

Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa

*Jure Šimović**

*Tereza Rogić-Lugarić***

*Hrvoje Šimović****

*Božo Vuletić-Antić*****

UDK 351.712.2.045

334.012.35

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 29. 12. 2006.

Prihvaćeno 23. 2. 2007.

U prvom dijelu rada autori definiraju nefiskalne instrumente financiranja javnih potreba, pri čemu je poseban naglasak na pojmu i razvoju javno-privatnog partnerstva. U nastavku rada autori analiziraju pojedine sastavnice javno-privatnog partnerstva: oblike, prednosti i nedostatke korištenja javno-privatnog partnerstva, političke aspekte, procjenu vrednovanja rizika pri ugovaranju javno-privatnog partnerstva. Završni dio rada posvećen je zakonodavnoj i institucionalnoj infrastrukturi tog oblika financiranja:

* Prof. dr. sc. Jure Šimović, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (professor at the Faculty of Law, Zagreb University)

** Mr. sc. Tereza Rogić-Lugarić, asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Faculty of Law, Zagreb University)

*** Mr. sc. Hrvoje Šimović, asistent Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Faculty of Economics, Zagreb University)

**** Mr. sc. Božo Vuletić-Antić, Državni ured za reviziju (State Audit Office of the Republic of Croatia)

Smjernicama i preporukama Europske unije za uspješnu primjenu javno-privatnog partnerstva te Smjernicama Vlade Republike Hrvatske donesenim u srpnju 2006.

Ključne riječi: nefiskalni instrumenti financiranja, javno-privatno partnerstvo, prednosti i nedostaci javno-privatnog partnerstva, Europska unija, Hrvatska

1. Uvod

Javno-privatno partnerstvo (dalje: JPP) u posljednje vrijeme jedna je od najaktualnijih tema, kako u upravno-političkim, tako i u stručnim krugovima. Rastuća popularnost financiranja javnih interesa putem projekta JPP prisutna je u cijelom svijetu, pa tako i u Republici Hrvatskoj. U Republici Hrvatskoj realizira se nekoliko projekata koji su ugovoreni po modelu JPP, s tim da se relativno velik broj takvih projekata ugovara.

Javno-privatno partnerstvo postalo je popularni naziv za iskazivanje novih institucionalnih aranžmana javne vlasti s privatnim sektorom s obećanjima da će ono pridonijeti javnom sektoru da svoje usluge pruža brže i jeftinije uz istodobno smanjenje pritiska na proračunska sredstva.

Koncept financiranja javnih interesa putem JPP svakako znači novu kvalitetu odnosa između javne vlasti i privatnog sektora. To s jedne strane znači da javna vlast i dalje zadržava odgovornost za zadovoljavanje potreba građana za pružanjem javnih usluga, a doprinos privatnog sektora u pružanju tih usluga je u njegovu financijskom i upravljačkom potencijalu te inovativnosti i upravljačkim vještinama.

Korištenje koncepta JPP osobito se brzo počinje razvijati 1990-ih. Njegovo uvođenje u sustav financiranja javnih interesa bitno je potaknuto činjenicom što se država sve više susretala s problemom da javni odnosno porezni prihodi nisu bili dostatni za financiranje javnih interesa, a novo porezno opterećenje nije bilo prihvatljivo.

Usprkos činjenici što se JPP danas u mnogim zemljama svijeta uzima kao jedan od pojava oblika javne politike i usprkos činjenici što su danas vrlo ograničene kritike njegove primjene, ipak treba reći da neke postavke (vrijednosti) na kojima se temelji JPP ipak ostaju problematičnima kad se primjenjuju na financiranje javnog sektora. Oprez pri korištenju JPP u nabavi javne imovine i javne infrastrukture od strane privatnog sektora nameće i činjenica što je prosječni vijek ugovora o JPP između 25 i 30 go-

dina i što, shodno toj činjenici, ni javna vlast, ni stručna javnost nema još pouzdanih informacija o pozitivnim i negativnim stranama tog koncepta financiranja javnih interesa. Do njih će biti moguće doći tek nakon što istekne puno vrijeme tih međugeneracijskih ugovora, a to znači da će se na pitanja vezana za najbolju praksu pružanja javnih dobara i usluga putem JPP moći više odgovoriti tek za sljedećih dvadesetak godina kad u cijelosti istekne vrijeme primjene prvih zaključenih ugovora.

No, činjenica da se odnosi između javne vlasti i privatnog sektora u sustavu JPP uređuju dugoročnim – međugeneracijskim ugovorima – upućuje na još jedan važan problem. Naime, tim ugovorima sadašnja javna vlast s jako ograničenim utjecajem javnosti stvara obveze budućoj vlasti i građanima za pojedine donesene odluke i preuzete obveze. Na taj način sadašnja vlast ograničava građanima mogućnost budućeg izbora. Međutim, dobra politika mora predvidjeti mogućnost mijenjanja političkih pravaca i prioriteta. To znači da JPP koji se zatvara u okvire preuzetih političkih odluka bez prilagođivanja promjenama i bez fleksibilnosti može jako ograničiti mogućnost društva da se prilagođuje uvjetima nove politike.

Uvodno također treba spomenuti da se kao osnovni razlog za primjenu JPP navodi djelotvornost koja se postiže njegovim uvođenjem. Međutim, i tu se može opravdano postaviti pitanje treba li zbog same tehničke djelotvornosti JPP u drugi plan potisnuti sve vrijednosti koje pruža tradicionalni (društveni) način pružanja javnih usluga. Naime, JPP mijenja tradicionalni odnos »državna isporuka usluge – građani« u odnos »privatna isporuka usluge – korisnici (kupci) potrošači«. Tim novim odnosom svakako su ovlasti građana, shodno pravilima tržišta, smanjene. Sama njihova mogućnost sudjelovanja u potrošnji ograničena je time koliko je pojedini potrošač bogat.

Iznesene uvodne napomene daju zaključiti da se JPP mora promatrati kroz više kriterija te time odgovoriti na veći broj aktualnih pitanja kao što su: (1) Zašto su vlasti prihvatile JPP gotovo bez ikakve kritike? (2) Tko ima koristi, a tko gubi u JPP odnosu? (3) Koji problemi mogu nastati korištenjem modela JPP u financiranju javnih interesa? (4) Zašto JPP ostaje po strani u vrijeme političkih izbora?

Na ta, a i na neka druga aktualna pitanja vezana uz korištenje koncepta financiranja javnih interesa putem JPP pokušat će se bar djelomično dati odgovori u ovom radu.

2. Nefiskalni instrumenti financiranja javnih interesa

2.1. Nefiskalni modeli financiranja i privlačenja privatnog kapitala u financiranje javnih interesa

Postojeći model financiranja javnog sektora strukturiran je poreznim i neporeznim prihodima te dotacijama, odnosno modelom bespovratnog proračunskog financiranja. Velika potražnja za proračunskim sredstvima te ograničenost njihova financiranja kroz poreze i javni dug potiču razvijanje različitih modela privlačenja privatnog kapitala u financiranje javnih interesa. S tim problemom susreću se sve europske države, pa tako i Hrvatska.¹

Osim primarne uloge države u javnom financiranju javnih dobara i usluga, zbog nedostatnosti proračunskog financiranja uloga države očituje se i u nastojanju uključivanja privatnog kapitala s financijskog tržišta u financiranje javnih interesa. Tu zadaću država ostvaruje (Leko, 2005: 168):

- »Poticanjem privatnih poslovnih banaka i drugih financijskih institucija da se aktivnije uključuju u financiranje javnih interesa.
- Pribavljanjem dodatnih sredstava emisijama i plasmanom zadužnica na domaćem i na internacionalnom financijskom tržištu od strane državnih financijskih institucija ili državnih agencija.
- Državnom potporom privatnim financijskim institucijama specijaliziranim za financiranje posebnih namjena.
- Stvaranjem sekundarnog tržišta za kredite kojima se financiraju posebne namjene što omogućava da se za njihovo financiranje angažira privatni kapital s globalnog financijskog tržišta.«

Javni dug najvažniji je takav instrument koji je učinio suvremenu državu jednim od najvažnijih sudionika financijskog tržišta. Država emitiranjem obveznica prikuplja višak slobodnog kapitala na financijskom tržištu. Najvažniji izvor ponude novčanih sredstava u svim zemljama jest sektor sta-

¹ Istraživanje temeljnih obilježja proračuna Grada Zagreba u razdoblju od 2000. do 2005. upravo upućuje na izloženi problem: u tom razdoblju proračunska struktura odnosa tekućih nasuprot kapitalnim izdacima kreće se u omjeru gotovo 70%-tni udjel tekućih i 20 do 25%-tni udjel kapitalnih izdataka, pri čemu se postavlja pitanje može li ta struktura izdataka uspješno zadovoljiti potrebne kapacitete u razvoju urbane infrastrukture Grada Zagreba, posebice imajući na umu činjenicu da je u promatranom razdoblju proračun bio glavni instrument financiranja razvoja urbane infrastrukture; o tome v.: Šimović J., Rogić-Lugarić T. (2006).

novništva koji je nositelj preko polovine ukupne ponude novčanih viškova na tržištu (Leko, 2004: 3–8).

Javni interesi uglavnom su odraz preferencija stanovništva za ponudom javnih dobara. Prema optimalnoj teoriji javnih financija, najbolje i najučinkovitije mogu se uočiti i zadovoljiti preferencije stanovništva na nižim razinama vlasti (Jurković, 2002: 142–147). Javni dug na lokalnoj razini emitira se preko municipalnih (lokalnih) obveznica.

Municipalne obveznice pokazale su se u svijetu, posebno u SAD, kao najvažniji nefiskalni instrument financiranja lokalnih jedinica i javnih interesa. S financijskog stajališta značenje municipalnih obveznica je u tome da investitor kupujući obveznicu pozajmljuje sredstva lokalnoj zajednici, koja se obvezuje vratiti glavnicu uz pripadajuće kamate ovisne o vremenu izdavanja obveznice. Lokalna vlast izdaje takve obveznice radi prikupljanja dodatnih financijskih sredstava za financiranje lokalnih potreba, kao što su škole, bolnice, ceste, kanalizacija ali i financiranje drugih projekata koji imaju karakteristike javnih dobara i/ili usluga. Jedna od prednosti takvog financiranja jest upravo mogućnost uključivanja lokalnog stanovništva u financiranje njima potrebnih javnih dobara i usluga. Iskustva mnogih zemalja pokazala su i dokazala da taj instrument ima široku mogućnost primjene i da ima mjesta za njegovu primjenu u Hrvatskoj (Šimović, H., 2005).²

Za razliku od SAD, u Europi dominira tržišni sustav utemeljen na specijaliziranim financijskim posrednicima koji posebnim kreditnim linijama, direktno ili preko poslovnih banaka, financiraju projekte lokalnog značaja.³ Takve financijske institucije su razvojne banke koje mogu djelovati na centralnoj državnoj razini ili pak biti specijalizirane lokalne razvojne banke. Lokalne ili državne razvojne banke sekuritizacijom aktive i pasive pribavljaju jeftina financijska sredstva na međunarodnom tržištu kapitala i na taj način omogućuju jeftino i namjensko kreditiranje lokalnih javnih potreba (Leko, 2005). U Hrvatskoj postoji Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR) kao jedina razvojna banka. Njezin dosadašnji krug djelovanja nije bio usmjeren na financiranje strateških projekata i infrastrukture jedi-

² U Hrvatskoj je do sada emitirano šest izdanja municipalnih obveznica. Dva izdanja emitirala je Istarska županija, po jedno gradovi Opatija, Koprivnica, Zadar i Rijeka, a izdanje municipalnih obveznica priprema i Grad Zagreb. Više o tim pitanjima v.: Šimović, H. (2005).

³ Važan doprinos institucionalnoj podršci te vrste mogu imati i lokalne razvojne agencije; o pitanju institucionalne infrastrukture kao svojevrsnoj »granici« decentralizacije u Hrvatskoj v.: Rogić-Lugarić, T. (2005).

nica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kao jedan od potencijalnih izvora financiranja, država bi morala uključiti HBOR za financiranje lokalnih razvojnih projekata. Na taj bi način HBOR obavljalo osnovnu funkciju koji mu pripada, a to je funkcija razvoja.

Sljedeći nefiskalni načini financiranja lokalnih jedinica jesu projektno financiranje i privatizacija. Projektno financiranje putem javno-privatnog partnerstva način je financiranja u kojem se udružuju javni i privatni sektor radi izgradnje skupih infrastrukturnih objekata lokalnih jedinica. O njemu se dalje govori u ovom radu.

Usko vezana za nefiskalne modele financiranja javnih interesa jest i privatizacija određenih segmenata javnog sektora. Glavni razlog zagovornika privatizacije u lokalnom javnom sektoru je to što je država »loš gospodar«. Efikasnost javnog sektora, ekonomske prilike, izvori i način financiranja ne pružaju jamstvo da će komunalne djelatnosti u vlasništvu lokalnih jedinica riješiti problem izgradnje javnih objekata kao svekolikih društvenih pokretača. Zagovornici privatizacije smatraju da će se problem riješiti tek kad se upravljanje i raspolaganje dijelom javnih dobara u vlasništvu javnog sektora komercijalizira i financira kapitalom privatnog sektora.⁴

2.2. Pojam i razvoj javno-privatnog partnerstva

Prema *Zelenoj knjizi* Europske komisije, JPP se može definirati kao pojam koji se odnosi na sve oblike suradnje između javne vlasti i privatnog sektora s ciljem osiguranja sredstava, izgradnje, obnove, upravljanja ili održavanja infrastrukture ili pružanja javnih usluga (European Commission, 2004: 3–4). Ipak, treba naglasiti da je temeljna osobina JPP u tome da je infrastrukturu putem koje se pružaju javne usluge financirao privatni sektor te da ta infrastruktura nije u posjedu javnog sektora tijekom trajanja ugovora o JPP, već je u rukama privatnog sektora.

Tablica 1. Intenzitet projekata ugovorenih primjenom JPP u zemljama EU po sektorima

⁴ Općenito više o nefiskalnim instrumentima financiranja prije svega lokalnih javnih potreba te općenito o jačanju financijskog kapaciteta i autonomije v.: Šimović, J. (2003).

Zemlja	Smješta naj središnjih službi	Zračne luke	Ministarstvo obrane	Stanovanje	Zdravstvo i bolnice	Informatička tehnologija	Luke	Zatvori	Željeznica	Laka željeznica	Ceste	Škole	Šport i rekreacija	Voda i odvodnja
Države članice														
Austrija	○	○			●	○		○	●		●	○		○
Belgija		●		●					●	○	●	○		●
Danska	●							○		○	○	●	○	
Finska			○		○				○	○	●	●		○
Francuska	●	○	○		■		○	●	■	■	■■■		●	■■■
Njemačka	■	○	■		●	●			○	○	●	■■	●	■
Grčka	●	■■■			○						■■	○	●	
Irska	○			■	●			○		●	■■	■		■■
Italija	■	●		●	■■		●	○		■	■■		●	■■
Luksemburg		○				●								
Nizozemska	●		●	○	○		○	●	●		■	■		■
Norveška (nije u EU)	○		○		●			○			■	●	○	
Portugal	○	○		○	●	●	■	○	○	■	■■■	○	■■	■■■
Španjolska	●	●					■■■	●	○	●	■■■	○	○	■■
Švedska			○		○				○	■	○			
UK	■■■	■■■	■■■	■■■	■■■	■■■		■■■		■■■	■■■	■■■	■■■	■■■
Nove članice														
Cipar		●					●				●			●
Češka		○	●	○	○			○	○	○	●	○	○	●
Estonija			○	●	○	○				○	○	●		
Mađarska	○	○		■	●	●		●		○	■	■	●	
Letonija	○			○	○			○			○	○		○
Litva					○				○	○		○	●	
Malta				○	●	●	○				●	○	●	
Poljska	○	○		○			●		○	○	■		○	■
Slovačka		○									○			○
Slovenija														■
Buduće članice														
Bugarska		●					●				●			●
Rumunjska		○		●	●						■		●	●
Turska		■		○	○				○	○	○			■

Napomene: ○ – pregovori u tijeku; ● – ustupanje radova; ■ – više projekata u fazi nabave (neki završeni); ■■ – velik broj završenih projekata; ■■■ – velik broj završenih projekata – većina u uporabi

Izvor: PWC (2005: 36)

Treba naglasiti da većina definicija JPP naglasak stavlja na to da se JPP primjenjuje jer od njega imaju koristi i privatni i javni sektor. Ono što ih povezuje jest činjenica da i privatni i javni sektor imaju svoje prednosti i kad se te prednosti povežu, rezultat treba biti bolji i za jednu i za drugu stranu. U tom smislu Graeme i Carsten (2005: 4) definiraju JPP kao »suradnju kroz postojanost između javnog sektora i privatnih sudionika u kojoj oni zajednički razvijaju proizvod i usluge i dijele rizik, troškove i resurse koji su povezani s tim proizvodom«.

Iako sam koncept na kojem se temelji JPP nije posve nov,⁵ moderno doba JPP počelo je u osamdesetim godinama prošlog stoljeća u Engleskoj za vrijeme vladavine premijerke Margaret Tacher (»željezna lady«). Primjenom JPP u Ujedinjenom Kraljevstvu uspješno su riješeni problemi nedostatka proračunskih sredstava za financiranje javnih interesa i sve do danas taj koncept financiranja javnih potreba ostao je dio službene vladine politike.

Posljedica toga bila je da je u proteklim godinama primjena JPP bila daleko intenzivnija u Ujedinjenom Kraljevstvu nego u bilo kojoj drugoj zemlji u Europskoj uniji ili bilo gdje u svijetu. U Ujedinjenom Kraljevstvu u proteklom je razdoblju, kao što prikazuju podaci tablice 1, završena izgradnja projekata koji su ugovoreni putem JPP i oni su u uporabi gotovo u svim sektorima javnih usluga: 1. opskrba vodom i odvodnja, 2. šport i rekreacija, 3. škole, 4. ceste, 5. laka željeznica (tramvaj), 6. željeznica, 7. zatvori, 8. informatička tehnologija, 9. zdravstvo, bolnice, 10. stanovanje, 11. Ministarstvo obrane, 12. zračne luke te 13. smještaj centralnih vladinih službi.

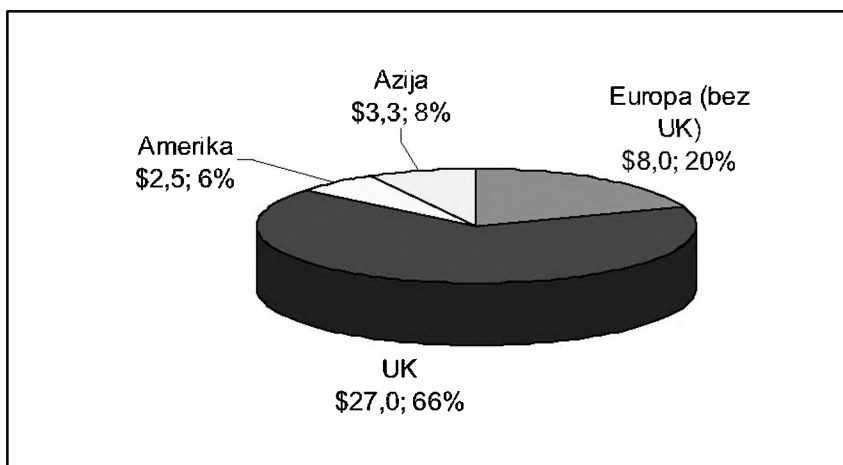
Podaci iz tablice 1 također pokazuju da je u ostalim zemljama Europske unije vrlo malo projekata ugovoreno po modelu JPP završeno i da su u uporabi. Druga, svakako najvažnija, informacija koju pokazuju podaci tablice 1 odnosi se na činjenicu da se u svim zemljama Europske unije gotovo u svim sektorima vode pregovori o projektima koji bi trebali biti ugovoreni po modelu JPP.

⁵ Smatra se da je prvi veliki infrastrukturni objekt izgrađen po konceptu JPP – Sueski kanal. Radi prokopavanja Sueskog kanala 1847. osnovano je posebno društvo. Sueski kanal financirao se najvećim dijelom europskim kapitalom (Francuska, Engleska, Austrija) te financijskom potporom egipatske vlade. Egipatska vlada također je osigurala znatne porezne i carinske olakšice na uvezeni materijal i opremu. Strani (europski) investitori financirali su sve troškove za projektnu dokumentaciju i samu izgradnju kanala. Shodno odredbama ugovora, profit društva Sueski kanal dijelio se: 15% profita pripadao je egipatskoj vladi, 10% dioničarima, a 75% profita ostajalo je na razini društva. Ugovorom je definiran način i rok eksploatacije Kanala unutar 99 godina. V. Sidney (1996).

Ako se projekti ugovoreni primjenom JPP promatraju po pojedinim sektorima, vidi se da je najviše takvih projekata, bilo ugovorenih, bilo u fazi ugovaranja, u sljedećim sektorima: 1. ceste, 2. opskrba vodom i odvodnja, 3. zdravstvo, bolnice, 4. škole, 5. laka željeznica i željeznica, 6. zračne luke.

U kojoj je mjeri primjena JPP u Ujedinjenom Kraljevstvu već intenzivna, pokazuju podaci za 2003. prema kojima je u toj godini ugovoreno projekata primjenom JPP u svijetu u iznosu 40,8 milijardi dolara, od čega na Ujedinjeno Kraljevstvo dolazi čak 27 milijardi ili 66,2% (PWC, 2004). Prema podacima iz slike 1, može se zaključiti da financiranje javnih interesa putem JPP u ostalim zemljama Europske unije kao i u Sjedinjenim Američkim Državama relativno kasni i da su u mnogima od tih zemalja pregovori o financiranju projekata putem JPP upravo u tijeku. Takav zaključak nameće se i iz podataka u tablici 1.

Slika 1. Vrijednost završnih objekata u 2003. (u milijardama \$ i %)



Izvor: PWC (2004: 13)

Tablica 2. Ugovoreni projekti po odjelima u UK do kraja 2005.

Odjel	Broj ugovora	Ukupna vrijednost u milijunima funti
Ured premijera	2	347,70
Kultura, mediji i šport	12	212,12
Zaštita okoliša, poljoprivreda	14	650,88
Ministarstvo transporta	51	21.955,57
Obrazovanje i znanost	144	4.111,91
Zdravstvo	149	6.571,96
Industrija i trgovina	8	180,80
Zapošljavanje i mirovinski	11	1.341,00
Vanjski poslovi	2	91,00
Ministarstvo financija	2	189,00
Unutarnji poslovi	42	1.186,80
Ministarstvo obrane	55	4.570,50
Sjeverna Irska	39	709,38
Ured zamjenika premijera	65	1.110,66
Škotska	91	2.745,40
Weles	33	555,03
Ured ministra trgovine	1	10,00
Drugo	25	1.021,12
UKUPNO	747	47.561,16

Izvor: HM Treasury (2006)

Ujedinjeno Kraljevstvo je zemlja u kojoj je projektno financiranje putem JPP najviše razvijeno i u kojoj su primijenjeni mnogi inovativni elementi pri uključivanju privatnog sektora u financiranje javnih interesa. To se prije svega odnosi na metode procjene rizika pri ugovaranju izgradnje putem JPP te na metode optimalnog raspoređivanja rizika između javnog i privatnog sektora (Corner, 2006: 38).

Prema izvješću Ministarstva financija Ujedinjenog Kraljevstva iz ožujka 2006., u Ujedinjenom Kraljevstvu je do konca 2005. zaključeno ukupno 747 ugovora o JPP vrijednost kojih iznosi 47,6 milijardi funti (tablica 2). Kao što se iz podataka iz te tablice vidi, najveći broj ugovora o JPP zaključen je u sektorima zdravstva (149) te obrazovanja i znanosti (144).

3. Oblici javno-privatnog partnerstva

Općenito se može reći da se termin JPP upotrebljava za vrlo različite spektre mogućih povezivanja javnih i privatnih interesa za kooperativnu opskrbu infrastrukturnim uslugama. Svaka pojedinačna situacija rješava se posebno, na način koji najbolje odražava interese obaju ugovornih partnera.

Prema Smjernicama za uspješnu primjenu JPP, svaki projekt koji se financira putem JPP morao bi udovoljavati sljedećim načelnim kriterijima (European Commission, 2003):

1. javni i privatni sektor surađuju zajedno na osnovi javnih ugovornih odnosa,
2. ugovorom mora biti dogovoreno dijeljenje odgovornosti, troškova i rizika,
3. projekt koji se ugovara putem JPP mora istodobno osiguravati i javni interes i komercijalni cilj,
4. oba partnera iz JPP trebaju očekivati bolje rezultate za istu cijenu ili iste rezultate za manju cijenu,
5. svaki partner zadržava vlastiti identitet i odgovornost.

Pri tome je Europska komisija vrlo jasno odradila i četiri zadaće privatnog sektora u procesu JPP: 1. privatni sektor treba osigurati dodatni kapital, 2. privatni sektor treba osigurati alternativni menadžment i implementacijske vještine, 3. privatni sektor treba osigurati dodatne vrijednosti korisniku i javnosti, 4. privatni sektor treba osigurati bolju identifikaciju potreba i optimalno korištenje resursa.

Pri formuliranju koncepta JPP potrebno je utvrditi konsenzus između partnera JPP o naprijed navedenim kriterijima i zadacima te zatim odrediti najprimjenjiviju tehniku udruživanja, odnosno tip ili oblik udruživanja.

Prema participaciji u projektu, postoje četiri osnovna tipa udruživanja pri pružanju neke javne usluge (Stainback, 2000: 16):

- Tradicionalna metoda (*traditional process or public project*) – javni sektor vlasnik je projekta, odgovoran je za financiranje projekta, odgovoran je za izradu nacрта projekta, kontrolira projekt te snosi rizike projekta. Privatni sektor može voditi izvedbu projekta i poslije upravljati njime uz dogovorenu financijsku naknadu.
- Privatni projekt s javnom participacijom (*private project with public participation*) – privatni sektor vlasnik je projekta, kontrolira projekt, odgovoran je za financiranje projekta, izgradnju projekta i njegovo djelovanje te snosi najveći dio rizika.

- Javno-privatno partnerstvo (*public-private partnership*) – javni i privatni sektor dijele vlasništvo, kontrolu rizika i odgovornost nad projektom te financiraju projekt.
- Javno + javno-privatno partnerstvo (*public + public-private partnership*) – sporazum u kojem više lokalnih jedinica javnog sektora sklapa ugovor s privatnim partnerom.

Polazeći od postavki koje su sadržane u naprijed navedena četiri osnovna oblika participacije javnog i privatnog sektora pri pružanju neke javne usluge, tijekom vremena sudionici su razvili čitav niz kombinacija koje bi najbolje zadovoljile zahtjeve i javnog i privatnog sektora.

U tom pogledu u stručnoj praksi najčešće se spominju i koriste oblici (metode) udruživanja koje se koriste u Velikoj Britaniji i SAD (Akintoye & Li, 2003: 10).

U Velikoj Britaniji javno-privatno partnerstvo pojavljuje se u sljedećim oblicima:

- prodaja imovine (*asset sales*),
- proširenje tržišta (*wider markets*) – uvođenje spretnosti i kapitala privatnog sektora radi boljeg korištenja imovine javnog sektora,
- prodaja poduzeća (*sales of business*) – prodaja dionica javnih poduzeća,
- partnerska poduzeća (*partnership companies*) – uvođenje privatnog vlasništva u javna poduzeća uz osiguranje javnog interesa putem zakonske regulative ili zadržavanje vlasništva nad određenim dijelom imovine,
- zajednički pothvati (*joint venture*) – javni i privatni sektor stavljaju svoju imovinu, financije i stručnost pod zajedničko upravljanje radi dugoročnog povećanja imovine obaju partnera,
- partnerska ulaganja (*partnership investments*) – javni sektor sudjeluje u financiranju projekta privatnog sektora radi osiguranja svog dijela pri korištenju efekata investicije,
- privatna financijska inicijativa (*private finance initiative* = PFI).

Projekti u okviru privatne financijske inicijative (PFI) primjenjuju se u Velikoj Britaniji prvi put 1992. s temeljnim ciljem da bi se olakšalo uključivanje privatnog sektora u razvoj javne infrastrukture i pružanje javnih usluga. Privatna financijska inicijativa oblik je JPP koji je od 1992. do danas postao dio službene politike u Velikoj Britaniji. Obično se privatna financijska inicijativa (PFI) poistovjećuje s metodom *DBFO* – *Design*

– *Build – Finance – Operate* (projektiraj – izgradi – financiraj – posluj) kao njezinu najuspješnijem obliku realizacije (Vuletić-Antić, 2006: 27).

Treba naglasiti da su projekti po metodi DBFO posebno prigodni za objekte socijalne i obrazovne infrastrukture (bolnice, škole). Naime, projekti po toj metodi pružaju usluge izravno javnoj vlasti (a ne korisnicima), a privatni sektor svoje troškove i profit ostvaruje kroz javne subvencije (Kuzmanić, 2005).

U SAD se JPP smatra svaki ugovor između javnog i privatnog sektora u kojem tradicionalno javne aktivnosti izvodi privatni sektor. Partnerstva se obično dijele u dvije kategorije ovisno o tome je li riječ o novom projektu ili je riječ o partnerstvu za izvođenje, razvoj i financiranje postojećih usluga.

Ugovori o JPP za nove projekte u SAD razvrstani su u sljedećih šest tipova:

1. Ključ u ruke (*Build – Transfer = BT*) – javni sektor naručuje, a privatni sektor isporučuje. Privatni sektor osigurava izradu projekta, izgradnju postrojenja i financiranje izgradnje, a javni sektor osigurava izvore trajnog financiranja i korištenja.
2. Izgradnja – najam – prijenos vlasništva (*Build – Lease – Transfer = BLT*) – ta tehnika JPP jednaka je prethodnoj, s tim što je postrojenje isporučeno javnom sektoru u zakupu. Kad se zakup isplati, postrojenje se predaje javnom sektoru bez dodatnih troškova.
3. Izgradnja – prijenos vlasništva – upravljanje (*Build – Transfer – Operate = BTO*) – privatni sektor osigurava izradu projekta i izgradnju te obično financira izgradnju postrojenja. Nakon završetka izgradnje javni sektor preuzima izgrađeno postrojenje, a privatni sektor ima ugovorenu obvezu izvoditi uslugu ugovorom određeni broj godina i tako vratiti uložena sredstva.
4. Izgradnja – upravljanje – prijenos (*Build – Operate – Transfer = BOT*) – privatni sektor financira projekt, izgrađuje ga i obavlja djelatnost određeni broj godina, nakon čega se objekt predaje u vlasništvo javnom sektoru. Ovaj model JPP pokazao se osobito pogodnim za izgradnju ekonomski pogodne infrastrukture kojom privatni sektor izravno pruža korisnicima usluge u ugovorom utvrđenom roku. Pokazao se osobito pogodnim za projekte prometne infrastrukture.
5. Izgradnja – vlasništvo – upravljanje – prijenos (*Build – Own – Operate – Transfer = BOOT*) – taj model varijanta je prethodnog modela u kojem besplatni prijenos na javni sektor nastupa najranije nakon što privatni sektor ostvari povrat uloženog kapitala s određenim profitom.

6. Izgradnja – vlasništvo – upravljanje (*Build – Own – Operate = BOO*) – u ovom modelu privatni sektor financira projekt i izvodi usluge kao vlasnik. Rizik vlasnika jednak je kao da gradi i upravlja svakim drugim poslom.

Kad se partnerstva između javnog i privatnog sektora upotrebljavaju za izvođenje postojećih usluga, u SAD se ti odnosi mogu urediti na jedan od sljedećih pet načina: 1. ugovorom o izvođenju usluge, 2. ugovorom o izvođenju i upravljanju, 3. ugovorom o najmu, 4. ugovorom o koncesiji, 5. prijenosom vlasništva privatnom sektoru. S obzirom na određene prednosti, koncesija je najčešći oblik partnerstva između privatnog i javnog sektora kad se partnerstvo upotrebljava za izvođenje i financiranje postojećih usluga (Tolić, 2004: 129).

4. Prednosti i nedostaci korištenja javno-privatnog partnerstva

Ideološko polazište JPP temelji se na činjenici da u suvremenim uvjetima nije moguće ostvariti uspješan model financiranja izgradnje infrastrukturnih dobara s ograničenim fiskalnim izvorima, bilo porezne, bilo neporezne naravi.

To vrijedi i za krupnu gospodarsku infrastrukturu i za složenu urbanu infrastrukturu. Današnja izgradnja gradova određuje kvalitetu našeg života u budućnosti. Kvalitetna rješenja razvoja suvremenih gradova zahtijevaju velike troškove i ulaganja kako bi se osigurao zadovoljavajući standard života u tim gradovima.⁶

Također treba istaknuti da opći globalni trend privatizacije javnih dobara rezultira pokušajima da se koncept JPP uvede u procese transformacije gospodarstva zemalja u tranziciji. Europska komisija u Smjernicama za promjenu JPP izričita je da u zemljama tranzicije kandidatima za ulazak u Europsku uniju postoje ugovorne potrebe za financiranje dogradnje i proširenje infrastrukturnih objekata u svrhu učinkovitog pružanja usluga, s jedne strane, te velika nestašica sredstava u javnim fondovima kao i slabe mogućnosti međunarodnih financijskih institucija da te potrebe saniraju,

⁶ Ulaganja u kapitalne objekte urbane infrastrukture moraju postati važan čimbenik razvojne strategije svake lokalne jedinice čime proračuni lokalnih jedinica, pored svojih klasičnih funkcija, imaju i funkciju investicijskog fonda; v.: Šimović, J., Rogić-Lugarić, T. (2006).

s druge strane (European Commission, 2003: 14). To zahtijeva ne samo pronalaženje dodatnih financijskih izvora nego i veću brigu za učinkovitim korištenjem sredstvima javnih fondova.

S obzirom na navedeno, sve više postaje realno da se ti problemi ne mogu uspješno riješiti bez suradnje s privatnim sektorom. Osim toga, ponuda javnih dobara kroz projekte JPP pruža i određene prednosti. U već spomenutim Smjernicama za primjenu JPP Europska komisija navodi sljedeće prednosti (European Commission, 2003):

- ubrzanje izgradnje 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,
- 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,
- bolja podjela rizika – podjela rizika kod JPP jedno je od osnovnih pitanja. U svakom JPP odnosu rizici trebaju biti dodijeljeni partnerima koji njima najbolje upravljaju uz najniže troškove,
- bolji poticaji izvedbe – dodjela rizika izvedbe projekta privatnom sektoru treba stimulirati izvoditelja da poboljša upravljanje i izvedbu svakog dobivenog projekta.
- 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,
- stvaranje dodatnih prihoda – privatni sektor ima mogućnost stvaranja dodatnih prihoda od trećih stranaka korištenjem slobodnih kapaciteta projekta,
- proširenje javnog upravljanja – prebacivanjem odgovornosti za pružanje javnih usluga na privatni sektor javni sektor djeluje kao regulator. Svoje kapacitete usmjerava na planiranje usluga i praćenje izvedbe.

Dok s jedne strane postoje prednosti koje govore u prilog JPP kao odnosu, isto tako, u određenim uvjetima, rastući utjecaj privatnog sektora u razvoju infrastrukture može imati i negativne posljedice. Postoje mišljenja da je država odnosno javna vlast bolji vlasnik u slučajevima sljedećih okolnosti (Pollitt, 2005: 209): 1. kad bi smanjivanje troškova moglo uzrokovati sma-

njivanje kvalitete usluge, 2. kad je mogućnost primjene inovacije relativno nevažna, 3. kad je konkurencija mala i kad je izbor kupaca nemoguć.

No, protivnici JPP najveće probleme u primjeni JPP vide u političkim aspektima njegove primjene, o čemu slijede razmatranja u idućoj točki ovog rada.

5. Politički aspekti javno-privatnog partnerstva

Protivnici JPP vide u njemu prirodni konflikt: ciljevi javnog sektora su neprofitni, dok su ciljevi privatnog sektora isključivo profitno motivirani. I zbog te suprotnosti ciljeva tvrde da će građani izgubiti kad se privatna poduzeća uključe u obavljanje onih usluga koje tradicionalno pripadaju javnom sektoru jer, prema njima, na JPP treba gledati kao na privatizaciju samo s drugim amblemom (Coghill & Woodward, 2005: 80–81).

Ako je ta tvrdnja točna, postavlja se pitanje zašto je onda JPP u mnogim zemljama prihvaćen kao jedan od novih pojavnih oblika javne politike.

Da bi se dobio odgovor na postavljeno pitanje i postavljene dvojbe vezane uz tzv. »prirodni konflikt« JPP, potrebno je sagledati kako u tom odnosu nalaze svoje interese sva tri subjekta: 1. javni sektor, 2. privatni sektor, 3. građani/javnost – korisnici/kupci.

5.1. Privlačnosti i korisnost javno-privatnog partnerstva za javni sektor

Objašnjenje zašto su vlasti prigrllile JPP zadire zapravo u srž donošenja odluka javne politike. Teorija javnog izbora dovodi nas do zaključka da je svaka vlast uglavnom motivirana željom svoga opstanka. Gledano iz te perspektive, može se pretpostaviti da vlast uz pomoć JPP može izvući značajne koristi u vrijeme političkih izbora. Vlast obično ubire političke bodove pri objavljivanju izgradnje novih infrastrukturnih projekata. A putem JPP vlast se u pravilu odlučuje za one projekte koje želi biračko tijelo.

Ta privlačnost a i predanost JPP osobito se očituje u njegovoj primjeni u izgradnji važnih infrastrukturnih projekata kao što su autoceste, tuneli i druge velike građevine. Primjenjujući model JPP, u kojem privatni sektor osigurava financiranje izgradnje tih projekata, vlast će naizgled doći do novih infrastrukturnih objekata besplatno. Vlast na taj način izbjegava potrebu osiguranja prihoda za planiranom infrastrukturom, što bi se odnosilo

na povećanje poreznih stopa, ili može izbjeći zaduživanje za izgradnju tih projekata te tako spriječiti povećanje javnog duga. S druge strane, vlast je u toj situaciji pošteđena potrebe otplate duga te tako može zadržati nižu razinu poreznog opterećenja, pa se proračunskim prihodima koristiti za neke druge namjene.

Ali, iako bi korištenje privatnim sektorom za financiranje infrastrukture moglo dovesti do smanjenja poreza, realna cijena korištenja tako izgrađenih objekata za društvo mogla bi biti veća od one koja bi se ostvarila da se vlast zadužila. To zato što se vlast može zadužiti po nižim kamatnim stopama od privatnog sektora zbog nižeg rizika za dobivanje kredita. Ne samo da privatni sektor mora platiti više na pozajmljeni kapital nego i profitni karakter njegova poslovanja nalaže zaključak da će društvo koštati više izgradnja nekog objekata nego kad tu izgradnju obavlja javni sektor.

Djelotvornije poslovanje privatnog sektora te mogućnost da ostvari brže i jeftinije rezultate osnovno je polazište JPP i neoliberalističke ekonomske teorije iz koje proizlazi. No, to načelo ipak ne bi trebalo prihvatiti nekritički, nego bi ono trebalo biti popraćeno kroz svaki ugovor o JPP.

Međutim, ono što je za javni sektor u ovom odnosu ipak najprihvatljivije jest činjenica da javna vlast potpisom ugovora o JPP u velikoj mjeri izbjegava dugotrajne i naporene javne rasprave o infrastrukturnim projektima, a njihova će isporuka u pravilu uslijediti u kraćem roku. S duge strane, vlast istodobno manje može biti optužena za nedjelotvornost i rasipništvo jer tradicionalno njezine aktivnosti sada obavlja privatni sektor. S treće strane, kroz JPP 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.

5.2. Korisnost javno-privatnog partnerstva za privatni sektor

Jasno je da privatni sektor izvlači najveće koristi iz JPP. Neoliberalna ekonomska orijentacija prema »manjoj vlasti« nužno sugerira »vanjsko ugovaranje« nekih projekata iz područja koje je tradicionalno obavljao javni sektor. Treba također istaknuti da privlačnost JPP za privatni sektor proizlazi i iz činjenice što je u pravilu riječ o velikim projektima i ogromnim sumama novca. Zbog toga je JPP za privatni sektor privlačan kako sa stajališta održavanja pune zaposlenosti svojih kapaciteta tako i zbog maksimiziranja svojih profitnih interesa.

Jasno je da se osnovo opravdanje za primjenu JPP temelji na djelotvornosti koja se postiže njegovom primjenom i koju u taj proces ugrađuje prije

svega privatni sektor. S tim u vezi, Fitzgerald (2004) upućuje na sedam faktora koji motiviraju JPP:

1. naglašena orijentacija na isporuku usluga, skraćanjem vremena i napora koje će neka agencija utrošiti na stvari vezane uz vlasništvo;
2. zahtjev da se plati samo za ugovorenu infrastrukturu ili opremu vezanu za usluge i da se plati samo onda kad se te usluge isporuče;
3. vrlo velik stupanj povjerenja da će infrastruktura biti dostupna na vrijeme i bez probijanja troškova;
4. mogućnost da se dobavljača drži financijski odgovornim za funkcioniranje pojedine infrastrukture u njezinu životnom vijeku;
5. dostupnost najboljim tehničkim i upravljačkim vještinama, iz bilo kojih izvora;
6. bolji rezultati korištenjem raznih oblika natjecanja za poticanje kreativnosti, povoljnije kalkulacije i bolje isporuke;
7. dostupnost sredstvima za financiranje infrastrukture bez dodatnog zaduženja vlasti.

Kao što je glavni generator navedenih motiva u JPP privatni sektor, slobodno se može reći da on izvlači iz njega i najveće koristi koje se lako mogu prepoznati u relativno visokim financijskim dobitima koje ostvaruje iz tih projekata.

5.3. Položaj korisnika (potrošača) u sustavu javno-privatnog partnerstva

U stručnim raspravama u svezi s JPP postoji relativno visok stupanj suglasnosti vezan uz položaj javnog i privatnog sektora. Međutim, postoje značajne razlike u ocjenama kakav je položaj korisnika infrastrukturnih usluga u tom sustavu. Treba reći da u tom pogledu prevladavaju kritički pogledi s više negativnih nego pozitivnih elemenata.

Naime, jasno je da je temeljna zasluga JPP u njegovoj sposobnosti da isporuči usluge brzo i u pravilu jeftinije od javnog sektora. Međutim, sama tehnička djelotvornost JPP trebala bi potisnuti ostale društvene vrijednosti (i ciljeve) koji bi se kroz razvoj infrastrukture trebali ostvarivati. S tim u vezi postavlja se i temeljno pitanje treba li na isporuku infrastrukturnih usluga gledati isključivo kroz prizmu ekonomskog rentabiliteta ili se kroz tu isporuku trebaju ostvariti i neki širi društveni interesi (Šimović, J.,1987;

1984: 22). S tim u vezi može se postaviti i sljedeće pitanje: Treba li žrtvovati demokraciju ako ona stoji na putu većoj djelotvornosti?

U tom kontekstu treba tražiti i temeljne slabosti JPP jer se njime, shodno pravilima tržišta, smanjuju demokratska prava i ovlasti građana. To je zbog toga, kao što je već spomenuto, što JPP mijenja odnos »državna isporuka usluga – građani« u odnos »privatna isporuka usluga – korisnici/kupci« (Smyth & Wearing, 2002).

Iako termin »partnerstva« pobuđuje ugodne osjećaje da će ugovorom utvrđeni odnosi u sustavu JPP osiguravati obostrane koristi i odgovornosti, u stvarnosti ne mora uvijek biti tako. Mogućnost koncesije određenog dijela politike ozbiljan je rizik za demokratsku upravu kojeg posljedice snose građani odnosno korisnici javnih usluga. Sama činjenica da se u modelu JPP *de facto* diskretnim odlukama osigurava velika svota novca omogućuje nesavjesnim pojedincima donošenje nepoštenih odluka, bilo naručitelja, bilo ponuditelja, koje u konačnosti idu na teret potrošača.

Treći razlog koji otežava položaj potrošača u sustavu JPP jest njegova složenost. Javnost često nije kadra protumačiti karakter, učinke i implikacije koje on nosi sa sobom. Složenost nekog projekta JPP i njegov složeni tehnički sadržaj otežavaju javnosti prosudbu je li taj projekt JPP u njezinu najboljem interesu ili nije. Problem postaje još složeniji u slučajevima kad projekt JPP regulira odnose koji prelaze vremenski okvir uobičajenih kalkulacija troškova i koristi. To smanjuje svijest o mogućim nedostacima JPP, ali istodobno ograničava i vjerodostojnost kritičkih analiza vezanih za JPP. Međutim, negativne posljedice tih nedostataka snose u najvećoj mjeri potrošači.

6. Procjena i vrednovanje rizika pri ugovaranju javno-privatnog partnerstva

Jedan od najvažnijih elemenata koji karakteriziraju JPP svakako se odnosi na prenošenje glavnih rizika s javnog na privatni sektor.

U sustavu JPP javni sektor ponajprije se posvećuje: 1. jasnom definiranju ciljeva javnog sektora povezanih s javnim interesom, 2. određivanju kvalitete usluga koje treba pružiti, 3. određivanju cijena usluga, 4. preuzimanju odgovornosti nad nadgledavanjem ostvarivanja navedenih ciljeva.

Teorija optimalne dodjele rizika podrazumijeva prebacivanje rizika na onu stranku koja može njime najbolje upravljati. U slučaju JPP to znači prebacivanje na privatni sektor rizika koji se odnose na projektiranje, izgradnju, uvođenje i korištenje imovine infrastrukturnih objekata. Privatni sektor s

druge strane odredit će cijenu rizika na temelju vjerojatnosti nastanka rizika i njegova učinka na troškove i/ili prihode projekta.

Osnovno polazište pri podjeli rizika u modelu JPP mora biti da će se na privatni sektor prebaciti samo oni rizici s kojima on može bolje upravljati. Rezultat toga mora biti obračunana niža cijena rizika od cijene istog rizika ako projekt obavlja javni sektor. Ako se na privatni sektor prebace i rizici kojima on ne može upravljati bolje od javnog sektora, nije opravdano njihovo prebacivanje, jer to ne dovodi do povećanja koristi od uloženog novca. To znači da prebacivanje rizika mora biti troškovno učinkovito, a ne zbog samog prebacivanja. Učinkovito dodjeljivanje rizika mora imati izravni financijski utjecaj na projekt jer će rezultirati njegovim nižim ukupnim troškovima.

Rizici su u pravilu najvažniji element »trgovine« u sustavu JPP i oni se ugovorom svrstavaju prema nekim poznatim zajedničkim osobinama. Kao što se vidi iz tablice 3, Evans i Bowman (2005: 67) dijele rizike iz ugovora o JPP u sljedećih sedam kategorija: 1. rizici lokacije (položaja), 2. rizici projektiranja, izgradnje i dodjele vođenja posla (operative), 3. rizici operative i održavanja, 4. financijski rizici, 5. rizici vezani za interes (sponzorstvo), 6. rizici zbog više sile, 7. rizici vezani za zakonodavstvo.

U Smjernicama o JPP Europska komisija navodi sljedeće karakteristične rizike koji bi trebali najčešće biti predmetom rasprave i zasebnog ugovaranja (European Commission, 2003: 51–55): 1. rizik prihoda, 2. rizik izbora privatnog partnera, 3. rizik izgradnje, 4. rizik tečaja valute, 5. rizik propisa, 6. politički rizik, 7. rizik okruženja (arheološki rizik), 8. rizik latentnog nedostatka, 9. rizik javnog neprihvatanja, 10. rizik održivosti, 11. rizik skrivenog protekcijonizma.

Tablica 3. Kategorije rizika

Kategorije rizika	Opis
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.
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.

Rizici operative i održavanja	Pod tim se razumiju rizici da operative (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.
Financijski rizici	Rizici 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.
Rizici vezani za interes/sponzorstvo	Pod tim se razumiju rizici koji imaju veze s tržištem, konkurencijom i načinom korištenja infrastrukture. Tko će snositi te rizike, ovisit će o određenoj opciji isporuke projekta JPP (npr. privatni sektor kod BOOT, a javni sektor kod DBFO).
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.
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 promjene. Usklađenost sa zakonskim propisima uglavnom je rizik privatnog sektora.

Izvor: *Evans & Bowman (2005: 67)*

Procjena i dodjela rizika jezgra je odnosa JPP. Za procjenu rizika često su potrebni veliki naponi da se on kvantitativno izrazi. Kvantifikacija rizika u financijskom iznosu omogućuje daljnje postupke u dodjeli i upravljanju rizicima vodeći računa o troškovnoj učinkovitosti. Kvantifikacija rizika također je pretpostavka mogućnosti komparativne analize u procesu optimalnog izbora.

U svojoj je biti JPP ugovorni odnos u kojem se definiraju prava i ograničenja aktivnosti svake strane u tom procesu. S obzirom na to da su predmetom JPP vrlo složeni projekti s dalekosežnim posljedicama, ugovori kojim se reguliraju ti odnosi između javnog i privatnog sektora vrlo su kompleksni dokumenti.

Medugeneracijski karakter ugovora JPP mora dopuštati fleksibilnost zbog promjena okolnosti. Moguće promjene trebaju biti u vezi s alternativama u pružanju usluge u odnosu prema onima navedenima u ugovoru. Zapravo, mora se reći, za projekte koji uključuju javnu imovinu i zajedničko snošenje rizika na rok 25 do 30 godina fleksibilnost je obvezni element njihova uspjeha.

Potreba prilagodbe izmjenama projekta JPP za vrijeme korištenja infrastrukturnog objekta mora biti previđena odgovarajućim procedurama i

treba biti jasno iskazana u okviru ugovornih uvjeta projekta. U tu svrhu danas se koriste, moglo bi se reći, uobičajena rješenja kao što su (Evans & Bowman, 2005: 74):

1. sustav koji dopušta svakoj stranci da predloži izmjene ili relevantne učinke takve izmjene na uspješnost izvedbe ili korištenja projekta i stranke će se sastati da ih razmotre i dogovore rješenja ili
2. mehanizam za izmjene u okviru ugovornog dokumenta jednog projekta u kojem se specificiraju slučajevi za prilagodbu pojedinim promjenama, kao npr. produžetak roka koncesijskog ugovora, plaćanje dokapitalizacije od strane javne vlasti, potreba za refinanciranjem i slično.

7. Smjernice i preporuke Europske unije za uspješnu primjenu javno-privatnog partnerstva

Učinkovito funkcioniranje odnosa u sustavu JPP velikim dijelom ovisi o regulativnim mehanizmima koji utječu na stranke, ali im služe i kao vodič u procesu donošenja odluka. Zbog tog uzajamnog djelovanja poželjno je prije uvođenja JPP izraditi učinkovito zakonodavstvo i ostalu regulativu.

Iskustvo pokazuje da pravodobno donošenje nacionalnog zakonodavstva i ostale regulative značajno pridonosi uvođenju, razvoju i primjeni JPP. Posebno je potrebno precizno utvrditi uloge i odgovornosti svih strana u tom procesu te uvesti učinkovit sustav regulacije i nadzora JPP kako bi se ostvarila korist od uloženog novca i postigla nužna transparentnost njegove primjene.

U Smjernicama za uspješnu primjenu JPP Europska unija preporučuje zemljama članicama i zemljama kandidatima za članstvo u EU da u procesu priprema za primjenu JPP analiziraju nacionalnu regulativu sa sljedeće četiri osnovne svrhe (European Commission, 2003: 38):

1. utvrditi elemente koji bi mogli kočiti privatni sektor, štetno djelovati na održivost JPP ili na prednosti koje se u tome ostvaruju,
2. razmotriti potrebu restrukturiranja postojećih pokretača JPP s obzirom na njihov zakonski status i fleksibilnost njihova mandata i odredbi udruživanja,
3. utvrditi potrebu i osmisliti regulativu specifičnu za sektor koji omogućuje učinkovito sudjelovanje privatnog sektora, uključujući razvoj sustava institucija za nadzor,
4. utvrditi koje propise treba uključiti u ugovore primjenom JPP te odrediti njihov učinak.

Tablica 4. Pregled ustrojjenih jedinica i propisa o JPP po državama

Zemlja	Ima jedinicu za primjenu JPP	Ima zakon o primjeni JPP
Države članice		
Austrija	▲▲▲	-
Belgija	▲	■
Danska	▲▲	-
Finska	-	■
Francuska	▲▲	■
Njemačka	▲▲	-
Grčka	▲	■
Irska	▲▲▲	■■■
Italija	▲▲	■
Luksemburg	-	-
Nizozemska	▲▲▲	-
Norveška (nije u EU)	▲	-
Portugal	▲▲	■
Španjolska	-	■■■
Švedska	-	-
Ujedinjeno Kraljevstvo	▲▲▲	-
Nove članice		
Cipar	▲▲	-
Češka	▲▲	■
Estonija	-	■
Mađarska	▲▲	■
Letonija	▲▲	■
Litva	▲▲	■
Malta	▲▲	-
Poljska	▲▲	■
Slovačka	-	-
Slovenija	▲	■
Buduće članice		
Bugarska	▲	■
Rumunjska	▲▲	■
Turska	▲	■■■

Napomene: ▲ – potreba za ustrojavanje jedinica za JPP (neke aktivnosti su poduzete);
 ▲▲ – ustrojavanje jedinica je u tijeku (ili postoji, ali s malim konzultativnim kapacitetom);
 ▲▲▲ – ustrojena je jedinica za JPP (aktivno uključena u promociju JPP); ■ – zakonski okvir predložen; ■■ – zakonski okvir napisan / neki sektori imaju specifičnu legislativu; ■■■ – usvojen cjelokupni zakonski okvir.

Izvor: PWC (2005: 45)

Među pitanjima koje bi trebalo istražiti u okviru reforme nacionalnih zakonodavstava, Komisija u svojim Smjernicama za uspješnu primjenu JPP ističe da se moraju s tim u vezi urediti sljedeća pitanja (European Commission, 2003: 38–39):

- zakonska mogućnost stranaka i zakonski zahtjevi države za pružanjem usluga,
- opće zakonodavstvo koje dopušta ili ograničava uključivanje privatnog sektora, naročito inozemnih kompanija,
- postojanje mehanizma za nadoknadu troškova i zakonska osnova za donošenje tih mehanizama,
- mogućnost osiguranja garancija,
- pitanja vlasništva nad zemljom i infrastrukturom,
- stjecanje nekretnina,
- plan zahtjeva za izdavanje dozvola,
- licencije,
- potreba za specifičnim statutarnim zahtjevima projekta,
- mogući konflikt s direktivama EU,
- transparentnost zakona,
- suradnja administracije,
- odredbe za rješavanje sporova,
- mogući oblici državne financijske potpore,
- propisi o natjecanju i sprečavanju monopola,
- mogući učinci zakona o zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti,
- pravila o valutama i repatrijaciji dobiti,
- restrikcije zaduživanja javnog sektora,
- porezne i računovodstvene obveze,
- prikladnost postupaka izbora i nabave,
- zakonodavstvo koje regulira zaključivanje ugovora za projekte i pitanje operative,
- zakon o vlasništvu,
- transfer tehnologije i znanja,
- prikladnost odredaba za nadzor i praćenje te ovlasti za reguliranje usluga.

Sukladno preporukama Komisije EU mnoge zemlje članice i zemlje kandidati za članstvo u EU pristupile su reformama svojih nacionalnih zakono-

davstava i ostale regulative kao preduvjetu za uspješnu primjenu JPP. Iz podataka tablice 4 vidi se da već 18 zemalja članica ili kandidata za članstvo u EU imaju zakon o primjeni JPP, dok čak 23 zemlje imaju posebno ustrojenu upravnu jedinicu za primjene JPP.

U dokumentu *Zeleni papir* Komisija EU konstatira da su neke zemlje članice i neke zemlje kandidati za članstvo EU osmislile instrumente za koordinaciju i promociju JPP te preporučuje da se ta dobra iskorištavaju i praksa proširi na europskoj razini (European Commission, 2004).

8. Smjernice za primjenu javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj

Vlada Republike Hrvatske donijela je, nakon provedene rasprave u Hrvatskom saboru, u srpnju 2006. Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP) (Vlada RH, 2006).

Kao što stoji u uvodnim napomenama, Smjernice imaju cilj promovirati JPP te pružiti okvir ohrabrenja u provođenju takvih projekata. Rastuća popularnost JPP motivirana je u prvom radu ograničenjima u dostatnosti javnih izvora financiranja, s jedne strane, te zahtjevima za povećanjem kvalitete javnih usluga, s druge strane. U tim uvjetima privatni sektor sa svojim kapitalom javlja se kao jedan od realnih izlaza. Prema Smjernicama, četiri su osnovna cilja koja trebaju imati projekti ugovoreni putem JPP: 1. JPP treba osigurati dodatne izvore financiranja, 2. JPP treba pružiti alternativne modele i vještine rukovođenja i implementaciju tih vještina u pružanje javnih usluga, 3. JPP treba pružiti dodatnu vrijednost javnim uslugama na veće zadovoljstvo građana, 4. JPP treba pružiti bolju identifikaciju potreba i zajamčiti boje korištenje raspoloživih resursa.

U Smjernicama za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva opravdano je najviše pažnje posvećeno postupku izbora privatnog partnera te ugovoru o JPP i njegovoj strukturi.

Prema Smjernicama, u postupku izbora privatnog partnera potrebno je pridržavati se kriterija kojima se može dokazati da postoje uvjeti za: 1. jednake šanse za sve relevantne kompanije privatnog sektora, 2. poštovanje pravila natjecanja za ustupanje JPP, 3. poštovanje pravila za ustupanje investicijskih radova, 4. poštovanje uvjeta za pružanje usluga korisnicima, 5. odabir one ponude koja je prepoznata kao ekonomski najpovoljnija.

U Smjernicama se detaljno razrađuju elementi i struktura ugovora o JPP tako da u tom dijelu Smjernice imaju i obilježje zakonskog reguliranja.

Zato se navodi da ugovor o JPP treba sadržavati sljedećih dvadeset elemenata:

1. svrhu i predmet ugovora;
2. jasnu identifikaciju rizika i podjelu rizika između javnog i privatnog partnera;
3. obvezu privatnog partnera da potpuno ili djelomično snosi izdatke za provedbu projekta ili pak da pruži prihvatljivo jamstvo da će te izdatke podmiriti treća osoba;
4. posljedice neizvršenja ugovornih obveza ugovornih strane te mogućnost ugovaranja ugovornih kazni;
5. obveze javnog partnera, uključujući iznos, način i vrijeme davanja vlastitog uloga gdje je takav ulog potreban kao i način tog davanja (najam ili licencija), kao i povrat tog uloga na kraju dogovorenog razdoblja; ti se elementi se moraju jasno definirati u samom početku ugovornog odnosa;
6. način i uvjete pod kojima financijske ustanove koje financiraju projekt mogu ući u projekt JPP;
7. minimalne standarde koji će se primijeniti pri projektiranju, standarde prostora i kvalitete usluga te zahtjeve za provedbu projekta (14);
8. mogućnost poboljšanja za vrijeme trajanja projekta, sukladno propisima donesenim nakon sklapanja ugovora, koji se, između ostalog, mogu odnositi na zaštitu okoliša ili očuvanje javnog zdravlja i sigurnosti;
9. način i uvjete plaćanja;
10. jasno određenje naknade troškova za koje će se tražiti plaćanje korisnika građevine, osiguravajući pri tome da visina tih troškova bude u skladu sa zahtjevima učinkovitog korištenja građevine; pri tome treba nastojati da se smanje takve naknade, posebno za korisnike nižih imovinskih kategorija;
11. potpunu transparentnost i obvezu javnog partnera da objavi podatke koji se odnose na vođenje projekata JPP;
12. pravo privatnog partnera da, u dogovoru s javnim partnerom, tijekom trajanja ugovora uvede mjere racionalizacije, poboljšanja ili inovacije u način vođenja projekta ili u način pružanja usluga (15);
13. pravo javnog partnera da nadzire provedbu projekta koji izvodi privatni partner;
14. vrijeme na koje je ugovor sklopljen te uvjete za produljenje ili skraćivanje roka ugovora, kao i uvjete i načine njegova raskidanja prije isteka roka na koji je sklopljen te naknadu u tom slučaju;

15. načela i opseg osiguranja provedbe projekta kao i dodatna jamstva i obveze ugovorenih strana;
16. definiranje vlasništva nakon prestanka ugovora;
17. pravo javnog partnera da raskine ugovor po diskrecijskoj osnovi i iznos naknade privatnom partneru u takvom slučaju;
18. postupak i način rješavanja sporova proizašlih iz ugovora;
19. pravo privatnog partnera da raspolaže svojim potraživanjima koja ima prema javnom partneru i krajnjem korisniku;
20. pravo privatnog partnera da na treću osobu prenese svoje obveze koje ima prema javnom partneru.

Tom popisu elemenata koje bi trebao sadržavati ugovor za projekte JPP moglo bi se uputiti veći broj primjedbi. S tim u vezi navode se samo dvije primjedbe opće naravi: prvo, Smjernice bi trebale sadržavati vrlo kratke i samo općenite naznake što bi trebao sadržavati ugovor o JPP, i drugo, neki elementi koji bi trebali biti obuhvaćeni ugovorom o JPP u Smjernicama nisu uopće spomenuti, kao što su npr. elementi fleksibilnosti.

Osim zakonske regulative za uspjeh projekata koji se ugovaraju modelom JPP vrlo važnu ulogu ima djelotvorni sustav institucija koji olakšava sam razvoj JPP i utvrđuje jasne granice za zaštitu interesa svih stanaka u tom odnosu. Potrebno je još jedanput naglasiti a i shvatiti da razvoj odnosa JPP zahtijeva provedbu institucionalnih promjena u kojima se uloga javnog sektora mijenja iz subjekta koji je direktno pružao javne usluge u subjekta neovisnog regulatora i pratitelja projekta s ciljem zaštite javnog interesa. U tu bi svrhu i u Republici Hrvatskoj trebalo osnovati tijelo koje bi se sistematski bavilo problemima JPP.

Zadatak tog tijela bio bi prije svega da: 1. uredi zakonsku i drugu regulativu u svezi sa JPP, 2. izradi jedinstvenu metodologiju za primjenu JPP, 3. savjetuje subjekte javnog sektora koji namjeravaju primijeniti JPP, 4. odobrava projekte JPP.

No, treba napomenuti da pružanje nekih javnih usluga od privatnog sektora datira mnogo prije donošenja Smjernica za primjenu JPP. Ta je mogućnost uređena Zakonom o koncesijama (NN 89/92). Od 1992. kad je donesen Zakon o koncesijama u mnogobrojne zakone ugrađena je mogućnost korištenja pojedinim javnim dobrima i pružanja javnih usluga od privatnog sektora (Tolić, 2004).

9. Zaključak

Rastuća popularnost JPP širom svijeta rezultat je prije svega sljedećih čimbenika: 1. javni odnosno porezni prihodi nisu bili dostatni za sve veće javne potrebe, a novo porezno opterećenje za građane nije bilo prihvatljivo, 2. investiranje u gospodarsku infrastrukturu izravno pridonosi gospodarskom rastu kao investiranje u socijalnu infrastrukturu, 3. u pravilu se mogu djelotvornije i troškovno učinkovitije provesti neki projekti primjenom pravila rukovođenja u privatnom sektoru od onih koje je tradicionalno primjenjivao javni sektor.

Protivnici JPP pak naglašavaju da su u tom odnosu demokratska prava i ovlasti građana, shodno pravilima tržišta (ili bolje rečeno »kvazitržišta«) znatno smanjeni. To je zbog toga, tvrde oni, što JPP mijenja odnos »državna isporuka usluga – građani« u odnos »privatna isporuka usluga – korisnici/kupci«. Javnost je kod JPP u znatnoj mjeri isključena iz procesa donošenja odluka pa se tako političke odluke nastoje predstaviti građanima kao odluke tehničke naravi. Sama činjenica da se diskrecijskim mjerama donose odluke o velikim novčanim iznosima neposredno stvara mogućnost donošenja nepoštenih odluka i ponuditelja i naručitelja, koje u konačnosti idu na teret građana odnosno potrošača.

U svojoj biti JPP je ugovorni odnos u kojem se definiraju prava i ograničavaju aktivnosti svake strane u tom procesu. S obzirom na to da su predmetom JPP vrlo složeni projekti s dalekosežnim posljedicama, ugovori kojima se reguliraju ti odnosi između javnog i privatnog sektora vrlo su kompleksni dokumenti. Međutim, generacijski karakter tih ugovora s obzirom na to da se zaključuju na 25 do 30 godina otežava davanje ocjena o njihovoj uspješnosti jer su prvi takvi ugovori zaključeni prije petnaestak godina.

Zaključno, svakako treba naglasiti da učinkovito funkcioniranje odnosa u sustavu JPP u velikoj mjeri ovisi o regulativnim mehanizmima, kako onim normativne, tako i onim institucionalne naravi. Oni utječu na stranke u procesu JPP i trebaju im služiti kao vodič pri racionalnom donošenju odluka. Svakako ne treba zaboraviti poticati i ostale oblike uključivanja privatnog kapitala i financijskog tržišta u financiranje javnih interesa. Nedostatnost i ograničenost proračunskih sredstava ne može se učinkovito nadomjestiti samo jednim nefiskalnim oblikom financiranja javnih interesa.

Svjetska popularnost JPP zahtijeva da se tom nefiskalnom instrumentu financiranja javnih interesa posveti odgovarajuća pažnja i u našoj zemlji. U tu svrhu Vlada Republike Hrvatske donijela je Smjernice za primjenu

ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva. Međutim, s tim u vezi nameće se potreba poduzimanja daljnjih postupaka podrške tom nefiskalnom instrumentu financiranja koji bi se ogledali prije svega u sljedećem: 1. donošenje zakona i druge regulative u svezi sa JPP, 2. osnivanje posebnog upravnog tijela koje bi se sustavno bavilo problemima JPP, kako u smislu njegove promocije, tako i u smislu nadzora i njegove primjene, 3. izrada jedinstvene metodologije za primjenu JPP.

Literatura

1. Akintoye, A. & Li, B. (2003), An overview of public-private partnership, u: A. Akintoye, M. Beck, C. Hardcastle (ed.), *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, Oxford: Blackwell, 3–30.
2. Coghill, K. and Woodward, D. (2005), Political issues of Public-Private Partnerships, u: H. Graeme & G. Carsten (ed.), *The Challenge of Public Private Partnership: Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar.
3. Corner, D. (2006), The United Kingdom Private Finance Initiative: the Challenge of Allocating Risk, *OECD Journal on Budgeting*, 5 (3), 37–55.
4. 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.
5. 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.
6. Evans J. & Bowman, D. M. (2005), Getting the contract right, u: H. Graeme & G. Carsten (ed.), *The Challenge of Public Private Partnership: Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar, 62–80.
7. Fitzgerald, P. (2004), Are public private partnerships really good value for taxpayers?, dostupno na: <http://www.abc.net.au/insidebusiness/content/2004/s1109185.htm>, 27. 11. 2006.
8. Graeme H. & Carsten G. (ed.) (2005), *The Challenge of Public Private Partnership: Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar
9. HM Treasury (2006), PFI Signed projects List-March 2006. (Excel file), dostupno na: http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_pfi_stats.cfm, 20. 11. 2006.
10. Juričić, D. (2006), Modeli udruživanja na načelu javno-privatnog partnerstva, *Revizija, računovodstvo i financije*, 16 (5), 63–68.
11. Jurković, P. (2002), *Javne financije*. Zagreb, Masmedia
12. Koprić, I. (ed.) (2003), *Legislative Frameworks for Decentralization in Croatia*, Zagreb: Faculty of Law & Croatian Law Center
13. Kuzmanić, A. (2005), Javno-privatno partnerstvo kao faktor planiranja razvoja naselja – oblici i realizacije (projekti) Zagreb, kolovoz 2005.

14. Leko, V. (2004), *Financijske institucije i tržišta*. Zagreb: Mirkorad
15. Leko, V. (2005), Modeli financiranja posebnih namjena u kojima je sadržan javni interes, u: V. Leko i L. Božina (ur.), *Novac, bankarstvo i financijska tržišta*, Zagreb: Adverta, 157–180.
16. Pollitt, M. (2005), Learning from UK Private Finance Initiative experience, u: H. Graeme & G. Carsten (ed.), *The Challenge of Public Private Partnership: Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar, 207–230.
17. Price Waterhouse Coopers (PWC) (2004), *Developing Public Private Partnerships in New Europe*, May 2004.
18. Price Waterhouse Coopers (PWC) (2005), *Delivering the PPP promise: A review of PPP issues and activity*, November 2005.
19. Rogić Lugarić, T. (2005), Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj i granice decentralizacije, magistarski znanstveni rad, Zagreb: Pravni fakultet
20. Sidney, M. L. (1996), *Build, Operate, Transfer: Paving the Way for Tomorrow's Infrastructure*, New York: John Wiley & Sons
21. Smyth, P. & Wearing, M. (2002), After the Welfare State? Welfare Governance and the Communitarian Revival, u: S. Bell (ed.), *Economic governance and Institutional Dynamics*, Oxford – Melbourne: Oxford University Press
22. Stainback, J. (2000), *Public and Private Finance and Development – Methodology, Deal Structuring, Developer Solicitation*. New York: John Wiley & Sons
23. Šimović, H. (2005), Municipalne obveznice i njihova primjena u Hrvatskoj, *Financije i porezi*, 12 (3), 8–13.
24. Šimović, J. (1984), *Elektroprivreda i privredni razvoj*, Zagreb: Informator
25. Šimović, J. (1987), Financiranje infrastrukture, u: P. Jurković (ur.), *Sistem i politika društvenog financiranja*, Zagreb: Ekonomski institut, 293–354.
26. Šimović, J. (2003), Strengthening financial capacity and increasing financial autonomy of local self-government units, u: I. Koprić (ed.), *Legislative Frameworks for Decentralization in Croatia*. Zagreb: Faculty of Law & Croatian Law Center, 245–264.
27. Šimović, J., Rogić Lugarić, T. (2006), Financiranje velikih gradova: iskustva Grada Zagreba. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 56 (6), 1847–1912.
28. Tolić, V. (2004), Koncesija u komunalnom gospodarstvu, magistarski rad, Zagreb: Pravni fakultet
29. Vlada RH (2006), Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP), *Narodne novine*, br. 98/06.
30. Vuletić-Antić, B. (2006), Javno-privatno partnerstvo kao instrument financiranja javnih potreba, magistarski rad, Zagreb: Pravni fakultet
31. Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 89/92.

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP AS A NON-FISCAL INSTRUMENT OF FINANCING THE PUBLIC INTERESTS

Summary

The financing of the public interests through public private partnership has lately become a rather popular theme, both in Croatia and abroad. One of the basic characteristics of public private partnership is that it is a non-fiscal instrument of financing public needs. In the first part of the paper the authors define non-fiscal financing instruments as well as the concept and development of public private partnership.

Since the term public private partnership today covers different forms of combination of public and private interests, the authors outline the most frequent typologies of association used in Great Britain («the fatherland» of public private partnership), and the United States.

Analysing the advantages and the disadvantages of this financing instrument, the authors pay special attention to its political aspects, which the opponents consider to be one of its major shortcomings. They also deal with the issues of risk assessment and evaluation in the process of negotiating public private partnerships, which they believe to be the core of public-private relations.

In the final part of the paper, the authors analyse the EU Directives for successful implementation of public private partnerships, stressing that many Member States and candidate countries have conducted reforms of their legislations in order to be able to use the instrument of PPP. The Guidelines of the Croatian Government and the necessary institutional and legislative support for a more intensive use of this instrument are also analysed. The authors believe that it is necessary to establish a special body that would deal with the problems of public private partnership (e.g., preparation of legislative regulation; creation of a uniform methodology for the implementation of PPP; approval of the PPP projects). They also suggest that we should not forget other forms of financing the public interests by including private capital and financial markets into the process, since the limited and insufficient budget funds cannot be efficiently replaced with only one instrument of non-fiscal financing.

Key words: non-fiscal financing instruments, public private partnership, advantages and disadvantages of PPP, the European Union, Croatia