

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP - DEVELOPMENT OPPORTUNITY FOR THE REPUBLIC OF CROATIA

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO - RAZVOJNA ŠANSZA ZA REPUBLIKU HRVATSKU

Zrilic, Natasa

Abstract: *This article analyzes public-private partnership - the concept, features and diversity within the EU. It is very important that Croatia has a legal and institutional framework for the implementation of PPP's. PPP is a concept for the realization of new investments in economic crisis. For greater efficiency in the preparation of projects in the PPP model, the article presents the necessary changes to the legal framework for PPP in Croatia.*

Key words: *PPP, Croatian economy, economic crisis, investment of the public sector, law and institutional framework for PPP, economic development*

Sažetak: *Članak analizira javno-privatno partnerstvo - pojam, značajke i različitosti unutar EU. Vrlo je bitno što RH ima zakonski i institucionalni okvir za provedbu JPP-a. JPP je koncept za realizaciju novih investicija u uvjetima ekonomske krize. Zbog veće efikasnosti u pripremi projekata po modelu JPP-a, u članku se navode potrebne izmjene zakonskog okvira za JPP u Hrvatskoj.*

Ključne riječi: *Javno-privatno partnerstvo (JPP), hrvatsko gospodarstvo, ekonomska kriza, investicije javnog sektora, zakonski i institucionalni okvir za provedbu JPP-a, ekonomski razvoj*



Authors' data: Nataša, Zrilic, dr.sc., prof.v.š., Grad Rijeka – Ured Grada, Viša savjetnica za gradonačelnika – specijalist za razvoj i gospodarstvo, Korzo 16, Rijeka, natasa.zrilic@rijeka.hr

1. Uvod

U ovom članku razmatra se javno-privatno partnerstvo (JPP), njegove značajke i mogućnost primjene kod realizacije javnih investicija. S obzirom da je Republika Hrvatska stvorila zakonski i institucionalni okvir za provedbu JPP-a, temeljno je pitanje da li JPP može biti stvarni izlaz iz ekonomske krize.

Europska iskustva pokazuju značajnu primjenu JPP-a u uvjetima ekonomske krize, no u Hrvatskoj su svakako potrebne određene promjene procedure za odobravanje JPP-a, kao i dodatno usklađivanje zakonske regulative u cilju učinkovitije realizacije projekata.

2. Pojam javno-privatnog partnerstva

2.1. Javno-privatno partnerstvo – pojam, zakonski i institucionalni okviri

Ne postoji jedinstvena definicija JPP-a.[1] Pod pojmom javno-privatnog partnerstva podrazumijevaju se različiti oblici suradnje javnog i privatnog sektora.

Brojne su studije i ekonomske analize ukazale na činjenicu da privatnom isporukom jednostavnijih javnih usluga lokalni javni sektor stvara dodanu vrijednost koja se ponajviše očituje u smanjenju javnih izdataka i u većoj kvaliteti javne usluge. Isto je tako očito da je većina tradicionalno organiziranih isporuka javnih usluga neučinkovita zbog neinventivnosti lokalnoga javnoga menadžmenta, neosposobljenosti u procesima identifikacije i kvalifikacije poslovnih rizika i zbog postojanja principa negativne selekcije kadrova.[2]

JPP omogućuje javnom sektoru realizaciju investicijskih programa, ali i mogućnost primjene poduzetničkih i menadžerskih načela od strane privatnog sektora. Bitno je istaći da javni sektor jedini ima planove izgradnje velikih investicijskih projekata, od kojih su obično najzahtjevniji projekti koji se odnose na prometnu infrastrukturu. Zajednička značajka svih projekata u javnom sektoru je ta da oni nisu dovoljno komercijalni, a stoga se povrat ovih investicija mora sagledavati u dugom roku. Velika je prednost što javni sektor istodobno donosi i sve odluke koje se odnose na realizaciju projekata (planska dokumentacija, potrebne dozvole i drugo). Kao najveći nedostatak javnog sektora obično se ističe usporenost u realizaciji investicijskih projekata, kao i nedostatak tržišne orijentacije.

S druge strane, privatni sektor posluje na načelima poduzetništva i menadžmenta, a što svakako pridonosi efikasnosti i fleksibilnosti u realizaciji projekata. Privatni sektor će, sasvim je vjerojatno, veliku pažnju posvetiti realnom sagledavanju troškova financiranja i izgradnje, te troškovima održavanja objekata u dugom roku i njihovim komercijalnim upravljanjem.

U vezi s navedenim, možemo istaći da je JPP koncept u okviru kojeg je moguće modelirati odnosi privatnog i javnog sektora.

Sektori +/-	JAVNI	PRIVATNI
+	<ul style="list-style-type: none"> • veliki projekti • proračun • dozvole i odobrenja • dostupnost financijskim izvorima 	<ul style="list-style-type: none"> • poduzetništvo • menadžment • fleksibilnost • adaptibilnost
-	<ul style="list-style-type: none"> • nedostatak poduzetništva javnog sektora • nedostatak menadžerskih principa • nefleksibilnost • sporost u prilagođavanju promjenama u okruženju (ne adaptibilnost) 	<ul style="list-style-type: none"> • mali projekti • problem investiranja • dugotrajne procedure za izdavanja dozvola i raznih odobrenja • ograničenja u financijskim izvorima

Shema 1. JPP - kombinacija prednosti javnog i privatnog sektora

Kao što je vidljivo iz sheme 1, javni i privatni sektor imaju suprotne prednosti, ali i nedostatke. JPP pruža mogućnosti udruživanja najvećih prednosti oba sektora, a pri čemu se minimaliziraju njihovi nedostaci.

No, najveću pažnju pri određivanju modela JPP-a svakako treba pridati raspodjeli rizika između javnog i privatnog sektora, odnosno određenom balansiranju rizika.[3]

2.2. Javno-privatno partnerstvo u Europskoj uniji

U suštini, unutar EU razlikuju se dvije vrste JPP-a ovisno o tome da li je odnos javnog i privatnog sektora definiran ugovorom na dugi rok ili je formirano trgovačko društvo u mješovitom vlasništvu javnog i privatnog sektora (tzv. statusni oblik JPP-a). Stoga je kod JPP-a najvažnija podjela rizika vezanih uz pripremu projekta, izgradnju i održavanje objekta, obavljanje djelatnosti unutar objekta, kao i rješavanje interventnih situacija.

U SAD-u se svaki oblik suradnje javnog i privatnog sektora smatra JPP-om. No, EU je dala smjernice zemljama članicama i kandidatima da primjenjuju JPP u cilju financiranja javnih projekata, ali je regulativu prepustila nacionalnim zakonodavstvima. Autori Šinković i Klarić naglašavaju da pojam JPP-a nije jednoznačno definiran na razini Europske unije.[4] Upravo iz navedenog proizlazi i svojevrsno nerazumijevanje JPP-a, a posebice od strane investitora prisutnih na globalnom tržištu.

Prema rumunjskim autorima Coretchi i Grosu[5], EU je nakon nastanka ekonomske rize 2007. godine Lisabonsku strategiju zamijenila dokumentom Europa 2020. JPP se promovira kao instrument poredbe ciljeva Europe 2020.

Stoga autori Kačar, Kružić i Perković također naglašavaju da JPP u zakonodavstvu Hrvatske, Europske unije i ostalih brojnih država nije jednoznačno definirano: ono obuhvaća čitav spektar različitih oblika suradnje javnog i privatnog sektora kojima je cilj povećati kvalitetu i učinkovitost pružanja javnih usluga. Sam termin partnerstvo u akronimu JPP usmjeren je ka ilustriranju poslovnog odnosa koji se uspostavlja između javnog i privatnog sektora, koji veoma često poprima neki od oblika koncesije.[6]

Dakle, JPP je koncept kojeg preporučuje Europska komisija u cilju fiskalnog rasterećenja javnog sektora i otvaranja prostora za privatnu inicijativu u javnim projektima. Primjetno je da u zadnjih nekoliko godina europske financijske institucije (EIB – Europska investicijska banka i EBRD – Europska banka za obnovu i razvoj), koje provode politiku Europske komisije, također preporučuju modele JPP-a, te osiguravaju transfer znanja i iskustva, prvenstveno predstavnicima javnog sektora o različitim oblicima JPP-modela.

Evidentno je da predstavnici javnog sektora (države, regija i lokalne samouprave te tvrtki u javnom vlasništvu) imaju problem prilagodbe na nove trendove i edukacije zaposlenika za nove modele. Stoga je važna komponenta daljnjeg razvoja JPP-a u EU upravo razvoj ljudskih potencijala – stručnog znanja s mogućnošću primjene JPP-modela u različitim sektorima.

Stoga na razini EU postoje udruge, kao što je EPEC (European PPP Expertise Centre – Europski stručni centar za JPP-modele) koji navodi sedam načela uspješnog JPP-projekta: orijentacija javnog sektora na primjenu JPP modela, izgradnja institucionalnih kapaciteta za JPP, zakonski okvir za JPP, podjela rizika između privatnog i javnog sektora, primjena odredbi javne nabave, informiranje javnosti, te zaštita okoliša i društveni utjecaj.

2.3. Zakonski i institucionalni okvir za provedbu JPP-a u Hrvatskoj

Hrvatska je tijekom pregovora sa EU svoje zakonodavstvo u potpunosti prilagodila pravnoj stečevini EU, a jedan od novih zakona koji su pritom doneseni je bio i Zakon o JPP-u.[7] Treba napomenuti da i prije donošenja ovog zakona u Hrvatskoj ustanovljena određena praksa i preporučena procedura koja nije bila obvezujućeg karaktera.

No, donošenjem Zakona o JPP-u bilo je obvezno stvoriti i institucionalni okvir, te je osnovana i Agencija za JPP. Treba napomenuti da je pri odabiru svog zakonskog i institucionalnog okvira Hrvatska preuzela britanska iskustva, a odabrani sustav je izrazito reguliran od strane države tijekom procedure odobravanja projekta. Pretpostavka je da su prethodna hrvatska iskustva po pitanju primjene JPP modela,

bitno odredili kontrolne mehanizme pri pripremi i realizaciju projekata po modelu JPP-a. Agencija za JPP u Hrvatskoj ima značajnu kontrolnu funkciju i to u tri faze pripreme projekta, odnosno u fazi odobravanja modela, odobravanja prijedloga ugovora i natječajne dokumentacije, kao i kontrole konačne verzije ugovora s privatnim partnerom. Također, Agencija za JPP ima i funkciju središnjeg registra ugovora za projekte pripremljene po JPP modelu, a što omogućuje i kontinuiranu kontrolu provedbe projekta tijekom dugog razdoblja trajanja ugovora o JPP-u.

U Hrvatskoj je zakonom regulirano da projekti po modelu JPP-a mogu biti definirani na rok do 40 godina. Studija komparatora javnih troškova, čija je izrada obvezna, određuje i rok na koji će se definirati projekt po modelu JPP-a. Primjerice, projekt obnove i izgradnje Zračne luke Zagreb ugovoren je prema koncesijskom obliku JPP-a na rok od 30 godina. Za projekt Kompleks Zapadna Žabica, po ugovornom obliku JPP-a, studija komparatora javnih troškova pokazala je da je primjeren rok od 27 godina. Dakle, rok ovisi visini investicije, ali i o raspodjeli rizika između javnog i privatnog sektora.

Iskustva Hrvatske u izgradnji sportskih dvorana za Europsko prvenstvo u rukometu 2000. godine ne predstavljaju ogledne primjere JPP-a (prije donošenja Zakona o JPP-u), ali iz njih svakako možemo izvući određene pouke. Treba istaći da iz svih primjera moramo imati na umu kako javni projekti ne smiju biti predimenzionirani, te se svakako mora voditi računa o komercijalnim učincima projekata. Svakako je bitno realno odrediti tržište, odnosno sve potencijalne korisnike objekata, a također i napraviti optimalne standarde održavanja objekata. Dakle, najgora je varijanta kad se gradi javni objekt koji će rijetko biti u punoj funkciji, a pritom nema dovoljne komercijalne sadržaje - takav objekt je problem i za privatni i za javni sektor. Još prije izgradnje sportskih objekata, u Hrvatskoj se spominjao slučaj hotelskog poduzeća kao model suradnje države i privatnog stranog vlasnika. No, upravo suprotno, JPP modeli moraju se koristiti samo za izgradnju javnih, a to znači dominantno nekomercijalnih projekata. Iako je poželjno da svaki javni objekt koji se gradi po modelu JPP-a ima i određene komercijalne učinke, oni ne smiju biti dominantna značajka projekta.

3. Ekonomska kriza i izazovi JPP-a

3.1. Javno-privatno partnerstvo u uvjetima recesije u EU

Financiranje javnih investicija moguće je realizirati na više načina, odnosno putem investiranja proračunskih sredstava, te putem kreditnog zaduženja, emitiranja obveznica na financijskom tržištu, leasingom nekretnina ili putem javnih poduzeća. No, u uvjetima ekonomske krize upravo je problem u tome što javni sektor ne raspolaže dovoljnim proračunskim sredstvima za velike investicije, a također su ograničeni i ostali izvori financiranja koji se temelje na zaduživanju javnog sektora.

Prema podacima EPEC-a o broju sklopljenih ugovora temeljem JPP-modela, temeljem izvješća Europske investicijske banke, najveći broj JPP-projekata je ostvaren u sektorima javnih usluga i obrazovanja.

Također, podaci EPEC-a pokazuju da su u 2011. godini u EU evidentirana 84 projekta po modelu JPP-a koja su dosegla iznos od 18 milijardi EUR, a pri čemu su financijski najzahtjevniji veliki prometni projekti.[8] Svakako je tome pridonijela ekonomska kriza koja potiče pripremu raznih modela JPP-a jer se na taj način javni sektor oslobađa od obveze direktnog zaduživanja. Istodobno, putem JPP-modela pruža se mogućnost poduzetničkom sektoru da samostalno ili putem udruživanja u konzorcije učestvuju u javnim projektima i ostvaruju dugoročne poslove.

Stoga je JPP model koji omogućuje da javni sektor putem privatnog financiranja osigura realizaciju javne investicije. Pritom je moguće da privatni sektor potpuno samostalno financira cijelu investiciju (primjerice kod koncesijskog modela). Također, kod ugovornog oblika JPP-a javni sektor putem godišnjih financijskih kontribucija može pomagati privatnom sektoru u financijskoj održivosti projekta.

Bitno je istaći da je kod JPP-a uobičajeno da rizik financiranja i izgradnje preuzme privatni sektor, a što je najveća prednost za javne investicije u razdoblju ekonomske krize.

JPP je relativno novi oblik realizacije investicija u EU. Iako je tzv. Zelenom knjigom Europska komisija dala preporuke za primjenu JPP-a, različitosti nacionalnog zakonodavstva još uvijek predstavljaju određeno nerazumijevanje, a time i nejasnoću za europske privatne investitore.

3.2. Javno-privatno partnerstvo – hrvatski odgovor na ekonomsku krizu?

Ekonomsku krizu u Hrvatskoj, između ostalih značajki, karakterizira i nedostatak investicija, a time i nemogućnost otvaranja novih radnih mjesta. Stoga prvi cilj ekonomske politike moraju biti nove investicije, a što u potpunosti odgovara keynesianskoj ekonomskoj teoriji. U uvjetima ekonomske krize država mora postati prvi investitor i time potaknuti sve ostale poduzetnike na investiranje. Pritom se državne investicije moraju prvenstveno pripremati u sektorima prometne i komunalne infrastrukture jer se time potiče opći razvoj gospodarstva. Značajka svih državnih investicija je u tome što one imaju dominantno javni karakter, a što se ne može izraziti ekonomskom isplativošću tih investicija već njihovom društvenom korisnošću.

Republika Hrvatska je stvorila sve zakonske i institucionalne uvjete za primjenu JPP-modela, a to je velika šansa za pokretanje novog investicijskog ciklusa – neophodnog za novi razvojni iskorak.

Programom Vlade za investicije putem javno-privatnog programa najavljena je gradnja 381 objekta u ukupnoj vrijednosti od 14,8 milijardi kuna. Nakon što je

program odobren na sjednici Vlade dana 19. travnja 2012. godine, započele su pripreme za realizaciju najavljenih projekata.

Veliki investicijski ciklus planira se realizirati putem ugovornog oblika JPP-a u sektoru obrazovanja u cilju gradnje i obnove 338 škola i pratećih objekata. Iz državnog proračuna plaćalo bi se, 55% najma, dok bi 35% najma snosili županijski, a 10% gradski proračuni. Prema planu, radovi u obrazovnom sektoru mogli bi u idućih nekoliko godina dosegnuti 6,2 milijarde kuna. Javno-privatna partnerstva očekuju se i u gradnji zatvora, sudova, knjižnica, domova mladeži i drugih javnih institucija. Posebno mjesto zauzima i plan gradnje hidroelektrana na Savi i Vladinih zgrada uz regulirani tok Save.[9]

Često se postavlja pitanje kako primjerice izgradnja ili obnova školskih objekata može pridonijeti izlasku iz ekonomske krize, te koji je pritom interes privatnog partnera. Ovdje treba napomenuti da niti jedna djelatnost, sama po sebi, nema utjecaja na izlazak iz ekonomske krize, pa niti spomenuta izgradnja škole. Stoga kod JPP-a treba uočiti da je to efikasan način pokretanja novih investicija, a upravo su investicije ključ izlaska iz ekonomske krize. Pritom je interes privatnog partnera, primjerice neke građevinske tvrtke, upravo u tome da dobije posao na dugi rok, te da time osigura punu zaposlenost svojih kapaciteta i otvaranje novih radnih mjesta (u istoj tvrtki ili kod kooperanata). Iz navedenog je jasno da je za izlazak iz ekonomske krize sasvim nebitno da li će se graditi nove škole, bolnice, muzeji, ceste i drugi oblici infrastrukture. Ono što je bitno je otvoriti nove poslove za građevinske firme, a time neposredno i posredno osigurati posao čitavom nizu poduzetnika i obrtnika koji surađuju na takvim investicijama. Iskustva razvijenih zemalja tijekom posljednje krize su pokazala da su najrazvijenije zemlje svijeta ulagale značajna državna proračunska sredstva u nove investicije, a pritom vrlo često i u školstvo kao i u energetiku.

Stoga je za Hrvatsku važno da dodatno doradi zakonski okvir za provedbu projekata po modelu JPP-a, a pritom je od iznimnog značaja da ubrza zakonom predviđenu proceduru pred Agencijom za javno-privatno partnerstvo. Bilo bi dobro da se napravi posebna zakonska procedura za tzv. male projekte (dječji vrtići, domovi umirovljenika i drugo) jer sadašnja zakonska procedura pogodna je samo za velike projekte čija je vrijednost iznad 10 milijuna EUR-a. Iznimno je bitno da se uskladi Zakon o JPP s poreznim zakonodavstvom, a što je sada velika prepreka realizaciji JPP modela u RH.

Najveća prednost JPP modela je u tome što se u tim projektima zadužuje privatni, a ne javni sektor. Iz tog razloga je JPP primjeren za uvjete ekonomskih kriza jer značajno rasterećuje javni sektor u fazi izgradnje. No, često se postavljaju pitanja da li je JPP prednost za javni sektor s obzirom da ugovori o JPP-u traju na dugi rok, a kod ugovornih oblika javni sektor mora i financijski pridonijeti realizaciji projekta putem tzv. javnih kontribucija. Svakako da su godišnje javne kontribucije opterećenje

za proračun, ali ukoliko javni sektor nema mogućnosti drugog načina financiranja projekta, onda je bolje rizik financiranja prebaciti na privatnog partnera i samo putem godišnjih davanja pomoći privatnom sektoru da financijski upravlja projektom.

Dakako da će kritičari JPP-a pronaći i druge argumente protiv JPP-a, a pritom su najznačajniji argumenti da javni sektor gubi kontrolu nad provedbom projekta, ne transparentnost privatnog sektora i mogućnosti prekomjernog zaduženja privatnog sektora. Svakako da se sve navedeno može ostvariti u praksi, ali i ne mora jer je suština upravo u kvalitetnoj pripremi ugovora o JPP-u ili osnivačkog akta za društvo u mješovitom vlasništvu. Također, zbog dugog roka realizacije projekta po JPP-u svakako je potrebno predvidjeti redovitu kontrolu provedbe, kao i mogućnost izmjene ugovora ili osnivačkog akta ovisno o promjeni opće situacije. Dakle, sve navedeno ukazuje na potrebu kontinuirane kontrole projekata JPP-a i to sa strane javnog i privatnog sektora, a kako bi se ta kontrola što više olakšala nužno je uvođenje specijaliziranih kompjuterskih programa za praćenje ovih ugovora.

Hrvatska je prošla određeni razvojni put s modelima JPP-a, te je Zakon o JPP-u zapravo nastao kao rezultat praktičnih iskustava. U suštini, u Hrvatskoj je moguće JPP provesti kao ugovorni oblik ili osnivanjem trgovačkog društva u mješovitom javno-privatnom vlasništvu. U provedbi se Zakon o JPP-u povezuje sa Zakonom o javnoj nabavi, Zakonom o koncesijama i drugim zakonima. U praksi su uočene nepovezanosti Zakona o JPP-u s poreznim zakonodavstvom, a što svakako ne ide u pravcu primjene JPP modela. Iznimno mali broj projekata po modelima JPP-a, od donošenja Zakona o JPP-u do danas, zapravo svjedoči o zahtjevnoj proceduri, nedostatku stručnih kadrova i nedovoljnoj usklađenosti svih zakona. Stoga je u interesu Hrvatske, a posebice razvoja gospodarstva, da se dodatno pojačaju navedene slabe točke primjene JPP-a u našoj zemlji.

4. Zaključak

Javno-privatno partnerstvo podrazumijeva niz modela u kojima se tijekom dugoročne suradnje povezuju javni i privatni sektor. Na globalnoj razini se JPP različito tumači, a EU potiče primjenu JPP modela. Treba naglasiti da EU nije standardizirala modele JPP-a nego je dopustila zemljama članicama i kandidatima da modele JPP-a definiraju putem nacionalnog zakonodavstva. Hrvatska ima zakonski i institucionalni okvir za provedbu JPP-a, čime se garantira procedura i sigurnost provedbe projekata po modelu JPP-a, a što je vrlo značajno za privlačenje potencijalnih privatnih investitora.

Poznato je da je izlaz iz krize uvjetovan novim investicijama, a njih je nemoguće realizirati bez primjene JPP-a. Najavljeni program izgradnje i rekonstrukcije novih škola, a potom i drugih javnih objekata putem JPP-a sigurno je dobar znak.

Pritom je ključna izmjena Zakona o JPP-u u cilju efikasnije pripreme projekata. Također, od izuzetnog je značaja usklađivanje Zakona o JPP-u s ostalim zakonskim rješenjima.

5. Literatura

- [1] Juričić, D. (2011). *Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja*, RRiF-plus, ISBN 9789532720457, Zagreb
- [2] Juričić, D. (2008). Ekonomija javno-privatnog partnerstva, *Ekonomski pregled*, Vol. 59, No. 7-8 Srpanj 2008., (str. 452)
- [3] JPP Vodič kroz postupke odobravanja projekata u Agenciji za javno privatno-partnerstvo namijenjen tijelima središnje i lokalne javne uprave, *Dostupno na: <http://www.ajpp.hr>* *Pristup: 08-05-2012*
- [4] Šinković, Z. & Klarić, M. (2007). Javno-privatno partnerstvo. *Dostupno na: http://www.vus.hr/uploads/file/zbornik/rad_sinkovic_klaric.pdf* *Pristup: 28-05-2012*
- [5] Coretchi, D.C. & Grosu M.A. (2011). The Financing of Public-Private Partnership (Ppp) Projects in Romania – An Evaluation of the Awareness and Know-How among Romanian Organizations. *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*, Issue 4., (str. 2)
- [6] Kačar, H.; Kružić, D. & Perković, A. (2008). Javno-privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 45. (3-2008) str. 603-640.
- [7] Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Narodne novine br. 129/08
- [8] Market Analysis, *Dostupno na: www.eib.europa.eu/epec* *Pristup: 11-05-2012*
- [9] Vukić, I. (2012). Gradnja javnih institucija trebala bi probuditi građevinski sektor, *Dostupno na: <http://www.privredni.hr/e-pv/>* *Pristup: 14-05-2012*



Photo 143. Grill / Roštilj