JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U REPUBLICI HRVATSKOJ – PRIMJER GIMNAZIJE ,,FRAN GALOVIĆ“

Rebić, Luka

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://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:687564

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

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

Repository / Repozitorij:

REFST - Repository of Economics faculty in Split

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SVEUČILIŠTE U SPLITU

EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U REPUBLICI HRVATSKOJ – PRIMJER GIMNAZIJE „FRAN GALOVIĆ“

Mentor:

Doc. dr. sc. Marina Lovrinčević

Student:

Luka Rebić, 5150809

Split, lipanj 2017.

SADRŽAJ :

1. UVOD 1
1.1. PREDMET ISTRAŽIVANJA 2
1.2. CILJEVI RADA 2
1.3. METODE RADA 2
1.4. STRUKTURA RADA 3
2. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO – TEORIJSKE ODREDNICE 4
2.1. JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA 5
2.2. RAZVOJ JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA 6
2.3. JAVNI I PRIVATNI PARTNER 8
2.4. GLAVNA OBILJEŽJA JPP-A 8
2.5. NAČELA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA 11
2.6. DIZAJN RAZLIČITIH MODELA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA 14
2.6.1. TEMELJNI OBLICI REALIZACIJE JPP 17
2.7. PREDNOSTI I NEDOSTACI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA 19
2.7.1. PREDNOSTI JPP-A 20
2.7.2. NEDOSTACI/OGRANIČENJA JPP-A 21
2.8. PODJELA RIZIKA 22
3. UGOVORNI MODEL JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA 24
3.1. UGOVORNI OBLICI JPP-A 25
3.1.1. PRIVATNA FINANCIJSKA INICIJATIVA (PFI MODEL) 25
3.1.2. KONCESIJSKI MODEL 26
4. GIMNAZIJA „FRAN GALOVIĆ“ – OSNOVNI PODACI 29
4.1. POVIJEST GIMNAZIJE „FRAN GALOVIĆ“ 30
5. PRIMJENA UGOVORNOG MODELA NA PRIMJERU IZGRADNJE NOVE ZGRADE GIMNAZIJE „FRAN GALOVIĆ“ 31
5.1. UGOVOR O JPP GIMNAZIJE „FRAN GALOVIĆ“ 32
5.1.1. SVRHA, PREDMET I PODRUČJE PRIMJENE UGOVORA 33
5.1.2. OBVEZE JAVNOG PARTNERA 34
5.1.3. OBVEZE PRIVATNOG PARTNERA 35
5.2. REZULTATI OSTVARENIH CILJEVA 37
6. ZAKLJUČAK 39
7. LITERATURA 40

1. UVOD

Javno-privatno partnerstvo (engl. public-private partnership) jest povezivanje nekoliko subjekata javnog i privatnog prava radi obavljanja određenog javnog posla. U tome svoj interes nalaze različiti subjekti (npr. središnje tijelo državne uprave, lokalna samoupravna jedinica, udruga građana, privatno poduzeće, itd.). Javno-privatna partnerstva vrlo su raširen oblik obavljanja javnih poslova u području socijalnih službi, kulture, zdravstvene zaštite, zaštite okoliša, lokalnog razvoja, itd. U pravilu, tijela državne uprave formuliraju specifične javne politike, osiguravaju potrebna financijska sredstva i porezne olakšice, dok je obavljanje službe prepušteno pojedinim subjektima civilnog društva ili profitnim, gospodarskim subjektima na temelju ugovornog odnosa. Državna tijela zadržavaju nadzor nad obavljanjem poslova i javno su odgovorna za njihovo izvršavanje. Ipak najčešće se koristi radi izgradnje velikih objekata javne namjene kao što su prometnice, bolnice, sportski objekti, itd. Takvi oblici su radnje dosta su raširenu anglosaksonskim zemljama (SAD, Velika Britanija) prvenstveno zbog veličine teritorija i tradicionalno jače razvijenih institucija civilnog društva u zadovoljavanju javnih potreba. Zbog prodora menadžerskih ideja sve se više prakticiraju i u drugim zemljama. Među osnovnim nedostacima tog modela ističe se nejasna podjela rizika između javnih i privatnih partnera, veliki materijalni izdaci za realizaciju, itd.[1]

U posljednje 23 godine javno-privatno partnerstvo se snažno razvija u Europi, a u zadnjih 10 godina i u svijetu. Gotovo da nema razvijene zemlje ili zemlje u razvoju koja nije uvela javno-privatno partnerstvo. Javno-privatni model nikad nije sam po sebi imperativ. Javno-privatno partnerstvo je prije svega procedura u okviru koje se dubinskom analizom projekta utvrđuje koji model isporuke poreznim obveznicima isporučuje veću vrijednost za novac – tradicionalni ili JPP. U javno-privatno partnerske projekte ne ulazi se ukoliko nije povoljniji u odnosu na tradicionalan model. Pritom, povoljnost znači dodanu vrijednost za javni sektor i dugoročne uštede za porezne obveznike. Taj pristup je društveno opravdan i ekonomski racionalan. Hrvatska ima najbolji institucionalni i zakonodavni okvir te je svrstana na prvo mjesto od 25 zemalja jugoistočne i istočne Europe.[2]

[1] Đulabić, V. (2008.): Pojmovnik, Hrvatska javna uprava, god. 8., br. 3., str. 851.

[2] http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/

1.1. PREDMET ISTRAŽIVANJA

Suradnja javnog i privatnog sektora u obliku nekog od mnogobrojnih dostupnih modela javno-privatnog partnerstva, posebno je značajna za realizaciju kompleksnih projekata u području kapitalne infrastrukture. Stoga se kao problem istraživanja ovog završnog rada postavlja analiza primjene modela javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na primjenu modela javno-privatnog partnerstva u izgradnji nove zgrade gimnazije „Fran Galović“ sa pripadajućom sportskom dvoranom u Koprivnici.

1.2. CILJEVI RADA

Temeljni ciljevi ovoga rada jesu teorijski analizirati javno-privatno partnerstvo i temeljne oblike (modele) suradnje javnog i privatnog sektora, utvrditi razinu primjene različitih modela javno privatnog-partnerstva u različitim sektorima u Republici Hrvatskoj te praktično prikazati na odabranom primjeru gimnazije „Fran Galović“ prednosti i (eventualne) nedostatke od korištenja javno-privatnog partnerstva za realizaciju projekata od vitalnog značaja za razvoj gospodarstva Republike Hrvatske.

1.3. METODE RADA

Metode koje će se u radu koristiti jesu: metode analize i sinteze, metode indukcije i dedukcije, metode deskripcije i kompilacije, te metoda analize dokumentacije.

Metoda analize i sinteze - ove dvije metode su međusobno komplementarne. Dok metoda analize nastoji raščlaniti neke pojmove, stvari ili pojave na manje dijelove te ih izučavati svakoga za sebe, metoda sinteze rasčlanjene misaone tvorevine spaja u jednu jedinstvenu cjelinu.

Metoda dedukcije i indukcije - dok dedukcija predstavlja zaključivanje od općeg ka posebnom, indukcija predstavlja zaključivanje od posebnog ka općem.

Metoda deskripcije - postupak opisivanja predmeta ili pojava, odnosno postupak opisivanja izgleda i osobina predmeta ili tijeka razvoja pojava. Metoda deskripcije se primjenjuje u početnoj fazi istraživanja, a svrha metode je objasniti važna obilježja, zakonitosti i uzročno-posljedične odnose među predmetima odnosno pojavama koje se opisuju.

Metoda kompilacije - je postupak preuzimanja tuđih rezultata znanstveno-istraživačkog rada, odnosno tuđih opažanja, stavova, zaključaka i spoznaja.Metoda kompilacije može se upotrijebiti u kombinaciji s drugim metodama u znanstveno-istraživačkom radu, tako da djelo nosi u što većoj mjeri osobni pečat autora kompilatora, koji će, uz osobni pristup pisanju znanstvenog ili stručnog djela korektno i na uobičajen način citirati sve ono što je od drugih preuzeo.

I metoda analize dokumentacije.

1.4. STRUKTURA RADA

Ovaj rad se sastoji od sedam međusobno povezanih cjelina. U uvodnom dijelu naveden je predmet istraživanja, ciljevi rada, metode istraživanja te struktura rada. U drugom dijelu rada su proučavane teorijske odrednice javno-privatnog partnerstva. U trećem dijelu se govori o ugovornom modelu javno-privatnog partnerstva. Zatim u četvrtom dijelu navedeni su osnovni podaci o gimnaziji „Fran Galović“. Peti dio je zapravo razrada tematike ovog rada kroz praktični primjer izgradnje nove zgrade gimnazije „Fran Galović“. Šesti i sedmi dio rada odnosi se na zaključak, gdje ćemo na sažeti način napisati dojmove i stečena znanja prilikom pisanja i istraživanja ovog završnog rada te navođenje literature.

2. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO – TEORIJSKE ODREDNICE

Javno-privatno partnerstvo (JPP) – engl. Public-Private Partnership (PPP) predstavlja jednu od čestih političkih, ekonomskih, medijskih i općedruštvenih tema, kako u svijetu tako i u Hrvatskoj. JPP je predmetom interesa mnogobrojnih znanosti, najčešće društvenih, a posebno:

• prava,

• ekonomije,

• sociologije,

• politologije,

svake iz svog specifičnog diskursa. Javni sektor ima posebno značenje u svakoj državi, budući da generira potrošnju brojnih proizvoda i usluga. Izdaci javnog sektora u većini država EU procjenjuju se na između 40% i 50% bruto društvenog proizvoda (Eurostat, 2012). 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, kako centralnoj tako i lokalnim.[3] Javno-privatno partnerstvo podrazumijeva suradnju tijela javne vlasti s privatnim sektorom, bilo na razini središnje ili lokalne zajednice, s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe. Iako kao teoretska misao postoji već više od tridesetak godina, tek se posljednjih desetak godina intenzivnije primjenjuje. Realno je očekivati da će njegova primjena u bližoj budućnosti značajno rasti, ponajprije zbog nedostatka novca u proračunima javnopravnih tijela i potrebe da se unatoč toj nestašici zadovolje određene javne potrebe.

Cilj suradnje javnog i privatnog sektora je u tome da se sredstva i znanje privatnog sektora stave na raspolaganje javnom i da se time ostvari doprinos privatnog infrastrukturnoj i uslužnoj ponudi javnog sektora. Javna vlast određuje ciljeve zajedničkih projekata vodeći pritom računa o javnom interesu i kvaliteti usluga, a privatni partner zatvara financijsku konstrukciju, projektira i gradi projekte. Svoj interes privatni partner pritom vidi u naplati usluga od korisnika objekata kroz koncesiju ili neki drugi oblik dogovorene naplate. Slijedeći stavove EU koja je donijela Zelenu knjigu o JPP-u, RH je donijela pravnu osnovu o primjeni JPP-a, Smjernicu za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva. Njome se određuju načela kojima mora udovoljiti projekt JPP, postupci suradnje javnog i privatnog

[3] D. Kružić: Projekti javno-privatnog partnerstva, materijali za nastavu

partnera u okviru JPP, pravila osnivanja i provedbe JPP koja će smanjiti rizik javnog proračuna, te ovlaštenja tijela javne vlasti da sklapaju ugovore u pravnim okvirima JPP. Problem stvara činjenica što Smjernica nije donesena u obliku zakona čime se stvara sivo područje bez sankcija, zbog čega neznanje ili zlouporaba može dovesti do financijskih poteškoća za javno-pravno tijelo koje je ugovorna strana.[4]

2.1. JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA

Partnerstvo javnog i privatnog sektora (Public Private Partnership, PPP) općenit je naziv za moguće različite oblike povezanosti i suradnje tijela javne vlasti i poslovnih subjekata čiji je cilj osigurati financiranje, izgradnju, obnovu, upravljanje ili održavanje infrastrukturnih objekata ili osigurati financiranje i pružanje usluga od javnog interesa. Svrha je JPP-a je uključivanje privatnog financiranja razvoja infrastrukture, umjesto tradicionalnog financiranja iz javnog proračuna. Tijekom posljednjih desetak godina fenomen JPP-a se razvio u brojnim područjima djelovanja javnog sektora. Različiti čimbenici objašnjavaju povećano pribjegavanje JPP-ima. Prvo, u situacijama proračunskog ograničenja države, JPP udovoljava potrebi privatnog financiranja javnog sektora. Zatim, obično se ističe veća korist u javnom životu koji pružaju know-how i radne metode privatnog sektora. Na kraju, razvoj JPP-a je dio šire promijene uloge javnog sektora u pružanju javnih usluga, koji se iz uloge izravnog subjekta mijenja u ulogu organizatora, regulatora i kontrolora. Dva su temeljna modela JPP-a: tzv. čisti ugovorni model i institucionalni model. Kod čisto ugovornog modela, partnerstvo je osnovano isključivo na ugovoru. Institucionalni modeli JPP-a uključuju osnivanje tijela koje bi zajednički držali javni i privatni partner.[5] JPP obilježavaju sljedeće karakteristike:[6]

1) Riječ je o projektnom odnosu dugoročne naravi koji obuhvaća različite oblike suradnje između javnih i privatnih partnera. Privatni partner radi projektnu dokumentaciju ili

[4] Persoli, A.M. (2007): Pravnik, 41, 2 (85), str. 111. - 112.

[5] http://www.pravst.unist.hr/dokumenti/novosti/blog/blog_dodfile_pravna_zastita_u_postupku_dodjele_javnih_ugovora.pdf

[6] Persoli, A.M. (2007): Pravnik, 41, 2 (85), str. 112. – 113.

ju preuzima od javnog partnera ukoliko je ista već izrađena, gradi, financira, održava i upravlja građevinom u zamjenu za naknadu izravno od korisnika usluge ili od javnog partnera

2) U financiranju projekta dijelom sudjeluje privatnik poduzetnik, a ostatak vrijednosti nadoknađuje javno tijelo iz svojeg proračuna. Takva financijska konstrukcija biva često uređena kompliciranim ugovornim odnosima u kojima sudjeluje javno i privatno tijelo. Relativno dugo trajanje odnosa, često i do 30 godina omogućuje povrat uloženih sredstava privatnom poduzetniku, a ovakvi dugotrajni odnosi traže otvorenu i transparentnu međusobnu suradnju javnog i privatnog sektora na osnovi ugovornog dogovora.

3) Privatni partner koji sudjeluje u različitim fazama projekta (projektiranje, građenje, rekonstrukcija i dogradnja, provedba, financiranje), igra važnu ulogu. Javni partner koncentrira se na određenje cilja koji leži u javnom interesu, kvaliteti ponuđene usluge i politici cijena, te preuzima odgovornost za poštivanje ovih ciljeva.

4) Dolazi do podjele rizika između javnog i privatnog partnera, odnosno do prijenosa dijela rizika na privatnog partnera. To međutim ne znači da privatni partner u cijelosti snosi rizik projekta, podjela rizika procjenjuje se od slučaja do slučaja i ovisi o sposobnosti sudionika projekta za procjenu rizika, njegovoj kontroli i upravljanja njime.

2.2. RAZVOJ JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Iako sam koncept na kojem se temelji JPP nije posve nov, moderno doba JPP počelo je u osamdesetim godinama prošlog stoljeća u Engleskoj za vrijeme vladavine premijerke Margaret Tacher (»željezna lady«). Primjenom JPP u Ujedinjenom Kraljevstvu uspješno su riješeni problemi nedostatka proračunskih sredstava za financiranje javnih interesa i sve do danas taj koncept financiranja javnih potreba ostao je dio službene vladine politike. Posljedica toga bila je da je u proteklim godinama primjena JPP bila daleko intenzivnija u Ujedinjenom Kraljevstvu nego u bilo kojoj drugoj zemlji u Europskoj uniji ili bilo gdje u svijetu.

U Ujedinjenom Kraljevstvu u proteklom je razdoblju, kao što prikazuju podaci Tablice 1., završena izgradnja projekata koji su ugovoreni putem JPP i oni su u uporabi gotovo u svim sektorima javnih usluga. Podaci iz Tablice 1. također pokazuju da je u ostalim zemljama Europske unije vrlo malo projekata ugovoreno po modelu JPP završeno i da su u uporabi. Druga, svakako najvažnija, informacija koju pokazuju podaci Tablice 1. odnosi se na

činjenicu da se u svim zemljama Europske unije gotovo u svim sektorima vode pregovori o projektima koji bi trebali biti ugovoreni po modelu JPP. Ako se projekti ugovoreni primjenom JPP promatraju po pojedinim sektorima, vidi se da je najviše takvih projekata, bilo ugovorenih, bilo u fazi ugovaranja, u sljedećim sektorima: 1. ceste, 2. opskrba vodom i odvodnja, 3. zdravstvo, bolnice, 4. škole, 5. laka željeznica i željeznica, 6. zračne luke.[7]

Tablica 1: Intenzitet projekata ugovorenih primjenom JPP u zemljama EU po sektorima

Zemlja	Smještaj vrećišnih službi	Zračne luke	Ministarstvo obrane	Stanovanje	Zdravstvo i bolnice	Informatička tehnologija	Luke	Zatvori	Željeznica	Laka željeznica	Ceste	Škole	Sport i rekreacija	Voda i odvodnja
Države članice														
Austrija	o	o			●	o		o	●		●	o		o
Belgija		●		●					●	o	●	o		●
Danska	●							o		o	o	●	o	
Finska			o		o				o	o	●	●		o
Francuska	●	o	o		■		o	●	■	■	■■■		●	■■■
Njemačka	■	o	■		●	●			o	o	●	■■	●	■
Grčka	●	■■■			o						■■	o	●	
Irska	o			■	●			o		●	■■	■		■■
Italija	■	●		●	■■		●	o		■	■■		●	■■
Luksemburg		o				●								
Nizozemska	●		●	o	o		o	●	●		■	■		■
Norveška (nije u EU)	o		o		●			o			■	●	o	
Portugal	o	o		o	●	●	■	o	o	■	■■■	o	■■	■■■
Španjolska	●	●					■■■	●	o	●	■■■	o	o	■■
Švedska			o		o				o	■	o			
UK	■■■	■■■	■■■	■■■	■■■	■■■		■■■		■■■	■■■	■■■	■■■	■■■
Nove članice														
Cipar		●					●				●			●
Češka		o	●	o	o			o	o	o	●	o	o	●
Estonija			o	●	o	o				o	o	●		
Madarska	o	o		■	●	●		●		o	■	■	●	
Letonija	o			o	o			o			o	o		o
Litva					o				o	o		o	●	
Malta				o	●	●	o				●	o	●	
Poljska	o	o		o			●		o	o	■		o	■
Slovačka		o									o			o
Slovenija														■
Buduće članice														
Bugarska		●					●				●			●
Rumunjska		o		●	●						■		●	●
Turska		■		o	o				o	o	o			■

Napomene: o – pregovori u tijeku; ● – ustupanje radova; ■ – više projekata u fazi nabave (neki završeni); ■■ – velik broj završenih projekata; ■■■ – velik broj završenih projekata – većina u uporabi

Izvor: Šimović, J., Rogić-Lugarić, T., Šimović, H., Vuletić-Antić, B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, god. 7., br. 1., str. 177.

[7] Šimović, J., Rogić-Lugarić, T., Šimović, H., Vuletić-Antić, B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, god. 7., br. 1., str. 178. – 179.

2.3. JAVNI I PRIVATNI PARTNER

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

Privatni partner je domaća pravna osoba u većinskom privatnom vlasništvu, koja samostalno ili udružena s još nekom privatnom tvrtkom, sklapa ugovor o JPP-u s javnim partnerom.[8]

2.4. GLAVNA OBILJEŽJA JPP-A

Sredinom 80-tih godina prošlog stoljeća, u uvjetima prezaduženosti javnog sektora razvijenih zemalja, pritisak potražnje za javnim dobrima i uslugama nadilazio je kapacitet tradicionalnog financiranja ponude. Jaz između ponude i potražnje za javnim uslugama nije se mogao prevladati tradicionalnim financiranjem iz proračuna –iz tekućih poreznih i neporeznih prihoda. Jednako tako, zbog prezaduženosti ovaj jaz nije bilo moguće premostiti niti tradicionalnim modelom financiranja kod kojeg je temeljna značajka bila financiranje izvanproračunskim prihodima, tj. izravnim zaduživanjem. Uvođenje privatnog partnera u realizaciju javnih projekata i pružanje javnih usluga omogućilo je da javni partner:[9]

• definira javnu uslugu,

• standarde njezine isporuke (izlazne karakteristike),

[8] Persoli, A.M. (2007): Pravilnik, 41, 2 (85), str.114.

[9] D. Kružić: Projekti javno-privatnog partnerstva, materijali za nastavu

a da privatni partner:

• preuzme rizike izgradnje, raspoloživosti i financiranja,

• upravljajući rizicima projekta dugi niz godina ostvaruje svoju korist

JPP se može odrediti kao ugovorni odnos u kojem privatni partner preuzima odgovornost za realizaciju dijela (ili cjeline) neke javne funkcije. Po svojoj prirodi JPP predstavlja kooperaciju javnog i privatnog sektora sa sinergijskim učincima, u kojoj se objedinjavaju resursi partnera, sve sa svrhom pružanja javne usluge ili razvoja javne infrastrukture. Programi JPP nude dugoročno održiv pristup unapređenja javnih usluga i javne infrastrukture uključivo i povećanje raznolikosti poslovnih aktivnosti na lokalnoj razini. U kombiniranju javnih i privatnih resursa i aspiracija partnera, JPP doprinosi boljem tržišnom valoriziranju javne imovine i povećanju efekata pri trošenju novca poreznih obveznika, sve s ciljem postizanja javno korisne svrhe. JPP predstavlja suradnju, najčešće dugoročnog karaktera, javnog i privatnog partnera s ciljem ostvarenja generalnih i partikularnih koristi - sporazum javnog i privatnog partnera koji pridonosi povećanju dostupnosti i kvalitete usluga javnog partnera i koji omogućava realizaciju željenih koristi privatnom partneru.

U JPP moguće je uočiti sljedeće bitne karakteristike: JPP je upravljačka reforma, ono je inovativan alat koji može unaprijediti pružanje javnih usluga, JPP je način rješavanja problema pružanja javnih usluga s ciljem povećanja njihove kvalitete i smanjenja cijene javne usluge, JPP omogućava uključivanje menadžera javnog sektora u tržišnu utakmicu, JPP doprinosi pomicanju rizika (sukladno ugovorenoj alokaciji), ali i raspodjeli moći između javnog i privatnog sektora. Rasprostranjen pristup JPP po kojem je partnerstvo suvremeni model financiranja javnog sektora kojim javna vlast pomoću privatnog partnera prevladava jaz u financiranju većih kapitalnih ulaganja nije potpun, budući da partnerstvu prilazi samo kao obliku u kojem je jedino pitanje financiranja dominantan problem. Ovakav pristup JPP - kao modelu financiranja javnog sektora - značajno je uži nego što JPP po svojoj suštini predstavlja. 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 alociran i ugovoren rizik. Težnje za bržim lokalnim razvojem u stalnom su porastu, što nije moguće realizirati obzirom na ograničene financijske, materijalne i kadrovske resurse javnog sektora. JPP predstavlja suvremeni način suradnje javnog i privatnog sektora kojim javna vlast pomoću privatnog partnera prevladava jaz u nedostajućim resursima za realizaciju većih kapitalnih, najčešće infrastrukturnih ulaganja. Osnova partnerstva javnog i privatnog sektora je, kao što to i sama riječ partnerstvo govori, uspostava suradnje javnog i privatnog sektora na realizaciji zajedničkih ciljeva, posebno u segmentima: zajedničkog nastupa u investiranju, zajednički dogovorene alokacije rizika i podjele odgovornosti za funkcioniranje, u kojima javni sektor zadržava kontrolu nad kvalitetom (često i cijenom) i dostupnosti javne usluge ili javne infrastrukture. 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. Iz ovakvog pristupa JPP može se uočiti kako partnerstvo generira stvaranje nove vrijednosti, dok privatizacija samo transferira vlasništvo iz javnog u privatni sektor.[10]

[10] Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008.): Javno - privatno partnerstvo, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, br. 3., str. 607. – 608.

2.5. NAČELA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Načela na kojima se bazira učinkovita primjena JPP-a zasnivaju se na političkim i razvojnim prioritetima na kojima se temelji strateški okvir za razvoj JPP-a. To je područje u kojem se sučeljavaju dva bitna segmenta poslovnih aktivnosti:[11]

1. Javnog sektora, koji kao naručitelj nastoji postići da se trošenje novca poreznih obveznika obavi po načelu „best value for money",

Best value for money - Vrijednost za novac, u najširem smislu, predstavlja odnos koristi i troškova nabavljenog ili korištenog dobra. Vrijednost za novac u javnim projektima obuhvaćena je odabirom investicijske opcije najveće efikasnosti i efektivnosti u procesima pripreme, nabave te uporabe javne građevine ili usluge u ukupnom životnom vijeku koja uključuje i sustav mjerenja izlaznih projektnih veličina. U postupku odlučivanja o načinu nabave određene imovine, privatni investitori izračunavaju učinke kupnje u odnosu na najam. Sličnu analizu provodi i javni menadžment kada utvrđuje je li korisnije nabaviti javnu građevinu (in-house, tradicionalni model) ili nabaviti uslugu raspoloživosti građevine i prostora (alternativni model - JPP). Vrijednost za novac također se definira kao optimalno korištenje raspoloživih resursa sa ciljem ostvarenja određenih ciljeva, primjerice, optimalna kombinacija ukupnih životnih troškova s kvalitetom usluga u cilju postizanja zadovoljstva krajnjih korisnika. Vrijednost za novac pojam je koji se koristi i u analizi kojoj je predmet usporedba koristi i troškova različitih tehničkih i tehnoloških investicijskih opcija kao i modela nabave projekata.[12]

2. Privatnog, poduzetničkog, sektora koji je kao ponuditelj pokretač gospodarskog razvoja i koji ima svoje –drugačije od javnog sektora –ciljeve; razvoj projekta i maksimalizacija dobiti na dugi rok.

U realizaciji JPP-a, javni partner se pridržava i poštuje sljedeća načela:[13]

[11] D. Kružić: Projekti javno-privatnog partnerstva, materijali za nastavu

[12] Juričić, D., Marenjak, S. (2016): Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima, Ekonomski pregled, 67 (6), str. 584.

[13] D. Kružić: Projekti javno-privatnog partnerstva, materijali za nastavu

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

2. 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. Postupak odabira privatnog partnera u JPP vezan je uz Zakon o javnoj nabavi i Zakon o koncesijama koji počivaju na ovom načelu.

3. Načelo učinkovitosti - Javni partner (naručitelj) provodi postupke propisane Zakonom o JPP-u i Uredbom o provedbi projekata JPP-a s ciljem učinkovitog i djelotvornog gospodarenja javnim sredstvima (javnom imovinom) i postizanja najbolje vrijednosti za novac. Najbolja vrijednost za proračunski novac uvjet je uspješne primjene JPP, koje uključuje najveću moguću korist od učinkovitosti, stručnosti, znanja, vještina i inovativnosti privatnog sektora za javni projekt – razmjerno raspodjeli rizika na privatnog i javnog partnera.

4. Načelo jednakog tretmana - u praksi igra jednu od najvažnijih uloga. Ono teži da se omogući jednaka prilika svim gospodarskim subjektima da dobiju javni ugovor. Od javnog se partnera očekuje da osigura cjelovit, objektivan i nepristran tretman svim sudionicima u postupku JPP-a. Odabir privatnih partnera u JPP-u vrši se na temelju objektivnih kriterija – ekonomski najpovoljnije ponude. Kako bi se osiguralo poštivanje načela jednakog tretmana, potrebno je osigurati da svi ponuditelji budu informirani objektivno o svim kriterijima. Kako bi se jamčio jednak tretman, kriteriji za odabir ponude trebaju omogućiti objektivno uspoređivanje i ocjenjivanje ponuda. U postupku odabira najpovoljnije ponude, svaki uvjet i zahtjev mora unaprijed biti određen. U postupku odabira privatnog partnera ponuditelji moraju biti tretirani na isti način, moraju im se dati iste informacije i u svakom pogledu moraju dobiti jednake mogućnosti. Ista pravila moraju se primijeniti na sve ponuditelje.

5. Načelo zabrane diskriminacije - proizlazi iz prethodno ukazanog 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.

6. Načelo uzajamnog priznavanja - usko je vezano uz načelo nediskriminacije –naručitelji (javni partneri) ne smiju praviti nikakvu razliku između ponuditelja, roba i usluga koje se javljaju u ponudama, niti između podizvođača na temelju njihove nacionalnosti, državljanstva, ili bilo kojeg drugog razloga koji proizlazi iz nacionalnog statusa. Izravna diskriminacija privatnih partnera po ovoj osnovi danas je relativno rijetka zbog postojanja brojnih međunarodnih ugovora između različitih država.

7. Načelo razmjernosti - zahtijeva da su sve aktivnosti u postupku JPP-a, pravila, propisi, odluke, neophodne i odgovarajuće za postizanje cilja. Ako ima odstupanja ili ograničenja, ona moraju što manje ograničavati poslovne aktivnosti. Ovo načelo potječe iz propisa i sudske prakse EU –i najčešće se odnosi na, po javnom partneru tražene dokaze koje privatni partner mora pružiti u odnosu na svoju financijsku i gospodarsku sposobnost odnosno tehničku i stručnu sposobnost.

8. Načelo transparentnosti - U skladu s Direktivama EU potrebno je omogućiti otvorenost postupka javne nabave. U području javne nabave i JPP-a, glavni institut transparentnosti je sustav objavljivanja:

• pregovarački postupak,

• stavljanje informacija na raspolaganje natjecateljima,

• obveza dokumentiranja,

• otvaranje ponuda,

• odabir najpovoljnije ponude, i

• pohrana dokumentacije.

Transparentnost je posebno značajna za postizanje povjerenja poreznih obveznika da javni sektor učinkovito upravlja proračunskim novcem.

Transparentnost se uobičajeno shvaća kao obveza javnog partnera (naručitelja) da gospodarskim subjektima i široj javnosti pruži neophodne informacije, čime se doprinosi i razvijanju efikasne konkurencije.

9. Načelo slobode ugovaranja - polazište ima u autonomiji volje stranaka, koju je moguće iskazati na sljedeći način:

1. Ugovorne strane slobodne su izabrati svog ugovornog partnera s kojim žele zaključiti ugovor,

2. Ugovorne strane slobodne su u pogledu izbora vrste ugovora,

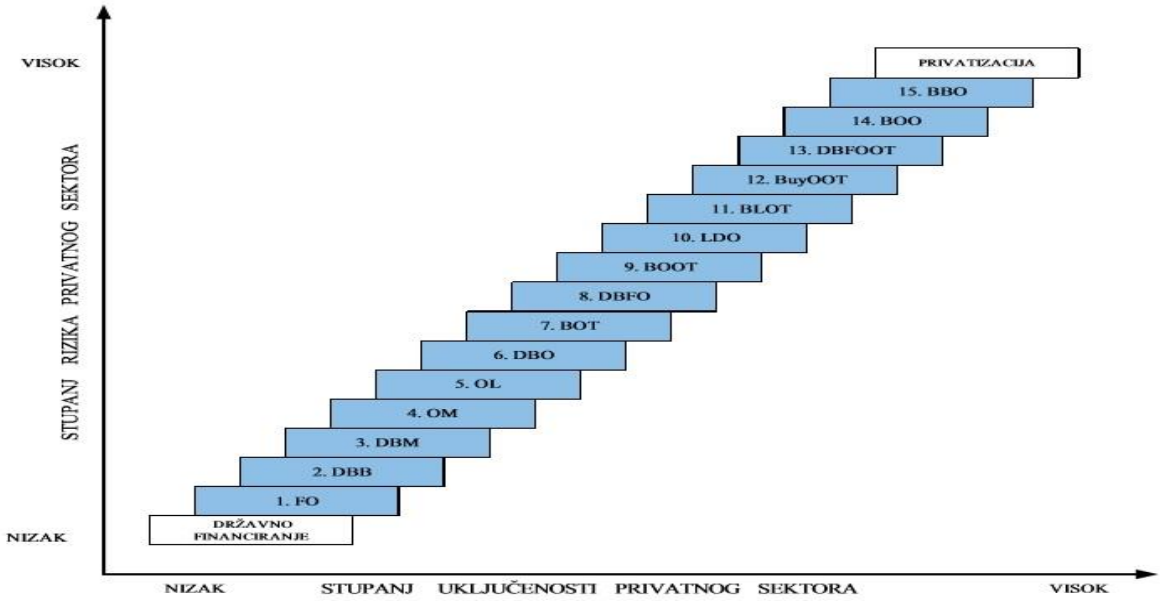
3. Ugovorne strane slobodno reguliraju sadržaj ugovora.

Ovo načelo podrazumijeva slobodu ugovaranja, izbora i reguliranja odnosa – privatni i javni partner slobodno odlučuju da li će uopće i pod kojim uvjetima zaključiti ugovor. Predmet ugovora uvijek mora biti moguć, dopušten i određen – stranke ne mogu zaključiti ugovor koji bi bio suprotan javnom poretku i moralu društva.

10. 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. Zahvat u okoliš treba biti planiran i izveden tako da što manje onečišćava okoliš, i da se pri tom vodi računa o racionalnom korištenju prirodnih izvora i energije

2.6. DIZAJN RAZLIČITIH MODELA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Mnogobrojne mogućnosti stoje na raspolaganju za pružanje javnih usluga, od neposrednog pružanja usluge od strane javnog subjekta, preko raznih oblika JPP-a, do potpune privatizacije, kojima javni sektor dio ili potpunu odgovornost, rizike i koristi od pružanja javnih usluga prenosi na privatni sektor. Prikazano na Slici 1.



Slika 1: Spektar uključenosti privatnog sektora u suradnju s javnim sektorom i modeli JPP

Izvor: Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008.): Javno - privatno partnerstvo, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, br. 3., str. 609.

U ovisnosti o stupnju uključenosti javnog i privatnog sektora u projektiranje, izgradnju, održavanje, financiranje, operacionalizaciju, upravljanje, kao i alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture, JPP obuhvaća sljedeće modele:[14]

1. Privatno-Financiranje (FO: Finance Only): Privatni sektor, najčešće banke i fondovi, neposredno financiraju izgradnju javne infrastrukture. Svi troškovi financiranja idu na teret javnog sektora, koji snosi i 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 javne nabave odabire najpovoljnijeg privatnog 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 javnog 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 javnog sektora. Po svojoj naravi, OM modeli predstavljaju tzv. outsourcing ugovore.

5. Operativna licenca (OL: Operation License): Privatni sektor dobiva dozvolu od javnog sektora da pruža javnu uslugu, najčešće ograničenog trajanja.

6. Projektiraj-Izgradi-Izvedi (DBO: Design-Build-Operate): Privatni sektor, po zahtjevima i specifikacijama javnog sektora, projektira i gradi javno dobro, najčešće po fiksnoj cijeni, a

[14] Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008.): Javno - privatno partnerstvo, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, br. 3., str. 609. – 611.

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 javnog sektora, gradi javno dobro i koristeći ga pruža uslugu. Privatni partner kao pružatelj usluge (pod kontrolom javnog sektora) naknadu za pruženu uslugu naplaćuje od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom višegodišnjeg zakupa, javno se dobro vraća javnom partneru.

8. Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Izvedi (DBFO: Design-Build-FinanceOperate): Privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnog 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 javnog 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 naknadu za pruženu uslugu naplaćuje od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom ugovorenog roka, vlasništvo nad javnim dobrom se prenosi javnom partneru bez naknade.

10. Zakupi-Razvij-Izvedi (LDO: Lease-Develop-Operate): Privatni partner javno dobro uzima u zakup, tehnološki i funkcionalno ga razvija i unapređuje, i 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 ugovorenog roka, posjed nad javnim dobrom se vraća javnom 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 ugovorenog roka vlasništvo se bez naknade prenosi na javni sektor.

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

14. Izgradi-Posjeduj-Izvedi (BOO: Build-Own-Operate): Privatni sektor gradi i upravlja javnim dobrom u svom vlasništvu, bez obveze da se imovina transferira javnom sektoru. Kontrola nad uslugama privatnog sektora najčešće se 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 javnom sektoru ili krajnjim korisnicima. Istekom ugovorenog roka, privatni sektor zadržava svoja vlasnička prava nad dobrom javne namjene.

Kako je to uočljivo iz prethodnog, međusobna razlika među prezentiranim modelima partnerstva proizlazi kako iz različite obuhvatnosti podjele uloga javnog i privatnog partnera u realizaciji projekata, tako i iz ugovorenog načina financiranja, upravljanja, održavanja, alokacije rizika i vlasničkog statusa izgrađene ili modernizirane infrastrukture ili javnog objekta. Iz navedenog je moguće uočiti da ne postoji univerzalni model ili standard podoban za JPP. Svako JPP je posebno, specifično, u kojem je potrebno uzeti u obzir brojne faktore i parametre, a naročito spremnost partnera na suradnju i dogovornu alokaciju rizika.

2.6.1. TEMELJNI OBLICI REALIZACIJE JPP

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

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

- 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-FinanceOperate) tip ugovora. 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.

U navedenim temeljnim oblicima realizacije JPP moguće je uočiti da dio njih predstavlja klasični ugovorni odnos partnera (ugovor o upravljanju, ugovor o uslugama, ugovor o najmu/zakupu), dio pak predstavlja institucionalni oblik partnerstva (zajedničko ulaganje) dok ostali navedeni modeli predstavljaju ugovorni oblik javno-privatnog partnerstva: to su koncesije-BOT, oblici privatne financijske inicijative: DBFO, BOOT i DBFOOT, odnosno modeli kojima privatni partner zadržava vlasništvo nad izgrađenim objektima ili infrastrukturom: BOO i BBO.

Tablica 2: Temeljne osobine odabranih oblika realizacije javno-privatnog partnerstva

Oblik JPP	Vlasništvo	Izvedba i održavanje	Kapitalna ulaganja	Komercijalni rizici	Trajanje
Ugovori o upravljanju i pružanju usluga	Javno	Privatno	Javna	Javni	3-5 godina
Ugovori o najmu/ zakupu	Javno	Privatno	Privatna	Privatni	7-15 godina
Zajednička ulaganja	Podijeljeno: Javno/ Privatno	Privatno	Podijeljena: Javno/ Privatno	Podijeljeno: Javno/ Privatno	20 i više godina
Koncesijski ugovor-BOT	Javno	Privatno	Privatna	Privatni	25-30 godina
Privatna financijska inicijativa: BOOT, DBFOOT	Privatno/ Javno	Privatno	Privatna	Privatni	25-50 godina
Ugovori BOO, BBO	Privatno	Privatno	Privatna	Privatni	30-50 i više godina

Izvor: Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008.): Javno - privatno partnerstvo, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, br. 3., str. 613.

Rekapitulacija temeljnih osobina prezentiranih oblika realizacije JPP prikazana je u Tablici 2. Iz pregleda navedenog u tablici moguće je uočiti različitu poziciju javnog i privatnog partnera obzirom na vlasništvo, izvedbu - pružanje usluge i njeno održavanje, kapitalna ulaganja, komercijalne rizike i vrijeme trajanja partnerskog odnosa. Suština JPP ogleda se upravo u uravnoteženju interesa javnog i privatnog partnera, a vezano uz status vlasništva financiranje i naročito, alokaciju rizika u odabranom načinu realizacije JPP koji najbolje uvažava želje i mogućnosti javnog i privatnog partnera. Za uspjeh u realizaciji JPP važno je u suglasju partnera utvrditi sve rizike (financijske rizike, rizike koji nastaju u projektiranju i izgradnji objekata, rizike uporabe i upravljanja, rizike održavanja, tehnološke rizike, političke rizike, rizike zaštite okoliša) povezane sa svakom od faza realizacije projekta, alocirati ih tako da ravnoteža osigura zainteresiranost partnera, koji preuzimanjem rizika razvijaju svoje strategije upravljanja rizicima, nastojeći minimalizirati ukupne troškove.

U današnje vrijeme, kada se često govori o realizaciji različitih projekata izgradnje javnih građevina i javne infrastrukture po nekom od modela JPP, većinom se podrazumijeva realizacija isključivo ugovornih oblika JPP. Razlog tome je u činjenici da su ovi oblici i najprikladniji za izgradnju kapitalnih objekata infrastrukture.[15]

2.7. PREDNOSTI I NEDOSTACI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Potrebno je naglasiti da postoje određene prednosti JPP-a koje se mogu iskoristiti, ali s druge strane ne treba ga smatrati zlatnom ribicom niti instant-rješenjem za razvoj infrastrukture i pružanje usluga. Izgradnju pojedinog javnog objekta primjenom JPP-a treba smatrati kao jednu od mogućnosti koja se može primijeniti samo kada to dopušta situacija, obilježja projekta i gdje se mogu dokazati jasne prednosti i koristi. Primjena dolazi u obzir samo ako se pokaže boljim rješenjem od, na primjer, tradicionalnih modela javne nabave. Poslovi JPP-a iskazuju štedljivost uključenih stranaka, tako da su u nekoliko slučajeva troškovi za iste ili

[15] Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008.): Javno - privatno partnerstvo, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, br. 3., str. 611. – 613.

slične poslove u režiji javnih službi (pri čemu se ulaže isključivo javni novac) negdje i do 30% premašivali troškove JPP modela. Osim toga, gotovo su svi JPP projekti u cijelosti provedeni, uz nekoliko iznimaka do kojih je došlo zbog manjka novca u proračunima javnopravnih tijela.

2.7.1. PREDNOSTI JPP-A

Svaki oblik realizacije JPP-a ima svoje prednosti i nedostatke. Praksa je potvrdila da JPP-o može:

• podizati razinu kvalitete pružanja javnih usluga,

• ubrzati gospodarski rast i razvoj, (i)

• omogućiti reformu javne uprave prijenosom znanja i vještina u upravljanju JPP projektima, sa privatnog na javni sektor.

Javni partner ulaskom u partnerstvo sa privatnim, dolazi do novih izvora financiranja, što vodi smanjenju proračunskih manjkova javnog sektora. Glavni ekonomski razlog primjene partnerstva je trenutno rasterećenje zaduživanja državne i lokalnih vlasti kao investitora. Budući da su njihovi proračuni preopterećeni za financiranje kapitalnih projekata, dodatna financijska sredstva privatnog partnera jednostavniji su put k izgradnji projekta od primjerice kreditnog zaduživanja ili izdavanja municipalnih obveznica.

Nadalje, privatni partner može bolje procijeniti rizike, što rezultira manjim troškovima a većoj kvaliteti usluga. U modelima partnerstva jasnije se vide troškovi preuzimanja određenog rizika, zato jer su rizici izravno izloženi mehanizmima tržišta, a najpovoljniji ponuditelj mora ponuditi ekonomski najpovoljniju ponudu tj. odabire se ponuditelj koji je spreman svojom ponudom preuzeti obveze i odgovornosti vezane uz rizike. Cilj je optimizirati rizik. Prednost dugoročnosti ugovora o javno–privatnom partnerstvu je da traju dulje od političkih mandata, pa su javne djelatnosti manje osjetljive na izborne rezultate, kako na državnoj tako i na lokalnoj razini. Javno–privatnim partnerstvima postiže se bolji makroekonomski položaj zemlje, zbog poboljšanog pristupa međunarodnim financijskim tržištima putem kojih se privlači međunarodni kapital. JPP-o je odgovor države na potrebu za efikasnošću koju posjeduje privatni sektor, pružajući javne usluge uz manju javnu potrošnju. Iako u državama EU postoje brojne evidencije o prednostima JPP kao načina ugovaranja i nabave javne

infrastrukture (u povećanju kvalitete građevina i u smanjenju ukupnih životnih troškova građevina), trenutačno rasterećenje tekućeg zaduživanja javne vlasti još uvijek je dominantni ekonomski razlog primjeni modela JPP. Od ostalih brojnih prednosti JPP najčešće se uočava da privatni partner financira projektiranje izgradnju, opremanje i uređenje objekata kao i njihovo održavanje, da javni partner rizike (ne)kvalitete prenosi na privatnog, da se naplata za usluge počinje realizirati tek kad je objekt u funkciji, da javni partner ne mora osigurati značajna financijska sredstva za realiziranje investicije, da privatni partner odgovara za performanse i funkcionalnost objekata, odnosno da javni partner dobiva kvalitetu za plaćenu uslugu (value for money-VfM). U konačnici, uspješno provedeno JPP-o može pružiti vrijednost za uložen novac, na obostrano zadovoljstvo privatnog i javnog partnera. Javno-privatno partnerstvo nije jednostavno rješenje, niti čarobni štapić kojim će se premostiti problem prezaduženosti lokalnih proračuna, jer financiranje javnog sektora privatnim kapitalom nosi sa sobom i nedostatke/ograničenja.[16]

2.7.2. NEDOSTACI/OGRANIČENJA JPP-A

Realizacija JPP-a kompleksan je proces i traje duže od tradicionalnog načina, zbog čega su inicijalni troškovi veći za javni i za privatni sektor. Kao najčešća ograničenja u primjeni JPP smatraju se:

• dugotrajnost procesa odabira partnera,

• složenost procedure, (i)

• nepostojanje standardnih uvjeta ugovora.

Nedostaci se mogu očitovati i u postojanju nepovjerenja među partnerima, nerazumijevanja za obostrane interese, nepostojanja iskustva u kreiranju uspješnih partnerskih odnosa. Navedeno, uzrokuje dugotrajna pregovaranja, povećane troškove pa manji projekti i nisu atraktivni za potencijalne investitore.

Nadalje, kod JPP-a javna vlast koja ovisi o privatnom partneru, može izgubiti mogućnost demokratske kontrole nad projektom. Privatni partner ima za cilj povećati dobit i tržišni udio

[16] D. Kružić: Projekti javno-privatnog partnerstva, materijali za nastavu

radi opstanka, što nerijetko dolazi u konflikt sa politikom javnog partnera koja je usmjerena na opće dobro. To može rezultirati da se javna sredstva ne koriste u općem interesu, već za potrebe privatnog partnera. Kod složenih projekata koji iziskuju dodatna znanja i financijske resurse, može se ograničiti broj potencijalnih ponuđača, smanjujući konkurenciju i povećavajući cijenu projekta.

Javni sektor je, često, izložen političkim pritiscima da sklopi ugovor sa najjeftinijim investitorom, ne uzimajući u obzir njegovu realnu mogućnost pružanja ugovorenih usluga. Još je veća opasnost da privatni partner odustane od ulaganja tijekom realizacije projekta. Neprocjenjiva je uloga javnog sektora koji neprestano mora nadzirati provedbu javno – privatnog partnerstva. Rizike poslovanja koji se mijenjaju tijekom ugovorenog razdoblja, treba snositi onaj partner koji će imati najviše koristi od JPP-a. Uspješno JPP-o može biti samo onda kada oba partnera poštuju mogućnosti i uvažavaju ograničenja jedni drugima. Javni partner mora voditi računa o odnosima koji proizlaze iz JPP-a, jer je odgovoran javnosti i građanima za svoje postupke. Zato se kroz partnerstvo, raspodjelom poslova i rizika, mora osigurati optimalno korištenje sredstava poreznih obveznika i zadovoljavanje javnog interesa.[17]

2.8. PODJELA RIZIKA

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

[17] D. Kružić: Projekti javno-privatnog partnerstva, materijali za nastavu

na različite načine prema svojim osobinama, a ovisno o vrsti projekata moguće je identificirati nove vrste. Glavne kategorije rizika su:[18]

1. Rizici lokacije (položaja) – rizici povezani s vlasništvom, pristupom, prikladnosti položaja (uključujući položajne uvjete zemljišta, okruženje, vrstu vlasništva, nasljedstvo i planske uvjete). Dodjela rizika općenito će ovisiti o vlasništvu mjesta, procesu izbora i o pristupu relevantnih stranaka informacijama.

2. Rizik projektiranja, izgradnje i dodjele vođenja posla (operative) – rizici da projektiranje i izgradnja infrastrukture ne postignu ciljeve, da dođe do kašnjenja (zbog nestručnosti, vremenskih prilika, obustave rada i slično), ili da troškovi projektiranja i izgradnje ne prijeđu planirane troškove. Najveći broj tih rizika dodjeljuje se privatnom sektoru, pomoću mehanizama kao što su specifikacija proizvoda i način da se plaćaju završni radovi.

3. Rizik operative i održavanja – pod time se razumiju rizici da operative (vođenje posla) i održavanje infrastrukture koštaju više ili da su poslovi teži od planiranih (primjerice zbog problema s inputima, izgradnjom, stručnim znanjem ili s načinom korištenja). I ovdje se većina tih rizika dodjeljuje privatnom sektoru kroz instrumente specifikacije proizvoda i način plaćanja izvršenih radova.

4. Financijski rizici – rizik od povećanja kamatnih stopa, inflacije i poreza. Rizike vezane za financiranje i poreze obično snosi privatni sektor, uz sugestiju da se rizik od inflacije za dugoročne projekte snosi zajednički.

5. Rizici vezani za interes/sponzorstvo – pod tim se razumiju rizici koji imaju veze s tržištem, konkurencijom i načinom korištenja infrastrukture. Tko će snositi te rizike, ovisit će o određenoj opciji isporuke projekta JPP (npr. privatni sektor kod BOOT, a javni sektor kod DBFO).

6. Rizici zbog više sile – rizici zbog velikih vremenskih neprilika ili drugih događaja koji uzrokuju materijalni gubitak ili štetu imovini ili na drugi način sprečavaju izvršavanje posla. Ti se rizici uglavnom snose zajednički jer su izvan kontrole obiju stranaka.

7. Rizici vezani za zakonodavstvo – ova kategorija obuhvaća rizike od promjene zakona što uzrokuje porast troškova izgradnje i operative projekta JPP ili sprečavanje izvršavanja projekta. Ti se rizici često snose zajednički, ovisno o primjeni i učinku zakonske primjene.

[18] Persoli, A.M. (2007):Pravnik, 41, 2 (85), str. 118. – 119.

3. UGOVORNI MODEL JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Jasno je da u okviru širokog spektra odnosa dvaju sektora postoje ekstremi od kojih jedan potpuna kontrola javnog sektora u izgradnji objekata javne infrastrukture i isporuke usluga bez ikakvog utjecaja privatnog sektora, a drugi potpuna privatizacija u kojem slučaju je javni sektor predao (prodao) javni objekt ili neograničeno pravo privatnom sektoru koji dalje samostalno upravlja isporukom javne usluge. Između dva ekstrema postoje razni modeli među kojima je i javno-privatno partnerstvo kako se ono danas razumije. S obzirom na vrijeme kada je model nastao i kako se razvijao u specifičnim političko-ekonomskim okolnostima, razni autori i institucije različito su ga percipirali i tumačili. Modeli suradnje dvaju sektora mogu se podijeliti na sljedeći način:

Temeljni modeli javno-privatnog partnerstva;

- Ugovorni oblici;
  Privatna financijska inicijativa;
  Koncesijski model;
- Institucionalni ili statusni oblik (Zajedničko ulaganje ili Joint venture)

Ostali modeli udruživanja;

- Contracting out;
- Ugovor o upravljanju;
- Leasing;
- Model franšize;
- Javno poticanje;
- Garancije;
- Korporatizacija;
- Privatizacija;
- Ostali modeli.[19]

[19] Juričić, D. (2011.): Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RRiF, Zagreb, str. 31.

3.1. UGOVORNI OBLICI JPP-A

3.1.1. PRIVATNA FINANCIJSKA INICIJATIVA (PFI MODEL)

PFI model obilježava to da privatni partner gradi javnu građevinu i preuzima rizike održavanja u raspoloživom stanju za vrijeme ugovorenog razdoblja. Kod ovog modela privatni partner naplaćuje naknadu od javnog partnera. Ovaj model široko je rasprostranjen model posebno u Velikoj Britaniji. Podrazumijeva odnos privatnog i javnog sektora u okviru kojega javni sektor definira kvalitetu (output) javne usluge i dugoročno ugovara njezinu isporuku organiziranu od strane privatnog sektora. Ovaj ugovor uključuje izgradnju, financiranje troškova izgradnje i održavanje javne građevine u raspoloživom stanju. Te operacije preuzima privatni partner. Privatni partner može svoje usluge naplaćivati izravno od javnoga, ali i usluge naplaćivati od prodaje usluga na tržištu izravnim korisnicima. Uloga javnog sektora u ovom modelu jest podupirati i pomagati investitora u procesu planiranja, opskrbi potrebnim dozvolama i ostalim zakonskim procedurama. Britanska vlada ističe da je osnovna korist od uključivanja privatnog sektora posredstvom ovoga modela u inovativnosti i stvaranju korisne sinergije između procesa izgradnje i održavanja javnog objekta, prednosti koje nastaju u činjenici da je privatni sektor komercijalno discipliraniji, u pomoći koju javni sektor dobiva modernizacijom i kvalitetom javne usluge te postizanju dodatne vrijednosti za korisnike javne usluge. S druge strane se ističe važnost definiranja jasnih zahtjeva koji se postavljaju pred privatnog partnera, primjerice, u segmentima kvalitete i standarda održavanja javnog objekta i usluge posredstvom kojeg se isporučuje. Kako ovaj model podrazumijeva podjelu rizika, vrlo je bitno definirati matricu na temelju koje se iskazuje koji rizik koja strana preuzima.

Eurostat (2004.) PFI model definira kao model kupnje usluga na osnovi specifične imovine za javne namjene, predstavlja model koji je čisti model javno-privatnog partnerstva i njega posebno razmatra. Podrazumijeva model koji se primjenjuje kod projekta isporuke javnih usluga kod kojega je javni sektor posebno odgovoran, primjerice, transport, zdravstvene usluge, obrazovanje, obrana, kulturne građevine i sl. Temelji se na društvu posebne namjene (DPN) koju osniva privatni partner (obično tvrtka(e) koja gradi i upravlja objektom javne namjene). Posredstvom ovakvog ugovora partneri ustvrđuju volumen, kvalitetu i cijenu javne usluge koju će isporučivati tvrtka posebne namjene javnom sektoru. Osnovna značajka ovog

modela (za razliku od koncesijskog) je ta da je javni partner osnovni kupac usluge koju isporučuje tvrtka u vlasništvu privatnog partnera (DPN).[20]

3.1.2. KONCESIJSKI MODEL

Koncesijski model je drugi ugovorni model javno-privatnog partnerstva kojeg obilježava izravna veza sa korisnicima javnih usluga koja se isporučuje posredstvom predmetne javne građevine i prihode od prodaje te javne usluge privatni partner naplaćuje izravno od trećih osoba (javnosti). Prema Smithu (1999.), koncesijski model u praksi poprima različite oblike udruživanja privatnog i javnog sektora i nije moguće isticati jednoznačnu definiciju. Područja primijenjenih modela pod okriljem koncesija poprimaju značajke od javnog dizajniranja projekta i predaju u vlasništvo odmah nakon izgradnje, pa sve do privatnog dizajniranja, izgradnje i financiranja te predaje u vlasništvo javnog partnera tek po dospijeću koncesijskog razdoblja. Najprimjenjivaniji modeli javno-privatnog partnerstva temeljeni na koncesiji javnog dobra su: BOT, BOOT, BTO i BTSM, BOO, LROT, DBFO, DCMF I DBFOM modeli. Nabrojani nazivi predstavljaju generičke kratice faza modela.

BOT (Build-operate-transfer), predstavlja model izgradnje i eksploatacije javnog objekta od strane privatnog partnera uz zadržavanje vlasništva nad objektom za vrijeme trajanja ugovora. Po dospijeću koncesijskog razdoblja, vlasništvo se vraća javnom partneru.

BOOT (Build-own-operate-transfer) model je sličan prethodnom s tom razlikom da koncesionar dobiva pravo eksploatacije sporednih objekata uz glavni objekt. Na primjer, osnovni projekt može biti izgradnja prometnice, a sporedni odmorišne postaje uz glavnu prometnicu.

BTO (Build-transfer-operate) model i BTSM (Build-transfer-service-maintain) model primjenjuju se u situacijama kod kojih se vlasništvo nad objektom predaje javnom partneru odmah po izgradnji javnog objekta. Privatni partner obvezuje se na održavanje objekta, a javni na naplatu prihoda od eksploatacije. Ovaj model uglavnom se koristi kod slučajeva gdje su projektiranje i izgradnja složeni i zahtijevaju specijalna znanja, a naplata prihoda od eksploatacije neizvjesna te se povećanje prihoda od naplate očekuje u dužem razdoblju.

[20] Juričić, D. (2011.): Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RRiF, Zagreb, str. 31. – 32.

BOO (Build-own-operate) model predstavlja model čiste privatizacije u kojem privatni partner nema striktnu obvezu vraćanja javnog objekta u vlasništvo javnom partneru. Nakon dospijeća koncesijskog razdoblja partneri razmatraju jednu od sljedećih mogućnosti:

a) produljenje koncesijskog modela
b) produljenje koncesijskog ugovora uz izmjene na javnom objektu (renoviranje)
c) prodaju javnog objekta javnom partneru, ili
d) uklanjanje javnog objekta.

LROT (Lease-renovate-operate-transfer) model je koji se primjenjuje u slučajevima kada javni partner već posjeduje javni objekt koji je potrebno modernizirati ili proširiti te učinkovitije njime upravljati. Privatni partner za postojeći dio objekta plaća naknadu javnom partneru, a ukupne prihode od prodaje javne usluge koji nastaju nakon obnove naplaćuje privatni partner.

DBFO (Design-build-finance-operate) model čiji je generički naziv proizašao iz britanskog modela javno-privatnog partnerstva pod nazivom PFI (privatna financijska inicijativa). Kod ovog modela privatni partner dizajnira i projektira, gradi, financira i eksploatira javni objekt. DCMF (Design-construct-manage-finance) i DBFOM (Design-build-finance-operate-manage) varijante su DBFO modela.

Prema Eurostatu (2004.) model koncesije podrazumijeva situaciju u kojoj javni partner daje pravo privatnom partneru da izgradi javni objekt i posredstvom njega prodaje javnu uslugu trećim osobama na tržištu te autonomno naplaćuje prihode od prodaje. Privatni partner ujedno i financira troškove izgradnje javnog objekta. Javni partner može naplaćivati koncesijsku naknadu koja se tretira kao javni prihod. Jednako tako, uobičajeno je da se nakon isteka koncesijskog razdoblja javni objekt predaje u vlasništvo javnom partneru.

Akintoye (2006.) ističe da koncesijski model podrazumijeva privatnu izgradnju, financiranje i eksploataciju javnog objekta za vrijeme trajanja koncesijskog ugovora, obično 20 do 30 godina. Ovaj se model primjenjuje, uglavnom, kod projekata kod kojih je potrebno povećati kvalitetu javne usluge pa se stoga primjenjuje i kod nove izgradnje javnih objekata, ali kod već postojećih objekata koje je potrebno dodatno usavršiti. Javni partner može subvencionirati koncesionara u pokriću troškova ako ovaj ne uspije korisničkim naknadama kolektirati dovoljno prihoda.

Prema Bult-Spiering i Dewulf (2006.) model koncesije temelji se na sljedećem:

- privatni partner nije uključen samo u proces izgradnje nego i u održavanje javnog objekta tijekom čitavog životnog ciklusa građevine. U tom smislu, ugovor o koncesiji uključuje dizajn (projektiranje), izgradnju i održavanje;
- javni sektor nije usmjeren na isporuku objekta nego na isporuku usluge. U tom smislu, kod ovog modela, javni sektor definira standarde javne usluge.

Budući da se rizici projekta prenose na privatnog partnera, ovakvom se transakcijom očekuje postizanje tzv. veće vrijednosti za plaćeni novac.[21]

[21] Juričić, D. (2011.): Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RRiF, Zagreb, str. 32. – 34.

4. GIMNAZIJA „FRAN GALOVIĆ“ – OSNOVNI PODACI



Naziv škole	***Gimnazija «Fran Galović» Koprivnica***
Adresa	***Ulica dr. Ž. Selingera 3a, Koprivnica***
Županija	***Koprivničko-križevačka***
Šifra ustanove	***06-037-501***
Matični broj	**0901512**
OIB	**82132597106**
Telefon	**048 279 801**
Fax	**048 279 817**
Web stranica	**www.gimnazija-fgalovic.hr**
E-mail:	**gimnazija-fran-galovic@kc.t-com.hr**
Žiro račun	**HR7323860021100506151**
Ravnatelj:	***mr.sc. Vjekoslav Robotić***
Ukupni broj učenika	***699***
Ukupni broj razrednih odjela	***28***
Ukupni broj djelatnika	***78 (5 zamjene) 73***

4.1. POVIJEST GIMNAZIJE „FRAN GALOVIĆ“

Prva župska pučka škola u Koprivnici osnovana je još 1590. godine. Intenzivnom urbanizacijom početkom 20. stoljeća nametnula se potreba za još višim i složenijim oblicima školovanja u Koprivnici, te je radi toga, na zamolbu koprivničkog gradonačelnika Josipa Vargovića i gradskog poglavarstva, odlukom Kraljevske zemaljske vlade u Zagrebu od 25. kolovoza 1906. u Koprivnici osnovana Privremena mala realna gimnazija koja je 12. rujna 1906. počela s radom u 3 razreda. Već je 1907. osnovana i učenička knjižnica za koju su građani darovali 106 knjiga. S vremenom broj učenika se stalno povećavao, pa tako i broj nastavnika. Međutim, nisu svi profesori imali odgovarajuće obrazovanje, a i kronično je nedostajalo financijskih sredstava zbog zanemarivanja Gimnazije od strane jugoslavenske vlade. Značajna novost je bila otvaranje školske poliklinike 17. ožujka 1928, a otvorio ju je poznati liječnik dr. Andrija Štampar. U međuratnom razdoblju u Gimnaziji je djelovalo učeničko društvo Osvit, Ferijalni savez, Skautski savez, pomladak Crvenog križa, Sokolsko društvo, lakoatletska sportska grupa itd. U školskoj godini 1932/33. u Gimnaziju dolazi predavati prof. Ivo Marinković, ali je već 1935. bio otpušten zbog << revolucionarnog>> djelovanja. Ivo Marinković je tijekom rata sudjelovao na strani antifašista, a u ratu je i ubijen. Koprivnička će gimnazija od pedesetih godina pa sve do formiranja Srednjoškolskog centra nositi ime <<Ivo Marinković>>

Gimnazija se 1962. godine iz tadašnje zgrade preselila u prostore današnje osnovne škole <<Đuro Ester>>. Koprivnička je gimnazija 1967. godine proglašena najboljom gimnazijom u cijeloj državi te je osvojila nagradu u iznosu od milijun dinara.

Današnjica koprivničke gimnazije povezana je s tranzicijskim periodom i stvaranjem nove samostalne hrvatske države. Početkom devedesetih godina dvadesetog stoljeća dolazi do promjene hrvatskog srednjoškolskog sustava pa u tom procesu dolazi i do podjele jedinstvenog koprivničkog Centra za odgoj i usmjereno obrazovanje <<Ivo Marinković>>. U srpnju 1991. godine Srednjoškolski je centar podijeljen na tri pedagoški zasebne škole: Obrtničku školu, Srednju školu i Gimnaziju. Gimnazija od 1995. godine s ponosom nosi ime slavnog Frana Galovića. Osamostaljenjem Hrvatske te izgradnjom državnog autonomnog školskog obrazovnog sustava koprivnička gimnazija je ponovno zaživjela u duhu novog vremena kao nekad davno stara gimnazija. Od 2006. godine dužnost ravnatelja Gimnazije obavlja profesor Vjekoslav Robotić. Od te godine provodi se nova organizacija rada s

naglaskom na mjerila ponašanja i tradicionalne ljudske vrednote, humanost, kreativnost i inicijativu u modernom radnom timskom ozračju.

Gradnja nove zgrade za potrebe izvođenja srednjoškolskih nastavnih programa potreba je i nužnost u Koprivnici od kraja osamdesetih godina dvadesetog stoljeća, kada je broj koprivničkih srednjoškolaca prešao brojku od dvije tisuće. Zahvaljujući gradu Koprivnici i njegovom revnom gradonačelniku Zvonimiru Mršiću, uz sudjelovanje Koprivničko–križevačke županije i župana Josipa Friščića te Vlade Republike Hrvatske u Koprivnici je po prvi put u Hrvatskoj pokrenut projekt izgradnje srednje škole po modelu javno-privatnog partnerstva. O tome više u daljnjem tekstu.[22]

5. PRIMJENA UGOVORNOG MODELA NA PRIMJERU IZGRADNJE NOVE ZGRADE GIMNAZIJE „FRAN GALOVIĆ“

Motivi za izgradnju nove zgrade putem JPP-a je nemogućnost financiranja izgradnje na klasične načine (vlastiti prihodi, državni proračun, zaduživanje) te puste prednosti koje pruža JPP (maksimalno štiti javni interes (novac), privatni sektor financira izgradnju, osigurava ugovorenu kvalitetu u periodu od 25 godina (rizik „raspoloživosti“ – privatni partner), postiže se optimum ukupnih troškova izgradnje i održavanja.

Isto tako potrebe odnosno ciljevi izgradnje su bili da se osiguraju potrebne prostorije za srednjoškolsko obrazovanje u kratkom vremenu. Osigurati sportsku dvoranu za potrebe škole, klubova, građana za europska natjecanja. Postići garantirane standarde zgrade u dugoročnom razdoblju te sve navedene ciljeve postići uz financijska ulaganja koja nisu veća od financijskih ulaganja u klasičnom modelu izgradnje uz postojeće uvjete kreditiranja i troškove održavanja u istom periodu. I još što je bitno da se podigne kvaliteta i uspješnost obrazovanja i da građevina pridonese urbanističko-arhitektonskom identitetu grada.

Temeljni kamen za novu zgradu Gimnazije „Fran Galović“ Koprivnica položili su 26. srpnja 2006. godine predsjednik Stipe Mesić, potpredsjednik vlade Damir Polančec, koprivničko-križevački župan Josip Friščić, koprivnički gradonačelnik Zvonimir Mršić i ravnatelj gimnazije Vjekoslav Robotić. Polaganjem temeljnog kamena za novu gimnaziju započela je

[22] http://www.gimnazija-fgalovic-koprivnica.skole.hr/upload/gimnazija-fgalovic-koprivnica/images/static3/589/File/Ljetopis.swf

obrazovna neorenesansa grada i županije. Novu gimnaziju projektirali su Lea Pelivan, dipl. ing. arh. i Toma Pljeić, dipl. ing. arh., a glavni projektant je Joško Pljeić, dipl. ing. arh..

Nova škola je izgrađena na Lenišću, na površini od 10952 m^2. Projektirana je prema zapadnoeuropskim standardima, te prostorom i opremom u potpunosti zadovoljava odgojno obrazovne potrebe za oko 900 učenika u jednosmjenskom radu tijekom cijele školske godine. Škola ima veliku trodijelnu sportsku dvoranu sa svim popratnim sportskim i komercijalnim sadržajima, tribinama i komentatorskim mjestima. Unutar školskog dvorišta nalazi se atletska staza i vanjski sportski tereni.[23]

5.1. UGOVOR O JPP GIMNAZIJE „FRAN GALOVIĆ“

Osnovni podaci ugovora:[24]

- registracijski broj – 0001/2011
- javni partner: Koprivničko-križevačka županija, Koprivnica, Hrvatska, OIB:11507316922 (61%); Grad Koprivnica, Koprivnica, Hrvatska, OIB:62112914641 (39%)
- privatni partner (DPN): TEHNIKA SPV d.o.o., Koprivnica, Hrvatska, OIB:33028635279
  Tijelo: Trgovački sud u Varaždinu
  Godina osnivanja: 2006
  Registracijski broj: 010061971
  Djelatnost: 41.20 Gradnja stambenih i nestambenih zgrada (NKD 2007)
  Veličina: 2- mali (prema novom zakonu)
  Porijeklo kapitala: 100% domaći kapital
  Direktor: Davor Šifkorn, dipl.ing.
- datum potpisivanja: 10.07.2006.
- datum primjene: 10.07.2006.
- očekivano razdoblje trajanja ugovora: 25 godina
- model JPP-a: ugovorni

[23] file:///C:/Users/Luka/Desktop/Faks/3.%20JPP%20GFG%20KC%20V%20Robotić.pdf

[24] http://www.aik-invest.hr/jpp-project/gimnazija-koprivnica/

- glavne djelatnosti: projektiranje, građenje, financiranje, upravljanje, održavanje
- građevine: zgrada gimnazije i sportska dvorana (Zgrada gimnazije i sportska dvorana u ulici dr. Željka Selingera u Koprivnici namijenjena je srednjoškolskom obrazovanju, a sadrži zgradu škole i sportsku dvoranu i potrebnu infrastrukturu na cijelom zemljišnom području)
- lokacije građevina: Koprivnica
- Kapitalni troškovi JPP projekta: 69.566.786,03 kn

5.1.1. SVRHA, PREDMET I PODRUČJE PRIMJENE UGOVORA

Svrha ovog ugovora je stavljanje u funkciju zemljište u vlasništvu Grada Koprivnice i izgradnja zgrade za potrebe gimnazije i sportske dvorane koja će pomoći zadovoljenju potreba školovanja u Koprivničko-križevačkoj županiji, a predmet ugovora dodjeljivanje isključivog prava građenja za korištenje građevinskog zemljišta te financiranje, projektiranje, građenje, upravljanje i održavanje škole te uzimanje u najam izgrađene škole.

U područje primjene spadaju: Drnje, Đelekovec, Đurđevac, Ferdinandovac, Gola, Gornja Rijeka, Hlebine, Kalinovac, Kalnik, Kloštar Podravski, Koprivnica, Koprivnički Bregi, Koprivnički Ivanec, Križevci, Legrad, Molve, Novigrad Podravski, Novo Virje, Peteranec, Podravske Sesvete, Rasinja, Sokolovac, Sveti Ivan Žabno, Sveti Petar Orehovec i Virje.[25]

[25] http://www.aik-invest.hr/jpp-project/gimnazija-koprivnica/

5.1.2. OBVEZE JAVNOG PARTNERA

Obvezu javnog partnera imaju Koprivničko-križevačka županija te grad Koprivnica. Obveze Koprivničko-križevačke županije su:[26]

- Uzimanje u najam prostora škole s pratećim prostorima i plaćanje najma za njeno korištenje
- Pružanje sve razborite pomoći privatnom partneru, po zahtjevu privatnog partnera, kako bi se privatnom partneru omogućilo pravodobno ishođenje svih potrebnih suglasnosti i dozvola
- Osiguranje dokumenata, suglasnosti i dozvola za koje je odgovoran
- Omogućavanje privatnom partneru nesmetanog odlaganja komunalnog otpada na odgovarajuću deponiju za sve vrijeme trajanja ugovora uz propisanu naknadu
- Osiguravanje privatnom partneru dobivanja služnosti prolaza i provoza gdje je to potrebno radi nesmetanog pristupa zemljištu i obavljanja radova prema ugovoru
- Snašanje svih eventualnih poreza i doprinosa koji proizlaze iz činjenice davanja prava građenja na zemljištu kao i sva eventualna porezna i druga davanja (uključujući porez na promet te sudske i javnobilježničke troškove) prilikom prestanka ugovora i predaje škole u vlasništvo i posjed javnog partnera
- Snašanje obveze plaćanja režija (struja, voda, plin, telefon) te čišćenja škole osim pranja prozora.
- Plaćanje svih novčanih kazni i šteta koje su posljedice povrede ugovora po javnom partneru.

Naknada koju plaća Koprivničko-križevačka županija iznosi 545.741,36 kn mjesečno. Zbog promjene uvjeta na tržištu, cijena najma prilagođavat će se mjesečno sukladno promjeni indexa potrošačkih cijena i srednjeg deviznog tečaja eura prema izvješću Hrvatske Narodne Banke.

Obveze grada Koprivnice kao javnog partnera su:

- Dodjela isključivog prava građenja za korištenje građevinskog zemljišta
- Uzimanje u najam dodatnih prostora sportske dvorane s pratećim prostorima i plaćanje najma za njihovo korištenje

[26] http://www.aik-invest.hr/jpp-project/gimnazija-koprivnica/

- Pružanje sve razborite pomoći privatnom partneru, po zahtjevu privatnog partnera, kako bi se privatnom partneru omogućilo pravodobno ishođenje svih potrebnih suglasnosti i dozvola.
- Osiguravanje dokumenata, suglasnosti, i dozvola za koje je odgovoran
- Omogućavanje privatnom partneru nesmetanog odlaganja komunalnog otpada na odgovarajuću deponiju za sve vrijeme trajanja ugovora uz propisanu naknadu
- Osiguravanje privatnom partneru dobivanja služnosti prolaza i provoza gdje je to potrebno radi nesmetanog pristupa zemljištu i obavljanja radova prema ugovoru
- Snašanje svih eventualnih poreza i doprinosa koji proizlaze iz činjenice davanja prava građenja na zemljištu kao i sva eventualna porezna i druga davanja (uključujući porez na promet te sudske i javnobilježničke troškove) prilikom prestanka ugovora i predaje škole u vlasništvo i posjed javnog partnera
- Snašanje obveze plaćanja režija (struja, voda, plin, telefon) te čišćenja škole osim pranja prozora
- Plaćanje svih novčanih kazni i šteta koje su posljedica povrede ugovora po javnom partneru.

Naknada koju plaća grad Koprivnica iznosi 298.644,35 kn mjesečno. Zbog promjene uvjeta na tržištu, cijena najma prilagođavat će se mjesečno sukladno promjeni indexa potrošačkih cijena i srednjeg deviznog tečaja eura prema izvješću Hrvatske Narodne Banke.

5.1.3. OBVEZE PRIVATNOG PARTNERA

Isto kao što javni partner ima svoje obveze po ugovoru tako i privatni partner. Obveze privatnog partnera TEHNIKA SPV d.o.o. su:[27]

- Financiranje, projektiranje, građenje, upravljanje i održavanje škole
- Redovito plaćanje mjesečne naknade za korištenje zemljišta
- Pribavljanje svih potrebnih suglasnosti za građenje i uporabu škole
- Pribavljanje novčanih sredstava
- Izrada izvedbenog projekta škole te pribavljanje suglasnosti projektanta na izvedbeni projekt u skladu sa Zakonom o gradnji

[27] http://www.aik-invest.hr/jpp-project/gimnazija-koprivnica/

- Pristupanje obavljanju potrebnih radnji, te pristupanje pripremi gradnje škole na osnovu izdane građevinske dozvole i izvedbenog projekta
- Snašanje troškova izrade izvedbenog projekta
- Gradnja škole u skladu s izdanom građevinskom dozvolom
- Omogućavanje javnom partneru da putem ovlaštenog predstavnika ostvaruje uvid u realizaciju gradnje
- Osiguravanje od uobičajenih rizika cijelo vrijeme izgradnje i korištenja škole
- Snašanje svih troškova održavanja i uporabe škole kroz čitavo vrijeme trajanja ugovora, uključivo plaćanje svih komunalnih naknada, poreza i prireza, te drugih davanja
- Snašanje obveze plaćanja režija (struja, voda, plin, telefon) te obveza čišćenja za definirane prostore u vrijeme komercijalne uporabe
- Snašanje svih troškova vezanih za planove, dozvole i suglasnost za čije je ishođenje odgovoran
- Plaćanje svih globi i kazni i snašanje svojih troškova i troškova javnih partnera, a koji su nastali zbog nepoštivanja propisa
- Davanje prednosti, pod istim uvjetima, zapošljavanju osoba s područja javnih partnera
- Davanje odgovora, informacija i dokumentacije javnim partnerima koje javni partneri u razumnoj mjeri zatraže pisanim putem
- Snašanje svih razumnih troškova i izdataka u svrhu davanja objašnjenja o radu i održavanju škole, kada to od njega zahtijevaju nadležna državna tijela ili tijela javnih partnera
- Plaćanje svih novčanih kazni i šteta koje su posljedica povrede ugovora po privatnom partneru.

Naknadu koju privatni partner TEHNIKA SPV d.o.o. plaća javnom partneru gradu Koprivnici iznosi 43.849,96 kn mjesečno. Zbog promjene uvjeta na tržištu, naknada za korištenje zemljišta prilagođavat će se mjesečno sukladno primjeni indexa potrošačkih cijena i srednjeg deviznog tečaja eura prema izvješću Hrvatske Narodne Banke. Na isti način kao i cijena najma.

5.2. REZULTATI OSTVARENIH CILJEVA

PRIJE PRESELJENJA	NAKON PRESELJENJA
3 srednje škole	1 škola
2850 učenika i radnika	800 učenika i radnika
3 smjene i rad subotom	rad u jednoj smjeni
Jednodijelna sportska dvorana	Trodijelna sportska dvorana
21 učionica i 3 kabineta	35 učionica i 27 kabineta
Starost namještaja 20. godina	Novi namještaj
Starost opreme preko 10. godina	Nova oprema
Stacionirana nastava	Mobilno-stacionirana nastava

STARA ZGRADA	POKAZATELJ	NOVA ZGRADA
40 stabilna i 3 prijenosna	Računala	90 stabilnih i 45 prijenosnih
0	Tablet računala	30
3 + 0	LCD projektori + SMART ekrani	27+8
Priručna za 50 korisnika	Mreža	Wi-fi za 800 korisnika
Oko 500 000 kn	Didaktičko-metodička oprema i instrumentarij	Oko 8 000 000 kn
0	Lift + rampe za invalide	1 + 4
30 + 30	Sanitarna mjesta + tuševi	110 + 70
Veliki	Troškovi režija	3 x manji
Veliki	Troškovi održavanja	0

Veći	Broj povreda na radu	3 x manji
Veći	Vandalizam	0
Više	Nasilje	manje
Više	Neopravdani izostanci	Manje
Niži	Prosjek ocjena	Viši
Prosječni	Rezultati školskih natjecanja	5 x veći
Prosječni upisi na fakultete	Rezultati državne mature	Top 10 škola u RH

- Broj napredovanja u zvanju profesora povećao se s 4 profesora mentora i savjetnika, na njih 17.
- Među 3 najuspješnije škole u sportu u RH
- Najuspješnija škola u RH po uspjehu na državnoj maturi u 2011. godini
- Najuspješnija škola u RH po uspjehu po broju plasiranih učenika na državna natjecanja u 2013., 2014. 2015. i 2016.
- Provedeno preko 450 učeničkih koncerata, predstava, tribina, izložbi i predavanja
- Provode se europski projekti
- Provodi se izborna i projektna nastava, dodatna i dopunska nastava, mentorski konzultativni rad, dvojezična nastava, međunarodni ispiti[28]

[28] file:///C:/Users/Luka/Desktop/Faks/3.%20JPP%20GFG%20KC%20V%20Robotić.pdf

6. ZAKLJUČAK

Javno-privatno partnerstvo je relativno novi oblik financiranja javnih usluga odnosno potreba u Republici Hrvatskoj te se zadnjih desetak godina intenzivnije koristi kod nas. Isto tako realno je za očekivati da će se primjena JPP-a povećati u budućnosti, a upravo zbog proračunskih ograničenja, prezaduženosti javnog sektora, potreba za poboljšanjem kvalitete usluga javnog sektora ali prvotni cilj je zadovoljenje javnih potreba unatoč prezaduženosti države. Prije odluke za korištenje JPP-a treba prije procijeniti da li postoji opravdan razlog za takav način izgradnje infrastrukture odnosno da li je trošak JPP-a jeftiniji od troška tradicionalnog zadovoljenja javnih potreba. Država igra glavnu ulogu kad je u pitanju razina usluge i zahtjevi i na temelju njihovih želja i zahtjeva izvršavanje se prepušta privatnicima. Javni sektor i privatni partner dijele određene rizike, ali na način da svaki sektor preuzima rizik kojim najbolje i najefikasnije upravlja.

Najčešći sektori primjene su školstvo, zdravstvo i bolnice, izgradnja infrastrukture itd. Najveći broj projekata po modelu JPP-a u RH dosad je ostvaren na području školstva; prva škola sagrađena na načelu JPP-a je strukovna škola u Virovitici u čijoj su gradnji uz Virovitičko-podravsku županiju sudjelovali i lokalni gospodarstvenici. Na području Varaždinske županije obnovljena je zgrada županijske palače, a u tijeku je i dogradnja i gradnja nekoliko škola i športskih dvorana. U Koprivnici je izgrađena gimnazija koja je tema ovog završnog rada i na tom primjeru se može vidjeti kako uspješan projekt donosi euforiju među pripadnicima jedinica lokalne samouprave i drugih predstavnika javnog sektora

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.

7. LITERATURA

1. Đulabić, V. (2008): Pojmovnik, Hrvatska javna uprava, god.8., br. 3., str. 849. – 855.

2. Persoli, A.M. (2007): Pravnik, 41, 2 (85), str. 111. – 123.

3. Šimović, J., Rogić-Lugarić, T., Šimović, H., Vuletić-Antić, B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, god. 7., br. 1., str. 171. – 201.

4. Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008.): Javno - privatno partnerstvo, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, br. 3., str. 603. – 640.

5. Juričić, D., Marenjak, S. (2016): Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima, Ekonomski pregled, 67 (6), str. 581. – 604.

6. Juričić, D. (2011.): Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RRiF, Zagreb

7. D. Kružić: Projekti javno-privatnog partnerstva, materijali za nastavu

8. http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/

9. http://www.pravst.unist.hr/dokumenti/novosti/blog/blog_dodfile_pravna_zastita_u_postupku_dodjele_javnih_ugovora.pdf

10. http://www.gimnazija-fgalovic-koprivnica.skole.hr/upload/gimnazija-fgalovic-koprivnica/images/static3/589/File/Ljetopis.swf

11. file:///C:/Users/Luka/Desktop/Faks/3.%20JPP%20GFG%20KC%20V%20Robotić.pdf

12. http://www.aik-invest.hr/jpp-project/gimnazija-koprivnica/