

USPOREDBA MODELA JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ I EU

Sokol, Marija

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Split, Faculty of economics Split / Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:124:525749>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-30**

Repository / Repozitorij:

[REFST - Repository of Economics faculty in Split](#)



SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

**USPOREDBA MODELA JAVNO
PRIVATNOG PARTNERSTVA U REPUBLICI
HRVATSKOJ I
EU**

Mentorica:

Doc.dr.sc. Marina Lovrinčević

Studentica:

Marija Sokol

Split, Lipanj, 2017.

Sadržaj:

| | |
|---|-----------|
| 1. UVOD | 3 |
| 1.1. Definiranje problema istraživanja | 3 |
| 1.2. Ciljevi rada | 3 |
| 1.3. Metode rada | 3 |
| 1.4. Struktura rada | 4 |
| 2. TEORIJSKE ODREDNICE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA | 5 |
| 2.1. Temeljna obilježja javno-privatnog partnerstva | 5 |
| 2.2. Načela javno-privatnog partnerstva | 9 |
| 2.3. Prednosti i nedostaci javno-privatnog partnerstva | 11 |
| 2.4. Projektno financiranje | 12 |
| 2.5. Rizici financiranja projekata modelom javno-privatnog partnerstva | 15 |
| 3. MODELI I OBLICI POVEZIVANJA JAVNOG I PRIVATNOG PARTNERSTVA | 20 |
| 3.1. Modeli udruživanja javnog i privatnog sektora | 20 |
| 3.2. Oblici udruživanja javnog i privatnog sektora | 23 |
| 4. PRIMJENA MODELA JAVNO- PRIVATNOG PARTNERSTVA U RH | 25 |
| 4.1. Javno- privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj | 25 |
| 4.2. Institucionalni okvir javno-privatnog partnerstva | 27 |
| 4.3. Ugovoreni, odobreni i projekti s namjerom provedbe javno- privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj | 29 |
| 5. PRIMJENA MODELA JAVNO- PRIVATNOG PARTNERSTVA U EU | 33 |
| 5.1. Europski JPP centar znanja (EPEC) | 33 |
| 5.2. Pregled europskog tržišta JPP-a za 2015. Godinu | 33 |
| 5.3. Pregled europskog tržišta JPP-a za 2016. Godinu | 37 |
| 6. ZAKLJUČAK | 41 |
| LITERATURA | 43 |
| POPIS SLIKA I TABLICA | 44 |

1.UVOD

1.1. Definiranje problema istraživanja

Javno-privatno partnerstvo skupni je naziv za različite vrste oblika poslova koje zaključuju država i druge osobe javnog sektora s fizičkim i pravnim osobama privatnog sektora. Radi se o modelu izgradnje ili rekonstrukcije projekata uz pomoć i sudjelovanje privatnog sektora. Predmet istraživanja rada su upravo ti modeli suradnje javnog i privatnog sektora, modeli javno- privatnog partnerstva, kao načina financiranja i realizacije projekata koji su od izrazitog značaja za razvoj gospodarstva. Kako bi se ovaj predmet prikladno istražio analizirati će se i usporediti modeli JPP- a u RH i EU.

1.2. Ciljevi rada

Ciljevi rada su teorijski analizirati modele javno privatnog partnerstva i temeljne oblike (modele) suradnje javnog i privatnog sektora, analizirati i usporediti primjenu ovakvih modela u RH i EU, te ujedno na ovaj način ukazati na prednosti i nedostatke primjenjivanih modela.

1.3. Metode rada

Metode koje će se koristiti u ovom radu su: metoda deskripcije, analize, sinteze, indukcije te metoda dedukcije. Koristiti će se objavljeni i svima dostupni podaci objavljeni u knjigama, člancima te na internetu.

Metoda indukcije - je sustavna primjena induktivnog načina zaključivanja kojim se na temelju analize pojedinačnih činjenica dolazi do zaključka o općem sudu, od zapažanja konkretnih pojedinačnih slučajeva dolazi do općih zaključaka. Temelj za primjenu induktivnih metoda su opažanje, eksperiment i simulacija.

Metoda dedukcije - je sustavna primjena deduktivnog načina zaključivanja u kojemu se iz općih sudova izvode posebni i pojedinačni zaključci. Dedukcija uvijek pretpostavlja poznavanje općih znanja na temelju kojih se spoznaje ono posebno ili pojedinačno. Deduktivna metoda u znanosti služi za: objašnjenje činjenica i zakona, za predviđanje

budućih događaja, za otkrivanje novih činjenica i zakona, za dokazivanje postavljenih teza, za provjeravanje hipoteza i za znanstveno izlaganje.

Metoda analize - je postupak znanstvenog istraživanja raščlanjivanjem složenih pojmova, sudova i zaključaka na njihove jednostavnije sastavne dijelove i elemente. Postoje dvije vrste analize: deskriptivna, kada se opisuju elementi neke cjeline i eksplikativna, kada se pokušava objasniti određena cjelina na temelju njezinih dijelova.

Metoda sinteze - je postupak znanstvenog istraživanja i objašnjavanja stvarnosti putem sinteze jednostavnih sudova u složenije. Sinteza je način sistematiziranja znanja po zakonitostima formalne logike, kao proces izgradnje teorijskog znanja u pravcu od posebnog ka općem, odnosno od vrste prema rodu.

Metoda deskripcije - je postupak jednostavnog opisivanja ili očitavanja činjenica, procesa i predmeta u prirodi i društvu te njihovih empirijskih potvrđivanja odnosa i veza, ali bez znanstvenog tumačenja i objašnjavanja. Ova se metoda primjenjuje u početnoj fazi znanstvenog istraživanja.¹

1.4. Struktura rada

Ovaj rad je podijeljen u osam tematskih cjelina. U uvodu će se osvrnuti na problem i ciljeve istraživanja, metode, te ciljeve rada.

Druga cjelina obrađuje teoretske odrednice javno- privatnog partnerstva, od pojmovnog određenja preko institucionalnog i pravnog okvira, prednosti i nedostataka te samih rizika JPP-a.

U trećoj cjelini se pobliže objašnjavaju modeli JPP-a. U praksi se primjenjuju brojni modeli suradnje i odnosa privatnog i javnog sektora koji su vremenom nastajali i mijenjali se. Kroz pregled tumačenja pojedinih modela uočiti ćemo temeljne razlike među njima.

U četvrtoj cjelini analiziramo primjenu JPP-a u Hrvatskoj. Prikazati ćemo do sada realizirane projekte u Republici Hrvatskoj.

¹http://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/1_godina/metodologija/METODE_ZNANSTVENIH_ISTRANJE.pdf

U petoj cjelini iznijeti ćemo preglede europskog tržišta JPP-a. Primjenu modela JPP-a u zemljama Europske Unije.

Šesta cjelina donosi zaključna razmišljanja, vidjeti će se što smo na samom kraju ovog rada ustanovili. Nakon zaključka prikazan je popis literature, popis slika, tablica i grafikona.

2. TEORIJSKE ODREDNICE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

2.1. Temeljna obilježja javno-privatnog partnerstva

Partnerstvo privatnog i javnog sektora u isporuci javnih dobara i usluga nije nova tvorevina. Ona je osamdesetih godina prošlog stoljeća dobila samo novu formu i nagli rast, ali njezini počeci sežu daleko u povijest ljudskih gospodarskih aktivnosti.²

Suvremena literatura je bogata teorijskim i empirijskim raspravama o ulozi i značenju JPP, naročito kada se vlade brojnih država suočavaju sa zadacima zaštite javnog interesa s jedne strane i zadovoljavanja rastućih i sve različitijih (individualiziranih), složenijih i skupljih infrastrukturnih projekata. Očekivanja stanovnika rastu kao što raste i njihova potražnja za što boljim javnim uslugama, po što nižoj cijeni. Pri navedenom, veoma je čest slučaj da povjerenje stanovništva u svoju vladu i njene lidere ovisi u velikoj mjeri o kvaliteti usluga koje one pružaju. Proces zadovoljavanja rastućih potreba stanovništva nije moguć bez daljnje ekspanzije gospodarstva.

Danas u svijetu se izgradnja javne infrastrukture i pružanje javnih usluga sve češće baziraju na suradnji javnog i privatnog sektora, uz smanjenje značenja komparativnih prednosti materijalnih resursa sve se više povećava uloga inovacija, kreativnosti i znanja pri zadovoljavanju javnih potreba. Privatni sektor u novoj, poduzetničkoj ekonomiji dobiva sve više na značenju i nastoji pokrenuti nove aktivnosti, identificirajući povoljnosti realizacije poslovnih pothvata i tražeći načine razvoja

²Juričić, Damir: Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, 2011. RRiF plus d.o.o. za nakladništvo i poslovne usluge, Zagreb, M.A.K. GOLDEN d.o.o. , str. 3.

partnerstva s javnim sektorom. Povećanje potreba za ulaganjem u javnu infrastrukturu, sve u uvjetima ograničenih resursa, pred javni sektor postavlja mogućnost, ali i nužnost, primjene postojećih i traženja novih modela, kojima će se partnerskim aranžmanima s privatnim sektorom generirati opće društvene koristi. Odgovarajući na povećanje kompleksnosti razvojnog procesa u globalnoj ekonomiji, javni sektor može, putem proaktivnog djelovanja s poslovnom zajednicom i primjenom nekog od brojnih modela JPP, dodatno potaknuti gospodarski razvoj.

Javno- privatno partnerstvo (JPP)- engl. Public Private Partnership (PPP) predstavlja jednu od čestih političkih, medijskih i općedruštvenih tema, kako u svijetu tako i u Hrvatskoj. JPP je predmet interesa mnogobrojnih znanosti, najčešće društvenih, a posebno prava, ekonomije, sociologije i politologije. Partnerstvo javnog i privatnog sektora koje je usmjereno na pružanje javne usluge ili pak ispunjavanje neke od dužnosti (funkcije) javnog sektora, u porastu je na svim razinama javne vlasti. Sama ideja po kojoj privatnom sektoru treba omogućiti izvršavanje neke od brojnih uloga iz domene javnog sektora, naročito javne infrastrukture koja je, najčešće, izrazito kapitalno intenzivna, sve uz preuzimanje odgovornosti i rizika nije nova.

Pogledom u prošlost, imamo primjere civilizacija koje su ovladale gradnjom infrastrukturnih objekata (grčka i rimska), akvadukata, tunela i kanala za navodnjavanje i sl., možemo reći da su one generirale neke od oblika partnerstva javnog i privatnog sektora. Brojne europske države (Francuska, Portugal, Španjolska, Italija, Švedska, Njemačka, Velika Britanija) su od 16.- 20. stoljeća razvile oblike JPP-a najčešće u financiranju i eksploataciji infrastrukturnih objekata (sustavi za dobavu tekuće pitke vode, mostovi, tuneli), sve kako bi uveli nove i unaprijedili postojeće javne usluge, najčešće davanjem koncesija privatnom partneru. Ilustrativan je primjer izgradnje Sueskog kanala, koji je izgrađen koristeći 99-godišnju koncesiju koju je egipatski sultan 1854. godine dodijelio francuskom diplomatu i inženjeru Ferdinandu De Lessepsu.

JPP je egzistiralo tijekom povijesti u svim epohama, samo uz različita „pravila igre“ koja je diktirala određena povijesna formacija.

JPP se naročito razvilo početkom 80- ih godina proteklog stoljeća, pored ostalog i kao odgovor javnog sektora na opravdane kritike da koristeći svoj monopol pokazuje odsustvo bilo koje želje za povećanjem konkurentnosti svojih usluga što implicira

smanjenje ponude javnih usluga, odsustvo inovacija u pružanju javnih usluga i izloženost političkom uplitanju i djelovanju.

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.

Nekoliko je općih značajki koje obilježavaju gotovo svaki oblik JPP-a. To su:

1. Mogućnost postizanja sinergijskog učinak na temelju kojeg jedan sudionik postiže veću jediničnu korist ako cilj ostvaruje u partnerstvu nego da ga ostvaruje pojedinačno
2. Mogućnost da se u određenom procesu isporuke proizvoda ili usluge postigne cilj, ali da se ne uključuje u sve faze koje taj proces obuhvaća
3. Budući da u JPP javni sektor ne teži isključivo komercijalnim ciljevima, to partnerstvo može imati i socijalne kriterije

Osnova partnerstva javnog i privatnog sektora je, kao što to i sama riječ *partnerstvo* predstavlja, uspostava suradnje javnog i privatnog sektora na realizaciji zajedničkih ciljeva, posebno u investiranju i snošenju rizika, a sve kako bi javna usluga bila dostupnija, kvalitetnija i, poželjno, jeftinija za poreznog obveznika. Pri navedenom, osnova na kojoj počiva JPP predstavlja aranžman partnerstva javnog i privatnog, u kojem se pojavljuju različiti modeli partnerstva, od kojih financiranje javnog sektora uključivanjem privatnog sektora predstavlja tek jedan dio.

Ostali dijelovi na kojima počiva JPP najčešće su:

- projektiranje,
- izgradnja,
- korištenje, i
- održavanje javne infrastrukture i usluga,

kojima i javni i privatni sektor nastoje potaknuti ekonomski rast i razvoj i realizirati svoje ciljeve - sve uz zajednički definiranu odgovornost partnera i alocirani i ugovoreni rizik.

U najširem smislu promatrano, JPP se može odrediti kao skupina zajedničkih inicijativa javnog sektora te privatnog sektora u kojima svaki subjekt pridonosi određene resurse i sudjeluje u planiranju i odlučivanju. Pod pojmom JPP-a u užem smislu se podrazumijevaju kooperativni pothvati u sklopu kojih javni i privatni partneri (sektori) udružuju resurse i stručna znanja kako bi kroz prikladnu alokaciju resursa, rizika i nagrada zadovoljili neku javnu potrebu.

Moguće je uočiti da se kod JPP-a uvijek radi o zadovoljenju neke javne potrebe koja za konačni cilj ima isporuku kvalitetnije i učinkovitije javne usluge. Budući da ne postoji jednoznačna definicija pojma JPP-a, brojne definicije i njegova određenja ipak imaju neka zajednička obilježja.

Osnova na kojoj počiva JPP nije privatizacija, koja nastaje prijenosom vlasništva iz javnog u privatni sektor.

Privatizacija predstavlja transfer javnog vlasništva (nad imovinom - stvarima i pravima) u privatni sektor, a JPP je uvođenje privatnog sektora u izgradnju, modernizaciju, financiranje i upravljanje javnim uslugama (i infrastrukturom) uz obostran interes - i javnog i privatnog sektora - prema dugoročnim ugovorima kojima javni sektor zadržava kontrolu i odgovornost za funkcioniranje sustava.

Potreba za izricanjem preciznije definicije javno- privatnog partnerstva veća je stoga što u praksi postoji nerazumijevanje ovoga fenomena upravo od strane onih kojima JPP može omogućiti stvaranje dodane vrijednosti, a to je, prije svega, lokalni javni sektor.³

Najčešće u praksi korištene, pogrešne teze o pojmu i učincima JPP koje je objavilo kanadsko ministarstvo javnih radova 1999.:

1. javno- privatno partnerstvo isto je što i privatizacija;

³Kružić, D., Lovrinčević, M. (2017.): Projekti javno-privatnog partnerstva, Ekonomski fakultet, Split, Interni materijali za nastavu
http://moj.efst.hr/nastava/oglasi/73919_1.-POJAM-OBILJEZJA-I-SADRZAJ-JPP.pdf

2. ulaskom u javno- privatno partnerstvo javni sektor gubi kontrolu nad isporukom javnih usluga;
3. javno- privatno partnerstvo koristi se samo za javne infrastrukturne radove;
4. osnovni interes javnoga sektora za javno- privatnim partnerstvom je uzbjegavanje zaduživanja;
5. kod javno- privatnog partnerstva kvaliteta javne usluge pada;
6. radnici su, kod javno- privatnog partnerstva, u nepovoljnijem položaju;
7. troškovi javne usluge narast će kako bi se isplatio profit privatnog sektora;
8. javni sektor može se zadužiti po povoljnijim uvjetima od privatnog;
9. u javno- privatnom partnerstvu postoje samo dva partnera.⁴

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 obavi 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.⁵

- Načelo zaštite javnog interesa- javni interes predstavlja državni ili opći interes koji se obično koristi u raspravama o ekonomskoj politici kada se želi označiti korist ili prednost zajednice kao cjeline za razliku od privatnih ili osobnih

⁴Juričić, Damir: Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, 2011. RRiF plus d.o.o. za nakladništvo i poslovne usluge, Zagreb, M.A.K. GOLDEN d.o.o. , str. 8.

⁵Barković, I., Širić, M. (2010.) Uloga i značaj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: izabrani primjeri, Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues, XXIII(1), 184-201. Preuzeto s <http://hrcak.srce.hr/57842>

interesa. Javni interes čini bitan element ugovora o JPP-u, kojim javnopravno tijelo želi ostvariti zadovoljenje određene javne potrebe.

- Načelo tržišnog natjecanja- predstavlja osnovni uvjet za poslovanje tržišnog gospodarstva. Ovo načelo od javnog partnera zahtijeva da osigura fer i poštene okolnosti i uvjete za gospodarske subjekte u nadmetanjima.
- Načelo učinkovitosti- javni partner provodi postupke propisane Zakonom o JPP-u i Uredbom o provedbi projekata JPP-a s ciljem učinkovitog i djelotvornog gospodarenja javnim sredstvima i postizanja najbolje vrijednosti za novac.
- Načelo jednakog tretmana- u praksi ovo načelo ima jednu od važnijih uloga. Ono teži da se omogući jednaka prilika svim gospodarstvenim subjektima da dobiju javni ugovor. Od javnog se partnera očekuje da osigura cjelovit, objektivan i nepristran tretman svim sudionicima u postupku. Odabir privatnih partnera u JPP-u se vrši na temelju objektivnih kriterija, a to je ekonomski najpovoljnija ponuda.
- Načelo zabrane diskriminacije- proizlazi iz načela jednakog tretmana i polazište ima u stavu da se ne smije diskriminirati nijedan gospodarski subjekt, odnosno da se ne smije favorizirati nijedan gospodarski subjekt. Svi sudionici se moraju tretirati na jednak način.
- Načelo uzajamnog priznavanja- ovo načelo usko je vezano uz načelo zabrane diskriminacije. Naručitelji, javni partneri ne smiju praviti nikakvu razliku između ponuditelja, roba i usluga koje se javljaju u ponudama.
- Načelo razmjernosti- zahtijeva da su sve aktivnosti u postupku JPP-a, pravila, propisi, odluke, neophodne i odgovarajuće za postizanje cilja. Ako ima bilo kakvih odstupanja ili ograničenja, ona moraju što manje ograničavati poslovne aktivnosti.
- Načelo transparentnosti- u skladu s Direktivama EU potrebno je omogućiti otvorenost postupka javne nabave. Glavni institut transparentnosti je sustav objavljivanja: pregovaračkog postupka, stavljanje informacija na raspolaganje natjecateljima, obveza dokumentiranja, otvaranje ponuda, odabir najpovoljnije ponude i pohrana dokumentacije.

- Načelo slobode ugovaranja- ovo načelo podrazumijeva slobodu ugovaranja, izbora i reguliranja odnosa, i privatni i javni partner slobodno odlučuju da li će i pod kojim uvjetima će zaključiti ugovor. Stranke ne mogu zaključiti ugovor koji bi bio suprotan javnom poretku i moralu društva.
- Načelo zaštite okoliša- pri donošenju odluke o realizaciji projekta JPP-a moraju se poduzimati sve mjere koje osiguravaju prava ljudi na zdrav i čist okoliš.

2.3. Prednosti i nedostaci javno-privatnog partnerstva

Svaki oblik financiranja ima svoje prednosti i nedostatke s obzirom na interesne odnose kreditora, investitora i javnog sektora, zakonitosti funkcioniranja poslovnog sustava i njegove specifičnosti u odnosu na druge poslovne sustave.⁶

Realizacija JPP-a je kompleksan proces i traje duže od tradicionalnog načina financiranja.

Prednosti JPP-a:

- podiže razinu kvalitete pružanja javnih usluga,
- pridonosi ubrzanju gospodarskog rasta i razvoja,
- omogućuje reformu javne uprave prijenosom znanja i vještina u upravljanju JPP projektima, sa privatnog na javni sektor.

Ograničenja (nedostaci) JPP-a:

- veći inicijalni troškovi za javni i privatni sektor,
- dugotrajnost procesa odabira partnera,
- složenost procedure,
- nepostojanje standardnih uvjeta ugovora,
- postojanje nepovjerenja među partnerima,

⁶Juričić, Damir: Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, 2011. RRiF plus d.o.o. za nakladništvo i poslovne usluge, Zagreb, M.A.K. GOLDEN d.o.o. , str. 59.

- nepostojanje iskustva u kreiranju uspješnih partnerskih odnosa.

2.4. Projektno financiranje

Pod projektnim financiranjem se podrazumijeva financiranje određenog ekonomskog subjekta u kojem se zajmodavci zadovoljavaju time da se inicijalno oslanjaju na novčani tok i prihode novog ekonomskog subjekta kao na izvor sredstava iz kojih će se kredit otplatiti, a ne na imovinu tog ekonomskog subjekta kao na osiguranje za dani kredit.⁷

Projektno financiranje se uglavnom koristi kod složenih projekata infrastrukture i razlikuje se od financijskih tehnika koje se primjenjuju kod uobičajenog korporativnog financiranja ili klasičnog dužničkog financiranja javnog sektora.

Projektna financiranja su se u svijetu pokazala najučinkovitijim načinom financiranja velikih i dugoročnih projekata, onih projekata kojima je potreban veliki kapital i koji uključuju više sudionika kao što su razni privatni investitori, banke, ulagači, građevinska poduzeća i dr.

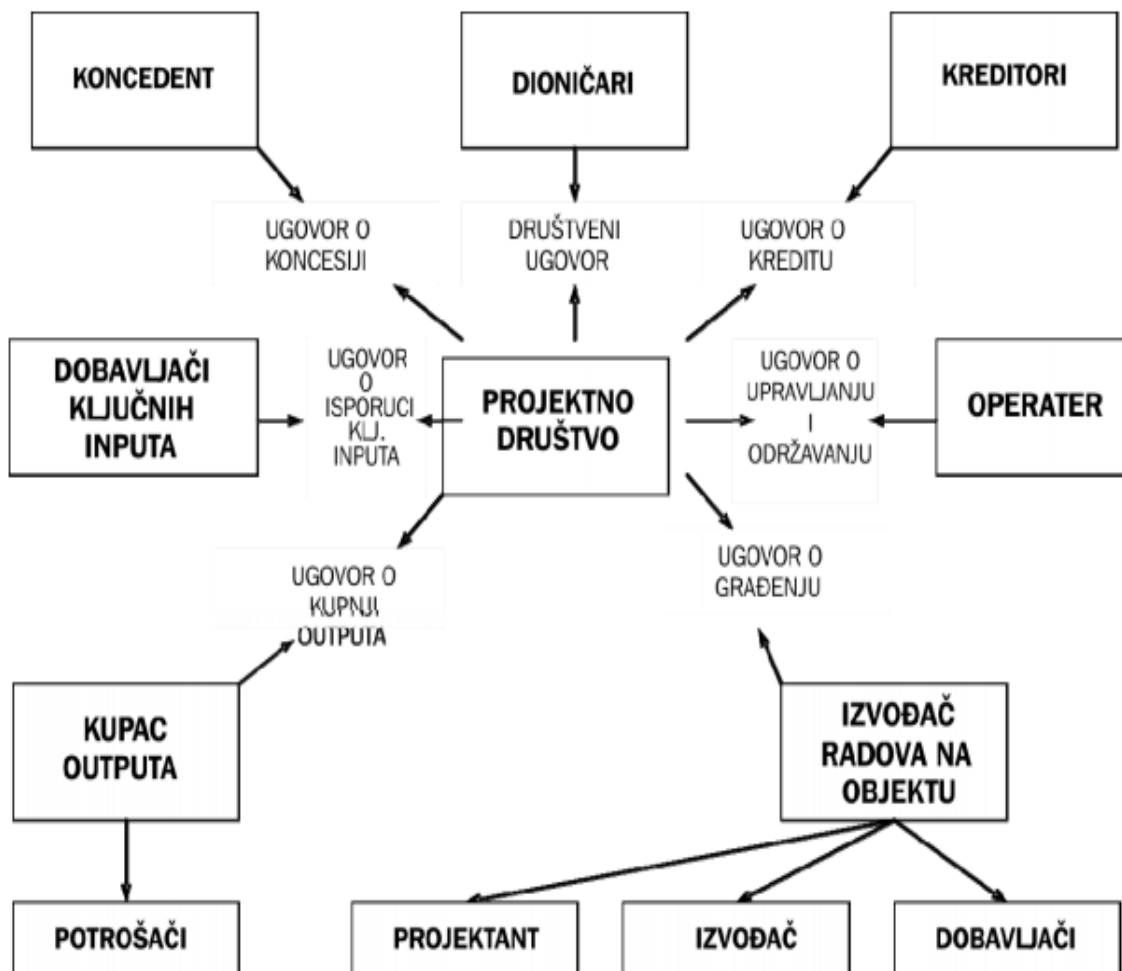
Značajke projektnog financiranja:

- Predviđeno je za projekte koji su pravno i ekonomski nezavisni, a koji se provode kroz društvo za posebnu namjenu
- Koristi se uglavnom za nove projekte, a ne za već uspostavljeno poslovanje
- Velik je odnos duga i glavnice
- Nema jamstva od investitora u projektnu kompaniju ili postoje tek ograničena jamstva za dug od projektnog financiranja
- Vjerovnici se za servisiranje duga oslanjaju na budući novčani tok projekta, a ne na vrijednost njegove imovine ili na analize povijesnih financijskih rezultata
- Projektni su ugovori stoga glavno osiguranje za vjerovnike, a vjerojatno je da će fizička imovina projektne kompanije vrijediti mnogo manje od duga

⁷Kružić, D., Lovrinčević, M. (2017.): Projekti javno-privatnog partnerstva, Ekonomski fakultet, Split, Interni materijali za nastavu
http://moj.efst.hr/nastava/oglasi/73919_1.-POJAM-OBILJEZJA-I-SADRZAJ-JPP.pdf

ako je prodavač uslijed dužnikovih neispunjavanja financijskih ugovornih obveza

- Vjerovnici vrše detaljnu kontrolu nad aktivnostima projektne kompanije kako bi osigurali da vrijednost tih projektnih ugovora ne bude ugrožena, npr. Neispunjavanjima zadanih performansi
- Projekt ima vremenski određen životni vijek koji se temelji na čimbenicima poput vremenskog trajanja ugovora ili licencija, ili pričuva prirodnih resursa
- Dug projektnog financiranja stoga mora biti u potpunosti otplaćen do isteka vijeka projekta⁸



Slika 1. Struktura projektnog financiranja infrastrukture temeljem koncesije

⁸Kružić, D., Lovrinčević, M. (2017.): Projekti javno-privatnog partnerstva, Ekonomski fakultet, Split, Interni materijali za nastavu

http://moj.efst.hr/nastava/oglasi/73919_1.-POJAM-OBILJEZJA-I-SADRZAJ-JPP.pdf

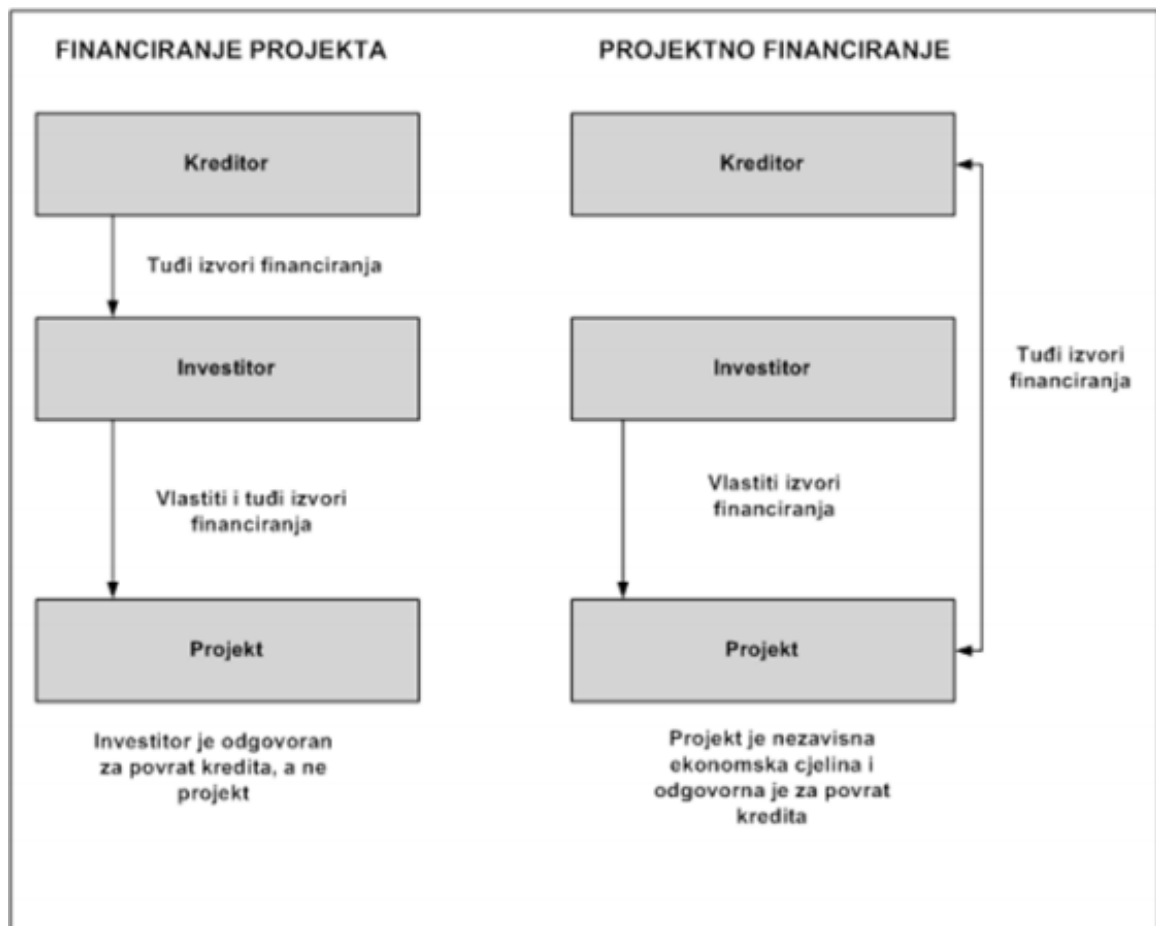
Izvor: Prilagođeno prema Šimić (2003).

<http://seminar.tvz.hr/materijali/materijali18/18A01.pdf>

Ovdje nam je slikovito prikazana struktura projektnog financiranja. Razgranati su nam svi sudionici, od samog projektnog društva pa sve do krajnjih potrošača. Prikazane su nam veze da bi bolje razumijeli njihove odnose i sve vrste ugovora koje ovi sudionici sklapaju, a sve u cilju što boljeg i kvalitetnijeg krajnjeg rezultata.

Poznavajući karakteristike klasičnog, dužničkog financiranja i projektnog financiranja uočavamo dvije ključne prednosti projektnog u odnosu na klasičan način financiranja projekta.

Prvenstveno se povećava raspoloživost financiranja čime se ujedno i omogućava realizacija projekta koji se zbog veličine potrebnog ulaganja ne bi ostvario samo na osnovi vlastita kapitala sponzora projekta ili pak izravnog zaduženja kao što su bankarski krediti, te se s druge strane smanjuje rizik. Rizik se smanjuje načinom da se raspoređuje na sudionike u projektnom financiranju, a iskustvo je pokazalo da je adakvatna alokacija rizika vrlo bitan faktor i u pokretanju i uspjeh svakog projekta.



Slika 2. Usporedba tradicionalno-poslovnog financiranja i projektog financiranja

Izvor: Šošić, M. et al, 1999.

<http://seminar.tvz.hr/materijali/materijali18/18A01.pdf>

2.5. Rizici financiranja projekata modelom javno-privatnog partnerstva

Infrastrukturni objekti koji se grade i koriste metodama projektog financiranja izloženi su različitim oblicima rizika. Budući da su takvi projekti zasnovani na partnerstvu javnog i privatnog sektora čiji interesi mogu biti bitno različiti, bitno je unaprijed rasporediti rizike i odgovornosti u svim slučajevima u kojima je to moguće

te odrediti načela i pravila rješavanja mogućih sporova u svim ostalim slučajevima. Privatni i javni partner ne snose jednaku odgovornost za rizike. Zbog toga se ugovorom o koncesiji utvrđuju i alociraju koristi i troškovi za svakog partnera i s time povezani rizici.⁹

Rizici se mogu klasificirati u dvije osnovne grupe:

1. Sistemske rizici- na ovu vrstu rizika se ne može utjecati ili to s druge strane zahtijeva neproporcionalno visoke troškove. Pod ove rizike spadaju politički rizici, pravni, ekološki, inflacija i dr.
2. Nesistemske rizici- ova vrsta rizika se može smanjiti, tj. diversificirati akcijama menadžmenta. To su logistika pri izgradnji projekta, materijali koji se ugrađuju u projekt, održavanje projekta, upravljanje radnom snagom i dr.

Vrste rizika projekata u JPP:

1. Rizici vezani za proces izgradnje javnog objekta
2. Rizici vezani za proces održavanja i zamjene javnog objekta
3. Rizici vezani za ostavriavanje prihoda od prodaje javnih usluga
4. Rizici vezani za izvore financiranja projekta u JPP
5. Ostali rizici projekata u JPP- u

Kod rizika vezanih za proces izgradnje javnog objekata susrećemo rizik projektiranja, rizik troškova, budžeta izgradnje i rizik završetka izgradnje.

Kod rizika projektiranja potrebno je istaknuti da ga na sebe preuzima javni partner i moguće ga je smanjiti ako javni partner u što većoj mjeri detaljno definira tražene izlazne parametre objekta. Projektiranje je važan proces, koji na temelju izlaznih parametara, koje definira javni partner, ujedno definira i ulazne kako bi se postigla

⁹Ladavac, J., 1999, «Financiranje cestovne izgradnje u Hrvatskoj», magistarski rad, Zagreb: Ekonomski fakultet

optimizacija parametara izgradnje, te kako bi se u konačnici dobile izlazne veličine uz najmanje troškove.

Rizik troškova podrazumijeva vjerojatnost da će stvarni troškovi izgradnje premašiti planirane, a sve zbog kalkuliranja novih vrsta troškova ili zbog promjene cijena pojedinih vrsta troškova.

Kod završetka izgradnje rizik uglavnom snosi privatni partner, ali i javni partner je zainteresiran za smanjivanje ove vrste rizika jer mu je u interesu što prije započeti s isporukom javnih usluga. Pod rizikom završetka izgradnje podrazumijeva se vjerojatnost da se projekt neće završiti u planiranom roku, a to za posljedicu ima utjecaj na neto sadašnju vrijednost i na iznos kamata. Što je duže razdoblje to je manja neto sadašnja vrijednost projekta i veći trošak kamata.

Rizici vezani za proces održavanja i zamjene odnose se na poznavanje materijala koji će se ugraditi u objekt. Njihovim boljim poznavanjem, moći će se preciznije predvidjeti troškovi održavanja i raspoloživosti javnog objekta.

Rizici vezani za prihode od javnih usluga odnose se na potražnju i cijene javnih usluga. Kod rizika potražnje definiramo vjerojatnost da će potražnja za javnim uslugama biti manja od očekivane, što ujedno može i smanjiti prihode iz kojih se podmiruju troškovi projekta. Rizik cijena je vjerojatnost promjene prodajnih ili nabavnih cijena u odnosu na one ugovorene.

Rizici vezani za izvore financiranja projekta odnose se na promjenjivost njihovih komponenti, primjerice financijski rizik, rizik kamatne stope i valutni rizik.

U grupu ostalih rizika ubrajaju se brojni drugi rizici koji se ne mogu svrstati u nijednu navedenu kategoriju, a iznimno su važni kod ukupne analize projekta.

Svi rizici su strukturirani u matrici rizika koju izrađuje javni partner. Rizici sadržani u matrici su svi oni rizici koji proizlaze iz prirode konkretnog projekta.

Matricom rizika određeni su:

- Rizici kojima će upravljati javni partner
- Rizici kojima će upravljati privatni partner
- Rizici čije će se upravljanje podijeliti između javnog i privatnog partnera

Alokacija rizika je jedan od najvažnijih i najkarakterističnijih segmenta postupka pripreme JPP projekta.

Dodana vrijednost za javno tijelo ostvaruje se prenošenjem rizika kojima neefikasno upravlja na privatnog partnera koji je svojim referencama dokazao da je sposoban prenesenim rizicima efikasnije upravljati. Subjekt koji efikasno upravlja određenim rizicima imat će minimalnu vjerojatnost njegove materijalizacije.

Međutim, osnovno pitanje svakog JPP-a je stupanj alokacije. Mali broj prenesenih rizika ili pogrešno odabrana vrsta rizika koji se alocira neće rezultirati najvećom vrijednošću za javnog partnera u odnosu na tradicionalni model. S druge strane, prenesu li se svi rizici na privatnog partnera, one rizike kojima privatni partner objektivno ne može upravljati prenijeti će se povratno javnom partneru kroz uvećanu naknadu.¹⁰

Na sljedećoj slici prikazana će nam biti skraćena matrica alokacije rizika.

¹⁰<http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/10/p8-v2-rizici-kod-jpp-projekata-final-za-objavu.pdf>, str. 28

| Rizik | Opis | Alokacija |
|---------------------------|--|--|
| Rizik projektiranja | Vjerojatnost da se projektiranjem od strane privatnog partnera neće postići zadovoljenje definiranih izlaznih karakteristika projekta. | Privatni partner. |
| Rizik završetka izgradnje | Vjerojatnost da radovi na javnoj građevini neće biti završeni u ugovorenom roku. | Privatni partner osim probijanja rokova uzrokovanih javnim partnerom. |
| Rizik budžeta izgradnje | Vjerojatnost da će stvarni troškovi projekta biti veći od planiranih. | Privatni partner. |
| Ekološki rizik | Vjerojatnost nastanka gubitaka ili štete po ekološki sustav uzrokovanih (i) izgradnjom i/ili održavanjem, (ii) predprojektiranih ili pripremnih aktivnosti javnog partnera ili trećih osoba. | Za (i) privatni partner, za (ii) javni partner. |
| Rizik raspoloživosti | Vjerojatnost da usluge koje isporučuje privatni partner neće biti u skladu s definiranim izlaznim karakteristikama projekta. | Privatni partner |
| Valutni rizik | Vjerojatnost da će promjena tečaja valute u kojoj su denominirani troškovi inputa prouzročiti gubitak na projektu u fazi eksploatacije. | Privatni partner. |
| Rizik inflacije | Vjerojatnost da će stvarna inflacija biti veća od planirane. | Javni partner za slučaj ukoliko stvarna inflacija bude veća od projicirane na temelju utvrđenih indeksa. |
| Rizik više sile | Vjerojatnost nastupa neočekivanih šteta ili gubitaka uzrokovanih od strane trećih osoba (prirodnih ili ljudskih). | Za rizike koji se mogu osigurati – privatni partner. Rizici koji se ne mogu osigurati dijele se između partnera po posebnim kriterijima. |
| Rizik potražnje | Vjerojatnost da će potražnja za javnim uslugama koje isporučuje projekt biti manja od planirane. | Dijele se između partnera s obzirom na uzroke oscilacija u potražnji. |

Slika 3. Primjer indikativne skraćene matrice alokacije rizika

Izvor: <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/10/p8-v2-rizici-kod-jpp-projekata-final-za-objavu.pdf>, str. 30.

3. MODELI I OBLICI POVEZIVANJA JAVNOG I PRIVATNOG PARTNERSTVA

Partnerstvo javnog i privatnog sektora razmjerno je dug proces koji se postupno razvijao. U procesu razvoja su se tijekom vremena stvarali različiti modeli i oblici sustava partnerstva javnog i privatnog sektora.

3.1. Modeli udruživanja javnog i privatnog sektora

U ovisnosti o razini uključenosti javnoga i privatnoga sektora u projektiranje, izgradnju, održavanje, financiranje, upravljanje, operacionalizaciju, kao i alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture, javno-privatno partnerstvoobuhvaća sljedeće modele:¹¹

1. Privatno-Financiranje (FO: Finance Only): Privatni sektor, najčešće banke i fondovi, neposredno financiraju izgradnju javne infrastrukture. Svi troškovi financiranja idu na teret javnoga sektora, koji snosi sve rizike izgradnje i eksploatacije.
2. Projektiraj-Pobjedi u nadmetanju-Izgradi (DBB: Design-Bid-Build): Javni partner određuje zahtjeve projekta, osigurava njegovo financiranje i projektiranje. Postupkom nabave odabire najpovoljnijeg privatnoga ponuđača, koji je odgovoran za izgradnju. Javni partner pruža uslugu, održava objekt i vlasnik je izgrađenog objekta.
3. Projektiraj-Izgradi-Održavaj (DBM: Design-Build-Maintain): Privatni sektor, po zahtjevima i specifikacijama javnoga sektora, projektira, gradi i održava infrastrukturu, najčešće uz unaprijed ugovorenu fiksnu cijenu, čime se troškovni rizik i rizik kvalitete i održavanja izgrađenog, prenosi na privatni sektor.
4. Izvedi-Održavaj (OM: Operate-Maintain): Privatni sektor, temeljem ugovorenih uvjeta, pruža uslugu koristeći javna dobra ili javnu imovinu, pri čemu vlasništvo ostaje u rukama javnoga sektora. Po svojoj naravi, OM modeli predstavljaju tzv. outsourcing ugovore.

¹¹ Geddes, M., Making Public Private Partnership Work: Building Relationship and Understanding Cultures, Gower Publishing, London, 2005., str. 8.-14., i Gulija, B., Javno-privatno partnerstvo, Euroscope, Europski dokumentacijski centar, Zagreb, 2004., No. 73, str. I.-IV.

5. Operativna licenca (OL: Operation License): Privatni sektor dobiva dozvolu od javnoga sektora pružiti javnu uslugu, najčešće ograničenoga trajanja.
6. Projektiraj-Izgradi-Izvedi (DBO: Design-Build-Operate): Privatni sektor, po zahtjevima i specifikacijama javnoga sektora, projektira i gradi javno dobro, najčešće po fiksnoj cijeni, a financiranje i troškove financiranja snosi javni sektor. Po završetku gradnje, privatni partner uzima objekt u dugoročan zakup i koristeći ga pruža uslugu.
7. Izgradi-Izvedi-Prenesi (BOT: Build-Operate-Transfer): Privatni sektor, po projektima javnoga sektora, gradi javno dobro i koristeći ga pruža uslugu. Privatni partner kao pružatelj usluge (pod kontrolom javnog sektora) naplaćuje naknadu za pruženu uslugu od javnoga sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom višegodišnjega zakupa, javno se dobro vraća javnome partneru.
8. Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Izvedi (DBFO: Design-Build-Finance-Operate): Privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnoga dobra i uzima ga u dugoročan najam. Upravlja pružanjem usluge i koristi javno dobro ugovoreni broj godina.
9. Izgradi-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (BOOT: Build-Own-Operate-Transfer): Privatni sektor, po projektima javnoga sektora, gradi javno dobro, zadržava ga u vlasništvu i posjedu za ugovoreno vrijeme trajanja aranžmana i koristeći ga pruža uslugu. Privatni partner, kao pružatelj usluge, naplaćuje naknadu za pruženu uslugu od javnoga sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom ugovorenog roka se vlasništvo nad javnim dobrom prenosi bez naknade javnome partneru.
10. Zakupi-Razvij-Izvedi (LDO: Lease-Develop-Operate): Privatni partner javno dobro uzima u zakup, tehnološki i funkcionalno ga razvija i unapređuje te upravlja njegovim korištenjem.
11. Izgradi-Zakupi-Izvedi-Prenesi (BLOT: Build-Lease-Operate-Transfer): Privatni partner gradi javno dobro i uzima ga u zakup. Vlasništvo ostaje u javnom sektoru, a privatni sektor, koristeći zakupljeni javni objekt, pruža uslugu. Istekom ugovorenoga roka se posjed nad javnim dobrom vraća javnome partneru.

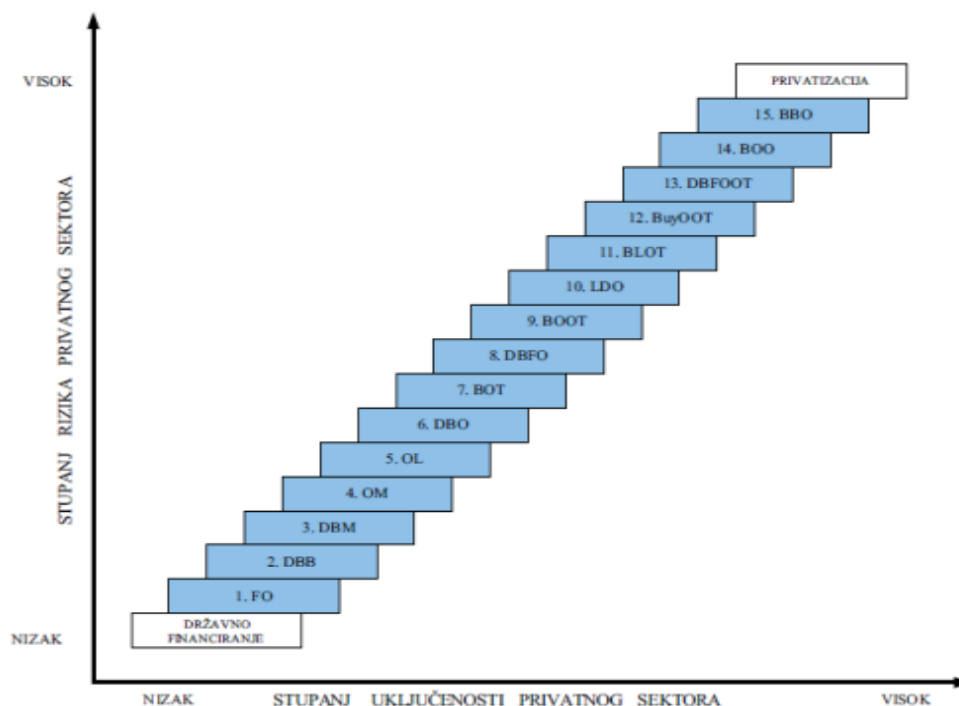
12. Kupi-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (BUYOOT: Buy-Own-Operate-Transfer): Privatni sektor kupuje javno dobro, koristi ga ugovoreni broj godina i pruža uslugu. Istekom ugovorenoga roka vlasništvo se bez naknade prenosi na javni sektor.

13. Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Posjeduj-Izvedi-Prenesi(DBFOOT:Design-BuildFinance-Own-Operate-Transfer): Privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnoga projekta, upravlja pružanjem usluge i koristi javno dobro, koje je njegovo vlasništvo, ugovoreni broj godina. Istekom ugovorenoga roka se vlasništvo nad javnim dobrom prenosi javnome partneru bez naknade.

14. Izgradi-Posjeduj-Izvedi (BOO: Build-Own-Operate): Privatni sektor gradi i upravlja javnim dobrom u svome vlasništvu, bez obveze da se imovina transferira javnome sektoru. Kontrola nad uslugama privatnoga sektora se najčešće provodi i regulira od strane javnih vlasti.

15. Kupi-Izgradi-Izvedi (BBO: Buy-Build-Operate): Privatni sektor kupuje javno dobro, unapređuje ga i njime upravlja, pružajući usluge javnome sektoru ili krajnjim korisnicima. Istekom ugovorenoga roka privatni sektor zadržava svoja vlasnička prava nad dobrom javne namjene.

Iz navedenoga možemo zaključiti da ne postoji univerzalni model ili standard podoban za javno-privatno partnerstvo. Svako partnerstvo je posebno i specifično, te je potrebno uzeti u obzir brojne faktore i parametre, a naročito spremnost partnera na suradnju i dogovorenu alokaciju rizika.



Slika 4. Spektar uključenosti privatnog sektora u suradnju s javnim sektorom i modeli JPP-a

Izvor: Kačer, H., Kružić, D., Perković, A.: Javno - privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 2008.,3., 603-640., str. 609.

3.2. Oblici udruživanja javnog i privatnog sektora

Svi prethodno navedeni modeli JPP mogu se grupirati u nekoliko temeljnih oblika realizacije partnerstva javnog i privatnog sektora¹²:

- Ugovori o upravljanju (management contracts) i ugovori o pružanju usluga (service contracts), u kojima privatni sektor preuzima pružanje neke usluge u ime ili za račun javnog sektora.

¹²Kačer, H., Kružić, D., Perković, A.: Javno - privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 2008.,3., 603-640., str. 609.

- Ugovori o najmu/zakupu javnih dobara (lease agreements), kojima javni sektor daje javnu imovinu privatnom partneru na korištenje. Privatni partner unajmljenu/zakupljenu imovinu koristi i najčešće je tehnološki i funkcionalno razvija.
- Ugovori o zajedničkom ulaganju (joint venture agreements), kojima javni i privatni sektor osnivaju zajednički poslovni subjekt (najčešće trgovačko društvo) radi realizacije nekog projekta, a visina i način ulaganja i raspodjela rizika se definiraju ugovorom.
- Koncesijski ugovor - BOT (Build-Operate-Transfer) kojim javni sektor dio svojih prava ili obavljanje određene djelatnosti prenosi, na ugovoreni rok, u sferu odgovornosti privatnog partnera.
- Privatna financijska inicijativa - PFI (Private Finance Initiative)- oblik JPP koji po svojim karakteristikama pripada u DBFO (Design-Build-Finance-Operate) tip ugovora. Pod ovim oblikom partnerstva poznati su još i modeli kao npr. BOOT (Build-OwnOperate-Transfer), DBFOOT (Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer) i dr.
Javni sektor putem ugovora iz domene PFI iznajmljuje ili kupuje točno određenu vrstu javnih dobara ili javnih usluga, koje mu pruža privatni partner.
- Ugovori BOO (Build-Own-Operate) i BBO (Buy-Build-Operate) – kojima privatni partner kupuje, gradi, održava i upravlja imovinom koja je njegovo isključivo vlasništvo i čijim gospodarenjem privatni partner snosi sve rizike, ali i sve koristi od pružanja ugovorene javne usluge.

4. PRIMJENA MODELA JAVNO- PRIVATNOG PARTNERSTVA U RH

4.1. Javno- privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj

Javno-privatno partnerstvo je u Republici Hrvatskoj u primjeni od njenog osamostaljenja do danas i imalo je posebno značajnu ulogu u razvoju infrastrukturnih projekata te u pružanju kvalitetnijih javnih usluga. Zadnjih godina u praksi su zaživjeli i zahtjevniji modeli JPP-a, posebice kada je riječ o području obrazovanja i znanosti, tehnološko-razvojnim centrima, očuvanju prirodnog okoliša, stanogradnji, izgradnji objekata javne uprave, izgradnji sportske i urbane infrastrukture, te razvoju zdravstva i socijalne skrbi. Usporedno s razvojem modela JPP-a i projekata, razvijale su se i prateće gospodarske djelatnosti, profesionalne i stručne sposobnosti javnog i privatnog sektora za pripremu, ocjenu i vrednovanje JPP projekata, te institucionalni kapaciteti nužni za uspješnu primjenu JPP-a u Republici Hrvatskoj, u čemu su važnu ulogu imale Smjernice za primjenu ugovornih modela javno-privatnog partnerstva Vlade Republike Hrvatske, objavljene krajem 2006. godine.

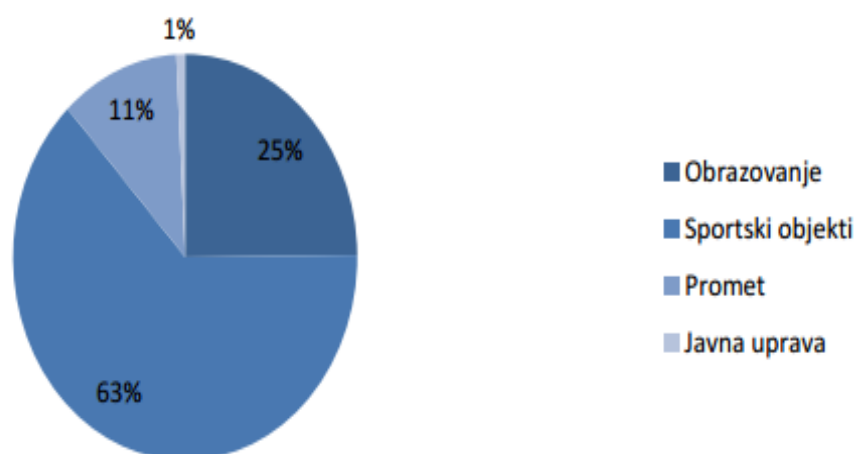
Dosadašnja praksa je potvrdila da JPP može imati važnu pozitivnu ulogu u podizanju razine javnih usluga, ubrzavanju gospodarskog razvoja i reformi javne uprave prijenosom posebnih znanja o upravljanju JPP projektima s privatnog na javni sektor. Pri tome su osnovne prednosti JPP-a osiguravanje novih izvora svježeg privatnog kapitala potrebnog javnom sektoru zbog pružanja kvalitetnijih i jeftinijih postojećih i/ili novih javnih usluga što dugoročno može dovesti do oslobađanja dodatnih proračunskih sredstava koja se mogu usmjeriti u postojeće odnosno nove razvojne projekte. Na taj način se mogu smanjiti rizici neplaniranih troškova tijekom izgradnje, povećati fiskalni prihodi te unaprijediti njihova naplata i potaknuti gospodarski rast u Republici Hrvatskoj.

Kroz rastuću primjenu JPP-a može se osigurati učinkovitije upravljanje i bolja uporaba javnih građevina, kroz inovativnost i racionalnost privatnog sektora kod upravljanja javnim građevinama te prijenos stručnih znanja potrebnih javnim partnerima za bolje i

učinkovitije upravljanje javnim građevinama te učinkovitije pružanje javnih usluga svim građanima Republike Hrvatske. Pri tom javni sektor osigurava stabilan politički i pravni okvir, potiče, prati, usmjerava i razvija JPP-a, a privatni sektor osigurava novi menadžment, komercijalnu i financijsku disciplinu te nove privatne izvore za financiranje vrlo velikih i složenih projekata bitnih za dugoročan razvoj različitih dijelova hrvatskog društva.¹³

U narednim paragrafima osvrnuti ćemo se na stanja i analize tržišta prethodnim godina u Republici Hrvatskoj.

Pregled stanja i analiza tržišta od 2007- 2012



Slika 5. Struktura projekta po sektorima

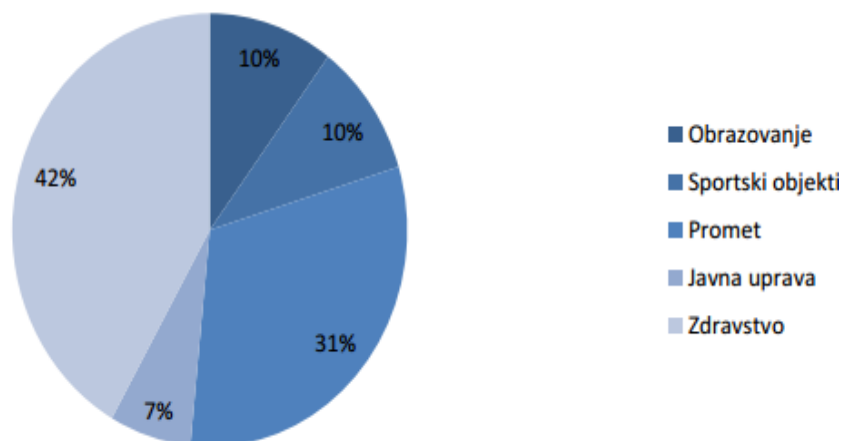
Izvor: Agencija za javno- privatno partnerstvo, Registar ugovora, www.ajpp.hr

Na grafikonu je prikazana struktura ulaganja po sektorima u Republici Hrvatskoj. Kao što vidimo najveći volumen ulaganja (63%) odnosi se na sektor obrazovanja, prije svega na osnovnoškolske i srednjoškolske strukture. Slijede ulaganja u sportske objekte sa 25%. Prometna infrastruktura obuhvaća 11% ukupnog volumena dok investicije u objekte javne uprave čine svega 1% ukupnih ulaganja po sektorima.¹⁴

¹³http://www.javnabavna.hr/userdocsimages/userfiles/file/STRATE%C5%A0KI%20DOKUMENTI/Strat eski_okvir_za_razvoj_JPP.pdf

¹⁴http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/11/pregled-stanja-projekata-2007-2012_v3-1.pdf

Pregled stanja i analiza tržišta 2014.



Slika 6. Struktura projekta po sektorima

Izvor: Agencija za javno-privatno partnerstvo, Registar ugovora, www.ajpp.hr

Na grafikonu je prikazana struktura projekata u provedbi, nabavi te pripremi po sektorima u Republici Hrvatskoj 2014-e godine. Najveći volumen ulaganja (42%) odnosi se na sektor zdravstva, prije svega na pripremne projekte u zdravstvenom sektoru kao što je KBC Rijeka, te bolnice u Popovači te Varaždinu. Ulaganja u sektor prometa zauzimaju visokih 31% udjela i to ponajprije zahvaljujući investiciji u novi putnički terminal Zračne luke Zagreb, dok sektor obrazovanja i gradnja sportskih objekata zauzimaju podjednaki udio od 10% ukupnog tržišta. Manjinski dio se odnosi na projekte javne uprave koji prema ukupnoj strukturi zauzimaju svega 7% JPP tržišta.¹⁵

4.2. Institucionalni okvir javno-privatnog partnerstva

Temeljem Zakona o javno-privatnom partnerstvu (JPP) iz 2008.g. ustrojena je Agencija za javno-privatno partnerstvo (AJPP) kao središnje nacionalno tijelo i centar znanja zadužena za ocjenu, odobravanje i praćenje provedbe projekata JPP-a, vođenje Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu te primjenu najbolje međunarodne prakse i uspostavljanje sustava izobrazbe u području JPP-a.

¹⁵http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/11/pregled-stanja-projekata-2014_v3.pdf

Temeljem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN 152/14) i Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o osnivanju Agencije za investicije i konkurentnost (NN 152/14) dana 2. ožujka 2015.g. Agencija za javno-privatno partnerstvo pripojena je Agenciji za investicije i konkurentnost (AIK), unutar koje je Sektor za javno-privatno partnerstvo u cijelosti preuzeo poslove pripojene Agencije za javno-privatno partnerstvo.

U okviru europske investicijske politike, omogućeno je kombiniranje JPP-a i fondova EU, te u postupku odobravanja takve vrste projekata ključnu ulogu uz Agenciju i Ministarstvo financija ima i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU.

U fazi pripreme projekata JPP-a važnu ulogu ima Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI) osnovan krajem ožujka 2012. godine. Unutar Centra Sektor za JPP zadužen je za identificiranje, izradu i provedbu projekata po ugovornom obliku javno privatnog partnerstva. On komunicira s jedinicama lokalne i regionalne samouprave, te u suradnji s njima izrađuje kompletnu dokumentaciju za odabir partnera u javnom nadmetanju.

Kada je riječ o političkim okvirima provedbe javno-privatnog partnerstva, središnju ulogu imaju Ministarstvo gospodarstvu u okviru čije nadležnosti je vođenje politike javno-privatnog partnerstva i Ministarstvo financijau okviru čije nadležnosti je vođenje politike koncesija.

U pripremi i provedbi projekata JPP-a, uz Agenciju i Centar, ključnu ulogu ima i Ministarstvo financija, kao tijelo koje daje suglasnost na projekte JPP-a u vezi njihove usklađenosti s proračunskim projekcijama i planovima te fiskalnim rizicima i ograničenjima propisanim posebnim propisima, kao i o financijskoj i fiskalnoj održivosti prijedloga projekta. U tom smislu Agencija i Ministarstvo financija čine funkcionalnu cjelinu, a sam proces odobravanja projektnih prijedloga uključuje i ostala resorna ministarstva te nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u okviru čijih su područja nadležnosti usvojeni sektorski razvojni planovi i strategije sa zacrtanim ciljevima i očekivanim učincima predloženog projekta.

U postupku odabira privatnog partnera, Zakon o JPP-u upućuje na propise iz područja javne nabave. Stoga, značajne uloge imaju Ministarstvo gospodarstva (izobrazba, nadzor postupaka dodjele i provedbe ugovora o javnoj nabavi), te Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave nadležna za rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva kao prvostupanjsko tijelo, te Upravni sud kao drugostupanjsko tijelo nadležno za rješavanje u istim postupcima.¹⁶

Pravni okvir

Područje javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj regulirano je Zakonom o JPP-u (NN 78/12 i NN 152/2014) i Uredbom o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (NN 88/12 i 15/15), Zakonom o koncesijama (NN 143/12), te Zakonom o javnoj nabavi (NN 90/11, 83/13 i 143/13) vezano na postupke dodjele ugovora o javnoj nabavi i ugovora o koncesijama.

4.3. Ugovoreni, odobreni i projekti s namjerom provedbe javno- privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj

Na slikama preuzetih s web stranice agencije za investicije i konkurentnost (AIK) priloženi su nam do sada ugovoreni, odobreni te projekti koji se tek namjeravaju provesti u RH. Prikazani su nam nazivi projekata te procijenjene kapitalne vrijednosti projekata u hrvatskim kunama, u navedenim iznosima nije uključen PDV.

¹⁶<http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/>

| Naziv projekta | | Procijenjena kapitalna vrijednost u HRK (PDV nije uključen) |
|--|-----------|---|
| Zračna luka Zagreb | Ugovoreni | 1.420.800.000 |
| Sportska dvorana Varaždin | Ugovoreni | 177.174.280 |
| Dogradnja škole u VŽ - III iskaz. - grupa 1 | Ugovoreni | 27.628.610 |
| Dogradnja škole u VŽ - II iskaz. - grupa 5 | Ugovoreni | 39.685.001 |
| Dogradnja škole u VŽ - II iskaz. - grupa 4 | Ugovoreni | 13.939.404 |
| Dogradnja škole u VŽ - II iskaz. - grupa 3 | Ugovoreni | 16.065.311 |
| Dogradnja škole u VŽ - II iskaz. - grupa 1 i 2 | Ugovoreni | 31.932.259 |
| Dogradnja škole u VŽ - I iskaz. - grupa 3 i 4 | Ugovoreni | 40.560.479 |
| Dogradnja škole u VŽ - I iskaz. - grupa 2 | Ugovoreni | 18.427.258 |
| Dogradnja škole u VŽ - I iskaz. - grupa 1 | Ugovoreni | 49.677.685 |
| Rekonstrukcija zgrade Varaždinske Županije | Ugovoreni | 8.976.983 |
| Autobusni kolodvor Osijek | Ugovoreni | 120.000.000 |
| Gimnazija Koprivnica | Ugovoreni | 69.566.786 |
| Arena Split | Ugovoreni | 504.000.000 |
| Suma | | 2.538.434.056 |

Slika 7. Ugovoreni projekti JPP-a u RH

Izvor: <http://www.aik-invest.hr/jpp/projekti/>

| Naziv projekta | | Procijenjena kapitalna vrijednost u HRK (PDV nije uključen) |
|---|----------|---|
| Trg pravde – Zagreb | Odobreni | 1.350.000.000 |
| Istarska županija i Grad Poreč – škole | Odobreni | 145.759.900 |
| Varaždinska županija – škole | Odobreni | 107.037.904 |
| "Dom za starije i nemoćne osobe Gerovo" | Odobreni | 24.000.000 |
| Neuropsihijatrijska bolnica "dr. Ivan Barbot" Popovača | Odobreni | 125.500.000 |
| Rekonstrukcija građevina javne rasvjete na području Grada Novog Vinodolskog | Odobreni | 4.194.298 |
| Rekonstrukcija građevina javne rasvjete Općine Kostrena | Odobreni | 1.875.874 |
| Opća bolnica Varaždin | Odobreni | 240.000.000 |
| Koprivnica – škole | Odobreni | 100.000.000 |
| Obnova građevina javne rasvjete Grada Kraljevice | Odobreni | 4.160.000 |
| Rekonstrukcija građevina javne rasvjete Grada Novske | Odobreni | 7.000.000 |
| Rekonstrukcija građevina javne rasvjete Općine Višnjan | Odobreni | 1.520.000 |
| Suma | | 2.111.047.976 |

Slika 8. Odobreni projekti JPP-a u RH

Izvor: <http://www.aik-invest.hr/jpp/projekti/>

| Naziv projekta | | Procijenjena kapitalna vrijednost u HRK (PDV nije uključen) |
|---|------------------|---|
| Medulin Active Park | Namjera provedbe | 162.368.991 |
| Obnova, proširenje i podizanje kvalitete usluge Hotela Fontana u sklopu Specijalne bolnice Lipik na razinu 4* | Namjera provedbe | 55.300.000 |
| Rekonstrukcija građevina javne rasvjete Grada Vrgorca | Namjera provedbe | 6.000.000 |
| Bjelovarsko-bilogorska županija – škole | Namjera provedbe | 116.000.000 |
| Hrvatski povijesni muzej u Zagrebu | Namjera provedbe | 126.000.000 |
| Hrvatski državni arhiv | Namjera provedbe | 138.000.000 |
| Grad Dubrovnik – škole | Namjera provedbe | 102.000.000 |
| KLINIČKI BOLNIČKI CENTAR RIJEKA | Namjera provedbe | 2.572.144.000 |
| Suma | | 3.277.812.991 |

Slika 9. Namjera provedbe projekata JPP-a u RH

Izvor: <http://www.aik-invest.hr/jpp/projekti/>

5. PRIMJENA MODELA JAVNO- PRIVATNOG PARTNERSTVA U EU

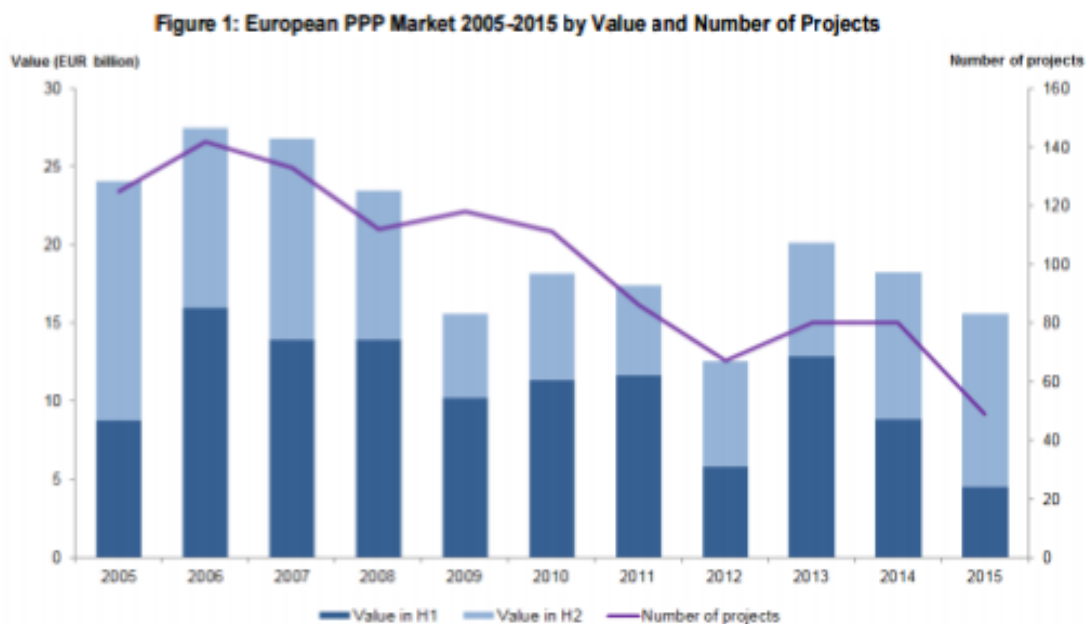
5.1. Europski JPP centar znanja (EPEC)

Europski JPP centar znanja (EPEC), European Expertise Centre, pokrenut je na inicijativu Europske investicijske banke, Europske Komisije, država članica Europske unije i država kandidatkinja. EPEC pomaže pri jačanju kapaciteta za provedbu projekata javno-privatnog partnerstva (JPP). Članovi EPEC-a dijele svoje iskustvo i znanje, provedene analize i primjere dobre prakse vezane za sve aspekte JPP-a.

Na web stranici agencije za investicije i konkurentnost objavljeni su pregledi europskih tržišta JPP-a, analizirani su projekti za 2015. –u i 2016.-u godinu.

5.2. Pregled europskog tržišta JPP-a za 2015. Godinu

U 2015. g. ukupna vrijednost transakcija JPP-a na europskom tržištu (koje uključuje EU-28, zemlje Zapadnog Balkana i Tursku) dosegla je 15.6 milijardi eura, što predstavlja smanjenje od 17% u odnosu na 2014.g. Zaključeno je 49 transakcija u usporedbi sa 82 transakcije u 2014.g. S druge strane, povećana je prosječna vrijednost transakcije na 319 milijuna eura u odnosu na 229 milijuna eura u 2014.g. Preko 85% transakcija su ugovori JPP-a u kojima javni partner plaća naknadu na temelju raspoloživosti. Prema vrijednosti transakcija vodeća je Turska, dok je Velika Britanija vodeća po broju projekata.



Slika 10. Europsko tržište JPP-a 2005-2015 po vrijednosti i broju projekata

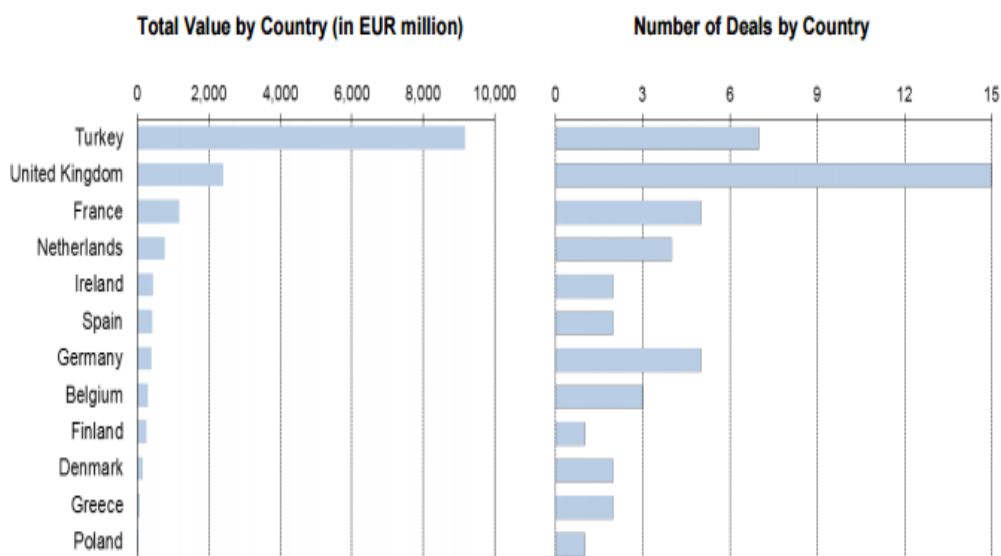
Izvor: http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2

Priložena slika nam prikazuje europsko tržište JPP-a u intervalu od 2005. do 2015. godine. Po godinama su nam prikazane vrijednosti projekata i broj realiziranih projekata.

Neke od većih transakcija u 2015. godini bile su sljedeće:

- zračna luka Istanbul (6 milijardi eura) u Turskoj;
- Kampus zdravstva Etlik-Ankara (1,1 milijardu eura) u Turskoj;
- Bilkent zdravstveni kampus (1,1 milijardu eura) u Turskoj;
- Luka Calais i Boulogne-sur-Mer (863 milijuna eura) u Francuskoj; i
- Ijmuiden (508 milijuna eura) u Nizozemskoj.

Kao što je prikazano na slijedećoj slici, Turska, zemlja koje je kandidat za pristup Europskoj Uniji, bila je najveće tržište JPP - a u Europi s ukupno 9,2 milijarde eura (3,5 milijardi eura u 2014. godini). U pogledu broja projekata Turska ima sedam zaključenih, u usporedbi s 2014. godini kada je imala svega tri zaključena projekta.



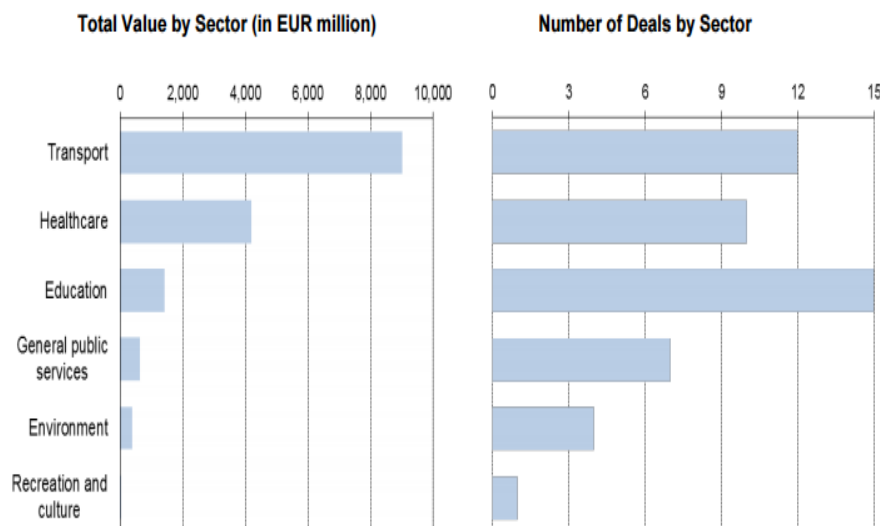
Slika 11. Zemlje prema vrijednosti i broju transakcija u 2015. godini

Izvor: http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2

Velika Britanija je najatraktivnije tržište po broju projekata. U 2015.god je ostvareno 15 projekata, za razliku od 2014.oj godini kada je realizirala 24 projekta. Velika Britanija je druga i po veličini vrijednosti.

Treće po veličini tržište JPP-a u Europi je Francuska (1,2 milijardi eura).

S obzirom na broj ostvarenih i realiziranih projekata slijede ih Nizozemska, Irska, Španjolska, Njemačka, Belgija, Finska, Danska, Grčka i naposljetku Poljska.



Slika 12. Sektorska podjela po vrijednosti i broju transakcija u 2015. godini

Izvor: http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2

Kao što je prikazano na slici 12, prometni sektor je i u 2015. godini ostao s daleko najvećim vrijednostima. S transakcijama od preko 9 milijardi eura, promet je predstavljao oko 60% ukupne tržišne vrijednosti. Međutim, broj zaključenih poslova u tom sektoru značajno je smanjen (12 u usporedbi s 23 u 2014. godini).

Sektor obrazovanja ostao je najaktivniji sektor u smislu broja poslova, s 15 realiziranih projekata (u usporedbi s 14 u 2014. godini).

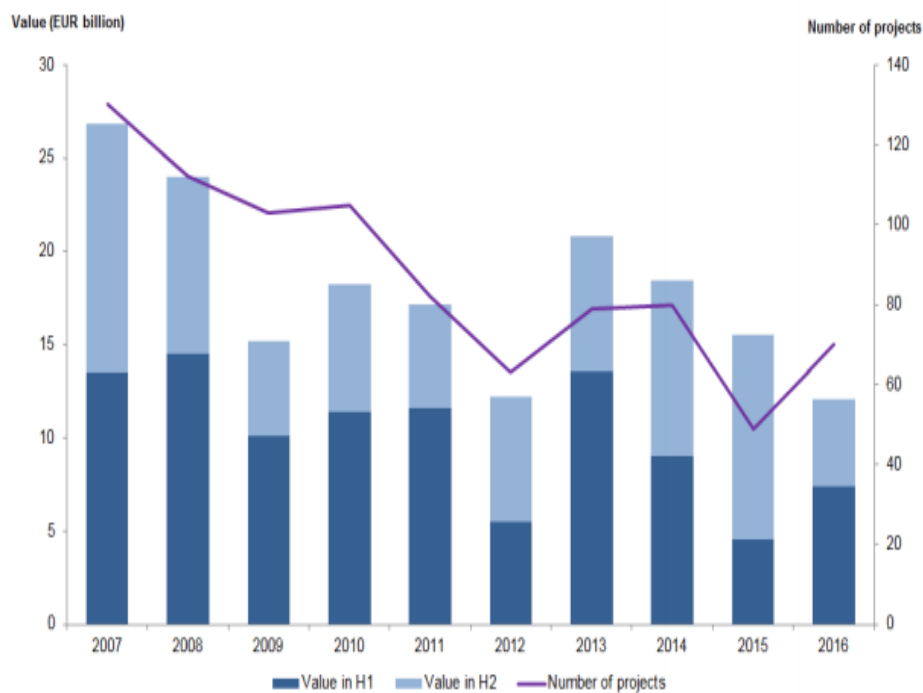
Trend rasta zabilježen je u sektoru zdravstva tijekom posljednjih nekoliko godina. Iako se broj projekata smanjio na 10 (15 u 2014. godini), ukupna se vrijednost udvostručila u odnosu na prethodnu godinu i dostigla je 4,2 milijarde eura (2,2 milijarde eura u 2014. godini). To je posljedica dva vrlo velika projekta u Turskoj: zdravstvenom kampu Etlik-Ankara i Bilkent zdravstvenom kampusu.

U javnim službama, kao što su državne ustanove ili upravne zgrade, broj transakcija u 2015. godini bio je u skladu s prethodnom godinom (sedam ponuda je zatvoreno). Ukupna vrijednost transakcija blago je smanjena (612 milijuna eura u 2015. godini u odnosu na 661 milijun eura u 2014. godini).

Sektor zaštite okoliša značajno je smanjio broj realiziranih poslova (od 13 u 2013. godini, sedam u 2014. godini na četiri u 2015. godini). Također je zabilježio strmo smanjenje vrijednosti.

5.3. Pregled europskog tržišta JPP-a za 2016. Godinu

U 2016.g. ukupna vrijednost transakcija JPP-a na europskom tržištu (koje uključuje EU-28, zemlje Zapadnog Balkana i Tursku) dosegla je 12 milijardi eura, što predstavlja smanjenje od 22% u odnosu na 2015.g. S druge strane porastao je broj ugovora i zaključeno je 69 transakcija u usporedbi sa 49 u 2015.g. Prosječna vrijednost transakcije smanjena je na 174 milijuna eura u odnosu na 319 milijuna eura u 2015.g. Preko 80% transakcija su ugovori JPP-a u kojima javni partner plaća privatnom partneru naknadu za raspoloživost. Vodeće tržište JPP-a i po broju transakcija i po vrijednosti je Velika Britanija, a slijedi Francuska.



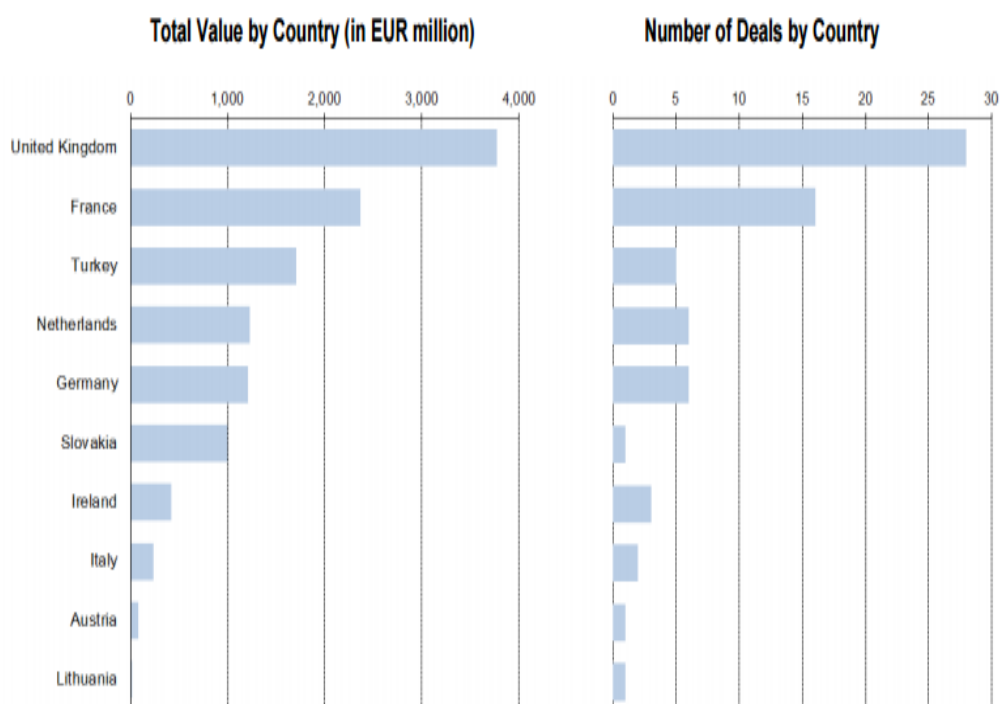
Slika 13. Europsko tržište JPP-a 2007-2016 po vrijednosti i broju projekata

Izvor: http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2

Priložena slika nam prikazuje europsko tržište JPP-a u intervalu od 2007. do 2016. godine. Po godinama su nam prikazane vrijednosti projekata i broj realiziranih projekata.

Veće transakcije u 2016. godini bile su:

- faza II. Vojne letачke obuke - paket čvrstog krila (1,45 milijardi eura) u Ujedinjenom Kraljevstvu;
- autocesta D4 / R7 (998 milijuna eura) u Slovačkoj;
- širokopojasna mreža Nord-Pas-de-Calais (606 milijuna eura) u Francuskoj;
- A6 Wiesloch-Rauenberg na autocesti Weinsberg (600 milijuna eura) u Njemačkoj;
- Njemačkoj;
- autocesta A355 (560 milijuna eura) u Francuskoj;
- autocesta A94 Pastetten-Heldenstein (500 milijuna eura) u Njemačkoj.



Slika 14. Zemlje prema vrijednosti i broju transakcija u 2016. godini

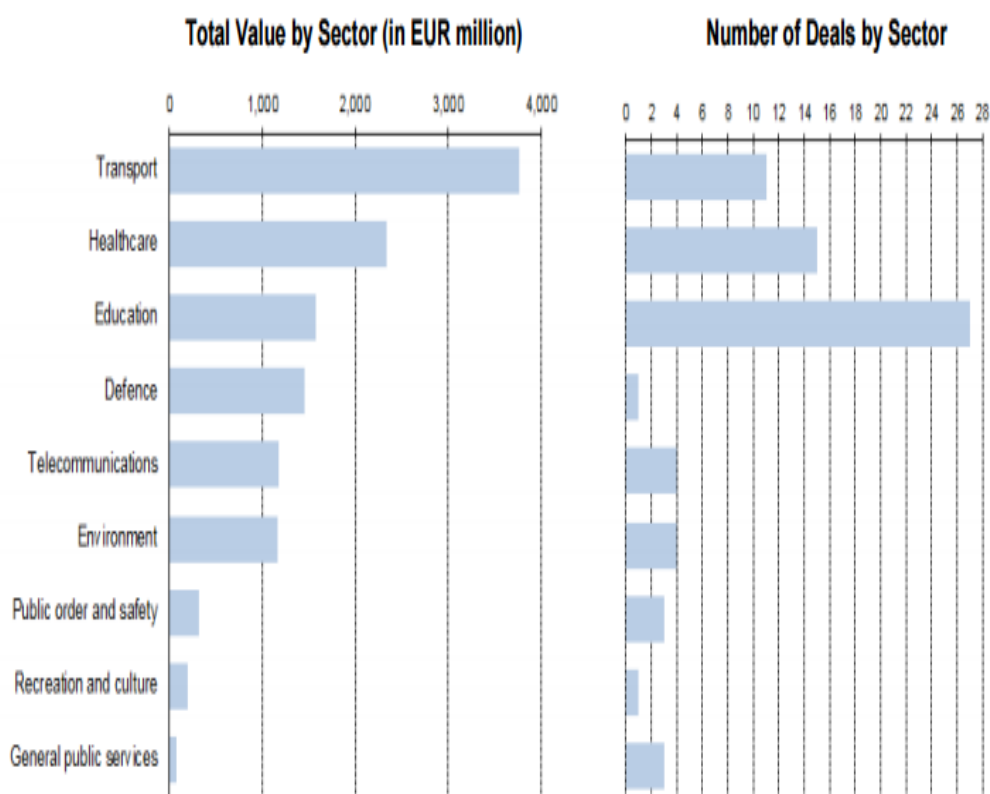
Izvor: http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2

Kao što je prikazano na slici 14, Ujedinjeno Kraljevstvo bilo je najveće tržište JPP-a u Europi, kako u pogledu vrijednosti, tako i ukupno 3,8 milijardi eura (2,4 milijardi eura u 2015. Godini). Ujedinjeno Kraljevstvo imalo je 28 zaključenih projekata (15 u 2015. godini).

Francuska je bila druga po veličini na tržištu JPP-a u pogledu vrijednosti sa 2,4 milijarde eura, a u pogledu broja projekata, sa 16 zaključenih projekata.

Slijede ih Turska, Nizozemska, Njemačka, Slovačka, Irska, Italija, Austija i na samom dnu Litva.

Sveukupno, gledajući, Velika Britanija i Francuska su vodeće na tržištu JPP -a u Europi tijekom posljednjih pet godina.



Slika 15. Sektorska podjela po vrijednosti i broju transakcija u 2016. godini

Izvor: http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2

U 2016. godini prometni je sektor, kao što vidimo, ostao najveći po vrijednosti. Slijedi ga sektor zdravstvene zaštite, zatim sektor obrazovanja koji i dalje ostaje najaktivniji sektor u pogledu broja poslova, s ukupno realiziranih 27 projekata. U sektoru telekomunikacija pojavljuju se četiri ostvarena projekta, sva četiri realizirana u Francuskoj, za potrebe širokopojasnih mreža. Obrambeni sektor zabilježio je svoj prvi ostvareni projekt u zadnje tri godine u Ujedinjenom Kraljevstvu. Sektor zaštite okoliša bilježi strmo povećanje vrijednosti kao rezultat velikog broja projekata vezanih za postupanje s otpadom, koji se realiziraju u Velikoj Britaniji.

6. ZAKLJUČAK

Gledajući kroz povijest, oduvijek je postojao određeni oblik suradnje privatnog i javnog sektora, ali u posljednjih dvadesetak godina ta vrsta suradnje je prepoznata kao definirani model koji može uveliko povećati učinkovitost javnog sektora. Kako u državama Europske unije, tako i u Republici Hrvatskoj, sve je očitije da javni sektor ne može pratiti i zadovoljiti potrebe za pružanjem javnih usluga, te im je potrebna potpora drugih sektora, privatnih sektora.

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.

Možemo se usuditi reći, kada pogledamo realizirane projekte u EU, da je Hrvatska u suradnji javnog i privatnog sektora zakazala. Kao najveći problem možemo istaknuti potrebu za realizaciju manjih projekata, no oni ne zanimaju velike ulagače.

Stoga, zbog rastućih proračunskih ograničenja s kojima je suočena Hrvatska posljednjih godina, praksi sklapanja javnih-privatnih partnerstva trebalo bi pristupiti sa posebnom ozbiljnošću, budući da je sklapanje ugovora o javno-privatno partnerstvu prvenstveno složen pravni posao.

Ova vrsta partnerstva, kao što smo više puta kroz rad spomenuli, uvelike može pomoći pri razvoju i rastu gospodarstva, pri ostvarivanju socijalnih ciljeva određene zajednice, pri pružanju kvalitetnije usluge korisnicima te pri infrastrukturnom razvoju u jedinicama lokalne samouprave kao i na državnoj razini Republike Hrvatske.

No, potrebna je suradnja između tijela javne vlasti s privatnim sektorom bez obzira radi li se o lokalnoj ili središnjoj razini, a sve u svrhu zadovoljavanja određene javne potrebe.

Potrebna je veća spremnost države da u vlastite projekte uključi i privatne poduzetnike te iskoristi njihova znanja i poduzetničke vještine koji uvelike mogu pomoći zastarjelim menadžerskim vještinama javnog sektora.

Mnoge zemlje Europske Unije prepoznale su model JPP-a, zahvaljujući inovativnosti i efikasnosti privatnog sektora, kao dobar alat da se debirokratizira država, smanji korupcija, podijeli rizik te pruži podrška privatnicima.

Ipak, u Republici Hrvatskoj, uz iznimku nekih lokalnih priča, ovaj model još uvijek nije dovoljno iskorišten.

LITERATURA:

Knjiga:

1. Barković, I., Širić, M. (2010.) Uloga i značaj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: izabrani primjeri, Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues, XXIII(1), 184-201. Preuzeto s <http://hrcak.srce.hr/57842>
2. Juričić, Damir. (2011): Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, Zagreb
3. Kačer, H., Kružić, D., Perković, A.: Javno - privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 2008.,3., 603-640., str. 609.

Pravilnik / zakon:

1. Narodne novine, (2014): Zakon o JPP-u, Narodne novine d.d., Zagreb (NN 78/12 i NN 152/2014)

Izvor s interneta:

1. http://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/1_godina/metodologija/METO_DE_ZNANSTVENIH_ISTRAZIVANJA.pdf
2. <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/10/p8-v2-rizici-kod-jpp-projekata-final-za-objavu.pdf>,
3. http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/STRATE%C5%A0KI%20DOKUMENTI/Strateski_okvir_za_razvoj_JPP.pdf
4. <http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/>
5. <http://seminar.tvz.hr/materijali/materijali18/18A05.pdf>
6. <http://seminar.tvz.hr/materijali/materijali18/18A01.pdf>
7. Kružić, D., Lovrinčević, M. (2017.): Projekti javno-privatnog partnerstva, Ekonomski fakultet, Split, Interni materijali za nastavu
http://moj.efst.hr/nastava/oglasi/73919_1.-POJAM-OBILJEZJA-I-SADRZAJ-JPP.pdf

POPIS SLIKA I TABLICA

- Slika 1. Struktura projektnog financiranja infrastrukture temeljem koncesije
- Slika 2. Usporedba tradicionalno- poslovnog financiranja i projektnog financiranja
- Slika 3. Primjer indikativne skraćene matrice alokacije rizika
- Slika 4. Spektar uključenosti privatnog sektora u suradnju s javnim sektorom i modeli JPP-a
- Slika 5. Struktura projekta po sektorima
- Slika 6. Struktura projekta po sektorima
- Slika 7. Ugovoreni projekti JPP-a u RH
- Slika 8. Odobreni projekti JPP-a u RH
- Slika 9. Namjera provedbe projekata JPP-a u RH
- Slika 10. Europsko tržište JPP-a 2005- 2015 po vrijednosti i broju projekata
- Slika 11. Zemlje prema vrijednosti i broju transakcija u 2015. godini
- Slika 12. Sektorska podjela po vrijednosti i broju transakcija u 2015. godini
- Slika 13. Europsko tržište JPP-a 2007- 2016. po vrijednosti i broju projekata
- Slika 14. Zemlje prema vrijednosti i broju transakcija u 2016. godini
- Slika 15. Sektorska podjela po vrijednosti i broju transakcija u 2016. godini

