JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO NA PRIMJERU ZDRAVSTVENO-TURISTIČKOG KOMPLEKSA STUBIČKE TOPLICE

Šamija, Katarina

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2017

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

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:020916

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

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

Repository / Repozitorij:

REFST - Repository of Economics faculty in Split

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SVEUČILIŠTE U SPLITU

EKONOMSKI FAKULTET SPLIT

ZAVRŠNI RAD

JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO NA PRIMJERU ZDRAVSTVENO-TURISTIČKOG KOMPLEKSA STUBIČKE TOPLICE

Mentorica: doc.dr.sc. Marina Lovrinčević **Studentica: Katarina Šamija**

Split, svibanj 2017.

SADRŽAJ:

1. UVOD 2

1.1. Problematika i predmet rada 2

1.2. Ciljevi rada 3

1.3. Metode rada 3

1.4. Doprinos rada 3

1.5. Struktura rada 4

2. MODEL JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA 5

2.1. Povijesni razvoj javno-privatnog partnerstva 5

2.2. Obilježja i zadaće JPP modela 7

2.3. Modeli udruženog financiranja i model JPP-a 8

2.3.1. Modeli JPP-a u svijetu 12

2.3.2. JPP u EU 13

2.4. Vrste i oblici JPP financiranja 16

2.5. Prednosti i nedostaci JPP-a 18

2.6. JPP u RH 20

2.7. Proces realizacije JPP projekta 23

3. FUNKCIONIRANJE TRŽIŠTA JPP-a 24

3.1. Pravna regulativa i tržište JPP-a u RH 24

3.2. Rizici JPP projekata i osnove 29

3.3. JPP na primjeru Stubičkih toplica 31

3.4. Osvrt primjene JPP-a na izabranom primjeru 34

4. ZAKLJUČAK 37

SAŽETAK 39

SUMMARY 40

Popis slika 42

1. UVOD

1.1. Problematika i predmet rada

Financije su dio svakog segmenta i životnog ciklusa pojedinca ili pravnih osoba. Izvori financiranja osnova su razvoja mnogih projekata, a nerijetko i presudni faktor razvoja mnogih ideja i njihove realizacije u praksi.

Veliki projekti najčešće su dio poslovne priče velikih grupa i konzorcija ili pak isključivo lokalnih i državnih tijela. Javna dobra i usluge koje proizlaze iz njih te usluge vezane za zadovoljenje potreba zajednice su najčešće pokrenute i financirane od strane javnih tijela i vlasti upravo jer nisu uopće ili u kratkom roku dovoljno rentabilne da bi bile pružane od strane privatnog sektora.

Tako su mnoga poduzeća poput HEP-a, Ine te ostale usluge poput zdravstva, vrtića i sl. poputni ili djelomični prirodni monopoli. To svakako ima svoje prednosti jer država kao većinski ili jedini vlasnik osigurava socijalni aspekt djelovanja tih poduzeća i organizacija štiteći potrošače. Prirodni monopoli s tog aspekta su poželjni jer štite nacionalne interese ne ostavljajući prostor za ulazak na tržište ostalim igračima. Takva poduzeća se financiraju i iz proračuna stoga nerijetko i njihove sanacije te dokapitalizacije snosi proračun.

Mnogo je prednosti takvog načina realizacije javnih usluga ili projekata od značaja za zajednicu. Ipak, s druge strane, neki vide mnoge mane u takvim modelima. Kao posljedica tog i potrebe za većom fleksibilnošću državnih poduzeća te njihovom rentabilnošću došlo je do pojave modela koji kombinira najbolje od prakse privatnog i državnog vlasništva, poznatog kao, javno privatno partnerstvo.

Upravo je model financiranja javno privatnim partnerstvom problematika kojom se bavi ovaj rad. Predmet reda je struktura modela javno privatnog partnerstva te analiza koristi od takvog načina financiranja projekata i usluga zajednice. Predmet rada će se istražiti kroz analizu Zakona o javno privatnom partnerstvu te teorijskim i praktičnim dostignućima po pitanju ocjene ovog modela i njegove primjene u praksi kako bi se istakle koristi i mogućnosti te uloga ovog modela financiranja.

1.2. Ciljevi rada

Glavni cilj rada je istražiti mogućnosti i koristi modela javno privatnog partnerstva u financiranju različitih usluga, ali i ukazati na moguća ograničenja istoga u određenim slučajevima te u skladu s dosadašnjim primjenama u praksi ukazati na moguća područja unaprjeđenja tj. prilagodbe modela odlikama pojedinog projekta i njegovih ciljeva. Osim toga na temelju analize dosadašnjih primjena ovog modela kod nas ukazat će se na perspektive financiranja javnih usluga putem ovog modela.

1.3. Metode rada

Metode korištene za prikupljanje, pripremu i određenu razinu obrade podataka, koji će biti inputi ovom radu su: induktivna metoda, koja omogućuje primjenu zaključaka da će pojedinačne pojave i druge njima slične pojave biti jednake, promatranje, metoda kauzalne indukcije koja će u ovom radu ukazati na razlike između uzroka i posljedica. Deduktivne metode koje polaze od općeg pojma ka pojedinačnom u smislu cijelog gospodarstva prema pojedinom sektoru i tržištu. Metoda klasifikacije kojom se razvrstavaju pojave i predmete radi njihove preglednosti, zatim komparativna metoda, genetička metoda, metoda deskripcije, historijska metoda.

U svrhu preglednosti i lakšeg čitanja podataka prikupljeni i obrađeni podaci će biti predstavljeni tablicama i grafikonima uz detaljna objašnjenja pojedinih elemenata u teorijskom dijelu i vrijednosti koje pokazuju u praktičnom dijelu.

1.4. Doprinos rada

Doprinos ovoga rada se očituje u detaljnoj i sažetoj prezentaciji modela javno-privatnog partnerstva te njegove primjene u praksi u Hrvatskoj. Primjena prezentirane problematike pojašnjene kroz teorijske odrednice modela bit će analiza na primjeru financiranja Stubičkih toplica gdje će se iznijeti čitavi proces i efekti izabranog modela, nakon čega će se dati osvrt na uočene odnose i efekte modela te učinke na ekonomiju te smjernice moguće prilagodbe istoga u cilju postizanja dodatnih sinergijskih efekata ovog vida financiranja velikih projekata.

1.5. Struktura rada

Rad se sastoji od četiri poglavlja s uvodom i zaključkom. U uvodnom dijelu se definira problematika rada te predmet istraživanja, iznose se ciljevi i doprinos rada te prezentira struktura rada.

Nakon definiranja problematike i predmeta rada prikazat će se povijesni razvoj modela javno-privatnog partnerstva te njegova uloga i ciljevi. Potom će se istaći glavna obilježja ovog modela te prednosti i nedostaci kao i njegove osnove te primjena u svijetu i kod nas.

Treće poglavlje donosi funkcioniranje tržišta javno-privatnog partnerstva te se definira financiranje kroz model javno-privatnog partnerstva na primjeru Stubičkih toplica.

Rad završava zaključkom gdje se daje osvrt na prezentirane teorijske spoznaje i odlike modela te njegovu primjenu i funkcioniranje u praksi.

2. MODEL JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

2.1. Povijesni razvoj javno-privatnog partnerstva

Partnerstvo privatnog i javnog sektora u isporuci javnih dobara i usluga je pojava djelovanja društva i zajednice kao odgovor na zahtjeve sve bržeg ritma života i rasta potreba te zahtjeva ekonomija koje se mijenjaju. Iako je to model novog doba, ipak, preteča modela javno-privatnog partnerstva seže u daleku povijest gospodarske aktivnosti. Značajniji rast i primjenu ovaj model nalazi krajem prošlog stoljeća.

Potreba za utjecajem i doprinosom privatnog sektora razvoju javne infrastrukture javlja se već s razvojem masovne potražnje za uslugama prijevoza roba i putnika na velike udaljenosti polovicom 16.-og stoljeća u Europi. Nešto kasnije se takav utjecaj privatnog sektora javlja u domeni javne infrastrukture i u Velikoj Britaniji i to 1660. prvim udruženjima privatnog sektora u izgradnji cesta, a daljnji razvoj bilježi izgradnjom plovidbenih puteva i željeznice. Utjecaj privatnog poduzetništva na javne usluge (infrastrukturu) zabilježen je devedesetih godina osamnaestog stoljeća s procvatom industrijske revolucije. U Francuskoj je upravljanje isporukom vode bilo nekada privatno te je predstavljalo prvi organizirani sustav opskrbe pitkom vodom (1782.), osnivanjem društva koje je provodilo opskrbu dobivši koncesiju na 15 godina.

Sudjelovanje privatnog poduzetništva u izgradnji javne infrastrukture u kontinentalnoj Europi realiziralo se kroz koncesije poduzetnicima koji su time stjecali na razvoj i implementaciju objekata za pružanje javnih usluga u određenom razdoblju. Prema sličnom modelu realizirale su se i investicije u vodoopskrbnu infrastrukturu i kod izgradnje vodoopskrbnih sustava u Španjolskoj, Italiji, Belgiji i Njemačkoj pedesetih godina devetnaestog stoljeća. (Jurčić, D., 2011.)

Nešto noviji primjer javno-privatnog partnerstva jest prokopavanje i izgradnja Sueskog kanala (1996.) kada je Francuz Barthelemy Prosper Enfantin utemeljio 1847. društvo Societe d'Etudes du Canal du Suez koje su činili Francuzi, Englezi i Austrijanci. Izgradnja se financirala europskim kapitalom i egipatskom financijskom potporom u okviru kojih se definiralo vrijeme i način eksploatacije unutar 99 godina. Egipatski udio osigurala je egipatska vlada pod utjecajem turskog podkralja Saida Paše. Uz to je osigurala i druge povlastice projekta jer je odobrila carinske i porezne olakšice na uvezeni materijal i opremu.

Strani ulagači su sudjelovali u financiranju troškova izrade projektne dokumentacije i same izgradnje.

U skladu s udjelima su sudjelovali kasnije i u rezultatima eksploatacije projekta, dakle, 15% je pripadalo Egiptu, a 10% dioničarima osnovanog društva, dok je ostatak od 75% samom društvu. Izgradnja i prateći troškovi su stajali osam milijuna funti ali je čitavi projekt koštao osamnaest milijuna. Izgradnja Sueskog kanala je bila od presudnog značaja za Veliku Britaniju stoga su otkupili udjele od Pašinog nasljednika i s time si osigurali kontrolu nad logistikom prodora put tržišta istočnih zemalja koje su bile pod njihovom vlašću. Usprkos sudjelovanju privatnog kapitala projekt Sueski kanal nije proslavio glavnu ideologiju ovog modela jer ga je predsjednik Naser nacionalizirao 1956., svega nekoliko godina prije isteka koncesijskog razdoblja. Nacionalizacija Sueskog kanala označila je postupno smanjenje interesa privatnog sektora u iz¬gradnji i upravljanju javnom infrastrukturom. (Jurčić, D., 2011.)

Prezentirani povijesni pregled razvoja Javno-privatnog partnerstva (nadalje JPP-a) ukazuje na bitne značajke koje su zajedničke svim projektima od pojave preteče JPP modela do danas i koje imaju presudno značenje za uspješno partnerstvo u suverenim projektima: (Jurčić, D., 2011.)

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

To ukazuje da su projekti od takvog značaja i trajanja izloženi rizicima. Što je koncesija izdana na dulji rok to je rizik političkih odnosa i ostali vezani rizici veći. Sve to vodilo je i smanjenju interesa privatnog sektora. Stog je bilo jasno da je potrebno uvesti ulogu regulatora od strane javnog partnera kroz zakone koji bi osigurali veću učinkovitost i ponašanje dionika na takav način da se osigura maksimalna korist kako za društvo tako i ulagače. Socijalna uloga javnog partnera jača sve više upravo jer se ciljevi privatnih ulagača ne poklapaju uvijek s ciljevima društva. Potreba za JPP modelom koji jasno definira uloge

partnera proizlazi zbog veće fleksibilnosti i efikasnosti te konkurentnosti privatnog sektora te sposobnosti javnoga u regulaciji i zaštiti socijalnih aspekata javnih usluga koje projekt pruža. Uočavanjem jasnih uloga partnera i potrebe za JPP modelom, krajem dvadesetog stoljeća, države diljem svijeta shvaćaju značaj privatnog sektora u efikasnoj ispostavi javne infrastrukture. U tom razdoblju, instrumenti politike jav¬nog sektora pronalaze se u širokom spektru između koristi tržišnog natjecanja u kvaliteti isporuke pojedine javne usluge do djelomične ili cjelovite prodaje javnih udjela tvrtkama koje su upravljale javnom infrastrukturom. Mada je privatizacija privatne infrastrukture obilježila razdoblje kasne druge polovine dvadesetoga stoljeća, ona nije bila na jednak način motivirana u različitim zemljama. Bez obzira na to osigurao se pomak u modelu upravljanja. (Jurčić, D., 2011.)

Koje su koristi kroz različitost pristupa donijete društvu i razvoju kroz JPP model ukazat će se u nastavku kroz analizu uloge i značaja te funkcija JPP modela u isporuci javnih usluga.

2.2. Obilježja i zadaće JPP modela

Javno-privatno partnerstvo je suradnja tijela javne vlasti s privatnim sektorom u cilju osiguranja tj. pružanja usluga javnih potreba bilo na razini lokalne ili središnje zajednice. U širem smislu JPP se definira kao skup inicijativa javnog i privatnog sektora u kojima neki subjekt pridonosi određene resurse i sudjeluje u planiranju i odlučivanju. U užem smislu JPP se definira kao kooperativni pothvat koji udružuje javne i privatne resurse i stručna znanja te iskustva kako bi kroz prikladne alokacije resursa, znanja i nagrada zadovoljili neku javnu potrebu.(Gulija, B., 2004.)

Kroz JPP privatni sektor upošljava svoje resurse i vještine u pružanju dobara i usluga koje tradicionalno osiguravaju državne službe. Osnovna odlika JPP-a je u tome što javni i privatni dionici projekta na osnovi ugovora o zajedničkoj suradnji međusobno dijele rizik istoga zbog ostvarenja cilja projekta ali i vlastitih ciljeva zbog kojih ulaze u pothvat.

Cilj suradnje javnog i privatnog sektora kroz JPP projekte je u tome da se sredstva i znanje privatnog sektora stave na raspolaganje javnom i da se time ostvari doprinos privatnog infrastrukturnoj i uslužnoj ponudi javnog sektora.(Mijatović, N., 2007.)

JPP se ne koristi samo za projekte javnih usluga i infrastrukture već i u domeni formiranja i provedbe javnih politika. To ističu statistike i analize s početka stoljeća (HM Treasury, 2000.) prema kojima se najveći učinak javno-privatnog partnerstva očekuje se upravo u segmentu suradnje na razini politika kao najviši oblik suradnje. Javno-privatno partnerstvo se sve više primjenjuje u zemljama s visokim javnim dugom kojima prijete restrikcije po pitanju novih kredita stoga se model JPP-a koristi kao spas za posrnule ekonomije čije se investicije održavaju upravo zahvaljujući JPP-u. Pogrešne gospodarske i lokalne politike davale su prednost zaduživanju na uštrb JPP-a stoga se nerijetko kasno okreću takvom modelu razvoja i pokretanja gospodarske aktivnosti što vodi produljenju vremena potrebnom za ostvarenje gospodarskog rasta.

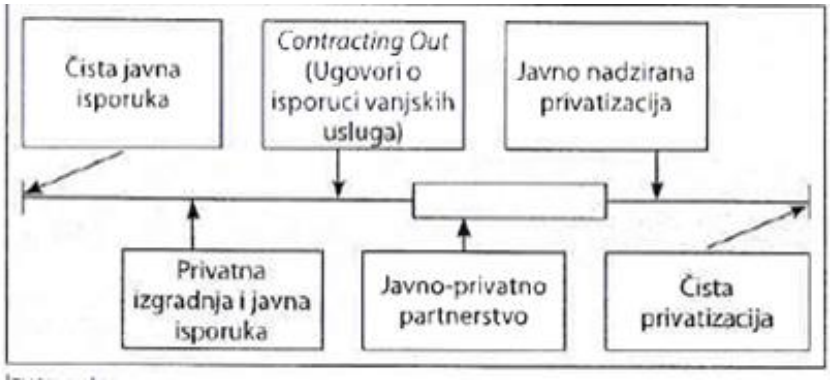
Uz model JPP-a se nerijetko vežu stereotipi da s ulaskom privatnog sektora dolazi do smanjenja kvalitete usluge. Međutim, upravo je uloga javnog sektora očuvanje koristi i zaštita socijalnog aspekta javne usluge, stoga se kroz ugovore o JPP-u štiti kvaliteta usluge standardima. Sumnje u JPP model se javljaju zbog odlike privatnog sektora da na prvo mjesto stavlja isključivo maksimalizaciju vlastitih profita te, nerijetko, zbog poistovjećivanja JPP-a s privatizacijom i sl. JPP je različit od privatizacije, koja nepovratno ustupa pravo na pružanje javne usluge privatnom subjektu, te nosi koristi za sve dionike vodeći ka sinergijskim efektima.

2.3. Modeli udruženog financiranja i model JPP-a

Za bolje razumijevanje ciljeva i efekata modela JPP-a potrebno je istaći odlike modela s kojima se nerijetko poistovjećuje, a koji su mu nekada prethodili kao ideološki modeli upravljanja. Nekada su se javne usluge pružale i financirale isključivo od strane lokalnih i državnih vlasti te je, primjerice, u planskom gospodarstvu takav vid vio i mnogo šire jedini prihvatljiv za upravljanje ekonomijom. Kada država, primjerice, jedina upravlja i pruža usluge javnog dobra tada se radi o tzv. čistoj javnoj isporuci, koju od čiste privatizacije u toj domeni dijele CO model (Contracting Out), javno nadzirana privatizacija te privatna izgradnja i javna isporuka.

Svaki od navedenih načina ima svoje prednosti i nedostatke stoga kod izbora treba uskladiti iste s ciljevima i zadaćama projekta te očekivanjima zajednice ali i ispitati djelokrug standarda i propisa za svakog koji će osigurati što kvalitetniju provedbu te dati najbolje

rezultate za sve dionike. JPP je najnoviji oblik koji je odgovor na zahtjeve moderne ekonomije gdje se uz brzi rast jazovi porubljuju stoga je javnim vlastima projekata bitno privlačenje privatnog kapitala zbog upravljanja dugom.



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

Čista javna isporuka tvori prirodni monopol jer državno poduzeće koje pruža određenu uslugu (do nedavno HEP, nekada i INA, još uvijek i vodovod) vodi određenu politiku što je dobro jer se štiti nacionalni interes nad tim resursima i štiti se socijalna komponenta usluge da se ne dozvoljavaju cijene istih iznad određenog iznosa, ulaže se u infrastrukturu usluge i vodi računa o dostupnosti usluge. Ipak, mnoga državna poduzeća s vremenom zbog tih aspekata gube na efikasnosti. Takva poduzeća sanira proračun što građanima ide na teret u konačnici. Na duge staze zbog nemogućnosti funkcioniranja se postavlja pitanje privatizacije istih (HAC) što je u tom momentu upitni jer se nekada gubi više nego dobiva. Stoga je kod privatizacije potrebno osigurati klauzule koje će obvezati investitora na ulaganje, očuvanje radnih mjesta te fokus poslovanja na RH.

Drugi model pružanja javnih usluga jest privatna gradnja i javna isporuka. Takav model rasterećuje resurse i osigurava selekciju stručnog izvođača. Međutim u ovaj model građani imaju veliko nepovjerenje jer se kroz javne nabave i natječaje za izvođače pogodovalo izvođačima po liniji poznanstva bez obzira na cijenu i kvalitetu usluge. To je stoga jer su Zakoni ostavljali prostor za malverzacije. Nadalje javni partner odlučuje o vlastitom privatnom partneru u projektu i upravo taj javni partner provodi i kreira zakone stoga je za sanaciju ovog problema ključno da se osude sporne javne nabave, a da DORH i ostale

ustanove posebno revizija budu samostalne u provođenju nadzora. Kako god, do sada je većina tih projekata precijenjena, a kvaliteta usluge je bila upitna. Najnoviji slučaj jest izgradnja mosta kopno-otok Čiovo gdje je zbog propusta došlo do produljenja roka izgradnje dovelo u pitanje funkcionalnost mosta.

CO ugovori i izgradnja javnih usluga jest ugovor odnosa javnog sektora kao primicala i privatnog sektora kao agenta kod kojega javni sektor definira problem, standard usluge i način rješenja problema, a privatni sektor nastoji isporučiti tu uslugu uglavnom uz manje troškove.
Javno nadzirana privatizacija je vid privatizacije koja omogućuje kontinuiran uvid i reprezentativna je ali to i dalje ne jamči sigurnu i uspješnu priču o privatizaciji upravo zbog visokog stupnja korupcije u nas.

Čista privatizacija djeluje na određenim tržištima koja funkcioniraju samostalno bez uplitanja države i ona nije pogodan oblik za sve niti općenito za javne usluge zbog važnosti kontrole nad pravima i resursima u tom segmentu.

Javno-privatno partnerstvo je model koji osigurava najbolje od svih ovih modela u slučaju njegove konkretne i precizne provedbe te usklađenja s ciljevima projekta i uloge projekta za zajednicu. JPP projekte odlikuje: (Jurčić, D., 2011.)

- partnerstvo uključuje dva ili više subjekata od kojih je jedan sudionik iz javnoga sektora i jedan iz privatnog. To može obuhvatiti i suradnju javnog sektora s nevladinim organizacijama,
- za razliku od agencijskog odnosa koji se uspostavlja kod CO oblika suradnje, kod javno-privatnog partnerstva svi sudionici u projektu imaju poziciju principala, što znači da ugovaraju svoje sudjelovanja za vlastiti račun u odnosu na projekt i u odnosu na ostale sudionike. Nerijetko, javni sektor prije konačne odluke o ulasku u model javno-privatnog partnerstva osniva posebnu agenciju koja u njezino ime pripremna poziciju javnoga partnera,
- kod javno-privatnog partnerstva utvrđuju se okolnosti i uspostavlja se dugoročna i stabilna suradnja među parterima. Iako u praksi postoje broj¬ni primjeri dugoročne suradnje javnog sektora s određenim dobavljačem iz privatnog sektora, takva se suradnja ne bi mogla nazvati modelom javno-pri¬vatnog partnerstva zbog više razloga i to jer: suradnja se može prekinuti uvijek bez posebnih obrazloženja, partneri nisu zajednički sudjelovali u osmišljavanju cijeloga procesa isporuke i eksploatacije usluge, nego je javni sektor definirao

sve detalje u vezi s uslugom i odabrao najpovoljnijeg dobavljača, javni sektor preuzima rizike u vezi s dobavljenim dobrom nakon isporuke i sl.,

- u modelu javno-privatnog partnerstva svaki od sudionika donosi nešto partnerstvo. Da bi partnerstvo bilo uspješno, svaki od partnera treba do¬prinijeti s nekim materijalnim ili nematerijalnim resursom kako bi doprinijeli ostvarivanju sinergijskog učinka za sve sudionike u projektu,
- partnerstvo podrazumijeva podijeljenu odgovornost za proizvedene outpute, tj. isporučene usluge. Ovakav odnos bitno je različit u odnosu na tradicionalnu poziciju javnoga sektora gdje on zadržava sve ovlasti i odgovornosti za isporuku javne usluge i provedbu javnih politika na temelju možebitnih savjeta ili jednokratno isporučenih usluga od strane privatnog sektora. Zbog velikog značenja podjele odgovornosti, javno-privatno partnerstvo uspostavlja se posredstvom nezavisnog ekonomskog subjekta umjesto izravnog ugovora.

Iz navedenog se uočava da je najvažnija odlika JPP-a podjela rizika i odgovornosti za isporuku usluga te koristi od projekta. Detaljno razrađeni odnosi te formiranje nezavisnih kontrolnih i posredničkih tijela i subjekata ključni su u ostvarenju načela i uloge JPP-a u praksi. Za to je svakako potreban uređen sustav zemlje unutar koje se JPP projekt realizira jer bez kvalitetno organizirane glavne konstrukcije sustava ništa ne jamči uspjeh JPP projekta. Modeli uređenja, djelovanja, organizacije te pružanja javnih usluga se mijenjaju i prilagođavaju uvjetima tržišta te potrebama društva, a na zajednici i vladajućim tijelima je da osiguraju preduvjete za uspješno funkcioniranje modela prema njegovim načelima lišeni propusta i nedostataka podsustav ekonomskog sustava zemlje.

JPP projekti se razlikuju s obzirom na razinu izvođenja i vrstu ugovora tako se razlikuje. S obzirom na razinu izvođenja razlikuju se projekti na međunarodnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini. Oni se odnose a projekte infrastrukture, projekte od interesa za međunarodnu zajednicu, državu ili lokalnu zajednicu, projekte strukturnog prilagođavanja i sl.(Perić, J., Dragičević, D., 2006.)

S aspekta ugovora razlikuju se: privatna financijska inicijativa, koncesijski model te institucionalni li statusni oblik (joint venture).

2.3.1. Modeli JPP-a u svijetu

Posljednjih godina JPP bilježi sve značajniji rast u SAD-u i sve veći interes za primjenu ovog modela u praksi. Ipak, JPP model se češće još uvijek primjenjuje na lokalnoj razini javnih vlasti u odnosu na nacionalnu razinu. Javne usluge poput zbrinjavanja otpadnih voda, izgradnja i održavanje cesta, održavanje javnih zgrada, prva pomoć, održavanje javnog voznog parka i sl., u SAD-u se tradicionalno isporučuju posredstvom contracting ugovora. Na lokalnoj razini partnerstvo se s privatnim sektorom počelo razvijati iza II. svjetskog rata.

Trek se pedesetih i šezdesetih godina JPP počeo konkretnije razvijati kada su središnje vlasti uložile napore u privlačenje privatnog sektora olakšicama na ulaganje u nerazvijena američka područja. Poticaji su se temeljili na ekonomskim razvojnim programima i zakonima koji su doprinijeli razvoju nerazvijenih američkih gradova. Najbitniji je bio tzv. Zakon o poslovnim prilikama, kojim se nastojalo smanjiti siromaštvo u nerazvijenim gradovima. Nositelji provedbe ovih zakona bile su nevladine agencije, ali je i privatno poduzetništvo imalo većeg utjecaja.(Jurčić, D., 2011.)

U periodu 1977. do 1987. utjecaj privatnog sektora u isporuci javnih usluga doživljava procvat. Privatno poduzetništvo je od 1982. udvostručilo svoje investicije u javnu infrastrukturu udružujući se s javnim i neprofitnim sektorom.(Jurčić, D., 2011.) Za vrijeme mandata predsjednika Reagana intenzitet JPP-a se smanjio ali je ponovno predsjednik Clinton naglasio važnost i korist javrio-privatnog partnerstva posebno na lokalnoj razini potičući ga poreznim olakšicama i subvencijama. Važnost javno-privatnog partnerstva naglašavala se posebno na lokalnoj razini, i to kako u Americi, tako i u Velikoj Britaniji.

U Kanadi tek s polovicom devedesetih JPP dobiva na značaju kao i CO ugovori u slučaju velikih infrastrukturnih projekta. Prva je s tim započela Nova Stacija zbog deficita proračuna, a sve većom potrebom za novim ulaganjima u infrastrukturu. Vlada Kanade je u tome vidjela statističko smanjenje duga zbog izvanbilančnog iskazivanja duga pri JPP projektima jer se partnerstvo tretiralo kao klasični partnerski odnos dvaju sektora u pružanju javnih usluga.
Koristi JPP-a i primjena evidentna je i u Latinskoj Americi kroz prvi projekt i to ne na području javne infrastrukture, već na području edukacije što je pohvalno i inovativno zbog razine problema tog segmenta. Javni sektor ulazi u partnerstvo s privatnim i nevladinim neprofitnim organizacijama u projekt edukacije i masovnog opismenjavanja siromašnih

mladih. Za razliku od toga, u Meksiku se partnerstvo razvilo na projektu autoputa u razdoblju od 1989. do 1994.(Jurčić, D., 2011.)

JPP se koristi i u mnogim azijskim zemljama poput Kine, Tajlanda, Australije, Vijetnama, Malezije, Filipina i Japana. JPP u Japanu je u startu imalo potporu zakonskog okvira što je osiguralo njegovu efikasnost i efektivnost. Za lokalne vlasti je JPP bilo prilika investicija zbog ograničenih budžeta. Prednost i jamstvo za uspjeh projekta je bilo to što su japanske tvrtke imale već međunarodno iskustvo u BOT modelima udruživanja. Model se prije svega koristio na projektima prometnica, bolnica zbrinjavanja komunalnog otpada.(Jurčić, D., 2011.)

U Kini se JPP model razvio zbog težnje primjene tehnika projektnog financiranja i primjene BOT modela u cilju privlačenja stranih ulagača u segmente javne infrastrukturne. Do 1996. država je potvrdila nekoliko projekata distribucije pitke vode i proizvodnje električne energije.(Jurčić, D., 2011.)

Do danas su i afričke zemlje prepoznale JPP kao učinkoviti način upravljanja javnom infrastrukturom. Zbog stanja u gospodarstvu i društvu te zemlje općenito, JPP se najprije počeo primjenjivati na izgradnji zatvora. To je pomalo simbolično jer se glavne probleme nastojalo riješiti aktiviranjem JPP modela tj. od točke od koje je trebalo poeti sređivati zemlju i ekonomiju. Oni također primjenjuju tzv. BOTT model na sustavima distribucije pitke voda. Za svaki je projekt potrebna dozvola središnje ili regionalne vlasti. U Etiopiji se PPP-modeli primjenjuju uglavnom na sustavima odvodnje onečišćenih voda. U Africi se JPP nije primjenjivo isključivo u izgradnji i upravljanju javnim uslugama koje podrazumijevaju veće investicije u izgradnju javnih objekata, veći kao partnerstvo, ponajviše partnerstvo između lokalnog i središnjeg javnog sektora i nevladinih organizacija (domaćih ili stranih) na projektima masovne edukacije.

2.3.2. JPP u EU

Unutar Europe tj. između zemalja model partnerstva općenito, a posebno JPP se razvijao različito zbog različite povijesne i kulturne baštine, političkih nazora i organizacije tih zemalja ali i gospodarskog položaja i stanja unutar svih sustava zemlje.

Ipak, bez obzira na sve faktore koji su taj razvoj činili različitim, posebno po pitanju dinamike i pristupa primjene modela, dva su osnovna razloga početka korištenja partnerstva u isporuci javnih usluga, a to su: veliki jaz između potražnje i ponude javne infrastrukture i budžet¬ska ograničenja. U kontekstu Europske zajednice, Zelena knjiga javno-privatnog partnerstva najbitniji je dokument za razvoj i primjenu javno-privatnog partnerstva.(Jurčić, D., 2011.)

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

- relativno dugo razdoblje partnerstva koje uključuje suradnju privatnog i javnog partnera na projektu,
- organizacija projekta može uključivati složenu strukturu različitih subjekata;
- važnost uloge operatera ili developera u projektiranju, zaključivanju, primjeni i financiranju. Uloga javnog partnera očituje se u definiranju javnih ciljeva, kvalitete usluge i utvrđivanju politike cijena kao i utvrđivanju sustava nadzora ispunjena postavljenih ciljeva i kvalitete,
- rizici projekta, koje u tradicionalnom modelu preuzima javni partner, u partnerstvu se prenose na privatnog partnera. Ovisno o projektu, partneri nastoje preuzeti one rizike kojima najbolje upravljaju s ciljem da se oni optimalno raspodijele.

Iskustvo Europe u primjeni modela JPP otežava jednoznačno definiranje istog ali i donose i pregršt iskustva te podoblika i modaliteta unutar partnerstva tako da je moguća primjena ideje ovog modela u različitim segmentima i situacijama. Ipak, Europska komisija oblike javno-privatnog partnerstva dijeli u dvije grupe: ugovorne modele i institucionalne modele. Ugovorni modeli odnose se na koncesije i PFI modele, a razlikuju se u osnovi što koncesijski modeli podrazumijevaju naplatu od krajnjeg korisnika, a PFI modeli podrazumijevaju naplatu od javnoga partnera. Institucionalni modeli podrazumijevaju različite hibridne vlasničke modele udruživanja.(Jurčić, D., 2011.)

Glavne koristi koje zemlje Europe imaju od JPP projekata jesu vrijednost za novac (VfM), budžetska ograničenja te potreba reforme javnoga sektora. Pojam vrijednost za novac označava optimalnu kombinacija ukupnih životnih troškova projekta i zahtijevane kvalitete javnih usluga. Osnovne determinante VfM-a su:(Jurčić, D., 2011.)

- primjerena razina podjele rizika između privatnog i javnog partnera,

- optimizacija ukupnih životnih troškova projekta,
- due diligence ili detaljna ekspertiza projekta od strane kreditora ili vanjskih eksperata,
- detaljno definiranje izlaznih značajki usluge koja se isporučuje projektom kako bi se potaknulo investitora na primjenu kreativnih i inovativnih rješenja,
- fleksibilnost ugovora,
- primjena mehanizama konkurencije u procesu nadmetanja privatnih partnera.

Navedene odlike i mehanizmi koji se za njihovo provođenje koriste osiguravaju što kvalitetnije projekte JPP-a te smanjuju rizike devijacije projekta i njegovih efekata od ideologije modela jer uvode i održavaju red unutar političko pravne konstrukcije u kojoj projekti modela egzistiraju. Od svih njih najvažnija je konkurentnost i osiguranje standarda te podjele rizika i odgovornosti partnera.

Razlozi primjene JPP-a u Europi su slični onima na svjetskoj razini, a svakako jedan od njih je izvanbilančno prikazivanje duga što ostavlja prostor „redovnom“ zaduživanju. Ipak, potonje navedena olakotna okolnost ne mora biti dobra u slučaju neodgovornih vlasti i provoditelja stoga je ključna i pravna pozadina te kultura i vrijednosti koje njeguje javni partner ali i informiranje javnosti o projektu te precizne projekcije i kontinuirani nadzor projekta do povrata sredstava ali i nakon toga.

Stav zemalja Europe je uglavnom pozitivan prema modelu JPP-a. Izuzetak su skandinavske zemlje koje imaju negativan stav o modelima JPP-a i to posebno Švedska i Norveška zbog nedovoljno razvijene spoznaje i uloge modela kao i zadaće dionika u projektima te poistovjećivanju JPP-a s privatizacijom.

Neke zemlje osnivaju čak posebne vladine organizacije za upravljanje procesom javno-privatnog partnerstva, tako, primjerice u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Irskoj ove su organizacije pod okriljem ministarstva financija, dok u Njemačkoj postoji više nezavisnih organizacija koje usklađuju svoje djelovanje, a u Belgiji je osnovana nezavisna centralna organizacija za javno-privatno partnerstvo. Zadaci tih organizacija su: (Jurčić, D., 2011.)

- razvoj i usklađivanje politika javno-privatnog partnerstva,

- provođenje i nadzor procesa,

- promicanje načela „najbolje prakse",

- standardizacija procesa i dokumentacije,

- nadzor i odobravanje projekata i ugovora.

Osnivanje specijaliziranih organizacija i agencija pomaže u kontroli i organizaciji svih procesa JPP projekata te doprinosi nepristranosti stranaka kod donošenja odluka i povećava reprezentativnost i transparentnost put javnosti. Primjena JPP-a u skladu s načelima i ideologijom ovog modela determinirana je uređenjem zemlje i ekonomskim sustavom te političko pravnim stupnjem razvoja. Potrebna je fleksibilna urešenost logističkog sustava političko pravnog okvira zemlje koji će odguravati egzistiranje osnove bitne za primjenu i efikasnu primjenu JPP-a u isporuci javnih usluga.

Najdulju povijest u primjeni JPP-a ima segment autocesta jer svega europske zemlje imaju u toj domeni, a potom u području vodoopskrbe dok je porast i ulažu se napori za usvajanje JPP modela u obrazovnom sustavu. Zbog sinergijskih efekata na ekonomije te mogućnosti financiranja projekata bez dodatnog duga te tretmana duga u slučaju JPP-a države i lokalne vlasti sve više nastoje osigurati uvjete i primjenu JPP-a u pružanju javnih usluga stoga je i za očekivati njihov rast u budućnosti. Na svim tijelima i organizacijama javnog sektora je da odguraju kvalitetnu suradnju bez propusta kao bi se osiguralo da se odlike efikasnosti privatnog sektora što više osjete na projektima.

2.4. Vrste i oblici JPP financiranja

Ovisno o razini uključenosti javnoga i privatnoga sektora u planiranje, izradu projekata, održavanje, financiranje, upravljanje, operacionalizaciju te alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture, javno-privatno partnerstvo obuhvaća različite modalitete: (Kačer, H., Kružić, D., Perković, A, 2008.)

1. Privatno-Financiranje je situacija kada privatni sektor, obično banke i fondovi, neposredno financiraju izgradnju javne infrastrukture. Svi troškovi financiranja idu na teret javnoga sektora, koji snosi sve rizike izgradnje i eksploatacije.
2. DBB: Design-Bid-Build model jest situacija kada javni partner definira zahtjeve projekta, i osigurava financiranje i projektiranje istoga. Kroz postupak javne nabave odabire najpovoljnijega privatnoga ponuđača, koji je odgovoran za izgradnju. Javni partner pruža uslugu, održava objekt i vlasnik je izgrađenoga objekta.
3. DBM - Design-Build-Maintain je model koji koristi privatni sektor, po zahtjevima i specifikacijama javnoga sektora, projektira, gradi i održava infrastrukturu i to uz

unaprijed definiranu fiksnu cijenu. Tako troškove, rizik izvedbe i rizik kvalitete te održavanja izgrađenog, prenosi na privatni sektor.

4. OM model - Operate-Maintain se temelji na ugovorenim uvjetima pruža uslugu koristeći javna dobra i/ili imovinu. Vlasništvo nad resursima ima javni sektor stoga OM model predstavlja vid outsourcinga u pružanju javnih usluga.
5. Model operativne licence je taj kada privatni sektor dobiva dozvolu od javnoga sektora da pruža javnu uslugu te je ograničenoga trajanja.
6. DBO - Design-Build-Operate projekti su primjeri kada privatni sektor, na temelju zahtjeva javnoga sektora, projektira i gradi javno dobro. Cijena istoga je u većini slučajeva fiksna te troškove snosi javni sektor. Sa završetkom gradnje, privatni partner uzima objekt u dugoročan zakup te pruža uslugu.
7. LDO - Lease-Develop-Operate model je onaj koji privatnog partnera uključuje u projekt kroz zakup koji kroz najmom ima pravo i zadaću da tehnološki i funkcionalno unaprijedi uzetu imovinu te upravlja njenim korištenjem.
8. BLOT - Build-Lease-Operate-Transfer model se javlja kada privatni partner gradi javno dobro i uzima ga u zakup, dok vlasništvo ostaje u javnom sektoru, a privatni sektor, koristeći zakupljeni javni objekt, pruža uslugu. Sličan je financijskom leasingu u svijetu poduzeća jer po isteku najma dobro biva vraćeno javnom partnerom.
9. BUYOOT - Buy-Own-Operate-Transfer mode uključuje kupnju javnog dobra od strane privatnog sektora te ga koristi ugovoreni broj godina i pruža uslugu, a s istekom ugovorenoga roka vlasništvo se bez naknade prenosi na javni sektor.
10. DBFOOT - Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer model je onaj po kojem privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnoga projekta, upravlja pružanjem usluge i koristi javno dobro, koje je njegovo vlasništvo, ugovoreni broj godina. Na posljetku istekom ugovora, vlasništvo nad javnim dobrom prelazi javnome partneru bez naknade.

Uz opisane tu su još neke varijacije JPP poput BOO modela (Build-Own-Operate), BBO modela - - Buy-Build-Operate, BOT modela - Build-Operate-Transfer i sl. Niz varijacija ukazuje na potrebu oblikovanja određenih stavki modela JPP-a stanju i odlikama pravno regulatorne konstrukcije i ciljeva javnog partnera te zajednice.

Opisane varijacije JPP modela se grupiraju u par grupa ugovora i to: (Kačer, H., Kružić, D., Perković, A, 2008.)

- Ugovori o upravljanju i ugovori o pružanju usluga s kojima privatni sektor preuzima pružanje neke usluge u ime ili za račun javnog sektora,
- Ugovori o najmu/zakupu javnih dobara u kojima javni sektor daje javnu imovinu privatnom partneru na korištenje. Privatni partner zakupljenu imovinu koristi i najčešće je tehnološki i funkcionalno razvija,
- Ugovori o zajedničkom ulaganju (joint venture) u kojima javni i privatni sektor osnivaju zajednički poslovni subjekt radi realizacije nekog projekta, a visina i način ulaganja i raspodjela rizika se definiraju ugovorom,
- Koncesijski ugovor – (BOT) kojim javni sektor dio svojih prava ili obavljanje određene djelatnosti prenosi, na ugovoreni rok, u sferu odgovornosti privatnog partnera,
- Privatna financijska inicijativa – PFI - oblik JPP koji po svojim karakteristikama pripada u DBFO tip ugovora. Javni sektor putem ugovora iznajmljuje ili kupuje točno određenu vrstu javnih dobara ili javnih usluga, koje mu pruža privatni partner,
- Ugovori BOO i BBO 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.

Iz prezentiranih varijacija JPP modela vidljivo je da obveze i prava javnog i privatnog sektora mogu varirati ovisno o željama i ciljevima obiju strana. Tako prema nekim modelima privatni partnerima glavnu ulogu u području financiranja, dok u drugima po pitanju razvoja i inovacija i sl. U skladu s ovlastima, obvezama i pravima varira i raspodjela rizika. Ovisno o odlikama i potrebama projekta formiraju se i modeli JPP-a kako bi se ostvarilo ciljeve. Prepreke razvoja i primjene JPP modela jesu dugotrajnost projekta i faza odabira partnera, složenost i nestandardiziranost uvjeta ugovora.

2.5. Prednosti i nedostaci JPP-a

Svi izvori financiranja imaju prednosti i nedostatke, a na investitorima je da izaberu onaj čije će prednosti najviše doći do izražaja. JPP projekti omogućuju tako efikasnost i kvalitetu što vodi boljem pružanju usluga osiguravajući nadilaženje problema proračunskih ograničenja.

Također, financiranje i upravljanje od strane privatnog partnera omogućuje ostvarenje ciljeva, i kontinuiran nadzor i kontrolu troškova projekta kroz cijeli životni vijek što olakšava upravljanje troškovima i racioniranje te donosi veće prednosti javnom partneru putem javno

privatnog partnerstva u odnosu na tradicionalno financiranje javnih potreba te prijenos dijela rizika na privatni sektor.

Kao prednosti financiranja projekata putem JPP-a ističu se: (Jurčić, D., 2011.)

- Efikasnost i kvaliteta izgradnje i ispostave usluga od strane privatnog sektora u odnosu na one koje bi pružio javni partner,
- Nadilaženje problema ograničenja budžeta jer JPP donosi mogućnost iskorištenja snage kapitala privatnog sektora i dostupnost njihovih izvora,
- Jačanje javne uprave koje se javlja s ulaskom novih partnera jer oni donose nova inovativnija rješenja po pitanju pružanja javnih usluga te zadovoljenju javnih interesa i potreba. Također se skraćuju procesi donošenja odluka i birokracije,
- Brža implementacija projektiranja i izgradnje u nadležnosti od strane privatnog partnera i u kombinaciji s plaćanjem povezanim s raspoloživosti usluge potiče na smanjenje rokove izgradnje,
- Smanjenje ukupnih troškova JPP projekata stimulativno djeluje na upravljanje i poticaj privatnog partnera na smanjenje cjeloživotnih troškova projekta. Potonje se rjeđe ostvaruje tradicionalnim načinima financiranja projekta javnih usluga,
- Bolja alokacija rizika, što je glavna odlika JPP projekata, omogućuje ravnomjerniju podjelu rizika između partnera, tako da svaki partner preuzima onaj rizik s kojim može upravljati uz što manje troškove,
- Bolja motivacija za izvršenje jer alokacija rizika između partnera potiče privatnog partnera da poboljša upravljanje i performanse na svakom projektu,
- Poboljšana kvaliteta usluge je kroz usluge koje se ostvaruju i pružaju kroz JPP nego putem tradicionalne što je posljedica uvođenja inovacija u pružanju usluga, ali i regulatorske podloge JPP-a jer se kroz ugovore definiraju sankcije i poticaji,
- Stvaranje dodatnih prihoda kroz dodatnih usluga put trećih te tako omogućiti smanjenje naknade koju javni partner plaća.

Uz definirane prednosti partnera i same kvalitete usluge tu si i prednosti i koristi za zajednicu tj. građane kroz angažmane i suradnju privatnih poduzeća u različitim operativnim segmentima projekta i za vrijeme trajanja pružanja usluge, kao i razvoj te unaprjeđenje standarda javnih usluga. Osim toga doprinosi se i razvoju gospodarstva kroz intenzivni angažman privatnih partnera u čijim se knjigama financiranje projekta i prikazuje što doprinosi smanjenju proračunskih deficita i otvara prostor korištenju kapaciteta zaduživanja

za neke druge namjene s jedne strane i vodi povećanju povjerenja u ekonomsku politiku što potiče na pozitivnu klimu u društvu i gospodarstvu. Mnogobrojne i višestruke koristi koje imaju dugoročne efekte te sinergijski učinak na gospodarski sustav u kojem se projekti JPP-a realiziraju pak nisu jedini efekt takvog vida financiranja javnih usluga. JPP model kao i ostali ima i svoje nedostatke.

Kao najveći nedostaci tj. negativni efekti JPP-a ističu se: (Jurčić, D., 2011.)

- sporost pripreme projekta,
- gubitak kontrole nad određenim resursima i ključnim segmentima javnih usluga,
- stroža selekcija projekata i zanemarivanje onih koji nisu profitabilni iako su bitni za zajednicu,
- nerazvijen sustav ocjene i procjene koristi i efekata, što otežava usporedbu JPP-a i tradicionalnog načina pružanja javnih usluga, te donošenje odluka o financiranju pojedinih projekata,
- nedovoljan kapacitet administracije za izvještavanje i interakciju s privatnim partnerom, kako u definiranju odgovarajuće ugovorne obveze tako i u praćenju izvršenja ugovora,
- zanemarivanje društvenih i ekoloških efekata projekta kod analize i ocjene te donošenja odluka tijekom projekta,
- oslanjanje na JPP kao rješenje nedostatka proračunskih sredstava,
- negativan utjecaj na financije u slučaju raskida partnerstva,
- prelijevanje rizika s privatnog na javni sektor u slučaju propasti privatnog partnera,
- kratkovidnost o realnom dugu zbog iskazivanja financiranja JPP projekata u knjigama privatnih partnera i veliko oslanjanje na isto kao rješenje ograničenja proračuna što u budućim projektima može voditi krivim odlukama i zaduživanju uslijed prividnog rješenja deficita.

2.6. JPP u RH

JPP u Hrvatskoj je novija praksa kojoj je prethodilo razdoblje tranzicije gospodarstva te privatizacije. Na žalost većina tih privatizacija neslavno je završena. Poduzeća su privatizirana ili su postala dio javnog sektora kroz vlasništvo Hrvatskog fonda za privatizaciju te mirovinskih fondova, osiguranja i banaka. Privatizacijom se nije provodila prikladna procjena vrijednosti poduzeća te njihova značaja za nacionalnu ekonomiju. Ona je

predstavljala oblik privatnog i javnog partnerstva. Glavna razlika je u provedbi i ciljevima izvorne ideje JPP-a.

Zadnjih godina se u nas tek provode projekti JPP u punom smislu tog termina. Tim projektima su realizirani poduhvati u domeni očuvanja prirodnog okoliša, turizmu, stanogradnji, izgradnji objekata javne uprave, izgradnji sportske i urbane infrastrukture, razvoju obrazovanja i znanosti, te zdravstva i socijalne skrbi.

Pojava JPP modela u praksi vodi većoj specijalizaciji i razvoju logističke platforme za provedbu takvih projekata. Javni sektor razvija alate i mehanizme te procedure za evaluaciju, provedbu i upravljanje JPP projektima te izgrađuje institucionalne kapacitete nužne za primjenu JPP modela. Donesen je i Zakon o javno-privatnom partnerstvu[1] koji uređuje odnose, prava i obveze dionika JPP projekata te regulira djelovanje i definira nadzor procesima JPP-a. Sami proces nabave i izbora partnera koji prati ove projekte regulira se Zakonom o javnoj nabavi i Zakonom o koncesijama.

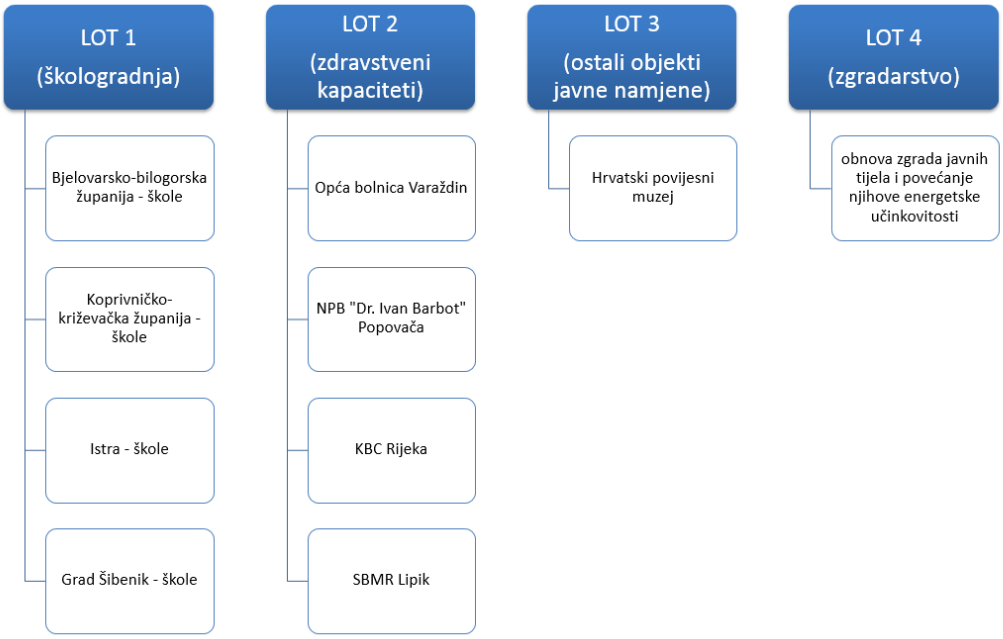
Također je osnovan Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI) u ožujku 2012. godine. Sektor za javno-privatno partnerstvo u CEI-u bavi se provođenjem javno-privatnog partnerstva za izgradnju, obnovu i rekonstrukciju javnih zgrada. Sve strateške odluke u vezi JPP projekata donose javna tijela (ministarstva, županije, općine), dok CEI pruža tehničku podršku i podršku klijentima kroz fazu pripreme projekta kao i kroz operativnu fazu te fazu nadzora nad isporučenim uslugama.[2]

Uz to Vlada je usvojila i Smjernice za primjenu ugovornih modela javno-privatnog partnerstva. Glavna načela i ciljevi JPP-a definirani su Strategijom razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj koju je Vlada Republike Hrvatske usvojila u lipnju 2009. godine. JPP su implementirani u Strateški okvir za razvoj 2006. – 2013. gdje je planirano primjenom JPP-a osigurati snažan, dugoročno održiv gospodarski razvoj, koji će podizanjem standarda usluga osigurati gospodarstvu veću konkurentnost i potaknuti razvoj malog i srednjeg poduzetništva.[3] U periodu 2012.-2015. godine Vlada donosi Okvirni program

[1] Zakon o javno-privatnom partnerstvu, NN 78/12, 152714 , dostupno na: https://www.zakon.hr/z/198/Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu, [14.02.2017.]
[2] http://cei.hr/upload/2015/03/20150327_koprivnica_skole_teaser_55156297d7100.pdf, [20.02.2017.]
[3] Strateški okvir za razvoj 2006.−2013., Republika Hrvatska, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Zagreb, 27. srpanj 2006.

izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije javnih građevina prema ugovornom obliku javno - privatnog partnerstva, ukupne kapitalne vrijednosti od preko 2 milijarde €.[4]

Projekti JPP-a se grupiraju u nekoliko kategorija i to: ustanove obrazovnog sustava, zdravstva, zgrade te ostali objekti. Grupe i realizirani projekti po grupama prikazani su u nastavku na slici 2. Najviše JPP projekata je realizirano u domeni škola i zdravstvenih kapaciteta. Projekt koji je najduže trajao jest projekt Trg pravde u Zagrebu (pet godina), dok je prosjek realiziranih projekata oko 2 godine. Neto vrijednost (bez PDV-a) realiziranih projekata je oko 2,5 milijuna kuna.[5]



Slika 2: Kategorije JPP projekata u RH[6]

Projekti koji su u planu jesu škole za grad Zagreb, Šibenik, Koprivničko-križevačka županija te u segmentu zdravstva projekt KBC Rijeka, SBMR Lipik te obnova i nadogradnja zdravstvenog objekata zdravstvenog turizma.[7]

[4] http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/, [20.02.2017.]
[5] http://cei.hr/upload/2016/04/20160418_dinamika_realizacije_5714e7ebd0503.png, [20.02.2017.]
[6] http://cei.hr/upload/2016/04/lotovi_570e509b653c8.png, [23.02.2017.]
[7] http://cei.hr/upload/2016/04/20160418_ostali_projekti_5714e7f7c6906.png, [20.02.2017.]

2.7. Proces realizacije JPP projekta

Prije samog početka projekta putem JPP modela potrebni su pripremni procesi koji obuhvaćaju izbor partnera, definiranje uvjeta te potpisivanje ugovora. Najprije javni partner analizom i procjenom definira vlastite financijske kapacitete i budžet te potom pokreće postupak javnog nadmetanja uz prethodno donesene odluke nadležnih tijela javnog partnera. Javni partner koji donese odluku o provođenju JPP projekta dužan je Odjelu odnosno Agenciji dostaviti na uvid i mišljenje o natječajnu dokumentaciju, uključujući i prijedlog ugovora o JPP-u. Zatim Agencija, u roku 30 dana, izdaje mišljenje o dostavljenoj dokumentaciji. Prije potpisivanja ugovora o JPP-u javni partner Agenciji dostavlja podatke o: ukupnom iznosu troškova za provedbu ugovora (uključujući i ukupan iznos proračunskih troškova), ukupnom iznosu troškova za provedbu ugovora za pojedine godine, raspodjelu rizika vezanih uz provedbu projekta između privatnog i javnog partnera.(Persoli, A., M., 2010.)

Privatni partner za JPP projekt se bira javnim natječajem u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Zakona o koncesijama. Kod iznimno složenih ugovora, kad javni partner nije u stanju objektivno definirati tehnička sredstva koja bi najbolje udovoljila potrebama i ciljevima, ili kad nije moguće definirati pravni i/ili financijski oblik projekta, koristi se natjecateljski dijalog sukladno smjernicama EU-e.(Persoli, A., M., 2010.)

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

3. FUNKCIONIRANJE TRŽIŠTA JPP-a

3.1. Pravna regulativa i tržište JPP-a u RH

Javno privatno partnerstvo kao model financiranja i realizacije projekata od javnog interesa regulirano je Zakonom o javno privatnom partnerstvu, Zakonom o javnoj nabavi te Zakonom o koncesijama. Zakon o JPP-u definira osnovne pojmove te odnose partnera kao i realizaciju projekta te načela kojih se pri provođenju projekta partneri trebaju pridržavati i same procese JPP projekta. Glavno nadležno tijelo je Agencija za Javno privatno partnerstvo, osnovana 2008.

Agencija za javno-privatno partnerstvo je središnje nacionalno tijelo zaduženo 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.[8]

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.g. 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.[9]

U sklopu europske investicijske politike osigurano je kombiniranje JPP-a i fondova EU. U procesima tih kombinacija značajnu ulogu ima Ministarstvo financija i ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU uz samu Agenciju. U prvoj fazi tj. fazi pripreme JPP-a Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija, osnovan krajem ožujka 2012. godine, provodi identificiranje, izradu i provedbu projekata po ugovornom obliku javno privatnog partnerstva. On u biti komunicira s jedinicama lokalne i regionalne samouprave, te u suradnji s njima izrađuje kompletnu dokumentaciju za odabir partnera u javnom nadmetanju. U tom dijelu ključan je Zakon o koncesijama te javnoj nabavi. Ministarstvo gospodarstva je odgovorno za vođenje politike javno-privatnog partnerstva, a Ministarstvo financija za vođenje politike koncesija.

[8] http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/, [22.03.2017.]
[9] http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/, [22.03.2017.]

Ministarstvo financija također daje suglasnost na projekte JPP-a po pitanju njihove usklađenosti s proračunskim projekcijama i planovima te fiskalnim rizicima i ograničenjima propisanim posebnim propisima, kao i o financijskoj i fiskalnoj održivosti prijedloga projekta. S obzirom na to Agencija i Ministarstvo financija čine funkcionalnu cjelinu, a sam proces odobravanja projektnih prijedloga uključuje i ostala resorna ministarstva te nadležna tijela jedinica lokalne i područne samouprave, u okviru čijih su područja nadležnosti usvojeni sektorski razvojni planovi i strategije sa zacrtanim ciljevima i očekivanim učincima predloženog projekta.[10]

Pri odabiru privatnog partnera, Zakon o JPP-u upućuje na propise iz područja javne nabave. Ministarstvo gospodarstva i Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave nadležni su za rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, davanje koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva kao prvostupanjsko tijelo, te Upravni sud kao drugostupanjsko tijelo nadležno za rješavanje u istim postupcima.[11]

Djelokrug i pravne norme definira Zakon o JPP-u te Zakon o koncesijama i javnoj nabavi kao i određeni propisi. Nadležna tijela čini Agencija te lokalna i područna tijela te nadležna ministarstva. Oni čine tržište JPP-a.

Vlada na prijedlog Agencije donosi Uredbu o kriterijima ocjene i odobravanja projekata JPP-a, kojom se utvrđuju stručni kriteriji ocjene i odobravanja projekata JPP-a, kao i popis dokumentacije koja se dostavlja uz prijedlog projekta.

Agencija je, od ministarstva nadležnog za financije, obvezna zatražiti suglasnost o sukladnosti prijedloga projekta s proračunskim projekcijama i planovima te fiskalnim rizicima i ograničenjima propisanim posebnim propisima, kao i o financijskoj i fiskalnoj održivosti prijedloga projekta.

Nadležna tijela jedinica lokalne i područne samouprave dužna su Agenciji na njezin zahtjev dostaviti mišljenje o sukladnosti prijedloga projekta s planovima razvojne politike tih jedinica lokalne, odnosno područne samouprave. U roku od maksimalno 90 dana od dana zaprimanja prijedloga projekta i cjelokupne popratne dokumentacije, na temelju prethodno zatražene

[10] http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/, [22.03.2017.]
[11] http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/, [22.03.2017.]

suglasnosti, te mišljenja nadležnih tijela i vlastite ocjene o ispunjenosti svih kriterija sukladno odredbama Zakona, Agencija donosi rješenje o odobrenju provedbe predloženog projekta po nekom od modela JPP-a.[12]

Javni partner mora Agenciji dostaviti sklopljeni ugovor o JPP-u sa svim njegovim dodacima, te izmjena ugovora, a u roku koji Agencija propisuje Pravilnikom. Sklopljeni ugovor o JPP-u sa svim dodacima koji čine njegov sastavni dio, kao i sve izmjene ugovora i njegovih dodataka upisuju se u Registar koji vodi Agencija.[13] Agencija ima pravo praćenja, odnosno stručnog uvida u provedbu projekata JPP-a.

Opisano čini čitavi sustav tržišta JPP-a. Iako tržišnu ponudu po realizaciji projekta čine partneri, a potražnju građani tj. publika kojoj su usluge projekta namijenjene ni ovo tržište koje izgleda poprilično detaljno regulirano nije savršeno. To je zato što je visok stupanj korupcije te sukoba interesa stranaka u projektima. Na žalost se još uvijek kroz sustav javne nabave osigurava prolaz onih natječaja koji nisu u najboljem interesu svih dionika projekta, te se kroz JPP projekte ostvaruju drugi skriveni ciljevi pogrešne politike samouprava. Iako je svrha JPP-a upravo smanjenje netransparentnosti i povećanje uloge privatnog sektora kako bi se ojačala fleksibilnost, konkurentnost te participacija dionika i koristi za zajednicu, zbog nerazvijenosti kulturnih vrijednosti unutar sustava koji osigurava provođenje projekata ali i svijesti društva općenito, svrha JPP-a modela ne dolazi do izražaja, a s time se i gube dodatne koristi koje od istih ima društvo.

Usprkos prednostima i naporima da se formiranjem modela osigura pružanje javnih usluga zajednici te da se iskoriste sinergijski efekti privatnog i javnog sektora, dolazi do gubitaka i smanjenja učinkovitosti mnogih perspektivnih projekata jer se na žalost i dalje putem javnih nabava pogoduje određenim poduzećima koja nisu najbolji izbor. Smanjuje se rentabilnost projekata te se ne vodi računa o efektima izabranih inputa projekta na zajednicu. Prednost se daj ne profitu već zgrtanju bogatstva pojedinaca koji sudjeluju u projektu. Tako i kvalitetna rješenja modela pružanja javnih usluga gube smisao u korumpiranom okruženju u kojem nezavisne institucije i tijela to nisu te koje ne obavljaju svoje zadaće već služe ostvarenju ciljeva pojedinaca koji su dionici projekata. To je zato što se kvalitetne promjene nisu dogodile u strukturi unutar političke hijerarhije našeg društva niti se razvila dovoljno jaka

[12] Zakon o javno privantom partnerstvu, NN 78/12, 152/14, čl. 11. i 12.x, dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_11_129_3679.html, [25.03.2017.]
[13] Registar dostupan na: http://www.aik-invest.hr/jpp/registar/, [25.03.2017.]

svijest i sustav novih vrijednosti koji bi osigurali funkcioniranje modela na načelima na kojima je idejno isti i zamišljen. Bit će potrebno mnogo više od same primjene ideje privatnih i javnih partnera u projektima da bi društvo osjetilo koristi od istih. Promjer propalog projekta je i Spaladium arena koja zbog nemarne politike za same usluge po ostvarenju privatnih ciljeva nosioca projekata propada.

Tržište JPP-a u nas stoga ne ostvaruje puni potencijal niti daje prave koristi društvu. Najbolji partneri ispadaju iz natječaja zbog pogodovanja izabranima i upropaštava se ne samo projekt već i nanose indirektni troškovi društvu na duge staze.

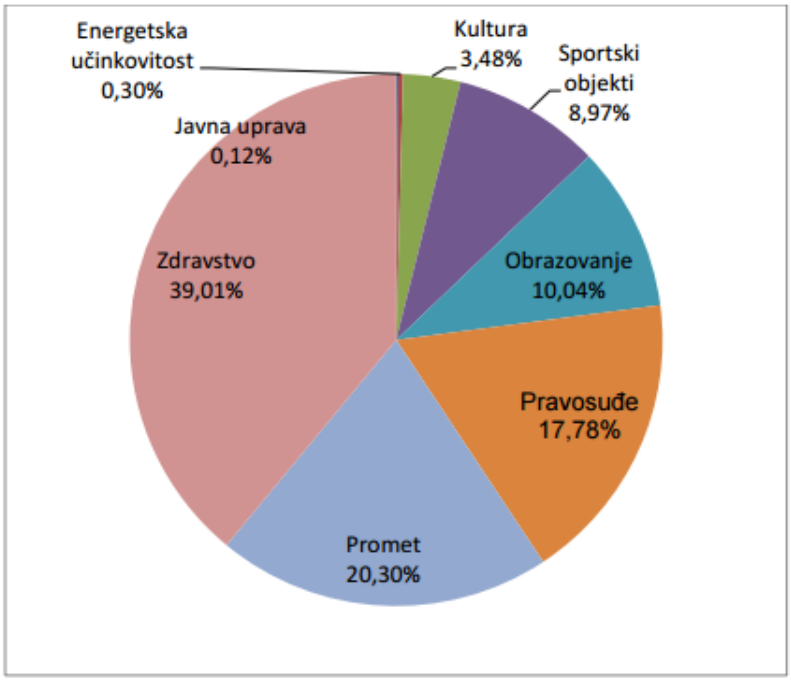
Ostaje vidjeti koliko će napori EU institucija i pritisci za unaprjeđenjem sustava kontrole procesa JPP projekata i javne nabave smanjiti propuste koji se dozvoljavaju pri svakom od projekata u nas. Neke mjere koje se formiraju u tom pogledu jest i javna objava sve dokumentacije u registru, povećanje nadzora nad izvršenjem ugovora, zaštita podizvođača radova, zabrana povećanja cijena nakon zaključenja ugovora i sl. Ipak, do su još uvijek samo mjere u izradi i svakako ostaje prostor za unaprjeđenja po pitanju forme natječaja jer se na mnogima u nas pogodovalo tako da se zahtjeve projekta prilagođavalo odlikama ponuditelja stoga je kriterije mogao zadovoljiti samo izabrani natjecatelj. Ključno je da se kroz sve mjere i regulative smanji pristranost i manevarski prostor nosioca procesa te da se standardiziraju postupci kako bi se isti lakše nadzirali te da nezavisna tijela i institucije zaista to i budu. Svrha novih mehanizama i mjera jest da se zaštiti sve dionike kako bi svaki proces bio maksimalno efektivan i efikasan te kao bi projekt donio sinergijske koristi društvu.

Implementacija mjera unutar pravne regulative i propisa osigurati će razvoj JPP-ova te povećati konkurentnost tog sektora i kvalitetu usluga. Usprkos tome da unutar našeg sustava postoje još uvijek mnogi nedostaci 2015. godina je bila solidna, barem što se tiče volumena JPP-ova i njihove vrijednosti.

Tako je 2015. Agencija izdala odobrenje na prijedloge projekta ukupne kapitalne vrijednosti preko 480 milijuna kuna. Odobreni projekti javno-privatnog partnerstva uključuju projektiranje, rekonstrukciju, dogradnju, financiranje, opremanje, održavanje i upravljanje Općom bolnicom u Varaždinu, zatim izgradnju i rekonstrukciju srednjih škola u Koprivnici, te realizaciju projekata u području javne rasvjete u Općini Kostrena, Gradu Novom Vinodolskom te Općini Višnjan. Pokrenut je i pilot projekt kombiniranog financiranja tj.

financiranja projekata kombiniranjem JPP-a te različitih strukturnih investicijskih fondova EU kroz nekoliko projekata manje vrijednosti.

Ukupna vrijednost tržišta JPP-ova u operativnoj provedbi; koja uključuje projekte u provedbi i projekte u fazi građenja, iznosi 330 milijuna eura. S projektima u fazi nabave i pripreme, vrijednost tržišta iznosi 628 milijuna eura.[14] S obzirom na vrijednost BDP-a RH vidljivo je da ovi projekti čine nemali dio istoga, ali i to da u usporedbi na vrijednosti ovih projekata ostalih zemalja ostaje mnogo prostora za povećanje takvih ulaganja. Ako se promotri struktura JP-a uočava se da se ovakvi modeli primjenjuju naviše u sektoru zdravstva s 39%, a potom u prometu 20,3% te pravosuđu 17,78%. Potrebno je kroz razvoj ideja unaprjeđenja osigurati i nove projekte u domeni sporta i kulture te obrazovanja.[15]



Slika 3. Struktura JPP projekata prema sektoru u RH 2015.[16]

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

Osim što je posebno potaknuti financiranje javnih usluga putem JPP-a te njihovu primjenu u svim segmentima i sektorima, potrebno je osnažiti transparentnost i procjene projekata. U tom pogledu Agencija, u skladu s odredbama i zahtjevima EU, provodi nove programe primjene JPP modela u projektima pametnih gradova, povećanje svijesti društva i edukacije dionika kroz radionice o JPP-u te jačanje kombinacija JPP-a i EU fondova. Upravo su takva dva projekta u tijeku u vrijednosti po 150.000 eura. Ove mjere su obećavajuće po pitanju razvoja novog sustava u koji će se JPP modeli uklopiti i ostvariti svrhu i ciljeve kombinacije privatnog i javnog sektora u servisiranju i pružanju javnih usluga. Kako bi se osjetili efekti tih napora bit će potrebno izvjesno vrijeme implementacije svih mjera te primjene novih postupaka i usvajanja vrijednosti koji će zasigurno imati dalekosežne efekte i koristi te tako osnažiti i dati zamah gospodarskom razvoju na osnovi kvalitetne infrastrukture i ostalih potpornih dimenzija sustava od transporta do sustava gospodarskih sektora. Uz opisano potrebno je definirati nove platforme i sustave za upravljanje i kontrolu projekata JPP-a ne samo na razini projekta već i pojedinih procesa istog kako bi se smanjili rizici JPP projekata.

3.2. Rizici JPP projekata i osnove

Kako bi se povećala kvaliteta upravljanja projektima i njihova razvoja potrebno je osigurati platformu za precizno definiranje rizika, praćenje učinaka projekta te formiranja mjera za upravljanje rizicima i prilagodbe projekata promjenama koje utječu na njegove ishode.

Kod JPP projekata svaki sektor preuzima one rizike s kojima najbolje upravlja. Priprema JPP-a se odnosi na identifikaciju i analizu rizika kojima je pojedini projekt izložen, a polazna točka je kod podjele rizika ta da se na privatni sektor prebacuju samo oni rizici s kojima isti može bolje upravljati.

Rezultat toga mora biti obračunana niža cijena rizika od cijene istog rizika ako projekt obavlja javni sektor. To znači da prebacivanje rizika mora biti efikasno. Učinkovito dodjeljivanje rizika mora imati izravni financijski utjecaj na projekt jer će rezultirati njegovim nižim ukupnim troškovima. Rizici iz ugovora o JPP-u mogu se razvrstati na različite načine prema svojim osobinama, a ovisno o vrsti projekata moguće je identificirati nove vrste. Glavne vrste rizika su:

1. Rizici lokacije tj. položaja u koje spadaju rizici povezani s vlasništvom, pristupom, prikladnosti položaja (uključujući položajne uvjete zemljišta, okruženje, vrstu vlasništva, nasljedstvo i planske uvjete). Dodjela rizika općenito će ovisiti o vlasništvu mjesta, procesu izbora i o pristupu relevantnih stranaka informacijama.
2. Rizik projektiranja, izgradnje i dodjele vođenja posla čine rizici da projektiranje i izgradnja infrastrukture ne postignu ciljeve, da dođe do kašnjenja (zbog nestručnosti, vremenskih prilika, obustave rada i slično), ili da troškovi projektiranja i izgradnje ne prijeđu planirane troškove. Najveći broj tih rizika dodjeljuje se privatnom sektoru, pomoću mehanizama kao što su specifikacija proizvoda i način da se plaćaju završni radovi.
3. Rizik operative i održavanja se odnosi na rizike troškova operative (vođenje posla) i održavanje infrastrukture tj. da oni koštaju više ili da su poslovi teži od planiranih (primjerice zbog problema s inputima, izgradnjom, stručnim znanjem ili s načinom korištenja). I ovdje se većina tih rizika dodjeljuje privatnom sektoru kroz instrumente specifikacije proizvoda i način plaćanja izvršenih radova.
4. Financijski rizici jesu u biti rizik od povećanja kamatnih stopa, inflacije i poreza. Rizike vezane za financiranje i poreze obično snosi privatni sektor, uz sugestiju da se rizik od inflacije za dugoročne projekte snose zajednički.
5. Rizici vezani za interes/sponzorstvo podrazumijevaju rizike koji imaju veze s tržištem, konkurencijom i načinom korištenja infrastrukture. Tko će snositi te rizike, ovisit će o određenoj opciji isporuke projekta JPP (npr. privatni sektor kod BOOT, a javni sektor kod DBFO).
6. Rizici zbog više sile jesu rizici zbog velikih vremenskih neprilika ili drugih događaja koji uzrokuju materijalni gubitak ili štetu imovini ili na drugi način sprečavaju izvršavanje posla. Ti se rizici pretežno snose zajednički jer su ne mogu biti pod kontrolom obiju stranaka.
7. Rizici vezani za zakonodavstvo obuhvaćaju rizike od promjene zakona što uzrokuje porast troškova izgradnje i operative projekta JPP ili sprečavanje izvršavanja projekta. Ti se rizici često snose zajednički, ovisno o primjeni i učinku zakonske primjene. (Šimunović i dr., 2007.)

Razvoj sustava procjene izloženosti rizicima i njihovim efektima osnova su podjele rizika te upravljanja istima od strane oba partnera, privatnog i javnog. Ona je ključ za ostvarenje efikasnosti i efektivnosti tih procesa te u konačnici uspjeha JPP projekta. Najvažnije je osigurati kvalitetnu internu strukturu tj. odnose i obveze te načela djelovanja obiju nositelja procesa kako bi se osigurala što kvalitetnija suradnja i upravljanje svim elementima JPP-a. Na nadležnim tijelima i institucijama je da stvore kvalitetno okruženje za realizaciju takvih projekata te osiguraju poticanje razvoja istih.

3.3. JPP na primjeru Stubičkih toplica

Projekt obnove i uređenja Stubičkih toplica je jedan od niza JPP-a koji se realizirao od pokretanja Agencije i interesa privatnog sektora za sudjelovanje u pružanju javnih usluga u nas. Taj projekt je započeo krajem 2007., kada je Krapinsko – zagorska županija u suradnji s općinom Stubičke Toplice odlučila realizirati Zdravstveno – turistički projekt Stubičke Toplice po modelu JPP u suradnji s izabranim Privatnim partnerom. Projekt je zamišljen da se realizira na površini od 22 ha koji je obuhvatio i područje „Specijalne Bolnice za medicinsku rehabilitaciju Stubičke Toplice“ s okolnim zemljištem.

Odlučeno je da će se projekt realizirati osnivanjem zajedničkog društva u kojem je Županija participirala s vrijednošću imovine na području projekta (pružajući iskustvo, tradiciju i stručne resurse na području zdravstva) te inicijalnih troškova pripreme projekta, dok je privatni partner sudjelovao s visinom ukupnog investicijskog ulaganja za realizaciju projekta.

Projekt je pokrenut pozivom za iskazivanje interesa kojim je Županija težila ustanoviti tržišni interes potencijalnih privatnih partnera za sudjelovanje u realizaciji projekta po modelu JPP. Nakon definiranja interesa Županija, i svako drugo javno tijelo tj. javni partner, nastavlja s daljnjim postupcima prednatječaja i natječaja do konačnog izbora privatnog partnera.

Valja napomenuti to da, iskazivanje interesa ne predstavlja preduvjet za sudjelovanje te potencijalne privatne partnere ne obvezuje na sudjelovanje u daljnjim postupcima, ali je postojanje interesa bitno jer tada potencijalni privatni partneri svojim primjedbama i prijedlozima mogu utjecati na daljnji razvoj te u konačnici na samu realizaciju projekta.

Glavne perspektive i značaj projekta Stubičkih toplica jesu komparativne prednosti koje su doprinijele atraktivnosti projekta. To se odnosi na prirodne resurse tj. izvore termalne vode te kulturno - povijesnu baštinu mikrolokacije, ljudske resurse, stoljetnu tradiciju zdravstvenog i turističkog odredišta te neposrednu blizinu tržišta potražnje.

Iako je imao potencijal u startu ni ovaj projekt, kao i mnogi drugi, prošao barem bez obavijanja velom sumnje u transparentnost i zakonitost svih procesa. Panika je nastala zbog neobjavljivanja prijavljenih privatnih partnera na natječaj kao ni konačne odluke o izboru što je u startu smanjilo transparentnost.

Drugi kamen spoticanja koji je narušavao ideju JPP-a Stubičkih toplica bila je činjenica koja je procurila u javnost, a ta je o darovanju 74.000 metara kvadratnih zemljišta s termalnim izvorima Županiji krapinsko-zagorskoj. Radnici bolnice su prosvjedovali jer su smatrali da je se to zemljište trebalo prodati po tržišnoj cijeni.

Nakon spore donacije zemljišta, ponovna sumnja na transparentnost i ideologiju JPP-a bačena je istupom Ingre kroz prigovor o natječaju za privatnog partnera. Naime, Županija krapinsko-zagorska tj. njezino poglavarstvo je odbilo prigovor Ingre protiv odluke o odabiru privatnog partnera za izvedbu zdravstveno-turističkog projekta Stubičke toplice. Uz to Ingra je iznijela i prigovor na izbor područja projekta te kako je Općina Stubičke Toplice prodala dio zemljišta na području projekta drugom ponuđaču, kojeg je i izabrala. Izabrani privatni partner je bio koncern Sunce. Zemljište je prodano po jako niskoj cijeni.

U toj se priči poglavarstvo ogradilo granicom djelokruga navodeći kako nisu imali ovlasti utjecati na odluke matične općine. Što se tiče prigovora na izvor partnera i samu ocjenu ponuda poglavarstvo se priklanja obrazloženju autora ocjene ponuda i savjetniku za JPP projekte, Ivanu Vajiću, kao je Ingra odbijena zbog lobiranja i vršenja pritisaka na članove povjerenstva i Savjeta projekta pa čak i na članove Poglavarstva. Priča je okončana izborom koncerna sunce čiji je predsjednik uprave Jako Andabaka, za projekt JPP-a u vrijednosti 110 milijuna eura, što je bilo najveće ulaganje u turizam kopnene Hrvatske. Projekt je trebao biti gotov u četiri godine od potpisivanja ugovara što također nije održano.

Bez obzira na to nakon izbora partnera uslijedili su s istim i pregovori oko detalja tj uvjeta Županije po pitanju statusa bolnice, očuvanja radnih mjesta, povećanja kvalitete usluge i poštivanja uvjeta kolektivnog ugovora. Izborom partnera osniva se dioničko društvo u kojem Županija ima udio od 49%.
Cilj projekta je bila ponuda vrhunske zdravstvene usluge u sklopu zdravstvenog turizma te osigurati nova zapošljavanja uz ostvarenje dobrih poslovnih rezultata. Od projekta su očekivali rast od 1,5%. 35% vrijednosti projekta se odnosilo na Specijalnu bolnicu, odnosno drugu fazu projekta kada se u Projekt uključuje Specijalna bolnica, pod uvjetom provođenja referenduma među zaposlenicima bolnice i dobivanja pozitivnog mišljenja Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi na okolnost prijenosa osnivačkih prava nad Specijalnom bolnicom sa Županije na trgovačko društvo u zajedničkom vlasništvu Županije i Privatnog partnera.

U skladu s planom projekta zamišljena je bila izgradnja dva nova hotela s četiri zvjezdice i ukupnim kapacitetom od 480 kreveta te jedan hotel s pet zvjezdica i ukupnim kapacitetom od 400 kreveta, termalna rivijera, sportski sadržaji i dr., a objekti bolnice bi imali 300 kreveta također visoke kategorije.

Komplikacije tijekom realizacije projekta Stubičke Toplice se javio i po pitanju zaposlenika bolnice koji se pribojavali za radna mjesta jer su radnici i sindikati smatrali da se kroz krinku ovog JPP projekta krije privatizacija bolnice. To je vodilo mogućnosti blokade realizacije projekta te poništavanja. Sindikati i radnici su bili u strahu zbog naknadnih izmjena ugovora kojima je županija izgulila udio u dioničkom društvu te je isti smanjen na 9%. Radnicima je bilo bitno da se zajamči sigurnost radnih mjesta ai dostupnost usluga bolnice građanima. Tako maleni udio bi pretvorio ovaj JPP u prikrivenu privatizaciju koja se ranijih godina događala u gospodarstvu hrvatske.

Problemi s ugovorom se javljaju jer partner Sunce mijenja glavne odredbe ugovora po pitanju ograničenja očuvanja radnih mjesta na samo prve tri godine, skidanja odgovornosti, mogućnost stavljanja zemljišta pod hipoteku čime prevaljuju rizik na Županiju, izbacivanje odredbi ugovora koje štite bolnicu i javni interes, izbjegavanje podnošenja jamstva i garancija te sl.

Sporne promjene ugovora obrazlagane su s činjenicom da će udio Županije pasti zbog budućih ulaganja privatnog partnera stoga se mijenja odnos doprinosa projektu, a da će radna mjesta radnika bolnice biti sigurna te da će svi radnici biti zadržani s ugovorima na neodređeno.
Time se nakon pet godina udio Županije smanjuje na minimalno 9%. Odbijanje Ingre kao partnera objašnjeno je lošim planom za ostvarenje prihoda i osiguranje dobiti kroz loše koncepcijsko rješenje iako su investicije Ingre bile značajno veće kao i procjena doprinosa javnog partnera projektu. Ingra je odbijena jer je projekcijom rezultata predvidjela manje dividende Županiji.

Zbog svih peripetija i pregovora te stopiranja projekta ali i organizacije i radova projekt je produžen te je 2014. potpisan dodatak ugovora o JPP-u za zdravstveno turistički projekt Stubičke Toplice. Prema istom je definirana vrijednost projekta u konačnici bila smanjena na 74 milijuna eura.

3.4. Osvrt primjene JPP-a na izabranom primjeru

Projekt je realiziran te Specijalna bolnica za medicinsku rehabilitaciju Stubičke toplice djeluje već četvrtu godinu. Analiza financijskih izvještaja tih godina, objavljenim, na službenim stranicama ukazuje na to da je ostvarena dobit daleko od predviđane u proračunima na natječaju. Predviđana je dobit bila preko 21 milijuna eura dobiti nije ostvarena nije ni blizu u sve tri godine poslovanja ostvarivano je po oko 19 milijuna kuna dobiti u prve dvije godine te duplo manje u prošloj godini. Ujedno se nije promijenio već se smanjio broj zaposlenih bolnice za 20 zaposlenika. Sve to dovodi u pitanje rješenja prema kojim je privatni partner dobio natječaj i kako su planovi istoga smatrani realnima. S time je Županija realno dobila u konačnici manje.

Iz prezentiranog je vidljivo da je glavna mana JPP projekata u nas kontinuitet nadzora projekta nakon realizacije projekta kako bi se definiralo ostvarenje ciljeva postavljenih u ugovoru te doprinos zajednici, nepostojanje platforme za jačanje i organizaciju JPP-ova te obrazovanja kadrova obiju partnera za iste.

Projekt Stubičke Toplice mnogo je obećavao i mnogo se obećanja po pitanju istoga dalo. Ugovor o JPP-u je mijenjan, a koja je konačna verzija istoga nije jasno prezentirano javnosti. Bura oko radnih mjesta se stišala, a obećavana zaposlenja su isparila. Sudeći po rezultatima financijskih izvještaja ukazuju na pogrešku predviđenih rezultata nekoliko puta. Vidljivo je da prihodi od pruženih usluga te višak prihoda nije ni blizu ciljanima prema projekcijama u natječaju. Valja istaći i da se stanje stavki izvještaja u datoj godini ne poklapa kao početno stanje iduće godine. Iz svega je vidljivo da velik dio primitaka čine još uvijek izvori iz proračuna.

Svakako je potrebno izvjesno vrijeme da bi se efekti i napori uočili ali isto tako valja imati na umu da se radi o postojećem kompleksu i imenu koje je već prisutno i etablirano na tržištu (odnosi se na same toplice). Potrebno je usmjeriti cijeli projekt u tom smjeru kako bi njegova ulaganja osigurala rast turističkih prihoda za županiju kroz potrošnju turista. U svemu tome treba nastojati očuvati ulogu koju su bolnica i toplice imali za lokalno stanovništvo i zajednicu.

Što se tiče samog projekta potrebno je repozicioniranje kako Županije tako i samog kompleksa i rebrendiranje, kvalitetnija i efektivnija promocija i prilagodba ponude novim trendovima na tržištu. Nije dovoljno da se obnove kapaciteti u konvencionalnom stilu, bitna je prilagodba usluga i primjena inovativnih tehnologija. U paket usluga je nužno uključiti one snage i prednosti područja koje će osigurati pozicioniranje istog na turističkoj mapi.

Što se tiče nadležnih institucija, tijela i propisa važno je razviti njihovu suradnju i platformu za standardizaciju mjera ocjene projekata ali i njihove kontrole nakon završetka gradnje tj. po aktivaciji projekata kao bi se osigurala kontrola dugoročnih investicija, pratila isplativost te efekti na zajednicu i povećala transparentnost.

Nedostaci u tom segmentu su vidljivi jer na stranicama Agencije nisu jasno isprezentirani projekti niti opisani procesi JPP-ova već se iznose samo opći podaci koji su dostupni i u drugim medijima. Objavljuju se bilteni koji u većini slučajeva nisu dostupni zbog loše organizacije web stranice Agencije. Stubičke toplice je JPP projekt započet ima deset godina koji nije realiziran do kraja niti nakon produljenja roka ugovora 2014. Svake se godine najavljuju značajna milijunska ulaganja od čeka se realizira tek dio.

Iz prezentiranog slučaja JPP Stubičke Toplice je vidljivo da je ideja o ovom modelu u nas zaživjela samo do određenog stupnja. Implementacija modela nije bila temeljita niti su razvijene sve potrebne stavke infrastrukture za realizaciju ovakvih projekata. Najvažnije, nije riješen problem korupcije i pogodovanja te pristranosti u svim mogućim javnim nadmetanjima i natječajima.

To znači da svijest društva i kultura nije spremna za ovakve projekte u punom smislu i na temelju izvornih vrijednosti tih modela. Također treba istaći da nije moguće kopirati neki model ili metode i principe nečega jer implementacije zahtijevaju prilagodbu odlikama tržišta i kulture unutar koje se neki mode ugrađuje te je isto tako potrebno provesti promjene i pripremu zajednice za implementaciju modela.

Svi postavljeni zahtjevi za dionike JPP projekata nisu jasni i precizirani ne provode se jasne analize rizika i efekata na zajednicu te učinci na gospodarstvo. Agencija ne razvija praksu praćenja projekata nakon realizacije i ocjene istih, ne razmjenjuju se iskustva niti se vodi računa o propalim projektima kao bi se ustanovili nedostaci provedbe takvih projekata. Sve to svodi JPP projekte na vid privatizacije javnih usluga jer država, lokalne i regionalne vlasti ne ulažu napore da provode svoje zadaće prema JPP modelu, a privatni investitor na prvo mjesto stavlja profit vlastitog poduzeća.

Potrebno je mnogo napora kako bi se osigurali uvjeti primjene vanjskih rješenja i modela te iskustava praksi uz to da se vodi računa o odlikama vlastitog sustava i ekonomskog položaja. Treba poći svakako od osnovne infrastrukture pravnog okvira, poduzetničke klime, odnosa i komunikacije institucija te provedbe propisa kao i razvoja uvjeta prilagođenih ciljevima i potrebama domaće ekonomije.

4. ZAKLJUČAK

Javno privatno partnerstvo je ideja koja se razvila sa svrhom rasterećenja poreznih obveznika kroz proračunska davanja pri financiranju javnih usluga. Model je za glavnu svrhu imao osigurati fleksibilnost i financijsku snagu privatnog sektora s administrativnim i socijalnim aspektima javnog sektora. Mnogi JPP modeli su tao osigurali sinergijske efekte zajednicama gdje su primjenjivani.

U nas je primjena JPP modela u pružanju usluga nešto novija pojava za koju svakako nismo bili u potpunosti spremni. To je zato što se mnogi projekti koriste u političke svrhe i za bogaćenje izabranih privatnih partnera. Nedostaci u pravnoj dimenziji infrastrukture i neriješeni problemi korupcije na svim razinama i u svim dimenzijama gospodarskog života naše ekonomije glavni su saboteri implementacije i primjene ideje JPP-a u nas. Mnogi projekti su tako okaljani pogodovanjima na natječajima i malverzacijama u javnoj nabavi. Mnogi projekti su i propali bez da se sagleda posljedice i provede neka sanacija. Jedan od posrnulih projekata je i Spaladium arena.

Izabrani JPP projekt za analizu primjene ovog modela financiranja javnih usluga u nas jest kompleks Stubičke toplice koji nije realiziran u definiranom vremenu, a u potpunosti i nakon početka djelovanja projekta s aspekta planiranih ulaganja. Za sada se od projekta ne ostvaruju očekivani rezultati. Bitna stavka koja se uočava jest nesklad strategije djelovanja s novim projektom te izostanak napora i ulaganja u repozicioniranje i rebrendiranje. Ključno je jasno definirati ciljeve novog ulaganja po JPP projektu kako bi se postojeći resursi i ostvarenja kompleksa uskladili sa zadanim ciljevima. Modernizacija kompleksa nema svrhu niti će polučiti efekte ako se ne uskladi s inovacijama u ponudi kompleksa po JPP projektu. Projekt Stubičke toplice svakako još neko vrijeme neće startati u punom kapacitetu dok se ne provedu ulaganja prezentirana u natječaju.

Pitanje je kolike će štete pretrpjeti županija, turistički sektor i lokalna zajednica dok se projekt do kraja ne realizira. S obzirom na dugotrajnost procesa ne smije se zaboraviti provesti prilagodbu strategija djelovanja te analiza stanja i novonastalih uvjeta na tržištu i lokalnom području. Odgovor na to dati će vrijeme i napori investitora. Ostaje nada da se ne izgubi

interes glavnih aktera te da se započeto ne ostavi da propada kao zakašnjeli modni pokušaj razvoja turističkog sektora na milost i nemilost zuba vremena.

Za kvalitetnu primjenu i budući razvoj novih projekata na principima JPP modela neophodno je uložiti napore u umrežavanje institucija te jačanje nadzora i provedbe procesa JPP projekata te post kontrolu i analizu efekata, provesti dopune i razviti nove mjere za što transparentnije djelovanje i provedbu JPP projekata te kontrolu natječaja i reviziju istih. Tek tada će se razviti kvalitetna infrastruktura i uvjeti za primjenu JPP modela u domaćem gospodarskom sustavu.

SAŽETAK

Javno privatno partnerstvo je ideja koja se razvila sa svrhom rasterećenja poreznih obveznika kroz proračunska davanja pri financiranju javnih usluga. Model je za glavnu svrhu imao osigurati fleksibilnost i financijsku snagu privatnog sektora s administrativnim i socijalnim aspektima javnog sektora. Mnogi JPP modeli su tako osigurali sinergijske efekte zajednicama gdje su primjenjivani.

U nas je primjena JPP modela u pružanju usluga nešto novija pojava za koju svakako nismo bili u potpunosti spremni. To je zato što se mnogi projekti koriste u političke svrhe i za bogaćenje izabranih privatnih partnera.

Za kvalitetnu primjenu i budući razvoj novih projekata na principima JPP modela neophodno je uložiti napore u umrežavanje institucija te jačanje nadzora i provedbe procesa JPP projekata te post kontrolu i analizu efekata, provesti dopune i razviti nove mjere za što transparentnije djelovanje i provedbu JPP projekata te kontrolu natječaja i reviziju istih.

Ključne riječi: javno privatno partnerstvo, Stubičke toplice, javne usluge

SUMMARY

Public-private partnership was an idea that is developed with the purpose of relieving taxpayers through budget allocations to finance public services. The the main purpose was to provide flexibility and the financial strength of the private sector to administrative and social aspects of the public sector. Many PPP models have ensured synergies for communities where they have been applied.

In our economy application of the PPP model is new phenomenon for which certainly we were not fully prepared. This is because many projects are used for political purposes and for the enrichment of selected private partners.

For quality implementation and future development of new projects on the principles of PPP models it is necessary to make efforts in the networking of institutions and the strengthening of supervision and implementation process of PPP projects and post control and analysis of the effects, carry out amendments and develop new measures for more transparent operation and implementation of PPP projects.

Keywords: public-private partnership, spa Stubičke Toplice , public services

LITERATURA

Knjige i članci:

[1] Božena Gulija: Javno-privatno partnerstvo, Euroscope, 13(2004), Dodatak 73.

[2] Jurčić, D., Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RriF, Zagreb, 2011.

[3] Kačer, H., Kružić, D., Perković, A.:: Javno - privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 2008.,3., 603-640.

[4] Mijatović, N., Javno-privatno partnerstvo, Hrvatska pravna revija 7, 2007., str. 33.

[5] Perić, J., Dragičević, D.: Partnerstvo javnog i privatnog sektora, Fintrade & tours d.o.o., Rijeka, 2006.

[6] Persoli, A., M., Javno-privatno partnerstvo, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 2010.

[7] Jure Šimović, Tereza Rogić-Lugarić, Hrvoje Šimović, Božo Vuletić-Antić: Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa, Hrvatska javna uprava, 2007.

Internet, zakoni i dokumenti:

[7] Strateški okvir za razvoj 2006.−2013., Republika Hrvatska, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Zagreb, 27. srpanj 2006.

[8] http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_09_98_2258.html, [20.02.2017.]

[9] http://cei.hr/upload/2016/04/20160418_dinamika_realizacije_5714e7ebd0503.png, [20.02.2017.]

[10] http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/, [20.02.2017.]

[11] http://cei.hr/upload/2015/03/20150327_koprivnica_skole_teaser_55156297d7100.pdf, [20.02.2017.]

[12] Zakon o javno-privatnom partnerstvu, NN 78/12, 152714

[13] http://cei.hr/upload/2016/04/lotovi_570e509b653c8.png, [23.02.2017.]

[14] http://cei.hr/upload/2016/04/20160418_ostali_projekti_5714e7f7c6906.png, [20.02.2017.]

Popis slika

Slika 1: Modeli financiranja javnih projekata 9
Slika 2: Kategorije JPP projekata u RH 22
Slika 3. Struktura JPP projekata prema sektoru u RH 2015..... 28