

Damir Juričić*

UDK 334.012.35
JEL Classification L33, H40
Stručni članak

EKONOMIJA JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA

Brojne su studije i ekonomske analize ukazale na činjenicu da privatnom isporukom jednostavnijih javnih usluga lokalni javni sektor stvara dodanu vrijednost koja se ponajviše očituje u smanjenju javnih izdataka i u većoj kvaliteti javne usluge. Isto je tako očito da je većina tradicionalno organiziranih isporuka javnih usluge neučinkovita zbog neinventivnosti lokalnoga javnoga menadžmenta, neosposobljenosti u procesima identifikacije i kvantifikacije poslovnih rizika i zbog postojanja principa negativne selekcije kadrova. Zbog tih su argumenata sudionici u odlučivanju o izboru organizacije isporuke lokalne javne usluge u razvijenim zemljama utvrdili javno-privatno partnerstvo kao organizacijski model isporuke javne usluge u kojem se javni partner udružuje s privatnim u zajedničkoj isporuci javne usluge.

Takav model organizacije isporuke javne usluge stvara dodanu vrijednost, kako za lokalnog javnoga partnera (u obliku smanjenja javnih izdataka, veće kvalitete javne usluge, mogućnosti da se u kraćem razdoblju isporuči više javnih usluga, prevladavanja dužničkih restrikcija i smanjenja agencijskih troškova), tako i za privatnoga partnera (ostvarivanje planirane stope povrata, smanjenje troškova podinvestiranosti, smanjenje agencijskih troškova i izbjegavanje rizika prezaduženosti matične tvrtke). Te se koristi za oba partnera postižu koristeći se zakonitošću ekonomije obujma, uvodeći konkurenciju u procese izgradnje i održavanja javne građevine posredstvom koje se isporučuje javna usluga i primjenom tehnike projektnog financiranja.

* D. Juričić, mr. sc., dipl. oec. Centar za upravljanje poslovnim financijama d.o.o., Rijeka (cupf@cupf.hr). Prvobitna verzija rada primljena u uredništvo 12. 11. 2007., a definitivna 3. 6. 2008.

Može se očekivati da će razumijevanje ekonomije javno-privatnoga partnerstva pridonijeti kvalitetnijem razvitku ovoga specifičnoga tržišta i u Republici Hrvatskoj, a to za konačni cilj ima isporuku kvalitetnije, učinkovitije i efektivnije javne usluge i brže povećanje blagostanja lokalnoga stanovništva.

Ključne riječi: javno-privatno partnerstvo, ugovor o isporuci javnih usluga, lokalne javne financije, lokalne javne investicije.

1. Uvod

Iako je ideja javno-privatnoga partnerstva u Republici Hrvatskoj poznata desetak godina, u posljednje je dvije godine zaživjela i njegova primjena na lokalnoj (škole, sportske dvorane, javne garaže, policijske postaje, administrativne zgrade i slično) i na državnoj razini javne vlasti (auto-cesta). No, iz javne diskusije o tome pojmu, jednako kao i o očekivanim učincima javno-privatnoga partnerstva na javnu korist, može se razlučiti da sudionici u procesu odlučivanja o izboru modela organizacije pojedine javne investicije (posebno lokalne) imaju suprotstavljene stavove. Suprotnost u tumačenju koristi takvoga modela organizacije lokalnih javnih investicija tolika je da politički sukobi među interpretatorima rezultiraju i padanjem lokalnih vlada. Ne ulazeći dublje u razloge i povode tako interpretiranih političkih sukoba, čini se opravdanim istaknuti osnove ekonomije javno-privatnoga partnerstva, tj. modela udruživanja javnoga i privatnoga sektora u isporuci javne usluge.

Cilj je ovoga članka smanjiti sudionicima u procesu odlučivanja o izboru modela organizacije isporuke javne usluge asimetriju informacija o osnovama paradigme javno-privatnoga partnerstva kao suvremenoga modela organizacije lokalnih javnih investicija.

U drugome će se dijelu definirati pojam javno-privatnoga partnerstva. U trećem će dijelu biti istaknute osnovne determinante javno-privatnoga partnerstva, tj. zakonitosti koje utječu na stvaranje dodane vrijednosti primjenom ovoga modela isporuke javnih usluga, a u četvrtome će se dijelu završiti s osnovnim čimbenicima ekonomije javno-privatnoga partnerstva.

2. Definicija pojma javno-privatnoga partnerstva

Nastojanje da se pojam javno-privatnoga partnerstva, tj. suradnja dvaju sektora u isporuci javnih usluga jednoznačno definira nije jednostavan zadatak, i to

zbog više razloga. Prvo, s povijesnoga stajališta ta suradnja postoji već stoljećima, ali, motivi i interesi za udruživanjem nisu uvijek u tijeku vremena bili jednaki, pa se današnji pojam javno-privatnoga partnerstva značajno razlikuje od onih iz povijesti. Drugo, s političkoga stajališta koje je svakako važno zbog toga što su politički stavovi nositelja vlasti bili različiti prema privatnim inicijativama općenito, a posebno prema inicijativi udruživanja, može se istaknuti da su socijal-demokratske političke opcije bile su sklone tradicionalnom modelu isporuke javnih usluga, a neoliberalne opcije bile sklone većem utjecaju privatne inicijative u isporuci javnih usluga. U odnosu na današnje razumijevanje toga fenomena, značajna je politička misao tzv. Trećega puta. Treće, s tehničko-tehnološkoga stajališta odnosi dvaju sektora mijenjali su se ovisno o složenosti medija posredstvom kojega je isporučivana javna usluga. S financijskoga stajališta odnos je definirala dostupnost različitih oblika izvora financiranja troškova izgradnje javnih građevina.

Za javno-privatno partnerstvo može se reći da je to mobilizacija resursa u ostvarivanju zajedničkih interesa više od jednoga sektora sa ciljem pripreme i nadzora strategije razvitka određenoga područja (Bailey, 1994.). Iz perspektive ekonomskoga razvitka, javno-privatno partnerstvo može se definirati kao oblik udruživanja sektora koji uključuje više od jedne agencije. No, iako je samo po sebi jasno da se partnerstvo ne može uspostaviti bez najmanje dva sudionika, javno-privatno partnerstvo ipak podrazumijeva prihvaćenu suradnju privatnoga i javnoga sektora koja se zasniva na usuglašenim ciljevima razvitka određenog javnog projekta. Takva se suradnja bitno razlikuje od tradicionalnoga načina isporuke javnih usluga; modela isporuke javne usluge kod kojega je javni sektor investitor u javni objekt preko kojeg isporučuje javnu uslugu.

Klijn i Teisman (Osborne, 2000.) nastoje definirati fenomen javno-privatnoga partnerstva tako da ga predstave suprotnostima u odnosu na ugovorni odnos¹ u isporuci javne usluge i privatizaciju. Navode da se u praksi često privatizacija izjednačuje s pojmom javno-privatnoga partnerstva. Privatizacija je jednokratno i nepovratno ustupanje prava isporuke javne usluge privatnome sektoru. Javno-privatno partnerstvo zasniva se na suradnji subjekata iz privatnoga sektora s javnim u zajedničkom osmišljavanju javne usluge i načina isporuke. Dok je osnovna značajka ugovornog odnosa odnos javnoga partnera (kao principala) i privatnoga (kao agenta) kod kojega javni sektor definira problem, standard usluge i način rješenja problema, a privatni sektor nastoji isporučiti tu uslugu uglavnom uz manje troškove, javno-privatno partnerstvo zasniva se na zajedničkom odlučivanju o procesu isporuke javne usluge sa svrhom da se postigne određena učinkovitost za obje strane. Kod javno-privatnoga partnerstva važan je odnos transparentnosti i povjerenja. Dodana se vrijednost može proizvesti isključivo u ozračju suradnje.

¹ Eng. Contracting-out.

Bettignies i Ros (2004.) daju tri prihvatljive definicije na osnovi nedostataka tradicionalnoga načina isporuke javnih usluga (stalno rastućih javnih izdataka u procesu isporuke javne usluge, slabih obilježja javnoga sektora i male inovativnosti u unapređenju kvalitete javnih usluga) i prednosti privatnoga sektora (sposobnost upravljanja troškovima, sposobnosti preuzimanja rizika, fleksibilnosti, inovativnosti, posjedovanja znanja i vještina i korištenja zakona ekonomije obujma). Isto tako, autori svrstavaju javno-privatno partnerstvo na mjesto između ugovora o isporuci javnih usluga i privatizacije. Tako, jedna od prihvatljivih definicija javno-privatnoga partnerstva može biti da je ono ugovorni odnos među javnim sektorom i privatnim investitorom u izgradnji javnih objekata i isporuci javnih usluga koje je do tada tradicionalno isporučivao javni sektor. Dalje, javno-privatno partnerstvo investiranje je zasnovano na suradnji dvaju sektora u okviru koje se iskorištava njihovo iskustvo i znanje i nastoji se isporučiti najbolja kvaliteta javne usluge na osnovi primjerene alokacije resursa, rizika i koristi. Iako termin javno-privatno partnerstvo u praksi poprima doista širok spektar značenja, ključni element je definicije postojanje partnerstva dvaju sektora prigodom isporuke javnih usluga. Ono uključuje podjelu rizika, odgovornosti i koristi, a mora rezultirati većom vrijednošću za plaćeni javni novac od vrijednosti koja se postiže tradicionalnom organizacijom isporuke javnih usluga.

Budući da ne postoji jednoznačna definicija pojma javno-privatnoga partnerstva, te definicije ipak imaju neka zajednička obilježja. Ta je zajednička obilježja Petres (preuzeto iz Akintoye, Beck, Hardcastle, 2006.) pokušao svrstati u pet skupina:

1. Partnerstvo **uključuje dva ili više subjekata** od kojih je jedan sudionik iz javnoga sektora, a jedan iz privatnoga. Isto tako pojam javno-privatnoga partnerstva može obuhvatiti i suradnju javnoga sektora s nevladinim organizacijama.

2. Kod javno-privatnoga partnerstva svi **sudionici u projektu imaju poziciju principala**, pa je zato moguće postići učinak smanjenja agencijskih troškova. To znači da ugovaraju svoje sudjelovanje za vlastiti račun u odnosu na projekt i u odnosu na ostale sudionike.

3. Kod javno-privatnoga partnerstva utvrđuju se okolnosti i uspostavlja se **dugoročna i stabilna suradnja** među partnerima. Iako u praksi postoje brojni primjeri dugoročne suradnje javnoga sektora s određenim dobavljačem iz privatnoga sektora, takva se suradnja ne bi mogla nazvati modelom javno-privatnoga partnerstva zbog više razloga: suradnja se može prekinuti uvijek bez posebnih obrazloženja, partneri nisu zajednički sudjelovali u osmišljavanju cijeloga procesa isporuke i eksploatacije usluge, nego je javni sektor definirao sve podrobnosti o usluzi i odabrao je najpovoljnijega dobavljača, javni sektor preuzima rizike za dobavljeno dobro nakon isporuke i slično.

4. U modelu javno-privatnoga partnerstva **svaki od sudionika donosi nešto u partnerstvo**. Da bi partnerstvo bilo uspješno, svaki od partnera mora pridonijeti neki materijalni ili nematerijalni resurs da bi pridonijeo ostvarivanju sinergijskoga efekta za sve sudionike u projektu².

5. Partnerstvo podrazumijeva **podijeljenu odgovornost za proizvedene outpute**, tj. za isporučene usluge. Takav je odnos bitno različit u odnosu na tradicionalnu poziciju javnoga sektora, gdje on zadržava sve ovlasti i odgovornosti za isporuku javne usluge i provedbi javnih politika na osnovi mogućih savjeta ili jednokratno isporučenih usluga privatnoga sektora. Zbog velikoga značaja podjele odgovornosti, javno-privatno partnerstvo uspostavlja se posredstvom neovisnog ekonomskog subjekta umjesto izravnim ugovorom.

Dakle, iz iznesenoga se može zaključiti da su, unatoč karakteristikama participacije više subjekata, doprinos resursa, znanja i vještina, podjela rizika i odgovornosti i zajedničko kreiranje javne usluge i medija posredstvom kojega se ona isporučuje, najvažnije karakteristike javno-privatnoga partnerstva. Utvrđivanje standarda javne usluge, tj. izlaznih karakteristika koje javna građevina mora zadovoljiti i s njima povezana podjela rizika i podjela koristi nakon implikacije rizičnih situacija³, osnovne su značajke suvremenoga shvaćanja pojma javno-privatnoga partnerstva.

3. Determinante ekonomije javno-privatnoga partnerstva

U posljednjih dvadesetak godina javni je menadžment suočen sa činjenicom da čista javna isporuka složenijih oblika javnih usluga bilježi brojne primjere neučinkovitosti. Javni menadžment koji nastoji povećati ekonomičnost javne usluge u situaciji je da pronađe učinkovitije organizacijske oblike isporuke. Višedesetljetno iskustvo privatne isporuke jednostavnijih oblika javnih usluga, ponajprije prikupljanja komunalnoga otpada, usmjerilo je pozornost menadžmenta da pozitivne rezultate ugovora o isporuci javnih usluga primijeni i na ostale, složenije oblike javnih usluga. Uštede koje su zabilježene u modelu ugovornoga odnosa stvorile su opravdane pretpostavke da bi se i složeniji oblici javnih usluga mogli isporučivati jeftinije ako bi se prenijeli na privatni sektor. Brojni autori ističu značajno smanjenje javnih izdataka, primjerice, usluge prikupljanja komunalnoga otpada, kod privatne isporuke (Kitchen 1976., McDavid, 2000., Stevens, 1978., Pommohre, Frey, 1977., Domberger et al, 1986., Reeves, Barrow, 2000., Dijkgraaf, Gradus, 2003.) Razlozi su za takve posljedice slijedeći:

² U praksi se preferira doprinos materijalnim resursima.

³ Korist određenoga razdoblja korigirana kvantificiranom mjerom rizika.

- Koristi se pozitivnim učincima procesa nadmetanja privatnoga sektora, dakle, **konkurencije**.
- Koristi se pozitivnim učincima **inovativnosti** privatnoga sektora.
- Koristi se učincima zakona **ekonomije obujma**.

Jedan je od važnijih razloga neučinkovitosti čisto javne isporuke javnih usluga nepostojanje konkurencije. Naime, javni je sektor (grad, općina, županija ili država) jedan ponuđač javnih usluga i u procesu pripreme i isporuke javne usluge ponaša se monopolistički. Budući da u takvom slučaju ne postoji alternativni ponuđač, nije moguće ocijeniti je li takva organizacija isporuke javne usluge optimalna. No, ako javni sektor definira standarde isporuke konkretne javne usluge i na osnovi tih standarda pozove privatni sektor da on ponudi organizaciju isporuke javne usluge, nadmetat će se ponuđači iz privatnoga sektora da bi upravo njihov način isporuke bio najprihvatljiviji oblik isporuke. Ponuđači iz privatnoga sektora upravljat će ekonomskim kategorijama poput ekonomičnosti, proizvodnosti, upravljat će tehnološkom opremljenošću i sličnim da bi postigli optimalan odnos među ulogom i povratom maksimizirajući profit. Taj proces ima dvije važne posljedice za javni sektor:

- a) privatni će ponuđač nastojati definirani standard javne usluge isporučiti uz najmanje troškove, a to izravno utječe na smanjenje troškova za javni sektor,
- b) veći broj ponuđača iz privatnoga sektora posjeduje različito iskustvo u organizaciji procesa isporuke javne usluge, a to potiče proces selekcije privatnih ponuđača i odabira najpovoljnijega.

Dakle, privatnom isporukom na osnovi nadmetanja ponuđača iz privatnog sektora, uvodi se ex ante konkurencija i koristi se pozitivnim efektima kojima konkurencija rezultira.

Važna je značajka javno-privatnoga partnerstva, a koja proizlazi iz pozitivnih iskustava ugovora o isporuci javnih usluga, smanjenje javnih troškova zbog činjenice da je privatni sektor inovativniji od javnoga u organizaciji. Javni se sektor privatnom isporukom javnih usluga koristi upravo tom značajkom u postizanju boljšeg odnosa troškova i kvalitete javne usluge. Općenito, privatni sektor ima veću sposobnost ponuditi inovativnija rješenja koja rezultiraju većom prilagodljivošću promjeni nastale tržišne situacije, većom brzinom reakcije na promjenu potražnje, a sve to uz manje troškove. Stečenim se iskustvom privatnoga sektora u nastojanju tržišnoga opstanka upravo u privatnoj isporuci javnih usluga koristi radi povećavanja kvalitete javne usluge i zadovoljstva krajnjih korisnika, naravno, uz uvjet da ta kvaliteta, koja je rezultanta inovativnosti privatnoga sektora, bude isporučena uz manje troškove no što bi bila isporučivana u uvjetima čisto javne organizacije. Analize rezultata u primjeni ugovora o isporuci javnih

usluga potvrdile su postojanje inovativnosti i njezin utjecaj na povoljniji odnos javnih troškova i kvalitete javne usluge. U biti, privatni je sektor inovativniji zato što je sposoban preuzeti rizike kojima upravlja ekonomičnije od javnoga sektora. To je razlog zbog kojeg privatni sektor može postići bolji odnos između koristi i troškova. Naime, svaki je proces isporuke određenoga proizvoda ili usluge izložen brojnim rizicima. To znači da u procesu provedbe procesa isporuke postoji veća ili manja vjerojatnost da će određeni trošak nastupiti na neplanirani način. Nastup takvoga rizika znači ostvarenje neplaniranoga troška, a nastup neplaniranoga troška smanjuje povoljan odnos kvalitete i troškova. U slučaju kada je javni sektor isključivi ponuđač javne usluge, on preuzima sve rizike. U slučaju ugovora o isporuci javnih usluga, rizici se prenose na ponuđača iz privatnoga sektora. Privatni ih sektor preuzima uz naknadu. Rizik je preuzet, a naknada manja zato što preuzimatelj ima veću sposobnost procjene rizika i raspolaže većim spektrom instrumenata osiguranja od konkretnih rizika. To je važna karakteristika ugovora o isporuci javnih usluga kojom se koristi i kod složenijih oblika isporuke javnih usluga po modelu javno-privatnoga partnerstva kako se ono danas razumije.

Slijedeća je važna značajka javno-privatnoga partnerstva, a koja proizlazi iz iskustva ugovora o isporuci javnih usluga, ekonomija obujma. Osnova je ekonomije obujma trošak po jedinici isporučene usluge ili proizvoda. U uvjetima veće isporučene količine, trošak po jedinici isporučene količine manji je od troška manje količine ispučenih jedinica određene usluge ili proizvoda. Na tržištu javnih usluga, na primjer, kod isporuke usluge prikupljanja komunalnoga otpada, veća količina otpada koja se prikuplja može imati manje jedinične troškove prikupljanja. To može imati slijedeće posljedice:

- veći će gradovi s više komunalnoga otpada imati manje jedinične troškove prikupljanja od manjih gradova s manje komunalnoga otpada,
- jedan će isporučitelj javnih usluga koji prikuplja komunalni otpad u jednoj gradu imati veće jedinične troškove prikupljanja od isporučitelja koji prikuplja komunalni otpad u više gradova.

To svojstvo ekonomije obujma i njezin pozitivan utjecaj na javne troškove dokazani su u analizama učinaka ugovora o isporuci javnih usluga i važna su značajka za utvrđivanje ekonomije javno-privatnoga partnerstva. Naime, lokalni javni sektor često nema dovoljan obujam investicija na osnovi kojih bi mogao iskoristiti utjecaj ekonomije obujma na smanjenje ukupnih troškova određene javne investicije koja podrazumijeva najmanje dvije vrste troškova: troškove izgradnje i operativne troškove u fazi eksploatacije. Za konkretnu javnu uslugu⁴ partner iz privatnoga sektora može se koristiti pozitivnim utjecajem ekonomije

⁴ I s njom povezana izgradnja javnog objekta posredstvom kojega se isporučuje ta javna usluga.

obujma zato što on takav ili sličan objekt gradi ili je gradio za više naručitelja. U takvim su okolnostima jedinični troškovi gradnje manji, a upravljanje operativnim troškovima, zbog specifičnosti strukture operativnih troškova, ekonomičnije zbog veće količine istovrsnih troškova.

Iz naprijed navedenoga, vidi se da u uslugama prikupljanja komunalnoga otpada razvijene zemlje posjeduju dokaze o uštedama javnoga sektora ako isporuku javne usluge povjere privatnom sektoru. No, odluka lokalnoga javnoga menadžmenta o modelu isporuke javnih usluga ovisit će o (Levin, Tadelis, 2005.):

- složenosti procesa nadzora isporuke javnih usluga,
- promjeni standarda javnih usluga i potrebi za tehnološkom opremljenošću medija posredstvom kojega se ona isporučuje,
- intenzitetu potražnje privatnog sektora, o mogućnosti ostvarivanja konkurencije privatnoga sektora u procesu nadmetanja,
- osjetljivosti na kvalitetu javne usluge.

Nastojanje lokalnoga javnoga sektora da osigura jeftiniju i kvalitetniju javnu uslugu svome građanstvu, na podlozi zabilježenih koristi javnoga sektora u slučajevima privatne isporuke jednostavnih javnih usluga, stvorila je dobre osnove za razmatranje privatne isporuke kod slučajeva složenijih transakcija. Uopćeno, radi se o 'potrazi' javnoga sektora za alternativnim rješenjima u isporuci javnih usluga danas poznatih kao javno-privatno partnerstvo (*eng. Public-Private Partnerships*).

Iako danas postoje brojni dokumenti o problematici javno-privatnoga partnerstva, ona se većinom svodi na izvještaje državnih agencija o opravdanju primjene ovoga oblika udruživanja s privatnim sektorom ili o potrebi usvajanja raznih zakonskih odredbi, s jedne strane, i izvještaja i promišljanja investitora, jednako kao i kreditora, o ponekim rješenjima u usvajanju javno-privatnoga partnerstva financijskom metodom projektnoga financiranja (Bettignies, Ross, 2004.). Manje je literature posvećeno utvrđivanju ekonomije javno-privatnoga partnerstva i definiranju teorijskih modela toga oblika udruživanja. Zasad se može reći da je literatura uglavnom posvećena opisivanju slučajeva iz prakse. Predstojeće će razdoblje sigurno biti posvećeno detaljnijim analizama o stvarnim prednostima i nedostacima javno-privatnoga partnerstva, kako za javni, tako i za privatni sektor. Razlog je toj tvrdnji i činjenica da gotovo nijedan projekt nije dosegao završetak ugovornoga roka eksploatacije, a većina je projekta u početnoj fazi eksploatacije ili izgradnje⁵. Analize i utvrđivanje teorije javno-privatnoga partnerstva morat će

⁵ Naime, iako su brojni projekti iz povijesti, kod kojih privatni sektor isporučuje javnu uslugu, ovdje se prije svega misli na projekte kojih je isporuka započela oko sredine devedesetih godina prošloga stoljeća u Velikoj Britaniji i koji su redom zaključivani na najmanje dvadesetak godina.

u većem dijelu biti posvećene odgovoru na pitanja stvara li, zašto i kako proces transfera rizika novu vrijednost na dugi rok? Budući da je za taj odgovor potreban multidisciplinarni pristup, razvitak teorije rizika, poslovnih financija (posebno u segmentu ekonomije projektnog financiranja) i teorije organizacije javnoga sektora, zasigurno će biti važne u definiranju teorije ekonomije javno-privatnoga partnerstva.

U osnovi je namjere primjene modela javno-privatnoga partnerstva dilema javnoga sektora o načinu na koji će prirediti objekt uz pomoć kojega se isporučuje konkretna javna usluga⁶: hoće li ga izgraditi i samostalno isporučivati javnu uslugu ili će naručiti isporuku javne usluge od druge osobe (Skelcher, C. u Ferline, Lynn, Pollitt, 2005.). Naime, javni sektor može odlučiti da vlastitim radnim, financijskim i tehničkim kapacitetima izgradi javni objekt i samostalno⁷ isporučuje javnu uslugu, dakle, na tradicionalan način (*eng. make decision*) ili da će javnu uslugu isporučivati indirektno uz pomoć privatnoga sektora⁸ (*engl. buy decision*). Razvitak projekta prije svega je proces koji se sastoji od slijedećih faza (Bettignies, Ross, 2004.):

1. definiranje i dizajniranje objekta uz pomoć kojega se isporučuje usluga,
2. financiranje kapitalnih troškova projekta,
3. izgradnja objekta,
4. održavanje objekta i isporuka proizvoda ili usluge.

Zadaća je javnoga sektora odlučiti hoće li, i ako hoće, kome će delegirati odgovornost za organizaciju pojedine faze ili svih faza. Utvrđivanje ekonomije modela isporuke javne usluge zasniva se na analizi koristi i troškova koje javni sektor ima u različitim modelima provedbe naprijed nabrojanih faza. Tako, na primjer, javni sektor u cijelosti može provesti sve faze koristeći se vlastitim resursima, ili pojedine faze može naručiti od trećih osoba. Isto tako javni sektor može bez ograničenja trajno prepustiti sve faze privatnome sektoru⁹, ali i regulirano ugovoriti isporuku javne usluge sa drugom stranom na određeno razdoblje¹⁰. Slučajevi kada javni sektor javnu uslugu isporučuje u cijelosti vlastitim resursima i slučaj čiste privatizacije dva su ekstremna modela isporuke javnih usluga. Dugogodišnje je iskustvo u isporuci različitih oblika javnih usluga pokazalo, a istraživanja su to i potvrdila, da ta dva ekstrema imaju više nedostataka nego prednosti. Budući da se

⁶ Engl. Make-or-buy decisions.

⁷ Engl. In-house

⁸ PPP opcija. Uglavnom primjereno neoliberalnim političkim opcijama, preciznije: opcijama sklonim 'Trećem putu' zato što su neoliberalne političke opcije uglavnom sklone čistoj privatizaciji.

⁹ U kojim se slučajevima govori o kompletnoj privatizaciji javne usluge.

¹⁰ Kada se može govoriti o obliku partnerstva javnoga i privatnoga sektora.

na tržištu javnih usluga radi o širokom spektru različitih usluga, u ocjeni prednosti i nedostataka potreban je oprez zato što sve usluge nisu jednako složene i što sve usluge nemaju jednak značaj za civilnu korist. Tako se, na primjer, ocjena javne usluge prikupljanja komunalnoga otpada ne može ekonomski ocjenjivati na jednak način kao usluga obrane zemlje. Te dvije usluge, to je sasvim očito, ne mogu imati istu strukturu kriterija kada odlučuju o privatnoj ili javnoj isporuci.

Model javno-privatnoga partnerstva gotovo u pravilu podrazumijeva organizaciju projekta primjenom financijske tehnike projektinoga financiranja. Primjena tehnike projektinoga financiranja, pored ostalih karakteristika, stvara dodanu vrijednost zato što se tom financijskom tehnikom smanjuju agencijski troškovi i troškovi podinvestiranja. Ti se troškovi, između ostaloga, smanjuju visokom financijskom polugom. To znači da je, kod primjene tehnike projektinoga financiranja, udio duga u ukupnim izvorima financiranja veći nego kod klasičnoga korporacijskoga financiranja. Veća poluga izravno utječe na povećanje profitne stope. Kod takvoga financijskog mehanizma, pozitivan utjecaj visoke poluge može nadmašiti moguće veće troškove kamata, nego što bi oni bili u okolnostima izravnoga zaduživanja javnoga sektora. Na takav je način moguće ostvariti manje ukupne troškove isporuke javne usluge, a to javno-privatno partnerstvo čini modelom koji stvara veću dodanu vrijednost od tradicionalnoga modela isporuke javnih usluga.

Dakle, kao što je to naprijed navedeno, ekonomija javno-privatnoga partnerstva počiva na slijedećim karakteristikama:

- ex ante konkurencija,
- znanje i vještina koju posjeduje privatni sektor,
- menadžment i izbor radnika po kriterijima privatnoga sektora,
- inovativnost privatnog sektora,
- transfer rizika,
- ekonomija obujma,
- upravljanje nadzorom kvalitete,
- ograničenja u zaduživanju javnoga sektora.

Učinak mehanizma konkurencije kod privatne isporuke javnih dobara i usluga važan je čimbenik ekonomije javno-privatnoga partnerstva. Naime, u uvjetima monopolističke isporuke javnih usluga, kakva je ona kod tradicionalnog načina isporuke, gdje se javni sektor javlja kao jedini ponuđač, manja je vjerojatnost da će konačni korisnici imati korist u obliku najpovoljnijega odnosa kvalitete i cijene javne usluge. Iako je gotovo pravilo da se faza izgradnje prepušta natjecanju ponuđača iz privatnoga sektora, faza eksploatacije je kod tradicionalne isporuke uvijek u organizaciji javnoga sektora. U ovakvim okolnostima privatni sektor pod utjecajem negativne selekcije tehnologije gradnje i izbora materijala, nastoji

maksimizirati svoj uspjeh na natječaju. Rezultati te negativne selekcije očituju se poslije u fazi eksploatacije, kada su troškovi održavanja i zamjene veći. Dakle, privatnom se isporukom javnih usluga koristi mehanizmom konkurencije u obje faze ukupnoga života javne investicije. Mehanizam konkurencije omogućit će postizanje optimalnoga odnosa među kvalitetom javne usluge i njegovom cijenom zato što privatni ponuđač upravlja odnosom vrijednosti investicije u fazi izgradnje i implikacije te faze na troškove održavanja i zamjene u fazi eksploatacije.

Za pojedine javne usluge izgradnja objekata posredstvom kojih se usluga isporučuje zna biti veoma složena. Za takvu je izgradnju potrebno posjedovati specijalna znanja i vještine. U mnogim slučajevima privatni sektor posjeduje takva znanja i vještine koje javni ne posjeduje. Ako su takva znanja potrebna na konkretnom javnom objektu, privatna će isporuka javnih usluga biti ekonomičnija od javne.

Kod tradicionalnog se načina isporuke javnih usluga odabir javnoga menadžmenta koji bi morao upravljati javnom investicijom i isporukom javne usluge odvija pod utjecajem negativne selekcije i političkoga oportunizma. To je često situacija i s izborom ostalih radnika. U takvim slučajevima kriteriji izbora osoba ne jamče izbor najboljih ljudi s optimalnim znanjima i vještinama za obavljanje takvoga javnoga posla. Budući da aktivnost radnika značajno utječe, kako na kvalitetu usluge, tako i na operativne troškove u razdoblju eksploatacije, privatni će isporučitelj opet posredstvom mehanizma konkurencije vjerojatnije odabrati onakvu strukturu radnika koja će pridonijeti optimalnom odnosu kvalitete i troškova javne usluge.

Složeni javni projekti često zahtijevaju visok stupanj inovativnosti izrade, kako u izgradnji (kombinacija materijala, logistika, praktična rješenja i slično), tako i u fazi eksploatacije (učinkovitost u primjeni širokoga spektra mehanizama naplate prodane usluge, upravljanje instrumentima osiguranja prihoda i troškova, brza reakcija na promjenu potražnje i slično). Privatni je sektor pod utjecajem raznih tržišnih mehanizama prisiljen primijeniti inovativnost da bi opstao na tržištu. Javni sektor, zbog svoje monopolističke pozicije, ne razvija inovativnost intenzitetom kojim to čini privatni sektor.

Svaka je investicija, pa tako i javna, izložena brojnim rizicima. Kod tradicionalne isporuke sve rizike snosi javni sektor. No, privatna isporuka javnih investicija omogućuje podjelu rizika između dva sektora. Namjera je kod mehanizma podjele rizika javno-privatnoga partnerstva da svaki od partnera preuzme one rizike kojima najbolje može upravljati. Tako, na primjer, rizicima izgradnje, operativnim i financijskim rizicima bolje upravlja privatni sektor, a političkim rizicima bolje upravlja javni sektor. Optimalna podjela rizika utječe na povoljniji odnos kvalitete i troškova javne usluge.

Ekonomija obujma važna je ekonomska kategorija prednosti koje se mogu iskoristiti kod povoljnijeg odnosa kvalitete i troškova javne usluge ako se isporuka povjeri privatnom sektoru. Naime, broj projekata ograničen je prostorom pod ingerencijom konkretne javne vlasti. U tom slučaju za pojedine javne investicije javni sektor nije u mogućnosti većim brojem istih ili sličnih projekata iskoristiti učinke ekonomije obujma da bi smanjio jedinične troškove investicije. Privatni sektor, osobito kompanije koje slične investicije isporučuju u većem broju zemalja, te učinke može iskoristiti. Zbog učinaka ekonomije obujma mogu se postići efekti manjih cijena uz održavanje iste kvalitete javnih usluga.

Nadzor i kontrola kvalitete isporučene javne usluga važan su faktor za odluku o načinu isporuke javne usluge. Ona se očituje u nadzoru isporučene usluge i u mehanizmima nadzora poslovnoga procesa koji isporučuje javnu uslugu. Poznata je činjenica da privatni sektor u interesu zaštite i očuvanja profita raspolaže razvijenim sustavima internih revizija, internih nadzora, sustava kvalitete i slično. U javnome sektoru ti mehanizmi nisu toliko razvijeni, osim sustava kontrole provedenih odluka koji je često propisan zakonima. Sa druge strane, taj manjak vještina nadzora i kontrole može otežati odluku o privatnoj isporuci javnih usluga zato što je javni sektor u nepovoljnijoj poziciji da kvalitetno ugovori mehanizme kontrole privatne isporuke javne usluge.

Javni sektor isporuku javnih usluga na tradicionalan način jednim svojim dijelom financira i zaduživanjem. Mogućnost zaduživanja ograničena je zakonom. Približavanje graničnoj mogućnosti zaduživanja povećava cijenu duga¹¹, a povećani troškovi izvora financiranja smanjuju povoljan odnos kvalitete i cijene javnih usluga. U slučaju privatne isporuke financiranje izgradnje javnoga objekta u nadležnosti je privatnoga sektora, pa se on ne evidentira u financijskim izvješćima javnoga sektora.

Potrebno je istaknuti još jedan aspekt javno-privatnoga partnerstva vezan upravo uz financijske odrednice. Naime, u slučaju kada se javni sektor, primjerice grad, pojavljuje u ulozi investitora u javnu imovinu i ako se pritom radi o jednoj vrsti javne građevine, tada je on izložen riziku ulaganja u jednu vrstu imovine, tzv. Stand Alone Risk (Brigham, 1995.). Ovdje se radi o riziku jedne investicije i očituje se u tome da promjene u parametrima te investicije mogu imati značajne negativne posljedice za novčane tokove investitora. Negativan je aspekt tih promjena to da one izravno utječu na novčani tok investitora. Dakle, ovdje se radi o riziku zbog nekorištenja pozitivnih aspekata disperzije rizika. Kod primjene javno-privatnoga partnerstva, privatni investitor može imati nekoliko projekata ulaganja u istu vrstu javne imovine i on na takav način raspodjeljuje rizik na više istovrsnih projekata. Tako promjene parametara jednoga projekta mogu imati manje negativne poslje-

¹¹ Zbog smanjenja kreditnoga rejtinga.

dice na ukupan portfelj projekata, a to stvara korist i za javnoga (smanjenje ukupnih troškova projekta od projektiranja do dospijea ugovornog roka, tzv. ukupni životni troškovi zbog opće disperzije rizika) i za privatnoga partnera (smanjenje rizika ukupnoga portfelja projekata zbog disperzije, Gatti, 2008.).

Odnos javnoga i privatnoga sektora u javno-privatnom partnerstvu i koristi koje svaki partner ostvaruje u tome partnerstvu kao i mehanizme kojima se te koristi postižu može se prikazati slijedećom tablicom:

Tablica 1:

**STRUKTURA KORISTI PRIMJENOM JAVNO-PRIVATNOGA
PARTNERSTVA I MEHANIZMA ZA POSTIZANJE KORISTI**

KORISTI JAVNOGA SEKTORA	<ul style="list-style-type: none"> - fiskalni efekti (evidencija duga i garancija u bilanci stanja, redukcija ukupnih životnih troškova, smanjenje poreznog opterećenja zbog korištenja korisničkih naknada), - smanjenje agencijskih troškova, - smanjenje broja administracije uz istovremeno povećanje broja javnih investicija, - izbjegavanje dužničkih restrikcija u uvjetima prezaduženosti opće države.
KORISTI PRIVATNOGA SEKTORA	<ul style="list-style-type: none"> - smanjenje troškova podinvestiranosti, - smanjenje agencijskih troškova, - ostvarivanje planiranoga profita, - smanjenje zaduženosti matične tvrtke
MEHANIZMI ZA POSTIZANJE KORISTI	<ul style="list-style-type: none"> - ekonomija obujma, - konkurencija, - projektno financiranje, - zakonska ograničenja u evidenciji duga i garancija.

Izvor: autor

Osnovna je korist javnoga sektora fiskalno rasterećenje, i to zbog slijedećih razloga: dug pribavljen za financiranje troškova izgradnje javne građevine ne evidentira se u bilanci javnoga partnera zato što privatni sektor bolje upravlja troškovima, ukupni životni troškovi bit će manji, a to se postiže optimalnim odnosom organizacije samoga procesa gradnje i odabirom tehnike i tehnologije koja se

primjenjuje u javnoj građevini. Plaćanje preuzete fiksne obveze od strane javnog partnera moguće je smanjiti djelomičnom komercijalizacijom javne građevine,¹² pa ga nije potrebno financirati iz novih ili povećanih postojećih poreza, već iz korisničkih naknada. U odnosu na tradicionalni model organizacije javnih investicija kod kojih je investitor tvrtka u vlasništvu lokalnoga javnoga sektora, javno-privatnom partnerstvom reduciraju se agencijski troškovi koji nastaju u odnosu između JLP(R)S kao vlasnika javne tvrtke i menadžmenta koji upravlja javnom tvrtkom. Budući da se cijela organizacija i upravljanje javnim projektom prenose na privatnoga partnera u dužem razdoblju,¹³ nije potrebno povećavati broj radnika u javnoj administraciji koji bi održavali javnu građevinu. I na kraju, važna je korist lokalnoga javnog sektora činjenica da se primjenom ovoga modela može ostvariti kontinuitet lokalnih javnih investicija i u uvjetima kada je opća država prezadužena. Naime, u takvim se situacijama uvode restrikcije u zaduživanje lokalnoga javnoga sektora iako kvota dopuštenoga zaduživanja nije ispunjena.

Privatni sektor ostvaruje svoju korist smanjenjem rizika podinvestiranja. Naime, tvrtke koje su već zadužene u određenoj mjeri, zbog smanjene mogućnosti novoga zaduživanja za financiranje novih poslovnih prilika propustit će investiranje u nove projekte a to dugoročno umanjuje masu profita za vlasnike tvrtke. Upravo se taj rizik smanjuje kod projekata u javno-privatnom partnerstvu zato što se takva organizacija projekta zasniva na primjeni tehnike projektnog financiranja koja podrazumijeva organizaciju projekta u javno-privatnom partnerstvu uz pomoć nove, neovisne tvrtke (SPV¹⁴) koja se zadužuje neovisno o matičnoj tvrtci investitora. Na taj način matična tvrtka investitora ostvaruje novi profit u budućnosti, ali ne evidentirajući dug u svojoj bilanci, već u bilanci SPV zato što se ne procjenjuje kreditna sposobnost matične tvrtke, već SPV na osnovi procjene budućih novčanih tokova. Agencijski se troškovi očituju u troškovima koji nastaju iz konflikta: vlasnika i menadžmenta u procesu kontrole menadžmenta nad imovinom i novčanim tokom, vlasnika i ostalih nefinancijskih subjekata u projektu (tzv. oportunističko ponašanje) i konflikta vlasnika i kreditora. Izdvajanjem projekta iz bilance matične tvrtke ovi se troškovi mogu reducirati. Ta prednost organizacije javne investicije po modelu javno-privatnoga partnerstva također proizlazi iz primjene tehnike projektnoga financiranja.

¹² Naime, kod nekih se javnih građevina, primjerice škola ili sportskih dvorana, privatni partner može koristiti za vlastite komercijalne svrhe. U tim se slučajevima s privatnim partnerom ugovara vrijeme korištenja građevine u kojemu on može ostvarivati vlastite prihode od prodaje na tržištu. Tako ostvareni prihodi umanjuju fiksne prihode koje privatni partner naplaćuje od javnoga partnera.

¹³ Razdoblje varira od projekta do projekta, a praksa je pokazala da to razdoblje nije kraće od 20 godina.

¹⁴ Engl. Special Purpose Vehicle, tvrtka s posebnom namjenom.

Navedene koristi javnoga i privatnoga partnera, organizirajući javnu investicije po modelu javno-privatnoga partnerstva, ostvaruju se mehanizmima konkurencije, ekonomijom obujma i primjenom tehnike projektnoga financiranja.

4. Zaključak

Iako je suradnja javnoga i privatnoga sektora poznata i iako ona postoji već stoljećima, ona od kraja prošloga stoljeća poprima specifičan odnos u kojem javni i privatni partner nastoje udruživanjem postići dodatne koristi kakve ne bi postigle investirajući neovisno. Učinkovitost toga odnosa zasniva se na podrobnoj specifikaciji standarda javne usluge koju daje javni partner i sposobnosti preuzimanja rizika i upravljanjem privatnoga partnera rizikom. Iskustva u dugogodišnjoj primjeni ugovora o isporuci javnih usluga, poput usluge prikupljanja komunalnoga otpada, storile su opravdane pretpostavke da se i složeniji projekti isporuke javnih usluga organiziraju udruživanjem javnoga i privatnoga sektora u isporuci javnih usluga, tj. primjenom modela javno-privatnoga partnerstva, kojeg se suvremeni oblik poznaje od posljednjega desetljeća prošloga stoljeća. Koristi za javnog partnera, poput smanjenja ukupnih troškova javne građevine, smanjenja broja administracije uz istovremeno povećanje broja javnih investicija i izbjegavanja dužničkih restrikcija, s jedne strane, i koristi za privatnoga partnera, sa druge strane, poput smanjenja troškova podinvestiranosti, agencijskih troškova i ostvarivanja kontinuiteta u ostvarivanju profita, ostvaruju se ekonomijom obujma, uz pomoć konkurencije i primjenom tehnike projektnoga financiranja.

LITERATURA

1. Akintoye, A., Beck, M., Hardcastle, C. (2006.). *Public-Private Partnerships Managing Risk and Opportunities*, Oxford, Blackwell, Science.
2. Bailey, N. (1994.). 'Towards a research agenda for public-private partnership in the 1990's', *Local Economy*, (8).
3. Bettignies, J-E, Ross, T.W. (2004.). 'The Economics of Public-Private Partnerships', Sauder School of Business, University of British Columbia, *Canadian Public Policy*, vol.XXX, (2).
4. Brigham, E.F. (1995.). *Fundamentals of Financial Management*, Orlando, The Dryden Press.

5. Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M. (2003.). 'Cost Savings of Contracting Out Refuse Collection', *Empirica*, (30).
6. Domberger, S.S., Meadcroft, S., Thompson, D. (1986.). 'Competitive Tendering and Efficiency: The case of Refuse Collection: A Replay', *Fiscal Studies*, (9).
7. Gatti, S. (2008.). *Project Finance in Theory and Practice, Design, Structuring, and Financing Private and Public Projects*, Elsevier, Academic Press.
8. Harding, A. (1990.). 'Public-private partnership in urban regeneration', London, in M. Campbell (ed.) *Local Economy Policy*.
9. Kitchen, H.M. (1976.). 'A Statistical Estimation of an Operating Costs Function for Municipal Refuse Collection', *Public Finance Quarterly*, (4).
10. Levin, J., Tadelis, S. (2005.). 'Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities, August.
11. McDavid, J.C. (2000.). 'Alternative Service Delivery in Canadian Local Governments: The Costs of Producing Solid Waste Management Services', University of Victoria.
12. Osborne, S. (2000.). *Public-Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective*, London, Routledge.
13. Pommerehne, W.W.; Frey, B.S. (1977.). 'Public versus Private Production Efficiency in Switzerland: A Theoretical and Empirical Comparison', *Urban Affairs Annual Review*, (12).
14. Reews, E., Barrow, M. (2000.). 'The Impact of Contracting Out on the Costs of Refuse Collection Service: The Case of Ireland', *Economic and Social Review*, (31).
15. Ferline, E., Lynn, L.E., Pollitt, C. (2005.). *The Oxford Handbook of Public Management*, OUP.
16. Stevens, B.J. (1978.). 'Scale, Market Structure and Costs of Refuse Collection', *Review of Economics and Statistics*, (60).
17. Szymanski, S., Wilkins, S. (1993.). 'Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out in Refuse Collection – 1981-88', *Fiscal Studies*, (14).
18. Szymanski, S. (1996.). 'The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services', *Fiscal Studies*, (17).

THE ECONOMY OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

Summary

Quite a number of studies and economic analysis have shown the fact that the public sector can produce added value with private delivery of public services. This added value is reflected in public costs reducing and higher level of public services quality. Also it has been evidenced that the majority of traditional procurement of public services is not efficient enough because of following reasons: lack of inventiveness of local public management, lack of qualifications for the processes of identification and quantification of business risks and presence of employee's adverse selection. Therefore the public decision makers in developed and developing countries find the Public-Private Partnership (PPP) as desirable model, where advantages against the traditional procurement can be achieved. This model of the public services procurement creates an added value either for the local public partner (lower public costs, higher public services quality, possibility of procurement more services in shorter time period, overcoming of debt restrictions, lower agency costs) and for private partner (realization of the planned rate of return, lower costs of underinvestment, lower agency costs, avoidance of the insolvency risk of the mother company). These benefits for both partners can be achieved using the economy of scale, by introducing the competition in the construction and maintenance of the public buildings as well as the application of the project finance technique.

It is expected that the understanding of PPP economy will contribute to the development of that specific market in Croatia, as well to the effectiveness, efficiency and more quality of the public services what can increase the prosperity of the local inhabitants.

Key words: public-private partnerships, contracting-out, local public finance, local public investments.