

UČINKOVITO PRUŽANJE USLUGA OD OPĆEG INTERESA - OD JAVNOG PREMA PRIVATNOM UPRAVLJANJU

Bartulović, Valentina

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

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:124:742582>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-26**

Repository / Repozitorij:

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



UNIVERSITY OF SPLIT



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJ

SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

**UČINKOVITO PRUŽANJE USLUGA OD OPĆEG
INTERESA – OD JAVNOG PREMA PRIVATNOM
UPRAVLJANJU**

Mentor:

Doc. dr. sc. Lana Kordić

Student:

Valentina Bartulović

Split, kolovoz, 2016.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	4
1.1. Definicija problema.....	4
1.2. Cilj rada.....	4
1.3. Metode rada.....	4
1.4. Struktura rada.....	4
2. IZAZOVI S KOJIMA SE SUOČAVA JAVNI SEKTOR U PRUŽANJU USLUGA OD OPĆEG INTERESA.....	6
2.1. Pojmovno određenje javnog sektora.....	6
2.2. Jaz između potreba i mogućnosti s kojima se suočava javni sektor.....	8
3. ULOGA PRIVATNIH SUBJEKATA U PRUŽANJU USLUGA OD OPĆEG INTERESA.....	9
3.1. Razlozi i mogućnosti uključivanja privatnika u tradicionalno javne poslove.....	9
3.2. Obilježja javno-privatnog partnerstva.....	12
3.2.1. Korisnost javno-privatnog partnerstva za javni sektor.....	15
3.2.2. Korisnost javno-privatnog partnerstva za privatni sektor.....	17
3.2.3. Položaj korisnika u sustavu javno-privatnog partnerstva.....	18
3.3. Prednosti i nedostaci korištenja javno-privatnog partnerstva.....	19
4. ANALIZA MODELA PRUŽANJA USLUGA OD OPĆEG INTERESA.....	22
4.1. Subjekti partnerstva u proizvodnji/ pružanju usluga.....	22
4.2. Modeli pružanja usluga od općeg interesa.....	23
4.3. Specifične značajke javno-privatnog partnerstva u pružanju javnih usluga.....	25
5. PRIMJENA RAZLIČITIH MODELA U RH.....	27
5.1. Razvoj modela javno-privatnog partnerstva u RH.....	27
5.2. Primjena modela pružanja usluga od općeg interesa u RH.....	29

5.3. Problemi pri realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva.....	31
6. ZAKLJUČAK.....	33
LITERATURA.....	34
SAŽETAK.....	35
SUMMARY.....	36

1. UVOD

1.1. Definicija problema

Porast javnih potreba, ali i nedostatak sredstava u konsolidiranom proračunu opće države doveo je do problema upravljanja javnom infrastrukturuom i problema pružanja usluga od općeg interesa. Javnom sektoru se stoga nameću nova rješenja kako bi te rastuće potrebe ispunio uz smanjenje javnih izdataka, a istodobno povećanje kvalitete pružanja navedenih usluga.

1.2. Cilj rada

U pokušaju rješavanja navedenog problema kao rješenje nameće se partnerstvo javnog i privatnog sektora koje može putem različitih modela unaprijediti učinkovitost pružanja usluga od općeg interesa. Cilj rada je teorijski proučiti različite modele, njihove prednosti i nedostatke te primjenu u rješavanju navedenog problema. Navedeno može poslužiti nositeljima ekonomske politike u formiranju daljnjih politika usmjerenih na pružanje usluga od općeg interesa.

1.3. Metode rada

Pri istraživanju i prezentiranju poznatih saznanja te stjecanju i iznošenju vlastitih saznanja od metodoloških postupaka koristit će se: metoda analize, sinteze, deskripcije, eksplanacije, klasifikacije, komparacije, kompilacije, generaliziranja, indukcije te dedukcije.

1.4. Struktura rada

Rad ima 6 poglavlja uključujući uvod i zaključak.

U uvodom dijelu rada definirat će se problem rada, njegovi ciljevi i metode.

U drugom dijelu objasniti će se pojam javnog sektora te izazovi s kojima se javni sektor suočava u pružanju usluga od općeg interesa.

U trećem dijelu rada objasniti će se razlozi i mogućnosti uključivanja privatnih subjekata u tradicionalne poslove, obilježja javno-privatnog partnerstva te njegove prednosti i nedostaci.

U četvrtom dijelu navest će se i objasniti subjekte koji se javljaju u partnerstvu u pružanju usluga te modeli pružanja usluga od općeg interesa. Navest će se značajke javno-privatnog partnerstva u pružanju javnih usluga.

U petom dijelu rada bit će opisan razvoj modela javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj i primjena različitih modela pružanja javnih usluga. Definirat će se problemi koji se javljaju pri realizaciji projekata JPP-a.

Šesti dio rada je zaključak.

2. IZAZOVI S KOJIMA SE SUOČAVA JAVNI SEKTOR U PRUŽANJU USLUGA OD OPĆEG INTERESA

2.1. Pojmovno određenje javnog sektora

Prilagodivši se definicijama javnog sektora Međunarodnog monetarnog fonda i Sustava nacionalnog računa Ujedinjenih naroda hrvatski javni sektor čine opća država i javna poduzeća.

Opća država obuhvaća sve institucije koje se izravno ili neizravno financiraju iz proračuna države i/ili lokalnih i regionalnih jedinica te izvanproračunske korisnike. Javno poduzeće Financijska agencija (FINA) u ime Ministarstva financija vodi tzv. Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Opću državu u Hrvatskoj čine:

1) središnja država koja se sastoji od:

- a) proračunskih korisnika - Zakon o proračunu (NN 87/08) u ovu skupinu svrstava sva državna tijela, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunske fondove i mjesne samouprave čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu. Središnju državnu upravu čini i 20 ureda državne uprave smještenih u županijama. Lokalni proračunski korisnici su institucije kojima je osnivač lokalna jedinica, kojima je izvor prihoda proračun lokalne jedinice u iznosu 50% i više te koji su navedeni u registru korisnika lokalnih proračuna (primjerice muzeju, centri za socijalnu skrb, osnovne i srednje škole, domovi umirovljenika, javne vatrogasne postrojbe, zdravstvene ustanove u vlasništvu županija odnosno Grada Zagreba kao što su klinički bolnički centri i kliničke bolnice te županijski zavodi za javno zdravstvo).¹
- b) izvanproračunskih korisnika– prema Zakonu o proračunu izvanproračunski korisnici su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje, a koji se s obzirom na

¹ Narodne novine, (2008): Zakon o proračunu, Narodne novine d.d. Zagreb, br. 87

izvor financiranja uključuju u opći proračun odnosno koji se sukladno pravilima statističke metodologije Europske unije Uredbom razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici.²

2) regionalne (20 županija i Grad Zagreb) i lokalne vlasti (428 općina i 127 gradova)

Hrvatska javna poduzeća obavljaju različite državne poslove i izvršavaju financijske transakcije na zahtjev vlasnika, tj. državnih jedinica. Zakonom o proračunu definirana su kao pravne osobe u većinskom izravnom ili neizravnom državnom vlasništvu, čije su dionice ili poslovni udjeli u portfelju Republike Hrvatske ili u kojima ona ima osnivačka (vlasnička) prava. No, zbog ovako općenite definicije i nedovoljno precizno definiranog pitanja vlasništva u praksi je otvoreno pitanje (ne)pripadnosti određenih javnih i dioničkih društava u Hrvatskoj u ukupnom javnom sektoru, tj. sektoru javnih poduzeća.

Dijele se na financijska i nefinancijska javna poduzeća, a financijska dalje na monetarna i nemonetarna. Monetarna su financijska javna poduzeća rezidentna depozitarna društva pod kontrolom jedinica opće države. U ovu skupinu ubrajaju se Hrvatska narodna banka, Hrvatska banka za obnovu i razvoj, Hrvatska poštanska banka, Croatia osiguranje d.d. i Croatia banka. Nemonetarna financijska javna poduzeća su sva rezidentna financijska društva pod kontrolom jedinica opće države (osim javnih depozitarnih društava i središnje banke) i ona su kombinacija nefinancijskih i nemonetarnih financijskih javnih društava. U ovoj skupini su Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, Financijska agencija te Središnje klirinško depozitarno društvo.

Nefinancijska javna poduzeća u Hrvatskoj pružaju usluge od posebnog državnog interesa u obnašanju javne dužnosti i posebne važnosti za provedbu ekonomske politike Vlade RH te pokrivaju područja prometa, infrastrukture i ostalih usluga od općeg interesa, nad kojima država provodi redovito praćenje, kontrolu i reviziju poslovanja. U ovu skupinu ubrajaju se Hrvatska pošta, Jadrolinija, Hrvatska elektroprivreda (HEP), Hrvatska lutrija i Odašiljači i veze.³

² Narodne novine, (2015): Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu, Narodne novine d.d. Zagreb, br. 15

³ Bejaković P., Vukšić G., Bratić V. (2011): Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, str. 99-125

2.2. Jaz između potreba i mogućnosti s kojima se suočava javni sektor

Država je nositelj ekonomske politike, ali i također aktivan sudionik na tržištu kroz vlasništvo i upravljanje nizom gospodarskih subjekata. Stabilnost javnih financija temelj je makroekonomske stabilnosti, ali i veličina državnog sektora, način intervencije u gospodarstvo, njegova snaga, uspješnost i konkurentnost te transparentnost i učinkovitost upravljanja javnim financijama, također određuju dinamiku gospodarskog rasta.

Mjereno udjelom ukupnih javnih izdataka u bruto domaćem proizvodu, koji iznose 20% BDP-a, Hrvatska ima veliki javni sektor. Veličina javnog sektora u biti odražava apetit za uslugama koje osigurava javni sektor, društvenu potrebu za preraspodjelom i smanjivanjem nejednakosti u društvu, nužnost infrastrukturnih ulaganja i slično. Uvažavajući hrvatske specifičnosti koje se ogledaju u brojnosti socijalno osjetljivih skupina i ekonomski opravdanim aktivnostima u kojima se još uvijek očekuje značajna prisutnost države (obrazovanje, znanost, infrastruktura), ne smije se odustati od neprekidnog djelovanja u pravcu smanjivanja veličine javnog sektora.⁴

Problematika ponude i financiranja javnih dobara predstavlja sve veći izazov javnoj upravi u sklopu javnih financija. Reforma javne uprave vodi se snažnim zahtjevima da se odgovori na sve složenije potrebe građana koji postaju sve zaineresiraniji za ona javna dobra čija korisnost prelazi cijenu koju oni plaćaju za ta dobra. Za unapređenje kvalitete javnih dobara država treba dodatna financijska sredstva. Do sada su se javne potrebe namirivale iz državnog proračuna, ali snažnim razvojem poduzetništva nastale su i želje privatnih poduzetnika za ulaganjem u javni sektor.⁵

Među razloge rasta javnog sektora navodi: povećanu potražnju za javnim uslugama, povećanu ponudu javnih usluga te povećanu nedjelotvornost koja rezultira rastom broja zaposlenih u javnom sektoru i rastom ostalih troškova uslijed pružanja javnih usluga. Ako se na njih ne bude djelovalo, pretpostavlja se kako će oni pokrenuti nestabilnu i nekontroliranu spiralu rasta javnog sektora.⁶

⁴ Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU: Strateški okvir za razvoj 2006-2013 [Internet] raspoloživo na: <http://www.mingo.hr/public/documents/1.%20Strate%C3%85%C2%A1ki%20okvir%20za%20razvoj%202006-2013.pdf> [01.08.2016]

⁵ Udovičić A., Mečev D. (2011): Javno-privatno partnerstvo: primjenjivost iskustava na Hrvatsku, Praktični menadžment: stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta, Vol. 2. No. 2.

⁶ Kordić L. (2012): Utjecaj uključivanja privatnog sektora na učinkovitost i djelotvornost pružanja zdravstvenih usluga- doktorska disertacija, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet

3. Uloga privatnih subjekata u pružanju usluga od općeg interesa

3.1. Razlozi i mogućnosti uključivanja privatnika u tradicionalno javne poslove

Savas (2000.) privatizaciju, u najširem smislu, definira kao oslanjanje na privatne institucije u društvu kako bi se zadovoljile ljudske potrebe, odnosno manje oslanjanje na javne institucije. Dolazi do smanjenja uloge javnog sektora te se povećava uloga drugih institucija u društvu u proizvodnji dobara i/ili pružanju usluga. Zbog važnosti privatnih i javnih subjekata u pružanju javnih usluga sve se više počinje raspravljati o javno-privatnom partnerstvu koje je manje sporno u odnosu na čistu privatizaciju.

Analizirajući što je utjecalo na privatizaciju, navodi pet faktora u Tablici 1.

Tablica 1. Faktori koji utječu na privatizaciju

FAKTORI	Cilj	Objašnjenje
Pragmatični	Bolji javni sektor	Dobro upravljana privatizacija rezultira troškovno-učinkovitijim uslugama.
Ekonomski	Manja ovisnost o javnom sektoru	Rastuće bogatstvo omogućava ljudima da bolje zadovolje vlastite potrebe, što ih čini sklonijima privatizaciji.
Ideološki	Manji javni sektor	Javni je sektor prevelik, presnažan i previše utječu na ljudske živote te kao takav predstavlja prijetnju demokraciji. Odluke u javnom sektoru manje su vjerodostojne od odluka na slobodnom tržištu. Privatizacija smanjuje ulogu javnog sektora.
Komercijalni	Više poslovnih prilika	Javna potrošnja čini velik dio ukupne potrošnje. Veći dio ukupne potrošnje može i treba biti usmjeren prema privatnim firmama. Javna poduzeća i imovina mogu biti bolje iskorištena od strane privatnog sektora.
Populistički	Bolje društvo	Pojedinci bi trebali imati više izbor javnih usluga, s ciljem rješavanja zajedničkih potreba te uspostavljanja osjećaja zajedništva oslanjajući se manje na udaljene birokratske strukture, a više na obitelj, susjedstvo, crkvu i dobrovoljne organizacije.

Izvor: Kordić L. (2012): Utjecaj uključivanja privatnog sektora na učinkovitost i djelotvornost pružanja zdravstvenih usluga- doktorska disertacija, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, citirano prema: Savas 2000., str.6

Navedenih pet faktora (Tablica 1.) prema Savasu (2000.) poticaj za djelovanje pronašlo je u rastućem javnom sektoru.

Usluge od općeg interesa su usluge kod kojih su intervencije države uobičajene u cilju osiguravanja kontinuiteta njihove ponude, kvalitete i povoljne cijene te dostupnosti svim korisnicima. Pružanje ovih usluga je u javnom interesu te je potrebno osigurati njihovo kontinuirano pružanje u svakodnevnom životu korisnika. Usluge od općeg interesa obuhvaćaju raznovrsne usluge kao što su: usluge u energetskom, telekomunikacijskom, poštanskom sektoru, usluge u vodoopskrbi, usluge iz područja obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi itd.

Svi proizvodi i usluge mogu se klasificirati prema dva kriterija: mogućnost isključenja neplatiša iz potrošnje i konkurentnost u korištenju i/ili potrošnji. Naime, ako ponuditelj usluge i/ili proizvoda može isključiti neplatišu iz potrošnje, tada usluga i/ili proizvod ima obilježje isključivosti. Nadalje, s obzirom na kriterij korištenja, usluge i/ili proizvodi mogu imati obilježje zajedničkog (nekonkurentnog) ili individualnog (konkurentnog) korištenja. Prema navedenim obilježjima proizvode i usluge moguće je podijeliti u četiri kategorije (Tablica 2).

Tablica 2. Klasifikacija proizvoda i usluga

		Mogućnost isključenja	
		Izvediva	Neizvediva
Konkurentnost u korištenju i/ili potrošnji	Konkurentno korištenje	Individualna dobra (npr. hrana, odjeća)	Opća dobra (npr. ribolov u moru)
	Nekonkurentno korištenje	Dobra s plaćanjem naknade (npr. gledanje filma, korištenje električne energije)	Kolektivna dobra (npr. nacionalna obrana)

Izvor: Kordić L. (2012): Utjecaj uključivanja privatnog sektora na učinkovitost i djelotvornost pružanja zdravstvenih usluga-doktorska disertacija, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, citirano prema: Savas 2000., str. 62

Prethodna klasifikacija je važna kako bi se utvrdilo postoji li i koliki je privatni interes za uključivanje u proizvodnju dobara ili pružanje usluga. Prema obilježjima dobara određuje se želja proizvođača da ponudi ta dobra, odnosno usluge te volja korisnika da plati njihovo korištenje.

U pravilu se individualna dobra nude na tržištu, a javni se sektor uključuje u slučaju tržišnih neuspjeha, odnosno pojavljuje se kao osiguravatelj sigurnosti (npr. hrane, stambenih zgrada) i točnih izvještaja (npr. etiketama proizvoda). Na tržištu se nude i dobra s plaćanjem naknade. Kao iznimka javljaju se prirodni monopoli gdje se javni sektor pojavljuje u ulozi proizvođača,

odnosno pružatelja ili ima regulatornu ulogu. U slučaju zajedničkih dobara javni sektor djeluje kako bi zaštitio dobra od uništenja (kroz različite dogovore o ograničenom korištenju, uvođenjem zabrana na njihovu prodaju ili kroz uvođenje kontrola u cilju sprečavanja onečišćenja njihova okružja). Ipak, Savas (2000.) zbog dosadašnje nedjelotvornosti navedenih akcija, naglašava mogućnost uključivanja privatnih subjekata kroz njihovu preobrazbu u individualna dobra dodjeljujući im vlasnika. Naposljetku, tržište zbog problema „slobodnih jahača“ nije u mogućnosti pružiti kolektivna dobra. U pojedinim je slučajevima uslugu moguće pružiti od strane dobrovoljnih organizacija umjesto putem javnog sektora, stoga Savas (2000.) radije koristi pojam kolektivnih nego javnih dobara.⁷

⁷ Kordić L. (2012.): Utjecaj uključivanja privatnog sektora na učinkovitost i djelotvornost pružanja zdravstvenih usluga-doktorska disertacija, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet

3.2. Obilježja javno-privatnog partnerstva

Rastuće javne potrebe i sve skuplji i složeniji infrastrukturni projekti u posljednjih dvadesetak godina suočili su državu i javni sektor s manjkom novca i proračunskim ograničenjima. Klasičan način financiranja postao je neodrživ. Takva situacija, kao i postupak liberalizacije gospodarstva i privatizacija državnih poduzeća potaknuo je na razmišljanje o srednjoj varijanti između dviju krajnosti, državnog financiranja i privatizacije; privatnom financiranju infrastrukturnih projekata poznatih pod nazivom javno-privatno partnerstvo.⁸

Nastojanje da se pojam javno-privatnoga partnerstva, tj. suradnja dvaju sektora u isporuci javnih usluga jednoznačno definira nije jednostavan zadatak, i to zbog više razloga. Prvo, s povijesnog stajališta ta suradnja postoji već stoljećima, ali motivi i interesi za udruživanjem nisu uvijek u tijeku vremena bili jednaki, pa se današnji pojam javno-privatnog partnerstva značajno razlikuje od onih iz povijesti. Drugo, s političkoga stajališta koje je svakako važno zbog toga što su politički stavovi nositelja vlasti bili različiti prema privatnim inicijativama općenito, a posebno prema inicijativi udruživanja, može se istaknut da su socijaldemokratske političke opcije bile sklone tradicionalnom modelu isporuke javnih usluga, a neoliberalne opcije bile sklone većem utjecaju privatne inicijative u isporuci javnih usluga. Treće, s tehničko-tehnološkoga stajališta odnosi dvaju sektora mijenjali su se ovisno o složenosti medija posredstvom kojega je isporučivana javna usluga. S financijskoga stajališta odnos je definirala dostupnost različitih oblika izvora financiranja troškova izgradnje javnih građevina.⁹

Koncept financiranja javnih interesa putem javno privatnog partnerstva (JPP) svakako znači novu kvalitetu odnosa između javne vlasti i privatnog sektora. To s jedne strane znači da javna vlast i dalje zadržava odgovornost za zadovoljavanje potrebe građana za pružanjem javnih usluga, a doprinos privatnog sektora pružanju tih usluga je u njegovu financijskom i upravljačkom potencijalu te inovativnosti i upravljačkim vještinama.¹⁰

Cilj takve suradnje je u tome da se sredstva i znanje privatnog sektora stave na raspolaganje javnom sektoru i da se time ostvari doprinos privatnog sektora infrastrukturnoj i uslužnoj ponudi javnog sektora. Javna vlast određuje ciljeve zajedničkih projekata vodeći pritom

⁸ Persoli A.M. (2010): Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, br. 4., str. 1019-1044

⁹ Juričić D. (2008): Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, str. 452-468

¹⁰ Šimović J., Rogić-Lugarić T., Šimović H., Vuletić-Antić B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 171-201

računa o javnom interesu i kvaliteti usluga, a privatni partner zatvara financijsku konstrukciju, projekata i gradi. Svoj interes privatni partner pritom vidi u naplati usluga od korisnika objekata kroz koncesiju ili neki drugi oblik dogovorene naplate.¹¹ JPP obilježava sljedeće:

1. dugoročni ugovorni odnos između javnog sektora, koji mogu biti tijela središnje vlasti, županijske ili regionalne vlasti, lokalna tijela, javne agencije, s jedne strane i privatnog sektora, koji su specijalizirana poduzeća osnovana od investitora u privatnom sektoru, s druge strane
2. privatni sektor dizajnira, izgrađuje, financira te vodi projekt JPP-a, a koriste se kao javna infrastruktura
3. za korištenje objekata/ usluga javni sektor ili javnost kao korisnik plaća privatnom sektoru kroz životni ciklus JPP ugovora
4. po isteku JPP ugovora objekt ostaje u vlasništvu javnog sektora ili se vraćaju u njegovo vlasništvo¹²

Europska komisija je vrlo jasno odredila četiri zadaće privatnog sektora u procesu JPP:

- o Privatni sektor treba osigurati dodatni kapital
- o Privatni sektor treba osigurati alternativni menadžment i implementacijske vještine
- o Privatni sektor treba osigurati dodatne vrijednosti korisniku i javnosti
- o Privatni sektor treba osigurati bolju identifikaciju potreba i optimalno korištenje resursa

Prema participaciji u projektu, postoje četiri osnovna tipa udruživanja pri pružanju neke javne usluge:

- 1) Tradicionalna metoda (engl. *traditional process or public project*) – javni sektor vlasnik je projekta, odgovoran je za financiranje projekta, odgovoran je za izradu nacrtu projekta, kontrolira projekt te snosi rizike projekta. Privatni sektor može voditi izvedbu projekta i poslije upravljati njime uz dogovorenu financijsku naknadu.
- 2) Privatni sektor s javnom participacijom (engl. *private project with public participation*) – privatni sektor vlasnik je projekta, kontrolira projekt, odgovoran je

¹¹ Persoli A.M. (2010): Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, br. 4., str. 1019-1044

¹² Yescombe E.R. (2010): Javno-privatna partnerstva, načela politike i financiranje, Mate d.o.o. Zagreb

za financiranje projekta, izgradnju projekta i njegovo djelovanje te snosi najveći dio rizika.

- 3) Javno-privatno partnerstvo (engl. *public-private partnership*) – javni i privatni sektor dijele vlasništvo, kontrolu rizika i odgovornost nad projektom te financiraju projekt.
- 4) Javno + javno-privatno partnerstvo (engl. *public + public-private partnership*) – sporazum u kojem više lokalnih jedinica javnog sektora sklapa ugovor s privatnim partnerom.¹³

¹³ Šimović J., Rogić-Lugarić T., Šimović H., Vuletić-Antić B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 171-201

3.2.1. Korisnost javno-privatnog partnerstva za javni sektor

Objašnjenje zašto su vlasti prigrllile JPP zadire zapravo u srž donošenja odluka javne politike. Teorija javnog izbora dovodi nas do zaključka da je svaka vlast uglavnom motivirana željom svog opstanka. Gledano iz te perspektive, može se pretpostaviti da vlast uz pomoć JPP-a može izvući značajne koristi u vrijeme političkih izbora. Vlast obično ubire političke bodove pri objavljivanju izgradnje novih infrastrukturnih projekata, a putem JPP-a vlast se u pravilu odlučuje za one projekte koje želi biračko tijelo.

Ta privlačnost, a i predanost JPP-a osobito se očituje u njegovoj primjeni u izgradnji važnih infrastrukturnih projekata kao što su autoceste, tuneli i druge velike građevine. Primjenjujući model JPP-a, u kojem privatni sektor osigurava financiranje izgradnje tih projekata, vlast će naizgled doći do novih infrastrukturnih objekata besplatno. Vlast na taj način izbjegava potrebu osiguranja prihoda za planiranom infrastrukturom, što bi se odnosilo na povećanje poreznih stopa ili može izbjeći zaduživanje za izgradnju tih projekata te tako spriječiti povećanje javnog duga. S druge strane, vlast je u toj situaciji pošteđena potrebe otplate duga te tako može zadržati nižu razinu poreznog opterećenja, pa će se proračunskim prihodima koristiti za neke druge namjene.

Ali, iako bi korištenje privatnim sektorom za financiranje infrastrukture moglo dovesti do smanjenja poreza, realna cijena koštanja tako izgrađenih objekata za društvo mogla bi biti veća od one koja bi se ostvarila da se vlast zadužila. To zato što se vlast može zadužiti po nižim kamatnim stopama od privatnog sektora zbog nižeg rizika za dobivanje kredita. Ne samo da privatni sektor mora platiti više na pozajmljeni kapital nego i profitni karakter njegova poslovanja nalaže zaključak da će društvo koštati više izgradnja nekog objekta nego kad tu izgradnju obavlja javni sektor.

Ono što je za javni sektor u ovom odnosu najprihvatljivije jest činjenica da javna vlast potpisom ugovora o JPP-u u velikoj mjeri izbjegava dugotrajne i naporene javne rasprave o infrastrukturnim projektima, a njihova će isporuka u pravilu uslijediti u kraćem roku. S druge strane, vlast istodobno manje može biti optužena za nedjelotvornost i rasipništvo jer tradicionalno njezine aktivnosti sada obavlja privatni sektor. S treće strane, kroz JPP vlast

„premješta“ stvarne troškove društvene zajednice iz proračuna javnog sektora i pretvara ih u manje vidljive godišnje izdatke ili direktne troškove koje plaćaju sami korisnici usluge.¹⁴

¹⁴ Šimović J., Rogić-Lugarić T., Šimović H., Vuletić-Antić B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 171-201

3.2.2. Korisnost javno-privatnog partnerstva za privatni sektor

Privlačnost JPP-a za privatni sektor proizlazi iz činjenice što je u pravilu riječ o velikim projektima i ogromnim sumama novca. Zbog toga je JPP za privatni sektor privlačan kako sa stajališta održavanja pune zaposlenosti svojih kapaciteta tako i zbog maksimiziranja svojih profitnih interesa.

Jasno je da se osnovno opravdanje za primjenu JPP-a temelji na djelotvornosti koja se postiže njegovom primjenom i koju u taj proces ugrađuje prije svega privatni sektor.

Dodjela odgovornosti privatnom sektoru za projektiranje i izgradnju, u kombinaciji s plaćanjem na temelju izvršenih usluga, omogućuje privatnom sektoru da isporučuje kapitalne projekte u kraćim rokovima.

Korisnost za privatnost subjekta je u tome što projekti prema metodi JPP-a daju privatnom sektoru snažnu inicijativu za smanjenje troškova u životnom ciklusu projekata.

Također, privatni sektor ima mogućnost stvaranja dodatnih prihoda od trećih stranaka korištenjem slobodnih kapaciteta projekta.

Slobodno se može reći da privatni sektor izvlači iz projekata JPP-a najveće koristi koje se lako mogu prepoznati u relativno visokim financijskim dobitima koje ostvaruje iz tih projekata.¹⁵

¹⁵ Šimović J., Rogić-Lugarić T., Šimović H., Vuletić-Antić B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 171-201

3.2.3. Položaj korisnika u sustavu javno-privatnog partnerstva

U raspravama u svezi s JPP-om postoji visok stupanj suglasnosti vezan uz položaj javnog i privatnog sektora, međutim javljaju se značajne razlike u ocjenama o tome kakav je položaj korisnika infrastrukturnih usluga. U tom pogledu prevladavaju kritički pogledi s više negativnih nego pozitivnih elemenata.

Jasno je da je temeljna zasluga JPP-a u njegovoj sposobnosti da usluge isporuči brzo i u pravilu jeftinije od javnog sektora. Međutim, sama tehnička djelotvornost JPP-a bi trebala potisnuti ostale društvene vrijednosti i ciljeve koji bi se trebali ostvarivati kroz razvoj infrastrukture.

JPP, shodno pravilima tržišta, smanjuje demokratska prava i ovlasti građana zbog toga što mijenja odnos državna isporuka-građani u odnos privatna isporuka usluga-korisnici. Iako termin partnerstva pobuđuje ugodne osjećaje da će ugovorom utvrđeni odnosi osiguravati obostrane koristi i odgovornosti u sustavu JPP-a, u stvarnosti ne mora biti tako. Zbog mogućnosti koncesije određenog dijela politike javlja se ozbiljan rizik za demokratsku upravu posljedice kojeg snose građani odnosno korisnici javnih usluga. Činjenica kako se u modelu JPP diskretnim odlukama osigurava velika svota novca nesavjesnim pojedincima, bilo naručitelja ili ponuditelja, omogućuje donošenje nepoštenih odluka koje u konačnosti idu na teret korisnika.

Složenost sustava JPP-a otežava položaj potrošača jer javnost često nije kadra protumačiti karakter, učinke i implikacije koje on nosi. Složenost nekog projekta i njegov složeni tehnički sadržaj otežavaju javnosti prosudbu o tome je li taj projekt u njezinu najboljem interesu ili ne. Kada projekt regulira odnose koji prelaze vremenski okvir uobičajenog kalkulacija troškova i koristi problem postaje još složeniji. To dovodi do smanjenja svijesti o mogućim nedostacima JPP-a te istodobno ograničava i vjerodostojnost kritičkih analiza vezanih za JPP. Negativne posljedice tih nedostataka u najvećoj mjeri snose potrošači.¹⁶

¹⁶ Šimović J., Rogić-Lugarić T., Šimović H., Vuletić-Antić B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 171-201

3.3. Prednosti i nedostaci korištenja javno-privatnog partnerstva

Postoje važne razlike između privatizacije i JPP-ova od kojih neke JPP-ovima otežavaju postizanje istih rezultata kao kod privatizacije.

Za usluge koje pružaju JPP-ovi javna vlast ostaje izravno politički odgovorna za usluge dok kod privatiziranih usluga ne. Također za usluge koje se temelje na JPP-ovima građanstvo obično neće biti svjesno da se pružaju od strane privatnog sektora, a ne javnog sektora dok je to za privatizirane usluge očito. U JPP-ovima javni sektor ostaje vlasnik ili mu se vraća u vlasništvo fizička imovina, a u privatizaciji ona postaje trajno vlasništvo privatnog sektora. Razlika se javlja i u tome što JPP-ovi obično uključuju pružanje monopolističkih usluga, a privatizacija podrazumijeva konkurenciju, isto tako opseg i trošak usluga je u JPP-ovima fiksiran specifičnim ugovorima, a u privatizaciji se kontrolirani, ako uopće i jesu, nekim oblicima licenciranja ili regulacije ili su jednostavno prepušteni silama tržišnog natjecanja.

JPP-ovi omogućuju da se kapitalni troškovi objekata javnog sektora rasporede kroz njihov čitav životni vijek, a ne da terete javni proračun odmah. Korisnici plaćaju taj trošak umjesto da ga plate kroz poreze ili se njime tijekom trajanja JPP ugovora tereti proračun javnog sektora, a u oba slučaja plaća se kroz naknade za usluge. Na taj način se omogućava sloboda javnom sektoru od kratkoročnih ograničenja investicija u javnu infrastrukturu koje uzrokuju nedovoljni porezni prihodi i limiti posuđivanja javnog sektora.

Uvećanje je često korišten argument u prilog JPP-ova i odatle proizlaze vladine izjave da JPP-ovi omogućuju brže investiranje u javne usluge i posljedična politička privlačnost JPP-ova. Diskutabilno je smanjuju li se privatna investicije ukoliko narastu javne investicije, iz čega proizlazi da je isti neto-rezultat bez obzira je li javna ili privatna investicija. Postoji malo dokaza da su JPP-ovi igdje istisnuli privatno investiranje, te je jasno da se JPP-ovi poduzimaju pored drugih oblika ulaganja javnog sektora, a ne kao zamjena za njih.

Trošak financiranja JPP-a od strane privatnog sektora stoji više nego da je projekt bio nabavljen unutar javnog sektora i financiran kroz posudbu javnog sektora. Oni koji posuđuju sredstva vladi nemaju značaj rizik gubitka novca dok vjerovnici JPP-ova preuzimaju veći rizik. Rizik projekta ne nastaje samo zato što ga financira javni sektor, stoga se može prosuditi da su ti rizici zadržani od strane javnog sektora i tvore skrivene troškove projekta koje treba pridodati nižim troškovima financiranja javnog sektora kako bi se mogli usporediti s troškovima financiranja JPP-ova. Alternativni je stav da je javni sektor sposobniji raspršiti

rizike od privatnog sektora te da je stvarni trošak financiranja projekta od strane javnog sektora niži od financiranja i upravljanja projekta od strane privatnog čak i kad se uzme rizik u obzir. Raprava o usporednim troškovima financiranja pretpostavlja postojanje slobodnog izbora između financiranja od strane javnog sektora i JPP-a iako se uz dana proračunska ograničenja svodi se na izbor JPP ili ništa.

Prenesenim rizicima privatni sektor može bolje upravljati čime će i trošak biti niži nego da su zadržani od strane javnog sektora. Prijenos rizika stoga povećava vrijednost za novac te ona kao temelj u odlučivanju što daje najbolju vrijednost uzima u obzir kombinaciju prijenosa rizika, troškove u životom ciklusu i usluge koje isporučuje objekt.

Privatni sektor ima veće iskustvo u upravljanju složenim projektima te ih može isporučiti unutar dogovorenog vremenskog i proračunskog okvira s obzirom na to da upravljanje velikim projektima od strane javnog sektora ima oskudnu povijest.

Smatra se kako je privatni sektor učinkovitiji od javnog jer je dobit kao motiv glavni poticaj učinkovitosti. Međutim postoji problem kada privatni sektor nije stvarno plaćen kada je i zato što je učinkovit, nego je plaćen za izvođenje zahtjevanoga sukladno ugovoru o JPP-u. Kada se zahtijevana razina učinkovitosti fiksira kroz ugovor o JPP-u, javna vlast gubi mogućnost da učinkovito stvara uštede tijekom trajanja ugovora, osim ako element operativnih troškova naknade za usluge nije indeksiran po stopi nižoj od inflacije. Kombinacijom umanjenja i kazni za pogreške kod izvođenja po JPP ugovoru te kontrola nad projektnom kompanijom od strane investitora i vjerovnika trebala bi osigurati da se neefikasnost menadžmenta i ostale popravljive pogreške otkriju i brzo poprave u odnosu na nabavu od strane javnog sektora gdje je pogreške lakše sakriti.

JPP stvara dodatnu razinu kompleksnosti već ionako složenom zadatku omogućavanja velikih projekata. Ta se kompleksnost translatira u duže razdoblje nabavljanja, što znači da dio prednosti uvećavanja može erodirati i povećati troškove pribavljanja uključujući i troškove specijaliziranih pravnih i financijskih savjetnika koji ne bi bili potrebni za projekte javnog sektora. Upitno je koliko su JPP-ovi prikladni za vrlo velike projekte u kojima dodavanjem ekstra kompleksnosti može doći do kolapsa projekta pod težinom vlastitih komplikacija.

JPP-ovi se mogu smatrati oblikom privatizacije koji izaziva različite razloge za političko suprostavljanje:

- o Privatni profiti, a javni troškovi – JPP-ovi investitorima iz privatnog sektora pružaju priliku postizanja dobiti omogućavajući usluge koje mogu, na troškovno efektivniji način, biti pružene i od javnog sektora. No, pojedini elementi strukture JPP-a ionako bi bili pružani od strane privatnog sektora. Granični ekstra profit koji privatni sektor zarađuje od investiranja u projekt, u usporedbi s profitima izravne nabave javnog sektora, vjerojatno nije dovoljno velik da bi podržao ovaj argument.
- o Niski standardi izvedbe – JPP-ovi su pod jakim nadzorom javne vlasti, a sigurnosni bi standardi trebali bi biti utvrđeni ugovorom o JPP-u. Javna vlast za razliku od privatnih kompanija ima veću sposobnost kontrole i nadzora sigurnosti.
- o Erozijski radni uvjeti – JPP-ovi nagrizaju radne uvjete radnika u javnom sektoru kod slučajeva gdje su poslovi izmješteni u privatne kompanije. Javna vlast ne smije dopustiti da investitori iz privatnog sektora nepošteno tretiraju radnike.¹⁷

¹⁷ Yescombe E.R. (2010): Javno-privatna partnerstva, načela politike i financiranje, Mate d.o.o. Zagreb

4. ANALIZA MODELA PRUŽANJA USLUGA OD OPĆEG INTERESA

4.1. Subjekti partnerstva u proizvodnji / pružanju usluga

Za razumijevanje partnerstva između različitih subjekata u društvu, potrebno je razlikovati tri osnovna sudionika u proizvodnji, odnosno pružanju usluga: korisnik proizvoda i/ili usluge, proizvođač, odnosno pružatelj usluge i ugovaratelj usluge.

Korisnik prima proizvod i/ili uslugu, a može biti pojedinac, populacija na određenom geografskom području, skupina stanovništva određenih karakteristika (npr. umiroveljnici, dijabetičari), privatna organizacija itd. Proizvođač, odnosno pružatelj usluga izravno obavlja posao ili pruža uslugu korisniku, a u ulozi proizvođača/pružatelja može se javiti javno poduzeće, neprofitna organizacija, privatno poduzeće itd. Ugovaratelj usluge je taj koji dodjeljuje proizvođača, odnosno pružatelja usluge korisniku.

Cijeli koncept privatizacije se bazira na odnosu proizvođač/pružatelj i ugovaratelj. Osim što se javni sektor može javiti istodobno u ulozi ugovaratelja i proizvođača, odnosno pružatelja može se javiti samo u ulozi ugovaratelja. Tada odlučuje što i tko treba raditi, za koga, koliko i kako će biti naplaćeno. Ako javni sektor donese odluku da će osigurati određenu javnu uslugu, on je ne mora nužno i pružati. Također, to ne znači da će usluga biti u potpunosti privatizirana, ako javni sektor odluči zadržati odgovornost za pružanje promatrane usluge.

Proces strukturiranja JPP-ova je vrlo složen zbog toga što je potrebno podmiriti interese velikog broja uključenih strana, koje moraju temeljno razumijeti politike i način financiranja, odnosno potrebno je da razumiju svoju ulogu i doprinos u cijelom partnerstvu. Javni sektor sastoji se od javnih autoriteta koji pridonose stvaranju i implementiraju politike JPP-ova te šire javnosti koja će koristiti objekte i/ili usluge koje im JPP-ovi pružaju. Javni sektor upravlja javnom isporukom. Pritom je obuhvat javnih usluga definiran zakonom pojedine zemlje. Na strani javnog sektora, u projektima JPP-a, mogu biti tijela središnje vlasti, županijske ili regionalne vlasti, lokalna (gradska, općinska) tijela, javne agencije te bilo koji drugi entitet unutar javnog sektora. Dok se na strani privatnog sektora javljaju investitori, vjerovnici i/ili kompanije koje se bave izgradnjom, radom na projektima i/ili pružanjem usluga.¹⁸

¹⁸ Kordić L. (2012): Utjecaj uključivanja privatnog sektora na učinkovitost i djelotvornost pružanja zdravstvenih usluga - doktorska disertacija, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet

4.2. Modeli pružanja usluga od općeg interesa

Različiti autori donose različite podjele na modele pružanja usluga od općeg interesa, u nastavku su navedeni i objašnjeni različiti modeli s obzirom na karakteristike ugovaratelja usluge, pružatelja te subjekta koji uslugu plaća. Prvi model su državne usluge koje ne uključuju privatnika, dok svaki sljedeći model ima sve veći stupanj uključenosti privatnika u pružanje usluge od općeg interesa.

Državne usluge samostalno pružaju subjekti iz javnog sektora koristeći vlastite zaposlenike. Pri tome se kao državni subjekti mogu javiti npr. jedinice lokalne samouprave, ali i državna poduzeća. Ovaj oblik javnih usluga najčešće se primjenjuje u pružanju core djelatnosti javnog sektora, kao što su nacionalna obrana ili unutarnja sigurnost.

Model javnog pružatelja odnosi se na oblik pružanja usluga od strane javnog subjekta na zahtjev privatnog subjekta.

Unutardržavni sporazumi opisuju situaciju u kojoj jedan javni subjekt zapošljava drugog javnog subjekta za pružanje određene javne usluge.

Ugovorni odnos između javnog i privatnog subjekta (profitnog ili neprofitnog gdje je javni subjekt ugovaratelj, a privatni pružatelj, poznati su po nazivom „podugovaranje“.

Ekskluzivne franšize označavaju monopolsku privilegiju dodijeljenu privatnom subjektu za pružanje određene usluge na određenom području, često uz reguliranu cijenu od strane javnog subjekta. U odnosu na njih, višestruke franšize ne donose monopolske privilegije privatnom pružatelju usluge.

Grantovi označavaju državnu potporu koju pružatelj usluge dobiva u obliku novčanog iznosa, poreznih olakšica, povoljnih kamata za poslovne kredite ili državnih jamstava, s ciljem smanjena cijene određenog dobra kako bi se potakla potrošnja.

Vaučeri su također osmišljeni za poticanje potrošnje, ali se za razliku od grantova, dodjeljuju korisnicima čime izbor privatnog pružatelja ostaje isključivo na korisniku. Mogu biti direktni ili indirektni.

Individualna dobra i dobra s plaćanjem naknade najčešći su primjeri dobara koja se nude na **slobodnom tržištu**. Javni subjekt nije direktno uključen u ugovaranje ni proizvodnju, odnosno pružanje usluga. Najčešće se javlja u regulatornoj ulozi.

Volonterske organizacije mogu se javiti u ulozi ugovaratelja i pružatelja ili pružanje usluge mogu ugovoriti s privatnim subjektom.

Na posljétku promatrajući obitelj kao **samostalnu jedinicu**, ona je najdjelotvornija kad sama sebi pruža uslugu stanovanja, obrazovanja itd.¹⁹

¹⁹ Kordić L. (2012): Utjecaj uključivanja privatnog sektora na učinkovitost i djelotvornost pružanja zdravstvenih usluga-doktorska disertacija, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet

4.3. Značajke javno-privatnog partnerstva u pružanju javnih usluga

Faktori koji se uzimaju u obzir kada se određuje koji ugovori su prikladni za koji tip usluge su sljedeći: specifičnosti usluge, dostupnost proizvođača, odnosno pružatelja usluge, učinkovitost i djelotvornost, ekonomiju razmjera, povezanost koristi i troškova, odgovornost prema korisnicima, mogućnost prevare, ekonomsku pravednost, nepostojanje diskriminacije, odgovornost prema javnoj politici te veličinu javnog sektora.

Specifičnost usluge iznimno je značajna za uspješno pružanje usluge. Određene je usluge moguće detaljno specificirati te kao takve ih je moguće pružati svim navedenim modelima. Međutim samo putem slobodnog tržišta, sistema vaučera, zatim kao državne, volonterske ili samostalne osobne usluge mogu se pružati usluge čije je karakteristike teško specificirati, a time i mjeriti. Navedeno je karakteristično za socijalne usluge.

Za pružanje određenih javnih usluga mogu se koristiti svi modeli pružanja usluga jer postoji cijeli niz pružatelja ili potencijalnih pružatelja. Međutim kod nekih javnih usluga broj pružatelja može biti ograničen ili se može javiti mali broj pružatelja, bilo zbog visokih kapitalnih ulaganja ili drugih barijera za slobodan ulazak na tržište. U slučaju malog broja ponuditelja ugovorni oblik pružanja usluga, slobodno tržište i sistem vaučera nisu adekvatni.

Ostvarivanje učinkovitosti i djelotvornosti vezuje se uz postojanje konkurencije koja će poticati veću učinkovitost i djelotvornost. Pod uvjetom da postoji dovoljno pružatelja, konkurenciju, a time i učinkovitost i djelotvornost, poticati će slobodno tržište, ugovorno pružanje usluga, sistem vaučera, te nešto slabijim intenzitetom unutardržavni sporazumi, javni pružatelji i volontersko pružanje usluga.

Najfleksibilniji modeli u sposobnosti iskorištavanja prednosti ekonomije razmjera su ugovori i franšize. Modeli s javnim pružateljem usluga, unutardržavni sporazumi i javni pružatelji fleksibilniji su od modela državnih usluga.

U slučaju kada su kupci/korisnici ekonomski motivirani da ekonomski racionalno koriste uslugu, odnosno kada postoji direktna veza između plaćanja usluge i ostvarivanja koristi od usluge, veća je vjerojatnost da će se postići djelotvornost. Navedena veza ostvaruje se u slučaju individualnih dobara i dobara s plaćanjem naknade. Kupci direktno plaćaju javnu uslugu u slučaju slobodnog tržišta, vaučerskog sistema i franšiza.

Na direktnu vezu između pružatelja usluge i korisnika se nadovezuje odgovornost prema korisnicima, a postiže na slobodnom tržištu, u slučaju pružanja javnih usluga kroz sistem vaučera, dobrovoljnih usluga, grantova i franšiza.

Državne usluge, unutardržavni sporazumi, ugovori, franšize i grantovi smatraju se najprikladnijim oblicima pružanja usluga koji mogu ostvariti dodatne državne ciljeve, kao na primjer ujednačeniji regionalni razvoj.

Posljednja karakteristika vezana je uz veličinu javnog sektora koja se mjeri brojem zaposlenika. Svi oblici pružanja javnih usluga u kojima je pružatelj privatni subjekt smanjuju veličinu javnog sektora, mjerenu brojem zaposlenih. Pri tome je kod ugovora, grantova i vaučerskog sistema potreban manji broj zaposlenika unutar javnog sektora zaposlenih na administrativnim poslovima.²⁰

²⁰ Kordić L. (2012): Utjecaj uključivanja privatnog sektora na učinkovitost i djelotvornost pružanja zdravstvenih usluga-doktorska disertacija, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet

5. PRIMJENA RAZLIČITIH MODELA U RH

5.1. Razvoj modela javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj

Kako je u Republici Hrvatskoj izražen problem potrebe znatnih ulaganja u javnu infrastrukturu, nasuprot limitiranim financijskim mogućnostima. Vlada RH prepoznala je primjenu JPP-a kao jedno od strateških ciljeva RH. U skladu s time 2006. godine Vlada RH je započela s izgradnjom institucionalnog i zakonodavnog okvira JPP-a. Te godine donijela je Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP-a (NN 98/06). Donošenjem Smjernica RH je definirala primjenu i realizaciju projekata JPP-a. Njima su se regulirala samo ugovorna, a ne institucionalna javno-privatna partnerstva.²¹

U Smjernicama su određena:

- načela kojima mora udovoljiti projekt JPP-a kao i postupci suradnje javnog i privatnog partnera u okviru JPP-a
- pravila osnivanja i provedbe JPP-a koja će smanjiti rizik javnog proračuna
- ovlaštenja tijela javne vlasti da sklapaju ugovore u pravnim okvirima JPP-a.²²

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu koji je na snazi od 30.12.2014. uređuje se postupak predlaganja i odobravanja prijedloga javno-privatnoga partnerstva, praćenje provedbe projekata JPP-a, sadržaj ugovora o JPP-u, pitanja projekata JPP-a male vrijednosti te ostala bitna pitanja. Uređuje se i nadležnost Agencije za javno-privatno partnerstvo u provedbi Zakona.

Zakonom je definirano ugovorno JPP i statusno JPP. Ugovorno javno-privatno partnerstvo je model JPP-a u kojem se međusobni odnos javnog partnera i društva posebne namjene uređuje ugovorom o JPP-u. Statusno javno-privatno partnerstvo je model JPP-a temeljen na članskom odnosu između javnog partnera i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu, koje je nositelj provedbe projekata JPP-a.

Agenciji za JPP javno tijelo dostavlja informaciju o namjeri provedbe projekata s ciljem upoznavanja Agencije o potencijalnom projektu JPP-a. Na temelju tog prijedloga Agencija odobrava ili odbacuje predloženi potencijalni projekt. Odobrit će prijedlog projekta za koji

²¹ Udovičić A., Mečev D. (2011): Javno-privatno partnerstvo: Primjenjivost iskustva na Republiku Hrvatsku, Praktični menadžment: stručni časopis za teoriju i praksu, Vol. 2. No. 2., str. 40-50

²² Narodne novine (2006): Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP), Narodne novine d.d. Zagreb

ocijeni da ispunjava kriterije za odobravanje prijedloga projekata JPP. Agencija ustrojava i vodi Registar ugovora o JPP-u. Prati provedbu projekata JPP-a upisanih u Registar ugovora o JPP-u tijekom njihova cijelog trajanja.²³

²³ Narodne novine (2014): Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Narodne novine d.d. Zagreb, br.152

5.2. Primjena modela pružanja usluga od općeg interesa u RH

U ovom odlomku je prije navedena podjela na modele pružanja usluga od općeg interesa objašnjena kroz primjenu tih modela u RH.

Državne usluge kao prvi model pružanja usluga od javnog interesa primjenjuje se kod nacionalne obrane (vojska) ili pružanja unutarnje sigurnosti (policija). Kod ovog modela ugovaratelj i pružatelj usluge je javni (državni) subjekt koji može biti jedinica lokalne samouprave ili državno poduzeće. Sve zaposlene u službama vojske i policije kao i sve troškove koji nastaju pružanjem usluga od strane tih službi plaća javni subjekt.

Model javnog pružatelja usluga primjenjuje se u situacija kada glazbenik organizira koncert na javnom prostoru i iznajmljuje radnike komunalnog poduzeća, koji je u vlasništvu grada, za uslugu čišćenja javne površine nakon koncerta. Ugovaratelj ovakve usluge je korisnik usluge, u ovom slučaju glazbenik, a uslugu pruža javni subjekt, gradsko komunalno poduzeće. Pružanje usluge čišćenja platit će korisnik usluge.

Unutardržavni sporazumi javljaju se u situaciji kada na području jednog grada nastane požar i javno vatrogasno društvo iz te lokalne jedinice nema dovoljno vatrogasnih vozila i zaposlenih za gašenje tog požara. Tada se to vatrogasno društvo udružuje s javnim vatrogasnim društvom iz susjedne mu lokalne jedinice te zajedno pružaju vatrogasne usluge. Kod ovog modela ugovaratelj je javno vatrogasno društvo iz lokalne jedinice na području koje je požar nastao, te on ujedno i plaća za pružanje usluge vatrogasnom društvu iz susjedne lokalne jedinice.

Ugovori se primjenjuju kada sveučilište, kao javni subjekt, ugovori s građevinskom firmom gradnju zgrade fakulteta. Javni subjekt je ugovaratelj usluge te plaća uslugu izgradnje od strane građevinske firme koja se javlja kao pružatelj.

Kod modela franšize razlikujemo ekskluzivne i višestruke franšize. Ekskluzivne franšize su u situaciji kada javni subjekt ugovori s privatnim subjektom, čija je djelatnost prijevoz putnika, da na području te lokalne jedinice obavlja javni prijevoz putnika. Tako autoprijevoznik Dalmatinac bus d.o.o. ima franšizu za obavljanje djelatnosti prijevoza putnika na relaciji Omiš-Split. Ugovaratelj usluge je javni subjekt, pružatelj je privatni subjekt a uslugu plaćaju korisnici, odnosno putnici. Višestruke franšize se primjenjuju za pružanje usluge taksija. Uslugu ne obavlja samo jedan privatni subjekt već više njih. U slučaju višestrukih franšiza osim javnog subjekta ugovaratelj usluge je i sam korisnik te on ujedno i plaća uslugu.

Grantovi se javljaju u situaciji kada privatni subjekt, koji obavlja prijevoz putnika katamaranom, nije zainteresiran za obavljanje prijevoza na manjim otocima gdje broj putnika nije velik. Privatni subjekt ne može namiriti sve troškove iz cijene karte, te se tu javlja javni subjekt koji sudjeluje u plaćanju dijela troškova kako bi se odvijao prijevoz putnika i omogućila što veća povezanost otoka s kopnom. Ugovaratelji usluge su javni subjekt i korisnik, pružatelj je privatni subjekt, a jedan dio usluge plaća javni subjekt te drugi dio korisnici.

Vaučeri kao model pružanja javnih usluga mogu biti direktni ili indirektni. Kao direktni vaučeri javljaju se vaučeri za plaćanje energenata. Država socijalno ugroženim stanovnicima dodjeljuje vaučere u određenom iznosu koji se neće moći potrošiti ni za što drugo osim za plaćanje energenata kako bi došlo do suzbijanja energetskog siromaštva za korisnike socijalnih naknada. Tako je Vlada RH u 2015. godini donijela odluku dodijele vaučera za plaćanje energenata u iznosu od 200,00 kn za 125 000 korisnika. Indirektni vaučeri se javljaju kao vaučeri za stanarinu kod kojih država određenoj skupini stanovništva plaća stanarinu vlasniku stana. Korisnik usluge je ugovaratelj, privatni subjekt pruža uslugu, a usluga je plaćena dijelom od strane javnog subjekta, dijelom od strane korisnika.

U modelu slobodnog tržišta nije uključen javni subjekt, korisnik usluge je ujedno i ugovaratelj i plaća za uslugu, a privatni subjekt se javlja kao pružatelj usluge. Ovaj se model odnosi na sva dobra koja se nude na slobodnom tržištu, to su na primjer: hrana, odjeća, telekomunikacijske usluge, električna energija itd.

Volonterske usluge pružaju različite organizacije u različite svrhe i ciljeve kao što su: skupljanje pomoći za obrazovanje djece iz socijalno ugroženih obitelji ili djece bez roditelja, pomoć i podrška razvoju djece s posebnim potrebama, organiziranje pomoći starijim i nemoćnima, organiziranje programa za zaštitu okoliša, skupljanje hrane i odjeće siromašnima itd. Uslugu ugovaraju i plaćaju volonterske organizacije, a pružatelj je privatni subjekt.

Samostalne osobne usluge se javljaju u obitelji kada se mlađi članovi obitelji skrbe za starije članove, država tada manje resursa ulaže u umirovljeničke domove i ostale usluge potrebne za skrb starijih i nemoćnih. Ugovaratelj i pružatelj usluge je korisnik, a ova vrsta usluge se ne plaća.

5.3. Problemi pri realizaciji projekta javno-privatnog partnerstva

Primjena oblika JPP-a još se uvijek susreće s brojnim problemima.

Jedan je od problema nerazumijevanje koncepta javno-privatnog partnerstva od strane javnog sektora, koje se unatoč svojim brojnim koristima koje su se pokazale tijekom godina još uvijek promatra samo kao oblik kojemu javni sektor pristupa uglavnom zbog potrebe rasterećenja tekućeg zaduživanja i kao jednoj mogućnosti ostvarenja potrebnih projekata javne infrastrukture.

Sljedeći je važniji problem nedostatna razvijenost zakonodavne regulative država članica EU-a za područje javne nabave koja uglavnom nisu dostatna da dovoljno kvalitetno urede područja ugovaranja velikih i složenih projekata JPP-a. Ovome nedostatku pridonosi stvaranje sve većeg broja izvedenih ugovornih oblika JPP-a i sve veća kompleksnost projekata JPP-a.

Bitan je problem također nekompetentnost javnog sektora da pravovremeno prepozna formu ugovornog oblika projekata JPP-a, kako bi proces ugovaranja generirao kvalitetan projekt. Europska komisija naglasila je postojanje problema da se prilikom definiranja uvjeta nadmetanja projekt klasificira kao koncesijski ili PFI model a također je istaknuto da se u mnogim slučajevima početna alokacija projekta prema koncesijskom ili PFI modelu može promijeniti tijekom provedbe procesa nadmetanja.

Daljnji je problem u tome da neiskustvo privatnog sektora u području JPP-a u pojedinim državama članicama EU-a može ugroziti projekt i minimalizirati mogućnosti javnog sektora za izbor kvalitetnog privatnog partnera. Navedeni problem odnosi se na situacije kada se na raspisano nadmetanje javnog sektora jave neiskusni i nekompetentni ponuditelji koji ne razumiju koncept JPP-a i svoje buduće ugovorne obveze, što dovodi do podnošenja nekvalitetnih ponuda koje dugoročno ugrožavaju održivost projekta. U navedenoj situaciji javni sektor mora odabrati privatnog partnera iz skupa nekvalitetnih ponuda ili poništiti nadmetanje.

Problem realizacije projekata JPP-a u međunarodnom okruženju nastaje zato što su ti projekti redovito veliki i složeni te nadilaze interes lokalnog nacionalnog tržišta, a u njegovoj se realizaciji često javlja međunarodni konzorcij koji osim ekonomske/tehničke kompetentnosti za provedbu projekta moraju uspješno nadvladati pravne barijere različitih pravnih sustava i biti konkurentni na predmetnom nadmetanju u odnosu na lokalnu konkurenciju. Budući da su zakonodavstva država članica EU-a međusobno usklađena pod zajedničkom regulativom

EU-a ovaj je problem prisutan, ali u određenoj mjeri umanjen unutar područja EU-a. Situacija se dodatno komplicira ako su u projekt uključeni međunarodni konzorciji izvan područja EU-a, budući da područje EU-a služi kao pravno tampon-područje. U međunarodnom svjetskom okruženju postoje puno veće različitosti između pravnih sustava pojedinih država koji mogu biti u tolikoj mjeri različiti da su međusobno neposjivi, što izravno otežava ili onemogućava bilo kakvu poslovnu kompatibilnost između uključenih država i svodi međusobno poslovanje na minimalnu razinu ili nepostojanje.

Također treba istaknuti važnost „političkog rizika“ u međunarodnom svjetskom okruženju koji može iznimno negativno utjecati na uvjete međunarodnog poslovanja u pojedinoj državi.²⁴

²⁴ Marenjak S., Kušljic D. (2009): Pravni okvir javno-privatnog partnerstva, Građevinar, str. 137-145

5. ZAKLJUČAK

Javno-privatno partnerstvo je oblik financiranja materijalne i nematerijalne infrastrukture u kojem država zadržava odgovornost za zadovoljavanje potreba svojeg stanovništva izgradnjom projekata i pružanjem usluga od općeg interesa, a privatni sektor doprinosi u financijskom i upravljačkom smislu te pružanjem inovacija. JPP nailazi na sve veću primjenu i u Republici Hrvatskoj, a glavni razlog je nedostatak proračunskih sredstava za izgradnju, razvoj i održavanje infraststrukturnih projekata. Suradnjom javnog i privatnog sektora razvili su se različiti modeli pružanja javnih usluga te se kroz različite oblike suradnje nastoji doći do koristi za oba sektora. Iako primjena modela nematerijalne infrastrukture u RH postoji, ona je nedovoljna te bi u budućnosti trebalo doći do njenog rasta. Većom primjenom JPP-a u pružanju javnih usluga došlo bi do brže izgradnje i razvoja projekata, smanjenja troškova, manje upotrebe proračunskih sredstava, podjele rizika između partnera i rasta kvalitete usluga. Ova vrsta partnerstva može pomoći pri razvoju i rastu gospodarstva, pri ostavriivanju socijalnih ciljeva određene zajednice te pri infraststrukturnom razvoju u jedinicama lokalne samouprave i na državnoj razini. Država mora biti spremna u vlastite projekte više uključiti privatni sektor te iskoristi njegova znanja i vještine koji mogu pomoći zastarjelim vještinama javnog sektora.

LITERATURA:

1. Bejaković P., Vukšić G., Bratić V. (2011): Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, str- 99-125
2. Juričić D. (2008): Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, str. 452-468
3. Kordić L. (2012): Utjecaj uključivanja privatnog sektora na učinkovitost i djelotvornost pružanja zdravstvenih usluga-doktorska disertacija, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet
4. Marenjak S., Krušljic D. (2009): Pravni okvir javno-privatnog partnerstva, Građevinar, str. 137-145
5. Marenjak S., Skendrović V., Vukmir B., Čengija J. (2007): Javno-privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, Građevinar, str. 597-605
6. Narodne novine (2006): Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva, Narodne novine d.d. Zagreb
7. Narodne novine (2015): Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu, Narodne novine d.d. Zagreb, br.15
8. Narodne novine (2014): Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Narodne novine d.d. Zagreb, br.152
9. Narodne novine (2008): Zakon o proračunu, Narodne novine d.d. Zagreb, br. 87
10. Persoli A.M. (2010): Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, br. 4., str. 1019-1044
11. Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU: Strateški okvir za razvoj 2006-2013, [Internet] raspoloživo na: <http://www.mingo.hr/public/documents/1.%20Strate%C3%85%C2%A1ki%20okvir%20za%20razvoj%202006-2013.pdf> [01.08.2016]
12. Šimović J., Rogić-Lugarić T., Šimović H., Vuletić-Antić B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 171-201
13. Udovičić A., Mečev D: Javno-privatno partnerstvo: primjenjivost iskustva na Hrvatsku, Praktični menadžent: stručni časopis za teoriju i praksu menadženta, Vol. 2., No. 2.
14. Yescombe E.R. (2010): Javno-privatna partnerstva, načela politike i financiranje, Mate d.o.o. Zagreb

SAŽETAK

Država u svom proračunu nema dovoljno sredstava za unapređenje javnih dobara i usluga te su joj potreba dodatna financijska sredstva. Sve veće javne potrebe i sve skuplji infrastrukturni projekti doveli su do toga da javna vlast uključi privatni sektor u razvoj infrastrukture kako bi došlo do smanjenja javnih izdataka i porasta kvalitete usluge. Javno-privatno partnerstvo podrazumijeva suradnju tijela javne vlasti s privatnim sektorom, bilo na razini središnje ili lokalne zajednice, s ciljem da se zadovolji neka javna potreba. Osnovna je karakteristika JPP-a da javni i privatni nositelji projekta surađuju i dijele rizik radi ostvarenja zajedničkog interesa. Cilj suradnje je u tome da se sredstva i znanje privatnog sektora stave na raspolaganje javnom sektoru i da se time ostvari doprinos privatnog sektora infrastrukturnoj i uslužnoj ponudi javnog sektora. Modeli pružanja usluga od općeg interesa su: državne usluge, model javnog pružatelja, unutardržavni sporazumi, ugovori, franšize (ekskluzivne i višestruke), grantovi, vaučeri, slobodno tržište, volonterske usluge i samostalne osobne usluge. U RH primjenjuju se različiti modeli pružanja usluga od općeg interesa. Suradnja javnog i privatnog sektora različita je od modela do modela, od onih u kojem javni sektor samostalno djeluje u pružanju javne usluge, postupnim povećanjem uključenosti privatnog sektora do potpune privatizacije. Još većom primjenom javno-privatnog partnerstva u infrastrukturnim projektima ostavila bi se korist za privatni i javni sektor, te cjelokupno gospodarstvo Hrvatske.

Ključne riječi: javno-privatno partnerstvo, financiranje javnih potreba, modeli pružanja usluga od općeg interesa

SUMMARY

The state in its budget does not have sufficient funds for the improvement of public goods and services as well as her need additional funds. The growing public needs and more expensive infrastructure projects have led to public authorities involve the private sector in development for Infrastructure in order to achieve the reduction of public expenditure and increase service quality. Public-private partnership (PPP) involves the cooperation of public authorities with the private sector, either at the central or the local community, in order to meet a public need. The basic characteristic of the PPP to the public and private stakeholders of the project work together and share the risk in order to achieve common interests. The aim of the cooperation is that the resources and expertise of the private sector, make available the public sector and to thereby realize the contribution of the private sector infrastructure and service offer of the public sector. Models of provision of services of general interest are: civil service, the model of public service, intra-state agreements, contracts, franchises (exclusive and multiple), grants, vouchers, free markets, volunteer services and independent personal services. The RH apply different models of providing services of general interest. Cooperation between public and private sector varies from model to model, from those in which the public sector operates independently in the provision of public services, gradually increasing the involvement of the private sector through privatization. More extensive use of public-private partnerships in infrastructure projects to revive the benefit of private and public sector, and the entire economy of Croatia.

Key words: public-private partnerships, financing of public needs, models of providing services of general interest