

Javno-privatno partnerstvo u realizaciji infrastrukturnih projekata u gradu Dubrovniku

Bupić, Katarina

Undergraduate thesis / Završni rad

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Dubrovnik / Sveučilište u Dubrovniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:155:276825>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-20**



Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Dubrovnik](#)



SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU
ODJEL ZA EKONOMIJU I POSLOVNU EKONOMIJU

KATARINA BUPIĆ

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U REALIZACIJI
INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA U GRADU
DUBROVNIKU

ZAVRŠNI RAD

Dubrovnik, rujan 2017.

SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU
ODJEL ZA EKONOMIJU I POSLOVNU EKONOMIJU

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U REALIZACIJI
INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA U GRADU
DUBROVNIKU

ZAVRŠNI RAD

Predmet: Javne financije

Studij: Poslovna ekonomija

Studijski smjer: Turizam

Mentor: doc. dr. sc. Meri Šuman Tolić

Student: Katarina Bupić

Indeks: 1841/11

Stupanj studija: preddiplomski

Dubrovnik, rujan 2017.

SADRŽAJ:

SAŽETAK.....	II
ABSTRACT	III
1. UVOD	1
1.1. Svrha i ciljevi rada	2
1.2. Metodologija rada.....	2
1.3. Struktura rada	3
2. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO.....	4
2.1. Javna infrastruktura i privatni sektor	5
2.1.1. Određenje JPP-a	6
2.1.2. Modeli JPP-a	7
2.1.3. Javni i privatni partner.....	10
2.1.4. Postupak „natjecateljskog dijaloga“	10
2.1.5. Prednosti i nedostaci JPP-a	11
2.1.6. Politički aspekti JPP-a.....	13
2.1.7. Temeljni oblici realizacije JPP-a.....	14
2.1.8. Problemi pri realizaciji projekata JPP-a	16
2.2. Financiranje infrastrukturnih projekata	18
2.2.1. Struktura ugovora	19
2.2.2. Obilježja kapitalnih ulaganja.....	22
2.2.3. Rizici i njihova raspodjela.....	23
2.2.4. Garancije za investicijske projekte.....	25
2.3. Mogućnosti zaduženja javnog sektora.....	26
2.3.1. Smjernice Vlade RH u primjeni projekata JPP-a	27
2.3.2. Fiskalna ograničenja lokalnih jedinica pri zaključivanju ugovora o JPP-u.....	29
2.3.3. Odobrenje za financiranje projekta JPP-a	30
2.3.4. Mogućnosti i uvjeti primjene JPP-a	31
2.3.5. Kako se uključiti u novi val JPP-a	31
2.3.6. Agencija za javno-privatno partnerstvo	33
3. REALIZACIJA INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA U GRADU DUBROVNIKU	34
3.1. Javna gradska garaža Dubrovnik.....	35
3.1.1. Osnovni problemi projekta.....	40
3.2. Rezultati istraživanja	43
4. ZAKLJUČAK	45
LITERATURA.....	46
POPIS ILUSTRACIJA.....	50

SAŽETAK

Primjenom modela JPP-a, privatni sektor može uposliti svoje resurse i vještine u pružanju dobara i usluga koje tradicionalno osiguravaju državne službe te se na taj način osigurava veći broj izgrađenih potrebnih građevina i brzo zadovoljavanje potreba društvenog standarda. Javni partneri mogu biti Republika Hrvatska posredovanjem mjerodavnog ministarstva Vlade RH, javne ustanove i trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu RH, jedinica lokalne i /ili područne (regionalne) samouprave (županije, gradovi, općine). Privatni partner je domaća pravna osoba u većinskom privatnom vlasništvu, koja samostalno ili udružena s još nekom privatnom tvrtkom, sklapa ugovor o JPP-u s javnim partnerom. Više je zainteresiranih partnera u u JPP-u, a najvažnija je javnost, odnosno korisnici javnih dobara i usluga. Rizik kod JPP-ova odnosi se na neizvjesnost ishoda, što ima izravan učinak ili na omogućavanje usluga ili na financijsku održivost projekta. U oba je slučaja rezultat gubitak ili trošak koji netko mora snositi, jedan je od glavnih elemenata strukturiranja JPP-a utvrđivanje gdje će taj gubitak ili trošak biti. Javna gradska garaža, financirana kroz model JPP-a, trebala je riješiti ili bar donekle ublažiti najveći problem grada Dubrovnika – promet kao i prateću infrastrukturu. Grad Dubrovnik je kao javni partner raspisao javno nadmetanje objavljeno u NN 9.2.2004. gdje je objavljeno sljedeće: čestice zemlje na kojima će se graditi buduća garaža, početna visina naknade za osnivanje prava građenja, definiran rok prava građenja, rok za dostavu ponuda, što sve ponuda mora sadržavati, jamstvo za ozbiljnost ponude, idejni projekt zajedno sa pratećim sadržajima, definiran cjenik za usluge javne garaže i kriteriji bodovanja najpovoljnije ponude. Pristigla je samo jedna ponuda i to ona Midia grupe d.o.o. koja je zadovoljavala sve uvjete Grada Dubrovnika. Nakon likvidacije i brisanja svih društava iz Sudskog registra koji su upravljali javnom garažom, trenutno istom upravlja BOE Croatia d.o.o. za upravljanje nekretninama sa sjedištem u gradu Zagrebu, Planinska 13 a, OIB: 49083584371, a koja pripada grupaciji BOE Gebäudemanagement sa sjedištem u Innsbrucku i podružnicom u Beču od 2007. godine.

Ključne riječi: *JPP, javni partner, privatni partner, javna gradska garaža Dubrovnik*

ABSTRACT

The private sector was enabled to offer its resources and skills among the goods and services that have been traditionally offered by the state institutes, after the PPP was applied. The main goal of the PPP Model is to assure greater number of the necessary institutes and rapid satisfaction of the social standard needs. The public partner can be the Republic of Croatia. Its partnership can be applied through the agency of the competent ministry, public institutes and trading companies that are under the ownership of the Republic of Croatia, as well as through the agency of the units of the local and/or regional administration. The private partner is legal individual who has major ownership over the private property. The legal individual, acting independently or cooperating with other private company, makes a contract for the PPP with the public partner. The risk directly affects the services to be enabled or it affects project's financial sustainability. In each case, the result is the loss or the cost that has to be solved. Therefore, one of the main elements of the PPP structuring is to detect beforehand where the possible loss or cost could occur. The public garage that was financed through the PPP should solve or at least moderate the traffic as well as the accompanying infrastructure which is the biggest problem in the city of Dubrovnik. The city of Dubrovnik as the public partner announced the contest in the official gazette Narodne Novine on the ninth of February, 2004th. The following criteria were listed: surface assigned by the city of Dubrovnik, the initial amount of compensation that was needed in order to establish the constructing rights, deadline for the constructing rights and to enclose the offer, financial guarantee, project with the accompanying facilities, defined price list for the public garage services and criteria used to select the most economically offer. Offer that was submitted by the Midia Group Ltd was the only one that was received and the only one that fulfilled all the criteria. BOE Croatia Ltd is currently managing the public garage after the liquidation process was completed and after all liability companies that had managed public garage in the past were excluded from the Court register. BOE Croatia Ltd with the headquarter in the city of Zagreb (Planinska 13a, PINA: 49083584371) is part of the BOE Gebäudemanagement corporation with the headquarter in the city of Innsbruck and branch in the city of Vienna from the 2007th.

Key words: *PPP, public partner, private partner, public garage Dubrovnik*

1. UVOD

Javno-privatno partnerstvo (*Public-Private Partnership, Öffentliche Private Partnerschaft, JPP*) podrazumijeva suradnju tijela javne vlasti s privatnim sektorom, bilo na razini središnje ili lokalne zajednice, s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe. Osnovna karakteristika JPP-a sastoji se u tome da javni i privatni nositelji projekta surađuju i dijele rizik radi ostvarenje zajedničkog interesa. Cilj takve suradnje je u tome da se sredstva i znanje privatnog sektora stave na raspolaganje javnom sektoru i da se time ostvari doprinos privatnog sektora infrastrukturnoj i uslužnoj ponudi javnog sektora. Javna vlast određuje ciljeve zajedničkih projekata vodeći pritom računa o javnom interesu i kvaliteti usluga, a privatni partner zatvara financijsku konstrukciju, projektira i gradi. Svoj interes privatni partner pritom vidi u naplati usluga od korisnika objekata kroz koncesiju ili neki drugi oblik dogovorene naplate.

Prednosti korištenja modela JPP-a su mnogobrojne, kao što su ubrzanje izgradnje infrastrukture, smanjenje troškova ukupnog vijeka projekta, bolja podjela rizika, bolji poticaji izvedbe poboljšanje kvalitete usluga, stvaranje dodatnih prihoda te proširenje javnog upravljanja. S druge strane rastući utjecaj privatnog sektora u razvoju infrastrukture može imati i negativne posljedice. Država odnosno javna vlast je bolji vlasnik u slučajevima kada bi smanjivanje troškova moglo uzrokovati smanjivanje kvalitete usluge, kada je mogućnost primjene inovacije relativno nevažna te kada je konkurencija mala i kad je izbor kupaca nemoguć.

Cilj ovog rada je istražiti gore opisanu pojavu s naglaskom na JPP u realizaciji infrastrukturnih projekata u Gradu Dubrovniku te u fokus staviti prvi takav projekt u Gradu Dubrovniku, tj. projekt javne gradske garaže Dubrovnik. Lokacija prve dubrovačke javne garaže je na predjelu Ilijina glavica. To je projekt koji je gradska uprava svrstala među prioritete te je vrijedan 17,5 milijuna eura. Kao konačni rezultat projekta se navodi rasterećenje prometno zagušenog Dubrovnika sa novih 700 parkiranih mjesta. Objekt s četiri etaže ispod razine krova će se izgraditi na mjestu sadašnjih igrališta Osnovne škole "Marin Držić" kao vlasnika parcele namijenjene gradnji, koji će kao svojevrsnu nadoknadu dobiti dvokatnu školsku sportsku dvoranu i dva igrališta za košarku i nogomet na krovnoj terasi budućeg megaparkirališta.

1.1. Svrha i ciljevi rada

Svrha rada je analizirati specifičnosti korištenja modela JPP-a (prednosti, nedostaci, probleme pri realizaciji, sistemske i nesistemske rizike) te ukazati na nužnost uključivanja takvog oblika suradnje javnog i privatnog sektora u praksu lokalnih i regionalnih jedinica kao i državnih razina vlasti. Cilj istraživanja jest pojasniti realizaciju prvog takvog projekta na području Grada Dubrovnika, javnu gradsku garažu Dubrovnik. Osnovni cilj sklapanja JPP ugovora je taj da javni partner želi ostvariti određeni javni interes, tj. zadovoljiti određene javne potrebe. Nadalje, koristeći javnu imovinu, javni partner može ugovorom povjeriti izgradnju određene građevine za javne potrebe, zatim pružanje javnih usluga, dodijeliti javno dobro na gospodarenje privatnom subjektu, ugovoriti nabavu određene robe za potrebe funkcioniranja javnopravnog tijela, javne službe i sl. Ključna svrha rada je na temelju navedene teorijske podloge rada istu teoriju pojasniti gore navedenim primjerom, što je i ostvareno.

1.2. Metodologija rada

U okviru teorijskog dijela rada korištene su različite znanstvene metode: metoda promatranja, metoda istraživanja, induktivna metoda, deduktivna metoda, metoda analize, povijesna metoda i metoda sinteze.

Metoda analize je postupak znanstvenog istraživanja i objašnjenja stvarnosti putem raščlanjivanja složenih misaonih tvorevina na njihove jednostavnije dijelove i elemente te izučavanje svakog dijela za sebe.

Metoda sinteze objašnjava postupak znanstvenog istraživanja i objašnjavanja stvarnosti putem spajanja, sastavljanja jednostavnih misaonih tvorevina u složene i složenijih u još složenije, povezujući izdvojene elemente, pojave, procese i odnose u jedinstvenu cjelinu u kojoj su njezini dijelovi uzajamno povezani.

Nadalje, induktivno-deduktivnom metodom utvrđene su i otkrivene nove spoznaje, dokazane postavljene teze te predviđeni budući događaji za znanstvena izučavanja.

Induktivna metoda je sistematska i dosljedna primjena induktivnog načina zaključivanja u kojem se na temelju pojedinačnih ili posebnih činjenica dolazi do zaključka o općem sudu, od zapažanja konkretnih pojedinačnih slučajeva.

Deduktivna metoda je sustavna i dosljedna primjena deduktivnog načina zaključivanja u kojem se iz općih stavova izvode posebni, pojedinačni, iz općih postavki dolazi se do konkretnih pojedinačnih zaključaka, iz jedne ili više tvrdnji izvodi se neka nova tvrdnja koja proizlazi iz prethodnih tvrdnji.

Metoda deskripcije će se primijeniti radi jednostavnijeg opisivanja ili očitavanja činjenica, procesa i predmeta bez znanstvenog tumačenja i objašnjavanja, posebno u početnoj fazi ovoga rada.

Korištena je metoda generalizacije gdje se prvo pričalo općenito o modelu JPP-a te se od općeg pojma dolazi do specijalizacije tj. JPP u realizaciji infrastrukturnih projekata u Gradu Dubrovniku. U radu se polazi od teorijskih spoznaja pa se na temelju argumenata izvodi cjelokupni postupak istraživanja. Rađena je empirijska klasifikacija polazeći od modela JPP-a kao osnove klasificiranja. Postupak preuzimanja tuđih rezultata znanstvenoistraživačkoga rada, tuđih opažanja, stavova, zaključaka i spoznaja objašnjeno je metodom kompilacije. U ovom radu koristi se empirijska metoda koja se zasniva na iskustvu radi otkrivanja objašnjavanja nekih pojava, sudova i zaključaka.

U okviru empirijskog istraživanja za potrebe rada korišteni su sekundarni podaci. U okviru sekundarnih podataka primijenjena je metoda „desk research“ kojom su se definirali cilj i svrha problematike ovog rada. Sekundarni podaci prikupljeni su iz relevantnih znanstvenih časopisa, baza podataka i stručnih radova. Zbog specifičnosti problematike rada korišteni su privatni podaci ustupljeni od Grada Dubrovnika koji su uvelike pridonijeli definiranju i analizi empirijskog dijela rada.

1.3. Struktura rada

Rad je podijeljen u četiri poglavlja. Prvo poglavlje se odnosi na uvod, svrhu i cilj te metodologiju istraživanja. U drugom dijelu rada govori se općenito o JPP-u, objašnjeno kroz modele JPP-a, postupak „natjecateljskog dijaloga“, prednosti, nedostatke, probleme i rizike JPP-a te kroz Smjernice Vlade RH u primjeni istih. U trećem poglavlju pojasnit će se osnovni podaci o javnoj gradskoj garaži Dubrovnik i kronološki tijek realizacije projekta. Detaljnije su obrađeni osnovni problemi navedenog projekta. U zadnjem poglavlju dani su zaključci rada kao i ograničenja i preporuke za daljna istraživanja.

2. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

Pojam JPP se prvotno upotrebljavao u SAD-u gdje je podrazumjevaao zajedničko financiranje obrazovnih programa od strane javnog i privatnog sektora. 1950-ih je se pretvorio u financiranje komunalnih usluga kako bi se desetljeće poslije transformirao u javno-privatna zajednička ulaganja u urbanu obnovu. U području međunarodnog razvoja pojam se koristio u kontekstu zajedničkih inicijativa vlada, raznih agencija za pomoć i privatnog sektora u borbi protiv bolesti (AIDS, malarija) ili za promoviranje gospodarskog rasta.

Javna dobra zauzimaju sastavni dio suvremene ekonomske teorije. Građani u modernim uređenim zajednicama zahtijevaju isporuku kvalitetnih javnih usluga zbog rastuće spoznaje da se privatni interes može povezati i ostvariti za korištenje javnih dobara. Mnoge studije su ukazale na pozitivnu stranu privatne isporuke jednostavnih javnih usluga koje pružaju dodatnu vrijednosti i kvalitetniju isporuku usluge unutar modernih uređenih zajednica, te ujedno uvelike utječu na smanjenje troškova. Zbog spomenutih činjenica u razvijenim zemljama prihvaćen je i u potpunosti razvijen model JPP-a kao model isporuke javne usluge unutar kojeg se udružuju javni i privatni sektor u svrhu poboljšane isporuke javnih usluga. JPP u posljednjih desetak godina počinje se intenzivnije primjenjivati, premda kao teoretska misao postoji već više od tridesetak godina. Za očekivati je da će primjena ovog modela partnerstva u budućnosti značajno rasti zbog limitiranog proračuna javnih uprava te zbog rastućih potreba građana u uređenim zajednicama (Udovčić, Mečev, 2011., str. 40.).

Vlade država EU-a imaju ograničena financijska sredstva koja mogu iskoristiti u svrhu povećanja kapitalnih investicija i poboljšanja usluga javnog sektora. U istim postoji evidencija da realizacija modela JPP-a omogućava značajno unapređenje rezultata u pogledu povećanja kvalitete izgrađenih javnih zgrada kao i u znatnom smanjenju troškova uporabe i ukupnih troškova, u odnosu na tzv. „tradicionalni način organizacije ustupanja javnih radova“.

JPP ugovori, osim *greenfield* investicija, mogu uključivati velika unapređenja ili nadogradnju postojeće infrastrukture. Javni sektor podrazumijeva tijela središnje, županijske ili regionalne vlasti, lokalna tijela ili javne agencije, dok privatni sektor uglavnom obuhvaća specijalizirana poduzeća koja su osnova od strane investitora sa ciljanim zadatkom organiziranja i poduzimanja JPP ugovora. Odnos između javnog i privatnog sektora nije partnerstvo u pravnom smislu već je ugovorno te se temelji na uvjetima JPP ugovora.

2.1. Javna infrastruktura i privatni sektor

Javna se infrastruktura može opisati kao objekti neophodni za funkcioniranje gospodarstva i društva. Sama po sebi nema smisao, nego kao sredstvo kojim se podržava nacionalna gospodarska i društvena aktivnost, a uključuje i objekte prateće ovim funkcijama, poput ureda javnog sektora ili smještaja. Prema Yescombeu (2010.) javna se infrastruktura dijeli na „gospodarsku“ infrastrukturu (prijevozni sadržaji i komunalne mreže (vode, kanalizacije, električne energije i dr.), tj., infrastrukturu koja se smatra neophodnom za svakodnevne gospodarske aktivnosti te na „društvenu“ (škole, bolnice, knjižnice, zatvora), tj., infrastrukturu koja se smatra neophodnom za strukturiranost društva.

Koristeći model JPP-a, privatni sektor može iskoristiti svoje resurse i vještine u pružanju dobara i usluga koje inače osiguravaju državne službe. Zagovornici JPP-a tvrde da se bez primjene ovog modela mnoge škole i bolnice nikad ne bi ni izgradile s obzirom da nije postojala mogućnost korištenja proračunskih sredstava. Uz korištenje modela JPP-a, brzo raste broj izgrađenih građevina kao i zadovoljavanje potreba društvenog standarda.

Yescombe (2010.) smatra kako postoji univerzalni dogovor kojim će država omogućiti javnu infrastrukturu, na područjima gdje privatni sektor ne može brinuti o eksternalijama što zahtijeva intervenciju javnog sektora. Bez takve intervencije, infrastruktura, koja mora biti svima dostupna i besplatna, ne bi mogla biti izgrađena, napose ondje gdje uključuje mreže poput cesta ili ulične rasvjete. Nadalje, omogućavanje infrastrukture na konkurentskoj osnovi vjerojatno nije učinkovito, a opskrba kroz monopol zahtijeva određeni oblik javne kontrole. Čak i gdje je konkurencija moguća, javni sektor još uvijek mora omogućavati „vrijedna dobra“, tj. ona koja bi u suprotnom bila dostupna u mjeri nižoj od potrebne, a sama infrastruktura iziskuje visoka početna ulaganja na koja se mogu očekivati samo vrlo dugoročne povрати.

Podržavajuća pravna i politička okolina predstavlja kamen temeljac za održivo uključivanje privatnog sektora. Javni sektor treba postaviti odgovarajući pravni okvir za ugovaranje i provođenje javne nabave te za investiranje privatnog sektora. Vrlo je važno uvesti odgovarajuće mehanizme kako bi se smanjila mogućnost za korupciju u bilo kojem procesu nabave (Barković, Širić, 2010., str. 192.).

2.1.1. Određenje JPP-a

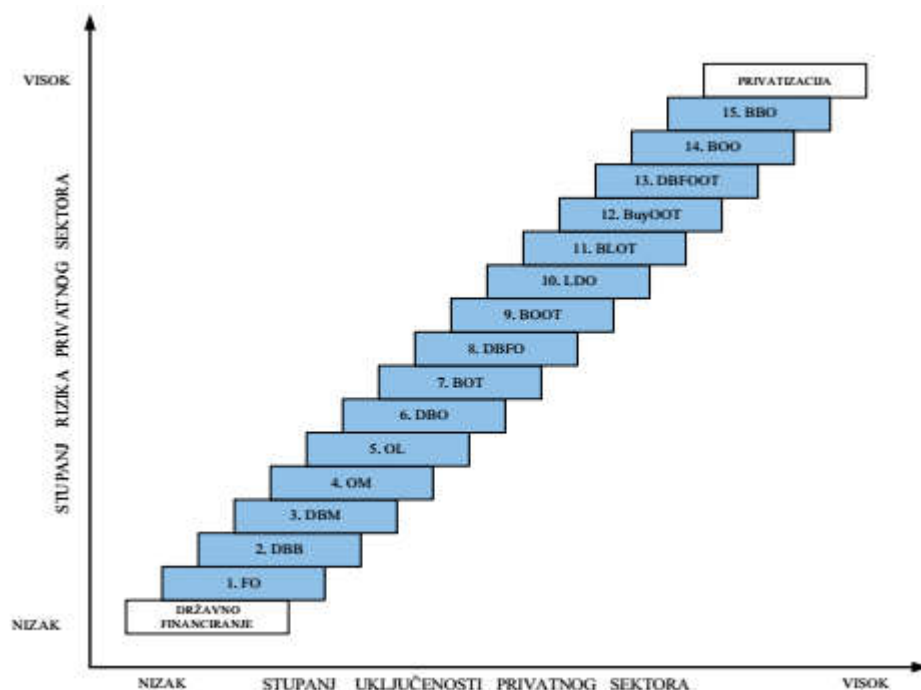
Javno-privatno partnerstvo (*Public-Private Partnership, Öffentliche Private Partnerschaft, JPP*) podrazumijeva suradnju tijela javne vlasti s privatnim sektorom, bilo na razini središnje bilo lokalne zajednice, s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe. Osnovna karakteristika JPP-a sastoji se u tome da javni i privatni nositelji projekta surađuju i dijele rizik radi ostvarenje zajedničkog interesa. Cilj takve suradnje je u tome da se sredstva i znanje privatnog sektora stave na raspolaganje javnom sektoru i da se time ostvari doprinos privatnog sektora infrastrukturnoj i uslužnoj ponudi javnog sektora. Javna vlast određuje ciljeve zajedničkih projekata vodeći pritom računa o javnom interesu i kvaliteti usluga, a privatni partner zatvara financijsku konstrukciju, projektira i gradi. Svoj interes privatni partner pritom vidi u naplati usluga od korisnika objekata kroz koncesiju ili neki drugi oblik dogovorene naplate. Prema Mijatoviću (2007.) JPP obilježava sljedeće:

1. Riječ je o projektnom odnosu dugoročne naravi koji obuhvaća različite oblike suradnje između javnih i privatnih partnera. Privatni partner radi projektnu dokumentaciju, ili je preuzima od javnog partnera ako je već izrađena, gradi, financira, održava i upravlja građevinom u zamjenu za naknadu direktno od korisnika usluge ili od javnog partnera.
2. U financiranju projekta dijelom sudjeluje privatni poduzetnik, a ostatak vrijednosti nadoknađuje javno tijelo iz svojeg proračuna. Relativno dugo trajanje odnosa, (maksimum je do 40 godina) omogućuje povrat uložених sredstava privatnom poduzetniku.
3. Privatni partner igra važnu ulogu sudjelujući u različitim fazama projekta (projektiranje, građenje, rekonstrukcija i dogradnja, provedba, financiranje), a javni partner se koncentrira na određenje cilja koji leži u javnom interesu, na kvalitetu ponudene usluge i politiku cijena te preuzima odgovornost za poštovanje tih ciljeva.
4. Dolazi do podjele rizika između javnog i privatnog partnera odnosno do prijenosa dijela rizika na privatnog partnera. To međutim ne znači da on u cijelosti snosi rizik projekta. Podjela rizika procjenjuje se od slučaja do slučaja i ovisi o sposobnosti sudionika projekta za procjenu rizika, njegovoj kontroli i upravljanju njime.

2.1.2. Modeli JPP-a

Zakon o javno-privatnom partnerstvu poznaje dva modela javno-privatnog partnerstva: *ugovorno javno-privatno partnerstvo* i *statusno javno-privatno partnerstvo*. Ugovorno javno-privatno partnerstvo određuje se kao model JPP-a u kojem se međusobni odnos javnog i privatnog partnera uređuje ugovorom o javno-privatnom partnerstvu. Statusno javno-privatno partnerstvo se određuje kao model javno-privatnog partnerstva koji je utemeljen na članskom odnosu između javnog i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu, koje je nositelj provedbe projekta javno-privatnog partnerstva. Mnogobrojne mogućnosti stoje na raspolaganju za pružanje javnih usluga - od neposrednog pružanja usluge od strane javnog subjekta, preko brojnih oblika JPP do potpune privatizacije kojima javni sektor dio ili potpunu odgovornost, rizike i koristi od pružanja javnih usluga prenosi na privatni sektor.

Slika 1. Spektar uključenosti privatnog sektora u suradnju s javnim sektorom i modeli JPP



Izvor: Kačer et. al., 2008., str. 609.

U ovisnosti o stupnju uključenosti javnog i privatnog sektora u projektiranje, izgradnju, održavanje, financiranje, operacionalizaciju, upravljanje, kao i alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture, prema Kačeru (2008.) JPP obuhvaća sljedeće modele:

1. *Privatno-Financiranje (FO: Finance Only)*: Privatni sektor neposredno financira izgradnju javne infrastrukture, a svi troškovi financiranja idu na teret javnog sektora koji snosi i sve rizike izgradnje i eksploatacije.

2. *Projektiraj-Pobjedi u nadmetanju-Izgradi (DBB: Design-Bid-Build)*: Javni partner određuje zahtjeve projekta, osigurava njegovo financiranje i projektiranje te se postupkom javne

nabave odabire najpovoljnijeg privatnog ponuđača, koji je odgovoran za izgradnju. Javni partner pruža uslugu, održava objekt i vlasnik je izgrađenog objekta.

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

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

5. *Operativna licenca (OL: Operation License)*: Privatni sektor dobiva dozvolu od javnog sektora da pruža javnu uslugu koja je 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, a financiranje i troškove financiranja snosi javni sektor. Po završetku gradnje, privatni partner uzima objekt u dugoročan zakup i koristeći ga pruža uslugu.

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

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

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

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

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

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

13. *Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (DBFOOT: DesignBuild-Finance-Own-Operate-Transfer)*: Privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i financira realizaciju javnog projekta, upravlja pružanjem usluge i koristi javno dobro, koje je njegovo vlasništvo, ugovoreni broj godina. Istekom ugovorenog roka, vlasništvo nad javnim dobrom se prenosi javnom partneru bez naknade.

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

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

Kako je to uočljivo iz prethodnog prikaza, međusobna razlika među prezentiranim modelima partnerstva proizlazi kako iz različite obuhvatnosti podjele uloga javnog i privatnog partnera u realizaciji projekata, tako i iz ugovorenog načina financiranja, upravljanja, održavanja, alokacije rizika i vlasničkog statusa izgrađene ili modernizirane infrastrukture ili javnog objekta. Iz navedenog je moguće uočiti da ne postoji univerzalni model ili standard podoban za JPP. Svako JPP je posebno, specifično, u kojem je potrebno uzeti u obzir brojne faktore i parametre, a naročito spremnost partnera na suradnju i dogovornu alokaciju rizika (Persoli, 2007., str. 117).

2.1.3. Javni i privatni partner

Javni partneri mogu biti Republika Hrvatska posredovanjem mjerodavnog ministarstva Vlade RH, javne ustanove i trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu RH, jedinica lokalne i /ili područne (regionalne) samouprave (županije, gradovi, općine), javne ustanove i trgovačka društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i /ili područne (regionalne) samouprave.

Sudjelovanje javnog partnera u projektu može biti u obliku uloga u stvarima ili pravima, a najčešće plaćanjem redovite naknade privatnom partneru za njegove usluge. Stvari i prava koja čine ulog javnog partnera mogu biti: darovnica, darovanje zemljišta u zakup privatnom partneru, koncesija, pravo građenja, prijenos vlasništva neke građevine ili izrađena projektna dokumentacija koju privatni partner prihvća uz poštivanje prisilnih propisa koji uređuju raspolaganje pravima i obvezama od strane javnog sektora (Pogarčić, 2006., str. 152.).

Privatni partner je domaća pravna osoba u većinskom privatnom vlasništvu, koja samostalno ili udružena s još nekom privatnom tvrtkom, sklapa ugovor o JPP-u s javnim partnerom. Više je zainteresiranih partnera u javno-privatnom partnerstvu, a najvažniji su javnost (korisnici javnih dobara i usluga), građevinska poduzeća, poduzeća za održavanje infrastrukturnih objekata, trgovačka poduzeća koja prodaju građevinski i drugi materijal za izgradnju i održavanje objekata, financijske institucije, privatni investitori i osiguravajuća društva (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008., str. 200.).

2.1.4. Postupak „natjecateljskog dijaloga“

Postupak „natjecateljski dijalog“ se koristi u državama EU-a prilikom dodjele složenih ugovora, tj. kada ugovorno tijelo (jedinica javnog sektora) nije u stanju objektivno definirati tehnička sredstva koja bi najbolje udovoljila potrebama i ciljevima ili kada nije objektivno moguće definirati pravni i/ili financijski oblik projekta. Postupak dopušta otvaranje dijaloga s ponuditeljima u svrhu utvrđivanja rješenja koja su u mogućnosti udovoljiti potrebama. Na kraju dijaloga kandidati će biti pozvani kako bi podnijeli svoju konačnu ponudu na temelju jednog ili više rješenja utvrđenih tijekom dijaloga koje moraju sadržavati sve tražene i potrebne elemente za ostvarenje projekta. Potom ugovorna tijela procjenjuju ponude temeljem već usuglašanih kriterija dodjele. Od ponuditelja koji je podnio financijski najpovoljniju ponudu, može se tražiti da objasni njezine aspekte ili da potvrdi obveze koje je u njoj prihvatio, pod uvjetom da to neće mijenjati bitne elemente ponude ili poziva za prikupljanje ponuda ili dovesti do krivotvorenja natječaja ili diskriminacije.

Nakon dobivanja rješenja o »statusu JPP projekta« i rješenja o odobrenju natječajne dokumentacije, javni partner može konačno pristupiti postupku javne nabave. Taj se formalni postupak provodi se u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi te započinje objavom poziva za nadmetanje, a završava odabirom prihvaćenog ponuditelja ili poništenjem natječaja. Prije nego što se dobije rješenje o odobrenju natječajne dokumentacije, javno tijelo nije ovlašteno

pokrenuti postupak odabira privatnog partnera, ali taj postupak ne može biti dovršen sve dok Agencija prije tog odabira ne odobri konačni nacrt ugovora. Teško je odrediti koliko će vremena trebati za provedbu postupka javne nabave s obzirom na to da rokovi koje određuje ZJN variraju ovisno o tome o kakvom je postupku riječ. Zbog složenosti predmeta JPP-a kao dugoročnog ugovornog i partnerskog odnosa između javnog i privatnog sektora, nemogućnosti prethodnog cjelovitog određivanja cijene te rizika povezanih s izvršavanjem ugovora, u praksi će se u pravilu primjenjivati dva postupka javne nabave: *pregovarački postupak s prethodnom objavom* (postupak u kojem se naručitelj obraća gospodarskim subjektima po vlastitom izboru i dogovara uvjete ugovora s jednim gospodarskim subjektom ili s više njih) i *natjecateljski dijalog* (postupak u kojem svaki zainteresirani gospodarski subjekt može zatražiti sudjelovanje u postupku, pri čemu naručitelj s natjecateljima primljenima u taj postupak vodi dijalog s ciljem razvijanja jednog ili više prikladnih rješenja koja mogu udovoljiti njegovim zahtjevima na temelju kojih su izabrani natjecatelji pozvani da podnesu ponude) (Persoli, 2010., str. 1038).

Postupak „natjecateljskog dijaloga“ bi trebao omogućiti fleksibilnost u raspravama objema stranama kao i poštovanje načela transparentnosti i jednakog postupanja bez ugrožavanja prava koja se povjeravaju privatnom partneru temeljem ugovora.

2.1.5. Prednosti i nedostaci JPP-a

Glavno uporište JPP-a se temelji na činjenici da u suvremenim uvjetima nije moguće ostvariti uspješan model financiranja izgradnje infrastrukturnih dobara s ograničenim fiskalnim izvorima što se odnosi i na krupnu i složenu urbanu gospodarsku infrastrukturu. S obzirom da današnja izgradnja gradova određuje kvalitetu našeg života u budućnosti, potrebno je osigurati kvalitetna rješenja razvoja suvremenih gradova jer zahtijevaju velike troškove i ulaganja, a sve kako bi se osigurao zadovoljavajući standard života. Ulaganja u kapitalne objekte urbane infrastrukture moraju postati važan čimbenik razvojne strategije svake lokalne jedinice čime proračuni lokalnih jedinica preuzimaju funkciju investicijskog fonda.

Opći globalni trend privatizacije javnih dobara rezultira pokušajima da se koncept JPP uvede u procese transformacije gospodarstva zemalja u tranziciji. Europska komisija u Smjernicama za primjenu JPP-a izričita je da u zemljama tranzicije kandidatima za ulazak u Europsku uniju postoje ugovorne potrebe za financiranje dogradnje i proširenje infrastrukturnih objekata u svrhu učinkovitog pružanja usluga.

Glavni problemi su velika nestašica sredstava u javnim fondovima i slabe mogućnosti međunarodnih financijskih institucija da te potrebe saniraju što zahtijeva pronalaženje dodatnih financijskih izvora i veću brigu za učinkovitijim korištenjem sredstava javnih fondova. Sve više postaje realno da se ti problemi ne mogu uspješno riješiti bez suradnje s privatnim sektorom.

Međutim ponuda javnih dobara kroz projekte JPP-a pruža i određene prednosti koje Europska komisija navodi u Smjernicama za primjenu JPP-a:

- *ubrzanje izgradnje infrastrukture* – dodjela odgovornosti privatnom sektoru za projektiranje i izgradnju, u kombinaciji s plaćanjem na temelju izvršenih usluga, omogućuje privatnom sektoru da isporučuje kapitalne projekte u kraćim rokovima izgradnje,
- *smanjenje troškova ukupnog vijeka projekta* – projekti prema metodi JPP-a daju privatnom sektoru snažnu inicijativu za smanjenje troškova u životnom ciklusu projekta što je teško postići kod tradicionalnog proračunskog financiranja,
- *bolja podjela rizika* – podjela rizika kod JPP jedno je od osnovnih pitanja. U svakom JPP odnosu rizici trebaju biti dodijeljeni partnerima koji njima najbolje upravljaju uz najniže troškove,
- *bolji poticaji izvedbe* – dodjela rizika izvedbe projekta privatnom sektoru treba stimulirati izvoditelja da poboljša upravljanje i izvedbu svakog dobivenog projekta,
- *poboljšanje kvalitete usluga* – dosadašnje iskustvo sugerira zaključak da je kvaliteta usluge koja se postiže u okviru odnosa JPP bolja nego kad se isporučuje tradicionalnim načinom nabave,
- *stvaranje dodatnih prihoda* – privatni sektor ima mogućnost stvaranja dodatnih prihoda od trećih stranaka korištenjem slobodnih kapaciteta projekta,
- *proširenje javnog upravljanja* – prebacivanjem odgovornosti za pružanje javnih usluga na privatni sektor javni sektor djeluje kao regulator. Svoje kapacitete usmjerava na planiranje usluga i praćenje izvedbe.

Dok s jedne strane postoje prednosti koje govore u prilog JPP-u kao odnosu, isto tako, u određenim uvjetima, rastući utjecaj privatnog sektora u razvoju infrastrukture može imati i negativne posljedice. Pollitt (2005.) smatra da je država odnosno javna vlast bolji vlasnik u slučajevima kad bi smanjivanje troškova moglo uzrokovati smanjivanje kvalitete usluge, kad je mogućnost primjene inovacije relativno nevažna ili kad je konkurencija mala i kad je izbor kupaca nemoguć.

Partnerstvo javnog i privatnog sektora je model koji bi trebao potaknuti razvitak infrastrukture, pri čemu će zajednički djelovati središnja država i lokalne jedinice vlasti, koje će imati kontrolnu funkciju, a privatni poduzetnici će iskoristiti svoju djelotvornost u poslovanju. Na taj se način javni i privatni kapital potiču da pronađu nove modele financiranja u kojima će partneri međusobno podijeliti rizike (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008., str. 199.)

2.1.6. Politički aspekti JPP-a

Rizici se općenito mogu podijeliti na sistemske i nesistemske rizike.

Sistemske rizike nije moguće smanjiti ispod određene granične vrijednosti te se na njih se u pravilu ne može utjecati ili se može utjecati ograničeno uz velike, obično neopravdane, troškove. Primjeri takvih rizika su politički rizici, inflacija, viša sila i slično.

Osnovna karakteristika nesistenskog rizika je nemogućnost njegovog smanjivanja akcijama managementa, odnosno, može se diverzificirati te se kod institucionalnih investitora ovaj rizik smanjuje povećanjem broja vrijednosnica u portfelju.

Protivnici JPP u političkom aspektu JPP-a vide prirodni konflikt s obzirom da su ciljevi javnog sektora neprofitni, a ciljevi privatnog sektora isključivo profitno motivirani. Isti navode da će zbog te suprotnosti građani izgubiti kad se privatna poduzeća uključe u obavljanje onih usluga koje tradicionalno pripadaju javnom sektoru. Nepredviđeni postupci nabave smanjuju političku prihvatljivost i interes mnogih privatnih investitora. Javnopravna tijela također moraju postaviti jasan regulatorni okvir i moraju primijeniti odgovarajuće poticajne mehanizme. Samo kreiranje regulatornog okvira nužno ne garantira učinkovito reguliranje. Budući da su lokalne samouprave različite, javni i privatni sektori će se susresti sa strmom krivuljom učenja kako budu pokušavali definirati i regulirati svoj međusobni odnos te svoje uloge u pružanju usluga.

Javni sektor posebice treba definirati jasnu raspodjelu odgovornosti između nacionalne vlade i lokalne samouprave te javno iskazati svoju ulogu kao onoga koji pruža i regulira. Općenito, privatna poduzeća radije žele da ugovor služi kao glavni regulatorni mehanizam te da lokalna samouprava ima vrlo ograničeno pravo na regulatornu diskreciju nakon što je ugovor potpisan. Detaljno specificirane odredbe koje određuju dužnosti, ciljeve koji se trebaju postići, pravila za mijenjanje cijena i načine rješavanja nesporazuma, dopuštaju privatnom sektoru bolju mogućnost predviđanja profitabilnosti pothvata te odlučivanja žele li se ili ne žele natjecati za dobivanje ugovora. Imajući to u vidu, vlasti moraju donijeti važnu odluku o stupnju regulatorne diskrecije koje su se spremne odreći, naročito kod dugoročnih ugovora. (Barković, Širić, 2010., str. 192.)

JPP se kritizira s pozicija tradicionalne javne uprave jer se sumnja kako ista razvodnjava političku kontrolu nad procesom odlučivanja te postoji strah od gubitka nadzora nad donošenjem političkih odluka i upravljanjem službama. Nadalje poseban strah leži u činjenici kako se partnerstvom daje pravo privatnoj tvrtki da djeluje kao monopolist iz razloga što će i javni sektor u tim uvjetima osigurati najveću dobit.

Loša politička klima uzrokovana pritiscima izbornih ciklusa, potencijalna nestabilnost novih demokracija, posebne agende vladinih dužnosnika te poseban status nekih usluga (npr. pristup vodi) može stvoriti barijere za početak ili održavanje javno-privatne suradnje. Vlasti trebaju, gdje god je moguće, dati jamstvo privatnim partnerima da politički faktori neće dovesti do prekidanja ugovornog partnerstva. Javni sektor ne može sam graditi partnerstvo te je u tom pogledu jako bitno političko i društveno prihvaćanje uključivanja privatnog sektora.

Javnost mora vidjeti sudjelovanje privatnog sektora kao korisno, ako želi da partnerstvo postane uspješno. Javno prihvaćanje uključivanja privatnog sektora kroz duže vrijeme, ovisit će prvenstveno od pružanja obećanih usluga i ostvarene koristi po prihvatljivim cijenama. Zbog toga je vrlo važno razviti mehanizme kako bi se osiguralo da organizacija koja pruža uslugu, bilo da se radi o organizaciji iz javnog ili privatnog sektora bude odgovorna prema svojim korisnicima (Barković, Širić, 2010., str. 193.).

2.1.7. Temeljni oblici realizacije JPP-a

Prema Kačeru (2008.) modeli JPP mogu se grupirati u nekoliko temeljnih oblika realizacije partnerstva javnog i privatnog sektora:

- *Ugovori o upravljanju (management contracts) i ugovori o pružanju usluga (service contracts)*, kojima privatni sektor preuzima pružanje neke usluge u ime ili za račun javnog sektora.
- *Ugovori o najmu/zakupu javnih dobara (lease agreements)*, kojima javni sektor daje javnu imovinu privatnom partneru na korištenje. Privatni partner unajmljenu/zakupljenu imovinu koristi i najčešće je tehnološki i funkcionalno razvija.
- *Ugovori o zajedničkom ulaganju (joint venture agreements)*, kojima javni i privatni sektor osnivaju zajednički poslovni subjekt (najčešće trgovačko društvo) radi realizacije nekog projekta, a visina i način ulaganja i raspodjela rizika se definiraju ugovorom.
- *Koncesijski ugovor - BOT (Build-Operate-Transfer)* kojim javni sektor dio svojih prava ili obavljanje određene djelatnosti prenosi, na ugovoreni rok, u sferu odgovornosti privatnog partnera.
- *Privatna financijska inicijativa - PFI: (Private Finance Initiative)* - oblik JPP koji po svojim karakteristikama pripada u DBFO (Design-Build-FinanceOperate) tip ugovora. Pod ovim oblikom partnerstva poznati su još i, prethodno spomenuti, modeli kao npr. BOOT (Build-Own-Operate-Transfer), DBFOOT (Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer) i dr. Javni sektor putem ugovora iz domene PFI iznajmljuje ili kupuje točno određenu vrstu javnih dobara ili javnih usluga, koje mu pruža privatni partner.
- *Ugovori BOO (Build-Own-Operate) i BBO (Buy-Build-Operate)* – kojima privatni partner kupuje, gradi, održava i upravlja imovinom koja je njegovo isključivo vlasništvo i čijim gospodarenjem privatni partner snosi sve rizike, ali i sve koristi od pružanja ugovorene javne usluge.

U navedenim temeljnim oblicima realizacije JPP moguće je uočiti da dio njih predstavlja klasični ugovorni odnos partnera (ugovor o upravljanju, ugovor o uslugama, ugovor o najmu/zakupu), dio pak predstavlja institucionalni oblik partnerstva (zajedničko ulaganje) dok ostali navedeni modeli predstavljaju ugovorni oblik javno-privatnog partnerstva: to su koncesije-BOT, oblici privatne financijske inicijative: DBFO, BOOT i DBFOOT, odnosno modeli kojima privatni partner zadržava vlasništvo nad izgrađenim objektima ili infrastrukturom: BOO i BBO (Persoli, 2007., str. 118).

Slika 2. Temeljne osobine odabranih oblika realizacije javno-privatnog partnerstva

Oblik JPP	Vlasništvo	Izvedba i održavanje	Kapitalna ulaganja	Komercijalni rizici	Trajanje
Ugovori o upravljanju i pružanju usluga	Javno	Privatno	Javna	Javni	3-5 godina
Ugovori o najmu/zakupu	Javno	Privatno	Privatna	Privatni	7-15 godina
Zajednička ulaganja	Podijeljeno: Javno/Privatno	Privatno	Podijeljena: Javno/Privatno	Podijeljeno: Javno/Privatno	20 i više godina
Koncesijski ugovor-BOT	Javno	Privatno	Privatna	Privatni	25-30 godina
Privatna financijska inicijativa: BOOT, DBFOOT	Privatno/Javno	Privatno	Privatna	Privatni	25-50 godina
Ugovori BOO, BBO	Privatno	Privatno	Privatna	Privatni	30-50 i više godina

Izvor: Kačer et. al., 2008., str. 613.

Rekapitulacija temeljnih osobina prezentiranih oblika realizacije JPP prikazana je u slici 2. Iz pregleda navedenog u tablici moguće je uočiti različitu poziciju javnog i privatnog partnera obzirom na vlasništvo, izvedbu – pružanje usluge i njeno održavanje, kapitalna ulaganja, komercijalne rizike i vrijeme trajanja partnerskog odnosa. Suština JPP ogleda se upravo u uravnoteženju interesa javnog i privatnog partnera, a vezano uz status vlasništva, financiranje i, naročito, alokaciju rizika u odabranom načinu realizacije JPP koji najbolje uvažava želje i mogućnosti javnog i privatnog partnera. Za uspjeh u realizaciji JPP važno je u suglasju partnera utvrditi sve rizike povezane sa svakom od faza realizacije projekta, alocirati ih tako da ravnoteža osigura zainteresiranost partnera, koji preuzimanjem rizika razvijaju svoje strategije upravljanja rizicima, nastojeći minimalizirati ukupne troškove (Kačer et. al., 2008., str. 611-612.)

U današnje vrijeme kada se govori o realizaciji projekata po nekom od modela JPP-a, većinom se podrazumijeva realizacija isključivo ugovornih oblika JPP-a iz razloga što su takvi najprikladniji za izgradnju kapitalnih objekata infrastrukture.

Trenutačno rasterećenje tekućeg zaduživanja javne vlasti i dalje je dominantni ekonomski razlog primjeni modela JPP-a. Od ostalih brojnih prednosti JPP najčešće se uočava da privatni partner financira projektiranje izgradnju, opremanje i uređenje objekata kao i njihovo održavanje, da javni partner rizike (ne)kvalitete prenosi na privatnog, da se naplata za usluge počinje realizirati tek kad je objekt u funkciji, da javni partner ne mora osigurati značajna financijska sredstva za realiziranje investicije, da privatni partner odgovara za performanse i funkcionalnost objekata, odnosno da javni partner dobiva kvalitetu za plaćenu uslugu (value for money). Kao najčešća ograničenja u primjeni JPP smatraju se dugotrajnost procesa odabira partnera, složenost procedure i nepostojanje standardnih uvjeta ugovora (Persoli, 2010., str. 1033).

2.1.8. Problemi pri realizaciji projekata JPP-a

Primjenjivanje JPP-a u se praksi i dalje susreće s brojnim problemima od kojih je najveći nerazumijevanje koncepta javnoprivatnog partnerstva od strane javnog sektora. Unatoč svojim brojnim koristima i dalje se promatra kao oblik kojemu javni sektor pristupa zbog potrebe rasterećenja tekućeg zaduživanja.

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

Bitan je problem također nekompetentnost javnog sektora da pravovremeno prepozna formu ugovornog oblika projekta JPP-a, kako bi proces ugovaranja generirao kvalitetan projekt. Europska komisija naglasila je postojanje problema da se prilikom definiranja uvjeta nadmetanja projekt klasificira kao koncesijski ili PFI model a također je istaknuto da se u mnogim slučajevima početna alokacija projekta prema koncesijskom ili PFI modelu može promijeniti tijekom provedbe procesa nadmetanja (Murton, 2008., str. 26.).

Daljnji je problem u tome da neiskustvo privatnog sektora u području JPP-a u pojedinim državama članicama EU-a može ugroziti projekt i minimalizirati mogućnosti javnog sektora za izbor kvalitetnoga privatnog partnera. Isti se najviše odnosi na situacije kada se na raspisano nadmetanje javnog sektora jave neiskusni i nekompetentni ponuditelji koji ne razumiju koncept JPP-a i svoje buduće ugovorne obveze što vodi do podnošenja nekvalitetnih ponuda koje dugoročno ugrožavaju održivost projekta. U takvoj situaciji javni sektor mora odabrati privatnog partnera iz skupa nekvalitetnih ponuda ili poništiti nadmetanje (Marenjak, Kušljčić, 2009., str. 143.).

Problem realizacije projekata JPP-a u međunarodnom okruženju nastaje zato što su ti projekti redovito veliki i složeni te nadilaze interes lokalnoga nacionalnoga tržišta. U njegovoj se realizaciji često javlja međunarodni konzorcij koji osim ekonomsko/tehničke kompetentnosti za provedbu projekta mora uspješno nadvladati pravne barijere različitih pravnih sustava i biti konkurentan na predmetnom nadmetanju u odnosu na lokalnu konkurenciju.

Budući da su zakonodavstva država članica EU-a međusobno usklađena pod zajedničkom regulativom EU-a ovaj je problem prisutan, ali u određenoj mjeri umanjen unutar istog područja. Situacija se dodatno komplicira ako su u projekt uključeni međunarodni konzorciji izvan područja EU-a, budući da područje EU-a služi kao pravno tampon-područje (Jurić, D., 2011., str. 303.).

U svjetskom međunarodnom okruženju postoje velike razlike između pravnih sustava određenih država da su jednostavno međusobno nespojive što otežava poslovnu kompatibilnost između uključenih država i vodi do nepostojanja međusobnog poslovanja. Politički rizik može negativno utjecati na uvjete međunarodnog poslovanja pojedine države.

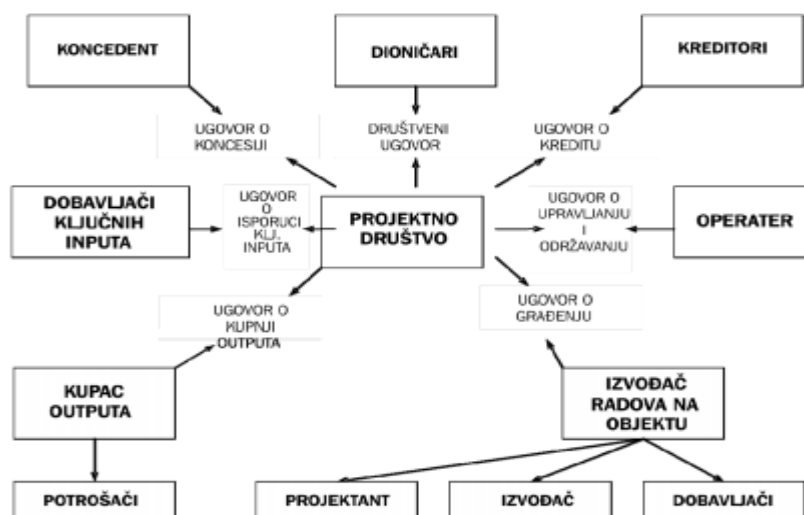
2.2. Financiranje infrastrukturnih projekata

Prema Zakonu o koncesijama RH iz 1992. projektno se financiranje infrastrukture obavlja na osnovi koncesijskog ugovora kojim jedinica vlasti (koncedent) odobrava projektom trgovačkom društvu (koncesionaru) pružanje javne usluge na određeno vrijeme pod određenim uvjetima te ga u tu svrhu obvezuje na ulaganje u novu infrastrukturu. U ulozi koncedenta - strane koja odobrava koncesiju – osim tijela središnje države, mogu biti tijela regionalne ili lokalne samouprave koja imaju ovlasti izdati koncesijsku dozvolu. Za ustupanje koncesije koncesionar plaća ugovorenu naknadu koja je najčešće definirana u obliku udjela ukupnog prihoda ili neto novčanog toka koji pripada koncedentu, no moguća su i drugačija rješenja.

Koncesija se može odnositi na projektiranje, izgradnju i upotrebu novog infrastrukturnog objekta, proširenje funkcija postojećeg infrastrukturnog objekta te iskorištavanje prirodnih bogatstava. Projektno se društvo osniva na temelju društvenog ugovora. Ono se formira u preliminarnoj fazi projekta sa svrhom pripreme za koncesijski natječaj, i to tako da nositelj projekta, odnosno konzorcij privatnih ulagača predvođen nositeljem projekta, osnuje trgovačko društvo zaduženo za osiguranje financijskih sredstava i drugih resursa potrebnih za izvođenje projekta. Nakon uspjeha na natječaju, projektno društvo financira i realizira projekt za koji je koncesija osigurana (Aralica et. al. 2007., str. 63.).

Ugovori o projektom financiranju prate djelatnosti planiranja, izgradnje i upravljanja investicijskim projektom, kao i njegove financijske aspekte. Uz projektno društvo, projektno financiranje infrastrukture uključuje čitav niz ostalih sudionika koji odgovaraju ranije obrađenim kategorijama sudionika projektnog financiranja što je prikazano na slici 3.

Slika 3. Struktura projektnog financiranja infrastrukture temeljem koncesije



Izvor: Aralica et. al. 2007., str. 64.

2.2.1. Struktura ugovora

Ugovor o koncesiji osnovni je ugovor između koncedenta (države) i koncesionara (projektnog društva) kojim se određuju prava i obveze ugovornih strana. Ugovorom se koncesionaru dozvoljava realizacija projekta, definiraju se standardi koje koncesionar mora zadovoljiti u izgradnji, upravljanju i održavanju objekta te se utvrđuju uvjeti koncesije poput trajanja, tarifa i uvjeta plaćanja pod različitim okolnostima. Nadalje se ugovorom identificiraju rizici vezani za projekt koji se raspoređuju između koncedenta i koncesionara, te se specificira uloga države, nadzor i postupci u slučaju nepredviđenih okolnosti.

Prema Aralici (2007.) prednosti koncesije mogu se promatrati:

- *sa stajališta korisnika usluga* - jer omogućuje postojanje stabilne ili predvidljive cijene usluga (koja se mijenja u skladu s unaprijed definiranim kriterijima) i tako jamči stabilnu opskrbu;
- *sa stajališta države* - jer se omogućuju veća ulaganja u infrastrukturu nego što bi to omogućavala proračunska sredstva te se, uključivanjem partnera sa znatnim financijskim sredstvima i tehnološkom opremljenošću, smanjuje rizik;
- *sa stajališta koncesionara* - jer se omogućuje stvaranje monopolske strukture na pojedinom tržištu, a time i obrana od potencijalne konkurencije.

Koncesije se najčešće pojavljuju u onim djelatnostima u kojima postoji prirodni monopol, ali služe i kao mehanizam poticanja lokalnog i regionalnog razvoja. U potonjem slučaju država koncesijskim ugovorom privlači privatni kapital i tako potiče ulaganja u infrastrukturu čime ostvaruje povoljne učinke na gospodarsku aktivnost i uvjete života u lokalnoj sredini, i to bez korištenja ograničenih proračunskih sredstava. Koncesija je važan instrument realizacije javno-privatnog partnerstva.

Dva osnovna kriterija prema kojima možemo grupirati modele partnerstva jesu: vlasništvo nad objektom po isteku ugovora i izgradnja novog infrastrukturnog objekta (nasuprot ulaganjima u postojeći objekt). Najučestalija skupina modela uključuje ugovore u kojima privatni partner projektira, financira i izgrađuje objekt (prema specifikacijama koncedenta), upravlja njime te ga vraća u vlasništvo državi (obično na kraju ugovornog razdoblja). Po isteku tog razdoblja može se sklopiti novi ugovor s istim ili drugim koncesionarom koji objekt uzima u najam. U ovu skupinu spadaju modeli BOT (izgradi - upravlja - prenesi vlasništvo), BOOT (izgradi - stupa u vlasništvo - upravlja - prenesi vlasništvo), BROT/BLOT (izgradi - iznajmi - upravlja - prenesi vlasništvo), BTO (izgradi - prenesi vlasništvo - upravlja) i BOR (izgradi - upravlja - obnovi koncesiju), DBFO (projektiraj - izgradi - financiraj - upravlja) i DCMF (projektiraj - izgradi - upravlja-financiraj).

Kod druge skupine modela također se radi o izgradnji novog objekta prema specifikacijama koncedenta, gdje privatni partner projektira, financira, gradi, održava i upravlja objektom te naplaćuje usluge, ali bez obveze transfera vlasništva javnom sektoru. Osnovni je model BOO (izgradi - stupa u vlasništvo - upravlja).

Treća skupina modela zasniva se na ulaganju privatnog sektora u obnovu, modernizaciju ili proširenje postojećeg objekta koji se koncesionaru prodaje ili iznajmljuje. Koncesionar objektom upravlja tijekom ugovorenog razdoblja, a potom ga vraća javnom sektoru. Koriste se modeli BDO (izgradi - razvij -upravljaj), LDO (iznajmi - razvij - upravljaj), MOT/ROT (moderniziraj/obnovi- stupi u vlasništvo/upravljaj - prenesi vlasništvo) i WAA ('omotani dodatak').

Konačno, u posljednjoj skupini modela privatni partner ulaže u kupljeni objekt kojim potom upravlja bez obveze prijenosa vlasništva javnom sektoru. Tipični modeli ove vrste su BBO (kupi-izgradi-upravljaj) te MOO/ROO (moderniziraj/obnovi - stupi u vlasništvo - upravljaj) (Aralica et. al. 2007., str.66-67.).

U gore navedenom modelu privatni partner projektira i gradi dodatne sadržaje na postojećem objektu, a potom upravlja cjelokupnim objektom tijekom ugovorenog razdoblja ili do povrata sredstava i ostvarenja prihvatljivog povrata na uloženi kapital.

Ugovorom o zajmu, kojeg sklapa projektno poduzeće, definira se iznos zajma, kamatna stopa i duljina trajanja zajma, a najčešće i različiti drugi uvjeti. Projektno poduzeće je uzimatelj kredita u projektnom financiranju. To mogu biti uvjeti povlačenja sredstava, obveze izvještavanja, obveze zadržavanja financijskih pokazatelja na ugovorenim razinama te druge obveze i ograničenja koje štite kreditora od promjena parametara projekta ili kreditnim obvezama daju prednost u odnosu na druge obveze projektnog poduzeća. Važan dio ugovora o zajmu čine odredbe o osiguranju vraćanja duga. Kreditni ugovori vezani za projektno financiranje mogu biti osigurani hipotekom na objekt, obvezom prijenosa operativnog prihoda projekta kreditoru (pod određenim uvjetima), bankovnim položima, obvezom zamjene duga za glavnicu, obvezom transfera instrumenata plaćanja, vrijednosnih papira te primitaka po osnovi garancije ili naplate štete, pravom pljenidbe osobne imovine dužnika, obvezom transfera prava intelektualnog vlasništva (patenta, žiga ili autorskih prava).

Ugovor o izgradnji objekta mora sadržavati detaljan opis poslova nužnih za završetak projekta. Cijene su najčešće fiksne, no moguće ih je ugovarati i na osnovi troškova. Ako cijene u ugovoru nisu precizno određene, može se pojaviti potreba za dodatnim izvorima financiranja koju treba unaprijed regulirati. Ugovorom se definiraju i rokovi izgradnje te predaje objekta. Ako izvođač kasni sa izvršenjem obveze, obično plaća naknadu štete investitoru, no izvođač može imati i pravo na bonus ukoliko radove završi prije roka. Izvođač u ugovoru jamči da će objekt biti završen u skladu s predviđenim planovima, odnosno da će dovršeni objekt zadovoljavati ugovorena obilježja, što se provjerava odgovarajućim testovima. Ukoliko obilježja nisu zadovoljena, izvođač je dužan ukloniti nedostatke i/ili platiti naknadu štete, a u slučaju premašivanja ugovorenih obilježja, izvođač može imati pravo na bonus.

U **ugovoru o upravljanju objektom** u ulozi poduzeća koje upravlja objektom može se pojaviti nezavisno poduzeće ili jedan od nositelja projekta. Projektno društvo ulazi u dugoročni ugovorni odnos s takvim poslovnim subjektom u kojem se preciziraju poslovi vezani za održavanje i upravljanje investicijskim objektom. Ugovor obično predviđa plaćanje fiksne naknade. No može se propisati i obveza plaćanja dodatne naknade ukoliko ugovorene

obveze nisu zadovoljene, odnosno propisati pravo na bonus u slučaju premašivanja ugovorenih obilježja (<https://www.zakon.hr/z/241/Zakon-o-vlasni%C5%A1tvu-i-drugim-stvarnim-pravima>).

Ugovor s ključnim dobavljačima je obično definiran na osnovi načela nabavi ili plati, pri čemu je dobavljač dužan opskrbiti projektno društvo odgovarajućim proizvodom ili uslugom iz ugovora ili, u suprotnom, platiti razliku troškova koja se pojavljuje zbog uzimanja robe kod drugog dobavljača. Projektno društvo potpisuje i ugovore o opskrbi materijalnim resursima potrebnim za projekt. Cijena koja se dogovara mora biti definirana u prihvatljivom rasponu, odnosno u skladu s financijskim projekcijama projekta.

Ugovorom o uvjetima prodaje proizvoda ili usluge omogućuje se vraćanje duga za podmirenje troškova vezanih uz projekt, uključujući vraćanje kredita, troškova upravljanja, održavanja i vlasništva nad projektom. Ovaj ugovor se sklapa na osnovi fiksnih cijena za određeno razdoblje te je često definiran prema načelu puno za prazno koje obvezuje prodavača na pribavljanje, a kupca na plaćanje proizvoda ili usluge, bez obzira preuzima li ih ili ne. Drugi mogući ugovorni modalitet, osobito čest u cjevovodnom transportu, jest klauzula vozi ili plati - kojom kupac prihvaća da će zakupljeni transportni ili tranzitni kapacitet plaćati bez obzira na transportirane količine (Zakon o tržištu plina (NN 68/01, 87/05).

Što se tiče **ugovora o osiguranju**, postoji nekoliko standardnih kategorija osiguranja koje se koriste u okviru projektnog financiranja. Uobičajeno je da se sklapaju sljedeći ugovori kojima se projektno društvo osigurava od mogućih financijskih gubitaka: osiguranje dugoročne imovine (objekata i opreme), osiguranje od različitih oblika odgovornosti te osiguranje od nesreća na radu.

2.2.2. Obilježja kapitalnih ulaganja

Zbog ekonomskih i tehničkih značajki razvojni projekti, a posebice infrastrukturni projekti i njihovo financiranje imaju posebna obilježja. Chandavarkar (1994.) ističe tri ključna obilježja kapitalnih ulaganja: relativno visoki troškovi u odnosu prema troškovima održavanja i poslovanja, visoki troškovi pripreme ulaganja koji se najčešće ne mogu povratiti, visoki troškovi ulaska u infrastrukturno ulaganje i izlaska iz njega smanjuju konkurentnost samog projekta te kombinacija visokih kapitalnih troškova i troškova pripreme ulaganja, dugo razdoblje izgradnje i povrata uložених sredstava, često povezano s neredovitim priljevom sredstava od korištenja samog objekta, dovodi do potrebe za dužim vremenom otplate zajma, a time i do više prosječne stope zaduženosti (odnosa duga i prihoda).

Navedena obilježja čine razvojne projekte, a posebno infrastrukturna ulaganja, potencijalno rizičnim pothvatima, zbog čega te rizike bolje podnosi javni nego privatni sektor. Prema Baju i Jurlini Alibegović (2008.) danas postoje mnogi načini financiranja infrastrukturnih projekata, a dijele se prema podrijetlu izvora sredstava (domaće i inozemno financiranje), sektoru (javni, privatni i mješoviti) kao i tehnikama i instrumentima financiranja (financiranje novih investicija, održavanja obrtnih sredstava i sl.).

Financiranje JPP-a od strane privatnog sektora stoji više nego da je projekt bio nabavljen unutar javnog sektora i financiran kroz posudbu istog s obzirom da je trošak kapitala JPP-ova obično na godišnjoj razini 2-3 % viši u odnosu na financiranje javnog sektora. Posuđivanje je javnom sektoru jeftinije zato što oni koji posuđuju vladi nemaju značajan rizik gubitka svoga novca, dok vjerovnici JPP-ova preuzimaju veći rizik.

Iako ga financira javni sektor, rizik projekta ne nestaje! Ti su rizici zadržani od strane javnog sektora te tvore skrivene troškove projekta koje treba pridodati nižim troškovima financiranja javnog sektora kako bi se mogli usporediti s troškovima financiranja JPP-ova. Lokalne jedinice vlasti u financiranju razvojnih potreba okreću se mogućnostima koje im pruža suvremeni financijski sustav i financijske institucije.

Posebna se pažnja pridaje novim mogućnostima financiranja lokalnih razvojnih projekata. Bajo i Jurlina Alibegović (2008.) ističu kako se u tržišno razvijenim gospodarstvima uglavnom primjenjuju tri modela financiranja izgradnje i održavanja infrastrukturnih objekata, odnosno model javnoga (državnog) financiranja, model privatnog financiranja i mješoviti model financiranja (partnerstvo javnoga i privatnoga sektora).

JPP-ovi ohrabruju javni sektor da prepozna rizike projekta te da paralelno razmišlja o prijenosu rizika na način koji do tada nije bio uobičajen u konvencionalnoj nabavi javnog sektora. U uvjetima kada su mogućnosti javnog ili državnog modela financiranja ograničene i kada privatnom sektoru nije u interesu financiranje ili je ograničen javnim sektorom, jedina preostala mogućnost je primjena mješovitog modela financiranja, odnosno partnerstva javnog i privatnog sektora.

2.2.3. Rizici i njihova raspodjela

Pri udruživanju javnog i privatnog sektora bitno je da svaki sektor preuzima one rizike kojima će najbolje upravljati. Pri pripremi projekta potrebno je identificirati i analizirati rizike kojima će pojedini projekt biti izvršen. Osnovno polazište pri podjeli rizika mora biti da će se na privatni sektor prebaciti samo oni rizici kojima on može bolje upravljati. Rezultat toga je obračunana niža cijena rizika od cijene istog rizika ako projekt ostvaruje javni sektor što znači da prebacivanje rizika mora biti troškovno učinkovito i rezultirati nižim ukupnim troškovima.

Rizici se mogu razvrstati na različite načine prema svojim osobinama, a ovisno o vrsti projekata moguće je identificirati nove vrste. Procjena i dodjela rizika jezgra je odnosa JPP-a pri čemu su potrebni veliki naponi da se on kvantitativno izrazi. Kvantifikacija rizika u financijskom iznosu omogućuje daljnje postupke u dodjeli i upravljanju rizicima vodeći računa o troškovnoj učinkovitosti te je ujedno i pretpostavka mogućnosti komparativne analize u procesu optimalnog izbora.

Infrastrukturni objekti koji se grade i koriste metodama projektnog financiranja izloženi su različitim oblicima rizika. Budući da su takvi projekti zasnovani na partnerstvu javnog i privatnog sektora čiji interesi mogu biti bitno različiti, bitno je unaprijed rasporediti rizike i odgovornosti u svim slučajevima u kojima je to moguće te odrediti načela i pravila rješavanja mogućih sporova u svim ostalim slučajevima. Privatni i javni partner ne snose jednaku odgovornost za rizike. Zbog toga se ugovorom o koncesiji utvrđuju i alociraju koristi i troškovi za svakog partnera i s time povezani rizici (Ladavac, 1999., str. 16.).

Prema Šimoviću (2007.) glavne kategorije rizika su:

1. *Rizici lokacije (položaja)* – 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 (operative)* – 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* – pod tim se razumiju rizici da operativna (vođenje posla) i održavanje infrastrukture 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* – 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 snosi zajednički.

5. *Rizici vezani za interes/sponzorstvo* – pod tim se razumiju rizici koji imaju veze s tržištem, konkurencijom i načinom korištenja infrastrukturom. 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* – 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 uglavnom snose zajednički jer su izvan kontrole obiju stranaka.

7. *Rizici vezani za zakonodavstvo* – ova kategorija obuhvaća 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.

Najveći rizik JPP-a je u neizvjesnosti ishoda što izravno utječe na omogućavanje usluga ili financijsku održivost projekta. Ishod oba slučaja je gubitak koji netko od ugovornih strana mora snositi. Upravo je utvrđivanje mjesta gubitka jedan od glavnih elemenata strukturiranja JPP-a.

2.2.4. Garancije za investicijske projekte

Garancija je osnovni instrument smanjivanja rizika projekta te je najčešće izdaju banke ili osiguravajuća društva. Garancija je ugovor u kojem treća strana ili garant jamči da će određena obveza biti izvršena od strane garanta ukoliko je prethodno ne izvrši ugovorna strana ili nalogodavac na koju se sama garancija odnosi.

U poslovnoj se praksi koriste izravni i neizravni model bankarskih garancija. U slučaju izravnog modela, nalogodavac (izvođač radova ili prodavatelj) zahtijeva izdavanje garancije od strane banke u korist investitora (tražitelja garancije). Neizravni model češće se koristi u međunarodnom poslovanju kada tražitelj garancije zahtijeva dobivanje garancije od banke u vlastitoj zemlji. Zbog toga što banka ne poznaje nalogodavca garancije, on osigurava izdavanje bankarske garancije preko svoje banke (Aralica et. al., 2007., str. 74.).

Bankovne se garancije upotrebljavaju kod izvođenja investicijskih poslova u kojima izvođači naručitelju podnose nekoliko vrsta garancija. Moguća je njihova primjena i kod drugih domaćih ili međunarodnih poslovnih transakcija osobito kada se želi dobiti dodatno osiguranje za povrat određenog iznosa ili izvršenje obveze. Vukmir (1989.) navodi osnovne vrste bankovnih garancija u investicijskim projektima i to *ponudbenu garanciju* (izvođač garantira sklapanje ugovora s naručiteljem ako njegova ponuda bude odabrana kao najpovoljnija), *garanciju za povrat avansa* (instrument osiguranja kojim se jamči povrat primljenog avansa) i *činidbenu garanciju* (garancija potpunog izvršenja ugovora prema unaprijed specificiranim kriterijima).

Uz banke i osiguravajuća društva, s vremenom se pojavio i niz nacionalnih i međunarodnih institucija koje izdaju garancije. Stoga Aralica (2007.) posebno izdvaja:

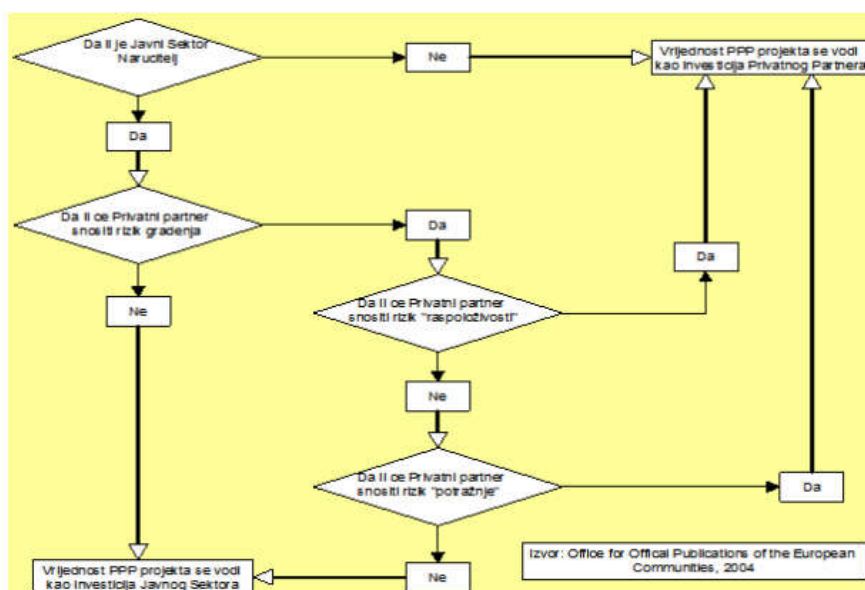
- *izvozne kreditne agencije* - uz kredite, izvozne kreditne agencije pružaju garancije i osiguranja svojim klijentima. U pojedinim su slučajevima njihove garancije uvjetovane protugarancijama države u kojoj se projekt realizira; i
- *multilateralne razvojne banke* - banke poput Svjetske banke i Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD) koje, uz kredite, odobravaju garancije i osiguranja. U okviru Svjetske banke, garancije izdaju Međunarodna banka za obnovu i razvoj (IBRD) i Agencija za multilateralno garantiranje ulaganja (MIGA).

S obzirom da su IFI-jevi neovisni o proračunima pojedinih zemalja, te s obzirom da se koriste za financiranje infrastrukture javnog sektora, prirodno je da se bave JPP-ovima. Međutim, njihovo je poslovanje ograničeno na zemlje u razvoju te mora biti „dodatno“ posuđivanju komercijalnih banaka i ostalih subjekata iz privatnog sektora, tj. ako je financiranje dostupno uz razumne uvjete koje nudi privatni sektor, IFI ne nastupa. Od IFI-ja se uglavnom zahtijeva da posuđuje sredstva uz neovisne komercijalne uvjete, što osigurava i to da je njihova posudba dodatna jer inače ne bi bilo razloga da se posuđuje od njih ako se isti uvjeti mogu postići i negdje drugdje (Yescombe, 2010., str. 316.).

2.3. Mogućnosti zaduženja javnog sektora

Unatoč mnogobrojnim koristima modela JPP-a, njemu se i dalje pristupa prvenstveno radi potrebe rasterećenja tekućeg zaduživanja. Svjetska banka je 1997. navela da će se u razvoj javne infrastrukture države u razvoju potrošiti ukupno 200 milijardi američkih dolara na godišnjoj razini. Tolika svota potrebnih investicija velik je udar na financijske mogućnosti država u razvoju i iziskuje znatna zaduženja. Nadalje, da bi projekti JPP-a bili vođeni kao izvanbilačno zaduženje, potrebno je ispuniti određene uvjete. Kod ugovornih oblika JPP-a vlada pristaje na kupovanje usluga od nevladine jedinice na dulje vremensko razdoblje, što proizlazi iz iskorištavanja specifične «namjenske imovine» na taj način da nevladina jedinica izgradi određenu namjensku imovinu kako bi pružila traženu uslugu. Vlada plaća tu uslugu kako bi namirila vlastite potrebe ili podmirila potrebe trećih korisnika. Ključna je stavka klasifikacija imovine vezane uz ugovor o partnerstvu, bilo da se radi o imovini vlade (pa stoga utječe na deficit i dug vlade) ili o imovini partnera. To je sličan slučaj kao i razlika između operativnog leasinga i financijskog leasinga, što je objašnjeno u aneksu 2 ESA 95.

Slika 4. Shematski prikaz kategorizacije projekata JPP-a kao tekućeg zaduženja države ili privatnog partnera



Izvor: Marenjak, 2007., str. 601.

Prema tumačenju Eurostata, imovina JPP-a mora biti klasificirana izvan bilance vlade ako su ispunjena sljedeća dva uvjeta, tj. partner mora snositi rizik izgradnje ili barem rizik raspoloživosti i/ili rizik potraživanja. Ako su ovi uvjeti ispunjeni, ugovor se tumači slično tumačenju operativnog leasinga u ESA 95, tj. klasificira se kao kupovina usluga od vlade. Ako ti uvjeti nisu ispunjeni, onda imovina tereti bilancu vlade. Tada tumačenje odgovara tumačenju financijskog leasinga u ESA 95 i zahtijeva unos potrošnje i izdataka vlade te njezina zaduživanja. Bitno je istaknuti ako rizik izgradnje snosi javni sektor, ili ako privatni partner snosi samo rizik izgradnje, a ne i preostale rizike, tada se imovina klasificira kao imovina javnog sektora. Na slici 4 je prikazano kada se određeni projekti JPP-a smatraju tekućim zaduženjem države, a kada ne (Marenjak, S., 2007., str. 601.).

2.3.1. Smjernice Vlade RH u primjeni projekata JPP-a

Vlada RH je nakon provedene rasprave u Hrvatskom saboru u srpnju 2006. donijela Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP-a. Iste imaju cilj promovirati JPP te pružiti okvir ohrabrenja u provođenju takvih projekata. Rastuća popularnost JPP motivirana je u prvom radu ograničenjima u dostatnosti javnih izvora financiranja, s jedne strane, te zahtjevima za povećanjem kvalitete javnih usluga, s druge strane. U tim uvjetima privatni sektor sa svojim kapitalom javlja se kao jedan od realnih izlaza.

Prema Smjernicama, projekti ugovoreni putem JPP-a trebaju imati sljedeća četiri osnovna cilja. Naime, JPP treba osigurati dodatne izvore financiranja, pružiti alternativne modele i vještine rukovođenja i implementaciju tih vještina u pružanje javnih usluga. Također, treba pružiti dodatnu vrijednost javnim uslugama na veće zadovoljstvo građana, kao i bolju identifikaciju potreba i zajamčiti boje korištenje raspoloživih resursa.

U Smjernicama za primjenu ugovornih oblika JPP-a opravdano je najviše pažnje posvećeno postupku izbora privatnog partnera te ugovoru o JPP i njegovoj strukturi. Prema Smjernicama, u postupku izbora privatnog partnera potrebno je pridržavati se kriterija kojima se može dokazati da postoje uvjeti za jednake šanse za sve relevantne kompanije privatnog sektora, poštovanje pravila natjecanja za ustupanje JPP te pravila za ustupanje investicijskih radova, poštovanje uvjeta za pružanje usluga korisnicima i odabir one ponude koja je prepoznata kao ekonomski najpovoljnija.

U Smjernicama se detaljno razrađuju elementi i struktura ugovora o JPP tako da u tom dijelu Smjernice imaju i obilježje zakonskog reguliranja. Zato se navodi da ugovor o JPP treba sadržavati sljedećih dvadeset elemenata:

1. svrhu i predmet ugovora;
2. jasnu identifikaciju rizika i podjelu rizika između javnog i privatnog partnera;
3. obvezu privatnog partnera da potpuno ili djelomično snosi izdatke za provedbu projekta ili pak da pruži prihvatljivo jamstvo da će te izdatke podmiriti treća osoba;
4. posljedice neizvršenja ugovornih obveza ugovornih strane te mogućnost ugovaranja ugovornih kazni;
5. obveze javnog partnera, uključujući iznos, način i vrijeme davanja vlastitog uloga gdje je takav ulog potreban kao i način tog davanja (najam ili licencija), kao i povrat tog uloga na kraju dogovorenog razdoblja; ti se elementi se moraju jasno definirati u samom početku ugovornog odnosa;
6. način i uvjete pod kojima financijske ustanove koje financiraju projekt mogu ući u projekt JPP;
7. minimalne standarde koji će se primijeniti pri projektiranju, standarde prostora i kvalitete usluga te zahtjeve za provedbu projekta ;

8. mogućnost poboljšanja za vrijeme trajanja projekta, sukladno propisima donesenim nakon sklapanja ugovora, koji se, između ostalog, mogu odnositi na zaštitu okoliša ili očuvanje javnog zdravlja i sigurnosti;

9. način i uvjete plaćanja;

10. jasno određenje naknade troškova za koje će se tražiti plaćanje korisnika građevine, osiguravajući pri tome da visina tih troškova bude u skladu sa zahtjevima učinkovitog korištenja građevine; pri tome treba nastojati da se smanje takve naknade, posebno za korisnike nižih imovinskih kategorija;

11. potpunu transparentnost i obvezu javnog partnera da objavi podatke koji se odnose na vođenje projekata JPP;

12. pravo privatnog partnera da, u dogovoru s javnim partnerom, tijekom trajanja ugovora uvede mjere racionalizacije, poboljšanja ili inovacije u način vođenja projekta ili u način pružanja usluga;

13. pravo javnog partnera da nadzire provedbu projekta koji izvodi privatni partner;

14. vrijeme na koje je ugovor sklopljen te uvjete za produljenje ili skraćivanje roka ugovora, kao i uvjete i načine njegova raskidanja prije isteka roka na koji je sklopljen te naknadu u tom slučaju;

15. načela i opseg osiguranja provedbe projekta kao i dodatna jamstva i obveze ugovorenih strana;

16. definiranje vlasništva nakon prestanka ugovora;

17. pravo javnog partnera da raskine ugovor po diskrecijskoj osnovi i iznos naknade privatnom partneru u takvom slučaju;

18. postupak i način rješavanja sporova proizašlih iz ugovora;

19. pravo privatnog partnera da raspolaže svojim potraživanjima koja ima prema javnom partneru i krajnjem korisniku;

20. pravo privatnog partnera da na treću osobu prenese svoje obveze koje ima prema javnom partneru.

Veći broj primjedbi bi se mogao uputiti prema popisu elemenata koje bi trebao sadržavati ugovor za projekte JPP-a. Navode se samo dvije primjedbe opće naravi: prvo, Smjernice bi trebale sadržavati vrlo kratke i samo općenite naznake što bi trebao sadržavati ugovor o JPP, i drugo, neki elementi koji bi trebali biti obuhvaćeni ugovorom o JPP u Smjernicama nisu uopće spomenuti, kao što su npr. elementi fleksibilnosti. Osim zakonske regulative za uspjeh projekata koji se ugovaraju modelom JPP vrlo važnu ulogu ima djelotvorni sustav institucija koji olakšava sam razvoj JPP i utvrđuje jasne granice za zaštitu interesa svih stanaka u tom odnosu.

Potrebno je još jedanput naglasiti, a i shvatiti da razvoj odnosa JPP zahtijeva provedbu institucionalnih promjena u kojima se uloga javnog sektora mijenja iz subjekta koji je direktno pružao javne usluge u subjekta neovisnog regulatora i pratitelja projekta s ciljem zaštite javnog interesa. U tu bi svrhu i u Republici Hrvatskoj trebalo osnovati tijelo koje bi se sistematski bavilo problemima JPP-a pri čemu Šimović (2007.) navodi kako bi zadatak tog tijela bio bi prije svega da uredi zakonsku i drugu regulativu u svezi sa JPP, izradi jedinstvenu metodologiju za primjenu JPP, savjetuje subjekte javnog sektora koji namjeravaju primijeniti JPP te odobrava projekte JPP. Pružanje određenih javnih usluga od strane privatnog sektora datira mnogo prije donošenja Smjernica za primjenu JPP što je i uređeno Zakonom o koncesijama iz 1992. Otada je u mnogobrojne zakone ugrađena je mogućnost korištenja pojedinim javnim dobrima i pružanja javnih usluga od strane privatnog sektora.

2.3.2. Fiskalna ograničenja lokalnih jedinica pri zaključivanju ugovora o JPP-u

Fiskalna ograničenja za lokalne jedinice (općine, gradove i županije) kao javne partnere pri zaključivanju ugovora o JPP-u određena su Zakonom o izvršavanju državnog proračuna za 2007. godinu. Zakonom je propisana kontrolna uloga tijela državne vlasti pri zaključivanju ugovora o JPP-u.

Tako lokalna jedinica (općina, grad i županija) ili javna ustanova i trgovačko društvo u većinskom vlasništvu lokalne jedinice može zaključiti ugovor o javno-privatnom partnerstvu (model privatne financijske inicijative) samo ako ukupni godišnji troškovi svih naknada koje plaća privatnim partnerima (na temelju svih ugovora o javno-privatnom partnerstvu) ne prelazi 35% ostvarenih proračunskih prihoda iz prethodne godine, umanjenih za kapitalne prihode. Kontrolu te odredbe obavlja Ministarstvo financija (<http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni>).

Riječ je o istoj razini ograničenja kao i kod kreditnog zaduživanja lokalnih jedinica koje utvrđuje Ministarstvo financija godišnjim zakonima o izvršenju proračuna. Tako je Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu propisao da lokalne jedinice te ustanove i trgovačka društva čiji je osnivač i većinski vlasnik lokalna jedinica (javni partner) mogu zaključiti ugovor o javno-privatnom partnerstvu (po modelu privatne financijske inicijative) ako ukupan godišnji iznos svih naknada (na temelju svih ugovora o javno-privatnom partnerstvu) koje lokalna jedinica (ustanova ili trgovačko društvo) plaća privatnim partnerima ne prelazi 35% proračunskih prihoda iz prethodne godine, koji su umanjeni za kapitalne prihode.

Naravno, ugovor mogu zaključiti samo uz prethodnu suglasnost mjerodavnog ministarstva (i drugog tijela državne uprave koje je mjerodavno za predmet zaključenog ugovora) i Ministarstva financija. Kapitalni prihodi se ostvaruju od nefinancijske imovine, primitaka od prodaje vrijednosnih papira i prodaje dionica i udjela u glavnici. Za javne partnere na razini središnje države Smjericama i Zakonom nije utvrđeno fiskalno ograničenje (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008., str. 211.).

2.3.3. Odobrenje za financiranje projekta JPP-a

Uredba o davanju prethodne suglasnosti za zaključenje ugovora o javno-privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative pravni je okvir kojim je utvrđen sadržaj zahtjeva za davanje prethodne suglasnosti za zaključenje ugovora o javno-privatnom partnerstvu za projekte lokalnih jedinica, ustanova i trgovačkih društava u većinskom vlasništvu lokalnih jedinica kao i obvezni prilozi uz zahtjev te način izvještavanja o izvršavanju zaključenih ugovora. Prethodnu suglasnost daje Ministarstvo financija i mjerodavno ministarstvo ili neko drugo središnje tijelo državne uprave koje je mjerodavno za predmet ugovora. Zahtjev za davanje prethodne suglasnosti podnosi lokalna jedinica za vlastite projekte te za projekte ustanova čiji je osnivač i trgovačkih društava u njezinu većinskom vlasništvu. Zahtjev se podnosi Ministarstvu financija, mjerodavnom ministarstvu ili drugom središnjem tijelu državne uprave koje je mjerodavno za predmet ugovora (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008., str. 212.).

Prvotno je potrebno odrediti dugoročne strateške ciljeve prije ikakve razrade i predlaganja mogućih projekata. Najkraći period potreban da bi se odigrao idealni scenarij po kojem bi se neki JPP ugovor odobrio i proveli predviđeni postupci javnog nadmetanja jest 270 dana. Ako se na te dane nadodaju dani koji su potrebni da se predmet od jedne institucije dostavi drugoj i dani potrebni za ispravljanje ili dopunjavanje dokumentacija, realno je pretpostaviti da će cijeli postupak trajati otprilike godinu dana.

Ministarstvo financija daje prethodnu suglasnost ako ukupan godišnji iznos svih naknada koje lokalne jedinice, ustanove i trgovačka društva u njezinu većinskom vlasništvu plaćaju na temelju ugovora o javno-privatnom partnerstvu, uključivši i godišnji iznos naknade, ne prelazi zadano fiskalno ograničenje od 35% ostavrenoga proračunskog prihoda lokalne jedinice prethodne godine, umanjenoga za kapitalne prihode. Lokalna jedinica do konačne realizacije projekta treba dva puta godišnje izvještavati Ministarstvo financija i Agenciju za promicanje ulaganja i izvoza o izvršenju ugovora o javno-privatnom partnerstvu (Bajo, Jurlina Alibegović, D., 2008., str. 212.).

2.3.4. Mogućnosti i uvjeti primjene JPP-a

Bitno je napomenuti da primjena ugovornog oblika JPP-a nije obveza nego mogućnost koje lokalne jedinice imaju pravo iskoristiti nakon što obave analize učinkovitosti kapitalnog projekta i njihova utjecaja na proračunske prihode i rashode. Operativni i financijski najam u sustavu lokalnih financija u Hrvatskoj prisutan je pod tim nazivom već desetak godina.

Sama mogućnost godišnjeg plasiranja više od polovice proračunskih prihoda za kapitalne projekte vrlo je visoka razina potrošnje neovisno o tome kako se obavlja nadzor provedbe zaduživanja i obveze prema ugovoru o javno-privatnom partnerstvu. To se posebice odnosi na lokalne jedinice s nižim fiskalnim kapacitetima koje bez pomoći države ne mogu izvršavati nužne rashode.

Bajo i Jurlina Alibegović (2008.) ističu kako poticanje JPP-a zahtijeva rješavanje niza otvorenih pitanja. Potrebno je upotpuniti razvoj nužnoga institucionalnog okvira i uspostava tijela koje će se baviti tim područjem te biti osposobljeno za obavljanje složenih novih poslova vezanih za JPP, a sve u skladu sa europskom praksom. Također treba uskladiti sve pozitivne propise sa sekundarnom regulativom Europske unije, izraditi jedinstvenu jednostavnu metodologiju za primjenu kao i propisati metode i oblike te tijela na razini države koja će koordinirati postupak ugovaranja te analizirati i pratiti sve materijalne učinke i na lokalnoj i na nacionalnoj razini, po godinama, sektorima i subjektima te osigurati sustavno obrazovanje na svim razinama, i to svih potencijalnih zainteresiranih strana.

2.3.5. Kako se uključiti u novi val JPP-a

JPP zbog loših poteza u prošlosti ima negativne konotacije te ih mnogo nije dobilo odobrenje prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i AIK-ovo odobrenje. Svejedno, javni i privatni sektor svakodnevno ulaze u različite partnerske odnose. Mnogi su projekti ostvareni u suradnji gradova ili županija s privatnim tvrtkama, ali to nije klasični JPP. U 2016. ugovoren je samo jedan projekt JPP-a, a obnova građevina javne rasvjete koju je predložio Grad Kraljevica. Vrijedi 4,6 milijuna kuna bez PDV-a i početak će se provoditi ove godine. Iako je Zakonom o JPP-u iz 2008. ustrojena Agencija za JPP, početkom 2015. pripojena je AIK-u, danas jedinome mjerodavnome za JPP – on ocjenjuje, odobrava i prati provedbu projekata te vodi Registar ugovora o JPP-u. Do sada je u Hrvatskoj provedeno ukupno 14 projekata JPP-a ukupne vrijednosti 330 milijuna eura. Trinaest su projekata sagrađeni objekti (2006.-2009.) koji se danas upotrebljavaju. Projekt Međunarodne zračne luke Zagreb (MZLZ) u fazi je završetka i očekuje se da će se otvoriti u ožujku.

Budući da priprema projekta JPP-a podrazumijeva dubinsku analizu svih njegovih faza, može biti malo dulja od postupka provedbe istog projekta prema tradicionalnom modelu nabave. Ovisno o složenosti projekta, postupak analize, izrade ugovora JPP-a, odobravanje i odabir privatnog partnera može trajati od sedam mjeseci do dvije godine. JPP se može primijeniti jedino kao je javni partner točno definirao standarde javne usluge, a koje u ugovornom razdoblju mora isporučivati privatni partner prema unaprijed ugovorenoj cijeni (naknade za

JPP). Jedan od loših primjera JPP-a jest Spaladium Arena u Splitu. Kad se ugovarala gradnja u rujnu 2007., nije bilo posebne agencije mjerodavne za JPP. Bilo je to vrijeme u kojemu se pripremalo Svjetsko prvenstvo u rukometu i tadašnji je premijer RH svesrdno nalagao gradnju tih arena. Projekt Spaladium ne uključuje samo arenu, odnosno sportsku dvoranu, nego dvoranu s komercijalnim tornjem. Privatni partner (konzorcij Konstrukt-inženjeringa, Instituta IGH i Dalekovoda) nije mogao vratiti investiciju novcem od naknade jer je pretpostavljao da će se dio prihoda ostvariti komercijalnim tornjem. Ugovor JPP-a podrazumijeva mnogo instrumenata osiguranja javnog partnera ako privatni ne ostvari ugovorene obveze (<https://lider.media/aktualno/tvrtke-i-trzista/poslovna-scena/novi-broj-lidera-kako-se-ukljuciti-u-novi-val-javno-privatnog-partnerstva/>).

Zašto bi JPP u ovom trenutku za državu bio prihvatljiv model? Cilj današnjeg ministra financija jest smanjenje javnog duga. Dakle, želi li se država, županija ili grad upustiti u neki infrastrukturni projekt, povećao bi se javni dug. Osnovni razlog za javno-privatno partnerstvo je taj da se država ne zaduži dodatno za projekt koji bi se u načelu financirao privatnim kapitalom. Privatni partner trebao bi biti strateški jak i operativno bio vodio posao, zarađivao na njemu, a državu bi poštedito velikog ulaganja. Država bi kao javni partner trebala definirati ciljeve, interese i obveze, privatni partner također svoje ciljeve i obveze, ali trebao bi imati i slobodu u odlučivanju unutar zadanih granica. Model JPP-a u Hrvatskoj je zapravo vrlo jednostavan te se svodi na kreditiranje - privatni ulagač na neki način kreditira javnog partnera. Primjerice, lokalna zajednica želi sagraditi školu. Da bi to napravila prema klasičnom modelu, mora se zadužiti, dakle dobiti dozvolu Ministarstva financija jer je vjerojatno riječ o iznosu koji premašuje limit prema kojem se može samostalno zaduživati. Da bi to izbjegla, upušta se u JPP. Raspiše natječaj s detaljnim zahtjevima i ciljevima. Odabere se privatni partner koji pripremi projekt gradnje škole, sagradi je te upravlja njome i brine se za troškove npr. idućih 25 godina. Javni partner je ustupio zemljište i obvezuje se mjesečno plaćati naknadu, a privatni se obvezuje brinuti za školu. Rezultat: grad/županija imaju novu školu, građani imaju bolju i novu školu u koju mogu slati svoju djecu, a privatni partner dugoročno zarađuje. Takav je primjer JPP-a u Koprivnici i tamošnje gimnazije.

JPP je jako potreban, pogotovo u infrastrukturnim i energetske projektima. To su kapitalno zahtjevni projekti u kojima se trošenje novca mora dobro kontrolirati, u njima izračun mora biti jasan. Kad bi država takve projekte provodila samostalno, to nikad ne bi bilo obavljeno toliko učinkovito. JPP bi u Hrvatskoj trebao i može doživjeti bum. S rastom BDP-a, ponovno se javlja interes investitora za ulaganje u Hrvatsku. JPP nije čudotvorno rješenje za javni sektor, ali može znatno poboljšati dostupnost, kvalitetu, inovativnost i cijenu javne usluge.

2.3.6. Agencija za javno-privatno partnerstvo

Temeljem Zakona o javno-privatnom partnerstvu iz 2008.g. ustrojena je Agencija za javno-privatno partnerstvo (AJPP) kao središnje nacionalno tijelo i centar znanja zadužena za ocjenu, odobravanje i praćenje provedbe projekata JPP-a, vođenje Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu te primjenu najbolje međunarodne prakse i uspostavljanje sustava izobrazbe u području JPP-a.

Temeljem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN 152/14) i Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o osnivanju Agencije za investicije i konkurentnost (NN 152/14) dana 2. ožujka 2015.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. U okviru europske investicijske politike, omogućeno je kombiniranje JPP-a i fondova EU, te u postupku odobravanja takve vrste projekata ključnu ulogu uz Agenciju i Ministarstvo financija ima i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU (<http://www.mingo.hr/>).

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

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. U tom smislu 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 (regionalne) samouprave, u okviru čijih su područja nadležnosti usvojeni sektorski razvojni planovi i strategije sa zacrtanim ciljevima i očekivanim učincima predloženog projekta. U postupku odabira privatnog partnera, Zakon o JPP-u upućuje na propise iz područja javne nabave. Stoga, značajne uloge imaju Ministarstvo gospodarstva te Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave nadležna za rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva kao prvostupanjsko tijelo kao i Upravni sud kao drugostupanjsko tijelo nadležno za rješavanje u istim postupcima (<http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/>).

3. REALIZACIJA INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA U GRADU DUBROVNIKU

Kao jedna od organizacijskih inovacija u sustavu lokalnog upravljanja kao posljedica europeizacije ističe se i osnivanje lokalnih razvojnih agencija. U Dubrovniku je 2011. osnovana razvojna agencija DURA. Agencija trenutačno zapošljava osam osoba, koje se uglavnom financiraju iz projekata EU-a, a broj zaposlenih varira u ovisnosti o širenju projekata. DURA je iz fondova EU-a povukla više od 12 milijuna eura sredstava.

DURA trenutačno provodi sljedeće projekte: YOUTH ADRINET (projekt razmjene iskustava i razvijanje zajedničkih sredstava za povećano sudjelovanje mladih u civilnom društvu zemalja jadranske regije), ADRIACOLD (projekt difuzije rashladnih i osvježavajućih tehnologija korištenjem solarne energije u jadranskim regijama), INTOURACT (projekt održivog gradskog prijevoza), THINK (poboljšanje obrazovnog sustava u predškolskim ustanovama), OLYMPIC HOPES (projekt prekogranične interakcije mladih u vezi sa sportom) i EUPLETT (održivi razvoj pobratimljenih gradova).

Prema riječima više savjetnice za EU-projekte Upravnog odjela za poduzetništvo, turizam i more najvažniju ulogu u kreiranju projekata koje je odobrila Europska unija i u njihovoj implementaciji imaju gradska upravna tijela. Najznačajniji projekti proizašli su iz suradnje s gradom Ravennom i ostvareni su unutar programa EU-a INTERREG III. DURA nema nijedan svoj odobren projekt, a najveću aktivnost u izradi projekata EU-a imali su službenici Grada. Ipak, među službenicima Grada nije razvijen proaktivan stav. Napredne i inovativne ideje teško prolaze, ne ide se u skladu s tehnologijom, svi teže statusu quo i izražavaju otpor promjenama.

Kapaciteti su skromni, a Gradu fali upravni odjel koji bi se bavio samo izradom projekata, bio fleksibilan u radu i okupljao najbolje ljude. Grad je zakasnio s osposobljavanjem za projekte i propustio dosta novaca. Ono što je bitno jesu temeljite studije, pažljivo biranje partnera, razmatranje vanjske tehničke pomoći za realizaciju projekta. Ipak, Grad korak po korak napreduje, postaje lead-partner, povlači sve više i više sredstava. Među zadnjim europskim projektima u kojima je sudjelovao Grad jest Adria Move it (projekt uređenja pješačko-biciklističkih staza), u koji su uključeni i drugi hrvatski gradovi i općine - Novigrad, Umag, Lopar - a iz kojega je Dubrovnik dobio 2,7 milijuna kuna (Lopižić, 2016., str. 350-351.).

U obrascu informacije o namjeri provedbe projekta JPP-a na području grada Dubrovnika iz AIK-a vidljivo je sljedeće. Naziv projekta je Grad Dubrovnik – Škole, svrha i cilj projekta je održavanje jednosmjenske nastave u osnovnim školama te dostizanje i zadovoljavanje pedagoških standarda u RH: izgradnjom, dogradnjom i rekonstrukcijom objekata osnovnih škola, stvaranjem dodatnog prostora za održavanje nastave za sve učenike u isto vrijeme, primjereno funkcioniranje školskih prostora, bolja i kvalitetnija nastava, konkurentnost u znanju i sposobnostima, a sve u skladu sa javnom politikom Grada Dubrovnika i Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta.

Realizacijom putem JPP-a želi se iskoristiti potencijali koje svaki od partnera u ovom obliku realizacije projekta posjeduje. Nadalje, želja Grada je da budućim generacijama ostavi u nasljeđe građevine koje će biti primjereno održavane te im time ostaviti mogućnost da iste i dalje nesmetano koriste bez potrebe većeg ulaganja koja obično slijede kao posljedica nemarnog upravljanja građevinama (kao tipom vlasništva). Upravo ovakvim projektima Grad Dubrovnik želi promovirati racionalno i kvalitetno upravljanje javim vlasništvom te odgovorno ponašanje prema javnoj imovini. Cilj ovog JPP projekta je izgradnja sljedećih sadržaja; u OŠ Montovjerna podrazumijeva dogradnju uz postojeću školu i nadogradnju nad postojećim skloništem te adaptaciju postojećeg prostora, a u OŠ Mokošica dogradnju postojeće školske zgrade na sadašnjem vanjskom igralištu. Prijedlog postupka odabira privatnog partnera je ograničeni postupak javne nabave. Procijenjena kapitalna vrijednost projekta je 102.000.000,00 kn (bez PDV-a), a očekivano razdoblje trajanja ugovora je 27 godina (<http://www.aik-invest.hr/jpp-project/grad-dubrovnik-skole/>).

3.1. Javna gradska garaža Dubrovnik

Lokacija prve dubrovačke javne garaže je na predjelu Ilijina glavica. To je projekt koji je gradska uprava svrstala među prioritete te je vrijedan 17,5 milijuna eura. Kao konačni rezultat projekta se navodi rasterećenje prometno zagušenog Dubrovnika sa novih 700 parkiranih mjesta. Objekt s četiri etaže ispod razine krova će se izgraditi na mjestu sadašnjih igrališta Osnovne škole "Marin Držić" kao vlasnika parcele namijenjene gradnji, koji će kao svojevrsnu nadoknadu dobiti dvokatnu školsku sportsku dvoranu i dva igrališta za košarku i nogomet na krovnoj terasi budućeg megaparkirališta.

Javni partner je Grad Dubrovnik, Pred Dvorom 1, OIB: 21712494719 kojeg zastupa Ragusa parking d.o.o. za upravljanje javnom garažom u stečaju, OIB: 03562090384 koji je brisan iz Sudskog registra dana 22.02.2016 rješenjem Tt-15/4407-2.

Privatni partner je Midia Grupa d.o.o. za poslovne usluge, Zagreb, Hrvatska, OIB: 48073897263, brisana iz Sudskog registra dana 05.12.2016. rješenjem Tt-16/37230-1.

Ugovor je potpisan 01.04.2005. u Dubrovniku, a rok izgradnje i stavljanje u funkciju istog je 18 mjeseci. Model JPP-a je ugovorni, a kao svrha i predmet navodi se financiranje i izgradnja javne gradske garaže s pripadajućom infrastrukturom (prometnice, sportsko igralište i dvorana te trafo stanica) povjeriti privatnom partneru davanjem 33-godišnje koncesije na upravljanje istom.

Rok izgradnje kao i stavljanje u funkciju je 18 mjeseci. Područje kao i lokacije građevina je Dubrovnik, a glavne djelatnosti su projektiranje, građenje, financiranje, upravljanje, održavanje te pružanje javne usluge. Kapitalni trošak JPP projekta na početku je iznosio 9 miliona eura prema priloženom troškovniku da bi kasnije cijena skočila na vrtočlavih 17,4 miliona eura.

Gradsko poglavarstvo Grada Dubrovnika na temelju **Zaključka** donesenog na sjednici održanoj dana 30. siječnja 2004. raspisuje javno nadmetanje za osnivanje prava građenja radi izgradnje javne gradske garaže s pripadajućim prometnicama, športskim igralištima, športskom dvoranom i trafo stanicom na česticama zemlje koje na korištenje daje Grad Dubrovnik.

Potom se raspisuje se **Javno nadmetanje** za osnivanje prava građenja na česticama zemlje radi izgradnje javne gradske garaže s pripadajućim prometnicama, športskim igralištima, športskom dvoranom i trafo stanicom sukladno odredbama Izvoda iz Izmjena i dopuna Provedbenog urbanističkog plana (DPU) „Pile-Ploče-Sveti Jakov-blok 10“ od 6.lipnja 2003. kojeg je izdao Ured državne uprave DNŽ-a, Služba za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko-pravne poslove pod urbrojem 2117-04/2-02-2 (VD), klasa: 350-03/02-01/107 te objekti moraju biti izgrađeni u DPU-om utvrđenom maksimalnom broju etaža.

Privatni partner treba plaćati naknadu za osnovano pravo građenja mjesečno do 5. dana u mjesecu za tekući mjesec, a samo plaćanje naknade počinje od dana upisa osnovanog prava građenja u zemljišne knjige. Nadalje, protekom roka na koje je osnovano pravo građenja, nositelj prava građenja dužan je bez odgode predati objekt vlasniku zemljišta u stanju ispravne, funkcionalne sposobnosti bez ikakvih tereta osnovanih u korist trećih osoba.

Nadmetanje za osnivanje prava građenja provest će se prikupljanjem pisanih ponuda, rok je 45 dana od dana objave nadmetanja u Narodnim novinama, a pravo na sudjelovanje u nadmetanju imaju domaće i strane pravne osobe registrirane za obavljanje djelatnosti navedene u predmetu ovog javnog nadmetanja.

Ponuda mora sadržavati stavke navedene javnim nadmetanjem, kao što su naziv ponuditelja s naznakom prebivališta ili boravišta odnosno sjedišta, ponuđenu cijenu naknade za osnovano pravo građenje i vrijeme osnivanja prava građenja, dinamički plan realizacije izgradnje s iskazanim vremenom počevši od zaključenja Ugovora za izradu idejnog projekta i izradu glavnog izvedbenog projekta, izjavu o prihvaćanju ugovorene kazne u iznosu od 3.000.000,00 kn za prekoračenje ponuđenog roka početka rada garaže, vlastitu mjenicu s naznakom „bez protesta“ na iznos od 3.000.000,00 kn naplativu u slučaju prekoračenja roka početka rada garaže, cjenik usluga javne garaže te pisma namjere poslovne banke i osiguravajućeg društva koja će pratiti ponuditelja.

Uz gore navedene stavke, ista mora sadržavati sljedeće: izvadak iz sudskog registra ne stariji do mjesec dana, izvadak iz registracije sa Državnog zavoda za statistiku, ovjereni račun dobitka i gubitka i bilancu za 2001., 2002. i procjena za 2003., dokaz o uplati jamstva za ozbiljnost ponude, punomoć za ovlaštene predstavnike odnosno opunomoćenike te popis lokacija na kojima ponuditelj obavlja djelatnost upravljanja javnim garažama.

Jamstvo za ozbiljnost ponude iznosi 2.000.000,00 kn. Ponuditelj je dužan izraditi idejni projekt javne garaže na Ilinoj glavici uključujući i rečene prateće sadržaje a sve u skladu s

Izvodom iz DPU-a. Kroz tehnološki projekt potrebno je predložiti način eksploatacije ove garaže i njezinu povezanost s drugim pratećim sadržajima. Također, ponuditelj je dužan napraviti i idejni projekt športske dvorane poštujući pri tome uvjete iz DPU-a. 9. Projektom mora biti predviđena izgradnja javne garaže ukupno BRP-e 20.000 m² s najmanje 700 parkirališnih mjesta, športske dvorane 1.750 m², športskog igrališta na krovu garaže površine 1.800 m², zelene površine od 800 m² te trafo stanice.

Cijene za usluge javne garaže na Ilijinoj glavici utvrđivat će nositelj prava građenja uz prethodnu suglasnost Gradskog poglavarstva Grada Dubrovnika, a tadašnja cijena sata parkiranja iznosila 5,00 kn koja se smatrala optimalnom.

Najpovoljnijom ponudom smatra se ponuda koja ostvari najveći broj bodova po kriteriju najviše ponuđene cijene naknade za osnovano pravo građenja, te najkraćeg vremena za koje se osniva pravo građenja, što povoljnijeg ekološkog rješenja (klasična ili automatska garaža), što većeg broja parkirališnih mjesta. Ako dva ponuditelja imaju jednak broj bodova prvenstvo ostvaruje ponuditelj koji ostvari veći broj bodova po kriteriju kraćeg vremena ponuđenog roka za osnivanje prava građenja.

Nositelj prava građenja dužan je uplatiti komunalni doprinos, naknadu za priključenje građevine na sustav opskrbe pitkom vodom i sustav odvodnje otpadnih i oborinskih voda, sve druge troškove i naknade nužne za dovođenje izgrađenih građevina u funkciju te osigurati nadzor gradnje objekata sukladno odredbama Zakona o gradnji.

Odluku o prihvatu najpovoljnije ponude donosi Gradsko poglavarstvo Grada Dubrovnika na temelju pisanog prijedloga Povjerenstva za odabir ponuditelja za osnivanje prava građenja. Rok za donošenje odluke o prihvaćanju najpovoljnije ponude je 15 dana po otvaranju ponuda. Ugovor o zasnivanju prava građenja zaključiti će se u roku 8 dana od dana donošenja odluke o prihvatu ponude.

Natječaj za osnivanje prava građenja radi izgradnje objekata bit će objavljen u Narodnim novinama, dnevnom tisku, oglasnoj ploči Grada Dubrovnika i web stranicama Grada Dubrovnika. Zapečaćene ponude u dvostrukim omotnicama s naznakom: „*Javno nadmetanje za osnivanje prava građenja – ne otvarati!*“ dostavljaju se putem pošte, preporučeno, na adresu: Gradsko poglavarstvo Grada Dubrovnika, Povjerenstvo za odabir ponuditelja za osnivanje prava građenja, Pred dvorom 1, 20000 Dubrovnik ili osobno u pisarnici Grada Dubrovnika najkasnije 45 dana od objave u Narodnim novinama. Ovaj Zaključak stupa na snagu danom donošenja, a datum primitka zahtjeva u Narodnim novinama je 6.2.2004..

Gradsko poglavarstvo Grada Dubrovnika donosi 20.4.2004. **Zaključak** gdje se za najpovoljnijeg ponuditelja po raspisanom javnom nadmetanju za osnivanje prava građenja radi izgradnje javne gradske garaže s pripadajućim prometnicama, športskim igralištima, športskom dvoranom i trafo stanicom na lokaciji Ilijina glavica u Dubrovniku, odabire tvrtka Midia Grupa d.o.o. iz Zagreba po ponudi od 25.3.2004.

Iz Zapisnika je vidljivo da je na javno nadmetanje pristigla samo jedan ponuda i jedina je udovoljavala traženim uvjetima po propisanom javnom nadmetanju. Do tada još uvijek nije

uplaćeno jamstvo u iznosu od 2.000.000,00 kn. Ponuda osigurava 716 parking mjesta, izgradnju športskih igrališta i športske dvorane kao i cijelu financijsku konstrukciju u iznosu od 9.000.000,00 kn prema priloženom troškovniku.

Ugovor o pravu građenja sklopljen je 1.4.2005. između Grada Dubrovnika i Midia Grupe d.o.o. kasnije u Tekstu kao Nositelj prava građenja. Grad Dubrovnik daje Nositelju prava građenja pravo građenja na površini i ispod površine čestice zemljišta i čestice zgrade u k.o. Dubrovnik te se pravo građenja na nekretninama zaključuje se na vrijeme od 35 godina.

Nositelj prava građenja dužan je uplatiti komunalni doprinos, naknadu za priključenje građevine na sustav opskrbe pitkom vodom i sustav odvodnje otpadnih i oborniskih voda, energetski priključak te sve druge troškove i naknade nužne za dovođenje izgrađenih građevina u funkciju.

Grad Dubrovnik je ovlašten o svom trošku provesti dodatni stručni nadzor prilikom izgradnje planiranih objekata, posebice glede osiguranja bitnih svojstava za stabilnost, trajnost i uporabljivost građevine. Stručni predstavnik Grada ima ovlaštenje u svako doba, osim u nevrijeme, obaviti uvid u izradu glavnog i izvedbenog projekta te uputiti prigovor Nositelju prava građenja u smislu primjene hrvatskih normi i tehničkih propisa, a za slučaj nedostatnosti tih propisa, primjenjuju se norme DIN, norme Europske zajednice.

Nositelj prava građenja ima pravo temeljem ovog Ugovora bez ikakve daljne suglasnosti Grada sklopiti ugovore kojima će biti zasnovan teret (hipoteka, fiducija ili neko drugo stvarno pravo) u korist trećih osoba na pravu građenja koje je predmet ovog Ugovora, s tim da takvi tereti ne mogu biti zasnovani na period dulji od perioda na koji je sklopljen ovaj Ugovor.

Ugovorne strane su suglasne da će Nositelj prava građenja nakon isteka roka, bez odgode, predati predmetne objekte u vlasništvo Gradu bez ikakvog tereta zasnovanog u korist trećih osoba. Grad je suglasan da Nositelj prava građenja može prenijeti (ustupiti) u korist svoje banke/založnog vjerovnika uknjiženog na predmetnim nekretninama, sva svoja prava iz ovog Ugovora.

Nositelj prava građenja se obvezuje Gradu isplaćivati na ime godišnje naknade za zemljište na kojima su izgrađeni predmetni objekti 3% od ostvarenog godišnjeg prihoda od poslovanja javne garaže, ali ne manje od 2.150,00 kn mjesečno. Ugovorne strane su suglasne da Nositelj prava građenja od dana upisa prava građenja u zemljišne knjige pa do puštanja u promet javne garaže na ime naknade plaćanja Gradu mjesečni iznos od 2.150,00 kn.

Nakon puštanja u promet javne garaže, Nositelj prava građenja se obvezuje naknadu uplaćivati do svakog 5. u mjesecu iznos od 2.150,00 kn te u roku 10 dana, od dana izrade konačnog godišnjeg obračuna do društva koje upravlja garažom, Nositelj prava građenja će Gradu platiti razliku do 3% godišnjeg prihoda. Za slučaj kašnjenja u plaćanju, zaračunava se zatezna kamata po propisanoj stopi. Također u slučaju prekoračenja roka ugovorna kazna iznosi 3.000.000,00 kn, a koju je Nositelj prava građenja dužan platiti samo ukoliko do kašnjenja dođe njegovom krivicom.

Ugovor o upravljanju i zakupu je ovjeren pod brojem OU-248/05 dana 1.4.2005., a ugovorne strane su Midia Grupa d.o.o. i Grad Dubrovnik, a predmet Ugovora je zakup i upravljanje javnom garažom.

Midia Grupa d.o.o. daje Gradu, odnosno Upravljačkom društvu u zakup Javnu garažu za vrijeme od 33 godine, odnosno za vrijeme trajanja prava građenja, a Grad, odnosno Upravljačko društvo prihvaća navedeni zakup.

Što se tiče obveza Grada, isti će otvoriti javnu garažu i započeti s poslovanjem najkasnije u roku od deset radnih dana od dana predaje javne garaže u posjed. Ako u navedenom roku ne započne s poslovanjem javne garaže, Grad se obvezuje isplatiti Midia Grupi d.o.o. ugovornu kaznu u iznosu od 1/365 očekivanih prihoda prema Poslovnom planu za svaki dan zakašnjenja.

Godišnja zakupnina se izračunava kao zbroj iznosa koji odgovara 8% od ukupno ostvarenih prihoda u poslovnoj godini poslovanja javne garaže te iznosa od 50 000,00 eura u kunskoj protuvrijednosti prema srednjem tečaju HNB-a, s tim da će se taj iznos ubrajati u Godišnju zakupninu tek od druge godine puštanja javne garaže u promet, a Midia Grupa d.o.o. se obvezuje navedeni iznos uplaćivati na poseban račun otvoren kod poslovne banke u svrhu formiranja fonda za održavanje.

U dijelu Ugovora pod nazivom „Financijska izvješća“ dogovoreno je da se iznos dobiti dijeli između ugovornih strana prema sljedećem omjeru: 50% Midia Grupa d.o.o. i 50% Grad. Ugovorne strane ne mogu otkazati ovaj Ugovor tijekom 15 godina od puštanja javne garaže u promet.

Naknadno su potpisana dva aneks ugovora dana 15.6.2007. za postojeći Ugovor o upravljanju i zakupu gdje se javlja Midia Grupa d.o.o. zastupana po novom trgovačkom društvu Garaža Dubrovnik d.o.o., a Grad Dubrovnik zastupan po Ragusa Parking d.o.o. za upravljanje javnom garažom u stečaju, OIB: 03562090384, Pred Dvorom 1, Dubrovnik, brisan iz Sudskog registra dana 22.02.2016. rješenjem Tt-15/4407-2.

3.1.1. Osnovni problemi projekta

Lokacija prve dubrovačke javne garaže je na predjelu Ilijina glavica. To je projekt koji je gradska uprava svrstala među prioritete te je vrijedan 17,5 milijuna eura. Kao konačni rezultat projekta se navodi rasterećenje prometno zagušenog Dubrovnika sa novih 700 parkirališnih mjesta. Objekt s četiri etaže ispod razine krova će se izgraditi na mjestu sadašnjih igrališta Osnovne škole "Marin Držić" kao vlasnika parcele namijenjene gradnji, koji će kao svojevrsnu nadoknadu dobiti dvokatnu školsku sportsku dvoranu i dva igrališta za košarku i nogomet na krovnoj terasi budućeg megaparkirališta.

Investicija povjerena tvrtki Garaža Dubrovnik d.o.o. iz sastava ciparskog "First Croatia Portfolio Limited" temelji se na ugovoru Grada Dubrovnika i financijsko-investicijske tvrtke Midia Grupa d.o.o., potpisanom u travnju 2005. godine kojim je za projektante izabran studio "Ivanišin i Kabashi arhitekti Dubrovnik-Zagreb". Ugovorna je obveza investitora izgraditi javnu garažu sa spojom cestom na stupovima između Zagrebačke ulice i Volantine u roku od 18 mjeseci. Ukoliko dođe do prekoračenja dogovorenih termina, predviđeno je plaćanje penala od oko tri milijuna kuna. Nakon dovršetka izgradnje, Garaža Dubrovnik stječe pravo korištenja objektom u sljedećih 35 godina, nakon čega garaža prelazi u gradsko vlasništvo. U razdoblju korištenja garaže, investitor je preuzeo obvezu uplate tri posto godišnjeg prihoda ostvarenog od naplate parkinga proračunu grada Dubrovnika (<http://www.gradimo.hr/clanak/pocela-izgradnja-javne-garaze/7928>).

Tvrtka Ragusa Parking d.o.o. osnovana je u svibnju 2008. godine, isključivo i samo radi upravljanja javnom garažom na Ilijinoj glavici u Dubrovniku. Ugovorom o upravljanju i zakupu upravljanje garažom povjerio joj je investitor u izgradnji garaže, tvrtka Garaža Dubrovnik d.o.o. iz Zagreba. Tim je Ugovorom Grad Dubrovnik solidarni dužnik Ragusa Parking d.o.o. po svim obvezama proizašlim iz Ugovora. Sve gubitke i nedostajuću dobit investitoru nadoknađuje Grad Dubrovnik, kao solidarni sudužnik. Bude li dobiti, Grad i investitor dijelit će je po pola.

Od samog je početka bilo jasno da Ragusa Parking svojim komercijalnim prihodima nije u mogućnosti plaćati zakup garaže i uredno podmirivati svoje obveze u dospijeću. Tako je iz poslovne dokumentacije razvidno da je ova tvrtka već 2009. godinu završila s poslovnim gubitkom u iznosu od 8.176.919,00 kn, zatim 2010. s poslovnim gubitkom od 9.100.534,00 kn, 2011. s poslovnim gubitkom od 2.147.099,00 kn, 2012. s poslovnim gubitkom od 1.697.039,00 kn te 2013. godinu s poslovnim gubitkom od 1.011.689,00 kn. U godinama 2011., 2012. i 2013. gubitci iskazani u završnim računima znatno su manji nego u ranijim godinama, isključivo iz razloga jer zakupodavac Garaža Dubrovnik d.o.o. u tim godinama nije uredno ispostavljala račune za zakup, iako je to po zakonu o računovodstvu bio dužan činiti svaki mjesec za vrijeme trajanja Ugovora.

Dakle, i u ovim su godinama stvarni gubici iznosili između 8 i 9 milijuna kuna, a ne onako kako je to iskazano u završnim računima za te poslovne godine. Konačno, sredinom 2013. godine zakupodavac Garaža Dubrovnik d.o.o. iz Zagreba stečajnom je dužniku otkazao Ugovor o upravljanju i zakupu, čime se konačno zaustavilo beskonačno gomilanje poslovnih

gubitaka. Već u 2009. godini imovina Ragusa Parking d.o.o. nije pokrivala postojeće obveze pa su već tada postojali svi uvjeti za stečaj tvrtke. Tada je postalo očigledno da dužnik nije u mogućnosti ostvarivati prihode koji bi bili dostatni za pokriće troškova poslovanja. Nastavkom poslovanja kontinuirano su se nagomilavale obveze za koje je bilo jasno da neće biti podmirene, a što je u konačnici za posljedicu imalo trajnu nemogućnost podmirenja troškova i stečaj. Od samog osnivanja društva i samog početka poslovanja 2009. godine, bilo je sasvim jasno da će se nad ovim društvom otvoriti stečajni postupak, za koji su svi uvjeti postojali već sredinom 2009 (http://www.srd-je-grad.hr/garaza_ukratko/).

Nad javnom garažom pokrenut je stečajni postupak. Početkom rujna 2016. godine Trgovački sud u Zagrebu koji vodi stečaj je odbio brzi stečajni postupak te će se provoditi redovni postupak. To znači da se kroz stečaj neće moći pokrenuti arbitraža i Grad Dubrovnik što se tiče garaže ne bi trebao imati nikakvih troškova. Grad Dubrovnik će se zalagati da kroz stečajni postupak kupi garažu za odgovarajući iznos te su Grad Dubrovnik i Sanitat Dubrovnik d.o.o. angažirali sudskog vještaka za procjenu vrijednosti iste (<http://www.gradonacelnik.hr/vijesti/dubrovnik-javna-garaza-ide-u-stecaj-grad-je-zeli-kupiti>).

Grad Dubrovnik i dalje traži odgovore na pitanja zbog čega je investicija isprva ponuđena po cijeni od devet na kraju narasla na 17,9 milijuna eura pa je u skladu s odlukom donesenom na tematskoj sjednici Gradskog vijeća 12. studenoga 2011. godine županijskom državnim odvjetništvu dostavio podnesak sa zahtjevom da poduzme odgovarajuće radnje u svezi s ispitivanjem osnovanosti sumnji iznesenih na sjednici o izgradnji javne garaže na Ilijinoj glavici. Kako se ističe u priopćenju gradskog ureda za odnose s javnošću, u dopisu Grad traži odgovore na pitanja zbog čega je investicija isprva ponuđena po cijeni od devet na kraju narasla na 17,9 milijuna eura. Isti zahtijeva da se utvrdi je li počinjena šteta za grad kad u "javno-privatnom partnerstvu" nije priznato i valorizirano gradsko vlasništvo nad uloženim zemljištem, posebice ako se uzme u obzir činjenica da su s druge strane za ulaganje Midia grupe dogovorene kamate od osam posto.

U istom podnesku Grad Dubrovnik moli da se istraži na temelju kojeg zakonskog propisa je 3,1 milijuna eura doznačeno na račune trgovačkog društva na Malti, što je Grad Dubrovnik za tu svotu dobio i zbog čega isti mora vraćati taj novac. Nadalje se zahtijeva ispitivanje odgovornosti potpisnika ugovora kojim se grad obvezuje na davanje jamstava trgovačkom društvu kojega nije vlasnik iako je ta ugovorena stavka u suprotnosti s hrvatskim zakonima. Zahtjev je na znanje dostavljen PU Dubrovnik, Državnom uredu za reviziju i Ministarstvu uprave. Na tematskoj sjednici Gradskog vijeća bivša dubrovačka gradonačelnica, za čijeg su mandata garaža i dvorana s raznim sadržajima izgrađene, iscrpno je iznijela troškovnik gradnje. Po njenim riječima prva ponuda je bila 9 milijuna eura, ali tada se govorilo o montažnoj dvorani iznad garaže, a nije se vodilo računa o GUP-u koji nalaže da dvorana mora biti čvrsti objekt (<http://politikaplus.com/novost/46855/zahtjev-dorh-u-za-postupanje-u-slucaju-javna-garaza>).

Još u proljeće 2005. godine svečano je objavljeno kako u ulaganje vrijedno 17 milijuna eura zajednički ulaze Grad Dubrovnik i investitor Midia grupa d.o.o. sa sjedištem u Laganu te je osnovana svega par mjeseci prije s minimalnim temeljnim kapitalom od 20 tisuća kuna. Bivša

gradonačelnica Dubrovnika je za javnu garažu dala gradsko zemljište od nepunih 20.000 metara četvornih te Midia grupa d.o.o. u taj zahvat ulazi s 30 % vlastitih novaca i bankovnim zajmom. Kada su mediji o tome počeli pisati da bi ugovor mogao biti izrazito nepovoljan jer je Grad uložio svojih vrlo vrijednih 20 tisuća kvadrata zemljišta, te pod nepoznatim uvjetima osigurao dobar dio kreditnih sredstava za ulaganje vrijedno 17 milijuna eura kojim će gospodariti netko drugi, ista je preko noći napravila presedan te je ugovor o gradnji garaže proračunskim novcem proglasila "poslovnom tajnom".

Tada je odlukom iste zabranjeno svako neovlašteno korištenje podataka iz ugovora jer bi njihovo javno objavljivanje proizvelo štetu Gradu Dubrovniku, odnosno kako je stajalo u odluci Grada Dubrovnika moglo bi štetiti pregovaračkoj poziciji Grada Dubrovnika u budućim postupcima i pregovorima. Nakon glasnih kritika iz oporbe, bivša gradonačelnica je ugovor proglasila javnim, ali uz niz klauzula.

Na Sjednici Gradskog vijeća iz 29.2.2016. godine glavna tema je bila javna gradska garaža. Nakon arbitraže pri HGK po kojoj Grad Midia grupi ne mora platiti niti lipe od traženih 261 milijuna kuna, Midia grupa d.o.o. je predala novi zahtjev za 105 milijuna kuna. PBZ je samostalno donio odluku o kreditu, a da nisu imali nikakve instrumente plaćanja te Grad nije izdao nikakve mjenice. Midia grupa d.o.o. je pošla u stečaj dok je u međuvremenu osnovala tvrtku Constructus preko koje ostvaruje profit, odnosno 17 milijuna u dvije godine bez suglasnosti Grada Dubrovnika.

Samo 20 dana nakon što je objekt predan, Midia grupa d.o.o. je poslala prvi zahtjev mjenicama. Nadalje je iznesena sumnja da je Midia grupa odabrala propast projekta kako bi se preko mjenica pokušala obogatiti. Grad navodi da je izašao Midia grupi u susret s nekoliko koraka, među ostalim i izmjenama GUP-a. Odlukom arbitražnog suda utvrđeno kako su ugovor iz 2005. godine, kao i dva aneksa ugovora valjani dok je tužba je djelomično odbačena jer je sud utvrdio kako Midia grupa nakon što je potraživanja prebacio na PBZ nije imao pravo na otkaz ugovora koji su napravili.

Garaža Dubrovnik d.o.o. je od 7. 11. 2011. godine blokirana za više desetina milijuna kuna te je pokrenut postupak predstečajnog postupka. Jednoglasno je utvrđeno kako će Zaključak Gradskog vijeća biti potvrđen na nekoj od sjednica Vijeća, a usuglasiti će ga Povjerenstvo za garažu.

3.2. Rezultati istraživanja

Glavni problem ovog istraživanja jest nedostupnost adekvatnih podataka kojima bi se potkrijepio teoretski dio ovog rada zbog čega je upućen dopis Gradu Dubrovniku i tadašnjoj Povjerenici Vlade RH dana 30.3.2017. godine glede uvida u osnovne podatke i dokumentaciju vezanu za javnu gradsku garažu Dubrovnik. Isti je odgovoren pozitivno od strane Upravnog odjela za poslove gradonačelnika dana 14.4.2017.

Javna garaža je prvi projekt na području Grada Dubrovnika koji je financiran kroz model JPP-a. Na samom početku projekta je bilo vidljivo kako ista neće riješiti problem prometa te da će vrlo vjerovatno posloovati s gubitkom s obzirom da će je domaće stanovništvo manje koristiti od turista koji Dubrovnik više posjećuju u određenim ljetnim mjesecima. Čak je i tadašnjim članovima dubrovačke gradske vlade bilo je jasno da je riječ o neisplativom projektu iz njegovog poslovanja. Međutim, pod pritiskom domaćeg stanovništva, javna garaža se morala izgraditi i tako donekle ublažiti problem prometa na užem području Grada.

Jedino moguće rješenje jest da se prihodi iz poslovanja javne gradske garaže umanjnim za operativne troškove pokriva dio kreditnih obveza, a nedostajuća razlika iz proračuna Grada Dubrovnika, ukoliko Ragusa parking d.o.o. to nije u mogućnosti, odnosno da gubitak javne garaže plaćaju korisnici Proračuna, tj. stanovnici grada Dubrovnika. Za tadašnji proračun Grada Dubrovnika, a i u idućem nizu godina to nije bio nikakav problem iako rizici uvijek postoje. Postavlja se očito pitanje je li stvarna cijena koštanja izgradnje javne garaže morala biti 17.9 milijuna eura ili je mogla biti manja.

Često se u dnevnom tisku pisalo da je Grad Dubrovnik pred bankrotom, jer mora platiti svih cca 100 milijuna kuna duga Privrednoj banci Zagreb d.d. zbog činjenice da nije otplatio dospjele kreditne rate u proteklih dvije godine, iako je na to bio obavezan jer glavni dužnik, Ragusa parking d.o.o. u jednakom vlasništvu Garaže Dubrovnik d.o.o. u vlasništvu Midia grupe i Grada Dubrovnika tu svoju obvezu nije izvršio u rokovima dospelja.

Javna gradska garaža, financirana kroz model JPP-a, trebala je riješiti ili bar donekle ublažiti najveći problem grada Dubrovnika – promet kao i prateću infrastrukturu (parkirna mjesta, itd.). Dakle, Grad Dubrovnik je kao javni partner raspisao javno nadmetanje objavljeno u NN 9.2.2004. gdje je objavljeno sljedeće: čestice zemlje na kojima će se graditi buduća garaža, početna visina naknade za osnivanje prava građenja, definiran rok prava građenja, rok za dostavu ponuda, što sve ponuda mora sadržavati, jamstvo za ozbiljnost ponude, idejni projekt zajedno sa pratećim sadržajima, definiran cjenik za usluge javne garaže i kriteriji bodovanja najpovoljnije ponude. Pristigla je samo jedna ponuda i to ona Midia grupe d.o.o. koja je zadovoljavala sve uvjete Grada Dubrovnika.

Obveze za kredite Grada Dubrovnika u 2012. iznose 39.703.470,00 kn, od čega se obveze u iznosu 28.506.367,00 kn odnose na zaduživanje u prethodnim godinama za kupnju poslovne zgrade i građevinskog zemljišta, a obveze u iznosu 11.197.103,00 kn odnose se na zaduživanje u 2012. Sva gradska poduzeća imaju pozitivno financijsko poslovanje, stabilna su, bez minusa na računu, dobro vođena, bez prijetnji štrajkovima i s dobrim kolektivnim ugovorima. Grad i njegova poduzeća bez problema otplaćuju kredite i raste im kreditni

rejting, a jedina financijska prijetnja Gradu jest Garaža Dubrovnik, koja predstavlja potencijalnu štetu od 200 milijuna kuna i koja se našla u predstečajnom postupku. (Lopižić, I., 2016., Grad Dubrovnik kao jedinica lokalne samouprave, str. 355.)

Nakon likvidacije i brisanja svih društava iz Sudskog registra koji su upravljali javnom garažom, trenutno istom upravlja BOE Croatia d.o.o. za upravljanje nekretninama sa sjedištem u gradu Zagrebu, Planinska 13 a, OIB: 49083584371, a koja pripada grupaciji BOE Gebäudemanagement sa sjedištem u Innsbrucku i podružnicom u Beču od 2007. godine.

4. ZAKLJUČAK

Javna gradska garaža, financirana kroz model JPP-a, trebala je riješiti ili bar donekle ublažiti najveći problem grada Dubrovnika – promet kao i prateću infrastrukturu (parkirna mjesta, itd.). Dakle, Grad Dubrovnik je kao javni partner raspisao javno nadmetanje objavljeno u NN 9.2.2004. gdje je objavljeno sljedeće: čestice zemlje na kojima će se graditi buduća garaža, početna visina naknade za osnivanje prava građenja, definiran rok prava građenja, rok za dostavu ponuda, što sve ponuda mora sadržavati, jamstvo za ozbiljnost ponude, idejni projekt zajedno sa pratećim sadržajima, definiran cjenik za usluge javne garaže i kriteriji bodovanja najpovoljnije ponude. Pristigla je samo jedna ponuda i to ona Midia Grupe d.o.o. koja je zadovoljavala sve uvjete Grada Dubrovnika.

Spletom okolnosti javna gradska garaža Dubrovnik se našla u predstečajnom postupku te je od 7.11.2011. blokirana za više desetina milijuna kuna te predstavlja potencijalnu štetu od 200 milijuna kuna za Grad Dubrovnik i njegovo stanovništvo.

Nakon likvidacije i brisanja svih društava iz Sudskog registra koji su upravljali javnom garažom, trenutno istom upravlja BOE Croatia d.o.o. za upravljanje nekretninama sa sjedištem u gradu Zagrebu, Planinska 13 a, OIB: 49083584371, a koja pripada grupaciji BOE Gebäudemanagement sa sjedištem u Innsbrucku i podružnicom u Beču od 2007. godine.

Jedino moguće rješenje jest da se prihodima iz poslovanja javne gradske garaže umanjenim za operativne troškove pokriva dio kreditnih obveza, a nedostajuća razlika iz proračuna Grada Dubrovnika, ukoliko Ragusa parking d.o.o. to nije u mogućnosti, odnosno da gubitak javne garaže plaćaju korisnici Proračuna, tj. stanovnici grada Dubrovnika. Za tadašnji proračun Grada Dubrovnika, a i u idućem nizu godina to nije bio nikakav problem iako rizici uvijek postoje. Postavlja se očito pitanje je li stvarna cijena koštanja izgradnje javne garaže morala biti 17.9 milijuna eura ili je mogla biti manja.

LITERATURA

Knjige, poglavlja u knjigama i zbornici radova

1. Agencija za javno-privatno partnerstvo, (2014.), *Rizici u projektima javno-privatnog javno-privatnog partnerstva (identifikacija, kvantifikacija i alokacija)*, Priručnici za pripremu i provedbu modela partnerstva
2. Amandmani Ugovora o koncesiji, NN br.71/95
3. Aralica Z., Račić D., Šišinački J., (2007.), *Projektno financiranje infrastrukture*, Privredna kretanja i ekonomska politika 112
4. Bajo, A., Jurlina Alibegović, D., (2008.), *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Školska knjiga, Zagreb
5. 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, Vol.XXIII No.1
6. Breženski J., Čengija, J., Jug, J., Marenjak, S., Matešić, G., Amidžić-Peročević, K., Lukeš, M., Vrana, K., (2007.), *Javno-privatno partnerstvo i drugi načini upravljanja nekretninama*, Novi informator d.o.o., Zagreb
7. Brigham, E.F. (1995.): *Fundamentals of Financial Management*, The Dryden Press, Orlando, Florida, 7th edition
8. Chandavarkar, A., (1994.), *Infrastructure Finance: Issues, Institutions and Policies*, Policy Research Working Paper, No. 1374, Washington, D.C.: The World Bank
9. Coghill, K., Woodward, D., (2005), Political issues of Public-Private Partnerships, u: H. Graeme & G. Carsten (ed.), *The Challenge of Public Private Partnership: Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar
10. European Commission, (2004.), *Dugoročni ugovori između vladinih institucija i nevladinih partnera (javno-privatno partnerstvo)*, European Commission Theme 2, Economy and Finance, EK
11. Gulija, B., (2004.), *Javno-privatno partnerstvo*, Euroscope, Europski dokumentacijski centar, Zagreb, , No. 73

12. Jurić, D., (2011.), *Statusno javno-privatno partnerstvo*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci, 32(1)
13. Kačer, H., Kružić, D., Perković, A., (2008.), *Javno - privatno partnerstvo*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 45(3)
14. Kumaraswamy, M.M.; Zhang, X.Q., (2001.), *Governmental role in BOT-led infrastructure development*, International Journal of Project Management 19/4
15. Ladavac, J., (1999.), *Financiranje cestovne izgradnje u Hrvatskoj*, magistarski rad, Zagreb, Ekonomski fakultet
16. Leko, V. (2004.), *Financijske institucije i tržišta*, Zagreb, Mirkorad
17. Leko, V. (2005.), *Modeli financiranja posebnih namjena u kojima je sadržan javni interes*, Zagreb, Adverta
18. Lopižić, I., (2016.), *Grad Dubrovnik kao jedinica lokalne samouprave*, Zagrebačka pravna revija, Vol.4 No.3, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
19. Marenjak, S., (2006.), *Javno-privatno partnerstvo i Smjernice Vlade RH*, Računovodstvo i financije 52(9)
20. Marenjak, S., (2007.), *Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj*, Građevinar, Zagreb
21. Marenjak S., Kušljic D., (2009.), *Pravni okvir javno-privatnog partnerstva*, Građevinar 61
22. Mijatović, N. (2007.), *Javno-privatno partnerstvo*, Hrvatska pravna revija 7(3)
23. Murton, M., (2008.), *A Practical Guide to PPP in Europe*, City and Financial Publishing
24. Persoli, A. M., (2010.), *Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba*, Hrvatska javna uprava, 10(4)
25. Pogarčić, Z., (2006.), *Javno privatno ortaštvo-partnerstvo*, Računovodstvo, revizija i financije, 16(10)

26. Pollitt, M. (2005), *Learning from UK Private Finance Initiative experience*, u: H. Graeme & G. Carsten (ed.), *The Challenge of Public Private Partnership: Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar
27. Rogić Lugarić, T. (2005), *Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj i granice decentralizacije*, magistarski znanstveni rad, Zagreb, Pravni fakultet
28. Savas, E. S., (2000.), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Seven Bridges Press
29. Šeparović, P., I., (2006), *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*, Golden marketing - Tehnička knjiga, Zagreb
30. Šimović, J., Rogić Lugarić T., Šimović H., Vuletić-Antić B., (2007.), *Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa*, Hrvatska javna uprava, god. 7., br. 1.
31. Tolić, V. (2004)., *Koncesija u komunalnom gospodarstvu*, magistarski rad, Zagreb: Pravni fakultet
32. Udovčić, A., Mečev, D., (2011.), *Javno-privatno partnerstvo: Primjenjivost iskustava na Republiku Hrvatsku, Praktični menadžment*, Vol. II, br. 3
33. Vukmir, B., (1989.), *Međunarodna plaćanja*, Ekonomski institut, Zagreb
34. Vukmir, B., (2009.), *Novo pravno uređenje javno-privatnog partnerstva s posebnim osvrtom na podzakonske propise u Zakonu o JPP*, Zbornik 47. susreta pravnika – Opatija
35. Yescombe, E., R., (2010.), *Javno-privatna partnerstva: Načela politike i financiranje*, MATE d.o.o., Zagreb
36. Zakon o izvršavanju državnog proračuna (NN 137/06)
37. Zakon o koncesijama RH (NN 89/92)
38. Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 129/08)
39. Zakon o tržištu plina RH (NN 68/01, 87/05)

Internetski izvori:

1. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm 21.03. 2017.
2. http://www.constructionweblinks.com/Resources/Industry_Reports_Newsletters/June_3_2002/project_finance.htm 22.03 2017.
3. <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm> 22.03.2017.
4. <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni> 27.03. 2017
5. <http://www.mingo.hr/> 27.03.2017.
6. <http://cei.hr/> 27.03.2017.
7. <http://www.aik-invest.hr/jpp/institucionalni-okvir/> 27.03.2017.
8. <https://www.zakon.hr/z/241/Zakon-o-vlasni%C5%A1tvu-i-drugim-stvarnim-pravima> 22.04.2017.
9. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_09_98_2258.html 22.04.2017.
10. <https://lider.media/aktualno/tvrtke-i-trzista/poslovna-scena/novi-broj-lidera-kako-se-ukljuciti-u-novi-val-javno-privatnog-partnerstva/> 13.05.2017.
11. <http://www.aik-invest.hr/jpp-project/grad-dubrovnik-skole/> 13.06.2017.
12. <http://www.edubrovnik.org/infrastruktura/> 13.06 2017.
13. http://www.srd-je-grad.hr/garaza_ukratko/ 15.06.2017.
14. <http://www.gradimo.hr/clanak/pocela-izgradnja-javne-garaze/7928> 15.06.2017.
15. <http://politikaplus.com/novost/46855/zahtjev-dorh-u-za-postupanje-u-slucaju-javna-garaza> 15.06. 2017.
16. <http://www.index.hr/mobile/clanak.aspx?category=Vijesti&id=436868> 15.06.2017.

POPIS ILUSTRACIJA

Slike:

Slika 1. Spektar uključenosti privatnog sektora u suradnju s javnim sektorom i modeli JPP....	7
Slika 2. Temeljne osobine odabranih oblika realizacije javno-privatnog partnerstva	15
Slika 3. Struktura projektnog financiranja infrastrukture temeljem koncesije.....	18
Slika 4. Shematski prikaz kategorizacije projekata JPP-a kao tekućeg zaduženja države ili privatnog partnera	26

IZJAVA

Izjavljujem pod punom moralnom odgovornošću da sam završni rad izradila samostalno, isključivo znanjem stečenim na Odjelu za ekonomiju i poslovnu ekonomiju, služeći se navedenim izvorima podataka i uz stručno vodstvo mentora doc. dr. sc. Meri Šuman Tolić, kojoj se još jednom srdačno zahvaljujem.

Katarina Bupić
