razmatranja nemoguće zaobići niti čak zanemariti sistem na kojem je bazirana tema ovog rada. Autorka se nadalje bavi izučavanjem javno-privatnog partnerstva u oblasti zdravstvene zaštite, pri čemu smatra neophodnim da se prikažu oprečni stavove o predmetu. Za tu svrhu koristi i razmatranja javnosti, kao nezaobilaznog recenzenta projekata javno-privatnog partnerstva, odnosno i učesnika u samoj realizaciji, u ulozi krajnjeg korisnika. Međutim, i pored navedenih oprečnih mišljenja, činjenica je da poslednje tri decenije odlikuje stalni porast uloge privatnog sektora u zdravstvenom sistemu Velike Britanije. Ovo upućuje na zaključak da se privatni sektor pojavljuje kao neminovnost u pružanju javnih usluga, odnosno kao značajna podrška javnom sektoru, kao i da je ta relacija dvosmerna. Shodno svemu navedenom, proizlazi zaključak o tendenciji razvoja pojma javno-privatnog partnerstva, a naročito u oblasti zdravstvene zaštite, uzimajući u obzir neophodnost kvalitetnog funkcionisanja ove grane javnog sektora i nespornog direktnog uticaja na krajnje korisnike.

2. POJAM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Pojam javno-privatnog partnerstva zaokuplja pažnju mnogih autora s obzirom na činjenicu da ne postoji univerzalna definicija niti shvatanje šta taj pojam zaista obuhvata i znači.¹

Naime, koncept javno-privatnog partnerstva u poslednje dve decenije u razvijenim državama postepeno postaje paradigma obezbeđivanja javne infrastrukture i vršenja delatnosti i usluga od javnog značaja. Kao model u razvoju javne infrastrukture i obezbeđivanju javnih usluga

¹ Jugoslava Vojnović, „Javno-privatno partnerstvo i koncesije u Procesu stabilizacije i pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji – primer Republike Srbije“, *Evropsko zakonodavstvo* 60/17, 86–106.

javno-privatno partnerstvo je prvi put konceptualizovano krajem 1970-ih i početkom 1980-ih godina, a u poslednjoj deceniji HH veka, i u prvoj deceniji HHI veka javno-privatno partnerstvo doživljava sve širu primenu, ne samo u razvijenim, nego i u zemljama u razvoju.²

Neke od definicija navedenog pojma zatičemo kod Bovar koji smatra da javno-privatno partnerstvo „predstavlja radni aranžman zasnovan na uzajamnom obavezivanju koje je određeno ugovorom između organizacije koja predstavlja javni sektor i bilo koje organizacije koja je izvan javnog sektora“.³ Cvetković i Zdravković⁴ smatraju da ovoj definiciji, ipak, nedostaju konstitutivni elementi – dugotrajnost ugovora i ostvarivanje javnog interesa kao cilja javno-privatnog partnerstva. Nešto određeniju definiciju, smatraju oni, daju Klajn i Tajsman koji javno-privatno partnerstvo definišu kao „dugotrajnu saradnju između javnog i privatnog aktera, u okviru koje akteri razvijaju zajedničke proizvode i/ili usluge i gde su rizici, troškovi i dobit podeljeni“.⁵ Međutim, iako je preciznija od prethodne, nalaze da i ovoj definiciji nedostaje ostvarivanje javnog interesa kao *conditio sine qua non* javno-privatnog partnerstva. Zaključuju da se sveobuhvatnom čini definicija javno-privatnog partnerstva na koju ukazuju Gupta i Bisvas: „javno-privatno partnerstvo se odnosi na dugotrajno, ugovorno partnerstvo između agencija javnog i privatnog sektora, koje je usmereno na finansiranje, projektovanje, implementaciju i upravljanje infrastrukturnim dobrima i uslugama u zemlji“.^{6, 7}

Istom problematikom bave se Kačer, Kružić i Perković. Oni iznose mišljenje da javno-privatno partnerstvo u zakonodavstvu Hrvatske, Evropske unije i ostalih brojnih država nije jednoznačno definisano pa zaključuju da ono obuhvata čitav spektar različitih oblika saradnje javnog i privatnog sektora kojima je cilj povećati kvalitet i učinkovitost pružanja javnih usluga. Takođe naglašavaju da je sam termin partnerstvo usmeren ka ilustrovanju poslovnog odnosa koji se uspostavlja između javnog i privatnog sektora i koji veoma često poprima neki od oblika koncesije. Na kraju, dolaze do zaključka da pojam partnerstvo naglašava koncepciju

² Predrag Cvetković, Uroš Zdravković, „Javno-privatno partnerstvo u pravnom sistemu Republike Srbije – polazna razmatranja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 63/2012, 149.

³ Tony Bovaird, „Public–private partnerships: from contested concepts to prevalent practice“, *International Review of Administrative Sciences* 70(2)/2004, 200.

⁴ P. Cvetković, U. Zdravković, 149.

⁵ Erik-Hans Klajn, Geert R. Teisman, „Institutional and Strategic Barriers to Public Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases“, *Paper for the British Academy of Management Conference 2002*, 2.

⁶ Omdeep Gupta, Nibedita Biswas, „Public Private Partnership: Indian Economy“, *SCMS Journal of Indian Management* VII/2010, 45.

⁷ P. Cvetković, U. Zdravković, 149.

uspostavljanja novih odnosa između javnog i privatnog sektora⁸ koja je, putem podele odgovornosti i rizika, a naročito korišćenjem preduzetničkog duha privatnog sektora, značajno bolje uravnotežena u odnosu na klasične ugovorne odnose iz područja javne nabavke.⁹

Vasiljev posmatra javno-privatno partnerstvo s aspekta svrhe kojoj služi pa isti definiše kao oblik saradnje između javnog i privatnog sektora na području planiranja, proizvodnje, pružanja usluga, finansiranja, poslovanja ili naplate javnih poslova i koristi u građenju i upravljanju bolnicama, školama, zatvorima, putevima, mostovima, tunelima, železnici, kontroli vazdušnog saobraćaja i vodokanalizacionim postrojenjima.¹⁰

Razmatranja drugih autora ukazuju na to da se koncept javno-privatnog partnerstva zasniva na uključivanju, odnosno učešću privatnih kompanija u finansiranju i upravljanju projektima koji imaju za cilj obezbeđenje ostvarivanja određenog javnog interesa. U mnogim zemljama projekti javno-privatnog partnerstva imaju zapravo za cilj prevazilaženje nedostatka kapaciteta javnog sektora da obezbedi zadovoljavajuće funkcionisanje javne infrastrukture u najširem smislu te reči, bilo da se radi o nedostacima kapitala, ili ljudskih resursa specijalizovanih za razvoj i upravljanje javnom infrastrukturom. Saradnju javnog i privatnog sektora, posebno kada je takvog intenziteta kao što je javno-privatno partnerstvo, uvek treba posmatrati u okviru šireg konteksta u kome se ostvaruje. Naime, takav vid saradnje uvek je odraz politike javne vlasti, odnosno reforme koju javna vlast sprovodi s ciljem boljeg obezbeđivanja javnih usluga.^{11, 12}

Međutim, kako saradnja između privatnog i javnog sektora¹³, čini osnovu javnih nabavki takođe, Kačer, Kružić i Perković¹⁴ ove pojmove dovode u vezu. Kako Pongsiri navodi regulativa javno-privatnog

⁸ Albert N. Link, *Public/Private Partnership: Innovation Strategies and Policy Alternatives*, Springer, New York 2006, 2–4.

⁹ Hrvoje Kačer, Dejan Kružić, Ante Perković, „Javno-privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 45(3)/2008, 606–607.

¹⁰ Vladimir Vasiljev, „Osnovne karakteristike javno-privatnih partnerstava“, *Javne politike* 2013, 78.

¹¹ Santi Jintamanaskoon, Paul W. Chan, „Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)“, *Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships*, University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom 2011, 99.

¹² P. Cvetković, U. Zdravković, 150.

¹³ Za pojam „javni sektor“ vid. Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta u Kragujevcu – Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji, Kragujevac 2006, 345, 515–516; takođe: Sud pravde, *EC v. Belgium* (149/79, [1980] ECR 3881).

¹⁴ H. Kačer, D. Kružić, A. Perković, 606–607.

partnerstva treba pre svega da ima zadatak da uspostavi balans javnog i privatnog interesa koji se ukrštaju u svakom projektu javno-privatnog partnerstva, zatim zaštitu konkurencije i promociju tržišne discipline.¹⁵

Jedno od shvatanja javno-privatnog partnerstva dovodi u vezu privatizaciju i zaključuje da se krajem sedamdesetih godina iz delimične privatizacije izrodio partnerski odnos dva, do tada nespojiva, sektora-privatnog i javnog. Ideja o partnerstvu se pojavila kao ekonomska nužnost uzimajući u obzir situaciju dinamičnih promena u privredi i javnom sektoru. Ova shvatanja čak izvode zaključak da je partnerstvo ova dva sektora mnogo kompleksnije i korisnije od obične privatizacije ili državnog upravljanja, a glavna prednost se ogleda u prednostima specijalizacije pojedinačnih sektora.¹⁶

Država koja se tradicionalno smatra kolevkom javno-privatnog partnerstva i koja i danas ima najveći broj realizovanih, započetih i završenih projekata javno-privatnog partnerstva je Velika Britanija. Shodno tome, smatram relevantnim da se pomene razmatranje o javno-privatnom partnerstvu u istoj. Tako, javno-privatno partnerstvo je definisano kao opšti termin za partnerstva koja uključuju sve od operativnih kapaciteta i pružanja usluga u ime javnog sektora uz fleksibilne metode finansiranja ovih usluga.¹⁷ Javno-privatno partnerstvo, s druge strane, može se odnositi na širok spektar javne i privatne saradnje i uključiti nekoliko poslovnih struktura i partnerskih aranžmana kao što su zajednička ulaganja, koncesije i Privatne finansijske inicijative.

Pored neslaganja u teoriji, čak ni kada su države u pitanju ne postoji široko priznata definicija javno-privatnog partnerstva, zaista postoje varijacije između zemalja i definicija organizacije koja predstavlja javno-privatno partnerstvo.

Takođe, prethodnih godina je javno-privatno partnerstvo bilo vrlo interesantno za proučavanje od strane međunarodnih institucija kao što su Evropska investiciona banka, Svetska banka, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj. Tako je Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj dala interesantnu definiciju i opis kako sledi. Javno-privatna partnerstva predstavljaju način pružanja i finansiranja javnih usluga koristeći kapitalnu imovinu u kojoj se rizici projekta dele između javnog i privatnog sektora. Ugovor javno-privatnog partnerstva

¹⁵ Nutavoot Pongsiri, „Regulation and Public Private Partnership“, *The International Journal of Public Sector Management* 15(6)/2002, 488.

¹⁶ Veljko Trivun, Alma Vranić, Vanja Kenjić, *Privatizacija u javnom sektoru, Položaj javnog zdravstva*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2013, 7.

¹⁷ UK Department of Health and Social Care, *Healthcare: Public Private Partnerships*, 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/public-private-partnerships/public-private-partnerships>, 27. februar 2018.

je dizajniran kao dugoročni ugovor između vlade i privatnog partnera, pri čemu su ciljevi pružanja javnih usluga u skladu s ciljevima dobiti privatnog partnera.¹⁸

Shodno svemu navedenom i uprkos raznovrsnim pristupima pojmu javno-privatnog partnerstva, stiče se utisak da je javno-privatno partnerstvo vrlo širok pojam ili kako se takođe može naći u literaturi „kišobran pojam“ (engl. *umbrella term*)¹⁹ koji se koristi za veoma značajnu oblast društvenog života u kojem se susreću privatni i javni sektor a s ciljem dobrog obavljanja javnih delatnosti. Pojam u pitanju možda čak može da bude doveden u vezu s drugim društvenim pojavama kao što su javne nabavke ili privatizacija, ali svakako bi u tom definisanju trebalo dati primat cilju postojanja, odnosno podizanju kvaliteta i efikasnosti javnih usluga, a onda i života građana. Sledstveno tome, definicija javno-privatnog partnerstva bi mogla da sadrži najopštije određenje koje bi podrazumevalo da javno-privatno partnerstvo jeste partnerstvo javnog i privatnog sektora u svrhu podizanja kvaliteta pružanja javnih usluga i obavljanja javnih delatnosti. Znači da bi svrha mogla da presudi da li je određeni odnos, odnos javno-privatnog partnerstva. Neminovno je da su učesnici u partnerstvu svakako privatni i javni partner, ali je svrha ono što njihov konkretan odnos čini projektom javno-privatnog partnerstva.

U prilog tome, odnosno koliko su fleksibilne forme učešća oba partnera, smatram interesantnim prikazati potencijalne modalitete upravo ovog partnerstva, s napomenom da lista svakako nije enumerativni prikaz mogućih situacija, već pokušaj slikovitog prikaza dosadašnjih situacija, što ne isključuje mogućnost nastanka još velikog broja oblika moguće saradnje. Kao što sam napomenula, ukoliko je svrha postignuta, model je manje bitan i dozvoljava široku paletu.

Modeli javno-privatnog partnerstva mogu se grupisati u nekoliko osnovnih oblika realizacije partnerstva javnog i privatnog sektora:

- ugovori o upravljanju i ugovori o pružanju usluga, kojima privatni sektor preuzima pružanje neke usluge u ime ili za račun javnog sektora;
- ugovori o najmu/zakupu javnih dobara, kojima javni sektor daje javnu imovinu privatnom partneru na korišćenje. Privatni partner zakupljenu imovinu koristi i najčešće je tehnološki i funkcionalno razvija;

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ S. Jintamanaskoon, P. W. Chan, 97.

- ugovori o zajedničkom ulaganju, kojima javni i privatni sektor osnivaju zajednički poslovni subjekat radi realizacije nekog projekta, a visina i način ulaganja i raspodela rizika se definišu ugovorom;
- koncesioni ugovor gradi-upravljač-prenosi (BOT/*build–operate–transfer*) kojim javni sektor deo svojih prava ili obavljanje određene delatnosti prenosi, na ugovoreni rok, u sferu odgovornosti privatnog partnera;
- Privatna finansijska inicijativa – oblik javno-privatnog partnerstva koji po svojim karakteristikama spada u projektuj-izgradi-finansiraj-upravljač (DBFO /*design-build-finance-operate*) tip ugovora. Pod ovim oblikom partnerstva poznati su još izgradi-poseduj-upravljač-prenosi (BOOT/*build–own–operate–transfer*), projektuj-izgradi-finansiraj-poseduj-upravljač-prenosi (DBFOOT /*design, build, finance, own, operate, transfer*) i dr. Javni sektor putem ugovora iz domena Privatne finansijske inicijative iznajmljuje ili kupuje tačno određenu vrstu javnih dobara ili javnih usluga, koje mu pruža privatni partner;
- ugovori izgradi-poseduj-upravljač (BOO /*build–own–operate*) i kupi-izgradi-upravljač (BBO /*buy-build-operate*) – kojima privatni partner kupuje, gradi, održava i upravlja imovinom koja je njegovo isključivo vlasništvo i čijim upravljanjem privatni partner snosi sve rizike, ali i sve koristi od pružanja ugovorene javne usluge.

U navedenim oblicima realizacije javno-privatnog partnerstva moguće je uočiti da deo njih predstavlja klasični ugovorni odnos partnera, deo predstavlja institucionalni oblik partnerstva, dok ostali modeli predstavljaju ugovorni oblik javno-privatnog partnerstva kao što su koncesije BOT, oblici privatne finansijske inicijative: DBFO, BOOT i DBFOOT, odnosno modeli kojima privatni partner zadržava vlasništvo nad izgrađenim objektima ili infrastrukturu: BOO i BBO.²⁰

²⁰ Crna Gora, Vlada Crne Gore, Ministarstvo zdravlja, *Strategija javno privatnog partnerstva u zdravstvu Crne Gore s Akcionim planom za period 2014–2017. godine*, 2014 (dalje u fusnotama: *Strategija javno privatnog partnerstva u zdravstvu Crne Gore 2014–2017*), 22–23.

3. ISTORIJSKI RAZVOJ JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U VELIKOJ BRITANIJ

Ono što je široko prihvaćena činjenica je da je Ujedinjeno Kraljevstvo istorijski jedno od najvećih tržišta za javno-privatno partnerstvo. Prvi projekti javno-privatnog partnerstva započeti su početkom devedesetih i, uprkos promenama vladajućih struktura, postojalo je stalno povećanje upotrebe javno-privatnog partnerstva tokom te decenije, pri čemu se većina aktivnosti sprovodila u okviru forme javno-privatnog partnerstva pod nazivom Privatna finansijska inicijativa. Međutim, pored Privatne finansijske inicijative, Velika Britanija takođe značajno koristi druge vrste javno-privatnih partnerstva, kao što su zajednička ulaganja, koncesije i javno-privatna partnerstva informacionih i komunikacionih tehnologija. Posle 1997. godine vladina politika je podeljena na Škotsku, Vels i Severnu Irsku. To je dovelo do značajnih razlika u pristupu javno-privatnom partnerstvu unutar Ujedinjenog Kraljevstva. Takođe, došlo je i do značajnog prenosa nadležnosti na lokalni/opštinski nivo što bi značilo da lokalne vlasti igraju značajnu ulogu u nabavci projekata javno-privatnog partnerstva.²¹

Nailazimo na stanovište da je Privatna finansijska inicijativa u Velikoj Britaniji uvedena početkom devedesetih da bi se obezbedio alternativni način finansiranja infrastrukture u vreme kada tradicionalno finansiranje vlade pokazuje svoje granice kako u smislu izvršenja, tako i u smislu finansiranja. Model Privatne finansijske inicijative je vremenom prilagođen, kako se iskustva apsorbuju i pravila i norme su ažurirane. Standardni ugovor za Privatnu finansijsku inicijativu koji je uveden krajem devedesetih kontinuirano se ažurira kako se tržište razvija i sazreva. Privatne finansije 2 kao pojam je uveden 2012. godine, s ciljem inoviranja pojma Privatne finansijske inicijative. Razlog za uvođenje nove forme je inkorporiranje veće transparentnosti, fleksibilnosti i javnog nadzora u projekte privatnog partnerstva. Ovo ažuriranje je proisteklo iz političke potrebe za adresiranjem kritika koje su uputile kako javne tako i privatne zainteresovane strane, u vezi s ubrzanjem procesa nabavki, postizanja veće transparentnosti u pogledu projekata, kao i da se između ostalog obezbedi inovativnije finansiranje.²² Novi model Privatne finansije

²¹ European PPP Expertise Centre, United Kingdom – England, PPP Units and Related Institutional Framework, Luxembourg 2012, http://www.eib.org/attachments/epec/epec_uk_england_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf, 2. mart 2018, 5.

²² OECD, Review of Public Governance of Public-Private Partnerships in the United Kingdom, GOV/PGC/SBO (2015)8, 2015, <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/oecd-review-public-governance-ppp-uk.pdf>, 2. mart 2018, 4.

2 je razvijen sistematski putem otvorenih konsultacija s predstavnicima javnog i privatnog sektora. Privatne finansije 2 je uglavnom odgovor na sledeće probleme:

- proces javnih nabavki često je bio spor i skup za javni i privatni sektor. To je dovelo do povećanja troškova i smanjenja vrednosti za novac za poreskog obveznika;
- ugovori Privatne finansijske inicijative nisu bili dovoljno fleksibilni tokom operativnog perioda, tako da su izmene koje odražavaju zahteve usluga u javnom sektoru bile komplikovane;
- nedostatak transparentnosti budućih obaveza stvorenih od strane projekata Privatne finansijske inicijative;
- neprimereni rizici preneti su na privatni sektor, što dovodi do povećanja premije rizika za javni sektor;
- vanbilansna klasifikacija mnogih projekata Privatne finansijske inicijative je značila da je bilo budžetskih podsticaja za nadležne da koriste privatno finansiranje.

Shodno navedenom, proces nabavke je ograničen na najviše 18 meseci, što može dovesti do značajne uštede troškova.²³

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj je dala i Tabelarni prikaz razvoja javno-privatnog partnerstva u Velikoj Britaniji uključujući i oblasti društvenog života u kojem je primenjen:

Evolucija nabavki u Velikoj Britaniji²⁴		
Datum	Infrastruktura	Metodologija
1980–90.	Voda, struja, gas, ugalj, telekomunikacije, luke (ranije), aerodromi, Britiš ervež, Britiš stil, Britiš Lejland, Britiš nuklear fuel	Privatizacija (prodaja nacionalizovanih industrija/ kompanija). Neke su sprovedene po pravilima (npr. voda, struja, gas), a ostale nisu
1993–97.	Železnice i šinska vozila	Šine i stanice prodate Rejltreku Šinska vozila Roling stok lizing kompani
1992–2012.	Socijalna infrastruktura (škole, bolnice, javni objekti) plus još ekonomičnija infrastruktura (putevi, otpad)	Privatna finansijska inicijativa

²³ *Ibid.*, 10–11.

²⁴ *Ibid.*, 10.

2013.	Škola Petfajnder Promena sa socijalne na ekonomsku infrastrukturu	Privatne finansije 2 Nacionalni infrastrukturni plan
-------	---	---

Takođe, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj daje suštinski prikaz izmena modela Privatne finansijske inicijative od strane Škotske, Velsa i Severne Irske. Škotska vlada je zamenila Privatnu finansijsku inicijativu modelom nabavke koja se neprofitno distribuira. Model Škotske neprofitne distribucije razlikuje se od modela Privatne finansijske inicijative u tome što je osnovni princip da su povrati privatnog sektora ograničeni i da se svaki višak dobiti vraća javnom sektoru. Takođe, škotski model promovise unapređenje upravljanja i transparentnost kroz imenovanje direktora za javni interes u projektnoj kompaniji. Ove ključne karakteristike rezultirale su širokim javnim i privatnim prihvatanjem tog modela. Ovi projekti su privukli snažne tržišne interese i u celini pokazali dobru vrednost za novac jer su se realizovali čak ispod projektovanog budžeta. Dalje, pojednostavljen ugovor i pragmatični pristup smanjili su vreme nabavke na projektima na prosečno 22 meseca od objave u *Službenom glasniku Evropske unije* do finansijskog zatvaranja, a u nekim slučajevima i do 17 meseci. U Velsu, vlada se ranije suprotstavila upotrebi Privatne finansijske inicijative. Od početka 2008. godine nije bilo aranžmana Privatne finansijske inicijative. Nedavno je, međutim, Vlada objavila svoju nameru da finansira infrastrukturu koristeći model „ne-dividendne investicije“, koji bi u praksi bio škotski model. U Severnoj Irskoj, model Privatne finansijske inicijative se umereno koristio od 2009. godine. Delimično, to je zbog zabrinutosti u pogledu ukupnog nivoa izloženosti dugoročnim obavezama koje uklanjaju fleksibilnost budžeta prihoda, naročito pošto Vlada Severne Irske već pozajmljuje oko 200 miliona funti godišnje od Trezora.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj dodaje i da je Velika Britanija ostala najaktivnije tržište javno-privatnog partnerstva u Evropi po broju transakcija, čak i ako je broj zaključenih ugovora dostigao vrhunac u periodu 2003–2004.²⁵

Uzimajući u obzir navedene podatke, jasno je da istorijski razvoj javno-privatnog partnerstva vodi kako u smeru proširenja oblasti u kojima se javno-privatno partnerstvo primenjuje, tako i do razvoja koncepta u smislu boljeg regulisanja odnosa u partnerstvu, a s ciljem efikasnije realizacije.

²⁵ *Ibid.*, 13–14.

4. REGULATIVA I INSTITUCIONALNA PODRŠKA JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU U VELIKOJ BRITANIJU

Prikaz istorijskog razvoja instituta javno-privatnog partnerstva upućuje na činjenicu da je institut doživeo razvoj uprkos promenama vlada i režima. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj navodi da je prvi preduslov za efikasnu regulativu i institucionalnu podršku javno-privatnom partnerstvu svakako politička volja. Velika Britanija je nesporno država u kojoj je jasno postojanje političke volje za institucionalizaciju fenomena.

Institucionalni kapacitet i sposobnost javnog sektora za Privatne finansijske inicijative i kapitalne projekte u Velikoj Britaniji su generalno jasni i koherentni. Glavni institucionalni centar za javno-privatno partnerstvo i infrastrukturu u Engleskoj je Infrastrukturno odeljenje Trezora Ujedinjenog Kraljevstva. Infrastrukturno odeljenje Trezora Ujedinjenog Kraljevstva je stvoreno kao poseban sektor u okviru Trezora 2011. godine. Nadzor tog tela se proteže i na sve infrastrukturne projekte koji dobijaju podršku centralne vlade, čime se obezbeđuje integrisani okvir za investiranje u infrastrukturu u Velikoj Britaniji.²⁶ Infrastrukturno odeljenje Trezora Ujedinjenog Kraljevstva, kao glavno telo je dobro razvijeno i redovno savetuje druge organe zadužene za nabavke, ministre i Trezor u pogledu podobnosti Privatne finansijske inicijative kao načina nabavke za infrastrukturu. Pored toga, Infrastrukturno odeljenje Trezora Ujedinjenog Kraljevstva:

- izdaje vodiče, kao što su nove smernice o projektima Privatnih finansija 2;
- odgovorno je za izradu Nacionalnog plana infrastrukture u Velikoj Britaniji;
- deluje kao centralno skladište za informacije o stanju i tokovima svih infrastrukturnih projekata koji dobijaju sredstva centralne vlade u Ujedinjenom Kraljevstvu, i
- koordinira rad između različitih drugih javnih aktera koji su odgovorni za projekte Privatne finansijske inicijative u Engleskoj, Severnoj Irskoj, Škotskoj i Velsu.

Kadrovski kapacitet čini 70 članova tima ukupno i 12 zaposlenih s fokusom na pitanja Privatne finansijske inicijative/Privatnih finansija 2. Oko polovine angažovanog osoblja su ekonomisti.²⁷ Takođe, Infra-

²⁶ *Ibid.*, 22.

²⁷ *Ibid.*, 25.

strukturno odeljenje Trezora Ujedinjenog Kraljevstva podeljeno je u četiri tima:

- politika;
- osiguranje;
- infrastruktura, i
- finansiranje infrastrukture.²⁸

Sledeće telo je Lokalno partnerstvo koji predstavlja zajedničko telo Udruženja lokalnih samouprava i Trezora. Lokalno partnerstvo pruža jedinstveni izvor komercijalne ekspertize i znanja za sve lokalne javne organe u Engleskoj, uključujući lokalne vlasti, agencije za zdravstvo i socijalnu zaštitu, policiju i vatrogasne vlasti.²⁹ Misija Lokalnog partnerstva je da radi na lokalnom opštinskom nivou i „rame uz rame“ s lokalnim javnim telima kako bi se poboljšali programski i projektni menadžment kapaciteti, nabavke, pregovaranje i kapaciteti za upravljanje ugovorima. Ovo telo čini oko 30 članova iz javnog i privatnog sektora.³⁰

Dalje, Odeljenje za kontrolu troškova Trezora razmatra i odobrava značajne investicione projekte, uključujući projekte Privatne finansijske inicijative. Oni su upoznati sa savetima Infrastrukturnog odeljenja Trezora Ujedinjenog Kraljevstva kao i drugih nadzornih institucija, kao što je Uprava za glavne projekte.

Ulogu glavne revizorske institucije ima Nacionalna revizorska kancelarija, koja procenjuje projekte i programe – vrednosti za novac i izvlači pouke za budućnost kako bi se dalje poboljšao okvir za projekte i Privatne finansijske inicijative i Privatnih finansijski 2.

U pogledu regulatornog okvira, Velika Britanija nema očiglednih problema u pogledu postojećih propisa, kako pogledu normiranja tako i u pogledu implementacije normi. U Velikoj Britaniji primenjuje se precedentni pravni sistem, što znači da se tumačenje zakonodavstva (gde je njegovo značenje nejasno) zasniva i na sudskom presedanima. Stoga, Engleska nema poseban zakon koji se primenjuje na sva javno-privatna partnerstva – ne postoji „zakon“ kao takav. S obzirom na odsustvo zakona za javno-privatno partnerstvo, ne postoji opšta sveobuhvatna zakonska odredba koja svim javnim organima daje pravo da zaključuju aranžmane javno-privatnog partnerstva. Ovlašćenja se često izvode iz dokumenata javnog tela ili iz specifičnih zakona. Lokalne vlasti imaju pravo zaključivanja ugovora s privatnim entitetima prema Zakonu o

²⁸ European PPP Expertise Centre, United Kingdom – England, PPP Units and Related Institutional Framework, 15.

²⁹ *Ibid.*, 20.

³⁰ *Ibid.*, 21.

lokalnoj samoupravi iz 1997. godine.³¹ Velika Britanija je transponovala Direktivu Evropske unije o javnom sektoru³² i Direktivu o komunalnim preduzećima³³ u nacionalno zakonodavstvo putem propisa o javnim ugovorima³⁴ i propisima o ugovorima o komunalnim uslugama.³⁵ Ukoliko je vrednost projekta veća od regulisanih pragova, nabavka mora biti u skladu s ovim propisima.³⁶

Procedure nabavke su regulisane i standardizovane, osiguravajući da se očuvaju ključni principi pravičnosti, transparentnosti i konkurencije. Obaveštenja o tenderu moraju biti objavljena u Službenom listu Evropske unije i pratiti standardni obrazac koji zahtevaju pravila Evropske unije. Procesi nabavki su strukturirani po jasnim fazama. Svi ponuđači se obaveštavaju o vremenskom rasporedu i imaju iste informacije. Kriterijumi evaluacije moraju biti objavljeni. Propisi određuju četiri procedure nabavke: otvoreni postupak; restriktivni postupak; pregovarački postupak i postupak konkurentnog dijaloga. Otvoreni postupak se nije koristio za projekte Privatne finansijske inicijative u Engleskoj do 2006. Od 2006. godine vladina politika je da se Privatna finansijska inicijativa obično realizuje u postupku konkurentnog dijaloga.

Ugovori javno-privatnog partnerstva koji se koriste u projektima Privatne finansijske inicijative u Engleskoj su zasnovani na Standardizovanoj formi ugovora koju su razvili Partnerstva Ujedinjenog Kraljevstva i Trezor. Aktualna verzija (verzija 4) izdata je u martu 2007. godine.³⁷ Primena Standardizovane forme ugovora je obavezna za sve projekte Privatne finansijske inicijative u Engleskoj i Velsu od maja 2007. godine. Odstupanja se vrše se samo u izuzetnim okolnostima na osnovu specifičnih projekata i moraju biti odobreni, bilo od strane nadležnog

³¹ Local Government and Rating Act 1997, <https://www.legislation.gov.uk/uk-pga/1997/29/contents>, 12. april 2018.

³² Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A02004L0018-20140101>, 12. april 2018.

³³ Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014L0025>, 12. april 2018.

³⁴ The Public Contracts Regulations 2006, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/5/contents/made>, 11. april 2018.

³⁵ The Utilities Contracts Regulations 2006, http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/6/pdfs/uksi_20060006_en.pdf, 11. april 2018.

³⁶ European PPP Expertise Centre, United Kingdom – England, PPP Units and Related Institutional Framework, 23.

³⁷ HM Treasury, Standardisation of PFI Contracts Version 4, 2007, [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/UK_Standardisation%20of%20PFI%20Contracts%20\(ver4.2007\).pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/UK_Standardisation%20of%20PFI%20Contracts%20(ver4.2007).pdf), 10. april 2018.

tela ili od strane tima za osiguranje Infrastrukturnog odeljenja Trezora Ujedinjenog kraljevstva. Standardizovana forma ugovora takođe sadrži uputstva o ključnim pitanjima koja se javljaju u projektima Privatne finansijske inicijative, kako bi se promovisalo postizanje komercijalno uravnoteženih ugovora i pružila najbolja vrednost za novac.³⁸

Takođe, prioritizacija projekata u Velikoj Britaniji vrši se kroz Nacionalni plan infrastrukture. Raspodela sredstava i konačni test dostupnosti (što može da se priušti) odigravaju se kao deo budžetskog procesa.

Za efikasnu realizaciju projekata neophodna je pažljiva procena koji će način investiranja doneti najviše vrednosti za novac. Svi infrastrukturni projekti u Velikoj Britaniji podležu proceni kroz Zelenu knjigu i postupku odobrenja. Ovaj proces obuhvata pet međusobno povezanih analiza: analiza strateškog aspekta (postoji li argument za promenu?), ekonomskog aspekta (kako optimizovati vrednost za novac), komercijalnog aspekta, ako je relevantno (da li je model komercijalno održiv?), finansijskog aspekta (da li je finansijski prihvatljiv?), i aspekta upravljanja (može li se uspešno pružiti?). Kako je ranije jedan od osnovnih kriterijuma procene korišćen komparator javnog sektora pitanje je koliko se danas isti ima primeniti, kako je vremenom došlo do velikog broja rasprava o istom. Test komparatorom javnog sektora vrednosti za novac nikada nije smatran testom „prolazak ili neuspeh“, već je trebalo da bude pokazatelj koji bi koristio nadležnom organu kako bi odabrao odgovarajuću strategiju nabavke. Međutim, Trezor je zaključio da je model koji je obuhvaćen Zelenom knjigom verovatno bolji pristup, zbog čega je kvantitativan model vrednosti za novac izašao iz upotrebe 2010. godine.³⁹ Proces podrazumeva da je odgovarajući organ za nabavke (nadležni organ) odgovoran za određivanje sopstvenih investicionih potreba i zahteva. Priprema studiju – projekat koji se prosleđuje dalje radi dobijanja neophodne saglasnosti. Ova studija evoluirala kroz ceo projektni ciklus i prati smernice zasnovane na Zelenoj knjizi ekonomske procene.^{40, 41}

Kako se jasno da zaključiti, uređen institucionalni i regulatorni okvir čini preduslov za realizaciju instituta javno-privatnog partnerstva. Velika Britanija je svakako u ovom smislu primer koji valja slediti s obzirom na rezultate koje takav okvir postiže.

³⁸ European PPP Expertise Centre, United Kingdom – England, PPP Units and Related Institutional Framework, 24.

³⁹ *Ibid.*, 26.

⁴⁰ Collection – HMT Green Book: supplementary guidance, <https://www.gov.uk/government/collections/the-green-book-supplementary-guidance>, 11. april 2018.

⁴¹ European PPP Expertise Centre, United Kingdom – England, PPP Units and Related Institutional Framework, 28.

5. ZDRAVSTVENI SISTEM U FORMI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U VELIKOJ BRITANIJI

Javno-privatno partnerstvo posebno u oblasti zdravstvene zaštite predstavlja naročito interesantnu temu za proučavanje. Naime, ovo je upravo oblast koja je najviše rezervisana za državu s obzirom na enormni značaj koji upravljanje tim sektorom ima po javno zdravlje i živote građana. Međutim, učešće privatnog sektora, kako s jedne strane predstavlja rizik, tako s druge može da doprinese mnogo kvalitetnijem obavljanju ove javne delatnosti, i to korišćenjem svojih tržišno stečenih znanja, sposobnosti a i ništa manje bitnim investicionim kapacitetom. Poslednje tri decenije odlikuje stalni porast uloge privatnog sektora u zdravstvenim sistemima zemalja u Komonveltu.^{42, 43} Svetska zdravstvena organizacija je čak 2010. godine donela rezoluciju koja poziva zemlje da „konstruktivno angažuju privatni sektor u pružanju osnovnih zdravstvenih usluga.“⁴⁴ Ovaj novi pristup snažno podržavaju nadnacionalne institucije kao što su Svetska banka i Međunarodna finansijska korporacija. U Velikoj Britaniji, ugovori u okviru Privatne finansijske inicijative za bolnice između nacionalnih zdravstvenih službi i privatnih konzorcijuma predstavljaju velike investicije.⁴⁵

Helovel kaže da je Velika Britanija priznati svetski lider u javno-privatnim partnerstvima za zaštitu zdravlja, koristeći najbolje u oblasti veština i inovacija u javnom i privatnom sektoru kako bi pružila izvanredne zdravstvene usluge. Navodi da javno-privatno partnerstvo u Velikoj Britaniji podrazumeva:

- 22 godine iskustva;
- više od 130 projekata javno-privatnog partnerstva za zdravstvo;
- dve milijarde funti vrednosti kapitala.

On ističe da je Vlada Velike Britanije uspešno sprovela niz programa javno-privatnog partnerstva za akutne, primarne, društvene i mentalne zdravstvene usluge. Projekti se kreću od velikog projekta Sveti Bartolomej i Londonskog kraljevskog projekta, koji je najveći pojedinačni

⁴² Krunske zemlje Komonvelta (engl. *Commonwealth realms*) zajedničko je ime za 16 suverenih država koje priznaju britansku kraljicu Elizabetu II kao svoju kraljicu i šefa države.

⁴³ April Harding, Alexander S. Preker (eds.), *Private Participation in Health Services*, Washington, DC 2003.

⁴⁴ Resolution WHA63.27, the Sixty-third World Health Assembly. EM/RC57/10, WHO (World Health Organization), 2010.

⁴⁵ Mark Hellowell, „The role of public-private partnerships in health systems is getting stronger“, *Commonwealth Health Partnerships* 2012, 71.

bolnički ugovor javno-privatnog partnerstva u Velikoj Britaniji od 1,1 milijarde funti, do doma za negu lica koji košta 2,8 miliona funti.

Kratka istorija javno-privatnog partnerstva u zdravstvu u Velikoj Britaniji podrazumeva:

- 1991: Vlada Ujedinjenog Kraljevstva uvodi javno-privatna partnerstva;
- 1996: prvi ugovor potpisan za projektovanje, izgradnju i finansiranje i upravljanje bolnicom u Noriču;
- 2001: Bolnica Norič je završena u budžetu i pet meseci pre roka;
- 2006: najveći pojedinačni bolnički ugovor javno-privatnog partnerstva u Velikoj Britaniji potpisan je za 1,1 milijardi funti za projekte Sveti Bartlomej i Londonski kraljevski projekat;
- 2012: više od 130 projekata javno-privatnog partnerstva vezanih za zdravstvenu zaštitu završeni u toku ili odobreni od 2001. godine;
- 2016: završetak projekta Sveti Bartlomej i Londonskog kraljevskog projekta.⁴⁶

Vrlo je interesantno šta su sve zdravstvene usluge koje su bile ili mogu da budu predmet javno-privatnog partnerstva. Zdravstvene usluge okvirno podrazumevaju:

- pružanje zdravstvenih usluga po modelu javno privatnog partnerstva kroz ulaganje u infrastrukturu;
- javno-privatno partnerstvo kroz proširenje mreže zdravstvenih ustanova;
- javno-privatno partnerstvo kroz proširenje apotekarske mreže;
- nezdravstvene usluge:
 - usluge obezbeđivanja ishrane pacijenata u zdravstvenim ustanovama – katering;
 - usluge pranja i peglanja posteljine u zdravstvenim ustanovama;
 - usluge obezbeđivanja objekata;
 - usluge čišćenja i održavanja bolničkih prostorija;
 - usluge održavanja informacionih sistema;
 - usluge upravljanja poslovnim procesima zdravstvenih ustanova.⁴⁷

⁴⁶ UK Department of Health and Social Care, Healthcare: Public Private Partnerships, 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/public-private-partnerships/public-private-partnerships>, 27. februar 2018.

⁴⁷ Strategija javno privatnog partnerstva u zdravstvu Crne Gore 2014–2017, 2.

Nailazimo na stavove da su ciljevi planiranih, sistematskih, transparentnih, odgovornih i na odgovarajući način sprovedenih projekata javno-privatnog partnerstva u zdravstvu:

- bolji kvalitet zdravstvenih usluga,
- povećanje odgovornosti zdravstvenog sektora,
- izgradnja i rekonstrukcija zdravstvenih ustanova u roku i u skladu s proračunom uz korišćenje inovativnih rešenja,
- ublažavanje pritiska i opterećenja državnog budžeta,
- smanjenje potrebe za zaduživanjem države,
- podrška poslovnom sektoru u tržišnim okolnostima,
- razvoj lokalnih industrija čija se delatnost vezuje za zdravstvenu zaštitu,
- privlačenje međunarodnih investicija kroz podsticanje privatnih ulaganja u javnu zdravstvenu infrastrukturu, javnu zdravstvenu negu i javne zdravstvene usluge,
- uspostavljanje dugoročnih javno-privatnih partnerstava,
- monitoring i evaluacija postignutih rezultata.⁴⁸

Međutim, pored ovih pozitivnih stavova o javno-privatnom partnerstvu u zdravstvu, kao i široke podrške realizaciji istih, postoje i stavovi koji skreću pažnju na nedostatke primene tog modela.

Prva dilema koja se nameće jeste da li je realizacija zdravstvenih usluga u režiji privatnog sektora zaista kvalitetnija i bolja od realizacije zdravstvenih usluga od strane javnog sektora samostalno.

Tako Holingsvort iznosi stav da je model javno-privatnog partnerstva verovatno najpogodniji u situacijama kada je postojeće pružanje nege neadekvatno u pogledu produktivne efikasnosti ili kvaliteta. Objasnjava da ova partnerstva pružaju rešenje u kome je privatni konzorcijum uključen u svaki aspekt procesa zdravstvene zaštite, od projektovanja, finansiranja, izgradnje i održavanja zdravstvenih ustanova do pružanja kliničkih usluga. Stoga je važno da se lekcije nauče iz iskustava Australije, Kanade i Velike Britanije. Međutim, zaključuje da nema dokaza koji bi podržali zaključak da je privatni zdravstveni sektor po svojoj prirodi efikasniji ili produktivniji od javnog sektora. Pregled 317 ekonometrijskih studija utvrdio je da širom sveta zdravstvene organizacije u javnom vlasništvu nadmašuju neprofitne i profitne dobavljače.⁴⁹

⁴⁸ *Ibid.*, 4.

⁴⁹ Bruce Hollingsworth, „The measurement of efficiency and productivity of health-care delivery“, *Health Economics* 17(10)/2008, 1107–1128.

Čak i sam Helovel kaže da je jasno da pretpostavka u celini u korist rešenja privatnog sektora nije zasnovana na dokazima. Ako je u određenoj nadležnosti privatni sektor superiorniji, to je zbog kontekstualnih faktora i nije inherentna strukturi vlasništva među pružiocima usluga. Generalno, ako je javno-privatno partnerstvo jačanje učinka zdravstvenog sistema, proces nabavke i struktura ugovora moraju generisati pravi podsticajni okvir. Jedan od glavnih argumenata u korist izlaganju tržišnim silama je da, na funkcionalnom tržištu, konkurentske snage dovode do efikasnije raspodele resursa nego što je slučaj s komandnom ekonomijom ili netržišnim rešenjima. Stoga, struktura tržišta kojem su organizacije izložene, ima kritičan uticaj na njihov podsticaj za pružanje visokog kvaliteta po niskim cenama. U konvencionalnom javno-privatnom partnerstvu, tržišna konkurencija se odvija samo tokom procesa licitiranja. Nakon što su ugovori potpisani, odnos između javnog kupca i privatnog pružaoaca je bilateralni monopol u kojem je formalna konkurencija odsutna. Zbog toga je stvaranje značajne konkurencije tokom nadmetanja neophodno kako bi se obezbedilo da dobavljač dobije dobru kombinaciju niske cene i visokog kvaliteta iz ugovora.⁵⁰

Halovel i Veki naročito skreću pažnju na činjenicu da čak i u Velikoj Britaniji gde su institucionalni kapaciteti za upravljanje relativno visoki po globalnim standardima, često se nabavke loše rukovode, a cene ugovora su veće od onih koje bi trebalo da budu.⁵¹

Sledeća dilema je da li je moguće da se održi nivo kvaliteta pružanja zdravstvene usluge kada je ona već prenetna privatnom partneru, a uzimajući u obzir jasnu prirodu poslovanja privatnog sektora – interes ostvarenja što većeg profita, u krajnjem slučaju čak i na uštrb kvaliteta. Ova dilema se naročito tiče svakodnevnog života korisnika usluga pa sledstveno privlači veliku pažnju široke javnosti, ne samo stručne.

Tako je Monbio u *Gardijanu* objavio članak u kojem je izneo da kada se ugovori potpišu, javni sektor treba da obezbedi da se održe standardi kvaliteta koji su navedeni u ugovoru i da, kada to nije slučaj, privatni sektor snosi finansijske troškove. To je situacija stavljanja kapitala i prihoda pod rizik da bi model javno-privatnog partnerstva stvorio podsticaj koji dovodi do dobrog učinka. Međutim, trebalo bi priznati da će danas napisan ugovor za složeni niz usluga koji se isporučuju u dužem periodu uvek biti nepotpun. Ovo otvara mogućnost da se privatnici ponašaju oportunistički, iskorišćavajući praznine u ugovoru kako bi obezbedili niži standard usluge nego što to zahteva nabavljač. Na primer, ukoliko su ugovori nepotpuni, može biti profitabilno za pružaoce usluga da smanje svoje operativne troškove, na štetu kvaliteta usluge. Čak i ako

⁵⁰ Mark Hellowell, 71–72.

⁵¹ Mark Hellowell, Veronica Vecchi, „What return for risk? The price of equity capital in public-private partnerships“, paper presented to IRSPM conference, Rome 2012.

su ugovori potpuni, neadekvatni aranžmani za praćenje mogu izazvati moralne rizike i takođe dovode do slabljenja standarda kvaliteta. On dalje ističe da je u nekim situacijama bio problem što je veliki deo onoga što je Nacionalni zdravstveni sistem želeo da uradi nije bilo privlačno za privatne finansijere. Na primer, u Koventriju je planirano da se obnove dve bolnice po ceni od 30 miliona funti. Ali analitičari su shvatili da privatni sektor ne bi bio zainteresovan. Šema je bila preuska i nije bilo prostora za finansijske inovacije koje bi mogle proizvesti ozbiljne profite. Kao što je poverljiv izveštaj lokalnog zdravstvenog organa pokazao 1998. godine, zdravstvena služba je ponovo dizajnirala svoju šemu kako bi bila privlačnija za privatni kapital. Umesto da obnove dve postojeće bolnice zatražili bi od privatnog partnera da izgradi novu – Univerzitetšku bolnicu. To ne bi koštalo 30 miliona funti, nego 174 miliona funti. Međutim, on iznosi podatak da je do januara 2002. cena porasla na 290 miliona funti, a u martu 2007. godine, *Birmingem post* je objavio da je konačni trošak iznosio 410 miliona funti.⁵²

Lorens je takođe u *Gardijanu* objavila članak u kojem ispituje slučaj Nort Duram. Ona postavlja pitanje da li je privatni sektor, kako tvrdi vlada, doneo novu vrednost i sveže ideje za demoralizovane i nedovoljno finansirane javne usluge? Slučaj u Nort Duramu podrazumevao je bolnicu koja je u prvom talasu novih bolnica izgrađenih privatnim finansijama. Naime, pomoćno osoblje i usluge u bolnici bili su u rukama privatnog konzorcijuma odgovornog za izgradnju i vođenje projekta pod Privatnom finansijskom inicijativom. Međutim, konzorcijum je tvrdio da transportovanje pacijenata po bolnici nije deo tog ugovora. Iz tog razloga se desilo da je jedne noći pozvano ambulantsko vozilo (jedino vozilo koje je tada pokrivalo čitavu gradsku oblast Durama) kako bi bio transportovan jedan pacijent u okviru blićkog kruga i to svega 400 metara. Dalje, navodi se i podatak da je i gledanje novih televizora u ovoj bolnici moglo koštati pacijente 25 funti nedeljno, kao i na osnovu pisama nezadovoljnih pacijenata da je bilo naplaćeno i korišćenje vaze za cveće.⁵³

Kroz ove primere jasno se ukazuje na prirodu poslovanja privatnog sektora profitno nastrojenu.

Polok i Daningan takođe zaključuju da se povećavaju troškovi šema Privatne finansijske inicijative, kako se projekti realizuju, i iz tog razloga razlika u pristupačnosti (razlika između onoga što javni sektor može priuštiti i naplaćivanja privatnog sektora) raste. Taj jaz se po njima

⁵² George Monbiot, „The Fat Cats Protection League“, *The Guardian*, 4th September 2007, <http://www.monbiot.com/2007/09/04/the-fat-cats-protection-league>, 27. februar 2018.

⁵³ Felicity Lawrence, „Crisis-hit hospital finds that private finance for NHS comes at a price“, *The Guardian*, 23rd Jul 2001, <https://www.theguardian.com/society/2001/jul/23/hospitals.ppp>, 27. februar 2018.

prevazilazio na različite načine, od kojih je jedan i smanjenje veličine projekata i broja kreveta.⁵⁴

Međutim, i pored navedenih oprečnih mišljenja, poslednje tri decenije odlikuje stalni porast uloge privatnog sektora u zdravstvenom sistemu, pa se shodno tome nameće zaključak da ipak prednosti koje ovaj model donosi predstavljaju vrednost koja čini i da se jasni nedostaci čine nedovoljnim da bi se razvoj zaustavio.

6. ZAKLJUČAK

Shodno svemu navedenom a uzimajući u obzir primer Velike Britanije može se zaključiti da je javno-privatno partnerstvo kao model za realizaciju projekata model koji ima tendenciju razvoja, a posebno u oblasti zdravstvene zaštite. Naime, uprkos brojnim preprekama na koji razvoj ove društvene pojave nailazi nesporno nastavlja kako da postoji tako i da se razvija. Čini se da ipak prednosti koje ovaj model donosi predstavljaju vrednost koja čini i da se jasni nedostaci čine nedovoljnim da bi se razvoj zaustavio. S obzirom na toliko široku paletu modaliteta realizacije jasno je otkud i tako privlačna osobina ovog modela. Naime, koji god aspekt realizacije prenet na privatnog partnera, a za koji se utvrdi kasnijim iskustvom da nije celishodno rešenje, model ima tu elastičnost da se u narednom primeru upravo to i sve što je potrebno izmeni. Dalje, pored ove elastičnosti saradnje između javnog i privatnog partnera, veoma bitan aspekt je i profitno poslovanje privatnog sektora na konkurentnom tržištu. Naime, ta glavna osobenost privatnog sektora, pored toga što nosi i određene negativnosti sobom, donosi i poboljšanje poslovanja, kvaliteta i efektivnosti u pružanju usluga kako bi se pobedila konkurencija i ostvario veći profit. Upravo u tome se ogleda suštinska neophodnost privatnog sektora u pružanju javnih usluga. Međutim, kontrola bezobzirnog trčanja za profitom kako iz socijalnih tako i humanih razloga upravo javnog partnera čini neophodnim u toj saradnji. Sve ovo, naročito biva značajno u oblasti zdravstvene zaštite, gde i najmanje greške dovode do odgovornosti po ljudske živote. Koliko je bitno da je zdravstvena zaštita kvalitetna, efikasna i efektivna, toliko je bitno i da je humana s posebnim akcentom na socijalno ugrožene kategorije. Upravo u pogledu tih kategorija, privatna zdravstvena zaštita postaje preskupa, zbog čega je neophodno da ista bude kontrolisana od strane javnog partnera. Takođe, javni partner prestavlja dobru ravnotežu usko profitnom postupanju privatnog partnera u pogledu kvaliteta usluge koju pruža. Dok, sa druge strane, zdravstvena zaštita koju pruža samo javni partner u najvećem broju

⁵⁴ Allyson M. Pollock *et al.*, „Editorial – Public health and the private finance initiative“, *Journal of Public Health Medicine* 20(1)/1998, 1–2.

slučajeva je troma, nekvalitetna i neefektivna. Upravo iz ovih razloga, javno-privatno partnerstvo doživljava neprekidnu ekspanziju, sa manjim ili većim brojem realizovanih projekata, ali svakako ekspanziju. Shodno kako toj tendenciji rasta, tako i argumentima prethodno navedenom potpuno je osnovano očekivati da će se trend rasta nastaviti, a pogotovo u zemljama u kojima to do sada nije bio slučaj. Svakako, dugogodišnje iskustvo Velike Britanije treba da posluži kao primer za sve ostale zemlje koje tek treba da razvijaju sopstveni model, kako ne bi prolazile kroz iste greške i lekcije koje Ujedinjeno Kraljevstvo prolazi već čitav niz godina.

LITERATURA (REFERENCES)

- Bovaird, T., „Public–private partnerships: from contested concepts to prevalent practice“, *International Review of Administrative Sciences* 70(2)/2004.
- Cvetković, P., Zdravković, U., „Javno-privatno partnerstvo u pravnom sistemu Republike Srbije – polazna razmatranja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 63/2012.
- European PPP Expertise Centre, United Kingdom – England, PPP Units and Related Institutional Framework, Luxemburg 2012, http://www.eib.org/attachments/epec/epec_uk_england_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf, 2. mart 2018.
- Gupta, O., Biswas, N., „Public Private Partnership: Indian Economy“, *SCMS Journal of Indian Management* VII/2010.
- Harding, A., Preker, A. (eds.), *Private Participation in Health Services*, Washington, DC 2003.
- Hellowell, M., „The role of public-private partnerships in health systems is getting stronger“, *Commonwealth Health Partnerships* 2012.
- Hellowell, M., Vecchi, V., „What return for risk? The price of equity capital in public-private partnerships“, paper presented to IRSPM conference, Rome 2012.
- Hollingsworth, B., „The measurement of efficiency and productivity of health-care delivery“, *Health Economics* 17(10)/2008.
- Jintamanaskoon, S., Chan, P., „Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)“, *Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships*, University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom 2011.
- Kačer, H., Kružić, D., Perković, A., „Javno-privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 45(3)/2008.

- Klijn, E., Teisman, G., „Institutional and Strategic Barriers to Public Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases“, *Paper for the British Academy of Management Conference* 2002.
- Link, A., *Public/Private Partnership: Innovation Strategies and Policy Alternatives*, Springer, New York 2006.
- Pollock, A. *et al.*, „Editorial – Public health and the private finance initiative“, *Journal of Public Health Medicine* 20(1)/1998.
- Pongsiri, N., „Regulation and Public Private Partnership“, *The International Journal of Public Sector Management* 15(6)/2002.
- Trivun, V., Vranić, A., Kenjić, V., *Privatizacija u javnom sektoru, Položaj javnog zdravstva*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2013.
- Vasiljev, V., „Osnovne karakteristike javno-privatnih partnerstava“, *Javne politike* 2013.
- Vojnović, J., „Javno-privatno partnerstvo i koncesije u Procesu stabilizacije i pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji – primer Republike Srbije“, *Evropsko zakonodavstvo* 60/17.
- Vukadinović, R., *Pravo Evropske unije*, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta u Kragujevcu – Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji, Kragujevac 2006.

Jugoslava Vojnović, LL.M.

PhD Candidate

University of Belgrade, Faculty of Law

HEALTHCARE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE UNITED KINGDOM

Summary

In this paper, the author researches the concept, historical development, regulation, institutional support of public-private partnership and public-private partnership in the field of health care in the United Kingdom. Firstly, the author presents an overview of the concepts of the public-private partnership (PPP) which captures the attention of many authors since there is no universal definition. Furthermore, the historical aspect of PPP leads to the United Kingdom that is considered a cradle of the same. Hereinafter, the author considers the institutional and regulatory

arrangements of PPP in the UK and the PPP model in the field of health care in the UK. However, in spite of the contradictory opinions, the author points out the fact that the last three decades have been characterized by a steady increase in the role of the private sector in the healthcare system of the United Kingdom. Therefore, author examines the reasons for this tendency.

Key words: *Public-private partnership. – Healthcare system. – Healthcare services. – Great Britain.*

Article history:

Received: 15. 5. 2018.

Accepted: 29. 11. 2018.