

Javno-privatno partnerstvo

UDK 351.712.045
334.012.35

Sažetak

Javno-privatno partnerstvo podrazumijeva suradnju tijela javne vlasti s privatnim sektorom, bilo na razini središnje ili lokalne zajednice, s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe. Iako kao teoretska misao postoji već više od tridesetak godina, tek se posljednjih desetak godina intenzivnije primjenjuje. Realno je očekivati da će njegova primjena u bližoj budućnosti značajno rasti, ponajprije zbog nedostatka novca u proračunima javno-pravnih tijela i potrebe da se unatoč toj nestašici zadovolje određene javne potrebe. Cilj suradnje javnog i privatnog sektora je u tome da se sredstva i znanje privatnog sektora stave na raspolaganje javnom i da se time ostvari doprinos privatnog infrastrukturnoj i uslužnoj ponudi javnog sektora. Javna vlast određuje ciljeve zajedničkih projekata vodeći pritom računa o javnom interesu i kvaliteti usluga, a privatni partner zatvara financijsku konstrukciju, projektira i gradi projekte. Svoj interes privatni partner pritom vidi u naplati usluga od korisnika objekata kroz koncesiju ili neki drugi oblik dogovorene naplate. Slijedeći stavove EU koja je donijela Zelenu knjigu o JPP-u, RH je donijela pravnu osnovu o primjeni JPP-a, Smjernicu za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva. Njome se određuju načela kojima mora udovoljiti projekt JPP, postupci suradnje javnog i privatnog partnera u okviru JPP, pravila osnivanja i provedbe JPP koja će smanjiti rizik javnog proračuna, te ovlaštenja tijela javne vlasti da sklapaju ugovore u pravnim okvirima JPP. Problem stvara činjenica što Smjernica nije donesena u obliku zakona čime se stvara sivo područje bez sankcija, zbog čega neznanje ili zlouporaba može dovesti do financijskih poteškoća za javno-pravno tijelo koje je ugovorna strana.

Ključne riječi: javno privatno partnerstvo, financiranje javnih potreba, javna vlast, privatni sektor, poduzetništvo

1. Uvod

Javne građevine i infrastrukturni projekti koje je još prije dvadesetak godina financirao isključivo javni sektor, postajali su sve složeniji; od projektiranja i pripreme do iskorištavanja (eksploatacije), skuplji i povećavala se potreba za njihovom kvalitetom. Postupak liberalizacije gospodarstva i privatizacija državnih poduzeća u Velikoj Britaniji, a zatim i drugim državama EU potaknuo je razmišljanje o srednjoj varijanti između dvije krajnosti, državnog financiranja i privatizacije; privatnom financiranju infrastrukturnih projekata poznatih pod nazivom javno-privatno partnerstvo. Npr. privatnici bi svojim sredstvima gradili školu na zemljištu za gradnju koje bi dala lokalna vlast. Izgrađena škola

bila bi dana na upravljanje privatniku koji ju je sagradio na rok od 20 godina. Za trajanja tog roka lokalna vlast bi koristila školu, a zauzvrat bi privatniku plaćala odgovarajuću naknadu. Protekom roka škola bi prešla u vlasništvo lokalne jedinice. S obzirom da ova naoko jednostavna formula u svojoj biti mora pomiriti interese države i njezine želje za kontrolom i upravljanjem i interese poduzetnika koji se uglavnom svode na dobit, odlučila sam obraditi ovu temu na način da sam prvo odredila sam pojam javno-privatnog partnerstva, njegove refleksije u RH u vidu pravne osnove, osoba i ugovora, modaliteta udruživanja, te javno-privatno partnerstvo iz perspektive EU.

2. Određenje javno-privatnog partnerstva

Javno-privatno partnerstvo (Public-Private partnership, Offentliche Private Partnerschaft, u daljnjem tekstu JPP) podrazumijeva suradnju tijela javne vlasti s privatnim sektorom, bilo na razini središnje ili lokalne zajednice, s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe. U širem smislu JPP mogli bismo definirati kao skupinu zajedničkih inicijativa javnog sektora i privatnoga profitnog i neprofitnog sektora u kojima neki subjekt pridonosi određene resurse i sudjeluje u planiranju i odlučivanju. U užem smislu pod pojmom JPP podrazumijevamo kooperativne pothvate u sklopu kojih javni i privatni sektor udružuju resurse i stručna znanja kako bi kroz prikladne alokacije resursa, znanja i nagrada zadovoljili neku javnu potrebu.¹ Na taj način privatni sektor može uposliti svoje resurse i vještine u pružanju dobara i usluga koje tradicionalno osiguravaju državne službe. Osnovna karakteristika JPP-a sastoji se u tome da javni i privatni nositelji projekta na osnovi ugovora o zajedničkoj suradnji međusobno dijele rizik istog projekta radi ostvarenja namjere koja leži u zajedničkom interesu.²

U biti to partnerstvo obuhvaća dvije dimenzije: stratešku i operativnu³. Dok se strateška razina odnosi na koordiniranje političkih ciljeva i određivanje prikladnih uloga svakog partnera, operativna se bavi realizacijom i provedbom predviđenih projekata. Suprotno ranijim konceptima, JPP podrazumijeva da privatni sektor ne sudjeluje samo u realizaciji projekta nego i u procesu odlučivanja.

Cilj takve suradnje javnog i privatnog sektora je u tome da se sredstva i znanje privatnog sektora stave na raspolaganje javnom i da se time ostvari doprinos privatnog infrastrukturnoj i uslužnoj ponudi javnog sektora. Javna vlast određuje ciljeve zajedničkih projekata vodeći pritom računa o javnom interesu i kvaliteti usluga, a privatni partner zatvara financijsku konstrukciju, projektira i gradi projekte. Svoj interes privatni partner pritom vidi u naplati usluga od korisnika objekata kroz koncesiju ili neki drugi oblik dogovorene naplate.⁴ Suprotnost JPP-u je privatizacija koja znači potpuni prijenos javne usluge ili trgovačkog društva u vlasništvo privatnog sektora (pritom privatni sektor nastavlja i dalje poslovati, ali vodeći prije svega računa o svome interesu).

Unatoč tome što ne postoji jedinstvena definicija toga što JPP znači, općenito rečeno to je dugoročna, ugovorom uređena suradnja državnih tijela i privatnog sektora, pri čemu zahtijevani potencijali javnog i privatnog partnera (npr. know-how, osnovna sredstva, kapital, osoblje i sl.) zajednički organizacijski udružuju radi ostvarenja uzajamne koristi, pri čemu dolazi do optimalne raspodjele rizika takve aktivnosti. Prema tome, JPP obilježavaju sljedeće karakteristike:⁵

¹ Božena Gulija: Javno-privatno partnerstvo, Euroscope, 13(2004), Dodatak 73, str. I

² Nikola Mijatović: Javno-privatno partnerstvo, Hrvatska pravna revija, 7(2007), 3, str. 33

³ Gulija: Javno-privatno partnerstvo, op. cit. (bilj. 1), str. II

⁴ Mijatović: Javno-privatno partnerstvo, op. cit. (bilj. 2), str. 34

⁵ ibid., str. 35

- 1) Riječ je o projektnom odnosu dugoročne naravi koji obuhvaća različite oblike suradnje između javnih i privatnih partnera. Privatni partner radi projektnu dokumentaciju ili ju preuzima od javnog partnera ukoliko je ista već izrađena, gradi, financira, održava i upravlja građevinom u zamjenu za naknadu izravno od korisnika usluge ili od javnog partnera
- 2) U financiranju projekta dijelom sudjeluje privatnik poduzetnik, a ostatak vrijednosti nadoknađuje javno tijelo iz svojeg proračuna. Takva financijska konstrukcija biva često uređena kompliciranim ugovornim odnosima u kojima sudjeluje javno i privatno tijelo. Relativno dugo trajanje odnosa, često i do 30 godina omogućuje povrat uloženi sredstava privatnom poduzetniku, a ovakvi dugotrajni odnosi traže otvorenu i transparentnu međusobnu suradnju javnog i privatnog sektora na osnovi ugovornog dogovora.⁶
- 3) Privatni partner koji sudjeluje u različitim fazama projekta (projektiranje, građenje, rekonstrukcija i dogradnja, provedba, financiranje), igra važnu ulogu. Javni partner koncentrira se na određenje cilja koji leži u javnom interesu, kvaliteti ponuđene usluge i politici cijena, te preuzima odgovornost za poštivanje ovih ciljeva.
- 4) Dolazi do podjele rizika između javnog i privatnog partnera, odnosno do prijenosa dijela rizika na privatnog partnera. To međutim ne znači da privatni partner u cijelosti snosi rizik projekta, podjela rizika procjenjuje se od slučaja do slučaja i ovisi o sposobnosti sudionika projekta za procjenu rizika, njegovoj kontroli i upravljanja njime.

3. Javno-privatno partnerstvo u RH

Pravna osnova - Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP-a

Svjetska popularnost JPP zahtijeva da se tom nefiskalnom instrumentu financiranja javnih interesa posveti odgovarajuća pažnja i u našoj zemlji.

Da bi se olakšao izbor i ugovaranje izgradnje građevina na načelima JPP, Vlada RH je na preporuku Radne skupine za izradu pravila postupanja i praćenja izvršenja projekata JPP, donijela Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP-a⁷, koje su i usvojene u Saboru 7. srpnja 2006. Tim Smjernicama određuju se načela kojima mora udovoljiti projekt JPP, postupci suradnje javnog i privatnog partnera u okviru JPP, pravila osnivanja i provedbe JPP koja će smanjiti rizik javnog proračuna, te ovlaštenja tijela javne vlasti da sklapaju ugovore u pravnim okvirima JPP. Prilikom određenja oblika JPP-a, pozivaju se na tzv. Zelenu knjigu Europske komisije koja razlikuje JPP ugovorne prirode i JPP institucionalne prirode izričito naglašavajući da se odnose samo na «isključivi ugovorni oblik JPP», a nabrojani su i dugoročni ugovori između jedinica javnog sektora i privatnog partnera koji se ne smatraju JPP-om. Definirani su elementi koje ugovor o JPP-u obavezno mora sadržavati. Glavni razlog donošenja Smjernica je poticanje obnove postojećih i gradnja novih objekata od javnog interesa, npr. vrtića, bolnica, domova umirovljenika, đačkih domova, sportskih dvorana i sl. Primjerice, prva škola sagrađena na načelu JPP-a je strukovna škola u Virovitici u čijoj su gradnji pored županije sudjelovali i lokalni gospodarstvenici⁸. Važna značajka kod donošenja odluke je li ići u JPP projekte mora biti zasnovna na činjenici postoji li tzv. dodana vrijednost⁹ za javni sektor. Dodana vrijednost očituje

⁶ Saša Marenjak: Javno privatno partnerstvo i Smjernice Vlade RH, Računovodstvo i financije, 52(2006), 9, str. 11

⁷ Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP), NN 98/06, u daljnjem tekstu Smjernice

⁸ Mijatović: Javno-privatno partnerstvo, op. cit. (bilj. 2), str. 43

⁹ Marenjak: Javno privatno partnerstvo i Smjernice Vlade RH, op. cit. (bilj. 6), str. 12

se kroz definirane uštede, viši standard usluge ili manje štete okolišu. U cilju daljnjeg razvijanja modela JPP kao i u cilju nadzora nad postupkom izbora ponuditelja, priprema i davanja ponuda, ugovaranja i provedbe ugovorenih projekata, predviđeno je osnivanja Odjela za javno privatno partnerstvo unutar Agencije za promicanje ulaganja i izvoza koji u budućnosti može prerasti u samostalnu JPP agenciju. Javni partner u sklopu definiranih Smjernica može sklopiti ugovor o JPP (PFI model, samo ako ukupan godišnji iznos svih naknada koje javni partner temeljem svih ugovora o JPP-u plaća privatnim partnerima ne prelazi 35% ostvarenoga proračunskog prihoda prethodne proračunske godine, umanjenog za kapitalne prihode. Kontrolu ove odredbe provodi Ministarstvo financija.¹⁰ U Smjernicama je definirano da ukoliko analiza pokazuje da projekt makar i djelomično zahtijeva financiranje iz državnog proračuna, odobrenje za provedbu takvog projekta dat će resorni ministar uz suglasnost Vlade RH.

3.2. Tko može biti javni, a tko privatni partner?

Javni partneri mogu biti Republika Hrvatska posredovanjem mjerodavnog ministarstva Vlade RH, javne ustanove i trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu RH, jedinica lokalne i /ili područne (regionalne) samouprave (županije, gradovi, općine), javne ustanove i trgovačka društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i /ili područne (regionalne) samouprave. Sudjelovanje javnog partnera u projektu može biti u obliku uloga u stvarima ili pravima, a najčešće plaćanjem redovite naknade privatnom partneru za njegove usluge. Stvari i prava koja čine ulog javnog partnera mogu biti: darovnica, darovanje zemljišta u zakup privatnom partneru, koncesija, pravo građenja, prijenos vlasništva neke građevine ili izrađena projektna dokumentacija koju privatni partner prihvaća uz poštovanje prisilnih propisa koji uređuju raspolaganje pravima i obvezama od strane javnog sektora.¹¹

Privatni partner je domaća pravna osoba u većinskom privatnom vlasništvu, koja samostalno ili udružena s još nekom privatnom tvrtkom, sklapa ugovor o JPP-u s javnim partnerom.¹²

3.3. Postupak odobravanja JPP projekata

Prije pokretanja postupka javnog nadmetanja prema JPP modelu, javni partner mora utvrditi raspolaže li dovoljnim fiskalnim kapacitetima. Utvrdi li da raspolaže dostatnim fiskalnim kapacitetima iz vlastitog izvornog proračuna, pokreće postupak javnog nadmetanja uz prethodno donesene odluke nadležnih tijela javnog partnera. Ako javni partner za provedbu JPP modela namjerava koristiti sredstva decentraliziranih funkcija¹³, dužan je prethodno zatražiti suglasnost mjerodavnog ministarstva, odnosno uskladiti strukturu decentraliziranih sredstava na način da se ne ugrožava postojeći minimalni financijski standard.¹⁴ Fiskalne kapacitete može udružiti i više javnih partnera, koji još dodatno mogu udružiti fiskalne kapacitete s EU fondovima ili fondom koji bi se osnovao na razini središnje države isključivo za tu namjenu. Javni partner koji odluči započeti s

¹⁰ Smjernice 9.Postupak odobravanja JPP projekata (5)

¹¹ Zdenka Pogarčić: Javno privatno ortaštvo-partnerstvo, Računovodstvo, revizija i financije, 16(2006.), 10, str. 152

¹² Smjernice 2.Definicije (1)

¹³ Maja Lukeš Petrović: Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija, Hrvatska javna uprava 4(2004.),1, str. 163

¹⁴ Mijatović: Javno-privatno partnerstvo, op. cit. (bilj. 2), str.47

provođenjem JPP projekta dužan je Odjelu odnosno Agenciji dostaviti na uvid i mišljenje natječajnu dokumentaciju, uključujući i prijedlog ugovora o JPP-u. Potom će Agencija u roku 30 dana izdati mišljenje o dostavljenoj dokumentaciji, a ako se u tom roku ne očituje predmnijeva se da je odgovor pozitivan. Prije potpisivanja ugovora o JPP-u javni partner će Agenciji dostaviti sljedeće informacije¹⁵: ukupan iznos troškova za provedbu ugovora (uključujući i ukupan iznos proračunskih troškova), ukupan iznos troškova za provedbu ugovora za pojedine godine, raspodjelu rizika vezanih uz provedbu projekta između privatnog i javnog partnera.

3.4. Postupak izbora privatnog partnera

Privatni partner za javno-privatni partnerski ugovor odabire se javnim natječajem. U slučaju osobito složenih ugovora, kad javni partner nije u stanju objektivno definirati tehnička sredstva koja bi najbolje udovoljila potrebama i ciljevima, ili kad nije moguće definirati pravni i/ili financijski oblik projekta, koristi se natjecateljski dijalog¹⁶ sukladno smjernicama EU-e. Ovaj će postupak dopustiti otvaranje dijaloga s kandidatima za privatnog partnera u svrhu utvrđivanja rješenja koja su u mogućnosti udovoljiti potrebama. Važnim elementima ugovora smatra se cijena, rok i predmet. Javni partner objavljuje obavijest o nabavi, navodeći svoje potrebe i zahtjeve. Započinje razgovor s odabranim ponuđačima, razmatrajući sve aspekte ugovora i osiguravajući jednak tretman svih ponuditelja. Informacije moraju biti tajne; javni partner ne smije drugim sudionicima otkriti ponudena rješenja ili druge informacije koje im je priopćio neki ponuditelj koji sudjeluje u razgovoru, bez njihovog odobrenja. Nakon što objavi da je razgovor završen, ponuditelji moraju podnijeti konačne ponude, a javni partner će procijeniti primljene ponude i izabrati ekonomski najpovoljniju ili odrediti dvostupanjsko nadmetanje¹⁷, u kom slučaju javni partner u prvom stupnju javno objavljuje poziv svim privatnim partnerima (mora biti otvoren svim domaćim i pravnim osobama) na podnošenje zahtjeva.

3.5. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu

Nakon što se odabere privatni partner podoban za izvršenje zadaće JPP-a, ugovorom se uređuje poslovni odnos između javnog i privatnog partnera kojim se ostvaruje javna svrha. To je složen pravni posao koji ovisno o prirodi projekta može sadržavati i nekoliko osnovnih ugovora (o zakupu, o prodaji, o zasnivanju prava građenja itd.). Pod zajedničkim nazivom JPP-a postoji nekoliko mogućih ugovornih formi, kao što su¹⁸:

- 1) Ugovori o upravljanju, gdje privatni sektor preuzima pružanje neke usluge u ime javnog sektora, ali bez preuzimanja ikakva rizika
- 2) Zajednička ulaganja, gdje privatni i javni sektor osnivaju zajedničko poduzeće radi realizacije nekog projekta, a ulog i raspodjela rizika dijele se u dogovorenom odnosu (prema tumačenju Europske komisije spada u tzv. institucionalizirane JPP-ove koji uključuju osnivanje tijela koje bi zajednički držali i javni i privatni partner, osobito za upravljanje javnim uslugama na lokalnoj razini npr. usluge opskrbe vodom, usluge prikupljanja otpada i sl.)
- 3) Isključivo ugovorni oblik JPP-a, najpoznatija su dva modela; - «koncesijski model», obilježen je izravnom vezom koja postoji između privatnog partnera i konačnog korisnika. Privatni partner pruža uslugu javnosti, «umjesto», iako pod kontrolom javnog

¹⁵ ibid

¹⁶ Pogarčić: Javno privatno orthaštvo-partnerstvo, op. cit. (bilj. 11), str. 153

¹⁷ ibid

¹⁸ Saša Marenjak: Javno privatno partnerstvo kao model financiranja, Računovodstvo i financije, 52 (2006.), str. 63

partnera. Drugo obilježje je metoda naknade za zajedničkog ugovaratelja koja se sastoji u pristojbi nametnutih korisnicima usluga, ako je potrebno dodatno potpomognutih subvencijama javnih tijela.

- PFI model (Private Finance initiative)¹⁹, kod kojeg se privatni partner poziva da obavlja i rukovodi infrastrukturom za javno tijelo (npr. škole, bolnice i sl.). U ovom modelu naknada privatnom partneru nema oblik pristojbe plaćene od korisnika za radove ili uslugu, već se redovito plaćanje izvodi od strane javnog partnera. Ova plaćanja mogu biti fiksna, ali se također mogu izračunavati na varijabilni način, na osnovi npr. raspoloživosti građevina ili isporučenih usluga na osnovi strogo određenih standarda.

Kada se danas spominje JPP model financiranja i realizacije javnih građevina kao što su npr. škole, športske dvorane, bolnice, zgrade za potrebe sveučilišta, vlade i sl., onda se uglavnom podrazumijeva da se koristi isključivo ugovorni JPP, kao oblik udruživanja javnog i privatnog sektora.

4. Modaliteti udruživanja

U praksi, participacija privatnog sektora u javnim projektima pojavljuje se najčešće u sljedećim oblicima²⁰; temeljem ugovora o operativnom upravljanju projektom, temeljem ugovora o operativnom i financijskom upravljanju, nove investicije i kupnja vlasničkog udjela. Kad je riječ o ugovorima o operativnom upravljanju javnim infrastrukturnim projektom, privatni sektor sklapa ugovor s tvrtkom u vlasništvu javnog sektora temeljem kojeg ostvaruje pravo na upravljanje određenim javnim dobrom, tj. pravo na ostvarivanje koristi iz eksploatacije i obvezu preuzimanja operativnih rizika. Kod ugovora o operativnom i financijskom upravljanju privatni sektor upravlja projektom u vlasništvu javnog sektora, ali i osigurava financiranje. Nove investicije predstavljaju oblike udruživanja privatnog i javnog sektora na stvaranju nove javne usluge, tj. izgradnje novog projekta u cijelosti. Kod oblika kupnje vlasničkog udjela, privatni sektor otkupljuje od javnog dio ili cijeli paket udjela u postojećoj tvrtki u javnom vlasništvu koja upravlja ponudom određenoga javnog dobra ili usluge. Svaki od navedenih oblika ima svoje podoblike udruživanja, a naziv se iskazuje kraticom kojom se ističe temeljni način udruživanja i preuzimanja rizika. Razvojem JPP-a od 80-ih godina stalno nastaju novi oblici udruživanja, a neki od njih su sljedeći:

Stupanj rizika ra privatni sektor	PRIVATIZACIJA
	BBO Buy-Build-Operate
	BOO Build-Own-Operate
	BOOT Build-Own-Operate-Transfer
	BLOT Build-Lease-Operate-Transfer
	LDO Lease-Develop-Operate
	BOT Build-Operate-Transfer
	DBO Design-Build-Operate
	FINANCIRANJE
	LICENCA ZA PRUŽANJE USLUGE
	O&M – Operation & Maintenance
	DB – Design Build
	DRŽAVNO FINANCIRANJE
	Stupanj uključenosti privatnog sektora

¹⁹ Privatna financijska inicijativa je program britanske vlade, koja omogućava modernizaciju javne infrastrukture pomoću privatnih financijskih sredstava. Isti se model primjenjuje u drugim državama članicama EU, ponekad s izmijenjenim obilježjima.

²⁰ Damir Juričić: Modeli udruživanja na načelu javno-privatnog partnerstva, Računovodstvo, revizija i financije, 16(2006.), 5, str.63

Tablica²¹ razvrstava skupine ovisno o stupnju uključenosti javnog i privatnog sektora i alokacije rizika. Uobičajena terminologija (i engleske kratice) jasno opisuju koje funkcije pojedini ugovori pokrivaju.

Najpoznatiji ugovorni oblici JPP-a su tzv. BOT i PFI (Private Finance Initiative), prema kojima privatni poduzetnik svojim sredstvima gradi, održava i upravlja nekim projektom, a na kraju ga vraća javnoj vlasti. Nadalje, to su koncesije, prema kojima privatni partner obavlja na javnom zemljištu građenje i upravlja građevinom od javnog značenja, za što mu je potrebno ishoditi odobrenje (koncesiju) od tijela javne vlasti. Build–operate–transfer (BOT) je način ugovaranja izgradnje infrastrukturnih projekata uz sudjelovanje privatnog sektora. Organizatori projekta tj. ulagači, preuzimaju rizik pripreme, projektiranja, izgradnje i eksploatacije projekta za određeno razdoblje. Nakon isteka prava eksploatacije, objekt se vraća u vlasništvo javnog sektora. Ovaj se oblik pokazao pogodnim iz razloga što javni sektor ne preuzima inicijalne rizike projektiranja, izgradnje i uhadavanja projekta u stadiju eksploatacije, a nakon dospjeća koncesijskog razdoblja objekt se vraća u vlasništvo javnom sektoru te ga ovaj može nastaviti samostalno eksploatirati. U sklopu BOT ugovora manji dio izvora financiranja osiguravaju ulagači iz privatnog sektora, dok se ostatak potrebnih izvora financiranja osigurava kreditima. Interes privatnog sektora u ovakvom udruživanju je ostvarivanje zarade eksploatacijom infrastrukturnog objekta, pa stoga on projektira, financira, gradi i eksploatira objekt primjenjujući znanja i vještine radi postizanja veće djelotvornosti poslovanja. Interes javnog sektora je osigurati ponudu javne infrastrukture pa on, ne preuzimajući rizike kojima upravlja manje djelotvorno, najčešće participira zemljištem u svojem vlasništvu i/ili poreznim olakšicama. Ako nije moguće postići potreban novčani tijek u stadiju eksploatacije projekta, javni sektor može sudjelovati i dotacijama iz proračuna. Neizravne koristi javnog sektora, osim osiguranja ponude javne lokalne infrastrukture, očituju se i u tome da se u postupku izgradnje u najvećoj mogućoj mjeri koriste lokalni resursi (lokalna radna snaga, lokalne građevinske tvrtke, domaći proizvodi i sirovine).²²

Operativni najam;²³ ako je riječ o JPP-u zasnovanom na modelu privatne financijske inicijative, privatni partner može izgraditi građevinu u svom vlasništvu slijedeći zahtjeve javnog partnera. Cilj takve gradnje je zadovoljavanje neke javne svrhe, a javni partner pritom plaća najam te građevine, uključujući i usluge koje daje privatni partner. Najam građevine i usluga koje plaća javni partner za građevinu izgrađenu po modelu privatne financijske inicijative smatra se operativnim najmom pod uvjetom da privatni partner u skladu s ugovorom o JPP-u obvezno snosi rizik građenja građevine i najmanje još jedan od predviđena dva rizika–rizik raspoloživosti ugrađenog kapaciteta i/ili rizik varijacije u potražnji. Ugovor o JPP-u može sadržavati odredbu da se građevina koju izgradi privatni partner prenosi u vlasništvo javnog partnera bez naknade. Obavljanje komunalnih djelatnosti na temelju ugovora o koncesiji omogućuje jedinicama lokalne samouprave angažiranje privatnih sredstava u obavljanju komunalnih djelatnosti, odnosno izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Davanjem koncesije jedinica lokalne samouprave nije u obvezi angažiranja vlastitih sredstava, pa joj je financijski povoljnije obavljati djelatnost. S obzirom da se radi o složenom i osjetljivom pravnom odnosu, izradi potrebnih akata i ugovora potrebno je pristupiti s dužnom pažnjom kako bi se na najbolji mogući način zaštitili interesi jedinice i korisnika komunalnih usluga. Komunalne djelatnosti mogu obavljati pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji. Koncesijom se može steći pravo obavljanja komunalnih djelatnosti, te izgradnje i korištenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture u cilju obavljanja komunalnih djelatnosti²⁴.

²¹ Gulija: Javno-privatno partnerstvo, op. cit. (bilj. 1), str. II

²² Juričić: Modeli udruživanja na načelu javno-privatnog partnerstva, op. cit. (bilj. 20), str. 64

²³ Mijatović: Javno-privatno partnerstvo, op. cit. (bilj. 2), str. 47

²⁴ Desanka Sarvan: Koncesija za komunalne djelatnosti-oblik javno privatnog partnerstva, Računovodstvo i financije, 52 (2006.), 10, str. 86

Design Build (DB) znači da privatni sektor osmišljava i gradi infrastrukturu sukladno specifikacijama javnog sektora, najčešće za fiksnu cijenu pa je troškovni rizik uglavnom prenesen na privatni sektor (često se smatra da DB projekti nisu dio spektra javno-privatnih partnerstava). Operation & Maintenance (O&M); privatni poduzetnik temeljem ugovora, pod određenim uvjetima upravlja javnom imovinom koja ostaje u vlasništvu države. Design-build-finance-operate (DBFO); privatni sektor osmišljava, financira i gradi javno dobro, uzima ga u dugoročni najam, te njime upravlja, a nakon isteka najma predaje ga javnom sektoru.

Build-own-operate (BOO); privatni sektor financira, gradi i upravlja dobrom u svom vlasništvu. Ograničenja javnog sektora proizlaze iz temeljnog ugovora i provode se kroz permanentno reguliranje od strane javnih vlasti. Build-Own-Operate-Transfer (BOOT); privatni poduzetnik dobiva franšizu za financiranje, dizajn, izradu i upravljanje dobrom (kao i pravo da naplaćuje korištenje) tijekom određenog razdoblja, nakon kojeg se vlasništvo nad dobrom predaje javnom sektoru. Buy-Build-Operate (BBO), transfer javne imovine privatnom ili mješovitom entitetu najčešće temeljem ugovora prema kojem će se dobro unaprijediti i njime upravljati od strane privatnog poduzetnika tijekom određenog razdoblja. Operation License; privatni operater dobiva dozvolu ili pravo da pruža javnu uslugu, najčešće u određenom razdoblju. Taj model često se koristi kod IT projekata. Finance only; privatni sektor, obično financijska tvrtka neposredno financira projekt ili koristi različite mehanizme, poput dugoročnog zakupa ili izdavanja obveznica.

4.1. Podjela rizika

Jedna od bitnih značajki JPP-a i tehnike projektnog financiranja, jest ta da kod udruživanja svaki sektor preuzima one rizike kojima najbolje upravlja. Priprema projekta u JPP-u, značajnim se dijelom odnosi na identifikaciju i analizu rizika kojima je pojedini projekt izvrnut. Osnovno polazište pri podjeli rizika mora biti da će se na privatni sektor prebaciti samo oni rizici s kojima on može bolje upravljati. Rezultat toga mora biti obračunana niža cijena rizika od cijene istog rizika ako projekt obavlja javni sektor. To znači da razbacivanje rizika mora biti troškovno učinkovito, a ne zbog samog prebacivanja. Učinkovito dodjeljivanje rizika mora imati izravni financijski utjecaj na projekt jer će rezultirati njegovim nižim ukupnim troškovima. Rizici iz ugovora o JPP-u mogu se razvrstati na različite načine prema svojim osobinama, a ovisno o vrsti projekata moguće je identificirati nove vrste. Glavne kategorije rizika su²⁵:

1. Rizici lokacije (položaja) – rizici povezani s vlasništvom, pristupom, prikladnosti položaja (uključujući položajne uvjete zemljišta, okruženje, vrstu vlasništva, nasljedstvo i planske uvjete). Dodjela rizika općenito će ovisiti o vlasništvu mjesta, procesu izbora i o pristupu relevantnih stranaka informacijama.
2. Rizik projektiranja, izgradnje i dodjele vođenja posla (operative) – rizici da projektiranje i izgradnja infrastrukture ne postignu ciljeve, da dođe do kašnjenja (zbog nestručnosti, vremenskih prilika, obustave rada i slično), ili da troškovi projektiranja i izgradnje ne prijeđu planirane troškove. Najveći broj tih rizika dodjeljuje se privatnom sektoru, pomoću mehanizama kao što su specifikacija proizvoda i način da se plaćaju završni radovi.
3. Rizik operative i održavanja – pod time se razumiju rizici da operative (vođenje posla) i održavanje infrastrukture koštaju više ili da su poslovi teži od planiranih (primjerice zbog problema s inputima, izgradnjom, stručnim znanjem ili s načinom korištenja). I

²⁵ Jure Šimović, Tereza Rogić-Lugarić, Hrvoje Šimović, Božo Vuletić-Antić: Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava 7(2007), 1, str. 190

ovdje se većina tih rizika dodjeljuje privatnom sektoru kroz instrumente specifikacije proizvoda i način plaćanja izvršenih radova.

4. Financijski rizici – rizik od povećanja kamatnih stopa, inflacije i poreza. Rizike vezane za financiranje i poreze obično snosi privatni sektor, uz sugestiju da se rizik od inflacije za dugoročne projekte snosi zajednički.
5. Rizici vezani za interes/sponzorstvo – pod tim se razumiju rizici koji imaju veze s tržištem, konkurencijom i načinom korištenja infrastrukture. Tko će snositi te rizike, ovisit će o određenoj opciji isporuke projekta JPP (npr. privatni sektor kod BOOT, a javni sektor kod DBFO).
6. Rizici zbog više sile – rizici zbog velikih vremenskih neprilika ili drugih događaja koji uzrokuju materijalni gubitak ili štetu imovini ili na drugi način sprečavaju izvršavanje posla. Ti se rizici uglavnom snose zajednički jer su izvan kontrole obiju stranaka.
7. Rizici vezani za zakonodavstvo – ova kategorija obuhvaća rizike od promjene zakona što uzrokuje porast troškova izgradnje i operative projekta JPP ili sprečavanje izvršavanja projekta. Ti se rizici često snose zajednički, ovisno o primjeni i učinku zakonske primjene.

5. Javno privatno partnerstvo iz perspektive Europske Unije

Tijekom posljednjeg desetljeća fenomen JPP-a u EU razvijao se u mnogim područjima koja tradicionalno spadaju u javni sektor kako zbog razloga proračunskih ograničenja s kojima su suočene države članice Unije, tako i zbog želje da se u javnom sektoru iskoriste prednosti efikasnijih organizacijskih i operativnih metoda privatnog poduzetništva. Na razini EU ne postoje posebna pravila koja uređuju JPP. Kako bi se stekao uvid u najbolje nacionalne prakse Europska komisija je u siječnju 2003. objavila Smjernice za uspješna javna privatna partnerstva²⁶ kojima nije bio cilj pružiti cjelovitu metodologiju ili definirati tekuću i buduću politiku, već poslužiti kao vodič za utvrđivanje i razvoj pitanja i tema koji su ključni za uspjeh JPP-a. Komisija je 30. travnja 2004. godine predstavila Zelenu knjigu o javno privatnim partnerstvima²⁷ koja analizira partnerstvo s obzirom na pravo EU iz područja javne nabave i koncesija. Ona ne sadrži nikakve zakonodavne odredbe ni upute, već postavlja okvire za buduće zakonodavstvo. U njoj je naglašeno da ne postoji općenito važeća definicija pojma JPP, već se ističe da se taj pojam općenito odnosi na suradnju između javnih tijela i privatnih poduzetnika u svrhu financiranja, gradnje, obnove, stavljanja u pogon ili održavanja infrastrukture, odnosno izvršavanja usluga. Ukazuje se na činjenicu da pravo EU ne sadrži nikakve posebne odredbe za sustav JPP-a. Slijedom toga u slučaju ugovornog ili jednostranog prijenosa obavljanja gospodarske djelatnost od strane javnog tijela na privatnika, u obzir moraju biti uzete odredbe i načela koja proizlaze iz EU-ugovora. U Zelenoj knjizi navode se dva osnovna JPP-a; JPP na ugovornoj osnovi pri kojem se partnerstvo između javnog i privatnog sektora zasniva na ugovornom odnosu i institucionalizirani JPP pri kojem do suradnje između javnog i privatnog sektora dolazi u okviru samostalnog pravnog subjekta, odnosno dolazi do osnivanja gospodarskog subjekta, trgovačkog društva, kojeg su vlasnici udjela javno tijelo i privatni partner.²⁸ Donošenjem Zelene knjige željelo se zajamčiti da će razvoj JPP-a biti olakšan učinkovitim tržišnim uvjetima pri jasnim pravnim odnosima.

Trenutno na području EU privatni subjekti putem JPP-a financiraju 15% ulaganja u infrastrukturu.²⁹ Na razvoj JPP-a od velikog je značenja i uvrštavanje tog modela finan-

²⁶ Hrvoje Čiković: Javno privatno partnerstvo iz perspektive Europske Unije, II dio, Informator, 53(2006.), 5215, str. 6

²⁷ European Commission, Green paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM(2004) 327 final, 30.4.2004

²⁸ Mijatović: Javno-privatno partnerstvo, op. cit. (bilj. 2) st.39

²⁹ Čiković: Javno privatno partnerstvo iz perspektive Europske Unije, op. cit. (bilj. 26), str. 7

ciranja javnih objekata među prioritete Europske investicijske banke koja smatra da se takvim načinom financiranja mogu ostvariti velike koristi za javnu zajednicu.³⁰

6. Prednosti i nedostaci JPP-a

Korak do zaključka, smatram da je potrebno u posebnom odlomku odmaknuti se od molekularne razine i širim pogledom obuhvatiti koja korist i koja šteta mogu proizaći iz upotrebe JPP-a. Velika prednost JPP-a je u tome što državna tijela ulaženjem u partnerstva s privatnicima dolaze do novih izvora financiranja. Privatnik je također kod određenih projekata, naročito u javnoj visokogradnji, stekao dugogodišnje iskustvo i stoga može bolje procijeniti projektne rizike, što izravno vodi manjim troškovima i većoj kvaliteti usluga. Ističe se kako je standard provedenih radova u JPP modelima načelno bolji od onog u projektima rađenima na osnovi javnih nabava. Poslovi JPP-a iskazuju štedljivost uključenih stranaka, tako da su u nekoliko slučajeva troškovi za iste ili slične poslove u režiji javnih službi (pri čemu se ulaže isključivo javni novac) negdje i do 30% premašivali troškove JPP modela. Osim toga, gotovo su svi JPP projekti u cijelosti provedeni uz nekoliko iznimaka do kojih je došlo uslijed pomankanja novca u proračunima javnopravnih tijela.³¹ U Smjernicama za primjenu JPP-a Europska komisija navodi sljedeće prednosti³²:

- 1) Ubrzanje gradnje infrastrukture – dodjela odgovornosti privatnom sektoru za projektiranje i izgradnju, u kombinaciji s plaćanjem na temelju izvršenih usluga, omogućuje privatnom sektoru da isporučuje kapitalne projekte u kraćim rokovima izgradnje.
- 2) Smanjenje troškova ukupnog vijeka projekta – projekti prema metodi JPP daju privatnom sektoru snažnu inicijativu za smanjenje troškova u životnom ciklusu projekta što je teško postići kod tradicionalnoga proračunskog financiranja.
- 3) Bolja podjela rizika – u svakom JPP odnosu rizici trebaju biti dodijeljeni partnerima koji njima najbolje upravljaju uz najniže troškove.
- 4) Bolji poticaji izvedbe – dodjela rizika izvedbe projekta privatnom sektoru treba stimulirati izvoditelja da poboljša upravljanje i izvedbu svakoga dobivenog projekta.
- 5) Pобољшanje kvalitete usluga – dosadašnje iskustvo sugerira zaključak da je kvaliteta usluge koja se postiže u okviru odnosa JPP bolja nego kad se isporučuje tradicionalnim načinom nabave.
- 6) Stvaranje dodatnih prihoda – privatni sektor ima mogućnost stvaranja dodatnih prihoda od trećih stranaka korištenjem slobodnih kapaciteta projekta
- 7) Proširenje javnog upravljanja – prebacivanjem odgovornosti za pružanje javnih usluga na privatni sektor javni sektor djeluje kao regulator, a svoje kapacitete usmjerava na planiranje usluga i praćenje izvedbe.

Osim dobrih strana sudjelovanje poduzetnika u izvršavanju javnih zadaća nosi i određene rizike. JPP kritizira se s pozicija tradicionalne javne uprave jer se sumnja kako ona razvodnjava političku kontrolu nad procesom odlučivanja. To je možda, primjer vječnog straha političara od dijeljenja vlasti s drugim partnerima, čak i onda kada bi to moglo proširiti područje nad kojim se vlast obnaša. Sindikati se najčešće opiru partnerstvu zbog straha od gubitka radnih mjesta i pogoršanih uvjeta rada, a građani i korisnici usluga izražavaju zabrinutost da će pružanje usluga biti motivirano isključivo profitom, a

³⁰ Mijatović: Javno-privatno partnerstvo, op. cit. (bilj. 2), str.35

³¹ Lada Stipičić-Niseteo: Javno privatno partnerstvo u Europskoj Uniji, Privredni vjesnik, br. 3435, 16.10.2006., str.12

³² Šimović, Rogić-Lugarić, Šimović, Vuletić-Antić: Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa , op. cit. (bilj. 25) str.185

ne i moralom javne službe.³³ Poseban strah postoji u pogledu mogućnosti da se partnerstvom dade pravo privatnoj tvrtki da djeluje kao monopolist iz razloga što će i javni sektor u tim uvjetima osigurati najveću dobit. Ipak, prigovori novom javnom menadžmentu, u pogledu potkopavanja natjecateljske situacije koja se u konačnici opravdava smanjenjem koristi za krajnje korisnike, nestaju ako iz političkih razloga ni jedan drugi oblik privatizacije nije moguć.³⁴ Država u slučaju JPP-a uvelike ovisi o privatniku. Takva ovisnost države sa sobom nosi opasnost da država izgubi mogućnost demokratske kontrole nad projektom u slučaju da neki događaj ili postupak ne bude u dovoljnoj mjeri nadziran. Poduzetnik prilikom stupanja u JPP na pameti ima porast prometa, povećanje dobiti i borbu za tržišni udio radi opstanka u tržišnom nadmetanju. To u konačnici može dovesti do toga da se javna sredstva ne koriste u općem interesu već za potrebe privatnog partnera. Nadalje, budući da se JPP u pravilu odnosi na dugoročno korištenje konkretnih nekretnina i pritom stvara određene financijske obveze, takvo dugoročno financijsko obvezivanje dodatno pogoršava financijski status lokalnih jedinica i dovodi do povećanja zaduženja javnih tijela.³⁵ Ipak, protivnici JPP-a najveće probleme vide u političkim aspektima njegove primjene; naime, ciljevi javnog sektora neprofitni su, a ciljevi privatnog sektora isključivo profitno motivirani zbog čega građani gube kad se privatna poduzeća uključe u obavljanje onih usluga koje tradicionalno pripadaju javnom sektoru. Da bi se dobio odgovor je li ova tvrdnja opravdana, potrebno je sagledati kako u tom odnosu nalaze svoje interese sva tri subjekta; javni sektor, privatni sektor i građani/javnost – korisnici-kupci.³⁶ Objašnjenje zašto su vlasti oduševljeno prihvatile JPP zadire u srž donošenje odluka javne politike. Vlast želi opstati, a u vrijeme izbora uz pomoć JPP-a može izvući značajne političke bodove najavljujući izgradnju novih infrastrukturnih projekata. Primjenjujući model JPP-a u kojem privatni sektor osigurava financiranje izgradnje tih projekata, vlast će naizgled doći do novih infrastrukturnih objekata besplatno, izbjegavajući potrebu osiguranja prihoda za planiranom infrastrukturom, što bi se odnosilo na povećanje poreznih stopa ili se može izbjeći zaduživanje za izgradnju tih projekata te tako spriječiti povećanje javnog duga. Međutim, ono što je za javni sektor u ovom odnosu najprihvatljivije jest činjenica da javna vlast potpisom ugovora o JPP u velikoj mjeri izbjegava dugotrajne i naporne javne rasprave o infrastrukturnim projektima, a njihova će isporuka u pravilu uslijediti u kraćem roku. Istodobno, manje može biti optužena za nedjelotvornost i rasipništvo jer tradicionalno njezine aktivnosti sada obavlja privatni sektor. S druge strane, vlast «premješta» stvarne troškove društvene zajednice iz proračuna javnog sektora i pretvara ih u manje vidljive godišnje izdatke ili direktne troškove koje plaćaju sami korisnici usluge. Privlačnost JPP-a za privatni sektor proizlazi iz činjenice što je u pravilu riječ o velikim projektima i ogromnim sumama novca, koje mu omogućuju održavanje pune zaposlenosti svojih kapaciteta i maksimiranje profitnih interesa. Korisniku (potrošaču) u sustavu JPP-a smanjuju se demokratska prava i ovlasti građana. To se događa jer se JPP-om, shodno pravilima tržišta mijenja odnos državna isporuka – građani u odnosu privatna isporuka – korisnici/kupci. Iako termin partnerstvo pobuđuje ugodne osjećaje da će ugovorom utvrđeni odnosi u sustavu JPP-a osiguravati obostrane koristi i odgovornosti, u stvarnosti ne mora uvijek biti tako. Sama činjenica da se de facto diskretnim odlukama osigurava velika svota novca omogućuje nesavjesnim pojedincima donošenje nepoštenih odluka, bilo naručitelja, bilo ponuditelja, koje u konačnosti idu na teret potrošača. Javnost često nije kadra protumačiti karakter, učinke i implikacije koje JPP nosi sa sobom zbog njegove složenosti. Problem

³³ Inge Perko Šeparović: Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave, Zagreb, Golden marketing – Tehnička knjiga, 2006., str. 149

³⁴ *ibid.*

³⁵ Pogarčić: Javno privatno ortaštvo-partnerstvo, op. cit. (bilj. 11), str. 151

³⁶ Šimović, Rogić-Lugarić, Šimović, Vuletić-Antić: Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, op. cit. (bilj. 25) str. 188

postaje još akutniji u slučajevima kad projekt JPP regulira odnose koji prelaze vremenski okvir uobičajenih kalkulacija troškova i koristi što smanjuje svijest o mogućim nedostacima i vjerodostojnost kritičkih analiza. Može se zaključiti da negativne posljedice tih nedostataka u najvećoj mjeri snose potrošači.

7. Zaključak

Javno-privatno partnerstvo relativno je novi oblik financiranja javnih potreba koji se zadnjih desetak godina intenzivnije koristi u primjeni. Razlozi primjene su proračunsko ograničenje, zahtjev za poboljšanjem kvalitete usluga javnog sektora temeljem znanja i radnih metoda privatnog sektora, potreba promjene uloge države u gospodarstvu, te povećavanje učinkovitosti iskorištavanja sredstava iz strukturnih fondova. Najčešći sektori primjene su izgradnja infrastrukture (ceste, željeznice, zračne i morske luke), informacijska tehnologija, školstvo, zdravstvo i bolnice, sport i turizam, komunalne usluge i zbrinjavanje otpada. Realno je očekivati da će njegova primjena u bližoj budućnosti značajno rasti, ponajprije zbog nedostatka novca u proračunima javnopravnih tijela i potrebe da se unatoč toj nestašici zadovolje određene javne potrebe. Iz istog razloga postoji i opasnost od nekritičke uporabe JPP-a i pitanje njegove isplativosti. Naime, ako troškovi JPP-a višestruko nadmašuju troškove tradicionalnog zadovoljavanja javnih potreba (isključivo iz proračuna javnopravnih tijela ili putem zaduživanja) nema razloga za njegovu primjenu. Slijedeći stavove EU koja je donijela Zelenu knjigu o JPP-u, te iskustva drugih europskih država, RH donijela je pravnu osnovu o primjeni JPP-a, Smjernicu koja propisuje okvirne uvjete pod kojima se treba razvijati JPP i koja bi trebala poslužiti kao alat u njegovoj primjeni. Problem je u činjenici što Smjernica nije donesena u obliku zakona. Zakonske odredbe preciznije su i pravno obvezujuće, te za njihovo nepoštivanje postoje odgovarajuće sankcije što sa Smjernicom nije slučaj. Širok dijapazon modaliteta JPP-a znači da se npr. državni uredi, škole, bolnice i ostale građevine tzv. socijalne infrastrukture više ne trebaju samostalno i jednostrano planirati, financirati, uređivati ili obavljati od strane države. Umjesto države, privatni partner planira, gradi, financira i održava objekt za državu kao korisnika željenog objekta na ugovoreno vrijeme. Država koristi te objekte i pritom jamči odgovornost za obavljanje javnih zadaća na osnovi ugovornog sporazuma. Zahtjevi i razina usluga definirani su ponajprije od strane države i pušteni privatnicima na izvršavanje. Svaki sektor preuzima rizike kojima najbolje upravlja čime je moguće osigurati veću vrijednost za novac, a time i bolju kvalitetu javne usluge i stabilniju ponudu.

Najveći broj projekata po modelu JPP-a u RH dosad je ostvaren na području školstva; prva škola sagrađena na načelu JPP-a je strukovna škola u Virovitici u čijoj su gradnji uz Virovitičko-podravsku županiju sudjelovali i lokalni gospodarstvenici. Na području Varaždinske županije obnovljena je zgrada županijske palače, a u tijeku je i dogradnja i gradnja nekoliko škola i športskih dvorana. U Koprivnici je izgrađena gimnazija. Kao kruna načelu JPP-a je projekt prenamjene vojarnе «Borongaj» u sveučilišni centar (kampus) na području Zagreba. Interesantno je i da se ovaj model financiranja sve više spominje i u kontekstu upravljanja hrvatskim javnim dugom i vladinim investicijama.

Summary

Public private partnership is a new form of financing the public needs in Croatia. It is an expression of a strong trend towards (re)privatisation, which has arisen in some European countries as a result of deteriorating economic conditions in recent years and the related structural crisis in the public sector. In political discussions, the lack of public funds is often put forward as a limit on state activities. Instead of financing infrastructure

projects alone, the governments increasingly look to cooperation with private investors. Also, the EU policy on competitive tendering of public works and services has forced changes towards a more market-oriented approach to accomplishing tasks for which the state is responsible. All these factors taken together have resulted in a shift away from the role of the state as “producer” towards that of the “quality warrantor” and a trend away from collective, tax-based financing of infrastructure to financing models in which these are paid for by their users. Following the approach of the EU that has prepared the so called Green Book on PPP as well as the experience of other European countries having particular legal regulations concerning PPP, the Republic of Croatia has decided to create a legal basis for the implementation of PPP. The result are the Guideline passed at the end of 2006, prescribing the framework conditions under which the PPP should be developed, pointing thereby at the key aspects of such cooperation.

Keywords: public private partnership, financing public needs, public authority, private sector, entrepreneurship

8. LITERATURA

- Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP), NN 98/06
European Commission, Green paper on Public-Private Partnerships and Community Law
on Public Contracts and Concessions, COM(2004) 327 final, 30.4.2004.
- Hrvoje Ćiković: Javno privatno partnerstvo iz perspektive Europske Unije, II dio, Informator, 53(2006.), 5215, str. 4-8
- Božena Gulija: Javno-privatno partnerstvo, Euroscope, 13(2004.), Dodatak 73, str.I-IV
- Damir Juričić: Modeli udruživanja na načelU javno-privatnog partnerstva, Računovodstvo, revizija i financije, 16(2006.), 5, str.63-67
- Maja Lukeš Petrović: Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija, Hrvatska javna uprava 4(2004.),1, str. 157-165
- Saša Marenjak: Javno privatno partnerstvo i Smjernice Vlade RH, Računovodstvo i financije, 52(2006.), 9, str. 11-13
- Saša Marenjak: Javno privatno partnerstvo kao model financiranja, Računovodstvo i financije, 52 (2006.)str. 63-65
- Nikola Mijatović: Javno-privatno partnerstvo, Hrvatska pravna revija, 7(2007.), 3, str. 33-48
- Inge Perko Šeparović: Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave, Zagreb, Golden marketing – Tehnička knjiga, 2006., str. 147-165
- Zdenka Pogarčić: Javno privatno ortaštvo-partnerstvo, Računovodstvo, revizija i financije, 16(2006.), 10, str. 150-155
- Desanka Sarvan: Koncesija za komunalne djelatnosti-oblik javno privatnog partnerstva, Računovodstvo i financije, 52 (2006.), 10, str. 85-88
- Lada Stipičić-Niseteo: Javno privatno partnerstvo u Europskoj Uniji, Privredni vjesnik, br. 3435, 16.10.2006., str.12
- Jure Šimović, Tereza Rogić-Lugarić, Hrvoje Šimović, Božo Vuletić-Antić: Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava 7(2007.), 1, str. 171-210

