

Dr. sc. Ivana Barković,
Pravni fakultet u Osijeku

Marijana Širić, univ. spec. oec.,
Elektrotehnički fakultet u Osijeku

UDK 658.3(497.5)
Pregledni članak

ULOGA I ZNAČAJ JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ: IZABRANI PRIMJERI

SAŽETAK

Javno-privatno partnerstvo je model dugoročnoga ugovornog partnerskog odnosa između javnog i privatnog sektora, koji može uključivati financiranje, projektiranje, gradnju, upravljanje i/ili održavanje infrastrukture i/ili pružanje usluga od strane privatnog sektora, koje tradicionalno nabavlja i pruža javni sektor. Ovaj model dobiva sve više na popularnosti u suvremeno doba kada se vlade suočavaju s izazovnim zadatkom zaštite javnog interesa s jedne strane i zadovoljavanja sve različitijih (individualiziranih) potreba stanovništva s druge strane. Očekivanja stanovnika rastu kako raste njihova potražnja za što boljim javnim uslugama po što nižim cijenama. Štoviše, povjerenje stanovništva u svoju vladu i lidere ovisi u velikoj mjeri o kvaliteti usluga koje oni pružaju. U tom kontekstu, jača uloga i važnost javno-privatnog partnerstva, što potvrđuje i suvremena ekonomska i pravna literatura koja je bogata teorijskim i empirijskim raspravama o prednostima i nedostacima ovog modela javne politike.

Svrha je ovoga rada ponuditi kratki teorijski osvrt na ulogu i značaj javno-privatnog partnerstva s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku. Rad nudi nekoliko primjera primjene modela javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj te na temelju teorijske i praktične analize predlaže kako unaprijediti, posebice sa zakonodavnog i institucionalnog aspekta, primjenu ovoga modela u funkciji efikasnijeg i efektivnijeg pružanja javnih proizvoda i usluga.

KLJUČNE RIJEČI

javno-privatno partnerstvo, načela javno privatnog partnerstva, javni sektor, elementi trajnog partnerstva

1. Uvod

Zemlje Europske unije (EU) pristupile su primjeni javno-privatnog partnerstva početkom 90-tih godina kako bi potaknule svoja gospodarstva, uvidjevši da je na taj način uloženi novac bolje iskorišten, a da se javna infrastruktura brže i kvalitetnije razvija. Danas je javno-privatno partnerstvo poželjna praksa u većini zemalja Europske unije. S obzirom na to da je Hrvatska zemlja kandidat za pristup Europskoj uniji, (dobra) praksa javno-privatnog partnerstva postaje jedno od mogućih rješenja kod problema financiranja projekata javnog karaktera. Naime, sve je očitiije da vlasti ne mogu same zadovoljiti rastuće potrebe za uslugama te da trebaju potporu drugih sektora u društvu. U tom je kontekstu javno-privatno partnerstvo jedan od obećavajućih oblika takve suradnje. Temelji se na prepoznavanju koristi koje i javni i privatni sektor mogu imati od udruživanja financijskih sredstava, znanja i ekspertize u cilju poboljšanja osnovnih usluga za sve građane. Dodatno javno-privatno partnerstvo predstavlja alternativu punoj privatizaciji, kombinirajući prednosti oba sektora, tako da se društvena odgovornost, svijest o potrebi zaštite okoliša i javnoj odgovornosti javnoga sektora kombinira s financijama, tehnologijom, djelotvornim upravljanjem i poduzetničkom duhom privatnog sektora. Bitno je istaknuti kako primjena javno-privatnog partnerstva za konačni cilj ima isporuku kvalitetnije i efikasnije javne usluge, a što se posebno odražava na razvoj lokalne zajednice.

Svrha je ovoga rada ponuditi kratki teorijski osvrt na ulogu i značaj javno privatnog partnerstva s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku. Nakon uvodnih opaski u drugom dijelu rada daje se kratki teorijski osvrt na javno-privatno partnerstvo. Definira se pojam javno-privatnog partnerstva u širem i užem smislu te se kratko predstavljaju načela ovog modela, elementi koji pridonose trajnom partnerstvu, sučeljavaju se prednosti i nedostaci te očekivanja svih dionika u ovome modelu. U trećem se dijelu raspravlja o izazovima i perspektivi javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj, na temelju predstavljenih izabranih (uspješnih) primjena ovog modela u Varaždinu, Koprivnici i Splitu. Rad završava četvrtim dijelom koji umjesto zaključka nudi

neka razmišljanja i smjernice koje mogu poslužiti kao ishodište za kompleksniju raspravu o unapređenju primjene modela javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj posebice sa zakonodavnog i institucionalnog aspekta.

2. Teorijski osvrt na javno-privatno partnerstvo

2.1. Pojam javno-privatnog partnerstva

Suvremena ekonomska i pravna literatura bogata je teorijskim i empirijskim raspravama o ulozi i značaju javno-privatnog partnerstva u vrijeme kada se vlade suočavaju s izazovnim zadatkom zaštite javnog interesa s jedne strane i zadovoljavanja sve različitijih (individualiziranih) potreba stanovništva s druge strane. Očekivanja stanovnika rastu kako raste njihova potražnja za što boljim javnim uslugama po što nižim cijenama. Štoviše, povjerenje stanovništva u svoju vladu i lidere ovisi u velikoj mjeri o kvaliteti usluga koje oni pružaju. U tom kontekstu, jača uloga i važnost javno-privatnog partnerstva, što potvrđuje i suvremena ekonomska i pravna literatura koja je bogata teorijskim i empirijskim raspravama o o prednostima i nedostacima ovog modela javne politike (npr. Hodge and Greve, 2005., Akintoye et al., 2003., Hall, 1998., Utt, 1999., O'Looney, 1992.)

Javno-privatno partnerstvo kao oblik suradnje između javnog i privatnog sektora poznat je još iz vremena Rimskog Carstva kada su se mnogi javni radovi kao što su izgradnja luka, tržnica ili javnih kupališta gradili i održavali kroz oblik koncesije dan javnom partneru. Zatim se opet javlja u 16. i 17. stoljeću, a posebno u 19. stoljeću kroz javne radove, kao što su gradnja željeznica i pružanje komunalnih usluga. U zadnjih dvadeset godina i države Europske unije prihatile su ponovno javno-privatno partnerstvo kao model kojim bi financijski poticale svoje gospodarstvo te ubrzale razvoj infrastrukture i javnih usluga (Šinković i Klarić, 2007: 1).

U najširem smislu javno-privatno partnerstvo može se definirati kao skupina zajedničkih inicijativa javnog sektora te privatnoga profitnog i neprofitnog sektora u kojima svaki subjekt pridonosi određene resurse i sudjeluje u planiranju i odlučivanju.

Međutim pod pojmom javno-privatno partnerstvo danas se u užem smislu podrazumijeva)U kooperativni pothvati u sklopu kojih javni i privatni sektori udružuju resurse i stručna znanja kako bi, kroz prikladne alokacije resursa, rizika i nagrada, zadovoljili neku javnu potrebu (Giulija, 2004: 1). Grupa hrvatskih autora poput Marenjaka et. al (2007: 598) pod pojmom javno-privatnog partnerstva podrazumijeva model financiranja i ugovaranja javne infrastrukture, dok Jurčić (2008: 454) pod ovim pojmom podrazumijeva prihvaćenu suradnju privatnog i javnog sektora koja se zasniva na usuglašenim ciljevima razvitka određenoga javnog projekta. Stoga je moguće zaključiti da se uvijek radi o zadovoljenju neke javne potrebe, koja će za konačni cilj imati isporuku kvalitetnije i učinkovitije javne usluge. Primjenom modela javno-privatnog partnerstva, privatni sektor može uposliti svoje resurse i vještine u pružanju dobara i usluga koje tradicionalno osiguravaju državne službe. Pojam partnerstva naglašava novu kvalitetu odnosa između države i poduzetnika, koja je znatno više uravnotežena kroz podjele rizika i nagrada u odnosu na prijašnje uske ugovorne odnose iz područja javne nabave. To ne znači da svi subjekti sudjeluju na ravnopravnoj osnovi, već da svaki partner sudjeluje ovisno o svojim mogućnostima i ulozi u partnerstvu. Važan je aspekt javno-privatnog partnerstva i njegova načelna koncepcijska otvorenost i dugoročna suradnja.

Značajan poticaj razvoju javno-privatnog partnerstva dala je «Zelena knjiga o javno-privatnom partnerstvu Europske unije o javnim ugovorima i koncesijama» koju je 2004. godine izdala Europska komisija (Commission of the European Communities, 2004). Taj dokument definira sam pojam, prikazuje karakteristike i klasificira ugovore, te olakšava usklađivanje propisa o javno-privatnom partnerstvu, koncesijama i javnoj nabavi s propisima Europske unije. U tom je dokumentu javno-privatno partnerstvo definirano kao oblik suradnje između javne vlasti i privatnog poduzetništva koji ima za cilj osiguranje financiranja, izgradnju, obnovu, upravljanje i održavanje javne infrastrukture ili pružanje

javnih usluga.¹

U skladu sa Zelenom knjigom EU u Republici Hrvatskoj je do donošenja Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN br. 129./2000.), područje javnih partnerstva bilo uređeno s dvama dokumentima i to Smjernicama za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (NN 98./2006.) i Uredbom o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative (NN 20./2007.). U Smjernicama za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva jasno su opisane bitne značajke javno-privatnog partnerstva:

- » *Privatni partner radi projektnu dokumentaciju ili ju preuzima od javnog partnera ukoliko je ista ova izrađena, gradi, financira, održava i upravlja građevinom u zamjenu za naknadu, ili direktno od korisnika usluga ili od javnog partnera.*
- » *Relativno dugo trajanje odnosa, često i do 30 godina, koji uključuje suradnju između javnog i privatnog partnera u različitim aspektima projekta. Dugim trajanjem ugovora, omogućuje se povrat uložениh sredstava privatnom poduzetniku, dok se istodobno osigurava dugotrajna zajednička suradnja. Ovakvi dugotrajni odnosi traže otvorenu i transparentnu međusobnu suradnju privatnog i javnog sektora na osnovama ugovornog dogovora.*
- » *Metoda financiranja projekta: djelomično iz privatnog sektora, a ponekad putem složenih dogovora između različitih sudionika.*
- » *Važna uloga privatnog partnera koji sudjeluje u različitim fazama projekta (projektiranje, građenje, rekonstrukcije i dogradnje, provedba, financiranje). Javni se partner prvenstveno koncentrira na definiranje ciljeva koji će biti postignuti u pogledu javnog interesa, pružene kvalitete usluga i politike cijena te preuzima odgovornost za poštivanje ovih ciljeva.*
- » *Raspodjela rizika između javnog i privatnog partnera kojem su preneseni rizici koje u drugim oblicima ugovaranja snosi javni sektor. Tako se najčešće povezuje projektiranje i građenje s financiranjem,*

1 Zelenoj knjizi iz 2004. godine prethodile su četiri smjernice kojima se regulira javno-privatno partnerstvo i to tzv. tri klasične smjernice Works Directive (93/27/EEC), Supplies Directive (93/36/EEC), Services Directive (92/50/EEC) te Utilities Directive (93/38/EEC). Također su donesene su 2003. godine Smjernice za uspješna javna privatna partnerstva (Guidelines for Successful Public-Private Partnerships).

održavanjem i upravljanjem građevina, čime se postiže jedinstvo snošenja rizika od strane privatnih poduzetnika i izbjegava se inače uobičajena podjela rizika. Međutim, javno-privatno partnerstvo nužno ne znači da privatni partner preuzima sve rizike ili čak veći dio rizika povezanih s projektom, iako pravni okvir partnerstva pretpostavlja da značajni rizici budu preuzeti od privatnih poduzetnika. Precizna raspodjela rizika određuje se od slučaja do slučaja, u skladu s odgovarajućom mogućnošću stranaka da procijene, kontroliraju i nose se s rizikom.

2.2. Načela javno-privatnog partnerstva

Načela kojima se određuje učinkovita primjena javno-privatnog partnerstva zasnivaju se na političkim i razvojnim prioritetima koja su temelj strateškog okvira za razvoj javno-privatnog partnerstva. To je područje u kojem se susreću dva bitna segmenta gospodarstva, s jedne strane javni sektor kao naručitelj koji treba postići da se trošenje novca poreznih obveznika obaví po načelu „best value for money“, a s druge strane privatni poduzetnički sektor koji je u tom procesu pokretač gospodarskog razvoja kao ponuditelj. U tom području propisi imaju složenu zadaću, urediti načine postupanja, pri čemu treba sačuvati bit i načela oba sektora i pridonijeti njihovu razvoju.

U provedbi Zakona o javno-privatnom partnerstvu javni je partner dužan poštovati sljedeća načela: načelo zaštite javnog interesa, načelo tržišnog natjecanja, načelo učinkovitosti, načelo jednakog tretmana, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti, načelo transparentnosti, načelo slobode ugovaranja i načelo zaštite okoliša (čl. 3. Zakona o javno-privatnom partnerstvu, NN br. 129./2000.). Slijedi kratki pregled načela:

NAČELO ZAŠTITE JAVNOG INTERESA

Javni interes predstavlja državni ili opći interes, koji se obično koristi u raspravama o ekonomskoj politici kad se žele označiti koristi ili prednosti zajednice kao cjeline za razliku od privatnih ili osobnih interesa.

Javni interes čini jedan od tri bitna elementa javnih ugovora, jer sklapanjem javnog ugovora, odnosno ugovora o javno-privatnom partnerstvu, javnopravno tijelo želi ostvariti određeni javni

interes, koji može biti različit, ali uvijek se svodi na zadovoljenje određene javne potrebe. Jedan od bitnih ciljeva strateškog razvoja Republike Hrvatske jest stvaranje stručne i djelotvorne javne uprave koja u isto vrijeme štiti javni interes i jednakost svih građana i poduzetnika te smanjuje troškove poslovanja.² Time se jamči da je zaštita javnog interesa od posebnog značaja za javni sektor koji ima bitnu ulogu u ekonomiji i društvu, te je ključni čimbenik u ostvarivanju gospodarskih ciljeva.

NAČELO TRŽIŠNOG NATJECANJA

Načelo tržišnog natjecanja osnovni je uvjet za poslovanje tržišnoga gospodarstva. Načelo zahtijeva od javnog partnera da osigura neutralne i poštene okolnosti za gospodarske subjekte u nadmetanju. Ako gledamo na ovo načelo u užem smislu, naći ćemo izravnu vezu između dodjele ugovora i nadmetanja. S jedne strane, bez ikakvoga preciznog pozivanja ponuditelji moraju slijediti pravila Zakona o javnoj nabavi, npr. u vezi s zabranom nepoštenoga tržišnog ponašanja, zabranom sukoba, zabranom zlouporabe vladajućeg položaja itd. Ove su kategorije primjenjive i u procesu nudenja, no detaljni propisi nalaze se u posebnom zakonu. S druge strane postupak odabira privatnog partnera vezan je uz Zakon o javnoj nabavi (NN br. 110./2007, 125/2008.) u kojem postoji članak koji je izravno vezan na načelo tržišnog natjecanja, npr. postupanje s ponudom s neuobičajeno niskom cijenom. Ocjena takvoga negativnog tržišnog ponašanja vrlo je osjetljiva i ne može se općenito tretirati. Potreban je poseban pristup za svaki pojedini slučaj i poznavanje predmetnog tržišta.

Postoje mnogi drugi načini narušavanja tržišta i mnogi su od njih izričito regulirani propisima o javnoj nabavi ili natjecanju. Kad se pojavi takva nepravilnost u procesu nudenja, dodjelom slučaja nadležnom tijelu mogu se izbjeći daljnji problemi.

NAČELO UČINKOVITOSTI

Naručitelj provodi postupke propisane Zakonom o javno-privatnom partnerstvu s ciljem učinkovitog i djelotvornog gospodarenja sredstvima i postizanja najbolje vrijednosti za novac. Najbolja vrijednost

² Vidi više u: Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (2006).

za proračunski novac uvjet je uspješne uspostave i primjene javno-privatnog partnerstva, što uključuje najveću moguću korist od učinkovitosti, stručnosti, znanja, vještina, fleksibilnosti i inovativnosti privatnog sektora za javni i privatni sektor razmjerno raspodjeli rizika na javnog i privatnog partnera.

NAČELO JEDNAKOG TRETMANA

Načelo jednakog tretmana u praksi igra najvažniju ulogu. Ono teži dati jednaku priliku svim gospodarskim subjektima da dobiju javni ugovor. Ovo je načelo sadržano u cijelom postupku, od planiranja i objave, do odluke o odabiru. Načelo jednakog tretmana zahtijeva da se usporedive situacije ne smiju tretirati na različiti način. Od naručitelja, tj. obveznika primjene zakona očekuje se da osigura cjelovit, objektivan i nepristran tretman svim sudionicima u postupku. Tako zakon navodi da gospodarski subjekti koji izravno ili neizravno sudjeluju u pripremi postupka javne nabave smiju sudjelovati u nadmetanju kao ponuditelji ili natjecatelji, ali da pritom ne bude narušeno načelo tržišnog natjecanja te da po potrebi gospodarski subjekt dokaže kako ga iskustvo koje je stekao za vrijeme pripreme postupka nabave nije dovelo u prednost prilikom izrade njegove ponude u odnosu na ostale gospodarske subjekte. Također zakon navodi da se ponude odabiru na temelju objektivnih kriterija koji osiguravaju poštivanje načela transparentnosti, zabrane diskriminacije, načelo jednakog tretmana, koja jamče da su ponude procijenjene u uvjetima učinkovitoga tržišnog natjecanja. Kao rezultat dopušta se primjena samo dva kriterija – najniža cijena i ekonomski najpovoljnija ponuda. Kako bi se osiguralo poštivanje načela jednakog tretmana, potrebno je osigurati da svi ponuditelji budu informirani objektivno o svim kriterijima. Kako bi se jamčio jednak tretman, kriteriji za odabir ponude trebali bi omogućiti objektivno uspoređivanje i ocjenjivanje ponuda. Načelo jednakog tretmana podrazumijeva i načelo zabrane diskriminacije, što znači da se ne smije diskriminirati nijedan gospodarski subjekt, odnosno da se ne smije favorizirati nijedan gospodarski subjekt. Svi sudionici moraju se tretirati na isti način. Također Zakon o javnoj nabavi (NN br. 110.(2007., 125./2008.) navodi da komunikacijska sredstva koja

su odabrana za dostavljanje informacija moraju biti općedostupna i ne smiju dovesti do diskriminacije. To znači da elektronička komunikacijska sredstva ne smiju imati diskriminirajuća tehnička obilježja i moraju biti kompatibilna s općeraširenim proizvodima informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Ovo je načelo jedno od najosjetljivijih. Naručitelji se bore za sigurnost, tj. željeli bi zaključiti ugovor s privatnim partnerom koji će svakako biti sposoban ispuniti i dati garancije za optimalno izvršenje usluge. U postupku odabira najpovoljnije ponude svaki uvjet i zahtjev mora biti unaprijed određen, i to na način da istodobno osigurava dovoljan stupanj natjecanja.

Prema pravnom shvaćanju Europskog suda načelo jednakog tretmana traži da usporedive situacije ne smiju biti različito tretirane osim ako je različit tretman objektivno opravdan. To općenito znači da u postupku odabira privatnog partnera ponuditelji moraju biti tretirani na isti način, moraju im se dati potpuno iste informacije i u svakom pogledu moraju dobiti jednake mogućnosti i ista pravila moraju se primijeniti na sve njih.

NAČELO UZAJAMNOG PRIZNAVANJA

Načelo uzajamnog priznavanja usko je vezano za načelo nediskriminacije. Njime se traži da zakonodavstvo druge države članice ima ekvivalentne učinke onima domaćeg zakonodavstva. Načelo zabrane diskriminacije može se prevoditi kao specijalni oblik jednakog tretmana: naručitelji ne smiju praviti nikakvu razliku između ponuditelja, roba i usluga koje se javljaju u ponudama, niti između podizvođača/podisporučitelja na temelju njihove nacionalnosti, mjesta stanovanja, ili bilo kojega drugog razloga koji proizlazi iz nacionalnog statusa (izravna diskriminacija). Važna je samo sposobnost.

Izravna diskriminacija danas je vrlo rijetka zbog postojanja velikog broja važećih međunarodnih ugovora između raznih zemalja. Ipak, ako strana tvrtka sudjeluje u javnoj nabavi, pojavljuju se mnogi mogući rizici da ta tvrtka neće moći ispuniti zahtjeve jer joj je sjedište izvan zemlje. Na primjer zahtjev da ima registriranu tvrtku, podružnicu ili čak ured unutar zemlje naručitelja u vrijeme podnošenja ponude čini se vrlo normalnim i opravdanim

s naručiteljeva stanovišta, a ustvari je neizravna diskriminacija.

Posebna je situacija u vezi s podnošenjem potrebnih dokaza koji dokazuju odgovarajući pravni status (tj. plaćanje poreza i socijalnog osiguranja, bankrot, potvrde o nekažnjavanju, itd.) i financijsko-tehničku sposobnost (tj. bilance, bankovne izvještaje, diplome, itd.). Naime, oblik takvih dokaza, izvjava i drugih dokumenata ovisi o pravnom sustavu u određenoj zemlji (npr. u nekim zemljama porezni organi ne daju službene izvještaje, a u drugima da). Na to je pitanje uglavnom odgovoreno u direktivama na razini tržišta Europske unije koje određuju oblik i sadržaj takvih dokumenata.

Naručitelji ipak moraju ozbiljno proučiti situaciju ako je profesionalna sposobnost vezana sa zadanim kvalifikacijama, a strani ponuditelj ne zadovoljava taj zahtjev. Uzajamno priznavanje diploma i drugih potvrda osnovni je cilj Europske unije, ali pravni kontekst javne nabave nije jasan u svim slučajevima. Recimo, kod slobode pružanja usluga jer su u nekim oblastima (npr. pravno zastupanje, zdravstvena zaštita) zakonski opravdana nacionalna ograničenja.

NAČELO RAZMJERNOSTI

Općenito načelo razmjernosti zahtijeva da su sve aktivnosti, tj. pravila, propisi, odluke neophodne i odgovarajuće za postizanje svog cilja. Ako ima odstupanja ili ograničenja, ona moraju što manje ograničavati poslovne aktivnosti. Ako postoji manje ograničavajuća alternativa ili takva koja uopće ne zadire u temeljne slobode, primjenjuje se ta alternativa.

Ovo načelo potječe iz propisa i sudske prakse Europske unije. Zakon o javnoj nabavi također ima neke elemente u vezi s ovim načelom. Najvažniji su dokazi financijske i gospodarske sposobnosti te dokazi tehničke i stručne sposobnosti. Iako odgovarajuća pravila ne kažu ništa o metodama za to, naručitelj mora procijeniti podobnost ponuditelja te načelo zahtijeva sljedeće: (i) svi dokazi koje traži naručitelj moraju se odnositi isključivo na predmet nabave; (ii) naručitelj opisuje u dokumentaciji za nadmetanje jasno i nedvosmisleno koje dokaze će razmatrati i u kojoj mjeri ponuditelj mora zadovoljiti (kao minimalni zahtjev) da bi bio sposoban

ispuniti ugovor; (iii) te vrijednosti moraju biti u skladu s vrijednosti nabave i ne mogu biti opisane na način koji bi doveo do neopravdanog ograničavanja natjecanja niti smije pogodovati nekom ponuditelju; (iv) svi uvjeti moraju biti neophodni i odgovarajući za ocjenu sposobnosti ponuditelja. Nadalje, mogu se spomenuti troškovi izrade dokumentacije za nadmetanje. U postupku javne nabave naručitelj može od gospodarskog subjekta zahtijevati naknadu troškova za izradu dokumentacije za nadmetanje (za papir, ispis, umnožavanje, za nosač podataka), kao i naknadu mogućih poštanskih troškova.

Sukladno načelu razmjernosti naručitelj mora uzeti u obzir jesu li poduzeti postupci, načini nabave ili poduzete mjere odgovarajuće za postizanje željenog cilja, tj. je li neophodno postići taj cilj odnosno provesti predmetnu nabavu. Također je bitno procijeniti nameću li se prevelika opterećenja koja su neproporcionalna u odnosu na postavljeni cilj.

NAČELO TRANSPARENTNOSTI

U skladu s direktivama Europske unije Zakon o javnoj nabavi ima mnoge odredbe kojima je cilj omogućiti potrebnu otvorenost javne nabave kako bi se osigurala podloga za druga načela. U području javne nabave glavni institut transparentnosti je sustav objavljivanja. No načelo transparentnosti nije iscrpljeno samo propisima o objavljivanju. Možemo navesti i sljedeće: (i) propisi za odabir između različitih vrsta postupaka javne nabave (npr. pregovarački postupak, čija je transparentnost ograničena i stoga je taj postupak dozvoljen samo ako su ispunjeni određeni uvjeti; (ii) uvjeti da se određene informacije stave na raspolaganje natjecateljima, otvaranje ponuda ili obveza dokumentiranja i pohrana dokumentacije o provedenim postupcima javne nabave.

Općenito moramo uzeti da nacionalno zakonodavstvo u području javne nabave osigurava provođenje načela transparentnosti u širem smislu. To znači u većini situacija kad se od naručitelja traži aktivna uloga u pogledu transparentnosti, da se istovremeno kaže na koji se to način osigurava. Poudrazumijevajući da je nacionalno zakonodavstvo u skladu s direktivama Europske unije, ako naručitelji

poštuju te posebne propise, neće doći do kršenja tog načela. To također znači da naručitelj ne smije biti prisiljen javno objavljivati neke informacije, odluke ili zapisnike ako to ne traži zakon (npr. omogućiti ponuditelju da se upozna s ponudom drugoga ekonomskog subjekta kako bi se uvjerio u opravdanost ocjenjivanja).

Načelo transparentnosti uglavnom se javlja uz načelo jednakog tretmana. To je slučaj npr. u pregovaračkom postupku u kojem je transparentnost ograničena, ali pošteno tržišno natjecanje ipak traži da se ponuditeljima pruži potpuno jednaka prilika.

Transparentnost je posebno značajna za postizanje povjerenja poreznih obveznika u tome da javni sektor učinkovito upravlja proračunskim novcem. Transparentnost se uobičajeno shvaća kao obveza naručitelja, tj. obveznici primjene zakona dužni su gospodarskim subjektima i široj javnosti pružiti informacije o javnim nabavama. Transparentnost se postiže objavljivanjem niza objava o javnoj nabavi, te se na takav način osigurava razvijanje efikasne konkurencije. Sukladno Zakonu o javnoj nabavi tijekom svakog postupka javne nabave naručitelji mogu objaviti tri različite objave o javnoj nabavi, i to: prethodnu (informacijsku i indikativnu) obavijest – podaci o planiranom postupku nabave, poziv na nadmetanje i obavijest o sklopljenim ugovorima. Informacije koje su sadržane u svim objavama moraju dati gospodarskim subjektima adekvatne informacije o predmetu nabave i uvjetima koji su mu priključeni.

NAČELO SLOBODE UGOVARANJA

Načelo slobode ugovaranja u sebi podrazumijeva autonomiju volje stranaka koje sadrži tri bitne karakteristike, a to su: (i) ugovorne strane slobodne su izabrati svog ugovornog partnera s kojim žele zaključiti ugovor, (ii) ugovorne strane slobodne su u pogledu izbora vrste ugovora, (iii) stranke slobodno reguliraju sadržaj ugovora.

Najbolja ilustracija slobode ugovaranja sadržana je u činjenici da se u postupku odabira privatnog partnera, nakon predaje ponuda dopušta otvaranje natjecateljskog dijaloga. Na takav način javnopravna tijela zajedno s odabranim ponuditeljima traže najprikladnije rješenje za projekt. Načelo slobode

ugovaranja također se očituje i kroz pregovarački postupak, gdje je moguće pozvati samo one gospodarske subjekte koji zbog tehničkih, umjetničkih ili drugih razloga jedini mogu izvršiti određeni posao, te se s njima pregovara.

Ovo načelo podrazumijeva slobodu ugovaranja i podrazumijeva da se ugovorni partner slobodno odlučuje da li će uopće i pod kojim uvjetima zaključiti ugovor. Predmet ugovora uvijek mora biti moguć, dopušten i određen, tj. stranke ne mogu zaključiti ugovor koji bi bio suprotan javnom poretku.

NAČELO ZAŠTITE OKOLIŠA

Načelo zaštite okoliša temelji se na međunarodnom pravu zaštite okoliša, općeprihvaćenim načelima i spoznajama, uvažavanju znanstvenih otkrića i najboljoj svjetskoj praksi. Pri donošenju odluke o zahvatu u okoliš i za vrijeme izvođenja zahvata mora se postupati u skladu sa zakonom i drugim propisima te poduzimati sve mjere koje osiguravaju prava čovjeka na zdrav i čisti okoliš. Radi izbjegavanja rizika ili opasnosti po okoliš pri planiranju ili izvođenju zahvata treba primijeniti sve prethodne mjere zaštite okoliša. Zahvat u okoliš treba biti planiran i izveden tako da što manje onečišćava okoliš, a da se pritom vodi računa o racionalnom korištenju prirodnih izvora i energije. Pri izvođenju zahvata treba nastojati koristiti isprobana dobra iskustva i upotrebljavati raspoložive proizvode, opremu, uređaje i primjenjivati proizvodne postupke, najpovoljnije po okoliš. Ukoliko prijeti opasnost od stvarne i nepopravljive štete okolišu, ne smije se odgađati poduzimanje nužnih zaštitnih mjera, pa ni u slučaju kad ta opasnost nije u cijelosti znanstveno istražena.

2.3. Elementi koji pridonose trajnom partnerstvu

Iako je istina da suradnja između javnog i privatnog sektora može ponuditi ekonomske koristi koje dopuštaju izvršenje projekta koji omogućava isplativost ulaganja i udovoljava ciljevima javnog sektora, pribjegavanje takvome modelu ne može se predstaviti kao čudotvorno rješenje za javni sektor u situaciji kad je suočen s proračunskim ograničenjima. Iskustvo pokazuje da je za svaki projekt nužno procijeniti nudi li mogućnost partnerstva stvarnu

dodanu vrijednost u usporedbi s drugim opcijama, kao što je zaključenje tradicionalnijeg ugovora. Potrebno je naglasiti da se kod ugovaranja projekata radi o veoma složenom i dugotrajnom postupku, koji je povezan i s određenim rizicima za javni sektor. Iz tog razloga ugovorima o javno-privatnom partnerstvu treba posvetiti izuzetnu pažnju u etapi pripreme i ugovaranja projekata. Pristalice javno-privatnog partnerstva naglašavaju da bez primjene takvog modela mnoge škole, bolnice, zatvori i sl. ne bi uopće bili izgrađeni, budući da nije bilo mogućnosti koristiti sredstva iz proračuna. Na taj se način osigurava veći broj izgrađenih potrebnih građevina i brzo zadovoljavanje potreba društvenog standarda. Uz navedene prednosti i nedostatke, nesumnjivo je da se javna infrastruktura neće prestati graditi iz proračunskih sredstava, a da financiranje primjenom modela javno-privatnog partnerstva, omogućava veći broj izgrađenih javnih građevina uz znatnu dodanu vrijednost. Dodana vrijednost znači određene uštede, viši standard usluge ili manja šteta oko lišu, a može se postići kroz javna partnerstva i to: učinkovitijim projektima s kreativnim i inovativnim pristupom rješavanju problema, neprekoračivanjem budžeta planiranih ulaganja iz javnog proračuna, optimizacijom projekta tijekom njegova čitavog životnog ciklusa (integracija projektiranja, gradnje, financiranja i održavanja građevine), uz poštivanje prisilnih propisa koji uređuju raspolaganje pravima i obvezama od strane javnog sektora.

Javni sektor sve jasnije pokazuje interes za javno-privatno partnerstvo koje će se održati kroz dulje vrijeme. Prema Perko Šeparoviću (2006: 149) bitni elementi koji utječu na trajnost i uspješnost ugovora javno-privatnog partnerstva jesu sljedeći:

- » *Uključivanje resursa: Svi bi se uključeni partneri trebali obvezati da će uključiti svoje resurse (financijske, ljudske, kapital) kako bi povećali svoj interes za stvaranje uspješnog partnerstva. To uključuje dijeljenje rizika i nagrade.*
- » *Razvoj kapaciteta: Projekti koji zahtijevaju znatne institucionalne promjene ili velika kapitalna ulaganja zahtijevaju razvoj kapaciteta svih grupa dionika, npr. razvoj kapaciteta: (i) potrošača - o privodi usluga koje su im namijenjene i u pogledu troškova za pružanje usluga, (ii) pružatelja usluga - naročito lokalnih organizacija, u pogledu poduzetničkih*

vještina te (iii) vlasti - u pogledu usvajanja potrebnih okvira za pružanje usluga te za nadgledanje kvalitete pružanja usluga.

- » *Uloge i odgovornosti: Određivanje uloga i odgovornosti još je jedan element potreban za razvoj učinkovitih partnerstva. Bitno je da se partnerstva organiziraju kroz usuglašavanje, u cilju najučinkovitije upotrebe resursa objiju strana. Individualne odgovornosti moraju biti jasno razgraničene i određene od početka, kako ne bi došlo do dvosmišlenih, nejasnih zadatka koji se očekuju da ih svaki od partnera provede. Nadalje, te odgovornosti treba realistično definirati, s jasnim razumijevanjem jakih i slabih strana svakog pojedinog partnera.*
- » *Fleksibilnost: Svi su partneri vezani uz kontekst i lokalno se razlikuju. Partnerstvo bi trebalo koristiti postojeća iskustva, ali u isto vrijeme trebalo bi voditi računa o korištenju komparativnih prednosti lokalnih resursa. Ako se radi o duljem vremenu, bit će najvjerojatnije potrebno provesti promjene u planu investiranja, izboru tehnologija te planu aktivnosti, kao odgovor na nepredviđene okolnosti. Uključivanje jasnih procedura za uvođenje takvih promjena tijekom životnog ciklusa projekta, smanjit će šanse za stvaranje negativnog utjecaja na partnerstvo.*
- » *Vrijeme: Partnerstvo zahtijeva vrijeme. Proces razumijevanja problema koje treba rješavati i učinka na potencijalne partnere, kao i potreba partnera, zahtijeva vrijeme. Napredak se sigurno može dogadati kako se projekt odvija, ali proces zadobivanja i održavanja prihvaćanja među korisnicima, provoditeljima i regulatorima kontinuiran je, a suradnički dijalog u cilju zadovoljavanja zajedničkih potreba mora se održavati kroz cijeli projekt.*
- » *Strpljenje: Za projekte koji zahtijevaju znatne institucionalne promjene ili kapitalne investicije potrebno je dosta vremena. Pozornost mora biti posvećena balansu između brzog odgovaranja na najhitnije krize i razvijanja integriranih rješenja koja će potrajati. Politički ciklusi i želja za brzim poboljšanjima u kriznim situacijama često dovode do postavljanja prekratkih vremenskih okvira. Takve kratkoročne agende i ograničeni horizonti vode nerealnim očekivanjima i neodrživim rješenjima. I krupne institucionalne promjene (npr. razvoj regulatornih kapaciteta) i velika privatna ulaganja zahtijevaju vrijeme. Nije realistično očekivati da će uključivanje privatnog sektora brzo prebroditi nedostatke u javnim institucijama i aktivnostima, niti da će odmah*

kompenzirati dotadašnje nedostatke u resursima i financiranja sa strane javnog sektora.

- » *Društvena odgovornost: Javne usluge osiguravaju javnu dobrobit, drugim riječima dobrobit koja bi trebala biti dostupna svima. Poboljšanje pružanja takvih usluga zapravo se odnosi na poboljšavanje življenja ljudi, naročito siromašnih u gradovima. Vlade bi trebale uvijek osigurati da promjene koje usvajaju dovode do povećanja pristupa i boljoj kvaliteti u pružanju usluga. Naglasak na društvenoj odgovornosti povećat će političku korist, jer bolje usluge vode prema većem političkom prihvaćanju od strane javnosti. Javni sektor, poslovni svijet ili vođe u zajednici moraju razumjeti i poštivati ciljeve onih drugih. Tako na primjer, javni sektor može u početku imati poteškoće prihvatiti profitne motive privatnih poduzeća. Također privatna poduzeća mogu razmišljati o povlačenju iz birokratiziranog postupka odlučivanja koji vlada u javnom sektoru ili lokalne zajednice možda nemaju strpljenja za bavljenje problemima drugih područja u gradu. U cilju rješavanja tih razlika, sve se strane moraju usredotočiti na šire, komplementarne ciljeve koji se trebaju postići. Važno je shvatiti da javni i privatni sektor ne trebaju nužno biti isti da partnerstvo funkcionira, već moraju biti približno kompatibilni. Npr. i javni i privatni sektor žele podići opći standard života - vlasti i zajednice žele raditi na tome kako bi se smanjilo siromaštvo, a poslovni svijet želi da se to postigne kako bi više ljudi moglo kupiti njihove proizvode. Oba sektora također žele poboljšati veze na lokalnoj razini, naročito na novim tržištima - poslovni sektor u cilju rasta tržišta, a vlasti i zajednice u cilju promoviranja razvoja i razmjene ideja. Dodatno, oba sektora žele osigurati dostatne usluge – javni sektor kako bi održao niske troškove te povećao pokrivenost uslugama, a poslovni sektor jer to povećava profit.*

Podržavajuća pravna i politička okolina predstavlja kamen temeljac za održivo uključivanje privatnog sektora. Javni sektor treba postaviti odgovarajući pravni okvir za ugovaranje i provođenje javne nabave te za investiranje privatnog sektora. Vrlo je važno uvesti odgovarajuće mehanizme kako bi se smanjila mogućnost za korupciju u bilo kojem procesu nabave. Nepredviđeni postupci nabave smanjuju političku prihvatljivost i interes mnogih privatnih investitora.

Javnopravna tijela također moraju postaviti jasan regulatorni okvir i moraju primijeniti odgovarajuće poticajne mehanizme. Samo kreiranje regulatornog okvira međutim nužno ne garantira učinkovito reguliranje. Budući da su lokalne samouprave različite, javni i privatni sektori će se susresti sa strmom krivuljom učenja kako budu pokušavali definirati i regulirati svoj međusobni odnos te svoje uloge u pružanju usluga. Posebno javni sektor treba definirati jasnu raspodjelu odgovornosti između nacionalne vlade i lokalne samouprave te javno iskazati svoju ulogu kao onoga koji pruža i regulira.

Općenito, privatna poduzeća radije žele da ugovor služi kao glavni regulatorni mehanizam te da lokalna samouprava ima vrlo ograničeno pravo na regulatornu diskreciju nakon što je ugovor potpisan. Detaljno specificirane odredbe koje određuju dužnosti, ciljeve koji se trebaju postići, pravila za mijenjanje cijena i načine rješavanja nesporazuma, dopuštaju privatnom sektoru bolju mogućnost predviđanja profitabilnosti pothvata te odlučivanja žele li se ili ne žele natjecati za dobivanje ugovora. Imajući to u vidu, vlasti moraju donijeti važnu odluku o stupnju regulatorne diskrecije koje su se spremne odreći, naročito kod dugoročnih ugovora.

Loša politička klima uzrokovana pritiscima izbornih ciklusa, potencijalna nestabilnost novih demokracija, posebne agende vladinih dužnosnika te poseban status nekih usluga (npr. pristup vodi) može stvoriti barijere za početak ili održavanje javno-privatne suradnje. Vlasti trebaju, gdje god je moguće, dati jamstvo privatnim partnerima da politički faktori neće dovesti do prekidanja ugovornog partnerstva.

Javni sektor ne može sam graditi partnerstvo. Ovdje je vrlo bitno političko i društveno prihvaćanje uključivanja privatnog sektora. Javnost mora vidjeti sudjelovanje privatnog sektora kao korisno, ako se želi da partnerstvo postane uspješno. Javno prihvaćanje uključivanja privatnog sektora kroz duže vrijeme, ovisit će prvenstveno od pružanja obećanih usluga i ostvarene koristi po prihvatljivim cijenama. Zbog toga je vrlo važno razviti mehanizme kako bi se osiguralo da organizacija koja pruža uslugu, bilo da se radi o organizaciji iz javnog ili privatnog sektora bude odgovorna prema svojim korisnicima. Javna

će podrška također ovisiti o mogućnosti partnerstva da zadovolje potrebe svih dionika. Npr. službenici u javnim službama mogu biti izvor velikog otpora povećanom uključivanju privatnog sektora u pružanju usluga. Ugovori trebaju osigurati zapošljavanje ili zbrinjavanje javnih službenika i lokalnih stanovnika u najvećoj mogućoj mjeri. Učinkovitu suradnju između lokalne vlasti, poslovnog svijeta i zajednice nije lako postići, jer je uključeno mnogo različitih sudionika, često postoji nizak stupanj povjerenja među potencijalnim partnerima te nedostaje predvidljivost u procesu. Kredibilitet podržavatelja i drugih uključenih lidera, kao i transparentnost procesa kritične su odrednice dugoročnog uspjeha. Iskustvo govori da istinsko partnerstvo mora uključivati principe pravičnosti, transparentnosti u postupanju te zajednički interes odnosno korist. Za uspješno partnerstvo u bilo kojem projektu potrebno je povjerenje i sigurnost.

Postoji niz mogućih nedostataka vezanih za kapacitete i javnog i privatnog sektora, koji mogu ugroziti stvaranje uspješnog partnerstva. Bitniji nedostaci mogu biti sljedeći: (i) obostrano nepovjerenje i nedostatak razumijevanja interesa i potreba druge strane, (ii) nepostojanje informacija na lokalnoj razini te iskustva u kreiranju uspješnih partnerstva, (iii) postojeće zakonske, političke i institucionalne prepreke za stvaranje učinkovitih javno-privatnih odnosa.

Ovi nedostaci često dovode do dugog pregovaranja, povećanja troškova te to dovodi do toga da manji projekti nisu atraktivni za potencijalne investitore. U cilju smanjivanja štete od takvih nedostataka na najmanju moguću mjeru, projekti javno-privatnog partnerstva moraju osigurati određena jamstva i zaštitu za javni i za privatni sektor te za zajednicu.

Javni sektor obično očekuje od privatnog sektora da pridonese na jedan od sljedećih načina:

- » *pruži dogovorene usluge*
- » *osigura dogovorene investicije*
- » *poštuje dogovorene standarde i ciljeve*
- » *ne iskorištava ili monopolizira moguću postojeću situaciju.*

Privatni sektor očekuje od javnog sektora da pridonese na jedan od sljedećih načina:

- » *osigura povoljnož okruženje za javno-privatno partnerstvo*
- » *plati dogovorene naknade u cijelosti i na vrijeme*
- » *provede povećanje tarifa prema dogovoru*
- » *spriječi neočekivano natjecanje drugih tijekom projekta.*

Zajednica očekuje da javno-privatno partnerstvo:

- » *osigura odgovarajuću razinu usluga*
- » *da su cijene usluga prihvatljive zajednici, bilo kroz direktnu naplatu ili indirektno kroz poreze.*

Javno-privatno partnerstvo također se kritizira s pozicija tradicionalne javne uprave jer se sumnja kako ona razvodnjava političku kontrolu nad procesom odlučivanja. Radi se o strahu od gubitka nadzora nad donošenjem političkih odluka i upravljanjem službama. Poseban strah postoji u pogledu mogućnosti da se partnerstvom dađe pravo privatnoj tvrtki da djeluje kao monopolist iz razloga što će i javni sektor u tim uvjetima osigurati najveću dobit (Perko Šeparović, 2006: 19).

Usprkos potencijalnim 'prijetnjama', suradnja javnog i privatnog sektora u mogućnosti je ponuditi određene prednosti, od kojih neke uključuju sljedeće³:

- » *Ubrzanje infrastrukturnih usluga: Javno-privatno partnerstvo dopušta javnom sektoru raspoređivanje troškova na duže razdoblje. To omogućava da projekt bude realiziran i onda kad je raspoloživost javnog kapitala možda ograničena, čime se omogućava realizacija potrebnih investicija. Na taj način moguće je ugovaranje različitih i brojnijih projekata koji zbog financijskih ograničenja na drugi način ne bi bili ostvarivi.*
- » *Brža implementacija: Budući da privatni sektor raspolaze znanjem, opremom, dizajnom, tehničkim dostignućima te pružanjem kvalitetnih usluga, u mogućnosti je u vrlo kratkom vremenskom razdoblju isporučiti glavni projekt za izuzetno složene javne projekte. Pod utjecajem tržišta privatni je sektor prisiljen primijeniti inovativnosti, dok javni*

3 O prednostima i nedostacima vidi više u Ministry of Municipal Affairs, British Columbia (1999):t

sektor zbog svoje pozicije ne može takvim tempom razvijati svoju inovativnost.

- » *Smanjenje stvarnih troškova: Projekti javno-privatnog partnerstva koji obuhvaćaju i usluge održavanja pružaju privatnom sektoru kroz cijelo vrijeme trajanja projekta minimalizirane troškove, što je ponekad teško postići sa ograničenim proračunom javnog sektora.*
- » *Bolja raspodjela rizika: Temeljno je načelo bilo kojeg oblika javno-privatnog partnerstva raspodjela rizika na obje strane, uz najbolje moguće upravljanje i najmanje troškove. Kod tradicionalne isporuke sve rizike snosi javni sektor, dok primjena javno-privatnog partnerstva omogućava podjelu rizika između oba sektora. Cilj je takve podjele rizika da svaki od partnera preuzme one rizike kojima može najbolje upravljati. Takva optimalna podjela rizika stvara povoljni odnos kvalitete i troškova javne usluge.*
- » *Bolji poticaj za provedbu: Raspodjela rizika mora poticati poduzetnike u privatnom sektoru prema kvalitetnijoj vlastitoj upravi i povećanju učinkovitosti zadanog projekta. U većini projekata javno-privatnog partnerstva potpuna isplata privatnom sektoru uslijedit će tek ako se zahtijevani standardi usluge budu u potpunosti ostvarili.*
- » *Poticanje kvalitete usluge: Međunarodna iskustva govore da je kvaliteta usluge postignuta kroz javno-privatno partnerstvo često bolja nego kvaliteta postignuta unutar tradicionalne nabave. To se može ostvariti na više načina kao što su integracija usluge uz pripadajuću imovinu, zatim uvodeći inovacije u isporuku usluga, ili provoditi poticaje ili penale koji su u pravilu sadržani u ugovoru o javno-privatnom partnerstvu.*
- » *Stvaranje dodanih vrijednosti: Privatni sektor u mogućnosti je stvarati dodatne prihode kroz suradnju s trećim stranama, i na taj način smanjuje troškove, za razliku od bilo kojega javnog sektora. Dodatni prihodi mogu se generirati kroz uporabu kapitalnih rezervi ili kroz raspoloživost viška imovine.*
- » *Unaprjeđenje javne uprave: Prijenosom odgovornosti i rizika na privatni sektor, javna uprava službeno nastupa kao regulator i usredotočena je na projekt nadzirući planiranje i realizaciju, a ne na svakodnevnu isporuku javnih usluga. Izlaganjem javnih usluga konkurenciji javno-privatno partnerstvo omogućava da trošak javnih usluga bude mjereno tržišnim standardima čime se jamči da je postignuta najbolja vrijednost za novac.*

3. Javno-privatna partnerstva u Republici Hrvatskoj

Javno-privatno partnerstvo je model koji pruža nove poslovne mogućnosti u projektima koji su od općega javnog interesa, a koji su do sada financirani iz državnih ili lokalnih proračuna. Porast javnih potreba, ali i nedostatak sredstava u proračunima doveo je do smanjenja investicija u projekte infrastrukture i javnih usluga od općeg interesa, što se pokušava otkloniti korištenjem privatnoga kapitala kroz primjenu javno-privatnog partnerstva. Da bi dostigla europsku razinu razvijenosti infrastrukture i izgradnje javnih objekata, Hrvatskoj bi prema nekim procjenama trebalo i do 25 godina. To naravno znači da bi se zaostajanje za državama Europske unije još više povećalo, jer bi one u međuvremenu dodatno napredovale. Primjena modela javno-privatnog partnerstva koji podrazumijeva suradnju javnog sektora i privatnih tvrtki Hrvatskoj omogućava da u pet godina financira i izgradi ono za što bi joj tradicionalnim načinom financiranja trebalo i više od 20 godina. U Republici Hrvatskoj od njezina osamostaljenja do danas suradnja javnog i privatnog sektora imala je značajnu ulogu u razvoju infrastrukturnih projekata te pružanju usluga. Posebno su zadnjih godina zaživjeli i složeniji modeli javno-privatnog partnerstva na području znanosti, obrazovanja, stanogradnje, izgradnji objekata javne uprave te izgradnji sportskih objekata. Usporedno s razvojem javno-privatnog partnerstva razvijaju se i gospodarske djelatnosti, a također jačaju profesionalne i stručne sposobnosti javnog sektora.

Međutim zasad nije moguće doći do točnih podataka koliko je zaista sklopljeno ugovora. Do donošenja Zakona o javno-privatnom partnerstvu nije postojala zakonska obveza javnih tijela koja su sklopila ugovore o javno-privatnom partnerstvu, da te ugovore, odnosno podatke iz tih ugovora dostavljaju nadležnom tijelu, tj. Sektoru za javno-privatno partnerstvo kao pravnom predniku Agencije, radi upisa u Registar, niti je postojala pravna osnova za osnivanje i vođenje Registra. Stoga trenutno ne postoji službena evidencija tih ugovora, odnosno podatke koji se odnose na vrijednost ugovora, broj sklopljenih ugovora i slično nije moguće pronaći.

Donošenjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu propisuje se obveza javnih tijela da dostave sve sklopljene ugovore sa svim dodacima kao i sve izmjene i dopune radi upisa u Registar. Ustroj i vođenje Registra, kao i određenje ovlaštenika i opsega prava pristupa podacima iz Registra, propisat će se Pravilnikom o ustroju i vođenju Registra. Na taj će način, Registar postati središnji izvor informacija o svim sklopljenim ugovorima o javno-privatnom partnerstvu i jedinstvena elektronička evidencija svih ugovora sklopljenih na području Republike Hrvatske. U Registar se upisuju podaci iz ugovora o javno-privatnom partnerstvu i ostale dokumentacije propisane Pravilnikom o ustroju i vođenju Registra. Pomoću Pravilnika upravlja se bazom podataka, osigurava dostupnost podacima, te njihova zaštita. Registar je javan i vodi ga Agencija za javno-privatno partnerstvo.

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu uređuje se također i obveza javnih tijela da Agenciji radi upisa u Registar, dostave i one ugovore s obilježjima javno-privatnog partnerstva, koji su sklopljeni prije dana stupanja na snagu Zakona o javno-privatnom partnerstvu. Usvajanjem navedenog Pravilnika ispunit će se svi pravno-tehnički preduvjeti za ustrojavanje Registra, odnosno za upis kako novih, tako i već sklopljenih ugovora u Registar. Pravilnikom, čije se usvajanje očekuje u vrlo kratkom roku, predviđeno je da će određeni podaci, kao što su npr. predmet i sadržaj ugovora, duljina trajanja ugovora i sl., koji su sadržani u svim sklopljenim ugovorima o javno-privatnom partnerstvu biti i javno dostupni na internetskim stranicama Agencije.

Tek kad bude usvojen navedeni Pravilnik i ustrojen Registar, te upisom svih sklopljenih ugovora o javno-privatnom partnerstvu u Registar bit će moguće doći do točnih podataka. Za sada do podataka je moguće doći jedino kroz medije, a posebno na službenim stranicama županija i gradova gdje se donekle na transparentan način govori o svim projektima koji nastaju kao oblik suradnje javnog i privatnog sektora. U Hrvatskoj se posebno ističe varaždinska županija u kojoj su do sada po modelu javno-privatnog partnerstva izgrađene ili adaptirane 44 škole. Posebno je bitno naglasiti da je po tome modelu izgrađena i sportska dvorana u Splitu, čija

je izgradnja predstavljala tehnički iznimno težak i složen građevinski posao, koji je na kraju uspješno obavljen.

3.1. Varaždinska županija⁴

Varaždinska je županija u 2006. godini započela gradnju, dogradnju i adaptaciju 44 škole u varaždinskoj županiji po modelu javno-privatnog partnerstva. Takvom primjenom javno-privatnog partnerstva, koji je bio apsolutna novost u Hrvatskoj, Varaždinska je županija snažno pokrenula val izgradnje na svome području. Ovaj model, koji uspješno funkcionira u zapadnoeuropskim zemljama, ne tereti kapitalne investicije nego tekuće troškove. Privatni investitor financira gradnju i održavanje javnih objekata u vlasništvu županije na rok od 25 do 30 godina, a županija u istom razdoblju privatnim partnerima mjesečno plaća najamninu iz koje će se pokriti troškovi financiranja investicija i troškovi održavanja škola. Prema tome modelu obnovljena je Županijska palača te su izgrađena ili dograđena 44 školska objekta. Budući da javni prihodi najčešće nisu dovoljni za realizaciju takvih projekata, nužno je uvođenje resursa i stručnih znanja privatnog sektora. Tako se financiraju projekti koji se ne bi mogli ostvariti u uvjetima proračunskih ograničenja i osigurava se učinkovitije korištenje resursa te bolji pristup izvorima kapitala i profesionalno upravljanje projektom. Čest je slučaj da se i banke uključuju u realizaciju projekata koji zajednički razvijaju javni i privatni sektor. Tako je i u varaždinskoj županiji Hypo banka financijski pratila čak 25 od ukupno 44 projekta u iznosu do 28 milijuna eura, od toga dogradnju 17 škola i gradnju 8 školskih sportskih dvorana. Na taj se način financijski znatno olakšava realizacija kapitalnih projekata koji su od javnog interesa, ali i snažno utječe na gospodarski razvoj županije. Time tvrtke koje su uključene kao privatni investitori još više jačaju, otvaraju se nova radna mjesta, povećava se broj zaposlenih, a time raste i standard na području

4 Izvori podataka: Stručna podrška suradnji privatnog i javnog sektora, dostupno na: http://www.hypo-alpe-adria.hr/bank/dokumenti/HT11_07_2008.pdf (12.01.2010.); Javno-privatno partnerstvo u Varaždinskoj županiji, dostupno na: http://www.varazdinska-zupanija.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=138&Itemid=103 (12.01.2010.)

županije. Ono što je posebno bitno jest što se na taj način osiguravaju preduvjeti za izvođenje nastave u jednoj smjeni.

U 2006. godini, za nešto manje od 3 mjeseca, završena je temeljita obnova povijesne Županijske palače, u samom središtu Varaždina. Time je označena i realizacija rekonstrukcije palače po modelu javno-privatnog partnerstva u Hrvatskoj. Ovaj spomenik kulture o. kategorije izgrađen je 1772. godine, upravo za potrebe županije. Nakon desetljeća devastacije, u obnovu palače uloženo je 9 milijuna kuna, koje će Varaždinska županija u 20 godina vraćati investitoru, dok je investitor zadužen za redovno održavanje objekta. Od sredine rujna 2005. godine 2240 m² površine Županijske palače postao je vrlo ugodan radni prostor za 70 dužnosnika, službenica i službenika Varaždinske županije.

3.2. Gimnazija „Fran Galović“ i sportska dvorana u Koprivnici⁵

U Koprivnici je 2007. godine otvorena zgrada Gimnazije „Fran Galović“ i pripadajuće sportske dvorane, koji su prvi objekti takve vrste izgrađeni u Hrvatskoj po modelu javno-privatnog partnerstva. Ova je zgrada izgrađena također uz pomoć kredita Hypo banke koja je prva u Hrvatskoj prepoznala mogućnosti financiranja kroz model javno-privatnog partnerstva, tj. model koji olakšava i ubrzava realizaciju kapitalnih projekata od javnog interesa. Dobrom suradnjom javnog i privatnog sektora škola je izgrađena u roku od jedne godine, a također je po modelu javno-privatnog partnerstva ugovoreno i održavanje zgrade u sljedećih 25 godina ugovorenog razdoblja. Izgradnjom nove zgrade započeo je proces jednosmjenske nastave u školama koprivničko-križevačke županije.

U postupku odabira privatnog partnera za izgradnju gimnazije i sportske dvorane korišten je pregovarački postupak javne nabave kao jedan od mogućih postupaka u odabiru privatnog partnera. Na temelju analize i usklađivanja ponude, po

5 Izvor podataka: Gradsko poglavarstvo grada Koprivnice: 39. sjednica Gradskog poglavarstva, dostupno na <http://www.koprivnica.hr/gradska-uprava/gradsko-poglavarstvo/sjednice-gradskog-poglavarstva-2002-2009/39.-sjednica-gradskog-poglavarstva> (12.01.2010.)

kriteriju najniže cijene, izabrana je i prihvaćena konačna ponuda najpovoljnijeg ponuditelja, koji će izgrađenu građevinu iznajmiti koprivničko-križevačkoj županiji i gradu Koprivnici na razdoblje od 25 godina. Izgradnja i 25-godišnje održavanje iznose ukupno 210 milijun kuna, a mjesečni najam iznosi oko 800.000,00 kn. Županija će plaćati oko 500.000,00 kn, a grad oko 300.000,00 kn mjesečno. Privatni partner je također osnovao društvo posebne namjene, koje je osnovano isključivo u svrhu realizacije navedenog projekta. Ugovorom o javno-privatnom partnerstvu Grad Koprivnica daje pravo građenja na zemljištu u svom vlasništvu na rok od 25 godina i preuzima u najam dio prostora sportske dvorane i pratećih prostora, dok koprivničko-križevačka županija preuzima u najam školske i prateće prostore. Privatni partner preuzima gradnju i snosi rizik građenja građevine, rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta te rizik varijacije u potražnji u dijelu prostora koji je namijenjen komercijalizaciji te se stoga smatra operativnim. Koprivničko-križevačka županija za najam školskih i pratećih prostora plaća 61,5% od ukupnog iznosa, dok Grad Koprivnica za najam dodatnih prostora sportske dvorane i pratećih prostora plaća 38,5% od ukupnog iznosa.

3.3. Spaladium Arena – višenamjenska dvorana u Splitu⁶

U Splitu je 2008. godine izgrađen veliki sportsko-poslovni centar s velikom višenamjenskom dvoranom po modelu javno-privatnog partnerstva. Dvoranu je gradio poseban konzorcij domaćih tvrtki koje do sada nisu imale iskustva u takvim poslovima. Međutim sudionici u izgradnji dvorane, pritisnuti brojnim problemima stekli su vrijedno i dragocjeno iskustvo jer su osim primjene modela javno-privatnog partnerstva bili suočeni i s kratkim rokovima, tehnički složenom i zahtjevnom građevinom s mnoštvom, urbanističkih, arhitektonskih i vlasničkih problema. Model javno-privatnog partnerstva u svijetu je poznat desetljećima i u mnogim se europskim državama razvio kao svrhovita suradnja gospodarskih subjekata i javnih institucija

6 Izvor podataka: Spaladium centar: Javno-privatno partnerstvo, dostupno na <http://www.spaladiumcentar.com/CMS/0169/Default.aspx?EID=12406> (12.01.2010.)

za gradnju javnih i infrastrukturnih građevina te u pružanju javnih usluga.

U Hrvatskoj su takva iskustva malobrojna, a nekoliko projekata započetih ili realiziranih u proteklih nekoliko godina bilo je znatno manje i jednostavnije. Stoga je to za sve sudionike koji su pripremali ponude bila iznimno teška zadaća. Te su tvrtke stekle iskustvo i ugled u građevinarstvu i povezanim djelatnostima kao konzultanti i izvođači na projektima s kratkim rokovima realizacije i naplate. Ovdje su međutim trebale donijeti strateške odluke kao investitori u potpuno novoj djelatnosti i obvezati se na operativno i financijsko uspješno funkcioniranje u sljedećih 30 godina.

Financijska ponuda izražena je zakupninom koju Grad Split treba plaćati privatnom partneru u razdoblju od 30 godina. Također su uračunati i troškovi zamjene istrošenih materijala i instalacija u skladu s procijenjenim vijekom trajanja, te energenata i ostalih troškova (čišćenje, razne obvezne naknade itd.). Najveći je problem bio što je procjenu troškova gradnje i opremanja cjelokupnoga kompleksa trebalo izraditi u nekoliko tjedana na temelju idejnog rješenja. Usto se prema ograničenim iskustvima javno-privatnog partnerstva znalo da troškovi izgradnje čine samo 25 posto ukupnih troškova projekta. Najveći su dio troškovi upravljanja i održavanja prema propisanim i poslije ugovorenim standardima prostora i usluga, a oni su iznimno strogi i jasni jer trebaju osigurati funkcionalnost i raspoloživost građevine u cijelom razdoblju njezina iskorištavanja. To se nije moglo usporediti s dosadašnjom praksom upravljanja građevina u Hrvatskoj, pa su bile potrebne usluge inozemnih konzultanata. Sasvim je shvatljivo da su stoga svi sudionici bili svjesni složenosti rizika koji je potrebno ugraditi u svaku rečenicu ili broj.

Uz iznimno kratak rok i stručni izazov pri izradi ponude, trebalo je u pripremnom razdoblju raščlaniti moguće očekivane rizike i odgovarajuće prijedloge raspodjele. Takva je analiza odnosno procjena rizika iznimno važna pri sklapanju poslovnog odnosa u dugom vremenskom razdoblju s malo poznatih parametara. Cilj je dobre raspodjele rizika u privatnom i javnom partnerstvu da se određeni rizik odredi onoj strani koja ga je u stanju kontrolirati.

Rizici su usuglašeni tijekom pregovaranja s naručiteljem i bili su prilog sklopljenom ugovoru. Riječ je o 7 osnovnih kategorija rizika od koji svaki ima nekoliko desetaka pojedinačnih. To su: definiranje projekta, natječajni proces, financijsko zatvaranje, realizacija građevine, pružanje usluga, financijski i opći rizici.

Pri definiranju projekta rizici su podijeljeni između javnog i privatnog partnera. U natječajnom je procesu većina rizika bila na strani javnog partnera, a od zatvaranja financijske konstrukcije, izgradnje, pružanja usluga, upravljanja i održavanja te budućih financijskih izdataka svi su rizici odgovornost privatnog partnera. Zbog specifičnosti lokacije u ovom su projektu iznimka bili rizici vezani uz vlasništvo zemljišta i njegovu pripremu, posebno uz stanje postojećih građevina i instalacija te skrivenih nedostataka infrastrukture izvan građevne čestice. Ti su rizici, kao i rokovi dobivanja dozvola, prepušteni javnom partneru. Ujedno regulatorni rizici, kao i drugdje, pripadaju javnom partneru.

Najveći je izazov bilo zatvaranje financijske konstrukcije. Model je projektnog financiranja, koji se inače primjenjuje na sličnim projektima u svijetu, u nas sasvim nepoznat. Stoga je većina financijskih institucija pokazivala nerazumijevanje, nepovjerenje i nesigurnost pa se štitila klasičnim i skupim modelima kreditiranja. Projektno se financiranje temelji na prihodima projekta kao izvora otplate zajma, a imovina nije osnovno već dodatno osiguranje naplate. Takvo se financiranje u svijetu pokazalo učinkovitim za komercijalne, turističke i infrastrukturne projekte, gdje se zaduženja podmiruju iz ostvarenih prihoda. To nažalost ovdje nije bio slučaj pa je financijska konstrukcija za športski dio kompleksa zatvorena ugovorima o klasičnom kreditiranju sa sindikatom inozemnih banaka.

Vlasnici tvrtke Sportski grad TPN d.o.o. (TPN – tvrtka posebne namjene) koja je osnovana za realizaciju projekta, obvezali su se sudjelovati s iznosom od 15 posto te su financijskim i korporativnim osiguranjima potvrdile svoje obveze prema kreditorima.

Izgradnjom Spaladium Arene cijeli je projektni tim, ali i sve institucije i tvrtke uključene u realizaciju toga složenog projekta, stekao izuzetno vrijedno i

potrebno iskustvo u cijelom nizu područja, od čisto tehničkih, poput projektiranja, stručnog nadzora i kontrole kvalitete, izvođenja i organizacije radova, nabavke i ugradnje opreme, održavanja objekata i opreme, upravljanja troškovima, vremenom i rizicima, upravljanje ljudskim potencijalima, upravljanje korištenjem objekata, do onih financijskih, komercijalnih, marketinških, vezanih uz odnose s javnošću i sl.

4. Umjesto zaključka

Kroz povijest je oduvijek postojao određeni oblik suradnje između javnog i privatnog sektora na području javnih radova i komunalnih usluga, ali u posljednjih dvadesetak godina ta je suradnja posebno prepoznata kao model koji može uveliko povećati učinkovitost javnog sektora. U Republici Hrvatskoj, ali i u državama Europske unije, sve je očitiije da usluge javnog sektora ne prate povećanje standarda, odnosno vlasti više ne mogu same zadovoljiti rastuće potrebe za pružanjem javnih usluga, te im je potrebna potpora drugih sektora. Primjena javno-privatnog partnerstva potiče daljnji rast gospodarstva i ispunjava ciljeve infrastrukturnog razvoja, a također pruža i kvalitetnije javne usluge građanima.

Javno-privatno partnerstvo predstavlja brojne prednosti koje javni sektor može iskoristiti, a posebno sposobnost pronalaženja dodatnih financijskih sredstava u uvjetima proračunskog ograničenja. Javno-privatno partnerstvo također predviđa mogućnost smanjivanja troškova uz istovremeno povećanje kvalitete usluge kao i ubrzanje općeg infrastrukturnog razvoja. Prednost takvog modela sastoji se u činjenici da se takav model može primjenjivati za potrebe obrazovanja, znanosti, kulture, zdravstva, sporta te se njime mogu graditi škole, domovi, bolnice. Na taj način, proračunska sredstva koja bi se koristila za izgradnju navedenih objekata, mogu se koristiti za nešto drugo što inače ne bi došlo na red zbog proračunskih ograničenja. Kroz primjenu modela javno-privatnog partnerstva sredstva ne moraju biti u cijelosti osigurana, nego se prema utvrđenim pravilima ta sredstva isplaćuju kroz ugovorno razdoblje od dvadesetak godina. U

tom slučaju javni sektor neće koristiti sav kapital koji je potreban za određeni projekt, pa se onda planirana sredstva mogu preusmjeriti za neke druge investicije. Uvođenje takvog modela također znači povećanje broja radnih mjesta u novoizgrađenim objektima, ali i povećanje radnih mjesta u građevinskim tvrtkama koje su uključene kao privatni partner.

Dosadašnja iskustva govore da primjena modela javno-privatnog partnerstva može imati značajnu ulogu u podizanju razine kvalitete javnih usluga, ubrzavanju gospodarskog razvoja, te reformi javne uprave. Reforma javne uprave podrazumijava prijenos znanja s privatnog sektora na javni sektor, a ta su znanja potrebna za upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva. Na taj način država pokazuje spremnost da u svoje projekte uključi privatnike i iskoristi njihova znanja i vještine. Prijenos stručnih i profesionalnih znanja s privatnog na javnog partnera s ciljem jačanja profesionalnih i stručnih kapaciteta javnog partnera u izradi i provedbi projekata javno-privatnog partnerstva preduvjet je uspješne uspostave i primjene javno-privatnog partnerstva. Privatne tvrtke mogu puno efikasnije provoditi vrlo složene projekte koje javni sektor ne bi uspio sam provesti. Naravno da cijela provedba projekata mora biti u skladu s usvojenim programskim dokumentima te važećim propisima, posebno onima kojima se definira režim pružanja javne usluge koja je predmet projekta. Tu dolazi do punog izražaja jedno od načela javno-privatnog partnerstva, a to je načelo učinkovitosti čiji je cilj da se učinkovitim i djelotvornim gospodarenjem sredstvima postigne najbolja vrijednost za novac. Najbolja vrijednost za proračunski novac uvjet je uspješne uspostave i primjene javno-privatnog partnerstva, što uključuje najveću moguću korist od učinkovitosti, stručnosti, znanja, vještina, fleksibilnosti i inovativnosti privatnog sektora za javni i privatni sektor, razmjerno raspodjeli rizika između javnog i privatnog partnera.

Jedna je od mogućih prednosti i ta što su predstavnici privatnog sektora svjesni da su sami odgovorni za održavanje objekta kroz cijelo ugovorno razdoblje, pa će u svakom slučaju radove izvoditi što kvalitetnije kako ne bi morali otklanjati sve moguće nedostatke koji se mogu pojaviti kroz ugovorno raz-

doblje. Takva će primjena eliminirati sve probleme nekvalitetne gradnje koji se mogu pojaviti kod tradicionalne nabave. Kod javno-privatnog partnerstva takva je mogućnost isključena jer privatni partner snosi rizik izgradnje. Privatni partner također snosi i rizik raspoloživosti, što znači da jamči da će svi elementi objekta, odnosno sve instalacije funkcionirati. Na taj način privatni je partner odgovoran za sve nedostatke koji mogu nastati u izgradnji ili održavanju.

Nedovršena preobrazba države u servis građana i poduzetnika, odnosno nedovršena nova uloga države također je istaknuta kao jedan od najvidljivijih problema koji koči razvoj gospodarstva Hrvatske. I upravo na te probleme može se pozitivno odgovoriti primjenom modela javno-privatnog partnerstva. Vlada Republike Hrvatske prepoznala je primjenu modela javno-privatnog partnerstva kao jedno od strateških ciljeva, te je u skladu s tim 2006. godine donijela Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva koje su pomogle realizaciji projekata javne infrastrukture. Iako su Smjernice imale samo usmjeravajući karakter, ipak su tim dokumentom određena načela kojima mora udovoljiti projekt javno-privatnog partnerstva, postupci suradnje javnog i privatnog partnerstva, pravila osnivanja, provedba projekata te ovlasti javnih tijela. Smjernice su imale usmjeravajući karakter, ali bez njihova poštivanja bilo bi nemoguće konzumirati bilo kakav ugovor o javno-privatnom partnerstvu, i njima je sve do donošenja Zakona bilo uređeno područje javnih partnerstva.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu donesen je 2008. godine i njime je zadan zakonodavni i institucionalni okvir javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj. Donošenjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu podrazumijeva se usvajanje jednakih i jasnih pravila za sve sudionike u postupku i sve vrste projekata javno-privatnog partnerstva. Zakonom se jamči veća zaštita projekta od projektne ideje do konačne provedbe te se jamči sigurnost kako za javna tijela, tako i za predstavnike privatnog sektora. Također je doneseno i nekoliko podzakonskih akata kojima je detaljno obrađena određena materija koja se zbog svoje specifičnosti i inače obrađuje podzakonskim aktima ili je riječ o

materiji koja je iznimno sveobuhvatna, kompleksna, opsežna i tehnički detaljna ili je riječ o materiji koja će vrlo vjerojatno biti podložna češćim izmjenama. Osim navedenog zakona i uredbi potrebno je uzeti u obzir i ostalu zakonodavnu regulativu Republike Hrvatske koja je bitna za ovo područje. Budući da je Zakon o javno-privatnom partnerstvu dio sustava javne nabave, izbor gospodarskog subjekta provodi se sukladno Zakonu o javnoj nabavi, a za ispunjenje ugovornih obveza bitan je Zakon o obveznim odnosima. Svi ti propisi na izravan ili neizravan način reguliraju realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva.

Bitno je naglasiti da gotovo nijedan projekt javno-privatnog partnerstva nije završen s obzirom na to da se radi o projektima koji su ugovoreni na duže vremensko razdoblje, i većina ih je u fazi izgradnje ili eksploatacije. Upravo će zbog toga predstojeće razdoblje biti posvećeno temeljitim analizama, a kompletna slika bit će vidljiva tek po isteku ugovornog razdoblja kad će u potpunosti biti prepoznate sve prednosti i mogući nedostaci takve suradnje.

Jedini nedostatak ili bolje rečeno jedino ograničenje kod javno-privatnog partnerstva je to što je priprema relativno dugotrajna i skuplja u odnosu na tradicionalnu nabavu. Kod tradicionalne nabave dovoljno je da javno tijelo objavi poziv na nadmetanje, projektant napravi troškovnik i postupak se relativno brzo provodi. Kod javno-privatnog partnerstva posebno se naglašava znanje i timski rad tehničke, financijske i pravne struke, a također se često angažiraju i konzultantske tvrtke koje imaju iskustva u takvim projektima, a to naravno poskupljuje samu pripremu projekata. Budući da statistike govore da se financiranjem javno-privatnog partnerstva može uštedjeti i do 17% za razliku od tradicionalne nabave, onda takvo ograničenje koje podrazumijeva dugotrajnu i skuplju pripremu ne treba shvatiti kao prepreku primjeni modela javno-privatnog partnerstva.

U području primjene javno-privatnog partnerstva posebno se ističu dva bitna čimbenika a to su izobrazba i odgovornost javnog sektora. Ako bi se u Hrvatskoj počelo značajnije graditi primjenom modela javno-privatnog partnerstva, svakako bi se trebalo kvalitetno educirati i javni i privatni sektor.

Budući da je u zemljama Europske unije za pripremu projekata javno-privatnog partnerstva trebalo od dvanaest do 24 mjeseca, to se može očekivati i u Hrvatskoj. Upravo zbog toga je donesena i Uredba koja se odnosi na izobrazbu sudionika u postupcima pripreme i provedbe projekata javno-privatnog partnerstva. Konačni cilj je da se poveća opseg znanja i vještina svih sudionika na svim razinama, a koji su nužni za kvalitetno i efikasno obavljanje poslova vezanih za javna partnerstva. Kvalitetna projektna dokumentacija i kvalitetno planiranje projektnih aktivnosti kao što su izrada financijskog plana, upravljanje resursima, upravljanje rizicima, vođenje tima te umijeće pregovaranja preduvjet su za kvalitetno vođenje cjelokupnog projekta javno-privatnog partnerstva.

Edukacija svih čimbenika, javnog i privatnog sektora koji se javljaju kao partneri u javno-privatnom partnerstvu nužna je kako bi se maksimalizirala korist iz ovog partnerskog odnosa. Također je bitno da se razvojem javno-privatnog partnerstva upravlja na otvoren i transparentan način, sukladno najboljoj praksi, zacrtanim gospodarskim i društvenim ciljevima i prioritetima te zahtjevima Europske unije. U tom smislu, i javni i privatni sektor moraju ojačati svoje razumijevanje različitih pristupa kako bi ugovoreni projekti bili što učinkovitiji i na taj način vodili razvoju infrastrukture, pružanju kvalitetne javne usluge, a time i daljnjem rastu gospodarstva.

LITERATURA

1. Akintoye, A., Beck, M., Hardcastle, C. (2003), *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, Blackwell Science, Oxford, .
2. Commission of the European Communities: *Green paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Brussels, 30.4.2004., COM(2004) 327final, tekst dokumenta, dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf
3. Gulija, B. (2004), *Javno-privatno partnerstvo*, Euroscope- Bilten europskog dokumentacijskog centra, br. 73, 2004.
4. Hall, J. (1998), *Private opportunity, public benefit?*, *Fiscal Studies*, Vol. 19 No.2, pp.121-40.
5. Hodge, G., Greve, C. (2005), *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Edward Elgar, Cheltenham UK, Massachusetts, USA.
6. Juričić, D. (2008), *Ekonomija javno-privatnog partnerstva*, *Ekonomski pregled*, 59 (7-8).
7. Marenjak, S., Skendrović, V., Vukmir, B., Čengija, J. (2007), *Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj*, *Grđevinar* 59, 7.
8. Ministry of Municipal Affairs, British Columbia (1999), *Private Public Partnership: A Guide for Local Government*, May 1999.
9. O'Looney, J. (1992), *Public-private partnerships in economic development: negotiating the trade-off between flexibility and accountability*, *Economic Development Review.*, Vol. 10 No.4, pp.14-22.
10. Perko Šeparović, I. (2006), *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*, *Golden marketing - Tehnička knjiga*, Zagreb.
11. Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (2006), *Strateški okvir za razvoj 2006-2013.*, Zagreb.
12. Šinković, Z., Klarić, M. (2007), *Javno-privatno partnerstvo*, *Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, br. 1-2.
13. Utt, R.D. (1999), *How Public-Private Partnerships Can Facilitate Public School Construction*, dostupno na: www.heritage.org/library/background/bg1257.htm (Siječanj, 2010.)
14. Vlada RH: *Zakon o javno - privatnom partnerstvu*, *Narodne novine* br. 129./2000.
15. Vlada RH: *Zakon o javnoj nabavi*, *Narodne novine* br. 110./2007., 125/2008.
16. Vlada RH: *Smjernice za primjenu ugovornih oblika Javno - privatnog partnerstva*, *Narodne novine* br. 98./2006.
17. Vlada RH: *Uredba o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative*, *Narodne novine* br. 20/2007.

Ivana Barković, Ph.D.
Faculty of Law in Osijek

Marijana Širić, univ.spec.oec.
Faculty of Electric Engineering in Osijek

THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE REPUBLIC OF CROATIA: SELECTED EXAMPLES

SUMMARY

A public-private partnership is a long-term contractual partner relationship between the public and private sector which may involve financing, design, construction, operation and/or maintenance of infrastructure and/or provision of services by the private sector which is traditionally procured and provided by the public sector. This model is gaining popularity in our modern age when governments are facing the challenge of protecting the public interest on one hand and meeting different (individualized) needs of the citizens on the other. Citizens' expectations are rising together with the demand for better quality and more affordable public services. Moreover, the confidence citizens have in their government and leaders depends to a large extent on the quality of the services they provide. Therefore, the role and significance of public-private partnership is becoming increasingly important, as can be seen from contemporary academic works dealing with law and economics that discuss the advantages and disadvantages of this public policy model.

The purpose of this paper is to offer a short theoretical insight into the role and significance of the public-private partnership, especially in Croatia. In this paper several examples of the applied models of public-private partnership in the Republic of Croatia will be presented. There are also suggestions based on theoretical and practical analysis, especially from a legal and institutional point of view, of how to improve the application of this model in order to ensure a more efficient and effective way of providing public products and services.

KEY WORDS

public-private partnership, principles of public-private partnership, public sector, elements of permanent partnership