Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj

Marenjak, Saša; Skendrović, Vladimir; Vukmir, Branko; Čengija, Josip

Source / Izvornik: **Građevinar, 2007, 59, 597 - 605**

Journal article, Published version
Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:133:560177

Rights / Prava: Attribution 4.0 International/Imenovanje 4.0 međunarodna

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

GRAĐEVINSKI I ARHITEKTONSKI FAKULTET OSIJEK
Faculty of Civil Engineering and Architecture Osijek

Repository / Repozitorij:

Repository GrAFOS - Repository of Faculty of Civil Engineering and Architecture Osijek

SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU

dabar
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

UDK 69.008:658.14/15 *Primljeno 14. 4. 2007.*

Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj

Saša Marenjak, Vladimir Skendrović, Branko Vukmir, Josip Čengija

Ključne riječi

Javno privatno partnerstvo (JPP), elementi JPP-a, ugovorni oblici, modeli ugovora, javni sektor, privatni partner, rizici

S. Marenjak, V. Skendrović, B. Vukmir, J. Ćengija *Pregledni rad*

Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj

U uvodnom dijelu rada obrazlaže se što je javno privatno partnerstvo (JPP), njegovi karakteristični elementi, ugovorni oblici i njihovi modeli. U radu se odgovara na pitanje o načinu zaduženja javnog sektora i o tome tko snosi rizik izgradnje. U dijelu rada koji se odnosi na primjenu projekata JPP-a u Hrvatskoj opisane su Smjernice Vlade RH i prikazana je Uredba o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora. Tim je dokumentima određeno i tko mogu biti sudionici u JPP-u.

Key words

Public-Private Partnership (PPP), PPP elements, contract forms, contract models, public sector, risks

S. Marenjak, V. Skendrović, B.Vukmir, J. Ćengija *Subject review*

Public-Private Partnership and its implementation in Croatia

The notion of Public-Private Partnership (PPP), its typical elements, as well as the related contract forms and models, are presented in the initial part of the paper. The authors indicate in which way public sector can be indebted, and which subjects have to assume the construction risk. Guidelines given by the Government of the Republic of Croatia, and the Edict on approvals needed prior to contract signing, are presented in the section of the paper focusing on the implementation of PPP projects in Croatia. The participants in PPP projects are also defined in these documents.

Mots clés

partenariat publique privé (PPP), éléments de PPP, formes de contrat, modèles de contrat, secteur publique, risques

S. Marenjak, V. Skendrović, B. Vukmir, J. Ćengija *Ouvrage de syntèse*

Partenariat publique privé et son implémentation en Croatie

Les notions de partenariat public privé (PPP), ses éléments typiques, ainsi que les formes et les modèles de contrat correspondantes, sont présentées dans la partie initiale de l'ouvrage. Les auteurs indiquent de quelle manière le secteur publique peut s'endetter, et quels sujets doivent prendre le risque de construction. Les directives données par le gouvernement de la République de Croatie, et l'ordonnance sur les approbations à obtenir avant la signature du contrat, sont présentées dans la section de l'ouvrage portant sur l'implémentation de projets PPP en Croatie. Les participants dans les projets PPP sont également définis dans ces documents.

Ключевые слова

явно частное партнёрство (JPP), элементы JPP-a, договорные формы, модели договоров, явный сектор, частный партнёр, риски

С. Мареняк, В. Скендрович, Б. Вукмир, Й. Ченгия *Обзорная работа*

Явно частное партнёрство и его применение в Хорватии

В вводной части статьи обосновывается, что является явно частным партнёрством, его характеристические элементы, договорные формы и их модели. В работе даётся ответ на вопрос о способе вхождения в долги явного сектора и о том, кто сносит риск строительства. В части работы, относящейся к применению проекта к JPP в Хорватии описаны Директивы Правительства Республики Хорватии и представлено Предписание о выдаче предварительного соглашения для подписи договора. Теми документыма определено и кто могут быть соучастниками в JPP-у.

Schlüsselworte

öffentlich private Partnerschaft (JPP), JPP - Elemente, Vertragsformen, Vertragsmodelle, öffentlicher Sektor, Privatpartner, Risikos

S. Marenjak, V. Skendrović, B. Vukmir, J. Ćengija *Übersichtsarbeit*

Öffentlich private Partnerschaft und deren Anwendung in Kroatien

Im einleitenden Teil der Artikels erklärt man was die öffentlich private Partnerschaft (JPP), deren charakteristische Elemente, Vertragsformen und deren Modelle sind. Im Artikel beantwortet man die Frage über die Verpflichtungsart des öffentlichen Sektors und darüber wer das Risiko des Ausbaus trägt. Im Teil des Artikels der die Anwendung der JPP - Projekte in Kroatien behandelt beschreibt man die Richtlinien der Regierung der Republik Kroatien und die Verordnug über das Erbringen der vorhergehenden Zustimmung für das Abschliessen des Vertrags. Mit diesen Dokumenten bestimmt man wer Teilnehmer im JPP sein kann.

Autori: Doc. dr. sc. **Saša Marenjak**, JPP Centar znanja, Hrvatski institut za mostove i konstrukcije (HIMK), prof. dr. sc. **Vladimir Skendrović**, savjetnik Svjetske banke; prof. dr. sc. **Branko Vukmir**, pravni savjetnik; **Josip Čengija** dipl. ing. građ., JPP Centar znanja, Hrvatski institut za mostove i konstrukcije (HIMK)

1 Uvod

Potreba za znatnijim ulaganjima u javnu infrastrukturu radi povećanja učinkovitosti javnog sektora i poboljšanja usluga javnog sektora sve je očitija i u državama EU i u RH. Javna infrastruktura, tj. usluge javnog sektora često ne prate povećanje standarda države niti povećane razine i kvalitete usluga. Taj nerazmjer najviše se primjećuje kod novih članica Europske unije i kod država kandidatkinja za pristup Europskoj uniji.

Posljednjih godina u državama Europske unije sve se češće primjenjuje model financiranja i ugovaranja javne infrastrukture pod nazivom javno privatno partnerstvo (JPP). Iako se u posljednje vrijeme JPP često spominje kao novi model nabave javne infrastrukture, javno privatno partnerstvo datira još iz 18. stoljeća kao koncept privatizacije javne infrastrukture [1] i to u obliku koncesija koje su potpisale vlade uglavnom nerazvijenih država i velikih kompanija [2]. Češća primjena JPP-a, tj. raznih oblika JPP-a, uglavnom je koincidirala zajedno s limitiranim mogućnostima financiranja izgradnje javne infrastrukture od javnog sektora te time i potrebe za uključivanjem alternativnih financijera najčešće privatnog sektora u investiranje u javnu infrastrukturu. Rastuća tržišta i države koje se brzo razvijaju imaju potrebu poboljšati infrastrukturu kako ne bi ugrozile stopu ekonomskog rasta. Sedamdesetih i osamdesetih godina prošloga stoljeća sudjelovanje privatnog sektora u projektima javne infrastrukture modelom poznatim kao BOT počinje se sve češće upotrebljavati u azijskim državama. Tako je sedamdesetih godina izgrađen prvi tunel po modelu BOT u Hong Kongu (*Cross-Harbour Tunnel*) [3]. Početkom devedesetih godina počeo se razvijati model poznat kao *Private Finance Initiative* (PFI) kao novi model JPP-a. Taj je model nastao u Velikoj Britaniji i u određenoj se mjeri svojim karakteristikama razlikuje od klasičnih modela zasnovanih na koncesijskom principu.

Značajni poticaj JPP-u u Europskoj uniji dala je *Zelena knjiga o javno - privatnom partnerstvu Europske unije o javnim ugovorima i koncesijama* [4]. U tom se dokumentu analizira pojava JPP-a, i to ponajprije radi njihove klasifikacije, kako bi se utvrdilo koji oblici takvog povezivanja potpadaju pod propise EU o javnim nabavama, a koji se mogu ugovarati na drugi način. Za nas nisu mjerodavni propisi EU o javnim nabavama budući da Hrvatska još nije članica EU, te stoga naši ugovori JPP-u potpadaju isključivo pod domaće propise. Iako nam, dakle, taj aspekt *Zelene knjige* za sada nije od prvenstvene važnosti, ipak klasifikacija tih ugovora prema njoj može biti korisna, jer olakšava usklađivanje naših zakona o koncesijama, o JPP-u i o javnoj nabavi s propisima Europske unije.

Prema *Zelenoj knjizi* zajednički je cilj svih oblika ugovora o JPP-u suradnja između državnih tijela i privatnih poduzetnika, radi osiguranja financiranja, izgradnje, obnove, upravljanja ili održavanja infrastrukture ili pružanja usluga. Prema opisu JPP-a iz *Zelene knjige*, bez definicije toga pojma, za JPP su karakteristični sljedeći temeljni elementi:

- dugo trajanje odnosa između partnera
- način financiranja koji se uglavnom oslanja na privatna sredstva, ali gdje ni državna sredstva nisu isključena
- javni je onaj partner koji definira ciljeve gradnje sa stajališta javnog interesa te daje zahtjeve za standardima izgradnje, održavanja i kvalitetom usluga
- na privatnog se partnera prenose rizici koje bi inače snosio javni sektor, s tim da raspodjela rizika ovisi o svakom pojedinom slučaju
- javni partner plaća naknadu privatnom partneru za izgradnju i vođenje izgrađene građevine te preuzima obvezu da će se izgrađenom građevinom koristiti za ugovorenu namjenu
- izgrađena se građevina nakon ugovorenog razdoblja vraća u vlasništvo javnom sektoru.

Javno privatno partnerstvo nisu samo modeli BOT i PFI, tj. JPP je mnogo općenitiji naziv i on obuhvaća veći broj različitih oblika povezanosti između privatnih i javnih sudionika i različit broj ugovornih oblika. Pod JPP-om mogu se smatrati i drugi ugovorni oblici kao na primjer [5]:

- *Ugovori o upravljanju* podrazumijevaju čiste tzv. *outsourcing* usluge, tj. ugovore u kojima privatni sektor preuzima pružanje određene usluge u ime javnog sektora ili za njega.
- *Zajednička ulaganja***,** koja se prema tumačenju Europske komisije kategoriziraju u tzv. institucionalni oblik JPP-a. Karakteristika ovog oblika jest osnivanje zajedničke institucije javnog i privatnog sektora radi realizacije određenoga javnog projekta ili pružanja određenih javnih usluga. Ulozi, odgovornosti, obveze, raspodjela rizika i upravljanje takvom institucijom rezultat su ugovora privatnog i javnog partnera. Institucionalni JPP može biti uspostavljen bilo osnivanjem nove institucije, bilo preuzimanjem udjela i kontrole postojeće javne institucije od strane privatnog partnera u određenom odnosu. Institucionalni se oblici JPP-a preporučuju za javne usluge koje su od iznimne važnosti za javni sektor i u kojima je potrebno i nužno da se zadrži dio kontrole i nadzora pružanja usluge (npr. kontrola zračnog prometa, usluge opskrbe vodom i sl.).
- *Isključivo ugovorni oblik javno privatnog partnerstva* podrazumijeva modele koje kao takve prepoznaje i kategorizira Europska komisija [4]:
  - Prvi model, često nazivan *«koncesijskim modelom»* (npr. reprezent BOT - model**),** kod kojeg

se prepoznaje veza između privatnog partnera kao pružatelja usluge (umjesto javnog sektora iako pod njegovom kontrolom) i krajnjeg korisnika kao korisnika i izravnog kupca te usluge. Naknada za pružanje usluge, iako su ju platili krajnji korisnici, može biti subvencionirana ili na neki drugi način potpomognuta od javnog sektora [2].

– Drugi karakterističan model čisto ugovornog oblika javno - privatnog partnerstva poznat je pod nazivom *Private Finance Initiative* (*PFI*). Ovaj se model razlikuje od klasičnih koncesijskih modela u tome što privatni partner financira, izvodi, održava i rukovodi javnom građevinom za potrebe javnog sektora (npr. škole, bolnice i sl.) te svoju uslugu naplaćuje od javnog sektora bez izravne veze s krajnjim korisnicima prema strogo definiranim standardima prostora i usluga te mehanizmu plaćanja.

U današnje vrijeme, kada se spominje realizacija različitih projekata javne infrastrukture i javnih građevina kao što su bolnice, škole, tuneli, mostovi i sl. po modelu JPP-a, većinom se podrazumijeva realizacija isključivo ugovornim oblicima JPP-a. Razlog tomu jest u činjenici da su ovi oblici i najprikladniji za projekte izgradnje takvih građevina javne infrastrukture. Iako u državama EU, u kojima se već duži niz godina primjenjuje JPP, postoje evidencije o prednostima takvog načina ugovaranja i nabave javne infrastrukture u povećanju kvalitete građevina, te u smanjenju ukupnih životnih troškova tih građevina [6], trenutačno rasterećenje tekućeg zaduživanja države kao investitora još je uvijek glavni ekonomski razlog primjeni modela JPP-a [7].

Modeli isključivo ugovornih oblika JPP-a imaju zajednička sljedeća obilježja:

- Ugovor se sklapa na duži rok (najpovoljnije 25 ili 30 godina) između predstavnika javnog sektora i privatne tvrtke [6].
- Ugovorom se definira integracija svih etapa projekta tijekom trajanja ugovora (projektiranje, financiranje, građenje, održavanje i uporaba i eventualno rušenje i uklanjanje) [8].
- Većina rizika projekta alocirana je na privatnog partnera. Određeni rizici ostaju alocirani na javni sektor, a to se odnosi uglavnom na rizike za koje se smatra da javni sektor ima veću mogućnost utjecanja i upravljanja ili na koje privatni partner nema mogućnost utjecaja niti je u poziciji njima kvalitetno upravljati [9].
- Ugovorom su definirane „specifikacije krajnjih performansi“ javnih građevina [10], tj. definirane su zahtijevane performanse kao izlazne, krajnje specifikacije umjesto ulaznih zahtjeva i specifikacija pri tradicionalnom načinu ugovaranja projektiranja i izgradnje javne infrastrukture.

Isključivo ugovornim oblicima JPP-a privatnom je partneru dana obveza održavanja i upravljanja građevinom te se na taj način zahtijeva i optimalizacija troškova održavanja i upravljanja. Time održavanje građevine i troškovi održavanja postaju iznimno važni i javlja se potreba kvalitetnog planiranja aktivnosti planskoga preventivnoga, inspekcijskoga i reaktivnog održavanja i svih aktivnosti zamjene istrošenih građevinskih elemenata i materijala nakon isteka njihova fizičkog vijeka trajanja [11].

Iskustva u primjenama modela JPP-a su različita u različitim državama EU. Međutim, modeli JPP-a se ipak sve češće primjenjuju. U EU najveće iskustvo, i u broju projekata JPP-a, njihovoj ukupnoj vrijednosti i broju različitih sektora u kojima su modeli JPP-a primijenjeni, ima svakako Velika Britanija [12]. U tablici 1. prikazana je primjena modela JPP-a u Europskoj uniji po državama i sektorima.

2 Mogućnosti zaduženja javnog sektora

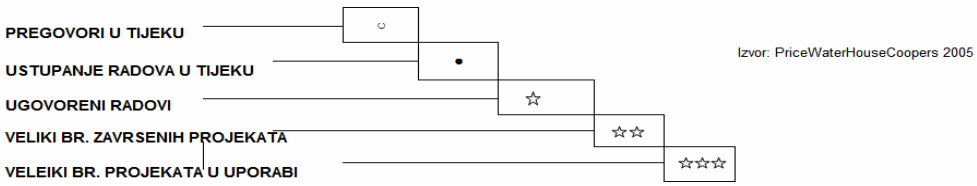
Javno - privatno partnerstvo unatoč svojim brojnim koristima, koje su se pokazale tijekom godina, još uvijek je samo model kojemu javni sektor pristupa uglavnom zbog potrebe rasterećenja tekućeg zaduživanja kao jedinoj mogućnosti ostvarenja potrebnih projekata javne infrastrukture. Prema procjenama Svjetske banke iz 1997. na ulaganja u razvoj javne infrastrukture države u razvoju potrošit će ukupno 200 milijardi američkih dolara svake godine [13]. Tolika svota potrebnih investicija velik je udar na financijske mogućnosti država u razvoju i iziskuje znatna zaduženja, stoga je razumljivo da se JPP nameće kao rješenje ovog problema. Međutim, da bi projekti JPP-a bili vođeni kao izvanbilančno zaduženje, tj. da se ne bi smatrali tekućim zaduženjem javnog sektora, potrebno je ispuniti određene uvjete.

Tumačenje Europske unije u svezi s javnim dugom i financiranjem projekata po modelu javno privatnog partnerstva [14] definira sljedeće:

- Kod ugovornih oblika JPP-a vlada pristaje na kupovanje usluga od nevladine jedinice na dulje vremensko razdoblje, što proizlazi iz iskorištavanja specifične «namjenske imovine» na taj način da nevladina jedinica izgradi određenu namjensku imovinu kako bi pružila traženu uslugu. Vlada plaća tu uslugu da bi namirila vlastite potrebe ili da podmiri potrebe trećih korisnika (kao što je to slučaj kod zdravstvenih i obrazovnih usluga te kod prometne infrastrukture).
- Ključna je stavka klasifikacija imovine vezane uz ugovor o partnerstvu, bilo da se radi o imovini vlade (pa stoga utječe na deficit i dug vlade) ili o imovini partnera. To je sličan slučaj kao i razlika između operativnog *leasinga* i financijskog *leasinga*, što je objašnjeno u aneksu 2 ESA 95.

Tablica 1. Pregled uporabe modela JPP-a za građevine javne namjene u državama Europske unije [12] (autori su dodali podatke za Hrvatsku sa stanjem 2007. godine)

EU ČLANICE	ŠKOLE	BOLNICE	STAMBENE ZGRADE	SPORTSKI OBJEKTI	OBJEKTI ZA POTREBE MIN. OBRANE	ZATVORI	AERODROMI	CESTE	VODOVODO I KANALIZACIJA	ŽELJEZNICE	LAGANE ŽELJEZNICE
AUSTRIJA	○	●				○	○	●	○	●	
BELGIJA	○		●		○		●	●	●	○	○
DANSKA	●			●		○		●		●	
FINSKA	●	●			○			●	○		
FRANCUSKA	○	●			○	●	●	☆☆☆	☆☆☆	●	☆☆☆
NJEMAČKA	☆	○			☆	●	○	☆	☆☆	☆	☆
GRČKA				☆			☆☆☆	☆			
IRSKA	☆	●	●					☆☆	☆☆		●
ITALIJA		☆	○	●		○	●	☆☆	●		☆
LUXEMBURG							○				
NIZOZEMSKA	●	○	○		○	○		☆	☆	☆	
NORVEŠKA (nije čl. EU)	●	●			○	○		☆		○	
PORTUGAL	○	●	○			○	○	☆☆☆	☆	○	☆
ŠPANJOLSKA	○	●		○			○	☆☆☆	☆		●
ŠVEDSKA		○			○			○		○	☆
VELIKA BRITANIJA	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆		☆☆☆
NOVE ČLANICE EU											
CIPAR							☆	●	●		
ČEŠKA	○	○	○	○	●		○	●	☆	○	○
ESTONIJA	○	○						○			
MAĐARSKA	☆	●	○	●		●		☆	☆		○
LATVIJA			○					○			
LITVA											○
MALTA		●	○								
POLJSKA			○				○	●	☆	○	○
SLOVAČKA							○	○	○		
SLOVENIJA									☆		
BUGARSKA							○	○	☆		
RUMUNJSKA		●	○	●				☆	☆		
DRŽAVE KANDIDATI ZA PRISTUP U EU											
TURSKA							☆	○	☆	○	○
HRVATSKA	☆	○		●		○	○	☆	☆		○



Kao rezultat metodološkog pristupa, imovina vezana uz javno privatno partnerstvo može se smatrati nevladinom imovinom samo ako postoji čvrst dokaz da privatni partner snosi većinu rizika vezanog uz partnerstvo.

U tom kontekstu postignut je dogovor europskih stručnjaka za statistiku da analizu rizika treba usredotočiti na tri sljedeće glavne kategorije rizika:

- *Rizik izgradnje* koji pokriva zbivanja i aktivnosti vezane za početno stanje imovine koja je predmet ugovora. U praksi se radi o zbivanjima kao što su kasna isporuka, nepoštivanje specificiranih standarda, znatni dodatni troškovi, tehnička manjkavost i vanjski negativni učinci (uključujući npr. prijetnje za okoliš) što dovodi do potrebe kompenzacije plaćanja trećoj strani.
- *Rizik raspoloživosti* koji pokriva slučajeve gdje se tijekom upravljanja imovinom poziva partnera na odgovornost zbog pružanja usluga ispod propisanih standarda («loše performance») rezultat čega je opseg usluga niži nego što je definirano u ugovoru, ili usluge ne poštuju standarde specificirane u ugovoru.
- *Rizik potražnje* koji pokriva varijabilnost potražnje (viša ili niža potražnja od one kada je ugovor potpisan) nezavisno od performanca privatnog partnera. Drugim riječima, promjena potražnje ne može se izravno povezati s nedostatnom kvalitetom usluga koje pruža partner. Umjesto toga, to treba proizaći iz drugih faktora kao što je poslovni ciklus, novi trendovi na tržištu, promjena želja krajnjih korisnika ili tehnološka zastarjelost. To je dio uobičajenoga ekonomskog rizika koji snosi privatna strana u tržišnoj ekonomiji.

Prema tumačenju Eurostata imovina JPP-a mora biti klasificirana izvan bilance vlade ako su ispunjena sljedeća dva uvjeta:

- partner snosi rizik izgradnje
- partner snosi barem jedan od preostala dva rizika – rizik raspoloživosti i/ili rizik potraživanja.

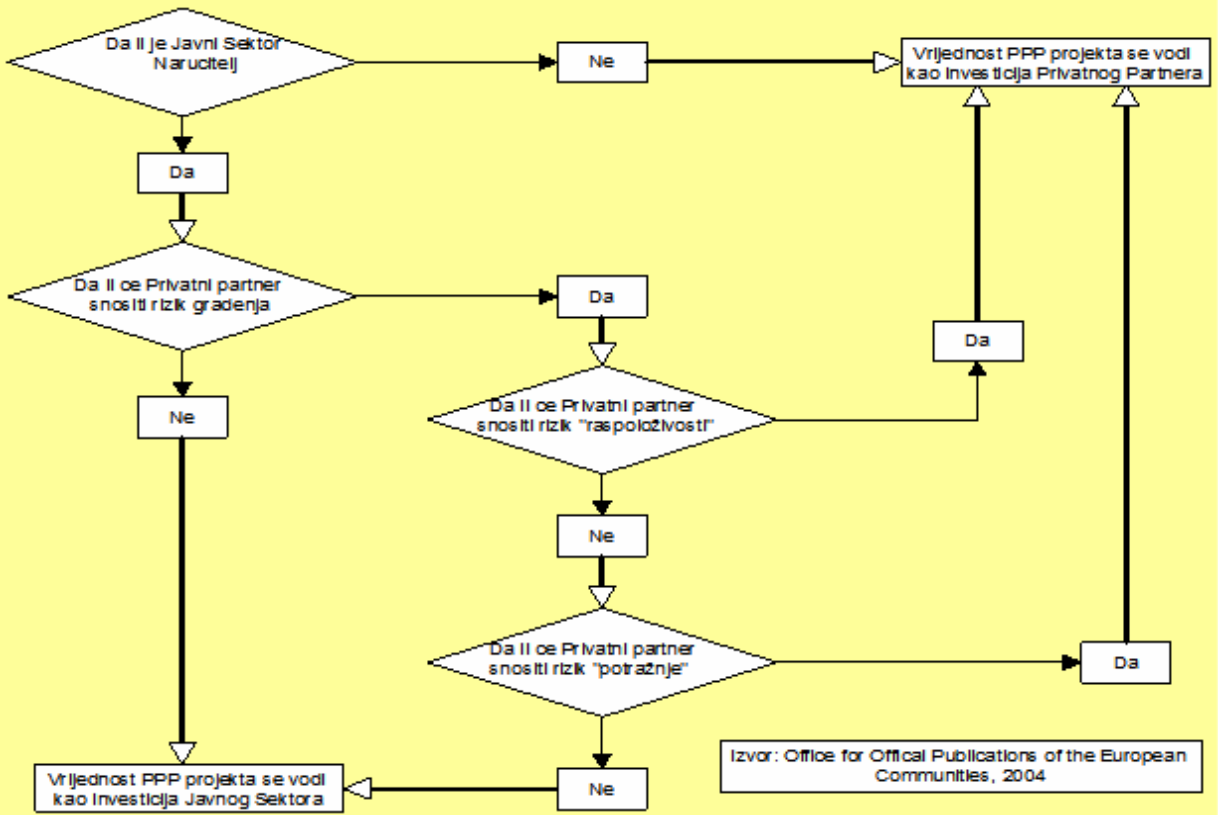
Ako su ovi uvjeti ispunjeni, ugovor se tumači slično tumačenju operativnog *leasinga* u ESA 95, tj. klasificira se kao kupovina usluga od vlade.

Ako ti uvjeti nisu ispunjeni, onda imovina tereti bilancu vlade. Tada tumačenje odgovara tumačenju financijskog *leasinga* u ESA 95 i zahtijeva unos potrošnje i izdataka vlade te njezina zaduživanja.

Bitno je istaknuti da ako rizik izgradnje snosi javni sektor, ili ako privatni partner snosi samo rizik izgradnje a ne i preostale rizike, tada se imovina klasificira kao imovina javnog sektora.

Kod graničnih slučajeva potrebno je razmotriti ostale kriterije kao primjerice što se događa s imovinom na kraju njezina uporabnog vijeka kao i postojanje jamstava koje bi podržale zaduživanje partnera.

Na slici 1. prikazano je kada se određeni projekti JPP-a smatraju tekućim zaduženjem države, a kada ne.



Slika 1. Shematski prikaz kategorizacije projekata JPP-a kao tekućeg zaduženja države ili privatnog partnera

3 Smjernice Vlade RH u primjeni projekata JPP-a

Radi poticanja projekata JPP-a i olakšane primjene takvih projekata, mnoge europske i izvaneuropske države sastavile su, usvojile i izdale posebne pravne akte u obliku zakona, propisa ili smjernica, kojima pružaju zakonodavni okvir i jasno potiču i ohrabruju provođenje projekata JPP-a. Većina država EU-a stvorila je i institucionalne okvire za nadzor, praćenje i olakšavanje izbora, za ugovaranje takvih projekata i za praćenje odvijanja i izvršavanja ugovornih obveza [5].

Kako je u Republici Hrvatskoj također izražen problem potrebe znatnih ulaganja u javnu infrastrukturu nasuprot limitiranim financijskim mogućnostima zaduživanja države i jedinica lokalne samouprave, Vlada Republike Hrvatske prepoznala je primjenu JPP-a kao jedno od strateških ciljeva RH. U skladu s time 2006. godine Vlada Republike Hrvatske donijela je Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP-a (NN, br. 98/2006) [15]. Smjernicama za primjenu ugovornih oblika JPP-a Vlada RH potiče i usmjerava jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u realizaciji projekata javne infrastrukture putem JPP-a, ali i definira različite kriterije za projekte JPP-a. U Smjernicama su određena:

- načela kojima mora udovoljiti projekt JPP-a kao i postupci suradnje javnog i privatnog partnera u okviru JPP-a
- pravila osnivanja i provedbe JPP-a koja će smanjiti rizik javnog proračuna
- ovlaštenja tijela javne vlasti da sklapaju ugovore u pravnim okvirima JPP-a.

Osim što se navode glavna načela koje projekt mora zadovoljiti da bi se mogao smatrati JPP-om kao i navođenjem tijela koja su ovlaštena za sklapanje JPP-a, Smjernice također naglašavaju elemente koji su karakteristični za projekte JPP-a i koje bi projekti morali sadržavati da bi ih se smatralo projektima JPP-a, pa se tako navode sljedeći elementi:

- Privatni partner izrađuje projektnu dokumentaciju ili ju preuzima od javnog partnera ako je ona već izrađena, gradi, financira, održava i upravlja građevinom u zamjenu za naknadu, ili izravno od korisnika usluge, 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 uloženih sredstava privatnom poduzetniku, dok se istodobno osigurava dugotrajna zajednička suradnja. Ovakvi dugotrajni odnosi traže otvorenu i jasnu međusobnu suradnju privatnog i javnog sektora na osnovama ugovora.
- Metoda financiranja projekta, ponekad putem složenih dogovora između različitih sudionika. Ipak, javna sredstva, u nekim slučajevima relativno velika, mogu biti pridodana privatnim sredstvima.
- Važna uloga privatnog partnera koji sudjeluje u različitim fazama projekta (projektiranje, građenje, rekonstrukcije i dogradnje, provedba, financiranje). Javni se partner ponajprije koncentrira na definiranje ciljeva koji će biti postignuti što se tiče javnog interesa, pružene kvalitete usluga i politike cijena te preuzima odgovornost za poštivanje ovih ciljeva.
- Raspodjela rizika između javnog i privatnog partnera kojem su prenijeti rizici koje u drugim oblicima ugovaranja snosi javni sektor. Tako se najčešće povezuje projektiranje i građenje s financiranjem, održavanjem i upravljanjem građevina, čime se postiže integrirano preuzimanje rizika privatnih poduzetnika i izbjegava se inače uobičajena podjela rizika. Međutim, JPP nužno ne znači da privatni partner preuzima sve rizike ili čak veći dio rizika povezanih s projektom, iako pravni okvir JPP-a pretpostavlja da značajni rizici budu preuzeti od privatnih poduzetnika.

Bitna značajka pri donošenju odluke o prihvaćanju ili neprihvaćanju javno privatnog partnerstva mora biti zasnivana na činjenici postoji li tzv. „dodana vrijednost" za javni sektor. Dodana se vrijednost očituje definiranim uštedama, višim standardom usluge ili manjim štetama na okolišu, a može se postići JPP-om:

- učinkovitijim projektima s kreativnim i inovativnim pristupom rješavanju problema
- poštivanjem proračuna planiranih ulaganja iz javnog proračuna
- optimizacijom projekta tijekom čitavoga životnog ciklusa, integracijom projektiranja, gradnje, financiranja i održavanja građevine [11].

U Smjernicama je također definirano tko može u ime javnog sektora sklapati ugovore o JPP-u. Javni partner može biti:

a) Republika Hrvatska putem nadležnog ministarstva Vlade RH, javne ustanove i trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske
b) jedinica lokalne ili regionalne (područne) samouprave (županije, gradovi i općine), javne ustanove i trgovačka društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalne ili regionalne (područne) samouprave.

Smjernice se odnose na "isključivo ugovorni oblik JPP-a", a navedene su jednoznačno i vrste dugoročnih ugovora između jedinica javnog sektora i privatnih partnera koje ne pripadaju odrednici "isključivo ugovornih oblika JPP-a"

i ne smatraju se javno-privatnim partnerstvom u smislu ovih Smjernica. U nas se pojam JPP-a neki put zlorabi i koristi i za partnerstvo između javnog i privatnog sektora kojem nije cilj pružanje javne usluge ili stvaranje javnog dobra, nego komercijalna aktivnost, kao što je na primjer turizam, i u tom smislu Smjernice daju jasne odrednice.

4 Uredba o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative

Uredbom o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javnom privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative (PFI), koji je Vlada RH prihvatila 15. veljače 2007. godine [16], regulira se davanje suglasnosti za sklapanje ugovora o javno privatnom partnerstvu za isključivo ugovorni oblik javno privatnog partnerstva, i to model privatne financijske inicijative. Navedenom Uredbom nije regulirano davanje suglasnosti za ostale ugovorne oblike javno privatnog partnerstva, kao npr. koncesijski model, budući da je člankom 13. stavkom 1. Zakona o izvršavanju, na temelju kojeg se donosi ova Uredba, propisano da se davanje suglasnosti odnosi isključivo na sklapanja ugovora o javno - privatnom partnerstvu po modelu privatno – financijske inicijative, a što je u skladu s točkom 9 (5) Smjernica.

Potom, predmetna Uredba predviđa davanje suglasnosti za projekte jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i trgovačkih društava u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uredbom se ne propisuje davanje suglasnosti za nadležna ministarstva, javne ustanove i trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, koji se također mogu naći u ulozi javnog partnera, što slijedi odredbe Zakona o izvršavanju i točke 9 (5) Smjernica.

Člankom 3. Uredbe utvrđuju se tijela nadležna za davanje prethodne suglasnosti, a ona su Ministarstvo financija i ministarstvo ili drugo središnje tijelo državne uprave u čijoj je nadležnosti predmet ugovora. Istim tim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave podnosi zahtjev za davanje prethodne suglasnosti i za vlastite projekte i za projekte ustanova čiji je osnivač i trgovačkih društava u njezinu većinskom vlasništvu.

Ministarstvo ili drugo središnje tijelo državne uprave u čijoj je nadležnosti predmet ugovora daje prethodnu suglasnost ako je projekt u skladu sa zakonima i drugim propisima iz njihova djelokruga. Uredbom nije definirano kako, na koji način i uz koje dokumente se podnosi zahtjev za davanje prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora ministarstvu ili drugom središnjem tijelu državne uprave u čijoj je nadležnosti predmet ugovora, kao ni u kojem bi roku ta tijela trebala odlučiti o davanju prethodne suglasnosti. Obvezatna dokumentacija uz zahtjev koji se podnosi ministarstvu ili drugom tijelu središnje državne uprave, kriteriji kojima će se rukovoditi, ovisit će o specifičnostima svakog projekta. Nadležna će tijela obvezatne sastojke zahtjeva, priloge i ostalo utvrđivati ovisno o projektu za koji se podnosi zahtjev.

Ono što se ovom Uredbom propisuje sadržaj je zahtjeva i prilozi koji se dostavljaju Ministarstvu financija. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave podnosi zahtjev za davanje prethodne suglasnosti Ministarstvu financija.

Uredbom se uređuje i način obrade zahtjeva za davanje prethodne suglasnosti, rok za odlučivanje o zahtjevu za davanje prethodne suglasnosti Ministarstva financija te način izvještavanja o izvršavanju ugovora o javno privatnom partnerstvu.

5 Ugovorne strane kod ugovora o JPP-u

Ugovorne strane kod ugovora o JPP-u mogu biti jedinice lokalne i područne samouprave (grad, županija, općina) koja ima ulogu naručitelja. Privatni je partner neko trgovačko društvo koje ima sposobnost izgraditi i voditi traženu građevinu. Ugovorom se obično predviđa da će privatni partner osnovati trgovačko društvo posebne namjene - DPN (*special purpose vehicle*). To će društvo biti neposredni izvršitelj i ono će preuzeti obvezu izgradnje i pribavljanja financijskih sredstava za izgradnju građevine. Temeljne ugovorne strane su, dakle, javni i privatni partner. Ovisno o veličini projekta, kao ugovorne strane mogu se pojaviti i druge strane kao što su konzorciji ponuditelja, podugovarači izvršitelja ugovora koji mogu biti ili podizvođači ili izvršitelji održavanja.

Iako matično društvo, a to je tvrtka koja je osnovala DPN, nije ugovorna strana s javnim partnerom, ipak se od te tvrtke može tražiti da za izvršitelja izda jamstvo za dobro izvršenje posla. Ako je DPN kao trgovačko društvo koje je osnovano samo sa svrhom da bude ugovorna strana s javnim partnerom za određenu građevinu, valja očekivati da će ono imati mali temeljni kapital i s malo vlastite imovine. Zbog toga je razumljivo da se od matične tvrtke traži jamstvo da će DPN izvršiti sve svoje obveze, a ako to ne bi učinilo, da će te obveze izvršiti matična tvrtka. Takvom garancijom, matična tvrtka jamči da će ona nadoknaditi i svu štetu koju bi javni partner mogao pretrpjeti kao posljedicu neizvršenja ili manjkavog izvršenja privatnog partnera.

Privatni partner redovito ne može sam financirati izgradnju tražene građevine bez sudjelovanja neke banke ili skupine banaka. Iako banke nisu izravne ugovorne strane pri sklapanju ugovora o JPP-u, ipak su neposredno ve-

zane uz izvršenje ugovora. Od banaka se očekuje da DPN-u kao izvršitelju odobre zajam kojim će se financirati izgradnja građevine, a to znači da preuzimaju rizik dugotrajne otplate. Povrh toga, od njih se očekuje da daju jamstva (ponudbena i za dobro izvršenje posla), a to znači da će biti izložene riziku naplate kroz razdoblje građenja i izvršavanja ugovora. Banke su dakle izložene velikim rizicima.

U dosadašnjim poslovima JPP-a primijećeno je da se matične tvrtke ne obraćaju bankama u samom početku pregovora, već da pregovorima s bankama pristupaju kao da se radi o dobivanju običnoga kratkoročnog zajma. Dosljedno tome, one se obraćaju bankama kada temeljna pitanja već dogovore s javnim partnerima. Međutim, angažiranje banaka od samog početka pregovaranja veoma je važno jer one mogu svojim znanjem pridonijeti da se financijski paket strukturira tako da u njemu bude zastupljeno nekoliko vrsta kapitala. Time se olakšava stvaranje onakve strukture financiranja koja će pružiti najviše sigurnosti za pravodobnu otplatu zajma. Ispravno strukturiranje kapitala kod ovako dugotrajnih ugovora može smanjiti potrebu za zajmovnim kapitalom banaka te na taj način pridonijeti i smanjenju rizika financiranja.

6 Projektno financiranje

Za ugovore o JPP-u važno je poznavati načela projektnog financiranja budući da se tim putem može postići najpovoljnija struktura kapitala potrebnog za izgradnju neke građevine. I kod poslova JPP-a mogu se kombinirati razne vrste kapitala kao i kod drugih poslova koji se financiraju putem projektnog financiranja. Kod takvog slaganja financijske konstrukcije najvažniju ulogu imaju one banke koje su spremne dati i zajmove i stoga je važno te banke uključiti u pripremu financiranja od samog početka.

Project finance, poznat u poslovnome svijetu, jest takvo financiranje izgradnje građevina koje se ne oslanja na klasični način plaćanja naručitelja (investitora), već se oslanja na samu građevinu koja se gradi, na njen potencijal samostalnog postojanja na tržištu i na njen potencijal ostvarenja potrebne zarade za otplatu zajma. Taj se način financiranja projekata razvio pri redovitoj izgradnji privatnih poduzetnika, kada investitor nije imao dovoljno sredstava da sam izgradi određenu građevinu.

Takav način financiranja pretpostavlja složenu strukturu kapitala koja u određenoj mjeri disperzira rizik između naručitelja, izvođača i financijera. U takvim se financijskim aranžmanima traži i ulaganje vlastitog kapitala u obliku uloga (*equity*), zatim srednjeg kapitala (*mezzanin capital*) koji se može sastojati od raznih vrsta osiguranih i neosiguranih zajmova, kao i od podložnih i sekundarnih zajmova, te od čisto zajmovnog kapitala (*debt capital*). Tim se načinom financiranja mogu predvidjeti i određene rezerve u obliku pričuvnog kapitala (*standby capital*), koji omogućuje financiranje i ako izgradnja zapadne u teškoće koje nameću potrebu za dodatnim sredstvima.

7 Zaključak

Modeli javno - privatnog partnerstva sve se češće primjenjuju i u državama Europske unije i u svijetu. Iako je razlog tome u činjenici da se određeni projekti JPP-a ne vode kao tekuće zaduženje države, sve se češće nalaze i dokazuju brojne druge pogodnosti koje ovaj model nudi nasuprot tradicionalnom načinu nabave i ugovaranja građevina javne infrastrukture. Integracija svih etapa životnog vijeka projekta ili njegova ekonomskog vijeka nudi velike mogućnosti za optimizaciju troškova. Međutim, sama optimizacija ukupnih životnih troškova građevine ne mora značiti i smanjenje kvalitete ugrađenih materijala i izvedenih radova nego baš suprotno, često će se analizama ukupnih životnih troškova doći do zaključka da ugradnjom kvalitetnijih materijala u konačnici smanjujemo izravno i neizravno povezane ostale troškove koji nastaju u etapi uporabe i održavanja.

JPP u svojoj temeljnoj ideji nosi i bržu integraciju novih tehnologija, što proizlazi iz činjenice da je privatni sektor skloniji upotrebi noviteta nego što je to slučaj u javnom sektoru. Javno privatno partnerstvo u načelu svodi se na alokaciju rizika i u tome se nalazi ključna karakteristika modela JPP-a kao i sve njegove prednosti. Vodeći se osnovnom činjenicom da rizik treba preuzeti ona strana koja ima najbolje uvjete kontrole nastupanja samog događaja, ali i upravljanjem samim događajem kao i kasnijim ispravljanjem štete nastale događajem, model JPP-a, ako je pravilno strukturiran, dovodi do većeg angažmana pri upravljanju rizicima. U ovim se modelima, za razliku od dosadašnjeg iskustva, ipak jasnije vide troškovi vezani uz preuzimanje određenog rizika. Rizici u ovim modelima u biti su izravno stavljeni na tržište i uglavnom će najbolji ponuditelj u natječajima za JPP biti onaj koji ponudi najmanju cijenu za upravljanje tim rizicima, tj. za preuzimanje obveza i odgovornosti vezanih uz te rizike.

Ugovori JPP-a često integriraju najbolje prakse iz pojedinih standardnih ugovora te se uglavnom osnivaju se na razini usluge, performanci pružatelja usluge i sl. JPP kao model standardizira, integrira i promovira tzv. *Service Level Agreements* i *Performance Based Contracts* za pojedine usluge koje se nabavljaju u sklopu jednog predmeta nabave, tj. jednog projekta o JPP-u.

Valja vjerovati da će u budućnosti modeli JPP-a još evoluirati nudeći različite varijante modela koji bi trebali biti fleksibilniji, kako bi se mogle pratiti razlike u potrebama javnog sektora i samim time omogućiti dodatne koristi za javni sektor.

Iako su projekti JPP-a u RH tek nedavno zaživjeli, već se može primijetiti određena euforija među pripadnicima jedinica lokalne samouprave i drugih predstavnika javnog sektora. Međutim, potrebno je napomenuti da modeli JPP-a ne nude koristi kod svih projekata javne infrastrukture. Prednost modela JPP-a nad tradicionalnim načinom mora se dokazati analizom troškova javnog sektora, tzv. *Public Sector Comparator*. Tek ako se ovim putem dokažu prednosti modela JPP-a nad tradicionalnim načinom, počinje postupak natječaja. Nakon natječaja potrebno je ponovno provesti analizu i utvrditi je li alokacija rizika predložena natječajnom dokumentacijom i prihvaćena od strane ponuditelja, tj. je li u etapi pregovora ili natjecateljskog dijaloga došlo do određenih promjena, te također treba i usporediti ponudu nasuprot predviđanjima iznesenim u navedenoj analizi. Tek ako i ova analiza ponudi povoljne rezultate, tj. dokaže prednosti modela JPP-a, počinje postupak ugovaranja i realizacije projekta JPP-a.

Projekti JPP-a nude nove ideje u razvijanju i realizaciji projekata izgradnje javne infrastrukture. Ispravno vođeni u skladu s najboljim praksama te poučeni iskustvima već realiziranih projekata, modeli JPP-a mogu uvelike ubrzati razvoj javne infrastrukture i donijeti znatne koristi nasuprot tradicionalnim načinima nabave. U godinama koje slijede vidjet će se hoće li pogodnosti modela JPP-a u realizaciji projekata doći do punog izražaja i u Republici Hrvatskoj. Ovo područje zahtijeva detaljne analize i usporedbe projekata JPP-a sa sličnim projektima izvedenim tradicionalnim načinom. Takve analize trebale bi dati odgovore na mnoga još neriješena pitanja, ali i dati smjernice za daljnja nastojanja kako bi prepreke primjeni takvih projekata bile što manje i kako bi više došle do izražaja koristi koje ovi modeli mogu ponuditi.

LITERATURA

[1] Walker, C.; Smith AJ.: *Privatized infrastructure- the BOT aproach,* Thomas Telford, London, 1995

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

[3] Tam, C.M. : *Build-operate transfer model for infrastucture developments in Asia: reasons for successes and failures*, International Journal of Project Management 17 (1999) 6, 377-382.

[4] Commission of European Communities: *Green Paper-on Public Private Partnerships and community law on public contracts and concessions*, Commission of European Communities, Brussels, 2004.

[5] Arrowsmith, S.Ed.: *Public Private Partnership & PFI*, Sweet &Maxwell, London, 2000.

[6] Construction Industry Council: *The role of cost saving and innovation in PFI projects*, Construction Industry Council, London, 2000.

[7] EC DG for Economic and Financial Affairs: *Public finances in EMU*, No.3, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels, 2004.

[8] The HM Treasury Taskforce: *Procurement Guidance No 5: Procurement Strategies*, The HM Treasury publication, UK, 1999.

[9] Akintoye, A.; Beck M.; Hardcastle, C.: *Public-Private Partnerships; Managing risks and opportunities*, Blackwell Scientific Publications, Oxford, 2003.

[10] Hermans M. H.: *Building Performance starts at Hand-Over: The importance of Life Span information*, Proceedings of the eighth international conference on durability of building materials and components, Vancouver, Canada, 3, 1999, 1867-1873.

[11] Marenjak, S.: *A Generic Approach to Minimising Whole Life Costs in the Building Industry*, Ph.D. thesis, University of Dundee, UK, 2004.

[12] Davies P.; Eustice K.: *Delivering the PPP promise – A review of PPP issues and activity*, PriceWaterhouseCoopers, London, UK, 2005.

[13] Kumaraswamy, M.M.; Zhang, X.Q.: *Governmental role in BOT-led infrastructure development*, International Journal of Project Management 19 (2001) 4, 195-205.

[14] European Commission: *Dugoročni ugovori između vladinih institucija i nevladinih partnera (javno-privatno partnerstvo),* European Commission Theme 2, Economy and Finance*,* EK*, 2004.*

[15] Vlada RH: *Smjernice za primjenu ugovornih oblika Javno-privatnog partnerstva*, Narodne Novine br.98/06, Zagreb, 2006

[16] Vlada RH: *Uredba o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative*, Narodne novine broj 20/2007