

JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO U REPUBLICI HRVATSKOJ - PRIMJER AUTOBUSNOG KOLODVORA OSIJEK

Domjanović, Ivona

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:124:456693>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-20**

Repository / Repozitorij:

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



UNIVERSITY OF SPLIT



SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET SPLIT

ZAVRŠNI RAD

**JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO U REPUBLICI
HRVATSKOJ – PRIMJER AUTOBUSNOG
KOLODVORA OSIJEK**

Mentorica: doc. dr. sc. Marina Lovrinčević

Studentica: Ivona Domjanović

Split, rujan 2017.

SADRŽAJ:

1. UVOD	2
1.1. Problematika i predmet rada.....	2
1.2. Ciljevi rada	3
1.3. Metode rada.....	3
1.4. Doprinos rada	4
1.5. Struktura rada	4
2. MODEL JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....	5
2.1. Povijesni razvoj javno privatnog partnerstva	5
2.2. Modeli javno privatnog partnerstva.....	9
2.2.1. Modeli JPP-a u svijetu.....	12
2.2.2. JPP u EU.....	14
2.2.3. JPP u RH	17
2.3. Faze realizacije projekata javno privatnog partnerstva	20
2.4. Prednosti i nedostaci javno privatnih projekata.....	22
3. ZAKONODAVNO PRAVI OKVIR JAVNO PRIVATNIH PROJEKATA	25
3.1. Rizici JPP projekata.....	25
3.2. Pravna osnova upravljanja projektima JPP-a	27
4. ANALIZA PRIMJENE MODELA JPP NA PRIMJERU AUTOBUSNOG KOLODVORA OSIJEK.....	29
4.1. Proces i provedba projekta JPP autobusnog kolodvora Osijek	29
4.2. Osvrt na činjenice o JPP autobusnog kolodvora Osijek	34
5. ZAKLJUČAK.....	38
SAŽETAK.....	40
SUMMARY	41
LITERATURA	41
Popis slika.....	43

1. UVOD

1.1. Problematika i predmet rada

Kapital je, uz ideju, osnova realizacije svakog projekta. Mnoge se dobre i kvalitetne ideje ne realiziraju na vrijeme ili uopće upravo zbog nedostupnosti kapitala, tj. izvora financiranja. Izvori financiranja mnogu biti interni i eksterni. Interni su izvori vlastiti izvori osnivača, a eksterni izvori sredstva su kreditora. Ako u projekt kreće više investitora, tada oni ulažu sredstva u omjeru u skladu s udjelima u projektu. Ovisno o kojoj je strukturi riječ, tako sudjeluju i u koristima projekta.¹

Projekti koji se financiraju i za koje logistiku osigurava država projekti su od javnog interesa. Ti se projekti provode za javne usluge poput škola, projekata zdravstvene skrbi, projekata prometne infrastrukture i sl. Te projekte karakterizira opsežnost i visoki kapitalni intenzitet. Oni se, dakle, financiraju sredstvima proračuna. Posljednjih se desetljeća sve više takvi projekti financiraju i realiziraju u suradnji s privatnim sektorom. To je posljedica potrebe povećanja efikasnosti i efektivnosti takvih projekata.

Udruživanje privatnog i javnog sektora u realizaciji velikih kapitalnih ulaganja donosi mnoge koristi u vidu administracije s javne, i kapitala s privatne strane. Upravo su uloga i doprinos modela javno privatnog partnerstva u realizaciji projekata od javnog interesa problematika kojom se bavi ovaj rad.

Javni partner osigurava zaštitu socijalnih aspekata projekata, dok privatni ekonomske aspekte koristi kroz fleksibilnost i troškovnu efikasnost te profitabilnost. Usprkos prednostima koje ovaj model financiranja projekata donosi, postoje i nedostatci u ovakvom modelu financiranja. Više će o svim odlikama projekata s aspekta obiju partnera biti u nastavku rada.

Definiranjem modela javno privatnog partnerstva, determiniranjem zadaća i uloge te prednostima koje pruža zajednici ukazat će se na značaj razvoja novih modela prilagođenih potrebama društva i trendovima te ukazati na moguće aspekte unapređenja uslijed pojave novih trendova i potreba. Na taj će se način spoznati sve dimenzije problematike rada.

¹ Navedeni su podaci preuzeti iz internih materijala: Kružić, D., Lovrinčević, M., (2017), Ekonomski fakultet, Split

Analizom funkcioniranja javno privatnog partnerstva u praksi kroz projekt Osječkog kolodvora ukazat će se na efikasnost primjene modela u praksi te ukazati na običaje i način provođenja modela u realnom sektoru. Shodno tome, predmet rada čini projekt izgradnje i financiranja osječkog kolodvora.

1.2. Ciljevi rada

Cilj je rada upoznati čitatelje s modelom javno privatnog partnerstva i svim odlikama te načinom implementacije u sustavu realnog sektora. Kroz analizu će se istaknuti prednosti koje takav način financiranja donosi društvu te će se definirati procesi projekta koje privatni, a koji javni partner unapređuje, kako bi se kroz ocjenu provedbe projekta na primjeru autobusnog kolodvora Osijek determinirala moguća područja unapređenja u budućim sličnih projektima.

1.3. Metode rada

S obzirom na problematiku kojom se bavi rad, koristit će se različiti izvori i metode. U teorijskom dijelu rada, tj. kod prezentacije problematike i definiranja osnovnih pojmova te strukture modela i efekata istoga, koristit će se stručna literatura i sadržaj s interneta, dok će se u praktičnom dijelu koristiti dostupne informacije o primjeni modela u praksi temeljem službenih stranica organizatora, agencije za javno privatno partnerstvo te ostali internet izvori.

Prema odlikama svakog dijela rada koristit će se određene metode, tako će se za prvi teorijski dio rada koji pojašnjava problematiku koristiti: deduktivne metode koje polaze od općeg pojma ka pojedinačnom, u smislu cijelog gospodarstva prema pojedinom sektoru ili projektu, metoda klasifikacije koja razvrstava pojave i predmete radi preglednosti, metoda deskripcije, historijska metoda, dok će se za prezentaciju rezultata u praktičnom dijelu koristiti induktivna metoda koja omogućuje primjenu zaključaka kako su pojedinačne pojave i druge njima slične pojave biti jednake, promatranje, metoda kauzalne indukcije koja ukazuje na razlike uzroka i posljedica, komparativna metoda, genetička metoda i sl.

Kako bi se prezentirani podatci razumjeli i što lakše čitali, određeni će po potrebi biti prikazani tablicama, slikama ili grafikonima.

1.4. Doprinos rada

Doprinos se rada očituje u prezentaciji modela javno privatnog partnerstva kao odgovor na promjene u društvu i samom ekonomskom sustavu te kao posljedica procesa globalizacije, održivog rasta te brzih i turbulentnih promjena. Prikaz problematike rada kroz projekt u praksi ukazat će na moguća područja unaprjeđenja i prilagodbe uslijed pojave novih trendova i povećanja potreba za efektima modela.

1.5. Struktura rada

Rad se, uz uvod i zaključak, sastoji od pet poglavlja. U uvodnom se dijelu definira problematika i predmet istraživanja te se iznose ciljevi i doprinos rada, kao i sama struktura rada.

Drugo poglavlje donosi definiciju modela javno privatnog partnerstva, ulogu i funkcije modela u društvu te prezentira povijesni razvoj i preteče modela JPP-a (javno privatnog partnerstva). Poglavlje završava isticanjem prednosti i nedostataka modela prema iskustvima praktične primjene.

Treće poglavlje donosi prikaz pravne i institucionalne osnove funkcioniranja JPP modela, a četvrto detaljnu analizu i prikaz provedbe modela u praksi na primjeru izgradnje autobusnog kolodvora Osijek. Poglavlje završava osvrtom na prezentirane podatke i uočene aspekte mogućih unaprjeđenja primjene i implementacije modela.

Rad završava zaključkom koji predstavlja ukupni osvrt na teorijska dostignuća prezentirane problematike rada i primjene modela u praksi.

2. MODEL JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA

2.1. Povijesni razvoj javno privatnog partnerstva

Javno privatno partnerstvo model je financiranja i organizacije pružanja usluga, najčešće od javnog interesa zajednici u suradnji države ili lokalnih vlasti i partnerstvo privatnog i javnog sektora u isporuci javnih dobara i usluga je pojava djelovanja društva i zajednice kao odgovor na zahtjeve sve bržeg ritma života i rasta potreba te zahtjeva ekonomija koje se mijenjaju. Iako je to model novog doba, ipak, preteča modela javno-privatnog partnerstva seže u daleku povijest gospodarske aktivnosti. Značajniji rast i primjenu ovaj model nalazi krajem prošlog stoljeća.

Javno-privatno partnerstvo može se definirati kao suradnja tijela javne vlasti i privatnog sektora s ciljem pružanja usluga javnih potreba na razini lokalne ili središnje zajednice. U širem se smislu JPP definira kao inicijativa javnog i privatnog sektora u kojima neki subjekt pridonosi određene resurse i sudjeluje u planiranju i odlučivanju. U užem se smislu JPP definira kao kooperativni pothvat kojim se udružuju javni i privatni resursi i stručna znanja te iskustva kako bi kroz prikladne alokacije resursa, znanja i nagrada zadovoljili neku javnu potrebu (Gulija, B., 2004).

Preteča javno privatnog partnerstva bilježi relativno daleku povijest pojave ovog vida suradnje u društvu. Javno-privatno partnerstvo datira još iz vremena Rimskog Carstva kada su se javni radovi, kao što su izgradnja luka, tržnica ili javnih kupališta, gradili i održavali kroz oblik koncesije dan javnom partneru (Barković, I., 2014).

Drugi se procvat i skok u primjeni ponovno javlja u 16. i 17. stoljeću, posebno u 19. kroz javne radove, kao što su gradnja željeznica i pružanje komunalnih usluga. U zadnjih 20 godina i države Europske unije prihvaćaju ponovno javno-privatno partnerstvo kao model za razvoj gospodarstva te ubrzanje razvoja infrastrukture i javnih usluga (Šinković i Klarić, 2007).

Jedan od najatraktivnijih primjera JPP izgradnja je Sueskog kanala. Tako su partneri, u skladu s udjelima, kasnije sudjelovali i u rezultatima eksploatacije projekta. 15% je pripadalo Egiptu, a 10% dioničarima osnovanog društva, dok je ostatak od 75% samom društvu. Izgradnja Sueskog kanala bila je od velikog značaja za Veliku Britaniju te su otkupili udjele od Pašinog

nasljednika i s time si osigurali kontrolu nad logistikom prodora put tržišta istočnih zemalja koje su bile pod njihovom vlašću. Ipak, usprkos udjelima privatnog kapitala, projekt Sueski kanal nije proslavio ideologiju modela jer ga je predsjednik Naser nacionalizirao 1956., nekoliko godina prije isteka koncesije. Nacionalizacija Sueskog kanala utjecala je na smanjenje interesa privatnog sektora u izgradnji i upravljanju javnom infrastrukturom. (Juričić, D., 2011.)

Poticaј razvoju javno privatnog partnerstva doprinijela je tzv. „Zelena knjiga o javno-privatnom partnerstvu Europske unije o javnim ugovorima i koncesijama“ koju je 2004. godine izdala Europska komisija (Commission of the European Communities, 2004). U njoj se definira pojam, prikazuje karakteristike i klasificira ugovore te olakšava usklađivanje propisa o javno-privatnom partnerstvu, koncesijama i javnoj nabavi s propisima Europske unije.

U skladu sa Zelenom knjigom EU, u Republici Hrvatskoj je do donošenja Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN br. 129./2000.), JPP bilo uređeno Smjericama za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (NN 98./2006.) i Uredbom o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative (NN 20./2007.).

Pristupanjem EU kroz reforme se unaprijedio i organizirao sustav koji omogućuje provođenje i upravljanje JPP projektima. Tako je donesen Zakon o javno-privatnom partnerstvu² koji uređuje odnose, prava i obveze dionika JPP projekata te regulira djelovanje i definira nadzor procesima JPP-a. Proces nabave i izbora partnera regulira se Zakonom o javnoj nabavi i Zakonom o koncesijama.

Osim toga, Vlada je usvojila i Smjernice za primjenu ugovornih modela javno-privatnog partnerstva. Glavna su načela i ciljevi JPP-a definirani Strategijom razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj. JPP su implementirani u Strateški okvir za razvoj 2006.-2013. gdje je planirano primjenom JPP-a osigurati snažan, dugoročno održiv gospodarski razvoj koji će podizanjem standarda usluga osigurati gospodarstvu veću konkurentnost i potaknuti

² Zakon o javno-privatnom partnerstvu, NN 78/12, 152714 , dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/198/Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu>, [04.07.2017.]

razvoj malog i srednjeg poduzetništva.³ U periodu 2012.-2015. godine Vlada donosi Okvirni program izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije javnih građevina prema ugovornom obliku javno-privatnog partnerstva ukupne kapitalne vrijednosti od preko 2 milijarde €.⁴

Sve je to osiguralo razvoj i implementaciju JPP modela u gospodarsku praksu zemlje. Učinci organizacije pravno regulatorne osnove vidjet će se u narednim godinama s povećanjem broja takvih projekata. Svakako, izgradnja logističke infrastrukture, koja će osigurati provođenje i nadzor te kontrolu i ocjenu uspjeha JPP modela, ključ je adekvatne implementacije i primjene u praksi.

Iz svega se toga mogu istaći osnovne značajke JPP modela koje su se održale od prvih pojavnih oblika istih do danas: (Juričić, D., 2011.)

- važnost politički vještih lidera koji su sposobni uspješno se boriti protiv opozicije takvim projektima,
- projekte infrastrukture obilježava dugo razdoblje pripreme, projektiranja razvoja (inkubacije),
- odnosi na međunacionalom tržištu, kao i međudržavni odnosi, zbog dugog razdoblja pripreme projekata, često mogu rezultirati odbacivanjem koncesijskog ugovora.

JPP se projekti trebaju temeljiti na načelima: tržišnog natjecanja, zaštite javnog interesa, učinkovitosti, jednakog tretmana, uzajamnog priznavanja, razmjernosti, transparentnosti, zaštite okoliša i slobode ugovaranja (Barković, I., 2014.).

Načelo tržišnog natjecanja glavni je uvjet za poslovanje tržišnoga gospodarstva. Ono zahtijeva od javnog partnera da osigura neutralne i poštene okolnosti za gospodarske subjekte u nadmetanjima. Ponuditelji moraju slijediti pravila Zakona o javnoj nabavi, primjerice u vezi sa zabranom nepoštenoga tržišnog ponašanja, zabranom sukoba, zabranom zlouporabe vladajućeg položaja, itd. Također, postupak odabira privatnog partnera vezan je uz Zakon o javnoj nabavi (NN br. 110./2007, 125/2008.) u kojem postoji članak koji je izravno vezan na načelo tržišnog natjecanja, npr. postupanje s ponudom s neuobičajeno niskom cijenom.⁵

³ Strateški okvir za razvoj 2006.–2013., Republika Hrvatska, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Zagreb, 27. srpanj 2006.

⁴ <http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/>, [01.07.2017.]

⁵ Navedeni su podatci preuzeti iz internih materijala: Kružić, D., Lovrinčević, M., (2017), Ekonomski fakultet, Split

Prema Barković (2014), javni je interes jedan od tri bitna elementa javnih ugovora. Sklapanjem javnog ugovora, odnosno ugovora o javno-privatnom partnerstvu, javnopravno teži ostvariti javni interes koji je najčešće zadovoljenje određene javne potrebe. Cilj strateškog razvoja Republike Hrvatske stvaranje je stručne i djelotvorne javne uprave koja u isto vrijeme štiti javni interes i jednakost svih građana i poduzetnika te smanjuje troškove poslovanja. To osigurava zaštitu javnog interesa koji ima bitnu ulogu u ekonomiji i društvu te je ključni čimbenik u ostvarivanju gospodarskih ciljeva.

Naručitelj provodi postupke propisane Zakonom o javno-privatnom partnerstvu s ciljem učinkovitog i djelotvornog gospodarenja sredstvima i postizanja najbolje vrijednosti za novac. Sustav kontrole i procjene projekata osigurava najbolju alokaciju resursa obiju partnera.

Načelo jednakog tretmana u praksi ima najznačajniju ulogu. Kroz to se načelo osigurava jednaka prilika svim gospodarskim subjektima da dobiju javni ugovor. Načelo je sadržano u cijelom postupku, od planiranja i objave do odluke o odabiru. Načelo jednakog tretmana zahtijeva da se usporedive situacije ne smiju tretirati na različiti način. Od naručitelja se, tj. obveznika primjene zakona, očekuje da osigura cjelovit, objektivan i nepristran tretman svim sudionicima u postupku.

Načelo uzajamnog priznavanja povezano je uz načelo nediskriminacije. Njime se ostvaruje da zakonodavstvo druge države članice ima ekvivalentne učinke onima domaćeg zakonodavstva. Prema ovom načelu naručitelji ne smiju praviti nikakvu razliku između ponuditelja, roba i usluga koje se javljaju u ponudama niti između podizvođača ili podisporučitelja na temelju njihove nacionalnosti, mjesta stanovanja, ili bilo kojega drugog razloga koji proizlazi iz nacionalnog statusa. Odlika za prosude i izbor treba se temeljiti isključivo na sposobnosti ponuditelja.

Načelo razmjernosti potječe iz propisa i sudske prakse EU. Zakon o javnoj nabavi također sadrži elemente koji se odnose na ovo načelo. S aspekta ovog načela, najvažniji su dokazi financijske i gospodarske sposobnosti te dokazi tehničke i stručne sposobnosti koji se trebaju osigurati u procjeni projekta.

U području javne nabave transparentnost je bitna kako za realizaciju, tako i implementaciju modela u praksu. Glavni institut transparentnosti sustav je objavljivanja. No, načelo

transparentnosti nije iscrpljeno samo propisima o objavljivanju. Transparentnost je posebno značajna za postizanje povjerenja poreznih obveznika u tome da javni sektor učinkovito upravlja proračunskim novcem.

Načelo zaštite okoliša temelji se na međunarodnom pravu zaštite okoliša, općeprihvaćenim načelima i spoznajama, uvažavanju znanstvenih otkrića i najboljoj svjetskoj praksi. Kod donošenja odluke o zahvatu u okoliš i za vrijeme izvođenja projekta mora se postupati u skladu sa zakonom i drugim propisima te poduzimati sve mjere koje osiguravaju prava čovjeka na zdrav i čisti okoliš.

Načelo slobode ugovaranja u sebi podrazumijeva autonomiju volje stranaka koje sadrži tri bitne karakteristike, a to su: ugovorne su strane slobodne izabrati svog ugovornog partnera s kojim žele zaključiti ugovor, ugovorne su strane slobodne u pogledu izbora vrste ugovora, stranke slobodno reguliraju sadržaj ugovora.⁶

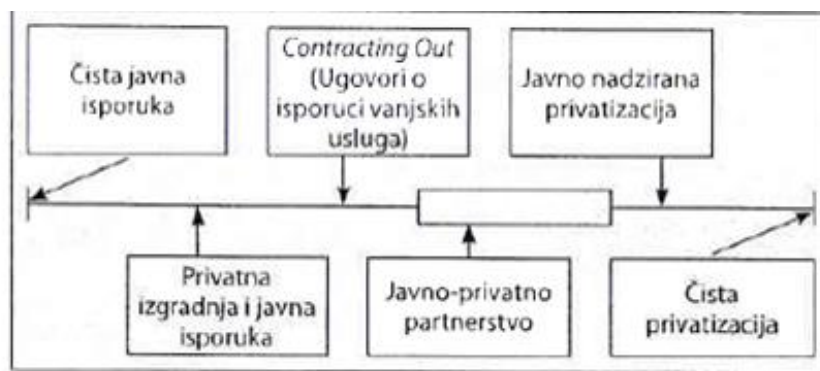
Opisana načela i činjenica, otkada datira preteča modela JPP-a, ukazuju na značaj i nastojanja društva u unapređenju sustava pružanja javnih usluga. Zbog složenosti sustava i odnosa partnera mnogo je rizika, stoga je bitno pridržavati se načela i propisa pri provođenju projekata te da se ulaže u platformu za provođenje ovakvih projekata. Iako je kroz svoj povijesni razvoj varirao interes za ovakve modele, jasno je da su oni dio nove faze razvoja društva i gospodarskog napretka zbog novih potreba i standarda u pružanju usluga od javnog interesa (Juričić, D., 2011).

2.2. Modeli javno privatnog partnerstva

Ranije su se javne usluge pružale i financirale isključivo od strane lokalnih i državnih vlasti. Posebno je to bio slučaj u planskim gospodarstvima zbog vrijednosti koje takvi sustav njeguje, stoga je isključivo privatno vlasništvo i upravljanje nad projektom bilo uređeno na taj način. Danas se u tržišnim gospodarstvima razvijaju različiti stupnjevi udjela države u javnom sektoru. Neke se usluge realiziraju isključivo od strane privatnih partnera, tj. tržišnih subjekata. Između navedena dva ekstrema, javnog i privatnog, postoji niz kombinacija i shodno tome modela partnerstva.

⁶ Sva su navedena načela preuzeta iz internih materijala: Kružić, D., Lovrinčević, M., (2017), Ekonomski fakultet, Split

Prema Juričiću (2011), ako se država javlja kao isključivi pružatelj usluge javnog dobra, tada se radi o tzv. čistoj javnoj isporuci koju od čiste privatizacije u toj domeni dijele CO model (*Contracting Out*), javno nadzirana privatizacija te privatna izgradnja i javna isporuka. Između čiste javne isporuke i privatizacije nalazi se niz modela od kojih se ističu navedena četiri. Prikaz stupnjevitog udjela partnera dan je na slici u nastavku.



Slika 1: Modeli financiranja javnih projekata, (Juričić, D., Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RRI F, Zagreb, 2011., str. 57.)

Čista javna isporuka primjer je monopola jer usluge pruža samo jedno poduzeće. Kada usluge pruža jedno državno poduzeće to se naziva i prirodnim monopolom jer za privatni sektor ne postoje prilike ulaska niti interes, dok je za državu ključno da ima nadzor nad takvim resursima. Primjer su tome usluge HEP-a, INA-e i vodovoda kod nas, iako su se neki dijelom privatizirali i pretvorili u dionička društva u kojima udjele nema samo država. Isključivo vlasništvo države nad ovakvim poduzećima ima za cilj očuvanje socijalne komponente pružanja tih usluga. Na državi je, kao upravljaču, da se ne dozvoljavaju cijene usluga iznad određenog iznosa, da se ulaže u infrastrukturu usluge te da se vodi računa o dostupnosti usluge. Zbog tih su potreba mnoga takva poduzeća izgubila na konkurentnosti i efikasnosti te su privatizirana. Potpuno je privatizirano poduzeće Hrvatske autoceste. Važno je istaknuti da u slučajevima privatizacije treba zaštititi nacionalne interese i društvo s aspekta dostupnosti usluge.

Privatna izgradnja i javna isporuka donose rasterećene resurse i osiguravaju selekciju stručnog partnera. Međutim, u njih građani imaju veliko nepovjerenje jer su se do sada pokazali samo kao način realizacije privatnih interesa dionika javnih tijela. Glavni nedostatak

provođenja jest nepostojanje i nedovoljna samostalnost nadzornog tijela od javnog partnera u procjeni poštivanja regulativa pri provođenju projekata.

CO ugovori su ugovori odnosa javnog sektora kao principala i privatnog sektora kao agenta prema kojem javni sektor definira problem, standard usluge i način rješenja problema, a privatni sektor nastoji isporučiti tu uslugu uglavnom uz manje troškove.

Javno nadzirana privatizacija oblik je privatizacije koja omogućuje kontrolu procesa pri provođenju, ali je i dalje nesigurna jer ne jamči i konačan uspjeh privatizacije ako je prisutan visok stupanj korupcije.

Čista privatizacija model je koji djeluje na određenim tržištima, ali uz uvjet da ista funkcioniraju samostalno uz nikakvo ili minimalno uplitanje države. Ovaj model nije nužno najbolji oblik za sve niti općenito za javne usluge zbog važnosti kontrole nad pravima i resursima u tom segmentu.

Juričić (2011) navodi da svaki od opisanih modela ima prednosti i nedostatke, stoga pri izboru valja uskladiti ciljeve i zadaće projekta te očekivanja zajednice s odlikama svakog od modela. JPP je najnoviji oblik koji se javlja kao odgovor na zahtjeve moderne ekonomije koju odlikuje potreba za održivim i kontinuiranim rastom te rješenje jazova društva.

Zaključno se može reći da su modeli javno-privatnog partnerstva oni koji osiguravaju najbolje od svih prezentiranih modela u slučaju njegove konkretne i precizne provedbe te usklađenosti s ciljevima projekta i uloge projekta za zajednicu. JPP projekte odlikuje (Juričić, D., 2011.):

- partnerstvo koje uključuje dva ili više subjekata od kojih je jedan iz javnog, a drugi iz privatnog sektora.
- za razliku od agencijskog odnosa koji se uspostavlja kod CO oblika suradnje, kod JPP-a su svi dionici principali, što znači da ugovaraju svoje sudjelovanja za vlastiti račun u odnosu na projekt i u odnosu na ostale sudionike.
- kod javno-privatnog partnerstva utvrđuju se okolnosti i uspostavlja se dugoročna i stabilna suradnja između partnera.
- u modelu javno-privatnog partnerstva svaki od dionika donosi nešto u partnerstvo. Da bi partnerstvo bilo uspješno, svaki od partnera treba doprinijeti s nekim materijalnim ili

nematerijalnim resursima kako bi doprinijeli ostvarivanju sinergijskog učinka za sve dionike u projektu,

- partnerstvo podrazumijeva podijeljenu odgovornost za proizvedene outpute, tj. isporučene usluge. Ovakav se odnos značajno razlikuje od tradicionalne pozicije javnoga sektora gdje on zadržava sve ovlasti i odgovornosti za isporuku javne usluge i provedbu javnih politika na temelju savjeta ili jednokratno isporučenih usluga od strane privatnog sektora. Zbog velikog značenja podjele odgovornosti, javno-privatno partnerstvo uspostavlja se posredstvom nezavisnog ekonomskog subjekta umjesto izravnog ugovora.

JPP se modeli razlikuju s obzirom na razinu izvođenja i vrstu ugovora. S obzirom na razinu izvođenja razlikuju se projekti na međunarodnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini. Oni se odnose na projekte infrastrukture, projekte od interesa za međunarodnu zajednicu, državu ili lokalnu zajednicu, projekte strukturnog prilagođavanja i slično. S aspekta se ugovora razlikuju: privatna financijska inicijativa, koncesijski model te institucionalni ili statusni oblik, tzv. *joint venture* (Perić, J., Dragičević, D., 2006).

Modeli se uređenja, djelovanja, organizacije, kao i pružanja javnih usluga, mijenjaju u skladu s uvjetima tržišta te potrebama društva. Na zajednici i vladajućim tijelima je da osiguraju preduvjete za uspješno funkcioniranje modela prema njegovim načelima na način da budu lišeni propusta i nedostataka koji se eventualno nalaze untuar gospodarskog i čitavog ekonomskog sustava ulaganjem u razvoj platforme za provođenje JPP projekata.

2.2.1. Modeli JPP-a u svijetu

Zadnjih se desetljeća bilježi sve značajniji rast JPP-a, posebno u SAD-u. Modeli se JPP-a još uvijek više primjenjuju na lokalnoj razini javnih vlasti, u odnosu na nacionalnu razinu. U SAD-u se usluge zbrinjavanja otpadnih voda, izgradnje i održavanje cesta, održavanje javnih zgrada, prva pomoć, održavanje javnog voznog parka i sl., tradicionalno isporučuju posredstvom contracting ugovora.

Pedesetih i šezdesetih se godina JPP počeo značajnije razvijati kada su središnje vlasti uložile napore u privlačenje privatnog sektora uvođenjem olakšicama na ulaganje u nerazvijena američka područja. Poticajima se nastojalo da se kroz ekonomske razvojne programe i uz

pomoć zakona osigura razvoj nerazvijenih američkih gradova. Od spomenutih se zakona ističe Zakon o poslovnim prilikama kojim se težilo smanjiti siromaštvo u nerazvijenim gradovima. Nositelji provedbe ovih zakona bile su nevladine agencije, ali je i privatno poduzetništvo imalo većeg utjecaja (Juričić, D., 2011). Značajniji se razvoj privatnog partnerstva s lokalnom razinom počeo razvijati iza II. svjetskog rata.

U razdoblju od 1977. do 1987. utjecaj privatnog sektora u segmentu javnih usluga doživljava procvat. Privatno poduzetništvo od 1982. udvostručuje investicije u javnu infrastrukturu kroz udruženja s javnim i neprofitnim sektorom (Juričić, D., 2011).

U Kanadi JPP dobiva na značaju kao i CO ugovori u slučaju velikih infrastrukturnih projekata tek devedesetih godina. Vlada Kanade u razvoju takvih partnerstva uviđa priliku za statističko smanjenje duga zbog izvanbilančnog iskazivanja duga pri JPP projektima.

Prva se primjena JPP modela u Latinskoj Americi realizira kroz projekt na području edukacije što je bilo od iznimnog značaj za to područje, s obzirom na probleme tog sektora, ali i njegova značaja za gospodarstvo i društvo. Javni sektor ulazi u partnerstvo s privatnim i nevladinim neprofitnim organizacijama u projekt edukacije i masovnog opismenjavanja siromašnih mladih. U suprotnosti s time, u Meksiku se partnerstvo razvilo na projektu izgradnje autoputa u razdoblju od 1989. do 1994. godine (Juričić, D., 2011).

JPP se primjenjuju i u azijskim zemljama poput Kine, Tajlanda, Australije, Vijetnama, Malezije, Filipina i Japana. JPP su u Japanu odmah u začetku imali potporu zakonskog okvira što osigurava njihovu efikasnost i efektivnost. Za lokalnu su vlast Japana JPP bili idealno rješenje problema ograničenog budžeta. Prednost i jamstvo za uspjeh projekta je bilo to što su japanske tvrtke imale već međunarodno iskustvo u BOT modelima udruživanja. Model se koristio na projektima prometnica, bolnica zbrinjavanja komunalnog otpada. U Kini se model JPP razvio zbog težnje primjene tehnika projektnog financiranja i primjene BOT modela za privlačenje stranih ulagača u segmente javne infrastrukture. Do 1996. je država potvrdila nekoliko projekata distribucije pitke vode i proizvodnje električne energije (Juričić, D., 2011).

Prednosti i značaj JPP modela kao učinkovitog načina upravljanja javnom infrastrukturom prepoznale su čak i afričke zemlje. Prilike u gospodarstvu i društvu zemlje utjecale su na sektor primjene JPP čija primjena najprije započinje na projektima izgradnje zatvora.

Oni također primjenjuju tzv. BOT model na sustavima distribucije pitke vode. Za svaki je projekt potrebna dozvola središnje ili regionalne vlasti. U Etiopiji se JPP-modeli primjenjuju na sustavima odvodnje onečišćenih voda. U Africi se JPP nije primjenjivao isključivo u izgradnji i upravljanju javnim uslugama te u izgradnji javnih objekata, već i u projektima lokalnog i središnjeg javnog sektora i nevladinih organizacija na projektima masovne edukacije (Juričić, D., 2011).

2.2.2. JPP u EU

Juričić (2011) navodi da se u Europskoj uniji model partnerstva općenito, a posebno JPP, razvija različito. Smatra da je to posljedica različite povijesne i kulturne baštine, političkih nadzora i organizacije zemalja Unije, ali i gospodarskog položaja i stanja unutar sustava tih zemalja.

Bez obzira na čimbenike razlika u procesu evolucije realizacije i pružanja javnih usluga, dva su glavna razloga početka korištenja partnerstva u isporuci javnih usluga: veliki jaz između potražnje i ponude javne infrastrukture i budžetska ograničenja. Iz iskustava EU, Zelena knjiga javno-privatnog partnerstva najvažniji je dokument za razvoj i primjenu javno-privatnog partnerstva (Juričić, D., 2011).

Četiri su osnovne značajke javno-privatnog partnerstva prema tom dokumentu (Juričić, D., 2011):

- relativno dugo razdoblje partnerstva koje uključuje suradnju privatnog i javnog partnera na projektu,
- organizacija projekta može uključivati složenu strukturu različitih subjekata;
- važnost uloge operatera ili developera u projektiranju, zaključivanju, primjeni i financiranju. Uloga javnog partnera se ogleda u definiranju javnih ciljeva, kvalitete usluge i utvrđivanju politike cijena kao i utvrđivanju sustava nadzora ispunjena postavljenih ciljeva i kvalitete,

- rizici projekta, koje u tradicionalnom modelu snosi javni partner, u partnerstvu se prenose na privatnog partnera. Ovisno o projektu, partneri nastoje preuzeti one rizike kojima najbolje upravljaju s ciljem da se oni raspodijele u skladu s učešćem i snagama partnera.

Iskustvo prakse JPP u EU onemogućuje formiranje jednoznačne i jedinstvene definicije modela pružajući mnogo različitih iskustva te podoblika i modaliteta unutar partnerstva. Upravo se zbog toga može reći da je ideja modela primjenjiva u različitim segmentima i situacijama. Ipak, usprkos tome, postoji određena klasifikacija prema kojoj Europska komisija oblike javno-privatnog partnerstva dijeli u dvije grupe: ugovorne modele i institucionalne modele. Ugovorni se modeli odnose na koncesije i PFI modele, a razlikuju se u tome što koncesijski modeli podrazumijevaju naplatu od krajnjeg korisnika, a PFI modeli od javnoga partnera. Institucionalni su modeli kombinacije različitih vlasničkih modela udruživanja (Juričić, D., 2011).

Koristi i prednosti koje zemlje EU stječu kroz primjenu JPP projekata se prije svega odlikuju kroz value for money, tj. vrijednost za novac (VfM), budžetska ograničenja te reforme javnog sektora. Pojam vrijednost za novac označava optimalnu kombinaciju ukupnih životnih troškova projekta i potrebne kvalitete javnih usluga. Osnovne determinante VfM-a su (Juričić, D., 2011):

- razmjerna podjela rizika između privatnog i javnog partnera,
- optimizacija ukupnih troškova projekta tijekom njegova životnog vijeka,
- detaljna ekspertiza projekta od strane kreditora ili vanjskih eksperata,
- detaljno definiranje izlaznih značajki usluga koja se isporučuju što se koristi kao poticaj investitora na primjenu kreativnih i inovativnih rješenja,
- fleksibilnost ugovora,
- primjena mehanizama konkurencije u procesu nadmetanja privatnih partnera.

Opisani mehanizmi osiguravaju kvalitetu JPP projekata i smanje rizika odstupanja projekta i njegovih efekata od ideologije modela jer uvode i održavaju red unutar političko pravne konstrukcije u kojoj projekti modela egzistiraju. Od njih se ističe konkurentnost i osiguranje standarda te podjele rizika i odgovornosti partnera.

Primjena JPP-a u Europi po svojim je uzrocima okretanja, kao načinima realizacije javnih usluga, slična onima u svijetu općenito, a to je zbog mogućnosti izvanbilančnog prikazivanja

jer takav način omogućuje dodatni kapacitet zaduživanja. To svakako nije dobra osnova primjene JPP-a u praksi, posebno u slučaju neodgovornih vlasti i provoditelja, stoga je ključna i pravna pozadina te kultura i vrijednosti koje njeguje javni partner, kao i informiranje javnosti o projektu te precizne projekcije i kontinuirani nadzor projekta do povrata sredstava ali i nakon toga (Juričić, D., 2011).

Zanimljivo je istaknuti da su zemlje Europe uglavnom pozitivnog stava prema modelima JPP, dok skandinavske zemlje imaju negativan stav o modelima JPP-a, posebno Švedska i Norveška zbog nedovoljno razvijene spoznaje i uloge modela, kao i zadaće partnera u projektima, a prije svega poistovjećivanju JPP-a s privatizacijom. Neke su zemlje išle i korak dalje te osnivaju posebne vladine organizacije za upravljanje procesom javno-privatnog partnerstva. U Velikoj Britaniji, Francuskoj i Irskoj ove su organizacije pod okriljem ministarstva financija, dok u Njemačkoj postoji više nezavisnih organizacija koje se međusobno nadopunjuju u djelovanju. U Belgiji je osnovana nezavisna centralna organizacija za javno-privatno partnerstvo. Zadaće tih organizacija su (Juričić, D., 2011):

- razvoj i usklađivanje politika javno-privatnog partnerstva,
- provođenje i nadzor procesa,
- promicanje načela „najbolje prakse”,
- standardizacija procesa i dokumentacije,
- nadzor i odobravanje projekata i ugovora.

Juričić (2011), nadalje, navodi kako osnivanje specijaliziranih organizacija i agencija osigurava kontrolu i organizaciji svih procesa JPP projekata te smanjuje pristranost stranaka kod donošenja odluka, povećava reprezentativnost i transparentnost prema javnosti. Primjena JPP-a u skladu s načelima i ideologijom ovog modela definirana je uređenjem zemlje i ekonomskim sustavom te političko pravnim ustrojem. Nužna je fleksibilnost logističkog sustava zemlje koji će omogućiti primjenu JPP-a u isporuci javnih usluga u skladu s načelima i ideologijom modela.

Na svim je tijelima i organizacijama javnog sektora povećati kvalitetu projekata suradnjom bez propusta za povećanje efikasnosti privatnog sektora i prijenos koristi na zajednicu kroz pružanje usluga.

2.2.3. JPP u RH

U Hrvatskoj se JPP javlja tek zadnjih godina te predstavlja novu praksu ekonomske struke i politike u realizaciji projekata od javnog interesa. Tome je prethodilo razdoblje privatizacije koje je obilježeno koruptivnim radnjama i propalim privatizacijama državnih poduzeća koja nisu nikada oživjela i tržišno se uspješno repositionirala. Iako privatizacija predstavlja oblik privatnog i javnog partnerstva, glavna razlika je u provedbi i ciljevima izvorne ideje JPP-a.

Posljednjih se godina u nas tek provode projekti JPP koncepta u svim aspektima načela istoga. Tim su projektima realizirani poduhvati u domeni očuvanja prirodnog okoliša, turizmu, stanogradnji, izgradnji objekata javne uprave, izgradnji sportske i urbane infrastrukture, razvoju obrazovanja i znanosti te zdravstva i socijalne skrbi (Persoli, A. M., 2010).

Primjena JPP modela vodi specijalizaciji i razvoju logističke platforme za uspješnu implementaciju JPP projekata. Javni sektor doprinosi razvojem alata i mehanizama te procedura za evaluaciju, provedbu i upravljanje, a javni izgrađuje institucionalne kapacitete nužne za primjenu JPP modela i administrativne procese. S tim je ciljem donesen i Zakon o javno-privatnom partnerstvu kojim su formalno uređeni odnosi te prava i obveze partnera JPP projekata.⁷ Proces nabave i izbora partnera reguliran je Zakonom o javnoj nabavi i Zakonom o koncesijama.⁸

2012. godine osnovan je Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI) koji je zadužen za provođenje javno-privatnog partnerstva za izgradnju, obnovu i rekonstrukciju javnih zgrada. Strateške odluke u svezi s JPP projektima donose javna tijela kao što su ministarstva, županije i općine, dok je CEI zadužen tehničku podršku i podršku klijentima kroz fazu pripreme projekta kao i operativnu fazu i fazu nadzora nad isporučenim uslugama.⁹

Krunu napora Vlade u implementaciji JPP modela u praksu čini usvajanje Smjernice za primjenu ugovornih modela javno-privatnog partnerstva. Glavna su načela i ciljevi JPP-a definirani Strategijom razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj koju je Vlada

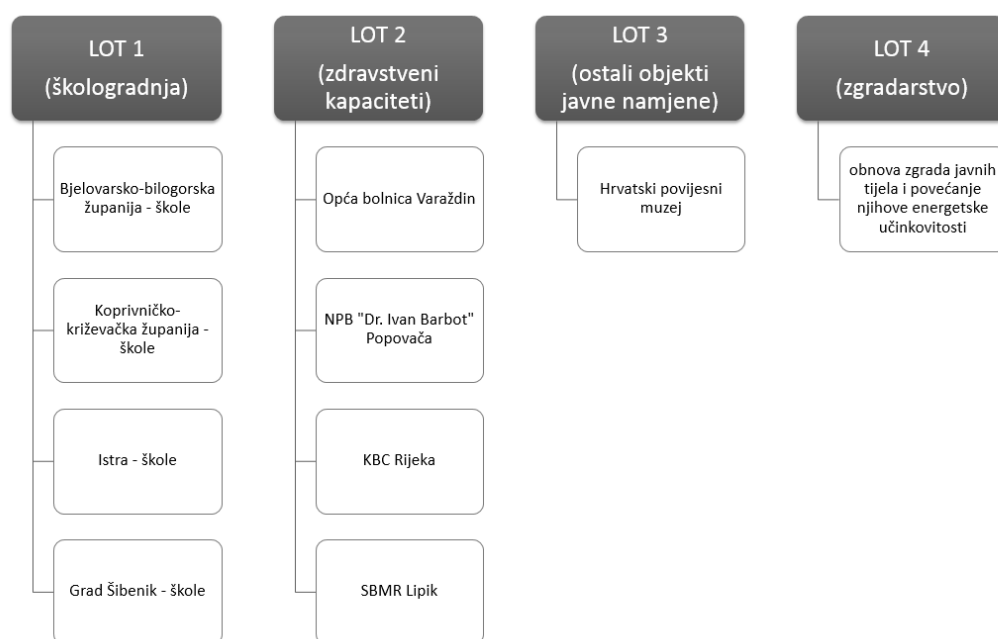
⁷ Zakon o javno-privatnom partnerstvu, NN 78/12, 152714, dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/198/Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu>, [14.07.2017.]

⁸ Zakon o koncesijama, NN69/17, dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/157/Zakon-o-koncesijama>, [14.07.2017.]

⁹ http://cei.hr/upload/2015/03/20150327_koprivnica_skole_teaser_55156297d7100.pdf, [20.07.2017.]

Republike Hrvatske usvojila 2009. godine, kao i Strateški okvir za razvoj 2006. – 2013. gdje je planirano primjenom JPP-a osigurati snažan, dugoročno održiv gospodarski razvoj koji će podizanjem standarda usluga osigurati gospodarstvu veću konkurentnost i potaknuti razvoj malog i srednjeg poduzetništva.¹⁰ U periodu 2012.-2015. godine Vlada donosi i Okvirni program izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije javnih građevina prema ugovornom obliku javno-privatnog partnerstva, ukupne kapitalne vrijednosti od preko 2 milijarde €. ¹¹

U domaćoj se praksi projekti JPP-a grupiraju u četiri grupe i to: ustanove obrazovnog sustava, zdravstva, zgrade te ostali objekti. Najviše je JPP projekata provedeno u segmentu obrazovanja i zdravstva pri izgradnji škola i zdravstvenih kapaciteta. Od njih je najduže trajao projekt izgradnje Trga pravde u Zagrebu i to čak pet godina. Prosjek izgradnje JPP projekata je dvije godine. Neto vrijednost bez PDV-a realiziranih projekata nešto je više od 2,5 milijuna kuna.¹² Kategorije i realizirani projekti po grupama prikazani su na slici 2.



Slika 2: Kategorije JPP projekata u RH¹³

¹⁰ Strateški okvir za razvoj 2006.–2013., Republika Hrvatska, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Zagreb, 27. srpanj 2006.

¹¹ <http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/>, [20.07.2017.]

¹² http://cei.hr/upload/2016/04/20160418_dinamika_realizacije_5714e7ebd0503.png, [20.07.2017.]

¹³ http://cei.hr/upload/2016/04/lotovi_570e509b653c8.png, [23.07.2017.]

Neki su projekti, koji su još u procesu realizacije, projekt bioelektrana-toplana be-to Sisak, projekt bioelektrana-toplana be-to Osijek, projekt zamjena bloka A novim CCCGT postrojenjem u pogonu EL-To Zagreb, projekt hibridna geotermalna AAT geotherme Draškovec.¹⁴

2015. je godine Agencija izdala odobrenje za predložene projekte ukupne kapitalne vrijednosti više od 480 milijuna kuna. Odobreni se projekti odnose na projektiranje, rekonstrukciju, dogradnju, financiranje, opremanje, održavanje i upravljanje Općom bolnicom u Varaždinu, izgradnju i rekonstrukciju srednjih škola u Koprivnici te realizaciju projekata u području javne rasvjete u Općini Kostrena, Gradu Novom Vinodolskom te Općini Višnjan. Također je pokrenut i pilot projekt kombiniranog financiranja, tj. financiranja projekata kombiniranjem JPP-a te različitih strukturnih investicijskih fondova EU kroz više projekata manje pojedinačne vrijednosti.¹⁵

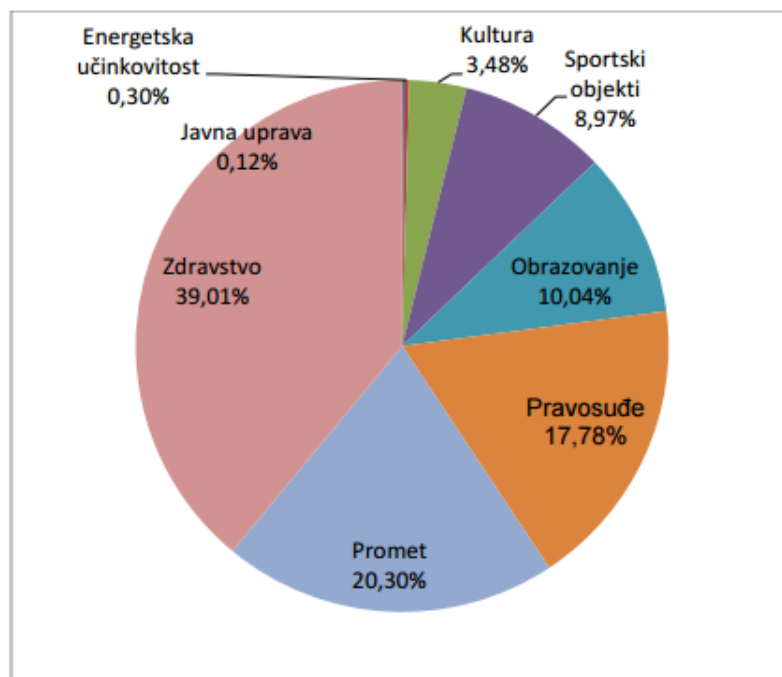
Ukupna vrijednost tržišta JPP u operativnoj provedbi iznosi 330 milijuna eura. S projektima u fazi nabave i pripreme vrijednost je tržišta 628 milijuna eura.¹⁶ Ako se razmotri struktura JPP-ova vidljivo je da se ovakvi modeli naviše javljaju u sektoru zdravstva s 39%, u prometu 20,3% i pravosuđu 17,78%. Nužno je da se kroz razvoj ideja unaprjeđenja osiguraju novi projekti u segmentu sporta i kulture te obrazovanja.¹⁷ Prikaz strukture projekata koji čine tržište JPP dan je na slici 3.

¹⁴ <http://cei.hr/projekti/projekti-realizaciji/>, [20.06.2017.]

¹⁵ <http://www.aik-invest.hr/jpp/projekti/>, [20.07.2017.]

¹⁶ <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/12/Pregled-stanja-i-analiza-tr%C5%BEi%C5%A1ta-JPP-a-XII2015.pdf>, [20.07.2017.]

¹⁷ <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/12/Pregled-stanja-i-analiza-tr%C5%BEi%C5%A1ta-JPP-a-XII2015.pdf>, [20.07.2017.]



Slika 3. Struktura JPP projekata prema sektoru u RH 2015.¹⁸

2.3. Faze realizacije projekata javno privatnog partnerstva

Svakom JPP projektu prethode pripremni procesi koji uključuju izbor partnera, definiranje uvjeta te potpisivanje ugovora. Javni partner analizom i procjenom definira svoje financijske kapacitete i budžet koji su startna točka za pokretanje postupka javnog nadmetanja uz prethodno donesene odluke nadležnih tijela javnog partnera.

Jedno ili više javnih tijela može ovlastiti drugo javno tijelo za pripremu prijedloga projekta JPP-a, predlaganje projekta JPP-a, provedbu postupka odabira privatnog partnera, sklapanje ugovora o JPP-u i provedbu projekta JPP-a. Ovisno o ovlaštenju, javno tijelo može ovlastiti drugo javno tijelo za provedbu jedne, više ili svih aktivnosti projekta.

Projekt JPP-a ovlašteno je predlagati isključivo javno tijelo. Javno tijelo dostavlja na odobravanje Agenciji dvije preslike prijedloga projekta JPP-a.¹⁹

Prijedlog projekta JPP-a mora minimalno sadržavati:²⁰

¹⁸ <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/12/Pregled-stanja-i-analiza-tr%C5%BEi%C5%A1ta-JPP-a-XII2015.pdf>, [20.07.2017.]

¹⁹ http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_09_98_2258.html, [20.06.2017.]

1. komparator troškova javnog sektora (PSC) s prikazom financijske održivosti projekta i
2. prijedlog ugovora o JPP-u sa sadržajem.
3. ostalu dokumentaciju koja čini prijedlog projekta JPP-a te strukturu komparatora troškova javnog sektora (PSC) propisuje Vlada Republike Hrvatske uredbom.

Ako je prijedlog projekta JPP-a nepotpun, Agencija će zaključkom na to upozoriti javno tijelo i odrediti rok od 15 dana za otklanjanje nedostataka uz upozorenje na pravne posljedice, ako to u određenom roku ne učini.

Ako javno tijelo u zadanom roku ne otkloni nedostatak, a po prijedlogu projekta JPP-a se ne može postupiti, Agencija će prijedlog odbaciti rješenjem.

U postupku odobravanja prijedloga projekta JPP-a, Agencija utvrđuje jesu li zadovoljeni osnovni i ostali kriteriji za odobrenje prijedloga projekta JPP-a.

Osnovni kriteriji za odobrenje prijedloga projekta JPP-a jesu:

- prijedlog projekta JPP-a je u skladu s definicijom JPP-a,
- javno tijelo je ovlašteno za predlaganje projekta JPP-a,
- iskazana je pozitivna vrijednost za novac u komparatoru troškova javnog sektora (PSC),
- prijedlog ugovora o JPP-u je u skladu sa sadržajem iz članka 4. ovoga Zakona,
- predviđeno je stjecanje vlasništva javnog tijela nad javnom građevinom koja je predmet projekta JPP-a,
- predviđeno je ugovorno razdoblje od 3 do 40 godina, ili iznimno duže sukladno posebnom zakonu.

Međusobna prava i obveze, međusobna plaćanja, plaćanja prema privatnom partneru, način izvještavanja, kontrole i nadzora isporuke ugovorenog standarda javne usluge ili prostora, javna tijela iz ovoga članka reguliraju međusobnim sporazumom.

U slučaju projekta JPP-a iz djelokruga središnjih tijela državne uprave, Vlada Republike Hrvatske može odlukom odrediti tijelo državne uprave ili drugo javno tijelo koje će u tom

²⁰ Zakon o javno privatnom partnerstvu, NN 152/14, čl. 9., dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/198/Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu>, [30.06.2017.]

projektu biti nositelj poslova javnog partnera, odnosno ovlastiti određena javna tijela za provedbu aktivnosti.²¹

Javni je partner tada obvezan Odjelu, odnosno Agenciji dostaviti na uvid natječajnu dokumentaciju u roku od 30 dana. Javni partner, također, prije potpisivanja ugovora, podnosi Agenciji i podatke o: ukupnom iznosu troškova za provedbu ugovora, ukupnom iznosu troškova za provedbu ugovora za pojedine godine, raspodjelu rizika vezanih uz provedbu projekta između privatnog i javnog partnera (Persoli, A. M., 2010).

Privatni se partner za JPP projekte bira javnim natječajem u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Zakonom o koncesijama. Kod provedbe kompleksnih ugovora, kad javni partner nije u mogućnosti objektivno odrediti tehnička sredstva koja bi najbolje udovoljila potrebama i ciljevima, ili ako nije moguće definirati pravni i/ili financijski oblik projekta, primjenjuje se natjecateljski dijalog u skladu sa smjernicama EU-e (Persoli, A. M., 2010).

Nakon izbora privatnog partnera koji je podoban za suradnju na JPP projektu, ugovorom se definiraju poslovni odnos između javnog i privatnog partnera. Persoli (2010) navodi da je navedeno složen pravni posao koji, ovisno o prirodi projekta, može sadržavati i nekoliko osnovnih ugovora (o zakupu, o prodaji, o zasnivanju prava građenja i sl.). Više će o ugovoru i pravima te obvezama partnera biti u nastavku rada kroz prezentaciju pravnih odrednica JPP projekata i funkcioniranju tržišta JPP-a.

2.4. Prednosti i nedostaci javno privatnih projekata

Svaki model financiranja i realizacije projekata od javnog interesa ima svoje prednosti i mane jer ne postoji idealan model niti idealan sustav u koji bi se takav implementirao. Nitko ne jamči potpuno iskorištavanje pozitivnih efekata modela. Svaki je sustav individualan i mnogo je faktora koji determiniraju ishod projekta. Prema Persoli (2010), na investitorima je da izaberu onaj čije će prednosti najviše doći do izražaja u suradnji s resursima s kojima raspolažu, postavljenim ciljevima i odlikama sustava. Modeli JPP-a osiguravaju veću efikasnost i kvalitetu što vodi boljem pružanju usluga i omogućuje rješavanje problema ograničenih sredstava proračuna.

²¹ Zakon o javno privatnom partnerstvu, NN 152/14, dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/198/Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu>, [31.07.2017.]

Financiranje i upravljanje projektima od strane privatnog partnera osigurava ostvarenje ciljeva i kontinuiran nadzor te kontrolu troškova projekta kroz cijeli životni vijek. To čini procese provedbe takvih projekata lakšima jer je omogućeno racionalno upravljanje troškovima te jer tako donosi veće prednosti javnom partneru putem javno privatnog partnerstva u odnosu na tradicionalno financiranje javnih potreba isključivo iz proračuna. Suradnja omogućuje i prijenos dijela rizika na privatni sektor (Persoli, A. M., 2010).

U skladu se s opisanim mogu se izdvojiti najznačajnije prednosti financiranja projekata putem JPP-a (Juričić, D., 2011):

- efikasnost i kvaliteta izgradnje i ispostave usluga od strane privatnog sektora u odnosu na one koje bi pružio javni sektor samostalno,
- rješenje problema ograničenja budžeta jer JPP donosi mogućnost korištenja financijske snage kapitala privatnog sektora i dostupnost novih izvora putem privatnih partnera (tržište kapitala, banke i sl.),
- jačanje javne uprave koje se javlja s ulaskom novih partnera jer oni donose nova inovativnija rješenja po pitanju pružanja javnih usluga te zadovoljenju javnih interesa. Skraćuju se i procesi donošenja odluka i birokracije.,
- brža je implementacija projektiranja i izgradnje koje je kraće jer s mogućnostima koje se odnose na plaćanje usluga od strane korisnika potiče na smanjenje rokova izgradnje,
- smanjenje ukupnih troškova projekata olakšava upravljanje i potiče privatnog partnera na smanjenje cjeloživotnih troškova projekta. Potonje se rjeđe ostvaruje tradicionalnim načinima financiranja projekta javnih usluga,
- bolja je alokacija rizika, sudjelovanjem obiju partnera u preuzimanju omogućuje ravnomjerniju raspodjelu rizika između partnera, tako da svaki partner preuzima onaj rizik s kojim može upravljati uz što manje troškove,
- veća je motivacija za izvršenje jer alokacija rizika između partnera potiče privatnog partnera da poboljša upravljanje i performanse na svakom projektu,
- veća kvaliteta usluge u odnosu na one koje se pružaju putem tradicionalne isporuke što je posljedica uvođenja inovacija u pružanju usluga, ali i regulatorske podloge JPP-a jer se kroz ugovore definiraju sankcije i poticaji,
- stvaranje dodatnih prihoda preko dodatnih usluga put trećih te što smanjuje naknadu koju javni partner plaća.

Osim prednosti koje JPP model donosi za sami projekt i partnere, tu su prednosti i koristi za zajednicu koji se očituju kroz angažmane i suradnju privatnih poduzeća u različitim operativnim segmentima projekta, ali i za vrijeme trajanja pružanja usluge, kao i razvoj te unaprjeđenje standarda javnih usluga.

JPP se projektima doprinosi razvoju gospodarstva putem angažmana privatnih partnera u čijim se knjigama prikazuje financiranje projekta što smanjuje proračunske deficite i povećava kapacitet zaduživanja. Povećanje kapaciteta zaduženja proračuna vraća povjerenje u ekonomsku politiku doprinoseći promjeni poduzetničke klime u gospodarstvu. Angažman privatnog sektora štiti domaću gospodarsku aktivnost i povećava proizvodnju. Povećava se proizvodnja, zaposlenost, standard i dohodak. Efekti su dugoročni i sinergijski jer povezuju sektore i imaju multiplikativni efekt na gospodarski sustav. Realizacijom se JPP projekata doprinosi kvaliteti života zajednice i jača se gospodarski razvoj te povećava konkurentnost.²²

Usprkos mnogobrojnim prednostima JPP imaju i nedostatke, od kojih se ističu (Juričić, D., 2011):

- sporost pripreme projekta,
- gubitak kontrole nad određenim resursima i ključnim segmentima javnih usluga; što je posebno bitno kod strateških grana i sektora poput vodovoda i sl.,
- stroža selekcija projekata i zanemarivanje onih koji nisu profitabilni iako su bitni za zajednicu, što se prenosi iz prakse privatnog sektora kroz nužnost uvjeta efikasnosti.,
- nedostatan razvijen sustav ocjene i procjene koristi i efekata, što otežava usporedbu JPP-a i tradicionalnog načina pružanja javnih usluga, te donošenje odluka o financiranju pojedinih projekata. Metode i analize ne uključuju faktore poput inflacije, kriza i osjetljivosti projekta te se najčešće koristi samo cost benefit analiza ocjene projekata.,
- nedovoljan kapacitet administracije za izvještavanje i interakciju s privatnim partnerom, kako u definiranju odgovarajuće ugovorne obveze tako i u praćenju izvršenja ugovora,
- zanemarivanje društvenih i ekoloških efekata projekta kod analize i ocjene te donošenja odluka tijekom projekta,
- oslanjanje na JPP kao rješenje nedostatka proračunskih sredstava,

²² http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_09_98_2258.html, [20.06.2017.]

- negativan utjecaj na financije u slučaju raskida partnerstva,
- prelijevanje rizika s privatnog na javni sektor u slučaju propasti privatnog partnera,
- kratkovidnost o realnom dugu zbog iskazivanja financiranja JPP projekata u knjigama privatnih partnera te veliko oslanjanje na to kao rješenje ograničenja proračuna što u budućim projektima može voditi krivim odlukama i pogrešnim financijskih odlukama duga uslijed prebacivanja dijela financiranja na privatnog partnera.

3. ZAKONODAVNO PRAVI OKVIR JAVNO PRIVATNIH PROJEKATA

3.1. Rizici JPP projekata

Kako bi se razumijela potreba za razvojem i primjenom te unapređenjem JPP modela, potrebno je jasno ukazati na rizike istih te prezentirati glavne odrednice pravne osnove u vidu napora za unaprjeđenje čitavog sustava i razvoja platforme upravljanja JPP projektima.

U projektima JPP svaki od sektora preuzima rizike s kojima najbolje upravlja u skladu sa svojim doprinosom projektu. Upravo su, u cilju kvalitetnije raspodjele i preuzimanja rizika, ključne pripremne radnje jer je polazna točka upravo podjela rizika. Na privatni se sektor prebacuju samo oni rizici s kojima isti može bolje upravljati.²³

Rizici se projekata temeljenih na JPP modelu razvrstavaju na različite načine prema svojim odlikama, a ovisno o vrsti projekata moguće je identificirati nove vrste. Glavne vrste rizika JPP projekata jesu (Šimunović i dr., 2007):

1. Rizik lokacije uključuje rizike povezane s vlasništvom, pristupom, prikladnosti položaja (u što spadaju položajni uvjeti zemljišta, okruženja, vrsta vlasništva, nasljedstvo i planski uvjeti). Dodjela rizika determinirana je vlasništvom mjesta, procesom izbora i pristupom relevantnom informacijama od strane partnera.
2. Rizik projektiranja, izgradnje i dodjele funkcije vođenja obuhvaća rizik da projektiranje i izgradnja infrastrukture ne ostvare postavljene ciljeve, ili da dođe do

²³ <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/10/p8-v2-rizici-kod-jpp-projekata-final-za-objavu.pdf>, [20.07.2017.]

kašnjenja, ili pak da troškovi projektiranja i izgradnje ne prijeđu planirane troškove. Ti se rizici uglavnom dodjeljuju privatnom sektoru, temeljem specifikacija proizvoda i način da se plaćaju završni radovi.

3. Rizik operative i održavanja se odnosi na rizike vođenje posla i održavanje infrastrukture. Pri realizaciji projekta javlja se mogućnost da oni premaše planirane troškove održavanja zbog problema s inputima, izgradnjom, stručnim znanjem ili s načinom korištenja. I u slučaju ovih rizika većina se njih dodjeljuje privatnom sektoru preko plaćanja izvršenih radova.
4. Financijski rizici su rizici povećanja kamatnih stopa, inflacije ili poreza. Privatni sektor, tj. partner obično snosi rizici financiranja i poreza dok se rizik od inflacije, koji se obično veže za dugoročne projekte, dijeli između partnera.
5. Rizici vezani za interes/sponzorstvo podrazumijevaju rizike 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 vremenskih neprilika ili drugih nepogoda i događaja koji uzrokuju materijalni gubitak ili štetu na imovini te sprečavaju realizaciju posla se snose također zajednički jer ne mogu biti pod kontrolom obiju partnera.
7. Rizici vezani za zakonodavstvo uključuju rizike vezane za promjene zakona što uzrokuje porast troškova izgradnje i operative projekta JPP ili sprečavanje izvršavanja projekta. Ovi se rizici snose zajednički u ovisnosti o primjeni i učinku zakonske primjene.

Sustav procjene izloženosti rizicima i njihovim efektima podloga su podjele rizika između partnera te upravljanja rizicima od strane obiju partnera projekta. Procjena omogućuje realnu ocjenu i upravljanje efikasnošću procesa projekta te u konačnici uspjeha JPP projekta. Za to je potrebno osigurati kvalitetnu internu strukturu, tj. odnose i obveze te načela djelovanja obiju nositelja procesa. Nadležna tijela i institucije trebaju pružiti kvalitetno okruženje za realizaciju takvih projekata.

Sustav procjene i upravljanja rizicima treba kontinuirano usavršavati kako bi se smanjile pogreške te što kvalitetnije upravljalo rizicima. Rizici su veći i složeniji s promjenom

trendova u gospodarstvu i društvu te zahtjevima i uslijed pritiska konkurencije kao posljedice procesa globalizacije i internacionalizacije.²⁴

3.2. Pravna osnova upravljanja projektima JPP-a

Institucionalni okvir čini Ministarstvo financija, gospodarstva i druga bitna ministarstva u skladu s tipom pojedinih projekata koji se realiziraju. Vrh institucionalnog okvira projekata JPP čini Agencija za javno-privatno partnerstvo koja je središnje nacionalno tijelo zadužena za ocjenu, odobravanje i praćenje provedbe projekata JPP-a. Njena je osnovna zadaća promicanje Hrvatske kao poželjne investicijske destinacije, proaktivno privlačenje i realizacija investicijskih projekata velikih poduzetnika te unaprjeđenje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva na globalnoj razini.

Agencija je ustrojila te održava Registar ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Ona je 2015. godine pripojena Agenciji za investicije i konkurentnost (AIK) u čijem je sklopu Sektor za javno-privatno partnerstvo u cijelosti preuzeo poslove pripojene Agencije za javno-privatno partnerstvo.²⁵ Novonastala Agencija svojim analizama i praćenjem projekata te razmjenom iskustava nastoji osigurati primjenu najbolje međunarodne prakse i uspostavljanje sustava izobrazbe u području JPP-a.²⁶

Pravnu osnovu čini Zakon o javno privatnom partnerstvu, Zakon o koncesijama te Zakon o javnoj nabavi. Kod izbora privatnog partnera, Zakon o JPP-u upućuje na propise iz područja javne nabave. Ministarstvo gospodarstva i Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave nadležni su u tim procesima te odgovorni za rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, ali dodjelu koncesija i izbora privatnog partnera u projektima kao prvostupanjsko tijelo te Upravni sud kao drugostupanjsko tijelo nadležno za rješavanje postupaka tih procesa.²⁷

²⁴ <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/10/p8-v2-rizici-kod-jpp-projekata-final-za-objavu.pdf>, [20.07.2017.]

²⁵ 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), prema podacima s: <http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/>, [20.07.2017.]

²⁶ <http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/>, [20.07.2017.]

²⁷ <http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/>, [20.07.2017.]

Tržište i provedba JPP projekata funkcionira tako da Vlada na prijedlog Agencije donosi Uredbu o kriterijima ocjene i odobravanja projekata JPP-a kojom se utvrđuju stručni kriteriji ocjene i odobravanja projekata, kao i popis dokumentacije koja se dostavlja uz prijedlog projekta. Agencija, od ministarstva nadležnog za financije, traži suglasnost o sukladnosti prijedloga projekta s proračunskim projekcijama i planovima te rizicima i ograničenjima definiranih posebnim propisima, kao i o financijskoj i fiskalnoj održivosti predloženog projekta. Nadležna tijela jedinica lokalne i područne samouprave moraju Agenciji, na njezin zahtjev, dostaviti mišljenje o sukladnosti prijedloga projekta s planovima razvojne politike tih jedinica. U roku od 90 dana, od dana zaprimanja prijedloga projekta i cjelokupne popratne dokumentacije, temeljem ranije zatražene suglasnosti, mišljenja nadležnih tijela i vlastite ocjene o zadovoljenju svih kriterija sukladno odredbama Zakona, Agencija donosi rješenje o odobrenju provedbe predloženog projekta prema nekom JPP modelu.²⁸

Nadalje, javni je partner obvezan Agenciji dostaviti sklopljeni ugovor o JPP-u sa svim dodacima, izmjenama i dopunama u roku koji propisuje Pravilnik donesen od strane Agencije. Nakon toga se takav ugovor sa svom pratećom dokumentacijom uvodi u Registar koji vodi Agencija.²⁹

Ministarstvo financija mora također dati suglasnost projektu JPP-a po pitanju usklađenosti s proračunskim projekcijama i planovima te fiskalnim rizicima, kao i održivosti prijedloga projekta.³⁰

U suradnji s EU i uslijed prilagodbe pri ulasku u zajednicu omogućeno je korištenja sredstava fondova kroz projekte prema modelu JPP. U takvim projektima ključnu ulogu ima Ministarstvo financija, ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU.

Nakon prezentiranog ustroja kroz institucionalnu strukturu i pravni okvir sustava provedbe modela JPP, vidljivo je da su ti aspekti infrastrukture JPP odgovarajući te da su posljednjih godina provedeni izvjesni naponi u unapređenju praksi provedbe takvih projekata. Usklađivanje s praksom i smjernicama EU nastoje se standardizirati procesi kako bi se smanjili propusti administrativnih aspekata projekta te nedostaci dosljednosti provedbe

²⁸ Zakon o javno privantom partnerstvu, NN 78/12, 152/14, čl. 11. i 12.x, dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_11_129_3679.html, [30.06.2017.]

²⁹ Registar dostupan na: <http://www.aik-invest.hr/jpp/registar/>, [30.07.2017.]

³⁰ <http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/>, [30.07.2017.]

propisa. To je zbog toga jer su raniji oblici JPP-a bili neuspješni. Ostvareni napor ipak nije dostatan te su potrebna daljnja ulaganja iz nekoliko razloga: nužnog zdravog gospodarskog okruženja za realizaciju projekata te zaštita tržišnog natjecanja i jednakosti što nije uvijek slučaj uslijed pogodovanja kroz javne nabave. Mogućnost povezivanja JPP s fondovima EU osigurava dodatna sredstva i rasterećenje obiju partnera projekta te smanjenje negativnih efekata projekta evidencija financiranja u knjigama privatnog partnera. Nadalje, potrebna su unapređenja sustava nadzora, evaluacije i kontrole te ocjene vrijednosti i koristi projekata kroz suradnje i jačanje znanstvenih suradnji i prakse.

4. ANALIZA PRIMJENE MODELA JPP NA PRIMJERU AUTOBUSNOG KOLODVORA OSIJEK

4.1. Proces i provedba projekta JPP autobusnog kolodvora Osijek

Autobusni kolodvor Osijek projekt je javnog interesa koji se financirao modelom javno-privatnog partnerstva. Projekt je započet 2007. kada je grad Osijek raspisao natječaj po modelu javno-privatnog partnerstva. Natjecatelji su trebali zadovoljiti kriterije arhitektonskog oblikovanja i ekonomske iskoristivosti u terminima troškova izgradnje, održavanja i korištenja.

Kolodvor je izgrađen modelom javno-privatnog partnerstva grada Osijeka i tvrtke "Osijek-Koteks", a vrijednost projekta je oko 120 milijuna kuna. Kolodvor sadrži 16 perona te ima podzemnu garažu s 250 parkirnih mjesta te ugostiteljske i trgovačke sadržaje.³¹

³¹ <https://vollo.hr/autobus/kolodvor/autobusni-kolodvor-osijek>, [04.08.2017]



Slika 4: Autobusni kolodvor Osijek³²

Projekt autobusnog kolodvora od značaja je za grad jer je povećao prometnu povezanost grada s turističkog, ali i trgovinskog aspekta. Svi su se gospodarski sektori mogli osloniti na to, kao i ojačati turistički sektor grada te povezanost s okolnim mjestima, većim središtima i županijama.

To je bio prvi korak prometnog umrežavanja grada Osijeka jer su nakon toga uslijedili projekti izgradnje na dionici međunarodnog prometnog 5c koridora od Sredanaca do Svilaja, zatim na izgradnji novog mosta na Dravi kod Osijeka, potom i na dionici toga koridora prema Belom Manastiru i granici s Mađarskom te izgradnji južnog traka osječke južne obilaznice.

Ovim je projektom privatni partner, tvrtka Osijek-Koteks, čiji je predsjednik Drago Tadić, kroz ugovor o javno-privatnom partnerstvu stekla pravo korištenja, održavanja i ubiranja prihoda na narednih 30 godina. Istekom se ugovora kolodvor vraća gradu, ukoliko se ne postignu uvjeti za produljenje ugovora.

Uvjeti prijave na natječaj bili su u ideji arhitektonskog rješenja koje će osigurati suvremeni izgled i kvalitetu te funkcionalnost u zadovoljenju potreba i ostvarenja ciljeva strategije razvoja i prometnog umrežavanja grada. Natječaj je dobio arhitektonski ured Rechner u suradnji s poduzećem Osijek Koteks d.o.o. Izgradnja i puštanje u promet realizirano je 2011. Projekt je realiziran na površini od 21.199 metara četvornih. Položaj i geografske odlike grada utjecale su na neke odlike rješenja tako je na istočnoj, najkontaktnijoj strani parcele, smješten terminal gradskog prometa koji, dakle, obuhvaća tramvajsko stajalište, pet perona za autobuse

³² <http://pogledaj.to/arhitektura/autobusni-kolodvor-prava-je-slika-grada/>, [04.08.2017]

gradskog prijevoza, taxi stajalište, veliki trg s dominirajućom krovnom plohom te kosi visoki zid koji usmjerava prema ulazu u zgradu i ujedno odvaja perone od vanjskog pristupa.



Slika 5: Prikaz arhitektonskog rješenja projekta AK Osijek³³

Zgrada Autobusnog kolodvora izvedena je paralelno s pristupnom intrazonskom cestom, svojom duljinom “zatvara” 16 autobusnih perona smještenih iza zgrade. Dimenzije su joj 132,9 m x 16,4 m. U zgradi su uz dvoetažno visoke kolodvorske aule i komunikacijskih površina, smješteni potrebni trgovačko-uslužno-ugostiteljski sadržaji te prometni uredi. Sadržaji su smješteni u prizemlju i na galeriji. Na perone autobusi stižu preko kontrolne rampe, a putnici na perone pristupaju iz zgrade kolodvora.

Blago valovita dominantna ploha krova značajno natkriva zgradu Autobusnog kolodvora sa svih strana, posebno iznad autobusnih perona i pristupnog trga što stvara ugođaj jedrenja na niskim i dugačkim valovima. Betonsku fasadu omekšava ostakljena ploha svih pročelja zgrade kolodvora s naglašenom horizontalnošću ostakljenih polja. Podzemna javna garaža ispod cijele zgrade i vanjskih perona ima kapacitet za 251 parkirnih mjesta. Izravno je povezana sa sadržajima zgrade Autobusnog kolodvora, a pješački pristup joj je moguć i izvana, preko pristupnog trga. Promet prema garaži odvojen je od autobusnog prometa što rješava problem čepa uslijed gužvi i intenzivnog prometa kolodvora.³⁴

³³ <http://pogledaj.to/arhitektura/autobusni-kolodvor-prava-je-slika-grada/>, [04.08.2017]

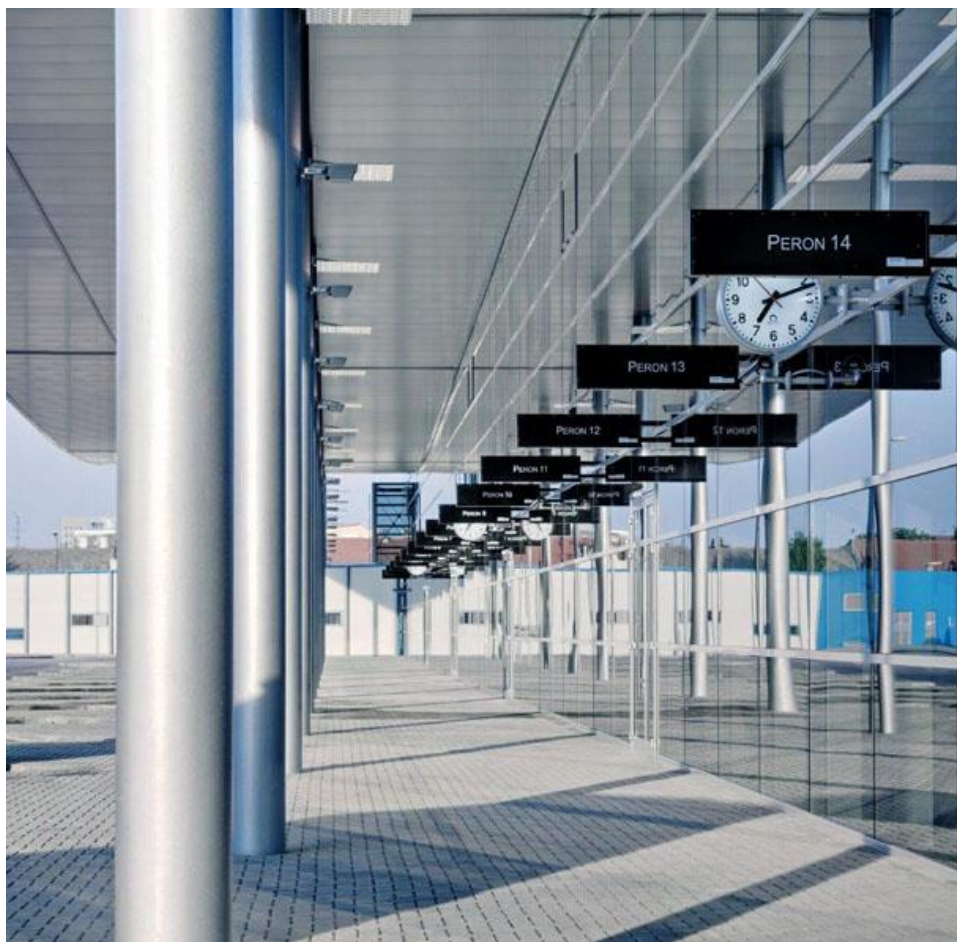
³⁴ <https://vollo.hr/autobus/kolodvor/autobusni-kolodvor-osijek>, [04.08.2017]



Slika 6: Prikaz garažnog kapaciteta projekta AK Osijek³⁵

Nosiva konstrukcija podzemne garaže armiranobetonska je, dok konstrukciju prizemlja i stubišnih jezgri zgrade Autobusnog kolodvora čine armirano-betonski stupovi i grede povezani armiranobetonskom pločom. Krovna je ploha položena na čeličnim rešetkastim nosačima u oba smjera koje nose čelični stupovi promjera 32 cm, u rasteru 8×8 m.

³⁵ <http://pogledaj.to/arhitektura/autobusni-kolodvor-prava-je-slika-grada/>, [04.08.2017]



Slika 7: Prikaz garažnog kapaciteta projekta AK Osijek³⁶

Opisano rješenje uređenja novog autobusnog kolodvora grada Osijeka ukazuje na moderno idejno rješenje koje svojom funkcionalnošću osigurava dobru povezanost grada i visok kapacitet propulzivnosti prometa. Takav kapacitet i objekt omogućuje potporu turističkom sektoru i doprinosi njegovom razvoju osiguranjem snažnije povezanosti grada i doprinosa gospodarskom razvoju također.

Kada je projekt započet planirana je njegova brza provedba unutar godine što nije realizirano jer je bilo nerealno. Važno je istaknuti da je to bio prvi ugovor ovakve vrste u Hrvatskoj jer je koncesijskog tipa, pri čemu grad sa svoje strane ulaže zemljište od 16 tisuća četvornih metara, a sve ostalo privatni partner. Dakle, radi se o javno privatnom partnerstvu koncesijskog tipa.

³⁶ <http://pogledaj.to/arhitektura/autobusni-kolodvor-prava-je-slika-grada/>, [04.08.2017]

Kako je ranije istaknuto, ugovor je potpisan na 30 godina prema koncesijskom modelu gdje Osijek-Koteks ima pravo građenja, a svi će objekti, koji u tom vremenu budu sagrađeni, biti u njihovom vlasništvu i oni će s njima upravljati. Ukoliko nakon 30 godina ugovor ne bude produžen, pravo građenja i svi objekti postaju vlasništvo grada.

Ukupna vrijednost projekta iznosila je 24 milijuna eura u što je, osim samog kolodvora i upravne zgrade, uključena i izgradnja terminala za javni gradski prijevoz, podzemne garaže sa 250 mjesta, hotela s četiri zvjezdice te benzinske crpke. Punu ulogu kolodvor dobiva s izgradnjom intrazonske ceste koja će prolaziti između njega i željezničkog kolodvora.

4.2. Osvrt na činjenice o JPP autobusnog kolodvora Osijek

Projekt započet 2007. postaje funkcionalan sredinom 2011., iako je to bilo planirano unutar godine dana. Ipak, dok su se ishodile sve dozvole i osigurala povezanost, trebalo je dulje vrijeme. Jednako tako, važno je istaknuti da je tvrtka Osijek-Koteks po prvi puta ušla u projekt JPP te u sami sustav upravljanja kolodvorom. Inače, ta se tvrtka bavila do tada gradnjom te je u vrijeme projekta kolodvora preuzela Kamen Ingrad u stečaju. Osijek-Koteks najveća je građevinska tvrtka Slavonije. Važno je istaknuti da je ta Osječka tvrtka realizirala tako veliki pothvat uslijed vrhunca gospodarske krize kada je građevinski sektor tonuo, a tržište nekretnina bilo smrznuto. Usprkos tome, oni su tijekom 2010. imali mnogo ugovorenih projekata od stambeno-poslovnog kompleksa Kappa u Osijeku, preko suradnje na izgradnji autoceste na koridoru V-c i mosta preko Drave. Uz to su imali ugovorene i gradnje obilaznice Našica i Slatine te su bili uključeni u gradnju bjelovarskog ipsilona te zajedno s tvrtkom AlpineBau iz Salzburga u izgradnji mosta preko Dunava kod Beške na autocesti Novi Sad-Beograd i dijela sarajevske obilaznice. Ako je suditi prema vrijednostima ovih projekata, bilo je za zaključiti da tvrtka krizu niti ne osjeća. U to su vrijeme također pripremali opremanje vlastite tvornice betonske galanterije, realizaciju kupnje tvrtke Asfaltne ceste Split te kamenoloma u RH i niskograđevinske tvrtke iz BiH.

Iako je situacija izgledala obećavajuće, bilo je pomalo upitno kako će tvrtka van branše upravljati prometnom građevinom kao što je to kolodvor. Uz sve svoje projekte i poslovne procese to je zahtijevalo mnogo truda i resursa da se preusmjere za takvo poslovanje i za ostvarenje efikasnosti. Nadalje, trebalo je upravljati i svim ostalim kapacitetima i poslovnim prostorima građevine. Stoga su, malo prije puštanja u promet, raspisali natječaj za najam

poslovnih prostora na čak 27 godina, koji nije prošao najbolje. Tada cijenu najma nisu niti istaknuli. Već tada je slutilo na neprilike i nedovoljnu aktivnost projekta. Problem je bilo nedovoljno iskustvo voditelja, tj. u ovom slučaju privatnog partnera u upravljanju poslovnima realiziranog projekta.

Iako je prvi dio natječaja, tj. izbor privatnog partnera prošao relativno mirno i bez istupa o pogodovanju pri izboru partnera i usprkos tome da je dotično poduzeće ranije bilo pod povećalom nadzornih tijela za aferu HAC-a te Šljunak i nekoliko drugih.

Usprkos tome, kao najbolja se ponuda u ovom JPP pokazala tvrtka koja ipak nije bila dorusla tom biznisu. To je postalo jasno kada je već pet godina od početka funkcioniranja projekta JPP došlo do pokretanja zahtijeva za prodajom prava gradnje vezanog za autobusni kolodvor Osijek. Tvrtka je zahtjev podnijela Centru za praćenje poslovanja i energetske investicije te gradskom Vijeću. Prijedlog je nakon razmatranja zaključen te je Vijeće donijelo pozitivnu odluku i dozvolilo prijenos i kupoprodaju prava gradnje na prostoru kompleksa autobusnog kolodvora Osijek poduzeću Panturist. Odluka je potvrđena donošenjem rješenja na prijedlog o davanju suglasnosti za sklapanje ugovora o kupoprodaji i prijenosu prava građenja s trgovačkim društvom Panturist d.d. od strane društva Osijek-Koteks d.d. Dokumentom se stranke ugovora o prijenosu prava prodajom sve strane izjašnjavaju suglasne te s time isti postaje pravovaljan i stupa na snagu.

Ovim potezom Osijek-Koteks izlazi iz te branše prodajući svoje pravo i vraća investiciju te tako dolazi do svježeg kapitala. Koliko je taj potez posljedica nemogućnosti efikasne i efektivne organizacije u upravljanju kolodvorom, a koliko potreba poduzeća prvotnog partnera JPP da se oporavi ipak od posljedica krize koja ga je počela nagrizati je upitno, ali je svakako jasno da nisu uspjeli osigurati adekvatne prihode iz upravljanja kolodvorom te su bili primorani investiciju prodati jer je bila ugrožena likvidnost uslijed produljena naplate potraživanja projekata glavne djelatnosti. U godini aktivacije projekta, 2011., već su poslovali s gubitcima, a neto novčani tijek bio im je negativan i ranije godine. 2016. zaključuju u boljem svijetlu, ali ukoliko su uvidjeli da je imovina, tj. projekt JPP-a nedovoljno rentabilan odlučili su se na izlazak iz projekta.

Previše rizika vezanih uz sami projekt JPP-a te činjenice da su snosili glavnu trošku projekta, kao i rizike ulaska u novu branšu upravljanja prometom, kao i dodatnog povećanja složenosti kombiniranjem poslovnih prostora koji su se trebali dati u najam u čemu nisu imali značajni uspjeh.

Ovaj projekt je primjer JPP-a s mnogo rizika i situacija u kojoj privatni partner ne uspijeva iznijeti projekt i očekivanja do kraja niti u skladu s predviđenim ciljevima stoga, na sreću, na vrijeme izlazi iz projekta prijenosom, tj. prodajom prava ugovora o JPP s gradom na što grad pristaje. Tim je odlukama smanjena vjerojatnost realizacije rizika vezanih uz projekte JPP-a i pronađeno je idelano rješenje kako za prvog partnera, Osijek-Koteks, koji je na taj način najbolje uspio utržiti svoje ulaganje, tako i za zajednicu i Grad jer je upravljanje prepušteno društvu s iskustvom u toj branši.

To je također pokazatelj da pri provođenju ovih projekata treba, ne samo provoditi analize ocjene i perspektive projekata, već i selekcije i kriterija izbora privatnih partnera kao i kontrole projekta tijekom životnog vijeka kako bi se očuvala i zaštitila zadaća partnera prema zajednici te socijalna komponenta javnih usluga uz očuvanje efikasnosti poslovanja i povrata ulaganja partneru.

Realizirani je projekt svakako ostvario osnovni cilj modernizacije i kvalitetnije prometne povezanosti grada, ali možda nije bilo potrebe opterećivati projekt dodatnim aspektima kroz upravljanje nekretninama. Svakako je realiziran doprinos gospodarstvu pri izgradnji projekta.

Za veću je efektivnost ovoga i sličnih projekata nužno da se razmotre svi aspekti i mogući efekti na gospodarstvo i ekonomiju, kako na mikro, tako i na makro razini iz nekoliko razloga: projekti su velike kapitalne vrijednosti te izvor prihoda lokalnom i državnom proračunu kroz poreze, osiguravaju povećanje zaposlenosti (bar privremeno), utječu na kvalitetu života zajednice kroz realizaciju i pružanje usluga te utječu na standard i gospodarske aktivnosti lokalnog tržišta, ali i vezanih sektora poput turizma.

Detaljnijim i dugoročnijim planiranjem i analizom perspektiva projekta trebalo bi se razmotriti sinergijske efekte i moguće utjecaje na vezane sektore kojima doprinosi u vidu infrastrukture indirektno ili direktno u vidu pratećih usluga poput turističkog; kako bi se omogućila buduća usmjerenja i razvoj projekta tijekom životnog vijeka po tom pitanju na što efektivniji način. Iskorištavanje punog potencijala projekata JPP-a omogućuju veću rentabilnost istih i ostvarenje glavnih postulata modela javno privatnog partnerstva.

Projekt autobusnog kolodvora Osijek imao je nekoliko funkcija i to u vidu jačanja prometnih veza unutar grada te povezanosti s okolnim područjima, potpore i dopune usluga turističkom sektoru kao i doprinosa razvoju gospodarskog sektora. Nedostatak organizacije, iskustva i

vizije u upravljanju nije iznjedrio ispunjenje ciljeva projekta posebno u segmentu doprinosa realnog gospodarskom sektoru tijekom prvih pet godina životnog vijeka projekta.

Relativno pravovremena reakcija omogućila je daljnji razvoj i ostvarenje potencijala projekta za sve stranke prodajom ugovora tj. prava iz ugovora o JPP-u društvu s iskustvom u toj branši. U slučaju izostanka reakcije privatnog partnera samoinicijativno vrlo je vjerojatno da bi se efekti neadekvatnog upravljanja počeli prelijevati u realni sektor i narušavati stabilnost privatnog partnera ali i utjecati na upravljanje kolodvorom što bi bio gubitak za sve dionike.

Upravo je stoga ključno da se osigura kontinuirano praćenje takvih projekata i detaljna dubinska analiza prilika i efekata prije realizacije projekata, formiraju standardi kod provođenja JPP projekata i selekcije te uvjeta sudjelovanja i natjecanja.

Za adekvatnu je primjenu takvih modela u domaćoj gospodarskoj praksi nužno da se osigura stabilan pravni i institucionalni okvir i ojača svijest poduzetnika i voditelja ekonomske politike o značaju takvog pristupa dosljedno. Potrebno je otkloniti propuste i pogodovanja u javnim nabavama na štetu projekta i zajednice tj. poreznih obveznika.

Svaki je gospodarski sustav jedinstven i realizira procese unutar određene kulturne i političke struje, stoga je potrebno provoditi implementacije modela na način da se u obzir uzme stanje faktora koji determiniraju uspješnost implementacije modela u praksi te osigurati shodno tome reforme prije provođenja istih i prihvaćanja u kulturu poduzetničkog djelovanja i organizacije.

Poželjno je tješnje povezati nadležne institucije JPP projekata i dionika te osigurati transparentnost i razviti alate za efikasno i efektivno provođenje JPP projekata u svim oblastima i tijekom svih faza provođenja. Kontinuirano provođenje nadzora i kontrola omogućiti će razvoj baze i razmjene iskustava što će biti potpora odlučivanju budućih projekata.³⁷

³⁷ Svi su navedeni podatci vezani uz autobusni kolodvor Osijek preuzeti sa stranice: <http://www.casopis-gradjevinar.hr/assets/Uploads/JCE-61-2009-05-05.pdf>, [05.08.2017]

5. ZAKLJUČAK

Javno privatno partnerstvo praksa je novijeg perioda razvoja u gospodarstvima diljem svijeta kao odgovor na sve veće zahtjeve društva i ekonomskih sustava na turbulentne promjene i procese globalizacije i ciljeva rasta. Povezivanje javnog s privatnim sektorom u realizaciji javnih usluga i ostalih projekata omogućilo je razvoj modela koji osigurava uživanje prednosti participiranja obiju sektora u realizaciji projekata.

Za to je ipak potrebna podloga u vidu institucionalnog i pravnog okvira koji će osigurati dosljedno provođenje ideologije i svrhe modela. JPP model svakako ima i nedostataka, kao i svaki drugi, što se treba nadići ulaganjem u organizaciju i razvoj logističkog sustava platforme JPP projektiranja unutar gospodarskog sustava. Praksa JPP-a u nas ima manji staž u vidu organizacije realizacije projekata te je potrebna prilagodba i reorganizacija nužne pozadine pa i same gospodarske klime kako bi takav način razmišljanja i djelovanja postao integriran u kulturu organiziranja.

Kroz ovaj se rad istražila praksa JPP na primjeru izgradnje autobusnog kolodvora Osijek. Prema dostupnim podacima i analizi informacija iz sekundarnih je izvora uočeno kako je ovaj projekt proveden u skladu s propisima s aspekta natječaja za privatnog partnera te realizacije gradnje. Ipak, nedovoljna spremnost partnera u upravljanju i djelovanju u segmentu transporta Osijek-Koteks, nakon pet je godina od aktivacije projekta napustio isti te prodao pravo upravljanja objektom osječkom Panturistu.

Rizici, koji nisu bili predviđeni analizom, prijetili su projektu, stoga je privatni partner odlučio prepustiti upravljanje iskusnom društvu unutar branše. Iz takvih je primjera potrebno uvidjeti ulogu dublje analize i standarda selekcije i uvjeta za natječaj privatnih partnera s aspekta djelatnosti. U slučaju da privatni partner nije reagirao na taj način, moglo je biti daleko većih i dalekosežnijih posljedica, ne samo po projekt, već i zajednicu.

Unapređenje sustava praćenja svih procesa JPP projekata nužnost je smanjenja rizika i neutralizacije negativnih efekata projekta JPP-a. Također je potrebno razviti komunikaciju krovnih tijela JPP-a i gospodarskog sustava kako bi se osigurala konkretnija i preciznija analiza efekata. To se odnosi na dodatne efekte sinergijskih sila projekta. Ovaj je projekt tako

utjecao i na turistički te ostale vezane sektore. Analiza je utjecaja stoga bitna u procesu odlučivanja, provođenja i općenito implementacije modela u praksi. Potpuna implementacija ideologije modela, uz što kvalitetniji sustav kontrole, osnova su adekvatne efektivne i efikasne primjene JPP modela u praksi.

SAŽETAK

Javno privatno partnerstvo model je novije ekonomske faze razvoja ekonomskih sustava u suradnji s tržištem. Ideja je modela rasterećenje proračuna i obveznika poreza sa svrhom efekta koristi prednosti privatnog vlasništva, tj. nastupanja na tržištu. Primjena modela u praksi ima dalekosežne i dugoročne koristi za zajednicu i gospodarstvo.

U nas je primjena JPP modela u pružanju javnih usluga relativno u začetima u odnosu na globalnu razinu. Za pravilnu implementaciju i primjenu JPP modela u praksi nužna je kvalitetna institucionalna i pravna struktura kao nosač procesa JPP modela. Potrebno je osigurati standarde realizacije takvih projekata kako bi se praksa ideologije modela percipirala u svijesti društva.

JPP model ima prednosti i nedostataka te je na javnim partnerima da osiguraju realizaciju procesa i infrastrukturu za provođenje projekata, a na privatnim da projektu doprinesu fleksibilnošću i konkurentnošću kroz inovativna rješenja i pristup svježem kapitalu. Kombiniranjem prednosti obiju partnera potrebno je iskoristiti pozitivne efekte u projektiranju pružanja usluga.

Ključne riječi: javno privatno partnerstvo, autobusni kolodvor Osijek, javne usluge

SUMMARY

Public private partnership model is the newer economic phase of economic system development in co-operation with the market. The idea behind the model is the eradication of the budget and taxpayers with the purpose of the effect of benefiting the benefits of private ownership.

Applying the model to practice has far-reaching and long-term benefits for the community and the economy. The use of PPP models in public service delivery is relatively new in our economy compare to the global level.

For the proper implementation and application of the PPP model in practice, it is necessary to have a good institutional and legal structure as a foundation of the JPP model process. It is necessary to provide standards for the realization of such projects in order to perceive the practice of the ideology of the model into the consciousness of society.

The PPP model has the advantages and disadvantages and it is on public partners to ensure the implementation of the process and infrastructure for project implementation and on the private that the project contributes to flexibility and competitiveness through innovative solutions and access to fresh capital. By combining the benefits of both partners, it is necessary to take advantage of the positive effects of designing such projects.

Key words: public private partnership, Osijek bus station, public services

LITERATURA

Knjige i članci:

- [1] Barković, I., Uloga i značaj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2014.
- [2] Božena Gulija: Javno-privatno partnerstvo, Euroscope, 13(2004), Dodatak 73.
- [3] Juričić, D., Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RriF, Zagreb, 2011.
- [4] Kačer, H., Kružić, D., Perković, A.: Javno - privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 2008.,3., 603-640.
- [5] Mijatović, N., Javno-privatno partnerstvo, Hrvatska pravna revija 7, 2007., str. 33.
- [6] Perić, J., Dragičević, D.: Partnerstvo javnog i privatnog sektora, Fintrade & tours d.o.o., Rijeka, 2006.
- [7] Persoli, A., M., Javno-privatno partnerstvo, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 2010.
- [8] Jure Šimović, Tereza Rogić-Lugarić, Hrvoje Šimović, Božo Vuletić-Antić: Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, 2007.

Internet, zakoni i dokumenti:

- [9] Strateški okvir za razvoj 2006.–2013., Republika Hrvatska, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Zagreb, 27. srpanj 2006., [20.06.2017.]
- [10] http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_09_98_2258.html, [20.06.2017.]
- [11] http://cei.hr/upload/2016/04/20160418_dinamika_realizacije_5714e7ebd0503.png, [20.06.2017.]
- [12] <http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/>, [20.06.2017.]
- [13] http://cei.hr/upload/2015/03/20150327_koprivnica_skole_teaser_55156297d7100.pdf, [20.06.2017.]
- [14] Zakon o javno-privatnom partnerstvu, NN 78/12, 152714 [30.06.2017.]
- [15] http://cei.hr/upload/2016/04/lotovi_570e509b653c8.png, [01.07.2017.]
- [16] http://cei.hr/upload/2016/04/20160418_ostali_projekti_5714e7f7c6906.png, [01.07.2017.]
- [17] <http://pogledaj.to/arhitektura/autobusni-kolodvor-prava-je-slika-grada/>, [04.07.2017]

- [18] <http://www.aik-invest.hr/jpp/projekti/>, [20.07.2017.]
- [19] <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/10/p8-v2-rizici-kod-jpp-projekata-final-za-objavu.pdf>, [20.07.2017.]
- [20] <http://www.glas-slavonije.hr/306005/3/Panturist-postao-novi-upravitelj-autobusnoga-kolodvora-Osijek>, [04.08.2017]
- [21] <https://vollo.hr/autobus/kolodvor/autobusni-kolodvor-osijek>, [04.08.2017]
- [22] <http://www.casopis-gradjevinar.hr/assets/Uploads/JCE-61-2009-05-05.pdf>, [05.08.2017]

Popis slika

Slika 1: Modeli financiranja javnih projekata, (Jurčić, D., Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RRI, Zagreb, 2011., str. 57.)	10
Slika 2: Kategorije JPP projekata u RH	18
Slika 3. Struktura JPP projekata prema sektoru u RH 2015.....	20
Slika 4: Autobusni kolodvor Osijek.....	30
Slika 5: Prikaz arhitektonskog rješenja projekta AK Osijek.....	31
Slika 6: Prikaz garažnog kapaciteta projekta AK Osijek	32
Slika 7: Prikaz garažnog kapaciteta projekta AK Osijek	33