

Ponude i ugovori  
**JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO**  
**UVOD**

Prof.dr.sc. Vladimir Skendrović



**POSEBNOSTI FINANCIRANJA INFRASTRUKTURE I JAVNIH  
OBJEKATA**

- Javna infrastruktura ne može biti u privatnom vlasništvu jer:
  - je infrastruktura javno/opće dobro
  - ili to nije predviđeno zakonom (napr. Zakon o komunalnom gospodarstvu)
- Javni objekti (škole, bolnice i sl.) nemaju tržišnu vrijednost
- Financiranje nije moguće osigurati hipotekom na takve objekte, ili je to vrlo otežano i nesigurno za financijere

## MOGUĆI IZVORI FINANCIRANJA

- Proračun
- Zaduženja - zajmovi:
  - komercijalne banke i investicijski fondovi
  - međunarodne financijske institucije (Svjetska banka, EBRD, EIB)
  - bilateralne razvojne banke (KfW)
- Darovnice:
  - EU predpristupni fondovi
  - vezane darovnice
- Javno privatno partnerstvo (JPP)

JPP uvod

3

## ŠTO JE JPP ?

- Javno privatno partnerstvo (JPP) je: "ulaganje privatnog novca za stvaranje javnog dobra ili pružanje javne usluge."
- JPP nije partnerstvo kojem je svrha komercijalna djelatnost.
- To ne znači da javni i privatni sektor ne trebaju ulaziti u međusobnu suradnju s komercijalnom svrhom - ali to nije JPP

JPP uvod

4

## JPP NIJE NOVOST

### Čarobna riječ JPP

Da li je JPP kao pojam - zaista nov?

Cesta  
Lujzijana  
1803

Sueski  
kanal  
1869

Panamski  
kanal  
1889

Transsibirska  
željeznica  
1891

### ZAJEDNIČKE OSNOVE:

Planiranje

Građenje

Financiranje

Gospodarenje

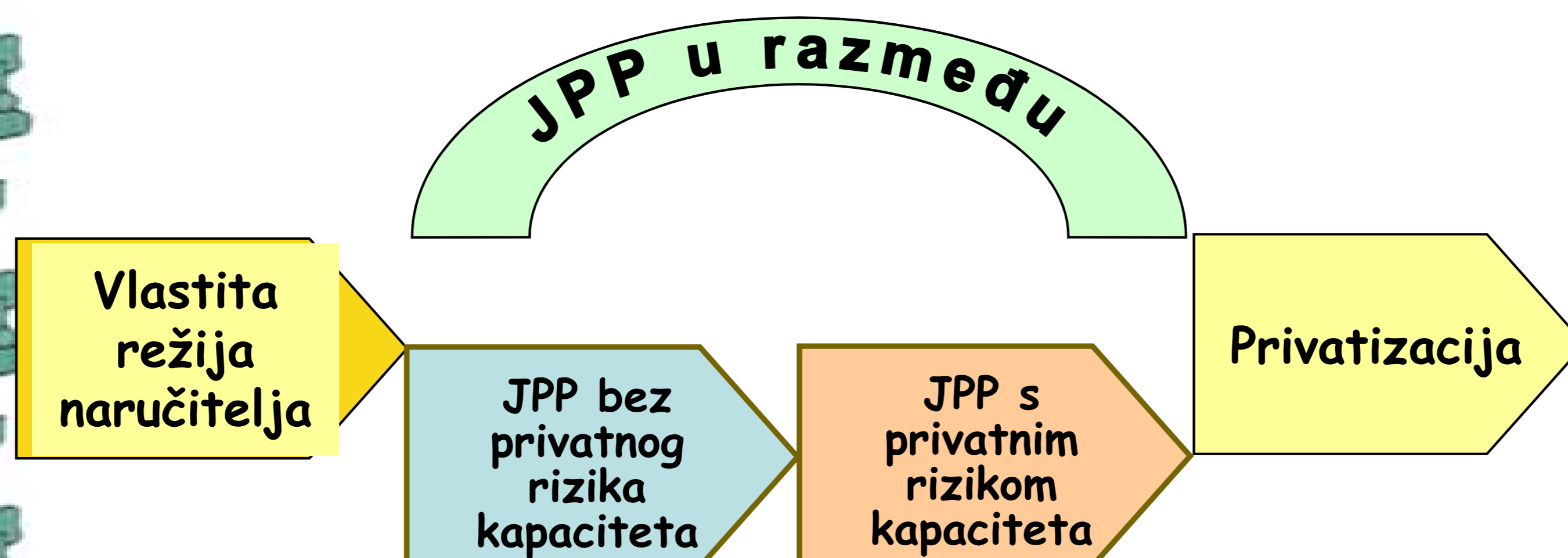
Od prometnih do infrastrukturnih investicijskih projekata

JPP uvod

5

## ŠTO MOŽE JPP?

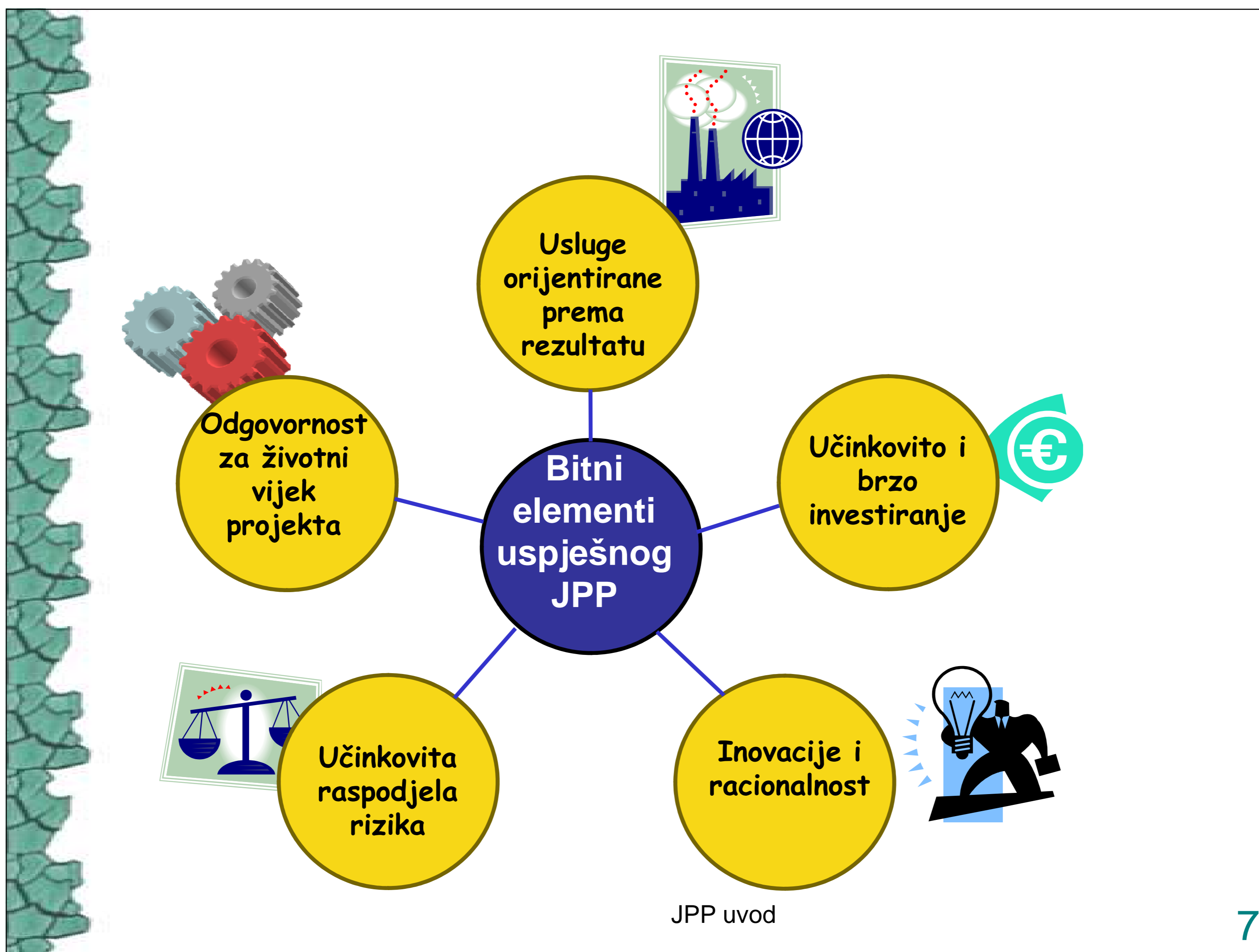
Mogućnost ispunjenja zadaća od općeg interesa



+ Mogućnost direktnog utjecaja javnih naručitelja -

JPP uvod

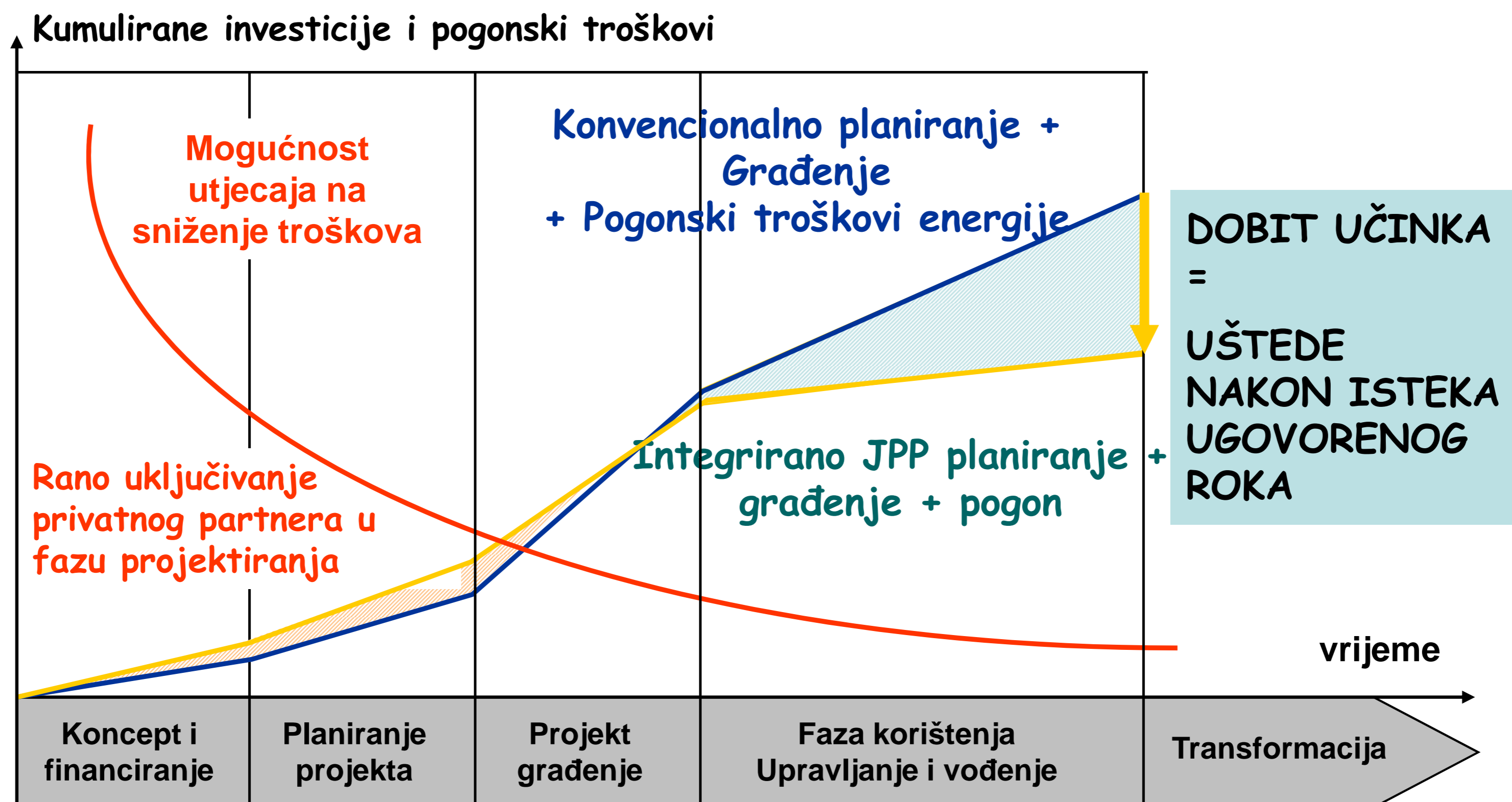
6



- ## JOŠ NEŠTO!
- U klasičnom financiranju projekata putem zaduženja, javni sektor mora vraćati dug bez obzira da li se i kakva usluga pruža korisnicima, pa čak i u slučaju da je građevina koja se financirala dugom propala ili više ne postoji.
  - U JPP projektima javni sektor ili direktni korisnik plaćaju uslugu u opsegu i kvaliteti u kojoj tu uslugu pruža privatni partner. Rizik postojanja i održavanja građevine snosi privatni partner i on vraća dug u svakom slučaju.
- JPP uvod
- 8

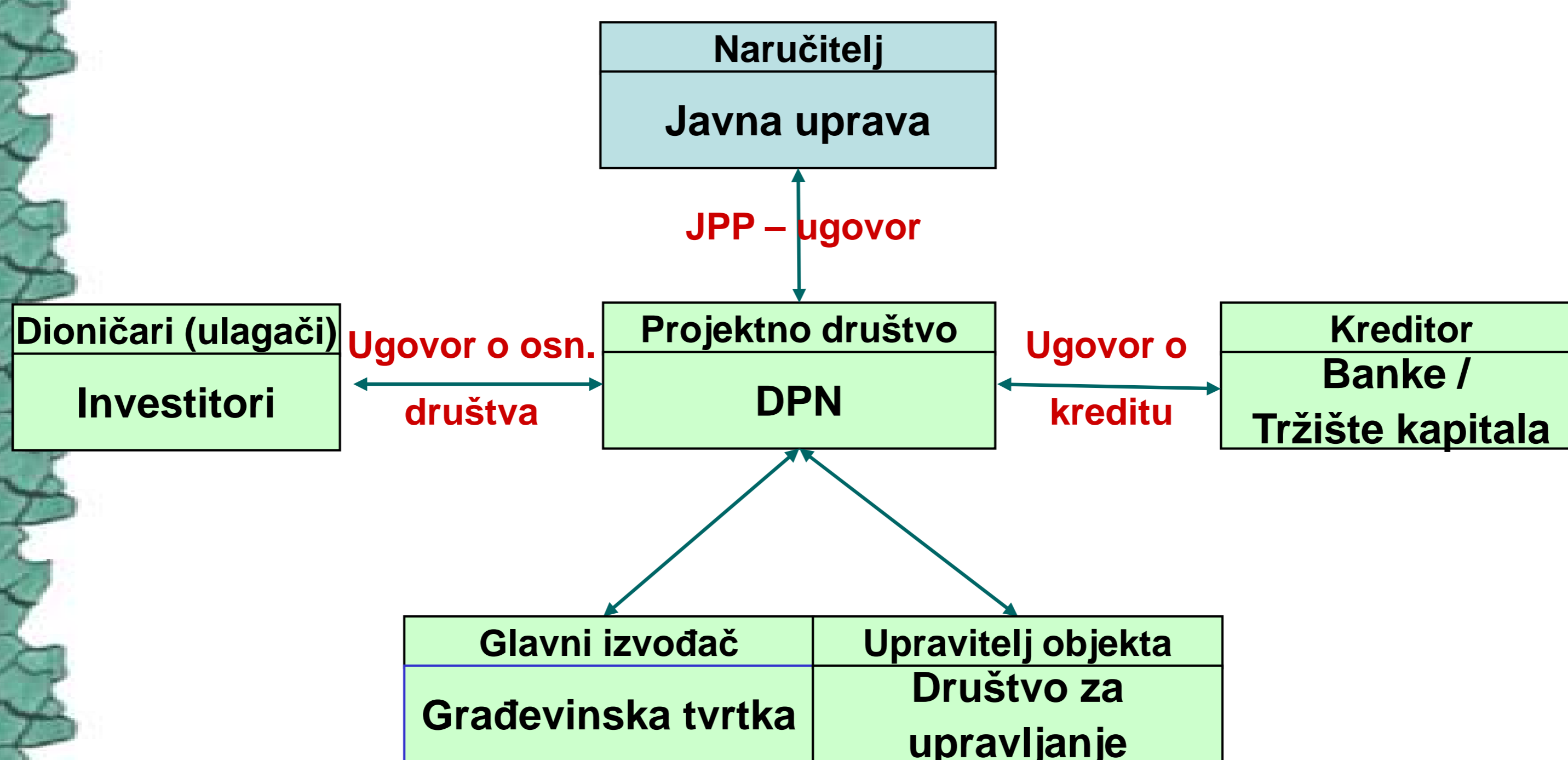
## KAD NASTAJE DOBIT OD UČINKOVITOSTI JPP-a ?

Osnovna usporedba razvoja troškova u JPP - tijekom održivog vijeka korištenja



9

## OSNOVNA STRUKTURA JPP



10

## PRIMJENA JPP NA INFRASTRUKTURNE I JAVNE OBJEKTE

- ☞ Škole, fakulteti, studentski domovi
- ☞ Zgrade javne uprave
- ☞ Sportske i multifunkcionalne dvorane
- ☞ Zatvoreni bazeni
- ☞ Zatvori
- ☞ Vojarne
- ☞ Ceste, mostovi, tuneli
- ☞ Bolnice
- ☞ Kanalizacija, vodoopskrba, odvodnja, pročišćavanje voda
- ☞ Gospodarenje otpadom
- ☞ Infrastruktura željeznica
- ☞ Luke

11

## OPREZ

- JPP nije recept za sve probleme koji su posljedica nedostatnog proračuna.
- Za svaki projekt treba utvrditi da li JPP daje "*value for money*" u usporedbi s tradicionalnim načinima ugovaranja.
- JPP zahtijeva dugotrajnu i često skupu pripremu i dogovore partnera
- Primjena JPP bez tržišnog nadmetanja jest recept za neuspjeh

12

## EUROPA I PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Pojam javno - privatnog partnerstva (JPP) nije jednoznačno definiran na razini EU, ali postoje dokumenti Europske komisije koji služe kao upute za primjenu tih modela:

1. **Green Paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions (travanj 2004.)**
2. **Guidelines for Successful Public-Private Partnership (ožujak 2003.)**

## ŠTO KAŽE GREEN PAPER?

*Green Paper* kaže:

Javno-privatno partnerstvo odnosi se na oblike kooperacije između javnih organa i poslovnog svijeta s ciljem da se osigura financiranje, gradnja, obnova, upravljanje ili održavanje neke infrastrukture ili pružanje usluga.

*Green Paper* daje preporuke o postupcima nabave i ugovaranja JPP

## OBLICI JPP

Od manjeg do maksimalnog učešća privatnog sektora

Ugovor o uslugama  
Ugovor o upravljanju  
Ugovor o upravljanju i pogonu  
Ugovor o najmu  
Koncesija  
*BOT*  
*PFI*  
Djelomična privatizacija

JPP uvod

15

## MODELI JPP-a PREMA *GREEN PAPER (1)*:

### 1. ČISTI UGOVORNI ODNOS (*dva modela*):

- ❖ *Koncesijski model* - koncesionar naplaćuje pružanje usluge od korisnika. Ako financira i gradi objekt onda *BOT*
- ❖ *PFI (Privatna Financijska Inicijativa)* - privatni operator naplaćuje svoje usluge od javnog sektora, korisnika objekta

JPP uvod

16

## MODELI JPP PREMA *GREEN PAPER* (2):

### 2. INSTITUCIONALNA KOOPERACIJA JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA U OKVIRU NEKE ODREĐENE INSTITUCIJE (*dva modela*):

- ❖ Javni i privatni sektor osnivaju i zajednički vode novu instituciju (*Joint Venture*)
- ❖ Privatni sektor preuzima i vodi postojeću instituciju

## KONCESIJSKI MODEL

- Privatni sponzori na osnovi **koncesije ili ugovora** preuzimaju odgovornost za financiranje i gradnju te održavanje i upravljanje infrastrukturnim objektom tijekom određenog razdoblja.
- Sponzori osnivaju **društvo posebne namjene (DPN)** a svoj ulog i troškove pokrivaju **naplatom usluga od direktnih korisnika** na osnovi koncesije ili ugovora
- Preuzimaju **komercijalne rizike** - promet, potrošnja i sl.

## PRIVATNA FINANCIJSKA INICIJATIVA

Zajednički pothvat privatnog i javnog sektora u izgradnji i korištenju javnih zgrada (bolnice, škole, zatvori, objekti javne uprave, neka komunalna infrastruktura).

Privatni partneri, osnivaju **društvo posebne namjene (DPN)** i naplaćuju svoj ulog i troškove **od javnog sektora**, kojem daje na korištenje izgrađene kapacitete.

Naplata je u mjesečnim iznosima koji ovise o **raspoloživosti kapaciteta i razini usluge**.

## Zakonodavni okvir

- Zakon o javno privatnom partnerstvu (NN 129/08)
- Zakon o koncesijama (NN 125/08)
- Zakon o javnoj nabavi (NN 110/2007)

## ŠTO KAŽE ZAKON O JPP?

Javno-privatno partnerstvo u smislu ovog Zakona je dugoročan oblik suradnje između javnog i privatnog partnera, pri čemu privatni partner, u svrhu provedbe projekta JPP-a, preuzima rizik gradnje i rizik dostupnosti i/ili rizik potražnje, te jednu ili više zadaća, kao što su:

- financiranje, projektiranje, građenje, održavanje ili rekonstrukciju javne građevine,
- pružanje usluga upravljanja građevinom od javnog interesa, odnosno pružanje javnih usluga krajnjim korisnicima na izgrađenoj građevini.

JPP uvod

21

## ŠTO KAŽE ZAKON O JPP?

... na način da mu javni partner dodjeljuje pravo građenja ili neko drugo stvarno pravo i/ili koncesiju, dok javni partner zadržava pravo nadzora te preuzima obvezu plaćanja naknade, ukoliko nije ugovoreno da se naknada za korištenje izgrađene ili dograđene građevine i/ili pružene usluge u cijelosti naplaćuje od krajnjih korisnika.

JPP uvod

22

## ŠTO KAŽE ZAKON O JPP?

- b) u zamjenu za preuzete obveze, javni partner može na privatnog partnera prenijeti određena stvarna prava i/ili privatnom partneru dodijeliti koncesiju i/ili privatnom partneru plaćati naknadu u novcu,
- c) svaki od partnera preuzima odgovornost za rizik na koji može utjecati, ili je odgovornost podijeljena, a s ciljem optimalnog upravljanja rizikom tijekom trajanja projekta JPP-a, uz ostalo i korištenjem upravljačkih, tehničkih, financijskih i inovacijskih sposobnosti privatnog partnera, te promicanjem razmjene vještina i znanja između javnog i privatnog partnera.

## ŠTO KAŽE ZAKON O JPP?

- (2) Privatnom partneru uz izvršavanje obveza iz stavka 1. točke a) ovoga članka može biti dopušteno i obavljanje gospodarske aktivnosti u okviru provedbe projekta JPP-a, ali samo ukoliko mu na drugi način nije moguće osigurati potrebnu razinu isplativosti sudjelovanja u projektu JPP-a i povrat uložениh sredstava.
- (3) Predmet JPP-a ne može biti isključivo isporuka robe, kao niti isključivo koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra.

## ŠTO KAŽE ZAKON O KONCESIJAMA\_

«Koncesija» jest ugovor čiji predmet mogu biti izvršenje javnih radova (koncesija za javne radove) ili pružanje usluga (koncesija za pružanje usluga) ili iskorištavanje prirodnih bogatstava, ako se naknada za izvršenje radova odnosno pružanje usluge sastoji samo od prava na gospodarsko korištenje radova odnosno usluga ili od tog prava zajedno s plaćanjem iz proračunskih sredstava.

## KORIŠTENJE PRAVA GRAĐENJA

- Kad se radi o novim javnim objektima, najjednostavniji način ostvarenja JPP je putem dodjele prava građenja na zemljištu u vlasništvu javnog sektora.
- Temelj za dodjelu prava građenja je u *Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96)*
- Pravo građenja pobliže je regulirano *dijelom 6. Zakona*

## PRAVO GRAĐENJA

- ❖ S pravom građenja ujedno se prenosi i vlasništvo postojećih zgrada na zemljištu na kojem se **osniva pravo građenja**
- ❖ S pravom građenja ujedno se prenosi i vlasništvo zgrade **izgrađene na pravu građenja**
- ❖ Pravo građenja, dok nije izgrađena zgrada, a i nakon toga, uživa zaštitu po pravilima o zaštiti prava služnosti, koja se primjenjuju na odgovarajući način.

## POSTUPAK IZBORA PRIVATNOG PARTNERA

Zakon o javno privatnom partnerstvu i Zakon o koncesijama predviđaju da se u postupku ustupanja ugovora i za koncesijski i PFI model primjenjuje Zakon o javnoj nabavi.

Kod složenijih projekata uputno je primjenjivati natjecateljski razgovor.

**Nema nikakvog opravdanog razloga za direktne pregovore s potencijalnim privatnim partnerima i ustupanje ugovora bez natječaja**

## DOSADAŠNJA PRIMJENA JPP U HRVATSKOJ

- ❖ Od ugovornih oblika u Hrvatskoj se do sada najviše primjenjivao **koncesijski model**: u cestogradnji, plinifikaciji, vodnom gospodarstvu
- ❖ **PFI** modeli su se također počeli primjenjivati i u pripremi i provedbi je ili je već proveden značajan broj projekata u Varaždinu, Osijeku, Koprivnici, Splitu, Zagrebu, Opatiji, Rijeci, Dubrovniku, itd.

## NEKA DOSADAŠNJA ISKUSTVA

- ❖ Interes privatnih poduzetnika za sudjelovanje u JPP projektima u Hrvatskoj je iznad očekivanja
- ❖ Na prvim (manjim) projektima sudjelovale su samo domaće tvrtke
- ❖ Na natječajima za velike projekte u tijeku sudjeluju pretežno inozemne velike tvrtke u konzorcijima
- ❖ Naše tvrtke često ne razumiju koncept JPP i nemaju dovoljno znanja za izradu ponude
- ❖ Naše banke imaju malo iskustava i slabo razumiju koncept JPP, ali se to stanje popravlja