

Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba

*Ana Marija Persoli**

UDK 351.712.2.043
334.71:351.7

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno: 1. 10. 2010.

Prihvaćeno: 1. 12. 2010.

Javno-privatno partnerstvo relativno je nov oblik financiranja javnih potreba koji se intenzivnije koristi u zadnje vrijeme. Definira se javno-privatno partnerstvo i analizira modaliteti udruživanja, ističe važnost podjele rizika te analizira zakonski okvir u Hrvatskoj, kao i postupak odobravanja projekata. Posebno se razmatra pitanje isplativosti javno-privatnog partnerstva za javne vlasti i opravdanost postojanja posebne Agencije za javno-privatno partnerstvo. Navode se europske i svjetske prakse te prednosti i nedostaci primjene tog modela.

Ključne riječi: javno-privatno partnerstvo – Hrvatska, financiranje javnih potreba, javna uprava, projekti

1. Uvod

Rastuće javne potrebe i sve skuplji i složeniji infrastrukturni projekti u posljednjih su dvadesetak godina suočili državu i javni sektor s manjkom

* Ana Marija Persoli, Zagreb

novca i proračunskim ograničenjima. Klasičan način financiranja postao je neodrživ. Takva situacija, kao i postupak liberalizacije gospodarstva i privatizacija državnih poduzeća u Velikoj Britaniji, a zatim i drugim državama EU, potaknuo je na razmišljanje o srednjoj varijanti između dviju krajnosti, državnog financiranja i privatizacije; privatnom financiranju infrastrukturnih projekata poznatih pod nazivom javno-privatno partnerstvo. Na primjer, privatni poduzetnik svojim bi sredstvima gradio, održavao i upravljao nekim projektom, javna vlast plaćala bi mu odgovarajuću naknadu za korištenje, a po proteku određenog vremena vratio bi ga javnoj vlasti. Sljedeći stajališta EU koja je donijela Zelenu knjigu o JPP-u te iskustva drugih europskih država, Republika Hrvatska je donijela pravnu osnovu za primjenu JPP-a, Zakon o javno-privatnom partnerstvu, kao i četiri posebne uredbe za primjenu tog zakona. Pojedine odredbe koje su od značenja za ovaj model nalaze se u Zakonu o koncesijama i Zakonu o javnoj nabavi.

2. Općenito o javno-privatnom partnerstvu

2.1. Određenje JPP-a

Javno-privatno partnerstvo (Public-Private Partnership, Offentliche Private Partnerschaft, JPP) podrazumijeva suradnju tijela javne vlasti s privatnim sektorom, bilo na razini središnje bilo lokalne zajednice, s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe. Osnovna karakteristika JPP-a sastoji se u tome da javni i privatni nositelji projekta surađuju i dijele rizik radi ostvarenje zajedničkog interesa. Cilj takve suradnje je u tome da se sredstva i znanje privatnog sektora stave na raspolaganje javnom sektoru i da se time ostvari doprinos privatnog sektora infrastrukturnoj i uslužnoj ponudi javnog sektora. Javna vlast određuje ciljeve zajedničkih projekata vodeći pritom računa o javnom interesu i kvaliteti usluga, a privatni partner zatvara financijsku konstrukciju, projektira i gradi. Svoj interes privatni partner pritom vidi u naplati usluga od korisnika objekata kroz koncesiju ili neki drugi oblik dogovorene naplate. JPP, prema Mijatoviću (2007: 35), obilježava sljedeće:

1. Riječ je o projektnom odnosu dugoročne naravi koji obuhvaća različite oblike suradnje između javnih i privatnih partnera. Privatni partner radi projektnu dokumentaciju, ili je preuzima od javnog partnera ako je već izrađena, gradi, financira, održava i

- upravlja građevinom u zamjenu za naknadu direktno od korisnika usluge ili od javnog partnera.
2. U financiranju projekta dijelom sudjeluje privatni poduzetnik, a ostatak vrijednosti nadoknađuje javno tijelo iz svojeg proračuna. Relativno dugo trajanje odnosa, (maksimum je do 40 godina) omogućuje povrat uložениh sredstava privatnom poduzetniku.
 3. Privatni partner igra važnu ulogu sudjelujući u različitim fazama projekta (projektiranje, građenje, rekonstrukcija i dogradnja, provedba, financiranje), a javni partner se koncentrira na određenje cilja koji leži u javnom interesu, na kvalitetu ponudene usluge i politiku cijena te preuzima odgovornost za poštovanje tih ciljeva (Marenjak, 2006: 11).
 4. Dolazi do podjele rizika između javnog i privatnog partnera odnosno do prijenosa dijela rizika na privatnog partnera. To međutim ne znači da on u cijelosti snosi rizik projekta. Podjela rizika procjenjuje se od slučaja do slučaja i ovisi o sposobnosti sudionika projekta za procjenu rizika, njegovoj kontroli i upravljanju njime.

2.2. Modaliteti udruživanja

U praksi, participacija privatnog sektora u javnim projektima pojavljuje se najčešće u sljedećim oblicima (Juričić, 2006: 63): temeljem ugovora o operativnom upravljanju projektom, temeljem ugovora o operativnom i financijskom upravljanju, nove investicije i kupnje vlasničkog udjela. Kad je riječ o ugovorima o operativnom upravljanju javnim infrastrukturnim projektom, privatni sektor sklapa ugovor s tvrtkom u vlasništvu javnog sektora temeljem kojeg ostvaruje pravo na upravljanje određenim javnim dobrom, tj. pravo na ostvarivanje koristi iz eksploatacije i obvezu preuzimanja operativnih rizika. Kod ugovora o operativnom i financijskom upravljanju privatni sektor upravlja projektom u vlasništvu javnog sektora, ali i osigurava financiranje. Nove investicije predstavljaju oblike udruživanja privatnog i javnog sektora na stvaranju nove javne usluge, tj. izgradnje novog projekta u cijelosti. Kod oblika kupnje vlasničkog udjela privatni sektor otkupljuje od javnog dio ili cijeli paket udjela u postojećoj tvrtki u javnom vlasništvu koja upravlja ponudom određenog javnog dobra ili usluge. Svaki od navedenih oblika ima svoje podoblike udruživanja, a naziv se iskazuje kraticom kojom se ističe temeljni način udruživanja i preuzimanja rizika. Razvojem

JPP-a od 1980-ih stalno nastaju novi oblici udruživanja, a neki od njih su prikazani u tablici 1.

Tablica 1. Modaliteti udruživanja

Stupanj rizika za privatni sektor	Stupanj uključenosti privatnog sektora
	Privatizacija
	BBO Buy-Build-Operate
	BOO Build-Own-Operate
	BOOT Build-Own-Operate-Transfer
	BLOT Build-Lease-Operate-Transfer
	LDO Lease-Develop-Operate
	BOT Build-Operate-Transfer
	DBO Design-Build-Operate
	Financiranje
	Licencija za pružanje usluge
	O&M – Operation & Maintenance
	DB – Design Build
	Državno financiranje

Izvor: Gulija, 2004: II.

Tablica razvrstava skupine ovisno o stupnju uključenosti javnog i privatnog sektora i alokacije rizika. Uobičajena terminologija (i engleske kratice) jasno opisuje koje funkcije pojedini ugovori pokrivaju. U hrvatskoj teoriji i praksi pravni oblici JPP-a dijele se na ugovorni oblik JPP-a, koji obuhvaća dva modela: model operativnog najma i koncesijski model, te statusni (institucionalni) model (Pejak, 2008: 282). Ugovorni JPP je model JPP-a u kojem se međusobni odnos javnog i privatnog partnera uređuje ugovorom o JPP-u, a to je temeljni ugovor sklopljen između javnog i privatnog partnera ili javnog partnera i društva posebne namjene, kojim se u svrhu provedbe projekta JPP-a uređuju prava i obveze ugovornih strana.¹ Pravni temelj ugovornih modela JPP-a može biti ugovor o javnoj nabavi ili ugovor o koncesiji kada ima bitne značajke JPP-a (npr. da ugovorno razdoblje nije kraće od pet godina ni duže od 40). Jedna od značajki ugovornih modela

¹ Čl. 4. Zakona o javno-privatnom partnerstvu. Projekt čini niz međusobno povezanih aktivnosti koje se odvijaju određenim redoslijedom radi postizanja jasnih ciljeva unutar određenoga razdoblja i određenih financijskih sredstava. Projekt JPP-a provodi se po nekom od modela JPP-a koji na temelju procedure iz Zakona odobrava Agencija.

JPP-a su spomenuta društva posebne namjene (DPN); trgovačka društva koja može osnovati privatni partner u svrhu sklapanja ugovora o JPP-u i/ili provedbe projekta JPP-a (samo mogućnost, ne i obveza). Naime, u pravilu se više pravnih i/ili fizičkih osoba udružuje u izradi ponude za projekt JPP-a radi čega osnivaju DPN unutar kojeg reguliraju svoje suvlasničke odnose, obveze i prava te zadaće u provedbi projekta JPP-a. U takvom slučaju javni partner ugovor o JPP-u može sklopiti s DPN-om, a ne s njegovim osnivačima koji su sudjelovali na natječaju za izbor privatnog partnera. Za DPN vrijede odredbe Zakona o trgovačkim društvima kao i za svako drugo trgovačko društvo, no njegova je posebnost u tome da se osniva isključivo radi provedbe konkretnog ugovora o JPP-u, u pravilu nema drugih djelatnosti i gasi se ili preregistrira za drugu namjenu nakon što se projekt JPP-a završi (Pejak, 2008: 293).

Ako je riječ o JPP-u zasnovanom na modelu operativnog najma (PFI, Private Finance Initiative – Mijatović, 2007: 47), privatni partner može izgraditi građevinu u svom vlasništvu slijedeći zahtjeve javnog partnera. Cilj takve gradnje je zadovoljavanje neke javne svrhe, a javni partner pritom plaća najam te građevine, uključujući i usluge koje daje privatni partner. Najam se smatra operativnim pod uvjetom da privatni partner u skladu s ugovorom o JPP-u obvezno snosi rizik građenja građevine i najmanje još jedan od predviđenih dvaju rizika – rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta (da građevina u svakom trenutku zadovoljava ugovorenu razinu usluga, da je raspoloživa za korištenje od strane javnog partnera odnosno korisnika koje odredi javni partner) i/ili rizik varijacije u potražnji (logično je da bude rizik javnog partnera, jer ako je on pogrešno procijenio trenutnu ili buduću potrebu npr. za školom ili bolnicom, privatni partner za to ne može biti odgovoran). Naknada privatnom partneru nema oblik pristojbe plaćene od korisnika za radove ili uslugu, već se redovito plaćanje izvodi od javnog partnera. Ova plaćanja mogu biti fiksna, ali se također mogu izračunavati na varijabilni način, na osnovi npr. raspoloživosti građevina ili isporučenih usluga na osnovi strogo određenih standarda (Marenjak, 2006a: 63). Koncesijski model (Build–Operate–Transfer, BOT) način je ugovaranja izgradnje infrastrukturnih projekata tako da organizatori projekta, tj. ulagači, preuzimaju rizik pripreme, projektiranja, izgradnje i eksploatacije projekta za određeno razdoblje, a nakon isteka prava eksploatacije objekt se vraća u vlasništvo javnog sektora. Taj se oblik pokazao pogodnim zato što javni sektor ne preuzima inicijalne rizike projektiranja, izgradnje i uhadavanja projekta u stadiju eksploatacije, a nakon dospijeca koncesijskog razdoblja objekt se vraća u vlasništvo javnom sektoru te ga ovaj može nastaviti samostalno eksploatirati. Neizravne koristi javnog

sektora, osim osiguranja ponude javne lokalne infrastrukture, očituju se i u tome da se u postupku izgradnje u najvećoj mogućoj mjeri koriste lokalni resursi (lokalna radna snaga, lokalne građevinske tvrtke, domaći proizvodi i sirovine) (Juričić, 2006: 64).

Statusni JPP model je JPP-a koji se temelji na članskom odnosu javnog i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu koje je nositelj provedbe projekta JPP-a, pri čemu se taj odnos može zasnovati na osnivačkim ulozima u novoosnovanom trgovačkom društvu ili na otkupu vlasničkog udjela u postojećem trgovačkom društvu. ZJPP propisuje obvezu provedbe postupka odobravanja projekta JPP-a koji je temelj statusnog modela. Jedina razlika je u tome što javni i privatni partner prije zasnivanja statusnog modela JPP-a sklapaju ugovor o ortaštvu kojem je cilj uspostava zajedničkoga trgovačkog društva u svrhu provedbe projekta JPP-a, a nakon toga temelj partnerstva javnog i privatnog partnera čini njihovo članstvo u tom zajedničkom društvu, a ne više ugovor o ortaštvu.

Obavljanje komunalnih djelatnosti na temelju ugovora o koncesiji omogućuje jedinicama lokalne samouprave angažiranje privatnih sredstava u njihovu obavljanju odnosno izgradnji objekata i uređaja komunalne infrastrukture (Sarvan, 2006: 86). Davanjem koncesije jedinica lokalne samouprave nije u obvezi angažiranja vlastitih sredstava, pa joj je financijski povoljnije obavljati djelatnost. Design Build (DB) znači da privatni sektor osmišljava i gradi infrastrukturu sukladno specifikacijama javnog sektora, najčešće za fiksnu cijenu, pa je troškovni rizik uglavnom prenesen na privatni sektor (često se smatra da DB projekti nisu dio spektra javno-privatnih partnerstava). Kod modela Operation & Maintenance (O&M) privatni poduzetnik temeljem ugovora, pod određenim uvjetima upravlja javnom imovinom koja ostaje u vlasništvu države. Kod Design-Build-Finance-Operate (DBFO) varijante privatni sektor osmišljava, financira i gradi javno dobro, uzima ga u dugoročni najam te njime upravlja, a nakon isteka najma predaje ga javnom sektoru.

Build-Own-Operate (BOO) je model kod kojeg privatni sektor financira, gradi i upravlja dobrom u svom vlasništvu. Ograničenja javnog sektora proizlaze iz temeljnog ugovora i provode se kroz permanentno reguliranje od strane javnih vlasti. Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) je takva varijanta JPP kod koje privatni poduzetnik dobiva franšizu za financiranje, dizajn, izradu i upravljanje dobrom (kao i pravo da naplaćuje korištenje) tijekom određenog razdoblja, nakon kojeg se vlasništvo nad dobrom predaje javnom sektoru. Buy-Build-Operate (BBO) varijanta omogućuje transfer javne imovine privatnom ili mješovitom entitetu najčešće teme-

ljem ugovora prema kojem će se dobro unaprijediti i njime upravljati od strane privatnog poduzetnika tijekom određenog razdoblja. Operation License je model kod kojeg privatni operater dobiva dozvolu ili pravo da pruža javnu uslugu, najčešće u određenom razdoblju. Taj model često se koristi kod IT projekata. Finance Only je model kod kojeg privatni sektor, obično financijska tvrtka, neposredno financira projekt ili se koristi različitim mehanizmima, poput dugoročnog zakupa ili izdavanja obveznica.

2.3. Podjela rizika

Jedno od bitnih obilježja JPP-a i tehnike projektnog financiranja jest da pri udruživanju svaki sektor preuzima one rizike kojima najbolje upravlja. Priprema projekta značajnim se dijelom odnosi na identifikaciju i analizu rizika kojima je pojedini projekt izvrgnut. Osnovno polazište pri podjeli rizika mora biti da će se na privatni sektor prebaciti samo oni rizici kojima on može bolje upravljati. Rezultat toga mora biti obračunana niža cijena rizika od cijene istog rizika ako projekt ostvaruje javni sektor. To znači da prebacivanje rizika mora biti troškovno učinkovito i rezultirati nižim ukupnim troškovima, a ne zbog samog prebacivanja. Rizici se mogu razvrstati na različite načine prema svojim osobinama, a ovisno o vrsti projekata moguće je identificirati nove vrste. Glavne kategorije rizika su ove (Šimović et al., 2007: 190):

1. Rizici lokacije (položaja) – rizici povezani s vlasništvom, pristupom, prikladnosti položaja (uključujući položajne uvjete zemljišta, okruženje, vrstu vlasništva, nasljedstvo i planske uvjete). Dodjela rizika općenito će ovisiti o vlasništvu mjesta, procesu izbora i o pristupu relevantnih stranaka informacijama.
2. Rizik projektiranja, izgradnje i dodjele vođenja posla (operative) – rizici da projektiranje i izgradnja infrastrukture ne postignu ciljeve, da dode do kašnjenja (zbog nestručnosti, vremenskih prilika, obustave rada i slično) ili da troškovi projektiranja i izgradnje ne prijeđu planirane troškove. Najveći broj tih rizika dodjeljuje se privatnom sektoru pomoću mehanizama kao što su specifikacija proizvoda i način da se plaćaju završni radovi.
3. Rizik operative i održavanja – pod tim se razumiju rizici da operativa (vođenje posla) i održavanje infrastrukture koštaju više ili da su poslovi teži od planiranih (primjerice zbog problema s inputima, izgradnjom, stručnim znanjem ili s načinom korištenja).

I ovdje se većina tih rizika dodjeljuje privatnom sektoru kroz instrumente specifikacije proizvoda i način plaćanja izvršenih radova.

4. Financijski rizici – rizik od povećanja kamatnih stopa, inflacije i poreza. Rizike vezane za financiranje i poreze obično snosi privatni sektor, uz sugestiju da se rizik od inflacije za dugoročne projekte snosi zajednički.
5. Rizici vezani za interes/sponzorstvo – pod tim se razumiju rizici koji imaju veze s tržištem, konkurencijom i načinom korištenja infrastrukturom. Tko će snositi te rizike, ovisit će o određenoj opciji isporuke projekta JPP (npr. privatni sektor kod BOOT, a javni sektor kod DBFO).
6. Rizici zbog više sile – rizici zbog velikih vremenskih neprilika ili drugih događaja koji uzrokuju materijalni gubitak ili štetu imovini ili na drugi način sprečavaju izvršavanje posla. Ti se rizici uglavnom snose zajednički jer su izvan kontrole obiju stranaka.
7. Rizici vezani za zakonodavstvo – ova kategorija obuhvaća rizike od promjene zakona što uzrokuje porast troškova izgradnje i operative projekta JPP ili sprečavanje izvršavanja projekta. Ti se rizici često snose zajednički, ovisno o primjeni i učinku zakonske primjene.

3. Poredbena iskustva

3.1. Javno-privatno partnerstvo iz perspektive EU

Tijekom posljednjeg desetljeća fenomen JPP-a u EU razvijao se u mnogim područjima koja tradicionalno spadaju u javni sektor, kako zbog razloga proračunskih ograničenja s kojima su suočene države članice Unije tako i zbog želje da se u javnom sektoru iskoriste prednosti efikasnijih organizacijskih i operativnih metoda privatnog poduzetništva. Na razini EU ne postoje posebna pravila koja uređuju JPP. Kako bi se stekao uvid u najbolje nacionalne prakse, Europska komisija je u siječnju 2003. objavila Smjernice za uspješna javno-privatna partnerstva kojima nije bio cilj pružiti cjelovitu metodologiju ili definirati tekuću i buduću politiku, već poslužiti kao vodič za utvrđivanje i razvoj pitanja i tema koji su ključni za uspjeh JPP-a (Ćiković, 2006: 6).

Komisija je 30. travnja 2004. predstavila Zelenu knjigu o javno-privatnim partnerstvima (EK, 2004) koja analizira partnerstvo s obzirom na pravo EU iz područja javne nabave i koncesija. Ona ne sadržava zakonodavne odredbe ni upute, već postavlja okvire za buduće zakonodavstvo. U njoj je naglašeno da ne postoji općenito važeća definicija pojma JPP, već se ističe da se općenito odnosi na suradnju između javnih tijela i privatnih poduzetnika u svrhu financiranja, gradnje, obnove odnosno izvršavanja usluga. Upozorava se na činjenicu da pravo EU ne sadržava posebne odredbe za sustav JPP-a, pa u slučaju ugovornog ili jednostranog prijenosa obavljanja gospodarske djelatnosti od javnog tijela na privatnika, u obzir moraju biti uzete odredbe i načela koji proizlaze iz EU ugovora. U Zelenoj knjizi navode se dva osnovna JPP-a: JPP na ugovornoj osnovi, pri kojem se partnerstvo između javnog i privatnog sektora zasniva na ugovornom odnosu, i institucionalizirani JPP, pri kojem do suradnje između javnog i privatnog sektora dolazi u okviru samostalnog pravnog subjekta, odnosno dolazi do osnivanja gospodarskog subjekta, trgovačkog društva, kojeg su vlasnici udjela javno tijelo i privatni partner (Mijatović, 2007: 39). Donošenjem Zelene knjige željelo se zajamčiti da će razvoj JPP-a biti olakšan učinkovitim tržišnim uvjetima pri jasnim pravnim odnosima. Na razvoj JPP-a od velikog je značenja i uvrštavanje tog modela financiranja javnih objekata među prioritete Europske investicijske banke koja smatra da se takvim načinom financiranja mogu ostvariti velike koristi za javnu zajednicu (Mijatović, 2007: 35). Europska komisija priredila je 2004. Knjigu JPP primjera iz prakse (Resource Book on PPP case studies) koja uključuje niz dosadašnjih projekata o vodnom gospodarstvu odnosno pročišćavanju otpadnih voda, gospodarenju otpadom te izgradnji prometne infrastrukture. Navedeni sektori posebno su važni budući da EU za projekte iz tih područja dodjeljuje znatna bespovratna sredstva kroz programe pretpriputne pomoći (za države kandidatkinje) i kroz Kohezijski program (za članice Unije) (Vojnović, 2007: 8). Neke od zemalja donijele su poseban propis o JPP, a neke su odredbe ugradile u druge propise (o koncesijama ili o javnoj nabavi). Većina njih izgradila je neki institucionalni okvir koji se brine o provedbi tog modela.

Tablica 2. Normativni i institucionalni okvir nekih zemalja EU

Zemlja	Zakon	Institucionalni okvir
Francuska	Zakon o javnoj nabavi, koji uključuje odredbe o JPP te podzakonski propisi kojima se regulira isključivo JPP.	Decentraliziran. Nema jedinstvene agencije.
Italija	JPP reguliran propisima o javnoj nabavi i koncesijama za javne radove.	Središnja državna institucija unutar Ministarstva financija nadležna za JPP.
Njemačka	Cjeloviti Zakon o JPP iz 2005.	Decentraliziran. Nema jedinstvene agencije.
Velika Britanija	Nema zakona, ali postoji obvezan PPP/PFI test.	Središnje tijelo za JPP.
Nizozemska	Nema posebnog zakona, ali se JPP prakticira.	Jedinica unutar Ministarstva financija nadležna za JPP.
Poljska	Zakon iz 2005.	Centralna državna institucija.
Češka	Regulacija JPP u Zakonu o koncesijskim ugovorima i koncesijskim postupcima te u Zakonu o javnim nabavama.	Centar za JPP kao centralna državna institucija.
Mađarska	Samo opća načela o koncesijama.	Nema institucionalnog okvira.
Slovenija	Zakon iz 2006.	Jedinica za JPP u okviru Ministarstva financija.

Izvor: Stanić, 2008: 1218.

3.2. Primjeri iz prakse

Kao objašnjenje zašto je potrebno posvetiti pozornost pri planiranju, izračunu i ocjeni modela financiranja primjenom ovog modela i raspodjeli rizika pri ugovaranju projekata poslužit će primjer iz Kanade, autocesta 407 koja prolazi pokrajinom Toronto, provincijom Ontario (Boardman et al., 2005: 179). Projekt izgradnje bazirao se na posebnom projektu za upravljanje postupkom nabave koji je predviđao odabir partnera za financiranje izgradnje i uporabe, a financijer-korisnik trebao se naplatiti od naplate cestarine. Provincija se obvezala dati zemljište za izgradnju, ali nije jamčila razinu prometa ili cestarinu, a privatni partner preuzeo je financijski rizik. U vezi s traženjima iz ponude dva kvalificirana partnera tražila su potporu javne vlasti za moguće gubitke. Privatni partneri negodovali su zbog toga što isključivo oni preuzimaju rizik izgradnje i korištenja. Izabran

je konzorcij koji treba biti odgovoran za DBO (Design-Built-Operate) fazu kao onaj koji upravlja autocestom, dok će drugi partner upravljati naplatom cestarine.

Promjena financijskog rizika temeljno je izmijenila projekt. Javna vlast je uočila da su se oba partnera sreća s višim troškovima zaduženja nego što se pretpostavljalo. Ako javna vlast ne preuzme rizik upravljanja, može se sresti s višim troškovima financiranja; porezni obveznici će platiti ili kroz više cestarine ili kroz pokriće duga javne vlasti. Nakon što je financiranje podijeljeno i teret koštanja kapitala i financiranja rizika prebačen na javnu vlast, projekt je izgubio puno od obilježja kvalitete JPP-a. Privatni partner preuzeo je rizik da osmisli, financira i gradi javno dobro (također, težio je ugovoriti fiksnu cijenu izrade), a javna vlast rizik upravljanja projektom. Izgradnja ceste je završena u roku od 18 mjeseci.

Rizik javne vlasti smanjen je kad je javna vlast prodala pravo upravljanja projektom odnosno dala koncesiju kanadsko-španjolsko-australijskom konzorciju za 3,1 milijardu dolara. Koncesija je dana na rok od 99 godina, nakon čega se cesta vraća državi. Navedeni primjer u biti je privatizacija. Iako se nakon proteka roka cesta vraća javnoj vlasti, vraćanje će umnogome ovisiti o tome u kakvom će stanju cesta biti vraćena. Teško je dati procjenu o uspješnosti ovog projekta. Više je pozitivnih stvari, ali i nekoliko izrazito negativnih. Autocesta 407 uspješno je izgrađena u kratkom roku, dizajniranje je predviđalo uštedu sredstava javnoj vlasti u inicijalnoj fazi izgradnje na oko 300 milijuna dolara. Neke od tih ušteda nisu bile ostvarene zbog promjena koje je bilo potrebno napraviti prije otvorenja ceste. Te izmjene napravljene su na zahtjev javne vlasti, a nisu bile predviđene u osnovnom ugovoru koji su zaključile dvije strane, zbog čega je iznos uštede teško utvrditi. Na temelju iznesenog nije jasno je li izgradnja autoceste 407 dobar primjer JPP-a zbog toga što financijski rizik nije podijeljen na odgovarajući način.

Tsunami Relief, 2004. (prema UNDP, 2008: 169). Dana 26. prosinca 2004. južnu Aziju pogodio je snažan tsunami, prirodna katastrofa golemih razmjera i dalekosežnih posljedica. Osim što se otvorilo pitanje kako i kojim sredstvima sanirati štete i obnoviti infrastrukturu, da bi se smanjio broj žrtava, bilo je potrebno brzo osigurati vodu i razmišljati kako u što kraćem roku dugoročno riješiti problem pitke vode i kanalizacije. Za to nisu bile dostatne jednokratne pomoći i potpore. Moguće rješenje nametalo se u obliku JPP; naime multinacionalna kompanija bezalkoholnih pića ušla je u JPP s UN-om (kao projekt UN programa za razvoj koji se financirao iz UN fondova) i zajednički su osigurali početni kapital (11,2 milijuna do-

lara, od čega je 10,1 milijun donirao privatni partner). Taj JPP, poznatiji kao Tsunami Relief Partnership, bio je jedinstven po tome što je potaknuo suradnju na lokalnoj razini između brojnih stradalih područja (postojao je u Indoneziji, Maldivima, Šri Lanki i Tajlandu). Također, bilo je potrebno u teškim prirodnim uvjetima, uz postojanje dezorijentiranih institucija i nepostojanje zakonskih rješenja, pomoći u upravljanju i vođenju te osiguravati konstantnu suradnju sa UNDP-om.

4. Prednosti i nedostaci

Potrebno je naglasiti da postoje određene prednosti JPP-a koje se mogu iskoristiti, ali s druge strane ne treba ga smatrati zlatnom ribicom niti instant-rješenjem za razvoj infrastrukture i pružanje usluga. Izgradnju jedinog javnog objekta primjenom JPP-a treba smatrati kao jednu od mogućnosti koja se može primijeniti samo kada to dopušta situacija, obilježja projekta i gdje se mogu dokazati jasne prednosti i koristi. Primjena dolazi u obzir samo ako se pokaže boljim rješenjem od, na primjer, tradicionalnih modela javne nabave. Poslovi JPP-a iskazuju štedljivost uključenih stranaka, tako da su u nekoliko slučajeva troškovi za iste ili slične poslove u režiji javnih službi (pri čemu se ulaže isključivo javni novac) negdje i do 30% premašivali troškove JPP modela. Osim toga, gotovo su svi JPP projekti u cijelosti provedeni, uz nekoliko iznimaka do kojih je došlo zbog manjka novca u proračunima javnopravnih tijela (Stipičić-Niseteo, 2006: 12). U Smjernicama za primjenu JPP-a Europska komisija navodi sljedeće prednosti:

1. Ubrzanje gradnje infrastrukture – dodjela odgovornosti privatnom sektoru za projektiranje i izgradnju, u kombinaciji s plaćanjem na temelju izvršenih usluga, omogućuje privatnom sektoru da isporučuje kapitalne projekte u kraćim rokovima izgradnje.
2. Smanjenje troškova ukupnog vijeka projekta – projekti prema metodi JPP daju privatnom sektoru snažnu inicijativu za smanjenje troškova u životnom ciklusu projekta, što je teško postići kod tradicionalnog proračunskog financiranja.
3. Bolja podjela rizika – u svakom JPP odnosu rizici trebaju biti dodijeljeni partnerima koji njima najbolje upravljaju uz najniže troškove.
4. Bolji poticaji izvedbe – dodjela rizika izvedbe projekta privatnom sektoru treba stimulirati izvođača da poboljša upravljanje i izvedbu svakog dobivenog projekta.

5. Poboljšanje kvalitete usluga – dosadašnje iskustvo sugerira zaključak da je kvaliteta usluge koja se postiže u okviru odnosa JPP bolja nego kad se isporučuje tradicionalnim načinom nabave.
6. Stvaranje dodatnih prihoda – privatni sektor ima mogućnost stvaranja dodatnih prihoda od trećih stranaka korištenjem slobodnim kapacitetima projekta.
7. Proširenje javnog upravljanja – prebacivanjem odgovornosti za pružanje javnih usluga na privatni sektor javni sektor djeluje kao regulator, a svoje kapacitete usmjerava na planiranje usluga i praćenje izvedbe (prema: Šimović et al., 2007: 185).

Osim dobrih strana, sudjelovanje poduzetnika u izvršavanju javnih zadaća nosi i određene rizike. JPP se kritizira s pozicija tradicionalne javne uprave jer se sumnja da razvodnjava političku kontrolu nad procesom odlučivanja. Sindikati se najčešće opiru partnerstvu zbog straha od gubitka radnih mjesta i pogoršanih uvjeta rada, a građani i korisnici usluga izražavaju zabrinutost da će pružanje usluga biti motivirano isključivo profitom, a ne i moralom javne službe (Perko-Šeparović, 2006: 149).

Poseban strah postoji u pogledu mogućnosti da se partnerstvom dade pravo privatnoj tvrtki da djeluje kao monopolist zato što će i javni sektor u tim uvjetima osigurati najveću dobit. Ipak, prigovori novom javnom menadžmentu, u pogledu potkopavanja natjecateljske situacije koja se u konačnici opravdava smanjenjem koristi za krajnje korisnike, nestaju ako iz političkih razloga ni jedan drugi oblik privatizacije nije moguć (Perko-Šeparović, 2006: 149).

Država u slučaju JPP-a uvelike ovisi o privatniku. Takva ovisnost sa sobom nosi opasnost da izgubi mogućnost demokratske kontrole nad projektom u slučaju da neki događaj ili postupak ne bude u dovoljnoj mjeri nadziran. Poduzetnik prilikom stupanja u JPP na pameti ima porast prometa, povećanje dobiti i borbu za tržišni udio radi opstanka u tržišnom nadmetanju. To u konačnici može dovesti do toga da se javna sredstva ne koriste u općem interesu, već za potrebe privatnog partnera.

Nadalje, budući da se JPP u pravilu odnosi na dugoročno korištenje konkretnim nekretninama i pritom stvara određene financijske obaveze, takvo dugoročno financijsko obvezivanje dodatno pogoršava financijski status lokalnih jedinica i dovodi do povećanja zaduženja javnih tijela (Pogarčić, 2006: 151).

Ipak, protivnici JPP-a najveće probleme vide u političkim aspektima njegove primjene; naime, ciljevi javnog sektora su neprofitni, a ciljevi privat-

nog sektora isključivo profitno motivirani, zbog čega građani gube kad se privatna poduzeća uključe u obavljanje onih usluga koje tradicionalno pripadaju javnom sektoru.

Objašnjenje zašto su vlasti oduševljeno prihvatile JPP zadire u srž donošenja odluka javne politike. Vlast želi opstati, a u vrijeme izbora uz pomoć JPP-a može izvući značajne političke bodove najavljujući izgradnju novih infrastrukturnih projekata. Primjenjujući model JPP-a u kojem privatni sektor osigurava financiranje njihove izgradnje, vlast će naizgled doći do novih objekata besplatno, izbjegavajući potrebu osiguranja prihoda za planiranom infrastrukturom, što bi se odnosilo na povećanje poreznih stopa, ili se može izbjeći zaduživanje te tako spriječiti povećanje javnog duga. Međutim, ono što je za javni sektor u ovom odnosu najprihvatljivije jest činjenica da javna vlast potpisom ugovora o JPP u velikoj mjeri izbjegava dugotrajne i napore javne rasprave o infrastrukturnim projektima, a njihova će isporuka u pravilu uslijediti u kraćem roku. Istodobno, manje može biti optužena za nedjelotvornost i rasipništvo jer tradicionalno njezine aktivnosti sada obavlja privatni sektor.

S druge strane, vlast »premješta« stvarne troškove društvene zajednice iz proračuna javnog sektora i pretvara ih u manje vidljive godišnje izdatke ili direktne troškove koje plaćaju sami korisnici usluge. Privlačnost JPP-a za privatni sektor proizlazi iz činjenice što je u pravilu riječ o velikim projektima i ogromnom novcu, što mu omogućuju održavanje pune zaposlenosti svojih kapaciteta i maksimiranje profitnih interesa. Korisniku (potrošaču) u sustavu JPP-a smanjuju se demokratska prava i ovlasti građana. To se događa jer se JPP-om, shodno pravilima tržišta, mijenja odnos državna isporuka – građani u odnos privatna isporuka – korisnici/kupci.

Iako termin partnerstvo pobuđuje ugodne osjećaje da će ugovorom utvrđeni odnosi u sustavu JPP-a osiguravati obostrane koristi i odgovornosti, u stvarnosti ne mora uvijek biti tako. Sama činjenica da se *de facto* diskrepcijskim odlukama osigurava velika svota novca omogućuje nesavjesnim pojedincima donošenje nepoštenih odluka, bilo naručitelja, bilo ponuditelja, koje u konačnosti idu na teret potrošača. Javnost često nije kadra protumačiti karakter, učinke i implikacije koje JPP nosi sa sobom zbog njegove složenosti. Problem postaje još akutniji u slučajevima kad projekt JPP regulira odnose koji prelaze vremenski okvir uobičajenih kalkulacija troškova i koristi, što smanjuje svijest o mogućim nedostacima i vjerodostojnost kritičkih analiza. Može se zaključiti da negativne posljedice tih nedostataka u najvećoj mjeri snose potrošači.

5. Javno-privatno partnerstvo u Hrvatskoj

5.1. Zakonski okvir

Prvi korak ka stvaranju pravnog okvira učinjen je kada je Vlada RH, na preporuku Radne skupine za izradu pravila postupanja i praćenja izvršenja projekata JPP, donijela Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP-a, koje su i usvojene u Saboru 7. srpnja 2006. (NN 98/06). Potreba da taj pravni okvir postane obvezujući dovela je do zakonskog uređivanja. Zakon o javno-privatnom partnerstvu objavljen je u Narodnim novinama 129/08 od 7. studenoga 2008.

U tom je zakonu bilo predviđeno da će se donijeti četiri posebne uredbe za provedbu tog zakona, i to u roku od 90 dana od njegova stupanja na snagu. Uredbe su trebale biti objavljene do 15. veljače 2009., a objavljene su nakon 180 dana, i to u NN br. 56/09 od 13. svibnja 2009., te su stupile na snagu 21. svibnja 2009. To su Uredba o kriterijima ocjene i odobravanja projekata JPP, Uredba o sadržaju JPP ugovora, Uredba o nadzoru provedbe JPP projekta i Uredba o izobrazbi sudionika. Te se uredbe odnose i na sklapanje onih koncesija koje sadržavaju i obilježja javno-privatnog partnerstva, tako da će u takvim slučajevima, osim postupka predviđenog u Zakonu o koncesijama (NN 125/09, ZK), njihovo odobravanje biti podvrgnuto i postupku predviđenom tim uredbama.

Usvajanjem ZJPP-a ispunjena je i važna obveza u okviru pregovora Republike Hrvatske o članstvu u Europskoj uniji, kada je riječ o području javnih nabava (Poglavlje 5). Naime, Vlada RH usvojila je 20. lipnja 2008. Strategiju razvoja sustava javne nabave u RH kojom je određen pravni i institucionalni okvir javnih nabava. Pravni okvir čine tri zakona: Zakon o javnoj nabavi (NN 110/07, 125/08, ZJN), ZK i ZJPP (Pejak, 2008: 288). ZJPP sadržava samo nužne temeljne odredbe, a njegova detaljna razrada predmet je pratećih podzakonskih akata (četiri uredbe i Pravilnik o ustroju i vođenju Registra ugovora o JPP-u). Postoje još neki dokumenti, kao što su vodič Agencije za JPP, priručnici, upute i slično, koji nemaju obvezujući karakter.

5.2. Agencija za javno-privatno partnerstvo

Agencija za JPP središnje je nacionalno tijelo zaduženo za provedbu Zakona o JPP-u u RH. Temeljne zadaće i ovlasti Agencije jesu: odobravanje prijedloga projekata JPP-a, dokumentacije za nadmetanje i konačnih narcrta ugovora, objavljivanje popisa odobrenih projekata JPP-a i sudjelo-

vanje u njihovu predstavljanju potencijalnim ulagačima, vođenje registra sklopljenih ugovora o JPP-u, praćenje provedbe sklopljenih ugovora, međunarodna suradnja i izučavanje domaće i inozemne prakse u primjeni JPP-a, predlaganje prilagodbi zakona i propisa važnih za primjenu najbolje prakse u pripremi i provedbi projekata, izdavanje provedbenih uputa, davanje stručnih tumačenja o pitanjima iz područja JPP-a, propisivanje programa izobrazbe te primjena suvremenih tehnologija u svrhu stvaranja i upravljanja nacionalnim centrom znanja za područje JPP-a.

Tijela Agencije su Upravno vijeće i ravnatelj Agencije. Agencijom upravlja Upravno vijeće koje čine predsjednik i četiri člana. Predsjednik Upravnog vijeća je potpredsjednik Vlade nadležan za gospodarstvo, a članovi su ministri nadležni za gospodarstvo, financije, graditeljstvo i pravosuđe. Predsjednika i članove Upravnog vijeća imenuje i razrješava Vlada. Agenciju zastupa i predstavlja ravnatelj kojeg imenuje i razrješava Vlada, na prijedlog Upravnoga vijeća, na razdoblje od četiri godine, uz mogućnost ponovnog imenovanja. Agencija za svoj rad odgovara Vladi i najmanje jednom godišnje podnosi joj pisano izvješće o radu Agencije. Unutarnji ustroj, ovlasti i način odlučivanja tijela Agencije te druga pitanja od značenja za obavljanje djelatnosti i poslovanja uređuju se Statutom Agencije.

Dakle, riječ je vladinoj agenciji sa 14 zaposlenika koji se koriste u prosjeku s oko 440 tisuća kuna mjesečno iz državnog proračuna. Agencija je registrirana 21. studenoga 2008., a od 1. siječnja 2009. službeno je započela s radom. Tijekom šest mjeseci provođenja projekta pod nazivom *Jačanje administrativnog kapaciteta Agencije za JPP pri provedbi ZJPP*, vrijednog 250 tisuća eura, utvrđeno je da se u ovom trenutku u Hrvatskoj provodi ukupno oko 30 projekata JPP te je educirano više od 1.800 osoba zaposlenih u oko 200 različitih institucija povezanih s provođenjem projekata.

U procesu prikupljanja informacija Agencija je upit odaslala na oko 270 adresa gdje je evidentirano da su ugovori sklapani na rok duži od pet godina što upućuje na JPP. Od 130 pristiglih odgovora za oko 30 se smatra da je potencijalno riječ o projektima JPP-a. Kako je pojasnio privremeni ravnatelj Agencije Kamilo Vrana, o kojim je i kakvim projektima riječ te njihov točan broj javnost će moći doznati početkom 2011. dokad Agencija ima rok za izradu Registra projekata javno-privatnog partnerstva.²

Međutim, premda ti podaci sami po sebi djeluju solidno, sama Agencija zaprimila je dva prijedloga projekta JPP-a koji su upućeni nadležnim mi-

² www.slobodnadalmacija.hr/Biznis/tabid/69/articleType/ArticleView/articleId/108200/Default.aspx, 3. srpnja 2010.

nistarstvima radi ishođenja potrebnih mišljenja i suglasnosti, odnosno na daljnju dopunu, a »još najmanje dva prijedloga nalaze se u završnoj fazi pripreme te se očekuje da će ubrzo biti dostavljeni Agenciji na odobrenje.« Ravnatelj opravdava činjenicu da pri Agenciji još uvijek nema ni jednog odobrenog projekta specifičnošću projekata JPP-a kojih uspješnost ovisi o dobroj i kvalitetnoj podjeli rizika i dugotrajnim pripremanjima koje znaju potrajati u prosjeku do tri godine naglašavajući da se aktivno radi na pripremi oko 10 projekata s područja prometa, socijalne skrbi, kulture i športa te urbane infrastrukture i da se u Agenciji očekuje da će do kraja godine do faze natječajnog postupka uspjeti dovesti jedan do dva projekta.³ Dakle, duboka recesija i postojeća zakonodavna rješenja, osim što su obeshrabrila javne i privatne partnere, usporila su rad tijela koja sudjeluju u njihovoj provedbi. Agencija je u 19 mjeseci obradila samo dva projekta, nije odobren ni jedan, službene stranice Agencije na kojima bi trebali biti objavljeni odobreni projekti zjape prazne i sve se glasnije priča o njezinu gašenju.

6. Postupak odobravanja JPP projekata

Prije bilo kakve razrade i predlaganja mogućih projekata, potrebno je odrediti dugoročne strateške ciljeve koji se njima trebaju ostvariti (strateško planiranje).⁴ Ako ne uzimamo u obzir taj period, najkraće vrijeme potrebno da bi se odigrao idealni scenarij po kojem bi se neki JPP ugovor odobrio i proveli predviđeni postupci javnog nadmetanja jest 270 dana.

Tablica 3. Trajanje postupka odobravanja

1. Izbor savjetnika javnog partnera putem nadmetanja	30 dana
2. Dobivanje odobrenja za »status projekta JPP«	90 dana
3. Odobrenje dokumentacije za nadmetanje	30 dana
4. Postupak javnog nadmetanja za izbor privatnog partnera	najmanje 60 dana
5. Odobrenje nacрта ugovora od Ministarstva financija	30 dana
6. Odobrenje nacрта ugovora od Agencije	30 dana

Izvor: Vukmir, 2009: 104.

³ <http://www.jutarnji.hr/agencija-za-javno-privatno-partnerstvo--trose-milijune--a-ogradili-tek-dva-projekta-za-500-dana/787087/>, 17. svibnja 2010.

⁴ www.ajpp.hr, Vodič za javno-privatno partnerstvo »Korak po korak«, 30. rujna 2010. (Vodič)

Ako se tim danima dodaju dani koji su potrebni da se predmet od jedne institucije dostavi drugoj i dani potrebni za ispravljanje ili dopunjavanje dokumentacija, realno je pretpostaviti da će cijeli postupak trajati otprilike godinu dana.

6.1. Izbor savjetnika

Javna tijela vezana su u tom području člankom 16. ZJPP-a koji određuje da se postupak odabira savjetnika provodi sukladno propisima kojima se uređuje područje javne nabave. Javni partner bez savjetnika neće moći kvalitetno prirediti potrebnu dokumentaciju, a da bi ga odabrao, mora provesti čitav postupak javne nabave.

6.2. Dobivanje odobrenja za »status projekta JPP«

Rok u kojem Agencija treba donijeti rješenje po zahtjevu za odobrenje projekta je 90 dana. Pozitivno rješenje znači da javno tijelo ima odobrenje Agencije da može dalje nastaviti s pripremama (bez njega ne može poduzeti daljnje postupke odobravanja). Da bi se za neki projekt dobio »status projekta JPP«, treba Agenciji podnijeti zahtjev, koji osim općenitih podataka o tijelu koje ga podnosi mora sadržavati svrhu i cilj projekta, model JPP-a, prijedlog postupka u odabiru privatnog partnera, studiju o izvedivosti projekta s razrađenim tzv. public sector komparatorom (Vukmir, 2009: 100) koji treba prikazati usporedne podatke iz kojih će se vidjeti je li za javni sektor povoljnije da se namjeravani projekt gradi putem klasičnog načina, tj. putem financiranja iz proračuna.⁵ Obvezno je podnijeti i okvirnu podjelu rizika financiranja, projektiranja, građenja, upravljanja, održavanja i potražnje između javnog i privatnog partnera, troškova koji proizlaze iz te podjele te dokaz da je prijedlog projekta u skladu sa strateškim i/ili razvojnim planovima tog javnog tijela i važećim prostornim planovima. Potrebno je da javno tijelo podnese dokaz da ukupna godišnja svota svih naknada koje javni partner plaća po svim već sklopljenim JPP ugovorima s drugim privatnim partnerima ne prelazi svotu od 25% ostvarenog proračunskog prihoda prethodne godine (umanjenog za kapitalne prihode) (Vukmir, 2009: 101).

⁵ Financiranje putem modela JPP na prvi pogled uvijek izgleda mnogo skuplje od klasičnog načina građenja jer model pretpostavlja da će privatni partner sam financirati projekt i da će ga održavati određeno ugovoreno vrijeme nakon njegove izgradnje. Troškovi financiranja i troškovi upravljanja projektom ne pojavljuju se kod klasičnog načina financiranja tako da taj način prividno djeluje mnogo jeftiniji.

Agencija pri donošenju svoje odluke primjenjuje dva kriterija, i to kriterij za opravdanost projekta i kriterij za opravdanost primjene modela JPP. Ocjenjuje postoji li zakonska ovlast javnog tijela za sklapanje takvog ugovora te postoji li doista potreba za takvim objektom. Agencija je obvezna tražiti još jednu posebnu suglasnost (mišljenje) nadležnog ministarstva o sukladnosti projekta sa sektorskim razvojnim planovima i strategijama, a ono što javnim tijelima može stvoriti probleme jest nepostojanje tih planova i strategija, što će prouzročiti dodatno odugovlačenje u donošenju odluke.

U ispitivanju opravdanosti primjene modela JPP Agencija uzima u obzir raspodjelu prava i obveza između javnog i privatnog partnera, s time da trajanje ugovornog odnosa ne može biti kraće od pet ni duže od 40 godina. ZJPP u čl. 6. ne predviđa mogućnost produljenja postojećeg, nego samo sklapanje »novog« ugovora, i to uz raspisivanje novog postupka javne nabave. Agencija može u svakom trenutku od javnog tijela zatražiti da u roku od 15 dana ispravi nedostatke, ponudi dodatna objašnjenja i tumačenja ili da dopuni dostavljenu dokumentaciju. U tom će se slučaju rok od 90 dana produljiti i početak će se računati od podnošenja potpune dokumentacije.

6.3. Odobrenje dokumentacije za nadmetanje

Cilj tog postupka je dobivanje rješenja od Agencije kojim se odobrava natječajna dokumentacija. Rok je 30 dana od primitka cjelokupne dokumentacije, s time da Agencija može tražiti nadopune koje joj javno tijelo ima dostaviti u dodatnom roku od 30 dana. Prije nego što se dobije to rješenje, javno tijelo nije ovlašteno pokrenuti postupak odabira privatnog partnera, ali ako to ne učini u roku od dvije godine od dana primanja rješenja, rješenje Agencije stavlja se izvan snage te se za isti prijedlog projekta mora ponovo pokrenuti postupak. Agencija ocjenjuje sukladnost natječajne dokumentacije sa svojim prijašnjim rješenjem kojim je odobren prijedlog projekta, a ako to smatra opravdanim, može ponovo zatražiti i mišljenje Ministarstva financija.

6.4. Postupak javnog nadmetanja za izbor privatnog partnera

Nakon dobivanja rješenja o »statusu JPP projekta« i rješenja o odobrenju natječajne dokumentacije, javni partner može konačno pristupiti postupku javne nabave. Taj strogo formalni postupak provodi se u skladu sa

Zakonom o javnoj nabavi. Započinje objavom poziva za nadmetanje, a završava odabirom prihvaćenog ponuditelja ili poništenjem natječaja (čl. 85. ZJN).

Dakle, prije nego što se dobije rješenje o odobrenju natječajne dokumentacije, javno tijelo nije ovlašteno pokrenuti postupak odabira privatnog partnera, ali taj postupak ne može biti dovršen sve dok Agencija prije tog odabira ne odobri konačni nacrt ugovora. Teško je odrediti koliko će vremena trebati za provedbu postupka javne nabave s obzirom na to da rokovi koje određuje ZJN variraju ovisno o tome o kakvom je postupku riječ.

Zbog složenosti predmeta nabave odnosno JPP-a kao dugoročnog ugovornog i partnerskog odnosa između javnog i privatnog sektora, nemogućnosti prethodnog cjelovitog određivanja cijene te rizika povezanih s izvršavanjem ugovora, u praksi će se u pravilu primjenjivati dva postupka javne nabave: pregovarački postupak s prethodnom objavom (postupak u kojem se naručitelj obraća gospodarskim subjektima po vlastitom izboru i dogovara uvjete ugovora s jednim gospodarskim subjektom ili s više njih i natjecateljski dijalog (postupak u kojem svaki zainteresirani gospodarski subjekt može zatražiti sudjelovanje u postupku, pri čemu naručitelj s natjecateljima primljenima u taj postupak vodi dijalog s ciljem razvijanja jednog ili više prikladnih rješenja koja mogu udovoljiti njegovim zahtjevima na temelju kojih su izabrani natjecatelji pozvani da podnesu ponude) (Vodič).

6.5. Odobrenje nacrta ugovora

Konačni nacrt ugovora odobrava se dva puta, i to jednom od Ministarstva financija (u roku od 30 dana od dana zaprimanja dokumentacije), a drugi put od Agencije (rok je isti, 30 dana od dana zaprimanja potpune dokumentacije, koja uključuje i odobrenje Ministarstva financija). Iz tog se redoslijeda vidi da se odobrenja ne daju istodobno, nego da jedno treba slijediti drugo, što bi značilo da je rok za izdavanje obaju odobrenja najmanje 60 dana. Tek kad javno tijelo pribavi oba odobrenja konačnog nacrta ugovora, ono može obaviti odabir privatnog partnera, vremenski to znači najmanje 60 dana nakon završetka javnog nadmetanja. Kako je jedan od razloga donošenja ZJPP-a sustavno praćenje provedbe projekata JPP-a, uvodi se i zakonska obveza upisa potpisanih ugovora u Registar ugovora o JPP-u. Registar je središnji izvor informacija i jedinstvena elektronička evidencija o svim sklopljenim ugovorima o JPP-u na području RH. U njega se upisuju podaci iz ugovora o JPP-u i ostale dokumentacije

propisane Pravilnikom o ustroju i vođenju Registra, upravlja bazom podataka, osigurava dostupnost podacima i njihova zaštita. Javan je⁶ i vodi ga Agencija za javno-privatno partnerstvo.

7. Sudionici u JPP ugovorima

Temeljni su sudionici (Vukmir, 2008: 692) jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPS) koje preuzimaju ulogu naručitelja JPP projekata, ali ne i naručitelja građenja (Lukeš Petrović, 2002: 163). Nadalje, to je ponuditelj ili privatni partner koji je prihvaćen kao najpovoljniji i koji sklapa ugovor sa JLPS kojim se određuju sve bitne karakteristike statusa JPP objekta i unutarnjih odnosa sudionika. Taj ponuditelj postaje ugovorna strana koja na sebe preuzima obvezu ostvarenja ciljeva iz ugovora, ali ne kao izvođač radova i kao investitor izgradnje, već kao »sponzor« JPP projekta s određenim garantnim obvezama za dobro izvršenje posla građenja. Jedan je od njegovih glavnih zadataka da osnuje DPN koji će sam ili preko nekog trećeg društva preuzeti obvezu građenja i upravljanja projektom. DPN postaje formalni »investitor« u smislu Zakona o prostornom uređenju i gradnji. Izvođač građevinskih radova može biti samo DPN ili on može angažirati i platiti neko treće poduzeće da izgradi objekt. Društvo koje će preuzeti upravljanje projektom nakon njegove izgradnje može biti DPN ili neki njegov podugovarač koji će taj posao obavljati za njega uz naknadu. Konačno, veliku ulogu igraju banke koje se obvezuju na dugoročno financiranje izgradnje JPP projekata i koje mogu postavljati dodatne uvjete prije sklapanja ugovora s ciljem učvršćenje obveza povrata danih kredita.

8. Rješavanje spornih situacija

S obzirom na dugoročan karakter ugovora JPP-a, nastanak spornih situacija vrlo je vjerojatan te je iznimno važno ugovorom predvidjeti i načine njihova rješavanja. Za rješavanje sporova strane mogu ugovoriti sudsku ili arbitražnu nadležnost. Ako ugovore nadležnost arbitraže, domaći partneri mogu ugovoriti samo domaću arbitražu i primjenu domaćeg prava, ali ako

⁶ Javni podaci iz Registra dostupni su svim pravnim i fizičkim osobama preko interneta na stranici <http://www.ajpp.hr/>.

je privatni partner strana fizička ili pravna osoba, tada se može odabrati strana arbitraža kao i strano mjerodavno pravo (čl. 35. i 36. ZJPP). Prema čl. 39. Zakona o koncesijama, ugovornim je stranama dopušteno ugovaranje arbitraže za rješavanje sporova, ali ne i pravo izbora mjerodavnog prava (to je uvijek pravo RH). Ugovori o JPP-u (slično kao i ugovori o koncesijama) usko su vezani uz instrumente stvarnog prava, pa kad bi se kod njih ugovorila primjena stranog prava, ono bi se moglo primijeniti samo na obveznopravna pitanja (Stanić, 2008: 1200). Bilo bi praktičnije da je rješenje ZJPP jednako onome ZK ne dirajući pritom slobodu strana-ka da ugovore stranu arbitražu ako postoji međunarodno obilježje.

9. Završetak javno-privatnog partnerstva

Ugovor o JPP-u je ugovor koji ima ograničeno trajanje, sklapa se na period od pet do 40 godina. Pod završetkom JPP-a razumije se istek ugovorenog razdoblja u kojem je privatni partner izgradio objekt, stavio ga u uporabu za javnu namjenu i vratio uloženo u investiciju. Prema ugovoru o JPP-u i statusnom modelu, privatni će partner obaviti prijenos svog dijela poslovnog udjela na javnog partnera (Brkanić, 2009: 40). Ugovor može prestati i iz razloga koje predviđa Zakon o obveznim odnosima.⁷

10. Zaključak

Javno-privatno partnerstvo relativno je nov oblik financiranja javnih potreba koji se intenzivnije koristi u zadnje vrijeme. Razlozi primjene su proračunsko ograničenje, zahtjev za poboljšanjem kvalitete usluga javnog sektora temeljem znanja i radnih metoda privatnog sektora, potreba promjene uloge države u gospodarstvu te povećavanje učinkovitosti iskorištavanja sredstava iz strukturnih fondova. Najčešći sektori primjene su izgradnja infrastrukture (ceste, željeznice, zračne i morske luke), informacijska tehnologija, školstvo, zdravstvo i bolnice, sport i turizam, komunalne usluge i zbrinjavanje otpada.

Realno je očekivati da će njegova primjena u bližoj budućnosti znatno rasti, ponajprije zbog nedostatka novca u proračunima javnopravnih tijela i po-

⁷ Zakon o obveznim odnosima, NN 35/05, u vezi s Vodičem za javno-privatno partnerstvo. To su protek vremena, nemogućnost ispunjenja, raskid ugovora (na osnovi stranačke volje i zakona).

trebe da se unatoč toj nestašici zadovolje određene javne potrebe. Iz istog razloga postoji i opasnost od nekritičke uporabe JPP-a i pitanje njegove isplativosti. Priprema i provedba JPP projekata dugotrajna je i skupa, stoga model JPP-a treba primjenjivati samo ako raspodjela rizika javnom sektoru omogućuje niže ukupne troškove u cjelokupnom ugovorenom razdoblju (veću vrijednost za novac), ili pristup do znanja, vještina i sl. koji mu inače ne bi bili dostupni, a bitno pridonose razini pruženih javnih usluga. JPP svakako nije prikladan za projekte u kojima dolazi do brzih tehnoloških i drugih promjena zbog kojih je teško s prihvatljivom sigurnošću dugoročno odrediti standarde pruženih usluga, odnosno osigurati dovoljnu ugovornu fleksibilnost, nužnu za prilagodbe tako brzim promjenama, a istovremeno predvidjeti te unaprijed ugovoriti i trošak tih prilagodbi.

S izloženim zakonskim modelom JPP-a teško je predvidjeti rast aktivnosti i brže rješavanje izgradnje objekata za javne potrebe. Vrlo zamršen administrativni pristup, kriteriji odabira privatnog partnera, dugi rok na koji se sklapa ugovor koji zbog političkih i gospodarskih prilika može biti doveden u pitanje samo su neki od problema koji sigurno neće ohrabriti privatne investitore. Tako kompleksan postupak primjeren je za kapitalne JPP projekte velike vrijednosti za državu i sveukupno gospodarstvo, ali previše kompliciran i trom za objekte koji su najčešće predmet sklapanja JPP ugovora, npr. državni uredi, škole, bolnice i ostale građevine tzv. socijalne infrastrukture. Izgradnja autoceste Zagreb-Macelj i Istarskog ipsilona spadaju među prve JPP projekte provedene u Hrvatskoj do 2000., a nakon toga još je preko 30 škola obnovljeno ili izgrađeno putem JPP. Prva škola sagrađena na načelu JPP-a strukovna je škola u Virovitici u gradnji koje su uz Virovitičko-podravsku županiju sudjelovali i lokalni gospodarstvenici (Mijatović, 2007: 43). Na području Varaždinske županije obnovljena je zgrada Županijske palače, u Koprivnici je izgrađena gimnazija, na području Zagreba završen projekt prenamjene vojarnje »Borongaj« u sveučilišni centar (kampus). Posebno su zanimljive okolnosti pod kojima su građene športske dvorane za potrebe Sjetskog rukometnog prvenstva 2009. Iako je takav tip objekata bio potreban, zbog nepovoljne financijske klime i medijski prenapuhanih »mutnih poslova« koji su ih pratili obilježeni su kao negativan primjer JPP-a, kao projekti odobreni po političkoj liniji i primjer nepoštovanja krovnih strategija i nepovoljne podjele rizika.⁸

⁸ Sramotnim je ocijenjen podatak da se dvorana u Osijeku, po modelu koji je predlagao tadašnji gradonačelnik, trebala graditi za 843 milijuna kuna, a da se, nakon što se javnost tome usprotivila, preko noći cijena spustila na 165 milijuna (što je bio nonsens jer u nju nije

Zanimljivo je spomenuti kako se procjenjuje da bi vrijednost projekata JPP-a u narednom razdoblju na području ekologije mogla dosegnuti 5,8 milijuna eura (procjena troškova prilagodbe standardima EU), na području energije do 2020. jednu milijardu eura (procjena potrebnih ulaganja), a u sektoru transporta ukupno 4,7 milijardi eura – željeznica 2,5 milijarde eura, autoceste i mostovi dvije milijarde eura te oko 200 milijuna kuna za zračne luke.⁹

Literatura

- Boardman, Anthony E., Finn Poschmann, Aidan R. Vining (2005) *North American Infrastructure P3s: Examples and Lessons Learned*. U: Graeme Hodge, Carsten Greve (eds.) *The Challenge of Public-Private Partnerships; Learning from International Experience*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
- Brkanić, Vlado (2009) Računovodstvo javno-privatnog partnerstva. Računovodstvo, revizija i financije 19(9): 36–39
- Čiković, Hrvoje (2006) Javno-privatno partnerstvo iz perspektive Europske Unije, II. dio. Informativnik 53(5215): 4–8
- EK (2004) *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. European Commission, COM(2004) 327 final, 30. travnja 2004.
- Gulija, Božena (2004) Javno-privatno partnerstvo. Euroscope 13, dodatak 73, str. I–IV
- Juričić, Damir (2006) Modeli udruživanja na načelu javno-privatnog partnerstva. Računovodstvo, revizija i financije 16(5): 63–67
- Lukeš Petrović, Maja (2002) Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija. Hrvatska javna uprava 4(1): 157–165
- Marenjak, Saša (2006) Javno-privatno partnerstvo i Smjernice Vlade RH. Računovodstvo i financije 52(9): 11–13
- Marenjak, Saša (2006a) Javno-privatno partnerstvo kao model financiranja. Računovodstvo i financije 52(4): 63–65
- Mijatović, Nikola (2007) Javno-privatno partnerstvo. Hrvatska pravna revija 7(3): 33–48

bila uračunata cijena održavanja objekta). Postavilo se i još se uvijek postavlja pitanje koja je bila stvarna cijena, www.hina.hr, 10. srpnja 2008.

⁹ Savo Pejak: Osnovne značajke Zakona o javno-privatnom partnerstvu i trenutno stanje u RH, www.javnabjava.hr/userfiles/file/IZOBRAZBA/.../HGK-JPP.ppt

- Pejak, Savo (2008) Javno-privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj i komentar Zakona o javno-privatnom partnerstvu. U: *Nekretnine u pravnom prometu – aktualna pitanja zakonodavstva i sudske prakse 2008.*, Zagreb
- Perko Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave.* Zagreb, Golden marketing – Tehnička knjiga
- Pogarčić, Zdenka (2006) Javno-privatno ortaštvo – partnerstvo. *Računovodstvo, revizija i financije* 16(10): 150–155
- Sarvan, Desanka (2006) Koncesija za komunalne djelatnosti – oblik javno-privatnog partnerstva. *Računovodstvo i financije* 52(10): 85–88
- Stanić, Boris (2008) Arbitraža i ugovori o javno-privatnom partnerstvu. *Pravo u gospodarstvu* 47(6): 1197–1224
- Stipičić-Niseteo, Lada (2006) Javno-privatno partnerstvo u Europskoj Uniji. *Priredni vjesnik br. 3435 od 16. listopada 2006.*, str. 12
- Šimović, Jure, Tereza Rogić-Lugarić, Hrvoje Šimović, Božo Vuletić-Antić (2007) Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa. *Hrvatska javna uprava* 7(1): 171–210
- Vojnović, Marija (2007) *Europska iskustva u javno-privatnom partnerstvu (2. dio).* Informator 55(5560) 8–9
- Vukmir, Branko (2008) Položaj i odgovornosti sudionika u ugovorima javno-privatnog partnerstva. *Pravo u gospodarstvu* 47(3): 691–709
- Vukmir, Branko (2009) Hoće li podzakonski akti olakšati sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu. *Računovodstvo, revizija i financije* 19(9): 98–106
- UNDP (2008) *Sharing Innovative Experiences: Examples of Successful Public-Private Partnerships.* New York: United Nations Development Programme, vol. 15

Pravni izvori

- Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP), NN 98/06
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu, NN 129/08
- Zakon o javnoj nabavi, NN 110/07, 125/08
- Zakon o koncesijama, NN 125/08

Internetske stranice

www.ajpp.hr

www.jutarnji.hr/agencija-za-javno-privatno-partnerstvo--trose-milijune--a-obrađi-li-tek-dva-projekta-za-500-dana/787087/, 17. svibnja 2010.

Pejak, Savo: Osnovne značajke Zakona o javno-privatnom partnerstvu i trenutno stanje u RH, www.javnabavna.hr/userfiles/file/IZOBRAZBA/.../HGK-JPP.ppt

www.slobodnadalmacija.hr/Biznis/tabid/69/articleType/ArticleView/articleId/108200/Default.aspx, 3. srpnja 2010.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN PERFORMING PUBLIC AFFAIRS

Summary

Public-private partnership is a relatively new form of financing public needs that has only recently become used with greater intensity. The author presents definitions of public-private partnership, analyses partnership modalities, stresses the importance of risk sharing, and analyses the legal framework in Croatia as well as project approval procedure. The analysis continues with the issue of cost-effectiveness of public-private partnerships for public authorities and justifiableness of the special Agency for Public-Private Partnership. Finally, there is an overview of European and other international practices joined with advantages and disadvantages of this financing model.

Key words: public-private partnership – Croatia, financing of public needs, public administration, projects