

Upitnost transfera rizika u javno-privatnom partnerstvu

*Perko-Šeparović Inge**

UDK 351.712.2.043
334.722:351.71

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 22. 5. 2007.

Prihvaćeno 28. 11. 2007.

U radu se polazi od shvaćanja da je javno-privatno partnerstvo (JPP) jedan od najznačajnijih instrumenata dobrog upravljanja, pri čemu treba voditi računa o složenosti tog mehanizma, mogućnostima i opasnostima koje u sebi nosi, posebno ako ga se uzima u njegovoj reduciranoj ulozi – kao instrument privatnog investiranja za zadovoljenje javnih potreba. Upravo takav uski koncept dolazi do izražaja u Smjernicama Vlade Republike Hrvatske donesenim u rujnu 2006., kojima se uvodi isključivo ugovorni oblik JPP-a i koncesije.

Rad upozorava na nedovoljnu sustavnost, konzistentnost, jasnoću i cjelovitost pristupa, koja čini upitnom proklamiranu svrhu Smjernica da potencijalnim partnerima pruži informacije, koje sadržavaju dovoljno odgovora kad oni razmišljaju primijeniti li ili ne JPP.

Kako bi se došlo do dodatnih informacija, najveći dio rada posvećen je prikazu instituta isključivog ugovornog oblika

* Prof. dr. sc. Inge Perko Šeparović, umirovljena redovita profesorica Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (retired professor of the Faculty of Political Science, University of Zagreb)

JPP-a kroz praksu zemalja (prvenstveno V. Britanije i donekle Australije) koje ga najviše primjenjuju u posljednjih 10-ak godina, pri čemu je naglasak na problemima transfera rizika.

Ključne riječi: javno-privatno partnerstvo (JPP), ugovorni oblik JPP-a, Smjernice vlade, alokacija rizika, transfer rizika, troškovi transakcije, »value for money« (vrijednost za novac, tj. dodana vrijednost)

Uvod

U posljednje vrijeme u Hrvatskoj javno-privatno partnerstvo postalo je hit-tema, kako središnje, tako i ostalih razina vlasti, ali jednako tako i subjekata privatnog sektora – profitnog i neprofitnog.

Nema sumnje da je javno-privatno partnerstvo jedan od najznačajnijih instrumenata dobrog upravljanja. No, da bi to on zaista bio, nužno je voditi računa o složenosti tog mehanizma, mogućnostima i opasnostima koje u sebi nosi, osobito ako ga se shvaća u njegovoj reduciranoj ulozi – samo kao instrument privatnog investiranja za zadovoljavanje javnih potreba, navodno bez dodatnih opterećenja za porezne obveznike; u suprotnom slučaju može se dogoditi da javno-privatno partnerstvo bude samo nov oblik privatizacije, umjesto stvarnog mehanizma dobrog upravljanja koje pridonosi cjelokupnom razvoju zajednice putem javno-privatnog partnerstva koje se razvija u kulturi solidarnosti, povjerenja i socijalne osjetljivosti (Perko Šeparović, 2006b: 115).

Vrijeme reformi i modernizacije u hrvatskoj javnoj sferi zahtijeva komparativno istraživanje raznih oblika miješanja i povezivanja javnog i privatnog kako bi se utvrdilo koji bi oblici preuzimanjem pokazali korisnost i profinjnost. Istovremeno treba utvrditi u kojem je trenu semantički legitimno neki odnos suradnje nazvati partnerskim. Sklonost korištenja raznim sloganima u reformama (npr. privatizacija, agentifikacija, novi javni menadžment), pa tako i javno-privatnim partnerstvom – nosi u sebi neodrživu implikaciju da koraci poduzeti u njihovo ime – nužno vode poboljšanju. Jasno je da su promjene potrebne, no ne znači da sve koje se provode automatski imaju korisne posljedice. Bez jasnog razmišljanja o mogućim varijacijama s obzirom na posljedice, bez odgovarajuće (velike) pozornosti na potrebe pojedine situacije i bez razmišljanja o dosadašnjoj praksi, koja sadržava mnogo sličnosti i nudi važnu pouku – stalna vika s vrha, koja nas – toji veličati te »slog-an-procese« – rijetko je korisna.

1. Hrvatski pristup javno-privatnom partnerstvu

S obzirom na proces približavanja Hrvatske EU – bilo je logično da će pristup biti pod utjecajem i u okvirima koje je odredila Europska komisija u Smjernicama za uspješno javno-privatno partnerstvo (Guidelines for Successful Public-Private Partnership, March 2003) i Zelenoj knjizi o javno-privatnom partnerstvu i propisima Zajednice o javnim ugovorima (Green Paper on Public Private Partnership and Community Laws on Public Contracts) od 30. travnja 2004. Hrvatski pristup javno-privatnom partnerstvu određen je Smjernicama Vlade za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP), koje je donijela 1. rujna 2006., a objavljene su u NN 98/06. Uvod Smjernica poziva se na model koji se razvija posljednjih dvadesetak godina u izgradnji i rekonstrukciji infrastrukturnih i društvenih projekata uz pomoć i sudjelovanje privatnog sektora, što se vezuje uz promijenjenu ulogu javnog sektora u gospodarstvu, koja se iz uloge »izravnog subjekta mijenja u ulogu organizatora, regulatora i kontrolora«. Spominje se i kako su mnoge države stvorile »institucionalne okvire za nadzor, praćenje i olakšanje izbora, za ugovaranje takvih projekata i izvršavanje ugovornih obveza«.

Potom se navodi kako terminologija i nazivlje pravnog okvira JPP-a nisu jednoznačno definirani. Izdvajaju se kao najpoznatiji ugovorni oblici JPP-a: BOT (Build, Operate, Transfer) i PFI (Private Finance Initiative) te koncesija. Među ciljevima koji se žele postići ugovaranjem JPP-a posebno se ističe: »ugovaranje i izvođenje većeg broja projekata, prirodna tržišna podjela rizika između privatnih poduzetnika i javne vlasti u cilju efikasnog i efektivnog korištenja sredstava poreznih obveznika; iskorištavanje veće efikasnosti privatnog sektora u svim fazama izgradnje, održavanja i upravljanja objektima (projektima), stvaranje dodane vrijednosti spajanjem resursa, napora i znanja oba sektora i povećanje produktivnosti, tržišnog natjecanja, racionalnog korištenja gospodarskih kapaciteta privatnih i javnih subjekata, pronalaženje novih rješenja za izgradnju i održanje javne infrastrukture; srednjoročna i dugoročna stimulacija gospodarske aktivnosti«. Na kraju se ističe racionalno korištenje javnim sredstavima za dobrobit svih korisnika javnih službi, a kao cilj navodi se i transparentnost u izboru i ugovaranju. Očito je da ih je u ovom nizu ciljeva teško sve kao takve prihvatiti: i dok je transparentnost načelo, a ne cilj, a prirodna tržišna podjela rizika između privatnog i javnog sektora radi efikasnijeg i efektivnijeg korištenja sredstava poreznih obveznika, iskorištavanje veće efikasnosti privatnog sektora, stvaranje dodane vrijednosti, povećanje produktivnosti, tržišnog natjecanja itd. ipak su samo instrumenti za ostvarenje ciljeva, od

kojih ovdje možemo prepoznati samo srednjoročnu i dugoročnu stimulaciju gospodarske aktivnosti i racionalno korištenje javnih sredstava za dobrobit svih korisnika javnih službi. Dok je srednjoročno i dugoročno stimuliranje gospodarske aktivnosti cilj na ostvarenje kojeg se tijekom pregovaranja i zaključivanja ugovora, a potom i njegova ispunjavanja, instrumentima monitoringa (praćenja) i evaluacije (vrednovanja) ne može utjecati, to je zasigurno *moguće i nužno* kad je cilj dobrobit svih korisnika javnih službi.

Treba naglasiti da se Vlada odlučila, iako je spomenula i suradnju institucionalne naravi »formiranjem posebnog tijela« kao drugi oblik suradnje između javnog i privatnog partnerstva, samo za: »isključivi ugovorni oblik« – od kojih je najpoznatiji, a može se reći i najstariji »koncesijski model« – karakteriziran izravnom vezom između privatnog partnera i konačnog korisnika, koji plaća pristojbe koncesionaru i drugi model »privatne financijske inicijative« (Private Finance Initiative – PFI) – koji bismo mogli nazvati britanskim modelom. U tom modelu, koji ima nekoliko alternativa, privatni sektor može projektirati, graditi i održavati objekt te upravljati objektom kojim se zadovoljavaju potrebe javnog sektora, s tim da javni sektor redovito plaća naknadu – fiksni ili varijabilni iznos tijekom ugovorenog razdoblja (u pravilu 30-ak godina).

S obzirom na to da je teško doći do univerzalne definicije JPP-a, njegovo ograničavanje u smjernicama Vlade na isključivo ugovorne odnose daje mogućnost da se kao ključni elementi definicije uzmu: ugovorna priroda odnosa između javnog i privatnog sektora, dugoročne obveze objiju strana, značajni zahtjevi za financijskim kapitalom s ugovornim modelom koji je postojano temeljen na primjeni teorije alokacije rizika.

Ugovorno promišljanje odredit će parametre za svaki JPP-aranžman i utjecati na izvođenje i postignuća svakog partnera.

Smjernice definiraju sljedeće termine: *projekt* znači gradnju ili rekonstrukciju kombiniranu s uporabom, održavanjem i upravljanjem objektom od javnog značaja upotreba kojeg stvara javnu korist; *građevina* predstavlja zgradu javne namjene ili komunalnu infrastrukturu koja se gradi putem JPP-a; *privatni partner* je pravna osoba u većinskom privatnom vlasništvu, koja samostalno ili s drugom privatnom tvrtkom sklapa ugovor s javnim partnerom; *javni partner* je osoba javnog prava koja sklapa ugovor o JPP-u, a to može biti Republika Hrvatska preko nadležnog ministarstva, regionalna i lokalna samouprava te javne ustanove i trgovačka društva koja su u njihovu većinskom vlasništvu.

Sudjelovanje javnog partnera u projektu može biti u obliku uloga u stvarima i pravima kao što su: darovnice, davanje zemljišta u zakup privatnom partneru, koncesija, pravo građenja, prijenos vlasništva neke građevine

ili izrađena projektna dokumentacija koju privatni partner prihvaća, uz poštovanje obveznih propisa koji uređuju raspolaganje pravima i obvezama od strane javnog sektora.

Ovdje se postavlja pitanje onemogućuju li postojeći upravo navedeni obvezni propisi koji uređuju raspolaganje pravima i obvezama od strane javnog sektora još jedan oblik njegove privatizacije.

U postupku izbora privatnog partnera nastoje se slijediti smjernice EU, koje posebno naglašavaju nužnost tržišnog natjecanja i onemogućivanje diskriminacijskih učinaka za pojedine sudionike. Postupak započinje objavljivanjem obavijesti o nabavi, tj. potrebama i zahtjevima javnog partnera, u kojoj moraju biti jasno određeni kriteriji po kojima će se prihvatiti ponuda. Smjernice navode izraz: »razgovor«, iako bi vjerojatno bilo bolje upotrijebiti izraz »pregovori« koji vode formulaciji konačnih ponuda privatnih partnera – između kojih javni partner bira »ekonomski najpovoljniju«. Taj pojam – »ekonomski najpovoljnije ponude« – čini se nedovoljno preciznim: znači li to najjeftiniju ponudu? Može li se o njoj govoriti bez kalkuliranja rizika i njegove distribucije između partnera, tj. bez razmišljanja o upravljanju rizikom? Javni partner može se odlučiti za primjenu dvostupanjskog nadmetanja, pri čemu se ističe da poziv mora biti otvoren svim domaćim ili stranim partnerima. Uvodeći strane partnere, na ovom mjestu Smjernice šire pojam privatnog partnera kako su ga odredile u definiciji partnerstva. K tome treba dodati potrebu primjerenog oglašivanja namjera o izabranom privatnom partneru kao i pravilima koja uređuju odabir, kako bi se omogućilo nadziranje nepristranosti tijekom cijelog postupka.

Što se tiče elemenata (ukupno 20) koje treba sadržavati sam ugovor o JPP-u, treba posebno istaknuti: jasnu identifikaciju rizika i podjelu rizika između javnog i privatnog partnera, o čemu će biti još riječi.

Upitno je i pravo privatnog partnera na uvođenje mjera racionalizacije, poboljšanja i inovacije u načinu vođenja projekta ili pružanja usluga, koje bi moralo biti primjereno argumentirano kako ne bi poslužilo jedino kao instrument za povećanje profita privatnog partnera. Isto tako upitno je pravo da na treću osobu prenese svoje obveze koje ima prema javnom partneru. Naime, na taj se način mogu umanjiti, pa čak i poništiti efekti izbora privatnog partnera do kojeg se došlo natječajem. Transparentnost se ponovo ističe, ovaj put kao obveza javnih partnera da objave sve podatke koji se odnose na vođenje projekta JPP.

Smjernice razlikuju operativni i financijski najam. U slučaju operativnog najma građevina može biti uključena u bilančnu aktivu javnog ili privatnog partnera. Operativni najam podrazumijeva da privatni partner snosi obavezno rizik građenja i barem jedan od sljedećih dvaju rizika: rizik raspo-

loživosti izgradnog kapaciteta u smislu volumena i kvalitete ili rizik varijacije u potražnji. Ako ti uvjeti nisu ispunjeni, riječ je o financijskom najmu koji tereti zaduženje javnog partnera.

Smjernice predviđaju da se za nadzor nad cjelokupnim procesom JPP-a: od pripreme i davanja ponude, izbora ponuditelja, ugovaranja i provedbe projekata osniva Odjel za javno-privatno partnerstvo unutar Agencije za promicanje ulaganja i izvoza, koji s vremenom može prerasti u samostalnu agenciju.

Nadležnost Odjela odnosno Agencije određena je veoma široko: ustanoviti registar ugovora o JPP-u i uz već spomenuti nadzor nad svim fazama procesa JPP-a, odnosno provedbe projekta, a posebno prijedloga o alokaciji rizika, tu je i obveza objavljivanja nalaza u postupku nadzora nad projektima JPP-a; davanje odgovora na sva pitanja kojima se traži objašnjavanje nejasnih ili spornih pitanja – poreznih, pravnih, financijskih i drugih; potvrđivanje da je JPP-projekt definiran po načelu najma; rad na unapređenju zakonodavnog okvira za JPP-projekte, izučavanje razvoja JPP-prakse u državama EU te primjere najbolje prakse.

Javni partner podnosi Agenciji na uvid i mišljenje natječajnu dokumentaciju i prijedlog ugovora o JPP-u, a ona je dužna izdati mišljenje u roku od najviše 30 dana. Ako to ne učini u predviđenom roku, smatra se da je mišljenje pozitivno. Ostaju otvorena pitanja što ako je mišljenje negativno, a isto tako je li moguće postaviti tako kratak rok za tako složen posao kao što je ozbiljan uvid u dokumentaciju i nacrt ugovora. Koliki je broj osoblja i s kojim stručnim kapacitetima za to potreban? S druge strane obveza javnog partnera da sam analizira projekt kako bi se odredila njegova učinkovitost i uporedila s učinkovitošću drugih oblika provedbe projekta (samostalno, s posebnim naglaskom na podjeli rizika između javnog i privatnog partnera) trebala bi biti dopunjena analizom drugog mjerodavnog tijela (npr. Državne revizije). Uloga Ministarstva financija za sada je zamišljena usko i vezana je uz kontrolu da ukupni godišnji iznos svih naknada koje javni partner na temelju svih ugovora o JPP-u plaća privatnim partnerima ne prelazi 35% ostvarenih proračunskih prihoda prethodne proračunske godine, umanjeno za kapitalne prihode. U skladu s tim Vlada je donijela Uredbu o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu po navedenom modelu Privatne financijske inicijative od 15. veljače 2007. (NN 20/07), čime određuje priloge koji prate zahtjeve lokalnih i područnih tijela za prethodnu suglasnost Ministarstva financija i ministarstva ili središnjeg državnog tijela u nadležnosti kojeg je predmet ugovora, kao i rok od 30 dana za davanje suglasnosti.

Na kraju se konstatira da »Smjernice pružaju jasan okvir za procjenu iskoristivosti primjene javno-privatnog partnerstva kao i upute za njegovu

primjenu, polazeći od širih gospodarskih i socijalnih ciljeva kojima se rukovodi infrastrukturni razvoj. Smjernice su osmišljene kako bi poslužile kao 'alat' u primjeni javno-privatnog partnerstva kako javnom tako i privatnom sektoru koji u određenom trenutku razmišljaju primijeniti JPP ili ne. Cilj Smjernica je dati upravo one informacije, koje će potencijalnim partnerima dati dovoljno odgovora. ... U uvjetima priprema za članstvo u EU, javno-privatno partnerstvo doprinosi daljnjoj stabilnosti tržišta i privatizaciji državnog portfelja što izravno utječe na održavanje trenda povećanja izravnih stranih ulaganja«. Posljednje rečenice Smjernica govore o tome da će *Vlada osigurati strukturirani pristup edukaciji* u području primjene javno-privatnog partnerstva usmjerenih na prioritetna područja. »Edukacija svih čimbenika javnog i privatnog sektora koji se javljaju kao partneri u JPP, nužna je kako bi se maksimalizirala korist iz ovog partnerskog odnosa. U tom smislu, i javni i privatni sektor moraju ojačati svoje razumijevanje različitih pristupa kao i optimalnih načina na koji se može strukturirati njihov odnos.«

Prikaz Smjernica pokazuje prije svega njihovu nedovoljnu sustavnost i konzistentnost, nejasnoću i nedostatak cjelovitog pristupa, na što smo dijelom upozorili već tijekom prikaza Smjernica. Pri tome treba istaknuti da Smjernice sadržavaju doslovan prijevod nekih dijelova Smjernica i Zelene knjige Europske zajednice, a neki dijelovi i(li) određene rečenice nedostaju. Slučajno ili namjerno. Čini se da treba odgovoriti na još mnoga pitanja vezana uz oblik JPP-a koji se određuje tim smjernicama, pa se konstatacija da će »Smjernice dati upravo one informacije koje će potencijalnim partnerima dati dovoljno odgovora« čini upitnom. Potrebne su nam mnoge dodatne informacije, do kojih je za sada najlakše doći ako pokušamo prikazati upravo ovaj institut isključivog ugovornog oblika JPP-a kroz praksu Velike Britanije, zemlje koja ga primjenjuje više od deset godina. Istodobno će najveći dio pažnje biti usmjeren na problem alokacije, to jest *transfera rizika na kojem se temelji legitimacija javno-privatnog partnerstva* kao instituta koji ima prednost pred klasičnim sustavom javne nabave.

2. Britanski model javno-privatnog partnerstva

Velika Britanija uvela je taj model JPP-a 1992. za vladavine konzervativca Johna Majora pod nazivom Privatna financijska inicijativa (PFI), koju mnogi promatraju kao posebnu privatizacijsku mjeru »particular brand of privatisation« (Greenwood, Pyper i Wilson: 2002, 220). Razinu javnog duga i proračunskih deficita, karakterističnih za drugu polovinu 1970-ih i

1980-te, trebalo je nadvladati glede izgradnje potrebne infrastrukture poticanjem privatnih investicija kroz računovodstveni privid koji u državnom završnom računu (*public accounting*) ne pravi razliku između tekućih i kapitalnih troškova. Na taj se način trebalo prividno minimalizirati kapitalne investicije i držati pod nadzorom javne financije.

Prvotna ideja da će se to osigurati bez troškova za porezne obveznike općenito je napuštena.¹ No model se i dalje održava uz obrazloženje da se radi o poboljšanoj alokaciji rizika.

Laburistička vlada Tonyja Blaira od 1997. nadalje ustraje na tom modelu, s tim da mijenja naziv modela u Public-Private Partnership (PPP) – što bi trebalo predstavljati »treći put«, s naglaskom na »value for money« (vrijednost za novac, tj. dodanu vrijednost) koja se postiže primjerenom raspodjelom rizika. Revidirajući i refokusirajući početni koncept, laburisti su 2000. osnovali Partnership UK (PUK) – stalno tijelo koje treba poboljšati koordinaciju inicijativa djelujući kao zajednički menadžer projekta za PFI-pogodbe. Slično tijelo formirano je i za pomoć lokalnim tijelima: the 4Ps – Public-Private Partnership Programme već 1996. PFI je »jedan od glavnih mehanizama putem kojeg javni sektor osigurava poboljšanu 'vrijednost za novac' u partnerstvu s privatnim sektorom. Kroz PFI privatni sektor može unijeti širok raspon menadžerskih, poslovnih i kreativnih vještina u pružanju javnih usluga, nudeći potencijalno velike koristi Vladi« (HM Treasury Task Force, 1997, 2).

Iako je mišljenje da država treba tražiti »vrijednost za novac« općenito prihvaćeno, rasprava o tome jesu li Smjernice tako određene da bi se taj cilj postigao te jesu li ispravno primijenjene u konkretnom slučaju – ne prestaje. Zagovornici i kritičari PFI-ja nastupaju s jednakim gotovo religijskim entuzijazmom, što povećava potrebu za sigurnom i neovisnom ekonomskom i političkom procjenom dosadašnjeg iskustva s PFI-om. UK Accounting Standards Board (Vijeće za standardne računskog izvještavanja) izrazilo je zabrinuto glede okolnosti da završni račun države ne pokazuje ispravno obveze koje proizlaze iz PFI-projekata.

Prema M. Pollittu, svaki PFI-projekt mora se usmjeriti na: 1. mjerenje inputa i outputa, koji je često multidimenzionalni, pa je kvalitetu teško procijeniti; 2. poticaje za privatni sektor – što ovisi o tomu koliko su uvjeti dobro postavljeni u ugovoru; 3. *public sector procurement* – što znači uspo-

¹ Ideja o utjecaju PFI-ja na smanjenje javnog duga pokazala se iluzornom. Dapače, na taj način troškovi su često bili znatno veći negoli bi bili da se u izgradnji infrastrukturnih objekata koristio klasičan obrazac javnog natječaja.

redbu troškova PFI s troškovima projekata koje izvodi javni sektor, a to ovisi o točno izračunanim vrijednostima: (izgleda da osnova za to izračunavanje postaje sve nejasnija); 4. transfer rizika koji znači učinkovitu alokaciju među partnerima; 5. preostale proračunske rizike i njihovu dopustivost. Naime, plaćanja po PFI-projektu mogu utjecati na mogućnost ministarstava da kontroliraju šokove ostalih troškova; 6. zalaganje budućnosti: proračunski deficiti koje bi prouzročili veliki infrastrukturni projekti su smanjeni, ali to znači prijenos obveza na buduće vlade, što je važan politički problem; 7. transparentnost ugovora i monitoring: transparentnost i monitoring mogu otežati privlačenje privatnog partnera kao i početak provođenja projekta, što dovodi do toga da se odredbe ugovora ne objavljuju, a monitoring je slab; 8. sigurnost i jamstvo – mogu biti upitni kad je riječ o privatnom sektoru; 9. sposobnost i optimizacija cijelog sustava: za male javne partnere (zdravstvo, školstvo) postoji opasnost da – za razliku od velikih (transport) – ne mogu steći iskustvo iz prethodnih projekata, a to ugrožava ekonomiju veličine i koristi za cjelokupni sustav te može dovesti do suboptimalizacije vladinih ugovora (M. Pollitt: 2005, 210–211).

3. Menadžment rizikom

Rizik je danas poslovni proizvod koji se identificira i procjenjuje, a odgovornost za rizik zakonito se dodjeljuje.

U retorici o prednostima PFI nad tradicionalnim oblicima javne nabave – središnje mjesto ima pitanje raspodjele rizika, kao najvažniji aspekt menadžmenta rizikom, odnosno transfer rizika. Transfer rizika u najboljem je slučaju vrlo nejasan i slabo razumljiv koncept, a u najgorem – prosuđuje se u korist privatnog sektora (Longsdale, 2005: 70).

Alokaciju odnosno transfer rizika kao bitnu pretpostavku realizacije »vrijednosti za novac« u PFI-projektima mnogi smatraju upitnom. Osim pitanja dolazi li u stvarnosti do transfera rizika kad zbog povrede ugovora nije došlo do njegova raskida ili čak ni do provođenja sankcija predviđenih ugovorom, Longsdale smatra da je isto tako važno pitanje *kada* dolazi do transfera rizika te u razmatranje uvodi ideju »post-contractual lock-in« (»zaključavanja po zaključenju ugovora«), tj. ovisnost, o čemu su do sada raspravljali isključivo ekonomisti koji se bave troškovima transakcije (TCE). Longsdale gradi svoj model inkorporirajući u TCE koncept moći putem intra i interorganizacijskog menadžmenta. Problem leži u asimetriji odnosa, tj. nejednakoj moći, većoj ovisnosti javnog sektora od privatnoga, pa javni sektor prepušta privatnom da se angažira na način koji sam

izabere. Time se zapravo transferirani rizik vraća javnom sektoru. Mjera u kojoj to uspije odredit će njegovu dobit. Ta se mogućnost povećava u mjeri u kojoj »ograničeno racionalni«² javni sektor nije bio sposoban zaključiti potpuni ugovor.

Nejednak odnos moći otežava promjenu ugovora (transakcijski troškovi traženja novog izvođača, pregovaranja, dovođenja na istu razinu izvođenja i samog tijeka transakcijskog procesa). Takve su transakcije karakterizirane visokim stupnjem neizvjesnosti: glede mnoštva mogućih alternativnih ishoda i mnoštva nezamislivih mogućnosti.

U svakom slučaju, uzajamna ovisnost ugovornih partnera olakšava »partnersko sudjelovanje u riziku«. Da bi se ostvario simetrični odnos među ugovornim stranama, važna je pozicija u vrijeme ponude; raspolaganje poslovnim resursima: mogućnost i sposobnost za predviđanja; »politizacija« procesa odlučivanja u kojem se predviđa nužnost izbjegavanja postugovorne ovisnosti; transakcija mora biti jednako bitna za obje strane; troškovi kršenja ugovora izjednačeni.

Ispune li se ti uvjeti, ne postoji opasnost postugovornog »zaključavanja« javnog partnera u ugovoru, kojim se povećava vjerojatnost da će javni partner ostvariti »vrijednost za novac«. Longsdalov model potvrđen je na dva slučaja u Velikoj Britaniji – oba vezana uz projekte IT (infrastruktura transporta), što govori da za uspjeh samo po sebi područje PFI-projekta možda nije toliko važno koliko je važan dobar i potpun ugovor (Longsdale, 2005: 68–72).

Više spoznaja o tome što se stvarno dešava s podjelom rizika i kako se njime upravlja bit će i odgovor na pitanje kome i čemu taj institut služi.

Suprotno od retorike o podjeli rizika s privatnim financijerom, u stvarnosti je često prisutna značajna financijska uloga države. Prisutno je tumačenje da PFI omogućuju bolju procjenu rizika u odnosu na prošlost, kao i da pravi uspjeh PFI-ja ovisi i o tome koji se stupanj rizika prenosi s javnog na privatni sektor kako bi se on optimalno podijelio. Isporuka javnih službi rizičan je posao, a djelotvorno upravljanje rizikom pretpostavka uspjeha. Djelotvorno upravljanje rizikom uključuje predviđanje, pripremu i ublaživanje oprečnih ishoda a da se ne iskorijene ili nepotrebno ne priječe korisni rizični pothvati. Zapravo, najveći od svih rizika može biti ne prihvatiti nikakav rizik.

Proračunski izvještaji o utvrđivanju rizika pri konvencionalnom pristupu javnog sektora izgradnji objekata pokazuju slabe rezultate. Tako je studija

² Tj. takav koji pristaje na prvu zadovoljavajuću alternativu.

Državne revizije (National Audit Office UK) ustanovila da je u samo 30% slučajeva poštovano predviđeno vrijeme i troškovi izgradnje. *Da li bi to trebalo voditi zaključku da će ugovoreni transfer rizika dovesti do boljeg ishoda za javni sektor ako se primijeni model PFI-ja?* Rizici naime ostaju: tako se potrebe poslovanja mogu promijeniti tijekom vremena, pa postoji rizik da će ugovor postati nepodesan za vrijeme svog važenja; zbog promjena koje zahtijeva poslovanje tijela javnog sektora, menadžment može zahtijevati ponovno pregovaranje o ugovorenim uvjetima i cijenama, nedostaci se mogu javiti kad npr. inovativne metode isporuke usluge vode u smanjenu razinu ili kvalitetu usluge; jedinstveno plaćanje uključuje naknade za prihvaćanje rizika gradnje i isporuke usluge, koje se ne mora dogoditi; postoji mogućnost da privatni sektor ne upravlja dobro rizikom, kao i da javni sektor vjeruje da je prenio rizik »core« (središnjeg) poslovanja, iako on u konačnici ostaje javnom sektoru.

Jedinstvenim iznosom plaćeni troškovi vezani uz cjelokupno trajanje života ugovora bit će temeljeni na financijskim i komercijalnim ratama koje postavlja privatni sektor i koje tendiraju da budu više od rata državnog zajma.

U svakom slučaju, uspjeh PFI-ja, tj. vrijednost za novac, zahtijeva raspodjelu rizika, po kojoj se rizik dodjeljuje onoj strani koja njime može najbolje upravljati. Nastoji li javni sektor prenijeti privatnom sektoru rizike kojima on ne može upravljati, »vrijednost za novac« bit će smanjena, jer će privatni sektor naplatiti premiju za prihvaćanje takvog rizika.

Financijeri PFI-ja (u pravilu banke) snažno su potaknuti na identificiranje i raspodjelu rizika te osiguravanje djelotvornog upravljanja svim rizicima koje privatni sektor preuzima na sebe. Dobit financijera mora biti u skladu s preuzetim rizikom, što opet ovisi o istinskoj kompetitivnosti i informiranosti tržišta. Neki put je privatni sektor spreman preuzeti neprivaćan rizik. Tada banke zaustavljaju privatnu ugovornu stranu i zbog vlastite sigurnosti ne žele dati puno osiguranje za rizike projekta drugim strankama.

Za javni sektor važno je da stalno prati rizike kojima može biti izložen i da poduzima korake kako bi njima upravljao.

Poslovna disciplina bit će potkopana ako privatni partner stekne dojam da će javni sektor preuzeti rizik ako on postane znaćajan. Ima mnogo primjera da je to u Britaniji središnja vlast i učinila (Corner, 2005: 56). Kao primjer navodi se slučaj Muzeja kraljevskog oružja u Londonu. Privatni partner trebao je izgraditi i upravljati novim muzejom, ali je upao u financijske teškoće iz kojih ga je izvukla Vlada plativši jamćevinu 10 milijuna funti, jer Vlada nije željela da se muzej zatvori. U ovom slučaju nije postojao »contingency plan« (plan kojim se kalkiliraju neizvjesnosti), jer se

računalo da je rizik kod privatnog partnera. *Međutim, u konačnici rizik je uvijek kod javnog sektora.*

Pogodbe u PFI-ju trebalo bi tako strukturirati da u slučaju da privatni partner upadne u teškoće, postoji snažan poticaj da financijeri (banke) pomognu da on ponovo uđe u normalnu kolotečinu, a ako to nije moguće, da ga se zamijeni. Tek ako to nije moguće, u projekt ulazi tijelo javnog sektora, što međutim ne znači da u slučaju da je privatni partner spašen, on ne treba platiti znatan financijski iznos u slučaju spašavanja.

Dobro upravljanje rizikom traži temeljitu procjenu svih mogućih rizika i »contingency plan« – plan za slučaj da se rizik kristalizira.

Klasifikacija rizika

Njihovo je razlikovanje bitno, jer će o vrsti rizika ovisiti i kojoj se strani u većoj ili manjoj mjeri takav rizik dodjeljuje. J. Šimović i dr. (2007, 190–1) ističu dvije kategorizacije: ona koju određuje EC u Smjernicama o JPP iz 2003. i Evansovu i Bowmanovu iz 2005. Te se dvije klasifikacije dijelom preklapaju, a dijelom nadopunjuju. Čini se da je Evans – Bowmanova (2005: 64) ipak sustavnija i konzistentnija od one iz Smjernica. Oni razlikuju rizik:

1. lokacije – koji se dodjeljuje vlasniku lokacije;
2. projektiranja, izgradnje i komisije – najveći dio dodjeljuje se privatnom sektoru, kroz specifikaciju proizvoda i način plaćanja izvedbe;
3. operative i održanja – najveći dio također se prenosi na privatni sektor na isti način kao kod prethodnog tipa rizika;
4. financijski rizik (porast kamata, poreza i inflacije) također se u pravilu dodjeljuje privatnom sektoru, s tim da je u dugoročnim projektima predviđena podjela rizika inflacije;
5. rizici vezani za sponzorstvo – podrška uključuje rizike vezane uz tržište, natjecanje i korištenje infrastrukture. Rizik se dodjeljuje ovisno o tipu ugovora. Tako u BOOT-u rizik snosi privatni, a kod DBFO-a javni sektor;
6. rizici više sile – općenito se dijele između ugovornih strana, jer su izvan kontrole bilo koje strane;
7. legislativni rizici, vezani uz promjenu zakona, koji uzrokuju porast troškova izgradnje ili operative ili pak sprečavaju izvođenje

JPP-projekta, često se dijele ovisno o primjeni ili učinku promjene zakona.

Pridržavanje propisa većinom je rizik privatnog sektora.

Smjernice Europske komisije ističu – uz rizike koji se više-manje podudaraju s naprijed istaknutim tipovima rizika – tipove rizika koji proizlaze implicitno iz političkog ili međunarodnog konteksta JPP-a: rizik javnog neprihvaćanja i politički rizik.

Izračunavanje vezano uz alokaciju rizika vrlo je složeno. Razlikovanje između vlasništva i usluga pri računanju prikazuje se kao imovina odnosno tekući troškovi, pri čemu treba izračunati ekonomsku supstanciju transakcije.

Računanje »vrijednosti za novac«, kao što je već rečeno, ovisi o alokaciji rizika između privatnog i javnog sektora. Vijeće za standarde obračunavanja Ujedinjenog Kraljevstva (UK Accounting Standards Board) prepoznalo je te teškoće, pa je izdalo smjernice, koje se temelje na procjeni koja strana snosi većinu potencijalnih varijacija u prihodima vezanim u PFI.

Ministarstvo financija dodalo je Smjernicama tehničku bilješku. Prema Smjernicama, postoje tri niza indikatora koje treba uzeti u obzir: kvalitativni, kvantitativni i ostali.

Kvalitativni indikatori utemeljeni su na konceptu da ako privatna strana i postane insolventna, a financijski se ipak u cijelosti naplati, te ako je input imovine malen, ili ako javni partner djelotvorno određuje prirodu imovine, sve to govori da bi vrijednosti trebale biti iskazane u bilančnoj aktivni javnog sektora. Kao kvantitativni indikatori uzimaju se rizici potražnje, rizici dizajna, rizici preostale vrijednosti itd., za koje je moguća neka vrsta alokacije i evaluacije. Pod ostalim indikatorima misli se na one koji su toliko neizvjesni da bi ih bilo suludo pokušati smisleno kvantificirati (kao npr. rizik financijskog utjecaja budućih promjena tehnologije ili javnih politika). Kao ishod te analize mogao bi se pojaviti registar rizika – preliminarna gruba evaluacija količine svakog utvrđenog rizika za svaku stranu i vjerojatnost svakog od njih da se ostvari.

Pokazalo se da postoje mnoge teškoće u prosudbi oko kvantitativne analize rizika, a posebno različite interpretacije rizika potražnje koje su proizašle iz nastojanja javnih tijela i njihovih savjetnika da iskoriste te mogućnosti i za izvanbilančno računanje troškova. Škole i bolnice vezane u PFI-projekte ne prikazuje se ni u javnoj, ni u privatnoj bilanci.

Kao vidljiva posljedica PFI-ja – smanjuje se tekuća bilanca javnog sektora i zamjenjuje dugim nizom budućih obveza. Na taj način današnje kapitalne investicije postaju sutrašnja tekuća potrošnja.

U prvim godinama vlasti, laburistička je Vlada sklopila pogodbe u vrijednosti 4,7 milijardi funti, pa je tako od uvođenja PFI-ja ukupno ugovoreno 13 milijardi funti, s dodatnih 11 milijardi funti vrijednim projektima u razdoblju 1999.–2002. (Perko Šeparović, 2006a: 157). Procjena iz travnja 2004. govori o porastu plaćanja na osnovi PFI-ja između 6,1 i 6,3 milijarde funti godišnje u razdoblju 2006.–2007. do 2016.–2017., da bi pala na oko 2,5 milijardi godišnje tek od 2027.–2028. do 2029.–2030. Ukupno za razdoblje 25 godina – obveza će iznositi oko 123 milijarde funti (Corner, 2005: 59).

4. Pravni okvir projekta

Pravni okvir svakog projekta JPP-a treba podvrgnuti pravnim pitanjima koja imaju mnogo dimenzija, kao što su: komercijalna, porezna, osiguranje, okoliš, vlasništvo, industrijski odnosi i ustavno pravo.

Dobar odnos između javnog i privatnog partnera traži dobar ugovorni okvir, što uključuje prikladnu alokaciju rizika, jasno definiranu kvalitetu usluge (službe) i mehanizme »vrijednosti za novac«, kao i ugradnju aranžmana koji će se koristiti u slučaju promjena. Dodatno dobar ugovorni okvir posebno ovisi o ispravnoj procjeni sposobnosti svake strane, a sposobnost upravljanja rizikom je presudna kako bi se izabrao odgovarajući tip ugovora.

Za realizaciju određenog projekta postoji više opcija³ (Evans i Bowman, 2005, 64): s jedne je strane tradicionalni tip javne nabave u kojem javni

³ Detaljniju elaboraciju ugovornih opcija nalazimo u tipologiji Renda – Schrefler (2006), koje su osnove MMF (2004) i EC (2003). Tako se unutar JPP-ugovora razlikuje:

1. kratkoročni ugovor o pružanju usluge (briga za imovinu, upravljanje imovinom i održavanje imovine; financijski rizici i rizici menadžmenta na javnoj strani),

2. operativni i menadžmentski ugovor: prihod privatne strane ovisi o dostignutim ciljevima, a javna strana snosi financijske i investicijske rizike,

3. ugovor o leasingu, gdje privatni sektor kupuje ili uzima u leasing javnu imovinu te je obnavlja, modernizira i(li) širi, a potom njome upravlja bez obveze vraćanja vlasništva državi,

4. BOT-ugovori – s podvrstama: već prikazani BOOT; BROT – build-rent-own-transfer; BLOT – build-lease-operate-transfer i BTO – build-transfer-operate. Financijski rizik snosi javni sektor.

5. DBFO-ugovori (također prikazani, razrađuju se u BOO – build-own-operate, BDO – build-develop-operate i DCMF – design-construct-manage-finance). U ovoj klasifikaciji smatra ga se najslabijim ugovorom jer garantira učinkovitost izvođenja i upravljanje ostalim modelima i ujedno omogućuje nove izvore kapitala. Smatra ga se posebno podесnim za projekte vezane uz ceste, vodu i otpad.

sektor specificira privatnom sektoru zahtjeve glede imovine ili usluge kojima se zaključuju pojedinačni ugovori za izgradnju ili pružanje usluga. S druge je strane realizacija putem JPP-a s više opcija:

1. BOOT: Build – Own – Operate – Transfer (gradnja – vlasništvo – upravljanje – prijenos) dominantni je oblik JPP-a u kojem privatni partner snosi odgovornost za nacrt, izgradnju, financiranje i djelovanje objekta. Privatni partner snosi sve komercijalne rizike i troškove održavanja vezane uz imovinu za trajanja koncesijskog ugovora. Na kraju, zaključenjem ugovora, vlasništvo prelazi na javni sektor bez cijene ili za neznatnu cijenu.
2. DBFO: – Design – Build – Finance – Operate (nacrt – gradnja – financiranje – djelovanje) kao najuspješniji oblik JPP-a i najuobičajeni u okviru PFI-ja u UK. U tom obliku privatni sektor financira, dizajnira, gradi i upravlja imovinom koja stvara dohodak za unaprijed određeni period (najčešće 25–30 godina). Država pristaje kupovati uslugu koju pruža privatni subjekt prema koncesijskom ugovoru. Za vrijeme trajanja ugovora zadržava vlasništvo nad infrastrukturom, ali se ona može vratiti javnom sektoru nakon zaključenja koncesijskog perioda.
3. DBO: Design – Build – Operate (nacrt – izgradnja – upravljanje) oblik je projekta koji inkorporira elemente tradicionalnog modela javne nabave i najčešće se promatra kao povezivanje ugovora o nacrtu i gradnji s ugovorom o upravljanju i održavanju. Prednost te opcije jest jedinstveni ugovor. Javni sektor kupuje infrastrukturu u trenutku komisije, i od tada ima vlasništvo nad objektom, dok je privatni sektor odgovoran za upravljanje objektom u periodu nakon komisije.

Smatra se da BOOT⁴ pruža mogućnost inicijative i inovacije za privatni sektor što rezultira ubrzanom gradnjom i povećava »vrijednost za novac«. No BOOT zahtijeva visoko kvalitetne ugovore i menadžment izvođenjem, kako bi se osigurala kvaliteta usluge cijelo vrijeme trajanja ugovora uz istodobno osiguranje ispunjenja financijskih obveza i primjerene dobiti. Treba međutim naglasiti da upravo BOOT s obzirom na svoju složenost izaziva visoke natječajne i transakcijske troškove. Najviše se povezuje uz ekonomske infrastrukturne projekte, dok se DBFO, koji se smatra podvrstom BOOT-a, koristi prvenstveno u socijalnom infrastrukturnom kontekstu (škole, bolnice).

⁴ BOOT se smatra kičmom australskih iskustava s JPP-om od 1980-ih nadalje.

U pravilu je riječ o tripartitnom ugovoru: države, financijera i nosioca (izvođača) projekta, koji se potom diferencira na niz daljnjih ugovora na svakoj od te tri strane. Svrha je tripartitnog ugovora da država pristane na davanje sigurnosti financijeru, posebno glede prava koja proizlaze iz ugovora o projektu s privatnim subjektom; tim se ugovorom utvrđuje prioritet glede sigurnosti koje pripadaju državi, a koje financijeru. Propisuje se način na koji financijer ostvaruje sigurnost, tj. način prijenosa prava.

S obzirom na transgeneracijsko trajanje ugovora, vrlo je važno, ili još bolje obvezno, da ugovor bude elastičan; no to ne znači nesputanu slobodu (diskrecijsko pravo) svake strane. Svaka strana mora imati pravo predlaganja promjene ugovora ako nastale promjene imaju utjecaj na izvođenje i cijenu projekta. Ugovor može sadržavati specifikaciju posebnih promjena i rješenja za prilagođivanje tim promjenama. Primjereno je da oba sektora sudjeluju u diobi dobiti razmjerno svom doprinosu u njezinoj realizaciji. I dok se u akademskoj zajednici raspravlja o prirodi i sadržaju ugovora, pitanja koja se tiču »najbolje ugovaračke prakse, ostat će bez odgovora narednih 20 godina« (Evans i Bowman, 2005: 78) jer se o njima može raspravljati tek nakon isteka do sada zaključenih ugovora.

5. Ostala otvorena pitanja JPP-a

Shaoul smatra da je javna politika povezana s PFI-jem i JPP-om tijekom vremena toliko mijenjala svoje temeljno načelo da ga i zagovornici te politike opisuju kao »ideološku močvaru«, što možda znači da su s tim povezana obećanja čiste tlapnje (J. Shaoul, 2005: 190).

Da bi projekt PFI-ja mogao ići naprijed, određeni financijski kriteriji moraju biti ispunjeni: prvo – shema mora biti dopustiva i drugo – VFM (vrijednost za novac) mora se pokazati (dokazati). I dok je VFM kolokvijalni izraz, njegovo je stvarno značenje neodređeno. U pravilu ono se veže uz »3 e« – ekonomičnost, efikasnost i efektivnost. U praksi se zbog raznih konceptualnih i metodoloških razloga – kontrola koju provodi National Audit Office (državna revizija) – usredotočuje samo na ekonomičnost; pri čemu treba pokazati smanjenje troškova projekta izrađenog putem PFI-ja – u usporedbi s troškovima vezanim uz tradicionalni pristup vlastitog izvođenja javnog sektora. Isto tako treba uzeti u račun troškove nastale kroz cijeloživotni ciklus projekta. Troškovi uključuju i troškove nekih rizika, koji bi se trebali smanjiti, tj. VFM povećati – njihovim prijenosom na privatni sektor, dok ih u tradicionalnom pristupu snosi u cijelosti javni sektor. Nakon identifikacije rizika, određuje se vjerojatnost njegove pojave, s tim

da se ona pretvara u financijski trošak, koji prenošenjem rizika na privatni sektor smanjuje cijenu PFI-ja u usporedbi s tradicionalnom opcijom.

Ne treba smetnuti s uma da je ovdje riječ samo o procjeni troškova (*ex ante*) i prije negoli započne realizacija projekta. Prijenos rizika tijekom ukupnog života projekta ostaje ključni element VFM-a. Dosadašnja iskustva pokazuju da je mogućnost prenošenja rizika na privatni sektor vrlo ograničena: spašavanje propalih projekata kao što su National Air Traffic Service, the Channel Tunnel Rail Link, the Royal Armouries Museum, a i drugih, najbolji su dokaz.

Osim toga iskustvo pokazuje da je vrlo mali broj privatnih korporacija uključen u taj tip partnerstva: svega tri, kad je riječ o većim projektima, a na području informacijske tehnologije i javnih bolnica pojavljuje se svega jedan kvalificirani ponuđač, što govori da su te korporacije u monopolnoj poziciji, čine se potkopava argument VFM-a i omogućuje kontrola budućih politika na način koji favorizira nekolicinu na račun većine (ibidem, 193).

Shaoul smatra da ni metodologija ni kontrolni proces nisu neutralni. Tehnički je metodologiju ustanovilo Ministarstvo financija, koje pokazuje sklonost prema privatnoj opciji. Izvorno osnovan odjel Ministarstva za projekte (1997.) nakon dvije godine rekonstruirao se u Partnership UK (PUK) sa zadaćom da pomogne javnom sektoru u bržem i efikasnijem razvoju te posredovanje JPP-om. 51% dionica Partnership UK pripada privatnim kompanijama, uključujući kompanije za financijske usluge i druge uključene u PFI-ugovore. Osim toga većina članova odbora dolazi iz privatnog sektora, dok je javni sektor zastupljen sa samo dvoje neizvršnih direktora i putem Savjetodavnog odbora. Struktura, vlasništvo i kontrola PUK-a značajna je jer ona određuje dnevni red PFI-ja i odražava sukob između politike promocije i politike kontrole priznate od vlade.

Istovremeno vrlo je teško doći do osnovnih podataka o broju, veličini i troškovima PFI-projekata s obzirom na to da statistika ne određuje koja se imovina (stavke) prikazuju u državnoj bilanci ili izvan nje. *Ukratko, nema konzistentnih i korisnih podataka o opsegu privatnog financiranja javnih službi i njihovim širim implikacijama.*

6. Dosadašnja iskustva

Analiza prethodnih (*ex ante*) ispitivanja VFM-a koju je provela Državna revizija UK – pokazuje mješovite rezultate te da je VFM bio manji nego što su ga predvidjele javne agencije – no sve zajedno premalo je financij-

skih podataka koji bi omogućili informiranu raspravu ili financijsku kritiku PFI-projekata.

S druge strane, PFI-projekti na području zdravstva i školstva bili su posebno značajni za šire razumijevanje javnosti o PFI-ju. Prvi val tih projekata karakteriziralo je smanjenje kapaciteta objekta da bi projekt bio moguć i dostupan – što ih je učinilo vrlo nepopularnima. Ugovori nisu objavljeni zbog »poslovne tajne« – ali su ti slučajevi ušli u javnu domenu tako što su procurile informacije, što je omogućilo da se prvi put ispita financijska strana i širi problemi koje postavlja PFI. Detaljna i samostalna ispitivanja provedena su tek nakon zaključenog ugovora, i to u kontekstu konkretnog projekta, a ne politike ili programa u cjelini. Tako je sir Peter Kamp (bivši visoki službenik Ministarstva financija i Ureda Kabineta) dokazivao da je slučaj PFI-ja vrlo upitan i postavio pitanje »skrivenih troškova« i neobičajenih situacija »vrijednosti za novac« koji su okruživali PFI-projekte. Činilo mu se jasnim da će se dugoročno platiti visoka cijena da bi se dobio brzi pristup novim posjedima. Tako je izračunao da bi nova bolnica u Edinbourghu stajala 180 milijuna funti ako bi se platila iz poreza ili zajma države. Međutim, PFI-ugovor je dopustio privatnom konzorciju da dizajnira, izgradi, stekne vlasništvo i servisira bolnicu, a onda je dade u najam javnom sektoru za 30 milijuna na godinu, na rok od više od 30 godina, što je ukupni trošak od 900 milijuna funti (prema: Greenwood, Pyper i Wilson, 2002: 218–220). I ostali slučajevi na području zdravstva pokazuju upitnost prethodnih procjena. Skupoća PFI-projekata tražila je redukciju kapaciteta u okviru koji su bili financijski prihvatljivi. Putem izračunavanja troškova prijenosa rizika nastojalo se svladati manjak uštede troškova PFI-ja u odnosu prema konvencionalnoj nabavi. U dva slučaja – bolnica u Graveshamu i Dartfordu – National Audit Office ustanovio je da je navedena ušteda od 12,1 milijuna funti po PFI-projektu bila pretjerana procjena uštede, a osjetljiva analiza pokazala je da smanjenje troškova 10% u konačnici znači da je PFI skuplji od tradicionalnog načina nabave. Na području obrazovanja studije su pokazale da politika nije ništa manje problematična.

Analize PFI-ja iz perspektive privatnog sektora govore o relativno stabilnim tokovima dohotka i ograničenim operacijskim rizicima privatnih konzorcija. Tako imamo s jedne strane vladin argument »poslovnu tajnu«, koja onemogućuje više informacija za cjelokupnu javnost, a s druge strane taj argument obara tržište kapitala jer traži da te informacije budu raspoložive potencijalnim investitorima.

Postavlja se pitanje zašto i konvencionalni ugovor ne bi mogao biti tako sastavljen da osigura završetak gradnje u određenim vremenskim i financijskim okvirima.

Uz problematično utvrđivanje »vrijednosti za novac«, složenosti i upitnosti PFI-ja treba dodati i »skriveno troškove«, tj. transakcijske troškove, u koje ulazi pregovaranje, sastavljanje ugovora, monitoring provođenja, koji se pokazuju mnogo skupljim nego što se očekivalo, a indikatori izvođenja teško se mogu operacionalizirati, s obzirom na subjektivnu narav ishoda (ako je riječ o zdravlju i obrazovanju); pregovarački tim obično odlazi i time otežava poznavanje pretpostavki i namjena na kojima se osniva ugovor i, konačno, promjene ugovora su složene i traže vrijeme.

Financijski izvještaji za 13 bolničkih PFI-projekata pokazali su se ograničenima i nejasnima. Šest od 13 bolnica imalo je znatne deficite, mnogo veće od nacionalnog prosjeka, a za 4 od njih 6 plaćalo se mnogo više nego se očekivalo prema njihovim PFI-ugovorima (Edwards i dr., 2004.). PFI-ugovori pokazali su se posebno problematičnima na području IT-projekata tako da je i vlada morala priznati da PFI nije najbolje sredstvo za nabavljnne usluga IT (Treasury, 2003). No to što je PFI manje problematičan kad je riječ o izgradnji infrastrukture – ipak ne može poništiti činjenice o mnogo velikih, spomenutih promašaja (National Air Traffic Service, the Channel Tunnel Rail Link, London Underground) vezanih uz infrastrukturne projekte.

S druge strane »uspješni« projekti izgradnje cesta putem PFI-ja – bili su i jesu, rezultat vrlo visokih plaćanja privatnom sektoru, tako da su inicijalni troškovi izgradnje bili plaćeni u svega tri godine i da privatni sektor ostvaruje operativni profit 68% godišnje na osnovi 30-godišnjeg ugovora (Edwards i dr., 2004). Teško je vjerovati da su takvi rezultati isključivo britanski fenomen: slične pokazuju i australska iskustva gdje se prihvaća PFI zbog divljenja britanskom Blaireovu projektu i želje australske *New Labour* vlade da kopira biritansku strategiju (Hodge, 2005: 310). Kao rezultat iste strategije slijede podjednaki rezultati.

Tako je poznat slučaj bolnice Latrobe, u australskoj saveznoj državi Victoriji, koja se najviše koristila JPP-om i razvila pripadajuću dokumentaciju, gdje je 1997. zaključen ugovor tipa BOO, dok je za druge bolnice (u razdoblju 1999.–2004.) primijenjen ugovor tipa BOOT. Promašaj ugovora za bolnicu Latrobe pokazao se dvije godine nakon što je počela izvedba. Tada se očekivao porast produktivnosti 1,5% za sve bolnice. No glavni revizor upozorio je na pogoršanje ključnih tehničkih pokazatelja izvedbe svih bolnica zbog nedostatnih financija kao i na podatke o dodatnom »vanjskom« (»one off«) financiranju bolnica koji vodi država. Sljedeći izvještaj govori da je osim bolnice Latrobe još 14 bolnica država ponovo uzela u svoje ruke, jer su pokazivale financijske teškoće i nepovoljne rezultate za sva četiri pokazatelja Revizijskog ureda, dok su dodatne 22 bolnice poka-

zivale negativne rezultate za najmanje dva pokazatelja. U slučaju bolnice Latrobe generalni revizor nije otkrio detalje u konstrukciji benchmarking projekta (projekta kojeg se ukupna cijena uzima kao osnova za usporedbe s cijenama raznih ponuđača), koju je odredilo Ministarstvo financija. Isti izvještaj sugerira da je Ministarstvo zdravstva provelo komparativnu analizu raznih ponuđača nezadovoljavajuće i na kraju zaključio da nijedna vlada ne može transferirati politički rizik: »Iako su ugovorni aranžmani ... bili uspješni u prijenosu financijskih rizika na privatni sektor, društvena odgovornost države znači da se ne može dopustiti pojava bilo kojeg ugrožavanja javnog zdravlja i sigurnosti ili bolničkog pružanja usluga. U tom slučaj nastupa država ... Konačni je ishod bio da je ACHL (najbolji privatni ponuđač) moglo izbjeći cjelokupni financijski rizik utvrđen ugovorom (VAG 2003d, para 3.23, prema: English, 2005: 297). Dodatni problem bio je i tip ugovora – BOO, koji ne pretpostavlja prijenos imovine nakon isteka ugovora. Što se tiče prikaza plaćanja države privatnom partneru, samo su neki iznosi otkriveni, dok većina nije. English smatra da australska praksa ne pruža odgovor na pitanje što je PFI u odnosu prema »vrijednosti za novac« i »transfer rizika« te da je fokus više usmjeren na strateški menadžment imovinom nego na razmatranje financijskog računa.

To što je generalni revizor države Victoria pretpostavio da je rizik prenesen na privatni sektor u slučaju bolnice Latrobe – govori o tome kako je teško prepoznati rizik, stranu na kojoj se nalazi i kvantificirati ga. Čak i kad je taj proces točno proveden u fazi prije potpisivanja ugovora, nema nikakve sigurnosti da se utvrđeni rizici neće mijenjati tokom životnog ciklusa ugovora.

Slično se može opisati i JPP-ugovore koji se odnose na infrastrukturne objekte. Najbolji je primjer Melbourne City Link PPP, u kojem je slučaju formirano i posebno javno tijelo Melbourne Sydney City Link Authority ili MCLA, kao državni menadžer ugovora. Priča započinje s varavim informacijama o utjecaju emisija na okoliš. Velik dio rizika bio je prenesen na privatni sektor: gotovo svi građevinski rizici, zajedno s rizicima nacрта, izgradnje, operativni, financijski i tržišni rizici. Kad je došlo do pucanja zidova u tunelu te potrebe redizajniranja, prekoračenja troškova i vremena otvaranja tunela te testiranja elektroničke tehnologije (u posljednjem momentu), kao i direktnog naplaćivanja cestarine, umjesto cestarine koju bi plaćala država na osnovi volumena prometa, čime se odvrtilo 15–37% prometa na sporednu cestu, započele su i pravne kontroverzije između članica konzorcija koje su vodile u raskid ugovora.

Država Victoria vrlo je rijetko bila uključena u te rasprave. Kako je privatni partner podnio najveći dio komercijalnih rizika, može se reći da se s njim

dobro upravljalo (sa stajališta javnog partnera). Problem rizika prema Hodgeu ostaje u političkom *governance*. »Partnerski ugovor bio je posao dviju strana, koji nije direktno uključio interese građana. Zakonodavstvo je omogućivalo nadvladavanje mogućih kašnjenja zbog poštovanja normalnih 'komplikacija obveznog postupka'« (Russel i dr., 2000: prema: Hodge, 2005: 321). Ugovor nije sadržavao posebne odredbe o zaštiti potrošača ni dovoljnu brigu da na kraju koncesijski period može trajati i 54 godine u nastojanju da se ostvati profit konzorcija. Kroz koncesijski ugovor bili su više zaštićeni interesi privatnog partnera – minimaliziranjem rizika – nego interesi građana. Financijski aranžman za godišnju koncesijsku naknadu bio je daleko od javnosti. Revizija ugovora grupe pravnika pokazala je da bi koncesijska naknada za taj monopol mogla varirati (faktor četiri) po izboru konzorcija ovisno o vremenskoj opciji i jedino ako je osigurana razumna dobit za privatne investitore i dovoljan dotok gotovine. Zapravo nije bilo jasno ni kad je ugovor analiziran kakav je to bio »deal« na koji se država obvezala. Tako su građani države Victoria platili nedostatak jasnoće kao i financijsku cijenu. Značajna neizvjesnost ostaje i dalje pa neki smatraju da bi ubuduće država trebala izbjegavati ugovorne obveze koje smanjuju njezina diskrecijska prava za razdoblje od čak 54 godine, kao i da treba ustanoviti regulatorne ovlasti za takve projekte kroz državni Office of Regulator General (Ured glavnog regulatora). Isto se tako naglašava da budući projekti trebaju biti podvrgnuti snažnijem parlamentarnom i javnom ispitivanju prije primjene.

Problem rizika u političkom *governance* pojavio se i u slučaju projekta Sydney's M2 Road. Projekt je izazvao velik politički interes i senzacionalizam. Pojavili su se različiti računi i zahtjevi glede toga tko za što plaća i tko snosi koji rizik. Ministar transporta nije bio kadar staviti na stol legalni dokument na kojem se temelji provedba, što je zahtijevao Parlament. Kao posljedica pokrenuto je pitanje nepovjerenja, no i usprkos tome Parlamentu savezne države New South Wales otklonjena je mogućnost uvida u ugovor (Barrett, 2003: prema: Hodge, 2005: 232). Zabrinutost javnosti da država čini loše poslovne pogodbe kako bi isporučila značajne infrastrukturne projekte sasvim je razumljiva, jer je u ovom slučaju – prema izvještaju banke investitora (Macquarie Bank) – glavno osiguranje za ekonomski interes od 15 milijuna kupljeno po cijeni \$ A 1,04 – 1999., da bi prodajna cijena kupcu 2003. iznosila \$ A 6,01 milijuna.

Osnove za australo-azijsko utvrđivanje efektivnosti JPP-a većinom se nalazi u međunarodnim dokazima, a ne u lokalnim empirijskim podacima. Pobornici JPP-a i kritičari jednako su polarizirani, kao što je bilo s privatizacijom, pri čemu se koriste u retoričkoj bitci izrazi kao »promašeni ekspe-

riment« Victorije kad je riječ o infrastrukturi, a vezano uz projekte koji se odnose na zatvore i bolnice »tempirana bomba«.

Sve u svemu, premalo je empirijskih podataka, koji bi *ex ante* govorili o uspješnosti JPP-projekata. Tvrtka Arthur Andersen ILSE analizirala je 29 slučajeva raznih britanskih ministarstava na zahtjev radne grupe za JPP (Task force for PPP) Ministarstva financija i procjenila prosječnu uštedu troškova 17% u usporedbi s izvođenjem projekta na konvencionalan način. Institut za istraživanje javnih politika (Institute for Public Policy Research) ustanovio je prednost PFI-ja za neke vrste projekata i njihovu zabrinjavajuću efikasnost kad je riječ o projektima koji se odnose na bolnice i škole.

Ipak ostaje činjenica da je upravo na tim područjima zaključen najveći broj ugovora s ukupnom vrijednošću od gotovo 11 milijardi funti, koju jedino nadilazi transport s blizu 22 milijarde (HM Treasury, 2006., prema: J. Šimović i dr., 2007: 180).

Problemi menadžmenta rizikom općenito su prisutni u većoj mjeri na strani javnog sektora negoli privatnog, a osobito ako u PFI-ju sudjeluje lokalna razina. Na to upućuje jedno od rijetkih empirijskih istraživanja provedeno u škotskoj lokalnoj samoupravi (32 jedinice). Situacija glede uključenja lokalnih vlasti u proces menadžmenta rizikom je različita, no u svakom slučaju ograničenog opsega. Prednost privatnog sektora u upravljanju rizikom odnosno slaba pripremljenost javnog sektora da upravlja procesom transfera rizika ne obećaju »vrijednost za novac« škotskoj lokalnoj samoupravi. S obzirom na to da se na strani privatnog sektora nalaze velike multinacionalne kompanije, lokalna uprava treba pomoć raznih savjetnika, što ozbiljno povećava transakcijske troškove, čime se smanjuje »value for money«. Lokalna vlast najčešće poseže za rješavanjem problema menadžmenta rizikom – putem osiguranja. Zbog toga postoji obveza odobravanja projekta općenito, a posebno elemenata transfera rizika, od centralnih vlasti (Hood i McGarvey, 2002: 21–35).

Vanjski nadzor i ratifikacija od centralne vlasti potrebna je za svaki prijedlog transfera rizika.

UK Treasury, prema stalnom kritičaru JPP-a u *Guardianu* G. Monbiotu, propustilo je predstavljati javne interese u žurbi da se potpišu takvi ugovori.

Stupanj smanjenja troškova i prilagodba rizika integralni su za pitanje treba li projekt realizirati putem PFI-ja ili na konvencionalni način. Utvrđenje rizika treba temeljiti na boljoj evidenciji učestalosti i količine iskustva rizika, tj. mora biti utemeljeno u većoj mjeri na iskustvu. Čini se da u

prvoj rundi JPP-a – vezanoj uz infrastrukturne projekte, država nije uvijek dobila dobar *deal* (pogodbu).

Najbolji način da se osiguraju dugoročni interesi javnosti su rasprave i razmatranja na temelju iskustva. To se posebno odnosi na zabrinutost građana glede transparentnosti i visoke složenosti tih pogodbi (ugovora). To postaje istraživački prioritet, s obzirom na veličinu financijskih sredstava koja su u igri. JPP omogućuje državi da brzo kupuje infrastrukturu visoke kvalitete na kreditnu karticu izvan neposrednog uvida koji omogućuje tradicionalno praćenje duga javnog sektora.

Nedostatak rigoroznih i transparentnih evaluacija dosadašnje prakse predstavlja izostanak odgovornosti javnog sektora i možemo se osloniti samo na nešto empirijskih podataka kad pokušavamo ispuniti slagaljku odgovornosti. Država mora pristupiti budućim JPP-pogodbama u smislu stare izreke *caveat emptor* (kupče, čuvaj se). Kako će s vremenom rasti složenost i sofisticiranost tih financijskih i ugovornih shema, a građani progresivno tražiti više odgovornosti države, može biti da će JPP-odluke postati osjetljivije (Hodge, 2005: 327), tako da se vidljiva želja države da zaštiti interes dobiti investitora ne stavi iznad interesa građana. Odgovornost za *governance*, tj. interese svih zainteresiranih (posebno građana), treba odvojiti od brige za poslovno djelovanje (izvođenje). Trebat će se snažno oduprijeti (posebno ministri) pritisku biznisa da se donesu pravila igre koja favoriziraju specifični interes biznisa. Bit će i nadalje prisutno veliko iskušenje da se umjesto oblikovanja novih pravila koja podržavaju izgled pozitivnog, rastućeg i cvatućeg državnog poslovnog sektora održe pravila igre inicijalno postavljena kako bi osigurala optimalno natjecanje u interesu građana.

Građani bi mogli sve više postavljati pitanja tko će nadzirati zakonodavstvo i planiranje u vezi s JPP-om. Tko će nadzirati ugovorne pogodbe i propisati kako se nositi s rizikom u dekadama koje dolaze? I tko će štititi korisnike i ocjenjivati te projekte u ime građana? Isto tako je vrlo važno biti svjestan tko »gura« JPP po cijelom svijetu; prepoznati jasno koje su interesne grupe u igri. Ministri financija nalaze se u više uloga: zagovarača politike JPP-a i upravitelja (nadglednika) javnih fondova.

Dosadašnja kratka povijest JPP-a pokazuje da je ono »daleko od savršenog mehanizma. To jedva može iznenaditi. Ovdje nije problem empirijske usporedbe sa savršenim, s obzirom na to da će nesavršena stvarnost JPP-a biti uvijek daleko od savršenog. Više treba istraživati nesavršeni JPP spram najbliže najbolje od nesavršenih mogućnosti. U svakom slučaju prošlo je tek nekoliko godina u provođenju dugih ugovora s rasponom dekada« (Hodge, 2005: 346.) u kojoj se afirmirao tek jedan, istina važan, oblik partnerstva, na koji se često gledalo previše kroz poslovne leće. Valja očeki-

vati da će se s vremenom sve više artikulirati i afirmirati drugi oblici partnerstva u kojima dolazi do izražaja zajedničko provođenje politika kojima se unapređuje javno dobro, tj. rješavaju problemi najvećeg dijela građana i unapređuje njihova kvaliteta života kao izraz *good governance* (dobrog upravljanja). Dosad afirmirani ostali oblici javno-privatnog partnerstva komparativno su prikazani u radu Perko Šeparović (2006a: 147–164).

Umjesto zaključka

Proces JPP-a pokrenut je donošenjem Smjernica Vlade, koje su čini se otvorile mnogo više pitanja negoli su dale odgovora. Iako se Vlada odlučila samo na isključivo ugovorni odnos, koji uključuje i koncesijski ugovor – otvorenih je pitanja i ovako previše. Pitanja usklađivanja našeg normativnog okvira sa zakonodavstvom EU nismo se uopće dotaknuli, jer tu ne bi trebalo biti problema: ne postoji specifično zakonodavstvo JPP-a, osim Smjernica i Zelene knjige, pa se JPP temelji na načelima Općeg ugovora EC (Treaty) i eventualno na sekundarnom zakonodavstvu. Isto tako nismo ni dotaknuli pitanje izgradnje sustava instituta koncesijskog prava koje mora postati kompatibilno pravu EU. Za sada je taj proces prespor, a rezultat je nesnalaženje zbog manjkavog uređenja. Često je nejasno koja je pravna narav koncesije i ugovora o koncesiji i kada nastaje koncesijski odnos, nejasna su pitanja naknade, o kakvom je postupku riječ, koja je zaštita sudionika u postupku, tko rješava sporove (Sarvan i Žuvela, 2006: 197).

Namjera nam je bila da ispitamo pod kojim uvjetima i okolnostima PFI može unaprijediti javni interes i opće dobro i pri tome je bio naglasak na problemima menadžmenta rizikom, kao bitne pretpostavke realizacije dodane vrijednosti, tj. »vrijednosti za novac«, koju može ostvariti javni sektor ako ne djeluje sam, nego u partnerstvu s privatnim sektorom.

Odgovore smo tražili u dosadašnjim iskustvima, ponajprije s britanskim modelom, jer Veliku Britaniju možemo smatrati njegovom domovinom. Odgovori nisu jednoznačni, a još manje konačni, za što je potrebna *ex post* evaluacija, koja bi mogla nastupiti tek kroz najmanje petnaestak godina. Odgovori do kojih smo došli više nas orijentiraju na opasnosti koje treba izbjeći na samom početku i tijekom realiziranja ugovora, na nesigurnosti kojima treba znati upravljati (smanjiti ih), na procese koje treba institucionalizirati, na subjekte (tijela) koji u tom procesu moraju imati jasno određenu ulogu (funkciju). Upravo zbog toga treba što prije institucionalizirati proces JPP-a u Hrvatskoj, vodeći računa o iskustvima drugih. Da bi se to dogodilo, možda bi se trebalo koristiti švicarskim pristupom koji

potencijale JPP-a misli realizirati formiranjem mreže kompetentnosti u koji su uključeni: javni sektor, privatne kompanije i pojedinci iz prakse ili akademske sredine (Lienhard, 2006: 559). JPP nažalost nije, kako bi nas neki htjeli uvjeriti, brak sklopljen na nebu između javnog i privatnog partnera, već plovidba između Scile i Haribde, koju treba učiniti sigurnom.

Literatura

- Comer, David (2005) *The United Kingdom Private Finance Initiative: the challenge of allocating risk*, u: Hodge, Graeme; Greve, Carsten (prir.): *The Challenge of Public-Private Partnerships – Learning from International Experience*, Cheltenham, UK: Edward Elgar: 44–61.
- Edwards, P., Schaul, J., Staford, A. I., Arblaste, L. (2004) *Evaluating the operation of PFI in Roads and Hospitals*, ACCA Research Report No. 88, London
- English, Linda M. (2005) *Using public-private partnerships to deliver social infrastructure: the Australian experience*, u: Hodge, Graeme; Greve, Carsten (prir.): *The Challenge of Public-Private Partnerships – Learning from International Experience*, Cheltenham, UK: Edward Elgar: 290–304.
- European Commission (2003) *Guidelines for successful Public-Private Partnerships, March 2003*, dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm, 25. 11. 2006.
- European Commission (2004) *Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*, COM (2004), 327 final, Brussels, 30. 4. 2004.
- Evans, Joanne; Bowman, Diana (2005) *Getting the contract right*, u: Hodge, Graeme; Greve, Carsten (prir.): *The Challenge of Public-Private Partnerships – Learning from International Experience*, Cheltenham, UK: Edward Elgar: 62–80.
- Greenwood, John; Pyper, Robert; Wilson, D. (2002) *New Public Administration in Britain* (3. izdanje). London: Routledge
- Ham, J. C. i Koppenjan, J. F. M. (2002) *Public-Private Partnerships in Transport Infrastructure*, Utrecht: Lemma
- Hodge, Graeme (2005) *Public-private partnerships: the Australasian experience with physical infrastructure*, u: Hodge, Graeme; Greve, Carsten (prir.): *The Challenge of Public-Private Partnerships – Learning from International Experience*, Cheltenham, UK: Edward Elgar: 305–331.
- Hood, John; McGarvey, Neil (2002) *Managing the Risks of Public-Private Partnerships in Scottish Local Government*, Policy Studies, sv. 23, br. 1: 21–35.
- Lienhard, Andreas (2006) *Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences – risks – potentials*, International Review of Administrative Science, sv. 72, br. 4: 547–563.
- Longsdale, Chris (2005) *Post-contractual Lock-in and the UK Private Finance Initiative (PFI): the Cases of National Savings and Investments and the Lord Chancellor's Department*, Public Administration, sv. 83, br. 1: 67–88.

- Perko Šeparović, Inge (2006a) *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb
- Perko Šeparović, Inge (2006b) *Javno-privatno partnerstvo*, u Priručnik za dobro upravljanje, Inge Perko Šeparović (prir.), Hrvatski pravni centar, Zagreb: 115–137.
- Pollitt, Michael (2005) *Learning from UK Private Finance Initiative experience*, u: Hodge, Graeme; Greve, Carsten (prir.): *The Challenge of Public-Private Partnerships – Learning from International Experience*, Cheltenham, UK: Edward Elgar: 207–230.
- Renda, Andrea; Schrefler, Loma (2006) *Public-Private Partnerships, Models and Trends in the European Union (IP/A/IMCO/SC/2005–161)*, DG Internal Policies of the Union, Directorate A, Economic and Scientific Policy
- Sarvan, Desa i Žuvela, Mladen (2006) *Koncesije u pravnom sustavu Republike Hrvatske*, Novi informator, Zagreb
- Shaoul, Jean (2005) *The Private Finance Initiative or the public funding of private profit?*, u: Hodge, Graeme; Greve, Carsten (prir.): *The Challenge of Public-Private Partnerships – Learning from International Experience*, Cheltenham, UK: Edward Elgar: 190–208.
- Šimović, Jure; Rogić-Lugarić, Tereza; Šimović, Hrvoje; Vuletić-Antić, Božo (2007) *Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa*, Hrvatska javna uprava, br. 1: 171–201.

CONTROVERSIALITY OF RISK TRANSFER IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Summary

The paper is based on the belief that public-private partnership is one of the most important instruments of good governance. However, the complexity, potentials, and dangers of that institute also must be taken into consideration.

At the beginning of the paper, the author outlines Guidelines of the Government from September 2006, which introduced the institute of public-private partnership as exclusively contractual relationship. A critical analysis of the Guidelines has shown a number of incomplete and disputable provisions as well as confusion about the principles, objectives, and instruments of public-private partnership. That situation certainly does not provide sufficient information to those who would like to use the instrument of PPP, particularly because they are constantly persuaded that PPP is the best way for satisfying public needs without additional taxation of citizens.

The main part of the paper deals with the practice in Great Britain – the country that has been using that institute most frequently in the past ten years – and Australia – the country that often copies British solutions.

Since the legitimation for contractual form of PPP – in Great Britain known as private financial initiative – often seems to be the allocation of risk, i.e. the transfer of risk from the public to the private sector, the main part of the paper deals with these issues: the existence and time of the transfer of risk; public sector constraints that appear after a contract has been signed in the situation of asymmetrical powers; and transaction costs.

British and Australian examples are followed by an outline of legal framework for PPP projects. Several options are shown: BOOT, DBFO (the most successful and the most common), and DBO.

If we calculate value for money, it is obvious that previous experiences with PPP more than disputable. »Successful projects« have been and still are the result of heavy payments to the private sector. E.g. road construction with private financial initiative: initial construction costs were paid off in only three years, the private sector makes operative profit of 68% per annum based on the contract valid for thirty years. Previous experience has shown that the state has been enthusiastic in protecting the profit interests of private investors at the expense of its citizens, i.e. in putting the private interest above the common good. The reality of this PPP form is far from perfect.

Finally, the author suggests better institutionalisation of PPP processes in Croatia in order to ensure the best of imperfect contractual forms of PPP.

Key words: public-private partnership (PPP), contractual form of PPP, Guidelines of the Government, allocation of risk, transfer of risk, value for money