PERSPEKTIVE JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA: PRIMJER SPALADIUM CENTRA U SPLITU

Rudić, Branko

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2018

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:124:556678

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Repository / Repozitorij:

REFST - Repository of Economics faculty in Split







SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

PERSPEKTIVE JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA: PRIMJER SPALADIUM CENTRA U SPLITU

Mentor:

prof. dr. sc. Dejan Kružić

Student:

Branko Rudić

Split, kolovoz 2018.

SADRŽAJ

1. UVOD 1

1.1. Definiranje predmeta istraživanja 1
1.2. Ciljevi rada 2
1.3. Metode istraživanja 2
1.5. Struktura rada 3

2. POJAM I ZNAČENJE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA 4

2.1. Pojam javno-privatnog partnerstva 4
2.2. Povijest javno-privatnog partnerstva 7
2.3. Načela javno-privatnog partnerstva 8
2.4. Rizici u javno-privatnom partnerstvu 10
2.5. Javno-privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj 13
2.6. Ograničenja javno-privatnog partnerstva 20

3. MODELI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA S POSEBNIM OSVRTOM NA PROJEKTNO FINANCIRANJE 22

3.1. Modeli javno-privatnog partnerstva 22
3.2. Oblici realizacije partnerstva javnog i privatnog sektora 25
3.3. Projektno financiranje 27
3.3.1. Pojam projektnog financiranja 28
3.3.2. Sudionici u projektnom financiranju 31
3.3.3. Društvo posebne namjene - nositelj realizacije projekta 33
3.3.4. Specifičnosti projektnog financiranja 34
3.4. Perspektive javno-privatnog partnerstva 37

4. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE - (NE) REALIZACIJA PROJEKTA JPP SPALADIUM CENTAR U SPLITU 41

4.1. Osnovni podaci o projektu Spaladium centar 41
4.2. Interes javnog i privatnog partnera u realizaciji Spaladium centra 44
4.3. Ugovoreni DBFOOT model za realizaciju Spaladium centra 44
4.4. Izgradnja Spaladium centra - dobar početak i nastanak problema 51
4.5. Nerealizacija projekta Spaladium centra i izgledi za budućnost 57

5. ZAKLJUČAK 67

POPIS KORIŠTENE LITERATURE 70
POPIS SLIKA 73
POPIS TABLICA 73
SAŽETAK 74
SUMMARY 74

1. UVOD

1.1. Definiranje predmeta istraživanja

U svijetu se sve intenzivnije koriste modeli partnerstva javnog i privatnog sektora. Suradnja s privatnim sektorom zanimljiva je javnom sektoru kako radi manjka proračunskih sredstava u javnom sektoru tako i još više radi znanja, iskustva i vještina koje posjeduje privatni sektor, a kojim resursima se može značajno unaprijediti pružanje javnih usluga. Javno privatno partnerstvo predstavlja skup zajedničkih suradnji javnog i privatnog sektora, kojima svaki partner donosi određene resurse (sredstva, znanja, vještine) i sudjeluje u planiranju i odlučivanju s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe.

U javno privatnom partnerstvu objedinjuju se resursi oba partnera te svaki partner preuzima odgovornost za realizaciju svog dijela neke javne funkcije. Programi javno privatnog partnerstva pridonose razvoju javne infrastrukture i poboljšanju javnih usluga, ali isto tako pružaju privatnom sektoru mogućnost realizacije vlastitih poduzetničkih ciljeva.

Modeli javno privatnog partnerstva razlikuju se u ovisnosti o stupnju uključenosti privatnog sektora u izvedbu investicije, njeno održavanje, stupnju rizika koji privatni sektor preuzima na sebe, te vremenu trajanja partnerstva. Svi modeli javno privatnog partnerstva mogu se smjestiti u prostor između samostalnog državnog financiranja i potpune privatizacije tj. do prenošenja vlasništva iz javnog u privatni sektor. U ovom radu poseban će naglasak biti na DBFOOT modelu (Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Posjeduj-Izvedi-Prenesi), u kojem su brojne aktivnosti oko realizacije izgradnje javne infrastrukture na privatnom sektoru, da bi se istekom ugovorenog broja godina vlasništvo nad objektom u cijelosti prenijelo javnom sektoru bez naknade.

Primjer javno privatnog partnerstva u Hrvatskoj predstavlja ugovorena realizacija Spaladium centra - Sportsko poslovnog kompleksa "Lora" u Splitu. Za njegovu realizaciju lokalna je vlast odlučila ući u partnerski odnos s privatnim sektorom koji će snositi sva ulaganja i troškove održavanja i upravljanja izgrađenim objektima. Po ugovorenom modelu javno privatnog partnerstva privatni partner preuzima glavne rizike vezane uz projektiranje,

izgradnju i održavanje investicije te preuzima rizike financiranja projekta, a po isteku ugovora kompleks prenosi u javno vlasništvo.

1.2. Ciljevi rada

Rastuću potražnju za novim infrastrukturnim projektima i sadržajima javne vlasti, najčešće zbog proračunskih ograničenja, sve teže i sporije zadovoljavaju. Kapitalne investicije koje su nužne za razvoj državne i lokalne infrastrukture poput škola, bolnica, cesta, športskih objekata i sl. ne mogu biti samostalno izgrađene od javnog sektora prvenstveno zbog nedostatka financijskih sredstava te nedostatka znanja za njihovu izgradnju i održavanje.

Javni sektor može se financirati zaduživanjem, ali su troškovi uzimanja zajmova ili izdavanja obveznica visoki, a nije ni svaki javni sektor u mogućnosti podmirivati dug zbog teritorijalnih, demografskih i ekonomskih specifičnosti. Rješenje tog problema javni sektor pokušava pronaći u javno privatnom partnerstvu kao inovativnom modelu koji potiče inicijative, pa će prvi cilj ovog rada biti istraživanje različitosti koje javno privatno partnerstvo ima u odnosu za klasične, najčešće korištene modele dužničkog financiranja i realizacije izgradnje kapitalne lokalne infrastrukture.

Kako je javno privatno partnerstvo još uvijek nepoznanica za mnoge, daljnji cilj rada je istražiti projektno financiranje, njegove sudionike, njihove interese i specifičnosti u realizaciji projekata. Iz navedenog proizlaze i daljnji ciljevi ovog rada - obrazložiti javno privatno partnerstvo primjenom DBFOOT modela i ukazati na temeljne razloge (ne)realizacije Projekta Spaladium centar u Splitu.

1.3. Metode istraživanja

Rad se sastoji od teorijskog i praktičnog dijela, pa su prilikom istraživanja i obrazloženja njegove problematike korištene osnovne znanstvene metode u obliku teorijskog i empirijskog istraživanja.

Kod teorijskog istraživanja korištene su metode analize i sinteze, deskripcije i komparacije. Tim su se metodama obradile informacije prikupljene iz literature koja se bavi navedenom problematikom. Korištena literatura uključuje knjige, znanstvene članke, materijale za

izučavanje znanstvenih kolegija i publicirane rezultate raznih istraživanja iz područja partnerstva javnog i privatnog sektora.

U empirijskom dijelu istraživanja fokusiranog na realizaciju Sportsko-poslovnog kompleksa "Lora" u Splitu koristila se *case study* metoda, uz prikupljanje i obradu javno dostupnih primarnih podataka.

1.4. Struktura rada

Rad se sastoji od pet poglavlja, čiji se kratki prikaz daje u nastavku. U uvodnom dijelu dana je definicija predmeta istraživanja, ciljeva rada te popis metoda korištenih u istraživanju.

Drugi dio rada odnosi se na definiranje pojma javno privatnog partnerstva, načela na kojima ono počiva i naročito rizika koji se pojavljuju u realizaciji projekata – kako onih vezanih uz proces izgradnje javnog objekta tako i rizika vezanih uz financiranje projekta, rizika održavanja, rizika vezanih uz ostvarivanje prihoda od prodaje javnih usluga i ostalih rizika, poglavito političkih i ekoloških rizika.

Treći dio rada obrađuje brojne modele javno privatnog partnerstva i temeljne oblike u kojima se manifestira partnerstvo javnog i privatnog sektora – od ugovora o upravljanju, preko koncesijskih ugovora do različitih oblika privatne financijske inicijative. Posebno je istraženo projektno financiranje koje se koristi kod složenih projekata infrastrukture i koje se značajno razlikuje od klasičnog dužničkog financiranja (financiranja kreditom ili izdavanjem obveznica). U ovom su dijelu rada istražene i perspektive javno privatnog partnerstva.

U četvrtom, empirijskom dijelu rada, javno privatno partnerstvo istraženo je i evaluirano putem modela korištenog u realizaciji izgradnje Sportsko-poslovnog kompleksa "Lora" u Splitu. Istražena je ideja o izgradnji kompleksa, prikazani su osnovni podaci o projektu, alokacija rizika između javnog i privatnog partnera i uzroci djelomične realizacije projekta.

U petom, posljednjem dijelu, dana su zaključna razmatranja proizašla iz teorijskog i empirijskog istraživanja provedenog u ovom radu.

2. POJAM I ZNAČENJE JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA

Suvremena je literatura, kako to ukazuju Kružić i Lovrinčević[1], bogata teorijskim i empirijskim raspravama o ulozi i značenju javno – privatnog partnerstva (dalje: JPP), naročito kada se vlade brojnih država suočavaju sa zadacima zaštite javnog interesa s jedne strane i zadovoljavanja rastućih sve različitijih (individualiziranih), složenijih i skupljih infrastrukturnih projekata - javnih potreba stanovništva s druge strane. Očekivanja stanovnika rastu kao što raste i njihova potražnja za što boljim javnim uslugama, po što nižoj cijeni. Pri navedenom, veoma je čest slučaj da povjerenje stanovništva u svoju vladu i njene lidere ovisi u velikoj mjeri o kvaliteti usluga koje one pružaju. U ovom kontekstu promatrano, raste uloga i značenje JPP-a[2] (eng. *Private Public Partnership; PPP*).

2.1. Pojam javno – privatnog partnerstva

JPP predstavlja suvremeni način suradnje javnog i privatnog sektora kojim javna vlast pomoću privatnog partnera prevladava jaz u nedostajućim resursima (materijalnim, financijskim, ljudskim, znanju i vještinama i sl.) za realizaciju većih kapitalnih, najčešće infrastrukturnih ulaganja. Osnova partnerstva javnog i privatnog sektora je, kao što to i sama riječ partnerstvo govori, uspostava suradnje javnog i privatnog sektora na realizaciji zajedničkih ciljeva, posebno u segmentima: zajedničkog nastupa u investiranju, zajednički dogovorene alokacije rizika, i podjele odgovornosti za funkcioniranje, u kojima javni sektor zadržava kontrolu nad kvalitetom (često i cijenom) i dostupnosti javne usluge ili javne infrastrukture. U brojnim razvijenim državama, ali i onima koje prolaze procese tranzicije, infrastrukturni objekti kao što su[3]:

- ceste,
- željeznice,
- luke,
- aerodromi,
- zatvori,

[1] Kružić, D., Lovrinčević, M. (2016) Pojam, obilježja i sadržaj JPP (interni materijali), Ekonomski fakultet, Split.

[2] Eng. Private Public Partnership; PPP.

[3] Marenjak, S., Skendrović, V., Vukmir, B., Čengija, J. (2007) Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, Građevinar, Zagreb, 59(7), str. 600.

- škole,
- bolnice,
- sportski objekti,
- objekti sveučilišta,
- uredi za potrebe javnog sektora,
- vodovodni sustavi,
- sustavi odvodnje,
- sustavi zaštite okoliša i sl.,

se realiziraju primjenom nekog od oblika JPP.

JPP u zakonodavstvu Hrvatske, Europske Unije i ostalih brojnih država nije jednoznačno definirano: ono obuhvaća čitav spektar različitih oblika suradnje javnog i privatnog sektora kojima je cilj povećati kvalitetu i učinkovitost pružanja javnih usluga[4] Definiranje ovog fenomena je složenije samim time što postoje različiti motivi za povezivanjem javnog i privatnog sektora. Međutim, svakako postoji potreba za izricanjem što preciznije definicije kako bi se u praksi moglo otkloniti svako eventualno nerazumijevanje samog pojma budući da ga se često poistovjećuje sa privatizacijom. Privatizacija podrazumijeva isključivo privatnu isporuku javne usluge, dok se kod javno-privatnog partnerstva radi o javno nadziranoj isporuci javne usluge po unaprijed utvrđenim kriterijima.

Osnova na kojoj počiva *JPP nije privatizacija,* koja nastaje prijenosom vlasništva iz javnog u privatni sektor. Privatizacija predstavlja transfer javnog vlasništva (nad imovinom - stvarima i pravima) u privatni sektor, a JPP je uvođenje privatnog sektora u izgradnju, modernizaciju, financiranje i upravljanje javnim uslugama (i infrastrukturom) uz obostran interes - i javnog i privatnog sektora - prema dugoročnim ugovorima kojima javni sektor zadržava kontrolu i odgovornost za funkcioniranje sustava. JPP predstavlja aranžman partnerstva javnog i privatnog sektora, u kojem se pojavljuju različiti modeli partnerstva, od kojih (1) financiranje javnog sektora uključivanjem privatnog partnera predstavlja tek jedan dio. Ostali dijelovi na kojima počiva JPP najčešće su: (2) projektiranje, (3) izgradnja, (4) korištenje, (5) upravljanje i (6) održavanje javne infrastrukture i usluga, kojima i javni i privatni sektor nastoje potaknuti

[4] Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008) Javno – privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45(3), str. 606.

ekonomski rast i realizirati svoje ciljeve. [5] Iz ovakvog pristupa JPP može se uočiti da partnerstvo generira stvaranje nove vrijednosti, dok privatizacija samo transferira vlasništvo iz javnog u privatni sektor (Bajrambašić; 2003)[6]. Dok privatizacija predstavlja transfer zadataka, ovlasti i odgovornosti na privatni sektor u cijelosti, JPP se temelji na podjeli rizika, troškova i koristi među partnerima iz javnog i privatnog sektora. Kako to navodi Juričić[7] u cijelom spektru mogućnosti suradnje dvaju sektora, između potpune javne autonomije i potpune privatne autonomije, JPP zauzima jedan dio suradnje između ta dva ekstrema u kojima sudionici iz oba sektora udružuju svoje resurse sve kako bi sinergijskim učinkom ostvarili dodane pojedinačne koristi.

Jedna od općih značajki javno-privatnog partnerstva predstavlja mogućnost postizanja sinergijskog učinka na temelju kojeg jedan od sudionika postiže veću korist ako svoj cilj ostvaruje u partnerstvu nego da ga ostvaruje pojedinačno.[8] JPP predstavlja suradnju, najčešće dugoročnog karaktera, javnog i privatnog partnera s ciljem ostvarenja generalnih i partikularnih koristi – sporazum javnog i privatnog partnera koji pridonosi povećanju dostupnosti i kvalitete usluga javnog partnera i koji omogućava realizaciju željenih koristi privatnom partneru.[9]

Težnje za bržim lokalnim razvojem u stalnom su porastu, što nije moguće realizirati obzirom na ograničene financijske, ali isto tako i ograničene materijalne i kadrovske resurse javnog sektora. Upravo u ovom problemu leži sve veća potreba suradnje javnog i privatnog sektora po modelu JPP-a.[10] Dosadašnja praksa potvrdila je da JPP ima važnu i pozitivnu ulogu u podizanju razine javnih usluga implementacijom posebnih znanja o projektima sa privatnog na javni sektor. Ipak, „javno - privatno partnerstvo još uvijek nije postalo uobičajen način realizacije i financiranja kapitalnih investicija“.[11]

---

[5] Kružić, D., Lovrinčević, M., (2016) Pojam, obilježja i sadržaj JPP (interni materijali), Ekonomski fakultet, Split.

[6] Navedeno prema: Kružić, D., Lovrinčević, M. (2016) Pojam, obilježja i sadržaj JPP, op. cit.

[7] Juričić, D. (2011) Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RRiF plus, Zagreb, str. 5.

[8] Osborne, S.P., (2000) Public – Private partnerships: Theory and practice in international perspective, Advances in Management and Business Studies, Routledge, New York, str.11.

[9] Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008), op. cit., str. 607.

[10] Plumer, J. (ed.), Focusing Partnership (2002) A Sourcebook. for Municipal Capacity Building in Public - Private Partnership, Earthscan, London, str. 33.

[11] Damjanović, D., Križanić Pavlović, T., Peteri, G. (2010) Partnerstvo javnog i privatnog sektora: Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji, Beograd, str.14.

2.2. Povijest javno – privatnog partnerstva

Javno-privatno partnerstvo kao model poznat je iz vremena Rimskog carstva kada su mnogi javni radovi npr. luke, tržnice ili javna kupališta građeni i održavani kroz koncesiju privatnog partnera. Javno-privatno partnerstvo se opet značajnije javlja u 16. i 17. stoljeću, a posebno u 19. stoljeću kroz javne radove npr. gradnju željeznice ali i kroz pružanje komunalnih usluga.

Povjesničari pokazuju da je već 1438. francuski plemić Luis de Bernam dobio koncesiju rijeke za naplatu pristojbi za robu koja se prevozi na Rajni. Još jedan poznati primjer koncesije ovog tipa bila je ona koja je 1792. godine u Francuskoj dodijeljena braći Perrier za distribuciju vode u Parizu[12]. Ubrzo je francuska pravna praksa formirala tzv. koncesiju javnih radova (koncesionarna javna poduzeća). Široko sudjelovanje privatnog kapitala u javnim investicijama u razdoblju od prijelaza 17. do 18. stoljeća do kraja 19. stoljeća,[13] kada je izgradnja infrastrukturnih objekata (vodovoda, cesta, željeznica) u Europi i kasnije u Americi, Kini i Japanu su počeli biti financirani od privatnih izvora u okviru ugovora o koncesiji.

Nakon razdoblja proširene državne intervencije u infrastrukturnom sektoru u razdoblju od kasnog 19. stoljeća do 70-tih godina 20. stoljeća transformacija infrastrukture u tržišno orijentiranu ekonomiju postala je vrlo popularna u 80-ima i 90-ima. Velika Britanija započela je provoditi privatnu financijsku inicijativu (PFI)[14] sveobuhvatan program vlade, koji je trebao pokriti državna poduzeća. Pod PFI, javni sektor postao je kupac usluga poduzetnika, dok je drugi osiguravao potrebnu fiksnu imovinu za njihovu provedbu.

Jedan od vodećih modela upravljanja i razvoja infrastrukture u okviru PFI postali su ugovori koji su uključivali prijenos privatnoj tvrtki na obvezu provođenja infrastrukturnog projekta ili pružanja javnih usluga zajedno s istodobnim prijenosom specifičnog rizika na taj poduzetnik. Zauzvrat, investitor bi dobio privremeni (obično 25-50 godina) pravo korištenja objekta ili usluge, uz mogućnost naplate naknada za vanjske korisnike ili istovremene isplate iz proračuna javnog subjekta. Najveći projekti provedeni u okviru ove sheme bili su Channel Tunel, Second Severn Crossing i Channel Tunnel Rail Link.

---

[12] Juričić, D. (2011) Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, op. cit., str. 3.

[13] Ilustrativan je primjer izgradnje Sueskog kanala, koji je izgrađen koristeći 99 godišnju koncesiju koju je egipatski sultan 1854. godine dodijelio francuskom diplomatu i inženjeru Ferdinandu De Lessepsu.

[14] *Private Finance Initiative.* Hrvatski: Privatna financijska inicijativa.

Nakon 1990. godine zemlje Europske Unije „snažnije“ su prihvatile javno-privatno partnerstvo radi poticanja svog gospodarstva, te bržeg razvoja svoje infrastrukture i javnih usluga. Francuska je bila prva zemlja EU koja je primijenila modele javno-privatnog partnerstva, zatim su je slijedile i druge zemlje EU.

Koncesije i JPP postupno se integriraju u pravne sustave drugih zemalja Europske unije. Većina duplikata bili su britanski i francuski modeli. Ugovori ove vrste za izgradnju i upravljanje infrastrukturom u zemljama kao što su Njemačka, Italija, Španjolska, Portugal, Nizozemska, Skandinavske zemlje, Irska, Grčka, Češka, Bugarska, Rumunjska i Mađarska dosegle su stotine milijuna eura, ali se često i odnose na male lokalne projekte.[15]

Zbog velikog značaja javno-privatnog partnerstva EU donosi četiri smjernice kojima regulira javno-privatno partnerstvo, i to tzv. tri klasične smjernice Works Directive (93/27/EEC), Supplies Directive (93/36/EEC), Services Directive (92/50/EEC), te Utilities Directive (93/38/EEC) EU 2003. godine donosi Smjernice za uspješna javna-privatna partnerstva (Guidelines for Successful Public-Private Partnerships), a 2004. Zelenu Knjigu o javno-privatnim partnerstvima (Green Paper on Public-Private Parnterships and Community Law on Public Contracts and Concessions).

2.3. Načela javno – privatnog partnerstva

Načela kojima se određuje učinkovita primjena javno-privatnog partnerstva zasnivaju se na političkim i razvojnim prioritetima koji su temelj strateškog okvira za razvoj javno-privatnog partnerstva. To je područje u kojem se susreću dva bitna segmenta gospodarstva - s jedne strane javni sektor kao naručitelj koji treba postići da se trošenje novca poreznih obveznika obavi po načelu: Vrijednost za novac – *„Value for Money (VfM)“,* a s druge strane privatni poduzetnički sektor koji je u tom procesu pokretač gospodarskog razvoja kao ponuditelj s pravom očekuje realizaciju profita i ostalih ekonomskih koristi naročito maksimalizaciju dobiti na dugi rok. U tom području propisi imaju složenu zadaću, urediti načine postupanja za

[15] http://ppp4krakow.net/About_PPP/Definition,_origin_and_evolution/

oba sektora i pridonijeti njihovu razvoju,[16] a temeljna načela na kojima počiva realizacija JPP-a su:

1. *Načelo zaštite javnog interesa* - javni interes predstavlja državni ili opći interes koji se obično koristi u raspravama o ekonomskoj politici kada se želi označiti korist ili prednost zajednice kao cjeline za razliku od privatnih ili osobnih interesa. Javni interes čini bitan element ugovora o JPP-u, kojim javnopravno tijelo želi ostvariti zadovoljenje određene javne potrebe.
2. *Načelo tržišnog natjecanja* – predstavlja osnovni uvjet za poslovanje tržišnog gospodarstva. Ovo načelo od javnog partnera zahtijeva da osigura fer i poštene okolnosti i uvjete za gospodarske subjekte u nadmetanjima.
3. *Načelo učinkovitosti* – javni partner (naručitelj) provodi postupke propisane Zakonom o JPP-u i Uredbom o provedbi projekata JPP-a s ciljem učinkovitog i djelotvornog gospodarenja javnim sredstvima (javnom imovinom) i postizanja najbolje vrijednosti za novac. Najbolja vrijednost za proračunski novac uvjet je uspješne primjene JPP.
4. *Načelo jednakog tretmana* – u praksi igra jednu od najvažnijih uloga. Ono teži da se omogući jednaka prilika svim gospodarskim subjektima da dobiju javni ugovor. Od javnog se partnera očekuje da osigura cjelovit, objektivan i nepristran tretman svim sudionicima u postupku JPP-a. Odabir privatnih partnera u JPP-u vrši se na temelju objektivnih kriterija – ekonomski najpovoljnije ponude. Ista pravila moraju se primijeniti na sve ponuditelje.
5. *Načelo zabrane diskriminacije* – proizlazi iz načela jednakog tretmana i polazište ima u stavu da se ne smije diskriminirati nijedan gospodarski subjekt odnosno da se ne smije favorizirati nijedan gospodarski subjekt. Svi sudionici se moraju tretirati na jednak način.
6. *Načelo uzajamnog priznavanja* – usko je vezano uz načelo zabrane diskriminacije → naručitelji (javni partneri) ne smiju praviti nikakvu razliku između ponuditelja, roba i usluga koje se javljaju u ponudama, niti između podizvođača na temelju njihove nacionalnosti, državljanstva, ili bilo kojeg drugog razloga koji proizlazi iz nacionalnog statusa.
7. *Načelo razmjernosti* - zahtijeva da su sve aktivnosti u postupku JPP-a (pravila, propisi, odluke) neophodne i odgovarajuće za postizanje cilja. Ako ima odstupanja ili ograničenja, ona moraju što manje ograničavati poslovne aktivnosti. Ovo načelo potječe iz propisa i sudske prakse EU.
8. *Načelo transparentnosti* – u skladu s Direktivama EU potrebno je omogućiti otvorenost postupka javne nabave. Transparentnost je posebno značajna za postizanje povjerenja poreznih obveznika da javni sektor učinkovito upravlja proračunskim novcem.

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

9. *Načelo slobode ugovaranja* – koje podrazumijeva slobodu ugovaranja, izbora i reguliranja odnosa – privatni i javni partner slobodno odlučuju da li će uopće i pod kojim uvjetima zaključiti ugovor. [17]
10. *Načelo zaštite okoliša* – pri donošenju odluke o realizaciji projekta JPP-a moraju se poduzimati sve mjere koje osiguravaju prava ljudi na zdrav i čist okoliš. Zahvat u okoliš treba biti planiran i izveden tako da se što manje onečišćava okoliš i da se pri tom vodi računa o racionalnom korištenju prirodnih izvora i energije.

2.4. Rizici u javno – privatnom partnerstvu

Pod rizikom se podrazumijeva vjerojatnost nastupa neželjenih događaja u budućnosti. Svaka investicija pa tako i investicija u javne građevine satkana je od velikog broja rizika. Općenito, svaka akcija koja se poduzima danas s ciljem ostvarivanja određenih koristi u budućnosti izložena je određenoj vjerojatnosti da se neće dogoditi na način i u vrijednosti kako se danas planira.[18] Iz tog razloga od posebnog je značaja u postupku pripreme provesti radnje vezane uz identifikaciju rizika koji mogu utjecati na budući ishod. Dakle, treba nastojati identificirati sve rizike kojima su današnji parametri investicije izloženi. Nakon identifikacije potrebno ih je kvantificirati, tj. brojčano ih odrediti. Kada su rizici identificirani i kvantificirani, potrebno ih je korisno alocirati na onog nosioca koji njima najbolje upravlja.

Osnovne grupe rizika koji se pojavljuju kod projekta u javno-privatnom partnerstvu mogu biti sljedeće:[19]

1. *rizici vezani uz proces izgradnje javnoga objekta* (odnose se na karakteristike objekta i proces građenja):
   - rizik projektiranja (javni sektor ne definira ulazne parametre, poput troškova izgradnje, održavanja i sl., već izlazne poput min. kvalitete opreme),
   - rizik troškova izgradnje (vjerojatnost da će stvarni troškovi izgradnje premašiti planirane),
   - rizik završetka izgradnje (vjerojatnost da se projekt neće završiti u planiranom roku. Ovaj rizik snosi privatni partner,

2. *rizici vezani uz proces održavanja i zamjene javnoga objekta* koji uključuju:

[17] Načelo slobode ugovaranja ima polazište ima u autonomiji volje stranaka, koju je moguće iskazati na sljedeći način: (1) Ugovorne strane slobodne su izabrati svog ugovornog partnera s kojim žele zaključiti ugovor, (2) Ugovorne strane slobodne su u pogledu izbora vrste ugovora i (3) Ugovorne strane slobodno reguliraju sadržaj ugovora.

[18] http://www.aik-invest.hr/wp-content/.../p8-v2-rizici-kod-jpp-projekata-final-za-objavu.pdf, str. 5

[19] Juričić, D., (2011) Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, op. cit., str. 123-145.

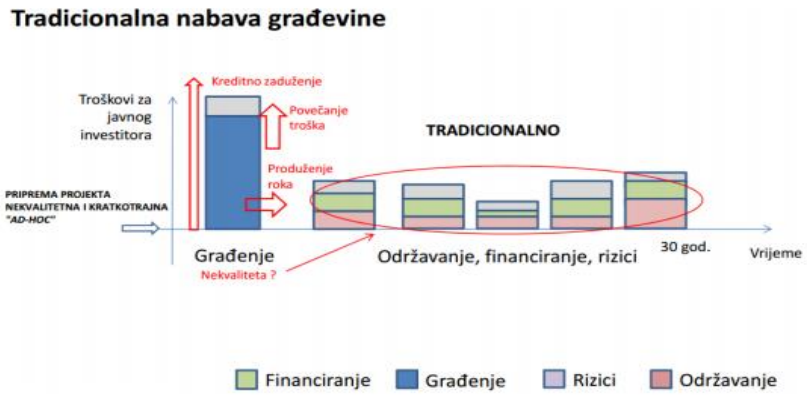
- tehnološki rizik (rizik uvođenja zastarjele tehnologije u proizvodni proces ili postojanje mogućnosti da će tijekom izgradnje objekta zastarjeti),
- rizik nabave sirovina (promjena u volumenu raspoloživosti sirovina ima utjecaja na cijenu i volumen isporučene usluge),
- rizik operativnih troškova (vezan je uz operativne troškove npr. veći troškovi proizvodnje, veći ulazni troškovi, i vjerojatnost da će se u razdoblju eksploatacije troškovi povećati iznad očekivanog limita). Snosi ga privatni partner.

3. *rizici vezani uz ostvarivanje prihoda od prodaje javnih usluga* (rizici koji mogu nastupiti u slučajevima kada stvarna potražnja ili interes za kupnjom javnih usluga odstupa od planirane potražnje) uključuju:
   - rizik potražnje (vjerojatnost da će potražnja za javnim uslugama biti manja od očekivane, što može smanjiti prihode iz koji se namiruju troškovi projekta),
   - rizik cijena (vjerojatnost promjene prodajnih ili nabavnih cijena u odnosu na ugovorene, odnosno rast cijene javnih usluga koje mogu snositi javni ili privatni partner, ili krajnji korisnici).

4. *rizici vezani uz izvore financiranja projekta u javno-privatnom partnerstvu* koji uključuju:
- financijski rizik (povećana promjenjivost stope prinosa na kapital zbog povećanog udjela duga u ukupnim izvorima financiranja),
- rizik kamatne stope (vjerojatnost promjene kamatnih stopa u budućnosti),
- valutni rizik (promjena tečaja uzrokuje dodatne koristi ili troškove, pa tako u slučaju pada tečaja donosi korist, a u slučaju rasta tečaja trošak tj. gubitak).

5. *ostali rizici* koji se odnose na:
- politički rizik (vjerojatnost promjene određenih zakonskih propisa koji mogu utjecati na novčane tokove projekta ili u konačnici onemogućiti daljnje poslovanje i stjecanje zarade),
- ekološki rizik (različiti utjecaji na okoliš koji mogu nastati u procesu obrade, pripreme ili proizvodnje roba ili usluge.

Dodana vrijednost za javno tijelo korištenjem JPP ostvaruje se prenošenjem rizika (Slika 1.) koji se pojavljuju kod tradicionalnih nabavki kojima, najčešće, neefikasno upravlja javni partner, na privatnog partnera koji je svojim referencama dokazao da je sposoban prenesenim rizicima efikasnije upravljati.



Slika 1. Tradicionala nabava građevine
Izvor: http://seminar.tvz.hr/materijali/materijali18/18A05.pdf

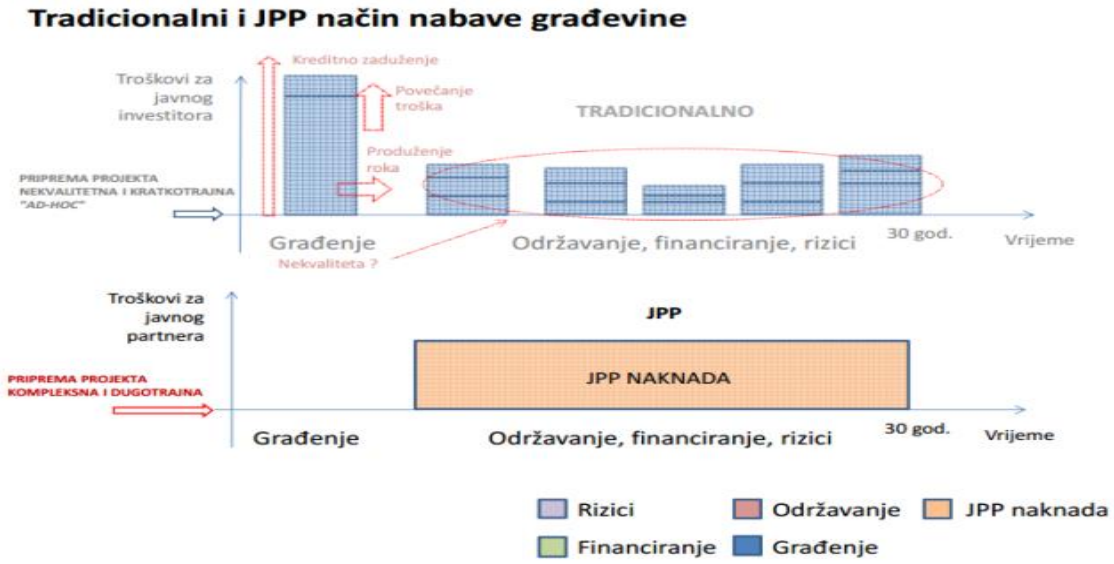
Subjekt koji efikasno upravlja određenim rizicima imat će minimalnu vjerojatnost njegove materijalizacije. Međutim, osnovno pitanje svakog JPP projekta je stupanj alokacije. Mali broj prenesenih rizika ili pogrešno odabrana vrsta rizika koji se alocira neće rezultirati najvećom vrijednošću za javnog partnera u odnosu na tradicionalni model.[20] Jedan od najvažnijih i najskupljih dijelova analize i pripreme svakog investicijskog projekta pa tako i projekata u javno-privatnom partnerstvu je analiza rizika kojima je projekt izložen od faze projektiranja i izgradnje, preko faze eksploatacije pa sve do faze prijenosa vlasništva na javnog partnera. Zbog toga je od osobitog značaja razlučiti investiciju na rizike kojima je izložena, opisati učinke njihove materijalizacije, kvantificirati ih, odrediti nositelja rizika te utvrditi mjere i instrumente za osiguranje od potencijalne materijalizacije rizika.[21]

Većina rizika u JPP projektima alocirana je na privatnog partnera (Slika 2.). Određeni rizici ostaju alocirani na javni sektor, a to se odnosi uglavnom na rizike za koje se smatra da javni sektor ima veću mogućnost utjecanja i upravljanja ili na koje privatni partner nema mogućnost utjecaja niti je u poziciji njima kvalitetno upravljati.[22]

[20] Juričić, D., (2011) Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, op. cit, str. 128.

[21] Juričić, D., (2011) Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, op. cit., str. 123.

[22] Akintoye, A., Beck M., Hardcastle, C. (2003) Public-Private Partnerships; Managing risks and opportunities, Blackwell Scientific Publications, Oxford.



Slika 2. Tradicionalni vs. JPP način nabave
Izvor: http://seminar.tvz.hr/materijali/materijali18/18A05.pdf

Najjednostavnije rečeno, JPP predstavlja ugovor o dugoročnoj suradnji, sklopljen između javnih tijela i privatnog sektora, sve u cilju poboljšanja odnosno unapređenja javne usluge pri čemu privatni partner snosi značajan rizik. Radi se o vrlo složenoj strukturi odnosa privatnog i javnog partnera čije su najbitnije karakteristike te da javni partner definira javnu uslugu i standarde njezine isporuke, a privatni partner preuzima rizike izgradnje, raspoloživosti i financiranja te upravljajući rizicima projekta dugi niz godina vjeruje da će ostvariti svoju korist.[23]

2.5. Javno – privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj

Područje javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj reguliraju: Zakon o JPP-u (NN 78/12 i 152/14), Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (NN 88/12 i 15/15) Pravilnik o projektima JPP male vrijednosti (NN 23/15), Zakon o koncesijama (NN 69/17), te Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16), vezano na postupke dodjele ugovora o javnoj nabavi[24] i ugovora o koncesijama. U širem smislu pravni okvir čine i sektorski zakoni kojima se uređuje područje koncesija.

[23] Juričić, D. (2011) Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, op. cit., str. 9-10.

[24] Sustav javnih nabava i javno-privatnog partnerstva na razini Europske unije može se pratiti na internetskim stranicama Europske komisije - Unutarnje tržište:
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm i na internetskim stranicama European Institute for Public Administration: http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=149

Zakonom o JPP se uređuje: (1) postupak predlaganja i odobravanja prijedloga projekata javno-privatnog partnerstva, (2) praćenje provedbe projekata javno-privatnog partnerstva, (3) sadržaj ugovora o javno-privatnom partnerstvu, (4) pitanja projekata JPP male vrijednosti i (5) nadležnosti Agencije za investicije i konkurentnost (Agencija). Na pitanja koja nisu uređena Zakonom o JPP odgovarajuće se primjenjuju posebni zakoni te ostali propisi Republike Hrvatske.

Prvi ugovori o javno-privatnom partnerstvu u Republici Hrvatskoj sklopljeni su 2006. i 2007. godine. Bili su to ugovorni modeli javno-privatnog partnerstva poznati kao *PFI* [25] *projekti* u području izgradnje i rekonstrukcije škola, sportskih dvorana i autobusnog kolodvora. Tada su sklopljeni ugovori za ukupno 13 JPP projekata. Slijedeći JPP projekt sklopljen je 2012. godine, izgradnja i upravljanje novog putničkog terminala, Zračna luka Zagreb i to kao koncesijski model. Svi projekti iz Registra ugovora o JPP-u[26] sklopljeni su prije stupanja na snagu Zakona o javno-privatnom partnerstvu koji je prethodio novom Zakonu o javno privatnom partnerstvu (NN 78/12) koji je stupio na snagu u srpnju 2012. godine.

Jedan od razloga zastoja sa isporukom JPP projekata od strane javnih tijela sigurno je složena procedura, koja je bila određena prethodnim zakonom iz 2008. te neraspoloživost jednostavnih uputa koje bi olakšale postupak pripreme i provedbe JPP projekata javnim tijelima koji, po zakonu, jedini mogu biti predlagatelji JPP projekata. Upravo zbog ovog drugog razloga, Agencija za javno-privatno partnerstvo sa suradnicima odlučila je subjektima na JPP tržištu Republike Hrvatske ponuditi seriju priručnika čiji je cilj pojasniti pojedine postupke u pripremi JPP projekata i usmjeriti zainteresirane subjekte za ove složene, ali vrlo izazovne i uzbudljive teme iz područja pripreme JPP projekata i projektnog financiranja.

Financijski model je jedan od najvažnijih elemenata pripreme i provedbe JPP projekta. U financijskom se modelu procjenjuju učinci budućih koristi od javne investicije i to kako za javnog tako i privatnog partnera. Financijski su modeli kod projekata kod kojih se primjenjuje tehnika projektnog financiranja vrlo složeni pa se nerijetko događa da se pojedini subjekti specijaliziraju za izradu takvih modela.

[25] Engleski: *Private Finance Initiative.* Hrvatski: Privatna financijska inicijativa.

[26] Izvor: http://www.ajpp.hr/naslovnica/registar/ispis-ugovora.aspx

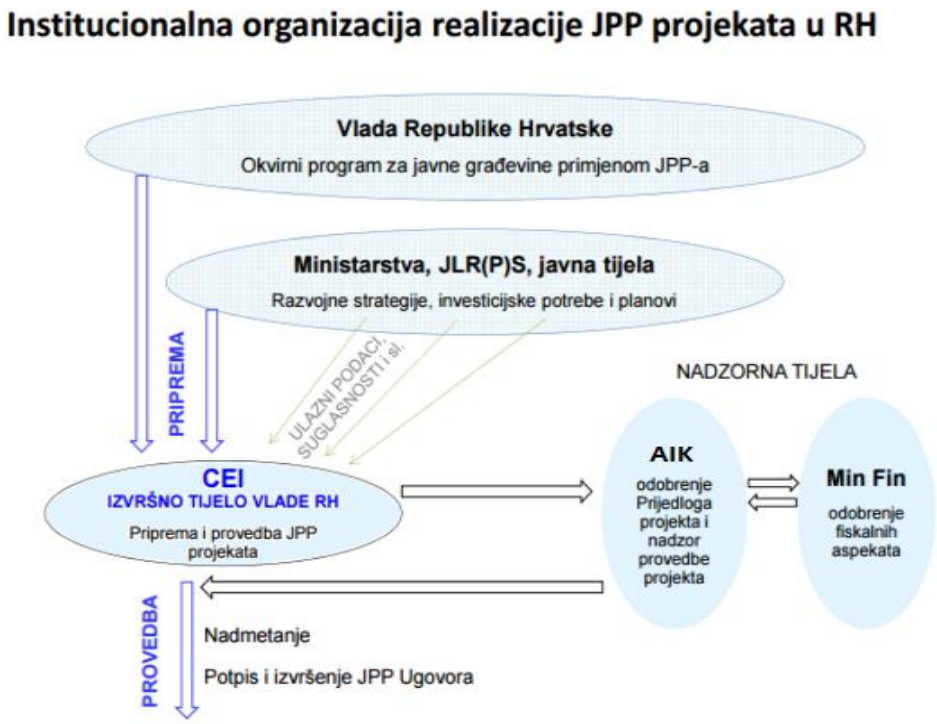
Proces realizacije javno-privatnog partnerstva odvija se u devet koraka započevši od informacija o namjeri do konačnog prijenosa javne građevine na javnog partnera po dospijeću ugovora. U nastavku su detaljnije pojašnjeni koraci u realizaciji JPP-a:

1. Javno tijelo izrađuje program javnih investicija za razdoblje od 3-5 godina, kada se započinje s pripremom konkretnog projekta iz programa javnih investicija tada javno tijelo AIK dostavlja informaciju o namjeri provedbe projekta.
2. Odmah po dostavi informacije, javno tijelo može odabrati savjetnika za pripremu projekta i s njim u suradnji pripremiti tzv. prijedlog projekta koji mora sadržavati *Komparator troškova javnog sektora*[27], prijedlog JPP ugovora i ostalu dokumentaciju.
3. Prijedlog projekta dostavlja se Agenciji u dva primjerka od kojih jedan primjerak Agencija dostavlja Ministarstvu financija na prethodnu suglasnost.
4. Ministarstvo financija, ukoliko ocijeni pozitivnim, izdaje suglasnost na prijedlog projekata u odnosu na sukladnost predviđenih neposrednih financijskih obveza javnog tijela s proračunskim planovima i projektima.
5. Agencija odobrava prijedlog projekta JPP-a za koji ocijeni da ispunjava kriterije za odobrenje i za koji je dobivena prethodna suglasnost Ministarstva financija. Agencija izdaje odobrenje u roku okd 5 dana od dana zaprimanja suglasnosti Ministarstva financija.
6. Nakon dobivenog odobrenja od Agencije, tj nakon što je projekt dobio status JPP projekta, javno tijelo može započeti s postupkom javne nabave, tj izborom privatnog partnera.
7. Nakon provedenog postupka javne nabave, sa izabranim najpovoljnim partenerom sklapa se ugovor o javno-privatnom partnerstvu.
8. Nakon stupanja na snagu sklopljenog JPP ugovora (obično nakon sklapanja svih ugovora o financiranju) započinje razdoblje eksploatacije, tj provedbe projekta.
9. Po dospijeću JPP ugovora, javnu građevinu privatni partner prenosi u vlasništvo javnom partner bez naknade.

Ukoliko prijedlog projekta JPP nije u potpunosti definiran, Agencija će zaključkom na to upozoriti javno tijelo i odrediti rok od 15 dana na otklanjanje nedostataka, uz upozorenje na

[27] Komparator troškova javnog sektora predstavlja analizu ili proračun opravdanosti ulaganja.

pravne posljedice ako to u određenom roku ne učini. Ako javno tijelo ne ispuni zahtjeve unutar zadanog roka, Agencija će dostavljeni prijedlog projekta odbaciti (Slika 3.).



Slika 3. Institucionalna organizacija realizacije JPP projekata u RH
Izvor: Kušljić, D. (2014) Primjena javno-privatnog partnerstva u realizaciji javnih investicija, Tehničko veleučilište u Zagrebu, Zagreb.

Temeljem Zakona o javno-privatnom partnerstvu (JPP) iz 2008. godine ustrojena je Agencija za javno-privatno partnerstvo (AJPP) kao središnje nacionalno tijelo i centar znanja zadužena za ocjenu, odobravanje i praćenje provedbe projekata JPP-a, vođenje Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu te primjenu najbolje međunarodne prakse i uspostavljanje sustava izobrazbe u području JPP-a. Temeljem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN 152/14) i Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o osnivanju Agencije za investicije i konkurentnost (NN 152/14) dana 2. ožujka 2015. godine Agencija za javno-privatno partnerstvo pripojena je Agenciji za investicije i konkurentnost (AIK), unutar koje je Sektor za javno-privatno partnerstvo u cijelosti preuzeo poslove pripojene Agencije za javno-privatno partnerstvo.

AIK je agencija Vlade Republike Hrvatske čija je osnovna zadaća promicanje Hrvatske kao poželjne investicijske destinacije, proaktivno privlačenje i realizacija investicijskih projekata

velikih poduzetnika te unaprjeđenje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva na globalnoj razini. Pružanje sve potrebne pomoći i asistencije stranim i domaćim investitorima, olakšavanje realizacije samih investicija te omogućavanje da isti investicijski projekti ostvare svoj maksimalni poslovni potencijal u Republici Hrvatskoj, primarni su ciljevi Agencije za investicije i konkurentnost.[28] Temeljne zadaće i ovlasti Agencije su:[29]

- Provodi postupak odobravanja prijedloga projekata JPP-a,
- Objavljuje popis informacija o projektima koji se namjeravaju provesti,
- Objavljuje popis odobrenih projekata,
- Surađuje s javnim tijelima u postupku odabira privatnog partnera,
- Ustrojava i vodi registar ugovora o JPP-u,
- Predlaže provedbu projekata JPP-a,
- Predlaže ovlaštenim predlagateljima izmjene i dopune Zakona,
- Izrađuje i objavljuje vodiče i priručnike za pripremu, ugovaranje i provedbu projekata JPP-a.

Na Konferenciji *„Kombiniranje modela javno-privatnog partnerstva i EU fondova"*[30] ukazano je kako su nastojanja članica EU u postizanju ciljeva gospodarskog rasta, konkurentnosti, bolje zaposlenosti i inovativnosti, posljednjih godina dodatno otežana recesijom i kako dužnička restrikcija i nedostatak investicija, značajno utječu na rast jaza između ponude i potražnje za javnim građevinama posredstvom kojih se isporučuju javne usluge poput zbrinjavanja otpadnih voda i krutog otpada, širokopojasnog interneta, javne rasvjete kao i građevina iz područja socijalne infrastrukture poput škola, bolnica, domova za starije i nemoćne i sličnih.

Navedenom se, svakako, može dodati i nedostatak vlastitih izvora financiranja javnih investicija čak i kada su pogodne za financiranje iz strukturnih fondova. S druge strane, imperativ društveno odgovornog i ekonomski racionalnog ponašanja javnog menadžmenta nameće promišljanje o efikasnom sustavu planiranja, pripreme, isporuke i nadzora provedbe projekata. Također, primjena navedenog principa podrazumijeva i efikasan sustav uspostave i

[28] http://www.aik-invest.hr/o-nama/

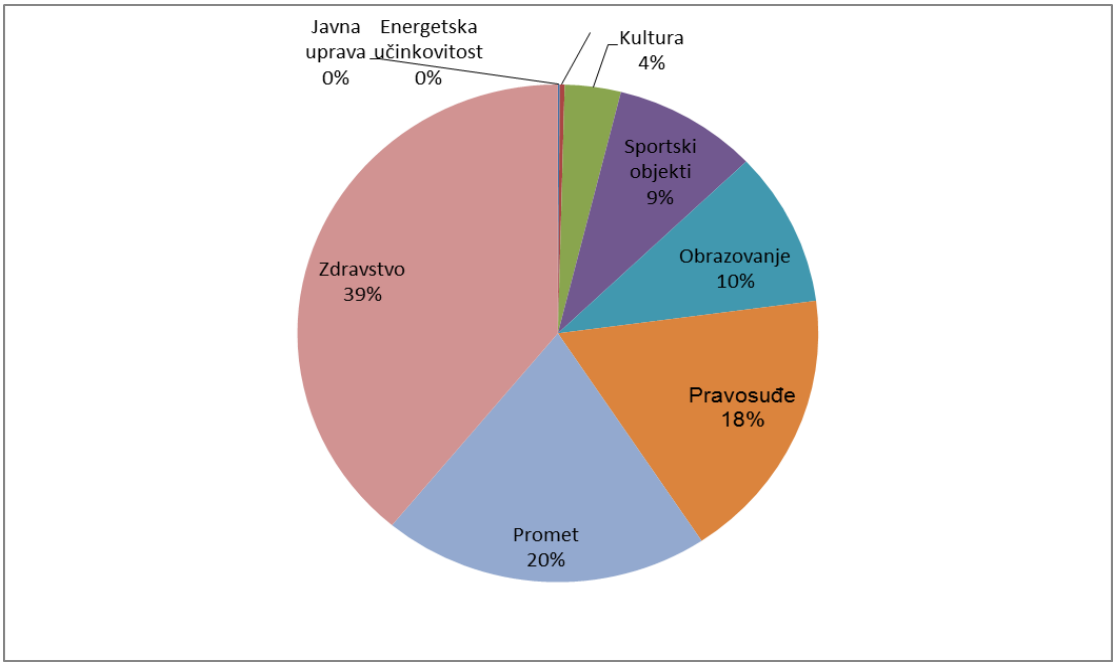
[29] Kružić, D., Lovrinčević, M., (2016) Institucionalni okvir za realizaciju JPP u RH (interni materijali), Ekonomski fakultet, Split.

[30] Konferencija „Kombiniranje modela javno-privatnog partnerstva i EU fondova" održana je 25. listopada, 2013. u Zagrebu u organizaciji Agencije za JPP.

nadzora standarda isporučenih javnih usluga. Kao racionalan odabir modela koji doprinosi optimizaciji navedenog nameće se model u okviru kojega se kombiniraju izvori EU fondova i javno-privatnog partnerstva.

U okviru europske investicijske politike, omogućeno je kombiniranje JPP-a i fondova EU, te u postupku odobravanja takve vrste projekata ključnu ulogu uz Agenciju i Ministarstvo financija ima i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU i Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI).[31]

Od početka primjene modela JPP (prvi su ugovori zaključeni 2006. godine) do danas, u Republici Hrvatskoj ugovorenih je i odobrenih projekata JPP-a u visini od oko 4,6 milijuna kuna. Do danas, namjera provedbe projekata JPP iskazana je za daljnjih oko 3,3 milijuna kuna vrijednosti projekata, a njihovu namjenu pokazuju podaci prikazani na Slici 4.



Slika 4. Ugovoreni, odobreni i namjera provedbe projekata JPP
Izvor: AIK, Zagreb, ožujak 2016.

[31] U fazi pripreme projekata JPP-a važnu ulogu ima Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija osnovan krajem ožujka 2012. godine. Unutar Centra, Sektor za JPP zadužen je za identificiranje, izradu i provedbu projekata po ugovornom obliku javno privatnog partnerstva. On komunicira s jedinicama lokalne i regionalne samouprave, te u suradnji s njima izrađuje kompletnu dokumentaciju za odabir partnera u javnom nadmetanju. Kada je riječ o političkim okvirima provedbe javno-privatnog partnerstva, središnju ulogu imaju Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta u okviru čije nadležnosti je vođenje politike javno-privatnog partnerstva i Ministarstvo financija u okviru čije nadležnosti je vođenje politike koncesija. Usp., http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/

Na Slici 5. prikazani su JPP projekti koji su u Republici Hrvatskoj do danas ugovoreni, odobreni i oni projekti za koje postoji iskazana namjera njihove provedbe. Ukupna procijenjena kapitalna vrijednost JPP projekata iznosi respektabilno visokih oko 8 milijuna kuna.

Naziv projekta		Procijenjena kapitalna vrijednost u HRK (PDV nije uključen)
Obnova i dogradnja građevina javne rasvjete Grada Pazina	Namjera provedbe	19.575.000
Medulin Active Park	Namjera provedbe	162.368.991
Obnova, proširenje i podizanje kvalitete usluge Hotela Fontana u sklopu Specijalne bolnice Lipik na razinu 4*	Namjera provedbe	55.300.000
Rekonstrukcija građevina javne rasvjete Grada Vrgorca	Namjera provedbe	6.000.000
Zračna luka Zagreb	Ugovoreni	1.420.800.000
Sportska dvorana Varaždin	Ugovoreni	177.174.280
Dogradnja škole u VŽ – III iskaz. – grupa 1	Ugovoreni	27.628.610
Dogradnja škole u VŽ – II iskaz. – grupa 5	Ugovoreni	39.685.001
Dogradnja škole u VŽ – II iskaz. – grupa 4	Ugovoreni	13.939.404
Dogradnja škole u VŽ – II iskaz. – grupa 3	Ugovoreni	16.065.311
Dogradnja škole u VŽ – II iskaz. – grupa 1 i 2	Ugovoreni	31.932.259
Dogradnja škole u VŽ – I iskaz. – grupa 3 i 4	Ugovoreni	40.560.479
Dogradnja škole u VŽ – I iskaz. – grupa 2	Ugovoreni	18.427.258
Dogradnja škole u VŽ – I iskaz. – grupa 1	Ugovoreni	49.677.685
Rekonstrukcija zgrade Varaždinske Županije	Ugovoreni	8.976.983
Autobusni kolodvor Osijek	Ugovoreni	120.000.000
Gimnazija Koprivnica	Ugovoreni	69.566.786
Arena Split	Ugovoreni	504.000.000
Trg pravde – Zagreb	Odobreni	1.350.000.000
Istarska županija i Grad Poreč – škole	Odobreni	145.759.900
Varaždinska županija – škole	Odobreni	107.037.904
"Dom za starije i nemoćne osobe Gerovo"	Odobreni	24.000.000
Neuropsihijatrijska bolnica "dr. Ivan Barbot" Popovača	Odobreni	125.500.000
Rekonstrukcija građevina javne rasvjete na području Grada Novog Vinodolskog	Odobreni	4.194.298
Projekt rekonstrukcije javne rasvjete Općine Kostrena	Ugovoreni	1.831.873
Opća bolnica Varaždin	Odobreni	240.000.000
Koprivnica – škole	Odobreni	100.000.000
Bjelovarsko-bilogorska županija – škole	Namjera provedbe	116.000.000
Hrvatski povijesni muzej u Zagrebu	Namjera provedbe	126.000.000
Hrvatski državni arhiv	Namjera provedbe	138.000.000
Grad Dubrovnik – škole	Namjera provedbe	102.000.000
Obnova građevina javne rasvjete Grada Kraljevice	Odobreni	4.160.000
Rekonstrukcija građevina javne rasvjete Grada Novske	Odobreni	7.000.000
Rekonstrukcija građevina javne rasvjete Općine Višnjan	Odobreni	1.520.000
KLINIČKI BOLNIČKI CENTAR RIJEKA	Namjera provedbe	2.572.144.000
Suma		7.946.826.022

Slika 5. Projekti JPP u RH
Izvor: http://www.aik-invest.hr/jpp/projekti/

Procjenjuje se da će u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2014. do 2020. godine na raspolaganju biti značajni javni izvori financiranja osigurani od strane EU posredstvom strukturnih fondova. S obzirom na složena pravila korištenja tih izvora financiranja, potrebno je definirati i razumjeti proces korištenja EU fondova u projektima javno-privatnog partnerstva. Uvidjevši korist primjene modela javno-privatnog partnerstva na povećanje efikasnosti korištenja EU fondova, Europska komisija je u prijedlog propisa koji reguliraju korištenje sredstava iz strukturnih fondova ugradila i odredbe kojima potiče i pojednostavljuje kombiniranje ova dva izvora financiranja. Hrvatsko tržište prihvatljivih projekata za ovo kombinirano financiranje (EU fondovi i JPP) procjenjuje se na približno 2.3 milijarde eura u naredne 3-4 godine od čega se na javnu rasvjetu odnosi 200 milijuna eura, na zbrinjavanje otpadnih voda 1.6 milijardi eura, a na zbrinjavanje krutog otpada 500 milijuna eura.[32]

Juričić i Marenjak proveli su 2016. godine istraživanje postignute „vrijednosti za novac - VfM“ u hrvatskom JPP projektima i došli do rezultata koji omogućavaju zaključiti da je modelom JPP-a moguće povećati vjerojatnost postizanja veće vrijednosti za novac poreznih obveznika.[33]

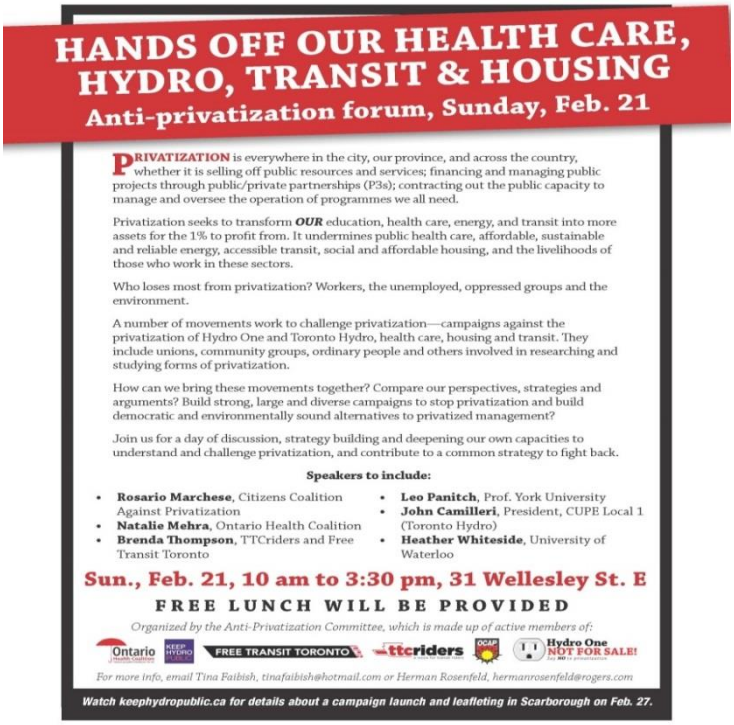
2.6. Ograničenja javno – privatnog partnerstva

Kao najčešća ograničenja u primjeni JPP smatraju se: (1) dugotrajnost procesa - složenost procedure i (2) nepostojanje standardnih uvjeta ugovora.

Nedostaci se mogu očitovati i u postojanju nepovjerenja među partnerima, nerazumijevanja za obostrane interese, nepostojanja iskustva u kreiranju uspješnih partnerskih odnosa. Sve navedeno uzrokuje dugotrajna pregovaranja, povećane troškove pa iz tog razloga manji projekti nisu atraktivni za potencijalne investitore. Ilustrativan je primjer nepovjerenja prema JPP iskazan sloganom *„Ruke dalje od naših voda, naših cesta i stanovanja* (Slika 6.).

[32] „Kombiniranje modela javno-privatnog partnerstva i EU fondova“, Agencija za JPP, Zagreb, 25.10.2013.

[33] Juričić, D., Marenjak, S. (2016) Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima, Ekonomski pregled, 67(6), str. 581.



Slika 6. Antiprivatizacijski forum 21.02.2016.
Izvor: https://socialistproject.ca/leftstreamed-video/ls300/

U Torontu je 21. veljače 2016. održan Antiprivatizacijski forum za borbu protiv privatizacije. Taj je događaj nastavak višedesetljetne borbe sindikata, aktivista i zainteresiranih građana protiv privatizacije i za zaštitu javnih usluga. Fokus je na područjima od naročitog značenja, a to su zdravstvo, javni prijevoz, stanovanje. Kako to navodi Antiprivatizacijski forum: „Privatizacija je posvuda, u našim gradovima, regijama, diljem zemlje, a prodaju se javna dobra, resursi, usluge. Javni projekti se financiraju putem JPP-a, a javnost se onemogućuje u kontroli i nadgledanju procesa u programima koji su nam od vitalnog značaja. Privatizacija javnog sektora prijeti transformacijom našeg zdravstvenog sustava, obrazovanja, energije, prometa u privatno vlasništvo od kojeg će imati koristi samo 1% onih koji će ubirati profit“.

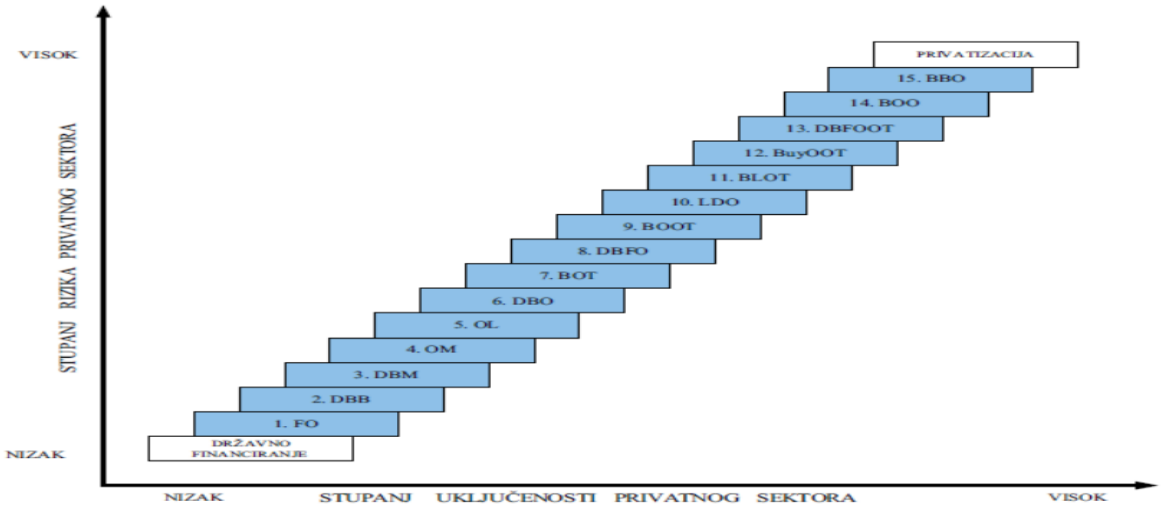
Javna vlast koja ovisi o privatnom partneru može izgubiti mogućnost kontrole nad projektom, obzirom da privatni partner ima za cilj povećati tržišni udio što nerijetko dovodi do konflikta sa politikom javnog partnera koja je usmjerena na opće dobro. To može rezultirati time da se javna sredstva ne koriste u općem interesu, već u privatnom. Kod složenih projekata koji iziskuju dodatna znanja, vještine i financijska sredstva, može se ograničiti broj potencijalnih ponuđača, smanjujući konkurenciju i povećavajući cijenu projekta. Nadalje, javni je sektor često izložen političkim pritiscima da sklopi ugovor sa najjeftinijim investitorom, ne

uzimajući u obzir njegovu realnu mogućnost pružanja ugovorenih usluga. Na samom kraju, ali ne i najmanje važno, najveća opasnost je da privatni partner odustane od ulaganja tijekom realizacije projekta.[34]

3. MODELI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA S POSEBNIM OSVRTOM NA PROJEKTNO FINANCIRANJE

3.1. Modeli javno-privatnog partnerstva

Mnogobrojne, praktično neograničene (Slika 7), mogućnosti stoje na raspolaganju za pružanje javnih usluga - od neposrednog pružanja usluge od strane javnog subjekta (koje ne predstavlja JPP), preko brojnih oblika JPP do potpune privatizacije (također, kako je već rečeno, ne predstavlja JPP) kojima javni sektor dio ili, rječe, potpunu odgovornost, rizike i koristi od pružanja javnih usluga prenosi na privatni sektor.



Slika 7. Uključenost privatnog sektora u suradnju s javnim sektorom i modeli JPP
Izvor: Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A., op. cit., str. 609.

U ovisnosti o stupnju uključenosti javnog i privatnog sektora u projektiranje, izgradnju, održavanje, financiranje, operacionalizaciju, upravljanje, kao i alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture, JPP obuhvaća sljedeće modele:[35]

[34] Kružić, D., Lovrinčević, M., (2016) Projekti javno-privatnog partnerstva, Ekonomski fakultet, Split, Interni materijali.
[35] Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008) Javno – privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45(3), str. 608-611.

1. Privatno financiranje (FO:Finance Only): Privatni sektor, najčešće banke i fondovi, neposredno financiraju izgradnju javne infrastrukture. Svi troškovi financiranja idu na teret javnog sektora, koji snosi i sve rizike izgradnje i eksploatacije.

2. Projektiraj-Pobjedi u nadmetanju-Izgradi (DBB:Design-Bid-Build): Javni partner određuje zahtjeve projekta, osigurava njegovo financiranje i projektiranje. Postupkom javne nabave odabire najpovoljnijeg privatnog ponuđača, koji je odgovoran za izgradnju. Javni partner pruža uslugu, održava objekt i vlasnik je izgrađenog objekta.

3. Projektiraj-Izgradi-Održavaj (DBM:Design-Build-Maintain): Privatni sektor, po zahtjevima i specifikacijama javnog sektora, projektira, gradi i održava infrastrukturu, najčešće uz unaprijed ugovorenu fiksnu cijenu, čime se troškovni rizik i rizik kvalitete i održavanja izgrađenog, prenosi na privatni sektor.

4. Izvedi-Održavaj (OM:Operate-Maintain): Privatni sektor temeljem ugovorenih uvjeta, pruža uslugu koristeći javna dobra ili javnu imovinu, pri čemu vlasništvo ostaje u rukama javnog sektora. Po svojoj naravi, OM modeli predstavljaju tzv. outsourcing ugovore.

5. Operativna licenca (OL:Operation License): Privatni sektor dobiva dozvolu od javnog sektora da pruža javnu uslugu, najčešće ograničenog trajanja. Npr. javni sektor raspisuje natječaj i daje određeno javno dobro koncesionaru na određeni broj godina. Obveza privatnog partnera je da održava to dobro i uredno plaća obveze prema javnom sektoru.

6. Projektiraj-Izgradi-Izvedi (DBO:Design-Build-Operate): Privatni sektor, po zahtjevima i specifikacijama javnog sektora, projektira i gradi javno dobro, najčešće po fiksnoj cijeni, a financiranje i troškove financiranja snosi javni sektor. Po završetku gradnje, privatni partner uzima objekt u dugoročan zakup i koristeći ga pruža uslugu.

7. Izgradi-Izvedi-Prenesi (BOT:Build-Operate-Transfer): Privatni sektor, po projektima javnog sektora, gradi javno dobro i koristeći ga pruža uslugu. Privatni partner kao pružatelj usluge (pod kontrolom javnog sektora) naknadu za pruženu uslugu naplaćuje od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom višegodišnjeg zakupa, javno se dobro vraća javnom partneru.

8. Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Izvedi DBFO: Design-Build-Finance-Operate): Privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnog dobra i uzima ga u dugoročan najam. Upravlja pružanjem usluge i koristi javno dobro ugovoreni broj godina.

9. Izgradi-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (BOOT:Build-Own-Operate-Transfer): Privatni sektor, po projektima javnog sektora, gradi javno dobro, zadržava ga u vlasništvu i posjedu za ugovoreno vrijeme trajanja aranžmana i koristeći ga pruža uslugu. Privatni partner kao pružatelj usluge naknadu za pruženu uslugu naplaćuje od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom ugovorenog roka, vlasništvo nad javnim dobrom se prenosi javnom partneru bez naknade.

10. Zakupi-Razvij-Izvedi (LDO:Lease-Develop-Operate): Privatni partner javno dobro uzima u zakup, tehnološki i funkcionalno ga razvija i unapređuje, I upravlja njegovim korištenjem.

11. Izgradi-Zakupi-Izvedi-Prenesi (BLOT: Build-Lease-Operate-Transfer): Privatni partner gradi javno dobro i uzima ga u zakup. Vlasništvo ostaje u javnom sektoru, a privatni sektor koristeći zakupljeni javni objekt pruža uslugu. Istekom ugovorenog roka, posjed nad javnim dobrom se vraća javnom partneru.

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

13. Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (DBFOOT: Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer): Privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnog projekta, upravlja pružanjem usluge i koristi javno dobro, koje je njegovo vlasništvo, ugovoreni broj godina. Istekom ugovorenog roka, vlasništvo nad javnim dobrom se prenosi javnom partneru bez naknade. O ovom modelu više će biti rečeno u nastavku (u točci 4.), obzirom da se obrađuje konkretan slučaj ugovoren po DBFOOT modelu.

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

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

Kako je to uočljivo iz prethodnog prikaza, razlika među prezentiranim modelima partnerstva proizlazi kako iz različite obuhvatnosti podjele uloga javnog i privatnog partnera u realizaciji projekata, tako i iz ugovorenog načina financiranja, upravljanja, održavanja, alokacije rizika i vlasničkog statusa izgrađene ili modernizirane infrastrukture ili javnog objekta. Iz navedenog je moguće uočiti kako je svako JPP specifično a razlike među modelima vezane su uz brojne parametre, a naročito spremnost partnera na suradnju i dogovornu alokaciju rizika.

3.2. Oblici realizacije partnerstva javnog i privatnog sektora

Svi prethodno navedeni modeli JPP mogu se grupirati u šest temeljnih oblika realizacije partnerstva javnog i privatnog sektora:[36]

- **Ugovori o upravljanju** (*eng. Management contracts*) i ugovori o pružanju usluga (*eng. service contracts*), kojima privatni sektor preuzima pružanje neke usluge u ime ili za račun javnog sektora.
- **Ugovori o najmu/zakupu javnih dobara** (*eng. Lease agreements*), kojima javni sektor daje javnu imovinu privatnom partneru na korištenje. Privatni partner unajmljenu/zakupljenu imovinu koristi i najčešće je tehnološki i funkcionalno razvija.
- **Ugovori o zajedničkom ulaganju** (*eng. Joint venture agreements*), kojima javni i privatni sektor osnivaju zajednički poslovni subjekt (najčešće trgovačko društvo) radi realizacije nekog projekta, a visina i način ulaganja i raspodjela rizika se definiraju ugovorom.
- **Koncesijski ugovor** (*eng. Build-Operate-Transfer, BOT*) kojim javni sektor dio svojih prava ili obavljanje određene djelatnosti prenosi, na ugovoreni rok, u sferu odgovornosti privatnog partnera.
- **Privatna financijska inicijativa** (*eng. Private Finance Initiative, PFI*), oblik JPP koji po svojim karakteristikama pripada u DBFO (*Design-Build-Finance Operate*) tip

[36] Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A., Javno-privatno partnerstvo, op. cit., str. 611.

ugovora. Pod ovim oblikom partnerstva poznati su još i, prethodno spomenuti, modeli kao npr. BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*), DBFOOT (*Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer*) i dr. Javni sektor putem ugovora iz domene PFI iznajmljuje ili kupuje točno određenu vrstu javnih dobara ili javnih usluga, koje mu pruža privatni partner.

- **Ugovori BOO** (*Build-Own-Operate*) i **BBO** (*Buy-Build-Operate*) kojima privatni partner kupuje, gradi, održava i upravlja imovinom koja je njegovo isključivo vlasništvo i čijim gospodarenjem privatni partner snosi sve rizike, ali i sve koristi od pružanja ugovorene javne usluge.

Rekapitulacija temeljnih osobina prezentiranih oblika realizacije JPP prikazana je u Tablici 1. iz koje je moguće uočiti različitu poziciju javnog i privatnog partnera obzirom na vlasništvo, izvedbu - pružanje usluge i njeno održavanje, kapitalna ulaganja, komercijalne rizike kao i vrijeme trajanja partnerskog odnosa.

Tablica 1. Oblici realizacije partnerstva javnog i privatnog sektora

Oblik JPP	Vlasništvo	Izvedba i održavanje	Kapitalna ulaganja	Komercijalni rizici	Trajanje
Ugovori o upravljanju i pružanju usluga	Javno	Privatno	Javna	Javni	3-5 godina
Ugovori o najmu/zakupu	Javno	Privatno	Privatna	Privatni	7-15 godina
Zajednička ulaganja	Podijeljeno: Javno/Privatno	Privatno	Podijeljena: Javno/Privatno	Podijeljeno: Javno/Privatno	Određeno ugovorom o osnivanju
Koncesijski ugovori	Privatno/Javno	Privatno	Privatna	Privatni	25-40 godina
Privatna financijska inicijativa	Privatno/Javno	Privatno	Privatna	Privatni	25-50 godina
Ugovori BOO, BBO	Privatno	Privatno	Privatna	Privatni	30-50 i više godina

Izvor: Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A., op. cit., str. 613.

Suština JPP ogleda se upravo u uravnoteženju interesa javnog i privatnog partnera, a vezano uz status vlasništva, financiranje i, naročito, alokaciju rizika u odabranom načinu realizacije

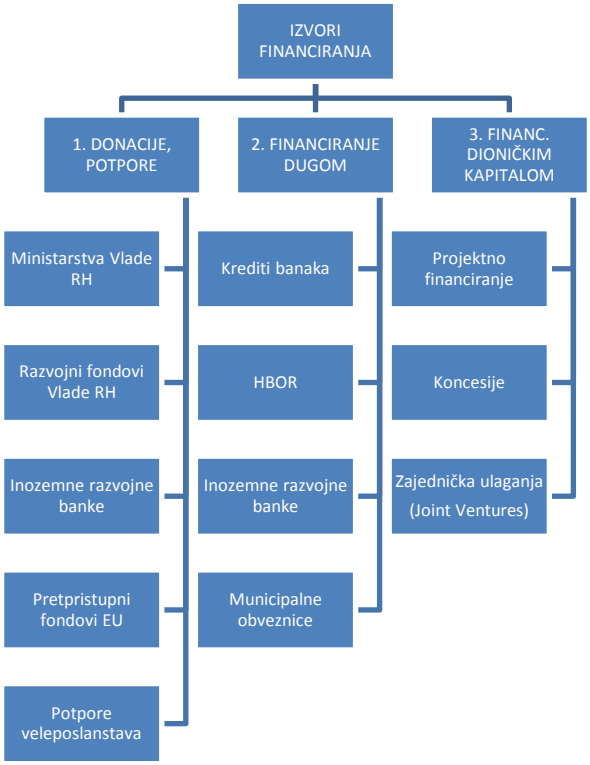
JPP koji najbolje uvažava želje i mogućnosti javnog i privatnog partnera. Za uspjeh u realizaciji JPP važno je u suglasju partnera utvrditi sve rizike (financijske rizike, rizike koji nastaju u projektiranju i izgradnji objekata, rizike uporabe i upravljanja, rizike održavanja, tehnološke rizike, političke rizike, rizike zaštite okoliša) povezane sa svakom od faza realizacije projekta, alocirati ih tako da ravnoteža osigura zainteresiranost partnera, koji preuzimanjem rizika razvijaju svoje strategije upravljanja rizicima, nastojeći minimalizirati ukupne troškove.

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

3.3. Projektno financiranje

U tržišnom se gospodarstvu koriste tri modela financiranja izgradnje, održavanja i korištenja infrastrukture: (1) javno (državno) financiranje, (2) privatno financiranje i (3) mješovito financiranje tj. partnerstvo javnog i privatnog sektora.[37] Ograničenost u mogućnostima financiranja infrastrukturnih projekata usporava rast kvalitete usluga i daljnji razvoj infrastrukture. U tom smislu javno-privatno partnerstvo pruža nove financijske izvore i nove mogućnosti upravljanja koje mogu doprinijeti poboljšanju kvalitete javnih usluga i bržem društvenom i ekonomskom razvoju. JPP ne znači negaciju tradicionalnog (javnog) načina financiranja i upravljanja, već je to novi partnerski odnos za poboljšanje infrastrukture.

[37] Aralica, Z., Račić, D., Šišinački, J. (2007) Projektno financiranje infrastrukture, u: Privredna kretanja i ekonomska politika, 17(112), Ekonomski institut Zagreb, str. 53.



Slika 8. Izvori financiranja javnog sektora

Izvor: Vodič za učinkovito upravljanje procesom kapitalnih ulaganja, Urban Institute, Zagreb, 2006., str. 17.

Javni sektor može (Slika 8.) koristiti vlastita sredstva za financiranje kapitalnih projekata, pogotovo ako doživljava nagli rast i ima viškove sredstava. Međutim takvi načini financiranja su rijetki, pogotovo u Hrvatskoj. Kako bi financirao projekte infrastrukture javni sektor može se koristiti donacijama (države ili fondova EU), može odabrati opciju zaduživanja (kredit ili izdavanje obveznica) ili pristupiti partnerstvu s privatnim sektorom.

3.3.1. Pojam projektnog financiranja

Tradicionalni način financiranja razvoja predstavlja financiranje dugom i često je kočnica potrebnog razvoja infrastrukture i usluga u mnogim ekonomijama, jer javni sektor nije u mogućnosti osigurati financiranje infrastrukture i povrat uloženih sredstava. Financijska sredstva koja se koriste za financiranje infrastrukture su budžetska i kreditna sredstava, pri čemu kreditori uglavnom zahtijevaju državne garancije što je često veliki problem za vlade država u kojima se projekti realiziraju.

Projekti infrastrukture zahtijevaju značajna financijska sredstva, koja nije jednostavno osigurati u potrebnom iznosu. Financiranje infrastrukture obuhvaća proračunsko i

izvanproračunsko financiranje. Proračunsko financiranje obilježava proces prikupljanja poreznih i neporeznih proračunskih prihoda iz kojih se namiruju proračunski rashodi.

Izvanproračunsko financiranje karakterizira pribavljanje izvora financiranja od vanjskih subjekata, a za namirenje javnih izdataka. Kao najčešći oblici izvanproračunskog financiranja javnog sektora navode se *dugoročno dužničko financiranje* (financiranje kreditom ili izdavanjem obveznica) i financiranje posredstvom JPP-a.

Projektno financiranje *(eng. Project finance*) je osnova brojnih modela javno-privatnog partnerstva što im ujedno daje velike prednosti nad drugim metodama upravljanja i financiranja. JPP pruža šansu velikom broju kompanija da iskoriste svoje iskustvo i znanje za realizaciju projekata javne infrastrukture. Bolja infrastruktura i usluge daju povoljnost za korisnike da za istu cijenu naknada i poreza koje plaćaju imaju bolje usluge.

Financijska tehnika koja se primjenjuje kod projekata u javno-privatnom partnerstvu je tehnika projektnog financiranja. Osnovno je obilježje *projektnog financiranja* da se razvoj projekta pretežno financira zajmom čija se otplata očekuje od prihoda koje će projekt ostvariti, dok se imovina projekta koristi za osiguranje otplate.[38] Projektno financiranje se koristi uglavnom kod složenih projekata infrastrukture i razlikuje se od financijskih tehnika koje se primjenjuju kod uobičajenog klasičnog dužničkog financiranja javnog sektora. Projektno financiranje pokazalo se u svijetu učinkovitim oblikom financiranja dugoročnih projekata, koji traže veliku kapitalizaciju i uključuju više sudionika.

Pod projektnim financiranjem se podrazumijeva financiranje određenog ekonomskog subjekta u kojem se zajmodavci zadovoljavaju time da se inicijalno oslanjaju na novčani tok i prihode novog ekonomskog subjekata kao na izvor sredstava iz kojih će se kredit otplatiti, a ne na imovinu tog ekonomskog subjekta kao na osiguranje za dani kredit. Dakle, projektno financiranje je takva struktura kreditiranja koja se prvenstveno oslanja na prihode koje ostvaruje projekt kao izvor otplate kredita, gdje imovina projekta i prava koja su s njim povezana čine sekundarni oblik osiguranja naplate kredita.[39]

[38] Aralica, Z., Račić, D., Šišinački, J. (2007) op. cit., str. 53.

[39] Juričić, D. (2011) Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, op. cit., str 65.

Međunarodna udruga za projektna financiranja (IPFA) definira projektno financiranje kao *„financiranje dugoročne infrastrukture, industrijskih objekata i javnih usluga, a koje se ne temelji (ili se samo djelomično temelji) na sposobnosti dužnika da otplati kredit, već na takvoj strukturi gdje se kredit i kapital kojim se financira projekt otplaćuju iz prihoda koje ostvaruje projekt“.*[40]

Projektno financiranje također se povezuje i s 'izvanbilančnim financiranjem', s obzirom na to da se koriste sredstva trećih osoba za potrebe financiranja određenog projekta, a zaduženje se po toj osnovi neposredno ne odražava na samu bilancu vlasnika projekta. Postoje dva osnovna tipa projektnog financiranja – financiranje bez prava regresa i financiranje s ograničenim regresom, a bit jednog i drugog sastoji se u tome da se vjerovnici projekta odnosno kreditori ne mogu 'regresirati' od sponzora ili vlasnika projekta u slučaju da projekt na podmiri svoje obveze prema njima po osnovi zaduženja, odnosno da se mogu 'regresirati' od njih samo u ograničenoj mjeri.

Projektno financiranje u određenim se slučajevima naziva i 'strukturirano financiranje' zato što zahtijeva takvo strukturiranje odnosno kombiniranje zaduženja i vlastitog kapitala (kapitala vlasnika ili sponzora projekta), tako da novčani tok projekta može adekvatno servisirati zaduženje projekta.[41]

Projektno financiranje koristi se za financiranje uglavnom velikih projekata kod kojih kreditori pozornost primarno usmjeravaju na novčani tok projekta i zaradu od projekta kao na osnovni izvor za povrat duga, a imovina projekta je jedini fizički kolateral.[42] Ovo znači da kod projektnog financiranja kreditna sposobnost DPN-a (društva posebne namjene koje realizira projekt)[43] nema presudnu ulogu kod ocjene kreditne sposobnosti, već to imaju budući prihodi koje ostvaruje projekt.

[40] Avelini Holjevac, I. i drugi (2007) Javno-privatno partnerstvo: turizam, europska i svjetska iskustva, Fintrade & Tours, str 273.

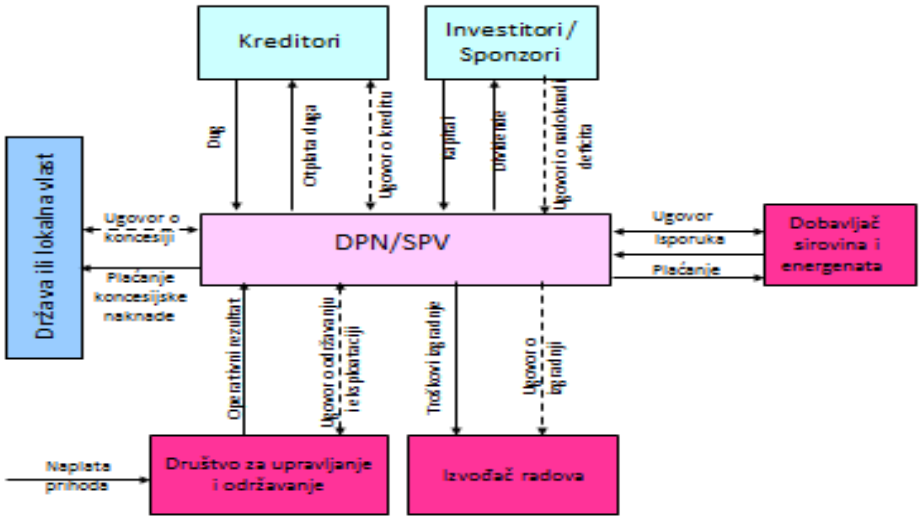
[41] Avelini Holjevac, I. i drugi (2007) op. cit., str 273.

[42] Juričić, D. (2011) op. cit., str. 67.

[43] Koriste se još i nazivi: SPV (Special Purpose Vehicle), SPC (Single Project Company), SPE (Single Project Entity), PC (Project Company), TPN (Tvrtka Posebne Namjene).

3.3.2. Sudionici u projektnom financiranju

Projektno financiranje uključuje čitav niz sudionika koji stupaju u različite vrste ugovornih odnosa s projektnim društvom kao pravnim subjektom (trgovačkim društvom) zaduženim za pribavljanje financijskih sredstava potrebnih za razvoj i provedbu projekta, tj. za projektiranje, građenje i upravljanje objektom, te prodaju dobara/usluga, a kako je to prikazano Slikom 9.



Slika 9. Sudionici u projektnom financiranju

Kružić, D., Lovrinčević, M., (2016): Financiranje projekata infrastrukture: Klasično vs. projektno financiranje (interni materijali), Ekonomski fakultet, Split.

Prethodno navedeni brojni sudionici koji se pojavljuju u realizaciji projektnog financiranja imaju sljedeće zadatke odnosno uloge:[44]

Nositelj projekta i drugi dioničari projektnog društva: Nositelj projekta razvija projekt i organizira sudjelovanje svih ostalih sudionika projekta. Također, nositelj projekta ulaže vlastiti kapital u projektno društvo ili drugi subjekt putem kojeg se projekt realizira. Ukoliko postoji više nositelja projekta, oni obično formiraju trgovačko društvo, partnerstvo ili drugi

[44] Aralica, Z., Račić, D., Šišinački, J. (2007) op. cit., str. 61-63.

oblik ugovornog povezivanja slijedom kojeg definiraju međusobna prava i obveze. Osim nositelja projekta, često postoje i drugi ulagači vlastitog (dioničkog) kapitala koji time ostvaruju interesnu povezanost s budućim poslovanjem projekta.

Zajmodavac: Zajmodavac je financijska institucija (ili konzorcij takvih institucija) koja projektnoj kompaniji daje kredit za razvoj i realizaciju projekta. Za osiguranje potraživanja po osnovi navedenog kredita koristi se imovina stečena tijekom trajanja projekta. Zbog velikih iznosa kredita i potrebe za podjelom rizika u projektnom financiranju česti su tzv. sindicirani zajmovi, pri čemu dvije ili više banaka zajednički financiraju projekt. U manjoj mjeri u ulozi zajmodavca mogu se naći i nositelji projekta - dioničari projektnog društva koji mogu dodatno financirati projekt putem zajmova koje zasebno ugovaraju s projektnim društvom.

Izvođač radova na objektu: Izvođač radova na objektu stupa u ugovorni odnos s projektnim društvom na osnovi kojeg obavlja projektiranje i izvedbu radova na projektu - najčešće u suradnji s različitim podugovaračima.

***Poslovni subjekt koji upravlja objektom*:** Poslovni subjekt koji upravlja objektom na osnovi dugoročnog ugovora s projektnim društvom (DPN) upravlja funkcioniranjem objekta i pružanjem odgovarajućih usluga korisnicima. Tvrtka koja upravlja objektom odgovorna je za njegovo održavanje kao i za kvalitetu i opseg usluga koje pruža.

***Dobavljač ključnih inputa*:** Dobavljači ključnih inputa ulaze u dugoročne ugovorne odnose s projektnim društvom kojima se obvezuju na pribavljanje odgovarajućih inputa (npr. energije, sirovina ili drugih resursa) po unaprijed utvrđenim uvjetima.

Kupac proizvoda ili usluge: Projektno financiranje rezultira proizvodima ili uslugama koje se nude tržištu putem jednog od dva osnovna distribucijska kanala - maloprodaje ili veleprodaje. U prvom se slučaju proizvod kupcima nudi izravno, a u potonjem postoji posrednik koji ulazi u dugoročan ugovorni aranžman s projektnim društvom temeljem kojeg kupuje cjelokupnu količinu proizvoda/usluga i dalje ih nudi na tržištu. Izbor između maloprodaje i veleprodaje u nekim je slučajevima definiran tehničkom izvedbom infrastrukturnog objekta ili distribucijske mreže i/ili pak strukturom tržišta.

Prethodno navedeni sudionici uz suradnju javnog sektora omogućavaju kako realizaciju svojih ciljeva, tako i ciljeva javnog sektora u projektnom financiranju:

- omogućava se realizacija velikih investicijskih projekata za koje nema dovoljno novca u državnom proračunu a da se ne poveća javni dug,
- s obzirom na to da je izravni dužnik projekt**,** omogućava se javnom sektoru sa slabijim kreditnim rejtingom da osigura vanjsko financiranje,
- omogućava se transfer tehnologije, obuka lokalne radne snage i pozitivni efekti na domaće gospodarstvo u okruženju projekta.

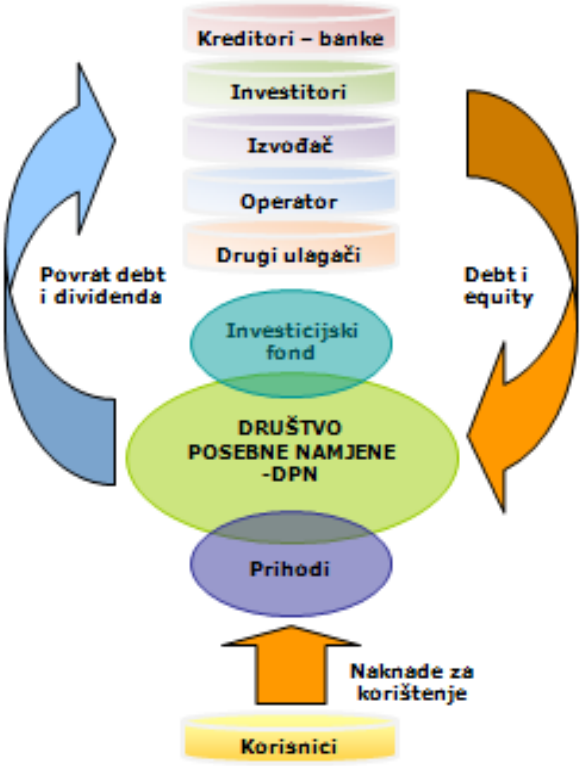
Investicije koje se ostvaruju na osnovi projektnog financiranja uglavnom spadaju u kategoriju razvojnih prioriteta i obično uživaju mnogobrojne beneficije (prije svega porezne i carinske olakšice). Projektno financiranje uključuje čitav niz sudionika koji stupaju u različite vrste ugovornih odnosa s projektnim društvom (DPN) kao pravnim subjektom (trgovačkim društvom) zaduženim za pribavljanje financijskih sredstava potrebnih za razvoj i provedbu projekta, tj. za projektiranje, građenje i upravljanje objektom, te prodaju dobara/usluga.

3.3.3. Društvo posebne namjene – nositelj realizacije projekta

Projektna kompanija odnosno društvo posebne namjene - DPN osniva se kao pravni entitet (poduzeće) koji je nositelj aktivnosti za realizaciju projekta. DPN je ujedno je 'mehanizam' putem kojega se ostvaruje:

- financiranje projekta, a u kasnijim fazama i
- operativno upravljanje projektom i njegovim financijskim tokovima,

kako to zorno prikazuje Slika 10.



Slika 10. DPN - Financijski tokovi projektnog financiranja
Kružić, D., Lovrinčević, M. (2016): Financiranje projekata infrastrukture: Klasično vs. projektno financiranje (interni materijali), Ekonomski fakultet, Split.

Osnivači DPN-a, projektne kompanije (odnosno društva posebne namjene) uglavnom su sponzori ili vlasnici projekta, koji osiguravaju početni (osnivački) kapital za njezino poslovanje i razvoj projekta.

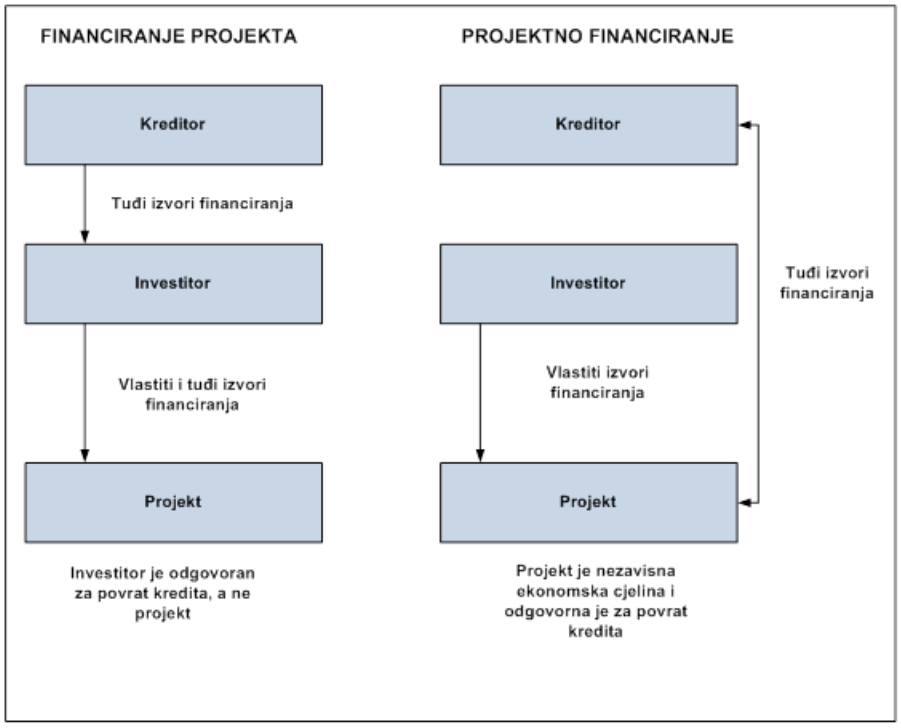
U osnivački kapital DPN-a mogu ulagati i izvođači radova, isporučitelji opreme, financijske institucije, korisnici budućih usluga, odnosno svi koji u tome vide interes te su prema tome voljni preuzeti poduzetnički rizik na osnovi ulaganja u rizični kapital projekta.

3.3.4. Specifičnosti projektnog financiranja

Klasično dužničko financiranje (financiranje projekata) je tradicionalni način financiranja projekata koji u prvom redu traži zadovoljavajuće ekonomske elemente projekta, a manju pažnju posvećuju financijskom aspektu. Financijski aspekt je uglavnom važan da bi se osigurala sredstva za pokrivanje troškova projekta. Povrat sredstava se ne traži od samog

projekta već se raspoređuje na ukupne prihode proračuna. Globalno, povrat se računa kroz ekonomske efekte, koji su često indirektni, ali nikada direktno po pravilima financijskog ulaza i izlaza (*cash flow projekta*).

Projektno financiranje se bitno razlikuje od "financiranja projekta", koje je uglavnom vezano za tradicionalni način financiranja projekata, gdje investitor osigurava ukupna sredstva za financiranje projekta pozajmljivanjem ili iz vlastitih izvora (fondovi, proračun…), a kako je to prikazano Slikom 11.



Slika 11. Klasično vs. projektno financiranje
Izvor, Juričić, D. (2011), Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RRiF, Zagreb, str.70.

Za razliku od „financiranja projekta", „projektno financiranje" kako je prethodno ukazano zahtijeva povrat financijskih sredstava isključivo iz projekta (projektni cash flow). Za sve sudionike projektno financiranje ima dvije ključne prednosti u odnosu na klasičan način financiranja projekta:

- *povećava se raspoloživost financiranja* čime se omogućava realizacija projekta koji se zbog veličine potrebnog ulaganja ne bi ostvario samo na osnovi vlastita kapitala

sponzora projekta ili izravnog zaduženja (npr. bankarskih kredita ili zaduženjem na tržištu kapitala), te

- *smanjuje se rizik, odnosno rizik se raspoređuje na sudionike u projektnom financiranju*, a iskustvo je pokazalo da je adekvatna alokacija rizika na sudionike u projektu vrlo bitan faktor u pokretanju i uspjehu svakog projekta.

Kod tradicionalnog financiranja fokus je na zadovoljavanje ekonomskih, a ne financijskih aspekata. Financijski aspekt je najvažniji čisto za pokrivanje troškova, povrat sredstava je važan samo za pozajmljen dio, a ne za ostalo. Povrat se ne traži od projekta, već se neizravno dobiva kroz prihode sektora/proračuna. Općenito povrat se gleda kroz ekonomske efekte, a ne direktno po financijskom ulazu i izlazu (novčanom toku) samog projekta, dok se kod projektnog financiranja zahtijeva povrat isključivo iz sredstava projekta (projektni cash flow) – koji je neovisna ekonomska cjelina odgovorna za povrat kredita.

Projektno financiranje se naziva i *'strukturirano financiranje'* zato što zahtijeva takvo strukturiranje odnosno kombiniranje zaduženja i vlastitog kapitala (kapitala vlasnika ili sponzora projekta), tako da novčani tok projekta može adekvatno servisirati zaduženje projekta. Neke od tipičnih značajki projektnog financiranja su sljedeće:[45]

- predviđeno je za projekte koji su pravno i ekonomski nezavisni, a koji se provode kroz DPN (društvo za posebnu namjenu);
- koristi se za uglavnom za nove projekte, a ne za već uspostavljeno poslovanje;
- velik je odnos duga i glavnice (velika poluga);
- nema jamstva od investitora u projektnu kompaniju (financiranje 'bez prava naknade') ili postoje tek ograničena jamstva (financiranje 's pravom naknade') za dug od projektnog financiranja;
- vjerovnici se za servisiranje duga oslanjaju na budući novčani tok projekta, a ne na vrijednost njegove imovine ili na analize povijesnih financijskih rezultata;
- projektni su ugovori glavno osiguranje za vjerovnike, a vjerojatno je da će fizička imovina projektne kompanije vrijediti mnogo manje od duga ako je se proda uslijed dužnikovih neispunjavanja financijskih ugovornih obveza;

[45] Yescombe, E. R. (2010) Javno-privatna partnerstva: načela, politike i financiranje, Mate, Zagreb, str. 115.

- vjerovnici vrše detaljnu kontrolu nad aktivnostima projektne kompanije kako bi osigurali da vrijednost projektnih ugovora na bude ugrožena, npr. uslijed neispunjavanja zadanih performansi;
- projekt ima vremenski određen životni vijek koji se temelji na čimbenicima poput vremenskog trajanja ugovora, ili licencija ili pričuva prirodnih resursa;
- dug projektnog financiranja stoga mora biti u potpunosti otplaćen do isteka vijeka projekta.

Strukture projektnog financiranja razlikuju se od ugovora do ugovora - ne postoji 'standardno' projektno financiranje, budući da svaki ugovor ima svoje specifične značajke. No, zajednički su prethodno ukazani principi koji su temelj projektnog financiranja.

3.4. Perspektive javno – privatnog partnerstva

Iako u državama EU postoje brojne evidencije o prednostima JPP kao načina ugovaranja i nabave javne infrastrukture (naročito u povećanju kvalitete građevina i u smanjenju ukupnih životnih troškova građevina), trenutačno rasterećenje tekućeg zaduživanja javne vlasti još uvijek je dominantni ekonomski razlog primjeni modela JPP.[46] Suradnja javnog i privatnog sektora u mogućnosti je ponuditi razne prednosti, kako za javni tako i za privatni sektor. Perspektive JPP proizlaze iz pozitivnih efekata korištenja nekog od modela JPP koji generiraju:[47]

Ubrzanje infrastrukturnih usluga. Javno-privatno partnerstvo dopušta javnom sektoru raspoređivanje troškova na duže razdoblje. To omogućava da projekt bude realiziran i onda kad je raspoloživost javnog kapitala možda ograničena, čime se omogućava realizacija potrebnih investicija. Na taj način moguće je ugovaranje različitih i brojnijih projekata koji zbog financijskih ograničenja na drugi način ne bi bili ostvarivi.

Brža implementacija. Budući da privatni sektor raspolaže znanjem, opremom, dizajnom, tehničkim dostignućima te pružanjem kvalitetnih usluga, u mogućnosti je u vrlo kratkom

[46] Marenjak, S. et all. (2007) Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, op. cit., str. 599.

[47] Barković, I., Širić, M. (2010) Uloga i značaj javno - privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj-izabrani primjeri. Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues, 23(1), 193-194. Preuzeto s http://hrcak.srce.hr/57842

vremenskom razdoblju isporučiti glavni projekt za izuzetno složene javne projekte. Pod utjecajem tržišta privatni je sektor prisiljen primijeniti inovativnosti, dok javni sektor zbog svoje pozicije ne može takvim tempom razvijati svoju inovativnost.

Bolja raspodjela rizika. Temeljno je načelo bilo kojeg oblika javno-privatnog partnerstva raspodjela rizika na obje strane, uz najbolje moguće upravljanje i najmanje troškove. Kod tradicionalne isporuke sve rizike snosi javni sektor, dok primjena javno-privatnog partnerstva omogućava podjelu rizika između oba sektora.

Bolji poticaji za provedbu. Raspodjela rizika mora poticati poduzetnike u privatnom sektoru prema kvalitetnijoj vlastitoj upravi i povećanju učinkovitosti zadanog projekta. U većini projekata javno-privatnog partnerstva potpuna isplata privatnom sektoru uslijedit će tek ako se zahtijevani standardi usluge budu u potpunosti ostvarili.

Poticanje kvalitete usluge. Međunarodna iskustva govore da je kvaliteta usluge postignuta kroz javno-privatno partnerstvo često bolja nego kvaliteta postignuta unutar tradicionalne nabave.

Stvaranje dodanih vrijednosti. Privatni sektor u mogućnosti je stvarati dodatne prihode kroz suradnju s trećim stranama, i na taj način smanjuje troškove, za razliku od bilo kojega javnog sektora.

Unaprjeđenje javne uprave. Prijenosom odgovornosti i rizika na privatni sektor, javna uprava službeno nastupa kao regulator i usredotočena je na projekt nadzirući planiranje i realizaciju, a ne na svakodnevnu isporuku javnih usluga. Drugim riječima, dolazi do reforme javne uprave prijenosom znanja i vještina u upravljanju projektima JPP-a.

Ilustrativan primjer prednosti korištenja JPP modela je primjer Kanade[48] u kojoj je u razdoblju od 2003. do 2012. realiziran 121 projekt JPP-a kojim je generirano: 517.000 radnih mjesta (291.000 direktnih radnih mjesta); 92,1 milijarde $ pruženih usluga, 48,2 milijarde $ GDP i 9,9 milijardi $ uštede u troškovima (*Value for Money*, VfM).

[48] „10 Year Economic Impact Assessment of PPP in Canada, 2003-2012", The Canadian Council for PPP & InterVistas, 2013.

Za ilustraciju efikasnosti tradicionalnog (dužničkog) financiranja javnih investicija i onih financiranja realiziranih primjenom JPP modela navodi se primjer iz Australije. Usporedba 21 realiziranog projekta primjenom JPP s korištenjem projektnog financiranja i 33 realizirana projekta „s tradicionalnim financiranjem"[49] dala je sljedeće rezultate:

- od 4,9 milijardi $ JPP projekata prekoračenje troškova je iznosilo 58 milijuna $ (1,2%),
- od 4,5 milijardi $ „tradicionalno financiranih projekata" prekoračenje troškova je iznosilo 673 milijuna $ (14,9%),
- kod JPP projekata prosječno probijanje roka izgradnje iznosi svega oko 1,1%,
- kod „tradicionalno financiranih projekata" prosječno probijanje roka izgradnje je oko 23,5%.

U svijetu u kojem ideje pokreću ekonomije, nije čudno da se izgradnja javne infrastrukture i pružanje javnih usluga sve češće baziraju na suradnji javnog i privatnog sektora - uz smanjenje značenja komparativnih prednosti materijalnih resursa sve se više povećava uloga inovacija, kreativnosti i znanja pri zadovoljavanju javnih potreba.[50]

Glavni ekonomski razlog povećanja i značajnije primjene JPP-a u budućnosti će predstavljati rasterećenje zaduživanja državne i lokalnih vlasti kao investitora. Budući da su njihovi proračuni preopterećeni za financiranje kapitalnih projekata, dodatna financijska sredstva privatnog partnera jednostavniji su put k izgradnji projekta od primjerice kreditnog zaduživanja ili izdavanja obveznica. U uvjetima prezaduženosti javnog sektora pritisak potražnje za javnim dobrima i uslugama nadilazi kapacitet tradicionalnog financiranja, pa će se jaz između ponude i potražnje za javnim uslugama umjesto tradicionalnim financiranjem iz proračuna sve više prevladavati korištenjem nekog od brojnih modela JPP-a kojima će se partnerskim aranžmanima javnog i privatnog sektora generirati opće društvene koristi i dodatno potaknuti gospodarski razvoj.

Dobivajući sve više na značenju u novoj, poduzetničkoj ekonomiji, privatni sektor nastoji pokrenuti nove aktivnosti, identificirajući povoljnosti realizacije poslovnih pothvata i tražeći načine razvoja partnerstva s javnim sektorom. Uvođenje privatnog partnera u realizaciju

[49] Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia, final report, The Allen Consulting Group, University of Melburne, 2007.

[50] Kružić, D., Lovrinčević, M. (2016) Pojam, obilježja i sadržaj JPP (interni materijali), Ekonomski fakultet, Split.

novih javnih projekata i pružanje novih javnih usluga omogućit će da javni partner definira javnu uslugu i standarde njezine isporuke (izlazne karakteristike), a da privatni partner preuzme rizike izgradnje, raspoloživosti i financiranja, te upravljajući rizicima projekta dugi niz godina ostvaruje svoju korist.[51] Daljnja perspektivnost JPP-a proizlazi iz njegovih temeljnih karakteristika:[52]

- JPP je upravljačka reforma,
- JPP je inovativan alat koji može unaprijediti pružanje javnih usluga,
- JPP je način rješavanja problema pružanja javnih usluga s ciljem povećanja njihove kvalitete i smanjenja cijene javne usluge,
- JPP omogućava uključivanje menadžera javnog sektora u tržišnu utakmicu,
- JPP doprinosi pomicanju rizika (sukladno ugovorenoj alokaciji) ali i raspodjeli moći između javnog i privatnog sektora,

koje omogućavaju da se korištenjem različitih modela JPP-a podiže razina kvalitete pružanja javnih usluga, ubrzava gospodarski rast i razvoj i omogućava reforma javne uprave prijenosom znanja i vještina u upravljanju projektima s privatnog na javni sektor.

JPP-o je odgovor države na potrebu za efikasnošću koju posjeduje privatni sektor, pružajući javne usluge uz manju javnu potrošnju. Prednost dugoročnosti ugovora o javno – privatnom partnerstvu je da traju dulje od političkih mandata, pa su javne djelatnosti manje osjetljive na izborne rezultate, kako na državnoj tako i na lokalnoj razini. U modelima partnerstva jasnije se vide troškovi preuzimanja određenog rizika, zato jer su rizici izravno izloženi mehanizmima tržišta, a najpovoljniji ponuditelj mora ponuditi ekonomski najpovoljniju ponudu tj. odabire se ponuditelj koji je spreman svojom ponudom preuzeti obveze i odgovornosti vezane uz rizike. Javno-privatnim partnerstvima postiže se bolji makroekonomski položaj država zbog poboljšanog pristupa međunarodnim financijskim tržištima putem kojih se privlači međunarodni kapital.

[51] Juričić (2011), op. cit. str. 60-62.

[52] Built-Spiering, M., Dewulf, G. (2006) Strategic Issues in Public-Private Partnership: An International Perspective, Oxford, Blackwell Publishing.

4. EMPRIJSKO ISTRAŽIVANJE – (NE)REALIZACIJA PROJEKTA JPP SPALADIUM CENTAR U SPLITU

4.1. Osnovni podaci o projektu Spaladium centar u Splitu

Praktična realizacija JPP-a na primjeru Spaladium centra u Splitu započinje 2006. godine, kada je Grad Split otpočeo s aktivnostima definiranja Projekta izgradnje polivalentne sportske dvorane s pratećim komercijalnim i uslužnim sadržajima (dalje: Spaladium centar ili Projekt).

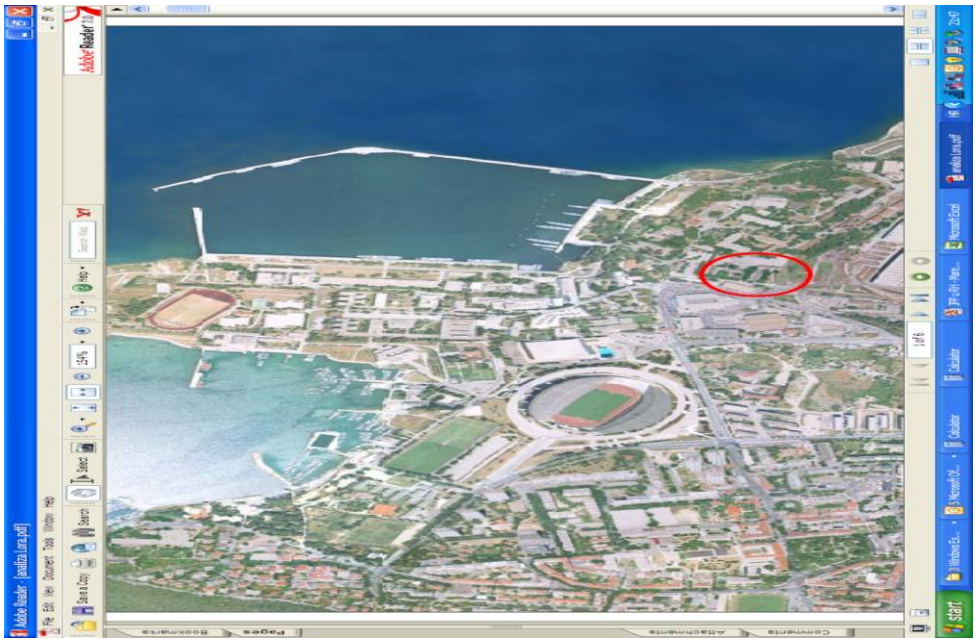
Jedan od kriterija javnog izbora pri koncipiranju JPP-a bilo je održavanje 21. Svjetskog prvenstva u rukometu za muške, koje se početkom 2009. godine održalo u Hrvatskoj. Republika Hrvatska je u gradu Herzogenaurach (Njemačka) 5. kolovoza 2006. izabrana za organizatora 21. Svjetskoga rukometnog prvenstva za muškarce. Za potrebe održavanja prvenstva u Splitu je koncem 2008. sagrađena sportska dvorana kao dio budućeg Centra. Prvenstvo na kojem su sudjelovale 24 rukometne reprezentacije, održano je od 16. siječnja do 1. veljače 2009. u sedam gradova: Osijek, Poreč, Pula, Split, Varaždin, Zadar i Zagreb. Organizaciju svjetskog prvenstva u rukometu Republika Hrvatska je dobila, iako u tom trenutku nije bila izgrađena ni jedna športska dvorana po namjeni i sadržaju kakve za takva natjecanja propisuje Međunarodna rukometna federacija. Štoviše, osim u Zadru nije bila započeta gradnja ni projektiranje nijedne dvorane.

Uz odabir konzultanta za JPP,[53] tijekom 2006. Grad Split je proveo program Natječaja za idejno urbanističko-arhitektonsko rješenje i realizirao proceduru usvajanja Izmjena i dopuna GUP-a, koja omogućava realizaciju planiranog sadržaja.

Realizacija Projekta u Splitu, na atraktivnoj mikrolokaciji u Lori (Slika 12.), određena je okružjem u kojem se nalaze vojni kompleks, brodogradilište i gradski stadion Poljud s bazenima. Za potrebe izgradnje Spaladium centra, Grad Split je odredio lokaciju na sjevernom dijelu splitskog poluotoka, na prostoru vojnog kompleksa Lora i unutar jugozapadnog dijela brodogradilišta Brodosplit. Površina vojnog dijela kompleksa Lora je

[53] Konzultant Grada Splita za JPP u realizaciji ovog projekta odabran je po provedenom javnom natječaju u 2006. Za konzultanta je odabran Hrvatski institut za mostove i konstrukcije (HIMK), Zagreb, Brozova 6A. Institut je osnovala Republika Hrvatska i posluje kao neprofitna organizacija.

2,34 ha, a brodogradilišta 1,3 ha ili sveukupno površina zemljišta Spaladium centra iznosi 3,64 ha.



Slika 12. Mikrolokacija JPP Projekta u Lori
Izvor: Urbanistička dokumentacija JPP projekta „Lora“ u Splitu

Zemljište površine oko 36.500 m^2 na kojem je ugovorena izgradnja Sportsko-poslovnog kompleksa Spaladium centar vlasništvo je Republike Hrvatske i Grada Splita. Više od 50 godina na tom se prostoru ne obavlja nikakva djelatnost. Kao pretpostavka za realizaciju Spaladium centra, na zemljištu je zasnovano pravo građenja u korist Grada Splita, koji je to pravo - kao sastavni dio ugovora o JPP [54] - ustupio privatnom partneru na rok od 30 godina. Sportsko-poslovni kompleks u Lori – Spaladium centar – ukupne bruto površine izgrađenih objekata od oko 133.000 m^2 ugovoren je kao grupa sadržaja koju čine:

1. ***Polivalentna sportska dvorana***, koja je dimenzionirana na način da zadovoljava kriterije EHF-a, IHF-a, FIBA-e, IAAF-a i drugih sportskih organizacija. Kapacitet dvorane je oko 12.500 gledatelja, koji varira ovisno o namjeni. Polivalentno gledalište s potpuno pomičnim donjim tribinama omogućava organiziranje brojnih sportskih (stolni tenis, rukomet, košarka, tenis, odbojka, dvoranska atletika i sl.), kulturnih i gospodarskih (sajamskih) manifestacija. Rok izgradnje: 30.12.2008.

[54] Pravni temelj za sklapanje ugovora o JPP nalazi se u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96 s izmjenama i dopunama) i Smjernicama za primjenu ugovornih oblika JPP-a (NN 98/2006).

2. ***Garažni objekt***, na ukupno 8 etaža s oko 1.500 parkirnih mjesta čiji kapacitet je namijenjen kako za potrebe korisnika sportsko-poslovnog kompleksa tako i za potrebe rubnih, naročito sportskih lokacija. Rok izgradnje: 30.12.2009.
3. ***Trgovački centar***, bruto površine od oko 37.000 m^2, s brojnim poslovnim sadržajima, kojem gravitira oko 60.000 građana. Rok izgradnje: 15.12.2010.
4. ***Uredski prostori i hotel visoke kategorije,*** u formi vertikale - glavnog "svjetionika" lokacije i bitnog elementa njenog prepoznavanja. U njemu je smješten hotel visoke kategorije kapaciteta 200 soba, veliki kongresni centar s oko 600 mjesta, brojni restorani, uredi i vidikovac na najvišoj etaži. Rok izgradnje: 15.12.2010.,

i koji izgleda kako to zorno pokazuje Slika 13.



Slika 13. Projekt Spaladium centar u Splitu
Izvor: http://www.spaladiumarena.hr/o-areni

4.2. Interes javnog i privatnog partnera u realizaciji Spaladium centra

Realizacijom ugovora o JPP i stavljanjem u punu funkciju zemljišta na kojem će se izgraditi Sportsko-poslovni kompleks, javni partner - Grad Split ostvaruje svoj interes u zadovoljenju potreba građana na području sporta, rekreacije, kulture i, naročito, prometa u mirovanju, budući da u cijeloj sportskoj i industrijskoj zoni nema javnih garaža. Daljnji interes javnog partnera u suradnji s privatnim partnerom je realizacija velike i iznimno značajne gradske investicije koja će generirati veću zaposlenost poduzetničkog sektora i gradskih komunalnih društava, otvaranje novih radnih mjesta i promjenu strukture gradskog gospodarstva.

Privatni partner ostvaruje svoje interese putem dobivanja prava građenja na atraktivnoj gradskoj lokaciji, očekivanog zapošljavanja vlastitih kapaciteta u izgradnji i korištenju objekata, kao i realizaciji dobiti od kontinuiranog korištenja izgrađenih sadržaja, samostalnog korištenja ili davanja u zakup komercijalnih sadržaja i naplate mjesečne zakupnine za zakup dvorane od strane javnog partnera.

Prethodno je u glavi 3. ovog rada već ukazano na DBFOOT model partnerstva javnog i privatnog sektora kao jedan od oblika JPP-a. Ovaj model partnerstva uključuje poslovni odnos po kojem privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnog projekta, upravlja pružanjem usluge i koristi izgrađeno dobro ugovoreni broj godina - a istekom ugovorenog roka vlasništvo nad dobrom se prenosi javnom partneru bez naknade. Primjena DBFOOT modela JPP-a limitira moguću eskalaciju troškova za vrijeme trajanja partnerstva i utječe na postizanje ugovorenih performansi javnih usluga.

4.3. Ugovoreni DBFOOT modelu JPP za realizaciju Spaladium centra

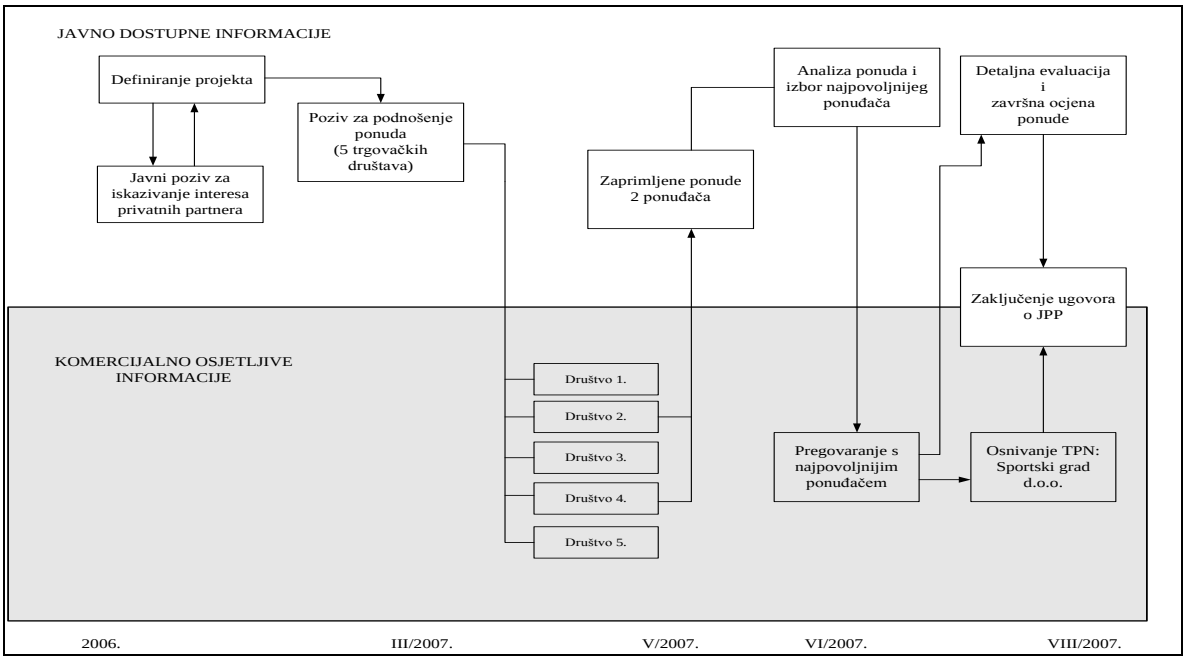
U definiranju modela JPP-a za izgradnju i korištenje Spaladium centra, javni partner je odredio oblikovno estetsku vrijednost, funkcionalnost rješenja i njegovu ekonomičnost. Programskim smjernicama određene su: građevna čestica, sportski i komercijalno-uslužni sadržaji, promet u mirovanju i višenamjensko korištenje objekata. Grad Split je za pripremu realizacije projekta Centra u kolovozu 2006. zaključio ugovor o konzalting uslugama s konzultantskom tvrtkom Hrvatski institut za mostove i konstrukcije (dalje u tekstu: konzultant).

Vlada Republike Hrvatske je u veljači 2007. donijela Zaključak kojim je Gradu Splitu dano pravo građenja, na dijelu zemljišta vojarne Lora, a Grad Split se obvezao izraditi i usvojiti izmjene Generalnog urbanističkog plana te izraditi parcelacijski elaborat i uskladiti posjedovno i vlasničko stanje zemljišta. Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske je u rujnu 2007. donijelo odluku prema kojoj se na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske može osnovati pravo građenja u korist Grada Splita u svrhu izgradnje Centra.

Gradsko poglavarstvo Grada Splita je u veljači 2007. u dnevnim listovima uputilo poziv za iskazivanje interesa privatnim partnerima uz primjenu modela javno privatnog partnerstva, odnosno privatne financijske inicijative (PFI) za realizaciju izgradnje sportske dvorane za Svjetsko rukometno prvenstvo i za stalne sportske, rekreativne i kulturne potrebe klubova i građana te komercijalnih prostora. Pozivom su utvrđeni elementi koji se odnose na projekt, svrhu projekta, pravni okvir, podjelu prava i obveza, uvjete za prihvat iskaza interesa te postupak izbora.

Budući je javnim pozivom za iskazivanje interesa za JPP javni partner dobio više odgovora potencijalno zainteresiranih privatnih partnera, to je u travnju 2007. javni partner pozvao pet izabranih ponuđača da - temeljem ponuđenog ustupanja prava građenja s Grada Splita na budućeg privatnog partnera - podnesu ponude za realizaciju izgradnje i korištenja Sportsko-poslovnog kompleksa po modelu JPP.

Od privatnog partnera javni partner traži obvezujuću ponudu za financiranje, projektiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Sportsko-poslovnim kompleksom (DBFOOT model JPP-a), sve bez financijskog sudjelovanja javnog partnera. Daljnji je zahtjev javnog partnera prema privatnom partneru da se, po isteku trajanja ugovora o JPP, svi izgrađeni objekti u Spaladium centru bez naknade prenesu u puno vlasništvo Grada Splita. U realizaciji ovog JPP-a (Slika 14.) moguće je uočiti različite faze javnog postupka, kako po obujmu aktivnosti tako i njihovoj dinamici:



Slika 14. Tržišno natjecanje i selekcija odabranog privatnog partnera za realizaciju izgradnje Sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu

Izvor: Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008), op. cit., str. 630.

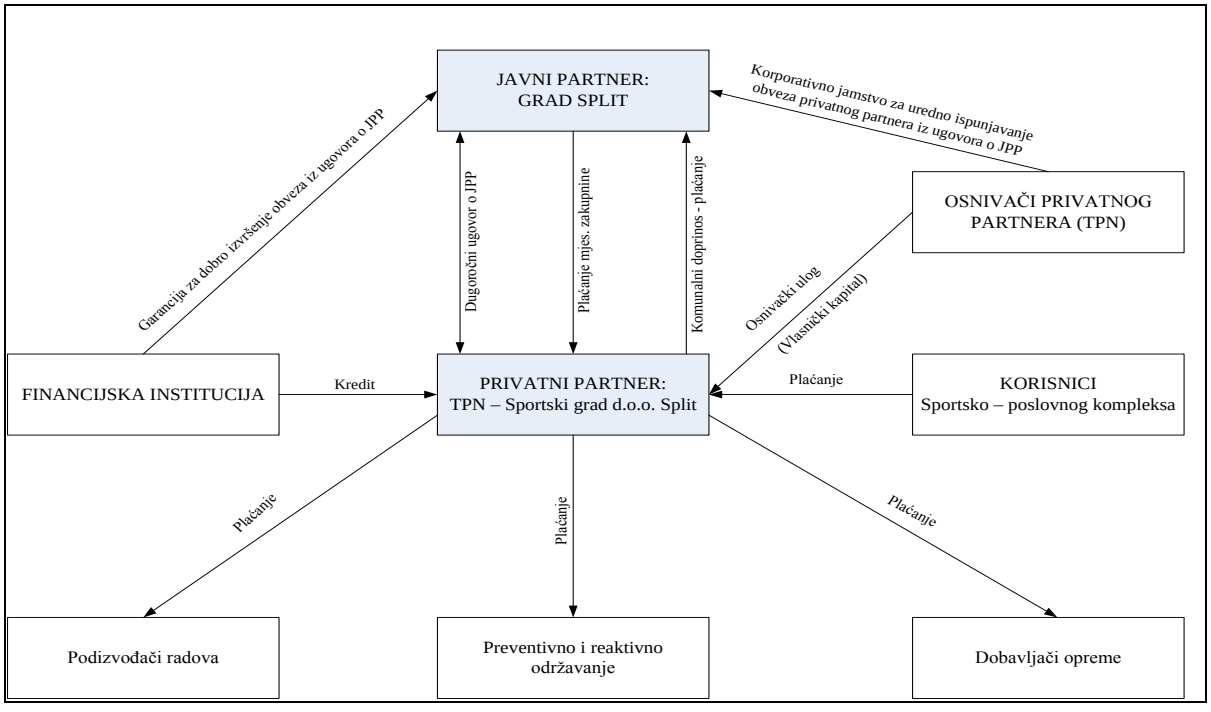
Po provedenom postupku po pozivu za podnošenje ponuda (obvezujuće ponude su predala 2 ponuđača), nadležna tijela Grada Splita utvrdila su (svibanj 2007.) da ponuda samo jednog ponuđača[55] sadržava sve bitne elemente tražene u Dokumentaciji za nadmetanje. Po izvršenoj evaluaciji zaprimljene ponude, Grad Split je u lipnju 2007. donio odluku da se otpočne s postupkom pregovaranja s privatnim partnerom, a u cilju realizacije JPP.

Svi značajni elementi DBFOOT modela JPP Grada Splita i privatnog partnera inkorporirani su u dokumentaciji za nadmetanje a naročito u njoj propisanim, objašnjenim i definiranim: standardima prostora, standardima usluga, standardima sigurnosti posjetitelja i zaposlenika, metodologiji kontrole performansi, metodologiji održavanja opreme i građevina, upravljanju komercijalnim aktivnostima, upravljanju komunalnom infrastrukturom, mehanizmu plaćanja (uključivo i umanjenja u plaćanju pri pojavi nedostataka), matrici rizika i alokaciji rizika i u potpunosti uključuju sve zahtjeve koje pred partnere postavljaju Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP.

[55] Kao najpovoljniji ponuđač odabran je Konzorcij: Konstruktor-inženjering d.d., Institut građevinarstva Hrvatske d.d. i Dalekovod d.d.

Model JPP-a za realizaciju izgradnje Spaladium centra u Splitu koncipiran je na način da tvrtka posebne namjene - TPN[56] koja će biti izvršitelj ugovora o JPP, a koju je osnovao najpovoljniji ponuđač - snosi sve troškove izgradnje, održavanja, upravljanja, financiranja i korištenja objekata, a da javni partner, u okviru ugovorene mjesečne zakupnine, koristi sportsku dvoranu 52 dana u godini.

Kako je to vidljivo iz Slike 15., glavni sudionici ugovora su javni partner (Grad Split) i privatni partner (TPN) - društvo kojeg je osnovao najbolji ponuđač na Natječaju za ustupanje prava građenja i izgradnju i eksploataciju kompleksa. TPN će u svojim aktivnostima, angažiranjem brojnih subjekata, objediniti izvršavanje poslova projektiranja, izgradnje, financiranja, te održavanja i uporabe objekata. Ugovorom o JPP preciziran je rok za izgradnju sportske dvorane, uključujući i ishođenje pravomoćne uporabne dozvole, do 30.12.2008. odnosno rok u kojem će se izgraditi garaža, hotel i komercijalni prostori, najkasnije do 15.12.2010. godine.



Slika 15. Pojednostavljen shematski prikaz subjekata ugovora o JPP i ostalih subjekata uključenih u realizaciju izgradnje i korištenja Sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu
Izvor: Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008), op. cit., str. 632.

[56] Akronim TPN je u kolokvijalnoj uporabi, iako bi bilo uputnije koristiti termin Društvo posebne namjene i akronim DPN.

Za realizaciju izgradnje Spaladium centra najpovoljniji ponuđač je ponudio Idejno rješenje kompleksa koje odgovara svim estetskim i funkcionalnim zahtjevima javnog partnera i financijska ulaganja u visini od oko 141 milijuna EUR za realizaciju kompleksa u građenju.[57] Osim investicijskih ulaganja, privatni partner će, sukladno svojoj obvezujućoj ponudi, snositi sve troškove koji nastaju u realizaciji investicije i njenom održavanju i eksploataciji a naročito troškove: kamata, osiguranja, upravljanja, poreza, preventivnog održavanja, reaktivnog održavanja, energenata i vode, komunalnih naknada, odvoza smeća, i sl. tijekom 30 godina. Investicijska ulaganja i životni troškovi izgradnje i eksploatacije sportsko-poslovnog kompleksa prikazani su u Tablici 2.

Tablica 2. Ulaganja i životni troškovi Spaladium centra u Splitu (2007-2037)

SPORTSKO-POSLOVNI KOMPLEKS U SPLITU	DVORANA	GARAŽA	TRGOVAČKI CENTAR	HOTEL	UKUPNO
Građevinski parametri					
Volumen građevina (m^3)	307.000	126.000	206.000	150.000	789.000
Površina građevina (m^2)	26.000	48.000	37.000	22.000	133.000
Financijski parametri za sve objekte (u milijunima kuna)					
Izgradnja					710,8
Opremanje					80,1
Komunalni doprinos					133,9
Vodni doprinos, priključci na energetski sustav i troškovi dozvola					87,1
Profesionalne usluge (projektiranje, stručni nadzor)					32,0
PROJEKT U GRAĐENJU					1.043,9 (141,1 mil. EUR)
Procijenjeni bankovni troškovi (kamate, garancije, naknade)					1.349,6
Procijenjeni troškovi osiguranja					261,2
Procijenjeni troškovi održavanja (preventivno i reaktivno održavanje)					215,0
Procijenjeni ostali troškovi (upravljanja, energenata, kom. naknade i sl.)					386,3
UKUPNO ŽIVOTNI TROŠKOVI PROJEKTA					3.256,0 (440,0 mil. EUR)[a]

Izvor: Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008), op. cit., str. 633.

Bazirano na iskazanim investicijskim ulaganjima i životnim troškovima Sportsko-poslovnog kompleksa, privatni je partner, po okončanju pregovaračkog procesa, ponudio javnom partneru definitivnu ponudu za ustupanje prava građenja i izgradnju kompleksa u visini mjesečne zakupnine od oko 2,46 milijuna kuna plative u 348 mjesečnih rata, počevši od

[57] Bez kamata i PDV-a.

mjeseca koji počinje nakon izdavanja pravomoćne uporabne dozvole za sportsku dvoranu.[58] Prethodno naveden iznos mjesečne zakupnine, sukladno ugovoru o JPP, u potpunosti će komercijalno namiriti (uključujući i razuman profit privatnog partnera) sve troškove financiranja, projektiranja i građenja, održavanja, zamjene istrošenih materijala i elemenata građevina, troškove uporabe (uključujući plaćanje energenata, administrativno-organizacijske troškove i tehničku pomoć), troškove osiguranja i bankovnih jamstava i, općenito, sve troškove vezane uz odgovornost privatnog partnera u realizaciji izgradnje i korištenja Sportsko-poslovnog kompleksa. *Navedeni iznos mjesečne zakupnine predstavlja jedinu novčanu naknadu koju će privatni partner primiti od javnog partnera za sve radove, nabavke i usluge pružene temeljem ugovora o JPP, uključivo i prijenos vlasništva izgrađenih objekata bez naknade na javnog partnera, a po isteku ugovorenog roka od 30 godina.*

Konzultant je krajem srpnja 2007. sastavio Izvješće o analizi dostavljene obvezujuće ponude najpovoljnijeg ponuditelja za izgradnju Centra po modelu javno privatnog partnerstva. Prema navedenom izvješću, bilo je predloženo da povjerenstvo za praćenje nadmetanja razmotri izvješće vezano uz realizaciju projekta Centra po ugovornom obliku javno privatnog partnerstva i modelu privatne financijske inicijative, kako je definirano u Smjernicama za primjenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva i Uredbi o davanju prethodne suglasnosti za zaključivanje ugovora po modelu privatne financijske inicijative te donese sve potrebne zaključke i odluke u vezi daljnjih aktivnosti vezanih uz ovaj projekt.

Gradsko poglavarstvo je 1.08.2007. godine prihvatilo prijedlog konzultanta da se za realizaciju projekta Centra izabere konzorcij trgovačkih društava koji čine: Konstruktor d.d. Split, IGH d.d. Zagreb i Dalekovod d.d. Zagreb s idejnim rješenjem koje je izradio studio 3 LHD iz Zagreba. Konzorcij je u skladu s prihvaćenim obvezama osnovao društvo Sportski grad TPN uz sljedeću vlasničku strukturu: 45% Konstruktor inženjering d.d., 40,0% Institut IGH d.d. i 15% Dalekovod d.d.[59]

Društvenim ugovorom o osnivanju društva Sportski grad TPN zaključenim između privatnih partnera 30. srpnja 2007. utvrđen je osnivački ulog odnosno temeljni kapital društva u iznosu

[58] U gornjoj cijeni zakupa nije uključen PDV. Ugovor o JPP, prihvatilo je Gradsko poglavarstvo i Gradsko vijeće Splita dana 01.08.2007.

[59] Financiranje izgradnje i upravljanje Sportskim poslovnim centrom Lora u Splitu (2015), Republika Hrvatska, Državni ured za reviziju, Područni ured Split, svibanj 2015., str. 4. (dalje: Državna revizija).

20.000 kuna. Društvo je registrirano u Republici Hrvatskoj pri Trgovačkom sudu u Splitu, sa sjedištem u Splitu, Zrinsko Frankopanska 211.

Novoosnovano društvo Sportski grad TPN kao izvršitelj i Grad Split kao naručitelj su 4. rujna 2007. zaključili Ugovor o izgradnji sportskog poslovnog centra Lora, Split po modelu JPP-a. Ugovorom su utvrđene obveze i prava ugovornih strana. Izgradnja i financiranje izgradnje, upravljanje i održavanje izgrađenog Spaladium centra u obvezi je privatnih partnera odnosno društva Sportski grad TPN, a zemljište za izgradnju, izgradnja komunalne infrastrukture, priključaka na komunalnu infrastrukturu i omogućavanje da u zemljišnim knjigama zasnuje pravo građenja na predviđenoj lokaciji je obveza javnog partnera. Prema analizama, prezentacijama i radnim materijalima vezanim uz opravdanost izgradnje Spaladium centra po modelu JPP-a, utvrđena je visina ulaganja u realizaciju cijelog kompleksa Lora u iznosu od oko 140 milijuna EUR.

DBFOOT model JPP koji je ugovoren u Splitu predstavlja inovativan način ugovaranja poslovne suradnje javnog i privatnog sektora sa sljedećim značajnim karakteristikama:[60]

- Ugovor je zaključen na dug rok, što privatnom partneru garantira kontinuitet zapošljavanja dijela izgrađenih kapaciteta i pružanja usluga.
- Ugovorom su obuhvaćeni ciljevi gradnje i eksploatacije objekata sa stajališta javnog interesa, te su po javnom partneru određeni zahtjevi za standardima izgradnje, održavanja i kvalitete usluga.
- Ugovorom su integrirane brojne faze u realizaciji projekta: projektiranje, građenje, financiranje, uporaba objekata, održavanje objekata, upravljanje objektima uz pružanje ugovorene usluge i, konačno, transfer objekata bez naknade, po isteku ugovorenog roka, na javni sektor. Privatni partner vlastitim kapitalom i sredstvima svojih partnera realizira sve navedene poslovne aktivnosti.
- Ugovorom je privatni partner preuzeo odgovornost za nastanak i snošenje svih troškova održavanja (preventivnog i reaktivnog), uporabe objekata i upravljanja objektom. Takvim pristupom privatni partner je zainteresiran tražiti optimalni odnos

[60] Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008) Javno – privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45(3), str. 634-635.

između troškova građenja i troškova upotrebe i održavanja objekata, budući da mu je interes minimalizacija ukupnih troškova u životnom vijeku projekta.

- Većina rizika alocirana je na privatnog partnera, naročito rizik projektiranja i izgradnje (kašnjenje, tehničke manjkavosti, nepoštivanje ugovorenih standarda, prekoračenje predviđenih troškova i sl.), rizik raspoloživosti (ako pružene usluge ne zadovoljavaju, kvantitativno i/ili kvalitativno, ugovorene standarde) i rizik potražnje (koji uključuje varijabilnost potražnje kao uobičajeni rizik tržišne utakmice privatnog partnera).
- Ugovorom su određeni standardi prostora, standardi pruženih usluga i metodologija kontrole performansi, što javnom partneru omogućava kako detaljno praćenje ostvarivanja ugovorenog, tako i plaćanje prema stvarno dobivenoj usluzi.
- Ugovorom je određena visina mjesečne zakupnine koju javni partner plaća privatnom partneru u jednakim mjesečnim ratama, počevši od gotovosti i eksploatacije objekta. Visina zakupnine podložna je umanjenju u slučaju neraspoloživosti kapaciteta ili pak ako pružene usluge ne zadovoljavaju ugovorene standarde. Javni partner prati funkcionalnost objekta i performanse pruženih usluga i o tome ovisi visina plaćanja i eventualna penalizacija privatnog partnera.
- Javni partner zadržava pravo nadzora s ugovorenim ovlaštenjem za kontroliranje načina i dinamike izvođenja radova, odnosno kontroliranja kvantiteta i kvaliteta pružene usluge.
- Ugovorom su predviđene garancije javnom partneru za ispunjenje obveza privatnog partnera - bankovna garancija za dobro izvršenje obveza iz ugovora i korporativno jamstvo osnivača TPN (*tzv. jamstvo matične tvrtke*) za štete, gubitke i troškove koji mogu nastati zbog neispunjavanja ili neurednog ispunjavanja obveza privatnog partnera.

4.4. Izgradnja Spaladium centra – dobar početak i nastanak problema

Ugovor o javno privatnom partnerstvu je zaključen 4. rujna 2007. između javnog partnera (Grad Split) i privatnog partnera (Sportski grad TPN d.o.o. Split). Društvo Sportski grad TPN je preuzelo prava i obveze izgradnje, financiranja, upravljanja i održavanja Centra. Ugovorom o izgradnji Centra određena je svrha, predmet, opseg ugovora, ispunjenja uvjeta, izjave i jamstva za ispunjenje ugovora, obveze ugovornih strana, građenje i korištenje dvorane i komercijalnih prostora, naknada za pravo građenja, odredbe u slučaju neispunjenja obveza,

odgovornost za štete i obeštećenja, prestanak ugovora i rješavanje sporova. Ugovor o JPP ukupno ima 36 stranica ugovornih odredbi i više od 200 stranica teksta koji čine sadržaj 16 različitih priloga uz Ugovor o JPP. Zaključenju Ugovora o JPP investicijske vrijednosti od oko 140 milijuna EUR je prethodio postupak Javnog nadmetanja koji je trajao od veljače do srpnja 2007. godine. Javno nadmetanje je s uspjehom okončano 31.07. 2007. godine.[61]

Zaključenju ugovora o JPP su, pored obavljenih aktivnosti u postupku Javnog nadmetanja, također prethodili Zaključci Gradskog poglavarstva Grada Splita od 1. kolovoza 2007. koji su proslijeđeni Gradskom vijeću Grada Splita koje je 1.08. 2007. na iste dalo suglasnost.[62] Na sjednici Gradskog vijeća elaborirano je vijećnicima koje su sve bitne karakteristike ugovora o JPP i koja sredstva zaštite interesa Grada Splita Ugovor o JPP uključuje. To se posebno odnosi na tri stupa zaštite javnog partnera – Grada Splita i to:

- ***garancije iz članka 10.1. ugovora o JPP*** - Bankovno jamstvo za dobro izvršenje obveza iz ugovora na iznos od 10 milijuna kuna,
- ***garancije iz članka 10.4. ugovora o JPP*** - Garanciju Matične tvrtke u obliku ovršne isprave osnivača Sportski grad d.o.o. Split kojom se neopozivo garantira Gradu Splitu ispunjenje svih ugovorenih obveza i odgovornosti i nadoknada svih šteta, gubitaka i troškova koji bi mogli proizići uslijed neispunjavanja ili neurednog ispunjavanja obveza iz ugovora, odnosno
- ***garancije iz članka 13.6. ugovora o JPP*** - Ukoliko izvršitelj (privatni partner) ne osigura financiranje Garaže, Hotela i Trgovačkog centra do početka uporabe dvorane, Izvršitelj je suglasan da Grad Split plaća Mjesečnu zakupninu na poseban račun, a Izvršitelj ne može raspolagati uplaćenim sredstvima mjesečnih zakupnina sve dok ne osigura adekvatno financiranje za gradnju komercijalnih prostora ili ne izgradi ugovorene komercijalne prostore.

Budući su instrumenti osiguranja interesa javnog partnera ugrađeni u Ugovor o JPP takvi da osiguravaju da ne postoji niti teoretska mogućnost da bilo koja a naročito financijska obveza privatnog partnera pređe na Grad Split, vijećnici Gradskog vijeća Grada Splita su 1.08.2007.

[61] Izvješće o analizi dostavljene Obvezujuće ponude najpovoljnijeg ponuđača – HIMK, Zagreb, 31.07.2007., i Zapisnik povjerenstva Grada Splita za izbor najpovoljnijeg ponuditelja – Split, 31.07.2007.

[62] Zaključci Gradskog poglavarstva u svezi izgradnje Športsko-poslovnog kompleksa „Lora“ u Splitu i suglasnost Gradskog vijeća od 1.08.2007.

godine jednoglasno dali suglasnost Gradskom poglavarstvu Grada Splita na zaključenje Ugovora o JPP.

Republika Hrvatska i Grad Split sklopili su 02.08.2007. Sporazum o zajedničkom financiranju zakupnine, koji obvezuje potpisnike na zajedničko plaćanje zakupnine u visini od 4.926.000 EUR godišnje, svaki po 50% iznosa, na rok od 29 godina. Sukladno omjeru snošenja troškova, svaki od sudionika stječe 1/2 suvlasništva nad Gradskom sportskom dvoranom, garažom, komercijalnim sadržajima te hotelsko uredskim sadržajima, koji će se izgraditi u realizaciji Spaladium centra. Temeljem dobivene prethodno navedene suglasnosti Gradskog vijeća Grada Splita od dana 1.08.2007. i Sporazuma o zajedničkom financiranju Projekta JPP s Republikom Hrvatskom od dana 2.08.2007., Ugovor o JPP zaključen je dana 4.09.2007. godine. Ugovor o JPP je sastavljen na način da osim interesa Grada Splita i Republike Hrvatske i interesa privatnog partnera u potpunosti zadovoljava sve tražene uvjete iz Smjernica za primjenu ugovornih oblika JPP-a (NN 98/2006).

Temeljna obveza privatnog partnera po Ugovoru o JPP je da će on financirati i izgraditi Spaladium centar, ishoditi uporabne dozvole, upravljati radom i održavati objekte Centra. U realizaciji ove obveze po Ugovoru o JPP privatni partner će: (1) koristiti vlastita sredstva odnosno, jamstva bez financijskog sudjelovanja i jamstva Grada, (2) snositi kompletan rizik građenja i rizik raspoloživosti, te (3) snositi rizik eksploatacije dvorane i komercijalnih prostora. Sastavni dio Ugovora o JPP čini ugovorena Matrica alokacije rizika između javnog i privatnog partnera, prezentirana u Tablici 3.

Tablica 3. Matrica alokacije rizika

MATRICA ALOKACIJE RIZIKA	
Rizik definiranja projekta	Rizik je uglavnom podijeljen
Rizik natječajnog procesa	Rizik je uglavnom na javnom sektoru
Rizik financijskog zatvaranja	Rizik je na privatnom sektoru
Rizik realizacije građevina	Rizik je uglavnom na privatnom sektoru
Rizik pružanja usluga	Rizik je na privatnom sektoru
Financijski rizik	Rizik je na privatnom sektoru
Opći rizici	Rizik je uglavnom podijeljen

Izvor: Ugovorna dokumentacija

Ugovor o JPP sadrži matricu rizika koja obuhvaća *sedam kategorija rizika*: natječajnog procesa, definiranja projekta, financijskog zatvaranja, realizacije građevina, pružanja usluga, financijskih rizika i općih rizika, i čak *155 rizičnih aktivnosti* koje su alocirane ili na privatni (najčešći slučaj) ili na javni ili je pak rizik u dogovorenom omjeru podijeljen između partnera. Određeni rizici ostaju alocirani na javni sektor, naročito rizici na koje javni sektor ima veću mogućnost utjecanja. Svi financijski rizici alocirani su na privatnog partnera.

Ugovorom je privatnim partnerima dano pravo građenja, financiranja, upravljanja i održavanja Spaladium centra na rok 30 godina, a istekom roka privatni partneri su dužni bezteretno predati izgrađene objekte u Spaladium centru u trajno vlasništvo Gradu Splitu i to u stanju potpune opremljenosti, kvalitetne raspoloživosti i funkcionalnosti. Javni partner tada postaje vlasnik Centra koji se sastoji od višenamjenske športske dvorane korisne površine 31 000 m^2, poslovne zgrade odnosno trgovačkog i poslovnog centra od 25 katova ukupne korisne površine 75 000 m^2, uređenog vanjskog prostora od 29 000 m^2 i etažnih garaža s najmanje 1 500 parkirnih mjesta. Ugovorena obveza privatnih partnera je izrada i financiranje cjelokupne projektne dokumentacije, izgradnja objekata u ugovorenom roku, pribavljanje propisanih dozvola za rad, upravljanje, održavanje i komercijalno korištenje izgrađenih objekata do 2037.

Obveze Grada Splita su ustupanje prava građenja na predmetnoj lokaciji, pripremni radovi i osiguranje priključaka na komunalnu infrastrukturu te za vrijeme trajanja ugovora plaćanje ugovorene zakupnine.

Odredbama članka 8. Ugovora o JPP utvrđena je obveza javnog partnera te uvjeti i način obračuna i plaćanja zakupnine. Na ime obveze plaćanja zakupnine Grad Split i Vlada Republike Hrvatske su zaključili u kolovozu 2007. sporazum o zajedničkom financiranju zakupnine koja je na godišnjoj razini utvrđena u iznosu 4,9 milijuna EUR.[63] Prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke obračunana je mjesečna zakupnina na dan plaćanja u iznosu 2,46 milijuna kuna bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 3,0 milijuna kuna s porezom na dodanu vrijednost.

[63] Državna revizija (2015), op. cit., str. 6.

Sredstva zakupnine u jednakim iznosima osiguravaju Vlada Republike Hrvatske i Grad Split. Ugovorom o JPP je predviđeno pravo Grada Splita na korištenje sportske dvorane 52 dana godišnje do isteka roka 30 godina, odnosno do 2037. Ugovorom je utvrđeno plaćanje zakupnine od siječnja 2009. do 2037. godine, odnosno u 348 mjesečnih obroka. Zakupnina se obračunava mjesečno i usklađuje s oscilacijama ugovorene kamatne stope na tržištu novca (Euribor).[64] Ugovorom o JPP definirana mjesečna zakupnina koju će plaćati Grad, sadrži dobit i sve troškove TPN Sportski grad, uključujući i troškove upravljanja i održavanja dvorane i to je prema Ugovoru o JPP *jedina naknada koju će primati društvo TPN Sportski grad od javnog partnera – Grada Splita.* Komercijalnu eksploataciju dvorane i korištenje komercijalnih prostora (garaže, hotela, trgovačkog centra) će društvu TPN Sportski grad tijekom trajanja Ugovora *plaćati krajnji – po TPN-u odabrani korisnici izgrađenih građevina*.

Značajna investicija u Splitu koja je ugovorena korištenjem DBFOOT modela JPP-a nije uključena u aktivu javnog partnera (budući je ona imovina privatnog partnera), tako da ne utječe na tekuće zaduženje Grada. Zakupnina koju plaća Grad Split smatra se, sukladno Smjernicama za primjenu ugovornih oblika JPP-a, operativnim najmom, budući da privatni partner snosi rizik građenja, rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta i rizik varijacije u potražnji. Činjenice da se radi o modelu:

- koji omogućava usmjeravanje razvoja na željene djelatnosti određene po javnom partneru,
- koji generira brojne ekonomske koristi za proračun javnog partnera,
- koji ne utječe na tekuće zaduženje javnog partnera,
- da je tijek plaćanja iz proračuna uravnotežen, (i)
- da se plaćanje vrši u dužem vremenskom intervalu i u nižim iznosima (umjesto tradicionalnog ustupanja javnih radova i klasičnog jednokratnog plaćanja u fazi izgradnje, uz snošenje svih troškova u fazi eksploatacije),

uz već navedene karakteristike primijenjenog DBFOOT modela u gradu Splitu, upućuju na izrazitu atraktivnost JPP kod realizacije kapitalno intenzivnih projekata lokalne

[64] Državna revizija (2015), op. cit., str. 6.

infrastrukture.[65] Daljnju atraktivnost ugovorenog po modelu JPP Spaladium centra nude podaci navedeni u Tablici 4.

Tablica 4. Komparacija ugovorenog Spaladium centra sa sličnim JPP u Republici Hrvatskoj

Grad	Predmet ugovora o JPP	Rok u godinama	Cijena s PDV -om godišnje (u EUR)
Zagreb	**Dvorana kapaciteta oko 15.000 posjetitelja**	**28**	**7.350.000**
Varaždin	**Dvorana kapaciteta oko 5.000 posjetitelja**	**25**	**4.620.000**
SPLIT	**SPORTSKO-POSLOVNI KOMPLEKS LORA:** **1. Dvorana kapaciteta oko 12.500 posjetitelja** **2. Garaža na 8 etaža s oko 1500 park. mjesta** **3. Hotel kapaciteta 200 soba; restorani; uredski prostori i kongresna dvorana** **4. Trgovački centar površine oko 37.000 m2**	**29**	**4.926.000**

Izvor: Podaci HIMK-a

Atraktivnost realizacije izgradnje Spaladium centra pružaju financijski parametri vezani uz troškove izgradnje (već prethodno navedeni u Tablici 2.) iz kojih je vidljivo visoko učešće komunalnog doprinosa u ukupnoj investiciji. Komunalni doprinos koji predstavlja izvorni neporezni prihod gradskog proračuna, obzirom na impresivan volumen građevina u kompleksu čini respektabilno visokih oko 13% od ukupnih troškova građenja. Privatni partner iz ugovora o JPP u obvezi je Gradu Splitu, tijekom građenja, uplatiti po osnovi komunalnog doprinosa iznos od oko 134 milijuna kuna. Dio na ovaj način prikupljenih sredstava, Grad Split će utrošiti na komunalno opremanje lokacije za gradnju i rubnih lokacija uz Spaladium centar, a ostatak sredstava namijenjen je daljnjem razvoju lokalne komunalne infrastrukture.

I konačno, ali ne i manje značajno, za ukazati je na doprinos koji realizacija prezentiranog DBFOOT modela JPP ima na gradski proračun. Ne ulazeći u šire elaboriranje generiranja prihoda lokalnog proračuna Grada Splita, iznosi se procjena po kojoj će puštanje kompleksa u

[65] Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008) Javno – privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45(3), str. 635-636.

funkciju (uz plaćanje komunalne naknade gradskom proračunu od strane korisnika izgrađenih prostora) i očekivano zapošljavanje između 800 i 1.000 novih radnika u Sportsko-poslovnom kompleksu (koji će generirati i alikvotni dio poreza na dohodak koji je prihod lokalnog proračuna, uvećan za prirez porezu na dohodak kao autonomni gradski porez)[66] implicirati dodatni prihod proračunu Grada Splita, koji je dostatan za plaćanje svih ugovorenih obveza Grada Splita po mjesečnim zakupninama iz ugovora o JPP.

Sportska dvorana – kao prva od četiri cjeline ugovorenog Spaladium centra – je izgrađena u ugovorenom roku i 18. prosinca 2008. je pribavljena uporabna dozvola, te je u skladu s odredbama Ugovora o JPP dana 1. siječnja 2009. započela obveza plaćanja zakupnine javnog partnera.

Izgrađena sportska dvorana ima bruto površinu 28 500 m^2 u kojoj je instalirano 10 941 sjedeće mjesto i ima mogućnost pregrađivanja za manja događanja. Uz veliku športsku dvoranu, izgrađena je manja dvorana površine 4 100 m^2 sa 150 sjedećih mjesta. Mala dvorana je namijenjena za odvijanje raznih športskih natjecanja te za pripreme i treninge.

Preostali sadržaji ugovorenog Spaladium centra (Garažni objekt, Trgovački centar i Hotel) nisu izgrađeni odnosno društvo Sportski grad TPN nije ispunilo svoju obvezu, nije ishodilo građevinsku dozvolu i nije izgradilo daljnja tri objekta ugovorenog Spaladium centra koji se odnose na trgovačke i poslovne prostore te etažnu garažu s oko 1500 parkirališnih mjesta i na uređenje okoliša Centra.

4.5. Nerealizacija projekta Spaladium centra i izgledi za budućnost

Sportska dvorana u Lori sagrađena je na zemljišnoknjižnoj čestici broj 6890/1 upisanoj u zemljišnoknjižni uložak 3417, a vlasnik je društvo Sportski grad TPN d.o.o. Split. Na teret zgrade športske dvorane uknjiženo je pravo zaloga u korist banaka i to: u korist jedne strane

[66] U navedenoj procjeni nisu uključeni i drugi gradski porezi: porez na potrošnju, porez na tvrtku ili naziv i porez na korištenje javnih površina. Iz razloga opreza procjena je bazirana na očekivanju otvaranja 800-1.000 novih radnih mjesta, iako većina stručnjaka potencijal novog zapošljavanja u kompleksu pozicionira između 1.500-2.000 radnih mjesta. Više u: Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008) Javno – privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45(3), str. 636.

banke u iznosu 23 milijuna EUR, druge strane banke u iznosu 23 milijuna EUR te u korist jedne domaće banke dva kredita svaki po 8 milijuna EUR.

Kako to navodi Državna revizija[67] Dodacima 1. i 2. Ugovora o javnom privatnom partnerstvu od 3. ožujka 2008. i 23. ožujka 2009. utvrđene su izmjene osnovnog ugovora o JPP, a najznačajnije se odnose na raskid ugovora prije isteka roka trajanja prava građenja i na produžetak roka za izgradnju etažne garaže te trgovačkih i poslovnih sadržaja. *Prvim dodatkom ugovoru (2008.)* izmijenjene su odredbe članaka 2. (svrha i opseg ugovora) i članka 8. (zakup dvorane) na način da su se ugovorne strane usuglasile da će u slučaju raskida ugovora prije isteka roka trajanja prava građenja krivnjom privatnog partnera, javni partner i zajmodavci pregovarati u dobroj vjeri u cilju kako bi se olakšalo pronalaženje novog društva koje bi umjesto privatnih partnera postalo stranka u ugovoru o javno privatnom partnerstvu i koje bi, između ostalog, preuzelo prava i obveze zajmoprimca. U slučaju da zajmodavci i javni partner ne uspiju pronaći novo društvo koje bi preuzelo zajmoprimčeve obveze i prava unutar dogovorenog razdoblja, javni partner će preuzeti sva prava i obveze društva Sportski grad TPN do konačnog pronalaska novog društva. U svrhu osiguranja naplate potraživanja ovim dodatkom ugovora je brisana odredba osnovnog ugovora o plaćanju zakupnine na poseban žiro račun, odnosno društvo Sportski grad TPN je trebalo otvoriti poseban račun na koji bi se uplaćivao iznos koji odgovara 20,0% godišnje neto zakupnine i 10,0% zakupnine iz komercijalnih prihoda u svrhe povrata bankarskih kredita, a što nije učinjeno. *Prema drugom dodatku ugovora (2009)*, rok za završetak izgradnje druge faze Centra koja se odnosi na izgradnju etažnih garaža, trgovačkih i poslovnih prostora je produžen na tri godine nakon završetka izgradnje športske dvorane, odnosno do 30. prosinca 2011.

Poslovne aktivnosti društva Sportski grad TPN su vezane uz korištenje izgrađene sportske dvorane, a odvijale su se od 2009. do konca 2012. U sportskoj dvorani društvo Sportski grad TPN je organiziralo različita događanja, obavljalo poslove čišćenja dvorane, pružanja usluga vezanih uz hranu i piće, osiguranje događanja i same zgrade i druge aktivnosti vezane uz prostore sportske dvorane. Tijekom 2009. i 2010. u dvorani su bili organizirani dobro posjećeni i medijski popraćeni koncerti, sajmovi i druga događanja. Tijekom 2009. organizirano je 35 događanja na kojima je bilo 196 000 posjetitelja, tijekom 2010.

[67] Državni ured za reviziju (2015), op. cit., str. 6.

organizirano je 41 događanje na kojem je bilo 212 000 posjetitelja, a 2011. su organizirana 33 događanja. Nakon toga broj posjetitelja se rapidno smanjivao - tijekom 2012. i 2013. nije bilo organiziranih događanja u sportskoj dvorani, dok je tijekom prosinca 2014. i u 2015. organizirano je nekoliko kulturnih i zabavnih događanja. U Tablici 5. daju se podaci o ostvarenim prihodima društva Sportski grad TPN od 2009. do 2014.

Tablica 5. Prihodi društva Sportski grad TPN od 2009. do 2014. godine

Redni broj	Godina	Poslovni prihodi u kunama	Financijski prihodi u kunama	Ukupni prihodi u kunama
	1	2	3	4
1.	2009.	23.035.686,00	2.327.546,00	25.363.232,00
2.	2010.	28.378.626,00	347.221,00	28.725.849,00
3.	2011.	25.752.534,00	276.052,00	26.028.586,00
4.	2012.	29.336.867,00	209.550,00	29.546.417,00
5.	2013.	13.204.248,00	448.930,00	13.653.178,00
6.	2014.	18.671.301,00	96.016,00	18.767.317,00
Ukupno		138.379.262,00	3.705.317,00	142.084.577,00

Izvor: Državna revizija (2015), str. 13.

Prihodi od zakupnine nisu bili dovoljni za podmirivanje operativnih troškova poslovanja društva Sportski grad TPN i za otplatu bankarskih kredita. Troškovi financiranja povrata bankarskog kredita glavnice i kamata su iznosili 23.500.000,00 kn godišnje te su društvu Sportski grad TPN godišnje nedostajala znatna sredstva koja nije bilo moguće pokriti prihodima iz redovnog poslovanja sportske dvorane. Prihodima iz redovnog poslovanja sportske dvorane nije bilo moguće pokriti ni operativne troškove (Tablica 6.), a iz zakupnine koju plaća javni partner društvo Sportski grad TPN trebalo je i otplaćivati bankarske kredite.

Tablica 6. Rashodi društva Sportski grad TPN od 2009. do 2014. (u kunama)

Redni broj	Godina	Materijalni troškovi	Troškovi osoblja	Amortizacija	Ostali rashodi	Ukupni rashodi
	1	2	3	4	5	6
1.	2009.	21.309.695	1.450.599	28.097.338	27.054.099	77.911.731
2.	2010.	11.353.639	2.058.925	29.138.708	26.590.867	69.142.139
3.	2011.	7.809.198	1.894.682	29.041.865	32.624.913	71.370.658
4.	2012.	5.164.834	1.234.386	25.467.880	17.876.063	49.743.163
5.	2013.	475.382	161.794	25.677.749	3.834.773	30.149.698
6.	2014.	2.744.986	372.873	6.464.701	123.747.425	133.329.985
Ukupno		48.857.734	7.173.259	143.888.241	231.728.140	431.647.374

Izvor: Državna revizija (2015), str. 16.

Tijekom 2010. i 2011. društvo Sportski grad TPN je iskazalo velike obveze i nemogućnost plaćanja tekućih obveza, a financijska izvješća matičnih društava (osnivača Sportski grad TPN) su ukazivala na nelikvidnost i nesposobnost podmirivanja dospjelih obveza, iz čega je bilo vidljivo da privatni partneri nisu kreditno sposobni i da nisu u mogućnosti nastaviti izgradnju druge faze Centra. Krajem 2012. godine sva tri privatna partnera osnivača Sportski grad TPN su pokrenula postupak predstečajne nagodbe. Zbog neizvršenja ugovorne obveze privatnog partnera, Grad Split nije zatražio raskid ugovora o izgradnji Centra, ali je u 2012. prestao plaćati ugovorenu zakupninu. Na kraju 2012. godine račun društva Sportski grad TPN je bio u neprekidnoj blokadi 138 dana. Prema ugovorenom modelu i financijskim projekcijama manjak sredstava društvo Sportski grad TPN je trebalo nadoknađivati iz prihoda od trgovačkog i poslovnog dijela Centra i prihoda od etažnih garaža, koji objekti iako ugovoreni nisu izgrađeni.

Nakon isteka roka za izgradnju druge faze Spaladium centra (prema dodacima Ugovoru o JPP to je 31.12.2011.) Grad Split je prestao plaćati mjesečnu zakupninu, a društvo Sportski grad TPN nije podmirivao obveze prema državnom proračunu (koje se odnosi na porez na dodanu vrijednost na ime zakupnine) niti obveze prema bankama na ime otplate glavnice i kamata, koje su 30. rujna 2011. iznosile oko 15 milijuna kuna. Zbog navedenog, a i nesposobnosti plaćanja obveza, prezaduženosti, blokiranog računa duže od 60 dana i činjenice da je vrijednost imovine društva bila manja od obveza, u društvu Sportski gradu TPN su se stekli uvjeti za pokretanje stečajnog postupka.

Izgled ugovorenog a nerealiziranog Spaladium centra početkom 2012. godine, koji se nije promijenio do danas prikazan je na Slici 16.





Slika 16. Izgled ugovorenog Spaladium centra 2018. godine
Izvor: Državni ured za reviziju (2015), op. cit. str. 12. i 18.

U 2012. privatni partner - društvo Sportski grad TPN je Gradu Splitu ponudio prekid ugovora, s tim da javni partner preuzme izgrađenu športsku dvoranu i sve obveze. Naravno, Grad Split nije prihvatio raskid ugovora po tim uvjetom (koji nije niti ugovoren u Ugovoru o JPP) a društvo Sportski grad TPN je uslijed nelikvidnosti i prezaduženosti, te nesposobnosti plaćanja dospjelih obveza pokrenulo postupak predstečajne nagodbe prema odredbama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi.[68]

Na temelju rješenja Nagodbenog vijeća iz rujna 2013., otvoren je postupak predstečajne nagodbe nad društvom Sportski grad TPN. Rješenjem Nagodbenog vijeća su utvrđena potraživanja svih vjerovnika u iznosu 1.690,5 milijuna kuna, a najznačajnija potraživanja se odnose na poslovne banke (dvije strane i jedna domaća banka) na ime podignutih kredita u iznosu 427,8 milijuna kuna te Grada Splita u iznosu 526,1 milijuna kuna (po osnovi dospjelog duga za komunalnu naknadu, vodnu naknadu i porez na tvrtku te na ime založne tražbine i prava zaloga na pravu građenja u korist banaka kreditora). Članovi konzorcija, odnosno osnivači društva Sportski grad TPN potražuju 189,9 milijuna kuna na ime pozajmica i duga za izvedene radove, a Ministarstvo financija potražuje 12 milijuna kuna na ime poreza na dodanu

[68] Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, Narodne novine 108/12, 144/12, 81/13 i 112/13.

vrijednost i doprinosa na plaće zaposlenika društva Sportski grad TPN te druga potraživanja koja se odnose na razne dobavljače roba, isporučenu elektroenergiju i drugu pogonsku energiju, vodu, zaštitarske usluge i drugo.

Društvo Sportski grad TPN je u postupku predstečajne nagodbe predložilo Plan financijskog restrukturiranja na koji su banke u travnju 2014. dostavile očitovanje te traže dodatna osiguranja kredita – naravno na štetu javnog partnera Grada Splita. Navedeni događaji su pred Grad Split nametnuli dvojbu oko prihvaćanja Plana operativnog i financijskog restrukturiranja dužnika društva Sportski grad TPN. U slučaju prihvaćanja Plana, javni partner preuzima izgrađenu sportsku dvoranu i obvezu podmirenja svih obveza dužnika društva Sportski grad TPN, a u slučaju neprihvaćanja Plana dolazi do pokretanja stečajnog postupka i prodaje sportske dvorane i sve druge imovine stečajnog dužnika iz koje se podmiruju vjerovnici prema redu prvenstva utvrđenom odredbama Stečajnog zakona.

Gradsko vijeće Grada Splita na sjednici održanoj 18. srpnja 2014. nije prihvatilo Plan operativnog i financijskog restrukturiranja dužnika društva Sportski grad TPN. Zato je Nagodbeno vijeće obustavilo postupak predstečajne nagodbe i podnijelo Trgovačkom sudu u Splitu prijedlog za pokretanje stečajnog postupka. Rješenjem Trgovačkog suda Split broj 5. St-138/2014 otvoren je 7.10. 2014. godine stečaj nad društvom Sportski grad TPN.

Stečajni upravitelj je 19.12. 2014. izvijestio Trgovački sud u Splitu o postojanju tražbina prvog višeg isplatnog reda društva Sportski grad TPN (neisplaćene plaće zaposlenika, naknade za prijevoz, otpremnine, doprinosi, porez i prirez te druga davanja zaposlenih) u iznosu 1,2 milijuna kuna te tražbina vjerovnika drugog višeg isplatnog reda u iznosu 721,5 milijuna kuna. Prema obavijesti stečajnog upravitelja o prihvaćenim potraživanjima banaka na dan otvaranja stečajnog postupka razlučno pravo jednoj stranoj banci koja je društvu Sportski grad TPN Split odobrila kredit iznosi 202,9 milijuna kuna, drugoj stranoj iznosi 203,2 milijuna kuna i domaćoj banci (koja je odobrila dva kredita) iznosi 88,8 milijuna kuna.

Potraživanja vjerovnika drugog višeg isplatnog reda najvećim dijelom se odnose na tražbine prema kreditima dvije strane banke i jedne domaće banke u ukupnom iznosu 494,9 milijuna (što čini 68,6 % ukupnih tražbina vjerovnika drugog višeg isplatnog reda). Stečajni upravitelj je prihvatio tražbine pravnih osoba Konstruktora d.d., Split, IGH d.d., Zagreb i Dalekovoda d.d., Zagreb (osnivači društva Sportski grad TPN) u iznosu 207,9 milijuna kuna, a nije

priznao prijavljena potraživanja Konstruktor-inženjeringa d.d., Split u iznosu 592,8 milijuna kuna. Nadalje, prihvatio je potraživanja Ministarstva financija u iznosu 16,4 milijuna kuna i potraživanja u iznosu 6,5 milijuna kuna koja se odnose na ostale vjerovnike.[69] Za brojna osporena potraživanja uključivo i potraživanja Grada Splita pred Trgovačkim sudom u Splitu vode se parnice radi dokazivanja osnovanosti njihovih tražbina.

Press clipping[70] slijeda glavnih događaja koji se odnose na Spaladium centar izgleda ovako:

- 1.08.2007. Sjednica Gradskog vijeća Grada Splita – suglasnost za zaključenje Ugovora o JPP
- 6.08.2007. Sporazum o zajedničkom financiranju; Grad Split i Vlada RH
- 4.09.2007. Potpisan Ugovor o JPP između Grada Splita i TPN d.o.o.

- 17.12.2008. Završeni radovi prve faze – izgrađena Spaladium Arena
- 27.12.2008. Otvaranje Arene, koncert Olivera Dragojevića i Tonija Cetinskog

- 20.06.2009. Global Spectrum raskida ugovor o upravljanju Spaladium Arenom

- 28.07.2011. Vlada RH nakon sjednice planirala daljnji razvoj Centra
- 31.12.2011. Druga faza izrade nije realizirana, Grad Split prestaje isplaćivati zakupninu TPN

- 2.09.2012. Grad Split pokušao u dogovoru s privatnim partnerom, predstavnicima vlade RH i banaka iznaći rješenje za nastavak projekta
- 18.09.2012. Grad Split u sastanku sa bankama donosi odluku - ukoliko stvari ne budu išle na bolje dolazi do raskida ugovora zbog "greške izvršitelja projekta"

- 30.08.2013. Spaladium Arena zjapi prazna, 600 000 kuna iznose mjesečni gubitci
- 24.09.2013. Otvoren postupak predstečajne nagodbe za TPN

- 07.10.2014. Sportski grad TPN d.o.o. ide u stečaj
- 19.12.2014. Zagrebačka banka pokrenula ovršni postupak, Spaladium Arena ide na prodaju

- 18.02.2015. Otvoren Gastro Show u Spaladiumu
- 15.07.2015. Arbitraža: UniCredit Banka i Erste Banka tuže Spaladium za 53 mil €

[69] Državni ured za reviziju (2015), op. cit., str. 17.

[70] Izvor za gornje informacije su dnevni listovi: Slobodna Dalmacija i Jutarnji list i portali: Indeks.hr, Tportal.hr i Dalmatinski portal.hr.

- 14.03.2016. Na Splitskom Trgovačkom sudu održana je skupština vjerovnika TPN u stečaju koji upravlja Spaladium Arenom. Dugovi s kojima je TPN završio u stečaju prelaze 600 milijuna kuna. Veći dio potražuju banke koje su financirale izgradnju.
- 28.11.2016. Arbitražni pravorijek: Ugovor o JPP je raskinut; Prava i obveze Sportskog grada TPN po ugovorima o kreditu sa stranim bankama preneseni su na Grad Split

- 2.02.2017. Rasprava Gradskog vijeća o tome kome pripada Arena - Grad Split je u nedavno okončanom arbitražnom postupku zauzeo stajalište da ugovor nije raskinut, a nije ga se ni moglo raskinuti jer su banke imale ugovor s TPN-om, a ne Gradom Splitom.
- 9.02.2017. U Spaladiumu će se ipak održati Europsko rukometno prvenstvo 2018. godine
- 9.03.2017. Prof. Dejan Kružić podiže tužbu protiv Grada Splita i TPN d.o.o. radi ništetnosti dodataka Ugovoru o JPP
- 24.3.2017. Trgovački sud u Splitu: Odgođena prodaja Spaladium Arene do srpnja 2017.
- 15.4.2017. Dogovoren datum za održavanje ASDA (Adriatic Sea Defense & Aerospace Exhibition and Conference) od 26.4. do 28.4 2017.

- 12.01.2018. Početak Europskog rukometnog prvenstva
- 15.01.2018. Grad Split na Trgovačkom sudu u Zagrebu kreće u važnu bitku; na ročištu povodom tužbe za poništaj pravorijeka arbitraže će se pokušati spasiti Grad od financijskog sloma zbog Spaladium Arene.

Među značajnim događanjima posebno se ističe Arbitražni pravorijek koji je donesen 28.11.2016. godine. Po pravorijeku arbitraže Ugovor o JPP je raskinut, a prava i obveze Sportskog grada TPN d.o.o. „u stečaju“ po ugovorima o kreditu sa dvije strane banke preneseni su na Grad Split. To implicira obvezu Grada Splita na namirenje duga prema bankama u visini od najmanje 53 milijuna EUR.

Kako to navodi Slobodna Dalmacija[71], profesor na splitskom Ekonomskom fakultetu Dejan Kružić, bivši ovlašteni pregovarač Grada Splita u postupku sklapanja ugovora o JPP-u podnio je na splitskom Trgovačkom sudu tužbu protiv Grada Splita i trgovačkog društva Sportski grad TPN u stečaju kojom traži poništenje dvaju aneksa ugovora, zaključenih 2008. i 2009. godine. Bude li tužba usvojena, Grad Split neće biti dužan bankama - što bi bio veliki obrat, jer je 2016. godine arbitražni sud Hrvatske gospodarske komore utvrdio da im Grad mora platiti 53 milijuna eura. Drugim riječima, TPN i banke sami bi rješavali svoj poslovni odnos. Prema navodima iz tužbe, Grad je izgubio arbitražu baš zbog tih spornih aneksa. U tekstu se dalje navodi kako je Grad do sklapanja spornih aneksa imao čvrste instrumente osiguranja da

[71] Vladimir Matijanić, „ Slučaj Spaladium“, Slobodna Dalmacija, Split, 09.03.2017.

se "ni teoretski ne može dogoditi“ ono što se dogodilo na arbitraži. Točnije, TPN je po ugovoru bio dužan financirati, izgraditi i 30 godina upravljati Spaladium centrom "bez ikakvih garancija i jamstava Grada Splita“. U tužbi piše da su sklapanjem dodataka ugovora o JPP izvršene "bitne izmjene odredbi osnovnog ugovora o JPP“ koje "uvode nove uvjete“ i "mijenjaju ekonomsku ravnotežu ugovora o JPP u korist privatnog partnera na način koji nije bio predviđen u uvjetima Javnog natječaja i zaključenog osnovnog ugovora“. Potpisivanje dodataka osnovnom ugovoru nikad nije dobilo suglasnost nadležnih tijela, niti su stavljeni na uvid splitskim gradskim vijećnicima. Stoga se tužbom traži proglašavanje dodataka ugovora o JPP ništetnim jer su suprotni odredbama čak osam zakona, jednog pravilnika i Statutu Grada Splita. Ako bi tužbeni zahtjev bio usvojen on bi onemogućio strane banke da ovrše imovinu Grada Splita i spriječio da se na osnovi ništetnih pravnih poslova novac poreznih obveznika RH i građana Splita uplaćuje bez zakonske osnove u korist bilo kojeg privatnog subjekta.

Vezano uz pravorijek arbitraže (raskid ugovora o JPP, prijenos kreditnih obveza na Grad Split) pravni stručnjaci tvrde da je to nemoguća situacija i apsolutno neprihvatljivo, jer ovlast raskida ugovora imaju samo ugovorne strane – a banke to nisu. Hrvoje Kačer, pročelnik Katedre za građansko pravo Pravnog fakulteta u Splitu, daje objašnjenje (uz napomenu da bez uvida u konkretan spis može govoriti samo načelno): Radi se o institutu obveznog prava i jednostavno *ne dolazi u obzir da netko treći raskida ugovor u kojemu nije sudjelovao kao stranka.*[72]

Vezano uz spor oko Spaladium centra *Grad Split tvrdi kako je Ugovor o JPP-u raskinut unatoč protivljenju potpisnika tog pravnog odnosa i protivno utvrđenim činjenicama.* Arbitražni sud je prekoračio granice svojih ovlaštenja, jer nije smio dopustiti bankama, kao trećoj osobi, da pokrenu arbitražni postupak, te je na kraju odlučio o pravnoj stvari o kojoj nije bio nadležan – stoji u dokumentu kojeg potpisuje gradski odvjetnik Kruno Peronja.[73]

[72] Tanja Gattin Zebić, „Split kreće u pravnu bitku za spas proračuna: U Zagrebu počinje spor oko Spaladium arene vrijedan 60 milijuna eura“, Slobodna Dalmacija, 15.01.2018.

[73] Tanja Gattin Zebić, op. cit.

U daljnjem javnom istupanju povodom Spaladium centra, prof. Kružić[74] upozorava da Grad Split nema niti je ikada imao ikakav pravni odnos s bankama. Ni jedna od banaka nije sudionik javno-privatnog partnerstva, niti je sudjelovala u pregovorima niti u zaključenju ugovora. Arbitražni se pravorijek, po njegovom mišljenju, kosi sa samim osnovama rimskog i građanskog prava koje studenti uče na prve dvije godine fakulteta, kao i sa zdravim razumom, pa očekuje da će nadležni sud koji odlučuje o poništaju arbitražnog pravorijeka samim uvidom u Ugovor o JPP (naravno, i njegovih 16 dodataka koje arbitraža nije ni vidjela, a koji imaju obujam od preko 200 stranica ugovorenog teksta) uočiti brojne procesnopravne i materijalnopravne nedostatke pravorijeka i povrede našeg javnog poretka. Prof. Kružić je mišljenja da slučaj Spaladium arene ne može završiti kompromisom. Za kompromis je potrebno imati barem jedan promil sumnje u ispravnost svojih odluka, a ni Grad Split ni država Hrvatska nemaju ni promil krivnje niti bilo koju ugovornu obvezu u ovoj priči, iz čega slijedi da sve negativne posljedice trebaju snositi samo privatni partneri. Strane banke ne mogu se praviti nevine u ovoj priči – one su sastavile dodatke ugovoru o JPP i one su TPN-u odobrile kredite. Grad Split i RH, kao javni partneri, nemaju nikakvih dodirnih točaka s plasmanima stranih banaka privatnom partneru kojeg su banke same odabrale.

Kako će završiti spor oko nerealizacije Spaladium centra u Splitu ostaje za vidjeti. Iako se projekt JPP nije realizirao u ugovorenom obliku, on je ipak djelomično (manje od ugovorenog) potaknuo gospodarski razvoj u Splitu i omogućio bolju korištenost i bolju tržišnu valorizaciju neaktivne javne imovine (u naravi zemljišta u Lori) a s ciljem postizanja javno korisne svrhe. Iako ugovoreno JPP u Splitu nije polučilo očekivanu realizaciju ugovorenog Spaladium centra, javno-privatno partnerstvo i u budućnosti će predstavljati inovativan i poželjan oblik suradnje javnog i privatnog sektora kojim se može povećati kvaliteta i kvantiteta javnih usluga i objekata javne namjene u Hrvatskoj.

[74] Saša Ljubičić, „Dr. Dejan Kružić o slučaju Spaladium: Arbitraža mora pasti, Split nema nikakvu obavezu prema bankama", Slobodna Dalmacija, Split, 30.01.2018.

5. ZAKLJUČAK

U svijetu se sve intenzivnije koriste modeli partnerstva javnog i privatnog sektora. Suradnja s privatnim sektorom zanimljiva je javnom sektoru kako radi manjka proračunskih sredstava u javnom sektoru tako i još više radi znanja, iskustva i vještina koje posjeduje privatni sektor, a kojim resursima se može značajno unaprijediti pružanje javnih usluga.

JPP predstavlja suvremeni način suradnje javnog i privatnog sektora kojim javna vlast pomoću privatnog partnera prevladava jaz u nedostajućim resursima (materijalnim, financijskim, ljudskim, znanju i vještinama i sl.) za realizaciju većih kapitalnih, najčešće infrastrukturnih ulaganja. Osnova partnerstva javnog i privatnog sektora je, kao što to i sama riječ partnerstvo govori, uspostava suradnje javnog i privatnog sektora na realizaciji zajedničkih ciljeva, posebno u segmentima: zajedničkog nastupa u investiranju, zajednički dogovorene alokacije rizika, i podjele odgovornosti za funkcioniranje, u kojima javni sektor zadržava kontrolu nad kvalitetom (često i cijenom) i dostupnosti javne usluge ili javne infrastrukture.

Osnova na kojoj počiva JPP nije privatizacija, koja nastaje prijenosom vlasništva iz javnog u privatni sektor. Privatizacija predstavlja transfer javnog vlasništva (nad imovinom - stvarima i pravima) u privatni sektor, a JPP je uvođenje privatnog sektora u izgradnju, modernizaciju, financiranje i upravljanje javnim uslugama (i infrastrukturom) uz obostran interes - i javnog i privatnog sektora - prema dugoročnim ugovorima kojima javni sektor zadržava kontrolu i odgovornost za funkcioniranje sustava. JPP predstavlja aranžman partnerstva javnog i privatnog sektora, u kojem se pojavljuju različiti modeli partnerstva, od kojih (1) financiranje javnog sektora uključivanjem privatnog partnera predstavlja tek jedan dio. Ostali dijelovi na kojima počiva JPP najčešće su: (2) projektiranje, (3) izgradnja, (4) korištenje, (5) upravljanje i (6) održavanje javne infrastrukture i usluga, kojima i javni i privatni sektor nastoje potaknuti ekonomski rast i realizirati svoje ciljeve. Iz ovakvog pristupa JPP može se uočiti da partnerstvo generira stvaranje nove vrijednosti, dok privatizacija samo transferira vlasništvo iz javnog u privatni sektor. Dok privatizacija predstavlja transfer zadataka, ovlasti i odgovornosti na privatni sektor u cijelosti, JPP se temelji na podjeli rizika, troškova i koristi među partnerima iz javnog i privatnog sektora.

Nastojanja članica EU u postizanju ciljeva gospodarskog rasta, konkurentnosti, bolje zaposlenosti i inovativnosti, posljednjih godina su dodatno otežana recesijom, a dužnička restrikcija i nedostatak investicija, značajno utječu na rast jaza između ponude i potražnje za javnim građevinama posredstvom kojih se isporučuju javne usluge poput zbrinjavanja otpadnih voda i krutog otpada, širokopojasnog interneta, javne rasvjete kao i građevina iz područja socijalne infrastrukture poput škola, bolnica, domova za starije i nemoćne i sličnih.

Glavni ekonomski razlog povećanja i značajnije primjene JPP-a u budućnosti će predstavljati rasterećenje zaduživanja državne i lokalnih vlasti kao investitora. Budući da su njihovi proračuni preopterećeni za financiranje kapitalnih projekata, dodatna financijska sredstva privatnog partnera jednostavniji su put k izgradnji projekta od primjerice kreditnog zaduživanja ili izdavanja obveznica. U uvjetima prezaduženosti javnog sektora pritisak potražnje za javnim dobrima i uslugama nadilazi kapacitet tradicionalnog financiranja, pa će se jaz između ponude i potražnje za javnim uslugama umjesto tradicionalnim financiranjem iz proračuna sve više prevladavati korištenjem nekog od brojnih modela JPP-a kojima će se partnerskim aranžmanima javnog i privatnog sektora generirati opće društvene koristi i dodatno potaknuti gospodarski razvoj.

JPP je odgovor države na potrebu za efikasnošću koju posjeduje privatni sektor, pružajući javne usluge uz manju javnu potrošnju. Prednost dugoročnosti ugovora o javno – privatnom partnerstvu je da traju dulje od političkih mandata, pa su javne djelatnosti manje osjetljive na izborne rezultate, kako na državnoj tako i na lokalnoj razini. U modelima partnerstva jasnije se vide troškovi preuzimanja određenog rizika, zato jer su rizici izravno izloženi mehanizmima tržišta, a najpovoljniji ponuditelj mora ponuditi ekonomski najpovoljniju ponudu tj. odabire se ponuditelj koji je spreman svojom ponudom preuzeti obveze i odgovornosti vezane uz rizike. Javno-privatnim partnerstvima postiže se bolji makroekonomski položaj država zbog poboljšanog pristupa međunarodnim financijskim tržištima putem kojih se privlači međunarodni kapital.

Primjer javno privatnog partnerstva u Hrvatskoj predstavlja ugovorena realizacija Spaladium centra - Sportsko poslovnog kompleksa "Lora" u Splitu. Za njegovu realizaciju lokalna je vlast odlučila ući u partnerski odnos s privatnim sektorom koji će snositi sva ulaganja i troškove održavanja i upravljanja izgrađenim objektima. Po ugovorenom modelu javno privatnog partnerstva privatni partner preuzima glavne rizike vezane uz projektiranje,

izgradnju i održavanje investicije te preuzima rizike financiranja projekta, a po isteku ugovora kompleks prenosi u javno vlasništvo.

Ugovorom je privatnim partnerima dano pravo građenja, financiranja, upravljanja i održavanja Spaladium centra na rok 30 godina, a istekom roka privatni partneri su dužni bezteretno predati izgrađene objekte u Spaladium centru u trajno vlasništvo Gradu Splitu i to u stanju potpune opremljenosti, kvalitetne raspoloživosti i funkcionalnosti. Javni partner tada postaje vlasnik Centra koji se sastoji od višenamjenske športske dvorane korisne površine 31 000 m^2, poslovne zgrade odnosno trgovačkog i poslovnog centra od 25 katova ukupne korisne površine 75 000 m^2, uređenog vanjskog prostora od 29 000 m^2 i etažnih garaža s najmanje 1 500 parkirnih mjesta. Ugovorena obveza privatnih partnera je izrada i financiranje cjelokupne projektne dokumentacije, izgradnja objekata u ugovorenom roku, pribavljanje propisanih dozvola za rad, upravljanje, održavanje i komercijalno korištenje izgrađenih objekata do 2037.

Sportska dvorana – kao prva od četiri cjeline ugovorenog Spaladium centra – je izgrađena u ugovorenom roku i 18. prosinca 2008. je pribavljena uporabna dozvola, te je u skladu s odredbama Ugovora o JPP dana 1. siječnja 2009. započela obveza plaćanja zakupnine javnog partnera.

Preostali sadržaji ugovorenog Spaladium centra (Garažni objekt, Trgovački centar i Hotel) nisu izgrađeni odnosno društvo Sportski grad TPN nije ispunilo svoju obvezu, nije ishodilo građevinsku dozvolu i nije izgradilo daljnja tri objekta ugovorenog Spaladium centra koji se odnose na trgovačke i poslovne prostore te etažnu garažu s oko 1500 parkirališnih mjesta i na uređenje okoliša Centra.

Kako će završiti spor oko nerealizacije Spaladium centra u Splitu ostaje za vidjeti. Iako se projekt JPP nije realizirao u ugovorenom obliku, on je ipak djelomično (manje od ugovorenog) potaknuo gospodarski razvoj u Splitu i omogućio bolju korištenost i bolju tržišnu valorizaciju neaktivne javne imovine (u naravi zemljišta u Lori) a s ciljem postizanja javno korisne svrhe. Iako ugovoreno JPP u Splitu nije polučilo očekivanu realizaciju ugovorenog Spaladium centra, javno-privatno partnerstvo i u budućnosti će predstavljati inovativan i poželjan oblik suradnje javnog i privatnog sektora kojim se može povećati kvaliteta i kvantiteta javnih usluga i objekata javne namjene u Hrvatskoj.

POPIS KORIŠTENE LITERATURE

Knjige i članci:

1. Akintoye, A., Beck M., Hardcastle, C. (2003) Public-Private Partnerships; Managing risks and opportunities, Blackwell Scientific Publications, Oxford.

2. Aralica, Z., Račić, D., Šišinački, J. (2007) Projektno financiranje infrastrukture, u: Privredna kretanja i ekonomska politika, 17(112), Ekonomski institut Zagreb.

3. Avelini Holjevac, I. i drugi (2007) Javno-privatno partnerstvo: turizam, europska i svjetska iskustva, Fintrade & Tours.

4. Barković, I., Širić, M. (2010) Uloga i značaj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: izabrani primjeri. Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues, XXIII(1), 184-201.

5. Built-Spiering, M., Dewulf, G. (2006) Strategic Issues in Public-Private Partnership: An International Perspective, Oxford, Blackwell Publishing.

6. Damjanović, D., Križanić Pavlović, T., Peteri, G. (2010) Partnerstvo javnog i privatnog sektora: Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji, Beograd.

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

8. Juričić, D., Marenjak, S. (2016) Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima, Ekonomski pregled, 67(6), 581-604.

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

10. Konferencija (2013) „Kombiniranje modela javno-privatnog partnerstva i EU fondova“ održana je 25. listopada, 2013. u Zagrebu u organizaciji Agencije za JPP.

11. Kružić, D., Lovrinčević, M., (2016) Projekti javno-privatnog partnerstva (interni materijali), Ekonomski fakultet, Split.

12. Kušljić, D. (2014) Primjena javno-privatnog partnerstva u realizaciji javnih investicija, Tehničko veleučilište u Zagrebu, Zagreb.

13. Marenjak, S., Skendrović, V., Vukmir, B., Čengija, J. (2007) Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, Građevinar, Zagreb, 59(7), 597-605.

14. Osborne, S.P., (2000) Public – Private partnerships: Theory and practice in international perspective, Advances in Management and Business Studies, Routledge, New York.

15. Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia, final report, The Allen Consulting Group, University of Melburne, 2007.

16. Plumer, J. (ed.), Focusing Partnership (2002) A Sourcebook. for Municipal Capacity Building in Public - Private Partnership, Earthscan, London.

17. The Canadian Council for PPP & InterVistas, (2013) 10 Year Economic Impact Assessment of PPP in Canada, 2003-2012.

18. Urban institute (2006) Vodič za učinkovito upravljanje procesom kapitalnih ulaganja, Zagreb.

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

Ostali izvori:

1. Financiranje izgradnje i upravljanje Sportskim poslovnim centrom Lora u Splitu (2015), Republika Hrvatska, Državni ured za reviziju, Područni ured Split, svibanj 2015.

2. Gattin Zebić, T., „Split kreće u pravnu bitku za spas proračuna: U Zagrebu počinje spor oko Spaladium arene vrijedan 60 milijuna eura“, Slobodna Dalmacija, 15.01.2018.

3. Izvješće o analizi dostavljene Obvezujuće ponude najpovoljnijeg ponuđača – HIMK, Zagreb, 31.07.2007.

4. Ljubičić, S., „Dr. Dejan Kružić o slučaju Spaladium: Arbitraža mora pasti, Split nema nikakvu obavezu prema bankama", Slobodna Dalmacija, Split, 30.01.2018.

5. Matijanić, V., „ Slučaj Spaladium", Slobodna Dalmacija, Split, 09.03.2017.

6. Zaključci Gradskog poglavarstva u svezi izgradnje Športsko-poslovnog kompleksa „Lora" u Splitu i suglasnost Gradskog vijeća od 1.08.2007.

7. Zapisnik povjerenstva Grada Splita za izbor najpovoljnijeg ponuditelja – Split, 31.07.2007.

8. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

9. http://ppp4krakow.net/About_PPP/Definition,_origin_and_evolution/

10. http://www.aik-invest.hr

11. http://www.eipa.eu/en/topic/show

12. http://www.spaladiumarena.hr/o-areni

13. https://socialistproject.ca/leftstreamed-video/ls300/

POPIS SLIKA

1. Tradicionala nabava građevine 12
2. Tradicionalni vs. JPP način nabave 13
3. Institucionalna organizacija realizacije JPP projekata u RH 16
4. Ugovoreni, odobreni i namjera provedbe projekata JPP 18
5. Projekti JPP u RH 19
6. Anti-privatizacijski forum 21.02.2016. 21
7. Uključenost privatnog sektora u suradnju s javnim sektorom i modeli JPP 22
8. Izvori financiranja javnog sektora 28
9. Sudionici u projektnom financiranju 31
10. DPN - Financijski tokovi projektnog financiranja 34
11. Klasično vs. projektno financiranje 35
12. Mikrolokacija JPP Projekta u Lori 42
13. Projekt Spaladium centar u Splitu 43
14. Tržišno natjecanje i selekcija odabranog privatnog partnera za realizaciju izgradnje Sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu 46
15. Pojednostavljen shematski prikaz subjekata ugovora o JPP i ostalih subjekata uključenih u realizaciju izgradnje i korištenja Sportsko-poslovnog kompleksa u Splitu 47
16. Izgled ugovorenog Spaladium centra 2018. godine 61

POPIS TABLICA

1. Oblici realizacije partnerstva javnog i privatnog sektora 26
2. Ulaganja i životni troškovi Spaladium centra u Splitu (2007-2037) 48
3. Matrica alokacije rizika 53
4. Komparacija ugovorenog Spaladium centra sa sličnim JPP u Republici Hrvatskoj 56
5. Prihodi društva Sportski grad TPN od 2009. do 2014. godine 59
6. Rashodi društva Sportski grad TPN od 2009. do 2014. godine 59

SAŽETAK

Rastuću potražnju za novim infrastrukturnim sadržajima javne vlasti, najčešće zbog proračunskih ograničenja, sve teže i sporije zadovoljavaju. Kapitalne investicije nužne za razvoj infrastrukture često ne mogu biti samostalno izgrađene od javnog sektora prvenstveno zbog nedostatka financijskih sredstava i nedostatka znanja za njihovu izgradnju i održavanje.

Stoga je za cilj ovog rada postavljeno istraživanje različitosti koje JPP ima u odnosu za klasične modele dužničkog financiranja izgradnje kapitalne infrastrukture. Kako je JPP još uvijek nepoznanica za mnoge, daljnji cilj rada bio je istražiti i ukazati na temeljne razloge (ne)realizacije Projekta Spaladium centar u Splitu.

Iako se projekt JPP u gradu Splitu nije realizirao u ugovorenom obliku, on je ipak djelomično (manje od ugovorenog) potaknuo gospodarski razvoj i omogućio bolju korištenost i bolju tržišnu valorizaciju neaktivne javne imovine, a s ciljem postizanja javno korisne svrhe. Iako ugovoreno JPP u Splitu nije polučilo očekivanu realizaciju ugovorenog Spaladium centra, JPP će i u budućnosti predstavljati inovativan i poželjan oblik suradnje javnog i privatnog sektora kojim se može povećati kvaliteta i kvantiteta javnih objekata u Hrvatskoj.

Ključne riječi: JPP, financiranje javne/lokalne infrastrukture, Spaladium centar Split

SUMMARY

Growing demand for new public infrastructure is met much harder and at slower pace, mainly due to the budget constraints. Capital investments, which are critical for infrastructure development, in most of the cases cannot be provided by the public sector exclusively, as it lacks both financial resources and knowledge necessary for infrastructure construction and maintenance.

Therefore, this research aims to investigate differences between public-private partnership (PPP) and classical debt financing models in construction of public infrastructure. Since PPP model still poses many questions and represents an unknown territory for many, this research aims to investigate the main reasons of 'Spaladium center' in Split city project (non)realisation.

Even though PPP project in Split was not realised in its contractual form, the project did stimulate economic development (less than agreed upon) and more efficient utilisation and market valorisation of otherwise inactive public asset. While contracted PPP in Split did not result in agreed 'Spaladium center' development, it is undisputed that PPP will represent an innovative and desirable form of public and private sector cooperation, which can contribute to the quantity and quality of the provided public objects in Croatia.

Key words: public-private partnership (PPP), public/local infrastructure financing, Spaladium centre Split