

## JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

Božena Gulija

### Uvod

Javno-privatno partnerstvo podrazumijeva suradnju između tijela javne vlasti s privatnim sektorom, bilo na razini središnje ili lokalne zajednice, s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe.

Znatan pomak u razvoju javno-privatnog partnerstva te širenju prakse prijenosa financiranja i upravljanja aktivnostima od javnog interesa na razinu privatnog sektora počinje se događati devedesetih godina 20. stoljeća, zahvaljujući nizu okolnosti. Nove, promijenjene okolnosti uključuju veću spremnost države da u svoje projekte uključi privatne poduzetnike i iskoristi njihova znanja i vještine, ali i izražen nedostatak proračunskih sredstava za financiranje rastućih javnih potreba. Svjetska banka procjenjuje da trenutno privatni sektor financira oko 15% investicija u infrastrukturu. Budući da se predviđa da će tijekom idućeg desetljeća biti potrebno još oko 250 mlrd USD za infrastrukturne projekte, očita je potreba za većim angažmanom privatnog sektora u tom području.

### Definiranje pojma »javno-privatno partnerstvo«

U najširem smislu javno-privatno partnerstvo mogli bismo definirati kao skupinu zajedničkih inicijativa javnog sektora te privatnog profitnog i neprofitnog sektora u kojima svaki subjekt pridonosi određene resurse i sudjeluje u planiranju i odlučivanju.

Međutim, pod pojmom javno-privatno partnerstvo danas se u užem smislu podrazumijevaju kooperativni pothvati u sklopu kojih javni i privatni sektori udružuju resurse

i stručna znanja kako bi, kroz prikladne alokacije resursa, rizika i nagrada, zadovoljili neku javnu potrebu. Na taj način, primjenom različitih metoda, privatni sektor može uposliti svoje resurse i vještine u pružanju dobara i usluga koje tradicionalno osiguravaju državne službe.

Pojam partnerstva naglašava novu kvalitetu odnosa između države i poduzetnika, koja je znatno više uravnotežena kroz podjele rizika i nagrada u odnosu na prijašnje uske ugovorne odnose iz područja javne nabave. To ne mora značiti da svi subjekti sudjeluju na ravnopravnoj osnovi, već da svaki partner sudjeluje ovisno o svojim mogućnostima i ulozi u partnerstvu. Važan je aspekt javno-privatnog partnerstva i njegova načelna konceptijska otvorenost i dugoročna suradnja.

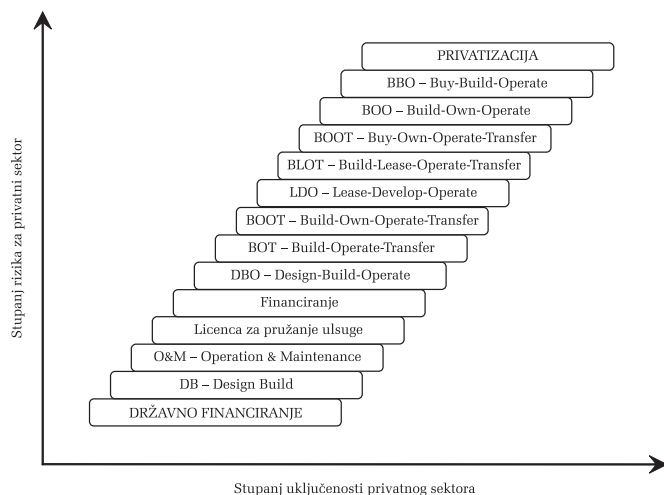
U biti, to partnerstvo obuhvaća dvije dimenzije: stratešku i operativnu. Dok se strateška razina odnosi na koordiniranje političkih ciljeva i određivanje prikladnih uloga svakog partnera, operativna se bavi realizacijom i provedbom predviđenih projekata. Suprotno ranijim konceptima, javno-privatno partnerstvo podrazumijeva da privatni sektor ne sudjeluje samo u realizaciji projekta nego i u procesu odlučivanja.

Bit javnog privatnog partnerstva ogleda se u raspodjeli rizika. Jer, za uspjeh projekta važno je pravilno ustanoviti rizike povezane sa svakom komponentom i fazom projekta te ih alocirati tako da ravnoteža osigura najbolju vrijednost (za uložene resurse) u odnosu na rizike koje preuzima partner koji može na najbolji način upravljati tim rizicima tako minimizirati sveukupne troškove.

Mogućnosti koje stoje na raspolaganju za pružanje javnih usluga kreću se od neposrednog pružanja usluge države

do potpune privatizacije, kada država sve odgovornosti, rizike i nagrade za pružanje usluge prenosi na privatni sektor. Unutar tog spektra, javno-privatno partnerstvo možemo razvrstati u nekoliko skupina ovisno o stupnju uključenosti javnog i privatnog sektora i o alokaciji rizika.

**Graf:** Modaliteti javno-privatnog partnerstva



Ugovori iz područja dugoročne suradnje javnog i privatnog sektora obuhvaćaju aktivnosti financiranja, dizajniranja, implementacije i operacionalizacije projekata iz područja izgradnje infrastrukture i pružanja javnih dobara i usluga, a uobičajena terminologija (i engleske kratice) jasno opisuje koje funkcije pojedini ugovori pokrivaju.

**Design-Build (DB):** Privatni sektor osmišljava i gradi infrastrukturu sukladno specifikacijama javnog sektora, najčešće za fiksnu cijenu, pa je troškovni rizik uglavnom prenesen na privatni sektor. (Često se smatra da DB projekti nisu dio spektra javno-privatnih partnerstava.)

**Operation & Maintenance Contract (O&M):** Privatni poduzetnik, temeljem ugovora, pod određenim uvjetima upravlja javnom imovinom, a vlasništvo nad imovinom ostaje u rukama države.

**Design-Build-Finance-Operate (DBFO):** Privatni sektor osmišljava, financira i gradi javno dobro, uzima ga u dugoročni najam te njime upravlja, a nakon isteka najma predaje ga javnom sektoru.

**Build-Own-Operate (BOO):** Privatni sektor financira, gradi, i upravlja dobrom u svom vlasništvu. Ograničenja javnog sektora proizlaze iz temeljnog ugovora i provode se kroz permanentno reguliranje od strane javnih vlasti.

**Build-Own-Operate-Transfer (BOOT):** Privatni poduzetnik dobiva franšizu za financiranje, dizajn, izradu i upravljanje dobrom (kao i pravo da naplaćuje korištenje) tijekom određenog razdoblja, nakon kojeg se vlasništvo nad dobrom predaje javnom sektoru.

**Buy-Build-Operate (BBO):** Transfer javne imovine privatnom ili mješovitom entitetu najčešće temeljem ugovora

prema kojem će se dobro unaprijediti i njime upravljati od strane privatnog poduzetnika tijekom određenog razdoblja.

**Operation License:** Privatni operater dobiva dozvolu ili pravo da pruža javnu uslugu, najčešće u određenom razdoblju. Taj model često se koristi kod IT projekata.

**Finance Only:** Privatni sektor, obično financijska tvrtka, neposredno financira projekt ili koristi različite mehanizme, poput dugoročnog zakupa ili izdavanja obveznica.

## Prednosti javno-privatnog partnerstva

Javno-privatna partnerstva znatno utječu na javne financije putem:

- generiranja novih izvora dohodka, nove infrastrukture i novih usluga
- poticanja industrijskog razvoja, kojeg je posljedica porast fiskalnih prihoda i
- bolje usmjeravanje javnih sredstava.

Kroz javno-privatna partnerstva također je moguće redefinirati neposrednu ulogu države u gospodarskim procesima. Naime, stručne privatne tvrtke mogu mnogo uspješnije provesti kompleksne projekte. Taj koncept stoga predstavlja odgovor države na potrebu za efikasnošću privatnog sektora u usporedbi s metodama javnog sektora. Javno-privatno partnerstvo ujedno je učinkovit način povećanja produktivnosti javnih usluga i smanjivanja veličine države.

Naime, sredstva prikupljena oporezivanjem mogu se smanjiti i resursi preusmjeriti u stvaranje društvenog bogatstva. Ono stoga doprinosi boljoj alokaciji državnih prihoda i jamči dinamično upravljanje javnim financijama i javnom infrastrukturom.

Treba napomenuti da javno-privatno partnerstvo predstavlja i novu filozofiju koja državu vraća u okvir koji joj omogućuje da se više usredotoči na svoje izvorne funkcije: predstavljanje građana i pružanje usluga koje nije moguće prenijeti na privatni sektor.

Posljednjih godina zabilježen je porast suradnje javnog i privatnog sektora s ciljem razvijanja i izgradnje infrastrukture iz područja zaštite okoliša i transporta, a projekti se sve više šire i u druga područja. Naime, prednosti koje pruža suradnja s privatnim sektorom postaju sve očiglednije:

**Brža izgradnja infrastrukture.** JPP često omogućuje javnom sektoru da umjesto jednokratnog kapitalnog izdvajanja plaća korištenje usluge za trajanja projekta, pa je moguće pristupiti izgradnji infrastrukturnih projekata koji bi inače bili izvan proračunskih ograničenja.

**Brža provedba.** Budući da je za dizajn i izgradnju odgovoran privatni sektor, te da je plaćanje od strane javnog sektora vezano uz raspoloživost usluge, postoje poticaji privatnom sektoru da radove izvede što brže kako bi se što prije počelo s upotrebom.

**Manji ukupni troškovi.** Privatni sektor zainteresiran je za smanjivanje troškova u cijelom razdoblju operacionalizacije projekta, što je teško postići uz postojeće mehanizme upravljanja u javnom sektoru.

**Bolja alokacija rizika.** Temeljni je princip javno-privatnog partnerstva alociranje pojedinog rizika partneru koji ga može preuzeti uz najmanji trošak. Treba istaknuti da je cilj optimizirati, a ne maksimizirati, prijenos rizika kako bi se osiguralo stvaranje najveće vrijednosti.

**Kvalitetnija usluga.** Raspodjela rizika treba poticati privatni sektor na unapređenje kvalitete pružene usluge. Npr., u većini projekata te kategorije plaćanje je vezano uz zadovoljavanje unaprijed predviđenih standarda usluga.

**Stvaranje dodatnih prihoda.** Privatni sektor mora biti u mogućnosti stvoriti dodatne prihode od trećih osoba, smanjujući na taj način izdvajanja (subvencije) javnog sektora.

**Učinkovitije upravljanje.** Prenoseći odgovornost za pružanje javnih usluga država se javlja u ulozi regulatora i usmjerava se na aktivnosti planiranja i kontrole umjesto upravljanja svakodnevnim pružanjem usluga. Osim toga, uvodeći konkurencije u javni sektor moguće je usporediti pružanje javnih usluga s tržišnim standardima kako bi se osiguralo da se za uložena sredstva dobiva najbolja vrijednost.

Jedini teoretski preduvjet za pružanje usluge putem javno-privatnog partnerstva jest da tom aktivnosti mora biti moguće bolje upravljati kroz ugovor nego neposrednim izdavanjem naredbi. Ključni organizacijski princip potreban za upravljanje javnom uslugom putem ugovora je razdvajanje funkcija demokratske kontrole i operativnog pružanja usluge. Osim toga, kako bi se moglo upravljati operativnim funkcijama putem ugovora, mora biti moguće jasno definirati prirodu, razinu i potrebnu kvalitetu tražene usluge. Iako postoje očiti sigurnosni razlozi za isključivanje privatnog sektora iz određenih javnih funkcija poput policije, vojske ili pravosuđa, granice se i u tim sektorima pomiču te privatne inicijative polako ulaze u neke aktivnosti (npr. upravljanje zatvorima i zaštitarska djelatnost).

Stoga, u načelu, reorganiziranje aktivnosti javnih vlasti u kategorije demokratske kontrole i operativnog pružanja usluga omogućuje da se širokim spektrom operativnih djelatnosti upravlja kroz ugovor, a da se time ne dovede u pitanje integritet demokratskog procesa. Također, treba istaknuti da je tehnologija upravljanja putem ugovora znatno sofisticiranija od hijerarhijskog upravljanja u javnim službama. Osim toga, ugovor pruža transparentnu specifikaciju usluge i definira standarde kvalitete s kojima se pruženu uslugu može usporediti.

## Javno-privatna partnerstva u Europskoj uniji

Tijekom posljednjeg desetljeća, fenomen javnog privatnog partnerstva u Europskoj uniji razvija se u mnogim područjima koja tradicionalno spadaju u javni sektor. Brojni razlozi objašnjavaju porast važnosti javno-privatnog partnerstva u EU. U kontekstu proračunskih ograničenja s kojima su suočene države članice Unije, ovaj model je važan jer omogućava privatno financiranje javnih usluga. Drugo objašnjenje polazi od želje da se u javnom sektoru iskoriste prednosti efikasnijih organizacijskih i operativnih metoda privatnog poduzetništva. Razvoj javno-privatnog partnerstva također je moguće promatrati kao dio šire

promjene uloge države u gospodarstvu, koja se pomiče od uloge neposrednog subjekta prema ulozi organizatora, regulatora i kontrolora.

Na razini EU ne postoje posebna pravila koja uređuju javno-privatno partnerstvo. Međutim, svaki pravni akt, bilo ugovorni ili uniteralni, kojim javno tijelo povjerava obavljanje gospodarske aktivnosti trećoj osobi, mora biti usklađen s pravilima i načelima koja se odnose na slobodu pružanja usluga i poslovnog nastana (čl. 43 i 49 Ugovora o EZ), a to posebno obuhvaća načela transparentnosti, jednakog tretmana, proporcionalnosti i uzajamnog priznavanja. Osim toga, detaljnije odredbe primjenjuju se u slučajevima obuhvaćenim direktivama koje uređuju procedure dodjeljivanja javnih ugovora, a kojih je cilj zaštititi interese poduzetnika iz drugih država članica koji bi željeli ponuditi dobra ili usluge javnom sektoru.

Javno-privatna partnerstva kreirana na temelju ugovora koje možemo kvalificirati kao »javne ugovore« u sklopu direktiva koje koordiniraju procedure dodjeljivanja javnih ugovora moraju biti usuglašena s odredbama tih direktiva. Međutim »koncesije za radove« obuhvaća tek nekoliko odredaba sekundarnog zakonodavstva, dok »koncesije za usluge« nisu uopće obuhvaćene direktivama kojima se reguliraju »javni ugovori«. Iz toga slijedi da su pravila EU koja se odnose na izbor privatnog partnera na razini Zajednice koordinirana u različitoj mjeri pa su na nacionalnim razinama mogući vrlo različiti pristupi.

Kako bi se stekao najbolji uvid u najbolje nacionalne prakse, Komisija je u siječnju 2003. godine objavila Smjernice za uspješna javna privatna partnerstva (*Guidelines for Successful Public Private Partnerships*) kao praktičan alat za javni sektor suočen s mogućnostima strukturiranja shema javno-privatnih partnerstava. Svrha Smjernica nije pružiti cjelovitu metodologiju ili definirati tekuću i buduću politiku, već poslužiti kao vodič za utvrđivanje i razvoj pitanja i tema koji su ključni za uspjeh javno-privatnog partnerstva.

Stoga se Smjernice fokusiraju na četiri osnovna područja:

- osiguranje otvorenog pristupa tržištu i tržišnog natjecanja
- zaštita javnih interesa i maksimiranje dodane vrijednosti
- definiranje optimalne razine subvencija (isplata) i
- izbor najprimjerenije vrste partnerstva za određeni projekt.

Strukturirana su u pet tematskih cjelina:

- strukture javno-privatnih partnerstava, njihova prikladnost i čimbenici uspješnosti
- pravne i regulatorne strukture
- financijske i gospodarske posljedice javno-privatnih partnerstava
- integriranje državnih subvencija i ciljeva javno-privatnih partnerstava i
- koncepcija, planiranje i implementacija projekata.

Komisija je 30. travnja 2004. godine predstavila Zelenu knjigu o javno-privatnim partnerstvima (*Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*) koja analizira fenomen partnerstva s obzirom na pravo EU iz područja javne nabave i koncesija. Također, treba istaknuti da taj dokument predstavlja jedan od prioriteta određenih Komisijinom strategijom za unutarnje tržište za razdoblje od 2003. do 2006.

godine, te doprinosi mjerama planiranim u okviru inicijative za rast u EU.

Cilj Zelene knjige je otvoriti raspravu o tome je li na razini Zajednice potrebno intervenirati kako bi se osiguralo da gospodarski subjekti država članica imaju bolji pristup različitim oblicima javno-privatnih partnerstava u situaciji pravne sigurnosti i tržišnog natjecanja. U tu svrhu, sustavno su opisana različita pravila i načela koja proizlaze iz prava Zajednice o javnim ugovorima i koncesijama, a koja se primjenjuju pri izboru privatnog partnera. Zelena knjiga također postavlja niz pitanja o postojećoj praksi i uočenim problemima u državama članicama, kako bi se procijenilo jesu li u dovoljnoj mjeri jasna i prikladna za javno-privatna partnerstva.

Zelena knjiga obrađuje problematiku javno-privatnih partnerstava stvorenih samo na ugovornoj osnovi (*contractual PPPs*), te onih koja uključuju zajedničko sudjelovanje javnog i privatnog partnera u pravnoj osobi u mješovitom vlasništvu (*institutional PPPs*).

Te dvije skupine odraz su raznolikosti modela javno-privatnih partnerstava s kojima se susrećemo u državama članicama EU, a svakoj skupini zajednička su neka specifična pitanja u pogledu primjene prava Zajednice na javne ugovore i koncesije.

Pojam »čisto ugovorno javno-privatno partnerstvo« označava partnerstvo utemeljeno isključivo na ugovornim vezama između različitih partnera, a obuhvaća širok spektar projekata u kojima se jedan ili više zadataka, većeg ili manjeg obujma, povjeravaju privatnom partneru, što može uključivati dizajniranje, financiranje, izvedbu, održavanje nekog javnog dobra ili pružanje usluge. U tom kontekstu, jedan od najpoznatijih modela, često nazivan »koncesijski model«, karakterizira neposredna veza između privatnog partnera i krajnjeg korisnika: privatni partner pruža javnosti uslugu, »umjesto«, iako pod kontrolom, javnog partnera. Drugo tipično obilježje je metoda plaćanja naknade za izvedene radove, koja se sastoji u pristojbama koje plaćaju korisnici usluge, po potrebi dopunjene državnim subvencijama. U drugim slučajevima privatni partner ima zadaću izvesti i upravljati nekim infrastrukturnim dobrom za javnog partnera. Primjer te skupine je model »inicijative za privatno financiranje« (*Private Finance*

*Initiative – PFI*) kakav se često prakticira u Velikoj Britaniji. Prema tom modelu, naknada za privatnog partnera ne isplaćuje se kroz pristojbe koje plaćaju korisnici, već kroz neposredne uplate javnog partnera. Provedba ugovornog partnerstva primarno je uređena u nacionalnom zakonodavstvu. Međutim, ugovorne odredbe također moraju biti usuglašene s načelima jednakog tretmana i transparentnosti.

Institucionalizirana javno-privatna partnerstva podrazumijevaju stvaranje nove pravne osobe sa svrhom da se javnosti pruži neko dobro ili usluga. Međutim, treba napomenuti da se, osim stvaranjem nove tvrtke, institucionalizirana partnerstva mogu provesti i tako da privatni partner stekne kontrolu nad već postojećim javnim poduzećem. Ovakvi modeli najčešće se koriste na lokalnim razinama državne vlasti, kao npr. kod opskrbe vodom ili odvoza smeća. Važno je istaknuti da se odredbe koje se odnose na javne ugovore i koncesije izravno ne odnose na transakcije koje se tiču stvaranja poduzeća u mješovitom vlasništvu. Međutim, ukoliko je ovakva poslovna transakcija popraćena delegiranjem zadataka koji bi mogli biti alocirani javnim ugovorom ili koncesijom, važno je da bude usuglašena s načelima prava Zajednice.

\* \* \*

Europska komisija pozvala je sve zainteresirane strane da pošalju komentare, sugestije i odgovore na pitanja formulirana u Zelenoj knjizi, a na temelju primljenih očitovanja ocijenit će se potreba budućim inicijativama. Instrumenti koji Uniji stoje na raspolaganju za poboljšanje učinkovitosti javno-privatnih partnerstava uključuju priopćenja, mjere za bolju koordinaciju nacionalnih praksi ili razmjenu najboljih praksi između država članica. Komisija ne želi prejudicirati ishod rasprave i zato Zelena knjiga ne sadrži konkretne prijedloge niti se zalaže za neku specifičnu opciju. Budući su u Hrvatskoj javno-privatna partnerstva tek u začetku, bit će važno pratiti i usklađivati domaći zakonodavni okvir i praksu sa strategijom Unije.

## Literatura

Commission of the European Communities, Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, 30.4.2004, COM(2004) 327 final;

European Commission, Directorate-General Regional Policy, Guidelines For Successful Public – Private – Partnerships, January 2003;

United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE), Guidelines on Private Public Partnerships for

Infrastructure Development, December 2000, ECE/TRADE/NONE/2000/8;

Critical Choices: The Debate over Public-Private Partnerships and What it Means for America's Future, National Council for Public-Private Partnerships, Washington D.C., 2003;

Public Private Partnerships – UK Expertise for International Markets, International Financial Services, London, 2003.