

Dr. sc. Hrvoje Kačer, izvanredni profesor
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu
Dr. sc. Dejan Kružić, docent
Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Splitu
Dr. sc. Ante Perkušić, sudac
Županijskog suda u Splitu

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO: ATRAKTIVNOST DBFOOT MODELA

UDK: 347. 7.

Primljeno: 1. 02. 2008.

Pregledni znanstveni rad

Javno-privatno partnerstvo (JPP) predstavlja suvremeni oblik suradnje javnog i privatnog sektora, kako u svijetu tako i u Hrvatskoj. Cilj rada je pridonijeti razumijevanju ideje partnerstva i ukazati na mogućnost korištenja čitavog spektra različitih modela JPP. Autori posvećuju pozornost analiziranju razloga koji dovode do primjene JPP, glavnih zadaća koje se pred JPP postavljaju, različitosti struktura u kojima se JPP manifestira, te prednosti i ograničenja JPP. U radu su tangirane razlike između privatizacije, kao procesa prijenosa vlasništva iz javnog u privatni sektor i JPP kao suvremenog načina uvođenja privatnog sektora u pružanje javnih usluga, korištenja poduzetničkog duha privatnog sektora uključivo i njegovo preuzimanje odgovornosti i rizika. Na primjeru realizacije sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu, pružen je osvrt na brojne koristi koje primjena DBFOOT modela - kao atraktivnog oblika JPP - može pružiti lokalnom razvoju.

Ključne riječi: *javno privatno partnerstvo, DBFOOT model, alokacija rizika, lokalni razvoj.*

1. UVOD

1.1. Predmet rada i razlog odabira teme

Ovaj rad za svoj predmet ima jedan od brojnih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP) i to baš onaj poznat pod nazivom DBFOOT model. Naravno, nužno je dati i opća obilježja JPP uopće, kao nešto bez čega pojedini model sa njegovim obilježjima nije moguće (ili nije moguće kvalitetno) potpuno sagledati, kao i obveznopravne i stvarnopravne učinke jednog takvog ugovora.

Može biti razmjerno dosadno ponavljati se tvrdeći da u pravu postoje one manje i one više aktualne teme, da postoje one čija je aktualnost kratkog vijeka i one koje su uvijek aktualne, ali to nikako ne mijenja i ne može promijeniti činjenicu da su

takve tvrdnje potpuno istinite, odnosno potpuno utemeljene. Dosta je lako i dati odgovarajuće primjere za svaku od navedenih kategorija¹.

Ono što je predmet ovoga rada (jedan model JPP) je za hrvatsko pravo razmjerno nova tema, ali je to istodobno tema koja će zajamčeno vrlo brzo (za neke na žalost, za neke na sreću²) postati i jako dugo ostati jedna od hit tema hrvatskog prava i (u slučajevima kada dođe do prijepora, a nema izvansudskog rješenja) hrvatskog pravosuđa.

Proces zadovoljavanja rastućih potreba stanovništva nije moguć bez daljnje ekspanzije gospodarstva. Odgovarajući na povećanje kompleksnosti razvojnog procesa u globalnoj ekonomiji, javni sektor putem poticanja gospodarskog razvoja, proaktivnog djelovanja s poslovnom zajednicom i primjenom nekih od brojnih modela JPP, može unaprijediti kvalitetu i raznolikost dostupnih, i pružanje novih usluga. U lokalnom razvoju, koji ima za primarni cilj omogućavanje učinkovitijeg zadovoljavanja potreba građana, posebno se značajnim nameće pitanje lokalnog upravljanja usmjerenog na povećanje fiskalnog kapaciteta, s implikacijama na porast zaposlenosti.

Potrebe za bržim lokalnim razvojem u stalnom su porastu, a njihovo zadovoljavanje zahtijeva kako novčana sredstva, materijalne resurse tako i, naročito, znanje, inovativne pristupe upravljanju, što nije moguće uvijek realizirati obzirom na ograničenost resursa (ne samo novčanih, već često i "samo" ljudskih resursa) jedinica lokalne samouprave. Iskustva brojnih država, ne samo razvijenog svijeta, pokazuju da je ograničenost resursa lokalnih jedinica moguće prevladati uvođenjem privatnog sektora (njegovog znanja, vještina, kapitala, materijalnih resursa) u partnerske, suradničke aranžmane s javnim sektorom - koristeći pri tom poduzetnički duh privatnog sektora koji generira kako realizaciju svojih ciljeva tako i opće društvenih koristi.

1.2. Cilj i metoda rada

Po naravi stvari, primarni cilj rada je što bolje osvijetliti, analizirati i prikazati javnosti jedan od sofisticiranih modela JPP. Na temelju odabranog konkretnog slučaja moguće je vrlo jasno i vrlo praktično ukazati na prednosti koje treba ostvariti i mane ili nedostatke koje kao opasnost treba spoznati i izbjeći ili barem izbjeći u što većoj mjeri.

U ovom radu će se koristiti uobičajene metode (povijesna, komparativna, metoda apstrakcije i konkretizacije), ali po naravi stvari posebno značenje ima

¹ Npr. kratkog vijeka je aktualnost o otkupu stanova na kojima postoji stanarsko pravo i naknade za u vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine oduzetu imovinu, vječno aktualne su teme naknade štete i prava vlasništva, prava iz radnog odnosa, mirovinski status. Vjerujemo da će javno-privatno partnerstvo, kada se bude gledalo sa značajnijeg vremenskog odmaka, biti smatrano jednom od tema koje ni u kojem slučaju nisu kratkog vijeka.

² Na sreću za one sa dobrim iskustvima, a na žalost za one sa lošim iskustvima (do kojih je došlo iz bilo kojeg razloga).

empirijski metod, obzirom na to da neposredni povod predstavlja konkretan slučaj koji se analizira, a koji je izrazito relevantan za lokalni razvoj.

1.3. Povijesni pregled u neposrednom okruženju

Koliko god se radilo o jednom novom pravnom institutu, o jednom novom poslovnom modelu i obliku ulaganja, dosta toga se (na različiti način i sa različitim obilježjima, dakle uz postojanje onog što se općenito naziva *diferentia specifica*) ipak već dogodilo. Sa jedne strane je ono što je bilo neposredan povod ovom radu i što (koliko je moguće za sada prosuditi) predstavlja pozitivan primjer. Sa druge (barem načelno negativne) strane, radi se o (barem) dva slučaja koji su, smatra se, zaslužili biti izdvojeni i kao takvi spomenuti u ovom radu³. Kao prvo, to je a) privatizacija Sunčanog Hvara, kao drugo, b) projekt obnove Gradskog bazena u Sinju, sve uz zajedničko obilježje da se radi(lo) o partnerstvima koja su sklopljena prije donošenja onog pravnog okvira JPP koji postoji danas.

Ad a) Temeljna značajka je da se cijeli postupak obavio velom tajnosti, tako da javnost stvarno zna samo da se privatizacija obavila i da su partneri oni koji su upisani u trgovački registar Trgovačkog suda u Splitu. Javnost zna i da Grad Hvar pristankom Vlade Republike Hrvatske ima paket dionica koji mu (ako ne bude dokapitalizacije) jamči tzv. kontrolnu ulogu, kao i da mu se nameće trpljenje dokapitalizacije koja će takav status izbrisati, uz ponudu da u cijelosti odustane od dioničarstva u zamjenu za jednu određenu nekretninu. Svi upiti javnosti su odbijani sa obrazloženjem da je to poslovna tajna i da se ne može prikazati javnosti bez suglasnosti stranog partnera. Uz dužno poštovanje i uvažavanje instituta poslovne tajne, teško je shvatiti ignoriranje legitimnog interesa lokalne sredine u kojoj je ta hotelska kuća ne samo značajan, nego čak temeljni dio gospodarstva kojemu je gotovo sve, pa čak i politika, podređeno. Pri tome treba na neki način pohvaliti javni stav gradskih čelnika koji se u odbijanju zamjenske nekretnine nisu polakomili za mogućim kratkoročnim probitkom i zanemarili su uopće odnos vrijednosti, inzistirajući na dugoročnim i za lokalnu zajednicu daleko bitnijim ciljevima - sudjelovati i u upravljanju i dobiti trgovačkog društva bez kojega Grad Hvar gotovo da nije moguće ni zamisliti.

Ad b) Poslije nekoliko desetljeća u kojima su ne samo Grad Sinj nego i cijela Cetinska krajina bili bez bazena, konačno je 2007. god. bazen, u suradnji Grada Sinja i privatnog partnera, otvoren, i to na način da je omogućen rad i tijekom zime (natkrivanje balonom) i, po naravi stvari, ljeti. Ambiciozni početak je obilježen, pored ostaloga, i pripremama vaterpolske reprezentacije i sve je izgledalo gotovo idilično. Nažalost, zbog niza problema i očitog sukoba između Grada i privatnog partnera, zima 2008. god. je prošla sa zatvorenim bazenom i bez jasnog podatka (barem za javnost) što će se u nastavku događati.

³ Unatoč tome što u njima nije bio primijenjen ovaj model (DBFOOT) javno-privatnog partnerstva.

2. PARTNERSTVO JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA - ODREĐENJE I TIPOLOGIJA

Javno-privatno partnerstvo (JPP) predstavlja jednu od čestih političkih, ekonomskih, medijskih i općedruštvenih tema, kako u svijetu tako i u Hrvatskoj.⁴ Partnerstvo javnog⁵ i privatnog sektora koje je usmjereno na pružanje javne usluge ili pak ispunjavanje neke od dužnosti (funkcije) javnog sektora, u porastu je na svim razinama javne vlasti - kako centralnoj tako i lokalnim. U brojnim razvijenim državama, ali i onima koje prolaze procese tranzicije, ceste, željeznice, luke, aerodromi, zatvori, škole, bolnice, sportski objekti, objekti sveučilišta, uredi za potrebe javnog sektora, vodovodni sustavi, sustavi odvodnje, sustavi zaštite okoliša i sl., se realiziraju primjenom nekog od oblika JPP.

Ideja po kojoj privatnom sektoru treba omogućiti izvršavanje neke od brojnih uloga iz domene javnog sektora, naročito javne infrastrukture koja je izrazito kapitalno intenzivna, sve uz preuzimanje odgovornosti i rizika nije nova.⁶ JPP je egzistiralo tijekom povijesti u svim epohama, samo uz različita "pravila igre" koja je diktirala određena povijesna formacija. JPP se naročito razvilo početkom 80-tih godina proteklog stoljeća, pored ostalog i kao odgovor javnog sektora na opravdane kritike da koristeći svoj monopol pokazuje odsustvo bilo koje želje za povećanjem konkurentnosti svojih usluga⁷ što implicira smanjenje ponude (izbora) javnih usluga, odsustvo inovacija u pružanju javnih usluga i izloženost političkom uplitanju i djelovanju.

JPP u zakonodavstvu Hrvatske, Europske unije i ostalih brojnih država nije jednoznačno definirano: ono obuhvaća čitav spektar različitih oblika suradnje javnog i privatnog sektora kojima je cilj povećati kvalitetu i učinkovitost pružanja javnih usluga. Sam termin partnerstvo u akronimu JPP usmjeren je ka ilustriranju poslovnog odnosa koji se uspostavlja između javnog i privatnog sektora, koji veoma često poprima neki od oblika koncesije. Pojam partnerstva naglašava koncepciju uspostavljanja novih odnosa između javnog i privatnog sektora⁸ koja

⁴ JPP je predmetom interesa mnogobrojnih znanosti, najčešće društvenih, a posebno: prava, ekonomije, sociologije, politologije, svake iz svog specifičnog diskursa.

⁵ Javni sektor ima posebno značenje u svakoj državi, budući da generira potrošnju brojnih proizvoda i usluga. Izdaci javnog sektora u većini država EU procjenjuju se na između 40% i 50% bruto društvenog proizvoda (Eurostat, 2006.).

⁶ Civilizacije koje su ovladale gradnjom infrastrukturnih objekata (grčka i rimska) - akvedukata, tunela i kanala za navodnjavanje i sl., generirale su neke od oblika partnerstva javnog i privatnog sektora. Brojne europske države (Francuska, Portugal, Španjolska, Italija, Švedska, Njemačka, V. Britanija) su od 16.-20. stoljeća razvile oblike JPP najčešće u financiranju i eksploataciji infrastrukturnih objekata (sustavi za dobavu tekuće pitke vode, mostovi, tuneli), sve kako bi uveli nove i unaprijedili postojeće javne usluge - najčešće davanjem koncesija privatnom partneru. Ilustrativan je primjer izgradnje Sueskog kanala, koji je izgrađen koristeći 99 godišnju koncesiju koju je egipatski sultan 1854. godine dodijelio francuskom diplomatu i inženjeru Ferdinandu De Lessepsu.

⁷ Vaillancourt-Rosenau, P. (ed.), *Public-Private Policy Partnership*, MIT Press, Cambridge, 2000., str. 4.-5.

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

je, putem podjele odgovornosti i rizika, a naročito korištenjem poduzetničkog duha privatnog sektora, značajno bolje uravnotežena u odnosu na klasične ugovorne odnose iz područja javne nabave.

2.1. Glavna obilježja JPP

JPP se može odrediti kao ugovorni odnos u kojem privatni partner preuzima odgovornost za realizaciju dijela (ili cjeline) neke javne funkcije. Po svojoj prirodi JPP predstavlja kooperaciju javnog i privatnog sektora sa sinergijskim učincima⁹, u kojoj se objedinjavaju resursi partnera, sve sa svrhom pružanja javne usluge ili razvoja javne infrastrukture. Programi JPP nude dugoročno održiv pristup unapređenja javnih usluga i javne infrastrukture uključivo i povećanje raznolikosti poslovnih aktivnosti na lokalnoj razini.¹⁰ U kombiniranju javnih i privatnih resursa i aspiracija partnera, JPP doprinosi boljem tržišnom valoriziranju javne imovine i povećanju efekata pri trošenju novca poreznih obveznika¹¹, sve s ciljem postizanja javno korisne svrhe.¹²

JPP predstavlja suradnju, najčešće dugoročnog karaktera, javnog i privatnog partnera s ciljem ostvarenja generalnih i partikularnih koristi - sporazum javnog i privatnog partnera koji pridonosi povećanju dostupnosti i kvalitete usluga javnog partnera i koji omogućava realizaciju željenih koristi privatnom partneru. U JPP moguće je uočiti sljedeće bitne karakteristike:¹³ JPP je upravljačka reforma, ono je inovativan alat koji može unaprijediti pružanje javnih usluga, JPP je način rješavanja problema pružanja javnih usluga s ciljem povećanja njihove kvalitete i smanjenja cijene javne usluge, JPP omogućava uključivanje menadžera javnog sektora u tržišnu utakmicu, JPP doprinosi pomicanju rizika (sukladno ugovorenoj alokaciji), ali i raspodjeli moći između javnog i privatnog sektora.

Rasprostranjen pristup JPP po kojem je partnerstvo suvremeni model financiranja javnog sektora kojim javna vlast pomoću privatnog partnera prevladava jaz u financiranju većih kapitalnih ulaganja nije potpun, budući da partnerstvu prilazi samo kao obliku u kojem je jedino pitanje financiranja dominantan problem. Ovakav pristup JPP - kao modelu financiranja javnog sektora - značajno je uži nego što JPP po svojoj suštini predstavlja. Osnova partnerstva javnog i privatnog sektora je, kao što to i sama riječ partnerstvo predstavlja, uspostava suradnje javnog i privatnog sektora na realizaciji zajedničkih ciljeva, posebno u investiranju

⁹ Osborne, S.P., *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective*, Advances in Management and Business Studies, Routledge, New York, 2000., str. 11.

¹⁰ Montanheiro, L., *Identifying economic benefits in multy-organisation partnership*, in: *Public private sector partnership: fostering enterprise*, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 1998., str. 333.

¹¹ Akintoye, A. (et al.), *Public-Private Partnership: Managing risk and opportunities*, Blackwell Scientific Publications, Oxford, 2003., str. 3.

¹² Moore, H.M., *Creating public value through private/public partnership*, in: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 2005., str. 22.

¹³ Bult-Spiering, M., Dewulf, G., *Strategic Issues in Public-Private Partnership: An International Perspective*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006., str. 16.

i snošenju rizika, a sve kako bi javna usluga bila dostupnija, kvalitetnija i, poželjno, jeftinija za poreznog obveznika. Pri navedenom, osnova na kojoj počiva JPP predstavlja aranžman partnerstva javnog i privatnog, u kojem se pojavljuju različiti modeli partnerstva, od kojih financiranje javnog sektora uključivanjem privatnog sektora predstavlja tek jedan dio. Ostali dijelovi na kojima počiva JPP najčešće su: projektiranje, izgradnja, korištenje i održavanje javne infrastrukture i usluga, kojima i javni i privatni sektor nastoje potaknuti ekonomski rast i razvoj i realizirati svoje ciljeve - sve uz zajednički definiranu odgovornost partnera i alociran i ugovoren rizik.

Težnje za bržim lokalnim razvojem u stalnom su porastu, što nije moguće realizirati obzirom na ograničene financijske, materijalne i kadrovske resurse javnog sektora.¹⁴ JPP predstavlja suvremeni način suradnje javnog i privatnog sektora kojim javna vlast pomoću privatnog partnera prevladava jaz u nedostajućim resursima za realizaciju većih kapitalnih, najčešće infrastrukturnih ulaganja. Osnova partnerstva javnog i privatnog sektora je, kao što to i sama riječ partnerstvo govori, uspostava suradnje javnog i privatnog sektora na realizaciji zajedničkih ciljeva, posebno u segmentima: zajedničkog nastupa u investiranju, zajednički dogovorene alokacije rizika i podjele odgovornosti za funkcioniranje, u kojima javni sektor zadržava kontrolu nad kvalitetom (često i cijenom) i dostupnosti javne usluge ili javne infrastrukture.

Osnova na kojoj počiva JPP nije privatizacija, koja nastaje prijenosom vlasništva iz javnog u privatni sektor. Privatizacija predstavlja transfer javnog vlasništva (nad imovinom - stvarima i pravima) u privatni sektor, a JPP je uvođenje privatnog sektora u izgradnju, modernizaciju, financiranje i upravljanje javnim uslugama (i infrastrukturom) uz obostran interes - i javnog i privatnog sektora - prema dugoročnim ugovorima kojima javni sektor zadržava kontrolu i odgovornost za funkcioniranje sustava.

JPP predstavlja aranžman partnerstva javnog i privatnog sektora, u kojem se pojavljuju različiti modeli partnerstva, od kojih financiranje javnog sektora uključivanjem privatnog partnera predstavlja tek jedan dio. Ostali dijelovi na kojima počiva JPP najčešće su: projektiranje, izgradnja, korištenje, upravljanje i održavanje javne infrastrukture i usluga, kojima i javni i privatni sektor nastoje potaknuti ekonomski rast i realizirati svoje ciljeve. Iz ovakvog pristupa JPP može se uočiti kako partnerstvo generira stvaranje nove vrijednosti, dok privatizacija samo transferira vlasništvo iz javnog u privatni sektor.¹⁵

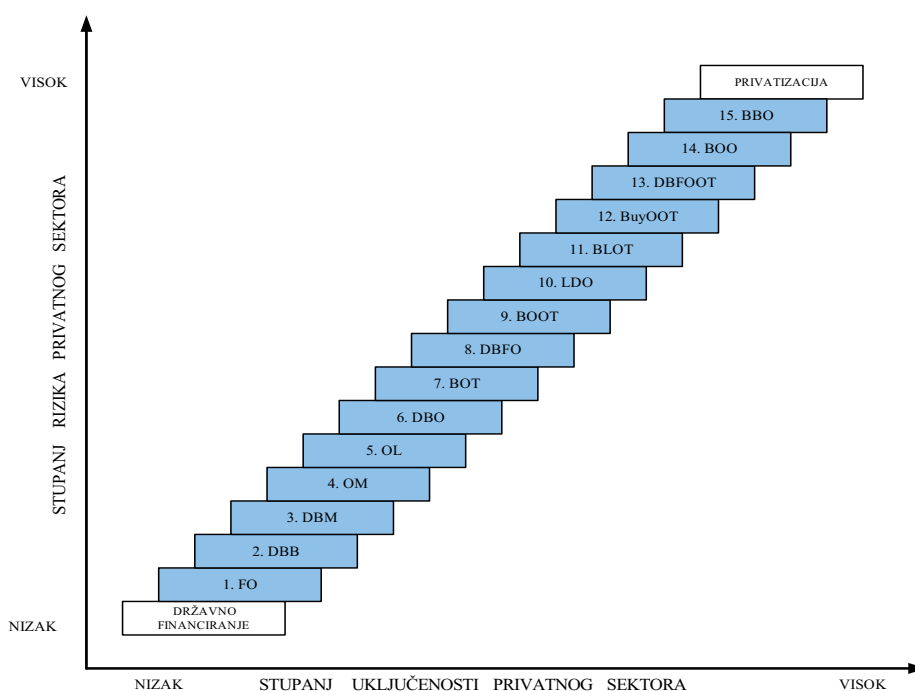
2.2. Dizajn različitih modela JPP

Mnogobrojne, praktično neograničene, mogućnosti stoje na raspolaganju (slika

¹⁴ Plumer, J. (ed.), *Focusing Partnership: A Sourcebook for Municipal Capacity Building in Public - Private Partnership*, Earthscan, London, 2002., str. 33.

¹⁵ Bajrambašić, I., *Dostignuća u financiranju infrastrukture (PPP&PFI)*, Sarajevo, 2003., str. 47.

1.) za pružanje javnih usluga - od neposrednog pružanja usluge od strane javnog subjekta (ne predstavlja JPP), preko brojnih oblika JPP¹⁶ do potpune privatizacije (također, kako je već rečeno, ne predstavlja JPP) kojima javni sektor dio ili, rjeđe, potpunu odgovornost, rizike i koristi od pružanja javnih usluga prenosi na privatni sektor.



Slika 1: Spektar uključenosti privatnog sektora u suradnju s javnim sektorom i modeli JPP

U ovisnosti o stupnju uključenosti javnog i privatnog sektora u projektiranje, izgradnju, održavanje, financiranje, operacionalizaciju, upravljanje, kao i alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture, JPP obuhvaća sljedeće modele:

1. *Privatno-Financiranje (FO: Finance Only)*: Privatni sektor, najčešće banke i fondovi, neposredno financiraju izgradnju javne infrastrukture. Svi troškovi financiranja idu na teret javnog sektora, koji snosi i sve rizike izgradnje i eksploatacije.
2. *Projektiraj-Pobjedi u nadmetanju-Izgradi (DBB: Design-Bid-Build)*: Javni partner određuje zahtjeve projekta, osigurava njegovo financiranje i

¹⁶ Više u: Geddes, M., *Making Public Private Partnership Work: Building Relationship and Understanding Cultures*, Gower Publishing, London, 2005., str. 8.-14., i Gulija, B., *Javno-privatno partnerstvo*, Euroscope, Europski dokumentacijski centar, Zagreb, 2004., No. 73, str. I.-IV.

projektiranje. Postupkom javne nabave odabire najpovoljnijeg privatnog ponuđača, koji je odgovoran za izgradnju. Javni partner pruža uslugu, održava objekt i vlasnik je izgrađenog objekta.

3. *Projektiraj-Izgradi-Održavaj (DBM: Design-Build-Maintain)*: Privatni sektor, po zahtjevima i specifikacijama javnog sektora, projektira, gradi i održava infrastrukturu, najčešće uz unaprijed ugovorenu fiksnu cijenu, čime se troškovni rizik i rizik kvalitete i održavanja izgrađenog, prenosi na privatni sektor.
4. *Izvedi-Održavaj (OM: Operate-Maintain)*: Privatni sektor temeljem ugovorenih uvjeta, pruža uslugu koristeći javna dobra ili javnu imovinu, pri čemu vlasništvo ostaje u rukama javnog sektora. Po svojoj naravi, OM modeli predstavljaju tzv. *outsourcing ugovore*.
5. *Operativna licenca (OL: Operation License)*: Privatni sektor dobiva dozvolu od javnog sektora da pruža javnu uslugu, najčešće ograničenog trajanja.
6. *Projektiraj-Izgradi-Izvedi (DBO: Design-Build-Operate)*: Privatni sektor, po zahtjevima i specifikacijama javnog sektora, projektira i gradi javno dobro, najčešće po fiksnoj cijeni, a financiranje i troškove financiranja snosi javni sektor. Po završetku gradnje, privatni partner uzima objekt u dugoročan zakup i koristeći ga pruža uslugu.
7. *Izgradi-Izvedi-Prenesi (BOT: Build-Operate-Transfer)*: Privatni sektor, po projektima javnog sektora, gradi javno dobro i koristeći ga pruža uslugu. Privatni partner kao pružatelj usluge (pod kontrolom javnog sektora) naknadu za pruženu uslugu naplaćuje od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom višegodišnjeg zakupa, javno se dobro vraća javnom partneru.
8. *Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Izvedi (DBFO: Design-Build-Finance-Operate)*: Privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnog dobra i uzima ga u dugoročan najam. Upravlja pružanjem usluge i koristi javno dobro ugovoreni broj godina.
9. *Izgradi-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (BOOT: Build-Own-Operate-Transfer)*: Privatni sektor, po projektima javnog sektora, gradi javno dobro, zadržava ga u vlasništvu i posjedu za ugovoreno vrijeme trajanja aranžmana i koristeći ga pruža uslugu. Privatni partner kao pružatelj usluge naknadu za pruženu uslugu naplaćuje od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom ugovorenog roka, vlasništvo nad javnim dobrom se prenosi javnom partneru bez naknade.
10. *Zakupi-Razvij-Izvedi (LDO: Lease-Develop-Operate)*: Privatni partner javno dobro uzima u zakup, tehnološki i funkcionalno ga razvija i unapređuje, i upravlja njegovim korištenjem.
11. *Izgradi-Zakupi-Izvedi-Prenesi (BLOT: Build-Lease-Operate-Transfer)*: Privatni partner gradi javno dobro i uzima ga u zakup. Vlasništvo ostaje u javnom sektoru, a privatni sektor koristeći zakupljeni javni objekt pruža uslugu. Istekom ugovorenog roka, posjed nad javnim dobrom se vraća javnom partneru.

12. *Kupi-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (B_{uy}OOT: Buy-Own-Operate-Transfer):* Privatni sektor kupuje javno dobro, koristi ga ugovoreni broj godina i pruža uslugu. Istekom ugovorenog roka vlasništvo se bez naknade prenosi na javni sektor.
13. *Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (DBFOOT: Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer):* Privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnog projekta, upravlja pružanjem usluge i koristi javno dobro, koje je njegovo vlasništvo, ugovoreni broj godina. Istekom ugovorenog roka, vlasništvo nad javnim dobrom se prenosi javnom partneru bez naknade.
14. *Izgradi-Posjeduj-Izvedi (BOO: Build-Own-Operate):* Privatni sektor gradi i upravlja javnim dobrom u svom vlasništvu, bez obveze da se imovina transferira javnom sektoru. Kontrola nad uslugama privatnog sektora najčešće se provodi i regulira od strane javnih vlasti.
15. *Kupi-Izgradi-Izvedi (BBO: Buy-Build-Operate):* Privatni sektor kupuje javno dobro, unapređuje ga i njime upravlja, pružajući usluge javnom sektoru ili krajnjim korisnicima. Istekom ugovorenog roka, privatni sektor zadržava svoja vlasnička prava nad dobrom javne namjene.

Kako je to uočljivo iz prethodnog, iscrpnog prikaza,¹⁷ međusobna razlika među prezentiranim modelima partnerstva proizlazi kako iz različite obuhvatnosti podjele uloga javnog i privatnog partnera u realizaciji projekata, tako i iz ugovorenog načina financiranja, upravljanja, održavanja, alokacije rizika i vlasničkog statusa izgrađene ili modernizirane infrastrukture ili javnog objekta.

Iz navedenog je moguće uočiti da ne postoji univerzalni model ili standard pogodan za JPP. Svako JPP je posebno, specifično, u kojem je potrebno uzeti u obzir brojne faktore i parametre, a naročito spremnost partnera na suradnju i dogovornu alokaciju rizika.

2.3. Temeljni oblici realizacije JPP

Svi prethodno navedeni modeli JPP mogu se grupirati u nekoliko temeljnih oblika realizacije partnerstva javnog i privatnog sektora:

- Ugovori o upravljanju (*management contracts*) i ugovori o pružanju usluga (*service contracts*), kojima privatni sektor preuzima pružanje neke usluge u ime ili za račun javnog sektora.
- Ugovori o najmu/zakupu javnih dobara (*lease agreements*), kojima javni sektor daje javnu imovinu privatnom partneru na korištenje. Privatni partner

¹⁷ Ne želeći opterećivati tekst, navodi se još nekoliko modela putem kojih se realizira JPP: *BOOST (Build-Own-Operate-Subsidize-Transfer)*, *DBOOT (Design-Build-Own-Operate-Transfer)*, *BLT (Build-Lease-Transfer)*, *BRT (Build-Rent-Transfer)*, *BROT (Build-Rent-Operate-Transfer)*, *MOO (Modernize-Own-Operate)*.

unajmljenu/zakupljenu imovinu koristi i najčešće je tehnološki i funkcionalno razvija.

- Ugovori o zajedničkom ulaganju (*joint venture agreements*), kojima javni i privatni sektor osnivaju zajednički poslovni subjekt (najčešće trgovačko društvo) radi realizacije nekog projekta, a visina i način ulaganja i raspodjela rizika se definiraju ugovorom.
- Koncesijski ugovor - *BOT (Build-Operate-Transfer)* kojim javni sektor dio svojih prava ili obavljanje određene djelatnosti prenosi, na ugovoreni rok, u sferu odgovornosti privatnog partnera.
- Privatna financijska inicijativa - *PFI: (Private Finance Initiative)* - oblik JPP koji po svojim karakteristikama pripada u *DBFO (Design-Build-Finance-Operate)* tip ugovora. Pod ovim oblikom partnerstva poznati su još i, prethodno spomenuti, modeli kao npr. *BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)*, *DBFOOT (Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer)* i dr. Javni sektor putem ugovora iz domene PFI iznajmljuje ili kupuje točno određenu vrstu javnih dobara ili javnih usluga, koje mu pruža privatni partner.
- Ugovori *BOO (Build-Own-Operate)* i *BBO (Buy-Build-Operate)* - kojima privatni partner kupuje, gradi, održava i upravlja imovinom koja je njegovo isključivo vlasništvo i čijim gospodarenjem privatni partner snosi sve rizike, ali i sve koristi od pružanja ugovorene javne usluge.

U navedenim temeljnim oblicima realizacije JPP moguće je uočiti da dio njih predstavlja *klasični ugovorni odnos partnera* (ugovor o upravljanju, ugovor o uslugama, ugovor o najmu/zakupu), dio pak predstavlja *institucionalni oblik partnerstva* (zajedničko ulaganje) dok ostali navedeni modeli predstavljaju *ugovorni oblik javno-privatnog partnerstva*: to su *koncesije-BOT*, *oblici privatne financijske inicijative: DBFO, BOOT i DBFOOT*, odnosno *modeli kojima privatni partner zadržava vlasništvo nad izgrađenim objektima ili infrastrukturom: BOO i BBO*. Rekapitulacija temeljnih osobina prezentiranih oblika realizacije JPP prikazana je u tablici 1. Iz pregleda navedenog u tablici moguće je uočiti različitu poziciju javnog i privatnog partnera obzirom na vlasništvo, izvedbu - pružanje usluge i njeno održavanje, kapitalna ulaganja, komercijalne rizike i vrijeme trajanja partnerskog odnosa. Suština JPP ogleda se upravo u uravnoteženju interesa javnog i privatnog partnera, a vezano uz status vlasništva, financiranje i, naročito, alokaciju rizika u odabranom načinu realizacije JPP koji najbolje uvažava želje i mogućnosti javnog i privatnog partnera. Za uspjeh u realizaciji JPP važno je u suglasju partnera utvrditi sve rizike (financijske rizike, rizike koji nastaju u projektiranju i izgradnji objekata, rizike uporabe i upravljanja, rizike održavanja, tehnološke rizike, političke rizike, rizike zaštite okoliša) povezane sa svakom od faza realizacije projekta, alocirati ih tako da ravnoteža osigura zainteresiranost partnera, koji preuzimanjem rizika razvijaju svoje strategije upravljanja rizicima, nastojeći minimalizirati ukupne troškove.

Tablica 1: Temeljne osobine odabranih oblika realizacije javno-privatnog partnerstva

Oblik JPP	Vlasništvo	Izvedba i održavanje	Kapitalna ulaganja	Komercijalni rizici	Trajanje
Ugovori o upravljanju i pružanju usluga	Javno	Privatno	Javna	Javni	3-5 godina
Ugovori o najmu/zakupu	Javno	Privatno	Privatna	Privatni	7-15 godina
Zajednička ulaganja	Podijeljeno: Javno/Privatno	Privatno	Podijeljena: Javno/Privatno	Podijeljeno: Javno/Privatno	20 i više godina
Koncesijski ugovor-BOT	Javno	Privatno	Privatna	Privatni	25-30 godina
Privatna financijska inicijativa: BOOT, DBFOOT	Privatno/Javno	Privatno	Privatna	Privatni	25-50 godina
Ugovori BOO, BBO	Privatno	Privatno	Privatna	Privatni	30-50 i više godina

U današnje vrijeme, kada se često govori o realizaciji različitih projekata izgradnje javnih građevina i javne infrastrukture po nekom od modela JPP, većinom se podrazumijeva realizacija *isključivo ugovornih oblika JPP*. Razlog tome je u činjenici da su ovi oblici i najprikladniji za izgradnju kapitalnih objekata infrastrukture. Iako u državama EU postoje brojne evidencije o prednostima JPP kao načina ugovaranja i nabave javne infrastrukture (u povećanju kvalitete građevina i u smanjenju ukupnih životnih troškova građevina), trenutno rasterećenje tekućeg zaduživanja javne vlasti još uvijek je dominantni ekonomski razlog primjeni modela JPP.¹⁸ Od ostalih brojnih prednosti JPP najčešće se uočava da privatni partner financira projektiranje izgradnju, opremanje i uređenje objekata kao i njihovo održavanje, da javni partner rizike (ne)kvalitete prenosi na privatnog, da se naplata za usluge počinje realizirati tek kad je objekt u funkciji, da javni partner ne mora osigurati značajna financijska sredstva za realiziranje investicije, da privatni partner odgovara za performanse i funkcionalnost objekata, odnosno da javni partner dobiva kvalitetu za plaćenu uslugu (*value for money*).

¹⁸ Marenjak, S. (i drugi), Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, Građevinar, Zagreb, 2007., 59 (7), str. 599.

Kao najčešća ograničenja u primjeni JPP smatraju se dugotrajnost procesa odabira partnera, složenost procedure i nepostojanje standardnih uvjeta ugovora.

2.4. (Obveznopravni i stvarnopravni) u činci ugovora o javno-privatnom partnerstvu

Ugovor o JPP je, u prvom redu, ugovor, što znači da postoje i ona bitna obilježja takvog (obveznog) odnosa. Kao prvo, to znači primjenu načela *pacta sunt servanda*.¹⁹ Kao drugo, to znači i mogućnost poboynosti i ništetnosti prema općim pravilima (zato jer nema posebnog pravila koji ih je derogirao), ali sa učincima koji su bitno usloženi već po naravi stvari. Naime, makar to nije nužno obilježje ugovora o JPP, u pravilu će se raditi o ulaganju značajnih vrijednosti i dugoročnom odnosu. Kad je to tako, ukoliko dođe do prijepora i uopće problema, njihovo rješavanje je u bitnom (radi tih obilježja) usloženo. Upravo radi navedenoga je nužno ukazati na osnovno o poboynosti i ništetnosti, kao i o odštetnoj odgovornosti do koje može doći u slučaju kako raskida tako i poboynosti ili ništetnosti ugovora, te, zaključno, o obveznopravnim i stvarnopravnim učincima takvih ugovora.

2.4.1. O poboynosti²⁰ i ništetnosti²¹

2.4.1.1. Općenito

ZOO sadrži generalni pojam nevaljanosti²² koji obuhvaća (u dvodiobi) pojmove ništetnosti²³ i poboynosti.²⁴ I u jednom i u drugom slučaju se radi o učincima koji djeluju *ex tunc*, a različitosti se pokazuju kako kod uvjeta, tako i kod aktivne legitimacije i rokova za pokretanje postupka.

2.4.1.2. In concreto

Sve što vrijedi općenito glede ništetnosti i poboynosti vrijedi i in concreto za svaki ugovor o JPP. Specifičnosti su u velikim vrijednostima, u velikoj prijetnji

¹⁹ *Pacta sunt servanda – ugovori se moraju poštovati*. Dragimir Stojčević- Ante Romac, *Dicta et regulae iuris*, SA, Beograd, 1984., str. 371. Druga strana istog načela je to da ono što dvoje ugovore trećeg ne obvezuje. Vidjeti više u: Slobodan Perović, *Obligaciono pravo*, SL, Beograd, 1990., str. 373. i dalje.

²⁰ Vidjeti čl. 330. ZOO koji glasi: Ugovor je poboyn kad ga je sklopila strana ograničeno poslovno sposobna, kad je pri njegovu sklapanju bilo mana volje te kad je to ovim Zakonom ili posebnim propisom određeno.

²¹ Vidjeti čl. 322. ZOO koji glasi:

(1) Ugovor koji je protivan Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima ili moralu društva ništetan je, osim ako cilj povrijeđenog pravila ne upućuje na neku drugu pravnu posljedicu ili ako zakon u određenom slučaju ne propisuje što drugo.

(2) Ako je sklapanje određenog ugovora zabranjeno samo jednoj strani, ugovor je valjan ako u zakonu nije što drugo predviđeno za određeni slučaj, a strana koja je povrijedila zakonsku zabranu snosit će odgovarajuće posljedice.

²² Kojim je zamijenjen raniji izraz pravne nevažnosti koji je bio razlogom mnogih (opravdanih) kritika stručne i znanstvene javnosti.

²³ Koja sadržajno odgovara pojmu apsolutne ništetnosti.

²⁴ Koja sadržajno odgovara pojmu relativne ništetnosti.

da se bitne okolnosti tijekom godina (a u pravilu se radi o ugovorima koji se sklapaju na dug rok) promijene, pa i tako da privatni partner²⁵ propadne ili samo zapadne u velike teškoće koje mu onemogućavaju ispunjenje ugovora onako kako je ugovoreno. Sigurno je da sve ono što može dovesti i što dovodi do bilo poboynosti i ništetnosti uopće može postojati i kod ugovora o JPP. Činjenica moguće nevaljanosti kod milijunskih ulaganja i u pravilu ogromnog javnog interesa i istodobno nemogućnosti javnog partnera to na drugi način financirati znači i mora značiti samo podizanje opreza i razine profesionalnosti u pripremi, sklapanju i provedbi ugovora na najvišu moguću razinu.

2.4.2. Odštetna odgovornost – općenito i in concreto

2.4.2.1. Općenito

U pravu, kako našem tako i stranom postoji podjela odgovornosti prema kriteriju postojanja ili nepostojanja krivnje kao jednog od elemenata odgovornosti. Po tom kriteriju razlikujemo odgovornost uz krivnju ili subjektivnu odgovornost i odgovornost bez krivnje ili objektivnu odgovornost.

Odgovornost po osnovu krivnje - culpa. Kod odgovornosti po osnovi krivnje izvan općih pretpostavki odgovornosti za štetu, treba postojati još i krivnja štetnika. Krivnja je subjektivni odnos štetnika prema uzrokovanju štete pa odgovornost po osnovu krivnje nazivamo još i subjektivnom odgovornošću. Izvan općeg načela ove odgovornosti iz članka 1045 st.1 i 2 ZOO-a, odgovornost po osnovu krivnje uređena je odredbama članka 1049-1054 ovog Zakona. Tako prema odredbi članka 1049 krivnja postoji kada je štetnik prouzročio štetu namjerno ili nepažnjom.

Ukoliko oštećenik treba dokazati krivnju štetnika govorimo o kriteriju dokazane krivnje, a kada se krivnja štetnika predmnijeva riječ je o predmnijevanoj (pretpostavljenoj) krivnji. Kod **dokazane krivnje** oštećenik je tako dužan dokazati štetnu radnju štetnika, štetu, uzročnu vezu i subjektivni element protupravnosti (krivnju štetnika). Objektivne elemente protupravnosti utvrđuje sud po službenoj dužnosti. Kod kriterija **predmnijevane (pretpostavljene) krivnje**, štetnik isto tako odgovara za štetu ako je kriv, ali se njegova krivnja predmnijeva. Oštećenik tako treba dokazati štetnu radnju, štetu, uzročnu vezu, dok krivnju štetnika ne dokazuje jer se ona predmnijeva. Predmnijeva se najniži stupanj krivnje - obična nepažnja (članak 1045 st.1 i 2). ZOO-a kriterij predmnijevane (pretpostavljene) krivnje odredbom članka 1045 st.1 i 2 postavlja kao opće pravilo, dok je iznimno za određene slučajeve posebnim odredbama predviđen kriterij dokazane krivnje.

Odgovornost po kriteriju uzročnosti – cause - (bez obzira na krivnju). Kod odgovornosti po kriteriju uzročnosti štetnik odgovara u okolnostima kada postoji uzročna veza između štetne radnje i štete, bez obzira na krivnju štetnika. Štetnik odgovara već na temelju objektivne činjenice da je šteta prouzročena. Utoliko se u praksi odgovornost po kriteriju uzročnosti – *kausaliteta* (po načelu *cause*) još naziva objektivnom odgovornošću. Ukoliko posebno zakonom nije drukčije

²⁵ U teoriji je moguće da propadne i onaj javni, ali to praktično ipak ne vrijedi.

uređeno, na oštećenom je teret dokaza o postojanju uzročne veze između štetne radnje i štete. Odredbom članka 1063 ZOO-a, posebno je uređena predmnjeva uzročnosti za štetu nastalu u vezi s opasnom stvari, odnosno opasnom djelatnošću. Prema ovoj odredbi, šteta nastala u vezi s opasnom stvari, odnosno opasnom djelatnošću, smatra da potječe od te stvari, odnosno djelatnosti, osim ako se dokaže da one nisu bile uzrok štete. Izvan načelne odredbe članka 1045 st. 3 i 4 ZOO odgovornost po kriteriju uzročnosti uređena je odredbama članka 1063 – 1080. Odredbom članka 1045 st. 3 i 4 ZOO odgovornost po kriteriju uzročnosti predviđena je za štete od stvari ili djelatnosti od kojih potječe povećana opasnost štete za okolinu, dok se u drugim slučajevima po ovom kriteriju odgovara tek kada na to ZOO-a ili poseban zakon, posebno upućuje. Kod odgovornosti po kriteriju uzročnosti štetnik se ne oslobađa odgovornosti dokazivanjem da nije kriv što se šteta dogodila (niti se u ovom slučaju krivnja štetnika presumira). Međutim, može se osloboditi odgovornosti (u pretpostavkama odredbe članka 1067 ZOO-a) ukoliko dokaže da je šteta uzrokovana višom silom, krivnjom samog oštećenog ili neke treće osobe. Kako se u ovim uvjetima štetnik može osloboditi odgovornosti, to je u našem pravu i dalje načelno prihvaćena **relativna uzročnost** (relativni kauzalitet). Kada se odgovornost utvrđuje po **apsolutnoj uzročnosti** (kod koje ne postoji bilo kakva mogućnost oslobođenja od odgovornosti), to mora biti posebno zakonom određeno²⁶.

2.4.2.2. In concreto

Prema našem mišljenju nema nikakvih mogućnosti da bi se u ovakvom ugovornom odnosu odgovaralo bilo kako osim po kriteriju krivnje.²⁷ To znači, kako je naprijed navedeno, predmnjevu najblažeg oblika krivnje, naravno i uz mogućnost dokazivati suprotno (da nema krivnje), ali i drukčije (da postoji viši, odnosno teži, oblik krivnje - nakana ili umišljaj). Treba i naglasiti da su mogući apsolutno **svi oblici štete**, uključujući i kod pravne osobe mogućnost povrede pravne osobnosti, kao možda i najveću novotu koju je donio ZOO.

Budući se odgovornost za štetu objektivno temelji na prethodnom utvrđenju što je to šteta, treba ukazati na osnovno u svezi štete po ZOO.

Definicija štete za sada postoji u čl. 1046. ZOO na način da se šteta definira kao *umanjenje nečije imovine (obična šteta) i sprječavanje njezina povećanja - izmakla korist i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta)*.

Prije (iako bi bilo logičnije obrnuto, dakle da na prvo mjesto dolazi definiranje štete, a nakon toga sve ostalo, pa i pitanje odgovornosti) definiranja samog pojma štete zakonodavac je u čl. 1045. ZOO dopunio dodatkom koji je sudska praksa prihvatila u primjeni odredbe članka 154 st. 1 propisa koji je prethodio ZOO, da

²⁶ Vidjeti tako u: Hrvoje Kačer - Ante Perkušić, Komentar Zakona o obveznim odnosima, RRIF Zagreb, 2005., str. 1611. - 1615. (komentar čl. 1045.) u: Vilim Gorenc i dr., Komentar Zakona o obveznim odnosima, RRIF, Zagreb, 2005.

²⁷ Misli se na odnos odgovornosti između ugovornih strana, a prema trećima je objektivna odgovornost, naravno, moguća (npr. ako se radi o izgradnji i uporabi nekog stroja ili uopće obavljanje opasne djelatnosti).

se kod odgovornosti po osnovi krivnje predmnijeva samo najblaži stupanj krivnje počinitelja štete – obična nepažnja propisao kao prvo da je zabranjeno drugome činiti štetu (*neminem laedere*), zatim da se za opasne stvari i djelatnosti odgovara bez obzira na krivnju (objektivno), te da objektivna odgovornost postoji i u drugim zakonom propisanim slučajevima.

Prouzročenje štete je jedan od izvora (čl. 20 ZOO) nastanka obveza uopće, pa tako i obveze na naknadu štete (čl. 1045. – 1110. ZOO). Već načelnim odredbama (čl. 8. ZOO) propisana je dužnost svake osobe uzdržati se od postupaka kojim se može drugom prouzročiti šteta, a ukoliko tako ne postupi svatko je dužan naknaditi tako prouzročenu štetu (čl. 1045. ZOO). Prouzročenje štete spada u oblik izvanugovornih obveza, svakako i izvanugovornu obvezu koja se najčešće javlja u praksi, a ista nastaje već nastupom činjenica za koje pravni poredak veže nastup obveznog odnosa, neovisno o stranačkoj volji.

Do štete može doći i u okolnostima kada se povrijedi ugovorna obveza. Načelnom odredbom (čl. 9. ZOO) propisano je da su sudionici u obveznom odnosu dužni ispuniti svoju obvezu, te da su odgovorni za njezino neispunjenje. Kada dužnik ne ispuni obvezu ili zakasni s njezinim ispunjenjem, vjerovnik ima pravo zahtijevati i popravljjanje štete koju je zbog tog pretrpio (čl. 342. ZOO).

Odgovornost za štetu je obveznopravni odnos u kojem je jedna strana dužna drugoj strani popraviti štetu, a druga je od prve ovlaštena zahtijevati popravljjanje štete²⁸. Odgovornost za štetu nastaje pod pretpostavkom da je osoba odgovorna za štetu (štetnik) počinila protupravnu štetnu radnju zbog koje je nastala šteta osobi koja traži popravak štete (oštećenik) i ako postoji uzročna veza između štetne radnje i štete kao posljedice. Sve navedene pretpostavke moraju biti ispunjene kumulativno.²⁹ Pretpostavke odgovornosti za štetu su po ZOO kako slijedi:

- a) subjekti odgovornosti za štetu,
- b) štetna radnja štetnika,
- c) šteta,
- d) uzročna veza između štetne radnje i štete ili kauzalni nesusus i
- e) protupravnost.

Ad a) Subjekti obveznog odnosa odgovornosti za štetu (i ugovornog i izvanugovornog) mogu biti fizičke ili naravne³⁰ i pravne osobe (članak 16). Za štetu načelno odgovara osoba koja je uzrokovala štetu (štetnik), uz određene

²⁸ Martin Vedriš, Petar Klarić, Građansko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2006. god. str. 583.

²⁹ Vilim Gorenc, Zakon o obveznim odnosima s komentarom, RRIF plus, Zagreb, 1998. god., str. 209., Hrvoje Kačer - Ante Perkušić, Komentar Zakona o obveznim odnosima, RRIF Zagreb, 2005., str. 1605. (komentar čl. 1045.) u: Vilim Gorenc i dr., Komentar Zakona o obveznim odnosima, RRIF, Zagreb, 2005. Vidjeti više o tome u: Petar Klarić - Martin Vedriš, Građansko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2006. god., str. 584. i dalje

³⁰ Nažalost u ZOO se nije uspjelo provesti prijedlog radne skupine za uvođenje (makar i kao alternativnog) naziva naravna osoba (sukladno nekim stranim rješenjima: nature person, naturliche Person) umjesto ili uz naziv fizička osoba.

iznimke u kojima se razlikuju štetnik i odgovorna osoba. Oštećenik je svaka fizička ili naravna osoba koja trpi štetu.

Ad b) Štetna radnja je svaka radnja, činidba (*commissio*) ili propust (*omissio*) štetnika kojom se oštećeniku nanosi šteta. Javlja se kao građanski delikt i povreda ugovornog odnosa. Obveznopravni odnos mogu povrijediti i dužnik (česće) i vjerovnik (rjeđe) obveznopravnog odnosa.

Ad c) Šteta je umanjenje nečije imovine (obična šteta), sprječavanje njezina povećanja (izmakla korist) i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta) prema odredbama ZOO. Da bi došlo do odgovornosti za štetu, štetnom radnjom mora biti uzrokovana povreda subjektivnog prava ili interesa.

Ad d) Da bi došlo do odgovornosti za štetu između štetne radnje i štete mora postojati uzročna veza – *causalni nexus*. Šteta se mora javljati baš kao posljedica štetne radnje. Šteta često nastupa kao posljedica više uzroka, pa je u okolnostima svakog slučaja potrebno cijeliti onaj uzrok koji je pravno relevantan. To je dakle uzrok koji je tipičan (prema životnom iskustvu ili pravilima struke) za određenu štetnu posljedicu. Prema sudskoj praksi pravno relevantni uzrok štete je onaj štetni događaj čijem redovitom učinku odgovara konkretna šteta. Na oštećeniku je uvijek teret dokaza glede uzročne veze, jer se ista ne predmnijeva.

Ad e) O protupravnosti govorimo kada je povrijeđena neka pravna norma. Pri tom nije riječ samo o normama građanskog prava jer i ponašanje suprotno normama drugih pravnih područja može dovesti do štete. Da bi došlo do odgovornosti za štetu, nije potrebno da pravna norma koja je u pojedinom slučaju povrijeđena, izričito predviđa odgovornost za štetu, jer je to propisano veći općim odredbama. Isto tako u okolnostima protupravnog ponašanja s kojim u uzročno posljedičnoj vezi nije nastupila šteta neće biti ispunjene pretpostavke odgovornosti za štetu. U ovom slučaju osoba koja je povrijedila pravnu normu može odgovarati npr. kazneno ili za prekršaj, ali kako u pravno relevantnoj uzročno posljedičnoj vezi s njegovim postupanjem nije nastupila šteta (njegovim postupanjem nije povrijeđeno subjektivno pravo ili pravom zaštićeni interes druge osobe) neće biti ostvarene pretpostavke odgovornosti za štetu.

Da li u pojedinom slučaju postoji protupravnost kao pretpostavka odgovornosti za štetu, ocjenjuje se ovisno o tom traže li se za protupravnost samo objektivni ili subjektivni elementi protupravnosti. Kad se kod protupravnosti traže samo objektivni elementi, od odlučnog značaja je činjenica da je štetnik svojim postupanjem povrijedio normu objektivnog prava, dok je odnos počinitelja prema radnji i nanesejoj šteti irelevantan. Subjektivni elementi protupravnosti izražavaju se krivnjom počinitelja. U ovom slučaju nije dovoljna činjenica da je štetnik svojim postupanjem povrijedio normu objektivnog prava, već se zahtijeva i određeni stupanj štetnikove krivnje.

Posebno su predviđeni izuzeci kada se i unatoč postojanja protupravnosti odgovornost za štetu modificira ili se protupravnost isključuje. To su slučajevi: nužne obrane i stanja nužde (čl. 1052 ZOO), dopuštene samopomoći (čl. 1053 ZOO) i pristanak oštećenika (čl. 1054 ZOO).

2.4.3. Obveznopravni i stvarnopravni učinci

Temeljni obveznopravni učinak je da ugovorne odredbe ugovorne strane obvezuju, što je jedan od temelja pravne države, pravne sigurnosti i vladavina prava. To znači da svaka ugovorna strana mora izvršiti obveze koje je preuzela, a u slučaju prestanka pravnog subjektiviteta te obveze (kao i prava) prelaze na univerzalnog sukcesora.

Glede obveznopravnih učinaka nema nekih posebnih specifičnosti, osim što zbog (u pravilu) dugotrajnog odnosa prijeti opasnost da dođe do neželjenih okolnosti kao što je npr. stečaj, a što se na dugi rok ne može sa sigurnošću predvidjeti niti izbjeći. Ono što je ipak moguće je svoj ugovorni odnos pojačati u okviru mogućeg, bilo osobnim bilo stvarnopravnim pojačanjem³¹, i to je svakako za preporučiti, pa čak i uz eventualno manju profitabilnost (zbog troškova osiguranja).

Kod svakog ugovornog odnosa je moguće (ali ne i nužno) da dođe i do stvarnopravnih učinaka. Kod ugovora o JPP su stvarnopravni učinci, po naravi stvari, pravilo. Tako će npr. privatni partner ponekad steći pravo vlasništva na nekom objektu³², ponekad će se raditi o nekoj vrsti služnosti ili zakupa sa stvarnopravnim učincima, i u svim tim i takvim situacijama ta činjenica stvarnopravnog učinka dosta usložava rješenje ukoliko dođe do poništenja ili utvrđivanja ništetnosti ugovora. Samo jedna moguća ilustracija su moguća stvarna prava trećih osoba (npr. hipoteka na nekretnini) koja mogu biti bez sukoba sa ovlaštenikom, ali i sa tim sukobom (npr. kod pokušaja naplate od strane nekog vjerovnika). Ukoliko dođe do toga da ugovor bude utvrđen ništetnim ili poništen osnovno pravilo je da svatko treba vratiti ono što je primio, a samo ako to nije moguće ima se dati odgovarajuća naknada u novcu, prema cijenama u vrijeme donošenja odluke³³. Dodatno postoji odredba u istom članku da onaj tko je kriv za sklapanje ništetnog ugovora (čl. 323.) odnosno na čijoj je strani uzrok poboynosti (čl. 332.) ima i obvezu nadoknaditi štetu drugoj ugovornoj strani. Potpuno je jasno da ove vrlo jasne odredbe mogu nepremostivu prepreku imati u tome što su treće osobe stekle prava na imovini dužnika koja treba zaštititi.³⁴

³¹ Vidjeti više u: Petar Klarić - Martin Vedriš, Građansko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2006. god., str. 415. i dalje, Boris Vizner, Građansko pravo u teoriji i praksi, Zagreb, 1962., str. 510. i dalje.

³² Tu su moguće različite specifičnosti, pa tako i da je privatni partner tek kupio neku nekretninu baš za svrhe iz ugovora o javno-privatnom partnerstvu i još je nije ni unio u taj partnerski odnos a prijemor je već nastao (unutar toga su moguće različitosti, od toga da privatnom partnerz inače ta nekretnina ne bi trebala pa do toga gdje je ipak kvalitetno iskoristi).

³³ Vidjeti čl. 323. i 332. ZOO. Razlika je što čl. 323. ima i dodatak „ako zakon što drugo ne određuje.“

³⁴ Posebni u svezi načela povjerenja u zemljišnu knjigu. Vidjeti o tome više u: Vidjeti više u: Tatjana Josipović, Komentar Zakona o zemljišnim knjigama, Informator, Zagreb, 1998., str. 8., Tatjana Josipović, Zemljišnoknjižno pravo, Informator, Zagreb, 2001., 133.-134., Tatjana Josipović, Zemljišnoknjižno pravo u Republici Hrvatskoj – Das Grundbuchsrecht in der Republik Kroatien, Service Fachverag, Wien, 1999., str. 38. Važno je naglasiti da je autorica imala kod donošenja samog ZZK najvažniju stručnu ulogu, što njezinim stavovima daje posebno značenje.

3. PRAVNI IZVORI ZA REALIZACIJU JPP

Hrvatska spada među države koje imaju relativno malo iskustava s izvedbom projekata JPP. Uzroci su mnogobrojni: od nepoznavanja područja JPP i njegove dobre prakse naročito u EU, Kanadi i SAD, pa do nepostojanja zakonodavnog i fiskalnog okvira koji bi pospješili i ubrzali njegovu primjenu.

Kao i glede bilo kojeg drugog pravnog pitanja, temeljni pravni izvor je svakako Ustav Republike Hrvatske.³⁵ Obzirom na to da se radi o području obveznog prava, temeljni pravni izvor nakon i pored Ustava je (novi) Zakon o obveznim odnosima.³⁶ U svim slučajevima u kojima može biti dvojbena koji zakon (u smislu zakona koje države) treba primijeniti i/ili sud koje države je nadležan ogromno i nezamjenjivo je značenje Zakona o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima.³⁷

ZOO je vrlo značajan pravni izvor u prvom redu jer taj zakon ima u našem pravnom sustavu neku ulogu (pored ostaloga) supstituta općeg građanskog zakonika koji nažalost (još uvijek) ne postoji. To znači da se za čitav niz pravnih pitanja mora rješenje mora tražiti u općem dijelu ZOO (naravno osim ako bi u LEX SPECIALIS bilo određeno drukčije, u kojem slučaju se primjenjuje načelo za razrješenje antinomije *lex specialis derogat legi generali*). Posebno je značajno što je ugovor o JPP u prvom redu ugovor, što znači da je moguće (pored ostaloga) da taj ugovor bude pobojan ili čak i ništetan, što znači velike probleme kod bilo kojeg ugovora, a kod ugovora o JPP su ti problemi, sigurno, multiplicirani. Treba samo zamisliti jedan ugovor o JPP za koji se utvrdi (deklarira) ništetnost³⁸, a u provedbi istoga je učinjen čitav niz pravnih radnji, od kojih dio i sa stvarnopravnim učinkom.

Obzirom na činjenicu da još uvijek nema (a nema naznaka da će se takvo stanje skoro mijenjati) zakona o JPP ovo je dosta rijetka situacija u kojoj je *sedes materiae* JPP u aktima koji nemaju zakonsku snagu. Radi se o Smjernicama za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva³⁹ koje nemaju (barem ne izravno) obvezujuću snagu i Uredbi o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative.⁴⁰ Obzirom na činjenicu da će se vrlo često raditi o nekretninama i pravima koje se upisuju u zemljišne knjige pravni izvori su i Zakon o vlasništvu i drugim

³⁵ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90., 135/97., 8/98. - pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - pročišćeni tekst, 55/01. - nastavno: Ustav).

³⁶ Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05-nastavno: ZOO).

³⁷ Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima (SL SFRJ 43/82., 72/92., NN 53/91 – nastavno: ZRSZ).

³⁸ Iako su i kod poboynosti i kod ništetnosti učinci *ex tunc* (od početka odnosno od sklapanja ugovora) ipak je kod poboynosti sudska odluka (naravno nakon pravomoćnosti) konstitutivna, a kod ništetnosti samo deklaracija postojećeg stanja.

³⁹ Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (NN 98/2006 – nastavno: Smjernice).

⁴⁰ Uredba o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative (NN 20/2007 – nastavno: Uredba).

stvarnim pravima⁴¹, kao i Zakon o zemljišnim knjigama⁴² i njegova nadopuna – podzakonski akt - Pravilnik o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova (Zemljišnoknjižni Poslovnik)⁴³. Značenje pravnog izvora ima i svaki drugi propis (kako zakonske, tako i podzakonske razine) koji se, bilo izravno bilo neizravno, bavi pitanjima JPP. Slijedom toga, može se razlikovati i izravne i neizravne pravne izvore.

Pravni izvor su i međunarodni ugovori, međunarodni akti koji obvezuju Republiku Hrvatsku i to na način da pod Ustavom utvrđenim uvjetima (ratificiranje i objava) imaju nadzakonsku snagu⁴⁴, ali i međunarodno običajno pravo⁴⁵. Pri tome, a u svezi prijama Republike Hrvatske u Vijeće Europe, posebno značenje imaju i Europska konvencija o ljudskim pravima, kao i pripadajući protokoli i drugi akti Vijeća Europe⁴⁶.

Ono što je vrlo značajno naglasiti je i uloga pravne znanosti (koja djeluje snagom argumenta) kao (makar i neformalnog) izvora prava, poglavito u slučaju pitanja kao što je tumačenje u pravu⁴⁷, a koje je neka vrsta pravne stečevine uopće, dakle (uvjetno rečeno) iznad neke konkretne pravne norme, na neki način i iznad ograničenja koja predstavljaju granice država i regija. Uloga pravne znanosti je razmjerno tim veća što je pravno područje neistraženije i novije, a to baš naglašeno postoji u slučaju javno-privatnog partnerstva.

Potrebno je naglasiti i ulogu (sudske) prakse kao (u europskom pravu također neformalnog) izvora prava, koja je utvrđivala (i utvrđuje i dalje) brojna pravila koja su daleko premašila značenje konkretnog slučaja u kojem su nastala. Pri tome treba naglasiti da sudska (uključujući i upravnosudsku i ustavnosudsku) praksa (za razliku od pravne znanosti) djeluje snagom argumenta, ali i argumentom snage, obzirom na to da viši sudovi imaju ovlast nametnuti svoje pravne stavove

⁴¹ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06 - nastavno: ZV).

⁴² Zakon o zemljišnim knjigama (NN 91/96., 114/01., 100/04., 107/07 - nastavno: ZZK).

⁴³ Pravilnik o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova (Zemljišnoknjižni Poslovnik) (NN 81/97., 109/02., 123/02., 153/02., 14/05 - nastavno: Poslovnik).

⁴⁴ Radi se o pravnom fenomenu koji još uvijek nije dostatno istražen. Naime, razmjerno je teško (o) braniti tezu prema kojoj niži akt može suspendirati viši akt, a ako se to ne bi moglo, tada bi domaći pravni sustav praktično bio blokiran, što je nedopustivo.

⁴⁵ Vidjeti više o izvorima međunarodnog javnog prava u: Davorin Rudolf - Vesna Barić-Punda, Osnove međunarodnog javnog prava, Split, 1997.str. 2.-4., Andrassy - Bakotić - Vukas, Međunarodno pravo I. Školska knjiga, Zagreb, 1995., str. 16.

⁴⁶ Vidjeti više o tome u: Donna Gomien, Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima, hrvatski prijevod dr. Josip Kregar i mr. Dubravka Šimonović, Organizator, Zagreb, 1996., Europska konvencija o ljudskim pravima, hrvatski prijevod dr. Josip Kregar i mr. Dubravka Šimonović, izdavač Odjel za ljudska prava MVP Republike Hrvatske, Zagreb, 1996.

⁴⁷ Prema riječima akademika Jakše Barbića na proslavi 50 godina trgovačkog sudovanja na ovim prostorima održanoj 22. 10.2004. približavanja i integriranje u EZ će značiti i bitan pomak u tumačenju prava na način da će teleološka metoda čvrsto preuzeti prvo mjesto koje joj sudovi danas baš i ne priznaju, što znači da će se, makar formulacija propisa i nije idealna, tražiti i nalaziti što se to htjelo tim propisom postići.

nižima⁴⁸, a čak postoji i ovlast posebnog suda, suda *sui generis* (Ustavni sud Republike Hrvatske) i redovnih sudova drugog stupnja i sudova tzv. nacionalne razine (Vrhovni sud Republike Hrvatske, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, Upravni sud Republike Hrvatske i Visoki trgovački sud Republike Hrvatske) da pod propisanim uvjetima naređuju (nižim) sudovima ne kako, ali svakako u kojem roku moraju presuditi, što je unatoč sigurno pozitivnoj i nakani i uzroku ipak sa motrišta sudačke neovisnosti⁴⁹ gotovo nevjerojatno. Pod sudskom praksom svakako razumijevamo i praksu međunarodnih sudova, pa makar ne u izravnom smislu. Konačno, iako Republika Hrvatska nije članica EU⁵⁰, iznimno veliku ulogu imaju smjernice EU⁵¹, pa su zabilježeni slučajevi gotovo bespogovornog slijeđenja neke smjernice od strane našeg najvišeg zakonodavnog

⁴⁸ U hrvatskom pozitivnom pravu je unatoč navedenim odredbama Ustava obvezatnost sudske prakse kao specifičnog pravnog izvora čak i institucionalizirana u formi zakonske odredbe (čl. 35. Zakona o sudovima - NN 150/05 –nastavno: ZS), što izravno dovodi u pitanje odredbu Ustava prema kojoj sudovi sude prema Ustavu i zakonu, a ne prema sudskoj praksi.

(1) *Sjednica odjela ili sudaca saziva se i kad se utvrdi da o pitanjima primjene zakona postoje razlike u shvaćanjima između pojedinih vijeća ili sudaca, ili kad jedno vijeće ili sudac odstupi od ranije prihvaćenog pravnog shvaćanja.*

(2) *Kad u određenom slučaju vijeće ili sudac donese odluku koja nije sukladna s pravnim shvaćanjem kojega drugog vijeća ili suca, predsjednik odjela ili predsjednik suda može odrediti da se zastane sa slanjem prijepisa odluke i da se razlike u pravnim shvaćanjima rasprave u sjednici odjela. Ako u tom slučaju sjednica odjela zauzme shvaćanje protivno donesenoj odluci vijeća ili suca, vijeće ili sudac koji je donio odluku dužan je o predmetu ponovno odlučivati.*

(3) *Pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici sudskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Upravnog suda Republike Hrvatske, Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske, Visokoga trgovačkog suda Republike Hrvatske i županijskog suda obvezno je za sva drugostupanjnska vijeća ili suce pojedince toga odjela.*

Na isti način je ili barem može biti dvojbena i ovlast županijskih sudova, Visokog trgovačkog suda RH, Visokog prekršajnog suda RH, Vrhovnog suda RH i Ustavnog suda Republike Hrvatske koji imaju formalno uporište (i formiranu praksu) da obvezuje sudove da u točno određenom roku donesu neku odluku (uz puno razumijevanje za očaj i frustriranost svih zbog neažurnog i neučinkovitog pravosuđa ipak je upitno je li pronađen pravi lijek za tu "bolest" ako je jasno da je time bitno narušena samostalnost i sudova i sudaca (npr. bilo bi logičnije da sudac koji ne donosi odluke u zakonskom roku bude osobno sankcioniran, uključujući u drastičnim situacijama čak i razrješenje) – vidjeti čl. 27. ZS koji glasi:

(1) *Stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njezinom pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo, može neposredno višem sudu uputiti zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.*

(2) *Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske, Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske ili Upravnim sudom Republike Hrvatske, o zahtjevu će odlučiti Vrhovni sud Republike Hrvatske.*

(3) *Postupak odlučivanja o zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka je hitan.*

⁴⁹ Koja uključuje i vrijeme potrebno da sazrije stav suca u odnosu na sam predmet, odnosno određena prijeporna pitanja u svezi istoga.

⁵⁰ Nego je dobila (što se službeno smatra toliko velikim dosegom hrvatske diplomacije da se i vlast i oporba spore oko vlastitog doprinosa tom dosegu) razmjerno neizvjesni status kandidata.

⁵¹ Nažalost, praksa već bilježi slučajeve gotovo bespogovornog slijeđenja neke smjernice od strane našeg najvišeg zakonodavnog tijela, tako da se ponekad dobija utisak da je argument iznad svih argumenata jednostavna tvrdnja da nešto je ili da nešto nije usklađeno sa europskom pravnom stečevinom i da veću težinu ima tvrdnja nekog europskog činovnika od tvrdnje najvećeg domaćeg pravnog autoriteta.

tijela u različitim pravnim područjima.⁵² Lako je moguće da se, sukladno praksi više država to isto (ista praksa) dogodi i u odnosu na naše sudove, što znači obvezu u našoj državi naše propise primjenjivati tumačeći ih onako kako to rade sudovi u EU. Da stvari budu potpuno jasne, ne govorimo pri tome da bi to bilo negativno (ali ni pozitivno) u svojoj suštini, nego samo i isključivo obzirom na Ustav i tamo određenu i zajamčenu ulogu hrvatskog suca i hrvatskog suda.

Činjenica prema kojoj materija javno-privatnog partnerstva još uvijek ni u pravnoj teoriji ni u zakonskim tekstovima ni u sudskoj praksi nema ono mjesto koje ima u pravima razvijenih država nas na neki način obvezuje na primjenu stranih iskustava⁵³, uključujući ne samo bogatu pravnu književnost nego i vrlo bogatu sudsku praksu.

3.1. Posebno o pravnim rješenjima koje ima Europska unija u vezi JPP-a

Pravna stečevina EU (franc. *acquis communautaire*) predstavlja skup prava i obveza koji sve zemlje članice obvezuju i povezuju unutar Europske unije.⁵⁴ Na razini EU ne postoje posebna pravila koja institucionalno uređuju JPP, što se postupno otkriva kao bitno ograničenje.⁵⁵ Međutim, svaki pravni akt kojim osoba javnog prava povjerava obavljanje gospodarske djelatnosti trećoj osobi mora biti usklađen s pravilima i načelima slobode ugovaranja i pružanja usluga.

Značajan poticaj razvoju JPP u Europskoj uniji, za koje je već prethodno naglašeno da u zakonodavstvima nije jednoznačno određeno, dali su: Smjernice za uspješna JPP (2003.)⁵⁶ i Zelena knjiga o JPP (2004.)⁵⁷ Cilj Zelene knjige je potaknuti raspravu na temu: Kako na razini EU omogućiti gospodarskim subjektima članica da imaju bolji pristup različitim formama i modelima JPP u situaciji pravne sigurnosti i fer tržišnog natjecanja? Instrumenti koji danas u EU stoje na raspolaganju za poboljšanje učinkovitosti JPP uključuju: priopćenja,

⁵² I to svakako spada u grupu pitanja o kojima će se (nadamo se u doglednoj, dakle što skorijoj budućnosti) tek provesti istraživanja i utvrditi pravo stanje stvari, te po potrebi promijeniti praksu (u potrebu čega smo gotovo sigurni).

⁵³ Bilo bi jako loše da dođe do nekritične primjene.

⁵⁴ *Acquis* ne predstavlja samo pravo u užem smislu budući da obuhvaća: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora, zakonodavstvo usvojeno primjenom osnivačkih ugovora te presuda Suda Europske zajednice, deklaracije i rezolucije koje je Unija usvojila, mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, mjere koje se odnose na pravosuđe i unutarnje poslove te međunarodne ugovore koje je sklopila Zajednica, kao i ugovore između zemalja članica EU.

⁵⁵ McCreevy, C., Public-Private Partnerships - Options to ensure effective competition, in: PPP Global Summit, Forum on Public-Private Partnership, Copenhagen, 2005., str. 4.-5.

⁵⁶ Guidelines for Successful Public-Private Partnership, European Commission, Directorate-General, Regional Policy, Brussels, 2003. Smjernice su usmjerene na četiri temeljna područja JPP: zaštitu javnih interesa i maksimiranje dodane vrijednosti, osiguranje slobodnog pristupa tržištu i tržišnom natjecanju, određivanje optimalne razine isplata i izbor najprimjerenije forme partnerstva.

⁵⁷ Green Paper on Public - private partnerships and Community law on public contracts and concessions, Commission of European Communities, Brussels, 2004.

mjere za bolju koordinaciju nacionalnih praksi i razmjenu najboljih praksi između članica, kao i direktive.

Na razini EU ne postoje posebna pravila koja uređuju JPP. Svaki pravni akt, unilateralan ili ugovoran, kojim tijelo javne vlasti povjerava obavljanje određene djelatnosti trećoj osobi, mora biti usklađen s načelima i pravilima koji se odnose na slobodu osnivanja poslovnih subjekata i slobodu pružanja usluga, što posebno obuhvaća načela transparentnosti i jednakog postupanja prema svim zainteresiranim subjektima.⁵⁸ Detaljnije odredbe su u primjeni u slučajevima obuhvaćenim direktivama koje uređuju područja procedura dodjeljivanja javnih ugovora, a kojima je cilj zaštititi interese privatnog, poduzetničkog, sektora iz drugih država članica, koji bi željeli nuditi dobra i usluge javnom sektoru. Europsko zakonodavstvo ima trenutno na snazi dvije direktive koje se odnose na JPP.⁵⁹

JPP ugovornog oblika u EU mogu se kvalificirati kao *javni ugovori*, koji moraju biti usuglašeni s odredbama direktiva. Za razliku od javnih ugovora, *koncesije za radove* obuhvaćene su tek s nekoliko odredbi sekundarnog zakonodavstva, dok *koncesije za usluge* nisu uopće obuhvaćene direktivama kojima se regulira područje javnih ugovora.⁶⁰ Zelena knjiga ne sadrži konkretne prijedloge niti se zalaže za neku od formi partnerstva, već utvrđuje da JPP doprinosi unapređenju kvalitete javnih usluga i podržava rast gospodarstva u EU. Prema Zelenoj knjizi zajednički je cilj svih modela i formi ugovora o JPP suradnja javnog i privatnog sektora usmjerena ka izgradnji, modernizaciji, financiranju, upravljanju, održavanju objekata (ili infrastrukture) ili pružanja usluga, sve uz sljedeće karakteristične elemente:⁶¹

- relativno dugo trajanje partnerskog odnosa, uključivo suradnju javnog i privatnog partnera na različitim aspektima planiranog projekta,
- način financiranja koji se najčešće oslanja na sredstva privatnog partnera,
- na privatnog se partnera prenose brojni rizici (koje bi inače snosio javni partner), a međusobna alokacija rizika se utvrđuje od slučaja do slučaja,
- javni partner definira ciljeve suradnje, interese, zahtjeve za standardima izgradnje, održavanja i kvalitete usluga, način određivanja cijene, oblike kontrolinga i sl.

Uz prethodno navedeno, u JPP javni partner plaća naknadu privatnom partneru za izgradnju i upravljanje građevinom ili infrastrukturom i preuzima obvezu da će se izgrađenim objektima koristiti za ugovorenu namjenu, a nakon ugovorenog razdoblja izgrađeni se objekti, najčešće, prenose u vlasništvo javnog sektora.

⁵⁸ Green Paper, op. cit., str. 5.

⁵⁹ Radi se o Direktivi 2004/17/ES i Direktivi 2004/18/ES Europskog parlamenta iz ožujka 2004., kojima se usklađuju postupci javnih nabava u područjima vodnog, energetskog, transportnog i poštanskog sektora, odnosno postupcima javnih nabava za javne radove i nabavku roba i usluga.

⁶⁰ Green Paper, op. cit., str. 6.

⁶¹ Green Paper, op. cit., str. 2.-3.

3.2. Posebno o hrvatskim pravnim rješenjima u vezi javno privatnog partnerstva

Hrvatska kao buduća članica Europske unije pristupa europskom okružju JPP i na njemu zasnovanom zakonodavstvu. Radi poticanja primjene i daljnjeg razvijanja modela JPP Vlada Republike Hrvatske je donijela Smjernice, kojima se javni i privatni partner usmjeravaju ka području realizacije projekata po modelima JPP.⁶² U Smjernicama se definiraju načela kojima mora udovoljiti projekt JPP, ciljevi JPP, postupci suradnje javnog⁶³ i privatnog partnera, pravila provedbe JPP i ovlaštenja tijela javne vlasti na zaključivanje ugovora o JPP. Brojni ciljevi koji se žele postići JPP su sljedeći:⁶⁴

- ugovaranje i izvođenje većeg broja projekata,
- podjela rizika između privatnog i javnog partnera, a radi efikasnog i efektivnog korištenja sredstava poreznih obveznika,
- iskorištavanje veće učinkovitosti privatnog sektora, kojem se omogućava gradnja i upravljanje izgrađenim objektima,
- stvaranje dodane vrijednosti putem objedinjavanja resursa, napora i znanja privatnog i javnog sektora,
- povećanje produktivnosti, tržišnog natjecanja i racionalnog korištenja gospodarskih kapaciteta javnih i privatnih subjekata,
- transparentnost u izboru partnera i ugovaranju,
- traganje za novim rješenjima izgradnje i održavanja javne infrastrukture,
- stimulacija gospodarske aktivnosti na duži rok,
- racionalno korištenje javnih sredstava za dobrobit svih korisnika javnih usluga.

Uz naglašavanje da se Smjernice odnose isključivo na ugovorne oblike JPP (ne smatraju se JPP u smislu Smjernica: dugoročni ugovor o uslugama, ugovor o

⁶² Radi poticanja primjene i daljnjeg razvijanja JPP, kao i nadzora nad postupkom izbora privatnog ponuđača, priprema i davanja ponuda, ugovaranja i provedbe ugovorenih projekata osnovan je Odjel za JPP unutar Agencije za promicanje ulaganja i izvoza (APUI), za koji je za očekivati prerastanje u samostalnu Agenciju za JPP.

Odjel za JPP ima sljedeće posebne zadatke: (1) ustrojavanje registra ugovora o JPP, (2) davanje odgovora na upite kojima se traže objašnjenja pojedinih pitanja iz domene JPP, a naročito: pravnih, poreznih, finansijskih i drugih pitanja, (3) kontroliranje natječajne i ugovorne dokumentacije, prijedloga alokacije rizika i ostalih elemenata ugovora o JPP, (4) rad na unapređenju zakonodavnog okvira za JPP projekte, (5) izučavanje razvoja JPP prakse u državama EU te primjena najbolje prakse, (6) objavljivanje nalaza u postupku nadzora nad JPP projektima (Smjernice; točka 8.2).

⁶³ Javni partner u ugovorima o JPP može biti: (1) Republika Hrvatska putem nadležnog ministarstva Vlade RH, javne ustanove i trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, (2) jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave (općine, gradovi, županije), javne ustanove i trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave (Smjernice; točka 2.2).

⁶⁴ Smjernice; točka 1.5.

projektiranju i izgradnji, ugovorni zajednički pothvat, ugovori o najmu/zakupu, djelomična ili potpuna privatizacija imovine u javnom vlasništvu) navode se elementi⁶⁵ koji redovito karakteriziraju JPP:

- Privatni partner izrađuje projektnu dokumentaciju (ili ju preuzima od javnog partnera) i gradi, financira, održava i upravlja građevinom u zamjenu za naknadu koju izravno naplaćuje od korisnika usluge i/ili od javnog partnera.
- Relativno dugo trajanje odnosa (često i do 30 godina) koji uključuje suradnju javnog i privatnog partnera u različitim aspektima projekta. Dugim trajanjem ugovora, omogućuje se povrat uloženi sredstava privatnom partneru, dok se istovremeno osigurava dugotrajna zajednička suradnja.
- Način financiranja projekta: djelomično ili potpuno iz privatnog sektora, a ponekad putem složenih financijskih aranžmana različitih sudionika.
- Važna uloga privatnog partnera koji sudjeluje u različitim fazama projekta: projektiranje, građenje, rekonstruiranje, dogradnja, provedba, financiranje. Javni partner se primarno koncentrira na definiranje ciljeva koji će biti postignuti u pogledu javnog interesa, kvalitetu pruženih usluga, politiku cijena i preuzimanje odgovornost za ostvarivanje ovih ciljeva.
- Raspodjela rizika između javnog i privatnog partnera kojem su prenijeti brojni rizici, koje u drugim oblicima ugovaranja snosi javni sektor. Tako se najčešće povezuje projektiranje i građenje s financiranjem, održavanjem i upravljanjem građevina, čime se postiže jedinstvo snošenja rizika od strane privatnih partnera i izbjegava se, kod klasičnog načina ugovaranja, uobičajena podjela rizika. JPP nužno ne znači da privatni partner preuzima sve rizike ili čak veći dio rizika povezanih s projektom, iako pravni okvir JPP pretpostavlja da značajni rizici budu preuzeti od privatnog partnera.

U kontekstu proračunskih ograničenja s kojima je suočena Hrvatska (ali i sve članice EU) modeli JPP, kako je to već prethodno prikazano, omogućavaju pored ostalog i privatno financiranje javne infrastrukture i pružanja javnih usluga. U cilju reguliranja visine zaduženja javnog partnera u Hrvatskoj, donesena je Uredba kojom su određeni: obvezni sadržaj zahtjeva, tijela nadležna za davanje prethodne suglasnosti⁶⁶, sadržaj zahtjeva i obveznu dokumentaciju koja se podnosi uz zahtjev, način obrade zahtjeva, rok za odlučivanje o zahtjevu i način izvještavanja o izvršavanju ugovora o JPP.⁶⁷

⁶⁵ Smjernice; točka 1.9.

⁶⁶ Ministarstvo financija daje prethodnu suglasnost ako ukupan godišnji iznos svih naknada koje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLSU), ustanove čiji je ona osnivač i trgovačka društva u njezinu većinskom vlasništvu plaćaju na temelju svih ugovora o JPP, ne prelazi 35% ostvarenog proračunskog prihoda JLSU prethodne godine umanjeno za kapitalne prihode (Uredba, 2007; članak 8. i Smjernice, 2006.; točka 9.5).

⁶⁷ Uredba predviđa davanje suglasnosti za projekte jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLSU), ustanova čiji je osnivač JLSU i trgovačkih društava u većinskom vlasništvu JLSU. Uredbom se ne propisuje davanje suglasnosti za nadležna ministarstva, javne ustanove i trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH, koji se također mogu naći u ulozi javnog partnera.

Primjenom JPP u Hrvatskoj su realizirane investicije u sektore vodovoda i kanalizacije, gradnje i eksploatacije cesta i izgradnje škola, pred realizacijom su JPP u izgradnji sportskih objekata, a pregovori u tijeku su za partnerstva u izgradnji bolnica, zatvora i aerodroma.⁶⁸

4. DBFOOT MODEL JPP NA PRIMJERU REALIZACIJE SPORTSKO-POSLOVNOG KOMPLEKSA U SPLITU

Prethodno je već ukazano na DBFOOT model partnerstva javnog i privatnog sektora kao jedan od oblika JPP koji se pojavljuje u PFI. DBFOOT model partnerstva uključuje takav poslovni odnos po kojem privatni sektor⁶⁹ projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnog projekta, upravlja pružanjem usluge i koristi izgrađeno dobro ugovoreni broj godina a istekom ugovorenog roka vlasništvo nad dobrom se prenosi javnom partneru bez naknade. Glede navedenih karakteristika, DBFOOT model postaje sve popularniji i češće korišteni oblik JPP u SAD, Australiji, Kanadi, V. Britaniji, Irskoj, Nizozemskoj i Danskoj⁷⁰, a kako će naknadno biti prikazano - i u Hrvatskoj.

4.1. Karakteristike imanentne DBFOOT modelu JPP

Između brojnih modela partnerstva javnog i privatnog sektora DBFOOT model partnerstva pokušava izbalansirati prednosti javne kontrole korištenja javnih resursa i zaštite javnih interesa s koristima koje uključivanje privatnog sektora u isporuku javnih dobara donosi - naročito povećanje efikasnosti i implementaciju inovativnih pristupa u pružanju javnih usluga. Osim navedenog, primjena DBFOOT modela partnerstva limitira moguću eskalaciju troškova za vrijeme trajanja partnerstva i utječe na postizanje ugovorenih performansi javnih usluga.

U DBFOOT modelu JPP, javni partner - koristeći kriterije javnog izbora - oblikuje i određuje očekivane koristi i ciljeve projekta i poziva (raspisuje natječaj) privatni sektor da projektira tehnološko rješenje koje će udovoljiti zahtjevima javnog partnera, po mogućnosti uz što niže troškove ulaganja i što nižu cijenu pružene usluge. Od privatnog se partnera očekuje financiranje kapitalnih ulaganja i plaćanje troškova koji nastaju u eksploataciji projekta (najčešće u razdoblju od 30 do 50 godina), izgradnja, održavanje, upravljanje te potencijal za generiranje

⁶⁸ Marenjak, S., op. cit., str. 600.

⁶⁹ Treba znati i da je u praksi moguće da se neki javni partner (strana država) „sakrije“ u obliku privatnog partnera koji se javlja na natječaj. Makar bi u pravilima bilo moguće ovakvu situaciju sankcionirati (ali i utvrditi pregledom odgovarajućeg registra), to ne znači baš puno ako se uzme u obzir legalna mogućnost postojanja tzv. tajnih partnera koje nijedan pregled registara ne otkriva.

⁷⁰ Siemiatycki, M., Implications of Private Public Partnership on the Development of Urban Public Transit Infrastructure: The Case of Vancouver, Canada, Journal of Planning Education and Research, 2006., 26, str. 138.-139.

prihoda od naknada za pružene usluge, kako krajnjim korisnicima tako i javnom sektoru. Glavne karakteristike partnerstva immanentne DBFOOT ugovorima su:

- *Povećanje racionalnosti projekta* koji je odabran za realizaciju s privatnim partnerom, koristeći specifikacije performansi u pružanju javne usluge i zaštiti javnog interesa.
- *Financijska odgovornost privatnog partnera*, u kojoj je opasnost od potencijalnih privatnih gubitaka jedan od generatora realizacije projekta u ugovorenom roku, njegove financijske kontrole i kontrole ugovorenih operativnih troškova.
- *Transfer rizika u što većem obujmu na privatnog partnera* od kojeg se očekuje preuzimanje glavnine rizika vezanih uz: projektiranje, izgradnju, korištenje, održavanje, financiranje i upravljanje, za čitavo vrijeme trajanja ugovora.
- *Upravljačka odgovornost privatnog partnera*, koji je odgovoran kako za realizaciju projekta tako i za upravljanjem pruženom uslugom i održavanjem izgrađenog objekta ili infrastrukture.
- *Primjena inovacija generiranih od privatnog sektora*, kao proizvod transfera rizika i želje za povećanjem efikasnosti privatnog partnera, što rezultira brojnim uštedama u odnosu na klasične pristupe u javnoj nabavi, a posebno smanjenjem troškova. Ovo implicira dobivanje povećane kvalitete za uloženi novac poreznih obveznika (*value for money*), budući da privatni partner nastoji minimalizirati ukupne troškove (troškove građenja, održavanja i upotrebe).
- *Plaćanje prema dobivenoj usluzi*, budući da javni sektor visinu plaćene usluge korigira prema pruženoj kvaliteti, ugovorenim performansama i dostupnosti pružene usluge.
- *Prijenos vlasništva s privatnog na javni sektor bez naknade*, koje se provodi istekom vremenskog razdoblja na koje je ugovor o JPP zaključen i u ugovorenom stupnju održavanosti i funkcionalnosti objekata.

4.2. Indiciranost za JPP: interes javnog i privatnog partnera

Praktična realizacija inovativnog DBFOOT modela JPP ilustrirat će se na primjeru Grada Splita⁷¹ koji je tijekom 2006. godine otpočeo s aktivnostima definiranja Projekta izgradnje polivalentne sportske dvorane s pratećim komercijalnim i uslužnim sadržajima. Jedan od kriterija javnog izbora pri koncipiranju JPP po DBFOOT modelu je održavanje 21. Svjetskog prvenstva u rukometu za muške, koje će se početkom 2009. godine održati u Hrvatskoj. Uz odabir konzultanta za JPP,⁷² tijekom 2006. Grad Split je proveo program natječaja za idejno urbanističko-arhitektonsko rješenje i realizirao proceduru usvajanja izmjena i dopuna GUP-a,

⁷¹ *Grad Split* se namjerno piše velikim početnim slovima, kako bi se ukazalo da se termin odnosi na jedinicu lokalne samouprave (JLSU).

⁷² Konzultant Grada Splita za JPP u realizaciji ovog projekta odabran je po provedenom javnom natječaju u 2006. Za konzultanta je odabran Hrvatski institut za mostove i konstrukcije, Zagreb, Brozova 6A. Institut je u vlasništvu RH i posluje kao neprofitna organizacija.

koja omogućava realizaciju planiranog sadržaja. Realizacija Projekta u Splitu, na atraktivnoj mikrolokaciji Lora, određena je okruženjem u kojem se nalaze vojni kompleks, brodogradilište i gradski stadion Poljud s bazenima. Zemljište površine oko 31.500 m² na kojem će se izgraditi Sportsko-poslovni kompleks vlasništvo je Republike Hrvatske i Grada Splita. Više od 50 godina na tom se prostoru ne obavlja nikakva djelatnost. Kao pretpostavka za realizaciju ugovora o JPP, na zemljištu je zasnovano pravo građenja u korist Grada Splita, koji to pravo - kao sastavni dio ugovora o JPP⁷³ - ustupa privatnom partneru na rok od 30 godina.

Sportsko-poslovni kompleks ukupne bruto površine izgrađenih objekata od oko 133.000 m² osmišljen je kao grupa sadržaja koju čine:

1. *Polivalentna sportska dvorana*, koja je dimenzionirana na način da zadovoljava kriterije EHF-a, IHF-a, FIBA-e, IAAF-a i drugih sportskih organizacija. Kapacitet dvorane je oko 12.500 gledatelja, koji varira ovisno o namjeni. Polivalentno gledalište s potpuno pomičnim donjim tribinama omogućava organiziranje brojnih sportskih (stolni tenis, rukomet, košarka, tenis, odbojka, dvoranska atletika i sl.), kulturnih i gospodarskih (sajamskih) manifestacija.
2. *Garažni objekt*, na ukupno 8 etaža s oko 1.500 parkirnih mjesta čiji kapacitet je namijenjen kako za potrebe korisnika sportsko-poslovnog kompleksa tako i za potrebe rubnih, naročito sportskih lokacija.
3. *Trgovački centar*, bruto površine od oko 37.000 m², s brojnim poslovnim sadržajima, kojem gravitira oko 60.000 građana.
4. *Uredski prostori i hotel visoke kategorije*, u formi vertikale - glavnog "svjetionika" lokacije i bitnog elementa njenog prepoznavanja. U njemu je smješten hotel visoke kategorije kapaciteta 200 soba, veliki kongresni centar s oko 600 mjesta, brojni restorani, uredi i vidikovac na najvišoj etaži.

Realizacijom ugovora o JPP i stavljanjem u punu funkciju zemljišta na kojem će se izgraditi Sportsko-poslovni kompleks, javni partner - Grad Split ostvaruje svoj interes u zadovoljenju potreba građana na području sporta, rekreacije, kulture i, naročito, prometa u mirovanju, budući da u cijeloj sportskoj i industrijskoj zoni nema javnih garaža. Daljnji interes javnog partnera u suradnji s privatnim partnerom je realizacija velike gradske investicije koja će generirati veću zaposlenost poduzetničkog sektora i gradskih komunalnih društava, otvaranje novih radnih mjesta i promjenu strukture gradskog gospodarstva.

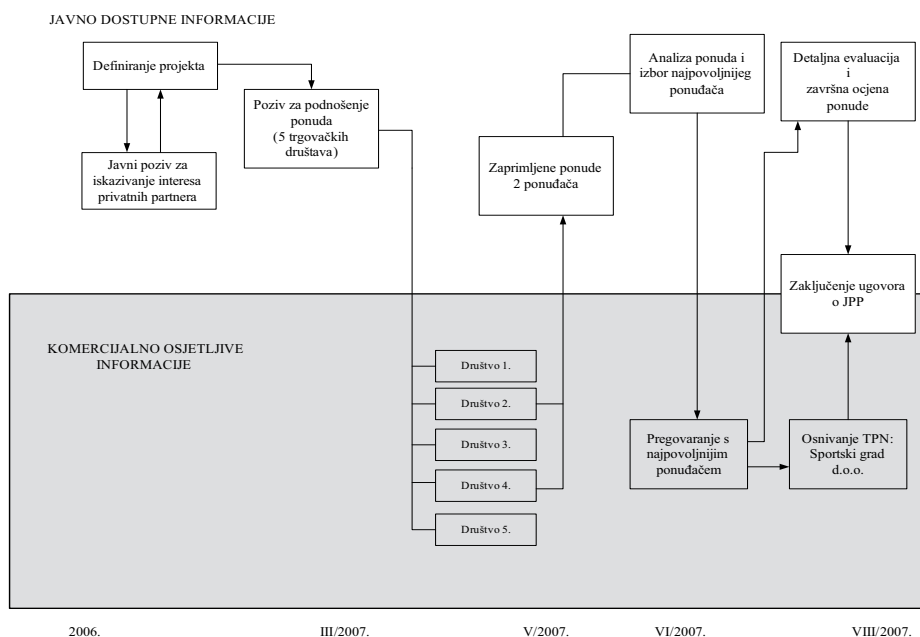
Privatni partner ostvaruje svoje interese putem dobivanja prava građenja na atraktivnoj gradskoj lokaciji, očekivanog zapošljavanja vlastitih kapaciteta u izgradnji i korištenju objekata, kao i realizaciji dobiti od kontinuiranog korištenja izgrađenih sadržaja, samostalnog korištenja ili davanja u zakup komercijalnih sadržaja i naplate mjesečne zakupnine za zakup dvorane od strane javnog partnera.

⁷³ Pravni temelj za sklapanje ugovora o JPP nalazi se u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96 s izmjenama i dopunama), Smjernicama (2006.), i Uredbi (2007.).

4.3. JPP realizirano u Splitu: empirijski nalazi

U definiranju JPP za izgradnju i korištenje Sportsko-poslovnog kompleksa, javni partner je odredio oblikovno estetsku vrijednost, funkcionalnost rješenja i njegovu ekonomičnost. Programskim smjernicama određene su: građevna čestica, sportski i komercijalno-uslužni sadržaji, promet u mirovanju i višenamjensko korištenje objekata. Budući da je javnim pozivom za iskazivanje interesa za JPP javni partner dobio više odgovora potencijalno zainteresiranih privatnih partnera, u travnju 2007. javni partner je pozvao 5 izabranih ponuđača da - temeljem ponuđenog ustupanja prava građenja s Grada Splita na budućeg privatnog partnera - podnesu ponude za realizaciju izgradnje i korištenja Sportsko-poslovnog kompleksa po modelu JPP.

Od budućeg privatnog partnera javni partner traži obvezujuću ponudu za financiranje, projektiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Sportsko-poslovnim kompleksom, sve bez financijskog sudjelovanja javnog partnera. Daljnji je zahtjev javnog partnera prema privatnom partneru da se, po isteku trajanja ugovora o JPP, svi izgrađeni objekti u Sportsko-poslovnom kompleksu bez naknade prenesu u puno vlasništvo Grada Splita.



Slika 2: Tržišno natjecanje i selekcija odabranog privatnog partnera za realizaciju izgradnje Sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu

U realizaciji JPP po modelu DBFOOT umjerenog na izgradnju Sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu (slika 2.) moguće je uočiti 4 faze - različite kako po obujmu aktivnosti tako i njihovoj dinamici:

(1) *definiranje projekta i analiza izvodljivosti projekta* (identifikacija potrebe za realizacijom, definiranje ciljeva, razmatranje alternativa, određivanje tima za realizaciju: pravnih, tehničkih i financijskih savjetnika),

(2) *prethodna kvalifikacija više potencijalnih privatnih partnera i selekcija najbolje ponude* (poziv za iskazivanje interesa, prethodna kvalifikacija ponuditelja, poziv za podnošenje ponude, analiziranje pristiglih ponuda, selekcija najboljeg ponuđača),

(3) *pregovaranje s potencijalnim privatnim partnerom* (poziv na pregovaranje, zajednička evaluacija ponude i traženje mogućnosti za njeno poboljšanje, završna analiza ponude, prihvaćanje ugovora o JPP, zaključenje ugovora o JPP),

(4) *realizacija JPP i kontrola njegovog izvršavanja* (realizacija ugovora 2007.-2010., upravljanje ugovorom i kontrola izvršavanja ugovornih obveza 2007.-2037.).

Po provedenom postupku po pozivu za podnošenje ponuda (obvezujuće ponude su predala 2 ponuđača), nadležna tijela Grada Splita utvrdila su (svibanj 2007.) da ponuda samo jednog ponuđača⁷⁴ sadržava sve bitne elemente tražene u Dokumentaciji za nadmetanje. Po izvršenoj evaluaciji zaprimljene ponude, javni partner je u lipnju 2007. donio odluku da se otpočne s postupkom pregovaranja s privatnim partnerom, a u cilju realizacije JPP.

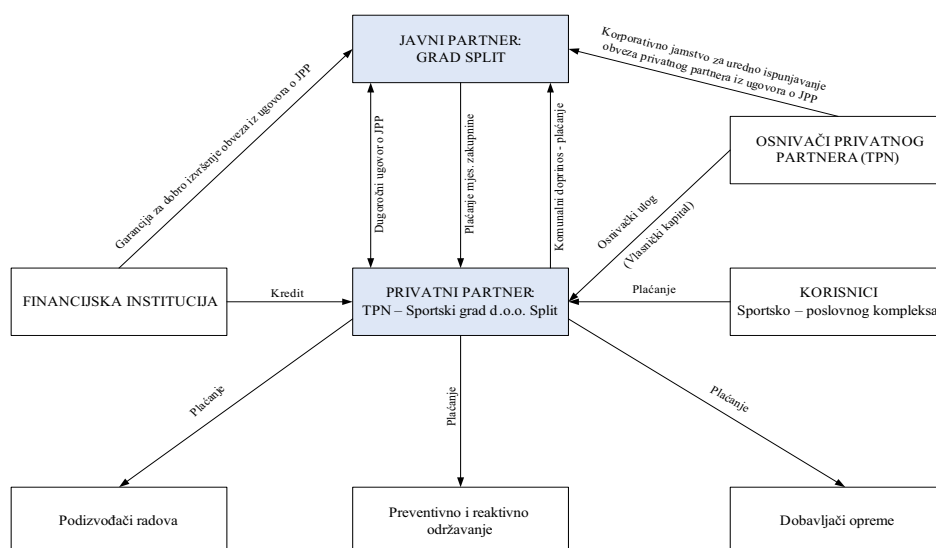
Svi značajni elementi DBFOOT modela JPP Grada Splita i privatnog partnera inkorporirani su u dokumentaciji za nadmetanje, a naročito u njoj propisanim, objašnjenim i definiranim: standardima prostora, standardima usluga, standardima sigurnosti posjetitelja i zaposlenika, metodologiji kontrole performansi, metodologiji održavanja opreme i građevina, upravljanju komercijalnim aktivnostima, upravljanju komunalnom infrastrukturom, mehanizmu plaćanja (uključivo i umanjenja u plaćanju pri pojavi nedostataka), matrici rizika i alokaciji rizika i u potpunosti uključuju sve zahtjeve koje pred partnere postavljaju Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP.

DBFOOT model za realizaciju izgradnje Sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu koncipiran je na način da tvrtka posebne namjene - TPN⁷⁵ (*SPV-Special Purpose Vehicle*) koja će biti izvršitelj ugovora o JPP, a koju je osnovao najpovoljniji ponuđač, snosi sve troškove izgradnje, održavanja, upravljanja, financiranja i korištenja objekata, a da javni partner, u okviru ugovorene mjesečne zakupnine, koristi sportsku dvoranu 52 dana u godini. Kako je to vidljivo iz slike 3, glavni sudionici DBFOOT ugovora su javni partner (Grad Split) i privatni

⁷⁴ Kao najpovoljniji ponuđač odabran je Konzorcij: Konstruktor-inženjering d.d., Institut građevinarstva Hrvatske d.d. i Dalekovod d.d.

⁷⁵ Akronim TPN je u kolokvijalnoj uporabi, iako bi bilo uputnije koristiti termin Društvo posebne namjene i akronim DPN.

partner (TPN) - društvo kojeg je osnovao najbolji ponuđač na Natječaju za ustupanje prava građenja i izgradnju i eksploataciju kompleksa. TPN će u svojim aktivnostima, angažiranjem brojnih subjekata, objediniti izvršavanje poslova projektiranja, izgradnje, financiranja, te održavanja i uporabe objekata. Ugovorom o JPP je preciziran rok za izgradnju sportske dvorane, uključujući i ishođenje pravomoćne uporabne dozvole, do 30.12.2008. odnosno rok u kojem će se izgraditi garaža, hotel i komercijalni prostori, najkasnije do 15.12.2010. Plaćajući mjesečnu zakupninu privatnom partneru - TPN, tijekom 29 godina počevši od korištenja sportske dvorane, kao jedini izdatak, javni partner će postati, nakon 30 godina računajući od potpisa ugovora s privatnim partnerom, vlasnik cjelokupnog Sportsko-poslovnog kompleksa.



Slika 3: Pojednostavljen shematski prikaz subjekata ugovora o JPP i ostalih subjekata uključenih u realizaciju izgradnje i korištenja Sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu

Za realizaciju izgradnje Sportsko-poslovnog kompleksa najpovoljniji ponuđač je ponudio (*best and final offer proposal*) - Idejno rješenje kompleksa koje odgovara svim estetskim i funkcionalnim zahtjevima javnog partnera i financijska ulaganja

u visini od oko 141 milijuna EUR za realizaciju kompleksa u građenju.⁷⁶ Osim investicijskih ulaganja, privatni partner će, sukladno svojoj obvezujućoj ponudi, snositi sve troškove koji nastaju u realizaciji investicije i njenom održavanju i eksploataciji, a naročito troškove: kamata, osiguranja, upravljanja, poreza, preventivnog održavanja, reaktivnog održavanja, energenata i vode, komunalnih naknada, odvoza smeća, i sl., tako da tijekom 30 godina ukupni životni troškovi⁷⁷ (*whole life costs*) privatnog partnera iznose oko 440 milijuna EUR. Investicijska ulaganja i životni troškovi izgradnje i eksploatacije sportsko-poslovnog kompleksa prikazani su u tablici 2.

Tablica 2: Ulaganja i životni troškovi Sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu (2007-2037)

SPORTSKO-POSLOVNI KOMPLEKS U SPLITU	DVORANA	GARAŽA	TRGOVAČKI CENTAR	HOTEL	UKUPNO
Građevinski parametri					
Volumen građevina (m ³)	307.000	126.000	206.000	150.000	789.000
Površina građevina (m ²)	26.000	48.000	37.000	22.000	133.000
Financijski parametri za sve objekte (u milijunima kuna)					
Izgradnja					710,8
Opremanje					80,1
Komunalni doprinos					133,9
Vodni doprinos, priključci na energetski sustav i troškovi dozvola					87,1
Profesionalne usluge (projektiranje, stručni nadzor)					32,0
PROJEKT U GRAĐENJU				1.043,9	
				(141,1 mil. EUR) ^a	
Procijenjeni bankovni troškovi (kamate, garancije, naknade)					1.349,6
Procijenjeni troškovi osiguranja					261,2
Procijenjeni troškovi održavanja (preventivno i reaktivno održavanje)					215,0
Procijenjeni ostali troškovi (upravljanja, energenata, kom. naknade i sl.)					386,3
UKUPNO ŽIVOTNI TROŠKOVI PROJEKTA				3.256,0	
				(440,0 mil. EUR)^a	

^a Procjena iznosa u EUR izvršena je na bazi tečaja 1 EUR = 7,40 kuna

Izvor: Ugovorna dokumentacija.

⁷⁶ Bez kamata i PDV-a.

⁷⁷ Odnos troškova građenja i svih ostalih troškova koji će se pojaviti tijekom uporabe objekata iznosi 1:2,12 i ocjenjuje se povoljnim za potrebe efikasnog pružanja ugovorene usluge, uključivo i funkcionalnost objekata po isteku ugovora o JPP i prijenosu vlasništva nad objektima na javnog partnera.

Bazirano na iskazanim investicijskim ulaganjima i životnim troškovima Sportsko-poslovnog kompleksa, privatni je partner, po okončanju pregovaračkog procesa, ponudio javnom partneru definitivnu ponudu (*final offer*) za ustupanje prava građenja i izgradnju kompleksa u visini mjesečne zakupnine od oko 2,46 milijuna kuna plative u 348 mjesečnih rata, počevši od mjeseca koji počinje nakon izdavanja pravomoćne uporabne dozvole za sportsku dvoranu.⁷⁸ Prethodno naveden iznos mjesečne zakupnine, sukladno ugovoru o JPP, u potpunosti će komercijalno namiriti (uključujući i razuman profit privatnog partnera) sve troškove financiranja, projektiranja i građenja, održavanja, zamjene istrošenih materijala i elemenata građevina, troškove uporabe (uključujući plaćanje energenata, administrativno-organizacijske troškove i tehničku pomoć), troškove financiranja, osiguranja i bankovnih jamstava i, općenito, sve troškove vezane uz odgovornost privatnog partnera u realizaciji izgradnje i korištenja Sportsko-poslovnog kompleksa. Već navedeni iznos mjesečne zakupnine predstavlja jedinu novčanu naknadu koju će privatni partner primiti od javnog partnera za sve radove, nabavke i usluge pružene temeljem ugovora o JPP, uključivo i prijenos vlasništva izgrađenih objekata na javnog partnera, po isteku ugovorenog roka od 30 godina.

DBFOOT model JPP koji se realizira u Splitu predstavlja inovativan način ugovaranja poslovne suradnje javnog i privatnog sektora sa sljedećim značajnim karakteristikama:

- A. Ugovor je zaključen na dug rok, što privatnom partneru garantira kontinuitet zapošljavanja dijela izgrađenih kapaciteta i pružanja usluga.
- B. Ugovorom su obuhvaćeni ciljevi gradnje i eksploatacije objekata sa stajališta javnog interesa, te su po javnom partneru određeni zahtjevi za standardima izgradnje, održavanja i kvalitete usluga.
- C. Ugovorom su integrirane brojne faze u realizaciji projekta: projektiranje, građenje, financiranje, uporaba objekata, održavanje objekata, upravljanje objektima uz pružanje ugovorene usluge i, konačno, transfer objekata bez naknade, po isteku ugovorenog roka, na javni sektor. Privatni partner vlastitim kapitalom i sredstvima svojih partnera realizira sve navedene poslovne aktivnosti.
- D. Ugovorom je privatni partner preuzeo odgovornost za nastanak i snošenje svih troškova održavanja (preventivnog i reaktivnog), uporabe objekata i upravljanja objektom. Takvim pristupom privatni partner je zainteresiran tražiti optimalni odnos između troškova građenja i troškova upotrebe i održavanja objekata, budući da mu je interes minimalizacija ukupnih troškova u životnom vijeku projekta.
- E. Većina rizika⁷⁹ alocirana je na privatnog partnera, naročito rizik projektiranja i

⁷⁸ U gornjoj cijeni zakupa nije uključen PDV. Ugovor o JPP, prihvatilo je Gradsko poglavarstvo i Gradsko vijeće Splita dana 01.08.2007.

⁷⁹ Za ilustraciju, navodi se da ugovor o JPP Grada Splita i TPN Sportski grad d.o.o. sadrži matricu rizika koja obuhvaća 7 kategorija rizika: natječajnog procesa, definiranja projekta, financijskog zatvaranja, realizacije građevina, pružanja usluga, financijskih rizika i općih rizika, i čak 155 rizičnih aktivnosti

- izgradnje (kašnjenje, tehničke manjkavosti, nepoštivanje ugovorenih standarda, prekoračenje predviđenih troškova i sl.), rizik raspoloživosti (ako pružene usluge ne zadovoljavaju, kvantitativno i/ili kvalitativno, ugovorene standarde) i rizik potražnje (koji uključuje varijabilnost potražnje kao uobičajeni rizik tržišne utakmice privatnog partnera).
- F. Ugovorom su određeni standardi prostora, standardi pruženih usluga i metodologija kontrole performansi, što javnom partneru omogućava kako detaljno praćenje ostvarivanja ugovorenog, tako i plaćanje prema stvarno dobivenoj usluzi.
- G. Ugovorom je određena visina mjesečne zakupnine koju javni partner plaća privatnom partneru u jednakim mjesečnim ratama, počevši od gotovosti i eksploatacije objekta. Visina zakupnine podložna je umanjenju u slučaju nerasploživosti kapaciteta ili pak ako pružene usluge ne zadovoljavaju ugovorene standarde. Javni partner prati funkcionalnost objekta i performanse pruženih usluga i o tome ovisi visina plaćanja i eventualna penalizacija privatnog partnera.
- H. Javni partner zadržava pravo nadzora s ugovorenim ovlaštenjem za kontroliranje načina i dinamike izvođenja radova, odnosno kontroliranja kvantiteta i kvaliteta pružene usluge.
- I. Ugovorom su predviđene garancije javnom partneru za ispunjenje obveza privatnog partnera - bankovna garancija za dobro izvršenje obveza iz ugovora i korporativno jamstvo osnivača TPN (*tzv. jamstvo matične tvrtke*) za štete, gubitke i troškove koji mogu nastati zbog neispunjavanja ili neurednog ispunjavanja obveza privatnog partnera.

4.4. JPP - inovativan oblik za poticanje lokalnog razvoja

Značajna gradska investicija koja se realizira po DBFOOT modelu javno-privatnog partnerstva u Splitu nije uključena u aktivu javnog partnera (radi se o imovini privatnog partnera), tako da ne utječe na tekuće zaduženje Grada (JLSU). Zakupnina koju plaća Grad Split smatra se, sukladno Smjernicama (točka 6), operativnim najmom, budući da privatni partner snosi rizik građenja, rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta i rizik varijacije u potražnji. Činjenice da se radi o modelu:

- koji omogućava usmjeravanje razvoja na željene djelatnosti određene po javnom partneru,
- koji generira brojne ekonomske koristi za proračun javnog partnera,
- koji ne utječe na tekuće zaduženje javnog partnera,

koje su alocirane ili na privatni (najčešći slučaj) ili na javni ili je pak rizik u dogovorenom omjeru podijeljen između partnera. Određeni rizici ostaju alocirani na javni sektor, naročito rizici na koje javni sektor ima veću mogućnost utjecanja.

- da je tijek plaćanja iz proračuna uravnotežen, (i)
- da se plaćanje vrši u dužem vremenskom intervalu i u nižim iznosima (umjesto tradicionalnog ustupanja javnih radova i klasičnog jednokratnog plaćanja u fazi izgradnje, uz snošenje svih troškova u fazi eksploatacije),

uz već navedene karakteristike primijenjenog DBFOOT modela u gradu Splitu, upućuju na izrazitu atraktivnost JPP kod realizacije kapitalno intenzivnih projekata lokalne infrastrukture.

Dodatnu, ne manju atraktivnost i značenje realizaciji izgradnje Sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu primjenom DBFOOT modela pružaju financijski parametri vezani uz troškove izgradnje (već navedeni u tablici 2.) iz kojih je vidljivo visoko učešće komunalnog doprinosa u ukupnoj investiciji. Komunalni doprinos koji predstavlja izvorni neporezni prihod gradskog proračuna, obzirom na impresivan volumen građevina u kompleksu čini respektabilno visokih oko 13% od ukupnih troškova građenja. Privatni partner iz ugovora o JPP u obvezi je Gradu Splitu, tijekom građenja, uplatiti po osnovi komunalnog doprinosa iznos od oko 134 milijuna kuna. Dio na ovaj način prikupljenih sredstava, javni će partner utrošiti na komunalno opremanje lokacije za gradnju i rubnih lokacija uz kompleks, a ostatak sredstava namijenjen je daljnjem razvoju lokalne komunalne infrastrukture.

I konačno, ali ne i manje značajno, za ukazati je na doprinos koji realizacija prezentiranog DBFOOT modela JPP ima na gradski proračun. Ne ulazeći u šire elaboriranje generiranja prihoda lokalnog proračuna Grada Splita, iznosi se procjena po kojoj će puštanje kompleksa u funkciju (uz plaćanje komunalne naknade gradskom proračunu od strane korisnika izgrađenih prostora) i očekivano zapošljavanje između 800 i 1.000 novih radnika u Sportsko-poslovnom kompleksu (koji će generirati i alikvotni dio poreza na dohodak koji je prihod lokalnog proračuna, uvećan za prirez porezu na dohodak kao autonomni gradski porez)⁸⁰ implicirati dodatni prihod proračunu Grada Splita, koji je dostatan za plaćanje svih ugovorenih obveza Grada Splita po mjesečnim zakupninama.⁸¹

Poticanjem lokalnog razvoja putem realizacije velikih gradskih projekata, a naročito korištenjem - kako je prikazano, mrtvih kapitala, neiskorištenog zemljišta, kao potencijala za ubrzani razvoj - može se direktno utjecati na povećanje potražnje za lokalnim uslugama i na zainteresiranost privatnog sektora za ulaganjem u lokalnu infrastrukturu. Realizacijom kapitalnih gradskih investicija u suradnji s privatnim sektorom, lokalne vlasti mogu dodatno potaknuti gospodarski razvoj. Primjer

⁸⁰ U navedenoj procjeni nisu uključeni i drugi gradski porezi: porez na potrošnju, porez na tvrtku ili naziv i porez na korištenje javnih površina. Iz razloga opreza procjena je bazirana na očekivanju otvaranja 800-1.000 novih radnih mjesta, iako većina stručnjaka potencijal novog zapošljavanja u kompleksu pozicionira između 1.500- 2.000 radnih mjesta.

⁸¹ Republika Hrvatska i Grad Split sklopili su 02.08.2007. Sporazum o zajedničkom financiranju zakupnine, koji obvezuje potpisnike na zajedničko plaćanje zakupnine u visini od 4.926.000 EUR godišnje, svaki po 50% iznosa, na rok od 29 godina. Sukladno omjeru snošenja troškova, svaki od sudionika stječe 1/2 suvlasništva nad Gradskom sportskom dvoranom, garažom, komercijalnim sadržajima te hotelsko uredskim sadržajima, koji će se izgraditi u realizaciji Projekta.

Splita pokazuje kako kompleksni procesi restrukturiranja lokalnog gospodarstva, s industrijskog ka poduzetnički baziranom gospodarstvu, mogu biti značajno ohrabreni i pospješeni primjenom inovativnih modela JPP. Korištenje DBFOOT modela u procesima poticanja gospodarskog razvoja može, kako je to ilustrirano, doprinijeti boljoj tržišnoj valorizaciji endogenih potencijala u realizaciji velikih lokalnih projekata, koji će generirati razvoj novih djelatnosti, otvaranje brojnih radnih mjesta i povećanje prihoda javnog i privatnog partnera.

5. ZAKLJUČAK

U svijetu u kojem ideje pokreću ekonomije, nije čudno da se izgradnja javne infrastrukture i pružanje javnih usluga sve češće baziraju na suradnji javnog i privatnog sektora - uz smanjenje značenja komparativnih prednosti materijalnih resursa sve se više povećava uloga inovacija, kreativnosti i znanja pri zadovoljavanju javnih potreba. Dobivajući sve više na značenju u novoj, poduzetničkoj ekonomiji, privatni sektor nastoji pokrenuti nove aktivnosti, identificirajući povoljnosti realizacije poslovnih pothvata i tražeći načine razvoja partnerstva s javnim sektorom. Povećanje potreba za ulaganjima u javnu infrastrukturu, sve u uvjetima ograničenih resursa, pred javni sektor postavlja mogućnost (ali i nužnost) primjene postojećih i traženja novih modela, kojima će se partnerskim aranžmanima s privatnim sektorom generirati opće društvene koristi.

Odgovarajući na povećanje kompleksnosti razvojnog procesa u globalnoj ekonomiji, javni sektor može kako je to u radu prikazano, putem proaktivnog djelovanja s poslovnom zajednicom i primjenom nekog od brojnih modela JPP, dodatno potaknuti gospodarski razvoj. U kombiniranju javnih i privatnih resursa i aspiracija partnera na primjeru JPP realiziranog u Splitu uočava se bolja tržišna valorizacija javne imovine a s ciljem postizanja javno korisne svrhe - naročito razvoja nedostajućih sportskih i trgovačko-uslužnih kapaciteta i porasta zaposlenosti. U DBFOOT modelu partnerstva financiranje projekta uključivanjem privatnog sektora predstavlja tek jedan dio aktivnosti. Ostali dijelovi na kojima počiva DBFOOT model su: projektiranje, izgradnja, korištenje i održavanje izgrađenih objekata, kojima i javni i privatni sektor potiču ekonomski rast uz zajednički definiranu odgovornost partnera i alociran rizik. Analizirani primjer JPP pokazuje da je ograničenost resursa javnog partnera moguće prevladati uvođenjem privatnog sektora (njegovog znanja, vještina, kapitala, materijalnih resursa) u partnerske aranžmane s javnim sektorom - koristeći pri tom poduzetnički duh privatnog sektora koji generira kako realizaciju svojih ciljeva tako i opće javnih, društvenih koristi.

JPP nije čudotvorno rješenje za javni sektor ali može znatno poboljšati dostupnost, kvalitetu, inovativnost i cijenu javne usluge. Javno-privatnim partnerstvom ne mogu se riješiti problemi nedostatnosti sredstava i proračunskih ograničenja javnog sektora ali se može osigurati veći broj izgrađenih građevina i

javne infrastrukture i brže zadovoljavanje potreba javnog standarda. Uz korištenje poduzetničkog duha privatnog sektora moguće je generirati brojne koristi za sve građane. Vrijeme će pokazati koliko će se primjena JPP u Hrvatskoj proširiti, a misao profesora Davida Landesa⁸² upućuje na ono što je za daljnji razvoj i unapređenje modela i formi JPP najvažnije: mora se neprekidno preispitivati stavove, izbjegavati dogme, dobro slušati i promatrati, objašnjavati i definirati ciljeve, kako bi se bolje odabrala sredstva.

Sve navedeno uključuje i ozbiljno razmatranje i detaljnije normative, moguće i na način (u obliku) koji obvezuje više nego što je to slučaj kod Smjernica, ali i sa sadržajnim promjenama koje bi više uvažavale specifičnosti ugovora o JPP, posebno obzirom na u pravilu jako velika uložena sredstva, jako značajne javne interese i jako dugo razdoblje na koje se ovakvi ugovori sklapaju.

LITERATURA:

Akintoye, A. (et al.), 2003. *Public-Private Partnership: Managing risk and opportunities*. Oxford: Blackwell Scientific Publications.

Bajrambašić, I., 2003. *Dostignuća u financiranju infrastrukture (PPP&PFI)*. Sarajevo.

Bult-Spiering, M. and Dewulf, G., 2006. *Strategic Issues in Public-Private Partnership: An International Perspective*. Oxford: Blackwell Publishing.

Flyvbjerg, B. (et al.), 2003. *Mega projects and risk: An anatomy of ambition*. New York: Cambridge University Press.

Geddes, M., 2005. *Making Public Private Partnership Work: Building Relationship and Understanding Cultures*. London: Gower Publishing.

***** 2004. *Green Paper on Public - private partnerships and Community law on public contracts and concessions*. Brussels: Commission of European Communities.

***** 2003. *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*. Brussels: European Commission, Directorate-General, Regional Policy.

Gorenc, V. (i dr.), 2005. *Komentar Zakona o obveznim odnosima*. Zagreb: RRIF.

Gulija, B., 2004. "Javno-privatno partnerstvo". *Euroscope*. Zagreb: Europski dokumentacijski centar, 73, I-IV.

Josipović, T., 2001. *Zemljišnoknjižno pravo*. Zagreb: Informator.

Klarić, P. i Vedriš, M., 2006. *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine.

Landes, S. D., 1999. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor?* New York: W. W. Norton.

Link, A. N., 2006. *Public/Private Partnership: Innovation Strategies and Policy Alternatives*. New York: Springer.

Marenjak, S. (i drugi), 2007. "Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj". Zagreb: *Građevinar*, 59 (7), 597-605.

⁸² Landes, S. D., *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor?*, W. W. Norton, New York, 1999., str. 171.

McCreevy, C., 2005. "Public-Private Partnerships-Options to ensure effective competition" in: *PPP Global Summit*. Copenhagen: Forum on Public-Private Partnership, 1-5.

McQuaid, R.W., 2000. "The theory of partnership: Why have partnerships?" in: *Public-Private Partnership: Theory and practice in international perspective*, ed. by S.P. Osborne. New York: Routledge, 9-36.

Montanheiro, L., 1998. "Identifying economic benefits in multy-organisation partnership" in: *Public private sector partnership: fostering enterprise*. Sheffield: Sheffield Hallam University Press, 331-339.

Moore, H.M., 2005. "Creating public value through private/public partnership" in: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 1-22.

Osborne, S.P., 2000. *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective*. Routledge Advances in Management and Business Studies, New York: Routledge.

Plumer, J. (ed.), 2002. *Focusing Partnership: A Sourcebook for Municipal Capacity Building in Public - Private Partnership*. London: Earthscan.

Rudolf, D. i Barić-Punda, V., 1997. *Osnove međunarodnog javnog prava*. Split.

Savas, S., 2000. *Privatization and public-private partnership*. New York: Seven Bridges.

Siemiatycki, M., 2006. "Implications of Private Public Partnership on the Development of Urban Public Transit Infrastructure: The Case of Vancouver, Canada". *Journal of Planning Education and Research*, 26, 137-151.

***** 2006. Smjernice za primjenu ugovornih oblika Javno-privatnog partnerstva, Zagreb: Narodne Novine, 98.

***** 2007. Uredba o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative, Zagreb: Narodne novine, 20.

Vaillancourt-Rosenau, P. (ed.), 2000. *Public-Private Policy Partnership*. Cambridge: MIT Press.

Vukmir, B. i Skendrović, V., 1999. *Koncesije i ugovaranje BOT projekata*. Zagreb: Hrvatski savez građevinskih inženjera.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: DBFOOT MODEL ATTRACTIVENESS

Public-Private Partnership (PPP) presents modern cooperation form between public and private sector globally, as well as in Croatia. The aim of this paper is to contribute to the better understanding of the concept of the partnership and also to point on numerous forms and benefits of the PPP. The authors puts emphasis on the analysis of the reasons which leads to the implementation of the PPP, the main tasks which PPP has to achieve, different structures of the PPP models and advantages and constraints of the PPP. Furthermore, the paper deals with differences between privatisation, as an

ownership transfer from public to private sector, and PPP as a modern style of private sector involvement in the process of the public services accomplishment, the usage of the entrepreneurial spirit of the private sector, and also private sector ability to assume businesses liabilities and risks. The realisation of the recreational-business complex in Split was used as an example to stress numerous benefits which the practise of the DBFOOT model, as an attractive business model under PPP, can accomplish to the local development.

Key words: *public private partnership, DBFOOT model, risk allocation, local, development.*