

## Javno privatno partnerstvo

LUKA KNEŽEVIĆ\*

NIKOLA MIKULIĆ\*\*

Stručni prilog

UDK: 351.712.2(497.5)

35.073.53:347.44(497.5:4EU)

### Sažetak:

*Rad analizira institut javno-privatnog partnerstva kao suvremeni model financiranja javnih potreba, s naglaskom na njegov pravni okvir i primjenu u Republici Hrvatskoj. Cilj rada je utvrditi temeljne značajke, prednosti i nedostatke ovog modela te ocijeniti njegovu učinkovitost u praksi. U radu se polazi od pojmovnog određenja i povijesnog razvoja javno-privatnog partnerstva, uz prikaz najvažnijih modela i njihove funkcionalne uloge u realizaciji infrastrukturnih projekata. Posebna pažnja posvećena je zakonodavnom okviru, uključujući postupak odobravanja projekata, raspodjelu rizika i pravnu zaštitu sudionika. Analiza pokazuje da javno-privatno partnerstvo može doprinijeti učinkovitijem financiranju javnih projekata, ali uz značajne izazove povezane s transparentnošću, procjenom rizika i dugoročnim financijskim učincima. Zaključno se ističe potreba za daljnjim razvojem normativnog i institucionalnog okvira kako bi se osigurala veća pravna sigurnost i povjerenje u primjenu ovog modela.*

***Ključne riječi:** javno-privatno partnerstvo, JPP, raspodjela rizika, infrastruktura, zakonodavni okvir, koncesije*

---

\* LUKA KNEŽEVIĆ, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: luka.knezevic0610@gmail.com.

\*\* NIKOLA MIKULIĆ, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: nikolamikulic090@gmail.com.

## A. UVOD

### I. Pojam

Javno privatno partnerstvo način je financiranja javnih potreba koji u posljednjih 40 godina zauzima sve važnije mjesto kao izvor financiranja u svijetu, no u Hrvatskoj se jako malo koristi te se o njemu jako malo piše u znanstvenoj literaturi. Nije jednostavno ni definirati sam pojam jer se može tumačiti vrlo ekstenzivno i jer su se razvili mnogobrojni različiti modeli javno privatnog partnerstva, no smatramo da iduća definicija obuhvaća sve važne elemente ovog pojma: „Prema Zelenoj knjizi Europske komisije, JPP se može definirati kao pojam koji se odnosi na sve oblike suradnje između javne vlasti i privatnog sektora s ciljem osiguranja sredstava, izgradnje, obnove, upravljanja ili održavanja infrastrukture ili pružanja javnih usluga (European Commission, 2004: 3-4).“<sup>1</sup> Javni partner, u vidu javne vlasti je taj koji putem javnog natječaja odabire privatnog partnera s kojim će stupiti u dugogodišnji ugovorni ili statusni odnos za izvedbu projekta koji javna vlast definira i nadgleda njegovo provođenje. Kao način financiranja najčešće se upotrebljava za velike infrastrukturne projekte u gradovima u kojima potreba za istima konstantno raste. Njegova uporaba opravdana je samo ako će suradnjom između javnog i privatnog sektora trošak završetka projekta biti manji nego u slučaju klasičnog financiranja iz javnih sredstava, a do tog cilja se dolazi kvalitetnom podjelom rizika između partnera koja će omogućiti da svaki od partnera preuzme rizik za čije je podnošenje sposobniji. Privatni partner preuzima rizike financiranja, same izgradnje i upravljanja, dok javni partner preuzima na sebe rješavanje pravnih pitanja poput građevinskih

---

<sup>1</sup> ŠIMOVIĆ, J., ROGIĆ LUGARIĆ, T., ŠIMOVIĆ, H., VULETIĆ-ANTIĆ, B., *Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa*, Hrvatska javna uprava, vol. 7. (2007.), br. 1., str. 176.

dozvola i slično. Pri uporabi tog instituta kao izvora financiranja događa se jedna vrlo važna promjena, država više ne pruža građanima usluge kao korisnicima, nego oni postaju potrošači privatne usluge.

## II. Povijesni razvoj

Za prvi primjer javno privatnog partnerstva u povijesti uzima se izgradnja Sueskog kanala, jednog od najvažnijih prometnih pravaca na svijetu. Njegovu izgradnju koja je započela 1847. financiralo je posebno društvo koje je financirala egipatska vlada i privatni kapital iz razvijenih europskih zemalja. Moderni zamah korištenja javno privatnog partnerstva veže se uz Margaret Thatcher i njezino provođenje neoliberalne ekonomske misli u Velikoj Britaniji osamdesetih godina prošlog stoljeća. Ona ga je ponudila kao odgovor na potrebu za velikim ulaganjima u infrastrukturu i od tada se u Velikoj Britaniji po modelu javno privatnog partnerstva izgradilo sve što možemo zamisliti, vodoopskrbni sustav, sportski objekti, bolnice, škole, zračne luke, prometnice i slično. Velika Britanija uvjerljivo je postala svjetski lider u uporabi ovog modela financiranja, što dokazuje i idući podatak: *„...2003. prema kojima je u toj godini ugovoreno projekata primjenom JPP u svijetu u iznosu 40,8 milijardi dolara, od čega na Ujedinjeno Kraljevstvo dolazi čak 27 milijardi ili 66,2 % (PWC, 2004).“*<sup>2</sup> Stoga ne čudi da se u Velikoj Britaniji razvio velik broj modela, a takav razvoj postupno se odvijao i u SAD-u.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, str. 179.

## I. Vrste (modeli) javno privatnog partnerstva

Javno privatno partnerstvo predstavlja poseban oblik funkcionalne privatizacije javnih zadataka, gdje se dio odgovornosti za izvršavanje javnih zadataka prenosi na privatni gospodarski sektor. Za razliku od materijalne privatizacije, kod koje država prodaje imovinu, kod JPP-a javni sektor zadržava vlasništvo, ali uključuje privatnog partnera u organizaciju i izvršavanje javnih usluga. Prema tome, s obzirom na ugovornu konstrukciju, uključivanje privatnog partnera može biti oblikovano u različitim formama gdje su se uobičajili određeni tipovi modela JPP-a razrađeni u sljedećoj podjeli.

### 1. *Poduzetnički model*

U ovome modelu, privatni partner oprema projekte vlastitima materijalima i sredstvima te ih kasnije održava i protekom određenog vremenskog perioda stječe pravo vlasništva nad izgrađenom građevinom za koju preuzima gospodarski i financijski rizik. Financiranje takvog modela odvija se putem pristojbi (tzv. naknada) koje poduzetnik ubire prilikom upotrebe tih objekata i usluga. U odnosu prema korisniku, u ovome modelu privatni poduzetnik izvršava svoje usluge u ime i za račun lokalne jedinice čime pravno-ekonomski odnos nastaje samo i isključivo između lokalne jedinice i korisnika usluga. Ugovorno oblikovanje poduzetničkog modela određeno je poduzetničkim ugovorom u kojem lokalne jedinice moraju osigurati nužna kontrolna prava i pravo pristupa objektima i uslugama koje su predmet ugovora kako bi se omogućilo izvršavanje ugovornih obveza.

## 2. Model poduzetničkog vođenja

Za razliku od prethodnog modela, kod modela poduzetničkog vođenja javna vlast ostaje vlasnik i upravlja objektom koji je predmet JPP-a. Ugovornim uređenjem predviđeno je da privatni poduzetnik poslove upravljanja i vođenja obavlja uz naknadu, a sve to u ime javne vlasti. Ovaj se ugovorni model najčešće primjenjuje u poslovima prenesenog vođenja pogona, njegova očuvanja i održavanja u ispravnom stanju, te poslovima tehničkog i trgovačkog upravljanja objektom.

## 3. Model poduzetničkog prenošenja

Kao svojevrsni hibrid prethodna dva modela, model poduzetničkog prenošenja omogućuje još veću poduzetničku slobodu privatnom partneru gdje se javno tijelo u potpunosti povlači iz tekućeg upravljanja nad ugovornim objektima. Privatni poduzetnik samostalno vodi objekt, a u pravnom poslu prema trećima nastupa u vlastito ime.

## 4. BOT- model

Model izgradnje-upravljanja-prijenosa (*Build-Operate-Transfer*, BOT) predstavlja oblik suradnje s privatnim sektorom u realizaciji infrastrukturnih projekata, pri čemu privatni ulagači preuzimaju ključne faze – od pripreme i projektiranja, do izgradnje i upravljanja objektom – u unaprijed definiranom vremenskom razdoblju, najčešće na 30 ili više godina. U tom modelu javni sektor ne snosi početne rizike povezane s razvojem i izvedbom projekta, već ih preuzima privatni partner. Nakon isteka koncesijskog razdoblja, izgrađeni objekt se bez naknade vraća u vlasništvo javnog sektora, koji tada može samostalno nastaviti njegovu eksploataciju. Financiranje projekata u okviru BOT modela temelji se djelomično na sredstvima privatnih investitora, dok se glavnina osigurava

putem dugoročnih kredita. Ovakav model osobito je prikladan za realizaciju kapitalno intenzivnih infrastrukturnih objekata, kao što su termoelektrane, vodovodni sustavi i zračne luke, jer omogućuje javnom sektoru realizaciju složenih projekata bez znatnog početnog financijskog opterećenja.

### 5. *Mješovito gospodarsko poduzeće*

Pravna teorija navodi zadnji model kao mješovito gospodarsko poduzeće dok ga ZJPP<sup>3</sup> definira pojmom društva posebne namjene. Neovisno o nazivu, najintenzivnija forma JPP-projekta odvija se osnivanjem trgovačkog društva čiji su vlasnici udjela odabrani privatni poduzetnik i javni partner. U osnovanom trgovačkom društvu, privatni poduzetnik ne sudjeluje samo radi obavljanja poslova financiranja, već privatni partner u poduzeće unosi i određene razine kompetencije u upravljačkom sektoru.

## B. ZAKONSKI OKVIR I OSTALI PROPISI

### I. Geneza donošenja Zakona o javno privatnom partnerstvu

U okviru inicijative gospodarskog rasta Europsko vijeće odobrilo je niz mjera radi unapređenja infrastrukturnih investicija u području transeuropske mreže kao i u području inovacija, istraživanja i razvoja. Godine 2000. Europska komisija objavila je *Priopćenje o koncesijama i pravu Zajednice vezano za javne zadaće* a nastavno na to i *Smjernice* 2004. godine. Navedeni dokumenti zasnovani su na neobvezatnim pravilima i načelima za vođenje pregovora u poslovanju s privatnim poduzetnicima gdje se po prvi put kao potencijalno rješenje spominje i regulacija javno privatnog

---

<sup>3</sup> ZJPP- skraćena Zakona o javno privatnom partnerstvu

partnerstva kao zakonski uređenog instituta. Profesor Mijatović u svom radu konstatira kako je: „opće mišljenje vezano za izbor privatnika koji bi u okviru JPP-a trebali zajednički raditi s javnim tijelima da važeći EU-propisi o ugovornim odnosima, koji uređuju prava i obveze partnera nisu dovoljno jasni i ukazuju na manjak ujednačenosti između pojedinih država članica.“<sup>4</sup> Slijedom navedenog, Europska je Komisija donijela tzv. *Zelenu knjigu o javno privatnom partnerstvu i pravnim propisima EU u svezi s dodjeljivanjem javnih naloga i podjeli koncesija* koja ponovno nije sadržavala zakonodavne odredbe ili upute no postavila je okvire za buduće zakonodavstvo. U Zelenoj knjizi uvode se dva osnovna modela JPP-a; JPP na ugovornoj osnovi i institucionalizirani JPP koji će kasnije poslužiti za razvoj različitih inačica sklapanja javno privatnog partnerstva. Također se navodi da uvrštavanjem instituta javno privatnog partnerstva u prioritete Europske investicijske banke prilikom financiranja javnih objekata donosi velike benefite za javnu zajednicu. U skladu s europskim zakonodavstvom, prvi korak prema uspostavi pravnog okvira za javno privatno partnerstvo u Hrvatskoj učinjen je kada je Vlada Republike Hrvatske, slijedeći preporuke radne skupine za izradu pravila za provedbu i nadzor JPP projekata, donijela Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP-a. Ove Smjernice usvojene su u Hrvatskom saboru 7. srpnja 2006. (NN 98/06). Budući da je postojala potreba za obvezujućim pravnim aktom koji bi sustavno uredio ovo područje, uslijedilo je zakonsko reguliranje. Tako je Zakon o javno privatnom partnerstvu objavljen dana 7. studenoga 2008. (NN 129/08), a u svibnju 2009. donesene su četiri uredbe kojima su detaljno razrađene zakonske odredbe i time stvoren cjelovit normativni okvir za primjenu modela JPP-a u praksi. Ambiciozno zamišljen model iz 2008. nije se ostvario u praksi. Tako autorica studije o javno privatnom partnerstvu navodi da: „prema podacima iz lipnja 2012., većina postojećih JPP projekata (ukupno 12

---

<sup>4</sup> MIJATOVIĆ, N., *Javno-privatno partnerstvo*, Hrvatska pravna revija, god. 7 (2007), br. 3; str. 38

upisanih u registar od 14 odobrenih projekata) bili su odobreni prije stupanja na snagu Zakona iz 2008.“<sup>5</sup> Stoga se krenulo u izradu sasvim novog Zakona o javno privatnom partnerstvu (Narodne novine br. 78/12), koji je donesen u srpnju 2012. sa zadnjim izmjenama donesenim 2018.<sup>6</sup>

## II. Podjela rizika

Prilikom provedbe projekta JPP-a, privatni partner od javnog partnera preuzima obvezu i rizike vezane uz proces gradnje, te najmanje jedan od sljedeća dva rizika: raspoloživosti javne građevine i potražnje. Naime, ZJPP definira rizik raspoloživosti javne građevine kao: „preuzeti rizik držanja javne građevine u stanju funkcionalnosti sukladno ugovorenim standardima usluga.“<sup>7</sup> Dok rizik potražnje definira kao: „preuzeti rizik ostvarivanja prihoda od krajnjeg korisnika usluga.“<sup>8</sup> Slijedom navedenog, jedna od temeljnih značajki modela javno privatnog partnerstva i projektnog financiranja jest načelo da svaka strana preuzima one rizike kojima može najbolje upravljati. U fazi pripreme projekta važno je provesti opsežnu analizu rizika, pri čemu se polazi od toga da se privatnom partneru delegiraju samo oni rizici koje može učinkovitije nadzirati. Takva raspodjela rezultira nižim ukupnim troškovima jer bi ti isti rizici, ako bi ih zadržala javna vlast, bili skuplji za upravljanje. Ključ je u tome da se rizici ne određuju proizvoljno, već isključivo na temelju ekonomske opravdanosti i funkcionalne sposobnosti upravljanja.

---

<sup>5</sup> PERSOLI, A.M., *Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba*, Hrvatska i komparativna javna uprava, (2010.), 10 (4), str. 1033.

<sup>6</sup> ZAKON O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU (Narodne novine, br. 78/12, 152/14, 114/18)

<sup>7</sup> čl.3. t. 10. ZJPP-a

<sup>8</sup> čl.3. t. 11. ZJPP-a

Uz temeljnu podjelu rizika, pravna teorija rizike klasificira prema svojoj prirodi i tipu projekta, a osnovne kategorije su:

1. *Rizici povezani s lokacijom* – odnose se na vlasništvo, pristup zemljištu i prostorne uvjete (aspekt stvarnog i nasljednog prava). Njihovo upravljanje ovisi o dostupnosti informacija i ulozi strana u pripremi projektne dokumentacije.

2. *Rizici projektiranja i izgradnje* – uključuju kašnjenja, tehničke probleme i prekoračenje troškova. U pravilu ih preuzima privatni sektor, koji odgovara za postizanje ciljeva projekta.

3. *Operativni rizici i rizici održavanja* – vezani su uz vođenje i očuvanje infrastrukture. Privatni sektor ih preuzima kroz ugovorne obveze koje definiraju kvalitetu i način održavanja.

4. *Financijski rizici* – obuhvaćaju promjene kamatnih stopa, inflaciju i rizike od povećanja porezne stope. Privatni partner ih najčešće snosi, dok se rizik od inflacije kod dugoročnih projekata može zajednički dijeliti.

5. *Tržišni rizici* – uključuju potražnju, konkurenciju i isplativost korištenja. Ovisno o modelu JPP-a, snosi ih privatni ili javni partner.

6. *Rizici više sile* – odnose se na prirodne katastrofe, vremenske nepogode ili druge izvanredne događaje. Najčešće ih snose obje strane zajednički.

7. *Zakonodavni rizici* – proistječu iz mogućih promjena zakona koje mogu povećati troškove izgradnje ili otežati izvršenje projekta. Obično se dijele između partnera. Potrebno je naglasiti kako pravilna raspodjela rizika osigurava troškovnu učinkovitost, stabilnost projekta i veće povjerenje između javnog i privatnog sektora.

### III. Komentar Zakona o javno privatnom partnerstvu

#### 1. Temeljni pojmovi

Čl.1. ZJPP-a definira predmet (područje primjene) zakona kojim se uređuje postupak predlaganja i odobravanja prijedloga projekata javno privatnog partnerstva, praćenje provedbe projekata, sadržaj ugovora o javno privatnom partnerstvu, pitanja projekata male vrijednosti te druga bitna pitanja. Za razliku od većine europskih zakonodavaca, hrvatski ZJPP sadrži usku definiciju javno privatnog partnerstva koju definira kao: „*dugoročan ugovorni odnos između javnog i privatnog partnera predmet kojeg je izgradnja i/ili rekonstrukcija i održavanje javne građevine, u svrhu pružanja javnih usluga iz okvira nadležnosti javnog partnera.*“<sup>9</sup> Prema mišljenju Profesora Vojkovića: „*sadašnji Zakon vrlo usko ograničava pojam JPP-a na javne građevine u svrhu pružanja javnih usluga čime drugi poduzetnički poslovi u kojima bi se susretao javni i privatni partner u cilju ispunjavanja neke javne funkcije, a koja nije vezana uz javne građevine, neće spadati u opseg JPP-a.*“<sup>10</sup> Potrebno je naglasiti kako Zakon poznaje dva modela JPP-a: ugovorno javno privatno partnerstvo je model JPP-a u kojem se međusobni odnos javnog partnera i društva posebne namjene uređuje ugovorom o javno privatnom partnerstvu, dok je statusno javno privatno partnerstvo model temeljen na ugovornom odnosu između javnog i privatnog partnera, kojim se u svrhu provedbe projekta JPP-a osniva zajedničko trgovačko društvo, tj. društvo posebne namjene. Osnovna načela u pripremi i provedbi projekata JPP-a su načela javne nabave te načelo zaštite javnog interesa i načelo ekonomičnosti. Nadalje, kako ne bi došlo do sadržajnog preklapanja sa zakonom o javnoj nabavi ili zakonom o koncesijama, zakonodavac izričito postulira kako predmet JPP-a ne može biti

---

<sup>9</sup> čl.2. st.1. ZJPP-a

<sup>10</sup> VOJKOVIĆ, G., *Stručni članak – Zakon o javno privatnom partnerstvu*, IUS-INFO, 2012., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu-2013> (27. svibnja 2025.)

isključivo isporuka robe, kao niti isključivo koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra.

## *2. Postupak odobravanja JPP projekata*

Postupak odobravanja javno privatnog partnerstva detaljno je propisan kako bi se osigurala transparentnost, zakonitost i održivost javnih ulaganja u suradnji s privatnim sektorom. Prije same prijave projekta potrebno je utvrditi dugoročne strateške ciljeve, koji definiraju javni interes i opravdanost budućeg ulaganja. U idealnim okolnostima, vremenski okvir za provedbu cijelog postupka iznosi najmanje 270 dana, no postupak se izgledno može produžiti i do godinu dana zbog tehničkih i administrativnih razloga. Osnovni preduvjet za početak postupka odobravanja projekta jest da zainteresirano javno tijelo dostavi ministarstvu nadležnom za gospodarstvo informaciju o namjeri provedbe projekta s ciljem upoznavanja ministarstva nadležnog za gospodarstvo o potencijalnom JPP-a projektu. Valja naglasiti kako je javno tijelo jedino i isključivo tijelo koje može podnijeti prijedlog provođenja projekta JPP-a. Prvi korak uključuje izbor savjetnika putem javne nabave (postupak traje minimalno 30 dana), koji javnom partneru pomaže u pripremi dokumentacije. Slijedi postupak dobivanja statusa projekta JPP-a gdje se zahtjev se podnosi ministarstvu nadležnom za gospodarstvo uz opsežnu dokumentaciju koja uključuje studiju izvedivosti, analizu rizika, financijski okvir i usklađenost s razvojnim planovima. Rok za donošenje rješenja je 90 dana, ali se može produljiti ako dokumentacija nije potpuna. Za dobivanje statusa projekta JPP-a također je potrebna i prethodna suglasnost Ministarstva financija koji daje navedenu suglasnost u odnosu na sukladnost predviđenih neposrednih financijskih obveza javnog tijela s proračunskim planovima i projekcijama te uvjetima i ograničenjima određenima posebnim propisima. Nakon dobivanja statusa projekta JPP-a,

provodi se postupak odabira privatnog partnera sukladno propisima javne nabave koji traje najmanje 60 dana, primjenjujući najčešće pregovarački postupak ili natjecateljski dijalog. Kriterij za odabir ponude privatnog partnera je isključivo ekonomski najpovoljnija ponuda. Ako se postupak odabira privatnog partnera ne pokrene u roku od dvije godine, postupak se mora ponoviti. Važno je naglasiti da bez prethodnih rješenja javno tijelo nije ovlašteno raspisati natječaj. U završnoj fazi, potrebno je dobiti odobrenje konačnog nacrtu ugovora prvo od Ministarstva financija (30 dana), zatim od ministarstva nadležnog za gospodarstvo (dodatnih 30 dana). Tek po dobivanju svih suglasnosti, ugovor se može potpisati i unijeti u Registar JPP ugovora. Ministarstvo nadležno za gospodarstvo tijekom cijelog procesa može zatražiti nadopune i objašnjenja, što dodatno produžuje rokove. Složenost dokumentacije i usklađenost s više sektorskih i prostornih planova također predstavlja čest izazov za javne partnere. Zaključno, iako postoji jasno definirana procedura, dinamika provedbe JPP projekata snažno ovisi o spremnosti javnih tijela, kvaliteti dokumentacije te usklađenosti sa zakonskim i strateškim okvirima.

### *3. Sudionici u ugovorima o javno privatnom partnerstvu*

U projektima JPP-a glavnu ulogu imaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koje nastupaju kao naručitelji projekata, ali ne i kao naručitelji same izgradnje. S druge strane, privatni partner (ponuditelj) čija je ponuda odabrana kao najpovoljnija potpisuje ugovor s jedinicom lokalne i područne samouprave kojim se uređuju prava i obveze vezane uz realizaciju projekta. Privatni partner ne djeluje kao klasični izvođač radova ili investitor, već kao nositelj projekta, odnosno sponzor, s preuzetim jamstvima za njegovu uspješnu provedbu. Njegova je zadaća

osnovati posebno projektno društvo (DPN)<sup>11</sup> koje će preuzeti formalnu ulogu investitora u skladu sa Zakonom o prostornom uređenju<sup>12</sup>. Društvo posebne namjene može samostalno izvoditi građevinske radove ili angažirati treću stranu. Nakon izgradnje, upravljanje projektom može obavljati sam DPN ili vanjski partner uz određenu naknadu. Banke također imaju važnu ulogu jer osiguravaju dugoročno financiranje projekta često postavljajući dodatne uvjete kako bi zaštitile svoja ulaganja i osigurale stabilan povrat kreditnih sredstava.

#### 4. Posebno o projektima male vrijednosti

ZJPP definira projekte JPP-a male vrijednosti kao: „projekte čija je kapitalna vrijednost jednaka ili manja od 5.000.000 eura bez poreza na dodanu vrijednost u kunsjoj protuvrijednosti.“<sup>13</sup> Njihovo provođenje i postupak odobravanja propisuje pravilnikom ministar nadležan za gospodarstvo. Pravilnik o projektima JPP-a male vrijednosti<sup>14</sup> donesen je 7.3.2015. Pravilnikom su uređena osnovna pitanja pripreme, dokumentacije i provedbe projekata JPP-a male vrijednosti uzimajući u obzir djelatnosti odnosno vrstu javne usluge koja se uređuje, preporuke za izradu ugovora o JPP-u i financijskog modela te druga pitanja od značaja za provedbu projekata koji su predmet Pravilnika. Predmet Pravilnika su isključivo projekti JPP-a male vrijednosti u području energetske učinkovitosti javnih zgrada i građevina javne rasvjete.

---

<sup>11</sup> DPN- društvo posebne namjene

<sup>12</sup> ZAKON O PROSTORNOM UREĐENJU ("Narodne novine" br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23.)

<sup>13</sup> Čl.3. t.14. ZJPP-a

<sup>14</sup> PRAVILNIK O PROJEKTIMA JPP-A MALE VRIJEDNOSTI ("Narodne novine" br. 23/15.)

## 5. Pravna zaštita

S obzirom na dugoročnu prirodu ugovora o javno privatnom partnerstvu, moguće je da tijekom različitih stadija postupka odabira i provedbe projekta JPP-a dođe do spornih situacija. Stoga je ključno da ugovorom unaprijed budu jasno definirani mehanizmi za rješavanje takvih nesuglasica. Pravna zaštita u postupku odabira privatnog partnera provodi se sukladno propisima kojima se uređuje područje javne nabave. Treba naglasiti kako protiv akata ministarstva nadležnog za gospodarstvo žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor. Na pitanja administrativno pravne zaštite u postupcima odabira privatnog partnera pa tako i dodjele ugovora o javno privatnom partnerstvu primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku. Tako profesor Aviani tvrdi da je: „odlučka o odabiru privatnog partnera, jednako kao i odluka o odabiru dobavljača u javnoj nabavi, neosporno upravni akt.“<sup>15</sup> Za sporove između stranaka, koji nastaju na temelju ugovora o JPP-u, stranke mogu ugovoriti arbitražno rješavanje sporova, ili mirenje. Za primjenu arbitraže postoji kogentna norma primjene hrvatskog prava, bez mogućnosti izbora stranog mjerodavnog prava. Ako stranke nisu ugovorile arbitražno rješavanje sporova ili mirenje, isključivo je nadležan Trgovački sud na čijem se području nalazi izgrađena nekretnina.

## 6. Završetak javno privatnog partnerstva

Ugovor o javno privatnom partnerstvu sklapa se na određeno vremensko razdoblje, najčešće u trajanju od pet do 40 godina. Završetak takvog ugovora označava kraj razdoblja tijekom kojeg je privatni partner izgradio infrastrukturni objekt, stavio ga u funkciju

---

<sup>15</sup> AVIANI, D., *Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora - harmonizacija hrvatskog prava s Acquis communautaire*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, (2008.), 45 (1), str. 191.

za javne potrebe te ostvario povrat uložениh sredstava. Ovisno o ugovorenom modelu suradnje, po isteku ugovora mogući su različiti oblici prijenosa vlasništva. Kod statusnog modela, privatni partner može prenijeti svoj udio u vlasništvu na javnog partnera, ili obrnuto – javni partner može nakon određenog vremena potpuno prepustiti vlasničku strukturu privatnom sektoru. Osim isteka ugovorenog razdoblja, ugovor o JPP-u može prestati i na temelju razloga predviđenih Zakonom o obveznim odnosima – najčešće kroz institut raskida, protek vremena, ili jednostrani otkaz ugovora, ovisno o okolnostima i pravnim posljedicama koje su propisane ugovorom odnosno zakonom.

### C. TEORIJSKA RAZMATRANJA

#### I. Zašto javno privatno partnerstvo?

Iza pitanja zašto javno privatno partnerstvo krije se jednostavan odgovor, država nema dovoljno sredstava kako bi financirala sve infrastrukturne projekte za kojima se javlja potreba. Bez ovoga modela kao načina financiranja, jedino rješenje bilo bi povećanje fiskalnih prihoda države putem povećanja poreza što bi zasigurno naišlo na negodovanje poreznih obveznika koji su i ovako opterećeni različitim poreznim davanjima. Ovim putem javna vlast aktivira privatni kapital te bez povećanja poreza pribavlja sredstva za provedbu važnih infrastrukturnih projekata. Stoga ne čudi da je ovaj model jako privlačan za javnu vlast jer je izvođenje velikih i važnih infrastrukturnih projekata jako važan faktor za građane pri odabiru na izborima kako na nacionalnoj tako i na lokalnoj razini. Također na ovaj način izbjegava dugotrajne procedure i javna savjetovanja koja bi se provodila za takve velike projekte kad bi se financirala javnim sredstvima te time ubrzava cjelokupni proces

takvog projekta. Privatni partneri uporabom ovog modela dolaze do velikih poslova koji su za njih iznimno profitabilni zbog dobiti koju ostvaruju uz puno korištenje svojih radnih kapaciteta. Samu dobit ostvaruju od države koja plaća naknade za korištenje za javne potrebe ili od građana koji kao korisnici plaćaju cijenu za korištenje određene usluge. Građani su u ovom odnosu strana s najmanje informacija jer uz općenitu malu razinu znanja o ovom modelu na to utječe i netransparentan način na koji se odluke u ovom modelu donose. Također, zbog dugotrajne naravi takvog odnosa, moguće je da će se provoditi projekti za kojima iduća generacija neće imati nikakve potrebe, a bit će ih primorana financirati, dok će pristup istima biti ovisan o financijskoj situaciji potrošača.

## II. Prednosti i nedostaci javno privatnog partnerstva

Jedna od glavnih prednosti ovog modela je smanjenje troškova kroz efikasniju podjelu rizika i ubrzavanje cjelokupnog procesa jednog infrastrukturnog projekta izbjegavanjem dugotrajnih i kompliciranih postupaka i javnih rasprava koji u protivnom mogu godinama produžiti očekivano trajanje projekta. Privatni sektor koji je po svojoj naravi inovativniji i ekonomski učinkovitiji trebao bi donijeti različite inovacije u izvođenje takvih projekata te tako unaprijediti cjelokupnu infrastrukturu. Javna vlast ne bavi se tehničkim i profesionalnim specifikacijama za koje je stručniji privatni partner koji se takvim aktivnostima bavi u svakodnevnom poslovanju, nego zauzima poziciju regulatora pružanje usluge. Nedostaci se ogledaju u mogućnosti smanjenja kvalitete same usluge zbog nastojanja privatnog partnera da maksimalnim smanjivanjem troškova ostvari što veću dobit. Pošto je inovacija i napredak koji se očekuju od sudjelovanja privatnog partnera jedna od najvažnijih prednosti ovog modela, on gubi na važnosti ako u konkretnom slučaju nema velikog prostora za inovaciju. Također,

pogrešna procjena troškova i prihoda može dovesti do katastrofalnih financijskih posljedica koje će na kraju nadoknađivati javna vlast izdacima iz državnog/lokalnog proračuna.

#### D. POZITIVNI PRIMJERI PRIMJENE JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA UZ ANALIZU MEĐUNARODNOG ASPEKTA JPP-A

Primjena modela javno privatnog partnerstva u Hrvatskoj značajno je oblikovana primjerom izgradnje novog putničkog terminala Zračne luke „*dr. Franjo Tuđman*“ u Zagrebu. Riječ je o jednom od najvažnijih projekata takvog tipa u zemlji, provedenom po koncesijskom modelu. Odluka Vlade RH iz 2010. godine o sklapanju javno privatnog partnerstva temeljila se na potrebi smanjenja fiskalnog pritiska uslijed gospodarske krize i recesije, ali i na činjenici da država zadržava vlasništvo nad imovinom dok prenosi upravljanje privatnom partneru na ograničeno vrijeme. Ugovorom o koncesiji iz 2011. definirano je da Republika Hrvatska ostaje većinski vlasnik Zračne luke Zagreb d.o.o., a privatni partner, međunarodni konzorcij – preuzima financiranje, projektiranje, izgradnju i upravljanje terminalom na 30 godina. Tako Profesor Drljača navodi da je: „*Model JPP-a omogućio je RH da izbjegne kreditno zaduženje i druge rizike, dok je koncesionar preuzeo i obveze iz radnih odnosa čime je prikazana socijalna osjetljivost i jačanje povjerenja u privatni sektor.*“<sup>16</sup> Najveći broj projekata dosad je ostvaren na području školstva. Uvidom u Registar ugovora javno privatnog partnerstva, prva škola koja je sagrađena načelu JPP-a je strukovna škola u Virovitici u čijoj su izgradnji kao privatni partneri sudjelovali lokalni gospodarstvenici. Na području Varaždinske županije po modelu JPP-a obnovljena je zgrada Županijske palače kao i dogradnja nekoliko osnovnih i srednjih škola i pripadajućih

---

<sup>16</sup> DRLJAČA, M., *Novi putnički terminal zračne luke Franjo Tuđman*, Ljetopis grada Velike Gorice, (2016.) Vol. XIII, No. 13, str. 12.

sportskih dvorana. Kao pozitivan primjer primjene instituta javno privatnog partnerstva u gradu Zagrebu, navodi se projekt prenamjene bivše vojarnje „*Borongaj*“ u sveučilišni kampus. Slični projekti postoje i u inozemstvu. Kanadski primjer autoceste 407 u pokrajini Ontario pokazuje važnost pravilne raspodjele rizika. Iako je projekt počeo kao JPP, preveliki omjer rizika prenesen je na privatnog partnera, što je izazvalo pretjerano povećanje troškova. Projekt je na kraju izgubio mnoga obilježja JPP-a kada je država potpisala ugovor o koncesiji na 99 godina. Iako je izgradnja bila brza i uštede su bile očekivane, naknadne intervencije javne vlasti narušile su inicijalne financijske projekcije. Navedeni primjer može poslužiti kao polovičan uspjeh sklapanja ugovora o JPP-u. Još jedan specifičan slučaj je Tsunami „*Relief Partnership*“ fond, pokrenut nakon ekološke katastrofe u Aziji 2004. godine. U tom slučaju multinacionalna korporacija ušla je u partnerstvo s UNDP-om kako bi se osiguralo dugoročno rješenje problema vodoopskrbe i sanitarne infrastrukture. Iako je projekt bio izazovan zbog nedostatka zakonskog okvira i složenih lokalnih propisa, JPP je pokazao potencijal u kriznim humanitarnim situacijama. Navedeni primjeri ukazuju na to da JPP može biti uspješan model financiranja i realizacije velikih projekata, ali samo ako su rizici jasno podijeljeni, ugovorne obveze jasno definirane i ako postoji kvalitetan institucionalan okvir. Primjeri iz međunarodnog okvira služe kao lekcije o važnosti balansirano ugovaranja i izbjegavanja isključivog prebacivanja rizika na jednu stranu.

#### **E. DBFOOT MODEL I NEGATIVNI PRIMJER PRIMJENE JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA**

Ovaj model javno privatnog partnerstva jedan je od najprivlačnijih u cijelome svijetu jer se praktički cjelokupni rizik prebacuje na privatnog partnera, a obilježava ga da: „*privatni sektor*

*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.*<sup>17</sup> Izbor privatnog partnera provodi se putem javnog natječaja putem kojeg javna vlast definira svoje zahtjeve, a privatni partner naknadu ostvaruje od javne vlasti ili direktno od potrošača. Godine 2006. Grad Split prema ovom modelu započeo je tražiti privatne partnere za izgradnju sportske dvorane za potrebe Svjetskog prvenstva u rukometu 2009. koja bi se kasnije koristila za različite sportske i kulturne manifestacije, uz izgradnju velike garaže, trgovačkog centra, poslovnih prostora i hotela. Izabrani privatni partner, koji je u ovom slučaju bio konzorcij nekoliko velikih hrvatskih građevinskih tvrtki, osnovao je prema uvjetima postavljenim od javnog partnera posebno društvo koje je bilo stranka ugovora o javno privatnom partnerstvu. Javni partner se obvezao plaćati zakupninu na mjesečnoj razini te je to bila njegova jedina obveza za vrijeme trajanja ugovora koji je sklopljen na rok od 30 godina, nakon isteka kojeg bi vlasništvo nad kompleksom besplatno prešlo na grad. Ukupna cijena projekta trebala je iznositi oko 400 milijuna eura, no već su za vrijeme građenja dvorane, koja je završena početkom 2009. pod nazivom Spaladium arena troškovi značajno narasli. Ostali predviđeni objekti nisu nikada ni izgrađeni, a problemi dvorane krenuli su nedugo nakon njezina otvaranja. Naime, s obzirom na loše poslovanje dvorane koja nije bila u uporabi u razini u kojoj je bilo predviđeno, troškovi njezina korištenja postali su previsoki te društvo nije moglo podmirivati svoje obveze, među kojima je bila i obveza plaćanja komunalnih naknada grada. Kao odgovor na to grad je prestao plaćati ugovoreni iznos zakupnine te je tako nestao jedan od glavnih prihoda dvorane. Kroz godine se s obzirom na

---

<sup>17</sup> KAČER, H., KRUŽIĆ, D., PERKOVIĆ, A., *Javno- privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 627

stanje dvorana u nekoliko navrata privremeno zatvarala, a društvo koje je bilo privatni partner otišlo je u stečaj, ostavivši za sobom ogromne dugove, prvenstveno prema velikim austrijskim bankama i gradu. U travnju 2025. provedena je četvrta javna dražba s početnom cijenom dvorane od samo jednog eura, a kupac je bio grad s iznosom od 2 501 eura. Tu kupnju ipak je poništio Trgovački sud jer svota nije bila ni približno dovoljna za podmirenje preostalih obveza tako da sudbina dvorane i dalje ostaje nepoznata. Slične probleme dijeli i druga dvorana građena za potrebe SP u rukometu 2009., Arena Zagreb. Doduše ne na toj razini, ali konstantno posluje s gubitkom jer je u planovima predviđeno da dvorana mora biti u upotrebi preko 250 dana godišnje kako bi bila isplativa, što je daleko od realnosti.

#### F. STAJALIŠTA MLADIH O JAVNO PRIVATNOM PARTNERSTVU

Istraživanje među studentima studija u Zagrebu i Dubrovniku o ovom zanimljivom modelu provele su profesorice s našeg fakulteta u suradnji s ministarstvom zdravstva kako bi otkrili kakvi su stavovi mladih o javno privatnom partnerstvu. Provedeno je nad nešto manje od 1500 studenata između 2015. i 2019. putem anketnih upitnika. Prema rezultatima istraživanja studenti imaju pozitivnu percepciju prema javno privatnom partnerstvu, no smatraju kako kod nas takav model otvara vrata za korupciju te prikrivenu privatizaciju. Smatraju kako ovaj model može iznjedriti dobre rezultate u inozemstvu, ali ne i kod nas u Hrvatskoj. Ipak prepoznaju kako privatni partneri mogu pridonijeti u tom modelu svojom inovativnošću, kvalitetom i manjom cijenom usluge, no nisu skloni usprkos tome projektima kojima bi se upravljalo hrvatskom obalom i drugim prirodnim resursima. Studenti su naveli kako se o javno privatnom partnerstvu pretežito informiraju putem medija i interneta makar je većini zajedničko da se na njihovim fakultetima

u procesu obrazovanja obrađuje model javno privatnog partnerstva. Autori navode kako bi uspješno provođenje projekata javno privatnog partnerstva mladima pokazalo drukčiju perspektivu i uvjerilo ih da je takav model moguće provoditi i u Hrvatskoj, ali to bi ujedno pozitivno utjecalo i na priljev inozemnog kapitala u našu državu jer bi se rizik ulaganja koji trenutačno postoji značajno spustio jer: „(I) pokazala bi se spremnost i ustrajnost vlada i lokalnih vlasti na suradnju s privatnim sektorom, (II) pokazalo bi se da je društveno okruženje poticajno i sigurno za investitore, (III) povećala bi se učinkovitost javne uprave, (IV) potaknuo bi se razvoj gospodarstva i (V) u poslovnim krugovima brzo bi se proširile dobre vijesti o uspješnim pothvatima.“<sup>18</sup>

## G. ZAKLJUČAK

Evidentno je da javno privatno partnerstvo u Hrvatskoj nije iskorišteno u mjeri u kojoj bi moglo biti i smatramo da bi zakonodavac zajedno sa znanstvenom zajednicom trebao raditi na dodatnom uređenju i promoviranju ovog načina financiranja. Jasno je kako taj model može donijeti puno pozitivnih rezultata ako mu se da čvrst zakonodavan okvir i ako bi se nad projektima vodio strog i stručan nadzor kako bi se prevenirale moguće malverzacije. Vidimo kako se čestom upotrebom u inozemstvu, posebno Velikoj Britaniji zadovoljavaju velike potrebe za modernizacijom infrastrukture, za čime i kod nas postoji rastuća potreba. Kao primjer projekta za koji smatramo da bi se morala razmotriti opcija upotreba ovog modela zbog ogromnih troškova je izgradnja stadiona u Maksimiru čiji početak gradnje se očekuje u narednih nekoliko godina.

---

<sup>18</sup> BOGOVAC, J., ROGIĆ LUGARIĆ, T., DODIG, D., *Javno- privatno partnerstvo u Hrvatskoj-stavovi studenata*, Ekonomska misao i praksa, Dubrovnik GOD XXX. (2021.) BR. 1., str. 138.

## Public-private partnership

LUKA KNEŽEVIĆ

NIKOLA MIKULIĆ

### *Summary*

*This paper analyses public-private partnership (PPP) as a contemporary model for financing public needs, with a focus on its legal framework and application in the Republic of Croatia. The aim of the paper is to determine the main characteristics, advantages and disadvantages of this model and to assess its effectiveness in practice. The analysis begins with the conceptual definition and historical development of PPP, followed by an overview of its main models and their functional role in infrastructure projects. Special attention is given to the legal framework, including project approval procedures, risk allocation and legal protection of participants. The analysis indicates that PPP can contribute to more efficient financing of public projects, but also raises significant challenges related to transparency, risk assessment and long-term financial effects. The paper concludes by emphasizing the need for further development of the regulatory and institutional framework in order to ensure greater legal certainty and public trust in this model.*

**Keywords:** *public-private partnership, PPP, risk allocation, infrastructure, legal framework, concessions*