

Financijski klub

Javne financije

Javno privatno partnerstvo

Istraživački rad

Alan Štefanac

alan.stefanac@gmail.com

Ključne riječi: Javno privatno partnerstvo, javni sektor, privatni sektor

Zagreb, travanj 2011.

Sadržaj:

1. Uvod i definiranje javno-privatnog partnerstva	3
2. Razvoj JPP-a	3
3. Značajke i ciljevi JPP-a.....	4
4. Sudionici JPP-a i postupak odobravanja JPP-a.....	5
5. Primjena i primjeri JPP-a u RH.....	6
6. Zaključak.....	7
7. Literatura.....	8

1. Uvod i definiranje javno-privatnog partnerstva

Tijekom druge polovice 20-tog stoljeća dogodio se tehnološki razvoj koji je predvodio privatni sektor. Gospodarski rast u navedenom razdoblju temeljio se na inovaciji i implementaciji novih tehnoloških dostignuća te se javila potreba za uključivanjem javnog sektora za financiranje takvih namjena, odnosno u modernizaciju i povećanje kvalitete svojih usluga. Međutim, ograničena financijska sredstva javnog sektora nisu bila u stanju pratiti rastuće potrebe za usvajanjem suvremene infrastrukture i kvalitetne usluge koje su nametnuli realni sektor i stanovništvo. Budući da se upravljanje od strane realnog (privatnog) sektora pokazalo efikasnije, kako organizacijski (pri realizaciji projekata), tako i troškovno, javila se potreba za osnivanjem javno-privatnog partnerstva.

Javno-privatno partnerstvo (JPP) po definiciji predstavlja široki aspekt definicija, međutim najvažniji elementi svih definicija su da JPP predstavlja zajednički projekt javnog partnera i privatnog partnera, profitnog ili neprofitnog karaktera te planiranje i odlučivanje o realizaciji projekta. Budući da se privatni sektor pokazao efikasniji u upravljanju oskudnim resursima i vremenom realizacije projekta, javni sektor je 80-tih godina omogućio da se i privatni sektor uključi u realizaciju određenih projekata od javnog interesa¹. Stoga možemo zaključiti da JPP podrazumijeva kooperativne pothvate u sklopu kojih javni i privatni sektor udružuju svoja materijalna i nematerijalna dobra te stručna znanja kako bi usmjeravanjem resursa, raspodjelom rizika i nagrada zadovoljili efikasnije i kvalitetnije neku javnu potrebu.

Projekti na kojima se primjenjuje JPP su projekti vezani uz velike infrastrukturne radove kao što su: izgradnja i opremanje bolnica, škola, športskih dvorana, ili projekti izgradnje i upravljanja vezani uz koncesijski ugovor kao što su: cestogradnje, vodovodi, zračne luke i itd.

2. Razvoj JPP-a

Tijekom 80-ih počinje intenzivnija primjena JPP-a kao alternativnog modela financiranja javnih potreba za kvalitetnijom i efikasnijom uslugom. Predvodnici ovakvog modela financiranja bile su ekonomski razvijenije zemlje koje su ranije prepoznale prednosti privatnog sektora i nedostatke javnog sektora. Poticaj primjeni JPP-a u financiranju rastućih potreba za financiranjem posebnih namjena je bio Maastrichtski sporazum iz 1992.², te su svakako smjernice Europske komisije, ali i rezultati zemalja koje su primjene JPP pokazali prednosti ovakvog načina financiranja namjena, stoga možemo očekivati rast ovakvog načina financiranja potreba javnog sektora i u zemljama u razvoju.

Značajan doprinos JPP-u je doprinjela „Zelena knjiga o javno-privatnom partnerstvu Europske unije o javnim ugovorima i koncesijama“. Navedeni dokument obuhvaća analize oko definiranja područja JPP-a, klasifikacije i oblike povezivanja. Unutar dokumenta se razlikuju dva oblika partnerstva: ugovorne prirode i institucionalne prirode. Razlike se očituju u oblicima povezanosti i okvirima zajedničkog djelovanja među partnerima.

¹ infrasturktorni jaz (optičke mreže, cestovne mreže i itd.) – izvor: Leko V., Stojanović A., grupa autora, Modeli financiranja namjena koje sadrže javni interes, Zagreb, 2011.

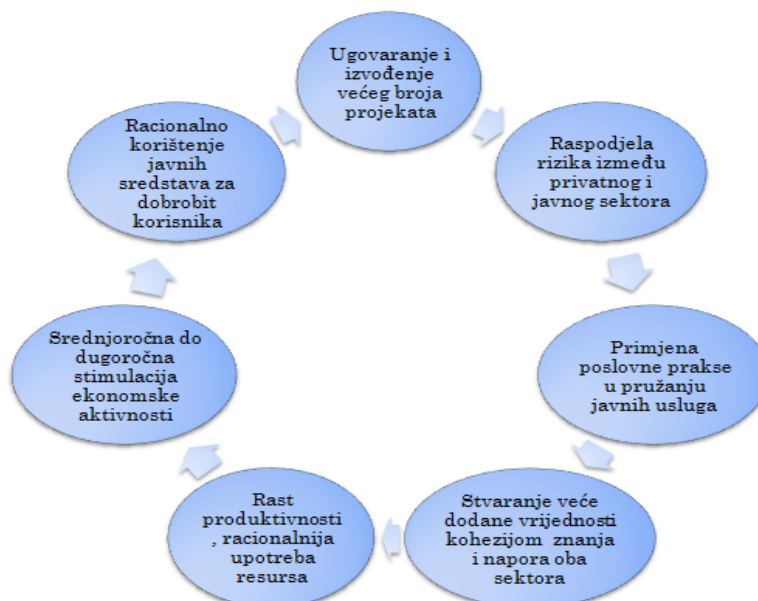
² ograničenje godišnjeg proračunskog deficita do 3%

3. Značajke i ciljevi JPP-a

Ciljevi koji se žele postići korištenjem JPP-a vezani su uz izbjegavanje nedostataka s kojima se susreće sam javni sektor, stoga se nastoji osigurati partnerstvo kojim će se ostvariti:³

- ugovaranje i izvođenje većeg broja projekata
- podjela rizika između ugovornih strana, dakle javnog i privatnog sektora
- korištenje efikasnosti privatnog sektora koji će svoja dostignuća implementirati u rad javnog sektora
- stvaranje dodane vrijednosti kroz spajanje dostignuća, znanja, materijalnih i nematerijalnih resursa oba sektora
- povećanje produktivnosti, uvođenje tržišnog natjecanja u tradicionalne javne usluge, racionalizacija poslovanja i pružanja usluga
- transparentnost (procedura, natječaja i itd.)
- razvoj novih modela financiranja i upravljanja projektom JPP-a
- benefiti za korisnike javnih usluga i dobara – kvaliteta uz razumnu cijenu

Slika 1. Značajke i ciljevi JPP-a (vlastita izrada)



Izvor: Leko V., Stojanović A., grupa autora, Modeli financiranja namjena koje sadrže javni interes, Zagreb, 2011.

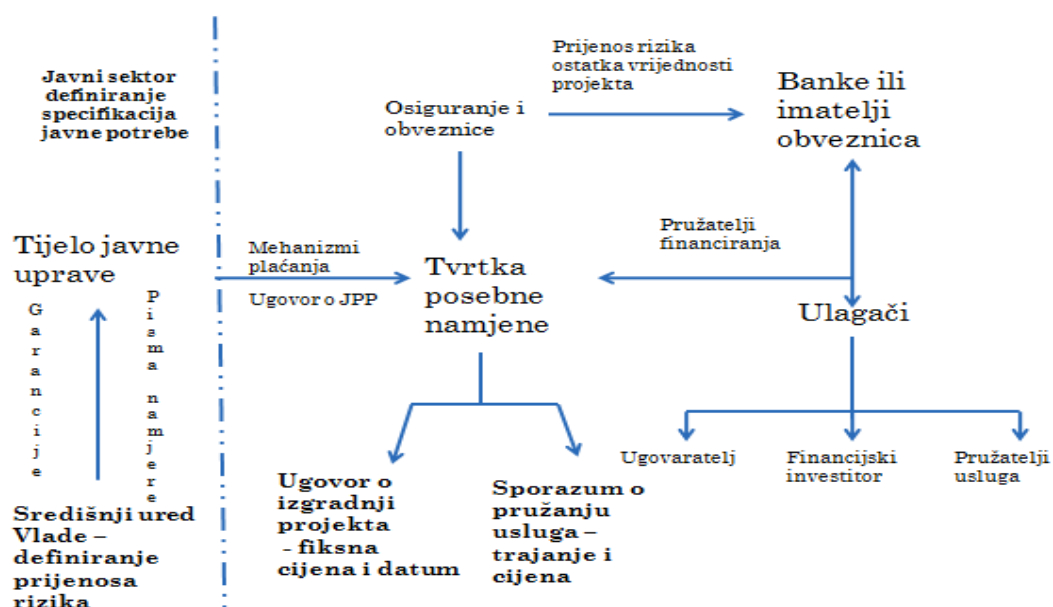
³ op. cit. Leko V., Stojanović A.

Na slici 1. prikazan je ciklus JPP-a kroz elemente ciljeva koji se mogu ostvariti korištenjem ovakvog oblika financiranja i organiziranja, te realizacije projekata od javnog interesa i značaja.

4. Sudionici JPP-a i postupak odobravanja JPP-a

Odlike partnerstva u JPP-u su da su svi sudionici ravnopravni te obostranim ugovaranjem partnerstva. Institucionalni i zakonodavan okvir po kojem se stvaraju partnerski odnosi ovisi o svakoj zemlji zasebno. Glavni sudionici JPP-a su: javni partner (inicijator cijelog projekta) i privatni partner te poseban pravni subjekt (izvođač ili koncesionar), te tvrtka specialne namjere (SPV, PC i itd.). Javni sektor prepoznaje potrebu za pružanjem javne usluge, organizira javni natječaj te se na njega prijavljuju predstavnici privatnog sektora sa svojim ponudama vezanim uz realizaciju projekta ili organizaciju cijelog projekta nakon izvedbe te se najpovoljniji ili najkvalitetniji partner odabire. Možemo stoga zaključiti da JPP-a prolazi kroz faze: razrade koncepcije projekta i planiranje provedbe po modelu JPP-a, odabir odgovarajućeg modela JPP-a i izbor privatnog partnera za provedbu JPP-a. Postupak i veze unutar JPP-a su vidljive na slici 2. gdje su prikazani odnosi i poveznice među sudionicima.

Slika 2. Struktura modela JPP-a u financiranju projekta od javnog interesa



Izvor: : Leko V., Stojanović A., grupa autora, Modeli financiranja namjena koje sadrže javni interes, Zagreb, 2011.

Budući da se JPP-om nastoji zadovoljiti javna potreba, postoje uz institucionalne i zakonodavne okvire i ugovorni okviri, stoga razlikujemo: ugovaranje koncesijskih ugovora, ugovaranje zajedničkih poduhvata (joint venture) i modele operativnog najma. Obzirom na vrstu ugovora postoje različite razine povezanosti javnog i privatnog

partnera, a s time da postoje i različite razine raspodjele rizika i troškova prilikom provedbe i upravljanja projektom.

5. Primjena i primjeri JPP-a u RH

U RH postoji uređeni institucionalni i zakonski okvir⁴ vezan uz primjenu JPP-a, te možemo reći da RH postoji još puno prostora za primjenu ovakvog modela financiranja javnih poreba prvenstveno zbog rasta zaduženosti, neefikasnosti javne uprave i itd. Stoga možemo očekivati u budućnosti veću primjenu ovakvog modela financiranja.

Neki od projekata koji su se financirali i relalizirali primjenom JPP-a su: izgradnja sportskih objekata za potrebe SP u rukometu (2009.), izgradnja obrazovnih objekata (Osijek, Koprivnica), izgradnja ekoloških pročišćivača u Zagrebu, Bina-Istra i itd. Stoga možemo zaključiti na temelju provedenih projekata, te i novih projekata u pripremi (npr. terminal zračne luke Pleso) da će se u budućnosti veći broj projekata od javnog interesa financirati upravo na temelju JPP-a.

Slika 3. primjena JPP-a u zemljama članicama EU i pristupnim članicama RH i Turska

EU ČLANICE	ŠKOLE	BOLNICE	STAMBENE ZGRADE	SPORTSKI OBJEKTI	OBJEKTI ZA POTREBE MIN. OBRANE	ZATVORI	AERODROMI	CESTE	VODOVOD I KANALIZACIJA	ŽELJEZNICE	LAGANE ŽELJEZNICE
AUSTRIJA	○	●				○	○	●	○	●	
BELGIJA	○		●		○		●	●	●	○	○
DANSKA	●			●		○		●	○	●	
FINSKA	●	●			○		●	☆☆☆	☆☆☆	●	☆☆☆
FRANCUSKA	○	●			○	●	●	☆☆☆	☆☆☆	●	☆☆☆
NJEMAČKA	☆	○			☆	●	○	☆	☆☆	☆	☆
GRČKA				☆			☆☆☆	☆			
IRSKA	☆	●	●					☆☆	☆☆		●
ITALIJA		☆	○	●		○	●	☆☆	●		☆
LUXEMBURG							○				
NIZOZEMSKA	●	○	○		○	○		☆	☆	☆	
NORVEŠKA (nije čl. EU)	●	●			○	○		☆		○	
PORTUGAL	○	●	○			○	○	☆☆☆	☆☆	○	☆
ŠPANJOLSKA	○	●		○			○	☆☆☆	☆☆		●
ŠVEDSKA		○			○			○		○	☆
VELIKA BRITANIJA	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆		☆☆☆
DRŽAVE KANDIDATI ZA PRISTUP U EU											
TURSKA							☆	○	☆	○	○
HRVATSKA	☆	○		●		○	○	☆	☆		○

PREGOVORI U TIJEKU	○
USTUPANJE RADOVA U TIJEKU	●
UGOVORENI RADOVI	☆
VELIKI BR. ZAVRŠENIH PROJEKATA	☆☆
VELEIKI BR. PROJEKATA U UPORABI	☆☆☆

Izvor: PriceWaterHouseCoopers 2005

Izvor: S.Marenjak, V.Skenderović i dr, *Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj*, 2007., pregledni rad

⁴ Agencija za javno-privatno partnerstvo, Odjel za javno-privatno partnerstvo – MINIGROP, Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Zakon o javnoj nabavi i itd.

6. Zaključak

Modeli javno-privatnog partnerstva u svuremenim gospodarstvima sve su češći model financiranja projekata javnog interesa. Nekoliko je razloga za takvu odluku o alternativnom načinu financiranja projekata, počevši o smanjenom opterećenju javnih proračuna, efikasnije provedbe projekta i inovativnosti (integracija nove tehnologije i upravljanja) u projektima, a bez smanjenja kvalitete javne usluge.

7. Literatura

1. Leko, V., Stojanović, A., grupa autora, *Modeli financiranja namjena koje sadrže javni interes*, 2011., Zagreb
2. Marenjak, S., Skenderović V., i dr, *Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj*, 2007., pregledni rad
3. Agencija za javno-privatno partnerstvo <http://www.ajpp.hr/> (travanj 2011.)
4. Odjel za javno-privatno partnerstvo MINGORP
<http://www.mingorp.hr/default.aspx?id=1661> (travanj 2011.)