

Provedba projekata javno-privatnog partnerstva

Zeljko, Jelena

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2017

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:124:085132>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-17**

Repository / Repozitorij:

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



UNIVERSITY OF SPLIT



SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

**PROVEDBA PROJEKATA JAVNO-PRIVATNOG
PARTNERSTVA**

Mentor:

Doc. dr.sc. Ratko Brnabić

Student:

bacc.oec. Jelena Zeljko

Broj indeka: 5140404

Sadržaj

1 .UVOD	3
1.1. Definiranje problema i ciljevi rada:.....	3
1.2. Metode rada	3
1.3. Struktura rada	4
2. POJMOVNO ODREĐENE JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA	5
2.1. Glavne karakteristike javno-privatnog partnerstva:	6
2.2. Pozicioniranje javno-privatnog partnerstva	8
2.3. Institucionalni i pravni okvir javno-privatnog partnerstva u RH	9
2.3.1 Zakon poznaje dva modela JPP-a:.....	9
2.3.2 Pravna priroda ugovora o JPP-u:	10
2.3.4. Provedba Zakona o javno-privatnom partnerstvu:	11
2.4. Načela javno privatnog partnerstva	13
2.5. Prednosti i nedostaci javno-privatnog partnerstva.....	15
3. PROVEDBA MODELA I OBLICI JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA	17
3.1. Osnovni oblici i modeli javno-privatnog partnerstva	18
3.2. Dizajn različitih modela.....	19
3.3. Temeljni modeli javno-privatnog partnerstva:	23
4. RIZICI U PROJEKTIMA JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA	26
5. PROJEKTNO FINANCIRANJE	30
5.2. Usporedba poslovnog i projektnog financiranja.....	31
6. JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO U RH	34
6.1. Struktura projekta po sektorima u RH.....	35
6.2. Odobreni projekti.....	36
6.3. Zračna luka „Franjo Tuđman“	38
6.4. Istarski ipilon.....	40
6.4.1 Financiranje Istarskog ipsilona	41
6.4.2. Upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona	42
6.4.3. Utjecaj na razvoj gospodarstva i turizam	43
7.ZALJUČAK	44

1. UVOD

Javni sektor se sve više suočava sa nedostatkom financijskih sredstva za provedbu projekata od javnog interesa, stoga rješenje ovog problema vidi u primjeni modela javno-privatnog partnerstva. Javno-privatno partnerstvo (JPP) predstavlja oblik dugoročne ugovorene suradnje između javnog i privatnog sektora. Korištenjem ovog modela privatnom sektoru se omogućuje sudjelovanje u financiranju, izgradnji, održavanju javne infrastrukture ili u pružanju javnih usluga. Može se reći da je glavna svrha ove suradnje potaknuti razvoj javne infrastrukture. U praksi ovaj model se posljednjih godina snažno razvija u svijetu i prepoznat je kao „alat“ pomoću kojeg se može znatno utjecati na gospodarski rast pojedine zemlje. Republika Hrvatska također je prepoznala mogućnosti i prednosti koje može donijeti ovakav oblik suradnje između javnog i privatnog sektora, stoga je donijela niz zakona i propisa kako bi olakšala samu izvedbu projekata koji se realiziraju po ovom modelu.

1.1. Definiranje problema i ciljevi rada:

Problem istraživanja je uočiti potencijalne rizike kojima je izložen projekt u javnom privatnom partnerstvu, od same njegove pripreme i do njegove implementacije.

Cilj rada je utvrditi sve elemente koji su karakteristični za projekte javno-privatnog partnerstva, kao i njihov doprinos daljnjem rastu gospodarstva. Projekti javno-privatnog partnerstva se provode po raznim modelima, stoga će se u ovom radu navesti i glavne specifičnosti pojedinog modela.

1.2. Metode rada

U sklopu tematike i problema kojima se bavi rad koristiti će se sljedeće metode:

1. Metoda deskripcije – postupak jednostavnog opisivanja ili očitavanja činjenica i procesa. Korištena je u početnoj fazi istraživanja.
2. Metoda analize - analiza je misao, teorijsko i praktično rastavljanje svake složene spoznaje na njene komponente.
3. Metoda sinteze - povezivanje analizom dobivenih elemenata.
4. Statistička metoda - na temelju obilježja određenog broja elemenata neke skupine ili serije pojava, izvodi opći zaključak o prosječnoj vrijednosti obilježja.

1.3. Struktura rada

U uvodu rada definiran je problem istraživanja, ciljevi istraživanja te su navedene korištene znanstvene metode. Rad je podijeljen na sedam cjelina. U prvoj, uvodnoj cjelini je iznesen opis problema, objašnjeni su ciljevi rada, te metode koje se koriste za njihovo postizanje, kao i struktura sadržaja rada.

Druga cjelina objašnjava pojam javno – privatnog partnerstva, institucionalni i pravni okvir javno-privatnog partnerstva, načela javno-privatnog partnerstva te su navedeni prednosti i nedostaci javno-privatnog partnerstva. Treća cjelina opisuje provedbu projekata javno-privatnog partnerstva te su navedeni najznačajniji oblici i modeli JPP-a. Četvrta cjelina obuhvaća rizike javno privatnog partnerstva, dok peta opisuje glavne karakteristike projektnog financiranja. Šesta cjelina opisuje javno-privatno partnerstvu u RH, u toj cjelini također su navedeni primjeri.

Sedma cjelina donosi zaključna razmatranja

2. POJMOVNO ODREĐENJE JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA

Javno – privatno partnerstvu (u daljnjem tekstu JPP) u širem smislu podrazumijeva zajedničku inicijativu javnog i privatnog sektora. U takvom obliku suradnje sve uključene strane moraju osigurati materijalna i nematerijalna dobra, te moraju zajednički sudjelovati u donošenju svih poslovnih odluka vezanih za određeni projekt.¹

Javno-privatno partnerstvo u užem smislu podrazumijeva zajedničke pothvate javnog i privatnog sektora, u kojim zajednički doprinose svojim materijalnim i nematerijalnim sredstvima i stručnim znanjem u svrhu zadovoljavanja određene javne potrebe. Javno-privatno partnerstvo ima značajnu ulogu u financiranju projekata od javnog interesa s obzirom na ograničena sredstva državnog proračuna. Isto tako na ovaj način privatni sektor može uposliti svoju materijalnu i nematerijalnu imovinu i vještine u pružanju usluga i dobara koji inače osigurava javni sektor.²

„Za JPP može se reći da je to mobilizacija resursa u ostvarivanju zajedničkih interesa više od jednog sektora sa ciljem pripreme i nadzora strategije razvitka određenog područja. Iz perspektive ekonomskog razvitka, JPP se može definirati kao oblik udruživanja sektora koji uključuje više od jedne agencije. No, iako je samo po sebi jasno da se partnerstvo ne može uspostaviti bez najmanje dva sudionika, JPP ipak podrazumijeva prihvaćenu suradnju privatnog i javnog sektora koja se zasniva na usuglašenim ciljevima razvitka određenog javnog projekta.“³

JPP-a je osobito karakteristično za zemlje u razvoju, međutim sve se više upotrebljava u drugim zemljama. Ovakav način suradnje javnog i privatnog partnera omogućava da se realiziraju projekti od javnog interesa koji se inače ne bi mogli provesti zbog nedostatka resursa. Osobito je poželjan u financiranju projekata koji su od javnog interesa (vodooskrba, odvodnja, energetske projekti, telekomunikacija, promet, zdravstvene i obrazovne ustanove).⁴

¹ Stojanović, A., Leko, V. (2011): Modeli financiranja namjena koje sadrže javni interes, knjiga, Grafit-Gabrijel d.o.o, str.69

² Janeš, Z., Državne potpore i javno-privatno partnerstvo, RRIF, 1.2009, str.247

³ Udovčić, A., Mečev, D. (2011), JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO: Primjenjivost iskustava na Republiku Hrvatsku, stručni rad, str.46, raspoloživo na: <http://hrcak.srce.hr/file/76451> [15.05.2017]

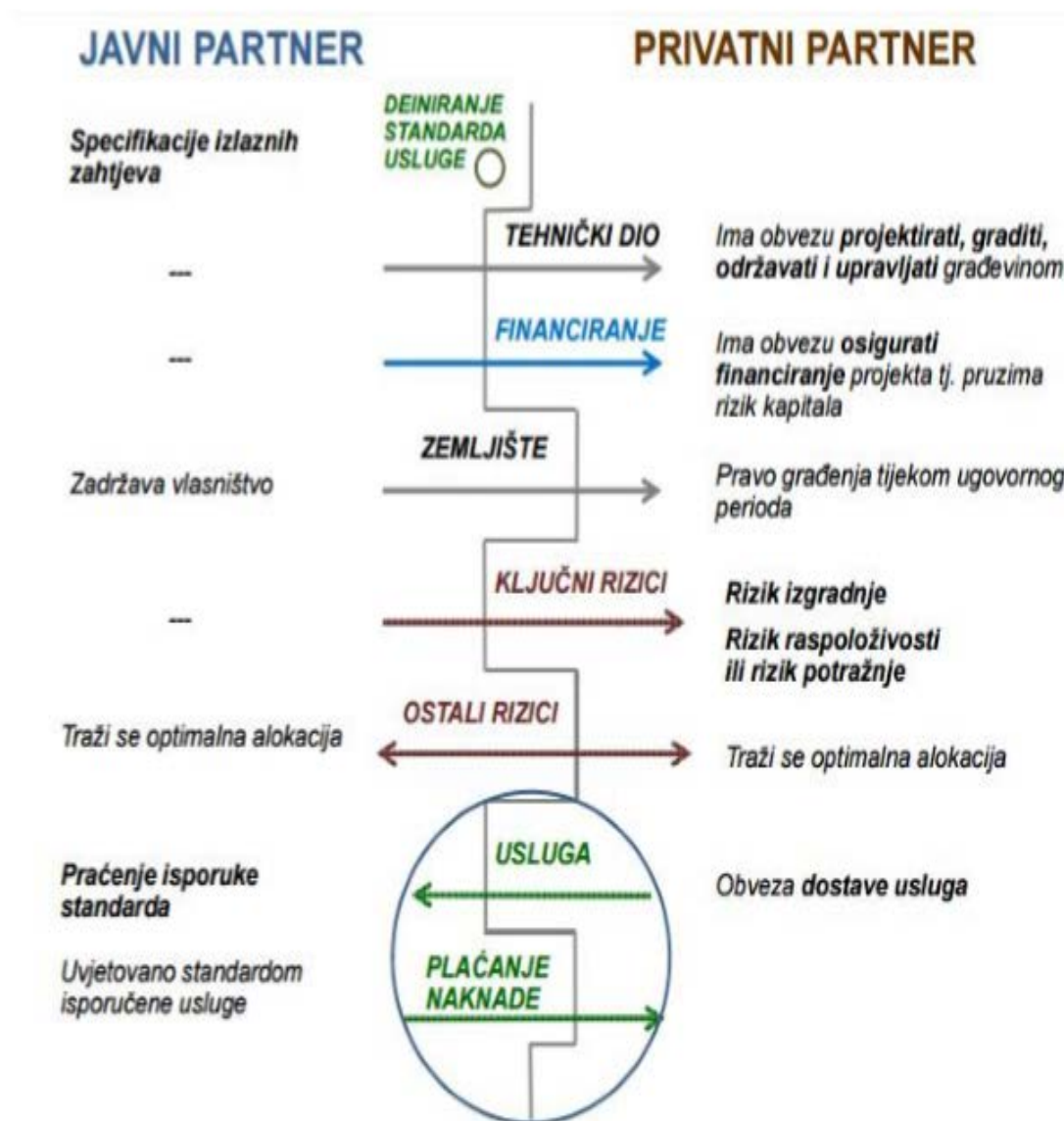
⁴ Stojanović, A., Leko, V. (2011): Modeli financiranja namjena koje sadrže javni interes, knjiga, Grafit-Gabrijel d.o.o, Zagreb, str.70

2.1. Glavne karakteristike javno-privatnog partnerstva:⁵

- Radi se o projektnom odnosu koji je dugotrajne naravi i koji obuhvaća razne oblike suradnje između javnih i privatnih partnera. Privatni partner je zadužen za izradu projektne dokumentacije ili je preuzima od javnog partnera ukoliko je ista već izrađena, također je zadužen za izgradnju, financiranje, održavanje i upravljanje građevinom u zamjenu za naknadu koju dobiva izravno od korisnika ili od javnog partnera.
- U financiranju projekta sudjeluje jednim dijelom i privatni partner, a ostatak vrijednosti nadoknađuje javni sektor iz vlastitog proračuna. Dugotrajno trajanje ugovorenog odnosa omogućuje povrat uložених sredstava privatnom partneru. Ovakva međusobna suradnja između javnog i privatnog partnera zahtijeva transparentno poslovanje na osnovi sklopljenog ugovora.
- Privatni partner igra ključnu ulogu u različitim fazama projekta (projektiranje, dizajniranje, gradnja, financiranje i implementaciju). Javni partner se fokusira na određenje ciljeva koji će zadovoljiti određeni javni interesi, kao i na kvalitetu pružene usluge i politici cijena, također provodi nadzor nad svim fazama projekta kako bi osigurao da se ti ciljevi ostvare onako kako je ugovoreno.
- Dolazi do podjele rizika između javnog i privatnog partnera, odnosno jedan dio rizika preuzima privatni partner. Podjela rizika ovisi o sposobnosti sudionika projekta za procjenu rizika, njegovoj kontroli i upravljanja njime, odnosno određeni rizik preuzima ona strana koja će moći bolje reducirati njegov utjecaj.

⁵ Udovčić, A., Mečev, D. (2011), JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO: Primjenjivost iskustava na Republiku Hrvatsku, stručni rad, str.46, raspoloživo na: <http://hrcak.srce.hr/file/76451> [15.05.2017]

Slika 1: Obveze javnog i privatnog sektora



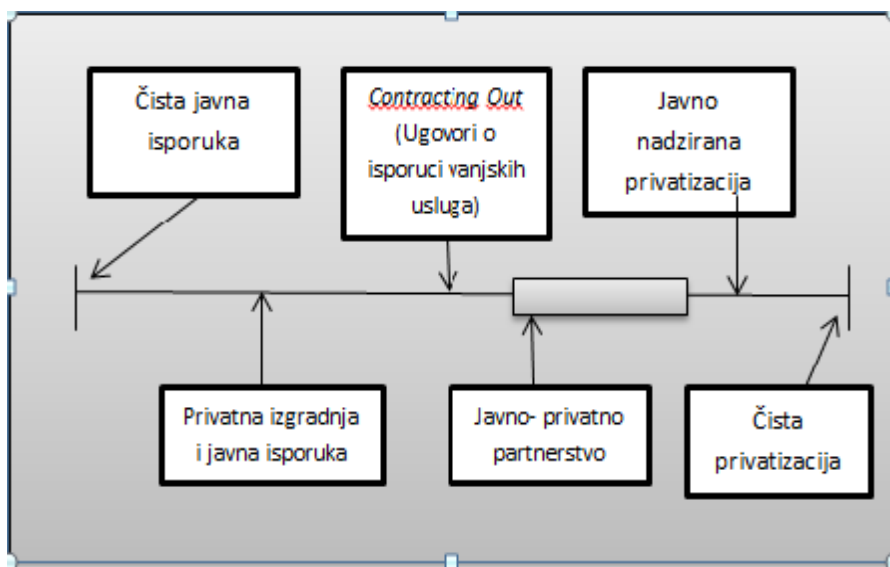
Izvor: Kušljić, D. (2014): Primjena javno –privatnog partnerstva u realizaciji javnih investicija, Tehničko veleučilište u Zagrebu, Zagreb dostupno na: <http://seminar.tvz.hr/materijali/materijali18/18A05.pdf>

2.2. Pozicioniranje javno-privatnog partnerstva

Javno privatno partnerstvo nije je CO oblik suradnje ili privatizacija, nego ga promatramo kao zajedničku suradnju javnog i privatnog partnera koja rezultira isporukom javne usluge, a definirana je raznim modelima suradnje u području između CO ugovora i kontrolirane privatizacije, međutim ne uključuje ova dva oblika.⁶

Javno-privatno partnerstvo se razlikuje od privatizacije i po tome što se pravo na korištenje javne imovine privatnom partneru daje na određeno vrijeme (ugovoreni period), te se po isteku tog razdoblja imovina u pravilu vraća javnom sektoru, u prvobitnom stanju ili uz određenu naknadu, ako su ulaganja u međuvremenu povećala njenu vrijednost.⁷

Slika 2. Pozicioniranje javno-privatnog partnerstva



Izvor: Juričić, D. (2011) Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb

⁶ Juričić, D. (2011): Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb

⁷ Vodič za javno-privatno partnerstvo - Ius Info dostupno na:
www.iusinfo.hr/Appendix/DDOKU_HR/DDHR20100204N2_25_1.pdf [16.05.2017]

2.3. Institucionalni i pravni okvir javno-privatnog partnerstva u RH

Hrvatska je 2006. Započela sa izgradnjom institucionalnog i zakonodavnog okvira javno-privatnog partnerstva. Tada su donesene smjernice za primjenu ugovorenih oblika javno-privatnog partnerstva. Zbog složenosti i velikog broja sudionika u provedbi JPP-a, te veće pravne (time i financijske) sigurnosti javila se potreba da se Smjernice pretoče u zakonske odredbe. Stoga je 2008. donesen Zakon o JPP-u (NN 129/08), Odmah po stupanju Zakona na snagu, Vlada Republike Hrvatske donijela je i Uredbu o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (Narodne novine, br. 88/12).⁸

Zakon o JPP uređuje postupak predlaganja i odobravanja prijedloga projekata javno-privatnog partnerstva, praćenje provedbe projekata javno-privatnog partnerstva, sadržaj ugovora o javno-privatnom partnerstvu, pitanja projekata JPP male vrijednosti, nadležnosti Agencije za investicije i konkurentnost (Agencija).⁹

2.3.1 Zakon poznaje dva modela JPP-a:¹⁰

- 1) **Ugovorno javno-privatno partnerstvo** je model JPP-a u kojem se međusobni odnos javnog partnera i **društva posebne namjene (DPN)** uređuje ugovorom o javno-privatnom partnerstvu. *Društvo posebne namjene (DPN)* je trgovačko društvo kojeg osniva privatni partner u svrhu sklapanja ugovora o JPP-u i provedbe projekta JPP-a. Vrlo važno je istaknuti kako DPN može sudjelovati isključivo u provođenju projekta JPP-a za čiju provedbu je osnovan. DPN se osniva kao društvo kapitala sukladno odredbama Zakona o trgovačkim društvima. Osnovni preduvjet za početak primjene ugovora o JPP-u je sklapanje financijskog sporazuma između DPN-a i banke (kreditora), kojeg možemo definirati kao trenutak u kojem su ispunjeni svi uvjeti i kriteriji potrebni za početak realizacije projekta te je dozvoljena mogućnost povlačenja financijskih sredstava.¹¹

⁸ Udovčić, A., Mečev, D., (2011), JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO: Primjenjivost iskustava na Republiku Hrvatsku, stručni rad, str. 46, , raspoloživo na: <http://hrcak.srce.hr/file/76451> [15.05.2017]

⁹ Narodne novine: Zakon o JPP-u, Narodne novine d.d., Zagreb (NN 78/2012, 152/2014)

¹⁰ Ibid

¹¹ Izvor: Postupak odabira privatnog partnera – specifičnosti provedbe projekta po modelu javno-privatnog partnerstva dostupno na: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YuD5tCRQwTIJ> [18.05.2017]

- 2) **Statusno javno-privatno partnerstvo** model JPP-a temeljen na ugovornom odnosu između javnog i privatnog partnera, kojim se u svrhu provedbe projekta JPP-a osniva zajedničko trgovačko društvo.

2.3.2. Pravna priroda ugovora o JPP-u:

Ugovor o JPP-a mora biti sklopljen u pisanom obliku, također mora imati određen rok trajanja koji ne smije biti kraći od tri godini niti duži od četrdeset godina, jedino ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Osnovna prava i obveze **javnog partnera** su: utvrđivanje standarda usluga, plaćanje i/ili naplata naknade, kontrola isporučenih usluga.

Osnovna prava i obveze **privatnog partnera** su: upravljanje preuzetim rizicima vezanim uz financiranje i proces gradnje, rizik raspoloživosti javne građevine, rizik potražnje, naplata ili plaćanje naknade.¹²

Sadržaj ugovora o JPP-u:¹³

- Predmet i svrha ugovora
- Jasna raspodjela rizika između javnog i privatnog partnera
- Prava i obveze partnera u postupcima financiranja i refinanciranja
- Jamstva i police osiguranja
- Način plaćanja ugovorenih strana
- Pravo nadzora poslovanja privatnog partnera od strane javnog partnera
- Podatke zaštićene intelektualnim vlasništvom i poslovnom tajnom
- Način rješavanja sporova između ugovorenih strana
- Odredbe o prestanku ugovora
- Imovinska prava ugovorenih strana i način njihova rješavanja
- Način postupanja u slučaju više sile
- Posljedice koje će dogoditi u slučaju da jedna od ugovorenih strana uredno ne ispunjava svoje obveze i ugovorene kazne

¹² Kružić, D., Lovrinčević, M. (2016).: Projekti javno-privatnog partnerstva, Ekonomski fakultet, Split, Interni materijali

¹³ Narodne novine: Zakon o JPP-u, Narodne novine d.d., Zagreb (NN 78/2012, NN 152/2014)

- Ukoliko ugovor obuhvaća izgradnju građevine, potrebno je definirati postupak i uvjete preuzimanja građevine.
- Način rješavanja eventualnih sporova između javnog i privatnog partnera.
- Ostala prava, obveze i odgovornosti ugovorenih strana.

2.3.3. Odabir privatnog partnera:

Zakon o JPP uređuje i postupak odabira privatnog partner, pa tako Zakon predviđa dva modela: ¹⁴

- 1) Ako se u svrhu provedbe projekta JPP-a prenosi pravo građenja, postupak odabira privatnog partnera provodi se sukladno propisima kojima se uređuje područje javne nabave
- 2) Ako se u svrhu provedbe projekta JPP-a daje koncesija, postupak odabira privatnog partnera provodi se sukladno propisima kojima se uređuje postupak davanja koncesije.

Važno je naglasiti da je kriterij za odabir ponude privatnog partnera isključivo ekonomska najpovoljnija ponuda.

2.3.4. Provedba Zakona o javno-privatnom partnerstvu:

Agencija za javno privatno partnerstvo (AJPP) prema Zakonu o javnom privatnom partnerstvu iz 2008. ustrojena je kao središnje nacionalno tijelo zaduženo za provedbu Zakona o javno-privatnom partnerstvu u Republici Hrvatskoj. 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 Agenciji za javno-privatno partnerstvo.

Temeljne ovlasti Agencije su odobravanje i praćenje provedbe projekata JPP-a, vođenje Registra ugovora o javnom privatnom partnerstvu, sudjelovanje s javnim tijelima u fazi

¹⁴ Narodne novine, (2014): Zakon o JPP-u, Narodne novine d.d., Zagreb (NN 78/2012, NN 152/2014)

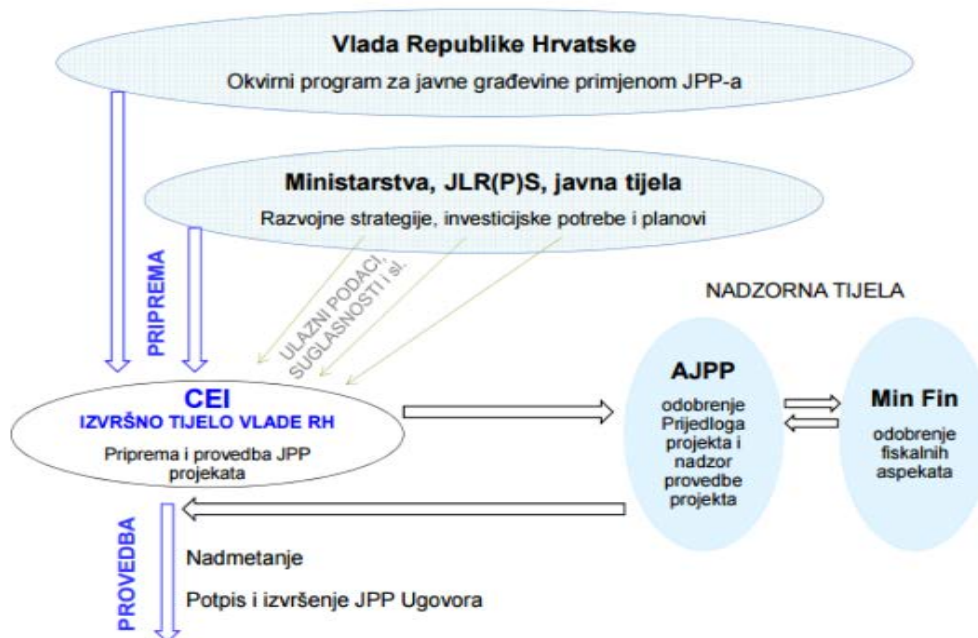
odabira privatnog partnera. Također agencija ima zadatak da unaprjeđuje postojeću praksu i teoriju o primjeni modela JPP-a, a to prvenstveno postiže suradnjom s domaćim i inozemnim znanstvenim institucijama, organizacijama i ostalim gospodarskim i nevladinim udrugama.

U pripremi i provedbi projekata JPP-a, uz Agenciju i Centar, ključnu ulogu ima i Ministarstvo financija, kao tijelo koje daje suglasnost na projekte JPP-a u vezi njihove usklađenosti s proračunskim projekcijama i planovima te fiskalnim rizicima i ograničenjima propisanim posebnim propisima, kao i o financijskoj i fiskalnoj održivosti prijedloga projekta.¹⁵

Uz Agenciju ključnu ulogu ima Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora koji je sukladno Zakonu o Centru za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (NN 25/12, 120/12) zadužen za pripremu prijedloga projekta javno-privatnog partnerstva, predlaganje projekta javno-privatnog partnerstva, provedbu postupaka odabira privatnog partnera, sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu i/ili provedbu projekata javno-privatnog partnerstva i obavljanje drugih poslova po nalogu Vlade Republike Hrvatske u okviru djelatnosti Centra i investicija (CEI).¹⁶

Slika 3: Institucionalna organizacija realizacije JPP projekata u RH

Institucionalna organizacija realizacije JPP projekata u RH



Izvor: Kušljic, D. (2014): Primjena javno –privatnog partnerstva u realizaciji javnih investicija, Tehničko veleučilište u Zagrebu, Zagreb,

¹⁵ Raspoloživo na [internet]: [http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/\[25.04.2017\]](http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/[25.04.2017])

¹⁶ Raspoloživo na [internet]: [http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/\[25.04.2017\]](http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/[25.04.2017])

2.4. Načela javno privatnog partnerstva

Osnovna načela na kojima se temelji javno-privatno partnerstvo su:¹⁷

Načelo zaštite javnog interesa

Javni interes izražava državni ili opći interes, koji se često 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 je vrlo bitan element ugovora o JPP-u, jer sklapanjem ugovora o javno-privatnom partnerstvu javnopravno tijelo želi ostvariti zadovoljenje određene javne potrebe.

Načelo tržišnog natjecanja

Ovo načelo zahtjeva od javnog partnera da osigura neutralne i korektne uvjete i okolnosti za gospodarske subjekte u nadmetanjima.

Načelo učinkovitosti

U svrhu postizanja cilja učinkovitog i djelotvornog gospodarenja sredstvima i postizanja najbolje vrijednosti za novac naručitelj provodi postupke propisane Zakonom o javno privatnom partnerstvu.

Načelo jednakog tretmana

Ovo načelo podrazumijeva da se svim gospodarskim subjektima mora pružiti jednaka prilika za dobivanje javnog ugovora. Svi sudionici koji sudjeluju u postupku odabira trebaju biti jednako tretirani od strane naručitelja. Treba se poštivati i načelo zabrane diskriminacije što znači da se ni jedan gospodarski subjekt ne smije diskriminirati po ni jednoj osnovi.

Načelo uzajamnog priznavanja

Ovo načelo je usko vezano uz načelo nediskriminacije odnosno od naručitelja se zahtijeva da ne radi nikakvu razliku između ponuditelja robe i usluga i ostalih podizvođača na temelju njihove nacionalnosti ili bilo kojeg drugog razloga koji proizlazi iz nacionalne osnove.

¹⁷ 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 s <http://hrcak.srce.hr/57842> [26.04.2017]

Načelo razmjernosti

Zahtijeva da su sve aktivnosti u postupku JPP-a odnosno pravila, propisi, odluke neophodne i odgovarajuće za postizanje cilja. Ukoliko ima odstupanja ili ograničenja, ona moraju što manjoj mjeri utjecati na poslovne aktivnosti. Ovo načelo potječe iz propisa i sudske prakse EU.

Načelo transparentnosti

Ovo načelo je vrlo važno za dobivanje povjerenja poreznih obveznika da javni sektor učinkovito upravlja proračunskim novcem. Transparentnost se može tretirati kao obveza naručitelja, tj. obveznici primjene zakona dužni su gospodarskim subjektima i široj javnosti pružiti sve relevantne informacije o javnim nabavama.

Načelo slobode ugovaranja

Pod ovim načelom se podrazumijeva očitovanje slobodne volje stranaka prilikom sklapanja ugovora, što znači da svaka ugovorena strana ima slobodu odlučivanja prilikom odabira svog ugovorenog partnera, prilikom izbora vrste ugovora kao i o samom sadržaju ugovora.

Načelo zaštite okoliša

Prilikom izvođenja zahvata na okolišu potrebno je u skladu sa zakonom poduzeti sve mjere zaštite okoliša. Također poželjno je koristiti postrojenja i proizvodne procese koja su najpovoljnija za okoliš.

2.5. Prednosti i nedostaci javno-privatnog partnerstva

Javno-privatno partnerstvo donosi niz prednosti koje javni sektor može iskoristiti. Glavne prednosti su to što može osigurati priljev dodatnog iznosa sredstava od strane privatnog partnera u uvjetima nedostatka proračunskih sredstava, također smanjuju se troškovi realizacije projekta i dolazi do ubrzavanja infrastrukturnog razvoja. Primjena javno-privatnog partnerstva također se pokazuje dobrim izborom kada se njime može ostvariti veća vrijednost za uloženi novac u odnosu na tradicionalne modele.¹⁸

Osim navedenih prednosti, postoji još niz drugih razloga koji opravdavaju primjenu JPP-a, a to su:¹⁹

Bolja raspodjela rizika između javnog i privatnog partnerstva: rizik preuzima ona strana koja će moći bolje upravljati s njime uz najniže troškove.

Poboljšanje kvalitete usluge: u praksi se pokazalo da je kvaliteta usluge koja se postiže u okviru odnosa JPP bolja nego kad se isporučuje tradicionalnim načinom nabave.

Smanjenje troškova ukupnog vijeka projekta – projekti prema modelu JPP daju privatnom sektoru snažnu inicijativu za smanjenje troškova u životnom ciklusu projekta, što je teško postići kod tradicionalnog proračunskog financiranja.

Bolja kontrola javnih usluga: vlasti lokalne jedinice pomno kontroliraju aktivnosti na projektu osobito isporuku javnih usluga, što znatno utječe na njihovu kvalitetu.

Stvaranje dodatnih prihoda – privatni sektor ima priliku stvaranja dodatnih prihoda od trećih osoba korištenjem slobodnih kapaciteta projekata

Kako bi se maksimalno iskoristile prednosti partnerstva javnog i privatnog sektora potrebno je konstantno usavršavati postojeći model i izgrađivati nove oblike partnerstva za pojedine projekte, za koje se donose i posebni zakoni kako bi se stvorio adekvatan institucionalni i pravni okvir za veće uključivanje privatnog sektora u infrastrukturne projekte.²⁰

¹⁸ Stojanović, A., Leko, V. (2011). Modeli financiranja namjena koje sadrže javni interes, knjiga, Grafit-Gabrijel d.o.o, Zagreb str.71

¹⁹ Persoli, A. M. (2010): Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba HRVATSKA JAVNA UPRAVA, br. 4., str. 1030-1031. Preuzeto s: <http://hrcak.srce.hr/76451> [26.04.2017]

²⁰ Bajo, A., Jurlina Alibegović, D. (2008): „Javne financije lokalnih jedinica vlasti“ Zagreb, Školska knjiga, str.198

Iako provedba projekata po ovom modelu može donijeti niz prednosti kako za privatnog partnera, tako i za javnog partnera, također postoji niz nedostataka ovog modela. Kao najveći nedostatak navodi se da je sam proces provedbe dosta složen i dugotrajan, a samim time povećava se vjerojatnost da dođe do određenih rizičnih ponašanja koja se mogu negativno odraziti na konačne rezultate projekta. Primjerice postoji opasnost da privatni partner u želji za stjecanjem što većeg profita koristi javna sredstva za ispunjavanje vlastitih interesa, a ne za javno dobro što će se u konačnici najviše odraziti na smanjenje kvalitete javne usluge. U nekim slučajevima čak je došlo do raskida partnerstva zbog toga što su prekršene ugovorene obveze. Također veća je mogućnost povećanja korupcije prilikom konkurentske borbe za dobivanje ugovora. Nedostaci se mogu očitovati i u tome da su troškovi kontrole dosta veliki jer je neophodno provoditi nadzor nad aktivnostima kako bi se osiguralo dosljedno poštovanje ugovora između partnera.²¹

Kao što se može vidjeti iako bi JPP-a trebalo osiguravati obostrane koristi i odgovornosti, u praksi ne mora uvijek biti tako. Sama činjenica da se na ovakvim projektima raspolaže velikim svotama novca omogućuje nesavjesnim pojedincima donošenje nekorektnih odluka, bilo naručitelja, bilo ponuditelja, koje u konačnosti idu na teret potrošača.²²

²¹ Bajo, A., Jurlina Alibegović, D. (2008): „Javne financije lokalnih jedinica vlasti“ Zagreb, Školska knjiga, str.198

²² Persoli, A. M. (2010) : Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba HRVATSKA JAVNA UPRAVA, br. 4., str. 1032. Preuzeto s: <http://hrcak.srce.hr/76451> [26.04.2017]

3. PROVEDBA MODELA I OBLICI JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA

Model javno-privatnog partnerstva se provodi u svakoj zemlji na drugačiji način sukladno zakonskom i institucionalnom okviru te vrsti i sektorskoj strukturi projekata koji se financiraju na ovakav način. Sam postupak provedbe javno privatnog partnerstva sastoji se od nekoliko faza, a to su izrada koncepta i plana realizacije projekta po modelu JPP-a, odabir odgovarajućeg modela javno-privatnog partnerstva i odabir privatnog partnera te ugovaranje načina provedba projekata od javnog interesa.²³ U fazi planiranja modela javno- privatnog partnerstva potrebno je analizirati troškove i koristi koji nastaju uključivanjem privatnog partnera u projekt, a prilikom odabira odgovarajućeg modela JPP-a potrebno je uzeti u obzir slijedeće kriterije:²⁴

- Trošak projekta
- Prikladnost
- Mogućnost primjene i upravljanje projektom

Međutim prije same odluke o provedbi određenog projekata u okviru ugovorenog javno-privatnog partnerstva, javni sektor bi trebao provesti analizu projekta kako bi se odredila njegova učinkovitost i rizike vezane za njegovu provedbu s posebnim naglaskom na:²⁵

- Rizike koji su povezani s provedbom namjeravanog projekta, uzimajući u obzir razne metode podjele rizika između javnog i privatnog partnera te utjecaj razine javnog duga i deficita sektora javnog financiranja.
- Ekonomske i financijske čimbenike namjeravanog projekta uključujući usporedbu troškova poduhvata u okviru javno-privatnog partnerstva s troškovima provedbe u nekom drugom obliku.
- Usporedbu koristi koja proizlazi iz provedbe projekta u okviru javno-privatnog partnerstva s koristima i potencijalnim prijetnjama koji su vezani za provedbu projekata po nekom drugom mode

²³ Draženović, D. (2008.) Javno-privatno partnerstvo u financiranju projekata od javnog interesa, magistarski rad, Zagreb, Ekonomski fakultet

²⁴ Stojanović, A., Leko, V. (2011). Modeli financiranja namjena koje sadrže javni interes, str.71

²⁵ Brežanski, J., Čengija, J., Jug, J., Marenjak, S., Matešić, G., Amidžić - Peročević, K., Lukeš - Petrović, M., Vrana, K. (2007): Javno-privatno partnerstvo i drugi način upravljanja nekretninama, Novi informator, Zagreb, str.77

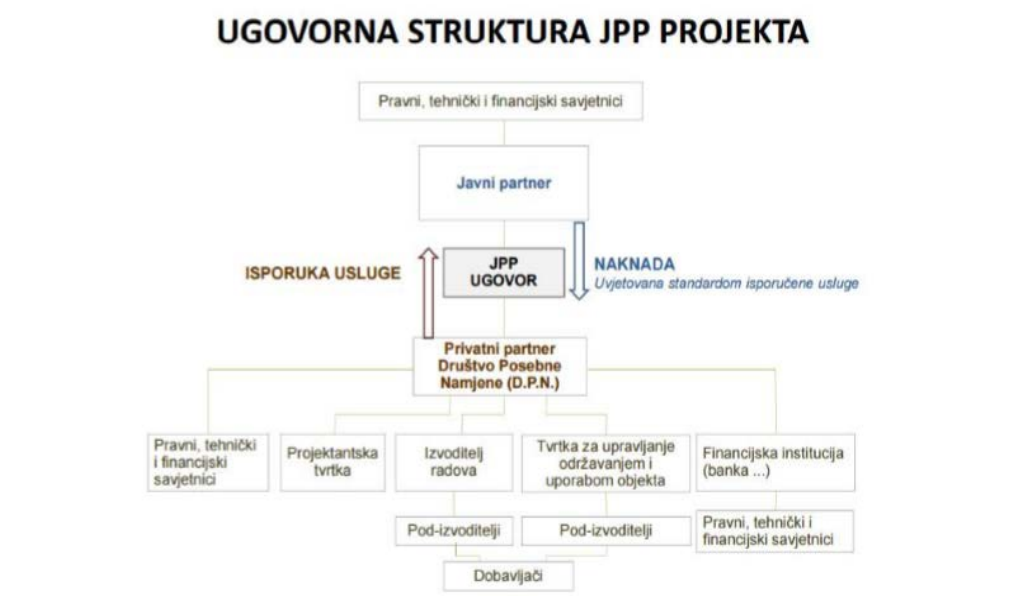
3.1. Osnovni oblici i modeli javno-privatnog partnerstva

Prema Zelenoj knjizi dva su osnovna oblika javno-privatnog partnerstva u zemljama članicama EU:²⁶

- Ugovorno javno-privatno partnerstvo-regulirano ugovornim odnosom javnog i privatnog partnera
- Institucionalno javno-privatno partnerstvo- javni i privatni partner osnivaju ili sudjeluju u vlasništvu samostalne tvrtke u kojoj partnerski surađuju, a koja pruža javne usluge i radove

„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.“²⁷

Slika 4: Ugovorna struktura JPP projekata



Izvor: Kušljić, D. (2014): Primjena javno –privatnog partnerstva u realizaciji javnih investicija, Tehničko veleučilište u Zagrebu, Zagreb dostupno na: <http://seminar.tvz.hr/materijali/materijali18/18A05.pdf>

²⁶ Marenjak, S., Kušljić, D. (2009); Pravni okvir javno-privatnog partnerstva ;GRAĐEVINAR 61 (2009) 2, str. 140.

²⁷ Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008): Javno – privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 613. Preuzeto s <http://hrcak.srce.hr/30446> [18.05.2017]

3.2. Dizajn različitih modela

Za pružanje javnih usluga postoji mnogo različitih mogućnosti koje stoje na raspolaganju. Ovisno o tome u kojoj je mjeri uključen javni i privatni sektor u projektiranju, gradnji, održavanju, financiranju kako i alokaciji rizika u pružanju javne usluge ili izgradnje javne infrastrukture, JPP razlikuje sljedeće modele:²⁸

1. Privatno-Financiranje (FO: Finance Only): Privatni sektor, a obično su to banke i fondovi neposredno financira izgradnju javne infrastrukture. Svi troškovi financiranja idu na teret javnog sektora, koji također snosi i sve rizike izgradnje i eksploatacije.

2. Projektiraj-Pobjedi u nadmetanju-Izgradi (DBB: Design-Bid-Build): Javni partner određuje specifikacije projekt i zadužen je za njegovo financiranje i projektiranje. Putem javne nabave odabire najpovoljnijeg privatnog ponuđača, koji je zadužen 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): Na temelju ugovorenih uvjeta privatni sektor pruža uslugu koristeći javna dobra ili javnu imovinu, međutim vlasništvo i dalje ostaje u rukama javnog sektora. Po svojoj naravi, OM modeli predstavljaju tzv. outsourcing ugovore.

5. Operativna licenca (OL: Operation License): Privatni sektor dobiva pravo ili dozvolu da pruža javnu uslugu od strane javnog sektora, najčešće ograničenog trajanja.

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. Po

²⁸ Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008): Javno – privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 603. – 640. Preuzeto s <http://hrcak.srce.hr/30446> [18.05.2017]

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 koncesijskog razdoblja, 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 eksploatira javni objekt. 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. Nakon isteka ugovorenog roka, vlasništvo nad javnim dobrom predaje se 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.

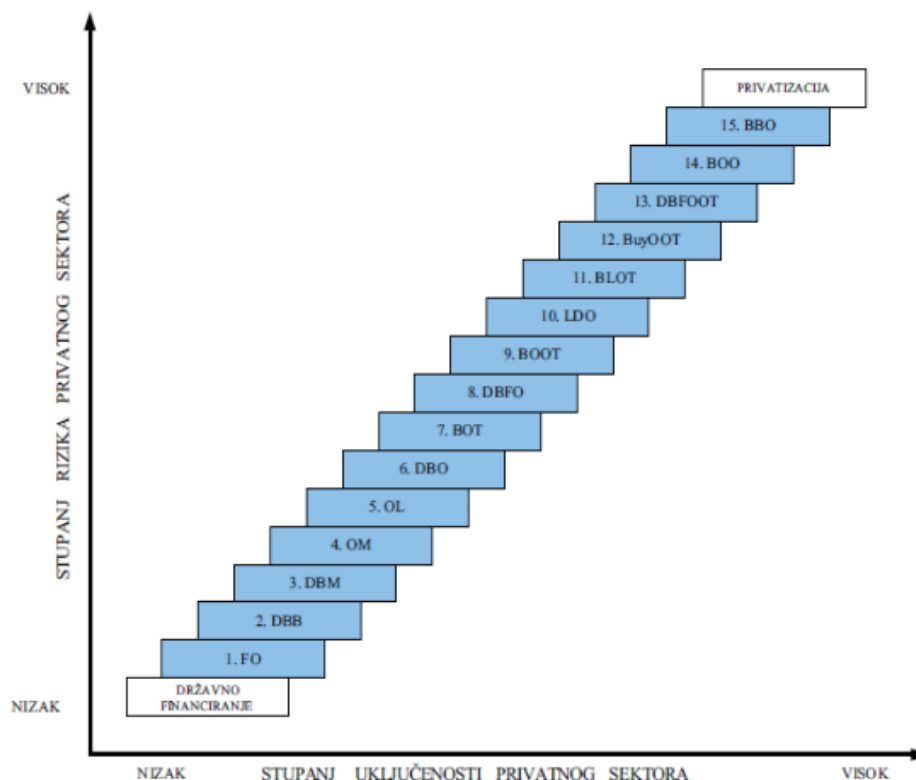
12. Kupi-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (BUYOOT: Buy-Own-Operate-Transfer): Privatni sektor kupuje javno dobro, koristi ga ugovoreni broj godina i pruža uslugu. Istekom ugovorenog roka vlasništvo se bez naknade prenosi na javni sektor.

13. Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (DBFOOT:Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer): Privatni sektor je zadužen za projektiranje, osmišljavanje, gradnju i financiranje realizacije 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.

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. Javne vlasti najčešće provode i reguliraju kontrolu nad uslugama privatnog sektora. U ovom obliku privatni partner nema striktnu obvezu vraćanja javnog objekta u vlasništvo javnom partneru. Istekom koncesijskog razdoblja partneri razmatraju jednu od sljedećih mogućnosti: a.) produljenje koncesijskog ugovora, b.) produljenje koncesijskog ugovora uz izmjene na javnom objektu (renoviranje), c.) prodaju javnog objekta javnom partneru ili d.) uklanjanje javnog objekta.

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.

Grafikon 1: Spektar uključenosti privatnog sektora u suradnju s javnim sektorom i modeli JPP



Izvor: Kačer, H., Kružić, D., Perković, A.: Javno - privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 2008.,3., 603-640., str. 609.

Kao što se može vidjeti na grafikonu postoje različiti načini za pružanje javnih usluga pa tako se kreću u rasponu od neposrednog pružanja usluga od strane javnog sektora do potpune privatizacije. Isto tako se može vidjeti da što je veći stupanj uključenosti privatnog partnera, veći je i stupanj rizika koji mora preuzeti na sebe.²⁹

Može se zaključiti da ne postoji univerzalni model ili standard podoban za JPP. Svako JPP je posebno na svoj način, u kojem je potrebno uzeti u obzir različite faktore i parametre, a osobito spremnost partnera na suradnju i dogovornu alokaciju rizika.³⁰

²⁹ Stojanović, A., Leko, V., (2011). Modeli financiranja namjena koje sadrže javni interes, Grafit-Gabrijel d.o.o, Zagreb, str.75

³⁰ Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008): Javno – privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 611

3.3. Temeljni modeli javno-privatnog partnerstva:

Svi prethodno navedeni modeli JPP mogu se grupirati u nekoliko temeljnih modela realizacije partnerstva javnog i privatnog sektora:³¹

- **Privatna financijska inicijativa ili PFI model:** je ugovoreni odnos između privatnog i javnog partnera u kojem javni partner definira kvalitetu javne usluge (građevine), a privatni partner svojim sredstvima gradi i održava javnu građevinu u raspoloživom stanju. Svoje usluge može privatni partner naplatiti izravno od javnog partnera ili od prodaje usluga na tržištu izravnim korisnicima. Uloga javnog partnera je da pomogne investitoru u samom procesu planiranja, osigura potrebne dozvole i ostale zakonske procedure. Vrlo važno je izraditi matricu rizika koja iskazuje koji rizik koja strana na sebe preuzima.
- **Koncesijski model:** je još jedan ugovorni oblik realizacije JPP-a. Glavna karakteristika ovog modela je izravna veza s korisnicima javnih usluga kojima se usluge isporučuju posredstvom predmetne javne građevine, u takvim projektima se inicijalna investicija privatnog partnera vraća kroz naknade koje krajnji korisnici plaćaju direktno privatnom partneru (DPN-u) za korištenje infrastrukture ili za pružene usluge. Važno je naglasiti da ne postoji jednoznačna definicija koncesijskog modela JPP-a jer ovaj model u praksi se može provoditi putem različitih oblika povezivanja javnog i privatnog partnera. Područja JPP-a koja su temeljena na koncesijskom modelu poprimaju značajke od javnog dizajniranja projekta i predaje u vlasništvo i predaje u vlasništvo odmah nakon izgradnje, pa sve do privatnog dizajniranja, izgradnje i financiranja te predaje objekta u vlasništvo javnog partnera tek po završetku koncesijskog razdoblja. Najprimjenjiviji modeli JPP-a temeljeni na koncesiji javnog dobra su: BOT, BOOT, BTO, BLOT, DBFO, DBFOM, DBFOOT modeli.

³¹ Juričić, D. (2011): Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, str:31-37

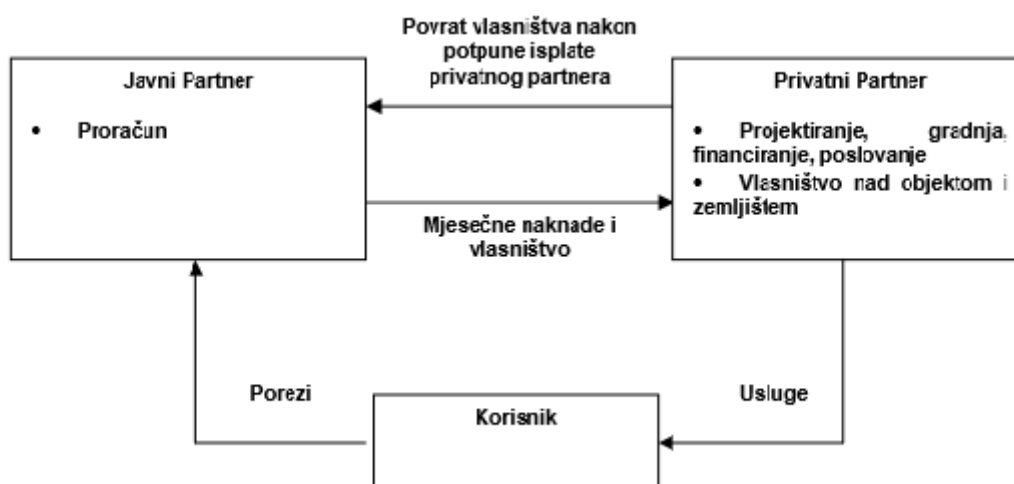
Slika 5: Koncesijski model



Izvor: https://bib.irb.hr/datoteka/415427.Livijo_Sajko_Magistarski_znanstveni_rad.pdf

- **Model zajedničkog ulaganja (joint venture):** predstavlja institucionalizirano odnos JPP, a glavna karakteristika ovog modela je da javni i privatni partner zajednički upravljaju projektom pritom snoseći sve rizike u jednakom omjeru i to sve posredstvom određene pravne osobe. Ovaj se model se zasniva na novoj pravnoj osobi ili pak na otkupu vlasničkog udjela u postojećem trgovačkom društvu od strane privatnog partnera. U modelu zajedničkog ulaganja privatni i javni partner ulažu svoje resurse u svrhu razvoj određenog javnog projekta. Javni i privatni partner utvrđuju sustav koordinacije razvoja projekta i određuju kojim će resursima pojedina strana uložiti u projekt, u kojem vremenskom periodu i pod kojim uvjetima. Uloga javnog partnera fokusirana je na kvalitetu javne usluge (output projekta), a privatnog partnera na projektiranje, izgradnju, financiranje, održavanje, upravljanje javnim objektom te isporuku javne usluge.
- **Leasing model:** je ugovoreni odnos između privatnog i javnog partnera, u kojem privatni partner preuzima javne poslove projektiranja, gradnje, financiranja javnog objekta, te ga po završetku gradnje daje u najam javnom partneru. Troškovi izgradnje i financiranja uvećani za očekivani prinos na investiciju privatnog partnera uključeni su u najamninu. Za vrijeme najma zemljište i objekt se nalaze u vlasništvu privatnog partnera, a nakon isteka roka vlasništvo se prepušta javnom partneru uz ili bez naknade ovisno kako je ugovoreno.

Slika 6. Leasing model



Izvor: https://bib.irb.hr/datoteka/415427.Livijo_Sajko_Magistarski_znanstveni_rad.pdf

Tablica 1: Temeljne osobine odabranih modela realizacije javno-privatnog partnerstva

MODEL	VLASNIŠTVO	IZVEDBA I ODRŽAVANJE	KAPITALNA ULAGANJA	KOMERCIJALNI RIZIK	TRAJANJE
Privatna financijska inicijativa	PRIVATNO/ JAVNO	PRIVATNO	PRIVATNA	PRIVATNI	25-50 godina
Koncesijski ugovor	JAVNO	PRIVATNO	PRIVATNA	PRIVATNI	25-30 godina
Zajednička ulaganja	JAVNO/ PRIVATNO	PRIVATNO	JAVNO/ PRIVATNO	JAVNO/ PRIVATNO	20 i više godina
Leasing	JAVNO	PRIVATNO	PRIVATNA	PRIVATNI	8-15 godina

Izrada autora prema: Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A.: JPP-o: Atraktivnost DBFOOT modela, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008, str. 613

4. RIZICI U PROJEKTIMA JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA

Jedan od glavnih elemenata koji karakteriziraju JPP odnosi se na procjenu i analizu rizika kojima je izložen određeni projekt. Rizik podrazumijeva mogućnost nastupa neželjenog događaja u budućnosti.

Rizike možemo svrstati u dvije kategorije, a to su: **nesistematski** i **sistematski** rizici. **Sistemski** na njih se ne može utjecati, to su politički, pravni, ekološki rizici, inflacija i sl. **Nesistemski rizici** mogu se smanjiti tj. diversificirati akcijama menadžmenta, to su logistika pri izgradnji projekta, materijali koji se ugrađuju u projekt, održavanje projekta, upravljanje radnom snagom i slično.

Rizik kod JPP-a podrazumijeva neizvjesnost ishoda, što može izravno utjecati na omogućavanje usluga ili na financijsku održivost projekta. U oba je slučaja rezultat gubitak ili trošak koji će netko morati preuzeti na sebe.³²

4.1. Osnovne logične grupe rizika kod projekata u javno-privatnom partnerstvu mogu biti slijedeće.³³

Rizici vezani uz proces izgradnje javnoga objekta; bez obzira radilo se o isporuci javnih usluga putem tradicionalnog modela isporuke ili posredstvom javno privatnog partnerstva izgradnja javnih objekata ima vrlo značajnu ulogu u samom tom procesu. Rizici projektiranja, troškova izgradnje i završetak izgradnje vežu se za ovu grupu rizika.

Rizik projektiranja podrazumijeva vjerojatnost da se neće postići svi postavljeni ciljevi koji su planirani u procesu izgradnje javnog objekta bilo zbog nestručnosti, vremenski prilika, obustave radova i slično.

Rizik troškova izgradnje podrazumijeva vjerojatnost da će stvarni budžet koji je namijenjen za izgradnju javnog objekta znatno premašiti planirani budžet. Postoji niz faktora koji mogu utjecati na povećanje troškova izgradnje, a to su raspoloživost izvora podataka, vrsta

³² Kružić, D., Lovrinčević, M., (2016).: Projekti javno-privatnog partnerstva, Ekonomski fakultet, Split, Interni materijali

³³ Juričić, D. (2011): Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, str: 127-145.

tehnologije koja se koristi, složenost projekta, kvalificiranost menadžera projekta, zakonskoj regulativi, načinu i vrsti ugovaranja, promjeni cijena i ostalih ekonomski parametara.

Rizik završetka izgradnje podrazumijeva vjerojatnost da se projekt neće realizirati u zadanom roku što može uzrokovati negativne financijske posljedice na neto sadašnju vrijednost i interkalarnu kamatu. Odnosno što je duži period izgradnje, sadašnja vrijednost buduće razlike prihoda i troškova bit će manja što smanjuje ukupnu neto sadašnju vrijednost projekta. Isto tako duži period izgradnje podrazumijeva veće troškove interkalarnu kamatu što u konačnici utječe na smanjenje ukupne profitabilnosti projekta. Ovaj rizik snosi u većini projekata privatni partner.

Rizici vezani uz proces održavanja i zamjene javnoga objekta; su tehnološki rizik, rizik nabave sirovina i rizik operativnih troškova.

Tehnološki rizik podrazumijeva rizik korištenja zastarjelih tehničkih sredstava u fazi proizvodnje. Tada postoji velika mogućnost da dođe do kvara tehnologije prije završetka izgradnje, u tom slučaju potrebno je nabaviti nova postrojenja što uzrokuje povećanje troškova, što u konačnici izravno djeluje na profitabilnost projekta. Ovaj rizik osobito se mora detaljno analizirati ukoliko se gradi objekt koji zahtijeva korištenje visoke tehnologije, jer ako se pokaže da je ovaj rizik previsok onda se ne smije početi s izgradnjom.

Rizik nabave sirovine: Sirovine predstavljaju glavni input koji se obrađuje ili prerađuje prilikom proizvodnje određenih proizvoda. Svaka promjena u volumenu raspoloživosti sirovina ima utjecaj na cijenu i volumen isporučene usluge, stoga je potrebno posvetiti se analizi kretanja cijena i količina potrebnih sirovina.

Rizik operativnih troškova javlja se u fazi eksploatacije projekta, a podrazumijeva vjerojatnost da parametri koji su određeni za proces upravljanja javnim objektom neće biti u skladu sa prethodno definiranim ugovorom. Ukoliko se takva odstupanja dogode javna usluga neće moći biti isporučena. Također ovaj rizik je vezan za povećanje operativnih troškova u fazi eksploatacije odnosno postoji vjerojatnost da će ti troškovi biti veći nego što je predviđeno. Povećanje operativnih troškova može doći iz različitih razloga, a to su najčešće povećanje troškova proizvodnje, neadekvatno projektiranje i dizajniranje, korištenje stare opreme i drugo. Kako bi se smanjila vjerojatnost nastanka ovog rizika privatni partner mora

zahtijevati od javnog partnera precizno definiranje izlaznih značajki projekta, jer često nepotpune informacije mogu uzrokovati da projekt ne ispadne onako kako je zamišljen.

Rizici vezani uz ostvarivanje prihoda od prodaje javnih usluga; _odnose se na rizik potražnje i rizik cijena koji spadaju u kategoriju tržišnih rizika.

Rizik potražnje podrazumijeva vjerojatnost da će stvarna potražnja za isporučenim javnim uslugama biti manja od planirane potražnje. Ovaj rizik se pojavljuje u fazi eksploatacije kada se javna usluga putem eksploatacije javnog objekta nudi krajnjim korisnicima. Postoji mnogo čimbenika koji imaju utjecaj na rizik potražnje, kao što su izmjene zakona koji se tiču javnog sektora, promjena demografske strukture, manjak inovativnosti i ostalo. Također rizik potražnje utječe na donošenje odluke koji će se model primjenjivati prilikom isporuke javne usluge odnosno hoće li za isporuku biti zadužen javni ili privatni partner.

Rizik cijena: tumači se kao vjerojatnost da će doći do izmjene prodajnih ili nabavnih cijena u odnosu na planirane. Ovaj rizik se pojavljuje u fazi izgradnje (troškovi izgradnje) i eksploatacije projekta (operativni troškovi). Na promjenu cijena inputa utječu različita zbivanja na svjetskom tržištu primjerice na povećanja cijena sirovina može doći uslijed inflacije. Ova vrsta rizika je podjednako važna za privatnog i javnog partnera stoga je potrebno utvrditi ponašanje partnera u odnosu na promjenu cijenu kako bi se znalo tko će u konačnici snositi ovaj rizik, da li će ga preuzeti djelomično ili u cijelosti privatni partner ili javni partner ili krajnji korisnici.

Rizici vezani za izvore financiranja projekta:

Financijski rizik: može se definirati kao povećanu promjenjivost stope prinosa na kapital zbog povećanog udjela duga u ukupnim izvorima financiranja.

Rizik kamatne stope: možemo tumačiti kao vjerojatnost promjene kamatnih stopa u budućnosti.

Valutni rizik: Projekti mogu imati prihode i rashode izražene u različitim valutama, pa njihova promjena tečaja uzrokuje dodatne koristi ili troškove, i to: koristi u slučaju pada tečaja, a troškove uslijed rasta tečaja.

Ostali rizici projekta u javno-privatnom partnerstvu:

Politički rizik: podrazumijeva vjerojatnost izmjena zakona koji mogu negativno djelovati na novčane tokove projekta primjerice ukoliko se uvodi neki novi porez koji može znatno povisiti troškove projekta, a samim time spriječiti izvršenje projekta. Tko će snositi ovaj rizik uglavnom ovisi o kakvoj se vrsti zakonske promjene radi.

Ekološki rizik: Proces obrade ili proizvodnje određenih vrsta proizvoda ili usluga mogu različito utjecati na okoliš. Donošenje novih propisa i standarda koji se tiču zaštite okoliša mogu znatno utjecati na povećanje operativnih troškova projekta.

Rizik sudionika: ovaj rizik je posebno izražen kod složenijih projekata JPP-a gdje ima mnogo sudionika. U takvim projektima veliki je zadatak uskladiti interese, uloge i zadatke svih sudionika i postoji rizik da se u tome ne uspije.

Rizik više sile: podrazumijeva vjerojatnost da može doći do neočekivanih materijalnih gubitaka uzrokovane vremenskim neprilikama ili ljudskom nepažnjom. Na ove rizike ni jedna od strana koja sudjeluje u projektu ne može utjecati.

4.2. Alokacija rizika:

U postupku pripreme projekta vrlo važno je odrediti koje će rizike preuzeti privatni partner, a koje će rizike javni partner zadržati. Vrlo bitno je postići optimalnu alokaciju rizika. Cilj je prenijeti rizik na onu ugovorenu stranu koja će svojim vještinama i znanjem efikasnije moći upravljati rizikom. Ukoliko se primjerice na privatnog partnera prebace rizici s kojima ne može upravljati efikasnije od javnog partnera, tada nije opravdano njihovo prebacivanje, jer to ne dovodi do povećanja koristi od uloženog novca. Alokacija rizika mora biti troškovno učinkovita. Učinkovita alokacija rizika mora imati izravan financijski utjecaj na projekt jer će rezultirati njegovim nižim ukupnim troškovima.³⁴

³⁴ Šimović, J., Rogić-Lugarić, T., Šimović, H., Vuletić- Antić, B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 7. (2007.), br. 1., str. 190, preuzeto s: <http://hrcak.srce.hr/135632> [20.05.2017]

5. PROJEKTNO FINANCIRANJE

Projektno financiranje je tehnika koja se koristi za realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva. „Glavna dva obilježja ove tehnike su da kod ove tehnike partneri osnivaju zajedničku tvrtku posredstvom koje se eksploatira određena imovina u njezinom vlasništvu i rizik otplate obveza prema izvorima financiranja po dospelosti u izravnoj je vezi s rizikom ostvarenja razlike prihoda i troškova koji nastaje eksploatacijom projekta.“³⁵

U praksi se projektno financiranje najčešće koristi u složenijim i većim projektima u kojima nositelji projekta često nisu kreditno sposobni za tradicionalne oblike financiranja ili pak nisu spremni preuzeti pripadajuće rizike i kreditne obveze. U ovakvom obliku financiranja rizici se projekta raspoređuju na više partnera i tako snižavaju do razine koja je prihvatljiva svakom partneru.³⁶

5.1. Značajke projektnog financiranja:³⁷

- Ovaj oblik financiranja uglavnom se primjenjuje na nove projekte.
- Visok je omjer duga i glavnice.
- Ne postoji jamstvo od investitora u projektu kompanije (financiranje bez prava naknade).
- Vjerovnici se za vraćanje duga oslanjaju na budući novčani tok poduzeća, a ne na vrijednosti njegove imovine.
- Projektni ugovori predstavljaju glavno sredstvo za osiguranje vjerovnika.
- Vjerovnici detaljno kontroliraju sve aktivnosti projekta radi osiguranja vrijednosti projektnih ugovora koja bi se mogla ugroziti ukoliko se aktivnosti ne izvršavaju onako kako je ugovoreno.
- Projekt ima određen rok trajanja koji ovisi o vremenskom trajanju ugovora ili pričuva prirodnih resursa.
- Dug se mora otplatiti do isteka vijeka projekta.

³⁵ Juričić, D (2011).: Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, str.66.

³⁶ Aralica, Z., Račić, D., Šišnački, J. (2007): Privatna kretanja i ekonomska politika: Projektno financiranje infrastrukture, stručni rad, 112/2007., str. 79. – 80, preuzeto s: <http://hrcak.srce.hr/file/28402>[18.05.2017]

³⁷ Yescombe, E. R. (2010): Javno-privatno partnerstvo, načela politike i financiranja, Mate d.o.o, str. 115

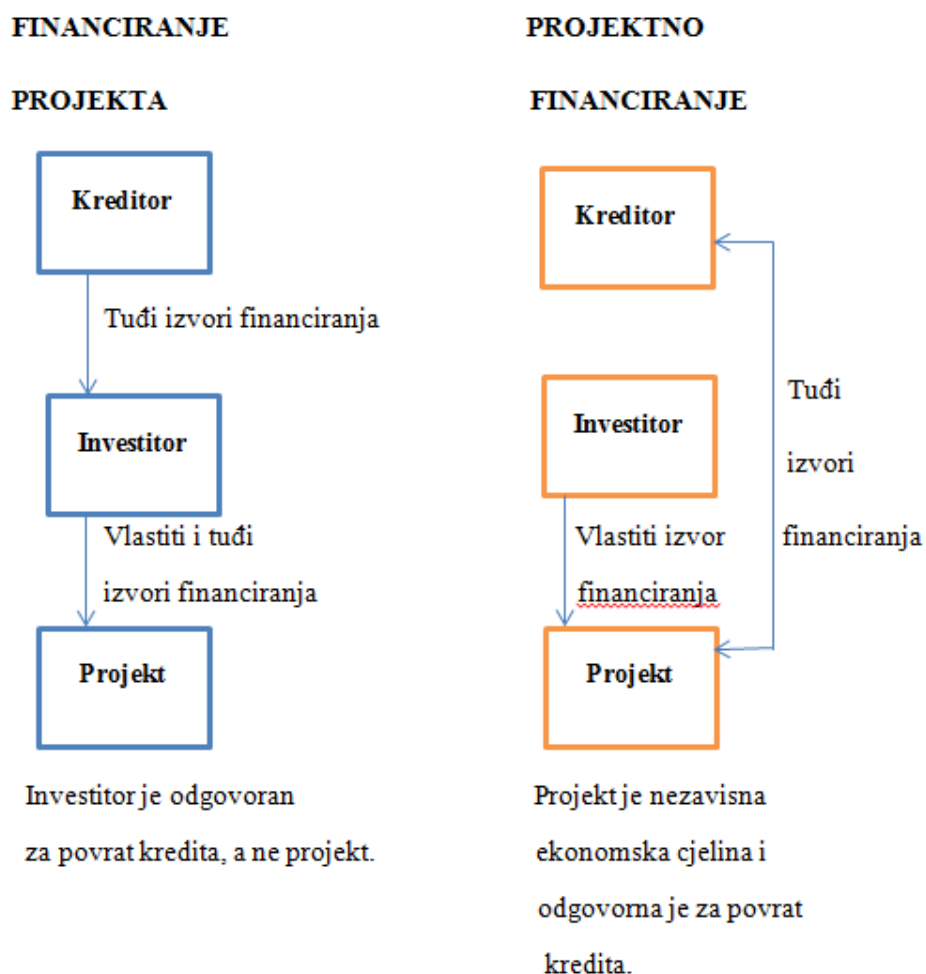
5.2. Usporedba poslovnog i projektnog financiranja³⁸

- **Razlika u odnosu na evidentiranje duga u bilanci:** kod poslovnog financiranja dug koji se pribavlja za projekt iskazan je u bilanci investitora, dok je dug kod projektnog financiranja iskazan u bilanci pravnog subjekta (DPN), a ne u bilanci investitora.
- **Razlika u odnosu na novčani tok:** novčani tok koji je nastao na temelju eksploatacije brojnih projekata evidentira se na jednom računu. Kod projektnog financiranja novčani tokovi izdvojenog projekta se izuzimaju iz bilance matične tvrtke i organizira u posebnoj tvrtki (DPN-u) na čiji račun se novčani tokovi evidentiraju.
- **Razlika u odnosu na osiguranje duga:** kod poslovnog financiranja, financiranje projekta osigurava skoro u cijelosti tvrtka sa svojom djelomičnom ili ukupnom imovinom odnosno jamstvom druge tvrtke ili garantnih institucija. Odnos kreditne sposobnosti tvrtke i svote kredita ima najveći utjecaj na svotu i vrstu jamstva. Za projektno financiranje se kaže da je neosigurano ili djelomično financiranje zbog toga što kreditori osiguranje povrata kredita vide u procjeni budućih novčanih tokova koji će nastati eksploatacijom aktive projekta. Odnosno kreditor nema pravo na naknadu novčanog deficita nastalog u DPN-u izravno iz imovine u vlasništvu matične tvrtke, on je samo osiguran imovinom projekta. Iz kvaliteta ugovora koje je DPN sklopio s ostalim subjektima u projektu proizlazi osiguranje povrata kredita.
- **Razlika u odnosu na agencijske troškove:** agencijski troškovi nastaju zbog konflikta između vlasnika i menadžera u procesu kontrole imovine i novčanih tokova, ukoliko se projekt financira konvencionalno ti su troškovi izraženiji. Kada se projekt financira projektnim financiranjem agencijski troškovi su smanjeni jer se projekt izdvaja iz bilance matične tvrtke i organizira u sklopu posebne tvrtke, a samim time vođenje projekta za vlasnika postaje transparentnije i informativnije.
- **Razlika u odnosu na strukturu duga i kapitala:** stupanj korištenja financijske poluge kod tehnike projektnog financiranja u prosjeku je veća u odnosu na tradicionalno poslovno financiranje u okviru bilance matične tvrtke.

³⁸ Juričić, D. (2011): Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, str: 68-69

- **Razlika u odnosu na proceduru procjene kreditnog rizika:** prilikom procjene kreditnog rizika kod poslovnog financiranja provodi se analiza povijesnog poslovanja, procjena vrijednosti dionica tvrtke na tržištu, stečajna vrijednost i slično. Kod projektnog financiranja analiza je usredotočena na budućnost stoga se procjenjuje kvaliteta ugovora između subjekta u projektu, vjerojatnost novčanih tokova, vjerojatnost stečaja i slično.

Slika 7: Usporedba tradicionalnog-poslovnog financiranja i projektnog financiranja

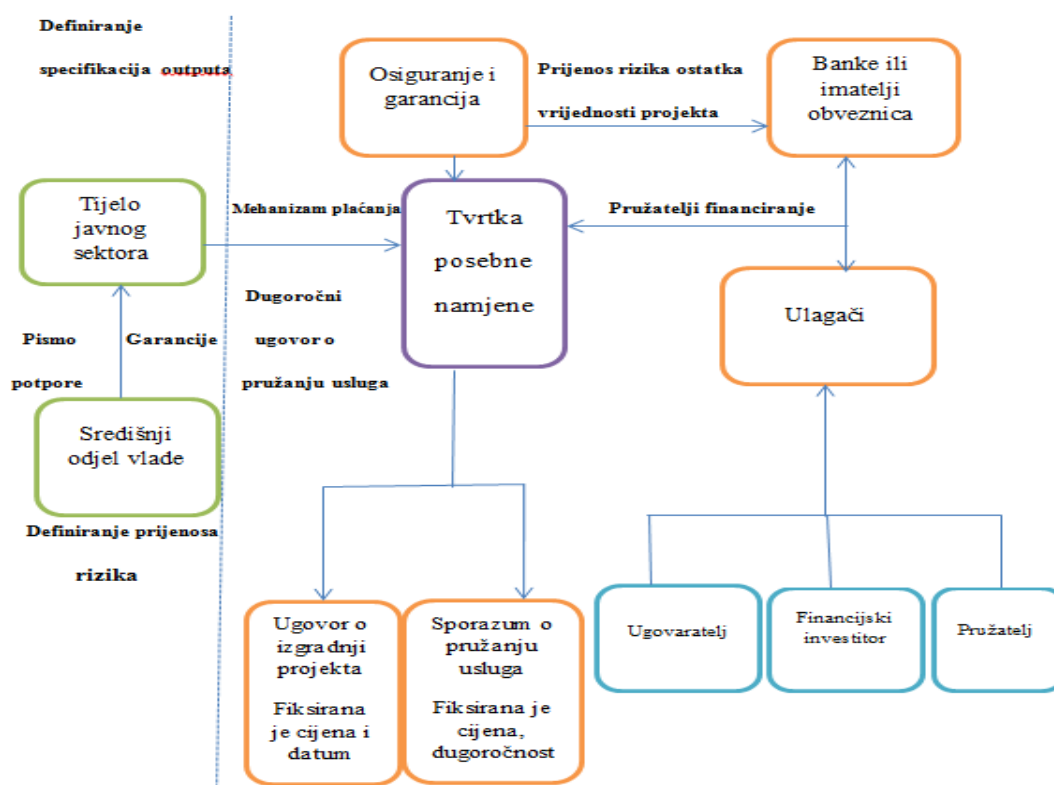


Izvor: Juričić, D (2011).: Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, str.70

5.3. Struktura modela javno-privatnog partnerstva u financiranju projekata od javnog interesa:

Na slici osam prikazana je općenita struktura modela javno privatnog partnerstva u financiranju projekata od javnog interesa. Tijelo javnog sektora i tvrtka posebne namjene sklapaju ugovor o pružanju dogovorene usluge. Tvrtka posebne namjene dobiva financijsku podršku od strane financijski institucija i banke financiranjem kredita ili putem tržišta kapitala. Tvrtka posebne namjene također sklapa ugovore o izgradnji projekta i pružanju usluga. Osim kredita od strane financijskih institucija izvori financijskih sredstva za izvedbu projekata može biti i kapital investitora u tvrtki posebne namjene te kapital poduzeća.³⁹

Slika 8. Struktura modela javno privatnog partnerstva u financiranju projekata od javnog interesa



Izrada autora prema: Skorko, W.A. Financing and Accounting of Public Private Partnership, Public private Partnership Seminar, UK, 2007. str.7

³⁹ Brežanski, J., Čengija, J., Jug, J., Marenjak, S., Matešić, G., Amidžić - Peročević, K., Lukeš - Petrović, M., Vrana, K. (2007): Javno-privatno partnerstvo i drugi način upravljanja nekretninama, Novi informator, Zagreb str.76

6. JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO U RH

U Republici Hrvatskoj javno-privatno partnerstvo imao je posebnu značajnu ulogu u razvoju infrastrukturnih projekata te pružanja kvalitetnih javnih usluga. Vlada RH prepoznala je važnost primjene ovog modela, stoga je u svrhu ostvarenja gospodarskog rasta 2012. godine donijela Okvirni program izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije javnih građevina prema ugovorenom obliku javno privatnog partnerstva (JPP) ukupne kapitalne vrijednosti od preko dvije milijarde eura. Hrvatska ima najbolji institucionalni i zakonodavni okvir te je svrstana na prvo mjesto od 25 zemalja jugoistočne i istočne Europe.⁴⁰

Prema istraživanju koje je provedeno od strane sektora za javno-privatno partnerstvo, najveći potencijal za primjenu ovog modela u RH imaju projekti poput:⁴¹-izgradnje obrazovanih i zdravstvenih ustanova, zatvora, komunalni projekti – vodoopskrba, odvodnja, zbrinjavanje otpada, energetske projekti, socijalna stanogradnja, športsko-rekreacijski objekti.

Međutim iako Republika Hrvatska ima sve zakonske preduvjete da maksimalno razvije tržište projekata javno-privatnog partnerstva, ipak svake godine je sve manje projekata koji se provode po ovome modelu. Tržište JPP projekata u RH teško je približno 418 milijuna eura, iako ima potencijal od barem 5-6 milijardi eura. Razlog tome je nedostatak političke volje, stručnih znanja kao i izvora financiranja odnosno može se reći da je suradnja između javnog i privatnog partnera zakazala.⁴²

Tablica 2: Procijenjena kapitalna vrijednost projekata JPP-a u RH

TIP PROJEKTA	PROCJENJENA KAPITALNA VRIJEDNOST u HRK (PDV nije uključen)
UGOVORENI PROJEKTI	2.538.434.056
ODOBRENI PROJEKTI	2.111.047.968
NAMJERA PROVEDBE	3.277.812.991
<u>UKUPNO JPP</u>	<u>7.927.295.023</u>

Izvor: Izrada autora prema podacima dostupnim na: www.aik-invest.hr/

⁴⁰ Dostupno na: <http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/> [25.05.2017]

⁴¹ Brežanski, J. et al. (2007): Javno-privatno partnerstvo i drugi način upravljanja nekretninama, Zagreb, Novi Informator, Zagreb., str.26

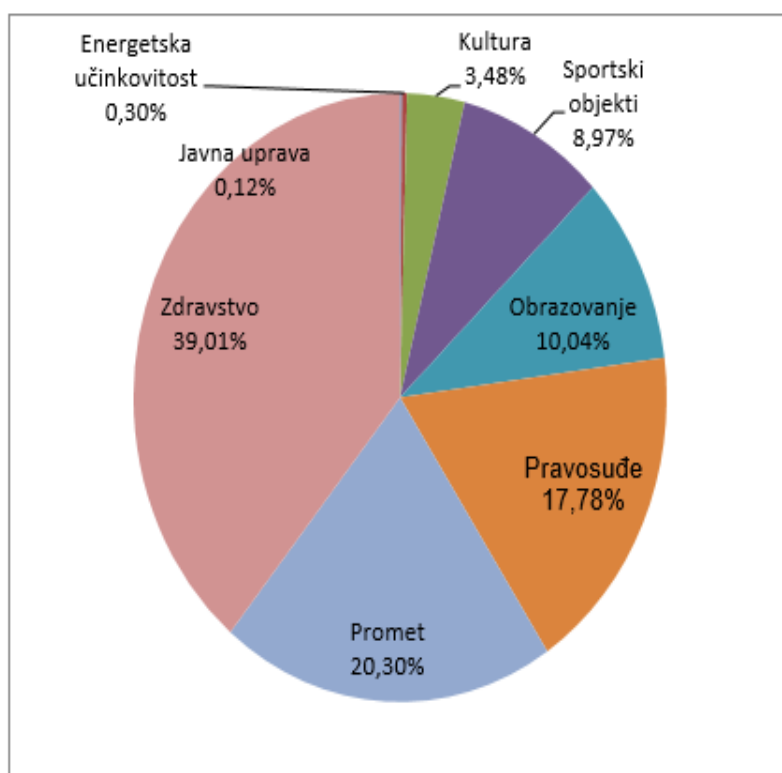
⁴² Dostupno na: <http://www.poslovni.hr/hrvatska/jpp-projekte-u-nas-koce-nedostatak-znanja-politicke-volje-i-izvora-financiranja-303842> [25.05.2017]

6.1. Struktura projekta po sektorima u RH:

Na grafikonu dva je prikazana je struktura tržišta JPP projekata u pripremi, nabavi te provedbi. Najveći volumen ulaganja (39%) vezan je uz zdravstvo (bolnice u Popovači i Varaždinu). Sektor prometa sudjeluje sa 20% i to ponajprije zahvaljujući investiciji u novi putnički terminal Zračne luke Zagreb.

Sektor obrazovanja sudjeluje sa 10% (projekti škola u Istarskoj županiji, Varaždinskoj županiji te Koprivničko-križevačkoj županiji). Objekti sportske infrastrukture u provedbi sudjeluju sa 9% dok se preostali dio (< 1%) odnosi na projekte male vrijednosti prvenstveno iz sektora energetske učinkovitosti (javna rasvjeta).⁴³

Grafikon 2: Struktura projekta po sektorima



Izvor: www.aik-invest.hr/wp-content/.../Pregled-stanja-i-analiza-tržišta-JPP-a-XII2015.pdf

⁴³ Analiza i pregled stanja tržišta JPP u Republici Hrvatskoj 2015.g. raspoloživo na [internet]: www.aik-invest.hr/wp-content/.../Pregled-stanja-i-analiza-tržišta-JPP-a-XII2015.pdf [25.05.2017]

6.2.Odobreni projekti

Agencije za investicije i konkurentnost prema Zakonu o javnom-privatnom partnerstvu je zadužena je odobravanje projekata JPP-a u Republici Hrvatskoj. U tablici 3 navedena su tri primjera projekata koja se odobrena sukladno odredbama Zakona o JPP-u i uredbi o kriterijima ocjene i odobravanja JPP, a u daljnjem tekstu navode se glavne karakteristike pojedinog projekta.

Tablica 3: Baza odobrenih projekata

Predlagatelj	Projekt
Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija	Neuropshijatrijska bolnica „dr. Ivan Barbot“ Popovača
Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija	Trg Pravde -Zagreb
Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija	Dom Za starije i nemoćne Gerovo

Izvor: izrada autora prema podacima dostupnim na: <http://www.aik-invest.hr/jpp/projekti/>

Trg Pravde- Zagreb

Ministarstvu pravosuđa odobren je projekt javno-privatnog partnerstva za rekonstrukciju i izgradnju Trga pravde. Vrijednost ovog projekta je 1 350 000 000 kn (PDV nije uključen) te je odlučeno da će se provoditi po ugovorenom modelu javno privatnog partnerstva. Privatni partner će se odabrati putem natjecateljskog dijaloga. Predviđeno razdoblje trajanja ugovora je 30 godina. Glavna svrha projekta je povećati učinkovitost pravosudnog sustava. Privatni partner će imati obvezu i održavanja i čišćenja i izgradnju kompleksa Trga pravde, obavljanje hortikulture te će biti zadužen za sigurnost za područje Trga pravde kojima se ne koristi Ministarstvo. Također će biti zadužen za plaćanja energenata i ostalih komunalnih davanja. Imat će obvezu i pravo na iznajmljivanje komercijalnih prostora i garaže na Trgu pravde .⁴⁴

Neuropsihijatrijska bolnica “dr. Ivan Barbot” Popovača

Agencija za JPP je dana 23. svibnja 2013. dala odobrenje na prijedlog projekta javno-privatnog partnerstva za rekonstrukciju i dogradnju postojećih građevina Zavoda za forenzičnu psihijatriju Neuropsihijatrijske bolnice “dr. Ivan Barbot” u Popovači. Ovo je

⁴⁴Raspoloživo na [internet]: [http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/\[29.05.2017\]](http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/[29.05.2017])

ujedno prva investicija u području zdravstva RH koja će biti provedena po ovom modelu. Ministarstvo zdravlja kao javni partner sudjeluje sa 90% u strukturi financiranja, a Sisačko-moslavačka županija sa 10%. Glavni cilj projekta je poboljšati pružanje zdravstvenih usluga stvaranjem dodatnog prostora za pacijente i osoblje rekonstrukcijom i dogradnjom objekata bolnice, primjerenim funkcioniranjem zdravstvenog prostora, boljom i kvalitetnijom zdravstvenom skrb. Prema ugovoru o javno-privatnom partnerstvu, privatni partner će preuzeti obvezu financiranja, projektiranja, rekonstrukcije, izgradnje, opremanja, održavanja i upravljanje Neuropsihijatrijskom bolnicom „Dr Ivan Barbot“ u Popovači. Trajanje ugovora iznosi 27 godina, uključujući 2 godine pripreme i građenja, te 25 godina upravljanja i održavanja objekata. Ukupna vrijednost projekta sa PDV-om iznosi 234.882.296,25 kn, a ukupna površina 16.357,00 m². Projektom je predviđeno da Zavod za forenzičku psihijatriju ima 250 bolesničkih postelja, raspoređenih na 10 odjela, uz sigurnosne i stručne standarde forenzičke psihijatrije.⁴⁵

Dom za starije i nemoćne Gerovo

Gradu Čabru odobrena je provedba projekta "Dom za starije i nemoćne osobe Gerovo" po modelu javno privatnog. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu potpisan je između Grada Čabra i Društva posebne namjene, osnovanog od strane privatnog partnera ("Orkan energija" d.o.o. Medulin i "Casa Vita" GmbH, Hannover). Ukupna vrijednost investicije iznosi 2,5 milijuna eura pri čemu privatni partner osigurava 2,1 milijuna eura za izvođenje radova i dobavu opreme, a preostalih 400.000 kuna obveze su javnog partnera i vezane uz vrijednost zemljišta, pripremu projekta i infrastrukture (pristupna prometnica, voda, struja, telefon...). Ugovorom je određeno kako je privatni partner dužan u roku od 30 mjeseci izgraditi objekt Doma, a ima ga pravo koristiti 25 godina od trenutka dobivanja uporabne dozvole za građevinu.⁴⁶

⁴⁵ Raspoloživo na [internet]: <https://npbp.hr/v2/novosti/51-pokrenut-prvi-projekt-javno-privatnog-partnerstva-u-podrucju-zdravstva-republike-hrvatske.html> [29.05.2017]

⁴⁶ Raspoloživo na [internet]: http://www.pgz.hr/arhiva_novosti?newsid=1385 [29.05.2017]

6.3. Zračna luka „Franjo Tuđman“

Najznačajniji hrvatski projekt javno-privatnog partnerstva je novi putnički terminal zagrebačke zračne luke „Franjo Tuđman“. Gradnja novog terminala zagrebačke zračne luke trajala je tri godine i dovršena je u zadanom roku, ovo je ujedno i najveći infrastrukturni projekt u Hrvatskoj u zadnjih deset godina.⁴⁷

Zračna luka nalazi se pod koncesijom od 2012. godine na temelju ugovora koji je sklopljen između državne vlade i francuskog konzorcija ZAIC (Zagreb Airport International Company) na razdoblje od 30 godina. Glavni uvjet za sklapanje ugovora je bio da koncesionar, ZAIC, izgradi novi putnički terminal te poveća promet za što je dobio i upravljačka prava nad zračnom lukom. Za potrebe realizacije projekta ZAIC osnivao je novu tvrtku Međunarodnu zračnu luku Zagreb d.d. (MZLZ) koja preuzima sve obveze iz Ugovora o koncesiji, kao i upravljačka prava nad zračnom lukom „Franjo Tuđman“. Bivša tvrtka Zračna luka Zagreb d.o.o. koja je upravljala lukom sada je zadužena za pružanja stručne i tehničke pomoći Vladi Republike Hrvatske kao davatelju koncesije u nadzoru provedbe spomenutog ugovora o koncesiji.⁴⁸

Prema koncesijskom ugovoru, odmah po preuzimanju krenula je i naplata fiksne i varijabilne koncesijske naknade. Naknada se plaća kvartalno i prosječno iznosi oko osam milijuna kuna po kvartalu⁴⁹

U samom procesu izgradnje većinom su sudjelovale četiri domaće tvrtke Kamgrad, Zagreb Montaža Grupa i KFK Tehnika, Viadukt koji je član konzorcija i angažirano je približno dvije tisuće ljudi. U izgradnju nove zračne luke uloženo je 331 milijuna eura, od čega se 243 milijuna eura uložilo u novi putnički terminal od 65 tisuća četvornih metara, a 88 milijuna eura namijenjeno je održavanju infrastrukture aerodroma za vrijeme trajanja koncesije.⁵⁰

Ovaj projekt je značajno podigao kvalitetu prometne infrastrukture u RH na višu razinu.

⁴⁷ Raspoloživo na [Internet]: <http://www.aik-invest.hr/otvorena-zracna-luka-franjo-tudman-najznacajniji-hrvatski-projekt-javno-privatnog-partnerstva/> [17.05.2017]

⁴⁸ Raspoloživo na [Internet]: <http://zlz-zagreb-airport.hr/hr/povijest-zra%C4%8Dne-luke-zagreb-doo>

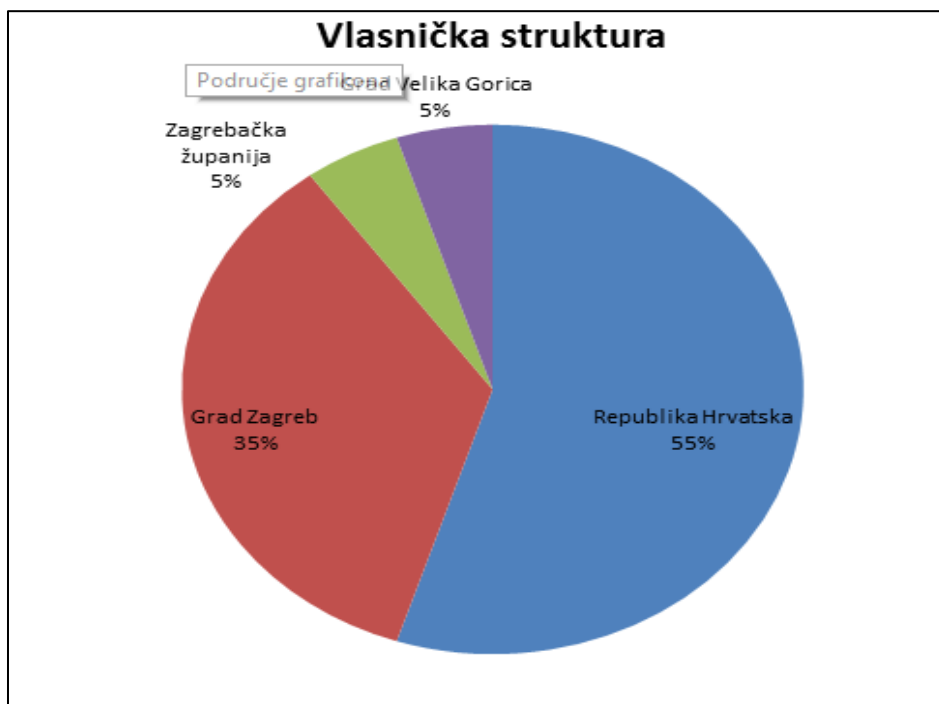
⁴⁹ Raspoloživo na [Internet]: <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/pogled-na-zavrsenu-zracnu-luku-franjo-tudman-spreman-za-tehnicki-sedam-mjeseci-prije-roka/4555391/> [17.05.2017]

⁵⁰ Raspoloživo na [Internet]: <http://www.telegram.hr/biznis-tech/na-novi-terminal-zracne-luke-zagreb-upravo-stavljaju-fasadu-i-cini-se-da-ce-izgledati-dosta-senzacionalno/> [17.05.2017]

6.3.1. Glavne karakteristike projekta:⁵¹

- Proteže se na 65 tisuća četvornih metara površine
- Projektiran je za prihvrat pet milijuna putnika godišnje, s mogućnošću proširenja za osam milijuna putnika
- Zgrada ima četiri etaže i osam avionskih mostova za ukrcaj putnika (2 za domaće i 6 za međunarodne letove).
- Na raspolaganju je 30 check in šalter, devet prolaza za kontrolu putnika i 23 šaltera za izradu putovnica
- Dostupno je oko 1100 parkirnih mjesta
- Omogućen je izravan izlazak putnika iz zgrade u zrakoplov

Grafikon 3: Vlasnička struktura



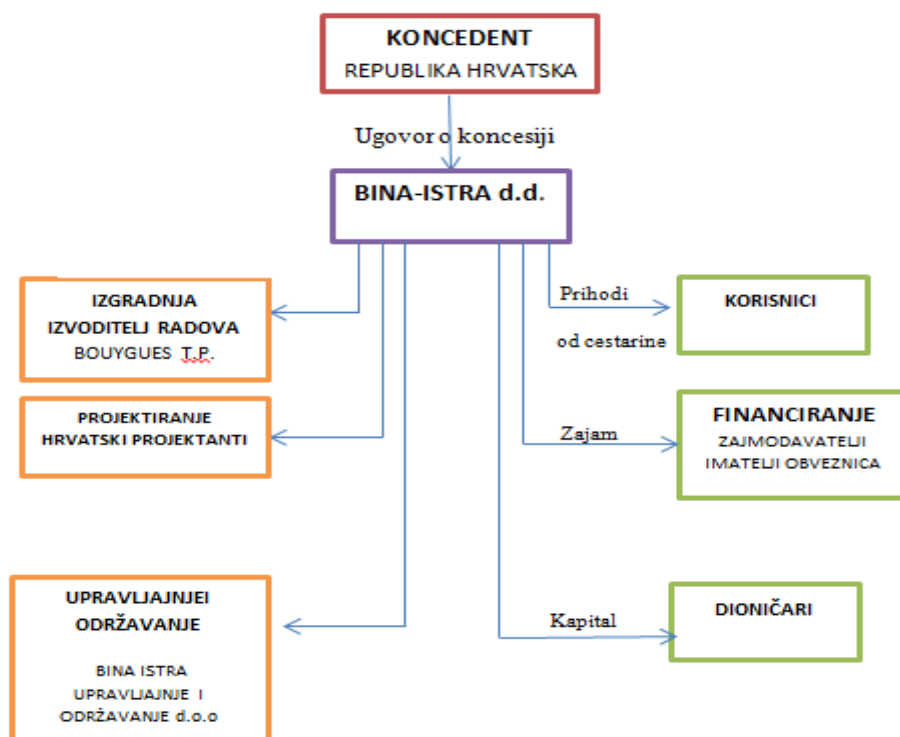
Izrada autora prema: <http://www.aik-invest.hr/>

⁵¹Raspoloživo na [Internet]: [http://www.aik-invest.hr/otvorena-zracna-luka-franjo-tudman-najznacajniji-hrvatski-projekt-javno-privatnog-partnerstva/\[17.05.2017\]](http://www.aik-invest.hr/otvorena-zracna-luka-franjo-tudman-najznacajniji-hrvatski-projekt-javno-privatnog-partnerstva/[17.05.2017])

6.4. Istarski ipsilon

Dana 21. Rujna 1995 sklopljen je Ugovor o koncesiji između Vlade Republike Hrvatske kao koncudenta i BINA-ISTRE kao koncesionara. Ovo je ujedno i prvi projekt u Republici Hrvatskoj koji je proveden prema modelu javno-privatnog partnerstva. Predmet ugovora je projekt Istarskog Ipsilona koji uključuje financiranje, projektiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje cestovnom mrežom dužine 145 kilometara, na dionicama Dragonja-Pula (80km) i Kanafanar-Pazin-Matulji(65 km). Konkudent (Republika Hrvatska) je imao obvezu da ishodi lokacijske dozvole, prepusti već postojeće dionice duge 55 kilometra uključujući tunel Učka i otkupi potrebno zemljište. Obveza koncesionara (BINA-ISTRA) je projektiranje, financiranje, izgradnja, upravljanje i održavanje projekta Istarskog Ipsilona. Rok trajanja koncesije je 32 godine nakon kojega će autocesta biti predana državi Hrvatskoj bez naknade.⁵²

Slika 9. Prikaz koncesije



Izrada autora prema: <http://bina-istra.com/Default.aspx?sid=532>

⁵²Raspoloživo na [Internet]: <http://bina-istra.com/Default.aspx?sid=532>[24.04.2017]

6.4.1 Financiranje Istarskog ipsilona

Koncesijom je predviđeno da se financijski plan zasniva na dvije vrste javnog financiranja:⁵³

- **Otplativom avansu** - koji je odobrila Republika Hrvatska u svrhu djelomičnog financiranja prve faze projekta;
- **Subvenciji za upravljanje** - koju je također odobrila Vlada Republike Hrvatske.

Subvencija je dostupna od početka upravljanja prvom fazom radi financiranja eventualnog gotovinskog deficita koncesijskog poduzeća nakon dovršetka prve faze projekta.

Sa stajališta privatne komponente, osnivački kapital, pod kojim se smatra gotovinski kapital koji je uložilo poduzeće BINA-ISTRA, koristi se za financiranje projekta u prvim godinama trajanja projekta. Kao najznačajniji izvor financiranja koristi se zajam međunarodnih financijskih institucija, a od ostalih financijskih instrumenata, predviđeni su izvozni kredit i rezervni kredit.

Koncesionar BINA-ISTRA d.d. oslobađa se plaćanja poreza na dobit u razdoblju do 14. godine koncesijskog razdoblja. Također se oslobađa plaćanja bilo kakvih poreza na cestarine (de Boutrey et al., 2001).

Financiranje projekta nije statično, nego je prilagođeno makro-ekonomskom stanju u zemlji, kako bi se sustavno mogli koristiti najpovoljniji tržišni uvjeti, smanjiti državni teret te razvijati proširenje mreže.⁵⁴

Tablica 4: Način financiranja Istarskog ipsilona

	NAČIN FINANCIRANJA
FAZA 1 A (dionica Rogovići i Vodnjan)	Bankovni zajam u iznosu od 115 milijuna eura s pokrićem od strane grupe Coface
FAZA 1 B (dionice Medaki-Umag i Vodnjan-Pula)	Izdavanje obveznica projekta u iznosu od 210 milijuna eura i bankovni zajam u iznosu od 60 milijuna eura
FAZA 2	Sklopljen je ugovor o sindiciranom kreditu u iznosu od 693,5 milijuna eura*

Izvor: izrada autora prema podacima dostupnim na: www.bina-istra.com

⁵³ Aralica, Z., Račić, D., Šišnački, J. (2007): Privatna kretanja i ekonomska politika: Projektno financiranje infrastrukture, stručni rad, 112/2007., str. 79. – 80. Preuzeto s <http://hrcak.srce.hr/file/28402> [24.04.2017]

⁵⁴ Raspoloživo na [Internet]: www.bina-istra.com [24.04.2017]

*Ugovor o kreditu sklopljen je s konzorcijem triju banaka: Soci  t   G  n  rale, The Royal Bank of Scotland i Zagrebačkom bankom d.d. koji je nadalje sindiciran na 18 banaka širom svijeta. Od cjelokupnog iznosa kredita, 302 milijuna eura namijenjena su refinanciranju postojećeg duga (troškovi Faze 1) i troškovima razvoja Faze 2A (projekti i dozvole – 8,8 MEUR), 316 milijuna eura za troškove gradnje Faze 2A (puni profil), dok će 75,5 milijuna eura biti pohranjeno na rezervnom računu za servisiranje duga.

6.4.2. Upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona

Koncesionar Bina- Istra, d.d. je 1998. godine osnovala društvo Bina Istra upravljanje i održavanje d.o.o.   iji je zadatak osigurati neometano odvijanje prometa i održavanje svih dionica Istarskog ipsilona. „Visoki standardi upravljanja i održavanja postižu se kroz ugovorne obveze o financiranju poslova redovnog održavanja, a investicijska održavanja odobrava i financira društvo Bina-Istra d.d. temeljem prijedloga BIUO-a.“ Tri su glavna područja na kojima se provodi upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona, a to su: upravljanje i sigurnost, održavanje i naplata cestarine. Na slici deset su prikazani glavni zadaci koji se obavljaju na pojedinom području.⁵⁵

Slika 10. Upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona



Izrada autora prema podacima dostupnima na: www.bina-istra.com

⁵⁵ Raspoloživo na [Internet]:: <http://bina-istra.com/Default.aspx?sid=529> [24.04.2017]

6.4.3. Utjecaj na razvoj gospodarstva i turizam

Izgradnja Istarskog ipsilona značajno je doprinijela razvoju istarskog gospodarstva i turizma. U samoj fazi izgradnje angažirane su lokalne građevinske tvrtke i zaposleno je približno 800 ljudi. Bina-Istra također je pružila snažnu gospodarsku potporu lokalnim zajednicama na način da je financijski sudjelovala u izgradnji komunalne infrastrukture gradova i općina koji se nalaze uz Istarski ipilon i to uplatom komunalnog doprinosa ili izgradnji infrastrukture (kružni tok u Vodnjanu).⁵⁶

Istarski ipilon je omogućio lakšu povezanost Istre s ostatkom Hrvatske što je snažno utjecalo na razvoj industrijskih zona, pet industrijskih zona je sagrađeno u prostoru Istarskog ipsilona. Mnoga su se poduzeća smjestila odmah uz Istarski ipilon, tako je i Tvornica duhana Rovinj preselila svoju proizvodnju 2007. u Kanafar na rub čvorišta Istarskog ipsilona.⁵⁷ Osim pozitivnog utjecaja na gospodarstvo izgradnja Istarskog ipsilona imala je veliku ulogu u razvoju turizma. S obzirom da je turizam glavna gospodarska grana u regiji, neophodno je bilo izgraditi kvalitetnu i sigurnu cestu jer uglavnom turisti koji posjećuju Istru dolaze automobilom, osobito turisti iz Italije i Slovenije.⁵⁸ Izgradnja Istarskog ipsilona utjecala je na to da se turistička sezona produžila (bilježi se veliko povećanje vikend-turizma), a promet se gotovo udvostručio. Prema jednoj provedenoj analizi bilježi se povećanje od 1,2 milijuna turista koji su doputovali u zadnjih nekoliko godina, što je doprinijelo povećanju prihoda turističkog sektora za 779 milijuna eura.⁵⁹ Isto tako zbog toga što Istarski ipilon ima takav položaj koji dodiruje veliki broj turistički gradova, koncesionar Bina Istra u suradnji s Turističkom zajednicom Istarske županije investirala 260 000,00 kuna za postavljanje turističke signalizacije uz Istarski ipilon s kojom su označene povijesne, kulturne i prirodne znamenitosti. Ova signalizacija omogućava turistima da lakše dođu do atraktivnih turističkih lokacija. Iz svega ovoga navedenog može se doći do zaključka da je Istarski ipilon dao veliki doprinos gospodarskom i turističkom rastu Istre, što je omogućilo da postane jedna od najrazvijenijih regija u zemlji.

⁵⁶Raspoloživo na [Internet]: www.bina-istra.com [24.04.2017]

⁵⁷Raspoloživo na [Internet]: www.glasistre.hr/...istra/dionica-pazin---tunel-ucka-kad-se-definira-koncesija-506994 [24.04.2017]

⁵⁸Raspoloživo na [Internet]: bina-istra.com/Uploads/1/7/Company_Profile_2012.pdf [24.04.2017]

7. ZALJUČAK

Javni sektor suočen je s problemom nedostatka financijskih sredstava za provedbu projekata od javnog interesa, primjena jednoga od modela javno -privatno partnerstvo predstavlja idealno rješenje za ovaj problem. Ovaj model predstavlja suradnju između javnog i privatnog sektora koja donosi niz prednosti kako za javni sektor, tako za privatni sektor. Korist za javni sektor očituje se u rasterećenju javnog proračuna i pružanju kvalitetnijih usluga, dok se korist za privatni sektor pokazuje u ostvarivanju profita prilikom ulaganja u javnu infrastrukturu. Vrlo važno je naglasiti da postoji niz različitih modela javno-privatnog partnerstva stoga je potrebno analizirati detaljno sve aspekte projekta kako bi se primijenio onaj model koji će najbolje odgovarati određenom projektu.

Vlada Republike Hrvatske također je prepoznala javno-privatno partnerstvo kao sredstvo koji može doprinijeti razvoju javne infrastrukture, pa je donijela niz zakona i propisa koji reguliraju ovakav model suradnje. Međutim iako ima jedan od najboljih institucionalnih i zakonodavnih okvira u istočnom djelu Europe, Hrvatska nedovoljno iskorištava puni potencijal ovog modela. Iako je mnoštvo projekata po ovom modelu pokrenuto, sama njihova provedba je jako spora. Jedan od razloga je spora birokracija, nedovoljno iskustvo, pogodovanjem određenim osobama odnosno u velikoj mjeri je zastupljena korupcija. Kako bi se stvari promijenile na bolje, potrebno je neprestano unaprjeđivati samu primjenu ovog modela. To će se najbolje postići suradnjom privatnog i javnog sektora, odnosno ključno je da se omogući privatnom poduzetniku da primjeni svoja znanja i poslovne vještine u svrhu zadovoljavanja određene javne potrebe. Kao pozitivan primjer može se navesti Istarski ipsilon. Istarski ipsilon je prvi projekt u RH koji je proveden po ovom modelu. Ovaj projekt ja imao veliki utjecaj na razvoj Istarske regije. Osim što je imao veliki doprinos u razvoju turizma, također je potaknuo razvoj industrijskih zona. Na ovom primjeru se može vidjeti koliko kvalitetna suradnja između javnog i privatnog partnera može doprinijeti gospodarskom rastu pojedine regije.

Međutim s obzirom da je provedba projekta po ovom modelu dosta složen i skup proces, važno je prije upuštanja u ovakav oblik suradnje provesti analizu da li je primjena ovog modela opravdana. Ukoliko će uključivanje privatnog partnera doprinijeti podizanju razine kvalitete javne usluge, smanjiti potencijalne rizike i troškove same izvedbe svakako je primjena ovog modela opravdana.

LITERATURA:

Knjige:

1. Bajo, A., Jurlina Alibegović, D. (2008): Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Zagreb
2. Brežanski, J., Čengija, J., Jug, J., Marenjak, S., Matešić, G., Amidžić - Peročević, K., Lukeš - Petrović, M., Vrana, K. (2007): Javno-privatno partnerstvo i drugi način upravljanja nekretninama, Novi informator, Zagreb
3. Janeš, Z. (2009): Državne potpore i javno-privatno partnerstvo, RRIF, 1.
4. Juričić, D. (2011): Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb
5. Kružić, D., Lovrinčević, M., (2016): Projekti javno-privatnog partnerstva, Ekonomski fakultet, Split, Interni materijali
6. Kušljčić, D. (2014): Primjena javno –privatnog partnerstva u realizaciji javnih investicija, Tehničko veleučilište u Zagrebu, Zagreb
7. Stojanović, A., Leko, V., (2011). Modeli financiranja namjena koje sadrže javni interes, Grafit-Gabrijel d.o.o., Zagreb
8. Yescombe, E. R. (2010): Javno-privatno partnerstvo, načela politike i financiranja, Mate d.o.o

Članci:

9. Aralica, Z., Račić, D., Šišnački, J. (2007): Privatna kretanja i ekonomska politika: Projektno financiranje infrastrukture, stručni rad, 112/2007., str. 79. – 80.
10. 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.
11. Kačer, H., D. Kružić, A. Perkušić, Javno-privatno partnerstvo: atraktivnost DBFOOT modela, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 45 (2008), 3, str. 603-640.
12. Marenjak, S., Kušljčić, D. (2009); Pravni okvir javno-privatnog partnerstva ; GRAĐEVINAR 61 (2009) 2, str. 140.
13. Marenjak, S.; Skendrović, V.; Vukmir, B.; Čengija, J.: Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj; Građevinar 59 (2007) 7, str. 597 – 605.

14. Persoli, A. M. (2010): Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba HRVATSKA JAVNA UPRAVA, br. 4., str. 1030-1031.
15. Skorko, W.A. Financing and Accounting of Public Private Partnership, Public private Partnership Seminar, UK, 2007. str.7
16. Šimović, J., Rogić-Lugarić, T., Šimović, H., Vuletić- Antić, B. (2007): Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 7. (2007.), br. 1., str. 190
17. Udovčić, A., Mečev, D., (2011), JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO: Primjenjivost iskustava na Republiku Hrvatsku, stručni rad, str.46

Zakoni i propisi:

18. Zakon o JPP-u, Narodne novine d.d., Zagreb (NN 78/2012, NN 152/2014)

Internet izvori:

19. <http://www.aik-invest.hr/otvorena-zracna-luka-franjo-tudman-naiznacajni-ji-hrvatski-projekt-javno-privatnog-partnerstva/>
20. <http://www.aik-invest.hr/jpp/projekti/>
21. www.aik-invest.hr/wp-content/.../Pregled-stanja-i-analiza-trzista-JPP-a-XII2015.pdf
22. https://bib.irb.hr/datoteka/415427.Livijo_Sajko_Magistarski_znanstveni_rad.pdf
23. www.bina-istra.com
24. bina-istra.com/Uploads/1/7/Company_Profile_2012.pdf
25. https://bib.irb.hr/datoteka/415427.Livijo_Sajko_Magistarski_znanstveni_rad.pdf
26. https://bib.irb.hr/datoteka/860604.grubisic_antonio_efzg_2016_diplo_sveuc.pdf
27. <http://cei.hr/javno-privatno-partnerstvo/>
28. www.glasistre.hr/...istra/dionica-pazin---tunel-učka-kad-se-definira-koncesija-506994
29. www.iusinfo.hr/Appendix/DDOKU_HR/DDHR20100204N2_25_1.pdf
30. <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/pogled-na-završenu-zračnu-luku-franjo-tudman-spreman-za-tehnicki-sedam-mjeseci-prije-roka/4555391>
31. <http://www.poslovnih.hr/hrvatska/jpp-projekte-u-nas-koce-nedostatak-znanja-politicke-volje-i-izvora-financiranja-303842>
32. <http://www.telegram.hr/biznis-tech/na-novi-terminal-zracne-luke-zagreb-upravo-stavljaju-fasadu-i-cini-se-da-ce-izgledati-dosta-senzacionalno/>

33. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YuD5tCRQwTIJ>
34. <http://zlz-zagreb-airport.hr/hr/povijest-zra%C4%8Dne-luke-zagreb-doo/>

SAŽETAK

Javno privatno partnerstvo je ugovoreni odnos između javnog i privatnog partnera. Svrha sklapanja ovog ugovora je poboljšanje javne infrastrukture. U ovom radu su obrađeni modeli, rizici odnosno svi elementi koji su karakteristični za provedbu projekata javno-privatnog partnerstva. Istarski ipsilon je prvi projekt javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj. Ovaj projekt je znatno utjecao na gospodarski rast Istarske županije. Hrvatska ima najbolji institucionalni i zakonodavni okvir te je svrstana na prvo mjesto od 25 zemalja jugoistočne i istočne Europe. Zračna luka „Franjo Tuđman“ je zadnji projekt koji je proveden u RH, to je ujedno najveći infrastrukturni projekt u Hrvatskoj u zadnjih deset godina.

Ključne riječi: Javno-privatno partnerstvo, rizici, Istarski ipsilon

SUMMARY

Public Private Partnership is a contractual relationship between public and private partners. The purpose of this contract is to improve public infrastructure. This paper deals with models, risks and all the elements that are characteristic of the implementation of public-private partnership projects. Istrian ipsilon is the first public-private partnership project in the Republic of Croatia. This project has had a significant impact on the economic growth of the Istrian County. Croatia has the best institutional and legislative framework and is ranked first in 25 countries of South Eastern and Eastern Europe. The "Franjo Tudjman" airport is the last project implemented in Croatia, and this is also the largest infrastructure project in Croatia in the last ten years.

Key words: Public Private Partnerships, Risks, Istrian Ipsilon

POPIS GRAFIKONA:

Grafikon 1: Spektar uključenosti privatnog partnera u suradnji s javnim sektorom i modeli JPP.....	22
Grafikon 2: Struktura projekata po sektorima.....	35
Grafikon 3: Vlasnička struktura.....	39

POPIS SLIKA

Slika 1: Obveze javnog i privatnog sektora	7
Slika 2: Pozicioniranje javno-privatnog partnerstva.....	8
Slika 3: Institucionalna organizacija realizacije JPP projekata u RH.....	12
Slika 4: Ugovorna struktura JPP projekata.....	18
Slika 5: Koncesijski model.....	24
Slika 6. Leasing model.....	25
Slika 7: Usporedba tradicionalnog-poslovnog financiranja i projektnog financiranja ...	32
Slika 8: Struktura modela javno privatnog partnerstva u financiranju projekata od javnog interesa.....	33
Slika 9: Prikaz koncesije.....	40
Slika 10: Upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona.....	42

POPIS TABLICA

Tablica 1: Temeljne osobine odabranih modela realizacije javno-privatnog partnerstva	25
Tablica 2: Procijenjena kapitalna vrijednost projekata JPP-a u RH.....	34
Tablica 3: Baza odobrenih projekata.....	36
Tablica 4: Tablica 4: Način financiranja Istarskog ipsilona.....	41