

PRIJEDLOG

Na temelju članka 30. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 101/98, 15/2000, 117/2001, 199/2003 i 30/2004), a nakon provedene rasprave u Hrvatskome saboru, Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 1. rujna 2006. godine donijela sljedeći

ZAKLJUČAK

1. Objavljaju se Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva /JPP/, koje su sastavni dio ovog Zaključka.
2. Ovaj Zaključak objavit će se u Narodnim novinama.

Klasa:
Urbroj:

Zagreb,

PREDSJEDNIK

Dr. sc. Ivo Sanader

SMJERNICE

ZA PRIMJENU UGOVORNIH OBLIKA JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA (JPP)

1. Uvod

- (1) U posljednjih dvadesetak godina, u svijetu se razvija model izgradnje ili rekonstrukcije infrastrukturnih i društvenih projekata uz pomoć i uz sudjelovanje privatnog sektora. Dok su se ranije takve građevine gradile sredstvima državnih proračuna, model javno privatnog partnerstva (u daljnjem tekstu: «JPP») omogućuje njihovo projektiranje, financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje, uz sudjelovanje i privatnih partnera koji u njihovom ostvarenju dobivaju ključnu ulogu [1].
- (2) Fenomen JPP-a se razvio u mnogim područjima djelokruga javnog sektora. Raznoliki čimbenici objašnjavaju povećano pribjegavanje JPP-u. U pogledu proračunskih ograničenja s kojima se suočava država i lokalna samouprava, ono udovoljava potrebi privatnog financiranja javnog sektora. Drugo objašnjenje je želja za većom koristi u javnom životu koju pružaju znanje-iskustvo (*know-how*) i radne metode privatnog sektora. Razvoj JPP je također dio općenitije promjene uloge javnog sektora u gospodarstvu, koja se iz uloge izravnog subjekta mijenja u ulogu organizatora, regulatora i kontrolora.
- (3) Da bi olakšali provođenje takvih projekata, mnoge europske države donijele su posebne propise [2] ili smjernice, kojima pružaju zakonodavni okvir ili kojima usmjeravaju i ohrabruju provođenje takvih projekata. I brojne međunarodne financijske i političke organizacije ohrabruju i pomažu ugovaranje takvih projekata. U tom smislu Svjetska banka igra aktivnu ulogu, dok je Europska unija objavila i posebne publikacije kojima opisuje prednosti takvih projekata. Mnoge su države stvorile i određene institucionalne okvire za nadzor, praćenje i olakšavanje izbora, za ugovaranje takvih projekata, te konačno za praćenje odvijanja i izvršavanja ugovornih obveza.
- (4) Pravni okvir JPP projekata može biti veoma različit. Kako terminologija i nazivlje nisu jednoznačno definirani, u praksi se pojavljuju različiti termini i nazivi. Najpoznatiji ugovorni oblici JPP-a su tzv. «BOT» (*Build, Operate, Transfer*) i «PFI» (*Private Finance Initiative*), prema kojima privatni poduzetnik svojim sredstvima gradi, održava i upravlja nekim projektom, a na kraju ga vraća javnoj vlasti, te «koncesija», prema kojem privatni partner obavlja na javnom zemljištu građenje i upravlja građevinom od javnog značenja, a za što mu je potrebno ishoditi odobrenje (koncesiju) od tijela javne vlasti. Svi ovi ugovorni oblici mogu se smatrati oblicima javnog-privatnog partnerstva.
- (5) Ciljevi koji se žele postići ugovaranjem JPP-a, su slijedeći:
 - ugovaranje i izvođenje većeg broja projekata;
 - prirodna tržišna podjela rizika između privatnih poduzetnika i javne vlasti, a u cilju efikasnog i efektivnog korištenja sredstava poreznih obveznika;

- iskorištavanje veće učinkovitosti privatnih poduzetnika, kojima se omogućuje da efikasno i efektivno grade, te da upravljaju izgrađenim projektima na efikasniji i efektivniji način od tijela javne vlasti;
 - stvaranje dodane vrijednosti kroz spajanje resursa, napora i znanja privatnog i javnog sektora;
 - povećanje produktivnosti, tržišnog natjecanja, racionalnog korištenja gospodarskih kapaciteta privatnih i javnih subjekata;
 - transparentnost u izboru i ugovaranju,
 - pronalaženje novih rješenja za izgradnju i održavanje javne infrastrukture;
 - srednje-ročna do dugo-ročna stimulacija gospodarske aktivnosti;
 - racionalno korištenje javnih sredstava za dobrobit svih korisnika javnih službi.
- (6) Da bi se u Republici Hrvatskoj olakšao izbor i ugovaranje izgradnje građevina na načelima JPP-a, Vlada Republike Hrvatske predlaže ove Smjernice.
- (7) Ovim Smjernicama predviđaju se:
- načela kojima mora udovoljiti projekt JPP-a kao i postupci suradnje javnog i privatnog partnera u okviru JPP-a.
 - pravila osnivanja i provedbe JPP-a koja će smanjiti rizik javnog proračuna;
 - ovlaštenja tijela javne vlasti da sklapaju ugovore u pravnim okvirima JPP-a.
- (8) U praksi, izraz „javno privatno partnerstvo“, nije jednoznačno definiran. Komisija Europske unije izdala je Zelenu knjigu [3] prema kojem se taj izraz odnosi na različite oblike suradnje između tijela javnog sektora i privatnog poduzetništva, čiji je cilj osigurati financiranje, izgradnju, obnovu, upravljanje ili održavanje građevina ili pružanje usluga.
- (9) Sljedeći elementi redovito karakteriziraju JPP:
- Privatni partner radi projektnu dokumentaciju ili ju preuzima od javnog partnera ukoliko je ista već izrađena, gradi, financira, održava i upravlja građevinom u zamjenu za naknadu, ili direktno od korisnika usluge ili od javnog partnera.
 - Relativno dugo trajanje odnosa, često i do 30 godina, koji uključuje suradnju između javnog i privatnog partnera u različitim aspektima projekta. Dugim trajanjem ugovora, omogućuje se povrat uloženi sredstava privatnom poduzetniku, dok se istovremeno osigurava dugotrajna zajednička suradnja. Ovakvi dugotrajni odnosi traže otvorenu i transparentnu međusobnu suradnju privatnog i javnog sektora na osnovama ugovornog dogovora.
 - Metoda financiranja projekta: djelomično iz privatnog sektora; ponekad putem složenih dogovora između različitih sudionika.
 - Važna uloga privatnog partnera koji sudjeluje u različitim fazama projekta (projektiranje, građenje, rekonstrukcije i dogradnje, provedba, financiranje). Javni partner se prvenstveno koncentrira na definiranje ciljeva koji će biti postignuti u pogledu javnog interesa, pružene kvalitete usluga i politike cijena te preuzima odgovornost za poštivanje ovih ciljeva.
 - Raspodjela rizika između javnog i privatnog partnera kojem su prenijeti rizici koje u drugim oblicima ugovaranja snosi javni sektor. Tako se najčešće povezuje projektiranje i građenje sa financiranjem, održavanjem i upravljanjem građevina,

čime se postiže jedinstvo snošenja rizika od strane privatnih poduzetnika i izbjegava se inače uobičajena podjela rizika. Međutim, JPP nužno ne znači da privatni partner preuzima sve rizike ili čak veći dio rizika povezanih s projektom, iako pravni okvir JPP pretpostavlja da značajni rizici budu preuzeti od privatnih poduzetnika. Precizna raspodjela rizika se određuje od slučaja do slučaja, u skladu s odgovarajućom mogućnošću stranaka da procijene, kontroliraju i nose se s rizikom.

- (10) Iako je istina da suradnja između javnog i privatnog sektora može ponuditi mikroekonomske koristi koje dopuštaju izvršenje projekta koji omogućuje isplativost ulaganja i udovoljava ciljevima javnog sektora, pribjegavanje JPP-u se ne može predstaviti kao čudotvorno rješenje za javni sektor koji je suočen s proračunskim ograničenjima. Iskustvo pokazuje da je za svaki projekt nužno procijeniti nudi li mogućnost partnerstva stvarnu dodanu vrijednost u usporedbi s drugim opcijama, kao što je zaključenje tradicionalnijeg ugovora.
- (11) Potrebno je naglasiti da se kod ugovaranja JPP projekata radi o veoma složenom i dugotrajnom postupku, koji je povezan i s određenim rizicima za javni sektor. Iz tog razloga ugovorima o JPP-u treba posvetiti izuzetnu pažnju u etapi pripreme i ugovaranja JPP projekata.
- (12) Pristalice JPP-a naglašavaju, da bez JPP pristupa, mnoge škole, bolnice, zatvori i sl. ne bi uopće bili izgrađeni, budući da nije bilo mogućnosti koristiti sredstva iz proračuna. JPP osigurava veći broj izgrađenih potrebnih građevina i brzo zadovoljavanje potreba društvenog standarda. Uz navedene prednosti i nedostatke, nesumnjivo je da se javna infrastruktura neće prestati graditi iz proračunskih sredstava, a da JPP financiranje omogućuje veći broj izgrađenih javnih građevina uz znatnu dodanu vrijednost.
- (13) Dodana vrijednost znači određene uštede, viši standard usluge ili manja šteta okolišu, a može se postići kroz JPP:
 - učinkovitijim projektima s kreativnim i inovativnim pristupom rješavanju problema;
 - ne prekoračivanjem budžeta planiranih ulaganja iz javnog proračuna;
 - optimizacijom projekta tijekom čitavog životnog ciklusa istog (integracija projektiranja, gradnje, financiranja i održavanja građevine).

2. Definicije

- (1) Izrazi korišteni u ovim Smjernicama imat će značenje kako slijedi:
 - **Projekt**, znači gradnju i/ili rekonstrukciju (adaptacija, dogradnja, nadogradnja), kombiniranu s uporabom, održavanjem ili upravljanjem građevina, koje su od javnog značaja i/ili njihova uporaba kroz JPP ugovor stvara javnu korist.
 - **Građevina**, je zgrada javne namjene, ili komunalna infrastruktura koji se gradi primjenom ugovornog oblika JPP.
 - **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.

- **Javni partner**, je osoba javnog prava, koja sklapa ugovor o JPP-u s privatnim partnerom.
 - **Javno-privatno partnerstvo**, («JPP») odnosi se na oblike suradnje između javnih i privatnih partnera čiji je cilj osigurati financiranje, izgradnju, obnovu, upravljanje ili održavanje infrastrukture ili pružanje usluga [4]. JPP-om se ne smatra čisto financiranje javnih projekata iz privatnih izvora.
 - **Koncesija za javne radove**, je ugovor istoga tipa kao i ugovor o javnim radovima, a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za radove koji se izvode sastoji ili samo od prava na iskorištavanje radova, ili od tog prava zajedno s plaćanjem.
 - **Koncesija za pružanje usluga**, je ugovor istoga tipa kao i ugovor o javnim uslugama, a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za pružanje usluga sastoji ili samo od prava na iskorištavanje usluga ili od tog prava zajedno s plaćanjem.
- (2) Javni partner može biti:
- (a) Republika Hrvatska putem nadležnog ministarstva Vlade RH, javne ustanove i trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske
 - (b) jedinica lokalne ili regionalne (područne) samouprave (županije, gradovi i općine), javne ustanove i trgovačka društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalne ili regionalne (područne) samouprave.
- (3) Sudjelovanje javnog partnera u projektu može biti u obliku uloga u stvarima ili pravima, a najčešće kroz plaćanje redovite naknade privatnom partneru za njegove usluge.
- (4) Stvari i prava koje čine ulog javnog partnera mogu biti darovnica, davanje zemljišta u zakup privatnom partneru, koncesija, pravo građenja, prijenos vlasništva neke građevine ili izrađena projektna dokumentacija koju privatni partner prihvaća, uz poštivanje prisilnih propisa koji uređuju raspolaganje pravima i obvezama od strane javnog sektora [5].

3. Oblici javno-privatnog partnerstva

- (1) Prema Zelenoj knjizi Komisije Europske unije [6] razlikuju se:
- oblici javno-privatnog partnerstva **ugovorne prirode**, u kojima se partnerstvo između javnog i privatnog sektora temelji isključivo na ugovornim vezama, i
 - oblici javno-privatnog partnerstva **institucionalne prirode**, uključujući suradnju između javnog i privatnog sektora u okviru zasebnog tijela.
- (2) Izraz “**isključivo ugovorni oblik JPP-a**“ odnosi se na partnerstvo osnovano isključivo na ugovornim vezama između različitih sudionika. Taj izraz pokriva mnoštvo modela [7] u kojima se jedan ili više projekata većeg ili manjeg opsega dodjeljuje privatnom partneru, što može uključiti osmišljavanje, projektiranje, financiranje, izvođenje radova, obnovu ili korištenje građevina ili pružanje usluga.

(3) Ove Smjernice odnose se samo na "isključivo ugovorni oblik JPP-a". Sljedeće vrste dugoročnih ugovora između jedinica javnog sektora i privatnih partnera, ne smatraju se "isključivo ugovornim oblikom JPP-a", niti javno-privatnim partnerstvom u smislu ovih Smjernica:

- dugoročni ugovor o uslugama temeljem kojeg javni sektor nabavlja samo usluge, npr. održavanje, bez kapitalnih investicija od strane privatnog partnera;
- ugovor o projektiranju i gradnji građevine za javni sektor;
- osnivanje novog trgovačkog društva (pravne osobe) u kojem jedinica javnog sektora i privatni partner zajednički imaju dionice ili udjele;
- osnivanje novog ugovornog zajedničkog pothvata (*joint venture*), koje je sastavljeno od uloga jedinica javnog i privatnog sektora, a koje nije registrirano kao trgovačko društvo ili kao posebna pravna osoba;
- državna jamstva, koje Vlada daje privatnoj tvrtki kao podršku određenim poslovnim aktivnostima;
- ugovori o najmu (*leasing*), kojim jedinica javnog sektora, u zamjenu za naknadu, koristi građevinu u vlasništvu privatne tvrtke kroz neko razdoblje određeno ugovorom (slučaj *financijskog leasinga*);
- djelomična ili potpuna privatizacija imovine u državnom vlasništvu putem privatnih poduzetnika.

(4) U ovom kontekstu, jedan od najpoznatijih «isključivih ugovornih oblika JPP-a», često nazivan "koncesijski model", karakteriziran je izravnom vezom koja postoji između privatnog partnera i konačnog korisnika. Privatni partner pruža neposrednu uslugu konačnim korisnicima, "umjesto", iako pod kontrolom, javnog partnera. Drugo obilježje tog oblika je metoda naknade za koncesionara, koja se sastoji od pristojbi nametnutih konačnim korisnicima usluga i, ako je potrebno, dodatno potpomognutih subvencijama državnih tijela [8].

(5) U drugim vrstama «isključivih ugovornih oblika JPP-a», privatni partner se poziva da projektira [9], financira, gradi, održava i upravlja u etapi uporabe građevinom za jedinicu javnog sektora (na primjer, škola, bolnica, kazneni zavod, zgrade za potrebe Vlade, komunalna infrastruktura i sl.). Najkarakterističniji primjer ovog modela je uspostava «privatne financijske inicijative» (*Private Finance Initiative*, u daljnjem tekstu: «PFI») [10].

U ovom modelu, naknada privatnom partneru nema oblik pristojbe plaćene od strane krajnjeg korisnika za korištenje građevine ili uslugu, već redovitog plaćanja od strane javnog partnera. Ova plaćanja mogu biti fiksna, ali se također mogu izračunavati pomoću varijabli, kao na primjer na temelju raspoloživosti građevine i/ili odnosnih usluga, ili čak razine korištenja građevine.

4. Postupak izbora privatnog partnera

- (1) Privatni partner za JPP ugovor odabire se putem Javnog natječaja.
- (2) Kod postupka izbora privatnog partnera za JPP projekte, u slučaju osobito složenih ugovora, koristi će se „natjecateljski dijalog [11]“ sukladno smjernicama EU [12].

- (3) Javni partner objavljuje obavijest o nabavi navodeći svoje potrebe i zahtjeve, koji se definiraju u toj obavijesti i/ili u opisnom dokumentu.
- (4) Javni partner započinje razgovor, s odabranim ponuditeljima, u skladu s relevantnim odredbama direktiva EU-a [13], s ciljem definiranja sredstava koja su najprikladnija za zadovoljenje njihovih potreba. Tijekom ovog razgovora mogu se razmotriti svi aspekti ugovora s izabranim ponuditeljima.
- (5) Tijekom razgovora javni partner osigurava jednak tretman svih ponuditelja. Posebice ne daju informacije na diskriminirajući način koji nekim ponuditeljima može dati prednost nad drugima.
- (6) Javni partner ne smije drugim sudionicima otkriti ponuđena rješenja ili druge povjerljive informacije koje im je priopćio neki ponuditelj koji sudjeluje u razgovoru bez njegovog odobrenja.
- (7) Javni partner može predvidjeti da se postupak odvija u više faza kako bi se smanjio broj rješenja koje treba razmotriti tijekom faze razgovora koristeći kriterije dodjele navedene u obavijest o nabavi ili opisnom dokumentu. Obavijest o nabavi ili opisni dokument navode da se može pribjeći ovoj opciji.
- (8) Javni partner nastavlja takav razgovor sve dok ne prepozna rješenje ili rješenja, ako je potrebno nakon što ih je usporedio, koja mogu zadovoljiti njegove potrebe.
- (9) Nakon što Javni partner objavi da je razgovor završen i nakon što o tome obavijesti ponuditelje, Javni partner traži od njih da podnesu svoje konačne ponude na temelju jednog ili više rješenja predstavljenih ili pobliže objašnjenih tijekom razgovora. Ove ponude sadržavaju sve elemente nužne i potrebne za izvođenje projekta.
- (10) Ove ponude mogu, na zahtjev javnog partnera, biti pojašnjene, specificirane i prilagođene. Međutim, takvo pojašnjenje, specifikacija, prilagodba ili dodatna informacija ne može uključivati promjene temeljnih osobina ponude ili poziva na podnošenje ponude, s obzirom da će varijacije u njima vjerojatno dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja ili imati diskriminirajući učinak.
- (11) Javni partner procjenjuje primljene ponude na temelju kriterija za dodjelu navedenih u obavijesti o nabavi ili opisnom dokumentu i bira ekonomski najpovoljniju ponudu.
- (12) Na zahtjev Javnog partnera, od ponuditelja koji je predao ponudu koja je prepoznata kao ekonomski najpovoljnija, može biti zatraženo da pojasni aspekte ponude ili potvrdi obaveze sadržane u ponudi pod uvjetom da ovo nema učinak mijenjanja bitnih aspekata ponude ili poziva na podnošenje ponude i ne izlaže Javnog partnera opasnosti od narušavanja tržišnog natjecanja ili uzrokovanja diskriminacije.
- (13) Javni partner za JPP projekte može odlučiti da se u izboru privatnog partnera primijeni dvostupanjsko nadmetanje, u cilju izbora potencijalnih privatnih partnera s potrebnim tehničkim, financijskim i upravljačkim sposobnostima.
- (14) U slučaju primjene dvostupanjskog nadmetanja iz točke 4.(13), javni partner će u prvom stupnju javno objaviti poziv svim privatnim partnerima da podnesu zahtjev. Poziv treba biti otvoren svim domaćim ili stranim pravnim osobama.
- (15) Postupak izbora privatnog partnera mora se temeljiti na sljedećim načelima:
 - utvrđivanje pravila primjenjivih na odabir privatnog partnera,
 - primjereno oglašavanje namjere dodjele ugovora o JPP i pravila koja uređuju odabir kako bi se omogućilo nadziranje nepristranosti tijekom cijelog postupka,

- uvođenje pravog tržišnog natjecanja između potencijalnih privatnih partnera koji mogu jamčiti provedbu projekta,
- kvalitete, mogućnosti i stručnosti partnera te instrumentima osiguranja da će privatni partner moći izvršiti svoju obvezu prema javnom partneru,
- pridržavanje načela jednakog postupanja prema svim sudionicima tijekom čitavog postupka,
- odabir na temelju objektivnih i nediskriminatornih kriterija.

5. Ugovor o JPP-u

- (1) Ugovorom o JPP-u uređuje se poslovni odnos između javnog i privatnog partnera putem kojeg se ostvaruje neka javna svrha.
- (2) Ugovor o JPP-u je složen pravni posao, koji u sebi, ovisno o prirodi projekta, može sadržavati nekoliko osnovnih ugovora (o zakupu, o prodaji, o zasnivanju prava služnosti ili prava građenja, o davanju koncesije, o građenju, o djelu i drugi) koji se temelje na posebnim propisima.
- (3) Ugovor o JPP-u treba sadržavati sljedeće:
 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 ti izdaci biti podmireni od treće osobe;
 4. posljedice neizvršenja ugovornih obveza ugovornih strana 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 licenca), kao i povrat tog uloga na kraju dogovorenog razdoblja. Navedeni elementi se moraju jasno definirati u samom početku ugovornog odnosa;
 6. način i uvjete pod kojima financijske ustanove koje financiraju projekt mogu ući u JPP projekt;
 7. minimalne standarde koji će se primijeniti pri projektiranju, te standarde prostora i kvalitete usluga i zahtjeve za provedbu projekta [14];
 8. mogućnost poboljšanja usluga za vrijeme trajanja projekta, a 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 od strane korisnika građevine, osiguravajući pri tome da visina tih troškova bude u skladu s zahtjevima učinkovitog korištenja građevine. Pri tome, nastojanje treba biti prisutno 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 JPP projekata;
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 [15];
13. pravo javnog partnera da nadzire provedbu projekta kojeg 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, kao i naknada u tom slučaju;
15. principe i opseg osiguranja provedbe projekta, kao i dodatna jamstva i obveze ugovornih strana;
16. definiranje vlasništva po prestanku 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 raspoláže 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.

6. Operativni najam

- (1) Prema PFI obliku JPP-a, privatni partner može izgraditi građevinu u svom vlasništvu slijedeći zahtjeve javnog partnera, kako bi se zadovoljila neka javna svrha, u kojem slučaju javni partner plaća najam te građevine, uključujući tu i usluge koje daje privatni partner. Takva građevina može biti uključena u bilančnu aktivu javnog partnera (tako da pri tome utječe na deficit ili zaduženje jedinice javnog sektora) ili u aktivu privatnog partnera. Slična razlika postoji i kod razlikovanja operativnog i financijskog najma.
- (2) Najam [16] građevine i usluga koje plaća javni partner za građevinu izgrađenu po modelu PFI, smatrat će se operativnim najmom [17], na isti način kao najam usluga, i to ukoliko privatni partner, prema ugovoru o JPP, obavezno snosi rizik građenja građevine
i najmanje jedan od sljedeća dva rizika:
 - (a) rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta u smislu njegovog volumena i kvalitete, ili
 - (b) rizik varijacije u potražnji.
- (3) Ukoliko nije zadovoljen uvjet iz prethodne točke, najam će se smatrati financijskim najmom i teretit će zaduženje javnog partnera.

- (4) **Rizik građenja građevine** predstavlja takve događaje kao što su zakašnjenje u primopredaji gotove građevine, neuspjeh u postizanju određene kvalitete i standarda, prekoračenje predviđenih troškova izgradnje, tehničke greške ili negativni vanjski utjecaji.
- (5) **Rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta** ovisi o tome da li građevina zadovoljava definiranu razinu usluga i da li je operabilan, tj. da li je raspoloživ za korištenje. Dokaz da privatni sektor snosi rizik raspoloživosti kapaciteta jest automatska i stvarna obustava ili umanjeње plaćanja najma u slučaju da građevina nije na raspolaganju, nije potpuno funkcionalan, ili ne zadovoljava definirane tehničke standarde prostora i usluga i standarde zaštite okoliša, kako je određeno ugovorom.
- (6) **Rizik varijacije u potražnji** predstavlja tržišni rizik opadanja interesa ili potražnje za korištenjem građevine, zbog promjena na tržištu ili zastarjelosti građevine, zbog čega javnom partneru više ne odgovara korištenje građevine.

7. Preuzimanje građevine na kraju ugovornog razdoblja

- (1) Ugovorom o JPP-u može se predvidjeti odredba da građevina koju izgradi privatni partner bude prenesena u vlasništvo javnog partnera bez naknade. U tom slučaju, bez obzira na dužinu ugovornog razdoblja i na visinu najamnine, smatrat će se da je građevina amortizirana i da je putem najamnine plaćena njezina puna vrijednost, te da je shodno tome vrijednost građevine u trenutku prijenosa vlasništva jednaka ničtici, neovisno o njezinoj tržišnoj vrijednosti u trenutku prijenosa.
- (2) Odredbe prethodnog članka neće se primjenjivati u slučaju prijevremenog raskida ugovora.

8. Agencija za JPP ugovore

- (1) U cilju daljnjeg razvijanja modela JPP, kao i u cilju nadzora nad postupkom izbora ponuditelja, priprema i davanja ponuda, ugovaranja i provedbe ugovorenih projekata, osniva se *Odjel za javno privatno partnerstvo* unutar *Agencije za promicanje ulaganja i izvoza*, koji u budućnosti može prerasti u samostalnu JPP Agenciju (u daljnjem tekstu: „Agencija“) [18].
- (2) Posebni zadaci naprijed navedenog Odjela, odnosno naknadno ustanovljene Agencije su:
 - ustrojavanje Registra ugovora o JPP-u
 - davanje odgovora na sve upite kojima bi se tražilo objašnjenje pojedinih nejasnih ili spornih pitanja, a koja su vezana za porezna, pravna, financijska ili druga pitanja;
 - kontroliranje natječajne i ugovorne dokumentacije, prijedloga alokacije rizika i ostalih elementa ugovora o JPP-u koji definiraju najam te davanje mišljenja na dostavljenu dokumentaciju u smislu potvrde da je JPP projekt definiran po načelu najma;
 - rad na unapređenju zakonodavnog okvira za JPP projekte;

- izučavanje razvoja JPP prakse u državama EU-a te primjena najbolje prakse;
 - objavljivanje nalaza u postupku nadzora nad JPP projektima.
- (3) Prije donošenja odluke o provedbi projekta u okviru ugovornog oblika javno-privatnog partnerstva, javni partner će pripremiti analizu projekta kako bi se odredila njegova učinkovitost i rizici glede njegove provedbe, s posebnim naglaskom na:
- rizike povezane s provedbom namjeravanog projekta, uzimajući u obzir različite metode podjele rizika između javnog partnera i privatnog partnera te utjecaj razine javnog duga i deficita sektora javnih financija;
 - ekonomske i financijske čimbenike namjeravanog projekta uključujući usporedbu troškova poduhvata u okviru JPP s troškovima provedbe u drugom obliku te usporedbu koristi i prijetnji koje proizlaze iz provedbe projekta u okviru JPP s koristima i prijetnjama vezanim uz provedbu projekta u drugom obliku [19]; i
 - pravni status vlasništva, ako naslov vlasništva treba biti prenijet ili ustanovljen od strane javne vlasti u korist privatnog partnera, tamo gdje je to dopušteno zakonom.

9. Postupak odobravanja JPP projekata

- (1) Javni partner prije pokretanja postupka javnog nadmetanja po modelu JPP mora utvrditi da li raspolaže dovoljnim fiskalnim kapacitetima;
- Ukoliko raspolaže dostatnim fiskalnim kapacitetima iz vlastitog izvornog proračuna, pokreće postupak javnog nadmetanja uz prethodno donesene odluke nadležnih tijela Javnog partnera
 - Ukoliko za provedbu JPP modela planira koristiti sredstva decentraliziranih funkcija, prethodno mora zatražiti suglasnost mjerodavnog ministarstva, odnosno uskladiti strukturu decentraliziranih sredstava i to na način da se ne ugrožava postojeći minimalni financijski standard.
 - Ukoliko više javnih partnera udružuje raspoložive fiskalne kapacitete, o istom moraju potpisati ugovor s jasno definiranim udjelima i izvorima financiranja te nakon toga pokrenuti postupak javnog nadmetanja.
 - Pored navedenih izvora financiranja i javnih partnera moguće je dodatno udruživanje fiskalnih kapaciteta s EU fondovima, koji moraju biti iste ročnosti, odnosno fondom koji bi se eventualno osnovao na razini središnje države (isključivo za ovu namjenu s tim da bi trebalo definirati način njegova funkcioniranja).
- (2) Javni partner koji želi provesti projekt primjenom JPP-a, dužan je dostaviti Odjelu, odnosno Agenciji natječajnu dokumentaciju na uvid i mišljenje, uključujući i prijedlog ugovora o JPP-u.
- (3) Agencija će u roku od maksimalno 30 dana izdati mišljenje o dostavljenoj dokumentaciji iz prethodne točke. Ukoliko Agencija ne izda mišljenje u tom roku, smatrati će se da je mišljenje pozitivno.
- (4) Javni partner će prije potpisivanja JPP ugovora proslijediti Agenciji sljedeće informacije:

1. ukupan iznos troškova za provedbu ugovora, uključujući ukupan iznos troškova iz proračuna;
 2. ukupan iznos troškova za provedbu ugovora prema pojedinačnim godinama, uključujući ukupan iznos troškova iz proračuna prema pojedinačnim godinama;
 3. raspodjelu rizika vezanih uz provedbu projekta između privatnog i javnog partnera;
- (5) Javni partner, definiran u točki 2.(2).(b) ovih Smjernica može sklopiti ugovor o JPP (PFI model) samo ako ukupan godišnji iznos svih naknada, koje javni partner temeljem svih ugovora o JPP-u plaća privatnim partnerima, ne prelazi 35% ostvarenog proračunskog prihoda prethodne proračunske godine, umanjenog za kapitalne prihode. Kontrolu ove odredbe provodit će Ministarstvo financija.
- (6) Javni partner će u roku 14 dana od sklapanja ili izmjene JPP ugovora proslijediti Agenciji informaciju o ugovoru i svakoj izmjeni ugovora.
- (7) Ukoliko analiza projekta pokazuje da projekt, makar i djelomično, zahtijeva financiranje iz državnog proračuna [20], odobrenje za provedbu takvog projekta daje Vlada na prijedlog resornog ministra [21].

10. JPP - Rast gospodarstva i ostvarenje socijalnih ciljeva

- (1) Projekti javno-privatnog partnerstva doprinose su daljnjem rastu gospodarstva i ispunjavanju ciljeva infrastrukturnog razvoja kao i pružanju kvalitetnije javne usluge građanima. Smjernicama o primjeni javno-privatnog partnerstva prepoznaje se pristup korištenja mogućnosti punog korištenja kapaciteta koje javno-privatno partnerstvo pruža kao i maksimaliziranje interakcije i suradnje između privatnog i javnog sektora. Ujedno, Smjernice pružaju jasan okvir za procjenu iskoristivosti primjene javno-privatnog partnerstva kao i upute za njegovu primjenu, polazeći od širih gospodarskih i socijalnih ciljeva kojima se rukovodi infrastrukturni razvoj.
- (2) Smjernice su osmišljene kako bi poslužile kao „alat“ u primjeni javno-privatnog partnerstva kako javnom, tako i privatnom sektoru koji u jednom trenutku razmišljaju primijeniti JPP ili ne. Cilj Smjernica je dati upravo one informacije koje će potencijalnim partnerima dati dovoljno odgovora. Javno-privatno partnerstvo predstavlja brojne prednosti koje javni sektor može iskoristiti; sposobnost priljeva dodatnih sredstava u uvjetima proračunskog ograničenja, mogućnost smanjivanja troškova uz istovremeno povećanje kvalitete usluge kao i ubrzanje infrastrukturnog razvoja. U uvjetima priprema za članstvo u Europskoj uniji, javno-privatno partnerstvo doprinosi daljnjoj stabilnosti tržišta i privatizaciji državnog portfelja što izravno utječe na održavanje trenda povećanja izravnih stranih ulaganja.
- (3) Posvećena daljnjem razvoju i širokoj primjeni javno-privatnog partnerstva, Vlada Republike Hrvatske osigurati će strukturirani pristup edukaciji u području primjene javno-privatnog partnerstva usmjerenih na prioriteta područja. Edukacija svih čimbenika, javnog i privatnog sektora koji se javljaju kao partneri u JPP, nužna je kako bi se maksimalizirala korist iz ovog partnerskog odnosa. U tom smislu, i javni i privatni sektor moraju ojačati svoje razumijevanje različitih pristupa kao i optimalnih načina na koji se može strukturirati njihov odnos.

Prilog

Obrazloženja:

- [1] U engleskom, JPP je poznat kao „PPP“ (Public-private partnership).
- [2] U Njemačkoj je 2005. donesen zakon o ubrzanju i popravljanju pravnog okvira javnih privatnih partnerstva (*Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlichen Privaten Partnerschaften*“ ili skraćeno „*Öffentliche Private Partnerschaft*“). Promjenom naziva umjesto engleskog „PPP“, nastojalo se je ukloniti iz upotrebe, ustaljeni anglicizam.
- [3] Green Paper, European Commission, COM(2004) 327
- [4] Green Paper, European Commission, COM(2004) 327.
- [5] Potrebno je u budućem propisu koji će uređivati javno-privatno partnerstvo izrijekom isključiti primjenu svih posebnih prisilnih propisa koji onemogućavaju provedbu JPP na način kako je to uređeno u većini članica Europske unije.
- [6] Green Paper, European Commission, COM(2004) 327
- [7] U pojedinim pravnim sustavima, razvilo se je nekoliko ugovornih modela JPP. Tako se u Njemačkoj razlikuju slijedeći ugovorni modeli:
- privatni partner izgradi građevinu i kasnije ju vodi na vlastiti rizik. Privatni partner vodi poslove u ime i za račun javne vlasti (*Betreibemodell*);
 - javni partner ostaje vlasnik i voditelj građevine. Po ovom modelu, privatni partner vodi poslove na temelju posebnog ugovora (*Betriebsführungsmodell*);
 - privatni partner vodi građevinu, a ovlašten je nastupati prema trećima u vlastito ime (*Betriebsüberlassungsmodell*);
 - *BOT model*, koji je sličan prvom modelu i prema kojemu privatni partner vlastitim sredstvima izgradi građevinu te s njom upravlja, dugoročno ili kratkoročno;
- [8] Prema hrvatskom Zakonu o koncesijama (NN 89/92), koncesijom se stječe pravo gospodarskog korištenja prirodnih bogatstava i drugih dobara za koja posebni zakoni odrede da su od interesa za RH. Koncesije se ne mogu dati na dulje vrijeme od 99 godina. U Hrvatskoj ima najmanje 16 posebnih sektorskih zakonskih propisa, koji omogućuju ugovaranja koncesija. Pri tome, uvjeti za njihovo sklapanje nisu uvijek jednaki. Ovi elementi će biti usklađeni s pravnom stečevinom EU-a, u sklopu novog Zakona o koncesijama u RH.
- [9] Djelomična ili potpuna izrada projektne dokumentacije (npr. izrada idejnog i/ili, glavnog i izvedbenog projekta).
- [10] Izraz **PFI**, odnosi se na “Privatnu financijsku inicijativu“, program Britanske vlade koji omogućuje modernizaciju javne infrastrukture pribjegavanjem privatnom financiranju. Isti model koristi se u državama članicama EU, ponekad s većim razlikama. Taj je program omogućio da privatni sektor izgradi nove škole, bolnice, zatvore, a da ih zatim daju u najam javnom sektoru. Kritičari tog oblika prigovaraju da je izgradnja JPP projekata skuplja u nominalnom iznosu od klasičnog načina

financiranja i građenja, ali statistika ugovorenih PFI projekata u državama EU-a dokazuje znatne uštede u ukupnim životnim troškovima (*whole life costs*), iskazanim u Sadašnjoj vrijednosti (*Net Present Value*).

- [11] Postupak natjecateljskog dijaloga primjenjuje se u slučajevima kad ugovorno tijelo, tj. javni partner, nije u stanju objektivno definirati tehnička sredstva koja bi najbolje udovoljila potrebama i ciljevima, ili u slučajevima kada nije objektivno moguće definirati pravni i/ili financijski oblik projekta. Ovaj postupak će dopustiti otvaranje dijaloga s kandidatima za privatnog partnera u svrhu utvrđivanja rješenja, koja su u mogućnosti udovoljiti potrebama. Na kraju ovog dijaloga, kandidati će se pozvati da podnesu svoju konačnu ponudu na temelju jednog ili više rješenja utvrđenih tijekom dijaloga. Ove ponude moraju sadržavati sve tražene i potrebne elemente za ostvarenje projekta. Javni partner mora procijeniti ponude na temelju prethodno navedenih kriterija dodjele. Od ponuditelja, koji je podnio financijski najpovoljniju ponudu, može se tražiti da pojasni njene aspekte ili da potvrdi obveze koje je u njoj prihvatio, pod uvjetom da to neće utjecati na bitne elemente ponude ili poziva za prikupljanje ponuda, te dovesti do zloupotreba natječaja ili diskriminacije. Bitni elementi ugovora smatraju se cijena, rok i predmet ugovora.
- [12] EK, Središnja uprava: interno tržište i usluge, 2006, Objašnjenje – Natjecateljski dijalog – klasična direktiva.
- [13] Direktive 18/2004/EZ, odredbe članka 44. do 51.
- [14] Resorno ministarstvo odredit će odgovarajuće standarde ovisno o predmetu ugovora JPP.
- [15] Na primjer, da se postigne ista razina usluga i/ili funkcionalnost građevine uz smanjenje troškova.
- [16] Ukazuje se potreba za detaljnijim uređenjem problema dvostrukog oporezivanja, koje bi se moglo pojaviti kod plaćanja najma, za koju problematiku se preporučuje da ju razmotri Ministarstvo financija.
- [17] Uređeno prema odredbama Europske unije: Eurostat, European Commission, Decree stat/18/2004 in February 2004 and Annexes Part IV to ESA 95 in August 2004
- [18] Potrebno je definirati način i izvore financiranja Agencije te je potrebno planirati potrebna izdvajanja sredstava iz državnog proračuna.
- [19] Kod PFI ugovornog oblika se izvodi tzv. Komparator troškova javnog sektora (*Public Sector Comparator*).
- [20] Potrebno je razmotriti mogućnost osnivanja dugoročnih fondova za potporu javnom partneru u financiranju projekata JPP.
- [21] Potrebno je odrediti proceduru prema Ministarstvu Financija i s tim u vezi procijenjene očekivane učinke na državni proračun (prema obrascima PFU) u naredne tri godine.

OBRAZLOŽENJE

Model javno privatnog partnerstva (u daljnjem tekstu JPP) omogućuje projektiranje, financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje građevinama uz sudjelovanje i privatnih partnera koji u njihovom ostvarenju dobivaju ključnu ulogu. JPP udovoljava potrebi privatnog financiranja javnog sektora i omogućava veću korist u javnom životu koju pružaju *know-how* i radne metode privatnog sektora. Pravni okvir JPP projekata može biti veoma različit (najrazličitiji ugovorni oblici - kao npr: BOT (*Build, Operate, Transfer*) i PFI (*Private Finance Initiative*), Koncesija i dr.).

Ciljevi koji se žele postići ugovaranjem JPP-a, su: ugovaranje i izvođenje većeg broja JPP projekata; pravedna podjela rizika između privatnih poduzetnika i javne vlasti, a u cilju racionalnog korištenja sredstava poreznih obveznika; iskorištavanje veće učinkovitosti privatnih poduzetnika, kojima se omogućuje da racionalno grade, te da upravljaju izgrađenim projektima na racionalniji način od organa javne vlasti; stvaranje dodane vrijednosti kroz spajanje napora i znanja privatnog i javnog sektora; povećanje produktivnosti, tržišnog natjecanja, racionalnog korištenja gospodarskih kapaciteta privatnih i javnih subjekata; transparentnost u izboru i ugovaranju; pronalaženje novih putova i načina ugovaranja javnih građevina; racionalno korištenje javnih sredstava za dobrobit svih korisnika javnih službi.

Mnoge su države stvorile i određene institucionalne okvire za nadzor, praćenje i olakšavanje izbora, za ugovaranje takvih projekata, te konačno za praćenje odvijanja i izvršavanja ugovornih obveza. Da bi se u Republici Hrvatskoj olakšao izbor i ugovaranje izgradnje građevina na načelima JPP, Vlada Republike Hrvatske, na preporuku Radne skupine za izradu pravila postupanja i praćenja izvršenja projekata JPP, predlaže Smjernice, koje u bitnom određuju kako slijedi:

- načela kojima mora udovoljiti projekt JPP kao i postupci suradnje javnog i privatnog partnera u okviru JPP;
- pravila osnivanja i provedbe JPP koja će smanjiti rizik javnog proračuna;
- ovlaštenja tijela javne vlasti da sklapaju ugovore u pravnim okvirima JPP.

Elementi koji karakteriziraju JPP su: privatni partner; relativno dugo trajanje odnosa, često i do 30 godina; metoda financiranja projekta, djelomično iz privatnog sektora, ponekad putem složenih dogovora između različitih sudionika; važna uloga privatnog partnera koji sudjeluje u različitim fazama projekta (projektiranje, građenje, rekonstrukcije i dogradnje, provedba, financiranje); raspodjela rizika između javnog i privatnog partnera kojem su prenijeti rizici koje u drugim oblicima ugovaranja snosi javni sektor.

Iskustvo pokazuje da je za svaki projekt nužno procijeniti nudi li mogućnost partnerstva stvarnu dodanu vrijednost u usporedbi s drugim opcijama, kao što je zaključenje tradicionalnijeg ugovora.

Javni partner može biti:

- (a) Republika Hrvatska putem nadležnog ministarstva Vlade Republike Hrvatske, javne ustanove i trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske

- (b) jedinica lokalne ili regionalne (područne) samouprave (županije, gradovi i općine), javne ustanove i trgovačka društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalne ili regionalne (područne) samouprave.

Projekti javno-privatnog partnerstva doprinose su daljnjem rastu gospodarstva i ispunjavanju ciljeva infrastrukturnog razvoja kao i pružanju kvalitetnije javne usluge građanima. Smjernicama o primjeni javno-privatnog partnerstva prepoznaje se pristup korištenja mogućnosti punog korištenja kapaciteta koje javno-privatno partnerstvo pruža kao i maksimaliziranje interakcije i suradnje između privatnog i javnog sektora. Ujedno, Smjernice pružaju jasan okvir za procjenu iskoristivosti primjene javno-privatnog partnerstva kao i upute za njegovu primjenu, polazeći od širih gospodarskih i socijalnih ciljeva kojima se rukovodi infrastrukturni razvoj.

Smjernice su osmišljene kako bi poslužile kao „alat“ u primjeni javno-privatnog partnerstva kako javnom, tako i privatnom sektoru koji u jednom trenutku razmišljaju primijeniti JPP ili ne. Cilj Smjernica je dati upravo one informacije koje će potencijalnim partnerima dati dovoljno odgovora. Javno-privatno partnerstvo predstavlja brojne prednosti koje javni sektor može iskoristiti; sposobnost priljeva dodatnih sredstava u uvjetima proračunskog ograničenja, mogućnost smanjivanja troškova uz istovremeno povećanje kvalitete usluge kao i ubrzanje infrastrukturnog razvoja. U uvjetima priprema za članstvo u Europskoj uniji, javno-privatno partnerstvo doprinosi daljnjoj stabilnosti tržišta i privatizaciji državnog portfelja što izravno utječe na održavanje trenda povećanja izravnih stranih ulaganja.

Posvećena daljnjem razvoju i širokoj primjeni javno-privatnog partnerstva, Vlada Republike Hrvatske osigurat će strukturirani pristup edukaciji u području primjene javno-privatnog partnerstva usmjerenih na prioritetna područja. Edukacija svih čimbenika, javnog i privatnog sektora koji se javljaju kao partneri u JPP, nužna je kako bi se maksimalizirala korist iz ovog partnerskog odnosa. U tom smislu, i javni i privatni sektor moraju ojačati svoje razumijevanje različitih pristupa kao i optimalnih načina na koji se može strukturirati njihov odnos.