# JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U REPUBLICI HRVATSKOJ

**Dujilović, Luciana**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2017**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:433827

*Rights / Prava:* In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

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

*Repository / Repozitorij:*

REFST - Repository of Economics faculty in Split

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

**SVEUČILIŠTE U SPLITU**

**EKONOMSKI FAKULTET**

**ZAVRŠNI RAD**

# JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U REPUBLICI HRVATSKOJ

**Mentorica:** **Studentica:**

**doc.dr.sc. Maja Mihaljević Kosor** **Luciana Dujilović**

**Split, rujan, 2017.**

# SADRŽAJ:

**1. UVOD.....4**

1.1. Definicija problema.....4

1.2. Ciljevi rada.....4

1.3. Metode rada.....4

1.4. Struktura rada.....4

**2. TEORIJSKA ANALIZA MODELA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....5**

2.1. Pojmovno određenje javno-privatnog partnerstva.....5

2.2. Značajke javno-privatnog partnerstva.....6

2.3. Opravdanost primjene modela javno-privatnog partnerstva.....9

2.3.1. Tradicionalni model javne nabave.....10

2.3.2. Vrijedost za novac kod JPP projekata.....11

2.4. Rizici u projektima JPP-a.....14

2.5. Prednosti i nedostatci JPP-a.....16

**3. OBLICI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....20**

3.1. Modeli financiranja infrastrukture.....20

3.2. Pravni okvir JPP-a u EU i RH.....21

3.3. Temeljni oblici realizacije JPP.....23

3.3.1. Koncesijski oblik JPP-a.....24

3.3.2. Privatna financijska inicijativa (PFI model).....25

3.3.3. Statusni (institucionalni) oblik JPP-a.....25

**4. PRIMJER PRIMJENE JPP-a U RH.....26**

4.1. JPP tržište u RH.....26

4.2. Struktura projekata po sektorima.....27

4.3. Primjer –Gimnazija „Fran Galović“ i sportska dvorana u Koprivnici.....28

4.3.1. Osobni osvrt na primjer.....33

**5. ZAKLJUČAK.....34**

**LITERATURA.....35**

**POPIS SLIKA I TABLICA.....36**

**SAŽETAK.....37**

**SUMMARY.....38**

# 1. UVOD

## 1.1. Definicija problema

Cilj ovog završnog rada je analiziranje i razmatranje javno-privatnog partnerstva kao modela koji nudi mogućnost djelotvorne suradnje javnog i privatnog sektora u cilju kvalitetnog i ekonomičnog pružanja proizvoda i usluga od javnog interesa.

## 1.2. Ciljevi rada

Ciljevi rada su analizirati mogućnosti i prednosti koje model javno-privatnog partnerstva nudi za oba sektora (javni i privatni) te obraditi odabrani primjer primjene javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj.

## 1.3. Metode rada

U izradi završnog rada koristit će se metode analize, deskripcije, komparacije, indukcije i dedukcije. Također će biti korištene i metode klasifikacije i kompilacije.

## 1.4. Struktura rada

Rad je podijeljen na pet dijelova. U uvodu su definirani problem rada te njegovi ciljevi. Drugi dio rada se odnosi na teorijsku analizu javno-privatnog partnerstva u okviru koje su navedene i objašnjene glavne ekonomske značajke javno-privatnog partnerstva, izneseno je na koji način se donosi odluka o opravdanosti primjene modela javno-privatnog partnerstva te su objašnjeni rizici koji se javljaju pri primjeni modela. Također su navedene osnovne prednosti i nedostatci primjene istoga. U trećem dijelu rada su objašnjeni pojavni oblici javno-privatnog partnerstva, dok se u četvrtom dijelu razmatra projekt izgradnje gimnazije i sportske dvorane u Koprivnici kao reprezentativni primjer primjene javno-privatnog partnerstva u RH. Na kraju rada je iznesen zaključak o modelu javno-privatnog partnerstva.

# 2. TEORIJSKA ANALIZA MODELA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

## 2.1. Pojmovno određenje javno-privatnog partnerstva

Pojam javno-privatnog partnerstva (u daljnjem tekstu: JPP), odnosno suradnje javnog i privatnog sektora u isporuci javnih usluga nije jednostavno jednoznačno odrediti. Razlog tome je postojanje više stajališta (povijesno, političko, tehničko-tehnološko, financijsko..) s kojih se javno-privatno partnerstvo može promatrati, a koja rezultiraju različitim pristupima i objašnjenjenima ovoga pojma.

Zakonodavstvo Hrvatske, Europske unije i drugih zemalja također jednoznačno ne definira pojam JPP-a, već obuhvaća različite oblike suradnje javnog i privatnog sektora koje za cilj imaju povećati kvalitetu i učinkovitost pružanja javnih usluga.

*„Zelena knjiga* Europske komisije definira JPP kao pojam koji se odnosi na sve oblike suradnje javne vlasti i privatnog sektora s ciljem osiguranja sredstava, obnove, upravljanja ili održavanja infrastrukture ili pružanja javnih usluga.“ No, važna je činjenica da izgradnju infrastrukture koja služi pružanju javnih usluga financira privatni sektor, stoga je ista tijekom trajanja ugovora o JPP-u u posjedu privatnog sektora.[1]

Dakle, JPP podrazumijeva „suradnju tijela javne vlasti s privatnim sektorom, na razini središnje ili lokalne zajednice, s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe“.[2] Bit takve suradnje je da u rukama javne vlasti ostaje odgovornost za ispunjavanjem potreba građana za javnim uslugama, dok privatni sektor financijskim i upravljačkim potencijalima pridonosi inovativnijem i kvalitetnijem pružanju javnih usluga.[3]

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

[2] Persoli A.M., 2010., Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str.1019.-1044.

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

Većina definicija JPP-a naglašava činjenicu da se JPP primjenjuje zbog obostranih koristi, odnosno udruživanjem prednosti koje ima i javni i privatni sektor se postižu bolji željeni rezultati za obje strane.[4]

Bitne **karakteristike JPP-a** su sljedeće:[5]

1. Radi se o projektnom odnosu dugoročnog karaktera koji obuhvaća različite oblike suradnje između javnih i privatnih partnera. Interes privatnog partnera leži u naknadi koju ostvaruje direktno od korisnika usluge ili od javnog partnera.
2. Privatni poduzetnik sudjeluje dijelom u financiranju projekta, dok javno tijelo nadoknađuje ostatak vrijednosti iz svog proračuna. Povrat uloženih sredstava privatnom poduzetniku omogućuje relativno dugo trajanje odnosa (maksimum je do 40 godina).
3. Privatni partner sudjeluje u različitim fazama projekta (projektiranje, građenje, rekonstrukcija i dogradnja, provedba, financiranje), dok javni partner određuje cilj koji je u javnom interesu, brine se o kvaliteti ponuđene usluge i o politici cijena, preuzimajući odgovornost za poštovanje tih ciljeva.
4. Rizik se dijeli, odnosno dijelom se prenosi sa javnog na privatnog partnera. Podjela rizika se razlikuje među različitim slučajevima, te se procjenjuje ovisno o sposobnosti sudionika projekta za procjenu rizika, njegovoj kontroli i upravljanju njime.

## 2.2. Značajke javno-privatnog partnerstva

Posljednjih dvadesetak godina javni sektor se suočava sa rastućom potražnjom građana za kvalitetnim, učinkovitim i cjenovno prihvatljivim javim dobrima i uslugama. Činjenicu da je čista javna isporuka u većini slučajeva neučinkovita potvrđuje ponašanje građana koji od države očekuju da im se omoguće kvalitetne javne usluge koje su u skladu s globalnim napretkom cjelokupnog suvremenog društva. [6]

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

[5] Persoli A.M., 2010., Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str.1019.-1044.

[6]Barković I, Širić M., Uloga i značaj javno privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: Izabrani primjeri, Ekonomski vjesnik : Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues, Vol.XXIII No.1 Srpanj 2010., str.184-202.

U svijetu poduzetništva važan je konstatan napredak u poslovanju kako bi se na tržište plasiralo nešto što će privući pažnju korisnika. Poduzetnici teže neprekidnom unaprjeđenju svojih proizvoda i usluga, dok javni sektor uglavnom za tim napretkom zaostaje, prvenstveno zbog nedostatka financijskih sredstava, ali i zbog svog specifičnog položaja. Također, javni sektor nikada ne može imati toliku količinu znanja i iskustva u svezi s načinima zadovoljavanja potreba određenih specifičnih segmenata tržišta kao što to može imati neki poduzetnik koji je za to područje usko specijaliziran.

To naravno ne znači da bi obavljanje svih usluga koje tradicionalno obavlja javni sektor trebalo prepustiti privatnom sektoru. Javni sektor treba zadržati kontrolu nad tim uslugama, ponajviše zbog zaštite interesa građana. No, privatni sektor je uvidio sve veću potražnju građana za kvalitetnim javnim uslugama te u tome prepoznao priliku za ostvarenjem prihoda, a javni sektor je prepoznao privatni kao mogućeg adekvatnog partner koji mu može pomoći pružiti ono što njemu nedostaje, a to su resursi te znanje i iskustvo u poslovanju. Dakle, kako bi i jedan i drugi ostvarili svoje ciljeve, ujedinjuju prednosti i uspostavljaju suradnju poznatu kao JPP. Razmotrit ćemo zbog djelovanja kojih ekonomskih principa suradnja tih dvaju sektora u procesu isporuke javnih usluga pozitivno djeluje na kvalitetu i učinkovitost istih te istovremeno rezultira ostvarenjem željenih ciljeva i javnog i privatnog partnera.

„JPP se koristi pozitivnim učincima procesa nadmetanja privatnog sektora, dakle **konkurencije**."

Suočavanje i nadmetanje s konkurencijom je svakodnevnica privatnih poduzetnika. Da bi opstali na tržištu, odnosno stekli kupce (korisnike) proizvoda ili usluga koje nude, prisiljeni su pronaći načine koji će im omogućiti da uz što manje troškove na tržište plasiraju bolji proizvod (uslugu) od onih koje nude njihovi konkurenti. Postojanje konkurencije ide u korist i društvu u cjelini, budući da je to razlog postojanja ponude sve većeg broja kvalitetnih i povoljnih usluga na većini segmenata tržišta.

Javni sektor je jedini ponuđač javnih usluga, a to znači da je njegov položaj u pogledu pružanja javnih usluga monopolistički. Budući da nema alternativih ponuđača istih, javni sektor se ne mora truditi unaprijediti kvalitetu usluga koje pruža. Korisnicima ne preostaje ništa drugo nego se zadovoljiti postojećom uslugom budući da alternativni izbor ne postoji, što znači da javni sektor nema motiv organizirati isporuku javnih usluga na najbolji mogući način.

Kako bi se potaknuli pozitivni učinci postojanja konkurecije, javna vlast može definirati standarde isporuke određene javne usluge i pozvati privatni sektor da ponudi svoj plan organizacije iste. Tada će doći do procesa nadmetanja. Da bi bili izabrani za privatnog partnera, svi potencijalni ponuđači će se truditi da njihova ponuda zadovolji standarde koje je definirao javni sektor uz što manje troškove. Dolazi do procesa selekcije, odnosno javni sektor će na temelju dostavljenih ponuda organizacije isporuke javne usluge odabrati onog privatnog partnera čija je ponuda najpovoljnija.

Zbog postojanja takve ex ante konkurecije javni sektor će ostvariti uštede na troškovima, a istovremeno će usluga koju će privatni partner omogućiti biti kvalitetnija i učinkovitija od one koju može pružiti samostalno.

„JPP se koristi pozitivnim učincima **inovativnosti** privatnoga sektora."

Kao što je rečeno, cilj poslovanja privatnih poduzetnika jest postići što veću kvalitetu određene usluge koju pružaju, a da pritom odnos između koristi i troškova bude što je moguće povoljniji. Za poduzetnike je pružiti što kvalitetniju uslugu ključ opstanka na tržištu. Da bi ostvarili navedeno, oni primjenjuju inovativnost.

Inovativnost privatnog sektora proizlazi iz njegove spremnosti prihvaćanja brojnih rizika koji su neizbježni u poslovanju. Da bi se postigla željena razina kvalitete određenog proizvoda ili usluge uz što niže troškove, nužno je biti inovativan, a biti inovativan znači izložiti se rizicima. Dakle, budući da je za postizanje inovativnosti nužno preuzeti brojne rizike koji mogu uzrokovati neplanirane troškove, javna vlast se kao monopolistički ponuđač, tome neće izložiti.

Brojna različita iskustva koja sudionici privatnog sektora stječu u poslovanju su razlog zbog kojih je privatni sektor sposoban ekonomičnije upravljati rizicima od javnog. Kada javni sektor samostalno isporučuje javnu uslugu na sebe preuzima sve rizike, a kada surađuje s privatnim partnerom dio tih rizika se prenosi na njega. Budući da privatni sektor posjeduje mnogo veća znanja u pogledu upravljanja rizicima od javnoga, vjerojatnost da dođe do neplaniranih troškova uzrokovanim neadekvatnim upravljanjem određenim rizikom je mnogo manja. Stoga se zaključuje da model JPP-a omogućuje uvođenje inovativnosti u proces isporuke određene javne usluge što rezultira prethodno navedenim učinima.

„JPP se koristi učincima zakona **ekonomije obujma**.“

Nerijetko pristutan nedovoljan obujam investicija je razlog zbog kojeg lokalna javna vlast nije u mogućnosti iskoristiti utjecaj ekonomije obujma na smanjenje ukupnih životnih troškova određene javne investicije. Određena javna investicija podrazumijeva najmanje dvije vrste troškova: troškove izgradnje i operativne troškove u fazi eksploatacije.

Javni sektor nije usko specijaliziran za pružanje konkretne specifične usluge, odnosno ne bavi se istovrsnim projektima kao što to čini privatni partner. Privatni poduzetnici provode brojne projekte te su zbog toga za njih jedinični troškovi gradnje manji, a upravljanje operativnim troškovima ekonomičnije. Zbog toga javni sektor nema privilegiju iskoristiti učinke ekonomije obujma. To će mu se omogućiti jedino ako uspostavi suradnju sa privatnim partnerom, koji zahvaljujući učincima ekonomije obujma može postići istu kvalitetu javnih usluga, ali uz manje cijene. [7]

## 2.3. Opravdanost primjene modela JPP-a

Javne investicije imaju značajan utjecaj na rast bruto društvenog proizvoda. Pored važnosti volumena javnih investicija, treba istaknuti važnost podizanja efektivnosti i efikasnosti javnih investicija. Ako zbog neadekvatne provedbe i upravljanja javne investicije maksimalno ne služe svrsi kojoj su namijenjene, neće pridonjeti ostvarenju konačnog cilja, a to je stabilan ekonomski rast neke države.

Pitanje koje se postavlja je kako postići da se investiranjem u određenu uslugu od javnog interesa ostvare željeni ciljevi, odnosno što to determinira uspješnost određene javne investicije.

Jedna od tih determinanti je model isporuke. Adekvatan model isporuke, koji je individualan za svaku investiciju, bitno utječe na učinke koji će se ostvariti. U daljnjem dijelu teksta se

[7] Juričić D., 2007., Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, 59(7-8), str. 452.-468.

razmatra kako odrediti koji model isporuke je najpovoljniji za isporuku neke javne investicije.[8]

### 2.3.1. Tradicionalni model javne nabave

U većini slučajeva javna tijela (institucije) nabavljaju javne projekte na tradicionalan način, odnosno **tradicionalnim modelom javne nabave**. Tada javno tijelo naručuje izgradnju objekta (škole, vrtića, bolnice) i podmiruje sve troškove koji nastanu do trenutka stavljanja objekta u upotrebu. Izvori financiranja za pokriće spomenutih troškova se najčešće osiguravaju iz tekućeg proračuna ili zaduživanjem. Troškovi građenja se moraju podmiriti po isporučenim (završenim) radovima.

No, javna vlast jedino razmatra koliko će je provođenje nekog projekta koštati u trenutku nabave, kako bi za njegovu provedbu osigurala sredstva iz proračuna. Ne vodi računa koliko iznose troškovi koji će nastati za vrijeme životnog vijeka projekta, a oni su u gotovo svim slučajevima jako veliki. Ti troškovi uključuju: troškove rizika, održavanja, upravljanja, troškove vezani uz izvore financiranja, zamjenu istrošenih materijala, troškove potrošene energije, promjene cijene energije te brojne druge koji postoje ili će nastati u dugom životnom vijeku objekta.

Dakle, jedno od ograničenja tradicionalne nabave jest što se pažnja posvećuje samo kapitalnim troškovima, a zanemaruju se ukupni životni troškovi koji nastaju za vrijeme trajanja projekta. Tu nastaje problem –javni sektor te troškove ne može izbjeći, odnosno morati će se suočiti s njima u budućnosti, a to vodi neplaniranim proračunskim izdacima.

U postupku javne nabave radova javni se sektor vodi kriterijem najniže cijene, a to može dodatno pogoršati situaciju. Naime, nastoje se postići što manji troškovi građenja, odnosno prilikom izgradnje nekog objekta se koristi što jeftiniji materijal i oprema, tako da trošak kojeg država mora podmiriti odmah bude što niži. Logično je da primjena ovog kriterija znači samo privremenu uštedu, jer će se posljedice loše izvedenih radova osjećati za vrijeme cijelog životnog vijeka nekog projekta. Troškovi održavanja objekta tijekom njegove upotrebe će biti

[8] Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2014): Značenje i izračun vrijednosti za novac kod projekata javno-privatnog partnerstva, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 6, Verzija 2, Zagreb.

visoki, a javni sektor će se morati suočiti s novim problemom – osiguranjem financijskih sredstava potrebnih za sanaciju.

Nadalje, javna tijela preuzimaju brojne rizike projekta unatoč činjenici da nisu nužno kvalificirana za upravljanje specifičnim rizicima projekta, zbog čega i dolazi do neefikasnosti u upravljanju rizicima te do veće cijene (premije) za preuzete rizike.

Dakle, tradicionalni model javne nabave najčešće zanemaruje ukupne životne troškove projekta. Sigurno je da će za vrijeme upotrebe nekog objekta nastati određeni problemi koji će prozrokovati razne troškove koje će javni sektor morati podmiriti. Dakle, doći će do neplaniranih proračunskih izdataka ili zaduživanja koji su se mogli predvidjeti i pokušati optimizirati da su se prije početka same izgradnje u obzir uzeli i troškovi izgradnje i ukupni životni troškovi objekta.[9]

### 2.3.2 Vrijednost za novac kod JPP projekata

Osnovno obilježje JPP modela je da tijekom ugovornog razdoblja javno tijelo preuzima ulogu naručitelja usluge, a na privatnog partnera prenosi ulogu investitora u fazi građenja i vlasnika građevine. Nakon isteka ugovornog razdoblja, javno tijelo bez naknade postaje vlasnik građevine.

Već je objašnjeno da tradicionalni model isporuke uzima u obzir samo troškove građenja javne građevine. JPP model podrazumijeva razmatranje i troškova građenja i ukupnih životnih troškova određenog projekta, što omogućava provođenje adekvatne analize svih troškova, procjene isplativosti projekta te planiranja načina pokrića tih troškova. [10]

U ukupne životne troškove ubrajaju se: troškovi građenja i opremanja, troškovi održavanja, operativni troškovi, prihodi od komercijalizacije te vrijednost rizika. U ukupne životne troškove se ne ubrajaju troškovi financiranja.[11]

[9] http://web.efzg.hr/dok/FIN/abajo/Anto%20Bajo%20i%20Damir%20Juricic%20Vodic%20kroz%20JPP.pdf

[10] Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2014): Priprema i provedba javnih investicija (projekti javno-privatnog partnerstva), Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 9, Verzija 3, Zagreb.

[11] Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012): Komparator troškova javnog sektora, Priručni za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 3, Verzija 1, Zagreb.

Ukupni životni troškovi iskazuju se u vidu sadašnje vrijednosti, a jedini mogući način iskazivanja iste jest primjena metode diskontiranja. U praksi se ukupni životni troškovi najčešće prikazuju u obliku neto sadašnje vrijednosti koja predstavlja razliku između sadašnje vrijednosti prihoda i sadašnje vrijednosti troškova.

Da bi se postigla korist za porezne obveznike potrebno je primjeniti onaj model isporuke javne investicije kojim će se željeni javni učinak postići uz manje ukupne životne troškove. Komparator troškova javnog sektora *(Public Sector Comparator-PSC),* kojega Zakon o javno- privatnom definira kao dokument u okviru kojeg se provodi usporedba sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova u ugovorenom razdoblju projekta po tradicionalnom (proračunskom) modelu financiranja u odnosu na istu vrstu troškova provedenog po modelu JPP-a. Komparator uključuje i izračun naknade u novcu potrebne za namirenje ukupnih životnih troškova projekta, alokaciju rizika između ugovornih strana te kvantifikaciju alociranih rizika.[12]

Analiza troškova javnog sektora je nužna kako bi se utvrdilo koji model isporuke će rezultirati manjim troškovima, odnosno većim uštedama javnih rashoda.

Kod JPP projekata termin **„vrijednost za novac“** (*Value for Money-VfM)* podrazumijeva pozitivnu razliku sadašnjih vrijednosti ukupnih životnih troškova tradicionalnog i JPP modela.

Izračun vrijednosti za novac je postupak koji bi nužno trebao prethoditi odluci o tome hoće li se javni projekt isporučiti po tradicionalnom ili JPP modelu. Ukoliko se ne provede, nemoguće je donijeti utemeljenu odluku o izboru određenog modela jer nije moguće znati koji model je društveno i ekonomski povoljniji.

U postupku izračuna vrijednosti za novac uspoređuju se ukupni životni troškovi, a postupak se provodi u okviru sljedećih koraka: 1.) definiranje pretpostavki osnovnih financijskih kategorija; 2.) projekcija troškova životnog ciklusa s uključenim prihodima od komercijalizacije u slučaju primjene tradicionalnog modela; 3.) izračun naknade koja proizlazi iz ukupnih životnih troškova po tradicionalnom modelu; 4.) projekcija troškova životnog ciklusa s uključenim prihodima od komercijalizacije u slučaju primjene JPP modela; 5.) izračun naknade koja proizlazi iz ukupnih životnih troškova po JPP modelu; 6.) izračun

[12] Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012): Komparator troškova javnog sektora, Priručni za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 3, Verzija 1, Zagreb.

troškova konkurentske neutralnosti; 7.) usporedba ukupnih životnih troškova, izračun vrijednosti za novac i grafički prikaz.

Najprije se izračunaju ukupni životni troškovi koje bi javno tijelo imalo u slučaju isporuke javne građevine po tradicionalnom (proračunskom) modelu, a zatim se procjenjuje koliko bi iznosili ukupni životni troškovi privatnog partera kada bi se usluga izgradnje i održavanja javne građevine povjerila privatnom partneru po JPP modelu.

Po diskontnoj stopi koju određuje Agencija za javno-privatno partnerstvo, ukupni životni troškovi obje opcije se metodom diskontiranja svedu na sadašnju vrijednost, te se tada može zaključiti koji je model isporuke opravdan.

Javnu građevinu je opravdano isporučiti po JPP modelu kada je sadašnja vrijednost ukupnih troškova tradicionalne opcije veća od ukupnih životnih troškova JPP opcije. Kada je to slučaj, primjenom JPP modela ostvariti će se uštede javnih izdataka, odnosno javni sektor će morati izdvojiti manje novca iz proračuna za financiranje provedbe nekog projekta.

Očekivana vrijednost za novac (uštede) iskazuje se apsolutno (sadašnja vrijednost) i relativno kao odnos apsolutne vrijednosti uštede (vrijednosti za novac) i sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova po tradicionalnom modelu.[13]

Dakle, JPP ne predstavlja optimalan model u svakoj situaciji i ukoliko ga se primjeni samo da se na brz način dođe do potrebnih financijskih sredstava osiguranih od strane privatnog partnera, u budućnosti će doći do većih troškova nego što bi to bio slučaj da se primjenio tradicionalni model. Najprije je analizom troškova javnog sektora potrebno utvrditi primjenom kojeg modela će se ostvariti vrijednost za novac, temljenoj na uštedama za porezne obveznike u ukupnom životnom vijeku javne građevine.

Ukoliko se ustanovi da će primjena modela JPP-a rezultirati potencijalnim uštedama, može započeti postupak natječaja. Postupak ugovaranja i realizacije JPP-a započinje ako ponuditelj

[13] Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2014): Značenje i izračun vrijednosti za novac kod projekata javno-privatnog partnerstva, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 6, Verzija 2, Zagreb

prihvati predloženu alokaciju rizika, a o tome na koji način se dijele rizici između javnog i privatnog partnera biti će objašnjeno u narednom potpoglavlju.[14]

## 2.4. Rizici u projektima JPP-a

Svako ulaganje podrazumijeva preuzimanje rizika, odnosno svaki ulagatelj treba biti svjestan činjenice da uvijek postoji vjerojatnost pojave nekog neželjenog događaja u budućnosti koji može negativno utjecati na očekivane ishode određenog poslovnog pothvata. Da bi se uopće moglo razmišljati o ulaganju u neki poslovni projekt, potrebno je razmotriti sve moguće rizike koje to ulaganje podrazumijeva te biti dovoljno odvažan te iste rizike preuzeti. No, rizicima je potrebno upravljati, što podrazumijeva pronalaženje načina koji bi omogućili smanjenje vjerojatnosti nastanka nekog negativnog događaja na najniži mogući nivo. To ujedno predstavlja jednu od najvećih poslovnih težnji privatnih poduzetnika, koji posjeduju spremnost, znanje i iskustvo da se suoče s brojim rizicima koji se javljaju na tržištu. Nasuprot tome, javni sektor nije sklon riziku budući da zbog ograničenih proračunskih sredstava nema prostora išta prepustiti slučaju te svoje upravljanje rizicima svodi na odabir modela investiranja koji će minimizirati vjerojatnost negativnih financijskih događaja, što naravno nije dovoljno. Rizici ograničavaju javni sektor u izvršenju brojnih potrebnih projekata, a upravo je JPP model koji omogućava javnom sektoru da ne preuzima samostalno sve rizike, već da ih jednim dijelom prebaci na privatni sektor.

Vrši se podjela rizika na način da određeni rizik preuzima onaj partner koji je njime sposoban bolje upravljati. Vrlo je važno da se alokacija rizika provede ispravno jer će to omogućiti smanjenje ukupnih životnih troškova projekta. Drugim riječima, ukoliko se na privatnog partnera prenesu oni rizici kojima će on efikasnije upravljati od javnoga, javni sektor će ostvariti dodanu vrijednost, odnosno veću vrijednost za novac od one koja bi bila ostvarena u slučaju primjene tradicionalnog modela. Dakle, potrebno je procijeniti kojim rizicima će koji partner bolje upravljati te izvršiti alokaciju rizika. Naravno, u domeni javnog sektora će ostati oni rizici kojima on upravlja bolje, što ide u prilog i privatnom sektoru.[15]

[14] Marenjak S., Skendrović V., Vukmir B., Čengija J., 2007., Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, GRAĐEVINAR 59 (2007) 7, str.597. – 605.

[15] Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2014): Rizici u projektima javno-privatnog partnerstva (identifikacija, kvantifikacija i alokacija), Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 8, Verzija 2, Zagreb

Kada provedbu nekog projekta financira država, povećavaju se proračunski kapitalni rashodi za ukupnu vrijednost imovine projekta te se projekt nalazi u bilanci države i na nju izravno utječe, odnosno povećavaju se deficit i dug. Eurostat je 2004. godine donio odluku pod naslovom *New decision of Eurostat on deficit and debt treatment of public-private partnerships* koja definira utjecaj projekata JPP-a na proračun i zaduženje tijela javnog sektora. Prema Eurostatu, imovina JPP-a će biti klasificirana kao imovina koja nije javna te kao takva neće biti prikazana u bilanci javnog sektora, ukoliko su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

1. Privatni partner nosi rizik izgradnje
2. Privatni partner nosi barem jedan od rizika raspoloživosti ili potražnje.

Ako su prethodni uvjeti ispunjeni, tada se ugovor klasificira kao kupovina usluga od vlade, odnosno tumačenje je slično tumačenju operativnog leasinga u ESA 95. Ako uvjeti nisu ispunjeni, odnosno ako jedan od navedenih rizika nije alociran na privatnog partnera, imovina se tretira kao javna te tereti bilancu vlade. Zahtijeva se unos potrošnje i izdataka vlade i njezina zaduživanja, odnosno tumačenje odgovara tumačenju financijskog leasinga u ESA 95. [16] Dakle, prema europskim stručnjacima za statistiku, sljedeće tri kategorije rizika su važne za odluku o tome hoće li se imovina JPP-a tretirati kao vladina ili nevladina (Marenjak et al. 2007):

1. **Rizik izgradnje** - pokriva zbivanja i aktivnosti vezane za početno stanje imovine koja je predmet ugovora. U praksi se radi o zbivanjima koja dovode do potrebe plaćanja kompezacija trećoj strani, kao što su kasna isporuka, nepoštivanje specificiranih standarda, tehnička manjkavost i vanjski negativni učinci.
2. **Rizik raspoloživosti** – pokriva slučajeve gdje se tijekom upravljanja imovinom zbog pružanja usluga ispod propisanih standarda, poziva partnera na odgovornost. Rezultat „loše performanse“ je opseg usluga niži nego što je definirano u ugovoru, ili usluge ne poštuju standarde specificirane u ugovoru.
3. **Rizik potražnje** – pokriva varijabilnost potražnje (viša ili niža potražnja od one kada je ugovor potpisan) nezavisno od performansa privatnog partnera. Promjena potražnje se ne može izravno povezati s nedostatnom kvalitetom usluga koju pruža partner, već je to dio uobičajenog ekonomskog rizika koji snosi privatna strana u tržišnoj ekonomiji.

[16] Marenjak S., Kušljić D., 2009., Pravni okvir javno-privatnog partnerstva, GRAĐEVINAR 61 (2009) 2, str. 137.-145.

Dakle, kako bi se iskoristila jedna od bitnih prednosti JPP-a, da se projekt ne evidentira u bilanci države, nužno je da rizik izgradnje te rizik raspoloživosti i/ili rizik potražnje snosi privatni partner. Mnoge države se suočavaju s visokim proračunskim deficitima te zbog toga nisu u mogućnosti financirati potrebne kapitane projekte. Iako to ne bi trebao biti jedini razlog primjene, primjenom modela JPP-a država neće dodatno opteretiti rashodovnu stranu proračuna da bi financirala provedbu projekta, a u konačnici će, nakon isteka ugovornog razdoblja, određena javna građevina ipak biti u njezinom vlasništvu.

Razni autori razvrstavaju rizike JPP-a u različite kategorije prema svojim osobinama, a ovisno o vrsti projekta je moguće identificirati nove vrste. Glavne kategorije rizika su sljedeće:[17]

1. Rizici lokacije (položaja)
2. Rizik projektiranja, izgradnje i dodjele vođenja posla (operative)
3. Rizik operative i održavanja
4. Financijski rizici
5. Rizici vezani za interes/sponzorstvo
6. Rizici zbog više sile
7. Rizici vezani za zakonodavstvo

Rizik projektiranja, izgradnje i dodjele vođenja posla, rizik operative i održavanja te financijske rizike obično snosi privatni sektor, dok se ostali najčešće snose zajednički.

## 2.5. Prednosti i nedostatci JPP-a

Često se smatra da je jedini i glavni razlog (a ujedno i jedina prednost) zbog kojih se javna vlast odlučuje na suradnju s privatnim partnerom nedostatak financijskih sredstava potrebnih za nužna kapitalna ulaganja. Dakle, to bi značilo da je jedini problem javnog sektora u pogledu isporuke javnih usluga problem financiranja, a to, kao što smo mogli zaključiti iz dosadašnjeg teksta, nije točno.

Primjena modela JPP javnom sektoru pomaže nadvladati i brojne druge probleme, odnosno rezultira i raznim drugim prednostima. O prednostima JPP-a se može govoriti samo u slučaju ako je ispunjen osnovni preduvjet njegove primjene, a to je postojanje dokaza koji

[17] Persoli A.M., 2010., Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str.1019.-1044.

opravdavaju primjenu ovoga modela nad tradicionalnim modelom. Naravno da se ostvarenje prednosti ne može očekivati ako model JPP-a u startu nije bio prikladan model nabave određenog projekta od javnog interesa, odnosno ako inicijalne analize nisu pokazale da je JPP predstavlja bolje idejno rješenje od ostalih modela javne nabave. Persoli (2010) te Barković i Širić (2010) smatraju da kad se primjeni u pravoj situaciji, može se govoriti o različitim prednostima JPP-a, a neke od njih su sljedeće:

1. **Ubrzanje gradnje infrastrukture** – JPP omogućava da određeni projekt bude realiziran i u situacijama kada je raspoloživost javnog kapitala ograničena, budući da dopušta javnom sektoru raspoređivanje troškova na duže razdoblje. Privatni sektor je u mogućnosti isporučiti kapitalne projekte u kraćim rokovima izgradnje, te je uz njegovo sudjelovanje moguće ostvariti brojne projekte koji zbog financijskih ograničenja javnog sektora nebi bili ostvarivi.
2. **Smanjenje troškova ukupnog vijeka projekta –** za vrijeme ugovornog razdoblja privatni partner preuzima obvezu održavanja određenog objekta, pa će težiti tome da troškovi koji nastaju za vrijeme životnog ciklusa projekta budu što niži. Kod tradicionalnog proračunskog financiranja to je teško postići zbog ograničenog proračuna javnog sektora.
3. **Bolja podjela rizika** – JPP podrazumijeva podjelu rizika između oba sektora, pri čemu određeni rizik preuzima onaj sektor koji njime uz najmanje troškove bolje upravlja. Takva podjela omogućuje povoljni odnos kvalitete i troškova javne usluge.
4. **Bolji poticaji za provedbu** – raspodjela rizika potiče privatne poduzetnike na kvalitetno upravljanje i izvedbu zadanog projekta. Privatni poduzetnici teže što kvalitetnoj provedbi svakog projekta budući da potpuna isplata privatnom sektoru u većini slučajeva slijedi nakon što se ispune svi standardi koje je prethodno postavio javni sektor.
5. **Poboljšanje kvalitete usluga** – u većini slučajeva kvaliteta usluge postignuta kroz JPP je bolja nego kvaliteta usluge postignuta tradicionalnom nabavom, što potvrđuju brojna međunarodna iskustva. Poboljšanje kvalitete se može ostvariti na više načina, primjerice provođenjem poticaja ili penala koji su u pravilu sadržani u ugovoru o JPP-u, uvođenjem inovacija u isporuku usluga itd.

6. **Stvaranje dodatnih prihoda** – za razliku od javnog sektora, privatni sektor je kroz suradnju s trećim stranama u mogućnosti stvarati dodatne prihode te tako smanjiti troškove.
7. **Unaprjeđenje javne uprave** – prijenosom rizika i odgovornosti za isporuku javnih usluga na privatni sektor, javna uprava djeluje kao regulator i usmjerena je na nadziranje planiranja i realizacije projekta, umjesto na svakodnevnu isporuku javnih usluga.

Bez obzira na istaknute prednosti korištenja JPP-a, može se govoriti i o negativnim posljedicama koje uzrokuje uključenje privatnog sektora u izvršavanje javnih zadaća. Protivnici JPP-a često ističu tzv. „prirodni konflikt“ ciljeva javnog i privatnog sektora kao jedan od najvećih problema primjene JPP-a. Cilj poslovanja privatnog sektora je ostvarenje profita, dok javni sektor nije profitno orijentiran, budući da je dužnost javnog sektora težiti zadovoljenju potreba građana. Zbog tog nesklada, javni sektor bi prepuštanjem obavljanja javnih usluga privatnom partneru mogao dovesti građane u opasnost, budući da bi privatni partner mogao iskoristiti svoju novu poziciju i zbog težnje za što većim profitom, ugroziti određeni dio građana u pribavljanju javnih usluga.

„Smatra se da je javna vlast naklonjena JPP-u jer za vrijeme izbora koristi JPP kao sredstvo stjecanja političkih bodova.“ Naime, u predizborno vrijeme, političari nastoje na razne načine pridobiti naklonost birača. Između ostalog, najavljuju izgradnju brojnih projekata, a kako bi obećanje ostvarili, trebaju javnosti objasniti na koji će se način ti projekti financirati. Budući da im nije u interesu kazati da bi se u svrhu financiranja izgradnje najavljenih projekata trebalo zadužiti ili povećati porezne stope kako bi se došlo do potrebnih prihoda, JPP im u takvoj situaciji predstavlja idealno rješenje. Naime, javna vlast neće morati posegnuti za proračunskim sredstvima kako bi se financirao projekt, što će na društvo ostavititi dojam da ta izgradnja nije prozrokovala nikakve troškove. Dakle, željena namjera da se izgradnja građanima trenutno čini financijski isplativom će biti ostvarena, a u budućnosti stvarne troškove društvene zajednice iz proračuna javnog sektora vlast kroz JPP „pretvara“ u manje vidljive godišnje izdatke ili direktne troškove koje snose sami korisnici usluge. Nadalje, privatni sektor je usmjeren na ostvarenje što većeg profita, a na pozajmljeni kapital zbog kreditnog rizika mora plaćati više kamatne stope u odnosu na javni sektor. Dakle, postoji vjerojatnost da će uslijed takve nepromišljene odluke političara da se provedba potrebnog projekta izvrši uz pomoć privatnog partnera u budućnosti ispaštati društvo, budući da realna

cijena korištenja tako izgrađenih objekata mogla biti veća nego što bi to bio slučaj da je izgradnju samostalno financirao javni sektor.

Ono što političarima dodatno ide u prilog je da će zahvaljujući privatnom partneru objekt biti izgrađen i stavljen u upotrebu u najkraćem mogućem roku te će biti izbjegnuto dugotrajno pripremno vrijeme projekta koje obično prethodi svakoj javnoj isporuci.

Primjena JPP-a često nailazi na neodobravanje dijela javnosti iz više razloga. Građani su naviknuti na dobro poznatu praksu –javne usluge trebao bi isporučivati javni sektor, a kada se dogodi da javni sektor tu obvezu dijelom prepusti privatnom, javnost može obuzeti strah da će njihovi interesi i prava biti ugroženi iz poznatog razloga, a to je da je privatnom sektoru na prvom mjestu na listi prioriteta, ostvarenje profita. Složenost JPP projekata često zbunjuje javnost koja ne može razlučiti koje će im koristi pružiti uključenost privatnog partnera u procesu isporuke javnih usluga. To je još teže kada je riječ o dugoročnom projektu za kojeg nije moguće uraditi adekvatne analize troškova i koristi. Naravno, postoji i opasnost da će potrošače ugroziti neodgovorni pojedinci do kojih će u sustavu JPP-a doći velike količine novca kojima će imati slobodu upravljati.[18] [19]

Kako bi se izbjegle štete od nedostataka, projekti JPP-a bi trebali ispuniti sljedeća očekivanja u cilju jamstva i zaštite javnog i privatnog sektora te zajednice:

1. Javni sektor obično očekuje od privatnog sektora da doprinese na sljedeće načine:
    - pruži dogovorene usluge;
    - osigura dogovorene investicije;
    - poštuje dogovorene standarde i ciljeve;
    - ne iskorištava ili monopolizira postojeću situaciju.
2. Privatni sektor od javnog sektora očekuje da omogući sljedeće:
    - osigura povoljno okruženje za JPP;
    - plati dogovorene naknade u cijelosti i na vrijeme;
    - provede povećanje tarifa prema dogovoru;
    - spriječi neočekivano natjecanje drugih tijekom projekta.

[18] Persoli A.M., 2010., Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str.1019.-1044.

[19] Šimović J., Rogić-Lugarić T., Šimović H., Vuletić-Antić B., 2007., Javno privatno parterstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, god. 7. , br.1. str.171.-201.

3. Zajednica očekuje da JPP:
    - osigura odgovarajuću razinu usluga;
    - da su cijene prihvatljive zajednici, bilo kroz direktnu naplatu ili indirektno kroz poreze.[20]

# 3. OBLICI JAVNO–PRIVATNOG PARTNERSTVA

## 3.1. Modeli financiranja infrastrukture

Posljednjih godina se mnoge države EU sučavaju sa rastućom potrebom za ulaganjima u javnu infrastrukturu radi poboljšanja usluga javnog sektora. Ta potreba najčešće proizlazi zbog nerazmjernog povećanja standarda države u odnosu na razinu kvalitete javne infrastrukture, tj. usluga javnog sektora.[21] Financiranje javnih usluga bi se trebalo vršiti iz javnih izvora, no oni su nerijetko nedostatni, pa se u tržišnim gospodarstvima može govoriti o tri modela financiranja novih i održavanja postojećih infrastrukturnih objekata, a to su:

1. **Javno (državno) financiranje**

Javna vlast (središnja države, lokalne i regionalne samouprave, javna poduzeća i agencije) regulira proizvodnju i/ili ponudu infrastrukture. Reguliranje proizvodnje podrazumijeva da država, koristeći se domaćim i stranim izvorima financiranja, izravno financira infrastrukturnu izgradnju, njome upravlja i izvodi radove. Kako bi se uspostavila ravnoteža odnosa između ponude i potražnje država se koristi regulacijskim instrumentima, što podrazumijeva reguliranje ponude. To podrazumijeva i da država zvog ekoloških, ekonomskih i drugih razloga može odlučiti ograničiti ulaganja u pojedine oblike infrastrukturnih objekata.

[20] Barković I, Širić M., Uloga i značaj javno privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: Izabrani primjeri, Ekonomski vjesnik : Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues, Vol.XXIII No.1 Srpanj 2010., str.184-202.

[21] Marenjak S., Skendrović V., Vukmir B., Čengija J., 2007., Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, GRAĐEVINAR 59 (2007) 7, str,597. – 605.

### 2. Privatno financiranje

Kada se govori o zadovoljavanju javnih potreba, jedno od ključnih pitanja je kako da javni sektor, uz ograničena financijska sredstva, uspije ostvariti izgradnju svih potrebnih infrastrukturnih projekata koja iziskuje visoke troškove ? Kao jedan od odgovora na to pitanje javio se model koji u tu svrhu podrazumijeva korištenje privatnog kapitala. Prednosti privatnog financiranja javnog kapitala su manje opterećen državni proračun, smanjeni rizici za javni sektor, inovativan i efikasan način izgradnje i upravljanja, dok se kao problem često ističe financijski rizik te bojazni društva u pogledu privatnog financiranja javne infrastrukture.

### 3. Mješovito financiranje (partnerstvo javnog i privatnog sektora)

Partnerstvo javnog i privatnog sektora predstavlja suvremeni oblik financiranja u kojem državni subjekt povjerava privatnom ulagaču obavljanje pojedinih funkcija u realizaciji određenog projekta (projektiranje i planiranje, izgradnja, financiranje, upravljanje i održavanje, naplata prihoda). Koncept JPP-a poznat je još od vremena Rimskog carstva kada su privatne tvrtke na novoosvojenim područjima gradile pojedine objekte od javnog značaja (npr. tržnice) uz nadzor rimskog Senata. U srednjem vijeku i kasnije u 19. stoljeću u Velikoj Britaniji i Francuskoj JPP je imalo veliku ulogu u području izgradnje komunalne infrastrukture. Do danas se JPP značajno razvilo i populariziralo, a temeljni oblici realizacije JPP-a razmatrat će se u nastavku ovoga poglavlja.[22]

## 3.2. Pravni okvir JPP-a u EU i RH

U EU ne postoji posebna pravna regulativa koja bi izravno regulirala realizaciju projekata JPP-a u državama članicama EU. Na realizaciju projekata JPP-a utjecaj regulative EU-a se ostvaruje posredno, odnosno preko utjecaja na institucijsko/zakonodavni okvir država članica EU-a, dok mjerodavni pravni okvir predstavlja zakonodavstvo svake pojedine države članice EU-a. Zakonodavstva država članica EU-a usklađena su sa regulativom EU-a, ali sadrže

[22] Aralica Z., Račić D., Šišinački J., 2007., Projektno finaciranje infrastrukture, Privredna kretanja i ekonomska politika 112/2007., str.53-87.

vlastite posebnosti. Usklađenost zakonodavstva država s regulativom EU-a je bitno jer omogućuje veliku povezanost tržišta unutra područja EU-a, uz uvažavanje različitosti zakonodavstva pojedinih država članica. Dakle, pri realizaciji projekata JPP-a u pojedinoj državi članici je potrebno zadovoljiti dvije grupe propisa:

- regulativu EU-a
- zakonodavstvo države članice EU-a

Europska komisija je 2004. godine izdala najvažniji regulativni dokument za područje JPP-a pod nazivom *Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions.* Taj dokument analizira pojavu JPP-a, definira JPP, prikazuje karakteristike i sistematizaciju JPP-a te sumarno prikazuje koja pravila EU-a treba primjeniti pri provedbi projekata JPP-a. Ne sadržava zakonodavne odredbe ni upute, već predstavlja okvire za buduće zakonodavstvo te analizira partnerstvo s obzirom na pravo EU iz područja javne nabave i koncesija. Cilj Zelene knjige je olakšati razvoj JPP-a učinkovitim tržišnim uvjetima pri jasnim pravnim odnosima. Europska investicijska banka je uvrstila JPP među svoje prioritete budući da smatra da se takvim načinom financiranja javnih objekata mogu ostvariti velike koristi za javnu zajednicu. Zbog povećanja kompleksnosti oblika suradnje javnog i privatnog sektora dolazi do daljnjeg uređenja regulative EU-a, odnosno do objave raznih dokumenata i objašnjenja.[23] [24]

Vlada RH je 2006. godine započela s izgradnjom institucionalnog i zakonodavnog okvira JPP-a, te je iste godine donijela Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP-a (NN 98/06). Smjernicama je RH definirala primjenu i realizaciju projekata JPP-a te definirala samo ugovorna, a ne institucionalna JPP-a. Zbog potrebe da se Smjernice pretoče u zakonske odredbe, 2008. godine Sabor RH je donio Zakon o JPP-u (NN 129/08) fokusiran na pripremu i izbor projekata JPP-a, kontrolu realizacije i uporabe projekata JPP-a. Budući da je Zakon o javno-privatnom partnerstvu dio sustava javne nabave, postupak izbora privatnog partnera provodi se u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi i Zakonom o koncesijama, dok je za izvršenje ugovornih obveza bitan Zakon o obveznim odnosima. Institucijski okvir RH-a relevantan za provedbu projekata javno-privatnog partnerstva sadrži sljedeće bitne institucije:

[23] Marenjak S., Kušljić D., 2009., Pravni okvir javno-privatnog partnerstva, GRAĐEVINAR 61 (2009) 2, str. 137.-145.

[24] Persoli A.M., 2010., Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str.1019.-1044.

jedinice državne uprave (vlada, ministarstva), jedinice lokalne uprave (županije, gradovi, općine), Ministarstvo financija (MFIN), Agenciju za JPP i ostale bitne institucije. [25]

## 3.3. Temeljni oblici realizacije JPP

Modaliteti JPP-a su brojni, ali u osnovi spadaju u dva temeljna tipa. Europska komisija (2004) razlikuje dva oblika JPP-a:

- **Ugovorni oblik JPP-a** – ovaj oblik JPP-a karakterizira uspostava partnerstva između javnog i privatnog partnera ili javnog partnera i društva posebne namjene (DPN-a) pri čemu se odnosi te prava i obveze navedenih subjekata reguliraju ugovorom o JPP-u. Pravni temelj ugovornih modela JPP-a može biti ugovor o javnoj nabavi ili ugovor o koncesiji kada ima bitne značajke JPP-a. Ugovorni oblik može imati dva temeljna modela: **Koncesijski oblik JPP-a** i **PFI model** (privatno financirana inicijativa – *Private Finance Initiative*). Jedna od značajki ugovornih modela JPP-a su društva posebne namjene (DPN). DPN podrazumijeva udruženje više pravnih i/ili fizičkih osoba u izradi ponude za projekt JPP-a. Svrha osnivanja DPN-a je isključivo provedba konkretnog ugovora o JPP-u, pa se nakon završetka projekta DPN gasi ili preregistira za drugu namjenu. Budući da za DPN vrijedi Zakon o trgovačkim društvima, javni sektor u slučaju postojanja DPN-a sklapa ugovor s njim, a ne sa njegovim osnivačima.

- **Statusni (institucionalni) oblik JPP**-a – kada se javni sektor u svrhu realizacije određenog javnog projekta odluči na primjenu statusnog oblika JPP-a, tada sa privatnim partnerom osniva zajedničku instituciju.[26]

[25] Marenjak S., Kušljić D., 2009., Pravni okvir javno-privatnog partnerstva, GRAĐEVINAR 61 (2009) 2, str. 137.-145.

[26] Persoli A.M., 2010., Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str.1019.-1044.

### 3.3.1. Koncesijski oblik JPP-a

Kod koncesijskog oblika JPP-a organizatori projekta, tj. ulagači preuzimaju rizik pripreme, projektiranja, izgradnje i eksploatacije projekta za određeno razdoblje. Nakon isteka prava eksploatacije vlasnik objekta postaje javni sektor. Javni sektor se može odlučiti nastaviti ga samostalno eksploatirati. Ono što je karakteristično za ovaj model jest postojanje izravne veze između privatnog partnera (kao pružatelja usluge umjesto javnog sektora) i konačnog korisnika. Pod izravnom vezom se misli na to da, iako se nalazi pod kontrolom javnog partnera, privatni partner usluge koje pruža naplaćuje od krajnjeg korisnika te usluge. Javni sektor se može odlučiti subvencionirati ili na neki drugi način potpomoći korisnicima u plaćanju naknade za pružene usluge. Javni partner ne preuzima početne rizike projekta u fazi eksploatacije te se nakon isteka ugovora objekt prelazi u njegovo vlasništo, što su prednosti koncesijskog oblika JPP-a promatrano s aspekta javnog sektora. Neizravna korist javnog sektora je što se za vrijeme izgradnje u najvećoj mogućoj mjeri nastoje koristiti lokalni resursi (lokalna radna snaga, lokalne građevinske tvrtke, domaći proizvodi i sirovine).[27] [28]

Važno je spomenuti da naziv koncesijski oblik JPP-a nije posljedica postojanja koncesije jer ovaj oblik ne mora uključivati koncesiju. Ovakav naziv proizlazi zbog činjenice da je za ovaj oblik JPP-a karakteristično da privatni partner naplaćuje svoje usluge izravno od krajnjih kupaca, odnosno korisnika što je slično odnosu kod koncesija.[29] Prema Eurostatu, koji razliku između koncesija i JPP-a tumači u Priručniku o deficitu i dugu iz 2016.godine (*Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA10)*, ključna razlika između koncesija i JPP-a je u alokaciji rizika potražnje. Kod koncesija koncesionar pretežiti dio prihoda ostvaruje od krajnjih korisnika, a kod JPP-a privatni partner pretežiti dio prihoda ostvaruje iz proračuna javnog partnera.[30]

[27] Persoli A.M., 2010., Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str.1019.-1044.

[28] Marenjak S., Skendrović V., Vukmir B., Čengija J., 2007., Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, GRAĐEVINAR 59 (2007) 7, str.597. – 605.

[29] Marenjak S., Kušljić D., 2009., Pravni okvir javno-privatnog partnerstva, GRAĐEVINAR 61 (2009) 2, str. 137.-145.

[30] http://web.efzg.hr/dok/FIN/abajo/Anto%20Bajo%20i%20Damir%20Juricic%20Vodic%20kroz%20JPP.pdf

### 3.3.2. Privatna financijska inicijativa (PFI model)

Kada je riječ o modelu privatne financijske inicijative privatni partner financira, izvodi, održava i rukovodi javnom građevinom za potrebe javnog sektora. Osnovna razlika ovog modela u odnosu na koncesijski oblik je ta da privatni partner svoju usluga naplaćuje od javnog sektora prema strogo definiranim standardima prostora i usluga te mehanizmu plaćanja. To znači da ne postoji izravna veza između privatnog partnera i krajnjih korisnika usluge ili građevine, odnosno naknada privatnom partneru nema oblik pristojbe plaćene od strane krajnjeg korisnika.[31] Javni sektor plaća privatnom partneru najam građevine, uključujući i usluge koje daje privatni partner u cilju zadovoljavanja određene javne svrhe. Redovita plaćanja javnog partnera mogu biti fiksna ili se mogu izračunavati na varijabilni način, npr. na osnovi raspoloživosti građevina ili isporučenih usluga u skladu sa strogo određenim standardima. Pod uvjetom da privatni partner u skladu s ugovorom o JPP-u obvezno snosi rizik građenja građevine i najmanje još jedan od dva predviđena rizika – rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta i/ili rizik varijacije u potražnji, najam se smatra operativnim.[32]

### 3.3.3. Statusni (institucionalni) oblik JPP-a

Statusno JPP je model JPP-a koji se temelji na članskom odnosu između javnog i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu. Do uspostave statusnog JPP-a može doći na jedan od dva moguća načina – osnivanjem trgovačkog društva koje osnivaju javni i privatni partner ili stjecanjem udjela u temeljnom kapitalu postojećeg trgovačkog društva od strane privatnog partnera, na način da privatni partner preuzme poslovne udjele u postojećem javnom poduzeću čiji je jedini član do tog trenutka bio javni partner.[33] Korištenje statusnog oblika JPP-a preporučuje se kod javnih usluga koje su od iznimne važnosti za javni sektor i u kojima je nužno da javni sektor zadrži dio kontrole i nadzora pružanja usluge (npr. kontrola zračnog prometa, usluge opskrbe vodom itd.).[34]

---

[31] Marenjak S., Skendrović V., Vukmir B., Čengija J., 2007., Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, GRAĐEVINAR 59 (2007) 7, str.597. – 605.

[32] Persoli A.M., 2010., Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str.1019.-1044.

[33] Jurić D., 2011., Statusno javno-privatno partnerstvo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka

[34] Marenjak S., Skendrović V., Vukmir B., Čengija J., 2007., Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, GRAĐEVINAR 59 (2007) 7, str.597. – 605.

# 4. PRIMJER PRIMJENE JPP-a U RH

## 4.1. JPP tržište u RH

Suradnja javnog i privatnog sektora u RH se u početku javljala u obliku koncesija i raznih formi institucijskih oblika JPP-a (poduzeća u potpunom ili većinskom javnom vlasništvu koja ispunjavaju javnu funkciju i dr.) gdje su bitnu ulogu imali *Zakon o koncesijama*, *Zakon o javnoj nabavi* i dr. Realizacijom nekoliko probnih projekata (gimnazija u Koprivnici, zgrada Županijske uprave u Varaždinskoj županiji, portfolio osnovnih i srednjih škola u Varaždinskoj županiji i dr.) su se u RH u znatnijoj mjeri (od 2005. godine) počeli primjenjivati ugovorni oblici JPP-a. Probni projekti realizirani su u okviru postojećeg zakonodavstva te se upravo početkom primjene ugovornih oblika JPP-a javila potreba daljnjeg reguliranja predmetng područja od strane države.[35] U RH je do danas ukupno ugovoreno (u fazi uporabe) 14 JPP projekata, 12 projekata je odobreno, a njih 8 se namjerava provesti.

**Tablica 1: JPP projekti u RH (ukupno tržište)**

| Rb. | Naziv projekta | Vrijednost projekta (u HRK) | Ugovoreno | U uporabi od | Sektor |
|---|---|---|---|---|---|
| **1.** | Zračna luka Zagreb | 1.420.800.000 | 4.2012. | 3.2017. | Transport |
| **2.** | Sportska dvorana Varaždin | 177.174.280 | 7.2007. | 12.2008. | Sport |
| **3.** | Škole u Varaždinskoj županiji (grupe 1 do 8) | 237.916.007 | 12.2006.-2.2007. | 6.2007.-12.2008. | Obrazovanje |
| **4.** | Rekonstrukcija zgrade Varaždinske županije | 8.976.983 | 6.2006. | 9.2006. | Opće javne građevine |
| **5.** | Autobusni kolodvor Osijek | 120.000.000 | 5.2007. | 6.2011. | Transport |
| **6.** | Gimnazija Koprivnica | 69.566.786 | 7.2006. | 9.2007. | Obrazovanje |
| **7.** | Arena Split | 504.000.000 | 9.2007. | 12.2008. | Sport |
| | **Ukupno** | 2.538.434.056 | | | |

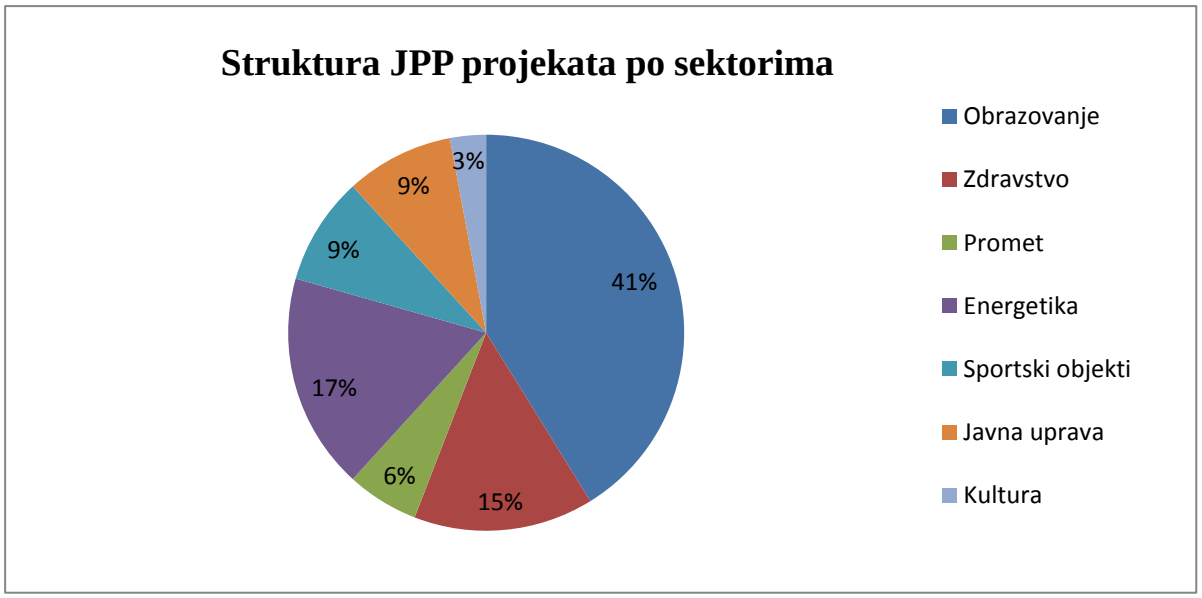
Izvor: Juričić D., Marenjak S., 2016., Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima, EKONOMSKI PREGLED, 67 (6) 581-604 (2016)

[35] Marenjak S., Kušljić D., 2009., Pravni okvir javno-privatnog partnerstva, GRAĐEVINAR 61 (2009) 2, str. 137.-145.

## 4.2. Struktura projekata po sektorima

Na grafikonu 1. je prikazana struktura projekata provedenih po modelu JPP-a u RH. U obzir su uzeti ugovoreni projekti, projekti u nabavi i projekti u pripremi.

Ulaganja u obrazovanje zauzimaju najveći udio u ukupnoj strukturi (40%). Osim što se najviše ugovorenih projekata (njih 9 od ukupno 14) odnosi na ulaganja u sektor obrazovanja, još 3 projekta su odobrena. Ulaganja u energetski sektor zauzimaju udio od 17% ukupnog tržišta. Ta ulaganja se odnose na pripremne i ugovorene projekte rekonstukcije građevina javne rasvjete u Gradu Vrgorcu, Gradu Novom Vinodolskom, Gradu Novska, Gradu Kraljevica, Općini Višnjan i Općini Kostrena. Budući da se od 14 ugovorenih projekata ni jedan nije odnosio na enegertski sektor, možemo zaključiti da je model JPP-a u RH prepoznat kao poželjan model nabave i od strane ovog sektora te da se njegova primjena širi. Na sektor zdravstva se odnosi udio ulaganja od 15%, a na ulaganja u javnu upravu i sportske objekte otpada jednaki udio od 9% ukupnog tržišta. Najmanji udio (3%) zauzimaju ulaganja u objekte od kulturnog značaja, što se odnosi na Hrvatski povijesni muzej u Zagrebu.




**Grafikon 1. Struktura JPP projekata po sektorima**

Izvor: Izrada autora prema podacima preuzetih s http://www.aik-invest.hr/jpp/projekti/

Trebalo bi težiti tome da se primjena JPP-a razmotri i u ostalim gospodarskim sektorima kojima je nužan razvitak i napredak, kao što su npr. industrija i energetika.

## 4.3. Primjer – Gimnazija „Fran Galović“ i sportska dvorana u Koprivnici

Prijašnja zgrada srednjih škola u Koprivnici izgrađena je 1972. godine i u njoj su bile smještene 3 srednje škole s oko 2600 srednjoškolaca. Zbog nedostatka učionica, hodnici i sanitarije su se počeli koristiti kao učenički prostor, a nastava se odvijala u čak tri smjene što je u pedagoškom, didaktičkom i humanitarnom pogledu postalo neodrživo. Nedovoljan kapacitet, nefunkcionalnost i neracionalnost postojeće zgrade bili su razlozi zbog kojih su su koprivnički srednjoškolci pohađali nastavu u uvjetima koji ne zadovoljavaju ni najelementarnije potrebe što nije bilo u skladu kako ni sa hrvatskim, tako ni sa europskim pedagoškim standardima. Izgradnja nove zgrade gimnazije u Koprivnici je tako postala jedan od najvažnijih prioriteta grada Koprivnice te Koprivničko –križevače županije.[36]

2006. godine donesena je odluka da će se nova zgrada izgraditi po modelu javno –privatnog partnerstva. Ugovor u očekivanom razdoblju trajanja od 25 godina sklopljen je između Grada Koprivnice i Koprivničko – križevačke županije kao javnih partnera te tvrtke Tehnike SPV d.o.o. u ulozi privatnog partnera. Ugovorom o JPP-u Grad Koprivnica je ustupio pravo građenja na zemljištu u svom vlasništvu na rok od 25 godina te preuzeo u najam dio prostora sportske dvorane i pratećih sadržaja (plaća 38,5% od ukupnog iznosa najma) , dok je Koprivničko –križevačka županija preuzela u najam školske i prateće prostore (plaća 61,5% od ukupnog iznosa najma). U postupku odabira privatnog partnera korišten je pregovarački postupak javne nabave te je na temelju analize i usklađivanja ponude, po kriteriju najniže cijene, izabrana i prihvaćena konačna ponuda najpovoljnijeg ponuditelja (Tehnike d.d. Zagreb), koji je isključivo u svrhu realizacije navedenog projekta osnovao društvo posebne namjene (Tehniku SPV d.o.o.). Ugovorom se privatni partner obvezao preuzeti gradnju i snositi rizik građenja građevine, rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta te rizik varijacije u potražnji u dijelu prostora koji je namijenjen komercijalizaciji.[37] Dogovoreno je da je za vrijeme trajanja ugovora zemljište u vlasništvu Grada, a vlasnik škole je privatni partner. Nakon 25 godina objekt prelazi u vlasništvo naručitelja (javnog sektora). Ugovoren je najam kojega plaćaju Grad Koprivnica i Koprivničko – križevačka županija u obliku 286 mjesečnih rata od cca. 700.000 HRK (zbog promjena uvjeta na tržištu, cijena najma prilagođava se mjesečno sukladno promjeni indeksa potrošačkih cijena i srednjeg deviznog tečaja eura prema

[36] Koprivnički godišnjak, Informativni bilten Grada Koprivnice, broj 3/studeni 2006. godine

[37] Barković I., Sirić M., Uloga i značaj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: Izabrani primjeri, Pregledni članak, UDK 658.3(497.5)

izvješću Hrvatske Narodne Banke). Trenutno naknada koju plaća Grad Koprivnica iznosi 298.644,35 kn mjesečno, a naknada koju plaća Koprivničko –križevačka županija iznosi 545.741,36 kn mjesečno. Grad Koprivnica od privatnog partnera prima naknadu u iznosu od 43.849,96 kn mjesečno.[38] Cijena izgradnje i opremanja bez PDV-a je iznosila 74.861.322 kn, što je prema službenim podacima u svim segmentima značajno jeftinije u usporedbi s drugim dvoranama građenim po modelu JPP-a, odnosno u usporedbi s dvoranama građenim po tradicionalnom modelu. Primjerice izgradnja koprivničke gimnazije i dvorane (valja napomenuti da su škole skuplje u izgradnji i opremanju od dvorana) je duplo jeftinija od varaždinske i zadarske dvorane, a čak tri puta jeftinija od izgradnje splitske i zagrebačke dvorane. Isto se odnosi i na cijenu najma koja je od 30% pa do preko 100% niža od cijena najma drugih dvorana građenih po modelu JPP-a, što se može uočiti u niže priloženoj tablici.[39]

**Tablica 2: Usporedba cijene izgradne i opremanja Gimnazije Koprivnica te cijene najma s ostalim dvoranama u RH**

| Naziv objekta | Površina BRP | Cijena izgradnje i opremanja u kn bez PDV-a | Cijena izgradnje i opremanja po $m^2$ bez PDV-a | Ukupno za 25 godina JPP | Mjesečna rata u kn bez PDV-a | Mjesečna cijena najma po $m^2$ bez PDV-a |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gimnazija Koprivnica | 13.051 | 74.861.322 | 5.376 | 208.026.157 | 727.364 | 55.7 |
| Sportska dvorana Varaždin | 20.170 | 188.928.997 | 9.366 | 695.297.614 | 2.321.000 | 115 |
| Dvorana Lora Split | 28.500 | 412.018.642 | 14.456 | 2.296.299.500 | 2.459.020 | 86.2 |
| Dvorana Višnik Zadar | 18.162 | 199.863.018 | 11.004 | Tradicionalni način građenja | | |
| Arena Zagreb | 90.000 | 1.500.000.000 | 16.666 | | 4.300.000 | |
| Dvorana „Gradski vrt“ Osijek | 18.589 | 142.452.320 | 7.663 | Tradicionalni način građenja | | |

Izvor: Koprivnički godišnjak, Informativni bilten Grada Koprivnice, broj 5/studeni 2008.

[38] http://www.aik-invest.hr/odrzana-radionica-iskustva-provedbi-projekata-jpp-a-skolstvu/

[39] Koprivnički godišnjak, Informativni bilten Grada Koprivnice, broj 5/studeni 2008.

Potrebe, odnosno ciljevi za koje se očekivalo da će primjenom modela JPP-a biti ostvareni su bili sljedeći:[40]

1. Osigurati potrebne prostore za srednjoškolsko obrazovanje u kratkom vremenu;
2. Osigurati sportsku dvoranu za potrebe škole, klubova i građana koja će biti izgrađena u skladu sa standardima za europska natjecanja;
3. Osigurati „garantirane" standarde zgrade u dugoročnom razdoblju;
4. Izgraditi građevinu koja će pridonijeti urbanističko –arhitektonskom identitetu grada;
5. Podići kvalitetu i uspješnost obrazovanja;
6. Navedene ciljeve postići uz niža financijska ulaganja od onih koja bi bila potrebna da se primjeni tradicionalni model izgradnje uz postojeće uvjete kreditiranja i troškove održavanja u istom periodu.

Što se tiče ostvarenja prvog cilja, zahvaljujući dobroj suradnji javnog i privatnog sektora škola za 900 učenika i gradska sportska dvorana za 2000 gledatelja izgrađene su u roku od jedne godine. Izgradnjom nove škole započeo je proces jednosmjenske nastave u školama koprivničko –križevačke županije. U vrlo kratkom vremenskom roku realizirana je neodloživa javna potreba, što ni na koji drugi raspoloživi način (vlastiti prihodi, državni proračun, zaduživanje) ne bi bilo moguće provesti.[41] U novoj zgradi gimnazije nastava se izvodi u standardnim i specijaliziranim učionicama, a uz unutrašnje prostore osigurani su i vanjski prostori za tjelesnu i zdravstvenu kulturu, školski trg i parkiralište.

Sportska dvorana opremljena pratećim sadržajima (svlačionice, tuševi, sanitarni čvorovi, spremišta rekvizita, kabinet nastavnika, ambulanta, ured, ulaz za vanjske korisnike itd.) osim potrebama školstva služi i potrebama gradskih klubova. Veličina dvorane zadovoljava uvjete za odigravanje rukometnih utakmica, a u unutrašnjem prostoru dvorane nalazi se gledalište, što ispunjava drugi postavljeni cilj.[42]

S obzirom na definirani ugovor između javnog i privatnog partnera, primjena modela JPP-a omogućila je ostvarenje i trećeg cilja. Naime, rizik nekvalitetne izgradnje ili uporabe nekvalitetnog materijala je rizik privatnog partnera. Stoga nije ugovorena samo izgradnja,

[40] http://www.aik-invest.hr/odrzana-radionica-iskustva-provedbi-projekata-jpp-a-skolstvu/

[41] http://www.aik-invest.hr/odrzana-radionica-iskustva-provedbi-projekata-jpp-a-skolstvu/

[42] Koprivnički godišnjak, Informativni bilten Grada Koprivnice, broj 3/studeni 2006. godine

već i održavanje na 25 godina sa utvrđenim standardom što znači istu kvalitetu usluge na period od 25 godina. Zbog toga što privatni partner snosi rizik održavanja i osiguranja ugovorenih standarda, motiviran je graditi kvalitetno te ugrađivati kvalitetni materijal i opremu te tako nema potrebe za angažiranjem javnog partnera za kontrolu kvalitete gradnje, ugrađenih materijala i opreme. Rizik raspoloživosti je također na privatnom partneru što također vodi manjim troškovima održavanja. Dodatne prednosti ugovora su što se plaćaju samo stvarno isporučene usluge (plaća se raspoloživa usluga), što znači da će se u slučaju neraspoloživog prostora ili manjeg standarda održavanja u odnosu na ugovorene standarde umanjiti najam. Nadalje, nema kašnjenja u izgradnji budući da plaćnje (najam) počinje korištenjem objekta pa je privatni partner maksimalno motiviran za pravovremeni završetak radova. Privatni partner optimizira model budući da ne ostvaruje prihod jednokratno samo na izgradnji, već i kroz održavanje što znači dugoročno osigurane prihode, pa je zbog toga i sama cijena izgradnje niža u odnosu na tradicionalni model.[43]

Četvrtim ciljem planirano je da nova gimnazija bude suvremeni, arhitekstonsko –urbanistički simbol Grada Koprivnice. Isto je i ostvareno budući da je nakon izgradnje koprivnička gimnazija postala predmetom interesa svjetske stručne javnosti. Jedni od najznačajnijih stručnih časopisa o arhitekturi, Domus i Arbitrare su posvetili desetak stranica časopisa prikazu projekta, gotovog objekta i urbanističkog rješenja gimnazije. To je bilo prvi put da su dva globalno čitana časopisa dali prikaze nekog objekta iz RH i posvetili mu toliko pažnje.[44] Žiri Europske komisije i ugledne Mies van der Rohe fundacije u konkurenciji od 340 projekta iz cijele Europe je upravo projektu gimnazije „Fran Galović“ dodjelio posebno priznanje za doprinos u arhitekturi, što je najveće i najprestižnije priznanje u arhitekturi za izvedene građevine u 2007. i 2008. godini.[45] Na natječaju svjetske grupacije stručnih časopisa i web stranica PPP Bulletin International, sa sjedištem u Londonu, zgrada koprivničke gimnazije i sportske dvorane je bila jedan od osam finalista nominiranih za najfunkcionalniji projekt izgrađen po principu JPP-a.[46]

Jedan od najbitnijih ciljeva izgradnje nove škole bio je podići kvalitetu i uspješnost obrazovanja. Znatno poboljšani uvjeti rada (35 opremljenih učionica od čega 9

[43] http://www.aik-invest.hr/odrzana-radionica-iskustva-provedbi-projekata-jpp-a-skolstvu/

[44] Koprivnički godišnjak, Informativni bilten Grada Koprivnice, broj 5/studeni 2008.

[45] http://www.aik-invest.hr/odrzana-radionica-iskustva-provedbi-projekata-jpp-a-skolstvu/

[46] https://epodravina.hr/zgrada-koprivnicke-gimnazije-nominirana-za-prestiznu-medunarodnu-nagradu/

specijaliziranih, 27 opremljenih kabineta, moderna tehnologija, nastavna sredstva i pomagala, prostrana knjižnjica s multimedijanim prostorom, prostrana knjižnjica s multmedijanim prostorom, opremljena sportska dvorana, internet i intranet u cijeloj školi itd.) utjecali su na ostvarenje brojnih obrazovnih postignuća učenika i profesora. Naime, nakon izgradnje nove gimnazije uočena su razna poboljšanja, a ističu se sljedeća:

- utrostručio se broj učenika na državnim natjecanjima;
- rezultati državne mature su iznad državnog prosjeka;
- 2/3 maturanata upisuje svoj prvi izbor studija;
- udvostručio se broj županijskih prvaka na natjecanjima;
- povećan je broj razrednih odjela;
- prosjek zaključnih ocjena po predmetima i prosječni opći uspjeh je povećan;
- među 3 najuspješnije škole u sportu u RH;
- najuspješnija škola u RH po uspjehu na državnoj maturi u 2011. godini;
- najuspješnija škola u RH po uspjehu po broju plasiranih učenika na državna natjecanja u 2013., 2014., 2015. i 2016. godini;
- provedeno preko 500 učeničkih koncerata, predstava, tribina, izložbi i predavanja;
- broj napredovanja u zvanju profesora povećao se s 4 profesora mentora i savjetnika, na njih 18.[47]

Da je i posljednji cilj ostvaren moglo se zaključiti iz tablice 2. Odluka da se škola radi po modelu JPP-a je donesena iz razloga što javni sektor nije bio u mogućnosti dobiti klasični kredit na 25 godina, a da se pritom ne blokiraju drugi razvojni projekti. Zaključeno je da bi tradicionalna gradnja rezultirala većom cijenom izgradnje i opremanja, a usto bi javnom sektoru bili na teret svi troškovi otklanjanja nedostataka, zamjene materijala i opreme, troškovi redovnog održavanja te sva druga potrebna investicijska ulaganja u 25 godina. Primjena modela JPP-a je omogućila znatno povoljniju cijenu gradnje i opremanja škole i dvorane od cijena gradnje većih dvorana koje su u tom vremenu građene po tradicionalnom modelu. Cijene najma su također niže od cijena najma drugih dvorana građenih po JPP modelu u RH.[48]

[47] http://www.aik-invest.hr/odrzana-radionica-iskustva-provedbi-projekata-jpp-a-skolstvu/

[48] http://www.aik-invest.hr/odrzana-radionica-iskustva-provedbi-projekata-jpp-a-skolstvu/

### 4.3.1. Osobni osvrt na primjer

Ulaganje u obrazovanje i podizanje obrazovnih standarda bi trebao biti jedan od prioritetnih ciljeva svake države. Znanje je po mnogima najvažniji resurs suvremenog doba te je kvalitetan obrazovni sustav ključ „pribavljanja“ tog resursa. Shodno tom stavu autorice, u radu se želio obraditi primjer koji povezuje primjenu JPP-a s ulaganjem RH u obrazovanje, odnosno cilj je bio pokazati kako adekvatna suradnja javnog i privatnog partnera može biti jedna od načina koji mogu doprinijeti unaprjeđenju i razvoju hrvatskog obrazovnog sustava.

Koprivnička gimnazija je bila samo jedan od brojnih primjera neučinkovitosti hrvatskog obrazovnog sustava. Uvjeti u kojima se održavala nastava nisu omogućavali kvalitetno odvijanje iste. Javna vlast nije mogla omogućiti izgradnju nove zgrade zbog nedostatka financijskih sredstava koji bi pokrili troškove izgradnje, pa su se Koprivnica i Koprivničko-križevačka županija odlučile na suradnju sa privatnim partnerom. U ovom slučaju je model JPP-a prepoznat kao jedina mogućnost pribavljanja ovog prijeko potrebnog projekta. Privatni partner je omogućio ono što država samostalno nije mogla –brzu i kvalitetnu izgradnju nove zgrade škole uz obvezu održavanja iste tijekom cijelog ugovornog razdoblja. Zauzvrat javna vlast mora plaćati naknadu, odnosno najam, čiji je iznos iznimno povoljan u usporedbi sa najmovima ugovorenim u sličnim projektima. Da je primjena modela JPP-a u ovom slučaju rezultirala pozitivnim učincima, dokazuju brojna poboljšanja koje vodstvo škole uočava u pogledu uspjeha polaznika škole. Dvorana služi kako i potrebama učenika, tako i potrebama građana, odnosno služi i u obrazovne i u društvene svrhe. Postignute su željene uštede na troškovima, kvalitetnu brigu o održavanju jamči privatni partner, zgrada je funkcionalna i zadovoljava potrebne kapacitete. Privatni partner je omogućio ono što javni nije mogao, a to je izgradnja škole, a obrazovanje učenika je i dalje pod kontrolom javnog sektora, što je zapravo i osnovna ideja JPP-a.

# 5. ZAKLJUČAK

Suradnja javnog i privatnog sektora poznata pod nazivom javno-privatno partnerstvo uspostavlja se u cilju zadovoljavanja neke javne potrebe, pri čemu određene koristi ostvaruju javni i privatni partner, ali što je i najvažnije, i društvo u cjelini. Ograničeni resursi, neinovativnost i neučinkovitost su samo neki od razloga zbog kojih javni sektor nije u stanju pružiti jednaku razinu kvalitete određene javne usluge kao što to može privatni sektor. Brojne europske države, pa tako i RH pokušavaju pronaći načine na koje bi odgovorile na sve veće zahtjeve građana za kvalitetnim javnim dobrima, uslugama i infrastrukturom te je javna vlast prepoznala privatni sektor kao adekvatnog partnera uz čiju pomoć pri pružanju potrebne javne usluge može ostvariti optimalan odnos između kvalitete i troškova.

JPP ne predstavlja idealno rješenje u svim situacijama te je prije odluke o njegovoj primjeni potrebno ispitati da li će isporuka konkretne usluge po modelu JPP-a rezultirati povoljnijim učincima od onih koji bi bili ostvareni primjenom tradicionalnog modela. Ukoliko se ispostavi da je primjena modela JPP-a u konkrentnom slučaja opravdana i ukoliko privatni i javni partner uredno ispune sve svoje obveze definirane adekvatnim Ugovorom o JPP-u, za očekivati je da će se primjenom modela ostvariti svi očekivani pozitivni učinci.

Prije desetak godina RH je pravno uredila područje JPP-a te je do danas realizirano ukupno 14 projekata po modelu JPP-a. S obzirom da je 12 novih projekata ugovoreno, a njih 8 se namjerava provesti, očito je da će u RH ovom modelu u budućnosti biti poklonjeno više pažnje nego prethodnih godina, a ako projekti budu i adekvatno provedeni da će rezultati ići u korist objema sektorima što će pozitivno utjecati i na zadovoljstvo društva u cjelini te u određenoj mjeri pridonijeti ostvarenju ekonomskog rasta.

# LITERATURA:

## Članci:


1. Aralica Z., Račić D., Šišinački J., 2007., Projektno finaciranje infrastrukture, Privredna kretanja i ekonomska politika 112/2007., str.53-87.
2. Barković I, Širić M., Uloga i značaj javno privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: Izabrani primjeri, Ekonomski vjesnik : Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues, Vol.XXIII No.1 Srpanj 2010., str.184-202.
3. Juričić D., 2007., Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, 59(7-8), str. 452.-468.
4. Juričić D., Marenjak S., 2016., Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima, EKONOMSKI PREGLED, 67 (6) 581-604 (2016)
5. Jurić D., 2011., Statusno javno-privatno partnerstvo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka
6. Kačer H., Kružić D., Perkušić A., 2008., Javno-privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 603.-640.
7. Marenjak S., Kušljić D., 2009., Pravni okvir javno-privatnog partnerstva, GRAĐEVINAR 61 (2009) 2, str. 137.-145.
8. Marenjak S., Skendrović V., Vukmir B., Čengija J., 2007., Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, GRAĐEVINAR 59 (2007) 7, str.597. – 605.
9. Persoli A.M., 2010., Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str.1019.-1044.
10. Šimović J., Rogić-Lugarić T., Šimović H., Vuletić-Antić B., 2007., Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, god. 7. , br.1. str.171.-201.


## Priručnici:


1. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012): Komparator troškova javnog sektora, Priručni za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 3, Verzija 1, Zagreb

2. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2014): Značenje i izračun vrijednosti za novac kod projekata javno-privatnog partnerstva, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 6, Verzija 2, Zagreb
3. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2014): Priprema i provedba javnih investicija (projekti javno-privatnog partnerstva), Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 9, Verzija 3, Zagreb
4. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2014): Rizici u projektima javno-privatnog partnerstva (identifikacija, kvantifikacija i alokacija), Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 8, Verzija 2, Zagreb

## Bilteni:

1. Koprivnički godišnjak, Informativni bilten Grada Koprivnice, broj 5/studeni 2008.
2. Koprivnički godišnjak, Informativni bilten Grada Koprivnice, broj 3/studeni 2006. godine

## Internet stranice:

1. https://epodravina.hr/zgrada-koprivnicke-gimnazije-nominirana-za-prestiznu-medunarodnu-nagradu/
2. http://www.aik-invest.hr/odrzana-radionica-iskustva-provedbi-projekata-jpp-a-skolstvu/
3. http://www.aik-invest.hr/jpp/projekti/
4. http://web.efzg.hr/dok/FIN/abajo/Anto%20Bajo%20i%20Damir%20Juricic%20Vodic%20kroz%20JPP.pdf

## POPIS TABLICA:

Tablica 1: JPP projekti u RH (ukupno tržište)

Tablica 2: Usporedba cijene izgradne i opremanja Gimnazije Koprivnica te cijene najma s ostalim dvoranama u RH

## POPIS GRAFIKONA:

Grafikon 1.: Struktura JPP projekata po sektorima

## SAŽETAK:

Svi oblici suradnje javnog i privatnog sektora s ciljem pružanja neke javne usluge ili osiguranja infrastrukture kojom se zadovoljava određena javna potreba se objedinjuju pod pojmom javno-privatno partnerstvo. JPP omogućava javnom sektoru da zadrži kontrolu nad pružanjem javnih usluga, a resursi i znanje koje posjeduje privatni sektor čine isporuku javnih usluga efikasnijom i kvalitetnijom. Suradnja javnog sektora s privatnim partnerom je opravdana ako se analizom troškova javnog sektora dokaže da će se primjenom modela javno-privatnog partnerstva ostvariti vrijednost za novac koja se temelji na uštedama za porezne obveznike. Jedna od glavnih karakteristika javno-privatnog parterstva je podjela rizika između javnog i privatnog partnera na način da se na privatnog partnera alociraju oni rizici kojima je on sposoban efikasnije upravljati. Neke od prednosti javno-privatnog partnerstva su smanjenje troškova ukupnog vijeka projekta, ubrzanje gradnje infrastrukture, bolja podjela rizika, poboljšanje kvalitete usluga i druge. Jednim od nedostataka ovog modela se smatra prirodni konflikt ciljeva javnog i privatnog sektora.

Ugovorni i statusni oblik javno-privatnog partnerstva su dva temeljna oblika realizacije istoga, a njihovi modaliteti su brojni. Najistaknutiji modeli ugovornog oblika javno-privatnog partnerstva su koncesijski oblik JPP-a i privatna financijska inicijativa (PFI model).

U Republici Hrvatskoj je do danas realizirano ukupno 14 projekata po modelu JPP-a. U ovom radu se razmatra jedan od njih, a to je izgradnja gimnazije i dvorane u Koprivnici.



**KLJUČNE RIJEČI:** javno-privatno partnerstvo, oblici javno-privatnog partnerstva, javne usluge

**SUMMARY**:

All forms of co-operation between the public and private sectors with the aim of providing some public services or securing the infrastructure to meet certain public needs is unified under the concept of public-private partnership. PPP allows the public sector to maintain control over the provision of public services. Resources and knowledge of the private sector make delivery of public services more efficient and better quality. Public sector partnerships with a private partner are justified if the public sector expenditure analysis shows that a public-private partnership model will generate value for money based on savings for taxpayers. One of the main characteristics of public-private partnerships is the division of risk between a public and a private partner in a way that the private partner allocates those risks to which he is capable of being more efficiently managed. Some of the benefits of public-private partnerships are the reduction of project lifecycle costs, accelerating infrastructure construction, better risk sharing, improving service quality, and more. One of the disadvantages of this model is considered a natural conflict between the public and private sector goals.

The contractual and status form of public-private partnerships are two basic forms of realization of the same, and their modalities are numerous. The most prominent models of contractual forms of public-private partnerships are the concession form of PPP and the private financial initiative (PFI model).

To date, 14 projects have been realized in the Republic of Croatia by the PPP model. In this paper, one of them is considered, namely the construction of gymnasium and hall in Koprivnica.

**KEY WORDS**: public-private partnership, forms of public-private partnerships, public services