

**SVEUČILIŠTE U RIJECI
EKONOMSKI FAKULTET U RIJECI
RIJEKA**

**POSLIJEDIPLOMSKI MAGISTARSKI ZNANSTVENI STUDIJ
JAVNA ADMINISTRACIJA**

LIVIJO SAJKO

**Upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva
u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave**

MAGISTARSKI ZNANSTVENI RAD

RIJEKA, 2008.

**SVEUČILIŠTE U RIJECI
EKONOMSKI FAKULTET U RIJECI
RIJEKA**

**POSLIJEDIPLOMSKI MAGISTARSKI ZNANSTVENI STUDIJ
JAVNA ADMINISTRACIJA**

LIVIJO SAJKO

**Upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva
u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave**

MAGISTARSKI ZNANSTVENI RAD

RIJEKA, SRPANJ 2008.

PODACI I INFORMACIJE O MAGISTRANTU

1. Ime i prezime:

Livijo Sajko

2. Datum, mjesto rođenja i JMBG:

20.04.1966., Ravna Gora, 2004966360006

3. Naziv završenog fakulteta i godina diplomiranja:

Hotelijerski Fakultet Opatija, 1992.

INFORMACIJE O MAGISTARSKOM ZNANSTVENOM RADU

1. Naziv poslijediplomskog magistarskog znanstvenog studija:

Javna administracija

2. Naslov magistarskog znanstvenog rada:

Upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva u funkciji povećanja
efikasnosti javne uprave

3. UDK:

4. Fakultet na kojem je magistarski rad branjen:

Ekonomski fakultet Rijeka

POVJERENSTVA, OCJENA I OBRANA MAGISTARSKOG ZNANSTVENOG RADA

1. Datum prijave magistarskog rada: 6. rujan 2007. godine

2. Povjerenstvo za ocjenu podobnosti teme i magistranta:

1) Prof. dr. sc. Marija Kaštelan Mrak

2) Prof. dr. sc. Nada Karaman Aksentijević

3) Prof. dr. sc. Helena Blažić

3. Datum prihvatanja teme: 25. rujan 2007. godine

4. Mentor:

Prof. dr. sc. Marija Kaštelan Mrak

5. Povjerenstvo za ocjenu magistarskog rada:

- 1) Prof. dr. sc. Nada Karaman Aksentijević
- 2) Prof. dr. sc. Marija Kaštelan Mrak
- 3) Prof. dr. sc. Helena Blažić

6. Povjerenstvo za obranu magistarskog rada

- 1) Prof. dr. sc. Nada Karaman Aksentijević
- 2) Prof. dr. sc. Marija Kaštelan Mrak
- 3) Prof. dr. sc. Helena Blažić

7. Datum obrane magistarskog rada: 03. prosinac 2008. godine

Predgovor

Projekti javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj nameću se postepeno kao rješenja u izgradnji neophodne javne infrastrukture za razliku od anglo-američkog prostora i nekolicine preostalih država u kojima je primjena javno-privatnog partnerstva doživjela daleko snažniji razvoj. Tek u posljednje dvije godine došlo je do veće primjene javno-privatnog partnerstva u izgradnji javne infrastrukture u Republici Hrvatskoj. Takav razvoj sa sigurnošću ovisi o pravnom sustavu, kulturi i mentalitetu koji vlada ovim prostorima.

U anglo-američkom prostoru prevladava tendencija prema pragmatičnim rješenjima. U Republici Hrvatskoj se još uvijek u velikoj mjeri može uočiti ovisnost o dogmatizmu prema kojem javne zadaće izvršava isključivo javna uprava. Rastuća kriza u financiranju javnog sektora na svim razinama – državnoj, županijskoj i lokalnoj – dovela je međutim do promjena u navedenim promišljanjima.

Usvajanjem Smjernica za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva Vlade Republike Hrvatske u 2006. godini otvoren je pravni okvir za primjenu projekata javno-privatnog partnerstva u izgradnji javne infrastrukture na svim razinama vlasti. S druge strane, zbog negativnih iskustava s privatizacijom provedenom u Republici Hrvatskoj tijekom 90-tih godina, se i nadalje na javno-privatno partnerstvo i uključivanje privatnih partnera u isporuku javnih dobara gleda s puno sumnje. Zato je potreba za izučavanjem i istraživanjem javno-privatnog partnerstva od velikog i posebnog značaja. Među predstavnicima javnih uprava i privatnog sektora je potreba za razumijevanjem javno-privatnog partnerstva još više izražena obzirom da u Republici Hrvatskoj nedostaje adekvatna literatura o javno-privatnom partnerstvu.

Istraživanja koja su izvedena u ovom magistarskom znanstvenom radu trebaju pomoći javnim upravama u odlučivanju o izvršavanju pojedinih javnih zadaća putem modela javno-privatnog partnerstva. Pored navedenog ovaj magistarski znanstveni rad treba ostvariti određene koristi i dati svoj doprinos u odlučivanju i na drugim područjima upravljanja, politike i gospodarstva.

Sažetak

Javna dobra su dobra koja posjeduju svojstva nekonkurentnosti i neisključivosti. Ne konkurentnost znači da se javna dobra mogu konzumirati od strane jednog potrošača, ali pri tome taj potrošač ili vlasnik nije u mogućnosti spriječiti istovremenu potrošnju tog dobra od strane drugih potrošača. Neisključivost predstavlja nemogućnost jednog potrošača ili vlasnika dobra u sprječavanju drugog potrošača, koji nije platio dobro, u konzumaciji koristi koje su svojstvene tom dobru. Obzirom na navedene nemogućnosti nije prisutan interes za vlasništvom nad javnim dobrom, a to znači da nije prisutan niti privatni interes za proizvodnjom javnih dobara zbog nemogućnosti ostvarivanja profita. Iako su javna dobra neophodna i za njima vlada potražnja samoregulirajući tržišni mehanizam zbog toga ne funkcionira. Država intervenira i preuzima na sebe ulogu proizvođača javnih dobara. Kako je država isključivi proizvođač javnih dobara razvijaju se prisilni monopoli nad proizvodnjom javnih dobara. Posljedica prisilnog monopola su visoke izlazne cijene i niska kvaliteta javnih proizvoda ili usluga.

U cilju povećanja efikasnosti javne uprave, unatoč monopolskom stanju i statusu javne uprave, poduzimaju se posebne mjere kao što su zajednička isporuka javnih dobara krajnjim korisnicima (javno-privatno partnerstvo), prijenos javnih funkcija na veći broj privatnih partnera putem dugoročnih ugovora (outsourcing) te drugi inovativni i dugoročni oblici privatizacije. Reforme javnog upravljanja možemo definirati kao poželjne promjene u strukturama i procesima organizacija javnog sektora s ciljem da ih se pridobije na "bolje izvođenje" svojih zadaća. Bolje izvođenje znači postizanje efekata uštede (ekonomičnost) u javnih rashodima, unapređenje kvalitete javnih usluga, povećanje efikasnosti poslovnih operacija javne uprave i unapređenje vjerojatnosti da će izabrane i implementirane politike biti efikasne.

Najznačajnije reformske mjere koje se poduzimaju s ciljem povećanja opisane efikasnosti javnih uprava su deregulacija, liberalizacija, privatizacija i sudjelovanje privatnog partnera u proizvodnji javnih dobara (outsourcing i javno-privatno partnerstvo). Za stavljanje javno-privatnog partnerstva u funkciju reformske mjere javnog upravljanja potrebno je na adekvatan i kvalitetan način upravljati projektima javno-privatnog partnerstva. U tu svrhu definiran je

standardizirani model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva na osnovu međunarodnih iskustava SAD-a, Velike Britanije, Australije i Irske.

Upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva mora isporučiti vrijednost za novac ili "value for money", što znači veću vrijednost javnog dobra (niži troškovi uz bolju kvalitetu) u odnosu na klasičan model isporuke javnih dobara. Vrijednost za novac osigurava se upravo putem kvalitetnog modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva koji se sastoji od sljedećih elemenata: priprema projekta, procjena projekta, javni natječaj s natjecateljskim dijalogom, realizacija i poslovanje projekta i evaluacija projekta.

Temeljem rezultata iz teorijskih pretpostavki i na osnovu svjetskih iskustava u upravljanju projektima javno-privatnog partnerstva, definiran je standardizirani model procesa upravljanja javno-privatnim partnerstvom. Na osnovu iskustava Grada Koprivnice i Grada Varaždina definiran je nadalje model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj. Međusobnom usporedbom i analizom navedena dva modela uočene su određene manjkavosti hrvatskog modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. Navedene manjkavosti sastoje se od nedostatka onih elemenata u modelu upravljanja projektima koji projekt definiraju kao podoban za javno-privatno partnerstvo te od nedostataka primjene upravljačkih alata u pripremi projekta čime je kvaliteta upravljanja projektima umanjena.

Na osnovu provedenog istraživanja utvrđeno je da je u hrvatskom modelu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva, bez obzira na uočene nedostatke, suradnja između javnog i privatnog partnera održiva i da je moguća brža gradnja javne infrastrukture. Kvaliteta javnog dobra je djelomično unapređena kao i vjerojatnost postizanja očekivanih efekata i ciljeva javnih politika. Postizanje niže izlazne cijene javnog dobra odnosno smanjenje javnih rashoda nije dokazano. To jasno ukazuje na činjenicu da se hrvatski model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva mora prilagoditi standardiziranom modelu upravljanja.

Također je u okviru ovoga rada, a na osnovu dobivenih rezultata istraživanja, model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva evaluiran i poboljšán u nekoliko segmenata. Utvrđeno je da je potrebno osigurati odgovarajuću kompetentnost javne uprave za upravljanje projektima javno-

privatnog partnerstva. Također je utvrđeno da je nužno istraživanje poslovnog okruženja zbog boljeg razumijevanja i definiranja potražnje za javnim dobrom. Nadalje je uputno uvesti obavezno licenciranje javne uprave, privatnog sektora i vanjskih savjetnika kao dokaz odgovarajuće kompetentnosti za javno-privatno partnerstvo. U procjenu projekta treba također uvesti obvezu izrade poslovnog plana za predviđeni projekt javno-privatnog partnerstva zbog eliminacije moguće nelikvidnosti u poslovanju privatnog partnera. S navedenim poboljšanjima upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva dobiva na većoj kvaliteti što utječe i na povećanje efikasnost javne uprave u isporukama javnih dobara.

Summary

Public goods are goods that are non-rival and non-excludable. Non-rival means that the consumption of the public good by one consumer is possible, but this consumer or owner has not the possibility to prevent the consumption by another consumer in the same time. Non-excludable means that one consumer or owner of the public good cannot prevent another consumer, who has not paid the public good, in the consumption of the benefits of the public good. Considering these impossibilities of the consumer or owner of the public good, there is no interest for property ownership over the public good. The consequence is a lack of interest in the private production of public goods as profit making is not possible. But public goods are necessary and a demand for public goods is present. Irrespective to such a demand for public goods a market failure is therefore present. The state intervenes and takes over the role of the producer of the public goods. As the state is the sole producer of public goods, coercive monopolies develop over this kind of the public goods production. The consequences of coercive monopolies are high output prices and a low quality of public products or services.

With the aim to increase the efficiency of the public administration, in spite of the coercive monopoly state and status of the public administration, special measures are undertaken such as the common delivery of public goods to final users (public-private partnerships), the transfer of public tasks to a larger number of private partners by long-term contracts (outsourcing) or other innovative and long-term privatisation forms. Public management reforms can be defined as deliberate changes to the structures and processes of public sector organisations with the objective of getting them (in some sense) to "perform better". Perform better can be defined as making savings (economies) in public expenditure, improving the quality of public services, making the operations of government more efficient and increasing the chances that the policies which are chosen and implemented will be effective.

A reform today, with the aim to increase the described efficiency of the public administration, means deregulation and liberalisation, competition, privatisation and private sector participation in the delivery of public goods (outsourcing and public-private partnerships). It is necessary to manage the projects of public-private partnerships in a right and quality way if we want to put

public-private partnership into the function of a public management reform measure. For this purpose a standardized management model for public-private partnership projects is defined on the basis of international experiences from the USA, UK, Australia and Ireland.

The management of public-private partnership projects must deliver "value for money" what means a higher value of the public good (lower costs and higher quality) regarding to the classical model of public goods delivery. A quality management model for public-private partnership projects that consist of the following elements therefore ensures value for money: preparation of the project, project valuation, public tender and competitive dialogue, realization and business of the project and project evaluation.

Based on the results from the theoretical assumptions and founded on the international experiences in the management of public-private partnership projects, a standardized management process model for public-private partnership projects is defined. Based on the experiences of the cities of Koprivnica and Varaždin furthermore a management model for public-private partnership projects in the republic of Croatia is defined. With the comparison and analysis of the two mentioned models some defects come viewable in the Croatian management model for public-private partnership projects. These defects can be described as the absence of those elements in the project management model that are defining the project as appropriate for public-private partnership and as the absence of the use of management tools in the preparation of the project. With these defects the quality of the project management is decreased.

Based on the done research it is figured out that the Croatian management model of public-private partnership projects, regardless to these defects, enables the collaboration between the public and private partner and that sooner building of the public infrastructure is possible. The quality of the public good is partly increased as the chances that the policies that are chosen and implemented will be effective. Savings in public expenditures cannot be proven. This shows very clearly that the Croatian management model for public-private partnership projects has to be adapted to the standardized project management model.

In this master thesis, also based on the research results, the management model for public-private partnership projects is further evaluated and improved in some segments. It is figured out that an adequately competence of the public administration for the management of public-private partnership projects has to be ensured. It is also figured out that the research of the business environment is necessary for a better understanding and defining of the demands for public goods. Furthermore a licensing of the public and private sector and of public-private partnership advisers has to be done as an evidence for competency for public-private partnership. Also in the valuation of the public-private partnership project a business-plan has to be made for the elimination of the possible insolvency of the private partner. With this improvement of the management model for public-private partnership projects the quality of the project management is increased what affects also the efficiency of the public administration in public goods delivery in a positive way.

Sadržaj

1. Uvod	1
1.1 Problem, predmet i objekt istraživanja	1
1.2 Znanstvena hipoteza i pomoćne hipoteze	4
1.3 Svrha i ciljevi istraživanja	5
1.4 Ocjena dosadašnjih istraživanja	6
1.5 Znanstvene metode istraživanja	8
1.6 Struktura rada	8
2. Teorijska podloga za javno-privatno partnerstvo	11
2.1 Pojam javnog dobra i uloga privatnog vlasništva	11
2.2 Teorija poduzeća i nepotpunih ugovora	18
2.3 Vlasničke funkcije poduzeća	26
2.4 Agencijske teorije	30
3. Praktična ishodišta javno-privatnog partnerstva	37
3.1 Privatizacija i javno-privatno partnerstvo	40
3.1.1 Oblici privatizacije javnih poslova i javnog dobra	43
3.1.2 Definicija i klasifikacija javno-privatnog partnerstva	48
3.1.3 Interesi, mogućnosti i prijetnje u suradnji javnog i privatnog sektora ...	51
3.2 Ekonomsko-politički procesi i efikasnost funkcioniranja državnog administrativnog aparata	56
3.2.1 Deregulacija države u izvršavanju javnih zadaća	56
3.2.2 Proračunski izdaci i praksa financiranja javno-privatnog partnerstva ...	60
3.2.3 Svjetska iskustva	64
3.3 Zakonodavni okviri javno-privatnog partnerstva	73
3.3.1 Institucionalizacija javno-privatnog partnerstva	73
3.3.2 Oblici javno-privatnog partnerstva	86
3.3.3 Javni natječaj i ugovori o suradnji javnog i privatnog sektora	91
3.3.4 Standardizacija javno-privatnog partnerstva	95
4. Model procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva	99
4.1 Izbor projekata i alokacija javnih poslova	99
4.1.1 Utvrđivanje javnih potreba i mogućnosti financiranja	100
4.1.2 Optimizacija korištenja javnih i privatnih resursa	106
4.2 Standardizacija kvalitete i prognoza isplativosti	116
4.2.1 Specifikacija rezultata	116

4.2.2 Izračun troškova realizacije projekta	121
4.3 Javni natječaj i zaključivanje ugovora o projektu	128
4.3.1 Konačni izračun isplativosti	130
4.3.2 Ugovor o javno-privatnom partnerstvu	131
4.4 Nadzor i kontrola javne uprave	131
4.4.1 Kontrola kvalitete javnih usluga	132
4.4.2 Nadzor iskorištavanja javnog dobra	136
5. Javno-privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj.....	139
5.1 Zakonodavni okvir.....	140
5.2 Iskustva javnih uprava u Republici Hrvatskoj	142
5.2.1 Javne potrebe i mogućnosti financiranja	143
5.2.2 Djelatnosti, oblici i tehnike primjene javno-privatnog partnerstva.....	146
5.2.3 Iskustva i potencijali za buduće kooperacije.....	149
5.2.4 Analiza utjecaja na povećanje efikasnosti javne uprave	152
6. Nadogradnja modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva	155
6.1 Evaluacija javno-privatnog partnerstva i rezultati istraživanja.....	155
6.2 Doradeni model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva	160
6.3 Implikacije i primjena modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva.....	174
7. Zaključak	179
Literatura	187
Popis Grafikona	196
Popis Tablica	197
Popis Slika	198

1. Uvod

1.1 Problem, predmet i objekt istraživanja

Javna uprava u Republici Hrvatskoj nalazi se u stalnom procesu transformacije, koji obuhvaća ukupnu strukturu upravljanja s jedne strane i podjelu javnih poslova unutar javne uprave s druge strane. U okviru takve transformacije privatizirani su javni poslovi i zadaće, u različitim oblicima i uz pomoć različitih kooperativnih modela.¹

Osnovni argument za privatizaciju javnih poslova i zadaća je monopol javne uprave. Polazeći od teorijskih pretpostavki, proizvodni i drugi poslovni procesi koji se odvijaju unutar monopola, odnosno javne uprave, najčešće su komplicirani i skupi, a isporučeni proizvodi i usluge niske su kvalitete. Zbog nedjelovanja tržišnih mehanizama i konkurencije javna uprava nije prisiljena na poboljšanje opisanog poslovanja, dok su korisnici javnih proizvoda i usluga prisiljeni na korištenje skupih proizvoda niske kvalitete. Monopol javne uprave je gledano iz navedenog aspekta nepovoljan oblik proizvodnje velikog broja javnih dobara.²

Daljnja kritika javne uprave kao nepovoljnog oblika proizvodnje javnih dobara spominje i birokratski karakter javne uprave. „Stvarni problem javne uprave leži u tendenciji prema *birokratizaciji* i *birokratizmu* javne uprave kao patološke devijacije neutralnog organizacijskog koncepta birokracije.“³ Međutim i birokratski karakter javne uprave ima svoj izvor u monopolu javne uprave. „Izvori birokratske moći su: *rigidna hijerarhija* u internoj organizaciji birokracije, s posljedicom dominacije birokratskih vođa, i *monopol* birokracije u odnosu na vanjsku organizaciju (okruženje), s posljedicom eksploatacije političara i birača. Ako se traži lijek protiv birokratizacije, on se mora odnositi na eliminaciju navedenih izvora.“⁴

¹ O tome detaljnije cf.: Grupa autora, Reforma javne uprave i Europske integracije u Hrvatskoj, Forum Vlade Rpublike Hrvatske, Svjetske banke, Europske Komisije, Zagreb, rujan 2004.

² O tome detaljnije cf.: Rothbard M.N., "The Ethics of Liberty, Part III, Chapter 22: The Nature of the State", Ludwig von Mises Institute, <<http://www.mises.org/rothbard/ethics/twentytwo.asp>>, (28.05.2008.)

³ van Mierlo J.G.A., The Experience of OECD Countries with Public Management Reform and its Relevance to Central and Eastern Europe, Report for the European Commission, University of Limerick, November 1996., p.2

⁴ op. cit.: p.4

Pod pritiskom promjena u ekonomskom, društvenom, političkom, tehnološkom i administrativnom okruženju, razvijene države tržišne ekonomije od 70-tih godina prošlog stoljeća nadalje uvele su čitav niz radikalnih promjena u javnoj administraciji i sustavu upravljanja. Zbog eliminacije birokratizacije i monopola javnog sektora izvršena je reorganizacija javne uprave te su uvedene prakse upravljanja iz privatnog sektora u javni sektor. Sve poduzete mjere imale su zajednički cilj smanjenja visokih javnih troškova i poboljšanja kvalitete javnih proizvoda i usluga.⁵

U isto vrijeme su se u današnjim državama u tranziciji, među koje spada i Republika Hrvatska, odvijali suštinsko drugačiji procesi u razvoju javne administracije. Početkom 90-tih godina prošlog stoljeća započeo je masovni proces tranzicije država planske ekonomije u države tržišne ekonomije s promjenom uloge javne administracije. Raspadom višenacionalnih državnih saveza stvorene su nove države, popraćeno u većini slučajeva međuetničkim ili ratnim sukobima, koji su u velikoj mjeri usporili proces tranzicije. Reforme javne uprave u tranzicijskim državama, s ciljem smanjenja javnih troškova i poboljšanja kvalitete javnih proizvoda i usluga, su zato u usporedbi s razvijenim državama tržišne ekonomije u određenom zakašnjenju.⁶

Bez obzira na različiti povijesni i ekonomski razvoj prisutne su i određene sličnosti u navedenim državama u odnosu na javnu administraciju. To se u prvom redu odnosi na sve veći porast javnih potreba, što je najuže povezano sa sve većom potrebom za izgradnjom javne infrastrukture iz svih domena javne uprave. Javni proračuni s druge strane su nedovoljni za zadovoljavanje takvih potreba i ne mogu se povećati dodatnim fiskalnim nametima zbog održavanja konkurentnosti nacionalnih ekonomija. Takva konstelacija odnosa dovela je do krize u financiranju javnih potreba, koja se nastoji prevladati inovativnim metodama u izgradnji javne infrastrukture među koje spada i javno-privatno partnerstvo (JPP). Postavlja se pitanje u kolikoj mjeri su države u tranziciji spremne za primjenu inovativnih metoda u financiranju javne infrastrukture po uzoru na države tržišne ekonomije, ako u odnosu na navedene države zaostaju u nužnim reformama i razvoju javne uprave?

⁵ O tome detaljnije cf.: Larbi G. A., *The New Public Management Approach and Crisis States*, UNRISD Discussion Paper No. 112, Switzerland, Geneva, September 1999., p. 2-5

⁶ O tome detaljnije cf.: Schiavo-Campo S. i Sundaram P., *To Serve and to Preserve – Improving Public Administration in a Competitive World*, Public Administration in the 21st Century, Asian Development Bank, p. 5-7

U kontekstu takve problematike definira se sljedeći **problem istraživanja**: *da li je javna uprava u Republici Hrvatskoj dovoljno kompetentna za primjenu javno-privatnog partnerstva kao mjere za povećanje efikasnosti javne uprave i postizanje očekivanih ciljeva koju takva mjera sadržava kao što su: poboljšanje poslovnih procesa javne uprave, povećanje kvalitete isporučenih javnih usluga, uštede u javnim financijama i postizanje očekivanih efekata javnih politika.*

Iz takve problematike i problema istraživanja proizlaze sljedeći **objekti istraživanja**: *međunarodna i hrvatska iskustva u realizaciji i upravljanju projektima javno-privatnog partnerstva te ključni elementi koji u procesu upravljanja navedenim projektima utječu na povećanje efikasnosti javne uprave.*

Na osnovu definirane problematike i problema istraživanja te objekata istraživanja utvrđen je sljedeći **predmet istraživanja**: *zajednička obilježja i kompetencije u modelu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj i njegove razlike u odnosu na model upravljanja u razvijenim državama te utjecaj tako utvrđenih razlika na poboljšanje poslovnih procesa hrvatske javne uprave.*

U cilju rješavanja definiranog problema i predmeta istraživanja proučena su teorijska podloga i praktična ishodišta relevantna za upravljanje javnom imovinom putem javno-privatnog partnerstva. Nadalje su istraženi modeli upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u SAD-u, Australiji, Velikoj Britaniji i Irsko. Prezentirana su zajednička obilježja navedenih modela i njihov učinak na povećanje efikasnosti javne uprave, iz čega proizlazi opći model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u svim svojim razvojnim etapama.

S ciljem utvrđivanja zajedničkih obilježja modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj istraženi su slučajevi gradnje javne infrastrukture putem JPP-a u gradovima Koprivnici i Varaždinu. Usporedbom hrvatskih i međunarodnih iskustava i modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva utvrđene su njihove međusobne razlike i njihov utjecaj na povećanje efikasnosti javne uprave. Prikupljene spoznaje korištene su za definiranje modela evaluacije javno-privatnog partnerstva na osnovu koje je predložen unaprijeđeni model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva, primjenjiv u javnoj upravi Republike Hrvatske. Prikupljene spoznaje također su

korištene u preporukama za daljnji razvoj znanstvene teorije i s ciljem dokazivanja postavljene znanstvene hipoteze.

1.2 Znanstvena hipoteza i pomoćne hipoteze

U okviru tako determiniranog znanstvenog problema istraživanja i predmeta istraživanja postavljena je temeljna **znanstvena hipoteza**: *javno-privatnim partnerstvom postiže se povećanje efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj, a njen budući razvoj usmjerava se prema efikasnijem upravljanju javnom imovinom.*

Tako postavljena hipoteza implicira više pomoćnih hipoteza, koje će biti potvrđene u opservacijama provedenima nad javnim upravama :

1. Primjena javno-privatnog partnerstva omogućuje javnoj upravi unaprjeđenje internih poslovnih procesa u upravljanju javnom imovinom.
2. Putem javno-privatnog partnerstva postižu se očekivani efekti definiranih javnih politika.
3. Privatni partner izložen je na tržištu javno-privatnog partnerstva konkurenciji, prilikom dobivanja javnog posla i za vrijeme cjelokupnog životnog vijeka projekta, čime se postiže ekonomičnije upravljanje javnim dobrom.
4. Javno-privatno partnerstvo omogućuje angažiranje privatnog kapitala u izgradnji neophodne javne infrastrukture, čime se prevladava nedostatak financijskog kapitala javne uprave.
5. Odabir najpovoljnijeg privatnog partnera u procesu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva garantira kvalitetniju isporuku javnih usluga krajnjim korisnicima.
6. Javno-privatno partnerstvo omogućuje transfer znanja sa privatnog na javni sektor.

7. Javno-privatno partnerstvo zahtijeva dugotrajnu i sveobuhvatnu pripremu javne uprave u realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva, što ima za posljedicu porast transakcijskih troškova i smanjenje efikasnosti javne uprave.

8. Prihvatanje inovativnih modela i metoda u upravljanju javnom imovinom u jednom segmentu, kao što je javno-privatno partnerstvo, izaziva pozitivne efekte na cjelokupno poslovanja javne administracije.

1.3 Svrha i ciljevi istraživanja

Izravno i u najužoj vezi s problemom i predmetom istraživanja i postavljenom temeljnom hipotezom determinirana je **svrha istraživanja**: *na osnovu provedene usporedbe međunarodnih i hrvatskih iskustava iz javno-privatnog partnerstva utvrditi ključne elemente u modelima upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva koji pozitivno utječu na povećanje efikasnosti javne uprave i upravljanja javnom imovinom s preporukama za eliminaciju utvrđenih nedostataka.*

Iz tako definirane svrhe istraživanja proizlazi sljedeći **glavni cilj istraživanja**: *putem dobivenih rezultata iz teorijskih ishodišta i praktičnog dijela istraživanja utvrditi zajednička obilježja i prikladnost modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva te utvrditi na koji način se dobivene spoznaje mogu implementirati u poboljšanje postojećeg modela upravljanja navedenim projektima i time u povećanje efikasnosti javne administracije.*

Iz tako definiranog glavnog cilja istraživanja proizlaze sljedeći **podciljevi istraživanja**:

1. Utvrditi koje sve mogućnosti i prilike te opasnosti i prijetnje sadržava javno-privatno partnerstvo prilikom realizacije projekata javne infrastrukture.
2. Istražiti interese privatnog partnera u odnosu na interese javne uprave.
3. Utvrditi da li je javno-privatno partnerstvo podvrsta strateških mjera deregulacije, liberalizacije i privatizacije ili se radi o originalnoj strateškoj mjeri unapređenja efikasnosti javne uprave.

4. Na osnovu međunarodnih iskustava definirati polazni model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva koji će optimalno iskoristi prednosti kooperacije između javnog i privatnog sektora te eliminirati prijetnje takve suradnje.
5. Utvrditi na koji način se model upravljanja javno-privatnog partnerstva implementira u javnu upravu u smjeru povećanja efikasnosti upravljanja javnom imovinom
6. Istražiti koji ključni elementi u modelu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva izazivaju pozitivne efekte povećanja efikasnosti javne uprave.
7. Na osnovu međunarodnih i hrvatskih iskustava te njihove usporedbe istražiti zajednička obilježja i nedostatke u upravljanju projektima javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj.
8. Na osnovu dobivenih rezultata i prikupljenih spoznaja definirati model evaluacije upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva.
9. Na osnovu evaluacije modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva unaprijediti postojeći model upravljanja koji je primjenjiv za javnu upravu u Republici Hrvatskoj.
10. Definiranje rješenja postavljenog problema istraživanja i dokazivanja postavljene znanstvene hipoteze te potvrđivanje teorijskih polazišta.

1.4 Ocjena dosadašnjih istraživanja

Iz domaćih i inozemnih naslova iz dostupnih biblioteka proizlazi da je povećanje efikasnosti javne uprave uglavnom sagledano u kontekstu izvršenih privatizacija. Privatizacija je obrazložena činjenicom kako država nije u mogućnosti efikasno upravljati imovinom, naročito ne imovinom koja može poslužiti u svrhu profitabilnog poslovanja. Takva neefikasnost javne uprave proizlazi iz njenog monopolskog položaja na tržištu roba i usluga. Privatizacijom se pokušalo ostvariti raskid između političke i ekonomske moći te što šira raspodjela ekonomske moći na veći broj gospodarskih subjekata. Od privatizacije se očekivalo jačanje tržišnog natjecanja i konkurentnosti, naročito na području

srednjeg poduzetništva, u okvirima liberalizacije i deregulacije gospodarstva. Na privatizaciju se stoga može gledati kao na posljedicu neoliberalne ekonomske politike, kojom se definiraju novi odnosi između tržišta, države i društva. Država treba osigurati opći pravni okvir i efikasne strukture upravljanja, bez uplitanja u tržišna zbivanja, dok privatizacija do sada javnih dobara treba osigurati efikasnije pružanje javnih usluga krajnjim korisnicima.⁷

Opisani trend privatizacije se nastavlja. Danas se pod privatizacijom podrazumijeva i prenošenje određenih aktivnosti koje je do sada obavljala isključivo javna uprava na privatni sektor. Pri tome se razlikuju različiti oblici privatizacije poznati kao formalna, materijalna, funkcionalna i financijska privatizacija.⁸

Javno-privatno partnerstvo, kao kooperacija između javnog i privatnog sektora, podrazumijeva zajedničku odgovornost javnog i privatnog partnera u izvršavanju javnih poslova. Time se javno-privatno partnerstvo smješta između tradicionalnog oblika obavljanja javnih poslova s jedne strane i privatizacije s druge strane. Pri tome razlikujemo tri osnovna oblika suradnje javnog i privatnog sektora: *kooperaciju* (javni i privatni sektor osnivaju zajedničko projektno društvo), *poslovnu suradnju* (privatni partner obavlja određeni javni posao za javnu upravu kao svog klijenta) i *koncesiju* (privatni partner obavlja određeni javni posao s pravom naplate usluga od krajnjeg korisnika). Polazeći od navedenog, javno-privatno partnerstvo se ne može više tretirati kao poseban oblik privatizacije.⁹

Tretirana tematika u ovome radu, dakle, niti u zemlji a niti u svijetu nije na koncipiran način u potpunosti znanstveno istražena, obrađena i javnosti prezentirana, posebno u dijelu koji se odnosi na daljnji razvoj modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva.

⁷ o tome detaljnije cf.: Gwechenberger M., Öffentlich-private Kooperation bei der Stadtentwicklung, Doktorska Disertacija, Prirodnoznanstveno-matematički Fakultet, Ruprecht-Karls Universität, Heidelberg, 2006., p.32-33

⁸ O tome detaljnije cf.: Ennemann U., Wirtschaftliche Führung öffentlicher Krankenhäuser, Doktorska Disertacija, Ekonomski fakultet, Universität Paderborn, 2003., p.34-39

⁹ O tome detaljnije cf.: Beckers T., Die Realisierung von Projekten nach dem PPP-Ansatz bei Bundesfernstrassen, Fakultet za ekonomiju i management, Tehnički Universität, Berlin, 2005, p. 42-46, 154-198

1.5 Znanstvene metode istraživanja

U istraživanju i rješavanju postavljenog problema i predmeta istraživanja, u dokazivanju postavljene znanstvene hipoteze i ostvarivanju svrhe i ciljeva istraživanja, korištena je sljedeća **metodologija istraživanja**.

Na osnovu istraživanja teorijske podloge za javno-privatno partnerstvo i istraživanjem praktičnih ishodišta javno-privatnog partnerstva u SAD-u, Velikoj Britaniji, Australiji i Irskoj, definiran je standardizirani model procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. U navedenom standardiziranom modelu procesa upravljanja sintetizirani su bitni čimbenici koji s teorijskog i praktičnog polazišta osiguravaju veću efikasnost javne uprave u upravljanju i izgradnji javne infrastrukture.

Na osnovu empirijskog istraživanja iskustava Grada Koprivnice i Grada Varaždina definiran je nadalje model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj. Usporedbenom analizom hrvatskog modela upravljanja s standardiziranim modelom utvrđene su zajedničke karakteristike u procesu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva te nedostaci hrvatskog modela upravljanja. Utvrđeni nedostaci poslužili su kao podloga za predlaganje poboljšanja u procesu realizacije projekata javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj i povećanja efikasnosti javne uprave.

Temeljem procjene odnosno evaluacije javno-privatnog partnerstva te rezultata iz teorijskog i empirijskog dijela istraživanja dorađen i poboljšan je proces upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. Utvrđene su implikacije tako dorađenog modela na efikasnost javne uprave i njegova moguća primjena.

1.6 Struktura rada

U prvom dijelu "**Uvodu**" definiran je problem, predmet i objekt istraživanja te je postavljena temeljna znanstvena hipoteza rada. Određena je svrha i ciljevi istraživanja i prezentirana je ocjena dosadašnjih istraživanja. Navedene su najvažnije znanstvene metode istraživanja koje se koriste u znanstvenom istraživanju i prikazana je struktura rada.

"Teorijska podloga za javno-privatno partnerstvo" naslov je drugog dijela u kojem su definirana teorijska ishodišta za analizu javno-privatnog partnerstva. Određeni su pojmovi javnog dobra, privatnog dobra i vlasništva te uloga nepotpunih ugovora, vlasničkih funkcija poduzeća i agencijskih teorija u kooperativnom djelovanju između javnog i privatnog partnera. Takvom kompozicijom postavljen je teorijski okvir za naslov ovog magistarskog znanstvenog rada iz kojeg je definirana znanstvena hipoteza.

Naslov trećeg dijela magistarskog znanstvenog rada je **"Praktična ishodišta javno-privatnog partnerstva"**. U ovom naslovu definiran je pojam privatizacije i odnos javno-privatnog partnerstva prema deregulaciji, liberalizaciji i privatizaciji. Iz navedenog odnosa proizlazi definicija i klasifikacija javno-privatnog partnerstva. Nadalje su utvrđeni interesi javnog i privatnog partnera te mogućnosti, prijetnje, snage i slabosti ovog oblika kooperacije između javnog i privatnog sektora. Na konkretnim primjerima iz svjetskih iskustava (SAD, Velika Britanija, Australija, Irska) istražena je primjena deregulacije i liberalizacije u povećanju efikasnosti javne uprave i utjecaj navedenih mjera na proračunske izdatke. Korištenje mjera deregulacije, liberalizacije i privatizacije bitno utječe i na praksu financiranja projekata javno-privatnog partnerstva. Također je na osnovu svjetskih iskustava utvrđen zakonodavni okviri i institucionalni način upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u navedenim državama. Nadalje su istraženi pojavni oblici javno-privatnog partnerstva, javni natječaji i ugovori o javno-privatnom partnerstvu te mogućnosti standardiziranja javno-privatnog partnerstva, iz čega proizlazi polazni model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva.

U četvrtom dijelu **"Model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva"** istražen je polazni i opći model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. Navedeni model sastoji se od pet međusobno povezanih etapa: priprema projekata javno-privatnog partnerstva, procjena odabranih projekata, natjecateljski dijalog i zaključivanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu, realizacija i poslovanje projekta te evaluacija projekta. Opis općeg modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva ima za svrhu definiranje ključnih elemenata unutar modela koji razvijaju efekte povećanja efikasnosti javne uprave.

"Javno-privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj" naslov je petog dijela magistarskog znanstvenog rada. Prikazana je zakonodavna i institucionalna podrška u upravljanju projektima javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj. Istraženi su modeli upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u gradovima Koprivnica i Varaždin putem intervjua te su utvrđena njihova zajednička obilježja. Opisano je na koji način navedene javne uprave utvrđuju svoje javne potrebe i mogućnosti financiranja tih potreba te u kojim djelatnostima javne uprave, u kojim oblicima i s kojim tehnikama suradnje se javno-privatno partnerstvo primjenjuje. Istražena su iskustva i potencijali koji proizlaze iz takvog oblika upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. Posebno je analiziran utjecaj navedenih modela upravljanja na povećanje efikasnosti javnih uprava. Usporedbom utvrđenih modela upravlja projektima javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj sa svjetskim iskustvima definirani su nedostaci i preporuke za efikasniju primjenu spomenutih modela upravljanja.

U šestom dijelu s naslovom **"Razvoj modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva"** predložen je model za evaluaciju projekata javno-privatnog partnerstva. Rezultati istraživanja evaluirani su putem predloženog modela te je na osnovu izvršene evaluacije prezentirana kritična ocjena polaznog općeg modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva, ali i modela upravljanja navedenim projektima u Republici Hrvatskoj. Formulirane su osnovne smjernice za unapređenje i razvoj utvrđenih modela upravljanja koje su primjenjive u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj. Na osnovu prikupljenih rezultata istraživanja iz međunarodnog i hrvatskog pregleda kritički je procijenjena i dokazana postavljena znanstvena hipoteza kao i teorijska podloga relevantna za javno-privatno partnerstvo.

U posljednjem dijelu **"Zaključku"** sustavno je, koncizno i jezgrovito izložena sinteza svih relevantnih spoznaja, informacija, stavova, znanstvenih činjenica, teorija i zakona koji su opširnije elaborirani u analitičkom dijelu magistarskog znanstvenog rada i kojima je dokazana postavljena hipoteza.

2. Teorijska podloga za javno-privatno partnerstvo

2.1 Pojam javnog dobra i uloga privatnog vlasništva

Dobra su središnji element svakog ekonomsko-znanstvenog istraživanja. Ekonomske znanosti na osnovu opće definicije dobra obuhvaćaju sva sredstva i proizvode koji pružaju određene koristi kao dobro. Time dobra, gledano iz makroekonomske perspektive, određuju ekonomsko blagostanje određenog društva. Zato je zadaća svake ekonomske politike, obzirom na djelovanje dobara na blagostanje društva, osigurati optimalnu raspodjelu dobara sukladno potražnji za dobrima.

U okviru ekonomskih znanosti i navedene opće definicije dobara izdvaja se sljedeća definicija dobra: "svaki predmet ili usluga koja uvećava korist potrošaču, direktno ili indirektno, smatra se dobrom ili robom"¹⁰, odnosno, "dobro je sve ono što zadovoljava ili bi moglo zadovoljiti neku ljudsku potrebu. Zrak i ljubav kao i sirovine i strojevi se na taj način mogu promatrati kao roba ili dobro, jer sve nabrojeno zadovoljava ljudske potrebe. Predmeti na udaljenim nebeskim tijelima su također roba ili dobro, jer oni mogu u budućnosti zadovoljiti naše potrebe. Takva sveobuhvatna definicija je vrijednosno neutralna i univerzalna te obuhvaća i ona dobra koja još nisu poznata."¹¹

Klasična klasifikacija roba ili dobara temelji se na dva osnovna kriterija: konkurentnosti i isključivosti.¹²

Konkurentna dobra su ona dobra kod kojih potrošnja od strane jednog potrošača sprječava istovremenu potrošnju od strane drugog potrošača. Većina trajnih i netrajnih dobara je konkurentna. Čekić je trajno konkurentno dobro. Korištenje čekića od strane jednog potrošača predstavlja značajnu prepreku drugima u korištenju tog čekića u isto vrijeme. Međutim, prvi potrošač neće

¹⁰ Milgate, Murray. "goods and commodities." The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. (20.05.2008.) <http://www.dictionarofeconomics.com/article?id=pde2008_G000080> doi:10.1057/9780230226203.0657

¹¹ Zingel H., Grundgedanken der Kollektivguttheorie, 2003./04., p.1, <www.zingel.de> (20.05.2008.)

¹² O tome detaljnije cf.: Kaul I., Mendoza R. U., Advancing the Concept of Public Goods, Providing Global Public Goods, Oxford Scholarship Online Monographs, 2003., p. 79-80

"potrošiti" čekić što znači da se pojedina konkurentna dobra ipak modu "trošiti" kroz vrijeme od strane više osoba. Jabuka je netrajno konkurentno dobro. Jednom kada je jabuka pojedena ona je potrošena i ne može se više trošiti od strane drugih potrošača.

Nekonkurentna dobra mogu se konzumirati od strane jednog potrošača, ali pri tome taj potrošač nije u mogućnosti spriječiti istovremenu potrošnju tog dobra od strane drugih potrošača. Većina nekonkurentnih roba odnosi se na nematerijalna dobra. Televizija je primjer nekonkurentnog dobra. Kada jedan potrošač uključi televiziju to ne sprječava rad televizije drugog potrošača u nekom drugom kućanstvu. Nekonkurentno dobro u ovom slučaju nije sam televizor već televizijska usluga emitiranja programa. Nekonkurentna dobra mogu se istovremeno uživati ili trošiti od strane neograničenog broja potrošača.

Određeno dobro je isključivo ako je moguće spriječiti potrošača u uživanju koristi koje to dobro sadržava, ukoliko nije platio korištenje dobra. Ako potrošača nije moguće spriječiti u konzumaciji koristi nekog dobra, dobro je neisključivo. Primjer za isključivo dobro može biti određeni časopis koji se dostavlja uz pretplatu. Ukoliko se ne plati pretplata na časopis, čitanje nije moguće. Arhitektonski i estetski zanimljiva građevina, kao npr. zagrebačka katedrala, je primjer neisključivog dobra. Svatko može uživati u pogledu na takvu zgradu i vrlo je teško spriječiti bilo koga iz užitka i konzumacije takve koristi.

Tablica 1: Dobra prema stupnju konkurentnosti i isključivosti

Stupanj isključivosti \ Stupanj konkurentnosti	0	1
	0	slobodna dobra javna dobra
1	klupska dobra	privatna dobra

Izvor 1: Mühlenkamp H., Grundlagen ökonomischen Denkens, Njemačka visoka škola za upravne znanosti, Speyer, 2005./06., p. 49

Polazi se od pretpostavke da se konkurentnost i isključivost mogu kretati u rasponu od 0 do 1. Pri tome 0 predstavlja potpunu nekonkurentnost i potpunu neisključivost, dok 1 predstavlja potpunu konkurentnost i potpunu isključivost. Na osnovu navedenih pretpostavki može se izvršiti klasifikacija dobara kako je prikazano u tablici 1.

Privatno dobro je ono dobro koje je konkurentno i isključivo. Moguće je spriječiti potrošače u potrošnji dobra i potrošnja od strane jednog potrošača sprječava istovremenu potrošnju tog dobra od strane drugih potrošača. Privatna dobra zadovoljavaju individualnu potrebu. Primjer za privatno dobro je kruh. Kruh pojedena od strane jedne osobe ne može se više konzumirati od druge osobe, dok proizvođač kruha vrlo jednostavno može odbiti prodaju kruha potrošaču.

Konkurentnost izaziva interes za vlasništvo nad dobrom. Ukoliko je jedna osoba vlasnikom određenog dobra, onda navedeni vlasnik može spriječiti potrošnju tog dobra od strane drugih potrošača. Sve dok potrošači ne plate korištenje ili potrošnju njegovog dobra. Time vlasnik ostvaruje novu korist iz dobra u obliku novčanog prihoda i profita. Isključivost također izaziva interes pojedinca za vlasništvom nad dobrom. Vlasnik može spriječiti potrošača u uživanju koristi koje to dobro sadržava ukoliko nije platio korištenje dobra. Zahvaljujući vlasništvu nad dobrom i mogućnošću isključivanja vlasnik se ponovno nalazi u poziciji ostvarivanja novčanih prihoda i profita.

"Vlasništvo je stanje ili činjenica ekskluzivnih prava i kontrole određene osobe nad imovinom, odnosno, moć raspolaganja određenim stvarima koja proizlazi iz pravnih osnova."¹³ Privatno vlasništvo je oblik vlasništva koja se ostvaruje nad privatnom imovinom. Tako je i zakonodavstvom Republike Hrvatske propisano da svaka fizička i pravna osoba može biti nositeljem prava vlasništva. Pravo vlasništva je stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svoga nositelja da s tom stvari i koristima od nje čini što ga je volja te da svakoga drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima ni zakonskim

¹³ Hoppe H. H.: The Ethics and Economics of Private Property, Edward Elgar, London, 2004., p. 6 i Eigentum, Anarchie und Staat – Studien zur Theorie des Kapitalismus, Österreichische Schule der Nationalökonomie, 1987.,
<<http://www.mises.de/texte/Hoppe/Eigentum/Kapitel4/II/index.html>> (21.05.2008.)

ograničenjima. Vlasništvo se može steći na temelju pravnoga posla, odluke suda, odnosno druge nadležne vlasti, nasljeđivanjem i na temelju zakona.¹⁴

Tek privatno vlasništvo nad privatnim dobrom omogućuje konkurentnost i isključivost i time mogućnost ostvarivanja novčanih prihoda i profita iz privatnog dobra. Zato se privatna dobra u većini slučajeva proizvode ne u svrhu zadovoljavanja ljudskih potreba već u svrhu stjecanja profita. Nasuprot tome vlasništvo nad javnim dobrom izaziva određene troškove kod vlasnika u obliku upravljanja i održavanja toga dobra. S druge strane nije moguće ostvariti novčane prihode nad dobrom zbog nemogućnosti sprječavanja potrošača u potrošnji takvog dobra i zbog nemogućnosti isključivanja pojedinaca iz korištenja i stjecanja koristi nad dobrom. Zato interes za stjecanjem vlasništva nad takvim dobrom ne postoji. Dobro je bez vlasništva čime poprima obilježja javnog ili općeg dobra.

Klupska ili kolektivna dobra često se klasificiraju kao podvrsta javnih dobara. Karakteristična su po tome što su isključiva i istovremeno nekonkurentna. Primjeri klupskih dobara su privatni tereni golfa, kazališta i kina, kabelske televizije, pravo na pristup autoriziranim radovima te usluge koje društvene ili religiozne udruge pružaju svojim članovima. Takva dobra mogu se istovremeno trošiti od većeg broja potrošača ali je prisutna mogućnost isključivanja potrošača iz konzumacije koristi, što se u prvom redu odnosi na one potrošače koji nisu članovi kluba. Zbog isključivosti prisutan je snažan interes za potpunom privatizacijom ove vrste dobara. Takav interes javlja se tek onda kada je broj članova kluba dovoljno velik da osigurava novčane prihode koji omogućuju postizanje profita.

Zajednička dobra su dobra koja su konkurentna ali neisključiva. Primjer za zajedničko dobro je riblji fond u međunarodnim vodama. Nikoga se ne može isključiti iz ribarenja ali potrošnja ribe od strane jednih potrošača ili ribara sprječava istovremenu potrošnju te ribe od strane drugih ribara. Zbog konkurentnosti se zajednička dobra također nastoje potpuno privatizirati jer omogućuju visoke stope profita. Zbog prekomjerne potrošnje ove vrste dobara često je potrebna državna intervencija, npr. u cilju zaštite ribljeg fonda.

¹⁴ O tome detaljnije cf.: Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima («Narodne novine», br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06. i 141/06).

Slobodna dobra susreću se u praksi vrlo rijetko. Ona su nekonkurentna i neisključiva. Radi se uglavnom o prirodnim dobrima koja stoje slobodno na raspolaganju i za čiju proizvodnju nije potrebna državna intervencija. Primjer za slobodno dobro je zrak u svom prirodnom obliku. Zrak u potpunosti mogu trošiti svi potrošači istovremeno i od zraka svi potrošači imaju potpunu korist.

Javno dobro je također nekonkurentno i neisključivo ali se razlikuje od slobodnog dobra po tome što je potrebna državna intervencija u njegovoj proizvodnji. Primjer za javno dobro je čisti zrak. Proizvodnja čistog zraka je u današnjim uvjetima opće zagađenosti uvjetovana intervencijom države kako bi se osigurala što manje emisija toksičnih tvari u atmosferu i time podnošljiva kvaliteta zraka.

Obzirom da nije prisutan interes za vlasništvom nad javnim dobrom nije prisutan niti privatni interes za proizvodnjom javnih dobara. S druge strane prisutna je velika potražnja za javnim dobrima kao što su nacionalna obrana, unutarnji red i sigurnost, javna televizija i slično. Djelovanje samoregulirajućih mehanizama slobodnog tržišta u ovom slučaju ne rješava opisanu situaciju. Potrebna je intervencija države u proizvodnji javnih dobara.

Međutim, zbog neisključivosti i nekonkurentnosti javnih dobara prisutan je dodatni problem u proizvodnji javnih dobara. Moguća je situacija u kojoj određeni potrošač troši javno dobro i konzumira koristi koje iz toga proizlaze, a da sam nije uložio nikakav napor u proizvodnju javnog dobra. Istovremeno drugi potrošač troši na jednaki način javno dobro i konzumira iste koristi kao prvi potrošač ali je utrošio dio svojih resursa za proizvodnju javnog dobara. U takvoj situaciji javlja se nejednakost među potrošačima javnih dobara. Pridodajmo tome principe maksimalizacije i minimalizacije prema kojima potrošači nastoje ostvariti maksimalnu korist od određenog dobra uz minimalnu potrošnju svojih resursa u nabavci takvog dobra. Jasno je da je veliki broj onih koji nastoje konzumirati javno dobro ali bez ikakvog interesa za proizvodnjom ili ulaganjem svojih resursa u proizvodnju javnog dobra.¹⁵

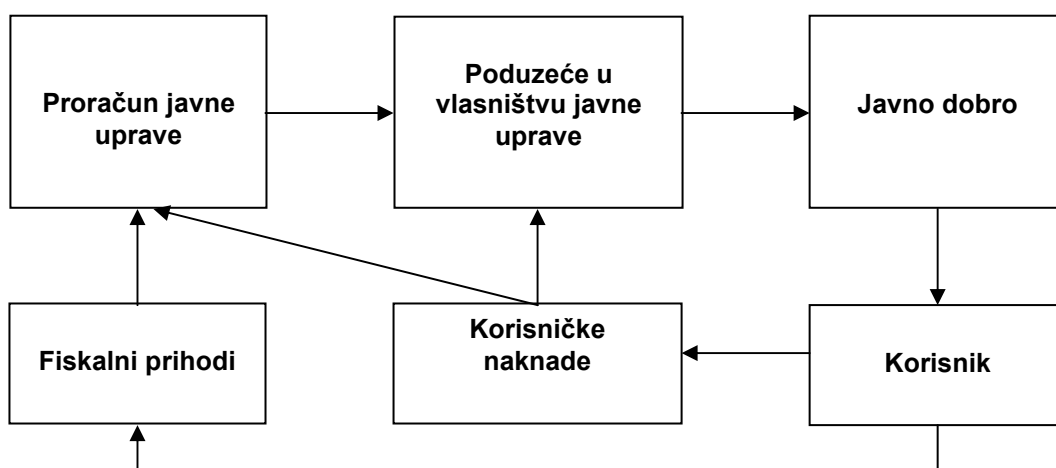
Nedjelovanje samoregulirajućih tržišnih mehanizama i nejednakost među potrošačima javnih dobara država nastoji riješiti uvođenjem poreznih davanja.

¹⁵ Zingel H., Grundgedanken der Kollektivguttheorie, 2003./04., p.3, <www.zingel.de> (21.05.2008.)

Jednakom raspodjelom poreznih opterećenja na sve građane nastoji se osigurati fondove ili javne proračune iz kojih se financira proizvodnja javnih dobara. Tako proizvedena javna dobra stavljaju se zatim potrošačima slobodno na raspolaganje. Kako međutim i kod poreznih opterećenja dolazi do nejednakosti sve je veća intencija prema uvođenju korisničkih naknada. Korisničke naknade trebaju osigurati da potrošnju javnog dobra plaćaju oni potrošači koji stvarno konzumiraju javno dobro i koji imaju stvarnu korist od javnog dobra.

Pri tome država u potpunosti može preuzeti na sebe proizvodnju javnih dobara putem javnih poduzeća. Tada se govori o **javnoj proizvodnji javnih dobara i javnim poduzećima**, kao što je prikazano u slici 1:

Slika 1: Javna proizvodnja javnih dobara



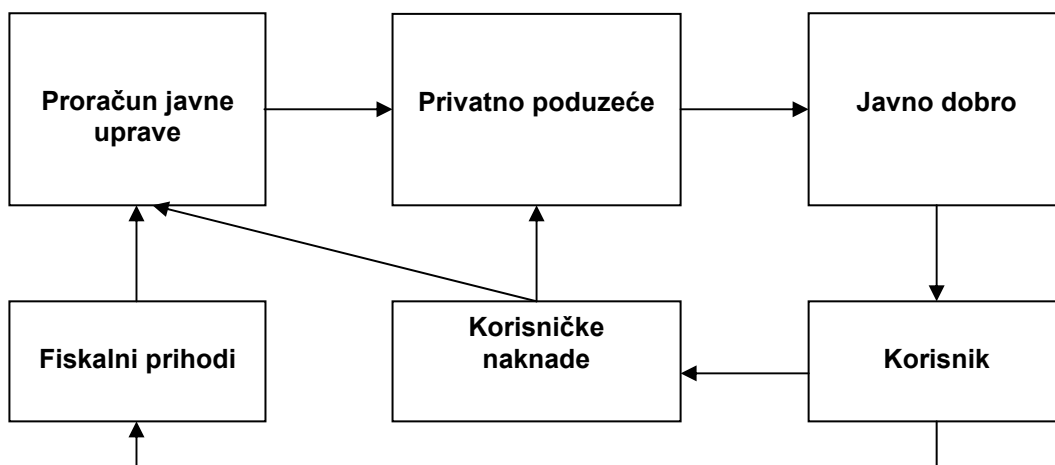
Izvor 2: Mühlenkamp H., Grundlagen ökonomischen Denkens, Njemačka visoka škola za upravne znanosti, Speyer, 2005./06., p. 54

Država može proizvodnju javnih dobara prenijeti i na privatni sektor kao što je vidljivo iz slike 2. U tom slučaju govori se o **državno reguliranoj privatnoj proizvodnji javnih dobara**.

U ovom slučaju plaća se privatnom poduzeću za proizvodnju javnih dobara naknada iz javnog proračuna ili se privatnom poduzeću dozvoljava neposredna naplata korisničkih naknada. Navedene naknade u svom iznosu moraju biti dovoljno velike kako bi privatno poduzeće moglo ostvariti dobit iz

poslovanja javnim dobrom. Na taj način stvara se interes za proizvodnjom javnih dobara i u privatnom sektoru.

Slika 2: Privatna proizvodnja javnih dobara regulirana od države



Izvor 3: Mühlenkamp H., Grundlagen ökonomischen Denkens, Njemačka visoka škola za upravne znanosti, Speyer, 2005./06., p. 54

Puko prenošenje proizvodnje javnih dobara na privatni sektor ne podrazumijeva i efikasniju proizvodnju javnih dobara. Jedna od vodećih dilema je zato da li javno dobro proizvoditi unutar javne uprave (javna proizvodnja javnih dobara) ili proizvodnju javnih dobara prenijeti na privatnog partnera (privatna proizvodnja javnih dobara regulirana od države).

Javna i privatna proizvodnja javnih dobara imaju za posljedicu pojavu monopola jer se pravo na proizvodnju javnih dobara ekskluzivno prenosi na samo jedno državno ili privatno poduzeće. Monopoli nemaju motivaciju prema uvođenju inovativnih načina proizvodnje i prema smanjenju cijena svojih proizvoda jer se nalaze izvan djelovanja konkurentskih sila na slobodnom tržištu. Pored toga monopolisti isporučuju dobra ili usluge niske kvalitete i djeluju neefikasno.¹⁶ Krajnji korisnici javnih dobara su prisiljeni koristiti javno dobro slabe kvalitete po visokoj cijeni. Time raste pritisak javnosti prema reformama u proizvodnji javnih dobara i povećanju efikasnosti javnih monopola.

¹⁶ O tome detaljnije cf.: Rothbard M. N., "The Ethics of Liberty, Part III, Chapter 22: The Nature of the State", Ludwig von Mises Institute, <<http://www.mises.org/rothbard/ethics/twentytwo.asp>> (21.05.2008.)

Daljnja problematika koja se javlja u privatnoj proizvodnji javnih dobara je odnos između nalogodavaca i nalogoprimaca, tj. odnos između države i privatnog poduzeća. Pretpostavlja se da nalogoprimac neće uvijek i u najboljem interesu nalogodavca izvršavati dobivene zadatke.

2.2 Teorija poduzeća i nepotpunih ugovora

Teorija poduzeća sastoji se većeg broja ekonomskih teorija koje opisuju prirodu i nastanak poduzeća te ponašanje i odnos poduzeća prema tržištu na osnovu transakcijskih troškova.¹⁷ Značaj navedenih teorija u kontekstu analize efikasnosti upravljanja javnim dobrima je mogućnost usporedbene analize javne i privatne proizvodnje javnih dobara. Time se dobiva mogućnost rješavanja prethodno spomenute dileme da li proizvodnju javnih dobara izvršavati u vlastitoj režiji javne uprave ili proizvodnju javnih dobara prenositi na privatni sektor, računajući na veću proizvodnu efikasnost privatnog partnera.

Ako određeno poduzeće želi educirati ili usavršavati svoje djelatnike javlja se dilema da li angažirati vanjskog suradnika i njegovu uslugu ili edukaciju djelatnika provoditi unutar poduzeća vlastitim resursima. Rješenje tako postavljene dileme zahtijeva izračun troškova za oba slučaja. Ako u slučaju usluga vanjskog suradnika troškovi iznose 50.000 Kuna, a edukacija djelatnika vlastitim resursima iznosi 60.000 Kuna, onda na osnovu izračuna troškova i njihove usporedbe dobivamo jasno rješenje: edukaciju djelatnika treba izvršiti uz pomoć vanjskog suradnika. Uslugu treba dakle kupiti a ne unutar poduzeća proizvesti.

Međutim neizvjesno je hoće li uslugodavatelj u sljedećoj godini povećati svoje cijene. Također je neizvjesno hoće li kvaliteta i način edukacije ostati u sljedećoj godini na istoj razini. Prikupljanje informiranja o cijenama, kvaliteti usluge i sam nadzor kvalitete izazivaju dodatne troškove koji mogu bitno utjecati na donošenje prethodne odluke. Zato se prilikom odlučivanja između nabavke proizvoda i usluga s tržišta ili samoorganiziranja proizvoda i usluga unutar poduzeća treba uzeti u obzir navedena pitanja koja izazivaju transakcijske troškove. U odnosu na prethodni primjer usluga vanjskog suradnika može dakle

¹⁷ O tome detaljnije cf.: Coase R. H.: The Nature of the Firm, *Economica*, Vol. 4. (16.), 1937., p.386-405, <<http://www.cerna.ensmp.fr/Enseignement/CoursEcoIndus/SupportsdeCours/COASE.pdf>> (26.05.2008.)

poskupiti za iznos transakcijskih troškova, dok edukacija djelatnika vlastitim resursima može ostati na iznosu od 60.000 Kuna. Edukacija vlastitim resursima može tako postati povoljnija opcija u odnosu na vanjsku uslugu.

"**Transakcija** je prijenos prava raspolaganja proizvodima i uslugama. Transakcije su eksplicitni i implicitni (ugovorni) pregovori o proizvodima i uslugama između najmanje dva aktera. Prilikom pripreme i odvijanja pregovora ili ugovora kod aktera nastaju **transakcijski troškovi**. Transakcijski troškovi mogu dakle nastati prije i nakon zaključivanja ugovora te se zato govori o ex ante i ex post transakcijskim troškovima."¹⁸ Ex ante transakcijski troškovi odnose se na troškove prikupljanja informacija, troškove pregovaranja i troškove dogovaranja ugovora, prije zaključivanja ugovora. Nakon zaključivanja ugovora nastaju ex post transakcijski troškovi koji se sastoje od troškova nadzora, troškova ostvarivanja ugovora i troškova prilagođavanja ugovornih kondicija. Ex post transakcijske troškove smatra se posebno značajnima jer se polazi od pretpostavke da je najveći broj ugovora nepotpuno formuliran te da je vjerojatnost naknadnog prilagođavanja ugovora vrlo visoka.¹⁹

Ukupni troškovi realizacije određenog proizvoda ili usluge sastoje se od proizvodnih i transakcijskih troškova. Proizvodni troškovi su troškovi vlastite produkcije proizvoda i usluge. Ekonomičnija je ona transakcija koja je organizirana na način da su proizvodni i transakcijski troškovi niži u usporedbi s drugim organizacijskim oblikom proizvodnje. Akteri biraju onaj ugovor ili onu organizacijsku alternativu u kojoj su ukupni troškovi niži.

Na visinu transakcijskih troškova bitno utječu tri čimbenika: specifičnost aktive (imovine), neizvjesnost i učestalost.²⁰ S porastom specifičnosti imovine (npr. proizvodno specifična oprema ili uređaji, specifične kvalifikacije i sl.) mijenjaju se odnosi između aktera. Promjena transakcijskog partnera zbog specifičnosti posla je otežana. Ovisnost o transakcijskom partneru nastoji se iskoristiti, npr. predlaganjem viših cijena nakon zaključivanja ugovora. Predlaganje ili traženje viših cijena može dovesti do ponovnih pregovora o

¹⁸ Nienhüser W., Jans M.: Grundbegriffe und Grundideen der Transaktionskostentheorie, 2004., p.2., <<http://www.uni-essen.de/personal/GrundbegriffeTAKT.pdf>> (26.05.2008.)

¹⁹ O tome detaljnije cf.: Williamson O.E., The Economic Institutions of Capitalism, Chapter 1, Transaction Cost Economics, Collier Macmillan Publishers, London, 1985., p.15.-38.

²⁰ Nienhüser W., Jans M.: Grundbegriffe und Grundideen der Transaktionskostentheorie, 2004., p.4., <<http://www.uni-essen.de/personal/GrundbegriffeTAKT.pdf>> (26.05.2008.)

ugovornim kondicijama i time do porasta transakcijskih troškova. Dogovaranje i institucionalizacija ugovorne regulacije zbog zaštite od opisanog ex post oportunitizma također izaziva transakcijske troškove.

Razlikuju se dvije vrste neizvjesnosti. Parametrijska nesigurnost se odnosi na neizvjesnost o budućim promjenama u okruženju i njihovog djelovanja na visinu troškova. Neizvjesnost u ponašanju bazira se na mogućem oportunističkom ponašanju aktera potaknuta asimetrijom u informiranosti. Neizvjesnost u ponašanju je relevantna samo u slučaju kada je prisutna parametrijska nesigurnost. Ukoliko to nije slučaj mogu se sklapati potpuni ugovori jer je tada oportunističko ponašanje aktera predvidivo. Neizvjesnost utječe na porast ex post i ex ante transakcijskih troškova zbog stalne kontrole i prilagođavanja okolini.

S porastom identičnih transakcija javlja se mogućnost digresije fiksnih troškova i sinergijskih efekata. Transakcijski troškovi po jednoj transakciji opadaju zbog toga s porastom identičnih transakcija. U odnosu na prethodna dva čimbenika učestalost transakcija igra podređenu ulogu u utjecaju na visinu transakcijskih troškova.

Polazeći od teorije poduzeća i transakcijskih troškovi može se dakle objasniti priroda i nastanak poduzeća te ponašanje i odnos poduzeća prema tržištu. Poduzeća se osnivaju zato jer se smanjuju transakcijski troškovi, odnosno, poduzeće je u usporedbi s drugim organizacijskim oblicima proizvodnje roba i usluga povoljniji oblik produkcije. Tako je npr. zapošljavanje djelatnika u poduzeću na neodređeni rok i sklapanje dugoročnih ugovora o radu povoljniji organizacijski oblik u usporedbi sa stalnim promjenama djelatnika sukladno kretanju ponude i potražnje na tržištu rada. Ako bi se poduzetnik u zapošljavanju rukovodio isključivo ponudom i potražnjom na navedenom tržištu, tada su stalne promjene kako u cijeni rada i zapošljavanju neizbježne, što snažno utječe na porast transakcijskih troškova. Umjesto toga problem zapošljavanja i plaća rješava se interno u poduzeću mimo tržišnih kretanja čime se smanjuju transakcijski troškovi.

Na istovjetan način se može objasniti ponašanje poduzeća i odnos poduzeća prema tržištu. Interna produkcija određenih proizvoda i usluga može biti povoljniji organizacijski oblik u odnosu na nabavku tih istih roba s tržišta,

uspoređujući ukupne proizvodne i transakcijske troškove. O takvoj usporedbi ovisi hoće li poduzeće samo stvoriti proizvod ili uslugu koja je potrebna ili će se upustiti u tržišne transakcije s drugim akterima.

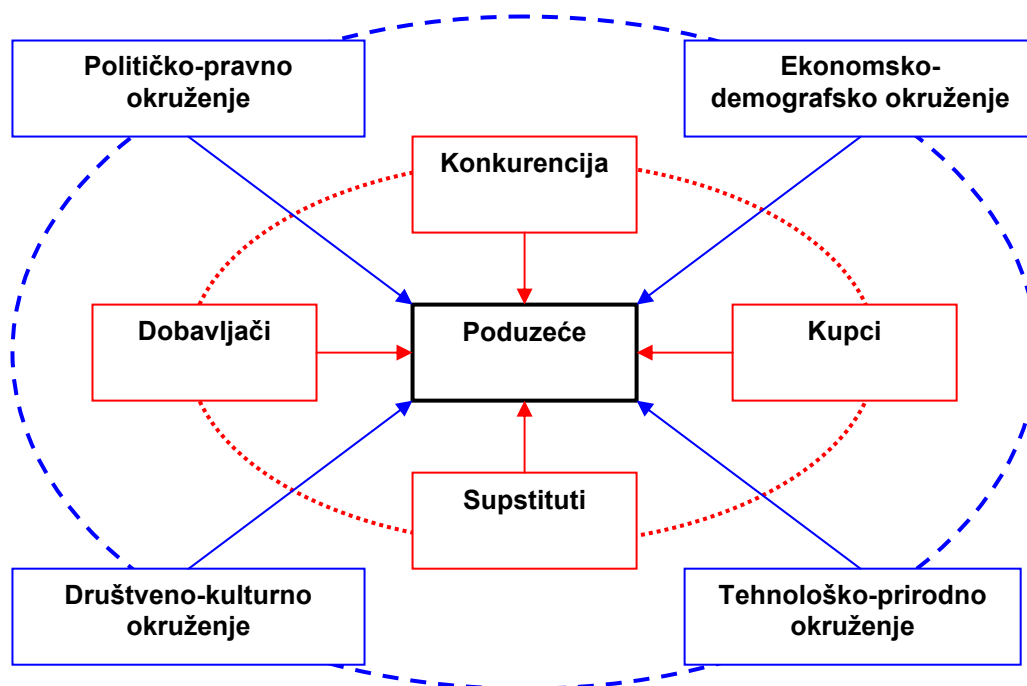
Potrebno je međutim posebno istaknuti parametrijsku nesigurnost i njen utjecaj na porast transakcijskih troškova. Ako se odlučimo za osnivanje poduzeća zbog smanjenja transakcijskih troškova ne možemo izbjeći činjenicu da se tada nalazimo na tržištu. Tržište za poduzeće predstavlja njegovo okruženje a tržišno okruženje je nesigurno jer je podložno stalnim promjenama. Nesigurno okruženje onemogućuje prikupljanje uvijek pouzdanih informacija iz čega proizlazi nemogućnost sigurnog predviđanja budućnosti. Javlja se određena **asimetrija informiranosti**²¹ u kojoj nisu sva poduzeća jednako kvalitetno informirana. Ona poduzeća koja raspolažu većom količinom točnih informacija uvijek su u prednosti u odnosu na poduzeća koja nemaju takve informacije. Raspoloživost točnim informacijama neposredno utječe na donošenje odluka unutar poduzeća. Takva konstatacija je u suprotnosti s teorijom tržišnog cjenovnog mehanizma potpune konkurencije koji polazi od pretpostavke da su svi sudionici na tržištu potpuno informirani a time i sigurni.

Informacije iz šireg okruženja koje su neophodne za kvalitetno poslovanje i donošenje odluka su informacije koje se odnose na političko-pravno okruženje (pravni propisi, politička stabilnost, ulazne i izlazne barijere i sl.), ekonomsko-demografsko okruženje (visina kamatne stope, radno sposobno stanovništvo i dr.), društveno-kulturno okruženje (radne i druge navike, životni stil, znanje i sl.) te tehnološko-prirodno okruženje (oprema, sredstva, materijali, i dr.). Pored informacija iz šireg okruženja potrebne su i informacije iz užeg okruženja, odnosno, neposredne tržišne informacije kao što su: informacije o konkurentima u djelatnosti i eventualna pojava novih konkurenata, konkurentska snaga supstituta ili nadomjestaka za proizvod koji se namjerava proizvoditi, zatim informacije o dobavljačima i kupcima i njihovoj pregovaračkoj moći, te informacije o ulaznim i izlaznim barijerama na tržištu²², koje se mogu javiti i mimo utvrđenih pravnih propisa, a kako je prikazano u slici 3.

²¹ O tome detaljnije cf.: Aboody D., Lev B.: Information Asymmetry, R&D, and Insider Gains, The Journal of Finance, Vol. LV, No. 6, 2000., p. 2747-2766

²² O tome detaljnije cf.: Porter E. M., "How competitive forces shape strategy", Harvard Business Review, 1979., p.34.-36.

Slika 3: Sire i uže okruženje poduzeća



Izvor 4: Recklies D.: Porter 5 Forces, <<http://www.themanager.org/Models/p5f.htm>>, 2001. i SWOT-analysis, <<http://www.themanager.org/Models/SWOT.htm>>, 2005. (27.05.2008.)

Praćenje i prikupljanje navedenih informacija je za javnu upravu neophodno zbog prevladavanja asimetrije informiranosti u odnosu na transakcijskog partnera što izaziva transakcijske troškove. Međutim jednaka informiranost o stanju na tržištu svih poduzetnika je nemoguća i ovisi o poduzetničkoj spremnosti za ulaganjem u prikupljanje informacija. Poduzetnici koji u pravo vrijeme raspolažu s točnim informacijama upravljat će svojim resursima efikasnije u odnosu na neinformirano poduzeće. Zbog toga kvalitetno informirana poduzeća ili akteri imaju nadređeni položaj na tržištu u odnosu na neinformirana poduzeća ili aktere što se odnosi i na javnu upravu.

Kako je tržišno okruženje složeno i nesigurno nemoguće je predviđanje budućnosti. Takva nemogućnost nužno izaziva sklapanje nepotpunih ugovora. "**Nepotpuni ugovori** su takvi ugovori u kojima se ne ugovaraju unaprijed svi detalji predmeta poslovanja jer je nemoguće dugoročno predvidjeti samo poslovanje."²³ Određena poglavlja u ugovorima ostaju nepotpuna i ostavljaju se za pregovaranje u kasnijim vremenima. To se posebno odnosi na dugoročne ugovore. Dugoročni ugovori uvijek se smatraju nepotpunim ugovorima. Stalno

²³ Brändle U. C.: Unvollständige Verträge – Bewertung und Lösungsansätze, Fakultät ekonomskih znanosti, Universitet Beč, 2005., p.2 <<http://www.univie.ac.at/bwl/ieu/lehre/ws0405/contracts.pdf>> (27.05.2008.)

praćenje i prilagođavanje nepotpunih ugovora sukladno promjenama iz okruženja izaziva dodatni porast transakcijskih troškova.

Zbog nepotpunosti ugovora javlja se nadalje moguće oportunističko ponašanje aktera. Ako je jedan od aktera informiraniji u odnosu na drugog aktera tada se on već prilikom pregovora o ugovoru nalazi u prednosti i povoljnijem položaju. Posljedica takvih pregovora je zaključivanje ugovora koji će pogodovati više informiranom akteru, na štetu manje informiranog aktera i usmjeravanje onih dijelova ugovora koji nisu odmah dogovoreni i zaključeni u svoju korist. Potrebno je zbog zaštite stalno međusobno praćenje i nadzor aktera što je povezano s dodatnim transakcijskim troškovima.

Kao što je istaknuto, za proizvodnjom javnih dobara nema privatnog interesa. Država mora intervenirati kako bi zadovoljila potražnju za javnim dobrima te preuzima na sebe ulogu proizvođača javnih dobara. Prvo pitanje koja se postavlja je da li država mora osnovati poseban organizacijski oblik (javno poduzeće) za proizvodnju javnih dobara ili može takvu proizvodnju obavljati u nekoj drugoj slobodnijoj organizacijskoj formi? Polazeći od teorije poduzeća i transakcijskih troškova za državu je osnivanje javnog poduzeća ili zasebnog upravnog odjela povoljniji organizacijski oblik proizvodnje javnih dobara u odnosu na druge organizacijske oblike, zbog smanjenja transakcijskih troškova i time ukupnih troškova.

Drugo pitanje koje se postavlja je da li javno dobro proizvoditi unutar javne uprave (javna proizvodnja javnih dobara) ili proizvodnju javnih dobara prenijeti na privatnog partnera (privatna proizvodnja javnih dobara regulirana od države), računajući na njegovu veću efikasnost? Ukoliko država kao akter angažira privatnog partnera kao drugog aktera u proizvodnji javnih dobara potrebno je zaključiti ugovor između navedena dva aktera. Zaključivanje ugovora izaziva ex ante transakcijske troškove (prikupljanje informacija, pregovori i dogovori) prije zaključivanja ugovora i ex post transakcijske troškove (nadzor, ostvarivanje ugovora i prilagođavanja ugovornih kondicija) nakon zaključivanja ugovora. Ukoliko se radi o specifičnoj proizvodnji javnih dobara, kao što su zdravstvo ili obrazovanje, tada će takva specifičnost dodatno utjecati na porast transakcijskih troškova i na mogućnost oportunističkog ponašanja privatnog partnera.

Neizvjesnost o budućim promjenama u okruženju i njihovog djelovanja na visinu troškova (vidi slika 3) zahtijeva od javne uprave stalno prikupljanje informacija iz okruženja i prilagođavanje novonastalim situacijama. Neizvjesnost u ponašanju koja se bazira na mogućem oportunističkom ponašanju aktera potaknuta asimetrijom informiranosti također zahtijeva od javne uprave praćenje okruženja i prikupljanje informacija o ponašanju privatnog partnera. Zbog izbjegavanja i zaštite od mogućih oportunističkih ponašanja privatnog partnera potreban je dodatni nadzor i kontrola nad privatnim partnerom. Sve to utječe na porast transakcijskih i time na porast ukupnih troškova u proizvodnji javnih dobara.

Zbog neizvjesnosti okruženja ugovor koji je zaključen između javnog i privatnog partnera je nepotpun, naročito ako se radi o dugoročnom ugovoru. Stalno upravljanje nepotpunim ugovorima također izaziva porast transakcijskih troškova. Zbog nepotpunosti ugovora javlja se dodatna mogućnost oportunističkog ponašanja privatnog partnera što je povezano s dodatnim transakcijskim troškovima.

Polazeći od teorije poduzeća, transakcijskih troškova i nepotpunih ugovora za državu ili javnu upravu je dakle proizvodnja javnog dobra u vlastitoj režiji (javna proizvodnja javnih dobara) povoljniji organizacijski oblik u odnosu na proizvodnju javnih dobara putem privatnog partnera (privatna proizvodnja javnih dobara regulirana od države). Veća efikasnost privatnog partnera i time moguće uštede se anuliraju porastom transakcijskih i ukupnih troškova u proizvodnji javnih dobara.

Postoje međutim i druga teoretska rješenja s kojima se mogu izbjeći visoki transakcijski troškovi u proizvodnji javnih dobara.²⁴ Tako se teoretizira da javni sektor i privatno poduzeće mogu osnovati zajedničko poduzeće zaduženo za proizvodnju javnih dobara. Kako se odnosi između javnog i privatnog sektora time prenose interno u poduzeće dolazi do smanjenja broja međusobnih transakcija i time do smanjenja transakcijskih troškova. Osnivanje zajedničkog poduzeća odvija se međutim na osnovu ugovora i ugovornih odnosa koji su neizvjesni. Također je potreban međusoban nadzor i kontrola nad akterima

²⁴ O tome detaljnije cf.: Hart O.: *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships*, CMPO Working Papers No. 03/061, Harvard University, 2002., p.1

zajedničkog poduzeća. Takvo rješenje zato ne može eliminirati transakcijske troškove ali može doprinijeti njihovom smanjenju.

Druga mogućnost je da javni sektor nacionalizira privatno poduzeće i da tako nacionalizirano poduzeće zaduži za proizvodnju javnih dobara. U uvjetima asimetrične informiranosti, nepotpunih ugovora i visokih transakcijskih troškova nacionalizacija privatnog poduzeća omogućuje javnom sektoru racionalnu proizvodnju javnih dobara s niskim ukupnim troškovima. Teorijski gledano oportunističko ponašanje privatnog poduzeća je nemoguće. Ali vlasnik ili menadžer nacionaliziranog poduzeća time postaje državni službenik koji nije više motiviran za racionalno poslovanje, jer posjeduje monopolni položaj na tržištu. Nadalje, velika je vjerojatnost da privatno poduzeće B nije proizvodilo javno dobro jer za proizvodnjom javnih dobara nema privatnog interesa. Nacionalizacija time gubi svoj smisao.

Javni sektor može nasuprot nacionalizaciji sebe prodati privatnom poduzeću. Privatizacija ili potpuno prenošenje proizvodnje javnih dobara na privatno poduzeće je sljedeća mogućnost izbjegavanja transakcijskih troškova. Između A i B kao i kod nacionalizacije nema više transakcija i transakcijskih troškova koji bi uvećali ukupne troškove proizvodnje javnih dobara. Ali kada se privatizacija jednom obavi javni sektor A nema više nikakvu nadležnost u proizvodnji javnih dobara. Kako se radi o javnom dobro to nužno vodi prema uvođenju cijena nad javnim dobrom. Privatno poduzeće nije u mogućnosti osigurati na drugačiji način novčane fondove za proizvodnju javnih dobara. Ali privatno poduzeće također nije u mogućnosti ograničiti ili isključiti potrošače u korištenju javnog dobra. Formirana cijena se ne može naplatiti. Potpuna privatizacija proizvodnje javnih dobara također gubi svaki smisao.

Između različitih opcija koje stoje na raspolaganju u proizvodnji javnih dobara, sukladno teoriji poduzeća, transakcijskih troškova i nepotpunih ugovora, najpovoljnije su sljedeće opcije:

- proizvodnja javnih dobara u režiji javne uprave;
- proizvodnja javnih dobara putem zajedničkog javno-privatnog poduzeća i
- proizvodnja javnih dobara u režiji privatnog partnera na osnovu dugoročnih ugovora.

2.3 Vlasničke funkcije poduzeća

Kao što je već istaknuto, "**vlasništvo** je stanje ili činjenica ekskluzivnih prava i kontrole određene osobe nad imovinom, odnosno, moć raspolaganja određenim stvarima koja proizlazi iz pravnih osnova."²⁵ Takva uopćena definicija vlasništva odnosi se u prvom redu na privatno vlasništvo. Pored privatnog vlasništva moguće je i državno vlasništvo. "**Državno vlasništvo** ili državna imovina odnosi se na vlasništvo vlade nad bilo kojom imovinom, industrijom ili korporacijom na svim razinama vlasti, nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj, sa svrhom isporuke određenih dobara ili usluga građanima. Država osigurava kapital, kontrolira upravu poduzeća, određuje cijene te apsorbira sve poslovne rizike i profite kao i privatno poduzeće."²⁶

Poduzeća u vlasništvu države često se nazivaju i neprofitnim korporacijama obzirom da primarni cilj državnih poduzeća nije stjecanje profita već isporuka javnog dobra građanima. Kako se ostvareni profit državnih poduzeća usmjerava u javni proračun država ipak nastoji u prvom redu poslovati profitabilno s ciljem podržavanja proračuna.

Zajednička karakteristika privatnog i državnog vlasništva nad poduzećima koja proizlazi iz prethodnih definicija je posjedovanje dva osnovna i ekskluzivna formalna prava: pravo na kontrolu poduzeća i pravo na prisvajanje dobiti iz poslovanja poduzeća. One osobe koje posjeduju navedena prava su vlasnici poduzeća.²⁷ Razlika između privatnih i državnih poduzeća leži međutim u činjenici što javni menadžment posjeduje pravo na kontrolu poduzeća ali ne posjeduje istovremeno pravo na neposredno prisvajanje dobiti iz poslovanja državnog poduzeća. Ostvarena dobit mora se usmjeriti u javni proračun. Kako je ostvarena dobit ili stjecanje profita osnovni motiv za efikasno poslovanje (maksimalni prihodi uz minimalne troškove) smatra se, da su državna poduzeća manje efikasna u poslovanju u odnosu na privatna poduzeća. To ima za posljedicu sve veću privatizaciju državnih poduzeća, odnosno, proizvodnju javnih

²⁵ Hoppe H. H.: The Ethics and Economics of Private Property, Edward Elgar, London, 2004., p. 6 i Eigentum, Anarchie und Staat – Studien zur Theorie des Kapitalismus, Österreichische Schule der Nationalökonomie, 1987.,

<<http://www.mises.de/texte/Hoppe/Eigentum/Kapitel4/II/index.html>> (21.05.2008.)

²⁶ Dictionary of Finance and Investment Terms, <<http://www.allbusiness.com/glossaries/public-ownership/4953773-1.html>>, (28.05.2008.)

²⁷ O tome detaljnije cf.: Hansmann H.: Ownership of the Firm, Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 4, No. 2, Yale University, 1988.

dobara nastoji se prenijeti na privatna poduzeća računajući pri tome na veću efikasnost privatnog sektora.

Otvaraju se nova pitanja. Da li proizvodnju javnih dobara organizirati u režiji javne uprave ili proizvodnju navedenih dobara putem dugoročnih ugovora prenijeti na privatnog partnera koji treba osigurati efikasnije i racionalnije poslovanje u proizvodnji javnih dobara? Da li oblik vlasništva nad poduzećem koje je zaduženo za proizvodnju javnih dobara uopće utječe na efikasnost poslovanja?

Za proizvodnju određenog javnog dobara uglavnom je zaduženo samo jedno poduzeće ili jedan od organizacijskih odjela unutar javne uprave. To se u prvom redu odnosi na nacionalnu sigurnost i obranu te na unutarnju sigurnost i javni red. Ali i druge djelatnosti kao što su poštanski i telekomunikacijski sustavi, željeznica te zdravstvo i obrazovanje nalaze se najčešće pod kontrolom samo jednog poduzeća (ili organizacijskog odjela javne uprave) u privatnom ili državnom vlasništvu.

Kada je država jedini proizvođač određenog dobra ili usluge i ako je konkurencija silom zakona isključena tada govorimo o **državnom monopolu**. Državni monopol je oblik **prisilnog monopola**. Čak i u slučaju kada je više poduzeća zaduženo za proizvodnju određenog javnog dobra može se govoriti o državnom ili prisilnom monopolu ako je konkurencija silom zakon isključena. Ostalim poduzećima nije dozvoljen ulazak na tržište. Posljedica je formiranje cijena i donaganje poslovnih odluka neovisno o konkurentskim tržišnim silama (vidi slika 3).²⁸ Prisilni monopol nema intenciju zadržavati cijene na niskoj razini i može kupce prisiliti na plaćanje visokih cijena ograničavanjem proizvodnje.²⁹ Pored toga prisilni monopol posluje loše i neefikasno.³⁰ Prisilni monopoli mogu se razvijati samo pod utjecajem i intervencijom države. Jedino zakonodavna vlast može trajno isključiti konkurenciju s tržišta.

²⁸ O tome detaljnije cf.: Branden N.: The Question of Monopolies, <http://www.nathanielbranden.com/catalog/articles_essays/question_of_monopolies.html>, (28.05.2008.)

²⁹ o tome detaljnije.: Kudlow L.: The Judicial Hacker, Jewish World Review, 2000., <<http://www.jewishworldreview.com/cols/kudlow061400.asp>>, (28.05.2008.)

³⁰ O tome detaljnije cf.: Rothbard M. N., "The Ethics of Liberty, Part III, Chapter 22: The Nature of the State", Ludwig von Mises Institute, <<http://www.mises.org/rothbard/ethics/twentytwo.asp>> (28.05.2008.)

Ako država prenese svoju ekskluzivnu privilegiju u proizvodnji javnog dobra na određeno privatno poduzeće ili privatnog vlasnika razvija se **privatni monopol s državnim jamstvom**. Takav prijenos proizvodnje javnih dobara na privatna poduzeća može se odvijati u djelatnostima javnih cesta, pošte, vodoopskrbe i proizvodnje električne energije, ali i u visoko specijaliziranim i reguliranim djelatnostima kao što su obrazovanje ili igre na sreću. Monopol s državnim jamstvom također je **prisilni monopol**. Potencijalna konkurencija isključena je također s tržišta putem zakona, regulacije ili drugim mehanizmima koji proizlaze iz ovlasti vlade.³¹ Monopol s državnim jamstvom razlikuje se od državnog monopola po strukturi donošenja odluka unutar monopola. Osoblje koje u državnom monopolu donosi odluke pod neposrednim je autoritetom vlade. Monopol s državnim jamstvom je privatno poduzeće koje samostalno donosi odluke što može izazvati probleme na relaciji države kao nalogodavca i privatnog poduzeća kao nalogoprimca.

Proizvodnja javnih dobara u samostalnoj režiji javne uprave ali i proizvodnja javnih dobara u režiji privatnog partnera na osnovu dugoročnih ugovora ima dakle za posljedicu razvijanje prisilnih monopola. Ako bi se za proizvodnju javnih dobara zadužilo zajedničko javno-privatno poduzeće i takvo poduzeće na tržištu ima status prisilnog monopola. Privatizacijom proizvodnje javnih dobara u širem smislu i promjenom vlasničke funkcije poduzeća, odnosno, transferom vladinih funkcija na privatni sektor ne postiže se veća efikasnost u proizvodnji javnih dobara. Privatni sektor može efikasnije isporučiti javna dobra krajnjim korisnicima ali samo u uvjetima slobodne tržišne konkurencije. To može dovesti do nižih cijena, unapređenja kvalitete, većeg izbora, smanjenja korupcije i brže isporuke. Ali ne može se sve privatizirati. Privatizacija javnih funkcija a time i privatizacija proizvodnje javnih dobara dolazi u obzir samo u onim slučajevima kada se privatizirano javno dobro može plasirati na tržište u konkurentskim uvjetima.

Prema standardnoj ekonomskoj teoriji monopoli prodaju nižu kvalitetu dobara s višim cijenama u odnosu na poduzeća ili organizacije u konkurentskim tržišnim uvjetima. Cijene su dakle iznad uravnotežene cijene klasičnog tržišnog modela. Time monopol sebi osigurava monopolski profit ili ekstra profit (profit veći

³¹ O tome detaljnije cf.: Thierer A. D.: Unnatural Monopoly: Critical Moments of the Bell System Monopoly, The Cato Journal, Vol. 14., No. 2, 1994., <<http://www.cato.org/pubs/journal/cjv14n2-6.html>>, (28.05.2008.)

od uobičajenog tržišnog profita) djelomičnim ili cjelokupnim prisvajanjem potrošačke koristi.³² Kako je ukupni gubitak navedene potrošačke koristi veći od dobiti monopola razvija se alokacijska nedjelotvornost.³³ Alokacijska nedjelotvornost je oblik tržišne nedjelotvornosti. Alokacija proizvoda i usluga na slobodnom tržištu ne funkcionira, odnosno, tržišni mehanizmi efikasne alokacije proizvoda i usluga nisu više djelotvorni.³⁴

Djelotvornosti monopola može se povećati putem većeg broja raznovrsnih mjera. Tako se monopole nastoji regulirati putem zakonskih propisa i time osigurati povoljnije cijene i veću kvalitetu krajnjim korisnicima. Državna intervencija nad monopolima je opravdana obzirom da tržišni mehanizmi nisu djelotvorni i obzirom da se radi o proizvodnji javnih dobara. U razdoblju od 1970. do 2000. godine nasuprot regulaciji javlja se trend deregulacije monopola. Deregulacija je proces otklanjanja, smanjenja ili pojednostavljivanja restrikcija u odnosu na poslovanje s namjerom da se poveća djelotvornost tržišnih operacija. Umanjena i jednostavnija regulacija smanjuje potrebne poslovne operacije i troškove koji su uz to vezani. To ima za posljedicu veću produktivnost i djelotvornost monopola a samim time i niže cijene. Daljnja mjera je liberalizacija tržišta. Uklanjanjem vladinih regulacija i restrikcija dozvoljava se ulazak privatnog sektora u dosad zatvorena tržišta čime se također nastoji povećati djelotvornost i efektivnost prisilnih monopola.

Proizvodnja javnih dobara putem prijenosa na privatnog partnera dugoročnim ugovorima neće dakle osigurati efikasnije i racionalnije poslovanje u proizvodnji javnih dobara. Privatno vlasništvo nad poduzećem koje je zaduženo za proizvodnju javnih dobara ne utječe na efikasnost poslovanja jer se i u ovom slučaju radi o prisilnom monopolu. Zato proizvodnju javnih dobara treba prepustiti samostalnoj režiji javne uprave. Transfer javnih funkcija na privatnog partnera dolazi u obzir samo u onim slučajevima gdje se može osigurati konkurentnost poslovanja. Ukoliko nije moguće osigurati takvu konkurentnost monopoli se mogu

³² Potrošačka korist je iznos koristi koju potrošači ostvaruju kupnjom određenog proizvoda po cijeni koja je zapravo niža od cijene koju su potrošači spremni platiti. Potrošači kupuju dakle određeni proizvod zato što smatraju da time ostvaruju korist za sebe, odnosno, zato što smatraju da su platili nižu cijenu za određeni proizvod od stvarne vrijednosti toga proizvoda.

³³ Alokacijska nedjelotvornost je gubitak ekonomske djelotvornosti koja se javlja kada tržišna ravnoteža za proizvode i usluge nije "Pareto optimalna", odnosno, kada kretanje iz jedne alokacije u drugu nije moguće. Drugim riječima, potrošači kupuju proizvod iako su troškovi kupnje proizvoda veći od koristi koje proizlaze iz proizvoda jer nemaju drugog izbora.

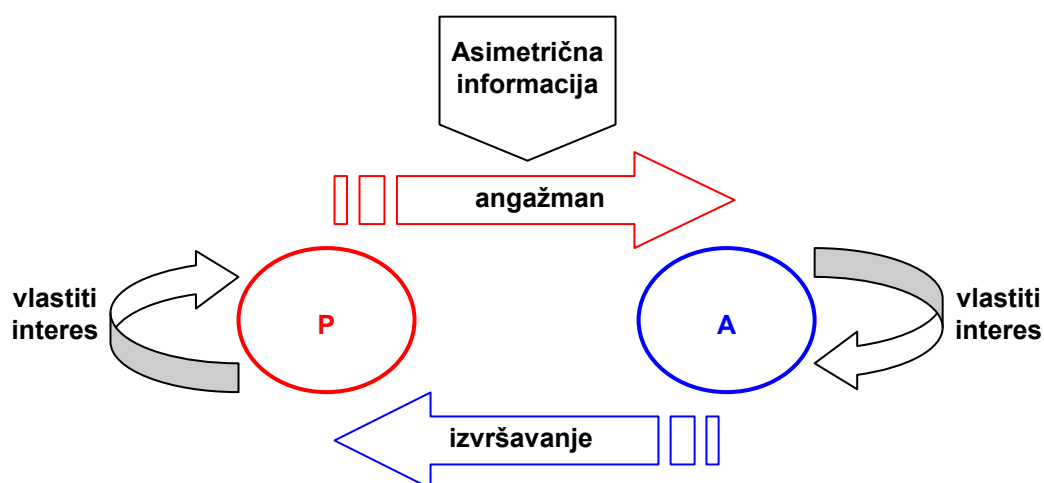
³⁴ O tome detaljnije cf.: Maclachlan F., Monopoly Profit and Loss, The Wolfram Demonstration Projects, <<http://demonstrations.wolfram.com/MonopolyProfitAndLoss/>>, (29.05.2008.)

regulirati, deregulirati ili eventualno liberalizirati, a kao posebna mjera nameće se i zajednička isporuka javnih dobara krajnjim korisnicima putem javno-privatne suradnje.

2.4 Agencijske teorije

Daljnja problematika privatnog monopola s državnim jamstvom i javno-privatne suradnje u proizvodnji javnih dobara je odnos između države kao nalogodavaca i privatnog poduzeća kao nalogoprimca. Pretpostavlja se da nalogoprimac (agent) neće uvijek i u najboljem interesu nalogodavca (principal) izvršavati dobivene zadatke. Navedena problematika poznata je kao agencijska dilema ili problem principal-agent.

Slika 4: Osnovni prikaz agencijske teorije



Izvor 5: Principal-agent problem, <http://en.wikipedia.org/wiki/Agency_theory>, (29.05.2008.)

Kada principal angažira agenta za izvršavanje određenog posla u uvjetima nepotpunih i asimetričnih informacija, kao što je prikazano na slici 4, javlja se problem informiranosti principala. Principal plaća agentu izvršavanje određenih akcija koje su korisne za principala. Međutim principal nikada nije potpuno informiran o tome da li je dogovor izvršen u potpunosti. Uz nekoliko izuzetaka takvi se odnosi razvijaju kod ugovornih odnosa u uvjetima asimetrične informiranosti, neizvjesnosti i poslovnih rizika. Da bi principal riješio navedeni informacijski problem mora pored nadzora agenta osigurati i odgovarajuće

poticaje agentu³⁵, tako da se agent ponaša na način koji odgovara principalu. Odluke agenta koje su određene njegovim vlastitim interesom na taj način koincidiraju sa interesima principala. Agent se ponaša u interesu principala.³⁶

Kako su odnosi između principala i agenta uređeni ugovorom potrebno je poštivati određene principe prilikom definiranja ugovora.³⁷ Kao prvo, u nedostatku potpunih informacija, svaka izmjera ponašanja i djelovanja agenta koja može dati korisne informacije o razini napora koju agent ulaže u izvođenje dobivenih naloga treba biti uključena u ugovor. Ugovor između principala i agenta treba dakle sadržavati sustav pokazatelja i mehanizam izmjere aktivnosti agenta (controlling). Opisani princip poznat je kao **princip informiranosti**.

Pored nadzora nad agentom se principal koristi i mjerama poticaja agenta. Nameće se logika da su poticaji principala efikasniji ako su u odnosu na agenta intenzivniji. Međutim visoki intenzitet poticaja nije uvijek optimalan. Optimalni intenzitet poticaja ovisi o četiri čimbenika: o porastu koristi u odnosu na dodatni napor, o preciznosti aktivnosti koje su izvršene, o agentovoj toleranciji rizika i o agentovoj reakciji na poticaj. Što su moguće koristi od dodatnog napora veće, agent ima veći poticaj za izvršavanje dobivene zadaće u interesu principala. Ukoliko veća preciznost agenta u izvršavanju dobivenih zadaća omogućuje agentu realizaciju određenih koristi, agent će biti što precizniji prilikom obavljanja poslova u interesu principala. Prijenos rizika na agenta i vezivanje agenta za rizik potiče agenta na djelovanje u interesu principala. Što je reakcija agenta na poticaje principala veća, poticaji će imati efikasnije djelovanje. Sukladno navedenom **principu intenziteta poticaja** u ugovor o suradnji agenta i principala mora se ugraditi odredba i mehanizmi o stimulaciju i destimulaciji agenta (sustav bonus-malus) čime se usmjerava njegovo očekivano ponašanje.

Princip nadzora intenziteta komplementaran je sa prethodnim principom. Principal uvodi nadzor nad ponašanjem agenta sukladno principu informiranosti. Istovremeno uvodi određene poticaje prema agentu sukladno principu intenziteta poticaja. Problem za principala se javlja onda kada je situacija

³⁵ Poticaj je svaki financijski ili nefinancijski čimbenik koji stvara motiv za određeni način djelovanja ili koji je razlogom za određeni izbor između različitih opcija.

³⁶ O tome detaljnije cf.: Lupia A, Delegation of Power: Agency Theory, International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Elsevier Science Limited, Oxford, 2001.

³⁷ O tome detaljnije cf.: Milgrom P., Roberts J., Economics, Organization and Management, Prentice-Hall, 1992., London

u kojoj je optimalan intenzitet poticaja visok istovjetna sa situacijom u kojoj je optimalna razina nadzora također visoka. Za obje situacije je karakteristično da se agent ponaša u interesu principala. Nema smisla održavati obje situacije na visokoj razini jer je to za principala vezano uz visoke troškove. Principal mora optimalno uskladiti visoki intenzitet poticaja s visokim intenzitetom nadzora. Izbor principala u takvoj situaciji je međutim uvijek efikasan. Intenzitet nadzora će se smanjiti jer je nadzor troškovno gledano skuplja opcija od poticaja. U ugovorima se zato moraju definirati takvi nadzorni mehanizmi koji mogu varirati po svom intenzitetu u zavisnosti od intenziteta poticaja. Kada je intenzitet poticaja visok, intenzitet nadzora se smanjuje i obrnuto.

Posljednji princip je **princip jednake kompenzacije**. Aktivnosti koje su vrednovane od strane principala na određeni način trebaju se na isti način vrednovati i agentu. Agent može izvršavati više aktivnosti. Ukoliko se radi o velikom broju kompleksnih aktivnosti može se dogoditi da neke od navedenih aktivnosti nisu nadzirane. Zanimarit će se kao da ne postoje. Agent će svoje djelovanje usmjeriti samo na one aktivnosti koje principal nagrađuje što može imati štetne posljedice. Ukoliko principal nagrađuje na primjer broj riješenih predmeta, agent će se usmjeriti na količinu rješavanja predmeta. Kvaliteta riješenih predmeta time može doći u pitanje. Zato će se manje koristiti metoda plaćanja agenta sukladno njegovom izvođenju ako je teže kompletno specificirati i mjeriti varijable na koje će se odnositi nagrade agentu. Kompleksni poslovi se neće evaluirati eksplicitnim ugovorima³⁸. Tamo gdje se koriste kompleksne izmjere, izmjere će poprimiti oblik agregatnih vrijednosti ili izmjera. Agregatna izmjera izvođenja aktivnosti agenta može na primjer biti pripisivanje agentu status "najkorisniji agent". Takav status se posebno nagrađuje. Umjesto objektivnih izmjera koristit će se subjektivni pokazatelji.

Principal sukladno navedenim principima mora uspostaviti i ugovorno regulirati nadzor nad agentom putem sustava i mehanizama izmjere njegovih aktivnosti (controlling). Usporedno s time principal uvodi i sustav poticaja agenta (sustav bonus-malus). Nadzor i poticaji moraju između sebe biti optimalno usklađeni zbog optimalizacije troškova. One vrijednosti ili izmjere koje je principal jednom odabrao za vrednovanje agenta moraju biti vrijednosti i izmjere koje će se na duži rok odnositi na agenta. Time se sprečavaju **skriveno aktivnosti i**

³⁸ O tome detaljnije cf.: Prendergast C.: The Provision of Incentives in Firms, Journal of Economic Literature, Vol.37, No. 1, 1999., p.7.-63.

skrivena informacija agenta s posljedicom negativnog djelovanja na principala.³⁹

Agent nije spreman dijeliti informacije s principalom jer mu to omogućava određene prednost. Agent skrivenim informacijama djeluje ex ante na zaključivanje takvog ugovora i postavljanje takvih ugovornih odredbi koje će biti od koristi za agenta na štetu principala. Tijekom odvijanja ugovora također je moguća ex post asimetrija u informiranju i ex post skrivena aktivnosti agenta. Principalu neće biti razvidno da li je određeni poslovni rezultat posljedica njegovog djelovanja, djelovanja agenta ili je ostvareni rezultat posljedica drugih okolnosti. Zato je potrebno definirati sustav nadzora i kontrole za praćenje poslovnih aktivnosti agenta.

Glavni uzrok agencijskih problema može se dakle svesti na nejednakost u raspolaganju informacijama (asimetričnost u informiranju). Agent koji izvršava dobiveni posao u direktnom je kontaktu s poslovnim događanjima i zato uvijek raspolaže s više informacija u odnosu na principala. Principal nije uvijek zainteresiran za prikupljanje ključnih informacija obzirom da su troškovi nadzora i kontrole visoki. Zato je jedna od temeljnih zadaća principala prikupljanje informacija o samom poslovanju i ponašanju agenta kako bi se prevladala navedena asimetrija u informacijama i agencijski problemi u odnosu principala i agenta. Troškovi angažiranja agenta i eliminacije problema koji iz takvog odnosa proizlaze naziva se i **agencijskim troškovima**.⁴⁰

Jedan od mogućih načina smanjivanja agencijskih troškova je već spomenuti nadzor agenta. Ali nadzor također izaziva visoke troškove. Zato se sve više pribjegava i drugim oblicima smanjivanja agencijskih troškova, odnosno poticajima kao što je uključivanje agenta u raspodjelu poslovnog rezultata. Agentu se osigurava sudjelovanje u dobiti poduzeća čime je agent motiviran na ponašanje koje je u interesu principala. Daljnja mogućnost discipliniranja agenta na povoljniji način su nadzorni ili izvršni odbori koji neposredno kontroliraju ponašanje agenta. Vanjske mogućnost racionalizacije agencijskih troškova je uključivanje tržišnih mehanizama u odnos principala i agenta. Pokazatelji

³⁹ O tome detaljnije cf.: Brewer E., Mondschean T. E., Strahan P.E.: The Role of Monitoring in Reducing the Moral Hazard Problem, The Wharton School, University of Pennsylvania, 1996. <<http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/96/9615.pdf>>, (30.05.2008.)

⁴⁰ o tome detaljnije: Economist.com, Economics A-Z, <<http://www.economist.com/research/Economics/alphabetic.cfm?letter=A>>, (30.05.2008.)

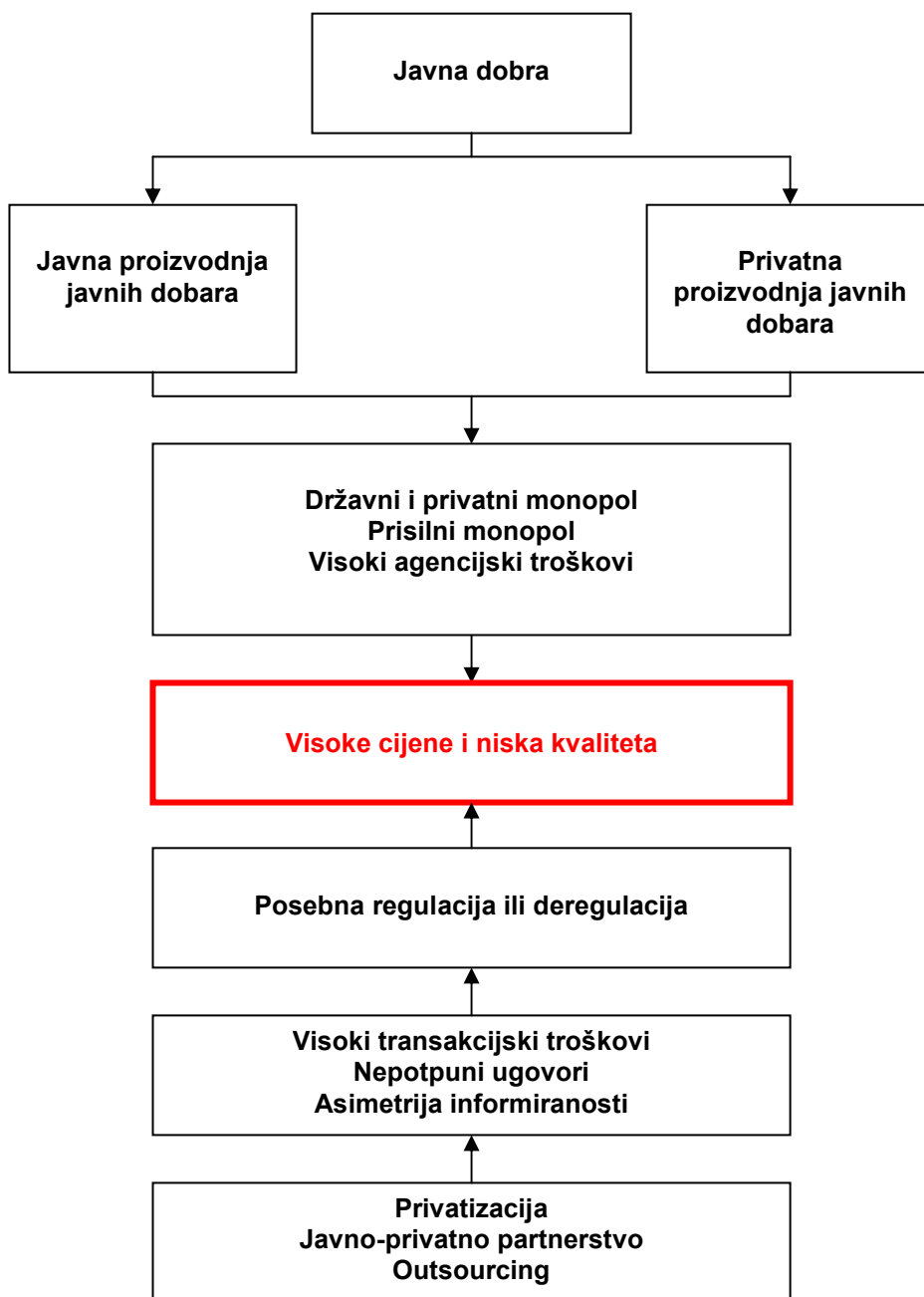
uspješnosti agenta mogu se definirati kroz poziciju agenta na tržištu rada (konkurencija između agenata), tržištu kapitala (agentova dostupnost kreditima i financijama), tržištu roba i usluga (agentova sposobnost za razvijanjem vlastite konkurentnosti) i tržištu poduzeća (agentova sposobnost da stvori poduzeće visoke vrijednosti). Na osnovu navedenih pokazatelja moguće je odrediti koliko vrijedi pojedini agent. Agentu je u interesu da postigne što veću vlastitu vrijednost na tržištu što ga motivira na djelovanje u interesu principala.

Kada javna uprava proizvodnju javnog dobra izvršava u vlastitoj režiji javljaju se agencijski troškovi unutar vertikalnih hijerarhijskih i organizacijskih struktura na relaciji nadređenih i podređenih. Ako javna uprava proizvodnju javnog dobra realizira putem javno-privatne suradnje dolazi do pojave transakcijskih troškova na relaciji javnog i privatnog sektora koji u sebi sadržavaju spomenute agencijske troškove. Javna uprava preuzima ulogu principala a privatno poduzeće ulogu agenta. Javni sektor mora uspostaviti nadzor nad privatnim sektorom kako bi se spriječilo razvijanje skrivenih informacija i skrivenih aktivnosti od strane privatnog partnera. Javna uprava nadalje mora uvesti mehanizme stimulacije privatnog partnera kako bi osigurala ponašanje privatnog partnera u interesu javne uprave te druge mehanizme kako je prethodno opisano. Polazeći od agencijske teorije i teorije transakcijskih troškova javna uprava mora odlučiti između visokih agencijskih troškova u slučaju realizacije javnih poslova u vlastitoj režiji i visokih transakcijskih troškova u slučaju realizacije javnih poslova angažmanom privatnog partnera.

Sažetak teorijske podloge za javno-privatno partnerstvo

Javna dobra (obrazovanje, zdravstvo, nacionalna sigurnosti, unutarnji red i slično) su neophodna. Zbog neophodnosti prisutna je potražnja za javnim dobrima koju formiraju potencijalni korisnici javnog dobra. Istovremeno ponuda javnih dobara nije formirana. Privatni sektor nije zainteresiran za proizvodnju takvih dobara zbog nemogućnosti ostvarivanja profita. U slučaju javnih dobara ne funkcionira dakle samoregulirajući tržišni mehanizam. Potrebna je državna intervencija i država preuzima na sebe ulogu proizvođača javnih dobara kao što je prikazano na slici 5.

Slika 5: Proizvodnja javnih dobara u uvjetima tržišne nekonkurentnosti



Izvor 6: obrada autora

Država odnosno javna uprava može proizvodnju javnih dobara realizirati u vlastitoj režiji javnim kapitalom akumuliranim u javnim proračunima. U tom slučaju razvija se prisilni monopol nad proizvodnjom javnih dobara s visokim agencijskim troškovima unutar vertikalnih organizacijskih struktura. Posljedica prisilnog monopola su visoke izlazne cijene i niska kvaliteta proizvoda ili usluge. Zbog toga država nastoji proizvodnju javnih dobara prenijeti na privatni sektor računajući na veću efikasnost privatnog partnera. Međutim i u ovom slučaju razvija se prisilni

privatni monopol s visokim agencijskim troškovima na relaciji privatnog i javnog sektora. Ovaj oblik proizvodnje javnih dobara je također neefikasan jer ima za posljedicu visoke izlazne cijene i nisku kvalitetu javnih dobara.

Zato se u cilju povećanja efikasnosti javne uprave i prisilnog monopola poduzimaju posebne mjere kao što su zajednička isporuka javnih dobara krajnjim korisnicima (javno-privatno partnerstvo), prijenos javnih funkcija na veći broj privatnih partnera putem dugoročnih ugovora (outsourcing) te drugi inovativni i dugoročni oblici privatizacije. Uključivanje privatnog partnera u proizvodnji javnih dobara na dugi rok je međutim vezano uz visoke transakcijske i agencijske troškove. Navedeni troškovi su neophodni kako bi se prevladala neizvjesnost nepotpunih ugovora i asimetrija informiranosti te kako bi se privatnog partnera putem stimulacija i nadzora usmjerilo na ponašanje koje je u interesu javne uprave.

Puko prenošenje javnih funkcija na privatnog partnera neće dakle izazvati očekivane efekte veće efikasnosti javne uprave. Ako se želi racionalizirati visoke proizvodne i transakcijske troškove i time utjecati na smanjenje izlaznih cijena javnih dobara te ako se želi poboljšati kvalitetu javnih dobara, potrebno je privatizacijske mjere dodatno regulirati ili deregulirati. Tek definiranjem posebnih pravila koja reguliraju primjenu navedenih mjera postiže se veća efikasnost u proizvodnji javnih dobara, što se odnosi i na javno-privatno partnerstvo. Pri tome način upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva igra ključnu i značajnu ulogu.

3. Praktična ishodišta javno-privatnog partnerstva

Slika 6 prikazuje generički model procesa reformi u javnom upravljanju. Poznavanje navedenog procesa omogućuje praktično razumijevanja kako i zašto pojedine države i vlade različito reagiraju na slične izazove, kao posljedica nacionalnih diferencija u društveno-ekonomskom, političko-zakonodavnom i administrativnom sustavu. Društveno-ekonomske sile (A) koje utječu na reforme javnog upravljanja uključuju:

- globalne ekonomske sile (B), u materijalnom (globalne stope rasta, rastuća moć međunarodnih financija i slično) ili intelektualnom (filozofije ili politike nadnacionalnih organizacija kao što su Svjetska Banka, OECD ili EU) smislu;
- društveno-demografske promjene (C) (potreba za školskim obrazovanjem i dodatnim obučavanjem);
- nacionalni prioriteti i politike (D) (smanjenje javnog duga ili deficit proračuna).

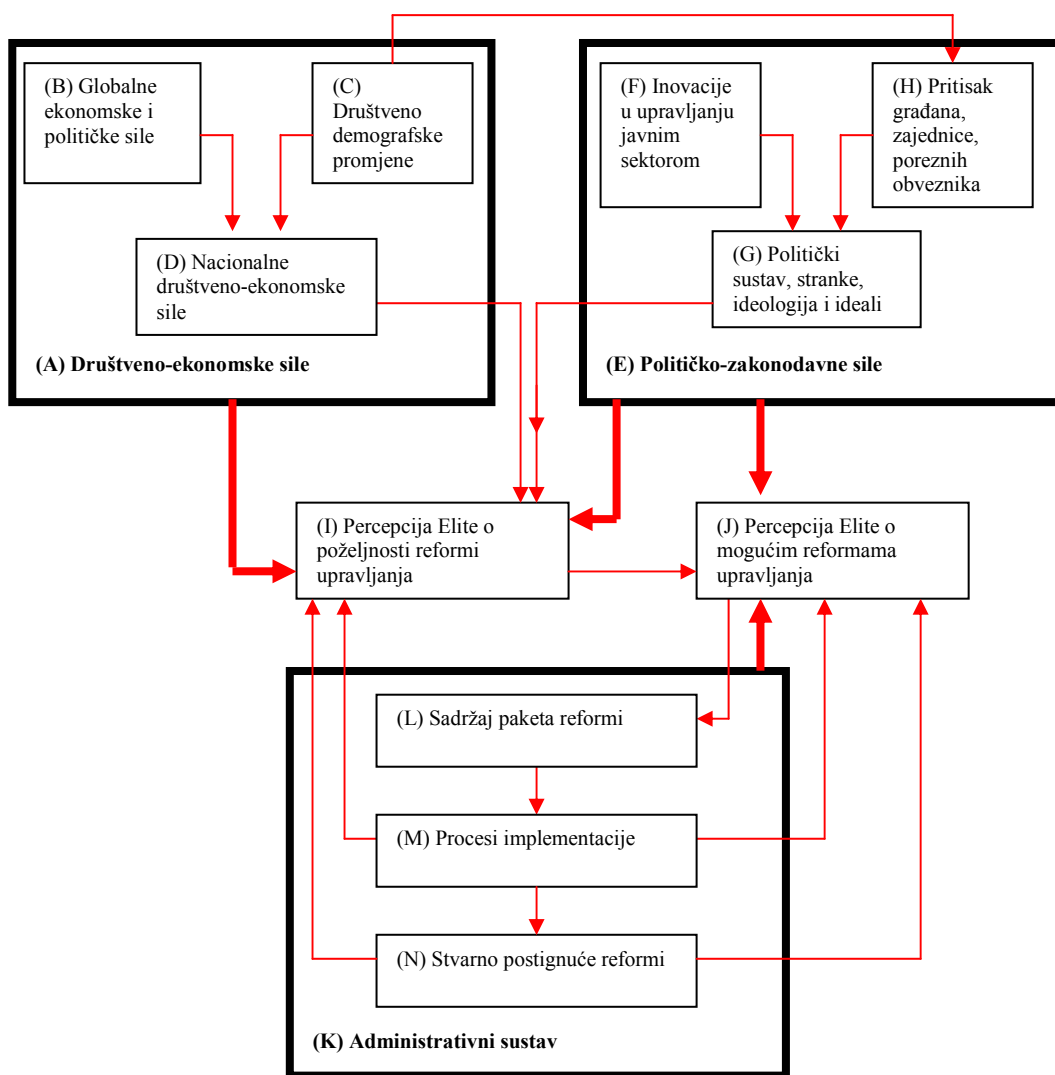
Navedene društveno-ekonomske sile mogu potaknuti reformske aktivnosti direktno utjecajem na mišljenje elita (I, J) ili alternativno aktiviranjem političko-zakonodavnih sila (E) putem formiranja javnog mišljenja (H). Navedeni pritisak za promjenama koji proizlazi iz zajednice, građana i poreznih obveznika (H) prenosi se na politički sustav posredstvom političkih stranaka (G), koje procesuiraju društveni pritisak kroz prizmu svojih tradicionalnih ideologija i filozofija (G). Time politički sustav (G), koji je također informiran o inovacijama u upravljanju javnim sektorom putem privatnih poduzetnika i akademske zajednice (F), igra ključnu ulogu u prijenosu javnog mišljenja u mišljenje elita (I, J).

Model prepoznaje filtrirajuću ulogu političke i administrativne elite, čija percepcija o "poželjnim reformama" (I) i "mogućim reformama" (J), zajedno s partikularnim karakteristikama nacionalnog javnog administrativnog sustava (K), utječe na usvajanje partikularnih tipova reformskih paketa (L), njihovu implementaciji (M) i rezultate reformi (N). Ovaj model sugerira da su reforme javnog upravljanja utemeljene u unikatnim karakteristikama koje posjeduje svaka nacionalna povijesti, strukturama vlade i vladinim procesima, pogledu na svijet i mjestu koje određena nacija posjeduje u tom svijetu.

Implementacija reformi javnog upravljanja zato ne ovisi samo o efikasnosti ili neefikasnosti javnih organizacija, već o odlukama koje donose političke i

administrativne elite. A njihove odluke ovise kao što je vidljivo o mnoštvu različitih čimbenika. "Pod reformama se danas podrazumijeva deregulacija i liberalizacija, konkurentnost, privatizacija i sudjelovanje privatnog sektora u isporukama javnih dobara putem javno-privatnog partnerstva."⁴¹

Slika 6: Generički model procesa reformi javnog upravljanja



Izvor 7: Pollit C., Bouckaert G., Public Management reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, 2004, p. 25

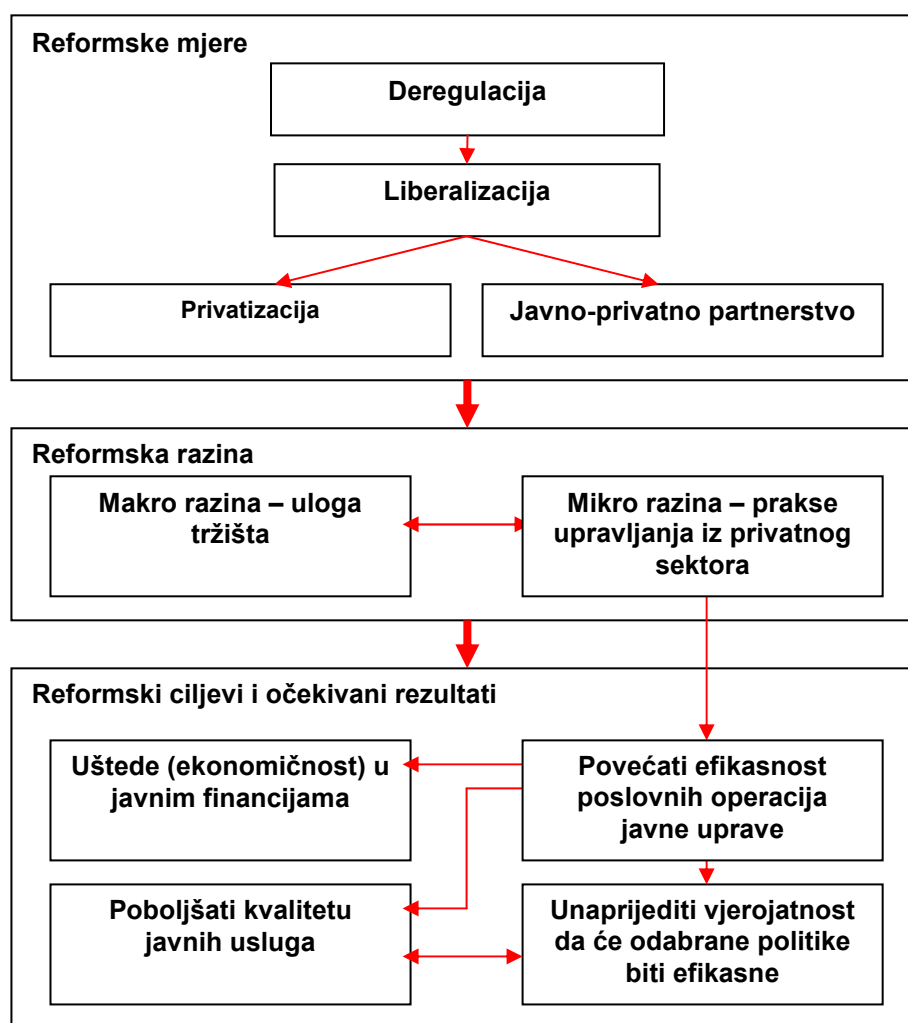
Reforme javnog upravljanja možemo definirati kao "poželjne promjene u strukturama i procesima organizacija javnog sektora s ciljem da ih se pridobije (u izvedenom smislu) za bolje izvođenje svojih zadaća."⁴² Zajednički cilj spomenutih

⁴¹ O tome detaljnije cf.: Kim S.R., Horn A., Regulation policies concerning natural monopolies in developing and transition countries, DESA Discussion Paper No. 8, United nations, 1999, p. 1.

⁴² Pollit C., Bouckaert G., Public Management reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, 2004, p. 17

reformskih napora, kao rezultat utjecaja "Novog javnog Upravljanja" (New Public Management), može se interpretirati kao "bolje izvođenje" postizanjem efekata kao što su: uštede (ekonomičnost) u javnih rashodima, unapređenje kvalitete javnih usluga, povećanje efikasnosti poslovnih operacija javne uprave i unapređenje vjerojatnosti da će izabrane i implementirane politike biti efikasne."⁴³

Slika 7: Reformske mjere javnog upravljanja



Izvor 8: English L. M., Skellern M.: Public-private partnerships and Public Sector Management Reform: A Comparative Perspective, *Int. J. Public Policy*, Vol. 1, Nos. 1/2, 2005, p. 4 i obrada autora

Najznačajnije reformske mjere koje se poduzimaju s ciljem povećanja opisane efikasnosti javnih uprava, kao što je već spomenuto, su deregulacija, liberalizacija, privatizacija, i sudjelovanje privatnog partnera u proizvodnji javnih dobara (outsourcing i javno-privatno partnerstvo). Za postizanje zadanih ciljeva,

⁴³ op. cit., p. 6

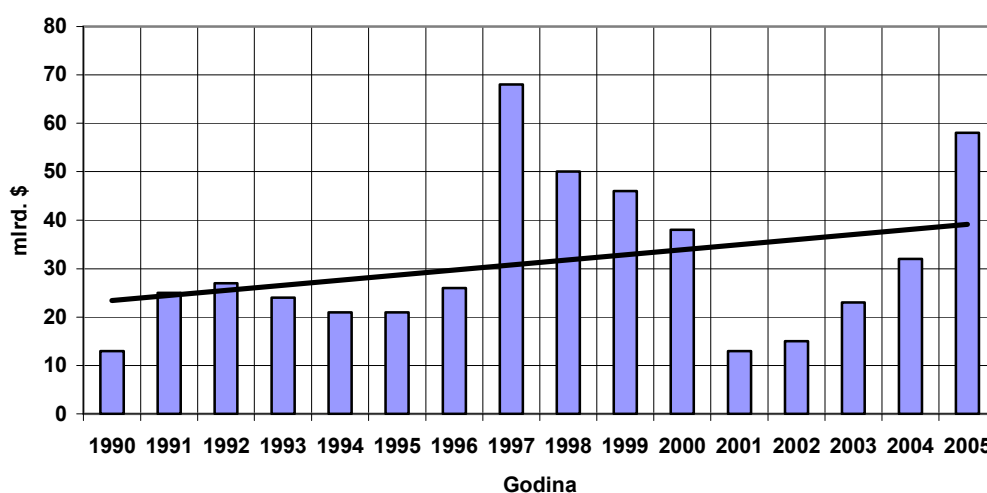
kao što je prikazano u slici 7, potrebno je međutim osloniti se na dvije konceptualne poluge. To su prakse upravljanja iz privatnog sektora na mikro razini, uključujući adaptaciju mjerenja poslovnog izvođenja i stimulativnih sustava nagrađivanja te uloga tržišta na makro razini, oblikovana na teorijskoj razini novom institucionalnom ekonomijom, teorijom javnog izbora (public choice theory), agencijskom teorijom i teorijama poduzeća.

Reforme javnog upravljanja karakteristične su po agresivnim akcijama u radikalnoj transformaciji uloge države. Uloga države mijenja se iz proizvođača javnih dobara u dobavljača i menadžera uslužne proizvodnje, podvučeno politikama koje su uspostavile konkurentsku neutralnost u natjecajima između javnog i privatnog sektora. U kombinaciji s drugim aktivnostima koje su poduzete zbog adaptacije disciplina privatnog sektora u javni sektor, krajnji rezultat je smanjenje javnog sektora i rapidan rast isporuka javnih usluga putem privatnog sektora, uz pomoć outsourcing-a i privatizacije.

3.1 Privatizacija i javno-privatno partnerstvo

Polazeći od opisane opće prakse u reformama javnog upravljanja u grafikonima 1, 2 i 3 prikazan je utjecaj navedenih reformi na trendove privatizacije u nerazvijenim zemljama, zemljama Europske Unije i Hrvatskoj, u razdoblju od 1990. do 2007. godine.

Grafikon 1: Prihodi od privatizacije u nerazvijenim zemljama

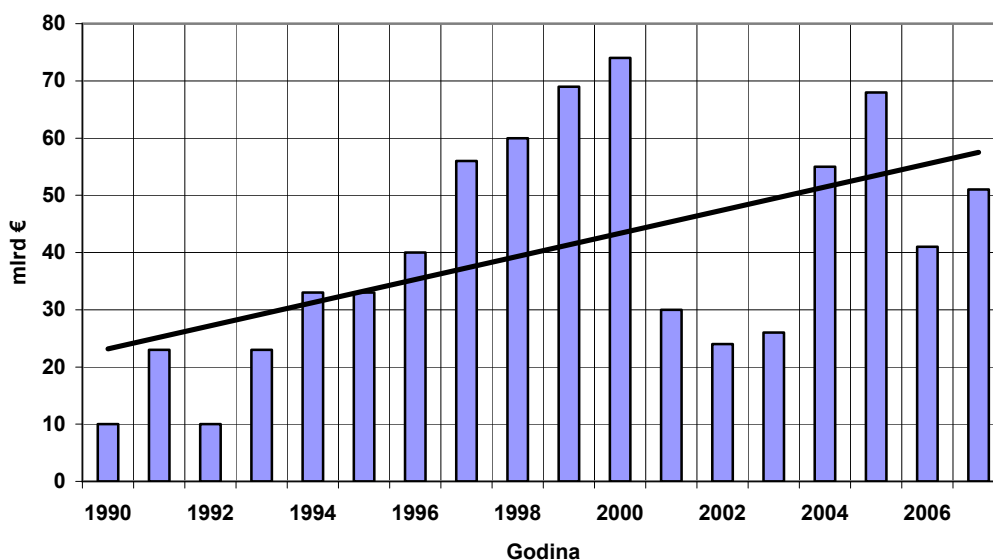


Izvor 9: Kikeri S., Kolo A.: Privatization: Trends and Recent Developments, World Bank Policy Research Working Paper 3765, 2005. i World Bank Privatization Database, <<http://rru.worldbank.org/Privatization/>> (02.06.2008.)

U razdoblju od 1990. do 2005. godine obavljeno je u 120 zemalja u razvoju (Srednja i Južna Amerika, Afrika, Istočna Europa i Azija) 8.220 privatizacijskih transakcija u ukupnoj vrijednosti od približno 500 milijardi \$. Pri tome su u razdoblju od 1990. do 1996. godine prihodi od privatizacije iznosili prosječno 22,5 milijardi \$ godišnje.

Do naglog porasta privatizacijskog trenda dolazi u 1997. godini s približno 70 milijardi \$ prihoda iz privatizacije. Takav porast posljedica je većih privatizacijskih transakcija na području infrastrukture i energetike (nafta i plin) u Argentini, Brazilu, Meksiku, Kazahstanu, Rusiji i Kini. Uslijed financijskih kriza u Istočnoj Aziji 1997. godine i Rusiji 1998. godine dolazi do opadanja privatizacijskog trenda sve do 2001. godine s vrijednostima iz 1990. godine. U 2002. godini započinje novi trend porasta prihoda iz privatizacijskih transakcija zahvaljujući obavljenim privatizacijama na području telekomunikacija, elektroprivrede i bankarstva u Kini, Češkoj, Slovačkoj, Indiji, Pakistanu i Saudijskoj Arabiji.

Grafikon 2: Privatizacija u EU



Izvor 10: The Privatization Barometer Interim Report 2007.,
 <www.privatizationbarometer.net> (02.06.2008.)

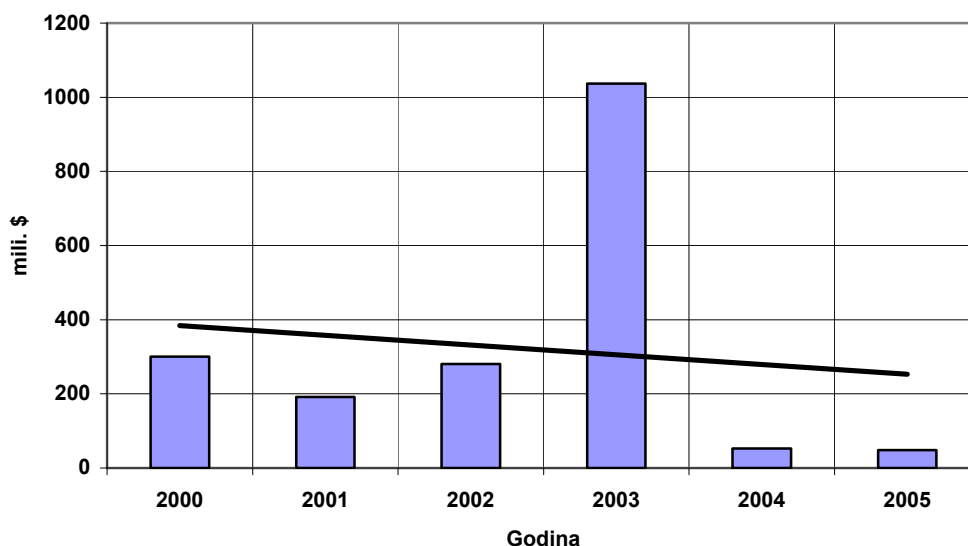
U razdoblju od 1997. do 2005. godine prosječni godišnji prihodi od privatizacije iznosili su približno 40 milijardi \$ godišnje. Od navedenog iznosa na Brazil, Kinu, Indiju, Poljsku i Rusiju otpada 41,3 % ukupnih privatizacijskih

prihoda čime naveden države zauzimaju vodeće mjesto u privatizaciji javne imovine.

U usporedbi s nerazvijenim zemljama su privatizacijski prihodi u Europskoj Uniji za razdoblje od 1990. do 1996. godine iznosili prosječno 24,5 milijardi € godišnje. Pozitivan trend nastavlja se sve do 2000. godine. U razdoblju od 1990. do 2000. godine je tako ostvareno prosječno 39 milijardi € godišnje privatizacijskih prihoda.

U razdoblju od 2001. do 2003. godine došlo je do znatnijeg opadanja u privatizacijskom trendu unutar Europske Unije. Iznos privatizacijskih prihoda s prosječno 27 milijardi € godišnje za navedeno razdoblje ipak se pozicionirao iznad vrijednosti iz početka 90-tih godina. S 2004. godinom započinje novi rast prihoda iz privatizacijskih transakcija koji se nastavlja i u 2005. godini. Razdoblje 2006. i 2007. godine ponovno je obilježeno opadanjem privatizacijskih transakcija. Za navedene četiri godine prosječan iznos privatizacijskih prihoda iznosio je 54 milijarde € godišnje.

Grafikon 3: Privatizacija u Hrvatskoj



Izvor 11: World Bank Privatization Database, Croatia,
<<http://rru.worldbank.org/Privatization/Results.aspx?countryid=52&startyear=2000&endyear=2006§ors=1,2,3,4,5,6>> (02.06.2008.)

Prema raspoloživim podacima Svjetske banke za razdoblje od 2000. do 2005. godine privatizacija u Hrvatskoj odvijala se uglavnom u sektoru bankarstva, energetike i telekomunikacija. U navedenom razdoblju izvršena je 21

privatizacijska transakcija u ukupnoj vrijednosti od 1,9 milijardi \$, što predstavlja 430,7 \$ po glavi stanovnika.

Istočna Europa i Centralna Azija, kao grupa zemalja u koju je Hrvatska prema Svjetskoj Banci uvrštena, ostvarila je u istom razdoblju 179,2 \$ privatizacijskih prihoda po glavi stanovnika. To je rezultat od 85,6 milijardi \$ ukupnih privatizacijskih prihoda iz 546 privatizacijskih transakcija. U navedenoj regiji glavni generatori privatizacije su Turska, Rusija, Poljska, Češka i Rumunjska.⁴⁴

Prosječni godišnji iznos privatizacijskih prihoda za razdoblje od 2000. do 2005. godine za Republiku Hrvatsku iznosi 318,5 milijuna \$. Nadalje je razvidno da je privatizacijski trend u Hrvatskoj u opadanju. Visoki prihodi iz privatizacije za 2003. godinu odnose se na privatizacijske transakcije vezane uz INA Industriju Nafte d.d.

3.1.1 Oblici privatizacije javnih poslova i javnog dobra

Zajedno s rastućim trendom u privatizaciji javlja se i sve veći broj različitih metoda i oblika privatizacije koje možemo klasificirati u tri osnovne grupe kao što je prikazano u tablici 2.

Tablica 2: Oblici privatizacije

DELEGIRANJE	<ul style="list-style-type: none"> • UGOVORI • JANO-PRIVATNO NATJECANJE • FRANŠIZE • JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO • POTPORE I SUBVENCije • VAUČERI • MANDATI
ODRICANJE	<ul style="list-style-type: none"> • PRODAJA • SLOBODAN TRANSFER • LIKVIDACIJA
ZAMJENA	<ul style="list-style-type: none"> • NEIZVRŠAVANJE • POVLAČENJE • VOLUNTARIZAM • DEREGULACIJA

Izvor 12: Savas E. S., *Privatization and Public Private Partnerships*, Chapter 5, Chatham House, New York, 2000., p.111-146

⁴⁴ Izvor podataka: World bank Privatization Database, Europe & Central Asia, <<http://rru.worldbank.org/Privatization/Region.aspx?regionid=434>> (02.06.2008.)

"Privatizacija je transfer vlasništva nad određenim poslovnim poduhvatom – u cjelini ili djelomično – iz državnog u privatno vlasništvo."⁴⁵ Pri tome je **delegiranje** ili djelomična privatizacija takav oblik privatizacije u kojem javna uprava zadržava odgovornost za javnu funkciju a na privatnog partnera prenosi se samo proizvodnja javnog dobra. To od javne uprave zahtijeva aktivnu ulogu u pružanju javnih proizvoda i usluga. **Odricanje** ili denacionalizacija je trajni prijenos državne imovine na privatnog partnera. To također zahtijeva aktivnu ulogu javne uprave ali se radi o jednokratnom pothvatu. Državna imovina se jednokratno prodaje ili poklanja. **Zamjena** ili "nevidljiva" privatizacija je pasivan ili indirektan proces privatizacije. Obavljanje javnih funkcija preuzima na prešutan način privatni sektor zato što javna uprava nije u mogućnosti zadovoljiti javne potrebe koje se razvijaju na tržištu javnih dobara.

Najčešće korištene privatizacijske strategiju u okviru delegiranja su: ugovori, javno-privatno natjecanje, franšize, javno-privatno partnerstvo, potpore i subvencije, vaučeri i mandati.

Država uvijek može privatizirati svoje aktivnosti putem **ugovora** kojeg zaključuje s privatnom organizacijom u namjeri da privatni partner izvodi javni posao. Radi se o najčešćem obliku privatizacije na svim razinama državne vlasti i o najneposrednijem obliku delegiranja. Ali ugovaranje je uvijek kompleksno. Javna uprava mora odlučivati između visokih transakcijskih troškova koji su izazvani angažmanom privatnog partnera s tržišta i visokih agencijskih troškova koji se javljaju u internoj vertikalnoj hijerarhijskoj strukturi javne uprave u slučaju samorealizacije javnih poslova.

Dosadašnja praksa ukazuje na činjenicu da su ugovorni oblici privatizacije povoljniji u odnosu na obavljanje javnih poslova u vlastitoj režiji javne uprave ako su zadovoljeni sljedeći uvjeti⁴⁶:

- zadaća ili očekivani rezultat privatnog partnera može se unaprijed precizno definirati;
- izvođenje privatnog partnera se može mjeriti i evaluirati;
- angažman privatnog partnera neće utjecati na misiju javne uprave;

⁴⁵ Savas E. S., Privatization and Public Private Partnerships, Chapter 5, Chatham House, New York, 2000., p.111,

<http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD02_IN.pdf>, (02.06.2008.)

⁴⁶ O tome detaljnije op. cit.: p.121

- prisutna je značajna konkurencija među potencijalnim privatnim partnerima;
- prisutna je raznovrsna potražnja za javnim uslugama;
- privatni partner lakše angažira djelatnike s potrebnim kompetencijama nego javni sektor;
- privatni partner raspolaže s većom ekonomičnošću u proizvodnji javnih dobara.

Javno-privatno natjecanje je oblik javnih natječaja na koja se kao ponuđači moraju javiti privatni poduzetnici ali i javna uprava, u pravilu javne agencije. Time se ukida prisilni monopol javne uprave. Javna uprava stavljena je u ravnopravni položaj s privatnim sektorom čime se razvijaju za javnu upravu konkurentski uvjeti. Obzirom da se javnu agenciju može ukinuti ukoliko ne dobije raspisane poslove, kod javnih agencija javlja se visoka motiviranost za pobjedom na raspisanom natječaju. To neposredno utječe na smanjenje cijena u proizvodnji javnih dobara jer je javna uprava prisiljena ponuditi konkurentске cijene za obavljanje raspisanih javnih poslova.

Franšizom javna uprava dodjeljuje privatnom partneru (ekskluzivno) pravo na prodaju javnih usluga ili proizvoda krajnjim korisnicima. Privatni poduzetnik za dobivenu franšizu plaća javnoj upravi naknadu. Razlikujemo dvije vrste franšiza: **koncesiju i leasing**. U slučaju koncesije privatni partner dobiva od javne uprave na raspolaganje javnu imovinu (zračne luke, ceste, podzemne željeznice, vodoopskrba, čistoća i slično) sa zadaćom isporuke javne usluge. Za isporučenu javnu uslugu privatni partner naplaćuje od krajnjih korisnika korisničku naknadu te iz tako ostvarenog prihoda plaća javnoj upravi dobivenu koncesiju. Kod leasing-a privatni partner koristi javnu imovinu (zemlja, zgrada i slično) kako bi unajmio obavljanje komercijalnog posla. Privatni poduzetnik plaća dakle najam javnoj upravi. Ne postoji jasna razlika između koncesije i leasing-a. Međutim kod koncesija je privatni partner investitor dok je kod leasing-a investitor javna uprava.

Javno-privatno partnerstvo je aranžman u kojem javna uprava iskazuje svoju potrebu za kapitalno intenzivnim i dugoročnim infrastrukturnim projektima. Potrebni projekti se zatim grade uz pomoću kompleksnih kombinacija javnog i najčešće privatnog financiranja. Poslovanje nad izgrađenom infrastrukturom nakon toga preuzima privatni partner u obliku dugoročnih franšiza ili ugovora. Javni partner isplaćuje privatnom partneru za obavljene javne poslove naknadu

na vremenski rok koji se može protezati od 20 do 99 godina. Isplaćenim naknadama privatni partner pokriva svoje troškove projektiranja, gradnje, financiranja, poslovanja i kapitalne troškove.

Javna uprava za obavljanje javnog posla može angažirati privatnog partnera te mu pored toga osigurati financijsku podršku u obliku **potpora, subvencija ili zajmova**. Takav oblik privatizacije se koristi onda kada javna uprava ne želi obavljati određeni javni posao samostalno, već za to angažira privatnog partnera, a pri tome se radi o nekomercijalnom poslu kao što je na primjer javni prijevoz. Javni prijevoz je najčešće neprofitabilna djelatnost. Isplata jednkrotnih zajmova ili stalnim subvencijama i drugim potporama pokrivaju se neizbježni gubici privatnog partnera.

Javna uprava može izdavati **vaučere** podobnim korisnicima javne usluge. Umjesto subvencioniranja privatnog partnera, vaučerima se subvencioniraju krajnji korisnici javnog proizvoda ili usluge. Vaučeri se mogu koristiti u stambenoj izgradnji, obrazovanju, zdravstvu, dječjim vrtićima, kulturnim aktivnostima i prijevozu putnika. Dobivene vaučere krajnji korisnici mogu kombinirati s vlastitim novčanim sredstvima s kojima raspolažu. Korisnik vaučera javni proizvod ili uslugu plaća dobivenim vaučerom.

Kod **mandata** javna uprava zahtjeva od privatnog partnera isporuku javnog proizvoda ili usluge ali u trošku privatnog partnera. Osiguranje protiv nezaposlenosti je primjer mandata. Privatni poslodavci moraju u svom trošku obaviti sve potrebne transakcije za prikupljanje i uplatu navedenih osiguranja u korist javne uprave i zaposlenih djelatnika.

Odricanje je treća grupa privatizacijskih strategija koja obuhvaća prodaju, slobodan transfer i likvidaciju.

Država može **prodati** svoju imovinu. Pri tome se prodaja državne imovine može odvijati na različite načine: jednokratno i potpuno prema samo jednom privatnom kupcu, izdavanjem dionica, prodajom javnim menadžerima i zaposlenicima javne uprave i prodajom državne imovine korisnicima imovine.

Državna imovina može se i **slobodno transferirati** privatnom sektoru. Slobodan transfer zapravo znači poklanjanje državne imovine. Javna uprava

može svoju infrastrukturu, opremu, uređaje i slično pokloniti zaposlenicima javne uprave, korisnicima imovine, javnosti ili kvalificiranoj skupini osoba.

Javna uprava ili država može svoju imovinu i **likvidirati**. Likvidacija dolazi u obzir kada za određenom vrstom proizvodnje javnih dobara nema zainteresiranih privatnih kupaca i kada je mala vjerojatnost da će se takvu proizvodnja javnih dobara ikada učiniti profitabilnom. Likvidacija se smatra privatizacijom jer se državna imovina nakon likvidacije plasira na slobodno tržište, čime postaje dostupna privatnim korisnicima.

Treća grupa privatizacijskih strategija zamjena obuhvaća neizvršavanje, povlačenje, voluntarizam i deregulaciju.

Pod **neizvršavanjem** podrazumijeva se neadekvatna proizvodnja javnih dobara od strane javne uprave. Privatni sektor prepoznaje takvu nezadovoljenu potražnju za javnim dobrima i preuzima njihovu proizvodnju i zadovoljavanje krajnjih korisnika na sebe. Kupci mogu dakle javno dobro koristiti ili izbjegavati. Primjer za neizvršavanje je neadekvatni rad policije u pružanju sigurnosti građanima što je dovelo do naglog razvoja privatnih zaštitarskih tvrtki.

Povlačenje se odnosi na namjerno ograničavanje rasta ili smanjivanje veličine javnih organizacija. Tako oslobođeni prostor zauzima privatni sektor. Povlačenje često ide zajedno s neizvršavanjem.

Voluntarizam se javlja u onim slučajevima kada potražnja za određenim javnim dobrom nije zadovoljena od strane javne uprave ili po cijeni ili po količini. Nezadovoljni korisnici se tada mogu organizirati i sami putem volontarističkih aktivnosti ili udruga proizvoditi potrebno javno dobro.

Poduzeća u javnom vlasništvu i državne aktivnosti često su vezane uz prisilni monopol s isključivanjem privatnog sektora iz konkurencije. **Deregulacija** izaziva privatizaciju ako omogućuje privatnom sektoru konkurentnost s državnim monopolom i njegovu zamjenu privatnim partnerom. Primjer deregulacije je pružanje telekomunikacijskih i pismovnih usluga. Deregulacija u tom području je omogućila privatnim poduzetnicima preuzimanje velikog dijela tržišta, a privatne e-mail usluge zamijenile su konvencionalnu poštu.

3.1.2 Definicija i klasifikacija javno-privatnog partnerstva

Javno-privatno partnerstvo je prema prethodnoj klasifikaciji opisano kao oblik privatizacije putem delegiranja. Javna uprava dakle zadržava odgovornost za javnu funkciju a na privatnog partnera prenosi se samo proizvodnja javnog dobra. Pri tome javna uprava iskazuje svoju potrebu za infrastrukturnim projektima, a potrebni projekti se zatim grade najčešće uz pomoć privatnog financiranja. Poslovanje nad izgrađenom infrastrukturom nakon toga preuzima privatni partner. Javni partner isplaćuje privatnom partneru za isporučene javne usluge naknadu na vremenski rok koji se može protezati od 20 do 99 godina. Isplaćenim naknadama privatni partner pokriva svoje troškove projektiranja, gradnje, financiranja, poslovanja i kapitalne troškove.⁴⁷

Iz takvog opisa javno-privatnog partnerstva ne proizlazi međutim nedvojbeno definicija javno-privatnog partnerstva. Da bi mogli definirati javno-privatno partnerstvo potrebno je izvršiti klasifikaciju različitih organizacijskih oblika u proizvodnji javnog dobra.⁴⁸

Javna uprava može javne poslove izvršavati isključivo u **vlastitoj režiji**, angažmanom vlastitog personala i kapitala. Međutim u pojedinim slučajevima to nije moguće. Javna uprava se tada može koristiti klasičnim javnim natječajem za nabavku potrebnih resursa. Nakon javnog natječaja se između javne uprave i privatnog partnera sklapa kupoprodajni ugovor. Takav model suradnje između javnog i privatnog sektora naziva se i **modelom uobičajene nabave**, pod uvjetom da se ne radi o zaključivanju dugoročnih ugovora. Ovaj model ne može se smatrati javno-privatnim partnerstvom zbog toga što između javnog i privatnog partnera nema raspodjele poslovnih rizika. **Formalna ili organizacijska privatizacija** je daljnja mogućnost proizvodnje javnih dobara u režiji javne uprave. Javna uprava osniva javno trgovačko društvo koje ima privatno-pravni oblik (društvo s ograničenom odgovornošću) ali se takva u prvom redu komunalna poduzeća nalaze u potpunom vlasništvu javne uprave te se ne smatraju javno-privatnim partnerstvom.

⁴⁷ O tome detaljnije op. cit.: p. 125

⁴⁸ O tome detaljnije cf.: Gasteyer T., Prozessleitfaden Public-Private Partnership, Bertelsmann Stiftung, Clifford Chance Pünder, Initiative D21, Frankfurt am Main, <www.initiaved21.de>, (03.06.2008.), p. 11.-14.

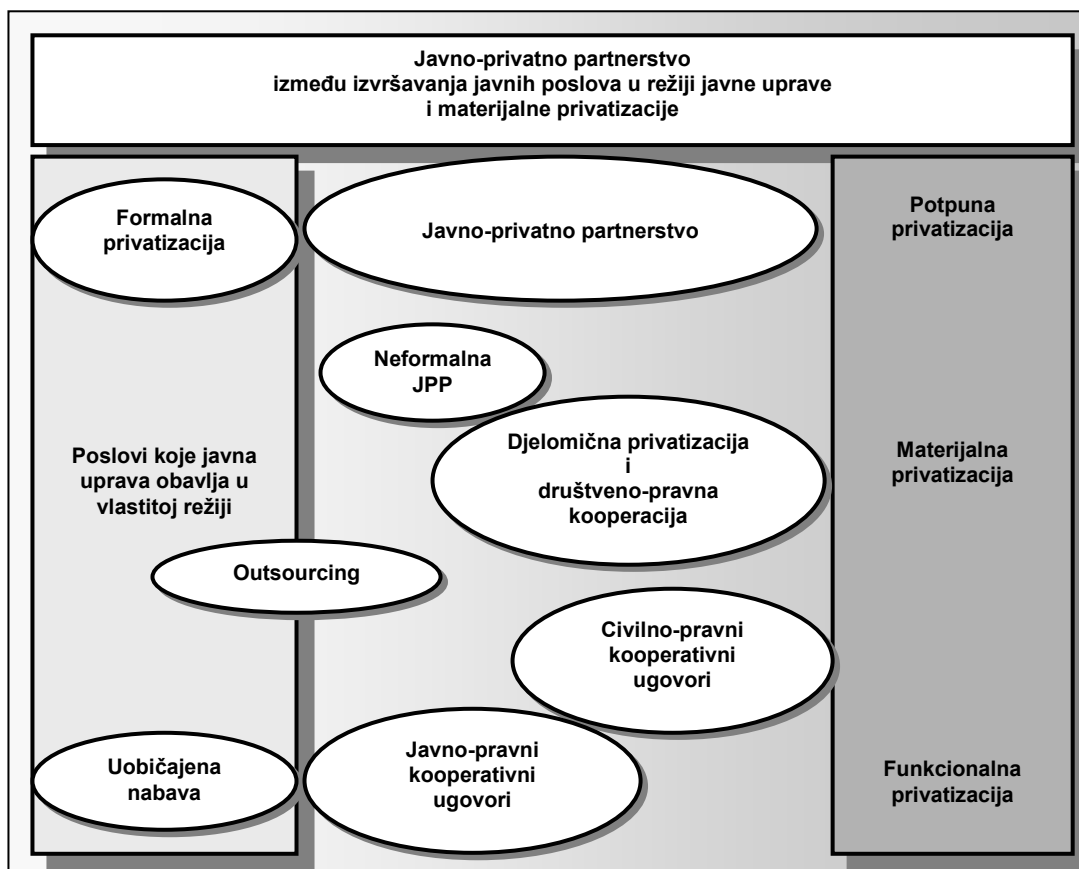
Outsourcing je model u kojem javna uprava putem ugovora ustupa privatnim partnerima obavljanje određenih javnih poslova. Ustupaju se uglavnom popratni poslovi i poslovi servisnog karaktera kako bi se javna uprava mogla usmjeriti na obavljanje ključnih zadaća. Na outsourcing se gleda kao na granični slučaj javno-privatnog partnerstva.

S druge strane su prisutni različiti modeli privatizacije koji se mogu jednostavnije klasificirati i na sljedeći način. **Potpuna privatizacija** je slučaj kada javni sektor u potpunosti prenosi svoje vlasništvo i poslovne udjele na privatni sektor i ne smatra se javno-privatnim partnerstvom. **Materijalna privatizacija** je potpuni prijenos državne imovine i javne zadaće na privatnog partnera, ali uz zadržavanje prava kontrole i nadzora javnog sektora nad privatnim partnerom. Kod **funkcionalne privatizacije** (Contracting out) se uz pomoću ugovora angažira privatni partner kao ispomoć u izvršavanju javnih zadaća. Privatni partner nije odgovoran za javnu zadaću ali ju izvršava i tom prilikom nastupa u svoje ime i za svoj račun. Materijalna i funkcionalna privatizacija ne smatraju se javno-privatnim partnerstvom.

Između različitih oblika privatizacije i različitih oblika obavljanja javnih poslova u režiji javne uprave mogu se pozicionirati preostali modeli suradnje između javnog i privatnog sektora. **Neformalno javno-privatno partnerstvo** je oblik suradnje između javnog i privatnog partnera bez zaključivanja formalnih struktura suradnje. Uz pomoć **javno-pravnih kooperativnih ugovora** se privatnog partnera uključuje u izvršavanje javnih zadaća. Primjer za ovu vrstu ugovora su koncesijski ugovori. **Civilno-pravni kooperativni ugovori** odnose se na dugoročne ugovore o najmu, leasing-u, funkcionalnoj privatizaciji, nabavci ili pružanju usluga s kooperativnim elementima između javnog i privatnog partnera. Navedeni ugovori razlikuju se po načinu odvijanja ugovora, zavisno o tome da li će se imovina nakon isteka ugovora automatski vratiti javnom partneru ili su dogovorene cijene otkupa imovine za javnu upravu. Ako javna uprava ustupa dio svoga vlasništva privatnom partneru stvara se temelj za kooperativno djelovanje javnog i privatnog partnera u pružanju javnih usluga te se tada govori o **djelomičnoj privatizaciji**. **Društveno-pravna kooperacija** predstavlja osnivanje zajedničkog projektnog društvo u suvlasništvu javnog i privatnog partnera s ciljem zajedničke isporuke javnih dobara krajnjim korisnicima.

Neformalno javno-privatno partnerstvo, javno-pravni kooperativni ugovori, civilno-pravni kooperativni ugovori, djelomična privatizacija i društveno-pravna kooperacija smatraju se pojavnim oblicima javno-privatnog partnerstva, kao što je prikazano u slici 8.

Slika 8: Organizacijski oblici proizvodnje javnih dobara



Izvor 13: Prozessleitfaden Public-Private Partnership, Bertelsmann Stiftung, Clifford Chance Pünder, Initiative D21, Frankfurt am Main, <www.initiatived21.de>, (03.06.2008.), p. 11.

Zajedničke karakteristike navedenih modela javno-privatnog partnerstva mogu se opisati kako slijedi:⁴⁹

- kooperacija javnog i privatnog partnera na području projektiranja, gradnje, financiranja i poslovanja javne infrastrukture te pružanju javnih usluga;
- javna uprava se javlja kao ponuđač takve kooperacije putem javnih natječajaa za javno-privatno partnerstvo;
- privatni partneri su potraživači takve kooperacije i pristaju na suradnju ukoliko mogu ostvariti profit proizvodnjom javnih dobara;

⁴⁹ O tome detaljnije cf.: Hernandez A.: Privatization vs. Public-Private Partnerships: A Comparative Analysis, Issue Brief, California Debt and Advisory Commission, Sacramento, 2007., p. 4.-6.

- dugoročna suradnja između javnog i privatnog partnera najčešće na razdoblje od 20 do 30 godina;
- javni i privatni sektor su punopravni partneri u proizvodnji javnog dobra te kroz navedeno partnerstvo ostvaruju interdisciplinarnu suradnju;
- između privatnog i javnog partnera obavlja se alokacija poslovnih rizika po principu da je nositelj određenog poslovnog rizika onaj partner koji najbolje upravljati tim rizikom;
- sveobuhvatna odgovornost za proizvodnju javnog dobra je na strani privatnog partnera;
- vlasništvo nad javnom imovinom transferira se privremeno na privatnog partnera s obvezom povratka javne imovine u javno vlasništvo;
- zajednički cilj je ekonomičnija, produktivnija, efektivnija i kvalitetnija proizvodnja javnih dobara.

Polazeći od navedenih zajedničkih karakteristika različitih modela javno-privatnog partnerstva možemo javno-privatno partnerstvo definirati na sljedeći način: **javno-privatno partnerstvo je dugoročno kooperativno i zajedničko interdisciplinarno djelovanje javnog i privatnog sektora u produkciji javnih proizvoda i usluga s internom alokacijom poslovnih rizika među partnerima, sveobuhvatnom odgovornošću privatnog partnera za proizvodnju javnih dobara i bez konačnog transfera javnog vlasništva na privatnog partnera u cilju efikasnije proizvodnje javnih dobara.**⁵⁰

Diskusija oko sveobuhvatne definicije pojma "javno-privatno partnerstvo" time nije zaključena, obzirom da se javno-privatna partnerstva javljaju u različitim područjima javne uprave, u različitim oblicima i s različitim tehnikama realizacije, s različitim rokovima trajanja i s različitim intenzitetom.

3.1.3 Interesi, mogućnosti i prijetnje u suradnji javnog i privatnog sektora

Javno-privatno partnerstvo pruža javnom sektoru dugoročnu mogućnost efikasnije proizvodnje javnih dobara a privatnom sektoru dugoročno ostvarivanje profitabilnog poslovanja. Time su osigurani temeljni interese među partnerima. U okviru javno-privatnog partnerstva jedino se kroz kooperaciju i partnerstvo mogu ostvariti navedeni interesi jer se javno-privatno partnerstvo zasniva na

⁵⁰ Definicija javno-privatnog partnerstva izvedena je od strane autora na osnovu zajedničkih karakteristika različitih pojava oblika javno-privatnog partnerstva.

partnerskim odnosima između javnog i privatnog sektora. Javnom i privatnom partneru je zato dodatni interes sačuvati formirano partnerstvo. Problematici konflikti među partnerima mogu dovesti do ugrožavanja partnerstva i time do neostvarivanja spomenutih interesa. Takvi konflikti su česti obzirom da se partnerstvo uspostavlja među akterima iz različitih društvenih sfera. "Između javnog i privatnog sektora ne smije dakle vladati konkurencija već kooperacija i partnerstvo, a kooperacija i partnerstvo postižu se stvaranjem takve situacije u kojoj ostvarivanje interesa ili ciljeva jednog partnera mora značiti i ostvarivanje interesa ili ciljeva drugog partnera (*win-win situation*)."⁵¹

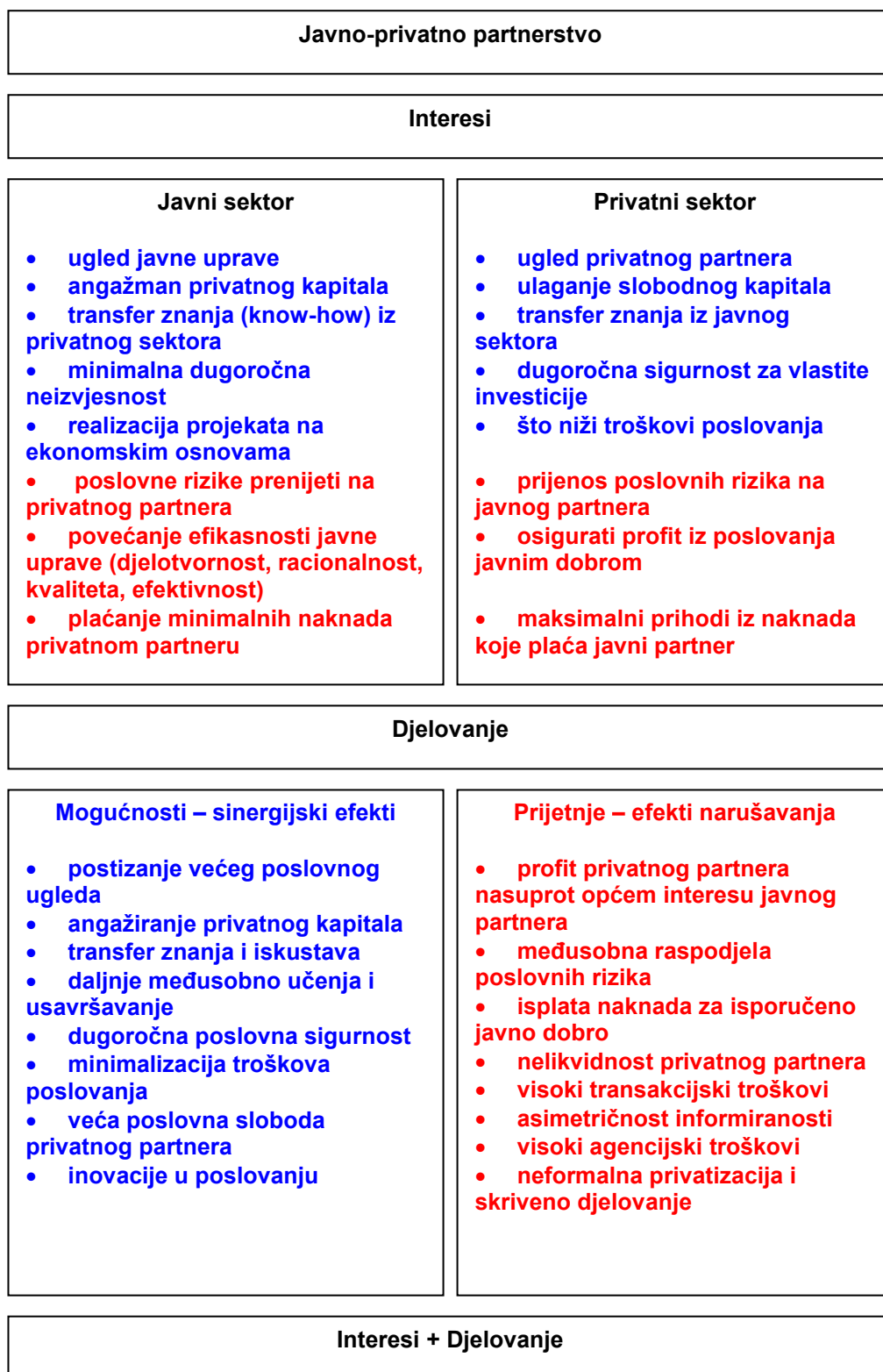
Da bi se dakle mogao procijeniti potencijal uspješnosti javno-privatnog partnerstva potrebno je međusobno uspoređivanje interesa javnog i privatnog sektora te mogućnosti i prijetnji koje proizlaze iz javno-privatnog partnerskog odnosa. Pri tome mogućnosti i prijetnje proizlaze iz parcijalnog preklapanja različitih interesa javnog i privatnog sektora kako je prikazano na slici 9.

Mogući **interesi javnog sektora** za javno-privatnim partnerstvom mogu se definirati na sljedeći način:

- izgradnjom kvalitetne infrastrukture i pružanjem kvalitetnih javnih usluga povećava se ugled javne uprave;
- angažman privatnog partnera osigurava dodatna financijska sredstva koja su neophodna za izgradnju potrebne infrastrukture i time prevladavanje financijske krize javnog proračuna;
- u okviru javno-privatnog partnerstva dolazi do transfera znanja (know-how) iz privatnog sektora u javni sektor čime dolazi do razvoja ljudskog kapitala javne uprave;
- u odnosu s privatnim partnerom javna uprava će nastojati minimalizirati dugoročnu neizvjesnost i poslovne rizike u proizvodnji javnih dobara;
- projekti se razvijaju na ekonomskim osnovama što omogućuje javnoj upravi povećanje svoje efikasnosti (djelotvornije odvijanje poslovnih procesa, racionalnije poslovanje, unapređenje kvalitete javnih dobara i postizanje efekata definiranih javnih politika);
- plaćanje minimalnih naknada privatnom partneru za isporučena javna dobra.

⁵¹ Smith A., Privatized Infrastructure: The Role of Government, Thomas Telford, London, 1999., p. 131.

Slika 9: Javno-privatno partnerstvo – interesi, mogućnosti i prijetnje



Izvor 14: Gwechenberger M., Öffentlich-private Kooperation bei der Stadtentwicklung, Doktorska Disertacija, Prirodnoznantveno-matematički Fakultet, Ruprecht-Karls Universität, Heidelberg, 2006., p.43

Interesi privatnog partnera koji se mogu realizirati u javno-privatnom partnerstvu su:

- povećanje vlastitog poslovnog ugleda izgradnjom velikih infrastrukturnih projekata;
- mogućnost korištenja i ulaganja slobodnog kapitala s visokim stopama povrata uloženog kapitala;
- dugoročno je osigurano profitabilno poslovanje;
- korištenje znanja s kojim raspolaže javni sektor što povećava ljudski kapital u privatnom sektoru;
- dugoročna sigurnost za vlastite investicije;
- mogućnost raspodjele poslovnih rizika s javnim sektorom i prijenos što više poslovnih rizika na javnog partnera;
- što niži troškovi poslovanja uz što veće prihode iz naknada koje plaća javni partner za isporučeno javno dobro ili korisničkih naknada koje se naplaćuju krajnjim korisnicima.

Tamo gdje se preklapaju interesi javnog i privatnog sektoru razvijaju se **mogućnosti** postizanja **sinergijskih efekata** i održavanja partnerstva, a to su područja postizanja većeg poslovnog ugleda, angažiranja privatnog kapitala, međusobnog transfera znanja i iskustava te daljnjeg međusobnog učenja i usavršavanja, dugoročne poslovne sigurnosti i minimalizacije troškova poslovanja.

U onim područjima u kojima su interesi suprotstavljeni locirane su **prijetnje** koje mogu ugroziti partnersku suradnju između javnog i privatnog sektora, a to su: profit privatnog partnera nasuprot općem interesu javnog partnera u postizanju veće efikasnosti javne uprave, međusobna raspodjela poslovnih rizika i isplata naknada za isporučeno javno dobro s mogućnošću nelikvidnosti privatnog partnera. Ovim prijetnjama treba dodati visoke transakcijske troškove, asimetričnost u informiranosti oba partnera s posljedicom visokih agencijskih troškova te mogućnost neformalne privatizacije od strane privatnog partnera.

Polazeći od takve konstelacije međusobnih interesa, mogućnosti i prijetnji može se zaključiti da su najznačajniji **pozitivni efekti**⁵² javno-privatnih partnerstva:

- mogućnost prevladavanja nedostatka financijskog kapitala neophodnog za financiranje kapitalnih objekata, pod uvjetom da su se partneri usuglasili i dogovorili oko ciljeva koji se žele postići u dugoročnom razdoblju;
- međusobna dugoročna kompatibilnost u izvršavanju javnih poslova, pod uvjetom da je javna uprava osposobljena za upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva i pod uvjetom da je odabir privatnog partnera izvršen na kvalitetan način;
- transfer znanja i iskustava između javnog i privatnog sektora, što na strani javnog sektora treba dovesti do efikasnijeg poslovanja javnom imovinom;
- imovina javne uprave, koja je često neiskorištena i u pravilu predstavlja "mrtvi kapital", može se na efikasan način unovčiti i staviti u funkciju bez transfera vlasništva;
- postizanje traženih ušteda u javnim proračunima i povećanje kvalitete javnih usluga.

S druge strane mogući su i određeni **negativni efekti**⁵³ od kojih su najznačajniji:

- koristeći se privatnim kapitalom javna uprava ne ulazi u nova direktna zaduženja, ali ipak dolazi do ugovorenih isplata u korist privatnog partnera što se na građane reflektira jednako kao novo zaduženje;
- kompleksne ugovorne i organizacijske strukture s cijelim nizom detalja zahtijevaju od javne uprave posebne kompetencije, a sama kompleksnost ugovora u znatnoj mjeri smanjuje transparentnost javne uprave;
- stvarni učinci javno-privatnog partnerstva postaju vidljivi tek u dugoročnom razdoblju kada je svaka mogućnost intervencije daleko zakašnjela;
- kapitalni objekti mogu se graditi brže i jeftinije, ali analiza za dokazivanje takve tvrdnje mora se odvijati kroz dugoročno razdoblje;

⁵² O tome detaljnije cf.: Sobhan F., Khaleque M.H., Rahman S.: Factors Shapping Successful Private Partnerships in the ICT Sector in Bangladesh, SWOT analysis of the Partnerships, Bangladesh Enterprise Institute and The Commonwealth Policy Studies Unit, University of London, 2002., p.21.-24.; Heinz W.: Public Private Partnerships: Principles, Opportunities and Risks, AER CENTURIO INTERREG III, German Institute of Urban Affairs, Cologne, 2005.

⁵³ O tome detaljnije: op. cit.: p.21-24

- regulativa koja bi propisala način upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva je definirana, ali nije zakonom propisana kao obvezna što otvara prostor za moguće špekulacije;
- nekorektno ponašanje privatnog partnera teško se sankcionira bez posebnih mehanizama kontrole i nadzora što izaziva transakcijske ili agencijske troškove;
- projekti javno-privatnog partnerstva zahtijevaju od javne uprave dugoročnu pripremu što izaziva visoke transakcijske troškove.

3.2 Ekonomsko-politički procesi i efikasnost funkcioniranja državnog administrativnog aparata

Javno-privatno partnerstvo može se koristiti kao mjera za povećanje efikasnosti javne uprave samo pod uvjetom ako je upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva posebno regulirano. To je razlogom zašto procesi regulacije, deregulacije, liberalizacije i privatizacije zauzimaju posebno mjesto u odnosu na javno-privatno partnerstvo. Nakon prikaza različitih oblika privatizacije u kojima je javno-privatno partnerstvo definirano kao oblik privatizacije, a što javno-privatno partnerstvo ipak nije, detaljnije će se analizirati pojave deregulacije i liberalizacije.

3.2.1 Deregulacija države u izvršavanju javnih zadaća

Za telefonsku industriju, energetiku, vodoopskrbu i druge javne industrije karakteristično je prisustvo monopola kao oblik proizvodnje javnih dobara. Navedene industrije susreću se s visokim fiksnim troškovima. Čak i proizvodnja manjih količina javnih dobara vezana je uz visoke ukupne troškove. Međutim, kada je investicija u javnu infrastrukturu jednom izvršena prosječni troškovi po jedinici proizvoda znatno se smanjuju. Smatra se da je konkurencija u takvim industrijama nepotrebna jer bi postojanje većeg broja poduzeća rezultiralo u nepotrebnom dupliciranju kapitalne opreme. Tako bi na primjer dva odvojena poduzeća u vodoopskrbi morala graditi svaka svoju mrežu dovodnih cijevi. Time se opravdava postojanje monopola.⁵⁴

⁵⁴ O tome detaljnije cf.: Depoorter B. W. F.: Regulation of Natural Monopoly, Center for Advanced Studies in Law and Economics, University of Ghent, Faculty of Law, 1999., p. 498.-499.

Monopol ima za posljedicu visoke izlazne cijene i nisku kvalitetu proizvoda što vodi prema alokacijskoj nedjelotvornosti. Monopoli su nadalje karakteristični po nedostatku efikasnih inicijativa u promociji tehnološkog razvoja i ulaganja u istraživanja i razvoj. Pojednostavljeno, monopoli destimuliraju razvoj jer imaju zaštićenu poziciju na tržištu a konkurencija koja bi novim tehnologijama preuzela tržišni udio nije moguća.

S namjerom uklanjanja navedenih nedostataka država poduzima mjere regulacije monopola. To se u prvom redu odnosi na propisivanje i regulaciju kvalitete i cijena javnih dobara. Kvaliteta i cijene se nastoje regulirati na razinu koja će inducirati alokacijsku i produktivnu efikasnost. Drugi dio regulacijskih mjera odnosi se na uvođenje stimulativnih mjera kako bi se monopol pridobio za obavljanje poslovnih operacija s minimalnim troškovima.

Kako bi se opisane regulacijske mjere mogle uvoditi države često osnivaju agencije za pojedina područja industrije, na primjer agenciju za energetiku. Zadaća agencija je nadzor i regulacija monopolskih cijena, kvalitete javnih dobara te uvođenje internih stimulativnih mjera. Agencijski model proizvodnje javnih dobara zahtijeva međutim opsežnu zakonsku regulativu, dovodi do povećanja administrativnog aparata i poskupljuje funkcioniranje javne uprave zbog visokih agencijskih troškova. Tako formirane i često komplicirane birokratske procedure neposredno su utjecale na porast ukupnih javnih troškova. Pored toga je pojava korupcije utjecala na donošenje takvih agencijskih odluka koje su bile u interesu monopola, a ne u interesu korisnika javnih dobara. Zato se pristupilo obrnutom procesu, **procesu deregulacije i liberalizaciji** zatvorenih tržišta.

Na deregulaciju, koja ima široku primjenu od 1970. godine, se može gledati kao na proces kojim država otklanja, smanjuje ili pojednostavljuje restrikcije na području gospodarstva i individualnih sloboda s namjerom da ohrabri efikasnost tržišnih operacija. Polazi se od pretpostavke da manji broj i jednostavnija regulativa umanjuje potrebne poslovne transakcije što dovodi do smanjenja ukupnih troškova poslovanja i do povećanja produktivnosti i efikasnosti poslovanja.

Deregulaciju se može definirati kao "ukidanje određenih pravila u ekonomskoj strukturi društva što omogućuje poduzećima veću slobodu

djelovanja sukladno njihovom poduzetničkom duhu."⁵⁵ Jedan od načina izmjere navedene slobode je indeks ekonomskih sloboda koji ima raspon od 0 do 100 %. Prema navedenom indeksu ekonomska sloboda se definira na sljedeći način: "...sve slobode i prava na proizvodnju, distribuciju ili konzumaciju dobara i usluga. Najviši oblik ekonomske slobode osigurava apsolutno pravo na privatno vlasništvo; potpuno ostvarena sloboda kretanja radne snage, kapitala i dobara; apsolutno neprisustvo prisile ili primoravanja ekonomske slobode pored mjera koje su neophodne za građane u zaštiti i održavanju slobode kao takve. Drugim riječima, pojedinci su slobodni u radu, proizvodnji, konzumaciji i investicijama u bilo kojem obliku, a sloboda je istovremeno zaštićena i neprisilna od strane države."⁵⁶

Prema podacima za 2008. godinu najveće ekonomske slobode uživali su građani Hong Kong s indeksom ekonomskih sloboda od 90,25. Slijede Singapur (87,38), Irska (82,35), Australija (82), SAD (80,56), Novi Zeland (80,25), Kanada (80,18), Čile (79,79), Švicarska (79,72) i Velika Britanija (79,55). Hrvatska se nalazi na 113. mjestu svjetske ljestvice od ukupno 160 država s indeksom od 54,6 (u 2007. godini Hrvatska se nalazila na 109. mjestu s indeksom od 55,3).⁵⁷

Da bi javno-privatno partnerstvo bilo moguće potrebno je dakle najprije deregulirati prisilne monopole na način da se ukinu restrikcije koje zabranjuju suradnju navedenih monopola s privatnim sektorom. Potrebno je zapravo ukinuti restrikcije koje zabranjuju ulazak privatnim partnerima na zaštićeno monopolsko tržište što nas vodi prema pojmu **liberalizacije**. Iako se deregulacija razlikuje od liberalizacije navedeni pojmovi se često koriste na istovjetan način.

Deregulacija ima za cilj pojednostavniti poslovne operacije ukidanjem raznih restrikcija i stvoriti veću poduzetničku slobodu ukidanjem ulaznih i izlaznih tržišnih barijera. Time se zatvoreno i zaštićeno tržište transformira u konkurentsko tržište. Razvojem konkurencije jačaju se tržišni mehanizmi koji dovode do veće efikasnosti prisilnih monopola. "Ekonomska liberalizacija je širi

⁵⁵ Rothenberger D., Truffer B., Markard J.: Deregulation in Water Management – Cross Country Comparison and Lessons Learned from the Electricity Sector, University of Dundee, International Speciality Conference, 2001, p.1.

⁵⁶ Beach W. W., Kane T.: 2008 Index of Economic Freedom, Methodology: Measuring the 10 Economic Freedoms, Chapter 4, The Heritage Foundation, <<http://www.heritage.org/Index/>>, p.40. (04.06.2008.)

⁵⁷ Izvor podataka: The Heritage Foundation, 2008 Index of Economic Freedom, <<http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>>, (04.06.2008.)

pojam i odnosi se na smanjenje svih državnih regulacija i restrikcija u ekonomiji u zamjenu za veću participaciju privatnih entiteta."⁵⁸ "Liberalizacija opisuje procese koji se označuju kao deregulacija i privatizacija."⁵⁹ Ekonomska liberalizacija je preduvjet za javno-privatno partnerstvo.

Stupanj liberalizacije mjeri se indeksom liberalizacije ali se taj indeks najčešće izračunava za pojedine gospodarske grane. Tako na primjer Njemačka Savezna Željeznica svake godine izračunava svoj indeks liberalizacije na tržištu prijevoza putnika i robe u željezničkom prometu za područje Europske Unije. Prema tom indeksu liberalizacije za 2007. godinu vode Velika Britanija (82,7), Njemačka (82,6), Švedska (82,5) i Nizozemska (80,9) kao države koje su omogućile snažan ulazak privatnom sektoru u ovu djelatnosti, dok su na začelju Luksemburg (58,1), Francuska (57,4), Grčka (55,9) i Irska (33,3) kao države koje navedenu djelatnost drže pod snažnom zakonskom zaštitom bez mogućnosti razvoja konkurencije.⁶⁰

Možemo zaključiti da su liberalizacija, deregulacija, privatizacija i javno-privatno partnerstvo međusobno vezani pojmovi i pojave:

- **ekonomska liberalizacija** odnosi se na smanjenje svih državnih regulacija i restrikcija u ekonomiji u zamjenu za veću participaciju privatnih entiteta. Liberalizacija opisuje procese koji se označuju kao deregulacija i privatizacija.
- **deregulacija** je ukidanje određenih pravila u ekonomskoj strukturi društva što omogućuje poduzećima veću slobodu djelovanja sukladno njihovom poduzetničkom duhu.
- **privatizacija** je transfer vlasništva nad određenim poslovnim poduhvatom, u cjelini ili djelomočno, iz državnog u privatno vlasništvo.
- **javno-privatno partnerstvo** je dugoročno kooperativno i zajedničko djelovanje javnog i privatnog sektora u produkciji javnih proizvoda i usluga bez konačnog transfera javnog vlasništva na privatnog partnera.

⁵⁸ Wikipedia, < http://en.wikipedia.org/wiki/Economic_liberalization>, (02.06.2008)

⁵⁹ Lesch B.: Europäisierung und Liberalisierung des deutschen Strommarktes, magistarski rad, Universität Trier, 2006., p.1

⁶⁰ Izvor podataka: Kirchner C.: Liberalisierungsindex Bahn 2007, IBM Global Business Services i Humboldt-Universität Berlin, Brüssel, 2007., <http://www.initiativebahn.nrw.de/cms/upload/pdf/liberalisierungsindex__bahn__langfassung__2007.pdf>, (02.06.2008.)

Na osnovu navedenih definicija određena je hijerarhijska struktura i međuovisnost navedenih pojmova u okviru reformskih mjera koje se poduzimaju s ciljem povećanja efikasnosti javne uprave kako je prikazano na slici 7. Da bi se postigli očekivani reformski ciljevi veće efikasnosti javne uprave potrebno je jačati ulogu tržišta putem spomenutih reformskih mjera te prenijeti prakse upravljanja iz privatnog sektora u javni sektor. Da bi se prakse upravljanja iz privatnog sektora mogle prenijeti u javni sektor potrebno je u okviru javno-privatnog partnerstva posebnom regulacijom definirati modele upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. Drugim riječima, potrebno je definirati zakonsku regulativu koja će omogućiti javno-privatna partnerstva i posebne pravilnike koji će odrediti način realizacije projekata javno-privatnog partnerstva.

3.2.2 Proračunski izdaci i praksa financiranja javno-privatnog partnerstva

Ako promatramo udio javnih rashoda, deficit državnog proračuna i javni dug države u bruto domaćem proizvodu kao financijske pokazatelje uspješnosti ostvarenih reformi, dobivamo za zemlje članice Europske Unije rezultate kako je prikazano u tablici 3.

Usporedbom financijskih pokazatelja za 1996. i 2006. godinu postaje razvidno da je kod najvećeg broja država Europske Unije došlo do smanjenja javnih rashoda, deficita proračuna i javnog duga države. Treba napomenuti da se u svim navedenim državama odvijaju procesi liberalizacije i deregulacije tržišta te procesi privatizacije i ugovornog prenašanja javnih poslova na privatni sektor, u okviru Lisabonske Agende 2000.⁶¹ Detaljnije utvrđivanje utjecaja navedenih reformskih paketa na državne financije zahtijeva opsežniju analizu koja može biti predmetom daljnjih znanstvenih istraživanja. U ovom poglavlju samo će se detaljnije razmotriti utjecaj javno-privatnog partnerstva na proračunske rashode.

⁶¹ Lisabonska agenda iz 2000. godine navodi pod naslovom ekonomskih reformi u toči 17 potrebu za uklanjanjem tržišnih barijera za usluge, ubrzavanje procesa liberalizacije te pojednostavljenje regulacijskog okruženja i izvođenje javne uprave na lokalnoj i nacionalnoj razini. Nadalje se u točki 41. navodi da postizanje strateškog cilja veće konkurentnosti u prvom redu ovisi o privatnom sektoru i javno-privatnim partnerstvima.
<http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm>, (04.06.2008.)

Tablica 3: Proračunski rashodi, deficit i javni dug članica EU (u mili. €)

Država	Javni rashodi (% BDP)		Deficit proračuna (% BDP)		Javni dug države (% BDP)	
	1996.	2006.	1996.	2006.	1996.	2006.
Belgija	52,3	48,5	-3,8	0,4	127,0	88,2
Bugarska		37,1		3,2		22,8
Rep. Češka	42,6	43,6	- 3,3	-2,9	12,5	30,1
Danska	59,3	51,5		4,6		30,3
Njemačka	49,3	45,4	-3,3	-1,6	58,4	67,5
Estonija	42,3	33,0	-2,0	3,6	7,5	4,0
Irska	39,1	34,2	- 0,1	2,9	73,4	25,1
Grčka	43,9	42,3		- 2,5	99,4	95,3
Španjolska	43,2	38,6	-4,8	1,8	66,8	39,7
Francuska	54,5	53,4	-4,0	-2,5	58,0	64,2
Italija	52,5	50,1	-7,0	-4,4	120,6	106,8
Cipar		43,8		-1,2		65,2
Latvija	37,0	37,2	-0,5	-0,3	13,9	10,6
Litva	37,4	34,0	-3,3	-0,6	14,3	18,2
Luksemburg	41,1	39,0		0,7		6,6
Mađarska	52,6	51,9	-4,7	-9,2	73,7	65,6
Malta	42,6	44,1	-8,0	-2,5	40,1	64,7
Nizozemska	49,4	46,1	-1,9	0,6	74,1	47,9
Austrija	55,4	49,3	-3,9	-1,4	67,6	61,7
Poljska	51,0	43,8		-3,8		47,6
Portugal	43,6	46,4		-3,9		64,8
Rumunjska		35,0		-1,9		12,4
Slovenija	45,6	45,3	-1,2	-1,2		27,1
Slovačka	52,9	37,2		-3,7		30,4
Finska	60,0	48,8	-3,5	3,8	56,9	39,2
Švedska	64,9	55,6	-3,3	2,5	73,9	47,0
V. Britanija	42,2	43,8	-4,2	-2,7	50,8	43,2
EU 27		46,6		-1,6		61,4
Island		41,8		7,0		53,5
Norveška	48,5	40,8		19,3		48,9
Hrvatska		43,0		-1,8		50,3

Izvor 15: Eurostat Statistical Book, Government Finance Statistics, European Commission, 2007 Edition

Treba naglasiti da ekonomija i ekonomika javno-privatnog partnerstva još uvijek nije dovoljno istražena zbog čega praksa ide ispred teorije. Jedan od glavnih argumenata za javno-privatno partnerstvo, kao model izgradnje velikih i skupih kapitalnih objekata, je stav prema kojem se nedostatak javnog kapitala može nadoknaditi angažmanom privatnog kapitala. Daljnji argument vezan uz

javne financije je da javno-privatno partnerstvo doprinosi rasterećenju javnih rashoda. Koji su međutim konačni učinci javno-privatnog partnerstva na javni proračun?⁶²

Pretpostavlja se model u kojem javna uprava angažira privatnog partnera za financiranje, gradnju i poslovanje javnog objekta visoke vrijednosti (100 mili. €) na razdoblje od 20 godina. Privatni partner u tom slučaju nosi investiciju gradnje te troškove poslovanja objektom. Kako privatni partner u pravilu ne raspolaže s tako velikim iznosima slobodnog vlastitog kapitala dogovara suradnju s bankom koja mu odobrava kredit za financiranje cjelokupnog projekta. Privatni partner pored troškova poslovanja (održavanje) snosi i troškove financiranja (servisiranje kredita, otplata kamata i glavnice). Pretpostavimo da cjelokupna investicija na razdoblje od 20 godina s troškovima gradnje, financiranja i poslovanja, uključujući dobit privatnog partnera, iznosi 200 mili. € kako je prikazano u slici 10.

Slika 10: Utjecaj javno-privatnog partnerstva na javni proračun



Izvor 16: Engel E., Fischer R., Galetović A.: The Basic Public Finance of Public Private Partnerships, Cowles Foundation Discussion paper No. 1618, Yale University, 2007.

Privatnom partneru za povrat investicije od 200 mili. € na razdoblje od 20 godina stoje na raspolaganju dva **financijska izvora**:

- **javni proračun** pri čemu privatni partner ne razmišlja o tome kako će javna uprava osigurati isplatu naknada za isporučena javna dobra i povrat njegove investicije, da li putem poreza ili na drugi način;
- **korisničke naknade** od korisnika javnog objekta.

⁶² O tome detaljnije cf.: Engel E., Fischer R., Galetović A.: The Basic Public Finance of Public Private Partnerships, Cowles Foundation Discussion paper No. 1618, Yale University, 2007.

Ako se cjelokupna investicija isplaćuje privatnom partneru iz javnog proračuna onda do prevladavanja nedostatka kapitala i do rasterećenja javnih rashoda ne dolazi. Navedeni iznos od 200 mili. € mora biti osiguran u proračunu. Privid rasterećenja i prevladavanja nedostatka kapitala u javnim proračunima angažmanom privatnog kapitala događa se zato što javna uprava investiciju otplaćuje u obrocima. U ovom slučaju na razdoblje od 20 godina što godišnje iznosi 10 mili. €. U slučaju samofinanciranja javna uprava u svom proračunu mora imati jednokratno osiguran cjelokupan iznos gradnje od 100 mili. €. Prikazom godišnjih obroka isplate cjelokupne investicije od 10 mili. € (koja su manja od iznosa gradnje objekta od 100 mili. €) dolazi do prividnog rasterećenja proračuna. Zapravo se radi o kreditiranju javne uprave od strane privatnog partnera. Nadalje se isplate prema privatnom partneru u javnom proračunu iskazuju kao troškovi poslovanja a ne kao kapitalni izdaci što dodatno stvara privid rasterećenja proračuna.⁶³

Ukoliko javna uprava nema osiguran kapital u iznosu od 200 mili. € u javnom proračunu ili godišnje naknade u iznosu od 10 mili. € dolazi do dodatnih poreznih opterećenja kao izvor prihoda javnog proračuna. Korisnici javnog objekta plaćaju dakle više poreza čime javni proračun definitivno nije rasterećen.

Ako se povrat investicije u iznosu od 200 mili. € izvrši isključivo naplatom korisničkih naknada doći će do rasterećenja proračuna i do prevladavanja nedostataka kapitala u javnim proračunima. Javna uprava u tom slučaju nema nikakvih financijskih obveza prema privatnom partneru. Ali se u ovom slučaju prevladavanje nedostataka kapitala i rasterećenje javnih rashoda zapravo prebacuje na korisnike javnog objekta uvođenjem nefiskalnih nameta. Uvođenje nefiskalnih nameta je za korisnika jednako uvođenju poreznih obveza. Gledano iz pozicije korisnika javnog objekta do rasterećenja i prevladavanja nedostatka kapitala nije došlo.

Postavlja se pitanje koja je varijanta bolja, isplata privatnog partnera iz javnog proračuna ili isplata privatnog partnera korisničkim naknadama i u kojem omjeru korisničke naknada treba kombinirati s isplatama iz javnog proračuna? Privatni partner želi imati maksimalne prihode iz jednog i drugog izvora. Javno

⁶³ O tome detaljnije cf.: Perrot J-Y., Chatelus G., Financing of major infrastructure and public service projects, Public-Private Partnerships, French Ministry of public works, transport and housing, 2000., p.19

upravi je u interesu isplatiti minimalne naknade iz javnog proračuna. Takvo suprotstavljanje i konstelacija interesa usmjerava javnog i privatnog partnera na povrat cjelokupne investicije iz korisničkih naknada. Korisnik javnog objekata želi također plaćati minimalne naknade. Ako korisnik u ovom slučaju mora platiti korisničku naknadu koja je veća od iznosa njegovih koristi koje on ostvaruje korištenjem javnog objekta, tada može doći do apstinencije korisnika u korištenju javnog objekta. Povratak investicije iz korisničkih naknada neće biti moguć.

Smatra se da je postignuta optimalna kombinacija korisničkih naknada i isplata iz javnog proračuna kada su naknade iz javnog proračuna minimalne u kombinaciji s minimalnim iznosom korisničkih naknada, a da pri tome suma navedenih izvora pokriva cjelokupnu investiciju privatnog partnera. U tom slučaju postiže se i maksimalno zadovoljstvo korisnika javnog objekta, a takva situacija vodi nas prema optimalnom rasterećenju javnih rashoda i optimalnom prevladavanju nedostatka javnog kapitala.⁶⁴ Potrebno je dakle visinu korisničkih naknada odrediti u iznosu s kojim je korisnik javnog objekta zadovoljan i koji ga neće odvratiti od korištenja javnog objekta, a preostali iznos osigurati iz javnog proračuna.

3.2.3 Svjetska iskustva

Sjedinjene Američke Države

U Sjedinjenim Američkim Državama veliki broj industrija reguliran je od strane države tijekom 19. i 20. stoljeća.⁶⁵ Ulazak na pojedina tržišta kao što su vodoopskrba, energija ili komunikacije bio je nemoguć. Navedenim restrikcijama pokušalo se stimulirati i zaštititi investicije privatnih kompanija u javnu infrastrukturu spomenutih industrija. Međutim, razvijali su se monopoli što je izazvalo potrebu kontrole nad cijenama i nad poslovanjem monopola zbog zaštite korisnika javnih usluga.

Na cijene i poslovanje monopola djelovalo se na nekoliko načina:

- **konkurencijom** – svugdje gdje veći broj proizvođača istih javnih dobara može financijski opstati ukinute su ulazne barijere tržišta javnih dobara;

⁶⁴ O tome detaljnije op. cit. p.24

⁶⁵ O tome detaljnije cf.: Wikipedia, Deregulation, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Deregulation>>, (05.06.2008.)

- **regulacijske agencije** – nezavisne agencije osnovane s ciljem zaštite korisnika od visokih monopolskih cijena koje su međutim s vremenom počele služiti industrijskim interesima umjesto interesima korisnika;
- **procesom deregulacije** – donošenjem novih zakonskih propisa zbog zaštite korisnika. Međutim deregulirane industrije su s vremenom također uspostavile kontrolu na proces deregulacije putem lobiranja zakonodavnog postupka.

Najznačajnije promjene u politici regulacije Sjedinjenih Američkih Država s namjerom jačanja konkurencije odvijale su se 1976. godine usvajanjem federalnog zakonskog propisa pod nazivom "Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act". Nakon financijskog bankrota istočnih željezničkih kompanija navedenim zakonskim propisom osnovano je javno poduzeće "Conrail - Consolidated Rail Corporation"⁶⁶. Propisane su željezničke linije koje će Conrail opsluživati, subvencije za unapređenje željezničke imovine, kao i mjere za razvoj konkurencije i ulazak privatnog sektora u ovu djelatnost nasuprot dotadašnjem sustavu regulacijskih agencija. Radi se o prvom federalnom zakonskom propisu u Sjedinjenim Američkim Državama koji je ukinuo zaštitne tržišne barijere i dozvolio privatnom sektoru ulazak na zatvoreno tržište.

Tijekom prvih sedam godina svoga poslovanja Conrail je ostvario ogromne gubitke pored nekoliko milijardi dolara subvencija odobrenih od američkog Kongresa (2.2 milijarde \$ gubitaka od 1976. do 1982. godine). "Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act" iz 1976. godine nadopunjen je s propisom "Northeast Rail Service Act" iz 1981. godine kojim je Conrail oslobođen plaćanja državnih poreza i kojim je američki Sekretarijat za Transport zadužen za prodaju državnog udjela u Conrail-u. Nakon uvođenja zakonske nadopune Conrail je počeo ostvarivati dobit između 2 mili. i 314 mili. \$ u razdoblju od 1983. do 1986. godine.⁶⁷

Gubici koje je ostvario Conrail doveli su prije toga do usvajanja još jednog zakonskog propisa pod nazivom "Staggers Rail Act" iz 1980. godine koji je opustio rigidnu ekonomsku kontrolu željezničke industrije. Ovim propisom dozvoljeno je formiranje pojedinačnih cijena za svaku željezničku liniju u iznosu

⁶⁶ O tome detaljnije cf.: Wikipedia, Consolidated Rail Corporation, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Conrail>>, (05.06.2008.)

⁶⁷ Izvor podataka: Wikipedia, Consolidated Rail Corporation, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Conrail>>, (05.06.2008.)

koji pokriva kapitalne i operativne troškove nasuprot sustavu jedinstvenih cijena koji je unakrsno pokrivao troškove neprofitabilnih linija iz prihoda profitabilnih željezničkih linija. Nadalje je dozvoljeno ukidanje neprofitabilnih linija.

1986. godine usvojen je privatizacijski zakon pod imenom "Conrail Privatization Act" kojim je 1987. godine prodano 1,9 milijardi \$ dionica privatnim investitorima što je najveća inicijalna javna ponuda dionica u povijesti Sjedinjenih Američkih Država. 1999. godine je Conrail podijeljen u dvije nove tvrtke: "Norfolk Southern Railway" u vlasništvu "Norfolk Southern Corporation" i "CSX Transportation" u vlasništvu "CSX Corporation" čime je za sada završen proces deregulacije i privatizacije željezničkih usluga u Sjedinjenim Američkim Državama.

Na sličan način deregulirane su i ostale djelatnosti transporta. 1978. godine usvojen je zakon "Airline Deregulation Act" koji je otklonio kontrolu države nad komercijalnom avijacijom i izložio zrakoplovnu industriju tržišnim procesima. 1980. godine usvojen je istovjetan zakonski propis za teretni cestovni promet pod nazivom "Motor Carrier Act". Na području prijevoza putnika javnim autobusnim prijevozom zaključen je "Bus Regulatory Reform Act iz 1982. godine. Prijevoz putnika i robe prekomorskim prijevozom zadnja je oblast koja je deregulirana iz područja transporta ("Ocean Shipping Act" iz 1984. i "Ocean Shipping Reform Act" iz 1998. godine).

Liberalizacija, deregulacija i privatizacija djelatnosti prijevoza putnika i robe poslužila je Sjedinjenim Američkim Državama kao ogledni primjerak za deregulaciju drugih područja. Tako je na primjer snažan razvoj kompjuterske i komunikacijske tehnologije doveo do nepreglednog povećanja u ponudi komunikacijskih usluga. 1996. i 2005. godine usvojena su dva zakonska akta (Telecommunications Act) koja su nastojala deregulirati američko komunikacijsko tržište, koje funkcionira prema propisima iz 1934. godine, ali za sada bez većih uspjeha.

Na području energije je deregulacija izazvala negativne efekte koji su poznati kao "kalifornijska energetska kriza". Tijekom 2000. i 2001. godine u Kaliforniji se javila kriza u opskrbi električnom energijom kao posljedica pogrešnog planiranja ponude i potražnje te utvrđivanja cijena struje od strane regulacijskih agencija. Navedena kriza je bila karakteristična po kombinaciji

izuzetno visokih cijena električne energije i stalnih nestanaka struje. Zbog kontrole prenisko utvrđenih cijena su pojedina poduzeća zadužena za proizvodnju ("Southern California Edison") te distribuciju i opskrbu električnom energijom ("Pacific Gas & Electric") bankrotirala. To je dovelo do nestanaka struje i kasnijeg formiranja izuzetno visokih cijena.⁶⁸

Iz oblasti javne administracije može se spomenuti "Predsjednikova Agenda Upravljanja"⁶⁹ iz 2001. godine kojom su zacrtani sljedeći ciljevi: postizanje boljih rezultata i veća djelotvornost javne administracije, efikasnije korištenje tehnologije, eliminacija neefikasnih javnih službenika i privatizacija. Agenda je popraćena s dva zakonska akta: "The Freedom to Manage Act" i "Managerial Flexibility Act". Uz pomoć navedenih zakona je utvrđeno da federalne agencije raspolažu s 850.000 federalnih pozicija ili javnih zadaća koje mogu biti predmetom privatizacije. Određeno je da se navedene pozicije prepolove putem javno-privatnih natječaja ili potpune privatizacije. U razdoblju od 2003. do 2006. godine privatizirano je na taj način 46.825 pozicija putem 1.243 javnih natječaja s procjenom ostvarenih ušteda u javnim financijama u iznosu od 6,9 milijardi \$.⁷⁰

Australija

Prvi australski nacionalni zakon koji je se odnosio na restriktivne prakse poslovanja bio je "The Commonwealth Australian Industries Preservation Act" iz 1906. godine. Navedeni zakon zabranio je monopolizaciju, ograničenja u trgovini i nepoštenu konkurenciju.

Tijekom 1950. i 1960. godine preko 600 australskih kartela prakticiralo je restriktivne i monopolističke trgovačke restrikcije što je predstavljalo 58% do 66% svih trgovačkih poslovnih operacija.⁷¹ U cilju sprječavanja takve prakse predložen je zakon pod nazivom "Restrictive Trade Practices Act" koji je međutim 1965. godine odbijen. 1974. godine usvojen je drugi zakon "The Trade Practices Act"

⁶⁸ O tome detaljnije cf.: Wikipedia, California electricity crises, <http://en.wikipedia.org/wiki/California_energy_crisis>, (05.06.2008.)

⁶⁹ The President's Management Agenda, Executive Office of the President, Office of Management and Budget, White House, 2002.

⁷⁰ Izvor podataka: Annual Privatisation Report 2004. – 2007., Reason Foundation, <<http://www.reason.org/apr2007/index.shtml>>, (05.06.2008.)

⁷¹ Smith S., Deregulation and National Competition Policy and its Effect on Rural and Regional Areas, Briefing Paper No. 7/01, NSW Parliamentary Library Research Service, 2001., p. 1.

kojim su ukinuti nekonkurentni tržišni sporazumi a što je prihvaćeno kao osnovni pristup reguliranja konkurencije u Australiji.

S namjerom jačanja reformi u politici konkurencije, tijekom 80-tih godina značajno je povećana konkurencija u domaćoj ekonomiji. Prosječna razina efektivne asistencije⁷² u proizvodnji smanjena je s 25% na 15% ukupne proizvodne vrijednosti između 1981./82. i 1991./92. godine.⁷³ Ukinute su uvozne barijere što je australska poduzeća izložilo konkurenciji svjetskog tržišta.

Početak 1990. godine potreba za nacionalnom politikom konkurencije postaje sve veća. Vijeće Australijskih Vlada odobrilo je tako 1992. godine profesoru Hilmer Fred-u osnivanje nezavisne istraživačke komisije s ciljem izrade nacionalne konkurencijske politike. Izvješće koje je proizašlo iz rada navedene komisije, poznato kao Hilmer-ov izvještaj, odobreno je 1993. godine te je na osnovu predmetnog izvješća 1995. godine usvojen paket reformskih mjera ili nacionalna konkurencijska politika koja se sažeto može prikazati na sljedeći način:⁷⁴

- ukidanje trgovačke prakse koja onemogućuje konkurentne aktivnosti u svim gospodarskim djelatnostima što se odnosi i na poduzeća u državnom vlasništvu koja su prije toga bile izuzeta od takvog pravila;
- uvođenje konkurentne neutralnosti tako da privatna poduzeća mogu ravnopravno konkurirati državnim poduzećima;
- revizija i reforma zakonodavstva koja ograničava konkurenciju izuzev onih restrikcija koje su neophodne za dobrobit zajednice;
- razvoj nacionalnog pristupnog režima kako bi se omogućilo konkurentno poslovanje u korištenju nacionalne infrastrukture kao što su zračne luke, električni kabeli, cjevovodi i željezničke linije;
- posebne reforme u reguliranju industrije plina, električne energije, voda i cestovnog prijevoza;

⁷² Koeficijent efektivne asistencije za određeni gospodarski sektor je odnos državnih poreznih ili financijskih potpora u odnosu na vrijednost proizvodnje sektora. Što je koeficijent veći sektor je pod većom državnom zaštitom. Guidelines for the Economic Analysis of projects: XV. Projects and Policies, <http://www.adb.org/Documents/Guidelines/Eco_Analysis/effective_protection.asp>, (06.06.2008.)

⁷³ Izvor podataka: Commonwealth of Australia, National Competition Policy, Report by the Independent Committee of Inquiry, 1993., p. 11.

⁷⁴ O tome detaljnije cf.: National Competition Council, <<http://www.ncc.gov.au/>>, (06.06.2008.) i Competition Principles Agreement 1995. <<http://www.ncc.gov.au/pdf/CPAam-001.pdf>>, (06.06.2008.)

- osnivanje vijeća za nacionalnu konkurenciju;

Dio nacionalne konkurencijske politike koji se odnosi na poslovanje države sastoji se od tri relevantne kategorije:

- **strukturalne reforme državnih monopola** – ukidanje regulacije koja monopolu daje prednost u odnosu na konkurenciju i potencijalne ulaske na tržište;
- **određivanje cijena javnih monopola** – cijene se određuju kako monopol ne bi iskoristio svoju tržišnu moć u određivanju cijena;
- **konkurentska neutralnost monopola** – odnosi se na državno poslovanje općenito kako poslovi u državnom vlasništvu ne bi imali prednost nad privatnom konkurencijom na osnovu javnog vlasništva.

Australsko Ministarstvo za Financije i Deregulaciju usvojilo je nadalje Agendu za Deregulaciju.⁷⁵ Ključni elementi navedene Agende sastoje se od sljedećih točaka:

- osnivanje radne grupe za financijske usluge zbog pojednostavnjenja i smanjenja dužine, kompleksnosti i nerazumljive dokumentacije u financijskim uslugama što će smanjiti troškove poslovanja, investiranja i potrošnje;
- nova regulacija će se usvojiti samo ako je to potrebno i s minimalnim troškovima za gospodarstvo, neprofitne organizacije i potrošače;
- vijeće australskih vlada i radna grupa za poslovnu regulaciju i konkurenciju zadužena je za ukidanje regulacijskih prepreka i povećanje produktivnosti te mobilnosti radne snage u područjima u kojima se preklapaju savezne i državne nadležnosti;
- uvođenje kulture i stalnog unapređenja regulacijske aktivnosti.

Pri tome "Ured za Najbolju Regulacijsku Praksu"⁷⁶ osnovan 2007. godine pri navedenom ministarstvu ima centralnu ulogu u asistenciji javnih odjela i agencija. Zadaća ureda je osigurati zahtjeve australske vlade u odnosu na analizu utjecaja regulacija te u nadzoru i izvještavanju izvođenja regulacija.

⁷⁵ O tome detaljnije cf.: The Deregulation Agenda, Australian Government, Department of Finance and Deregulation, <<http://www.finance.gov.au/deregulation/>>, (06.06.2008.)

⁷⁶ O tome detaljnije cf.: Australian Government, Office of Best Practice Regulation, <<http://www.obpr.gov.au/>>, (06.06.2008.)

Poseban dio djelovanja navedenog ministarstva odnosi se na javne usluge. Cilj je smanjiti regulacijske ili administrativne zahtjeve koji su nepotrebni, neefikasni ili koji ne predstavljaju nabolje opcije efikasnosti u postizanju željenih efekata,⁷⁷ kako bi se unaprijedilo upravljanje u isporukama javnih usluga.

Velika Britanija

Pored bogate povijesti regulacije i deregulacije u Velikoj Britaniji treba istaknuti program za bolju regulaciju britanske vlade iz 1997. godine. Za realizaciju navedenog programa zaduženo je nekoliko javnih tijela, u prvom redu Komisija za bolju regulaciju, zatim britansko ministarstvo gospodarstva te poseban odjel u okviru navedenog ministarstva zadužen za bolju regulaciju.

Komisija za Bolju Regulaciju "The Better Regulation Commission"⁷⁸ je nezavisno javno tijelo britanske vlade koje ima savjetodavnu ulogu u reduciranju nepotrebnih regulacija i administrativnih prepreka. Navedena Komisija mora osigurati primjerenost, odgovornost, konzistentnost, transparentnost i ciljanost svake regulacije. Iako se radi o nezavisnom tijelu britanske vlade spomenuta Komisija je u nadležnosti britanskog Ministarstva za gospodarstvo, poduzetništvo i regulacijsku reformu.⁷⁹

Navedeno ministarstvo osnovano je 2007. godine sa širokom lepezom odgovornosti iz područja korporacijskog prava, trgovine, gospodarskog rasta, zapošljavanja, regionalnog ekonomskog razvoja, energije i potrošačkog prava. S osnivanjem toga ministarstva ustrojen je i zaseban odjel u okviru ministarstva – "The Better Regulation Executive"⁸⁰ – kao izvršno tijelo odgovorno za kvalitetu regulacije. Zadaća navedenog odjela je: provjera novih prijedloga javnih politika, postizanje efektivne regulacije, olakšati promjene i otklanjanje postojeće regulacije, uklanjanje regulacijskih prepreka te unapređenje transparentnosti i odgovornosti regulacija.

⁷⁷ Reducing Red Tape in the Australian Public Service, Chapter 1. Introduction, <<http://www.apsc.gov.au/mac/redtape1.htm>>, (06.06.2008.)

⁷⁸ O tome detaljnije cf.: The Better Regulation Commission, <<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/>> i <<http://www.berr.gov.uk/bre/reviewing-regulation/commission/page44086.html>>, (06.06.2008.)

⁷⁹ O tome detaljnije cf.: Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, <<http://www.berr.gov.uk/index.html>>, (06.06.2008.)

⁸⁰ O tome detaljnije cf.: Better Regulation Executive, <<http://www.berr.gov.uk/bre/about/page44014.html>>, (06.06.2008.)

Cjelokupni sustav deregulacije ili bolje regulacije zasniva se u velikoj Britaniji na pet principa:

- **primjerenost** – s regulacijama treba intervenirati samo ako je to potrebno, a ako se donese regulacija zakonska rješenja trebaju izazvati minimalne troškove i minimalne rizike;
- **odgovornost** – regulacija treba omogućiti donošenje odluka i opravdati odluke te treba javnosti biti razumljiva;
- **konzistentnost** – vladina pravila i standardi moraju se pridružiti i uvoditi pošteno;
- **transparentnost** – regulacije moraju biti otvorene, jednostavne i korisnicima dostupne;
- **ciljanost** – regulacija mora biti fokusirana na problem i mora minimalizirati nuspojave.

2006. godine usvojen je zakon pod nazivom "The Legislative and Regulatory Reform Act"⁸¹ koji je zamijenio regulacijsko reformacijski zakon "The Regulatory Reform Act" iz 2001. godine. Navedenim zakonom su spomenuti regulacijski principi postali službeni te su javna tijela zadužena za regulaciju dužna primjenjivati navedene principe kao praktičan regulacijski kod.

Prvi dio navedenog zakona daje vladinim ministrima ovlasti u donošenju podzakonskih akata s kojima mogu reformirati postojeću regulativu ako je zastarjela, nepotrebna ili previše komplicirana. Drugi dio zakona ističe principe koje svaka regulativa mora sadržavati: regulacija mora biti transparentna, odgovorna, primjerena i konzistentna i mora se ciljati na određeni problem samo ako je to nužno. Treći dio zakona odnosi se na zakonodavstvo Europske Unije te se njime ukidaju svi pravilnici koji služe za prijevod europskih zakona u domaće britanske zakone.

Irska

Irska vlada raspolaže s ministarstvom pod nazivom "The Department of the Taoiseach"⁸² ili ministarstvom premijera. U okviru navedenog ministarstva

⁸¹ O tome detaljnije cf.: Legislative and Regulatory Reform Act 2006, <http://en.wikipedia.org/wiki/Legislative_and_Regulatory_Reform_Act_2006>, (07.06.2008.)

⁸² O tome detaljnije cf.: Department of the Taoiseach, <<http://www.taoiseach.gov.ie/>>, (07.06.2008.)

nalazi se Ured za modernizaciju javnih usluga⁸³ koji je zadužen za postizanje najviše razine efikasnosti i efektivnosti u isporukama javnih usluga građanima. Navedeni Program modernizacije javnih usluga obuhvaća elemente regulacijskih reformi za koje je nadalje zadužen poseban Odjel za bolju regulaciju.⁸⁴

Cilj ovog odjela osnovanog 2004. godine je postizanje veće ekonomske konkurentnosti i modernizacija javne uprave. Pri tome se polazi od šest temeljnih principa:

- **potrebnost** – regulacija se uvodi samo ako je to potrebno;
- **efektivnost** – regulacija mora isporučiti efekte zbog koje je usvojena;
- **proporcionalnost** – svi interesi pojedinih društvenih grupa moraju regulacijom biti jednako zastupljeni, posebno interesi javnosti;
- **transparentnost** – regulacija mora biti jednostavna, jasna i dostupna;
- **odgovornost** – regulacija mora javnim tijelima pomoći u donošenju odluka što podrazumijeva razumljivost regulacije;
- **konzistentnost** – regulacija mora omogućiti postepeno uvođenje promjena s trajnom kvalitetom.⁸⁵

Na osnovu navedenih principa izrađen je Akcijski Program za Bolju Regulaciju⁸⁶ koji se sastoji od 5 dijela:

- aktivnosti vezane uz **legislativni proces** s ciljem dobivanja efikasnijeg zakonodavnog procesa;
- aktivnosti vezane uz **javne politike** s ciljem postizanja efekata javnih politika;
- aktivnosti koje se odnose na **institucionalne promjene** s ciljem veće efikasnosti gospodarstva;
- aktivnosti za **sektorsku regulaciju** s ciljem reformi ministarstava zaduženih za pojedine sektore;
- aktivnosti vezane za **regulacijske procese i procedure** s ciljem uvođenja navedenih promjena u sve dijelove javne uprave.

⁸³ O tome detaljnije cf.: Department of the Taoiseach, Public Service Modernisation, <<http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?locID=174&docID=-1>>, (07.06.2008.)

⁸⁴ O tome detaljnije cf.: Better Regulation, <<http://www.betterregulation.ie/>>, (07.06.2008.)

⁸⁵ O tome detaljnije cf.: Department of the Taoiseach, Regulating Better, A Government White Paper setting out six Principles of Better Regulation, Dublin, 2004.

⁸⁶ O tome detaljnije cf.: Action Programme, <<http://www.betterregulation.ie/index.asp?locID=34&docID=-1>>, (07.06.2008.)

Navedene aktivnosti usklađene sa šest spomenutih principa rezultiraju donošanjem preporuka i prijedloga za pojedina ministarstva, u implementaciji što jednostavnije i efikasnije regulative.

3.3 Zakonodavni okviri javno-privatnog partnerstva

U prethodno promatranim zemljama javno-privatna partnerstva u okviru liberalizacije, deregulacije i privatizacije igraju značajnu ulogu. Promjenom sektorskih propisa odnosno deregulacijom i privatizacijskim propisima omogućeno je uvođenje javno-privatnog partnerstva u gotovo sve sektore javne uprave. S druge strane navedene zemlje raspolažu nadležnim javnim tijelima koja reguliraju javno-privatna partnerstva i koja propisuju (regulacija) način upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva.

3.3.1 Institucionalizacija javno-privatnog partnerstva

Sjedinjene Američke Države

Jedna od institucija u Sjedinjenim Američkim Državama na federalnoj razini zadužena za projekte javno-privatnog partnerstva je "Federalna Administracija za Autoceste" koja djeluje pri američkom Ministarstvu za transport.⁸⁷ Navedena administracija, koja obuhvaća 23 savezne države, nudi privatnom sektoru sudjelovanje u izgradnji transportne infrastrukture putem većeg broja javno-privatnih modela, zavisno o tome koliku odgovornost privatni sektor želi preuzeti na sebe.

Prema modelu "Design-Bid-Build"⁸⁸ javni sektor je vlasnik infrastrukture i preuzima na sebe poslove financiranja i poslovanja infrastrukture, dok privatni sektor obavlja poslove projektiranja i gradnje. Radi se zapravo o klasičnom modelu javne nabave s najmanje odgovornosti privatnog partnera. Razlika u odnosu na uobičajeni model nabave sastoji se u tome što isti privatni partner projektira i gradi. Druga krajnost je model "Build-Own-Operate" u kojem privatni partner preuzima na sebe sve poslove, od projektiranja, financiranja, gradnje, do poslovanja infrastrukturom pri čemu je privatni partner i vlasnik javne

⁸⁷ US Department of Transportation, Federal Highway Administration, <<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/index.htm>>, (08.06.2008.)

⁸⁸ PPP Options – Design-Bid-Build, <<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/dbb.htm>>, (08.06.2008.)

infrastrukture do isteka ugovora. Radi se o modelu u kojem privatni partner ima najveću odgovornost za isporuku javnog dobra. Između dva navedena modela nalazi se cijeli niz preostalih mogućnosti kao što su modeli "Design-Build" ili "Build-Operate-Transfer".

Pored spomenutih modela federalna administracija zahtijeva od saveznih država i odgovarajuću legislativu koja mora obuhvatiti ukupno 28 kriterija⁸⁹ kao što su: mogućnost javnog natjecanja; mogućnost kombiniranja privatnih fondova s federalnim, državnim ili lokalnim fondovima u financiranju cestogradnje; mogućnost naplate korisničkih naknada; prisutnost teritorijalnih ograničenja; mogućnost pretvorbe slobodnog korištenja cesti u korištenje cesti s naplatom korisničkih naknada i slično. Ukoliko zakoni o transportu na saveznoj razini udovoljavaju nabrojene kriterije moguća je primjena jednog od modela javno-privatnog partnerstva.

Nadalje je propisan i način realizacije projekata javno-privatnog partnerstva u skladu s "Vodičem za implementaciju javno-privatnih partnerstava za projekte transportne infrastrukture u Sjedinjenim Američkim Državama".⁹⁰ Ključni kriteriji po kojima se određeni projekt može smatrati podobnim za javno-privatno partnerstvo su:

- volja **zakonodavne vlasti** za javno-privatnim partnerstvom;
- stvarno postojeće **potrebe za transportnom infrastrukturom**;
- nedostatak financijskog kapitala javnih tijela;
- prisustvo **političke volje** i volje javnosti;
- potreba za velikim i složenim projektima;
- prisustvo adekvatnog potencijala za formiranjem financijskog fonda;
- prisustvo snažnih odnosa između javnog i privatnog sektora;
- mogućnost jednostavnog **djelovanja većeg broja stručnih grupa** u okviru javne uprave.

⁸⁹ O tome detaljnije cf.: Overview of Key Elements and Sample Provisions, State PPP Enabling Legislation for Highway Projects, Nossaman, 2005.,
<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/legis_key_elements.pdf>, (08.06.2008.)

⁹⁰ O tome detaljnije cf.: User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States - Task Order 05-002, US Department of Transportation, AECOM Consult Team, 2007., p.20.-
<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/ppp_user_guidebook_final_7-7-07.pdf>, (08.06.2008.)

Od navedenih kriterija posebno značajnu ulogu zauzimaju prisustvo tržišne potražnje za transportnom infrastrukturom, politička volja, zakonodavna volja i spremnost javne uprave na realizaciju projekta javno-privatnog partnerstva. Ukoliko su zadovoljeni navedeni kriteriji javni i privatni partner se dalje provjeravaju putem dodatnih kriterija na njihovu podobnost za realizaciju predloženog projekta. Cjelokupna realizacija predloženog projekta propisana je u spomenutom Vodiču kao model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva koji se sastoji od nekoliko koraka:

1. **Priprema** – definirati program javno-privatnog partnerstva i uspostaviti upravljanje nad programom (strateško planiranje, vođenje, nadzor, evaluaciju i izvještavanje), definirati upravljanje resursima (organizacijski, personalno i proceduralno), utvrditi tehničke mogućnosti, utvrditi prioritete za veći broj projekata i kriterije selekcije, definirati proces razvoja i evaluacije projekta, pripremiti zakonodavne preduvjete i ugovor o javno-privatnom partnerstvu i uspostaviti upravljanje ugovorom.
2. **Implementacija** – identifikacija mogućih modela javno-privatnog partnerstva i privatnih partnera, utvrđivanje potreba za vanjskim suradnicima, odabir projekta, izrada troškova projekta i vremenskog plana odvijanja projekta, utvrđivanje standarda kvalitete javne usluge, financijskih tokova i međusobne raspodjele poslovnih rizika između partnera.
3. **Pregovori i javni natječaj** – definiranje ugovora s privatnim partnerom na osnovu izvršenih priprema i implementacije s posebnim naglaskom na troškove projekta, vremenski plana odvijanja projekta, utvrđivanje standarda kvalitete javne usluge, financijskih tokova i raspodjele poslovnih rizika.
4. **Realizacija projekta** – isporuka javne usluge od strane javnog i privatnog partnera s jasno definiranim odgovornostima, ulogama i rizicima te međusobnom odgovornošću odnosa između partnera.
5. **Evaluacija projekta** – definiranje pokazatelja za izmjeru efikasnosti javno-privatnog partnerstva.

Pri tome se posebna pažnja poklanja postizanju koncepta koji je poznat pod nazivom "**Value for Money**" ili isporuka veće vrijednosti u odnosu na

klasičan model gradnje javne infrastrukture. To se postiže usvajanjem najbolje prakse radi ubrzanja realizacije projekta i smanjenja ukupnih troškova, osiguranjem visokih standarda kvalitete i upravljanje životnim ciklusom projekta što smanjuje visoke troškove pripreme projekta.

Druga značajna institucija za razvoj javno-privatnog partnerstva u Sjedinjenim Američkim Državama na federalnoj razini je "The Nacional Council for Public-Private Partnerships".⁹¹ Ova nevladina organizacija ima za zadaću posredovati u uspostavljanju javno-privatnih partnerstava na federalnoj, državnoj i lokalnoj razini te obuhvaća nekoliko stotina članova. Raspolože opsežnom bazom analiza slučaja i bibliotekom⁹² koja omogućuje članovima organizacije sveobuhvatnu pripremu i realizaciju te uspostavljanje efikasnih modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. Pri tome se kao nevladina organizacija oslanja prvenstveno na Vodič za implementaciju javno-privatnih partnerstava za projekte transportne infrastrukture u Sjedinjenim Američkim Državama koji je objavila Federalna Administracija za Autoceste.

Velika Britanija

U Velikoj Britaniji je za politiku javno-privatnog partnerstva kao strateške mjere za unapređenje i isporuku visokokvalitetnih javnih usluga zaduženo Ministarstvo financija ("HM Treasury").⁹³ Specifičnost Velike Britanije je "Privatna Financijska Inicijativa" ("The Private Finance Initiative") kao poseban i najčešće primjenjivani oblik javno-privatnog partnerstva. Radi se o ulaganju privatnog kapitala na vlastiti poslovni rizik u dugoročnu isporuku javnih usluga. Privatna Financijska Inicijativa pomaže u stvaranju visokokvalitetnih javnih usluga i osigurava isporuku takvih dobara na vrijeme i u granicama mogućnosti javnih proračuna. U svrhu kvalitetne realizacije Privatne Financijske Inicijative ustrojena je u okviru navedenog ministarstva posebna operativna radna grupa pod

⁹¹ O tome detaljnije cf.: The Nacional Council for Public-Private Partnership, <<http://www.ncppp.org/aboutus/index.shtml>>, (09.06.2008.)

⁹² O tome detaljnije cf.: The Nacional Council for Public-Private Partnership, Case Studies, Books and other publications, <<http://www.ncppp.org/cases/index.shtml>>, <<http://www.ncppp.org/publications/books.shtml>>, (09.06.2008.)

⁹³ O tome detaljnije cf.: HM Treasury, Public-Private Partnerships, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm>, (09.06.2008.)

nazivom "Operational Taskforce"⁹⁴ koja asistira javnom sektoru u realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva.

Ministarstvo financija je zajedno s navedenom operativnom radnom grupom izdala dodatni priručnik ("Additional Guidance")⁹⁵ kao regulaciju za upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva. Priručnik se sastoji od sljedećih četiri dijelova:

1. **Value for Money Guidance**⁹⁶ ili Vodič vrijednosti za novac – vrijednost za novac se u ovom Vodiču definira kao optimalna kombinacija cijeloživotnih projektnih troškova i kvalitete javnog dobra u skladu sa zahtjevima krajnjih korisnika javnog dobra. Proces procjene vrijednosti za novac se odvija pri tome na sljedeći način:
 - **Ex-ante** – promatranje strategije financiranja projekta, identificiranje investicijskih opcija, utvrđivanje prioriteta među većim brojem projekata i identifikacija djelatnosti u kojoj će se projekt realizirati;
 - **Etapa 1 Procjena Programa** – utvrđen je primjeren način financiranja projekta nakon čega slijedi daljnja obrada projekta u centralnom financijskom odjelu koji odabrani projekt podređuje ukupnom financijskom planu; investicijski program se zatim publicira s projektnim podacima i vremenskim planom realizacije projekta.
 - **Etapa 2 Procjena Projekta** – izrada konstitutivnih dijelova za svaki projekt nakon čega se ažurira analiza iz prve etape sukladno dobivenim specifičnim projektnim informacijama te se utvrđuje prisutnost vrijednosti za novac; izrada kvalitativne i kvantitativne procjene na vrijednost za novac; ukoliko projekt ne raspolaže tom vrijednošću projekt se neće realizirati putem modela javno-privatnog partnerstva; ukoliko se procjeni da projekt raspolaže tom vrijednošću procjena se dodatno provjerava na vrijednost za novac putem

⁹⁴ O tome detaljnije cf.: HM Treasury, The Private Finance Initiative, Operational Taskforce, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_operational_task_force.cfm>, (09.06.2008.)

⁹⁵ O tome detaljnije cf.: HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_guidance_index.cfm>, (09.06.2008.)

⁹⁶ O tome detaljnije cf.: HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, Section 1 – Value for Money, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_vfm_index.cfm>, (09.06.2008.)

usporedbene analize (usporedba modela javno-privatnog partnerstva s modelom uobičajene nabave); ako je model javno-privatnog partnerstva povoljniji u odnosu na klasičan model objavljuje se u službenom glasilu Europske Unije.

- **Etapa 3 Procjena Procedure** – kontinuirana provjera na vrijednosti za novac sve do zatvaranja financijske konstrukcije; provjera tržišta potražnje za javnim dobrom; zatvaranje financijske konstrukcije.

Pored opisanog potrebno je izraditi "**Spreadsheet**" ili proširenu procjenu projekta kao kvantitativnu analizu vrijednosti za novac. Proširena procjena sastoji se od tri dijela koji se izračunavaju uz pomoću kompjuterske podrške:

- **Polazni projektni podaci** – sadržava okvirne podatke o projektu javno-privatnog partnerstva i osnovne instrukcije o projektu;
- **Ulazne vrijednosti** – diskontirani kapitalni troškovi, operativni troškovi, troškovi životnog ciklusa projekta, ostali troškovi, transakcijski troškovi, prihodi treće strane, porezi, financijski troškovi i ugovorno vrijeme trajanja projekta za model javno-privatnog partnerstva i klasičan model nabave javnih dobara;
- **Izlazne vrijednosti** – na osnovu uzlaznih vrijednosti dobivaju se sljedeće izlazne vrijednosti: stopu povrata investicije i stopu povrata ukupnih projektnih tokova novca za model javno-privatnog partnerstva te neto sadašnju vrijednost projekta javno-privatnog partnerstva i uobičajene nabave; na osnovu dobivenih rezultata procjenjuje se da li model javno-privatnog partnerstva ostvaruje vrijednost za novac i da li je povoljniji u odnosu na klasičan model javne nabave.

2. **Operational Taskforce Note**⁹⁷ ili naznake operativne radne grupe je drugi dio dodatnog priručnika za javno-privatno-partnerstvo kojeg javne uprave moraju primjenjivati i sadržava sljedeće zahtjeve operativne radne grupe podijeljeno u tri dijela:

⁹⁷ O tome detaljnije cf.: HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, Section 2 – Operational Taskforce, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_operational_taskforce.cfm>, (09.06.2008.)

- **Note 1** – izrada usporedbene analize troškova projekta s tržišnim cijenama s ciljem utvrđivanja visine korisničkih naknada i visine naknade koja će se platiti društvu zaduženom za realizaciju projekta; testiranje tržišta radi utvrđivanja da li konkretna javna usluga sadržava vrijednost za novac i da li povećava ili umanjuje ukupne troškove projekta što utječe na visinu naknade koja će se isplatiti društvu.
 - **Note 2** – planiranje resursa za nadzor ugovora o javno-privatnom partnerstvu, uspostavljanje nadzora nad ugovorom i uspostavljanje komunikacije i odnosa s privatnim partnerom.
 - **Note 3** – definiranje protokola za upravljanje ugovornim promjenama kod projekata javno-privatnog partnerstva koja su već u stanju poslovanja.
3. **Finance Guidance**⁹⁸ ili Financijski priručnik – treći je dio dodatnog priručnika i odnosi se na kamatne i inflacijske stope te interne stope povrata koje treba primjenjivati u ugovorima o javno-privatnom partnerstvu, način održavanja javnog natječaja za dobivanje najpovoljnijih zaduženja, refinanciranje, financiranje putem obveznica ili dionica i na kreditne garancije.
 4. **Treasury Taskforce Technical Notes**⁹⁹ - četvrti dio dodatnog priručnika odnosi se na naznake operativne radne grupe u odnosu na računovodstvo javno-privatnih transakcija, angažiranje vanjskih savjetnika i suradnika, angažiranje privatnog partnera, upravljanje i izradu dugoročnih ugovora i postizanje kvalitete javnih dobara u projektima javno-privatnog partnerstva.
 5. Zadnji dio dodatnog priručnika **General Guidance**¹⁰⁰ ili Opći Vodič obuhvaća model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva i način održavanja natjecateljskog dijaloga. Prema ovom vodiču model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva sastoji se od sljedećih koraka:

⁹⁸ O tome detaljnije cf.: HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, Section 3 – Finance Guidance, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_finance_guidance.cfm>, (09.06.2008.)

⁹⁹ O tome detaljnije cf.: HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, Section 4 – Treasury Taskforce Technical Notes, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_technicalnotes_index.cfm>, (09.06.2008.)

¹⁰⁰ O tome detaljnije cf.: HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, Section 5 – General Guidance, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_general_guidance.cfm>, (09.06.2008.)

- **Priprema**, koja obuhvaća odluku o načinu investiranja zavisno o utvrđivanju vrijednosti za novac; konceptualnu fazu osmišljavanja projekta s okvirnim projektnim podacima i planiranim resursima koji su potrebni za realizaciju projekta; izračun isplativosti projekta u odnosu na klasičan način nabave javnih usluga.
- **Natječaj** koji se sastoji od objave natječaja, natjecateljskog dijaloga u kojem se pregovara s potencijalnim privatnim partnerima te objava konačnog ponuditelja odnosno privatnog partnera i zaključivanje ugovora.
- **Konačne konzultacije i prelazak na realizaciju** u kojoj se javna infrastruktura gradi s početkom isporuka javnih dobara u skladu s definiranim vremenskim rokovima i definiranom kvalitetom javnih proizvoda i usluga.
- **Evaluacija** koja se odnosi na stalnu provjeru zadovoljstva krajnjih korisnika isporučenim javnim dobrom i postizanje poslovnih ciljeva.
- **Istek ugovora** te odluka o prekidu ili nastavku projekta.

Kao i u slučaju Sjedinjenih Američkih država posebna pažnja poklanja se postizanju koncepta "**Value for Money**" ili isporuka veće vrijednosti u odnosu na klasičan model gradnje javne infrastrukture. Daljnji bitni čimbenici u realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva u britanskom slučaju su tržišna opravdanost projekta, upravljanje ugovorom o javno-privatnom partnerstvu, način financiranja projekta te odabir privatnog partnera i definiranje kvalitete isporučenog javnog dobra.

Australija

Australsko Ministarstvo za financije i deregulaciju raspolaže posebnim Odjelom za javno-privatna partnerstva ("Public Private Partnerships Unit").¹⁰¹ Zadatak spomenutog Odjela je pružiti savjetodavne usluge australskoj vladi i vladinim agencijama o javno-privatnom partnerstvu, upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva te primjena i razvoj politike javno-privatnog partnerstva. Navedeni odjel je nadalje propisao sljedeću regulaciju za projekte javno-privatnog partnerstva:

¹⁰¹ O tome detaljnije cf.: Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Public private partnerships, <http://www.finance.gov.au/procurement/public_private_partnerships.html>, (09.06.2008.)

1. **Principi javne politike**¹⁰² za korištenje javno-privatnog partnerstva u isporukama javnog dobra kojim su propisani:
 - vrijednost za novac ili **Value for Money** – svaka javna nabava u suradnji s privatnim partnerom što znači i projekti javno-privatnog partnerstva moraju sadržavati vrijednost za novac koja se testira putem "Public Sector Comparator" ili usporedbene analize modela javno-privatnog partnerstva s klasičnim načinom isporuke javnih usluga. Public Sector Comparator treba omogućiti odabir najpovoljnije opcije u isporukama javnih dobara unutar kojeg je transfer poslovnih rizika na privatnog partnera najvažniji čimbenik koji determinira vrijednost za novac;
 - **transparentnost** – javno objavljivanje zaključenih ugovora o javno-privatnom partnerstvu u godišnjim i periodičnim izvješćima;
 - **odgovornost** – zabrana potpunog prijenosa odgovornosti za isporučeno javno dobro na privatnog partnera. Javna uprava u svim modelima javno-privatnog partnerstva također snosi odgovornost za postignute rezultate.

Na osnovu navedena tri principa javne uprave moraju osigurati razvoj projekta, upravljanje poslovnim rizikom i upravljanje ugovorom o javno-privatnom partnerstvu.

2. **Business Case Development**¹⁰³ ili razvoj projekta koji sadržava:
 - **Faza 1 Projektna strategija** - izrada studije o potražnji za javnim dobrom koja mora biti usklađena s ciljevima projekta, uklapanje predloženog projekta javno-privatnog partnerstva u šire vladine programe i definiranje mogućnosti i opcija za isporuku javnih dobara. Na osnovu navedene studije australska vlada odobrava daljnji razvoj projekta;
 - **Faza 2 Projektne opcije** sadržava četiri koraka:
 - a) **Interna studija slučaja** koja treba utvrditi da li je prisutna vrijednost za novac. To se postiže definiranjem obuhvata projekta (potražnja za javnim

102 O tome detaljnije cf.: Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Australian Government Policy Principles for the Use of Public Private Partnerships, <http://www.finance.gov.au/procurement/policy_principles_for_use_of_p3.html>, (09.06.2008.)

103 O tome detaljnije cf.: Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Business Case Development, <http://www.finance.gov.au/procurement/ppps_business_case_developmen.html>, (09.06.2008.)

dobrom i vremenski tijek projekta) i dokumentiranjem projektnog plana, detaljnijom analizom poslovnih rizika, razvojem usporedbene analize modela javno-privatnog partnerstva i klasičnog načina isporuke javnih dobara, procjenom tržišnog interesa među privatnim partnerima i preporukama vladi za daljnji razvoj projekta. Ukoliko navedena studija utvrđuje vrijednost za novac australska vlada odobrava potencijalna proračunska sredstva za najpovoljniju opciju isporuke javnih dobara;

- b) **Testiranje tržišnog interesa** s ciljem dobivanja liste mogućih privatnih partnera koji su sposobno isporučiti javno dobro prema definiranoj kvaliteti i koji raspolažu s financijskim kapacitetom za realizaciju projekta. Ovaj korak obuhvaća pripremu natjecateljske dokumentacije, poziv na iskazivanje interesa od strane potencijalnih privatnih partnera, evaluaciju iskazanih interesa i izvještavanje o natječaju nadležnog ministarstva. Na osnovu dobivenog izvještaja nadležno ministarstvo odobrava pokretanje natjecateljskog dijaloga.
- c) **Konačan studija slučaja** koja sadržava ažuriranje projektnih podataka na osnovu dobivenih informacija iz natjecateljskog dijaloga, definiranje utjecaja na javni proračun, procjena vrijednosti za novac i finalizacija zahtjeva za konačno dobivanje dozvole o zaključivanju ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Na osnovu dobivenog zahtjeva ministarstvo odobrava zaključivanje ugovora.
- d) **Pregovori** o ugovoru s odabranim privatnim partnerom i zaključivanje ugovora.
- **Faza 3 Isporuca projekta** – odnosi se na isporuku javnog dobra u skladu s zaključenim ugovorom, upravljanje ugovorom, nadzor nad kvalitetom isporučenih javnih dobara i na eventualne promjene ugovora sve do isteka ugovora.

3. **Upravljanje rizikom**¹⁰⁴ je regulacija koja definira proces upravljanja poslovnim rizicima. Navedeni proces implementiran je kroz sve tri faze

¹⁰⁴ O tome detaljnije cf.: Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Risk Mangement, <http://www.finance.gov.au/procurement/ppps_risk_management.html>, (09.06.2008.)

razvoja projekta. Prilikom utvrđivanja projektne strategije utvrđuje se poslovni kontekst te se vrši identifikacija poslovnih rizika. U drugoj fazi projektnih opcija obavlja se analiza svakog utvrđenog poslovnog rizika, zatim evaluacija rizika i utvrđivanje njegove novčane vrijednosti te prihvaćanje rizika ili prijenos na privatnog partnera. U trećoj fazi isporuke projekta se upravljanja poslovnim rizicima.

4. **Upravljanje ugovorom o javno-privatnom partnerstvu**¹⁰⁵ je regulacija koja definira proces upravljanja ugovorima. Ovaj proces također je implementiran u dvije faze osnovnog procesa razvoja projekta. U fazi projektnih opcija izrađuje se prijedlog ugovora koji se dostavlja odabranim potencijalnim partnerima. U pregovorima se konačni obuhvat projekta u ugovoru definira kao konačni trošak projekta zavisno o pojedinim ponudama privatnih partnera. O tome ovisi i konačni odabir privatnog partnera s kojim se finalizira i zaključuje ugovor. U fazi isporuke projekta sve do isteka ugovora permanentno se nadzire izvršavanje ugovora.

Irska

Jedina država od promatranih četiri zemalja koja raspolaže posebnim zakonskom aktom o javno-privatnom partnerstvu je Irska ("The State Authorities {Public Private Partnership Arrangements} Act 2002 ").¹⁰⁶ Navedenim zakonom odobreno je državnoj i lokalnoj administraciji te drugim javnim tijelima sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu s privatnim partnerima prema sljedećim modelima: DBFO (projektiranje, gradnja, financiranje i upravljanje), BFO (gradnja, financiranje, upravljanje), DBF (projektiranje, gradnja, financiranje) i FO (financiranje, upravljanje). Iz zakonski odobrenih modela proizlazi da je navedeni zakonski propis usmjeren na stimuliranje privatnog kapitala (financiranje) u izgradnji javne infrastrukture. Realizacija projekata javno-privatnog partnerstva u tu svrhu odobrena je osnivanjem zajedničkog (javno-privatnog) projektnog društva ili mješovitog poduzeća ali s cjelokupnim nadzorom i kontrolom na strani javnog sektora.

¹⁰⁵ O tome detaljnije cf.: Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Contract Management, <http://www.finance.gov.au/procurement/ppps_contract_management.html>, (09.06.2008.)

¹⁰⁶ O tome detaljnije cf.: Irish Government Public Private Partnership Website, <http://www.ppp.gov.ie/keydocs/legislation/state_authorities_act.pdf>, (09.06.2008.)

Od strane posebno ustrojenog odjela ("The Central Public Private Partnerships Policy Unit")¹⁰⁷ u okviru irskog ministarstva financija je nadalje definirana regulacija¹⁰⁸ kojom je propisan način realizacije projekata javno-privatnog partnerstva prema sljedećim koracima:

1. **Preliminarna procjena** – sastoji se od definiranja javnih potreba i mogućnosti zadovoljavanja javnih potreba predloženim projektom javno-privatnog partnerstva. Za svaki predloženi projekt izrađuje se cost/benefit analiza kako bi se utvrdile koristi od predloženog projekta i ukupni troškovi projekta. Ukoliko preliminarna procjena ukazuje na povoljne mogućnosti za javno-privatno partnerstvo dobiva se odobrenje za izradu detaljne procjene. Ukoliko vrijednost projekt prelazi ukupan iznos od 20 mili. € obavezno je uključivanje irske nacionalne razvojne financijske agencije u daljnju realizaciju projekta.
2. **Izrada detaljne procjene** – obuhvaća jasno definiranje potreba za javnim dobrom i jasno definiranje ciljeva projekta. Nadalje se utvrđuju moguće alternativne opcije za isporuku javnog dobra. Financijski troškovi za svaku opciju se kvantificiraju i utvrđuju se izvori financiranja te se definiraju mogući poslovni rizici. Na osnovu tako obrađenih podataka bira se najpovoljnija opcija za isporuku javnih dobara temeljem cost/benefit analize koje je izrađena za svaku moguću opciju.

U okviru ove točke izrađuje se **posebna procjena o izvedivosti javno-privatnog partnerstva**. Ova procjena mora dati odgovore na sljedeća pitanja: da li je projekt dovoljno isplativ i da li može pokriti visoke transakcijske troškove? Da li projekt omogućuje vrijednost za novac i koji model javno-privatnog partnerstva to omogućuje? Da li javna uprava ima ovlasti za zaključivanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu? Da li postoji mogućnost trećeg izvora financiranja? Da li su zadovoljene sve definirane javne politike iz okruženja? Da li je projekt stabilan na eventualne brze promjene iz okruženja?

¹⁰⁷ O tome detaljnije cf.: Irish Government Public Private Partnership Website, About the Central Unit, <http://www.ppp.gov.ie/about/index_html>, (09.06.2008.)

¹⁰⁸ O tome detaljnije cf.: Irish Government Public Private Partnership Website, Central Guidance, Framework for Public Private Partnerships i Main PPP Guidelines 2006, <<http://www.ppp.gov.ie/keydocs/guidance/central/>>, (09.06.2008.)

U cilju utvrđivanja vrijednosti za novac ili **Value for Money** izrađuje se u okviru ove točke i posebna **specifikacija očekivanih rezultata** (output specification) te **usporedbena analiza** javno-privatnog partnerstva i klasičnog načina isporuke javnih dobara (Public Sector Benchmark). Specifikacija očekivanih rezultat definira kvalitetu javnog dobra, dok usporedbena analiza obuhvaća ukupne troškove projekta prema modelu javno-privatnog partnerstva i ukupne troškove tradicionalnog modela isporuke javnih usluga. Ukoliko su ukupni troškovi javno-privatnog partnerstva niži u odnosu na tradicionalni model predloženi projekt se odobrava za realizaciju.

3. **Javni natječaj i natjecateljski dijalog** – putem raspisivanja javnog natječaja i natjecateljskog dijaloga bira se privatni partner za realizaciju projekta. Sve prikupljene ponude evaluiraju se putem specifikacija očekivanih rezultata i usporedbenom analizom na osnovu koje se donosi odluka o konačnom privatnom partneru među potencijalnim partnerima. Zaključuje se ugovor o javno-privatnom partnerstvu.
4. **Imenovanje projekt-menadžmenta** – imenuje se mješoviti projektni odbor i projekt-menadžera iz javnog sektora s obavezom redovitog izvješćivanja projektnog odbora. Nadalje se imenuje nadzornik projekta koji je zadužen za nadgledavanje cjelokupnog procesa odvijanja projekta. Projekt je u fazi realizacije i nakon izgradnje javne infrastrukture slijedi isporuka javnog dobra. Imenovani projekt-menadžment je nadalje zadužen za nadzor i evaluaciju u izvršavanju ugovornih odredbi i postizanju projektnih ciljeva.

Iz opisanih iskustava proizlazi da je osnovni kriterij za utvrđivanje podobnosti projekta na javno-privatno partnerstvo **vrijednost za novac ili value for money**. Vrijednost za novac se prvenstveno odnosi na ekonomičnost projekta a ostvaruje se ukoliko su tijekom pripreme i realizacije projekta izvršeni sljedeći ključni koraci:

- organizacijski model suradnje između javnog i privatnog partnera s tehnikama suradnje je jasno definiran, a model nadzora nad isporukom javnih dobara mora biti implementiran u takvom organizacijskom modelu što osigurava veću efikasnost poslovnih procesa javne uprave i bržu gradnju javne infrastrukture;

- definirani su očekivani rezultati koje privatni partner mora isporučiti prilikom gradnje i isporuke javnog dobra što unapređuje kvalitetu isporučenog javnog dobra;
- usporedbena analiza modela javno-privatnog partnerstva s klasičnim načinom isporuke javnog dobra, prijenos poslovnih rizika na privatnog partnera i kvalitetan financijski model osiguravaju uštede u javnim financijama;
- evaluacija i nadzor projekta s izmjerama postignutih rezultata i efekata (controlling) omogućuje javnim politikama veću vjerojatnost u postizanju očekivanih efekata i ciljeva javnih politika.

U izvješću američke Federalne Administracije za Autoceste upućen američkom Kongresu se tako navodi da su uštede u javnim troškovima kod projekata javno-privatnog partnerstva iznosile od 6% do 40%, dok su uštede u vremenu realizacije projekta iznosile od 30% do 60%. Razlog za takve uštede je veća motivacija privatnog partnera u limitiranju troškova u odnosu na javni sektor. Nadalje, inovativno financiranje i inovativno projektno upravljanje omogućilo je uštede u vremenu koje je potrebno za realizaciju projekta. Kvalitetu je teško mjeriti. Bez obzira na tu činjenicu primjenom posebnih metoda utvrđena je veća razina kvalitete od 29% do 56% u javnim uslugama koje su isporučene putem projekata javno-privatnog partnerstva. Razlog za veću kvalitetu je mogućnost privatnog partnera u korištenju inovativnih materijala u gradnji javne infrastrukture i primjena inovativnih građevinskih metoda.¹⁰⁹

3.3.2 Oblici javno-privatnog partnerstva

Za uspostavljanje kvalitetnih i kooperativnih odnosa između javnog i privatnog partnera značajno je definirati primjereni organizacijski model suradnje. Kao najčešće primjenjivani modeli suradnje mogu se istaknuti sljedeći oblici ili modeli javno-privatnog partnerstva:¹¹⁰

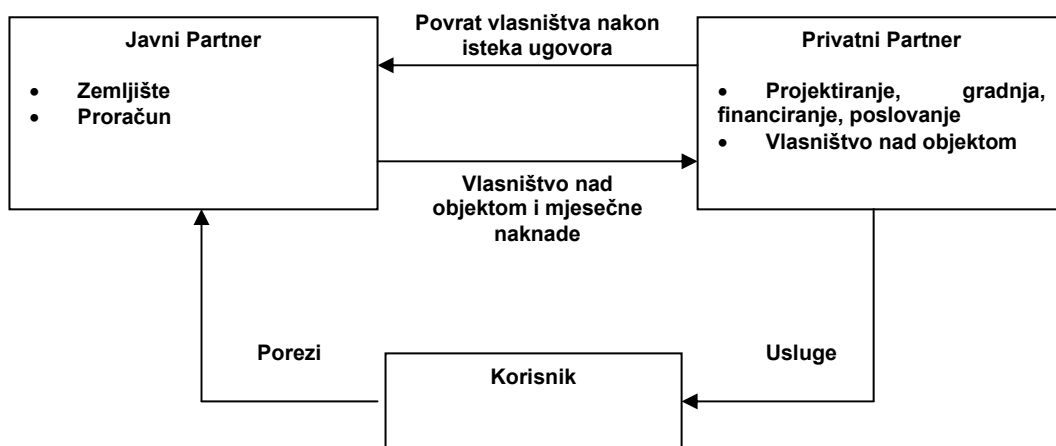
a) *Vlasnički model*

¹⁰⁹ O tome detaljnije cf.: United States Department of Transportation, Report to Congress on Public-Private Partnerships, December 2004, pp. 41-62

¹¹⁰ O tome detaljnije cf.: Die Deutsche Bauindustrie, PPP-Modelle im Öffentlichen Hochbau, <<http://www.ppp-plattform.de/index.php?page=22>>, (10.06.2008.)

Privatni partner preuzima od javnog sektora javne poslove projektiranja, gradnje, financiranja i poslovanja javnim objektom. Zemljište se nalazi u vlasništvu javnog partnera, dok se javni objekt, sagrađen na javnom zemljištu, nalazi u vlasništvu privatnog partnera i prelazi s istekom ugovorenog partnerstva u vlasništvo javne uprave. Privatnom partneru se za obavljene poslove i za pružene usluge korisnicima isplaćuju mjesečne naknade, čime se vrši povrat investiranog privatnog kapitala i privatnom partneru osigurava dobit.

Slika 11: Vlasnički model



Izvor 17: Gwechenberger M., *Öffentlich-private Kooperation bei der Stadtentwicklung*, Doktorska Disertacija, Prirodnoznantveno-matematički Fakultet, Ruprecht-Karls Universität, Heidelberg, 2006., p.45

Jedna od varijanti navedenog vlasničkog modela poznata je pod nazivom "stjecateljski" model. U toj varijanti se javno zemljište i javni objekt nalaze u vlasništvu privatnog partnera, a javna uprava mjesečnim naknadama prema privatnom partneru postepeno "stječe" vlasništvo nad zemljištem i objektom, sukladno izvršenim isplatama.

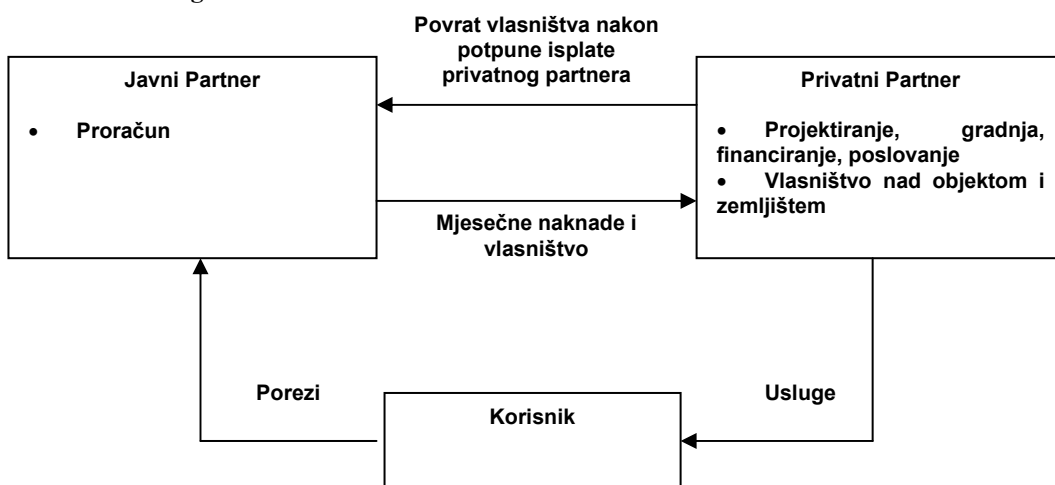
b) *Leasing model*

Privatni partner preuzima od javnog sektora javne poslove projektiranja, gradnje, financiranja i poslovanja javnim objektom. Zemljište i objekt nalaze se u vlasništvu privatnog partnera za vrijeme cjelokupnog ugovorenog roka, bez obveze postepenog povrata vlasništva u javno vlasništvo. Javna uprava raspolaže pravom na otkup navedenog zemljišta i objekta nakon isteka ugovorenog roka. Naime, privatnom partneru se za obavljene poslove i za pružene usluge korisnicima isplaćuju mjesečne naknade, čime se vrši povrat

investiranog privatnog kapitala i osigurava dobit privatnom partneru, ali samo u djelomičnom iznosu. Javna uprava stječe pravo na povrat imovine u javno vlasništvo tek nakon isplate preostalog iznosa.

Ovaj model također ima svoju podvarijantu, koja se sastoji u tome, da se preostali iznos koji se mora isplatiti privatnom partneru ne obračunava amortizacijskom metodom investicije, već se taj iznos utvrđuje na osnovu tržišne cijene zemljišta i objekta. Ovaj model poznat je pod nazivom "najamni model".

Slika 12: Leasing model

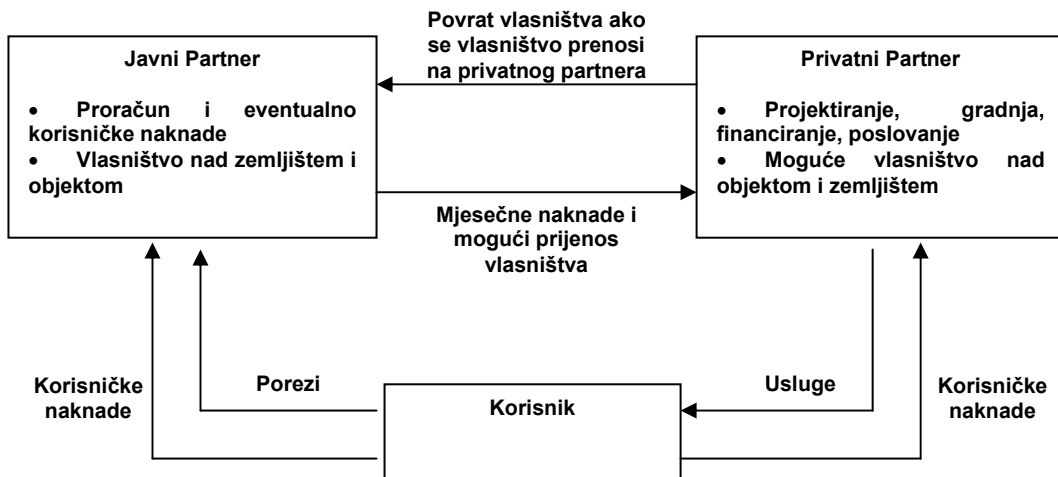


Izvor 18: Gwechenberger M., *Öffentlich-private Kooperation bei der Stadtentwicklung*, Doktorska Disertacija, Prirodnoznantveno-matematički Fakultet, Ruprecht-Karls Universität, Heidelberg, 2006., p.48

c) *Koncesijski model*

Privatni partner preuzima od javnog sektora javne poslove projektiranja, gradnje, financiranja i poslovanja javnim objektom, uz obvezu neposrednog pružanja javnih usluga krajnjim korisnicima. Pored javnih poslova, privatni partner preuzima na sebe i potpuni poslovni rizik za takav način poslovanja. Vlasništvo nad javnim zemljištem i javnim objektom se pri tome može nalaziti u vlasništvu javne uprave, ali se može u svim prethodno opisanim kombinacijama također prenijeti na privatnog partnera. Privatni partner povrat investiranog kapitala i dobit ostvaruje putem neposredne naplate korisničkih naknada od korisnika javnog proizvoda i usluge. Moguća je naplata korisničkih naknada i od strane javne uprave, koja zatim transferira naplaćene naknade prema privatnom sektoru, ali samo u ugovorenim iznosima, dok razliku javna uprava zadržava za sebe.

Slika 13: Koncesijski model

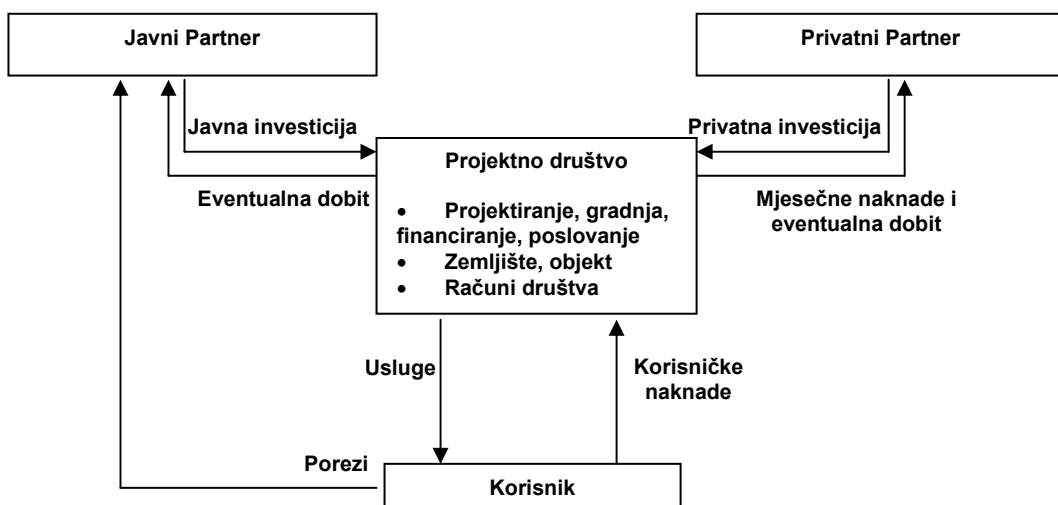


Izvor 19: Gwechenberger M., *Öffentlich-private Kooperation bei der Stadtentwicklung*, Doktorska Disertacija, Prirodnoznanstveno-matematički Fakultet, Ruprecht-Karls Universität, Heidelberg, 2006., p.46

d) Projektni model

Javni i privatni partner mogu osnovati zajedničko projektno društvo, s ravnomjernim vlasničkim udjelima, zaduženo za projektiranje, gradnju, financiranje i poslovanje javnim objektom. Privatni partner u zajedničko projektno društvo ulaže svoj privatni kapital, a javni partner ulaže vlasništvo nad javnim zemljištem i javnim objektom. Usluge krajnjim korisnicima pruža zajedničko projektno društvo, koje u tu svrhu može uvesti naplatu korisničkih naknada.

Slika 14: Projektni model



Izvor 20: Gwechenberger M., *Öffentlich-private Kooperation bei der Stadtentwicklung*, Doktorska Disertacija, Prirodnoznanstveno-matematički Fakultet, Ruprecht-Karls Universität, Heidelberg, 2006., p. 51

Privatnom partneru se za obavljene poslove isplaćuju ugovorene mjesečne naknade s posebnog računa projektnog društva. Uplate na navedeni račun ostvaruju se iz naplata korisničkih naknada ili putem uplata javne uprave iz javnog proračuna, te se na taj način osigurava povrat investiranog privatnog kapitala i dobit privatnog partnera. Ukoliko zajedničko projektno društvo poslovanjem javnog objekta ostvari i eventualnu dobit, tada se ostvarena dobit dijeli između javnog i privatnog partnera sukladno zaključenom ugovoru o javno-privatnom partnerstvu.

Ovisno o tome koji se od javnih poslova projektiranja, gradnje, financiranja ili poslovanja projektom prenosi na privatnog partnera razlikujemo različite tehnike suradnje između javnog i privatnog sektora od kojih su najznačajnije:¹¹¹

- **DBFO model** – prijenos svih javnih poslova (design, build, finance, operate) na privatnog partnera koji najviše odgovara dugoročnom leasing modelu, s transferom vlasništva na javni sektor nakon isteka ugovora. Ovim oblikom suradnje obuhvaćeni su i BOO i BOOT modeli;
- **BOOT model** – djelomičan prijenos javnih poslova gradnje i poslovanja (build, operate) na privatnog partnera, s transferom vlasništva (own, transfer) na javni sektor nakon isteka ugovora;
- **BOO model** – djelomičan prijenos javnih poslova gradnje i poslovanja (build, operate) na privatnog partnera, bez transfera vlasništva (own) na javni sektor nakon isteka ugovora;
- **DB model** – prijenos poslova projektiranja i gradnje (design, build) na privatnog partnera, pri čemu privatni partner projektira i gradi prema zahtjevima javnog partnera, obzirom da isti financira navedene javne poslove. Nakon izgradnje objekta, javni partner samostalno preuzima daljnju odgovornost za poslovanje objektom;
- **DBO model** – istovjetan je DB modelu, s tom razlikom što privatni partner nakon projektiranja i gradnje preuzima na sebe i poslovanje objektom;
- **BT model** – privatni partner gradi objekt u svom vlasništvu, a transfer vlasništva na javni sektor izvršava se nakon okončanja gradnje;
- **BTO model** – privatni partner gradi objekt u svom vlasništvu i izvršava transfer vlasništva na javni sektor nakon okončanja gradnje, kada preuzima na sebe i daljnju odgovornost za poslovanje objektom.

¹¹¹ O tome detaljnije cf: Deloitte, Public Private Partnerships, <http://www.deloitte.com/dtt/section_node/0,1042,sid%253D3713,00.html>, (09.06.2008.)

3.3.3 Javni natječaj i ugovori o suradnji javnog i privatnog sektora

Za uspostavljanje kvalitetnih odnosa i kooperativne suradnje između javnog i privatnog partnera je nadalje značajno sprovesti dobro organizirani javni natječaj. Cilj **natjecateljskog dijaloga** unutar javnog natječaja je odabir najboljeg privatnog partnera, što znači takvog partnera koji je kompetentan za javno-privatno partnerstvo i koji svojim projektnim rješenjima doprinosi efikasnoj isporuci javnih dobara. Također je s privatnim partnerom potrebno zaključiti takav ugovor o javno-privatnom partnerstvu koji će osigurati **vrijednost za novac** ili **value for money**.

Javna uprava je sukladno aktivnim zakonskim propisima o javnoj nabavi obvezna raspisati javne natječaje za javno-privatna partnerstva. Osnovna razlika u odnosu na klasičnu nabavu sastoji se u tome što se privatni partneri ne angažiraju kao dobavljači javnih proizvoda ili usluga već kao isporučitelji javnog dobra krajnjim korisnicima. Privatni partner preuzima od javne uprave proizvodnu ulogu javnih dobara.

Prije raspisivanja javnog natječaja potrebno je isposlovati suglasnost nadležnog tijela javne uprave (zastupnička tijela i nadzorne agencije) o raspisivanju javnog natječaja. Nadalje je potrebno formirati grupu eksperata koja će upravljati javnim natjecajem iz tehničkih, građevinskih, financijskih, ekonomskih i pravnih područja. Zadaća ove ekspertne grupe u prvom koraku je priprema popratne dokumentacije javnog natječaja koja se sastoji od poziva za podnošenje ponuda, uvjeta javnog natječaja i opisne dokumentacije.¹¹²

U pozivu za podnošenje ponuda navodi se vrsta i obujam javnih usluga i radova za koje se raspisuje javni natječaj, mjesto izvođenja projekta, vrijeme izvođenja projekta, podaci o tijelu javne uprave koja raspisuje poziv i vrstu nabavke. **Uvjeti javnog natječaja** sastoje se od oblika ponude, sadržaja ponude, roka predaje ponude i kompetencija kojima ponuditelj treba raspolagati. **Opisna projektna dokumentacija** daje se na uvid u kasnijem procesu javnog natječaja samo odabranim ponuditeljima koji su dokazali svoju kompetentnost za javno-privatno partnerstvo. U opisnoj dokumentaciji mora se navesti sljedeće podatke:

¹¹² O tome detaljnije cf.: grupa autora, PPP im öffentlichem Hochbau, Band 1: Leitfaden, Price Waterhouse Coopers, Freshfields Bruckhaus Deringer, Bauhaus-Universität Weimar, Verband der Bausachverständigen Deutschlands, Creative Concept, 2003., p. 82.-89.

- **početna situacija** – stanje imovine i vlasništva posebno građevinskog zemljišta, opis javne infrastrukture kod novogradnje, stanje u kojem se javna infrastruktura nalazi kod sanacije, potrebe za tehničkom opremom, personalna pitanja vezana uz javnu infrastrukturu, svrha korištenja javne infrastrukture i ostali bitni podaci;
- **idejno rješenje** ili grubi koncept tehničkog i estetskog oblikovanja javne infrastrukture;
- detaljan **opis očekivanih izlaznih rezultata** (usluge i radovi) koje privatni partner mora postići i njihovu kvalitetu;
- predloženu **raspodjelu poslovnih rizika** i zahtjevi koji iz toga proizlaze;
- predloženi **sustav stimulacije** i motivacije (sustav bonus/malus);
- predloženi **sustav upravljanja kvalitetom** i nadzora kvalitete isporučenih javnih usluga ili proizvoda;
- pravo **raspolaganja projektnim podacima**;
- predloženi **model javno-privatnog partnerstva** odnosno podaci o zajedničkom projektnom društvu ako se projekt namjerava realizirati putem projektnog modela;
- predloženi **model financiranja**
- predloženi **model izračuna isplativosti** s pokazateljima za procjenu financijske strukture i isplativosti;
- **podrška javne uprave** u materijalnom i nematerijalnom smislu;
- predloženu **strukturu ugovora** o javno-privatnom partnerstvu;
- eventualno **preuzimanje personala javne uprave** od strane privatnog partnera ili podaci o potrebnim kvalifikacijama novog personala;
- **ostale napomene** o pravnom, zakonodavnom ili političkom aspektu javno-privatnog partnerstva.

Poziv za podnošenje ponuda koji treba imati međunarodni karakter objavljuje se zatim u službenom glasilu. Ponuditelje se poziva na dokazivanje svoje kompetentnosti za javno-privatno partnerstvo. Samo oni ponuditelji koji raspolažu s takvim kompetencijama mogu sudjelovati u daljnjem natječaju. Ako je broj kompetentnih ponuditelja manji od tri javni natječaj mora se poništiti. Zbog toga prethodno istraživanje tržišta o interesu privatnih poduzetnika za javno-privatno partnerstvo igra ključnu ulogu.

Za daljnji tijek javnog natječaja preporuča se primjena **linearne ili paralelne strategije**.¹¹³ Linearna strategija sastoji se u cijelosti od sljedećih koraka:

1. Raspisivanje poziva za podnošenje ponuda:

- objava u službenom listu;
- rok za dostavu dokaza o kompetentnosti od najmanje 40 dana;
- odabir ponuditelja na osnovu njihove kompetentnosti u roku od 20 dana;
- obavijest ponuditeljima koji ne mogu sudjelovati u daljnjem natjecanju.

2. Natjecateljski dijalog:

- prvi krug – poziv za dostavljanje ponuda na osnovu opisne dokumentacije, zaprimanje ponuda, provjera ponuda, individualni razgovori i pregovori s ponuditeljima te ocjenjivanje i rangiranje ponuditelja u trajanju od 70 do 100 dana;
- pregovori s najboljim ponuditeljem u trajanju od 40 do 70 dana;
- u slučaju neuspjelih pregovora s najboljim ponuditeljem daljnji pregovori sa sljedećim najboljim ponuditeljem u trajanju od 40 do 70 dana;
- u slučaju neuspjelih pregovora s drugim ponuditeljem daljnji pregovori s trećim najboljim ponuditeljem u trajanju od 40 do 70 dana;
- konačna odluka o odabiru privatnog partnera u roku od 15 dana;
- dostava obavijesti ponuditeljima koji nisu odabrani.

Cjelokupni javni natječaj prema linearnoj strategiji može se dakle odvijati kroz vremensko razdoblje od 185 do 385 dana (6 do 13 mjeseci). Prednosti ovog javnog natječaja je ekonomičnost, točnost, ograničeni personalni i financijski napor, pregovori samo s najboljim ponuditeljem i sigurnost. Nedostatak je u umanjenoj konkurenciji između privatnih ponuditeljima upravo iz razloga što se pregovori vrše samo s najboljim ponuditeljem.

Ako se želi ukinuti navedeni nedostatak preporuča se primjena paralelne strategije koja se u cijelosti sastoji od sljedećih koraka u trajanju od 7 do 9 mjeseci:

¹¹³ O tome detaljnije cf.: grupa autora, PPP im öffentlichem Hochbau, Band 1: Leitfaden, Price Waterhouse Coopers, Freshfields Bruckhaus Deringer, Bauhaus-Universität Weimar, Verband der Bausachverständigen Deutschlands, Creative Concept, 2003., p. 98.-110.

1. **Raspisivanje poziva** za podnošenje ponuda:

- objava u službenom listu;
- rok za dostavu dokaza o kompetentnosti od najmanje 40 dana;
- odabir ponuditelja na osnovu njihove kompetentnosti u roku od 20 dana;
- obavijest ponuditeljima koji ne mogu sudjelovati u daljnjem natjecanju.

2. **Natjecateljski dijalog:**

- prvi krug – poziv za dostavljanje ponuda na osnovu opisne dokumentacije, zaprimanje ponuda, provjera ponuda, individualni razgovori i pregovori s ponuditeljima te ocjenjivanje i rangiranje ponuditelja u trajanju od 70 do 100 dana;
- drugi krug – nakon sužavanja broja ponuditelja ponavlja se poziv za dostavljanje ponuda na istovjetan način kao i u prethodnom krugu; rezultati pregovora iz prvog kruga se uzimaju u obzir te se vrši odabir najboljeg ponuditelja u roku od 70 do 100 dana;
- konačna odluka o odabiru privatnog partnera u roku od 15 dana;
- dostava obavijest ponuditeljima koji nisu odabrani.

Najpovoljnija ponuda u natjecateljskom dijalogu je ona ponuda koja u poznatim uvjetima plaćanja nudi optimalan razmjer između najnižih cijena s jedne strane i najveće kvalitete javnog dobra s druge strane. S najboljim ponuđačem zaključuje se ugovor o javno-privatnom partnerstvu koji treba sadržavati minimalne ugovorne odredbe o sljedećim pitanjima:¹¹⁴

- **predmet ugovora** - kooperativno djelovanje javnog i privatnog partnera u isporuci javnih dobara krajnjim korisnicima s napomenama o zajedničkom djelovanju;
- **obuhvat poslova i radova** – opis očekivanih izlaznih rezultata (usluge i radovi) koje privatni partner mora postići i njihovu kvalitetu;
- **prijenos poslova i poslovnih rizika** – organizacijski model suradnje između javnog i privatnog partnera s međusobnom raspodjelom poslovnih rizika;
- **sigurnost** – osiguranje od poslovnih rizika;
- **standardi ili razina kvalitete javnog dobra** (Service Level Agreements) – kvalitativno i kvantitativno mjerljivi standardi koji se sastoje od mnoštva

¹¹⁴ O tome detaljnije cf.: grupa autora, PPP im öffentlichem Hochbau, Band 1: Leitfaden, Price Waterhouse Coopers, Freshfields Bruckhaus Deringer, Bauhaus-Universität Weimar, Verband der Bausachverständigen Deutschlands, Creative Concept, 2003., p. 89.-97.

pojedinačnih definicija o mjernim jedinicama, vremenu izmjere te metodama i postupcima mjerenja kvalitete;

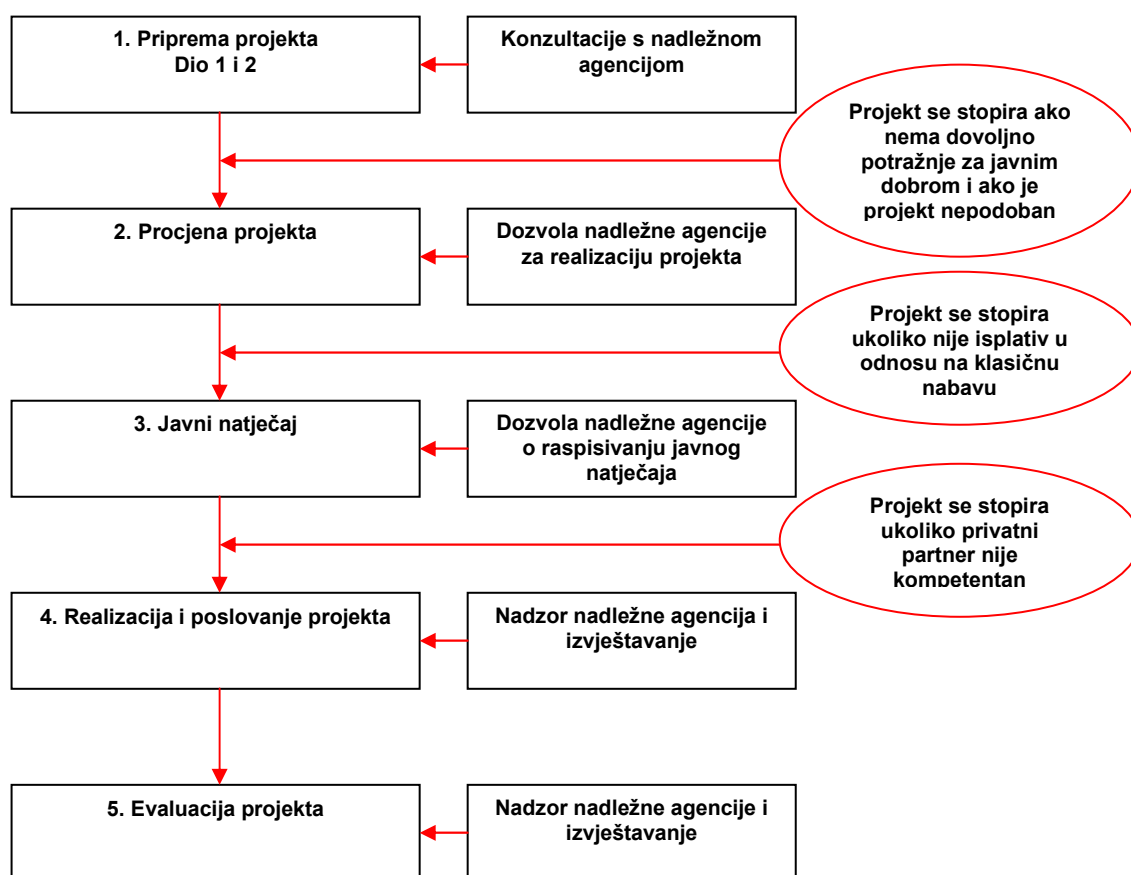
- **sustav stimulacije** - nagrade za slučaj ispunjavanja kvalitete iznad standarda (bonus) i sankcije za slučaj izvršavanja kvalitete ispod definiranih standarda (malus);
- **mehanizam plaćanja** naknada privatnom partneru – u zavisnosti o standardima kvalitete i sustavu stimulacije te konačni obračun naknada;
- **financijski pokazatelji** – za ugovoreni model financiranja s posebnom klauzulom u slučaju nelikvidnosti privatnog partnera;
- **pokazatelji poslovanja** – za ugovoreni model izračuna isplativosti;
- **promjena privatnog partnera** – sankcije u slučaju odustajanja privatnog partnera od realizacije projekta i prijem novih članova u partnerstvo;
- **raspolaganje projektnim podacima** – uvid u poslovanje te izrada i dostavljanje poslovnih izvještaja sa zaštitom podataka;
- **upravljanje i odlučivanje** – imenovanje upravitelja projekta te mogućnost pregovaranja o stručnim, tehničkim, organizacijskim i personalnim pitanjima s utjecajem na oblik i rezultate poslovanja;
- **preuzimanje personala javne uprave** - u slučaju pojave viška radne snage u javnoj upravi od strane privatnog partnera;
- **promjene ugovora** – obzirom da se ugovori zaključuju na dugoročni rok poslovanja potrebno je predvidjeti mehanizam prilagođavanja ugovornih odredbi novonastalim situacijama;
- **primjena i prestanak ugovora** – rok trajanja ugovora;
- **ostale napomene** – rješenja u slučaju spora između partnera uz pomoć utvrđenih vještaka ili drugih neutralnih tijela sve do sudskih postupaka.

3.3.4 Standardizacija javno-privatnog partnerstva

Standardizacija u upravljanju projektima javno-privatnog partnerstva je nužna iz nekoliko razloga. U prvom redu se doprinosi **smanjenu transakcijskih troškova** jer se transakcijski troškovi smanjuju s brojem obavljanja istovjetnih transakcija. Transakcijski troškovi pripreme javne uprave za javno-privatno partnerstvo i nadzora privatnog partnera najveći su kod realizacije prvog projekta. Standardiziranim modelom upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva ponavljaju se navedeni koraci i iskustva u kasnijim projektima što značajno utječe na smanjenje visokih transakcijskih troškova.

Standardizirani model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva osigurava nadalje prisustvo svih ključnih čimbenika koji stvaraju **vrijednost za novac ili value for money**. Standardizirani model mora minimalno obuhvatiti odgovarajuću organizacijsku strukturu suradnje između javnog i privatnog partnera, specifikaciju očekivanih rezultata i kvaliteta koje privatni partner mora postići prilikom isporuke javnih dobara, izračun isplativosti modela javno-privatnog partnerstva s međusobnom raspodjelom poslovnih rizika i odgovarajući controlling s ugrađenim sustavom stimulacije privatnog partnera.

Slika 15: Standardizirani model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva



Izvor 21: obrada autora

Također je potrebno osigurati isporuku javnih dobara jednake kvalitete s **istovjetnim efektima na krajnjeg korisnika** bez obzira na lokaciju projekta. Krajnji korisnici neovisno o mjestu stanovanja imaju pravo na istovjetne javne proizvode i usluge jednake kvalitete.

Polazeći od međunarodnih iskustava (vidi poglavlje 3.3.1 – Institucionalizacija javno-privatnog partnerstva) može se definirati standardizirani

model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva kako je prikazano u slici 15. Navedeni model sastoji se od pet cjelina koje unutar sebe sadržavaju sve bitne čimbenike za postizanje veće efikasnosti u isporukama javnih dobara a kako slijedi:

1. Priprema projekta

1.1 Dio 1.

- identifikacija potencijalnih projekata za javno-privatno-partnerstvo;
- definiranje prioriteta u slučaju većeg broja potencijalnih projekata;
- povezivanje većeg broja projekata ako moguće u jedan jedinstveni projekt;
- definiranje projekta javno-privatnog partnerstva i izrada projektnog pisma s okvirnim projektnim podacima;
- definiranje količine i okvirno kvalitete javnog dobra (istraživanje tržišta javnih dobara) – ukoliko nema dovoljno potražnje za javnim dobrom projekt se stopira.

1. Priprema projekta

1.2 Dio 2.

- analiza stanja u javnim financijama i mogućnost financiranja projekta;
- analiza kompetentnosti personala u javnoj upravi za javno-privatno partnerstvo;
- analiza ili test podobnosti projekta prema ne-projektnim i projektnim kriterijima – ukoliko projekt nije dobar za javno privatno partnerstvo obustavlja se daljnja realizacija projekta.

2. Procjena projekta

- definiranje organizacijskog oblika suradnje između javnog i privatnog partnera;
- definiranje standarda kvalitete i očekivanih rezultata privatnog partnera u isporuci javnih dobara;
- izračun isplativosti modela javno-privatnog partnerstva u odnosu na klasičan model isporuke javnih dobara – ukoliko javno privatno partnerstvo nije isplativo obustavlja se daljnja realizacija projekta;
- definiranje modela financiranja i usklađivanje s javnim proračunom.

3. Javni natječaj

- rješenje o raspisivanju javnog natječaja;
- formiranje grupe eksperata za upravljanje javnim natječajem;
- poziv za iskazivanje interesa;
- odabir potencijalnih privatnih partnera koji su kompetentni za javno-privatno partnerstvo – ukoliko se ne može odabrati najmanje tri kompetentna partnera realizacija projekta se stopira;
- poziv za podnošenje ponuda;
- natjecateljski dijalog i konačni izračun isplativosti projekta na osnovu dobivenih ponuda – ukoliko se utvrdi da javno-privatno partnerstvo nije isplativo realizacija projekta se stopira;
- zaključivanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

4. Realizacija i poslovanje projekta

- gradnja javne infrastrukture i isporuka javnih dobara krajnjim korisnicima uz controlling privatnog partnera;
- obračun i isplata naknada privatnom partneru uz prilagođavanje javnog proračuna;
- upravljanje ugovorom i prilagođavanje ugovora novonastalim uvjetima.

5. Evaluacija projekta

- konačni izračun isplativosti i mjerenje efikasnosti projekta javno-privatnog partnerstva;
- konačni financijski obračun s privatnim partnerom;
- istek ugovora i izvršavanje obveza po isteku ugovora;
- odlučivanje o daljnjem korištenju objekta.

Nadležna agencija za javno-privatno partnerstvo koja propisuje regulaciju o načinu realizacije projekata involvirana je u cjelokupan model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. Nadležna agencija djeluje u savjetodavnom smislu ali može djelovati i u svojoj zakonom propisanoj nadležnosti obustavljanja projekta, ako projekti u tijeku realizacije ne udovoljavaju regulacijskim propisima.

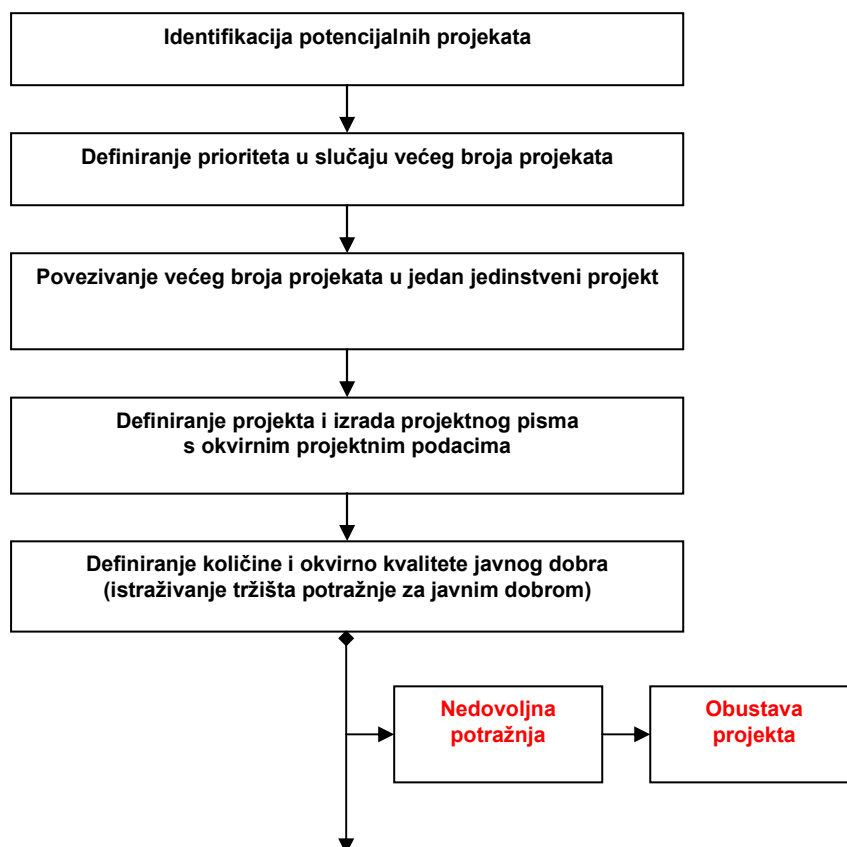
4. Model procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva

4.1 Izbor projekata i alokacija javnih poslova

Upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva započinje prvim dijelom pripreme projekta, kako je prikazano u slici 16, koja se sastoji od sljedećih pet koraka:

- identifikacija potencijalnih projekata za javno-privatno-partnerstvo;
- definiranje prioriteta u slučaju većeg broja potencijalnih projekata;
- povezivanje većeg broja projekata ako moguće u jedan jedinstveni projekt;
- definiranje projekta javno-privatnog partnerstva i izrada projektnog pisma s okvirnim projektnim podacima;
- definiranje količine i okvirno kvalitete javnog dobra (istraživanje tržišta javnih dobara) – ukoliko nema dovoljno potražnje za javnim dobrom projekt se stopira.

Slika 16: Priprema projekta Dio 1.



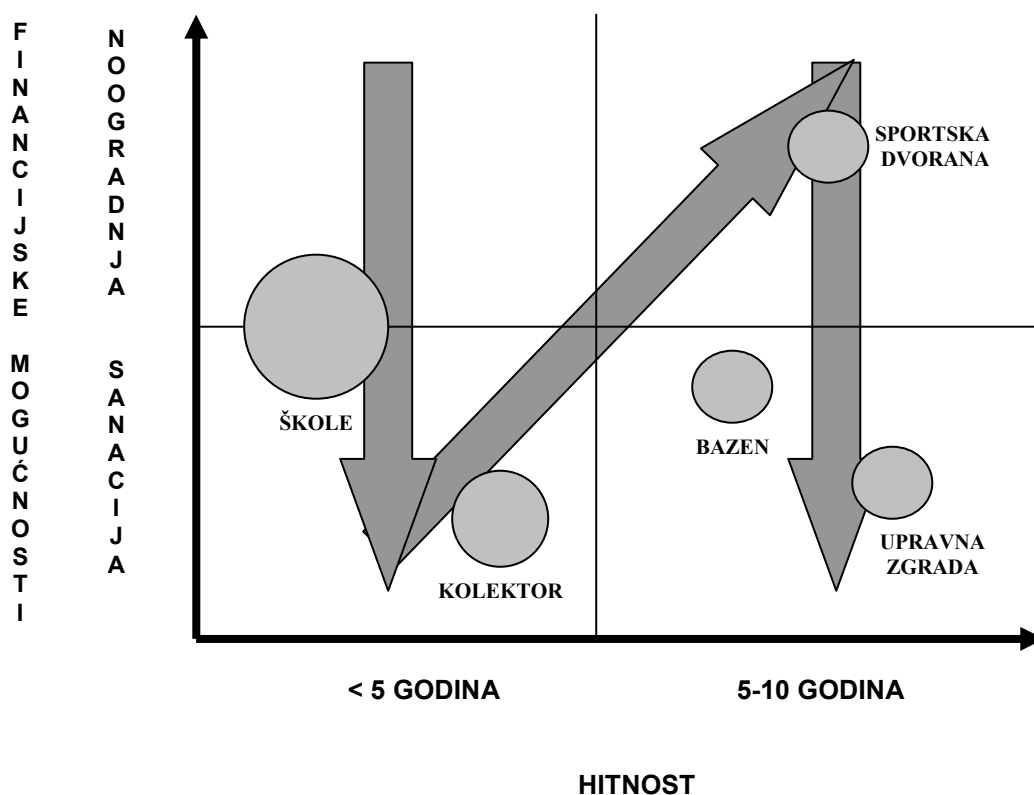
Izvor 22: obrada autora

4.1.1 Utvrđivanje javnih potreba i mogućnosti financiranja

Identifikacija potencijalnih projekata oslanja se na strateške razvojne dokumente javne uprave. Tako na primjer predstavnička tijela javne uprave usvajaju programe razvoja ili prioritete u gradnji kapitalnih objekata. Iz navedenih dokumenata izdvajaju se potencijalni projekti javno-privatnog partnerstva. Radi se dakle o projektima koji su od strane javne uprave već označeni kao prioritetni ili strateški projekti i koje je javna uprava već odredila za realizaciju ali putem tradicionalnog modela gradnje javne infrastrukture.

U slučaju identifikacije većeg broja potencijalnih projekata za javno-privatno partnerstvo definiraju se **prioriteti po projektima**. Osnovni kriteriji za ocjenjivanje pojedinih projekata i utvrđivanje prioriteta su hitnost, mogućnost financiranja projekta i jednostavnost realizacije projekta. Preporučljivo je u tu svrhu izraditi **matricu prioriteta** prema navedenim kriterijima kako je prikazano u slici 17.

Slika 17: Matrica prioriteta za potencijalne projekte javno-privatnog partnerstva



Izvor 23: Ditfurth J., Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeit, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2005., p. 10.

Povezivanje većeg broja istovjetnih potencijalnih projekata javno-privatnog partnerstva u jedan jedinstveni projekt koristiti se u dva slučaja. Kada je iznos investicijskog volumena za svaki projekt dovoljan i kada su projekti iste ili slične djelatnosti, ali se povezivanjem projekata u jedan jedinstveni projekt može smanjiti iznos transakcijskih troškova pripreme projekta. Drugi slučaj se odnosi na situaciju u kojoj su potencijalni projekti iste ili slične djelatnosti, ali iznos investicijskog volumena za svaki projekt nije dovoljan. Povezivanjem projekata u jedan jedinstveni projekt omogućuje se postizanje dovoljnog investicijskog volumena. Pri tome iznos dovoljnog investicijskog volumena nije moguće odrediti paušalno jer se radi o projektno specifičnom podatku. Konačna podobnost projekta na javno-privatno partnerstvo utvrđuje se zato ne samo na osnovu investicijskog volumena, već i na osnovu drugih kriterija u kasnijem testu podobnosti projekta.

Kriteriji za povezivanje većeg broja potencijalnih projekata u jedan jedinstveni projekt javno-privatnog partnerstva su vrsta gradnje, funkcionalnost objekta, obuhvat gradnje i poslovanja, interesi korisnika, vrijeme gradnje, kompetentnost javne uprave, jednostavnost ugovora o javno-privatnom partnerstvu i mogućnost financiranja, kako je prikazano u tablici 4.

Tablica 4: Provjera mogućnosti povezivanja projekata u jedan jedinstveni projekt

LISTA PROVJERE	odgovara	ne odgovara
Projekti su iste vrste (novogradnja/sanacija)		
Projekti raspolažu istim funkcijama (škole i dječji vrtići)		
Zahtjevi prema gradnji i poslovanju su slični		
Interesi i prioriteti korisnika su slični ili se mogu povezati		
Projekti se odnose na ista vremenska razdoblja		
Znanje o projektiranju, gradnji i poslovanju traži slične kompetencije		
Povezivanje projekata ne izaziva značajnije povećanje kompleksnosti ugovora		
Povezane projekte u svom ukupnom investicijskom volumenu u okviru javnog proračuna moguće je financirati		

Izvor 24: Ditfurth J., Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeit, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2005., p. 10.

Preporučljivo je investicijski volumen koji je dobiven povezivanjem većeg broja potencijalnih projekata u jedan jedinstveni projekt iskazati u matrici prioriteta. Tako je na primjer u slici 17 investicijski volumen dobiven na osnovu povezivanja projekata prikazan veličinom radijusa pojedinog projektnog kruga koji se odnosi na određenu djelatnost.

Nakon identifikacije potencijalnih projekata te utvrđivanja prioriteta i mogućnosti povezivanja većeg broja projekata u jedan jedinstveni projekt slijedi **definiranje projekta**. Potencijalni projekt za javno-privatno partnerstvo može se definirati uz pomoć okvirnih projektnih podataka izradom **projektnog pisma** kako je prikazano u tablici 5.

Tablica 5: Projektno pismo

NAZIV PROJEKTA
1. OPIS PROJEKTA
<p>POLAZNA SITUACIJA: Javna uprava je vlasnik određenog broja objekata javne infrastrukture. Uslijed nedovoljne izgrađenosti javne infrastrukture u zadnjih nekoliko godina utvrđena je jasna potreba za novogradnjom većeg broja javnih objekata kako bi se zadovoljila narasla potražnja za javnim dobrima... Također je zbog neprimjerenog održavanja javne infrastrukture u zadnjim godinama utvrđena potreba za hitnom sanacijom javne infrastrukture... Investicijske potrebe za novogradnju i sanaciju definiranih potreba iznose 70% od predviđenog kapitalnog dijela javnog proračuna...</p> <p>PREDMET PROJEKTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Novogradnja 3 objekata javne infrastrukture; • Sanacija 22 objekata javne infrastrukture; • Poslovanje javnom infrastrukturom; • Zbog visokih financijskih potreba predlaže se financiranje od strane privatnog partnera; <p>PROJEKTI CILJEVI: Povećati kvalitetu javne infrastrukture i isporučenog javnog dobra; Optimizacija građevinskih i poslovnih troškova i rasterećenje javnog proračuna; Uključivanje znanja (know-how) privatnog partnera;</p>
2. OKVIRNI PROJEKTI PODACI
<p>NAZIV OBJEKTA: Objekt A, Objekt B, Objekt C,...,Objekt N</p> <p>PODACI O OBJEKTIMA: Godina gradnje (1958., 1968., 1980., itd.), broj korisnika javnog objekta (210, 621, 475, itd.), sadašnja korisna površina (1.958 m², 4.529 m², 3.679 m², itd.), korisna površina nakon novogradnje (m²).</p> <p>FINANCIJSKI PODACI (KN): Održavanje u zadnje 3 godine (3,2 mili., 2,6 mili., 2,5 mili., itd.), konzervatori (0,9 mili., 2,6 mili., 0,7 mili., itd.)</p> <p>PROJEKTI VOLUMEN (KN): Gradnja (230 mili., 250 mili., 190 mili., itd.), poslovanje u sljedećih 30 godina (160 mili., 170 mili., 130mili., itd.)</p>
3. IZVEDIVOST PROJEKTA

PROCJENA POTRAŽNJE ZA JAVNO-PRIVATNIM PARTNERSTVOM:

Kao interesenti se definiraju građevinska poduzeća, poduzeća iz djelatnosti održavanja i poslovanja građevinskim objektima te druga pogodna poduzeća – lista potencijalnih privatnih partnera;
Zaključak: ukupni investicijski volumen u iznosu od XY je tržišno interesantan.

Projektiranje/Gradnja:

Interes građevinskih poduzeća za projektiranje i gradnju projekata javno-privatnog partnerstva je velik;

Financiranje:

Interes građevinskih poduzeća za financiranje projekta je srednji, moguće je dobivanje privatnog kapitala po povoljnim uvjetima.

Poslovanje:

Domaća poduzeća nemaju interesa za poslovanjem projekta, treba razmotriti mogućnost međunarodnog javnog natječaja.

PROCJENA PRAVNIH PITANJA:

Projekti su sukladno postojećem zakonodavstvu izvedivi.

PROCJENA KORISTI:

Ovisnost o komunalnim poduzećima opada, kvaliteta javne usluge značajno raste, utjecaj lokalne uprave na projektiranje i poslovanje značajno raste, visoka transparentnost troškova, ...

ISKUSTVA DRUGIH JAVNIH UPRAVA:

Projekt javno-privatnog partnerstva XY

MOGUĆNOSTI I PRIJETNJE:

Projektni volumen se može kontrolirati ali raste kompleksnost ugovora, rasterećenje javnog proračuna je kratkoročno, angažman privatnog kapitala, smanjuje se poslovni rizik zbog uvida u iskustva drugih javnih uprava, sanacijske potrebe se ne mogu točno definirati, nepotpuna stručna podrška unutar javne uprave, nepotpuna podrška javnosti, ...

4. MOGUĆNOST NADOPUNJAVANJA PROJEKTOG PISMA S PODACIMA DOBIVENIM U DALJNJIJEM TIJEKU UPRAVLJANJA PROJEKTOM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Izvor 25: Ditfurth J., Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeit, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2005., p. 45.-49.

Prikupljanje podataka koji su neophodni za izradu projektnog pisma može biti otežano ako podaci nisu raspoloživi ili se nalaze na različitim lokacijama unutar javne uprave. Prikupljanje kvalitetnih podataka za izradu opisnog pisma je međutim vrlo značajan postupak jer se prikupljeni podaci koriste u kasnijem izračunu isplativosti projekta javno-privatnog partnerstva. Zato se često u svrhu prikupljanja potrebnih podataka angažiraju vanjski suradnici ili se koriste podaci dobiveni od drugih usporedivih projekata.

U uvodu ili **opisu projekta** navodi se **polazna situacija** koja opisuje potrebu za javnom infrastrukturom na osnovu potražnje za javnim dobrom te mogućnost financiranja javne infrastrukture. **Predmetom projekta** definiraju se javni poslovi koji se namjeravaju prenijeti na privatnog partnera a **projektnim ciljevima** se definiraju krajnji učinci koji se realizacijom projekta namjeravaju postići.

Drugi dio projektnog pisma odnosi se na **okvirne projektne podatke** od kojih minimalno treba navesti sljedeće građevinske i financijske podatke:

- naziv javne infrastrukture;
- godina gradnje, zadnje rekonstrukcije ili sanacije;
- broj korisnika javne infrastrukture;
- funkcija javne infrastrukture;
- sadašnja korisna bruto i neto površina;
- korisna bruto i neto površina nakon novogradnje;
- iznos utrošenih financijskih sredstava na održavanju javne infrastrukture u zadnje 3 godine;
- konzervatorski troškovi;
- predviđeni investicijski iznos novogradnje;
- predviđena financijska sredstva za poslovanje javne infrastrukture u sljedećih na primjer 30 godina;
- predviđeni investicijski volumen.
- dužina životnog ciklusa projekta;
- stanje građevinskog zemljišta, odnosno, građevinska dozvola.

Treći dio projektnog pisma odnosi se na **izvedivost projekta**. Potencijalni projekta javno-privatnog partnerstva je izvediv ako među privatnim poduzetnicima vlada interes za javno-privatnim partnerstvom. Bez privatnog partnera se predloženi projekt ne može realizirati. Zato je potrebno **ispitati potražnju odnosno interes za javno-privatnim partnerstvom** u privatnom sektoru prema javnim poslovima koji se namjeravaju prenijeti na privatnog partnera (projektiranje, gradnja, financiranje, poslovanje) i investicijskom volumenu.

Atraktivnost projekta na tržištu¹¹⁵ zavisit će u prvom redu od sljedećih čimbenika:

- iznos projektnog investicijskog volumena;
- iznos poslovnog udjela privatnog partnera u ukupnom projektu;
- jednostavnost i opisivost proizvodnje javnog dobra;
- stupanj kompleksnosti cjelokupnog projekta;
- mogućnost kreativnog sudjelovanja privatnog partnera u razvoju projekta;

¹¹⁵ O tome detaljnije cf.: Ditfurth J., Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeit, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2005., p. 18.-19.

- pregovaračka moć privatnog partnera;
- mogućnost vezivanja i prenošenja većeg broja javnih zadaća na jednog privatnog partnera;
- poslovni rizici.

Potrebno je nadalje dati odgovor na nekoliko **pravnih pitanja**. Da li je javno-privatno partnerstvo zakonski dozvoljeno? Koje zakonodavstvo se odnosi na sklapanje ugovora s privatnim partnerom? Kojim zakonodavstvom je riješeno raspisivanje natječaja za javno-privatno partnerstvo? Da li postoje određene prepreke u građevinskom pravu s posebnim osvrtom na građevinske dozvole? Da li zakonodavstvo koje regulira javne financije može imati utjecaj na realizaciju projekta? Ukoliko postoje pravne prepreke potrebno ih je ukloniti ili sačekati s realizacijom javno-privatnog partnerstva.

Također je korisno **procijeniti koristi** koje proizlaze iz realizacije potencijalnog projekta javno-privatnog partnerstva. U tom smislu analizira se utjecaji projekta na moguće unapređenje kvalitete javnog dobra, vremenske uštede, uštede u javnim rashodima i postizanje efekata javnih politika. **Iskustva drugih javnih uprava** u realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva pri tome su od posebne koristi. Opisana analitika može se nadopuniti **SWOT-analizom** ili drugom vrstom analize na mogućnosti i prijetnje iz okruženja te na snage i slabosti potencijalnog projekta. Takva analitika pridonosi u predviđanju eventualnih pojava koje mogu utjecati na odnose između javnog i privatnog partnera te na promjene ugovorenih odredbi. Nadalje se uz pomoću SWOT-analize može definirati vizija, misija i strategija projekta te unaprijediti poslovne ciljeve koje se namjerava postići što značajno uvećava izvedivost projekta.

Zadnji korak u prvom dijelu pripreme projekta je istraživanje tržišta potražnje za javnim dobrom. Potrebno je konkretno **definirati količinu javnog dobra** (ponuda) koja će se isporučiti krajnjim korisnicima. Uz opis količine javnog dobra se navode i sljedeći **kvalitativni aspekti**:

- viša vrijednost javnog dobra isporučenog uz pomoću projekta javno-privatnog partnerstva u odnosu na klasičan model;
- brža isporuka prema krajnjim korisnicima;
- očuvanje vrijednosti imovine;
- cijena javnog dobra i uvođenje eventualnih korisničkih naknada;

- fleksibilno prilagođavanje isporuke javnih dobara rastućim zahtjevima krajnjih korisnika;
- transparentnost troškova;
- porast ugleda javne uprave među korisnicima javnog dobra.

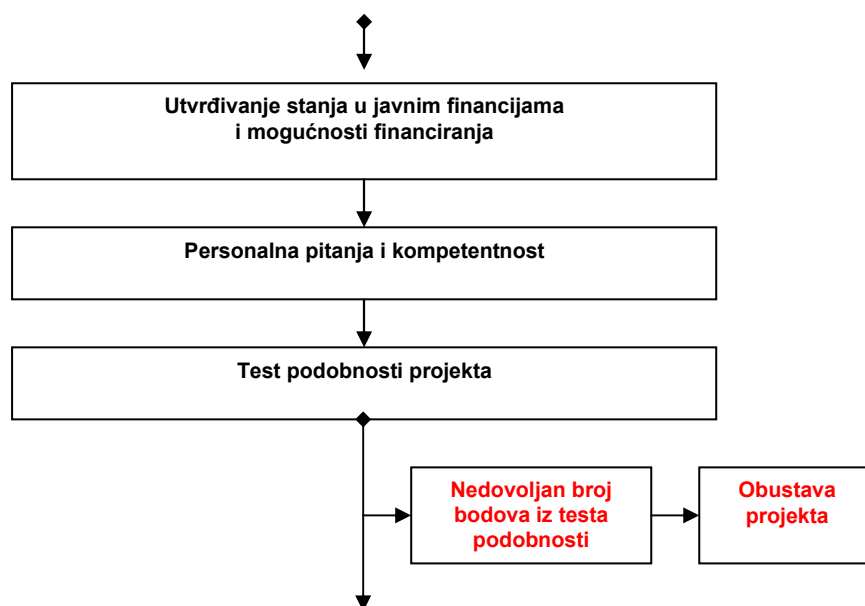
Nakon što je definirana količina javnog dobra koja će se isporučiti krajnjim korisnicima mora se utvrditi hoće li navedena količina zadovoljiti **potrebe krajnjih korisnika** (potražnja) te kako će proizvedeno javno dobro u kvalitativnom smislu utjecati na **zadovoljstvo korisnika javnog dobra**. Ukoliko se utvrdi da se potencijalnim projektom javno-privatnog partnerstva ne može osigurati dovoljna količina javnih dobara odnosno ukoliko se utvrdi da za javnim dobrom nema dovoljno potražnje obustavit će se daljnja realizacija projekta.

4.1.2 Optimizacija korištenja javnih i privatnih resursa

Upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva nastavlja se drugim dijelom pripreme projekta kako je prikazano u slici 18 sa sljedeća tri koraka:

- analiza stanja u javnim financijama i mogućnost financiranja projekta;
- analiza kompetentnosti personala u javnoj upravi;
- analiza ili test podobnosti projekta prema ne-projektnim i projektnim kriterijima – ukoliko projekt nije dobar za javno-privatno partnerstvo obustavlja se daljnja realizacija projekta.

Slika 18: Priprema projekta Dio 2.



Izvor 26: obrada autora

Stanje javnog proračuna značajno utječe na odluku o prijenosu pojedinih vrsti javnih poslova ili zadaća na privatnog partnera. Nadalje treba uzeti u obzir da realizacija projekta javno-privatnog partnerstva predstavlja dodatno opterećenje javnog proračuna na istovjetan način kao i realizacija projekta klasičnim modelom uobičajene nabave. Zato je preporučljivo za projekte javno-privatnog partnerstva odabrati one projekte koji su javnim proračunom već predviđeni za realizaciju.

Ukoliko to nije slučaj potrebno je provjeriti za koji iznos će projekt javno-privatnog partnerstva dodatno opteretiti proračun. U tu svrhu treba dati odgovor na sljedeća pitanja:¹¹⁶

- da li je javna uprava spremna na uštedu personalnih troškova obzirom da se prilikom realizacije projekata javno-privatnog partnerstva zapošljavaju djelatnici iz privatnog sektora;
- da li se raspoloživi finansijski kapital u javnom proračunu može koristiti na djelotvorniji način putem klasičnog modela isporuke javnih dobara;
- da li se projektima javno-privatnog partnerstva postiže veća transparentnost troškova;
- da li se ostvaruju uštede u cjelokupnom životnom ciklusu projekta ili u budućnosti dolazi do novih i većih opterećenja javnog proračuna;
- da li su moguće naplate korisničkih naknada.

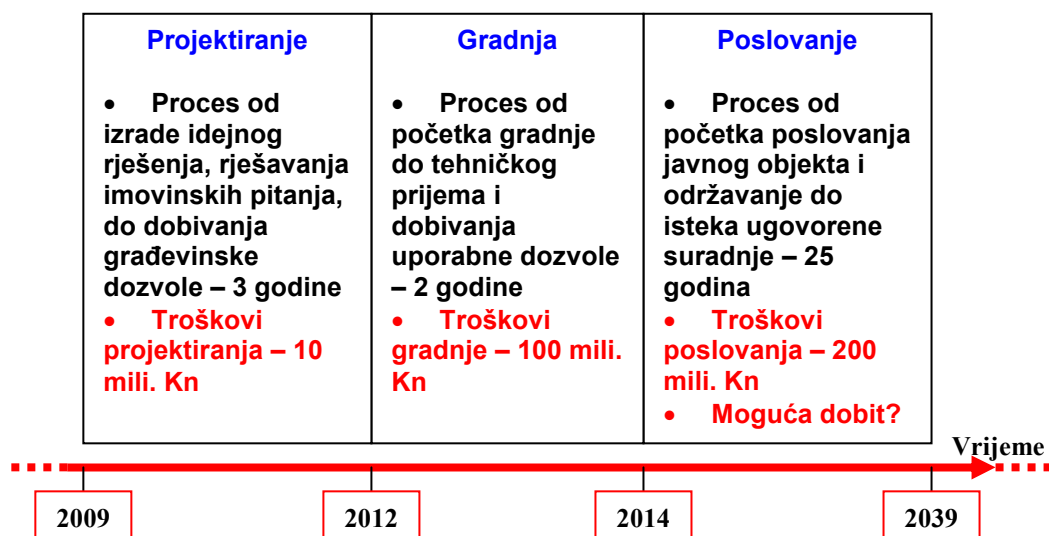
U fazi pripreme potrebno je dati odgovore na prethodna pitanja i izraditi okvirnu finansijsku konstrukciju realizacije potencijalnog projekta javno-privatnog-partnerstva uzevši u obzir cjelokupni životni vijek projekta. Potrebna je dakle izrada finansijske analize i buduće projekcije javnog proračuna bez detaljnih podataka o stvarnim budućim troškovima po pojedinim stavkama. Mogući primjer takve analize za potencijalni projekt javno-privatnog partnerstva na rok od 30 godina bez pripremljene projektne dokumentacije prikazan je u slici 19.

Početni grubi izračun finansijskih potreba za realizaciju projekta javno-privatnog partnerstva potreban je zbog okvirnog usuglašavanja javnog proračuna s tako utvrđenim finansijskim potrebama. Na osnovu navedene finansijske analize moguća je nadalje optimizacija u korištenju javnih i privatnih resursa jer je

¹¹⁶ O tome detaljnije cf.: Ditfurth J., Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeit, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2005., p. 25.

moguće preciznije odrediti koje će se javne zadaće (projektiranje, gradnja, financiranje, poslovanje) prenijeti na privatnog partnera.

Slika 19: Projekcija javnog proračuna



Izvor 27: Raket J., Weber M., *Public Private Partnership im Hochbau, Public Private Partnership und Neues Kommunales Finanzmanagement*, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007., p. 53.

U alokaciji javnih poslova moguće su mnogobrojne varijante od kojih se izdvajaju one najznačajnije. Ukoliko javna uprava raspolaže s dovoljno financijskog kapitala za realizaciju projekta može donijeti sljedeće odluke:

- javna uprava u cijelosti financira i izvršava javni posao;
- javna uprava prenosi izvršavanje javnog zadatka na privatnog partnera i plaća privatnom partneru periodične naknade za isporučeno javno dobro;
- javna uprava prenosi financiranje i izvršavanje javnog posla na privatnog partnera te iz raspoloživog financijskog kapitala plaća periodične naknade za angažman privatnog kapitala i isporučeno javno dobro;
- javna uprava i privatni partner zajedno financiraju isporuku javnih dobara.

Ukoliko javna uprava ne raspolaže s dovoljno financijskog kapitala za realizaciju projekta jedan dio prethodnih odluka nije moguć te je javna uprava zapravo ograničena na samo jednu odluku: javna uprava prenosi financiranje i izvršavanje javnog posla na privatnog partnera te iz raspoloživog financijskog kapitala plaća periodične naknade za angažman privatnog kapitala i isporuku javnog dobra. Zato se javno-privatnim partnerstvom može prevladati nedostatak

financijskog kapitala u javnom proračunu koji je neophodan za izgradnju potrebne javne infrastrukture.

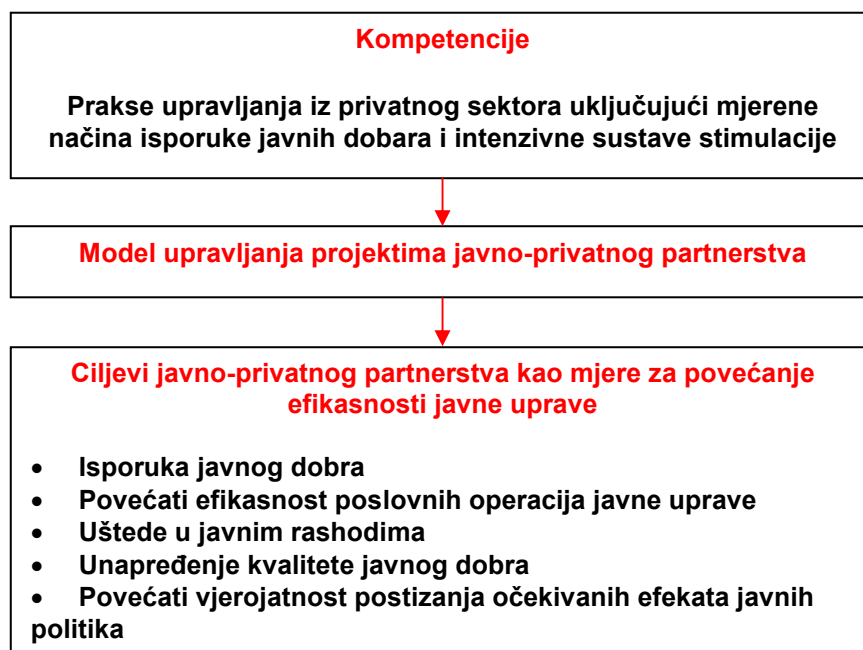
Moguće su i druge varijante i modeli suradnje između javnog i privatnog partnera ovisno o financijskim aspektima javno-privatnog partnerstva i drugim čimbenicima koji su bitni za uspostavljanje partnerskih odnosa. Stvarne mogućnosti financiranja moraju se konačno definirati prilikom izračuna isplativosti projekta.

Pored financijskih elemenata su bitna i **personalna pitanja** vezana uz realizaciju potencijalnog projekta javno-privatnog partnerstva. Kako javno-privatno partnerstvo nije samo sredstvo za izgradnju neophodne javne infrastrukture već i mjera za unapređenje efikasnosti javne uprave, neophodan je "visok stupanj kompetencija za javno-privatno partnerstvo. Navedene kompetencije uključuju pregovaračke sposobnosti, upravljanje rizicima, javnu nabavu, upravljanje ugovorima, izradu specifikacija i studija slučaja te odlučivanje. Na razini rukovođenja u javnoj upravi potrebne su kompetencije surađivanja, pravne i regulacijske kompetencije, upravljanje promjenama, razvoj strategija i upravljanje projektnim programima ukoliko se želi sudjelovati u javno-privatnom partnerstvu. Rješenje problema nije u angažmanu vanjskih savjetnika. Mogućnost za unapređenje partnerskih kompetencija leži u samoj javnoj upravi."¹¹⁷

Jasno je da model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva mora sadržavati kompetencije koje su potrebne za uspješnu realizaciju projekta s jedne strane i koje su potrebne za postizanje očekivanih ciljeva javne uprave s druge strane, kao što je prikazano u slici 20. Zato treba u fazi pripreme projekta utvrditi potrebe za angažiranjem vanjskih intelektualnih i savjetodavnih usluga, ukoliko personalno stanje ne omogućuje upravljanje projektom vlastitim personalom. Obzirom da se radi o specifičnim poslovima pripreme, analize i razvoja projekta, svrsishodno je angažirati vanjske suradnike za poslovno, tehničko i pravno savjetovanje. Posebne savjetodavne usluge odnose se na upravljanje projektom kojom prilikom je neophodno definirati pojedinačne faze upravljanja, te konkretne zadaće unutar svake pojedine faze.

¹¹⁷ Dwyer K.: Public Private Partnerships Begin at Home, <http://EzineArticles.com/?expert=Kevin_Dwyer> (11.06.2008.)

Slika 20: Kompetencije i ciljevi javne politike u modelu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva



Izvor 28: obrada autora

Nakon što su prikupljeni svi potrebni podaci za potencijalni projekt može se izvršiti **test podobnosti** potencijalnog projekta za javno-privatno partnerstvo. Test podobnosti sastoji se iz dva dijela. Iz utvrđivanja neprojektnih kriterija podobnosti i utvrđivanja projektnih kriterija podobnosti.

Neprojektni kriteriji podobnosti sastoje se od:

- kompetentnost javne uprave za realizaciju projekta javno-privatnog partnerstva;
- pravne restrikcije;
- političke prepreke;
- birokratske prepreke u javnoj upravi.

Projektni kriteriji podobnosti odnose se na:

- investicijski volumen;
- poslovnu površinu javnog objekta;
- međudjelovanje investicijskog volumena i poslovne površine;
- prijenos javnih zadaća i poslovnog rizika na privatnog partnera;
- poticajna financijska sredstva;

- lokacija.

Za utvrđivanje neprojektних kriterija izrađuje se posebna tablica putem koje se utvrđuje prisutnost kompetencija javne uprave za javno-privatno partnerstvo i prisutnost vanjskih i unutarnjih prepreka kao što je prikazano na primjeru u tablici 6.

Tablica 6: Utvrđivanje neprojektnih kriterija

Opis kriterija	Ponder	da	ne	Primjedbe
Kompetentnost javne uprave za javno-privatno partnerstvo				
- kompetentnost za prijenos javnih poslova i raspodjelu poslovnih rizika	-	X		Ako ne, rješavanje problema i izvješćivanje
- kompetentnost za izradu izlazno specifičnih opisa javnog dobra koje privatni partner mora postići (standardi kvalitete)	-	X		Ako ne, rješavanje problema i izvješćivanje
- kompetentnost za izračun isplativosti i dugoročno upravljanje ugovorima	-	X		Ako ne, rješavanje problema i izvješćivanje
- kompetentnost za komuniciranje s javnošću i politikom	-	X		Ako ne, rješavanje problema i izvješćivanje
Da li su prisutne pravne restrikcije	-		X	Ako da, provjera
Da li su prisutne prepreke na osnovu političkih zaključaka	-		X	Ako da, provjera
Da li su prisutne prepreke u javnoj upravi	-		X	Ako da, provjera

Izvor 29: Storz M. A., Frank M., Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004., p.26.-28.

Za utvrđivanje projektnih kriterija koristi se poseban sustav bodovanja. Visina **investicijskog volumena** provjerava se u dva koraka:¹¹⁸ pretvorbom investicijskog volumena u zadani broj bodova (na primjer za svakih 5 mili. Kn određuju se 2 boda) i ponderiranje tako dobivenih bodova s jednostavnošću realizacije potencijalnog projekta. Tako se za novogradnju može odrediti "ponder a" od 0,5 te za procjenu građevinskog stanja kod sanacija "ponder b" od 0,3. Prisustvo standardiziranih postupaka i ugovora daje "ponder c" od 0,3 dok angažman profesionalnih savjetnika rezultira s "ponderom d" od 0,2. Ukupni broj bodova koji se može osvojiti na osnovu investicijskom volumena zatim se izračunava uz pomoću jednostavne formule: bodovi investicijskog volumena množe se s zbrojem 1 + ponder a ili b + ponder c + ponder d. U sustavu bodovanja određuje se nadalje donji broj bodova koje potencijalni projekt mora osvojiti (na primjer 35 bodova) da bi se mogao legitimirati kao podoban za javno-privatno partnerstvo.

Ako se na primjer radi o projektu novogradnje s investicijski volumenom u iznosu od 70 mili. Kn, s već pripremljenim i standardiziranim postupcima i ugovorima te s angažmanom profesionalnih savjetnika, onda će ukupan broj bodova za investicijski volumena iznositi 56 bodova (70 mili. Kn podijeljeno s 5 mili. Kn daje 14 bodova, što pomnoženo s 2 boda daje ukupno 28 bodova; ukupan zbroj pondera iznosi $2 \{1 + 0,5 \text{ novogradnja} + 0,3 \text{ standardizirana procedura} + 0,2 \text{ vanjski suradnici}\}$; 28 bodova pomnoženo s 2 iznosi 56).

Na istovjetan način se **poslovna površina** potencijalnog projekta pretvara u bodove. Na primjer za svakih 1.000 m² osvaja se 2 boda. Pretpostavimo da je donja granica bodova koja se mora postići za utvrđivanje podobnosti 15 bodova. Iz navedenog proizlazi da je minimalna poslovna površina koja se smatra podobnom za javno privatno partnerstvo 7.500 m².

Dodatno se uzima u obzir **međuzavisnost investicijskog volumena i poslovne površine**. To se postiže tako da zbroj osvojenih bodova po investicijskom volumenu i poslovnoj površini mora postići određenu zadanu granicu bodova. Možemo na primjer pretpostaviti da minimalni broj bodova koji određeni projekt mora osvojiti po navedena dva kriterija iznosi 50 bodova (35 za

¹¹⁸ O tome detaljnije cf.: Storz M. A., Frank M., Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004., p.29.-31.

investicijski volumen i 15 za poslovnu površinu). U tom slučaju se i projekt manje površine od 7.500 m² može smatrati podobnim za javno-privatno partnerstvo. Ako investicijski volumen iznosi 70 mili. Kn a poslovna površina je 3.000 m², onda ukupan broj bodova iznosi 62 (56 za investicijski volumen i 6 za poslovnu površinu) čime projekt prelazi donju granicu od zadanih 50 bodova. Bez obzira na podobnost takvog projekta za javno-privatno partnerstvo treba dodatno razmatrati mogućnosti povećanja poslovne površine na traženi minimalni iznos.

Bodovi za **javne poslove ili zadaće** koje se prenose na potencijalnog privatnog partnera utvrđuju se kako je prikazano u tablici 7. Ponderi su određeni u zavisnosti od poslovnih rizika koje pojedina javna zadaća nosi sa sobom.

Tablica 7: Bodovanje prijenosa javnih poslova na privatnog partnera

Vrsta usluge	Ponder	Prijenos		Bodovi
		da	ne	
Projektiranje	10%	x		10
Gradnja	25%	x		25
Financiranje	30%	x		30
Poslovanje	30%	x		30
Ostalo	5%	x		5
Ukupno	100%			100

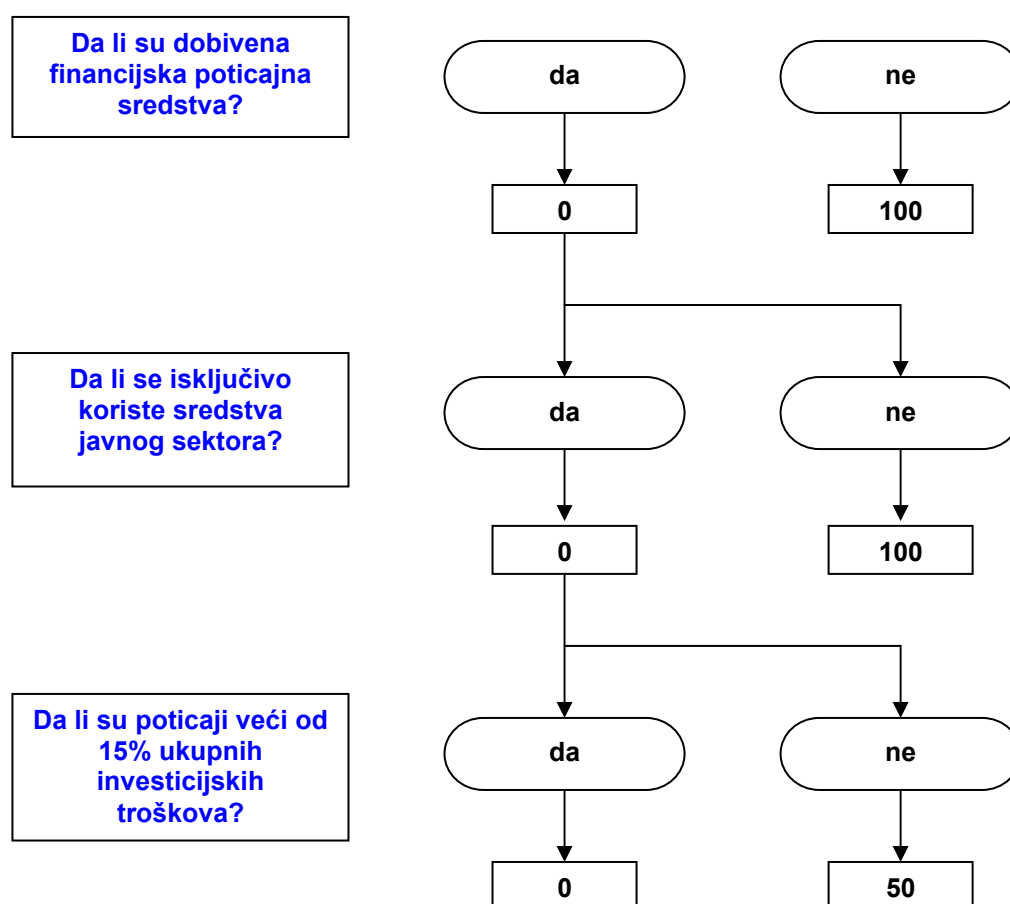
Izvor 30: Storz M. A., Frank M., Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004., p.35.

Pretpostavimo da je donja granica podobnosti 70 bodova i da se projekt može smatrati podobnim za javno-privatno partnerstvo ako postiže 70 ili više bodova. Projekt javno-privatnog partnerstva na primjer prema BFOT-modelu (gradnja, financiranje i poslovanje) može osvojiti 85 bodova (25 gradnja + 30

financiranje + 30 poslovanje) čime je ovaj model podoban za javno-privatno partnerstvo prema tako zadanim kriterijima.

Ukoliko se u financiranje projekta uključe **poticajna sredstva**, kao opća pomoć države iz državnog proračuna ili poticajna sredstva iz europskih fondova, onda se bodovi za dobivene financijske poticaje vrednuju kako je prikazano u slici 21.

Slika 21: Bodovanje poticajnih financijskih sredstava



Izvor 31: Storz M. A., Frank M., *Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest*, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004., p.38.

Projekt će se smatrati podobnim za javno-privatno partnerstvo ukoliko nisu odobrena državna ili druga poticajna financijska sredstva za realizaciju projekta. Ako su poticajna sredstva ostvarena projekt je podoban za javno-privatno partnerstvo pod uvjetom da u financiranju projekt sudjeluje privatni

partner. Ako su poticajna sredstva dobivena a privatni partner ne sudjeluje u financiranju projekta, projekt je podoban za javno-privatno partnerstvo pod uvjetom da ostvarena poticajna sredstva nisu veća od 15% ukupnih investicijskih sredstava. Onaj projekt koji osvoji 0 bodova nije podoban za javno-privatno partnerstvo.

Objedinjavanje većeg broja pojedinačnih projekata u jedan jedinstveni potencijalni projekt javno privatnog partnerstva boduje se na osnovu **lokacije i djelatnosti** javne infrastrukture. Pretpostavimo da se za objedinjavanje po lokaciji može osvojiti 50 bodova, a za objedinjavanje po djelatnosti također 50 bodova. Projekt je kompetentan za javno-privatno partnerstvo ako prikupi najmanje 50 bodova. Povezivanje projekata po bilo kojoj osnovi u jedan jedinstveni projekt daje u ovom primjeru potencijalnom projektu podobnost za javno-privatno partnerstvo.

Nakon utvrđivanja bodova po svakom pojedinačnom kriteriju slijedi **sumiranje osvojenih bodova** kako je prikazano u tablici 8. Pri tome se mogu uzeti u obzir dodatni ponderi ukoliko se želi dati poseban naglasak pojedinim kriterijima.

Tablica 8: Ukupna podobnost potencijalnog projekta za javno-privatno partnerstvo

Projektni kriteriji:	Ponder	Bodovi	Ukupno
Investicijski volumen i poslovna površina	45%	62	27,9
Prijenos javnih zadaća na privatni sektor	30%	85	25,5
Financijski poticaji	15%	100	15,0
Lokacija	10%	100	10,0
Ukupno ostvareni rezultat:			78,4

Izvor 32: Storz M. A., Frank M., **Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest**, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004., p.40.

Može se odrediti da se u ukupnoj sumi ostvarenog rezultata mora prikupiti najmanje 70 bodova u postizanju podobnosti projekta za javno-privatno partnerstvu. Ako investicijski volumen za određeni potencijalni projekt javno-privatnog partnerstva iznosi 70 mili. Kn a poslovna površina 3.000 m²; ako se navedeni projekt namjerava realizirati putem BFOT-modela bez javnih poticajnih financijskih sredstava ali uz angažman privatnog kapitala; ako je povezivanje većeg broja manjih projekta u jedan jedinstveni projekt izvršeno po lokaciji i djelatnosti javne infrastrukture, tada ukupan broj osvojenih bodova u ovom primjeru iznosi 78,4 bodova. Potencijalni projekt je podoban za javno-privatno partnerstvo. Projekti koji ne mogu postići tako zadani broj bodova smatrat će se nepodobnima za javno-privatno partnerstvo te se preporuča njihova realizacija putem klasičnog modela isporuke javnih dobara.

4.2 Standardizacija kvalitete i prognoza isplativosti

Nakon pripreme projekta slijedi konačna procjena potencijalnog projekta javno-privatnog partnerstva, prikazana u slici 22, koja se sastoji od sljedećih koraka:

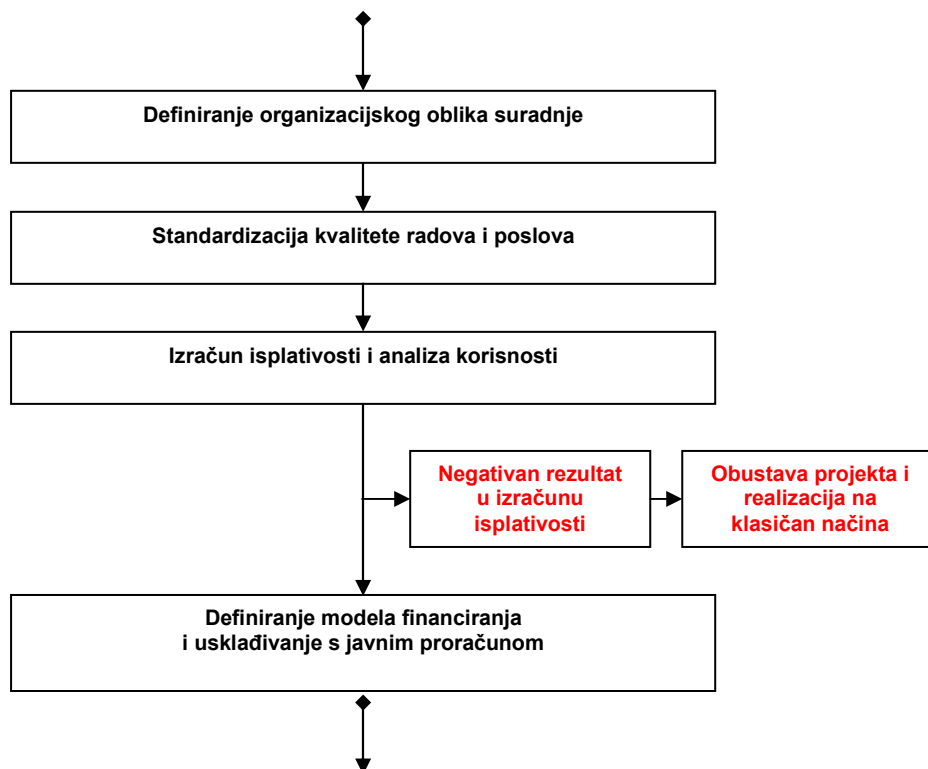
- definiranje organizacijskog oblika suradnje između javnog i privatnog partnera;
- definiranje standarda kvalitete i očekivanih rezultata privatnog partnera u isporuci javnih dobara;
- izračun isplativosti modela javno-privatnog partnerstva u odnosu na klasičan model isporuke javnih dobara – ukoliko javno privatno partnerstvo nije isplativo obustavlja se daljnja realizacija projekta;
- definiranje modela financiranja i usklađivanje s javnim proračunom.

4.2.1 Specifikacija rezultata

Polazeći od mogućih modela suradnje (vlasnički, leasing, koncesijski i projektni model) između javnog i privatnog partnera te tehnika suradnje koje iz toga proizlaze, odabir određenog oblika **organizacijske suradnje** zavisi o mogućnosti naplate korisničkih naknada. Ukoliko takva mogućnost nije prisutna koncesijski modeli nije primjenjivi. Javna uprava također nije uvijek zainteresirana za prijenos vlasništva javne infrastrukture na privatnog partnera te kasnijeg povrata navedenog vlasništva u javni sektor, zbog problematike koja je vezana uz javno dobro. Time vlasnički i leasing modeli predstavljaju posebna rješenja u

suradnji javnog i privatnog partnera prilikom isporuke javnih dobara. Model koji je najbliži definiciji pojmu "javno-privatno partnerstvo" je projektni model.

Slika 22: Procjena projekta

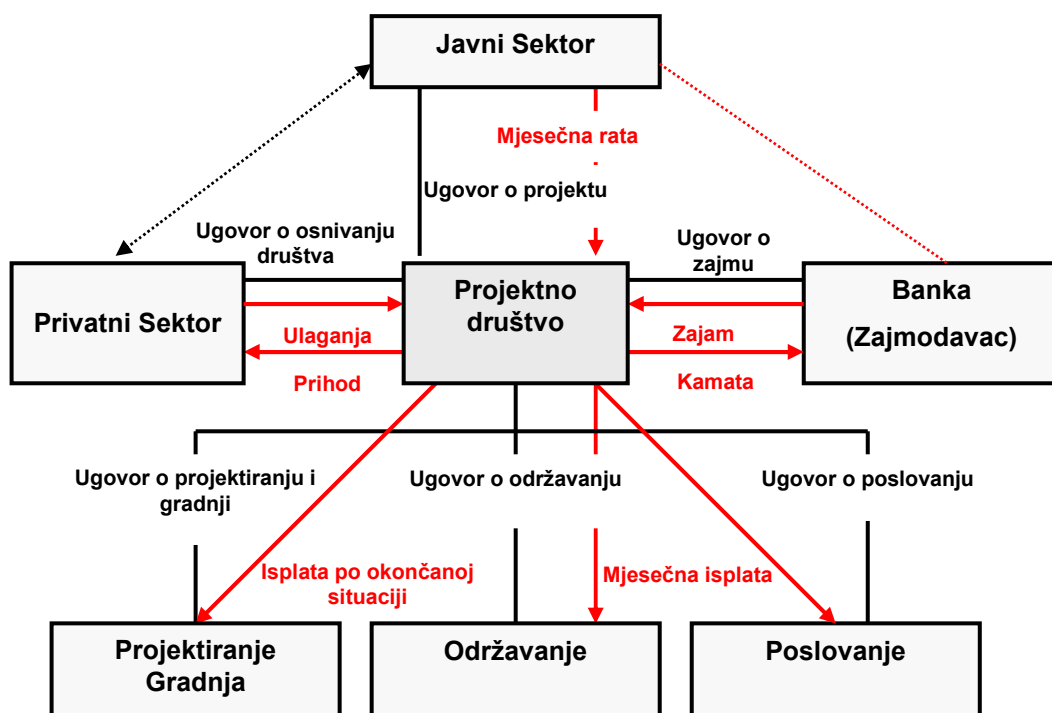


Izvor33: obrada autora

U **projektnom modelu** prikazanom na slici 23 definirane su najšire moguće djelatnosti javno-privatnog partnerstva: projektiranje, novogradnja, financiranje i poslovanje (DBFO model) s održavanjem javne infrastrukture. Djelatnosti koje se javno-privatnim partnerstvom ne mogu prenijeti na privatnog partnera su stručne djelatnosti unutar javne uprave, kao što je pedagogija ili razvoj nastavnih planova i programa u obrazovanju, medicinska pitanja u zdravstvu i slično. Obavljanje navedenih zadaća ili djelatnosti uključujući financiranje projekta na sebe preuzima zajedničko projektno društvo. Navedeno društvo nalazi se u zajedničkom vlasničkom odnosu javnog i privatnog partnera, pri čemu osnivački udio javnog partnera u pravilu iznosi 51% a udio privatnog partnera 49%. Općenito se organizacijski oblici javno-privatnog partnerstva mogu podijeliti na projektne i ugovorne oblike suradnje, pri čemu kod ugovornih oblika suradnje najčešće ne dolazi do osnivanja zajedničkog projektnog društva.

Definiranje organizacijskog oblik i tehnika suradnje između javnog i privatnog partnera predstavlja jedan od ključnih dokumenata u javno-privatnom partnerstvu. Upravo o organizaciji suradnje javnog i privatnog partnera zavisi kvaliteta njihovih međusobnih odnosa kao i jasna međusobna podjela poslovnih zadataka.

Slika 23: Projektni model javno-privatnog partnerstva



Izvor 34: grupa autora, Public Private Partnership in NRW, Organisationsmodelle, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003., p. 18. i 20.

Definiranjem organizacijskog oblika suradnje između javnog i privatnog partnera konačno se dakle definiraju javni poslovi koji se prenose na privatnog partnera kao i mogućnost naplate korisničkih naknada. Za svaki preneti javni posao se zatim izrađuje **specifikacija svih radova i usluga** koje privatni partner treba izvršiti u okviru dobivene javne zadaće. Detaljan opis radova i usluga koje privatni partner mora ispuniti predstavlja zapravo standardizaciju očekivane kvalitete, odnosno izlazne rezultate projekta javno-privatnog partnerstva. Navedena standardizacija je neophodna iz više razloga:¹¹⁹

¹¹⁹ O tome detaljnije cf.: Schlicht W., Public Private Partnership im Hochbau, Outputspezifikationen, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003., p.7.

- definira se očekivana razina kvalitete radova i usluga ("Service Level Agreements");
- definiraju se izlazni rezultati koji se javno-privatnim partnerstvom žele postići;
- definiraju se detaljni podaci koji su potrebni za izračun isplativosti – kvaliteta radova i usluga određuje konačnu cijenu koštanja projekta javno-privatnog partnerstva;
- javni sektor se priprema za kasnije pregovaranje i definiranje ugovora o javno-privatnom partnerstvu;
- privatnom sektoru se na transparentan način može u javnom natječaju prikazati što se od njega očekuje.

Definiranje izlaznih rezultata potencijalnog projekta predstavlja također jedan od ključnih dokumenata u javno-privatnom partnerstvu. Uz pomoć izlaznih rezultata definira se javno dobro i rezultati koji se očekuju od privatnog partnera. Izlazni rezultat definira što se želi postići a da pri tome ne definira kako će se to postići. Opis izlaznog rezultata ima dakle opći karakter što omogućuje privatnom partneru uvođenje inovativnih rješenja u način postizanja traženog rezultata.

Specifikacija i standardizacija radova i usluga može se opisati u tabelarnom obliku kako je prikazano na primjeru u tablici sljedećoj tablici 9.

Tablica 9: Specifikacija izlaznih rezultata

...
...	Gradnja	Sanacija	Opis rezultata
3.10. Građevinski standardi			
Krov	X	X	<ul style="list-style-type: none"> • Krov mora biti izgrađen hermetično i nepromočno od materijala koji zahtijeva minimalno održavanje; • Odvodnja mora biti osigurana a šumovi oborina moraju se svesti na najmanju mjeru; • Sigurnost kretanja po krovu mora biti uspostavljena; • Krov mora imati minimalnu refleksiju svjetla i mora biti minimalno podložan promjenama u temperaturi; • Krovni prozori moraju propuštati dovoljno svjetla, trebaju biti tako konstruirani da se ne mogu iznutra po volji otvarati te moraju pružati hermetičnost od vanjskih utjecaja.
Odvodnja oborina	X	X	<ul style="list-style-type: none"> • Odvodnja oborina mora biti tako konstruirana da uspon po odvodnim cijevima i oštećenja uslijed udaraca nisu mogući; • Neovlaštenim osobama preko konstrukcije ne smije biti omogućen pristup objektu • Konstrukcija mora biti dovoljno čvrsta da može izdržati popravke, npr. naslon skala na konstrukciju.

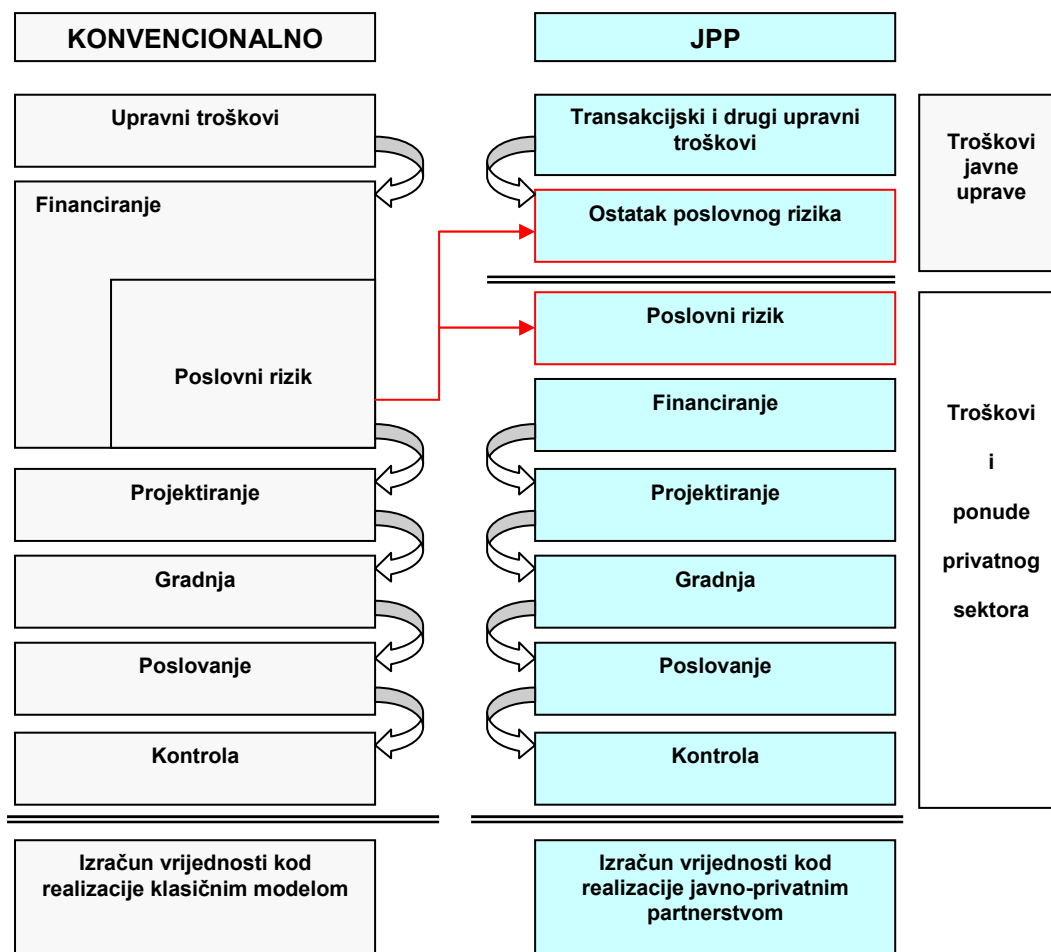
Vanjski zidovi i fasada	X	X	<ul style="list-style-type: none"> • Vanjski zidovi moraju biti nepromočni i otporni na vremenske prilike, od materijala koji ne zahtijeva složeno održavanje i koji je dovoljno otporan na vandalizam; • Grafiti se moraju s lakoćom dati odstraniti.
...
4.5. Čišćenje i upravljanje otpadom	-	-	
4.5.1 Čišćenje			
Opće odredbe			<ul style="list-style-type: none"> • Održavanje higijenski čistog i sigurnog okoliša koji je primjeren funkcioniranju javne infrastrukture; • Svaki korisnik i posjetitelj javne infrastrukture mora objekt koristiti sigurno i komforno; • Pružatelj usluge određuje vrijeme čišćenja koji je primjeren potrebama javne infrastrukture.
Čišćenje			<ul style="list-style-type: none"> • Korisne površine moraju biti slobodne od otpada tako da ne izazivaju sigurnosne i zdravstvene probleme ili neugodnosti; • Na svaku prijavštinu ili drugo izvanredno onečišćenje mora se reagirati u pravodobno vrijeme; • U slučaju grafita i drugih stranih oznaka u zgradi ili izvan zgrade moraju se poduzeti mjere za odstranjivanje ili nevidljivost oznaka.
...			...
4.5.2 Otpad			
Opće odredbe			<ul style="list-style-type: none"> • Mora se osigurati legalno i sigurno odstranjivanje svih otpada.
Prikupljanje i odvoz otpada			<ul style="list-style-type: none"> • Posude za prikupljanje otpada u zgradi i izvan zgrade se prazne u pravilnim razmacima ili po potrebi; • Otpad se prikuplja na za to predviđeno mjesto koje je osigurano i higijensko; • Prikupljeni otpad se redovito odvozi.
...			...

Izvor 35: Schlicht W., Public Private Partnership im Hochbau, Outputspezifikationen, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003., p.27.-79.

4.2.2 Izračun troškova realizacije projekta

Na osnovu specifikacije i standardizacije radova i usluga te opisanih izlaznih rezultata koji se očekuju od privatnog partnera, zajedno s podacima koji su prikupljeni u ranijem procesu upravljanja projektom, može se izraditi procjena ukupnih troškova potencijalnog projekta javno-privatnog partnerstva. Iako građevinske i druge cijene na tržištu nisu standardne, svakom od navedenih izlaznih rezultata pridodaje se određena cijena. Do podataka o kretanju cijena na građevinskom ili nekom drugom tržištu može se doći dodatnim istraživanjem tržišta. Predviđanja i prognoze razvoja cijena mogu se pri tome temeljiti na indeksu potrošačkih cijena ili na indeksu građevinskih cijena.

Slika 24: Public Sector Comparator – izračun isplativosti projekta



Izvor 36: Horn K.-U., Public Private Partnership im Hochbau, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003., p.25.

Dobiveni ukupni troškovi za potencijalni projekt javno-privatnog partnerstva se zatim uspoređuju s ukupnim troškovima klasičnog modela isporuke javnih dobara. Navedena usporedba čini se uz pomoću usporedbene analize ili "Public Sector Comparator-a" kao što je prikazano u slici 24.

Polazi se od pretpostavke da je konvencionalan model najbolje projektno rješenje. Potrebno je dokazati suprotno odnosno potrebno je dokazati da je potencijalni **projekt javno-privatnog partnerstva povoljniji u odnosu na konvencionalan ili klasičan model**. Da bi se osigurala usporedivost podataka koriste se prethodno definirane specifikacije te standardi poslova i usluga kao osnova za izračun u oba dva modela. Također se i kod klasičnog modela podaci iskazuju za cjelokupni životni ciklus projekta u trajanju od 20 do 30 godina.

U izračunu isplativosti koristi se metoda gotovinske vrijednosti za **kvantitativno brožčanu usporedbu** a analiza korisnih vrijednosti za **kvalitativnu usporedbu**. Troškovi pojedinih projektnih faza projektiranja, gradnje, financiranja i poslovanja raspoređuju se po različitim vremenskim razdobljima koja su međusobno značajno udaljena. Da bi se mogla odrediti mjesečna ili godišnja naknada privatnom partneru za isporučeno javno dobro za cjelokupno vrijeme trajanja ugovora potrebno je vremenski udaljene troškove i naknade učiniti usporedivima. To omogućuje metoda gotovinske vrijednosti uz korištenje odgovarajuće diskontne stope.

Analiza korisnih vrijednosti koristi se za kvalifikaciju i verifikaciju rezultata koji je dobiven u izračunu isplativosti. U navedenom kvalitativnom istraživanju potrebno je definirati kvalitativne kriteriji za podatke koji se ne mogu izraziti u novčanim vrijednostima. Takvi se kriteriji po svojoj prirodi mogu odnositi na urbanizam, građenje, ekologiju i društveno-ekonomsko okruženje. U procjenu spomenutih kriterija potrebno je uključiti što veći broj sudionika koji imaju za zadaću: definirati kvalitativne kriterije, ponderirati definirane kriterije i izvršiti bodovanje prema kriterijima. Multiplikacija dodijeljenih bodova s ponderima daje pojedinačne rezultate po kriteriju a zbroj pojedinačnih rezultata predstavlja korisnu vrijednost predložene projektne varijante.

Osnovni troškovi projekta dijele se prema pojedinim projektnim fazama ili razdobljima. **Upravni i transakcijski troškovi** odnose se na troškove pripreme projekta. To su troškovi prikupljanja informacija i izrade do sada spomenutih

dokumenata te troškovi održavanja javnog natječaja, pregovaranja, pripreme i zaključivanja ugovora.

Za izračun **poslovnih rizika**¹²⁰ koristi se metoda procjene rizika. Poslovni rizici se definiraju i kategoriziraju po vrstama. Tako možemo razlikovati projektne rizike kvalitete, rizik promjena i odobrenja, građevinske rizike zemljišta, troškova i trajanja gradnje, poslovne rizike upravljanja, troškova, tehnološke opreme, vandalizma i korisničkih naknada te rizike koji proizlaze iz viših prirodnih, političkih, zakonodavnih i financijskih okolnosti. Nakon što su poslovni rizici definirani i kategorizirani utvrđuje se osnovno djelovanje pojedinog rizika na povećanje troškova. Kvantifikacija navedenog djelovanja vrši se procjenom iznosa moguće štete te se prikazuje u postotku. Nadalje se procjenjuje vjerojatnost nastupanja za svaki poslovni rizik koja se također iskazuje u postotku. Konačni izračun vrijednosti pojedinog poslovnog rizika dobiva se multiplikacijom procijenjenog iznosa nastale štete s vjerojatnosti nastupanja poslovnog rizika. Na kraju se pojedini poslovni rizici raspoređuju prema projektnim vremenskim razdobljima u kojima mogu nastupati te se dodatno diskontiraju.

Ako se na primjer pretpostavi da troškovi projektiranja javne infrastrukture iznose 10 mili. Kn i da će rizik promjene u projektiranju djelovati na povećanje projektnih troškova, tada možemo procijeniti da će šteta nastupanjem takvog rizika iznositi 5%. Troškovi projektiranja povećat će se dakle za 500.000 Kn. Vjerojatnost nastupanja ovog poslovnog rizika iznosi prema procjenama 10%. Relativna vrijednost rizika promjene u projektiranju time iznosi 0,5% što je rezultat multiplikacije štete od 5% i vjerojatnosti od 10%. Apsolutna vrijednost navedenog poslovnog rizika iznosi 50.000 Kn što je rezultat multiplikacije nominalne štete u iznosu od 500.000 Kn i vjerojatnosti od 10%. Dobiveni rezultati odnose se na vremensko razdoblje projektiranja javne infrastrukture.

Nakon izračuna vrijednosti za sve poslovne rizike vrši se **alokacija rizika između privatnog i javnog partnera**. Uvriježeno je pravilo da pojedinim poslovnim rizikom upravlja onaj partner koji raspolaže s najvećim kompetencijama za upravljanje tim poslovnim rizikom. Naknadu štete za

¹²⁰ O tome detaljnije cf.: Horn K.-U., Public Private Partnership im Hochbau, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003., p.22.-23.

poslovne rizike zadržane na strani javne uprave snosi javna uprava, dok za poslovne rizike koji su prenijeti na privatnog partnera štetu snosi privatni poduzetnik. Optimalna alokacija poslovnih rizika snažno djeluje na efikasnost privatnog i javnog partnera u realizaciji projekta.

Troškovi financiranja odnose se u prvom redu na troškove servisiranja te na troškove otplate kamata i glavnice ako je financiranje izvršeno putem kreditiranja.

Projektiranje i gradnja je vezana uz sljedeće troškove: investicijske troškove (zemljište, priprema zemljišta, građevinska konstrukcija, tehnička oprema, vanjska oprema, opremanje i umjetnička djela, sporedni troškovi), transakcijske troškove (dodatno strukturiranje projekta i troškovi vanjskih savjetnika) i troškova uprave (personalni troškovi, tehničko, infrastrukturno i trgovačko upravljanje javnom infrastrukturom u dijelu koji se odnosi na projektiranje i gradnju).

Poslovanje javnom infrastrukturom može izazvati sljedeće troškove: troškove uprave (personalni trošak, tehničko, infrastrukturno i trgovačko upravljanje javnim objektom u dijelu koji se odnosi na poslovanje), transakcijske troškove (dodatni konzalting, održavanje centralne baze podataka i ostali troškovi), troškove održavanja (inspekcije, održavanje opreme, popravci, investicijsko održavanje, tehnička oprema, vanjska oprema, ugrađivanje, troškovi vode i otpadnih voda, grijanja, struje, čišćenje, usluge domara, održavanje okoliša, čistoća, uredski troškovi, računovodstvo, najam, otpisi, porezi, naknade, osiguranja, upravljanje ugovorima i ostali trgovački troškovi) i troškove ostvarivanja prihoda ukoliko se tijekom poslovanja projekta naplaćuju korisničke naknade ili ostali prihodi.

Putem **kontrole** vrši se obračun poslovanja zbog čega treba uzeti u obzir transakcijske troškove nadzora privatnog partnera u postizanju izlaznih rezultata te troškove obračuna dobiti ili gubitka. Ako se predviđa da će projekt u svom poslovanju ostvariti dobit onda predviđenu dobit treba odbiti od ukupnih troškova. Ako se predviđa gubitak onda se taj iznos dodaje ukupnim troškovima.

Potencijalni projekt javno-privatnog partnerstva je isplativ u onom slučaju kada su ukupni troškovi modela javno-privatnog partnerstva niži ili jednaki

troškovima klasičnog modela isporuke javnih dobara. Ukoliko je javno-privatno partnerstvo po svojim troškovima skuplji model u odnosu na klasičan model obustavit će se daljnja realizacija potencijalnog projekta javno-privatnog partnerstva te se preporuča klasičan način izgradnje javne infrastrukture. Nakon izračuna isplativosti projekta i ako je utvrđeno da je potencijalni projekt javno-privatnog partnerstva najpovoljnija opcija, pristupa se konačnom definiranju **modela financiranja** i usklađivanju s javnim proračunom. Oba dva dokumenta također predstavljaju ključne dokumente za javno privatno partnerstvo.

Određeni standardni koncept prema kojem se projekti javno-privatnog partnerstva financiraju za sada ne postoji. Izbor alternative financiranja kao i konkretno strukturiranje financijskog modela (udio vlastitog i tuđeg kapitala, vrijeme trajanja kredita, modaliteti povrata kredita i slično) ovisi o konkretnom organizacijskom modelu javno-privatnog partnerstva, raspodjeli i prijenosu javnih poslova i poslovnih rizika na privatnog partnera te konkretnim zakonskim uvjetima. Međutim ipak je preporučljivo primjenjivati određene financijske aspekte javno-privatnog partnerstva.

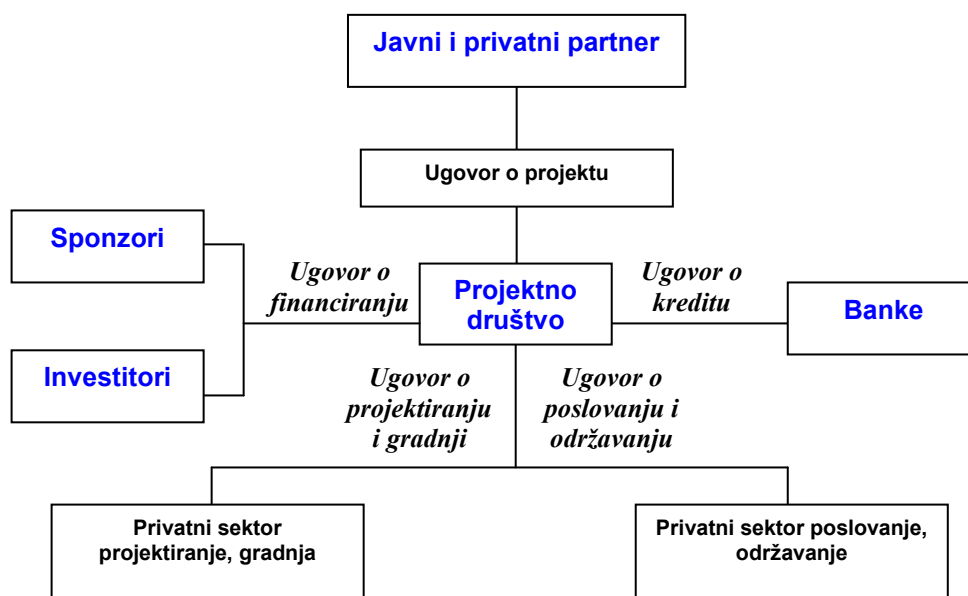
U prvom redu treba uzeti u obzir da se pod projektnim financiranjem podrazumijeva financiranje samostalne i ograničene ekonomske jedinice kojom prilikom zajmodavci obraćaju pažnju primarno na očekivane tokove novca (Cash Flow) koji će se odvijati u navedenoj jedinici (Cash Flow Related Lending). Gledano sa aspekta zajmodavca odlučujuću ulogu igra mogućnost ostvarivanja projektnih prihoda i projektna struktura poslovnih rizika. Odlučujuće je takvo stanje projekta koje omogućuje stvaranje dovoljno velikih tokova novca koji mogu pokriti kreditne i poslovne troškove tijekom cjelokupnog vremena odvijanja kreditnih odnosa. Bonitet zajmoprimca nije značajan već njegova ekonomska i tehnička sposobnost u ispunjavanju preuzetih ugovornih i projektnih odredbi.¹²¹

Polazi se od pretpostavke da će javni i privatni partner osnovati zajedničko projektno društvo. Zajedničko projektno društvo je zaduženo za realizaciju projekta. Ukoliko javni partner raspolaže s dovoljno financijskog kapitala projekt će se financirati **javnim izvorima kapitala**. Ako javni partner ne raspolaže s dovoljno financijskih sredstava u javnom proračunu, zadaća

¹²¹ O tome detaljnije cf.: Weber M., Moss O., Schwichow W., Public Private Partnership im Hochbau, Finanzierungsleitfaden, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004., p.17.-18.

financiranja projekta prenijet će se djelomično ili u potpunosti na privatnog partnera. Uloženi **privatni kapital** mora se privatnom partneru vratiti sukladno ugovorenim financijskim odredbama. Slika 25 daje prikaz osnovne strukture mogućih sudionika projektnog financiranja u okviru realizacije projekta javno-privatnog partnerstva:

Slika 25: Struktura projektnog financiranja



Izvor 37: Weber M., Moss O., Schwichow W., Public Private Partnership im Hochbau, Finanzierungslitfade, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004., p.18.

U situaciji u kojoj javni i privatni partner ne raspolažu s vlastitim kapitalom, potrebno je angažiranje tuđeg kapitala. Zajmoprimac je u tom slučaju projektno društvo a zajmodavci su banka, investitori i sponzori. Uvjeti pod kojima će projektno društvo ugovoriti angažiranje tuđeg kapitala u pravilu su drugačiji od uobičajenih uvjeta koji vladaju na financijskom tržištu što u najvećoj mjeri ovisi o pregovaračkoj moći javnog i privatnog partnera.

Angažiranje tuđeg kapitala od **banke** regulira se ugovorom o kreditu. Banka stavlja projektnom društvu na raspolaganje određeni kreditni iznos a obveza projektnog društva je povrat kredita s glavnicom i pripadajućim kamatama.

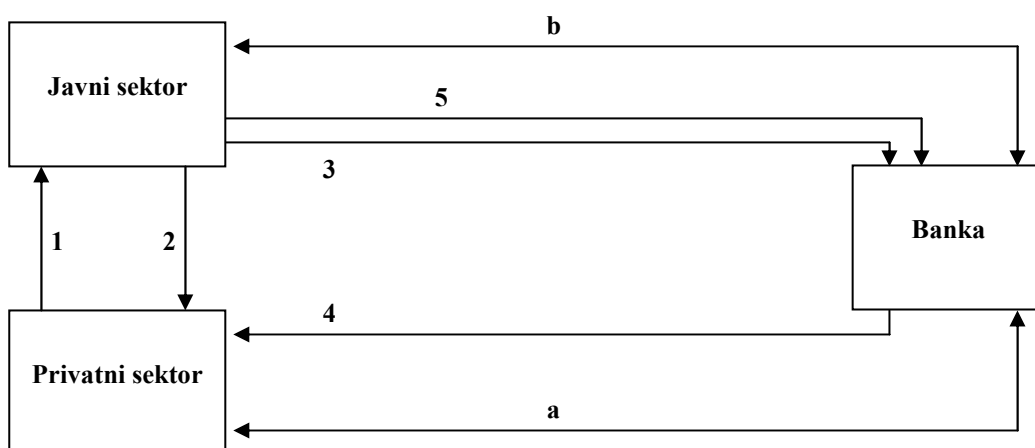
Moguće je dobivanje tuđeg kapitala od aktivnih investitora kao što su **sponzori** ili grupa sponzora putem ugovora o financiranju. Sponzori ulažu svoj

kapital u vlasničku glavnicu projekta i osiguravaju stalni pritek kapitala čak i u slučaju kada projektni troškovi prelaze planirane iznose. Sponzori mogu podupirati projekt i operativnim davanjima kao što je opremanje javnog objekta, sudjelovanje u poslovanju ili nabavka tehničkih uređaja. Osnovni interes sponzora je putem dugoročnog sudjelovanja u projektu osigurati povrat svog uloženog kapitala zajedno s kamatama. Mogući su i drugi interesi. Na primjer povećanje ugleda sponzora, zaključivanje dugoročnih ugovora o isporuci sirovina i materijala ili kupnji proizvoda.

Daljnji izvor angažiranja tuđeg kapitala su **investitori** ili domaća te međunarodna kapitalna i investicijska društva. Investitore se često naziva i pasivnim investitorima obzirom da je njihov primarni cilj povrat uloženog kapitala uvećan za ugovorene kamatne stope. Pasivni investitori ne ulažu u vlasničku glavnicu projekta i ne sudjeluju u poslovanju društva. Zato se ovi investitori obično javljaju nakon početka poslovanja kada je projektno društvo osiguralo dovoljne novčane tokove za povrat uloženog kapitala. Umjesto povrata glavnice i pripadajuće kamate moguće je i s pasivnim investitorima ugovoriti sekundarne koristi koje su primarno vezane za buduće poslovne odnose s projektnim društvom.

Poseban model reguliranja međusobnih finansijskih odnosa između banke, javnog i privatnog partnera naziva se "**Forfait**" prikazan u slici 26.

Slika 26: Forfait



Izvor 38: Rakel J., Weber M., *Public Private Partnership im Hochbau, Public Private Partnership und Neues Kommunales Finanzmanagement*, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007., p.38.

Pod forfaitiranjem podrazumijeva se bezregresna prodaja postojećih ili budućih potraživanja od strane određenog prodavača (u slučaju javno-privatnog partnerstva to je privatni partner) određenom kupcu potraživanja (u slučaju javno-privatnog partnerstva banka). U okviru forfaitiranja privatni partner prenosi svoja potraživanja od javne uprave na banku financijera koja zatim navedena potraživanja realizira u svoje ime. Ukoliko javna uprava nije u mogućnosti isplatiti banku na osnovu dostavljenog potraživanja banka nema pravo preuzeto potraživanje vratiti privatnom partneru. Time banka preuzima na sebe poslovni rizik neplaćanja potraživanja.

U prvom koraku (a) privatni partner zaključuje s bankom financijerom ugovor o međusobnoj kupnji i prodaji potraživanja, odnosno privatni partner prenosi svoja potraživanja na banku. Na osnovu navedenog ugovora banka zaključuje ugovor s javnim partnerom (b). Javni partner daje suglasnost za prethodno zaključeni ugovor između banke i privatnog partnera ali uvjetuje da će se isplata prema privatnim partnerom izvršiti uz nadzor kvalitete isporučenog javnog dobra. Banka je time dužna isplatiti privatnom partnerom ugovorena potraživanja uz dozvolu javnog partnera.

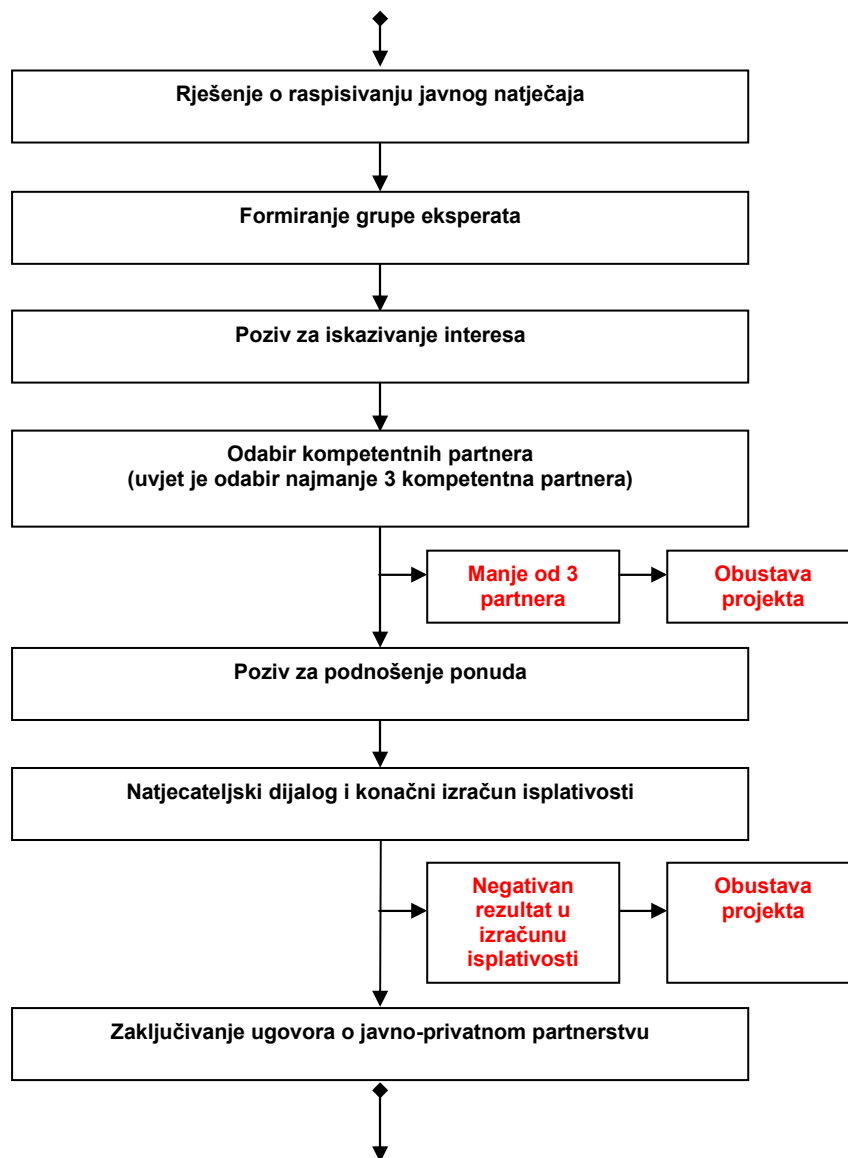
Nakon isporuke javnog dobra od strane privatnog partnera (1), javni partner vrši nadzor i kontrolu nad kvalitetom i količinom isporučenih javnih dobara (2). Na osnovu dobivenog atesta kojim se potvrđuje obujam i kvalitetu javni partner daje nalog banci (3) o isplati privatnog partnera, a banka na osnovu primljenog naloga vrši isplatu prema privatnom partneru (4). Posebnost ovog modela je stalna financijska likvidnost privatnog partnera (4) i u trenucima kada javni partner nije u mogućnosti izvršavati svoje ugovorene isplate. Plaćanja prema privatnom partneru izvršava banka na osnovu naloga javne uprave. Time privatni partner ne ovisi o mjesečnim naknadama koje je ugovorio s javnim sektorom. Javna uprava je u mogućnosti plaćati isporučena javna dobra i u kasnijim razdobljima (5) a ne isključivo putem mjesečnih naknada. To omogućuje bolju sinkronizaciju s ostvarivanjem prihoda javnog proračuna.

4.3 Javni natječaj i zaključivanje ugovora o projektu

Tek nakon opisane sveobuhvatne pripreme i procjene potencijalnog projekta javno-privatnog partnerstva moguće je raspisivanje javnog natječaja. Javni natječaj kako je prikazano u slici 27 sastoji se od sljedećih koraka:

- rješenje o raspisivanju javnog natječaja;
- formiranje grupe eksperata za upravljanje javnim natječajem;
- poziv za iskazivanje interesa;
- odabir potencijalnih privatnih partnera koji su kompetentni za javno-privatno partnerstvo – ukoliko se ne može odabrati najmanje tri kompetentna partnera realizacija projekta se stopira;
- poziv za podnošenje ponuda;
- natjecateljski dijalog i konačni izračun isplativosti projekta na osnovu dobivenih ponuda – ukoliko se utvrdi da javno-privatno partnerstvo nije isplativo realizacija projekta se stopira;
- zaključivanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

Slika 27: Javni natječaj i natjecateljski dijalog



Izvor 39: obrada autora

4.3.1 Konačni izračun isplativosti

Cjelokupan postupak javnog natječaja za javno-privatna partnerstva posebno je opisan u poglavlju 3.3.3. (Javni natječaj i ugovori o suradnji javnog i privatnog sektora). Zbog toga će se u ovom poglavlju istaknuti samo preostali značajni aspekti javnog natječaja i ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

Prilikom ocjenjivanja pristiglih ponuda od strane potencijalnih privatnih partnera treba uzeti u obzir isplativost pojedinih ponuda. Zato se pojedinačne ponude ocjenjuju uz pomoć prethodnog "Public Sector Comparator-a" ili modela izračuna isplativosti projekta. Privatni partner tijekom natjecateljskog dijaloga i podnošenjem svoje ponude nudi rješenja za postizanje traženih i opisanih izlaznih rezultata. Svaki ponuditelj nudit će različita rješenja. O tim rješenjima međutim ovise konačni ukupni troškovi projekta. Da bi mogli usporediti ponude navedenih ponuditelja potrebno je dakle još jednom primijeniti "Public Sector Comparator" i izračunati konačne troškove projekta za svaku ponudu.

Kako se u "Public Sector Comparator-u" zbog usporedivosti na strani klasičnog modela koriste kao osnova za izračun isti traženi izlazni rezultati, potrebno je i tu stranu "Public Sector Comparator-a" izračunati prema svim pristiglim ponudama. Time se za svaku ponudu potencijalnih privatnih partnera dobiva potpuni izračun ukupnih troškova projekta po modelu javno-privatnog partnerstva i klasičnom modelu. Samo na osnovu takvog izračuna može se vršiti odabir konačnog partnera s kojim će se zaključiti ugovor o javno-privatnom partnerstvu.

Pri tome se ponude čiji su troškovi niži za 10% do 20% u odnosu na sljedeću najpovoljniju ponudu ne uzimaju u obzir jer se takvi troškovi i ponude smatraju nerealnima. Obveza je javne uprave u odnosu na takve ponude dodatno istraživanje kako bi se utvrdilo da li se radi o zloupotrebi troškova i cijena s posljedicom eliminacije ostalih ponuda iz daljnjeg natjecanja.

Najpovoljnijom ponudom smatra se ona ponuda koja u poznatim uvjetima plaćanja nudi optimalan razmjer između najnižih cijena s jedne strane i najveće kvalitete javnog dobra s druge strane na osnovu opisa očekivanih izlaznih

rezultata. Time se dobiva sljedeći popis kriterija¹²² koji određuju povoljnost pojedinačnih ponuda:

- ponuđene cijene i troškovi te iznosi mjesečnih naknada koje se privatnom partneru moraju isplatiti za isporučeno javno dobro;
- koncepcija, vrsta i način isporuke javnog dobra krajnjim korisnicima;
- predloženi tehnički i arhitektonski koncepti i rješenja;
- djelovanje i prihvatljivost predložene podjele poslovnih rizika;
- djelovanje i prihvatljivost predloženog ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

4.3.2 Ugovor o javno-privatnom partnerstvu

Svaki ugovor o javno-privatnom partnerstvu mora osigurati kvalitetu javnog dobra. U tu svrhu se ugovorno definiraju standardi ili razina kvalitete isporučenog javnog dobra ("Service Level Agreements"). Service Level Agreements su kvalitativno i kvantitativno izmjerljivi standardi koji se sastoje od mnoštva pojedinačnih definicija o mjernim jedinicama, vremenu izmjere, te metodama i postupcima mjerenja. Privatni partner mora dakle isporučiti javno dobro po određenoj kvaliteti koja se zatim provjerava i mjeri. Ako je ispunjena tražena kvaliteta u granicama definiranog standarda privatnom partneru se odobrava nagrada ili bonus. Ako se tražena kvaliteta ne postigne privatnom partneru se određuju sankcije najčešće u novčanom obliku ili malusi.

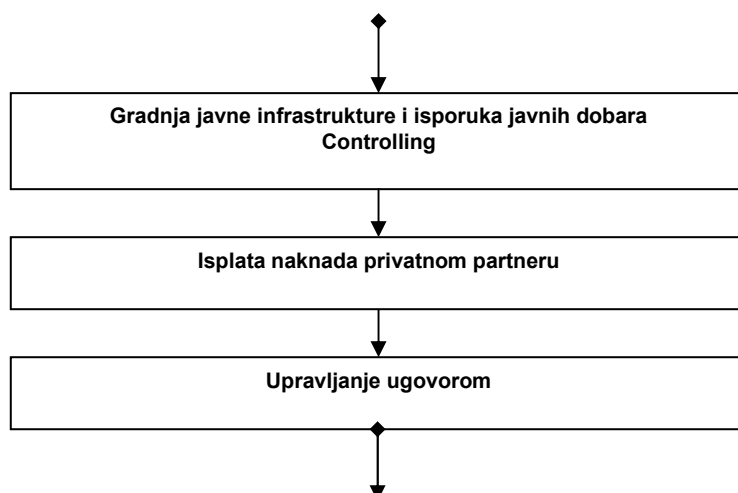
4.4 Nadzor i kontrola javne uprave

Nakon zaključivanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu slijedi realizacija i poslovanje projekta koje se sastoji, kako je prikazano u slici 28, od sljedećih koraka:

- gradnja javne infrastrukture i isporuka javnih dobara krajnjim korisnicima uz controlling privatnog partnera;
- obračun i isplata naknada privatnom partneru uz prilagođavanje javnog proračuna;
- upravljanje ugovorom i prilagođavanje ugovora novonastalim uvjetima.

¹²² O tome detaljnije cf.: Horn K.-U., Public Private Partnership im Hochbau, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003., p.26.

Slika 28: Realizacija i poslovanje projekta

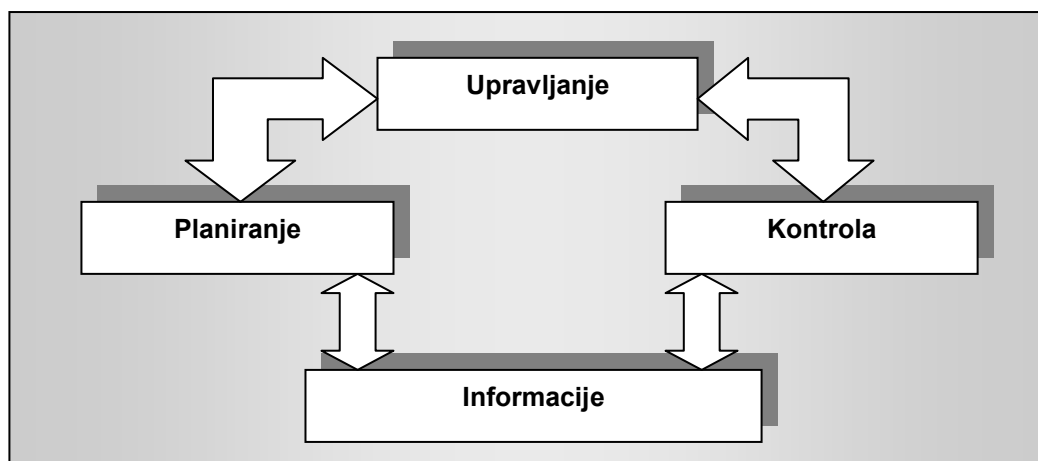


Izvor 40: obrada autora

4.4.1 Kontrola kvalitete javnih usluga

"Controlling objedinjuje zadaće prikupljanja i koordinacije informacija, planiranja, upravljanja i kontrole kako je prikazano u slici 29. Cilj controlling-a je priprema i izrada scenarija odlučivanja zbog postizanja optimalnih ekonomskih rezultata. Controlling služi dakle za pripremu odluka i za verifikaciju efikasnosti poduzetih mjera i odluka."¹²³

Slika 29: Struktura Controlling-a



Izvor 41: Gasteyer T., Prozessleitfaden Public-Private Partnership, Bertelsmann Stiftung, Clifford Chance Pünder, Initiative D21, Frankfurt am Main, <www.initiaved21.de>, (13.06.2008.), p.109.

¹²³ Gasteyer T., Prozessleitfaden Public-Private Partnership, Bertelsmann Stiftung, Clifford Chance Pünder, Initiative D21, Frankfurt am Main, <www.initiaved21.de>, (13.06.2008.), p.108.

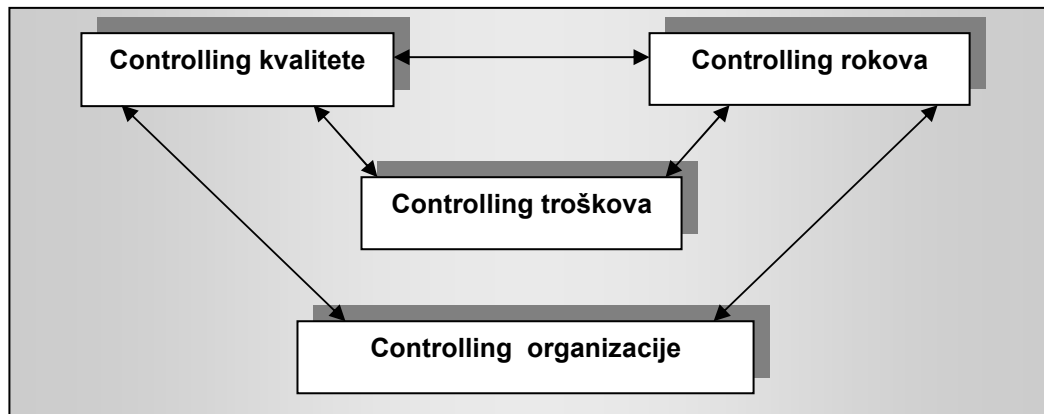
Na osnovu sistematskog prikupljanja informacija izrađuju se analize trenutnog stanja. Polazeći od analize trenutnog stanja definiraju se u okviru planiranja buduća stanja koja se želi postići, a u svrhu postizanje budućih stanja donošaju se upravljačke odluke. Nakon donošenja upravljačkih odluka slijedi kontrola implementacije usvojenih odluka u kojoj se utvrđuje da li se navedenim odlukama postigla planirana razina efikasnosti. Takva provjera efikasnosti odvija se ponovno u okviru analize sadašnjeg stanja čime se zatvara krug controlling-a.

U javno-privatnom partnerstvu možemo razlikovati operativni controlling od strateškog controlling-a. **Operativni controlling** se odnosi na kratkoročne i srednjoročne odluke kojima se upravlja s pojedinim postupcima u tekućem procesu poslovanja kao što su proizvodnost, likvidnost i rentabilnost. **Strateški controlling** se odnosi na dugoročna vremenska razdoblja. Posebnost strateškog controlling-a je pojačana analiza vanjskih aspekata te njihov razvoj i djelovanje na javno-privatno partnerstvo. Iz dobivenih spoznaja izvode se čimbenici uspjeha javno-privatnog partnerstva te se razvijaju posebne strategije usuglašene s daljnjim razvojem detektiranih čimbenika uspješnosti.

Osnovna pretpostavka efikasnog controlling-a je uvezivanje opisanog sustava u organizacijski model suradnje između javnog i privatnog partnera. Pri tome treba dodatno razlikovati usmjerenje poslovnog controlling-a od projektnog controlling-a. **Poslovni controlling** usmjeren je na upravljanje cjelokupnim poslovnim procesima s posebnim naglaskom na standardne poslovne procese koji se stalno ponavljaju. Za odluke koje se donošaju u okviru javno-privatnog partnerstva potrebna je dodatna primjena posebnog oblika **projektnog controlling-a** koji je primarno usmjeren na projektno specifične zahtjeve i okvirne uvjete poslovanja. U tu svrhu se poslovni controlling dodatno razvija s projektno specifičnim elementima koji će s rastućom individualnošću i kompleksnošću projekta pokrivati najznačajnije funkcije controlling-a. Javno-privatno partnerstvo karakteristično je po različitim projektnim zadaćama koje su raspoređene po različitim vremenskim razdobljima u životnom ciklusu projekta. To zahtijeva implementaciju takvog controlling-a koji je unutar projekta usuglašen s individualnim zahtjevima pojedinih projektnih faza.

Zato se efikasan controlling u okviru javno-privatnog partnerstva mora odnositi na različite funkcionalne razine i njihovu međuzavisnost kao što je prikazano u slici 30.

Slika 30: Međuzavisnost funkcionalnih razina Controlling-a



Izvor 42: Gasteyer T., Prozessleitfaden Public-Private Partnership, Bertelsmann Stiftung, Clifford Chance Pünder, Initiative D21, Frankfurt am Main, <www.initiatives21.de>, (13.06.2008.), p.110.

Controlling rokova odnosi se na pravovremeno odvijanje svih aktivnosti koje su pojedini sudionici u javno-privatnom partnerstvu preuzeli na sebe. To ne vrijedi samo za rokove izvođenja ili početne i završne rokove u odvijanju projekta, već i za rokove pripreme, sudjelovanja, dostave i odlučivanja javnog i privatnog partnera. Efikasna metoda controlling-a rokova je izrada analize sadašnjeg stanja i usporedba s planiranim stanjem. Vezano uz rokove mogu se odrediti nagrade i sankcije za slučaj pravovremenog ili prijevremenog postizanja roka te za slučaj nepostizanja rokova.

Controlling kvalitete sastoji se od razvoja i određivanja standarda kvalitete prilikom opisivanja izlaznih rezultata projekta te od upravljanje kvalitetom prilikom realizacije i poslovanja projekta. Controlling kvalitete zasniva se na ugovorno definiranim "Service Level Agreements".

Controlling troškova zadužen je za upravljanje i pridržavanje projektnog proračuna, održavanje likvidnosti poslovanja i tokove plaćanja u okviru kratkoročnog i dugoročnog financiranja. Zato controlling troškova zauzima centralno mjesto u ukupnoj strukturi controlling-a. Podaci iz preostalih funkcionalnih razina se ovdje sumiraju. Instrumenti controlling troškova su izrade troškovnih izvješća, usporedba trenutnog stanja s planiranim stanjem, obračun poslovanja, obračun troškova i obračun isporuke javnih dobara.

Glavna zadaća **controlling-a organizacije** je sistematizacija i upravljanje ugovornim obvezama koje se odnose na produktivnost, dostavu javnog dobra,

sudjelovanje i koordinaciju javnog i privatnog partnera te njihovog procesa zajedničkog odlučivanja unutar projektno specifične organizacije javno-privatnog partnerstva. Kao instrumenti controlling organizacije koriste se informatički podržano upravljanje poslovnim planom, sustavi upravljanja dokumentima ili sistematizirani sustav obrazaca za standardne procese.

Iz controlling troškova proizlazi dakle obračun isporuke javnih dobara te konačni **obračun novčane naknade** koja se privatnom partneru plaća za isporučeno javno dobro. Pri tome je potrebno osigurati pridržavanje privatnog partnera ugovornih odredbi koje se odnose na isporuku javnog dobra. U tu svrhu mogu se koristiti poticajni sustavi koji se baziraju na pozitivnim (sustav bonusa) i negativnim (sustav malusa) poticajima i koje kod konačnog obračuna novčane naknade za privatnog partnera treba uzeti u obzir. Sljedeći sustavi poticaja su uobičajeni:¹²⁴

- **sankcioniranje rokova** – nepridržavanje rokova kažnjava se novčano a pravodobno ispunjavanje zadaća se ne nagrađuje;
- **pridržavanje kvalitete** – u zavisnosti o propisanim standardima određuju se novčane kazne za neispunjavanje standarda i novčane nagrade za ispunjavanje standarda;
- **opcije** – dobivanje novčane naknade u određenom iznosu ovisi o ispunjavanju određenih uvjeta od kojih je najznačajniji nenastupanje poslovnih rizika;
- **sudjelovanje u rezultatima uspjeha** – ugovorno definirana međusobna raspodjela dobiti tijekom poslovanja projekta ili nakon zaključivanja projekta.

Različiti modeli javno-privatnog partnerstva razvijaju različitu raspodjelu odgovornosti i poslovnih rizika između javnog i privatnog partnera. O raspodjeli odgovornosti i poslovnih rizika zavisi pozicija pojedinog partnera unutar projekta, a ovisno o svojoj poziciji pojedini partneri razvijaju različite poslovne interese. To ukazuje na činjenicu da je za optimalno postizanje očekivanih rezultata u okviru javno-privatnog partnerstva potrebno pronaći odgovarajuće strategije koje će dugoročno osigurati kooperativnu i ugovornu volju javnog i privatnog partnera.

Takve strategije nazivaju se strategijama upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva a jedna od najčešće primjenjivanih strategija odnosi se na

¹²⁴ Gasteyer T., Prozessleitfaden Public-Private Partnership, Bertelsmann Stiftung, Clifford Chance Pünder, Initiative D21, Frankfurt am Main, <www.initiativesd21.de>, (13.06.2008.), p.114.

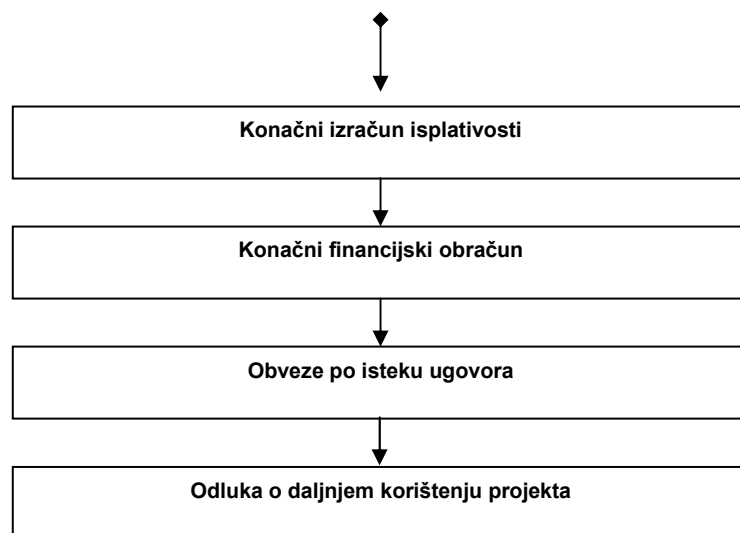
upravljanje promjenama. Klasični ugovori koji sadržavaju odredbe o preuzimanju poslovnih rizika, proizvodnosti i obvezama plaćanja oslanjaju se na pretpostavku da će definirani obujam proizvodnje u određenim proizvodnim uvjetima za primjereni iznos plaćanja biti izvršen. Ukoliko međutim nakon zaključivanja ugovor dođe do nepredviđenih promjena u proizvodnim uvjetima ili se ispostave promjene u obujmu proizvodnje, tada se u ugovorima o javno-privatnom partnerstvu obveze plaćanja moraju prilagoditi takvim novonastalim situacijama.

4.4.2 Nadzor iskorištavanja javnog dobra

Nakon realizacije i poslovanja projekta javno-privatnog partnerstva slijedi evaluacija iskorištenosti javnog dobra odnosno evaluacija projekta koja se, kako je prikazano u slici 31, sastoji od sljedećih koraka:

- konačni izračun isplativosti i mjerenje efikasnosti projekta javno-privatnog partnerstva;
- konačni financijski obračun s privatnim partnerom;
- istek ugovora i izvršavanje obveza po isteku ugovora;
- odlučivanje o daljnjem korištenju objekta.

Slika 31: Evaluacija projekta



Izvor 43: obrada autora

Iako se radi o zadnjem koraku ili zadnjoj fazi u modelu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva mora se napomenuti da se evaluacija

projekta ne primjenjuje isključivo nakon isteka ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Preporuča se naprotiv stalna i periodična evaluacija projekta i poslovanja javno-privatnog partnerstva. Navedena evaluacija je od izuzetne važnosti jer pruža empirijske i iskustvene podatke o stvarnom stanju projekta koji se mogu usporediti s planiranim veličinama.

Konačni ili periodični **izračun isplativosti** se pri tome temelji na već spomenutom "Public Sector Comparator-u" na osnovu kojeg se mogu izračunati konačni i ukupni troškovi projekta prema podacima koji su dobiveni iz uspostavljenog controlling-a. Ukoliko je u konačnom obračunu troškova projekta utvrđena određena dobit projekta onda se navedena dobit sukladno ugovornim odredbama dijeli između javnog i privatnog partnera. Isto se odnosi i na gubitke projekta. Također treba uzeti u obzir da kod pojedinih modela javno-privatnog partnerstva s transferom vlasništva javne infrastrukture iz privatnog sektora u javni sektor mogu proizaći dodatne financijske obveze javnog sektora prema privatnom partneru. Navedene iznose treba uzeti u obzir kod **konačnog financijskog obračuna**.

Moguća je opcija u kojoj se javna infrastruktura nalazi u vlasništvu javnog sektora čime **obveze i troškovi po isteku ugovora** pripadaju javnom partneru. Moguća je i druga opcija po kojoj se vlasništvo nad javnom infrastrukturom nalazi u privatnom vlasništvu. Tada je logično da troškove vezane uz zaključivanje projekta snosi privatni partner. Javna uprava o opisanim obvezama mora pravodobno voditi računa uzevši u obzir svoje potrebe i mogućnosti kao i ukupnu vrijednost javne infrastrukture te navedene obveze ugovorno definirati prilikom zaključivanja ugovora s privatnim partnerom.

Posebno pitanje koje se postavlja je **korištenje projekta** javno-privatnog partnerstva nakon isteka ugovornih odnosa između javnog i privatnog partnera. Javna infrastruktura nakon isteka poslovanja od 25 do 30 godina može se i dalje korisno upotrijebiti. Javna uprava u tom trenutku može zadovoljiti određene vlastite potrebe i zadržati javnu infrastrukturu u svom poslovanju, može javnu infrastrukturu ustupiti trećoj osobi na korištenje uz naplatu najma ili leasing-a ili može produžiti ugovor o javno-privatnom partnerstvu.

Za svaki projekt javno-privatnog partnerstva je najznačajnije da se prilikom upravljanja projektima osigura prisustvo onih elemenata u projektu koji

osiguravaju veću efikasnost javne uprave u isporukama javnih dobara. Polazeći od koncepcije "vrijednost za novac" i prethodno opisanog controlling-a proizlazi da su navedeni elementi upravo one veličine koje je potrebno posebno nadzirati a to su organizacija, kvaliteta, troškovi i rokovi. Dolazi se još jednom do zaključka da efikasnost projekta u prvom redu ovisi o sljedeći ključnim koracima:

- definiranje tehnika i **organizacijskog model** suradnje između javnog i privatnog partnera s implementacijom sustava controlling-a – omogućuje veću efikasnost poslovnih procesa i bržu gradnju javne infrastrukture;
- definiranje **izlaznih rezultata i standarda kvalitete** koje privatni partner mora ostvariti s implementacijom sustava bonusa i malusa – unapređuje kvalitetu isporučenog javnog dobra i pridržavanje privatnog partnera ugovornih odredbi;
- definiranje **troškovnog analitičkog modela** koji omogućuje usporedbu troškova projekta javno-privatnog partnerstva s klasičnim modelom isporuke javnog dobra i kvantitativno određivanje **međusobne raspodjele poslovnih rizika** – osigurava veću ekonomičnost i uštede u javnim financijama bez obzira na visoke transakcijske i agencijske troškove;
- definiranje **sustava controlling-a** omogućuje evaluaciju i nadzor projekta te mjerenje postignutih rezultata i efekata – prisutna je veća vjerojatnost postizanja očekivanih efekata i ciljeva javnih politika.

Dosadašnja praksa je pokazala da se opisani učinci mogu postići kako je na primjer navedeno u izvješću američke Federalne Administracije za Autoceste koji je upućen američkom Kongresu. Uštede u vremenu realizacije projekta iznose od 30% do 60%, razina kvalitete povećana je za 29% do 56%, a uštede u javnim troškovima iznose od 6% do 40%.¹²⁵

¹²⁵ O tome detaljnije cf.: United States Department of Transportation, Report to Congress on Public-Private Partnerships, December 2004, pp. 41-62

5. Javno-privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj

Agencija za promicanje izvoza i ulaganja je agencija Vlade Republike Hrvatske čija je osnovna zadaća definirana kao pružanje potpune usluge investitorima pri realizaciji ulagačkih projekata, predlaganje mjera za unaprjeđenje ulagačkog okruženja te prezentacija Hrvatske u inozemstvu kao poželjne ulagačke lokacije. Poslovanje i rad Agencije za promicanje izvoza i ulaganja organizirano je u četiri sektora: Sektor za strateško planiranje, Sektor za podršku ulagačima, Sektor za podršku izvoznicima te **Sektor za javno privatno partnerstvo** kako je prikazano u slici 32.

Slika 32: Agencija za promicanje izvoza i ulaganja



Izvor 44: Agencija za promicanje izvoza i ulaganja, O nama, <<http://www.apiu.hr/hr/Home.aspx?PageID=18>>, (14.06.2008.)

Sektor za javno-privatno partnerstvo započeo je s radom 1. ožujka 2007. godine a njegovi osnovni zadaci su:

- ustrojavanje Registra ugovora;
- davanje odgovora na upite kojima se traži 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 elemenata ugovora te davanje mišljenja na dostavljenu dokumentaciju;
- rad na unaprjeđenju zakonodavnog okvira za projekte;

- izučavanje razvoja prakse javno-privatnog partnerstva u državama Europske Unije te primjena najbolje prakse.

5.1 Zakonodavni okvir

Navedena agencija osnovana je temeljem Smjernica Vlade Republike Hrvatske za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (NN 98/06). Nadalje je spomenutim Smjernicama definira oblik javno-privatnog partnerstva koji je u hrvatskim uvjetima najprihvatljiviji a to je **ugovorni oblik javno-privatnog partnerstva**. Pored definiranja oblika koji će se primjenjivati u implementaciji projekata javno-privatnog partnerstva Smjernice upućuju na postupak izbora privatnog partnera, osnovne elemente ugovora između partnera, postupak odobravanja projekata i način kontrole realizacije i poslovanja projekata javno-privatnog partnerstva.¹²⁶

Privatni partner odabire se putem **javnog natječaja**. Kod postupka izbora privatnog partnera, u slučaju osobito složenih ugovora, koristi se "natjecateljski dijalog" sukladno smjernicama Europske Unije. Javni partner izdaje obavijest o nabavci u kojoj navodi svoje potrebe i zahtjeve i započinje razgovor s odabranim ponuditeljima s ciljem definiranja rješenja koja su najprikladnija za zadovoljavanje navedenih potreba. Tijekom ovog razgovora mogu se razmotriti svi aspekti ugovora s izabranim ponuditeljima. Javni partner nastavlja razgovor sve dok ne prepozna rješenje ili rješenja koja mogu zadovoljiti njegove potrebe. Nakon objave o završetku razgovora i nakon što javni partner o tome obavijesti ponuditelje zahtijeva se podnošenje konačne ponude na temelju dogovorenih rješenja. Ponuda mora sadržavati sve elemente koji su nužni i potrebni za realizaciju projekta. Slijedi procjena zaprimljenih ponuda na temelju kriterija navedenih u obavijesti o nabavci te se bira ekonomski najprihvatljivija ponuda.

Ugovor o javno-privatnom partnerstvu može sadržavati nekoliko osnovnih ugovora: o zakupu, o prodaji, o zasnivanju prava služnosti ili prava građenja, o davanju koncesije, o građenju, o djelu i slično. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu mora sadržavati sljedeće odredbe:

¹²⁶ O tome detaljnije cf.: Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva, Narodne novine, 2006., br. 98.

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 da pruži prihvatljivo jamstvo da će ti izdaci biti podmireni od treće osobe;
4. posljedice **neizvršenja ugovornih obveza** ugovornih strana i ugovorne kazne;
5. **obveze javnog partnera** uključujući iznos, način (najam ili licenca) i vrijeme davanja vlastitog uloga ako je takav ulog potreban te povrat uloga na kraju dogovorenog razdoblja.;
6. način i uvjete pod kojima **financijske ustanove** mogu sudjelovati u projektu;
7. minimalne **standarde** koji će se primijeniti pri projektiranju te standarde prostora i kvalitete javnog dobra kao i zahtjeve vezani uz realizaciju projekta;
8. mogućnost **poboljšanja javnih usluga** za vrijeme poslovanja projekta koji se pored ostalog mogu odnositi i na zaštitu okoliša ili očuvanje javnog zdravlja i sigurnosti;
9. **način i uvjete plaćanja;**
10. jasno definirane **korisničke naknade** osiguravajući pri tome da visina tih troškova bude u skladu sa zahtjevima učinkovitog korištenja javne infrastrukture i u skladu s mogućnostima korisnika nižih imovinskih kategorija;
11. potpunu **transparentnost i obvezu javnog partnera da objavi podatke** koji se odnose na projekt;
12. pravo privatnog partnera da tijekom trajanja ugovora uvede mjere **racionalizacije, poboljšanja ili inovacije** u način upravljanja projektom ili u način isporuke javnih dobara;
13. pravo javnog partnera da **nadzire realizaciju projekta** od strane privatnog partnera;
14. **vrijeme sklapanja ugovora**, uvjete produljenja ili skraćivanja ugovora i uvjete raskidanja ugovora prije isteka roka te visinu naknade u tom slučaju;
15. **osiguranje realizacije projekta** i dodatna jamstva te obveze ugovornih strana;
16. **definiranje vlasništva** po prestanku ugovora;
17. pravo javnog partnera da **raskine ugovor po diskrecijskoj osnovi** te iznos naknade privatnom partneru u tom slučaju;
18. postupak i način rješavanja **sporova;**

19. pravo privatnog partnera na **raspolaganje svojim potraživanjima** koja ima u odnosu na javnog partneru i krajnjeg korisnika;
20. pravo privatnog partnera da na treću osobu **prenese svoje obveze** prema javnom partneru.

U odnosu na ugovorne standarde iz međunarodnog pregleda nedostaje jasno iskazana obveza uvođenja sustava stimulacije u odnose između javnog i privatnog partnera. Pored posljedica neizvršavanja ugovornih obvezi putem ugovorenih kazni potrebno je odrediti i nagrade u slučaju izvršavanja ugovorenih odredbi, što je bitno s aspekta motiviranja privatnog partnera na pridržavanje ugovora. Nadalje nedostaje obveza ugovornog definiranja financijskih i poslovnih pokazatelja. Posebna pitanja koja također nisu obuhvaćena kao obavezne ugovorne odredbe su pitanje personala javne uprave koji eventualno mora preuzeti privatni partner te način prilagođavanja ugovora novonastalim situacijama u dugoročnom razdoblju.

Javni partner koji želi realizirati projekt primjenom javno-privatnog partnerstva dužan je dostaviti nadležnoj agenciji natječajnu dokumentaciju na uvid i mišljenje uključujući prijedlog ugovora. Agencija je dužna u roku od 30 dana izdati mišljenje o dostavljenoj dokumentaciji. Ukoliko Agencija ne izda mišljenje u navedenom roku smatrat će se da je mišljenje pozitivno. Agencije za promicanje ulaganja i izvoza osnovala je sukladno Smjernicama zaseban Sektor za javno-privatna partnerstva. Zadaci navedenog Sektora navedeni su u prethodnom poglavlju (vidi p. 145.). **Postupak odobravanja projekata** javno-privatnog partnerstva sastoji se od kontroliranja natječajne i ugovorne dokumentacije, alokacije rizika i ostalih elementa ugovora koji definiraju naknadu privatnom partneru, na osnovu čega se daje mišljenje na dostavljenu dokumentaciju u smislu potvrde da je projekt definiran po načelu javno-privatnog partnerstva. Navedeni sektor ima nadalje ovlasti objaviti nalaze u **postupku nadzora** projekta.

5.2 Iskustva javnih uprava u Republici Hrvatskoj

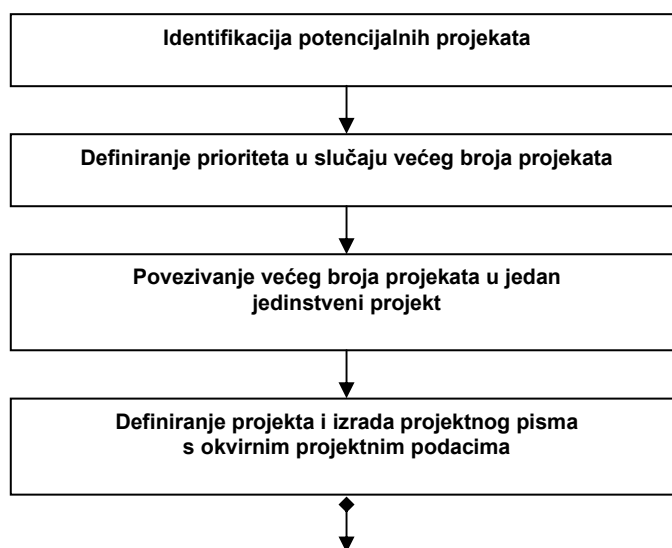
Tijekom 2007. godine u Gradu Koprivnici realiziran je projekt javno-privatnog partnerstva koji se odnosio na izgradnju koprivničke gimnazije s pripadajućom školskom sportskom dvoranom. U sklopu navedenog projekta izgrađena je i gradska sportska dvorana kao jedan jedinstveni projekt javno-

privatnog partnerstva.¹²⁷ U Gradu Varaždinu se tijekom 2008. godine gradi gradska sportska dvorana za sportske potrebe Grada Varaždina i Svjetskog Rukometnog Prvenstva koje će se održati u Republici Hrvatskoj, također po modelu javno-privatnog partnerstva.¹²⁸ Na osnovu prezentacije navedenih projekata¹²⁹, obavljenih razgovora s odgovornim osobama Grada Koprivnice i Grada Varaždina, uvidom u poslovnu dokumentaciju te korištenjem drugih izvora utvrđene su određene zajedničke karakteristike ali i razlike u modelu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u odnosu na iskustva iz međunarodnog pregleda.

5.2.1 Javne potrebe i mogućnosti financiranja

Upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva također započinje prvim dijelom pripreme projekta, kako je prikazano u slici 33, ali bez definiranja količine i okvirne kvalitete javnog dobra koje se isporučuje, odnosno bez dokumentiranog istraživanja tržišta potražnje za javnim dobrom.

Slika 33: Priprema projekta Varaždin i Koprivnica Dio 1.



Izvor 45: obrada autora

¹²⁷ O tome detaljnije cf.: Grad Koprivnica, <http://koprivnica.hr/gradskauprava/2006_08_gimnazija_galerija.asp>, (15.05.2008.)

¹²⁸ O tome detaljnije cf.: Grad Varaždin, <<http://www.varazdin.hr/galerije/dvorana022008.html>>, (15.06.2008.)

¹²⁹ O tome detaljnije cf.: USAID Croatia, Udruga Gradova Republike Hrvatske, Panel diskusija: Javno-privatno partnerstvo – izazovi za lokalnu samoupravu, <<http://isite23.isite.com.hr/default.asp?ru=211&gl=200607280000001&sid=&jezik=1>>, (15.06.2008.)

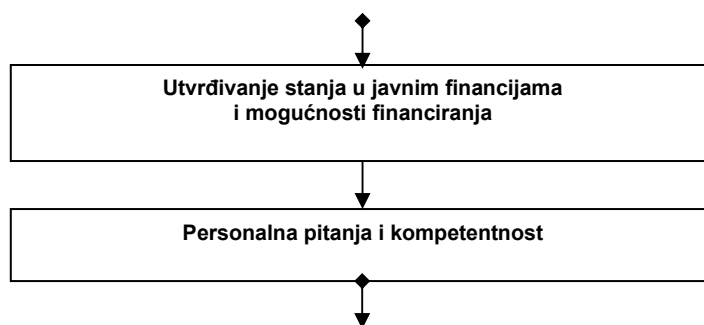
Potencijalni projekti za javno-privatno partnerstvo identificirani su uz pomoću "Gradskih programa prioritetnih projekata za razdoblje 2005. – 2009."¹³⁰ Kako su u navedenim dokumentima potrebe za gimnazijom odnosno za gradskom sportskom dvoranom već označene kao prvi prioritet među prioritetima nije izrađena matrica prioriteta. Izrada navedene matrice mogla je eventualno ukazati na viši stupanj hitnosti i povoljniji investicijski volumen za prioritetne projekte izgradnje gradskih cesta i vodoopskrbu. Izradom matrice se i navedene projekte moglo označiti kao potencijalne za javno-privatno partnerstvo čime bi se iskazala i veća intencija za buduću realizaciju projekata putem javno-privatnog partnerstva. U slučaju Koprivnice je nadalje veći broj projekata (škola, školska sportska dvorana, gradska sportska dvorana) povezan je u jedan jedinstveni projekt po lokaciji i djelomično po djelatnosti.

Projektne pisma u kojima su projekti definirani s okvirnim projektним podacima su izrađena na osnovu projektne dokumentacije koju su pripremile gradske uprave. Međutim, jasna studija izvedivosti s istraživanjem tržišta privatnog sektora i njegove potražnje za javno-privatnim partnerstvom nije dokumentirana. Također nije izrađeno istraživanje tržišta korisnika javnih usluga i njihove potražnje za javnim dobrom s kvantitativnim i kvalitativnim podacima. U slučaju Koprivnice održavana je školska nastava u tri smjene. U oba grada prisutan je veliki broj sportskih klubova bez adekvatnih uvjeta za održavanje redovitih treninga. Na osnovu takvog činjeničnog stanja pretpostavlja se da je potražnja za ovom vrstom javnih uslugama velika i da je izgradnjom nove gimnazije i gradskih sportskih dvorana stvorena dovoljno velika ponuda koja će u potpunosti zadovoljiti navedenu potražnju.

Upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva u Gradu Koprivnici i Gradu Varaždinu nastavljeno je drugim dijelom pripreme projekta, kako je prikazano u slici 34, ali bez izrade testa podobnosti projekata na javno-privatno partnerstvo.

¹³⁰O tome detaljnije cf.: Gradski programi prioritetnih projekata za razdoblje 2005.-2009., Grad Varaždin i Koprivnica, <<http://www.varazdin.hr/ustroj/dokumenti/projekti05-09.pdf>>, <http://koprivnica.hr/gradskauprava/znacajniji_dokumenti.asp>, (15.06. 2008.)

Slika 34: Priprema projekta Varaždin i Koprivnica Dio 2.



Izvor 46: obrada autora

U slučaju Grada Varaždina javni rashodi raspoloživi za izgradnju kapitalnih objekata iznosili su u 2006. godini ukupno 60 mili. KN (8 mili. €) a u Gradu Koprivnici 44 mili. KN (6 mili. €).¹³¹ Očigledno je da javni kapitala za financiranje neophodne javne infrastrukture putem klasičnog modela isporuke javnih dobara nije dovoljan bez dodatnog zaduživanja. U slučaju Grada Koprivnice zaduživanje nije bilo moguće zbog nedovoljnog financijskog potencijala gradskog Proračuna. To je generiralo potrebu za privatnim kapitalom s ciljem prevladavanja nedostatka javnog kapitala čime je djelomično određen i model javno-privatnog partnerstva ako se uzme u obzir da je projektna dokumentacija već pripremljena od strane gradskih javnih uprava. Pored toga su predmetni projekti subvencionirani, u slučaju Grada Koprivnice od strane koprivničko-križevačke županije u iznosu od 65% a u slučaju Grada Varaždina od Vlade Republike Hrvatske u iznosu od 50%.

Kako navedene gradske uprave nemaju iskustva s javno-privatnim partnerstvom i kako se nisu smatrale dovoljno kompetentnima, donijeta je odluka o angažiranju vanjskih savjetnika za realizaciju potencijalnih projekata. U oba slučaja angažiran je "Hrvatski Institut za mostove i konstrukcije (HIMK) – Odjel za gospodarenje građevinama i upravljanje projektima"¹³², kao institut u 100% vlasništvu Republike Hrvatske. Test podobnosti s neprojektnim i projektnim kriterijima za spomenute potencijalne projekte nije izrađen.

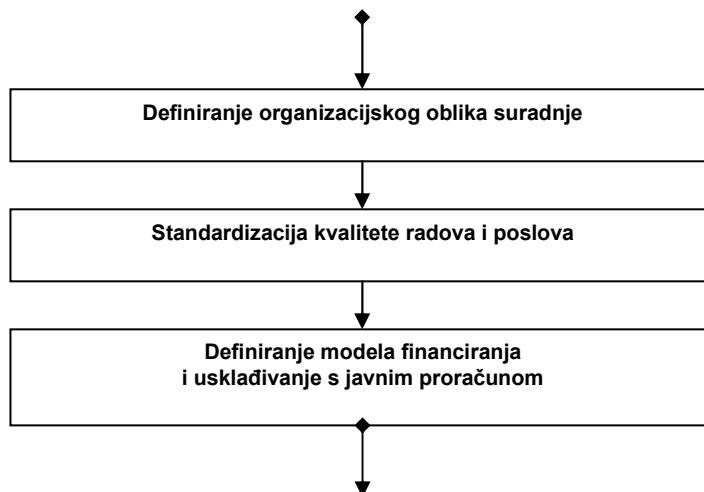
¹³¹ Gradski Proračun Grada Varaždina i Koprivnice, <http://www.varazdin.hr/ustroj/dokumenti/opci_proracun_2k7.pdf>, <http://koprivnica.hr/gradskauprava/proracun_grada_2006.asp>, (15.06.2008.)

¹³² Hrvatski institut za mostove i konstrukcije, <<http://www.himk.hr/e-o3-3.html>>, (15.06.2008.)

5.2.2 Djelatnosti, oblici i tehnike primjene javno-privatnog partnerstva

Nakon pripreme projekta uslijedila je konačna procjena potencijalnog projekta javno-privatnog partnerstva kako je prikazano u slici 35.

Slika 35: Procjena projekta Varaždin i Koprivnica

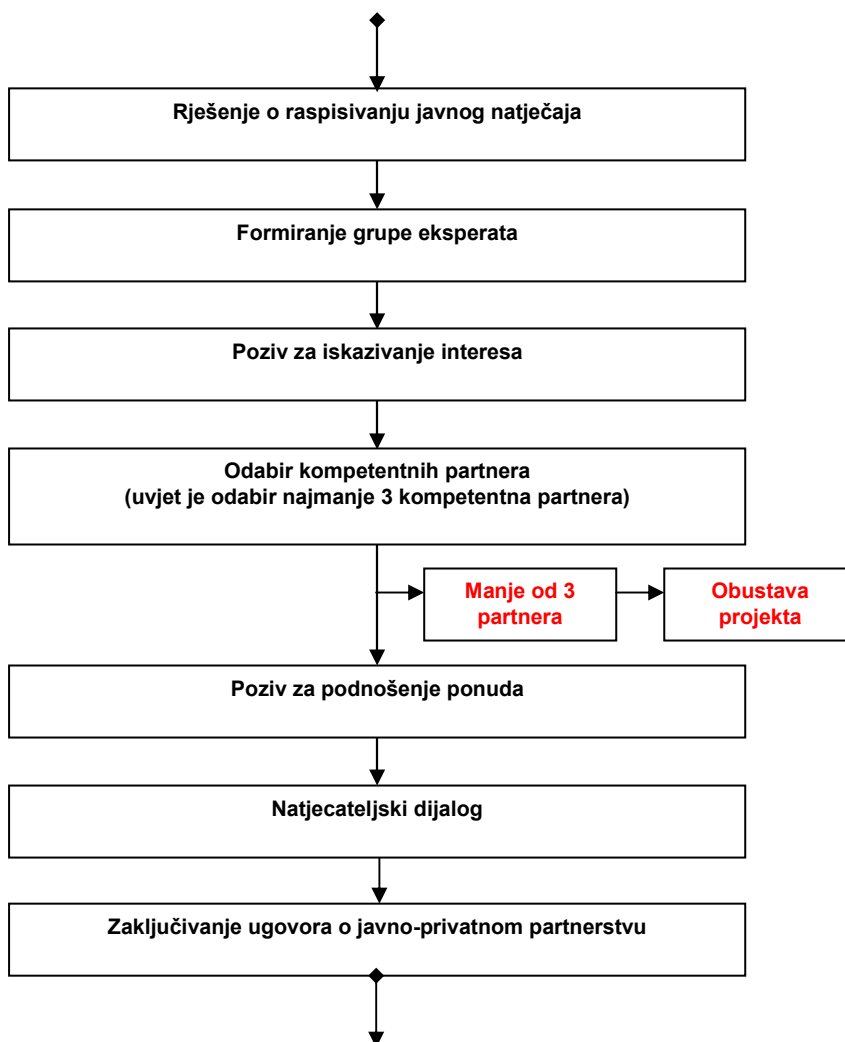


Izvor 47: obrada autora

Kao što je vidljivo definiran je organizacijski oblik suradnje između javnog i privatnog partnera. Odlučeno je da će se potencijalni projekti realizirati putem BOT-modela. Privatni partner preuzima na sebe javne zadaće gradnje, financiranja i poslovanja javnom infrastrukturom te vlasništvo nad javnom infrastrukturom u vlasničkom modelu javno-privatnog partnerstva. Izlazni rezultati koje privatni partner treba postići u isporuci javnih dobara su također definirani s očekivanom razinom kvalitete (standardi kvalitete). Međutim izračun isplativosti nije izrađen čime usporedba između modela javno-privatnog partnerstva s klasičnim modelom isporuke javnih dobara ili nekim drugim modelom nije moguća. Alokacija poslovnih rizika na privatnog partnera je definirana ali kako izračun isplativosti nije pripremljen navedena alokacija poslovnih rizika nije vrijednosno iskazana. Na kraju je definiran model financiranja koji je usklađen s mogućnostima javnog proračuna a koji se sastoji od privatnog financiranja javne infrastrukture s eventualnim bankovnim kreditom te s isplatom mjesečnih naknada privatnom partneru.

Na osnovu opisane pripreme i procjene potencijalnog projekta javno-privatnog partnerstva raspisan je međunarodni javni natječaj za javno-privatno partnerstvo koji se odvijao kako je prikazano u slici 36.

Slika 36: Javni natječaj i natjecateljski dijalog Varaždin i Koprivnica



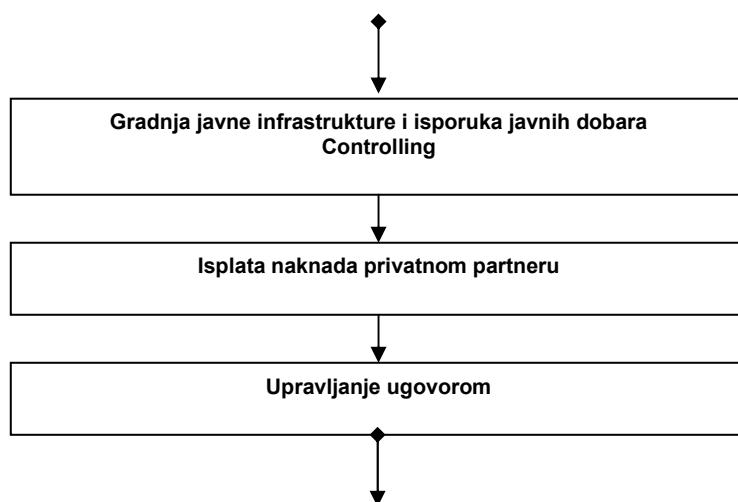
Izvor 48: obrada autora

Javni natječaj i natjecateljski dijalog odvijao se na istovjetan način kao i u slučaju međunarodnog pregleda. Međutim kako izračun isplativosti nije definiran nije bila moguća konačna valuacija pristiglih ponuda na "vrijednost za novac". Privatni partneri su sastavljali svoje konačne ponude na osnovu očekivanih izlaznih rezultata a odluka o najpovoljnijoj ponudi je donesena na klasičan način odabirom novčano najniže ponude. Treba napomenuti da ponude s većim novčanim iznosima mogu u usporedbi s klasičnim modelom isporuke javnih dobara ukazati na veću razliku od ponuda s nižim novčanim iznosima. Kriterij po kojem se odabire najpovoljnija ponuda je dakle ukupan iznos uštede u odnosu na klasičan model za ponuđenu kvalitetu a ne najmanji iznos ponude. Ugovori o javno-privatnom partnerstvu na razdoblje od 25 godina zaključeni su s poduzećem "Tehnika d.d. Zagreb" za projekt u Koprivnici, a za projekt u Varaždinu s poduzetničkom kooperacijom "Zagorje Tehnobeton d.d. Varaždin" i

"Routing – Max Bögl d.o.o. za graditeljstvo Zagreb" (filijala njemačkog "The Max Bögl group of companies" u Hrvatskoj).¹³³

Nakon zaključivanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu uslijedila je realizacija i poslovanje projekta kako je prikazano u slici 37.

Slika 37: Realizacija i poslovanje projekta Varaždin i Koprivnica



Izvor 49: obrada autora

Projekt u Koprivnici je potpuno realiziran te je škola i gradska sportska dvorana stavljena u funkciju. Gradska sportska dvorana u Varaždinu je u fazi izgradnje. U oba slučaja uvedeni su mehanizmi controlling-a privatnog partnera po troškovima, kvaliteti, rokovima i organizaciji poslovanja.

U slučaju gradske sportske dvorane u Varaždinu mjesečna naknada u iznosu od 2,3 mili. KN (320.000,00 €) isplaćuje se privatnom partneru na vremensko razdoblje od 23 godine i 8 mjeseci (25 godina umanjeno za razdoblje gradnje od 16 mjeseci). Ukupna vrijednost projekta iznosi 653,2 mili. KN ili 90,7 mili. €. U Koprivnici se privatnom partneru za isto vremensko razdoblje od 23 godine i 8 mjeseci isplaćuju mjesečne naknade u iznosu od 845.000,00 KN (117.000,00 €) čime ukupna vrijednost projekta iznosi 240 mili. KN ili 33,3 mili. €.

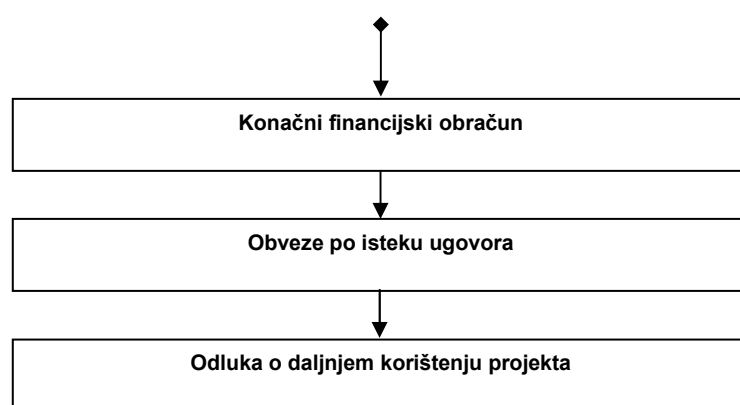
U ugovorima o javno-privatnom partnerstvu su nadalje ugrađene odredbe koje omogućuju prilagođavanje novonastalim situacijama, kao što su odredbe o inflaciji i porastu troškova. Ukoliko godišnji porast troškova iznosi više od 5%

¹³³ Tehnika d.d. Zagreb <<http://www.tehnika.hr/index4.asp?Jezik=H>> , Zagorje Tehnobeton d.d. Varaždin <<http://www.gpzagorje.hr/osnovne-informacije/>>, Max Bögl <<http://www.max-boegl.de/boeglnet/web/show.jsp?nodeId=1254>> (16.06.2008.)

pristupa se promjeni ugovorenih troškova i mjesečnih naknada privatnom partneru.

Nakon realizacije i poslovanja projekta javno-privatnog partnerstva uslijediti će evaluacija iskorištenosti javne infrastrukture odnosno evaluacija projekta kako je prikazano u slici 38.

Slika 38: Evaluacija projekta Varaždin i Koprivnica



Izvor 50: obrada autora

Konačni izračun isplativosti i mjerenje efikasnosti projekta javno-privatnog partnerstva zbog nepostojanja izračuna isplativosti nije moguće, već će se izraditi samo konačni financijski obračun s privatnim partnerom. Po isteku ugovora uslijedit će izvršavanje obveza prema ugovoru o javno-privatnom partnerstvu koje se u prvom redu odnose na prijenos vlasništva iz privatnog sektora u javni sektor. Nakon izvršavanja svih ugovornih obveza odlučivat će se o daljnjem korištenju objekta.

5.2.3 Iskustva i potencijali za buduće kooperacije

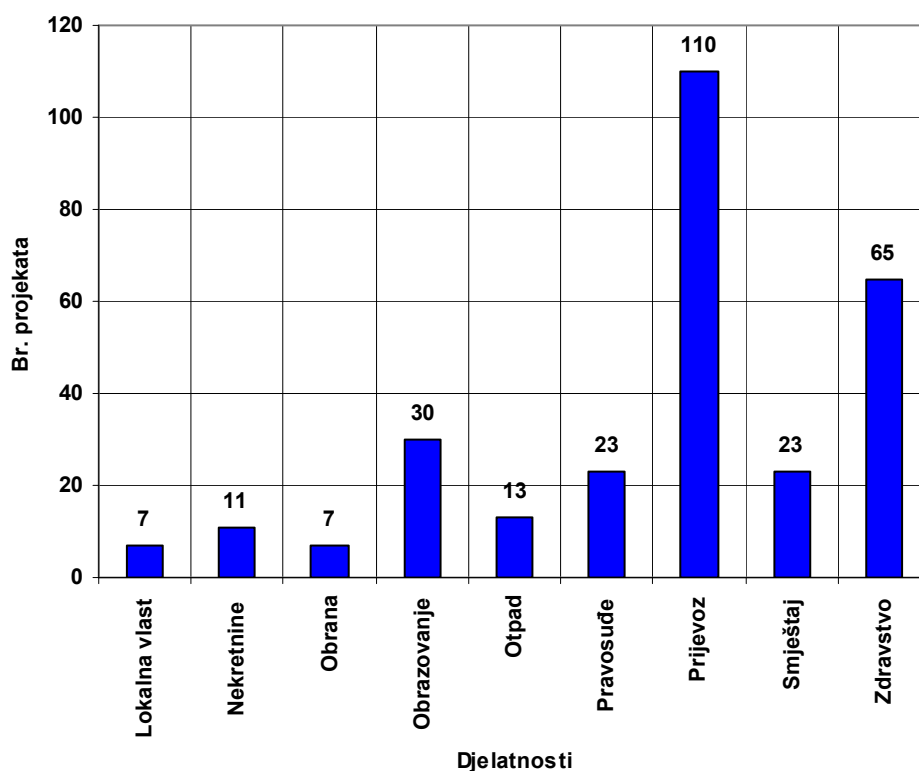
Kako je Sektor za javno privatno partnerstvo unutar Agencije za promicanje izvoza i ulaganja započeo s radom tek 1.ožujka 2007. godine cjeloviti usporedbeni podaci koji bi ukazali na potencijale za buduće kooperacije ili javno-privatna partnerstva još nisu prikupljeni. Prema podacima iz oglasnika javnih nabava "Narodnih Novina" d.d.¹³⁴ tijekom 2005. godine samo Grad Koprivnica iskazala je interes za javno-privatnim partnerstvom. U 2006. godini 7 jedinica

¹³⁴ Izvor podataka: Narodne Novine, Oglasni dio, <<http://www.nn.hr/sluzbeni-list/oglasni/index.asp>>, (16.06.2008.)

lokalne samouprave iskazuje interes za realizaciju 10 projekata javno-privatnog partnerstva. Tijekom 2007. godine ukupan broj projekata povećao se na 12 iskazivanjem interesa 8 jedinica lokalne samouprave i jedne državne uprave.

Da sve veći broj zemalja u sve većoj mjeri pribjegava javno-privatnom partnerstvu vidljivo je iz situacije na tržištu projekata javno-privatnog partnerstva izvan Velike Britanije. Navedeno tržište obuhvaća Francusku, Njemačku, Italiju, Portugal, Španjolsku, Nizozemsku, Irsku, Grčku, Mađarsku, Češku, Slovačku i Poljsku. Od ukupno 289 projekata javno-privatnog partnerstva, kako je prikazano u grafikonu 4, koji su tijekom 2006. godine u nabrojenim državama realizirani ili se nalaze u procesu realizacije, 110 projekata ili 38% odnosi se na projekte iz područja prijevoza robe i putnika. Značajno mjesto zauzima izgradnja obrazovne i zdravstvene infrastrukture. 65 projekata nalazi se u području zdravstva (22,5%) i 30 projekata u području obrazovanja (10%). Preostalih 29,5% projekata odnosi se na područja pravosuđa (prvenstveno izgradnja kaznionica), smještaja u socijalne svrhe, izgradnju javnih odlagališta otpada, stambenu izgradnju i obranu, dok je na razini jedinica lokalne samouprave realizirano samo 7 projekata ili 2,5%.

Grafikon 4: Europsko tržište javno-privatnog partnerstva po djelatnostima u 2006. godini

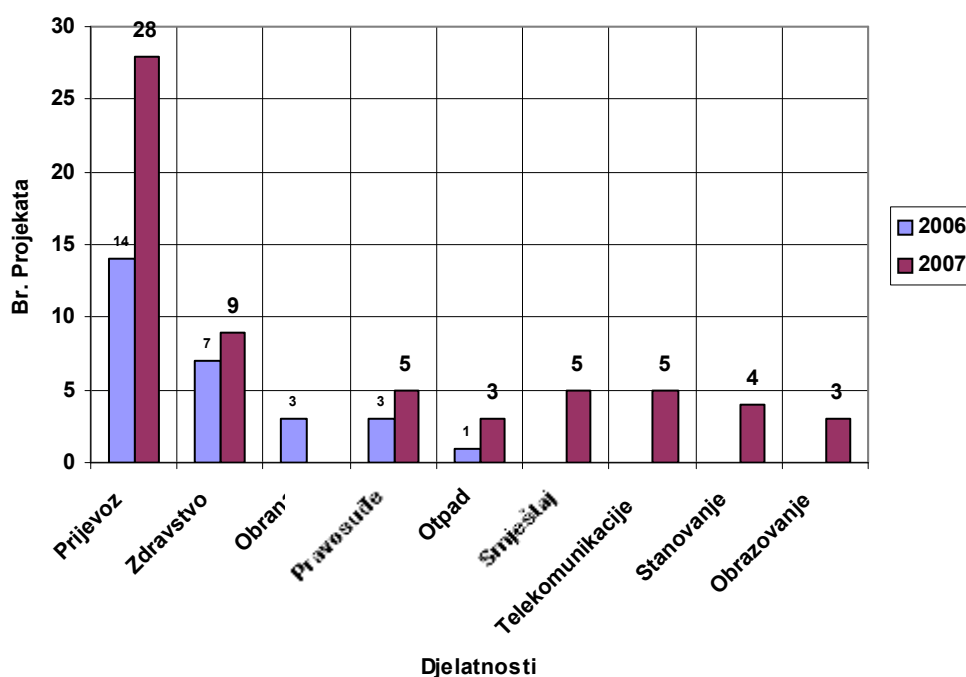


Izvor 51: Public Private Finance (<http://www.publicprivatefinance.com/>), (17.06.2008.)

Prema raspoloživim podacima moguće je ostvariti detaljniji uvid u razvoj tržišta javno-privatnog partnerstva za Francusku i Njemačku. Tijekom 2006. godine u Francuskoj je realizirano ukupno 28 projekata javno-privatnog partnerstva te se taj broj tijekom 2007. godine povećao na ukupno 62 projekata. U Njemačkoj je tijekom 2006. godine realizirano ukupno 40 projekata javno-privatnog partnerstva te se i taj broj tijekom 2007. godine povećao na ukupno 106 projekata, kako je prikazano u grafikonima 5 i 6.

Iz grafikona 5 je nadalje vidljivo da su se u Francuskoj tijekom 2007. godine projekti iz područja prijevoza putnika i robe udvostručili. U blagom porastu su projekti iz djelatnosti zdravstva, pravosuđa i zbrinjavanja otpada. Značajno je da su modeli javno-privatnog partnerstva pronašli svoju primjenu i u djelatnostima javne uprave u kojima tijekom 2006. godine nisu realizirani projekti javno-privatnog partnerstva kao što je smještaj u socijalne svrhe, telekomunikacije, stambena izgradnja i obrazovanje.

Grafikon 5: Razvoj francuskog tržišta javno-privatnog partnerstva u 2006. i 2007. godini

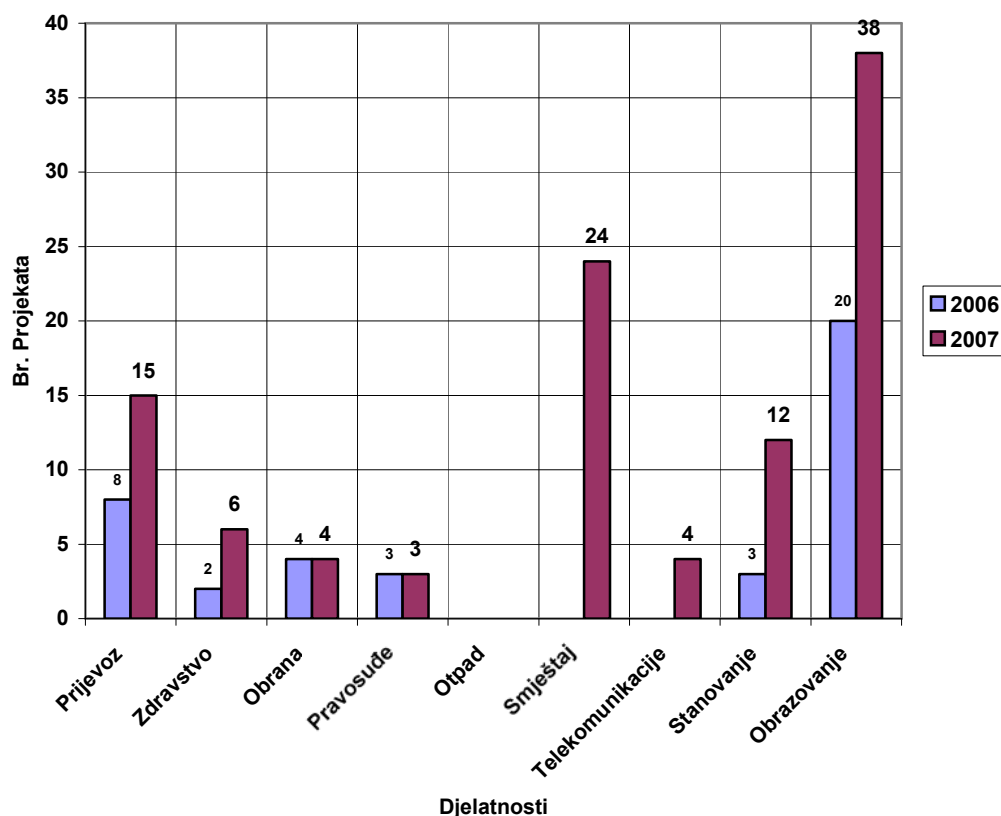


Izvor 52: Public Private Finance (<http://www.publicprivatefinance.com/>), (17.06.2008.)

Na njemačkom tržištu projekata javno-privatnog partnerstva, kako je vidljivo iz grafikona 6, također su tijekom 2007. godine projekti iz djelatnosti prijevoza putnika i robe udvostručeni. Još snažniji razvoj javno-privatnog

partnerstva zabilježen je na području obrazovanja, stanovanja, zdravstva i smještaja u socijalne svrhe. U ostalim djelatnostima njemačke javne uprave prema broju projekata prisutna je stagnacija javno-privatnog partnerstva ali do opadanja u realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva ipak nije došlo.

Grafikon 6: Razvoj njemačkog tržišta javno-privatnog partnerstva u 2006. i 2007. godini



Izvor 53: Public Private Finance (<http://www.publicprivatefinance.com/>), (17.06.2008.)

Može se dakle zaključiti da su trendovi javno-privatnog partnerstva koji su utvrđeni u Republici Hrvatskoj jednakog intenziteta kao i na drugim europskim tržištima javno-privatnog partnerstva.

5.2.4 Analiza utjecaja na povećanje efikasnosti javne uprave

Za projekte javno-privatnog partnerstva je najznačajnije da se prilikom upravljanja projektima osigura prisustvo ključnih elemenata u projektu koji osiguravaju veću efikasnost javne uprave. Na osnovu istraženih slučajeva Grada Koprivnice i Grada Varaždina može se zaključiti sljedeće:

- **organizacijskog model** suradnje između javnog i privatnog partnera s adekvatnom tehnikom suradnje te implementacijom sustava controlling-a je prisutan što omogućuje veću efikasnost poslovnih procesa i bržu gradnju javne infrastrukture;
- **izlazni rezultati i standardi kvalitete** koje privatni partner mora ostvariti u okviru sustava bonusa i malusa su definirani što garantira unapređenje kvalitete isporučenih javnih dobra i pridržavanje privatnog partnera ugovornih odredbi;
- **troškovni analitički model** koji omogućuje usporedbu troškova modela javno-privatnog partnerstva s klasičnim modelom isporuke javnog dobra nije definiran. Zbog toga se ne može zaključiti da će se primjenom javno-privatnog partnerstva ostvariti očekivane uštede u javnim rashodima te da je na optimalan način odabrana najpovoljnija ponuda privatnog partnera.
- **međusobna raspodjela poslovnih rizika** je definirana ali nije kvantitativno iskazana što dovodi u pitanje optimalnu alokaciju poslovnih rizika na privatnog partnera i njegovu motivaciju u smjeru ekonomičnosti poslovanja;
- **sustava controlling-a** je definiran po rokovima, kvaliteti, troškovima i organizaciji ali kako nedostaje definirani izračun isplativosti potpuna evaluaciju i nadzor projekta te mjerenje postignutih rezultata i efekata nije moguće. Ipak je vjerojatnost postizanja očekivanih efekata i ciljeva javnih politika uvećana obzirom na djelovanje prethodno opisanih ključnih elemenata, ali navedena vjerojatnost nije potpuna.

Za model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva Grada Koprivnice i Grada Varaždina je karakterističan nedostatak onih elemenata u upravljanju projektima koji omogućuju filtriranje projekta na njegovu podobnost. Tako nedostaje usklađivanje javne ponude s javnom potražnjom, test podobnosti projekata, izračun isplativosti projekta i kvalitativna analiza korisnosti istraženih projekata, efikasniji način evaluacije prikupljenih ponuda u javnom natječaju te mogućnost potpune evaluacije projekata nakon isteka ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Također se može konstatirati da u upravljanju projektima nedostaje primjena upravljačkih alata kao što su matrice prioriteta, SWOT-analize, cost-benefit analize, istraživanje tržišta potražnje za javno-privatnim partnerstvom

unutar privatnog sektora i slično što negativno utječe na kvalitetu upravljanja predmetnim projektima.

Razlog za navedene nedostatke leži u postupku odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva od strane nadležne agencije. Navedena agencija kontrolira natječajnu i ugovornu dokumentaciju, alokaciju poslovnih rizika na privatnog partnera i ostale elementa ugovora koji definiraju naknadu privatnom partneru. Nadzor agencije je dakle u prvom redu usmjeren na odabir privatnog partnera a ne toliko na prisustvo ostalih ključnih elemenata u projektima javno-privatnog partnerstva. Spomenuta agencija zato treba definirati veći broj preostalih kriterija za ocjenjivanje podobnosti projekata na javno-privatno partnerstvo.

6. Nadogradnja modela upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva

6.1 Evaluacija javno-privatnog partnerstva i rezultati istraživanja

Polazeći od teorijske podloge javna dobra su nekonkurentna i neisključiva. Zbog nekonkurentnosti i neisključivosti nije moguće ograničiti potrošače koji nisu platili javno dobro u konzumaciji istih. To ima za posljedicu nezainteresiranost privatnog sektora za proizvodnjom javnih dobara, zbog nemogućnosti ostvarivanja prihoda iz poslovanja i profita. Time potražnja za javnim dobrima ostaje nezadovoljena. Samoregulirajući tržišni mehanizam ne funkcionira što izaziva **državni intervencionizam u proizvodnji javnih dobara**.

Država može proizvodnju javnih dobara obavljati u vlastitoj režiji ili za proizvodnju javnih dobara zadužiti privatni sektor. U oba slučaja razvija se prisilni monopol. **Prisilni monopol, bez obzira da li se radi o javnom ili privatnom monopolu, je neefikasan oblik proizvodnje javnih dobara**. Polazeći od teorijskih pretpostavki poslovne operacije koje se odvijaju unutar monopola su složene i skupe, jer monopol zbog nedostatka konkurencije nije prisiljen na održavanje svoje vlastite konkurentnosti uvođenjem poboljšanja i inovativnih načina poslovanja. Sve veća složenost poslovnih operacija uvećava troškove poslovanja, zbog čega monopol teži ka stalnom povećanju cijena isporučenih dobara kako bi se pokrili rastući troškovi. Pored toga nedostatak inovacija utječe i na nisku kvalitetu proizvedenih dobara. Puko prenošenje proizvodnje javnih dobara na privatni sektor dakle ne rješava neefikasnost javnih monopola.

Polazeći od praktičnih ishodišta opisana neefikasnost javnih ili privatnih monopola nastoji se riješiti stvaranjem konkurentskih uvjeta u proizvodnji javnih dobara putem **ekonomske liberalizacije**. U onim slučajevima gdje je moguće stvoriti konkurenciju u poslovanju ukidaju se ulazne i izlazne tržišne barijere te se sprovodi **privatizacija** javnih monopola. Ako nije moguće stvoriti konkurentske uvjete poslovanja zbog specifičnosti javnog dobra, prisilni monopol nastoji se **deregulirati** i time zakonskim propisima prisiliti na efikasniji oblik poslovanja. Ukoliko se deregulacijom ili privatizacijom ne postižu očekivani rezultati primjenjuje se **javno-privatno partnerstvo** kao mjera za povećanje efikasnosti poslovanja javnih monopola. Javno-privatnim partnerstvom mora se dakle osigurati **jednostavnije obavljanje poslovnih operacija, uštede u javnim**

rashodima, poboljšanje kvalitete isporučenih javnih dobara i postizanje očekivanih efekata javnih politika.

Uz javno-privatno partnerstvo su međutim vezani visoki **transakcijski troškovi**. Za kvalitetnu pripremu projekata javno-privatnog partnerstva potrebno je prikupljanje velikog broja raznih informacija što izaziva visoke **ex ante transakcijske troškove**. Nadalje su zbog dugoročnog oblika suradnje između javnog i privatnog partnera, najčešće na rok od 25 godina, ugovori između partnera nepotpuni. Budućnost je neizvjesna zbog čega se u ugovorima o javno-privatnom partnerstvu ne mogu predvidjeti sve buduće situacije. Upravljanje ugovorima zahtijeva dakle stalno prikupljanje informacija iz poslovnog okruženja i prilagođavanje ugovora novonastalim situacijama, što izaziva visoke **ex post transakcijske troškove**. Također je zbog mogućih skrivenih aktivnosti i skrivenih informacija privatnog partnera potreban stalan controlling javne uprave nad privatnim sektorom, što izaziva dodatne **agencijske troškove**.

Polazeći od teorijskih pretpostavki **proizvodnja javnih dobara putem prijenosa javnih zadaća na privatni sektor ili javno-privatnim partnerstvom je nepovoljan oblik proizvodnje javnih dobara**. Veća efikasnost privatnog partnera u monopolskim uvjetima poslovanja se ne podrazumijeva. Ukoliko je ipak prisutna veća efikasnost privatnog partnera, moguće uštede u javnim rashodima se anuliraju visokim transakcijskim i agencijskim troškovima.

Empirijska istraživanja koja bi potvrdila ili opovrgnula navedene teorijske pretpostavke u većini slučajeva nisu provedena od strane nadležnih državnih i javnih tijela, iako su ista zadužena za praćenje i evaluaciju projekata javno-privatnog partnerstva. U tablici 10 prikazane su države koje su istražene u okviru ovoga magistarskog rada te njihova izvješća o utjecaju javno-privatnog partnerstva na povećanje efikasnosti javne uprave. Jedno od rijetkih istraživanja koje se odnosi na troškove javno-privatnog partnerstva provedeno je po nalogu njemačke pokrajine Nordrhein-Westfalen. Iako se rezultati tog istraživanja prvenstveno odnose na troškove tradicionalnog načina isporuke javnih dobara, kao podloga za uspostavljanje Public Sector Comparator-a, onaj dio rezultata istraživanja koji se odnosi na javno-privatno partnerstvo također je prikazan u spomenutoj tablici.

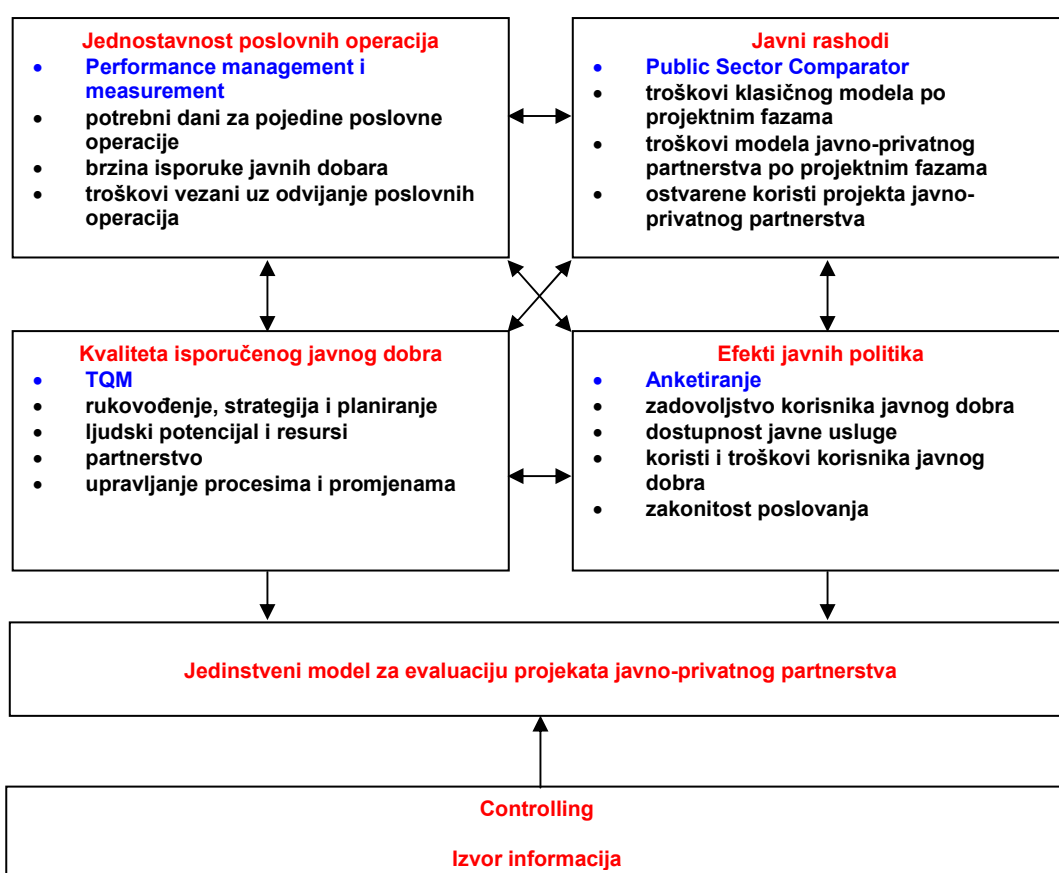
Tablica 10: Istraživanja o utjecaju javno-privatnog partnerstva na povećanje efikasnosti javne uprave

Država	Rezultati istraživanja
SAD (US Department of Transportation) 2004. godina	<ul style="list-style-type: none"> • Uštede u vremenu gradnje javne infrastrukture od 30% do 60%; • Uštede u javnim troškovima u iznosu od 6% do 40%; • Povećana razina kvalitete javne infrastrukture za 29% do 56%; • Inovacije privatnog partnera osnovni su uzrok povećanja prethodno navedene efikasnosti;
Velika Britanija (HM Treasury)	<p>Od 1992. godine zaključeno je 677 projekata "Privatne Financijske Inicijative" (PFI) te do danas nije podnijeto niti jedno izvješće s empirijskim podacima o rezultatima poslovanja navedenih projekata.</p> <p>U izvješćima se načelno spominje prekoračenje rokova i proračuna izgradnje kod 20% projekata ali bez kvantitativnih podataka i dokaza.</p> <p>Ured za Državnu Reviziju koji je u Velikoj Britaniji pored nadležne agencije zadužen za praćenje projekata javno-privatnog partnerstva izdao je veći broj preporuka za poboljšanje PFI-projekata, ali samo u kvalitativnom smislu bez numeričkih podataka.</p>
Australija (Department of Finance and Deregulation)	<p>Od 2005. godine evidentirano je 40 projekata javno-privatnog partnerstva. Do danas nije sačinjeno niti jedno izvješće s empirijskih podacima o uspješnosti pojedinih projekata javno-privatnog partnerstva.</p>
Irish Government Public-Private Partnership	<p>Vlada Republike Irske ima evidentirano 83 projekata javno-privatnog partnerstva. Izuzev uputa o načinu uspostavljanja javno-privatnog partnerstva nije sačinjeno niti jedno izvješće o rezultatima poslovanja projekata javno-privatnog partnerstva.</p>
Republika Hrvatska	<p>Obzirom da nije pripremljen usporedbeni izračun isplativosti projekata javno-privatnog partnerstva u promatranim slučajevima Grada Koprivnice i Grada Varaždina nema empirijskih podataka o mogućim uštedama u javnim rashodima.</p>
Nordrhein-Westfalen	<p>Rezultati istraživanja odnose se na klasičan način isporuke javnih dobara, s načelnim procjenama o javno-privatnom partnerstvu samo za pojedine vrste troškova:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Priprema projekta obuhvaća 10% ukupnih troškovi i iznosi kod JPP-a od 5% do 20% više u odnosu na klasičan model; • Kod JPP-a su prilikom gradnje moguće uštede od 10,5% do 11,5% u odnosu na klasičan model; • Uštede u poslovanju JPP-projektom mogu iznositi između 10% i 20% u odnosu na tradicionalan model; • Moguće je očekivati daleko veće transakcijske troškove kod JPP-projekata, ali istovremeno niže upravne troškove.

Izvor 54: US Department of Transportation, Report to Congress on PPP, 2004.; HM Treasury; Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Public private partnerships; Irish Government Public Private Partnership Website; Jacob D., Erstellung eines Gerüsts für einen PSC bei 4 Pilotprojekten im Schulbereich, Technische Universität Bergakademie Freiberg, 2003.

Sa navedenim istraživanjima empirijski dokazi o tome da je javno-privatno partnerstvo povoljniji oblik u odnosu na tradicionalni način isporuke javnih dobara nije potpun. Obzirom da u istraživanju njemačke pokrajine Nordrhein-Westfahlen nedostaju potpuni podaci o svim vrstama troškova po pojedinim projektnim fazama, dok se izvješće američkog ministarstva za transport odnosi samo na cestovnu infrastrukturu, **nužna su i potrebna daljnja istraživanja o isplativosti javno-privatnog partnerstva u odnosu na tradicionalan model isporuke javnih dobara.**

Slika 39: Model evaluacije projekata javno-privatnog partnerstva



Izvor 55: obrada autora

Ovakvo stanje jasno ukazuje na činjenicu koliko je evaluacija javno-privatnog partnerstva složen proces. Tajnost poslovnih podataka, naročito o poslovanju privatnih poduzetnika u projektima javno-privatnog partnerstva, još više otežava empirijska istraživanja. Nadalje treba napomenuti da **standardizirani model evaluacije projekata javno-privatnog partnerstva nije definiran**, već je potrebno svaki projekt sa svojim specifičnostima posebno

evaluirati. Mogući model za cjelovitu evaluaciju i specifičnih projekata javno-privatnog partnerstva prikazan je u slici 39.

Jednostavnost ili složenost poslovnih operacija može se izmjeriti uz pomoću **Performance Management-a** i **Performance Measurement-a**. Pokazatelji ove izmjere odnose se prvenstveno na vrijeme koje je potrebno za realizaciju pojedine poslovne operacije, brzinu isporuke javnih dobara krajnim korisnicima i troškove odvijanja pojedinih poslovnih operacija.

Javni rashodi i moguće uštede u javnim rashodima mogu se utvrditi već definiranim **Public Sector Comparator-om**. Potrebno je dakle utvrditi troškove klasičnog modela isporuke javnih dobara te troškove modela javno-privatnog partnerstva, po pojedinim projektnim fazama. Međusobnom usporedbom utvrđuju se uštede u javnim rashodima. Navedenim kvantitativnim pokazateljima treba pridodati i kvalitativne pokazatelje ostvarenih koristi projekta javno-privatnog partnerstva.

Kvaliteta isporučenog javnog dobra i kvalitetu izgrađene javne infrastrukture može se odrediti uz pomoću metoda izmjere kvalitete kao što je **Total Quality Management (TQM)**. Temeljni pokazatelji ove metode odnose se na rukovođenje, izradu poslovne strategije i planiranje poslovanja, zatim na ljudske potencijale i raspoložive resurse, partnerstvo između javnog i privatnog sektora, kao i na upravljanje procesima i promjenama ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Krajnji rezultat međudjelovanja navedenih pokazatelja je kvaliteta isporučenog javnog dobra i javne infrastrukture koja se određuje posebnim izlaznim pokazateljima.

Konačni efekti javnih politika mogu se izmjeriti putem **anketiranja** zadovoljstva krajnjeg korisnika javnog dobra, dostupnosti javne usluge te utvrđivanjem koristi i troškova koje korisnik javnog dobra ostvaruje trošenjem javnog dobra i javne infrastrukture. Navedenim pokazateljima mogu se pridodati pokazatelji zakonitosti poslovanja i pridržavanja zakonskim i drugim propisima.

Kako se u interakciji korištenja navedenih metoda pojedini pokazatelj ponavljaju (npr. upravljanje procesima iz TQM i upravljanje procesima iz Performance Management-a) potrebno je izvršiti **sintezu nabrojanih metoda u jedan jedinstveni model izmjere i procjene projekata javno-privatnog**

partnerstva, što je predmetnom daljnjih istraživanja. Kao izvor neophodnih podataka i ulaznih veličina navedenog modela može poslužiti već uspostavljeni sustav controlling-a projekta koji se u tom smislu treba prilagoditi na način da osigura potrebne podatke. Tako definirani model procjene javno-privatnog partnerstva zadovoljava teorijske i praktične pretpostavke uspješne evaluacije projekata javno-privatnog partnerstva.

6.2 Dorađeni model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva

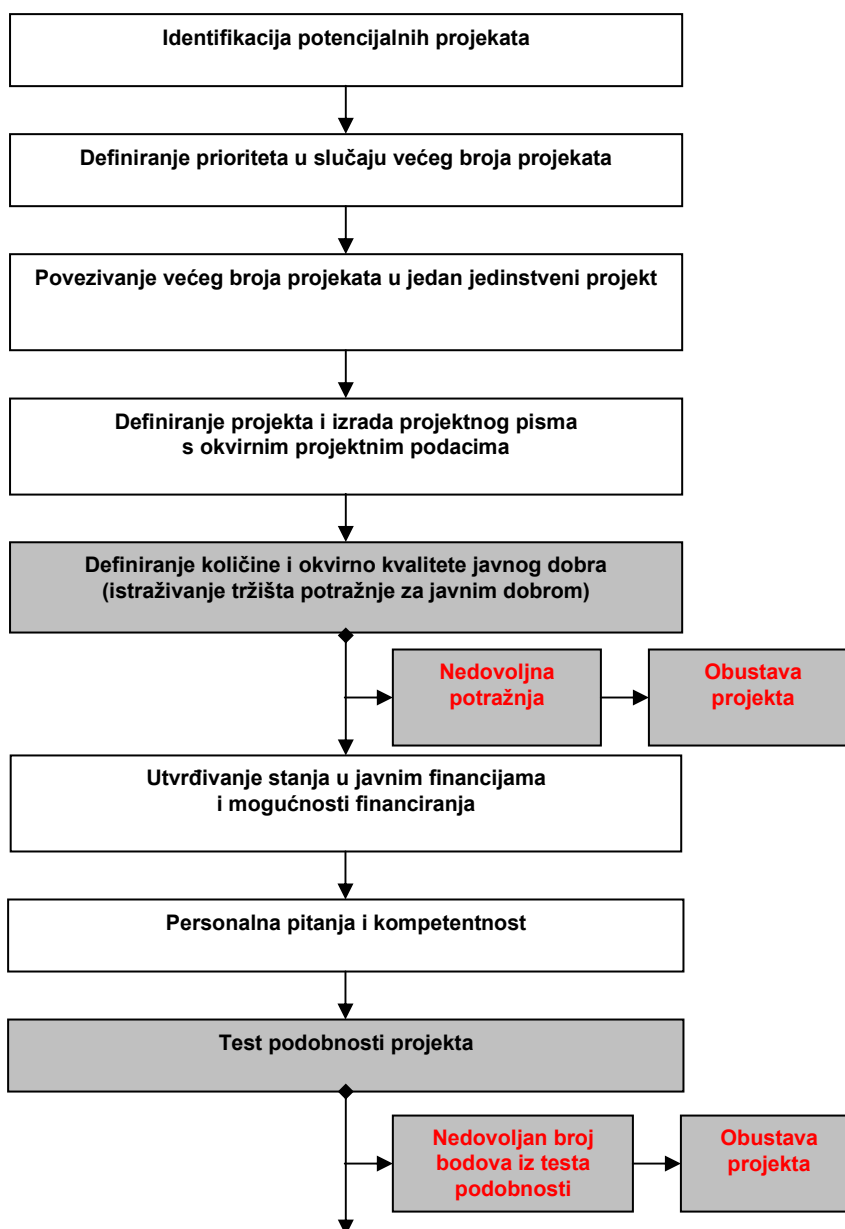
Polazeći od teorijskih pretpostavki i praktičnih ishodišta za javno-privatno partnerstvo definiran je standardizirani model procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. Na osnovu provedenog empirijskog istraživanja slučaja gradova Koprivnice i Varaždina te na osnovu usporedbene analize rezultata tog istraživanja s definiranim standardiziranim modelom, utvrđene su **zajedničke karakteristike i razlike u procesu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva.**

U oba slučaja se proces upravljanja projektima odvija po istovjetnim projektnim fazama pripreme i procjene projekta, javnog natječaja, realizacije i poslovanja projekta te evaluacije projekta. U hrvatskom modelu upravljanja u odnosu na standardizirani model nedostaju međutim određeni elementi u procesu upravljanja.

Kod projekte **faze pripreme**, kao što je prikazano u slici 40, navedeni nedostatak odnosi se na kvantitativno i kvalitativno utvrđivanje javne potražnje za javnim dobrima te na test podobnosti projekata na javno-privatno partnerstvo. Radi se o ključnim elementima u procesu upravljanja o kojim ovisi daljnja realizacija projekta kako iz slike 40 zorno proizlazi istaknuto sivom bojom. Jasna studija izvedivosti s istraživanjem tržišta privatnog sektora i njegove potražnje za javno-privatnim partnerstvom također nije dokumentirana.

Potražnja korisnika javnih usluga za javnim dobrom s kvantitativnim i kvalitativnim podacima utvrđen je na osnovu postojeće situacije raspoloživosti javnih površina, dok se interes privatnih poduzetnika za javno-privatnim partnerstvom pretpostavlja.

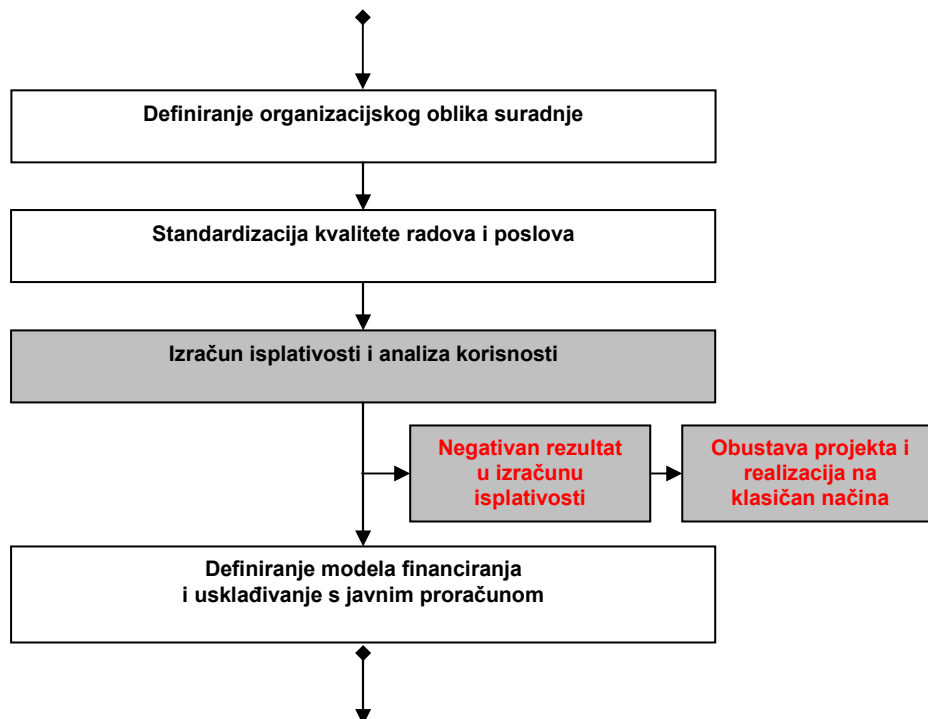
Slika 40: Usporedba procesa pripreme projekta javno-privatnog partnerstva



Izvor 56: obrada autora

U projektnoj **fazi procjene** projekta javno-privatnog partnerstva, prikazano u slici 41, nedostaje u hrvatskom modelu izračun isplativosti projekta. Dakle, izračun troškova klasičnog modela isporuke javnih dobara i modela javno-privatnog partnerstva te usporedba navedenih troškova nije učinjena. Također nije učinjena kvalitativna analiza korisnosti pojedinog projekta, a što je sastavni dio Public Sector Comparator-a. I kod ove projektne faze nedostaje jedan od ključnih elemenata u procesu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva od kojeg ovisi daljnja realizacija projekta.

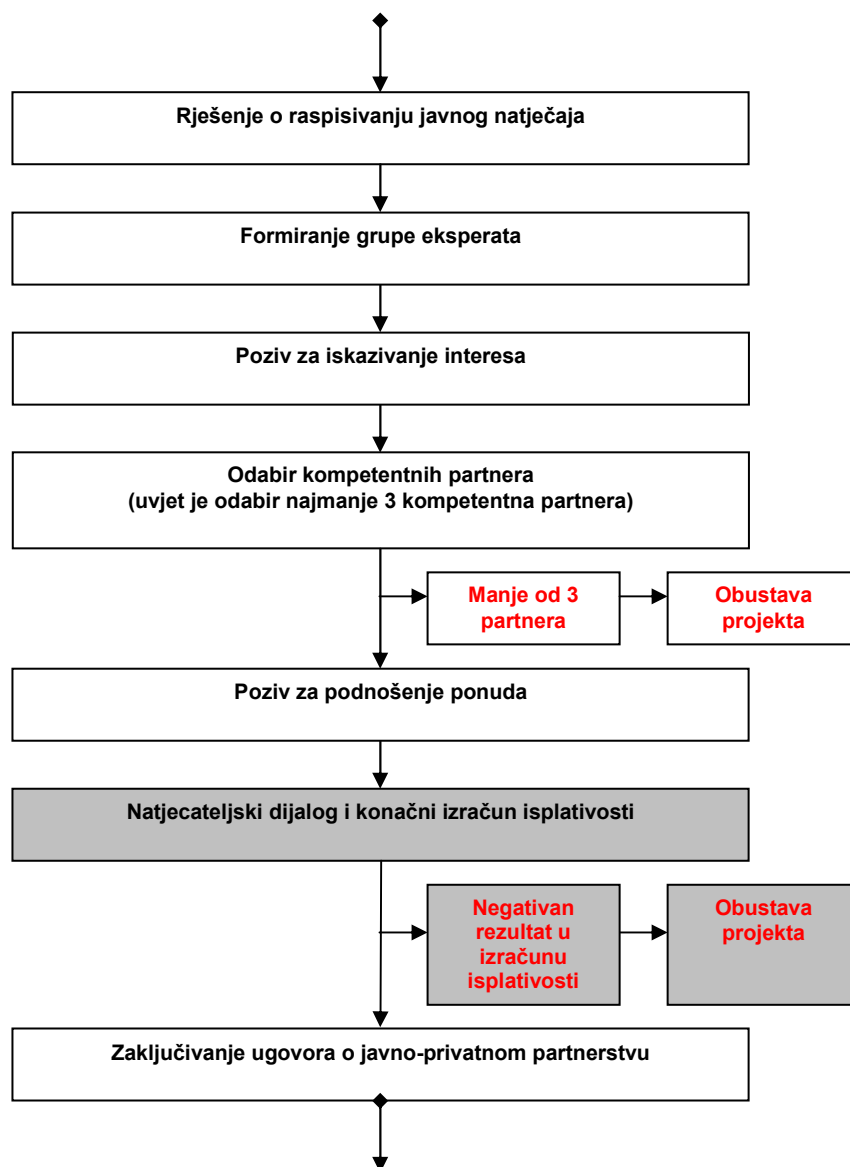
Slika 41: Usporedba procesa procjene projekta javno-privatnog partnerstva



Izvor 57: obrada autora

Evaluacije prikupljenih ponuda na osnovu izračuna isplativosti u **projektnoj fazi javnog natječaja i natjecateljskog dijaloga**, prikazano u slici 42, zbog nedostatka iz prethodne projektne faze nije moguća. Potencijalni privatni partneri imaju pravo u natjecateljskom dijalogu predložiti svoja inovativna rješenja u realizaciji projekta. Svako takvo predloženo rješenje utječe na ukupne troškove projekta koji se moraju usporediti s klasičnim načinom proizvodnje javnih dobara i koji se moraju nalaziti u granicama isplativosti. Nadalje, najpovoljnijom ponudom smatra se ona ponuda koja iskazuje optimalan koeficijent između ponuđene kvalitete i koristi projekta u odnosu na troškove projekta. Kako izračun isplativosti nije pripremljen, oba pokazatelja o kojima ovisi daljnja realizacija projekta nisu definirana.

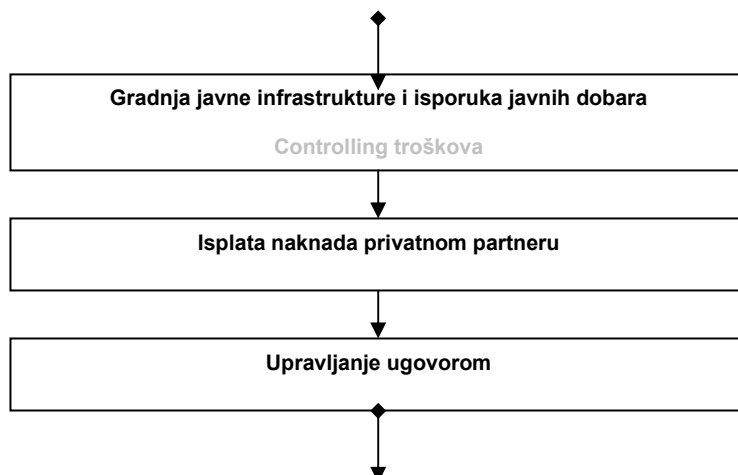
Slika 42: Usporedba procesa javnog natječaja projekta javno-privatnog partnerstva



Izvor 58: obrada autora

U projektnoj **fazi realizacije i poslovanja projekta**, kako je prikazano u slici 43, su u oba slučaja uvedeni mehanizmi controlling-a privatnog partnera. Nedostatak hrvatskog modelu u odnosu na standardizirani model odnosi se na činjenicu što se controlling troškova može izvršiti samo prema troškovima iz prikupljene ponude i na osnovu ugovora, a ne na osnovu planiranih troškova iz izračuna isplativosti. Time je analiza eventualnog odstupanja stvarnog stanja od planiranih veličina onemogućena.

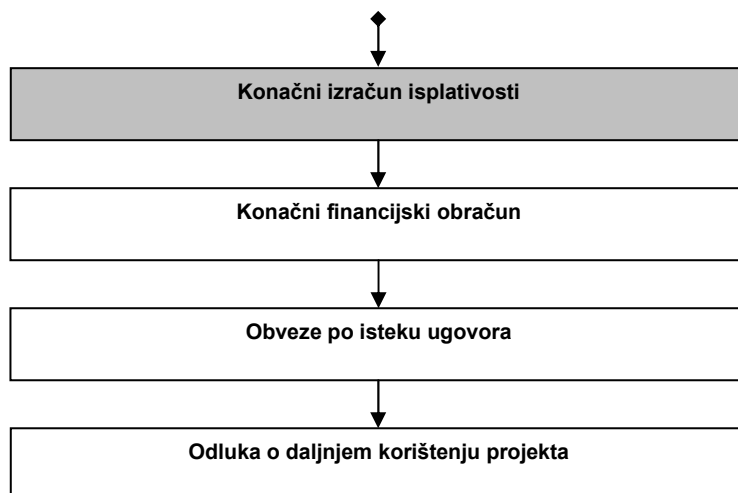
Slika 43: Usporedba procesa realizacije i poslovanja projekta javno-privatnog partnerstva



Izvor 59: obrada autora

U zadnjoj projektnoj **fazi evaluacije projekta** upravo evaluacija projekta, kako je prikazano u slici 44, nakon zaključivanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu nije moguća. Ponovno, zbog nedostataka pripreme izračuna isplativosti projekta, ne može se usporediti realizacija projekta prema modelu javno-privatnog partnerstva s realizacijom projekta na tradicionalan način.

Slika 44: Usporedba procesa evaluacije projekta javno-privatnog partnerstva



Izvor 60: obrada autora

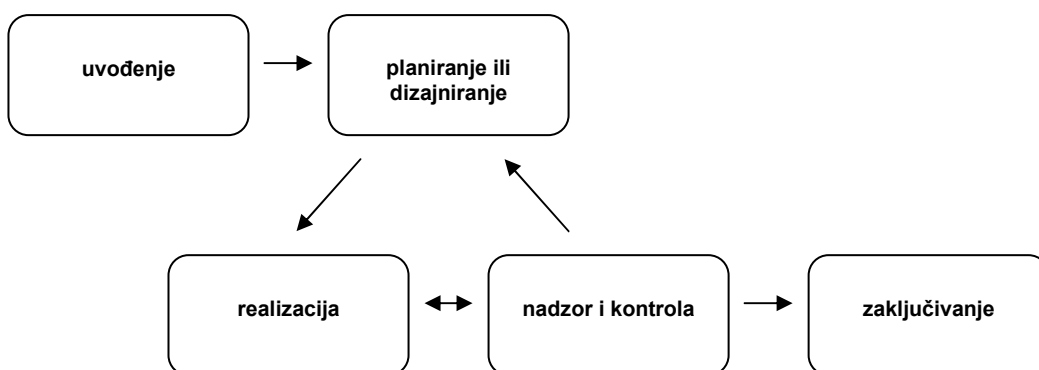
Bez obzira na razlike i nedostatke u hrvatskom modelu procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva ostvarena je, prema izjavama odgovornih osoba u oba grada, brža gradnja javne infrastrukture te je unaprijeđena kvaliteta održavanja izgrađenih objekata. Uštede u javnim

rashodima se u hrvatskom modelu upravljanja ne mogu dokazati ali se isto tako ne mogu negirati, dok je vjerojatnost postizanja očekivanih efekata i ciljeva javnih politika uvećana.

Polazeći od ovih činjenica javlja se dilema **da li je potreban opsežan proces upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva kako je opisan u standardiziranom modelu, ako se reduciranim procesom upravljanja u hrvatskom slučaju također postižu očekivani rezultati**. Da bi se mogla riješiti spomenuta dilema potrebno je definirati model evaluacije implementacije projekata javno-privatnog partnerstva po svim projektnim fazama.

Projektima javno-privatnog partnerstva upravlja se prema načelima projektnog upravljanja. Projektno upravljanje je disciplina planiranja, organiziranja i upravljanja resursima s namjerom uspješnog postizanja projektno specifičnih zadaća i ciljeva. Primarni izazov projektnog upravljanja je dakle postizanje projektnih ciljeva kao što su definirani izlazni rezultati, kvaliteta te uštede u vremenu i troškovima. Sekundarni cilj projektnog upravljanja je optimizacija alokacije i integracija ulaznih veličina (resursa) koji su potrebni za realizaciju projekta.¹³⁵

Slika 45: Komponente projektnog upravljanja



Izvor 61: wikipedia, Project Management,
<http://en.wikipedia.org/wiki/Project_management#cite_note-2>, (17.06.2008.)

U klasičnom projektnom pristupu može se identificirati pet komponenata u razvoju projekta kako je prikazano u slici 45: uvođenje, planiranje ili dizajniranje, realizacija, nadzor i kontrola i zaključivanje projekta. U svaku od navedenih

¹³⁵ O tome detaljnije cf.: Baars Wouter, Project Management Handbook, DANS – Data Archiving and Networked Services, The Hague, 2006., p. 2-1. – 2-6.

komponenti ugrađen je zaseban sustav kontrole koji ima za zadaću procijeniti da li je implementacija pojedine komponente prilikom projektnog upravljanja izvršena kvalitetno.

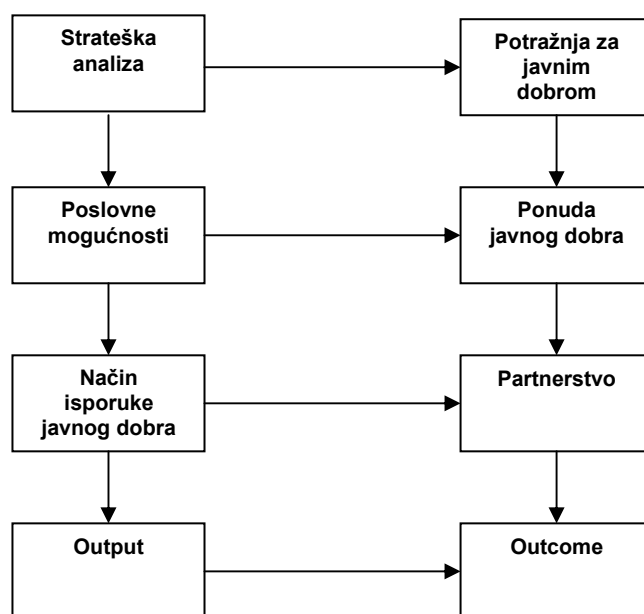
Kod uvođenja projekta ključni kontrolni pokazatelji odnose se na razumijevanje poslovnog okruženja te na zadovoljavanje poslovnih potreba. Potrebno je dakle utvrditi konceptualni izgled završnog proizvoda, potražnju krajnjih korisnika te proizvodne mogućnosti za isporuku završnog proizvoda. Komponenta planiranja ili dizajniranja projekta sadržava kontrolne pokazatelje zadovoljavanja krajnjih korisnika i poslovnih mogućnosti te proizvodnju krajnjeg proizvoda unutar standarda kvalitete, vremena i troškova. Realizacija projekta sastoji se od koordinacije osoblja i resursa te od integracije i izvođenja projektnih zadaća sukladno projektnom planu tako da se kontrolni pokazatelji odnose na kompetentnost osoblja i izvođenje poslovnih operacija. Tijekom nadzora i kontrole vrši se izmjera stvarnoga stanja koji se uspoređuje s planiranim stanjem te se poduzimaju korektivne mjere ukoliko su utvrđena značajnija odstupanja. Zaključivanje projekta uključuje završne aktivnosti i zaključivanja ugovora s konačnom procjenom uspješnosti projekta.

Polazeći od teorijskog i empirijskog dijela istraživanje, praktičnih ishodišta javno-privatnog partnerstva te na osnovu navedenih pravila projektnog upravljanja, može se definirati model evaluacije implementacije projekata javno-privatnog partnerstva kako je prikazano u slici 46.

Strateška analiza odnosi se na identifikaciju i definiranje prioriternih projekata u **prvom dijelu procesa pripreme projekta**. Polazeći od teorijskih pretpostavki istraživanje šireg i užeg okruženja je neophodno zbog eliminacije neizvjesnosti i nepotpunih ugovora, dok je polazeći od praktičnog ishodišta istraživanje okruženja nužno zbog što kvalitetnijeg definiranja javnih potreba. Pokazatelji okruženja odnose se na demografsko kretanje stanovništva, zatim na demografsko kretanje pojedinih korisničkih grupa kao što je procjena broja učenika u školama za 25 godina. Daljnji pokazatelji mogu se odnositi na kretanje broja umirovljenika i potreba za umirovljeničkim domovima, broj i razvoj bolesti i potreba za bolesničkim krevetima te transport robe i putnika i potreba za transportnom infrastrukturom. Mogući su i drugi pokazatelji zavisno o gospodarskoj djelatnosti. Iz takve analize okruženja proizlazi strategija i planiranje razvoja gospodarstva i društva u cjelini, u čemu projekti javno-privatnog

partnerstva trebaju dati svoj puni doprinos. Samo implementacija stvarno nužnih projekata u potpunosti može zadovoljiti javne potrebe.

Slika 46: Model evaluacije implementacije projekta javno-privatnog partnerstva



Izvor 62: obrada autora

Na osnovu analize šireg u užeg poslovnog okruženja i definiranih javnih potreba koje proizlaze iz takve analize, moguće je usklađivanje dobivenih rezultata analize s javnim potrebama prema mišljenju korisnika javnih dobara. Iz teorijskih i praktičnih ishodišta javno-privatnog partnerstva proizlazi da se javna uprava mora usmjeriti na svoje korisnike. Rezultati analize potražnje za javnim dobrima među korisnicima mogu odstupati od rezultata analize okruženja javne uprave. Dok javna uprava npr. može smatrati da je prioritet izgradnja javnih cesta, korisnici ili građani mogu smatrati da je prioritetna izgradnja novih bolnica. Tek na osnovu usklađivanja rezultata iz obje analize moguće je jasno definirati **potražnju za javnim dobrom**. **Potražnja za javnim dobrom odnosi se na definiranje potražnje za javnim dobrom u prvom dijelu procesa pripreme projekta.**

Kada su javne potrebe i potražnja za javnim dobrom kvantitativno i kvalitativno definirane potrebno je utvrditi **vlastite poslovne mogućnosti** u zadovoljavanju takvih potreba i potražnje. Na osnovu analize internog okruženja

odnosno poslovnih mogućnosti javne uprave definiraju se pokazatelji financijskih, personalnih, materijalnih i drugih resursa koji su neophodni za izgradnju javne infrastrukture, a putem koje će se prethodno definirane javne potrebe i potražnja zadovoljiti. O poslovnim mogućnostima ovisi hoće li javna uprava stvoriti adekvatnu ponudu javnih dobara koja će optimalno zadovoljiti definiranu potražnju i javne potrebe. Utvrđivanje poslovnih mogućnosti odnosi se na **drugi dio procesa pripreme projekta**.

Na osnovu utvrđenih javnih potreba, utvrđene potražnje za javnim dobrima i poslovnih mogućnosti javne uprave moguće je jasno definiranje javnog dobra i javne infrastrukture putem određivanja pokazatelja lokacije, površine, visine investicijskog volumena i drugih potrebnih i konkretnih podataka. Tako definirano javno dobro ili javna infrastruktura predstavlja **ponudu javnog dobra**. Ovaj element evaluacije implementacije potencijalnog projekta odnosi se na **drugi dio procesa pripreme projekta i test podobnosti javno-privatnog partnerstva** koji sadržava sve navedene podatke.

Nakon što je projekt definiran potrebno je odlučiti se o **načinu proizvodnje javnih dobara ili javne infrastrukture**. Način isporuke i proizvodnje javnih dobara odnosi se na **projektnu fazu procjene projekta i njen bitan element izračuna isplativosti te analizu korisnosti projekta**. Pokazatelji koje je potrebno definirati u ovom elementu sačinjavaju iznosi troškova po pojedinim projektnim fazama za tradicionalan model isporuke javnih dobara i model javno-privatnog partnerstva, te pokazatelji korisnosti isporučenog javnog dobra.

Ukoliko se javna uprava odluči za isporuku javnog dobra putem modela javno-privatnog partnerstva potrebno je odabrati **optimalnog privatnog partnera tijekom javnog natječaja**. Pokazatelji partnerstva se zato odnose na pokazatelje kompetentnosti potencijalnih privatnih partnera te njihove mogućnosti racionalnog poslovanja i isporuke što kvalitetnijeg javnog dobra.

Nakon što je odlučeno o načinu isporuke javnih dobara i odabiru privatnog partnera započinje realizacija i poslovanje projekta. Potrebno je stalno praćenje ostvarenih rezultata i usporedba tako dobivenih rezultata s planiranim veličinama. Prikupljanje navedenih podataka ovisi o kvalitetnom controlling-u. **Output** u modelu evaluacije implementacije projekta se odnosi na **projektnu fazu**

realizacije i poslovanja projekta te na controlling isporuke javnih dobara s pokazateljima troškova, kvalitete, vremena, količine i organizacije stvarno isporučenih javnih dobara.

Sama uspješnost projekta ovisi o konačnoj evaluaciji projekta javno-privatnog partnerstva. Kod evaluacije projekta nužno je utvrditi jednostavnost i troškove poslovnih operacija, uštede u javnim rashodima, kvalitetu isporučenih javnih dobara te konačne efekte javnih politika odnosno zadovoljstvo korisnika javnih dobara. U tom smislu se efekti ili **outcome** odnosi na **projektну fazu evaluacije projekta i konačni izračun isplativost s kvalitativnom procjenom korisnosti projekta**, s pokazateljima za prethodno navedene očekivane rezultate.

Za procjenu implementacije projekta javno-privatnog partnerstva po pojedinim projektnim fazama i spomenutim pokazateljima, moguće je definirati i matricu implementacije s ključnim pitanjima kako je prikazano u tablici 11, za kvalitativnu procjenu implementacije projekata javno-privatnog partnerstva.

Tablica 11: Matrica implementacije projekta javno-privatnog partnerstva

Ključni elementi procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva	Ključni elementi procesa implementacije projekta javno-privatnog partnerstva
	Ključna pitanja
Identifikacija potencijalnih projekata i definiranje prioriteta	Strateška analiza <ul style="list-style-type: none"> • Da li je poznato demografsko kretanje stanovništva za sljedećih 25 do 30 godina; • Da li je utvrđeno demografsko kretanje pojedinih korisničkih grupa (učenici, studenti, umirovljenici, bolesnici i sl.) u sljedećih 25 do 30 godina; • Da li poznato kretanje robe, usluga, radne snage i kapitala u sljedećem dugoročnom razdoblju; • Kako se razvija inflacija i koje su procjene za dugoročno razdoblje; • Kako se razvijaju cijene i koja je prognoza za sljedeće dugoročno razdoblje; • Koji su drugi bitni makroekonomski pokazatelji koji mogu utjecati na javne potrebe; • Da li je poznato njihovo dugoročno kretanje; • Da li definirani pokazatelji iz okruženja imaju utjecaja na javne potrebe.
Potražnja za javnim dobrom prema mišljenju korisnika javnih dobara	Potražnja za javnim dobrom <ul style="list-style-type: none"> • Da li su definirane ključne interesne grupe (udruge, sportski klubovi, domaćinstva, poduzetnici i sl.); • Čime su definirane interesne grupe nezadovoljne; • Koje zahtjeve izražavaju navedene interesne grupe; • Koja rješenja nude interesne grupe; • Koji su prioriteti po interesnim grupama; • Da li su interesne grupe spremne i u mogućnosti sudjelovati u realizaciji projekata;

	<ul style="list-style-type: none"> • Kakva je struktura interesnih grupa; • Da li je sprovedeno anketiranje među interesnim grupama.
Utvrđivanje finansijskih, personalnih, materijalnih i drugih mogućnosti	<p>Poslovne mogućnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Da li javni kapital stoji slobodno na raspolaganju; • Koji iznos slobodnog javnog kapitala može se investirati u kapitalne objekte; • Da li je personal dovoljno kompetentan za realizaciju projekta; • Da li je potrebno angažiranje vanjskih suradnika i savjetnika; • Koje materijalne mogućnosti, kao npr. zemljište, stoje na raspolaganju; • Da li se raspolože opremom, uređajima, vozilima i sl. koji se mogu koristiti u realizaciji projekta; • Koji se drugi potencijali mogu koristiti za uspješno odvijanje projekta; • Da li je potrebna pomoć države ili drugih javnih tijela.
Test podobnosti projekta na javno-privatno partnerstvo	<p>Ponuda javnog dobra</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kolika je potrebna poslovna površina; • Koja je lokacija projekta; • Koliko iznosi potrebni investicijski volumen projekta; • Da li će se projektiranje projekta izvršiti u vlastitoj režiji; • Da li će se izgradnja javne infrastrukture obavljati u vlastitoj režiji; • Tko će poslovati s javnom infrastrukturom; • Tko će i kako održavati javnu infrastrukturu; • U kolikoj mjeri planirana javna infrastruktura zadovoljava javne potrebe i potražnju korisnika.
Izračun isplativosti i analiza korisnosti	<p>Način isporuke javnog dobra</p> <ul style="list-style-type: none"> • Da li će se planirani projekt realizirati na tradicionalan način; • Da li će se planirani projekt realizirati putem modela javno-privatnog partnerstva; • Koliki su transakcijski troškovi u oba modela; • Koliki su ukupni upravni troškovi u oba modela; • Koliko iznose finansijski troškovi; • Koliko je iznos projektnih troškova; • Koliko iznose troškovi gradnje; • Koliko je iznos troškova poslovanja i održavanja; • Koliko iznose agencijski troškovi.
Natjecateljski dijalog i konačni izračun isplativosti	<p>Partnerstvo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Da li je pripremljena sva dokumentacija koja je neophodna za javni natječaj; • Da li je formirana ekspertna grupa; • Da li je sprovedeno istraživanje tržišta među privatnim poduzetnicima za javno-privatno partnerstvo; • Koje kompetencije mora ispuniti privatni partner; • Koje inovacije nudi privatni partner; • Koji je utjecaj ponuđenih inovacija na troškove i kvalitetu projekta; • Na koji način će se evaluirati ponude privatnih partnera; • Da li je pripremljen standardizirani ugovor o javno-privatnom partnerstvu.
Isporuka javnih dobara i Controlling	<p>Output</p> <ul style="list-style-type: none"> • Da li je uspostavljen sustav Controllinga; • Da li je ugrađen sustav stimulacije privatnog partnera (bonus - malus); • Kako će se pratiti i mjeriti kvaliteta isporučenog javnog dobra; • Kako će se pratiti poštivanje zadanih rokova; • Da li je definiran plan realizacije projekta; • Kako će se pratiti kretanje troškova realizacije projekta; • Da li se naplaćuju korisničke naknade; • Kako će se osigurati likvidnost privatnog partnera.
Konačni izračun isplativosti i kvalitativna procjena projekta javno-privatnog partnerstva	<p>Outcome</p> <ul style="list-style-type: none"> • Koji se efekti realizacijom projekta namjeravaju postići; • Koje koristi planirani projekt treba postići; • Da li su definirani projektni ciljevi; • Da li se poslovne operacije odvijaju na jednostavan način,

	<ul style="list-style-type: none"> • Da li je osigurana dostupnost javnog dobra; • Da li ostvarene uštede u javnim rashodima; • Za koliko je poboljšana kvaliteta javnih dobara; • Da li je omogućena brža izgradnja javne infrastrukture.
--	--

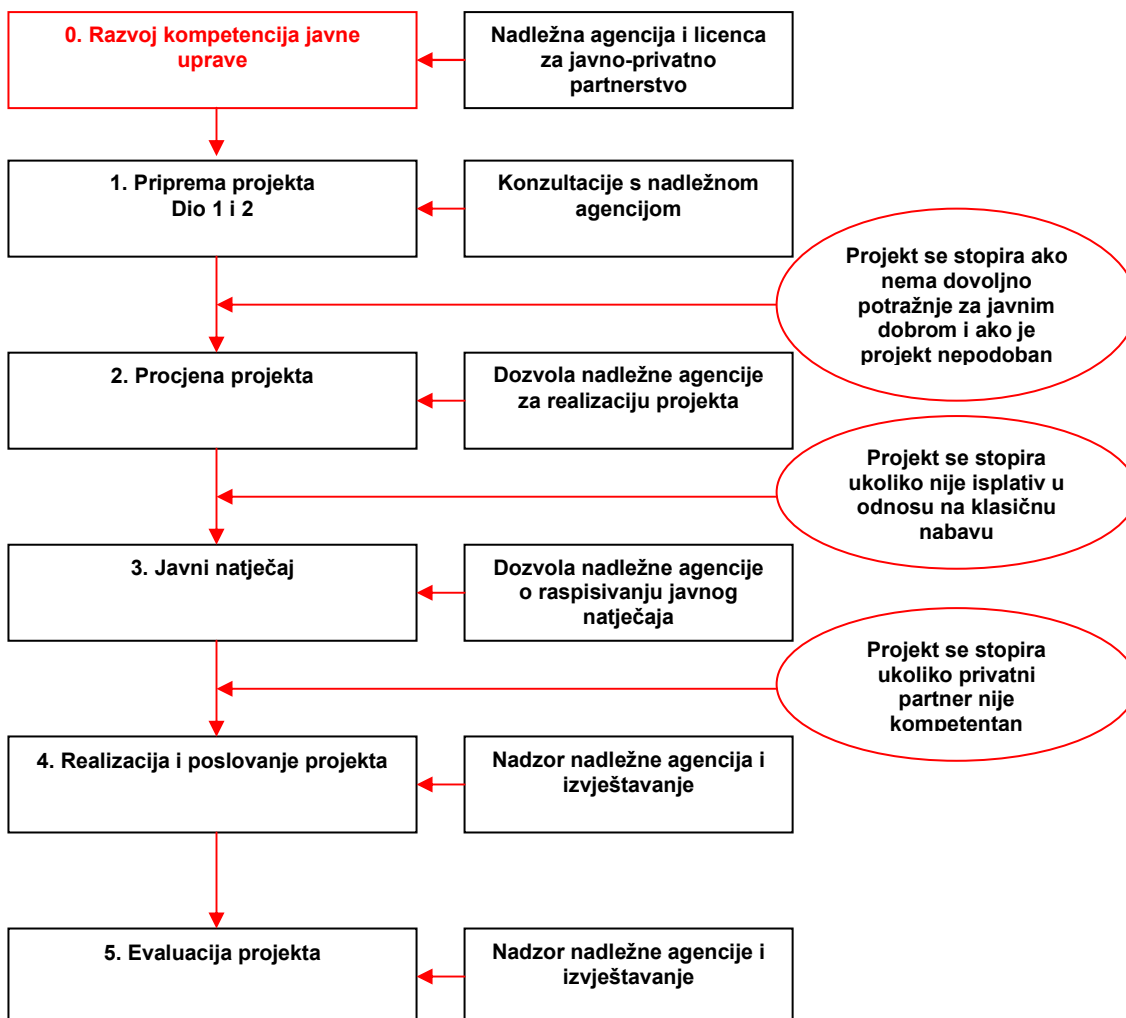
Izvor 63: obrada autora

Model evaluacije implementacije s matricom implementacije jasno ukazuje na nedostatke standardiziranog i hrvatskog modela procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. Analiza i razumijevanje okruženja u oba modela nedostaje potpuno, odnosno, u standardiziranom modelu upravljanja se takva analiza vrši u okviru definiranja projektnog pisma. Bolje razumijevanje poslovnog okruženja doprinosi boljem razumijevanju javnih potreba i potražnje za javnim dobrom. Također se kompetencije i znanje osoblja u javnoj upravi utvrđuju samo paušalno te se za pripremu i realizaciju projekta u većini slučajeva angažiraju vanjski savjetnici.

U hrvatskom modelu upravljanja nadalje nedostaju konkretni podaci o potražnji za javnim dobrom i definirane količine ponude javnog dobra, zatim planirani troškovi proizvodnje javnih dobara na osnovu kojih je efikasan controlling troškova onemogućen te konačna procjena uspješnosti projekta. To ukazuje na činjenicu da se hrvatski model upravljanja mora prilagoditi standardiziranom modelu procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva. Takvo prilagođavanje je neophodno kako bi se postigla još veća kvaliteta javnih dobara, veće uštede u vremenu i javnim financijama i kako bi efekti javnih politika još više došli do izražaja kroz zadovoljstvo korisnika javnih dobara.

Na osnovu prethodno dobivenih rezultata moguće je model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva poboljšati u nekoliko segmenata. Prije početka pripreme projekta potrebno je, kako je prikazano u slici 41, postići odgovarajuću kompetentnost javne uprave za upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva. To se može realizirati putem seminara, tečajeva ili doškoloovanja u okviru nadležne agencije zadužene za javno-privatno partnerstvo. Javne uprave moraju formirati svoje ekspertne grupe koje se na osnovu stečenih znanja mogu licencirati za javno-privatno partnerstvo. Manje javne uprave koje ne raspolažu s dovoljno ljudskog kapitala angažirat će vanjske savjetnike ali i navedeni savjetnici moraju biti licencirani za ovu vrstu poslova odnosno za javno-privatno partnerstvo. Takvo licenciranje moguće je uvesti i za privatni sektor.

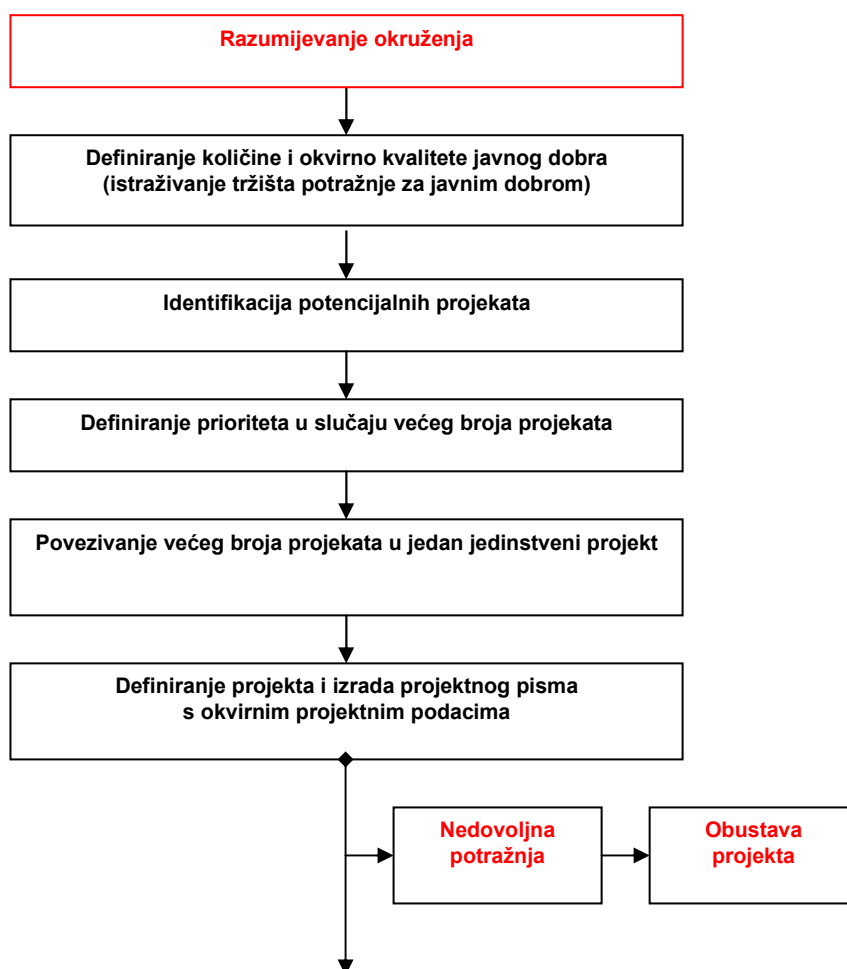
Slika 47: Standardizirani model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva s razvojem kompetencija



Izvor 64: obrada autora

Također je u okviru prvog dijela pripreme projekta moguće postići određena poboljšanja koja se odnose na redoslijed pojedinih elemenata upravljanja projektom i na istraživanje poslovnog okruženja, kako je prikazano u slici 42. Iz razumijevanja okruženja treba proizaći istraživanje javnih potreba i definiranje potražnje za javnim dobrom, ako i definiranje ponude i kvalitete javnih dobara s ciljem zadovoljavanja utvrđene potražnje, a tek zatim definiranje projekta i izrada projektnog pisma. Pri tome se kriterij za isključivanje projekta iz daljnje realizacije može i dalje aktivirati na kraju ove projektne faze.

Slika 48: Priprema projekta Dio 1. i analiza okruženja

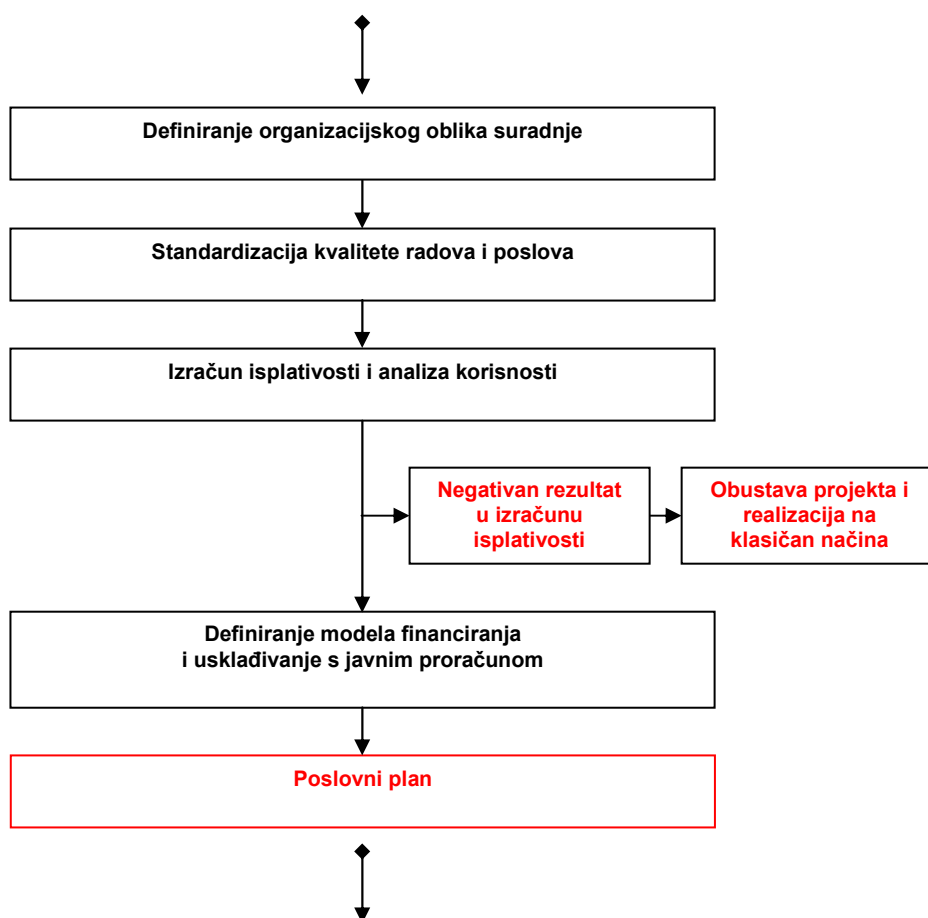


Izvor 65: obrada autora

Ukoliko se uvede obavezno licenciranje za javnu upravu prije upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva kako je prikazano u slici 41, tada je u drugom dijelu pripreme projekta potrebno rješavati samo preostala personalna pitanja a ne više i kompetentnost javne uprave.

Također se kod procjene projekta može uvesti obveza izrade poslovnog plana za predviđeni projekt javno-privatnog partnerstva, obzirom da prilikom realizacije projekata u mnogim slučajevima dolazi do nelikvidnosti u poslovanju privatnog partnera. Izrada poslovnog plana sa svojim finansijskim elementima može dati bolji pregled nad kretanjem finansijskih tokova i time veću sigurnost u pogledu likvidnosti i solventnosti projekta. Time je i controlling u mogućnosti pravovremeno reagirati na nedostatak novčanih tokova kod privatnog partnera.

Slika 49: Procjena projekta s poslovnim planom



Izvor 58: obrada autora

Sa navedenim izmjenama i poboljšanjima upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva dobiva na još većoj kvaliteti a vjerojatnost postizanja očekivanih efekata i ciljeva javnih politika je uvećana.

6.3 Implikacije i primjena dorađenog modela procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva

Proces upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva izaziva visoke transakcijske troškove. **Transakcijske troškove** možemo, polazeći od teorijskih pretpostavki, podijeliti na ex-ante transakcijske troškove prije zaključivanja ugovora koji se sastoje od troškova pripreme i troškova dogovora s potencijalnim partnerom i na ex-post transakcijske troškove koji se sastoje od troškova kontrole privatnog partnera (agencijski troškovi) i troškova prilagodbe ugovora.

U konkretnom slučaju, polazeći od praktičnih ishodišta javno-privatnog partnerstva i standardiziranog modela upravljanja projektima javno privatnog partnerstva, ex-ante transakcijski troškovi pripreme projekta i dogovora s potencijalnim partnerom vezani su uz sljedeće elemente procesa upravljanja:

- obrazovanje i razvoj kompetencija javne uprave;
- istraživanje poslovnog okruženja i definiranje javnih potreba;
- istraživanje potražnje za javnim dobrom među korisnicima javnih dobara;
- identifikacija potencijalnih projekata;
- definiranje prioriteta u slučaju većeg broja potencijalnih projekata;
- definiranje projekta i izrada projektnog pisma;
- utvrđivanje mogućnosti financiranja projekta;
- test podobnosti projekta;
- definiranje organizacijskog oblika suradnje između partnera;
- standardizacija kvalitete radova, poslova i javnog dobra koje privatni partner mora isporučiti;
- izrada izračuna isplativosti i analize korisnosti projekta,
- definiranje modela financiranja;
- izrada poslovnog plana;
- evaluacija ponuda potencijalnih partnera;
- istraživanje tržišta potražnje u privatnom sektoru za javno-privatnim partnerstvom;
- pregovori s potencijalnim partnerima;
- zaključivanje većeg broja kompleksnih ugovora.

Ex-post transakcijski troškovi vezani su uz sljedeće troškove kontrole privatnog partnera (agencijski troškovi) i troškove prilagodbe ugovora:

- controlling;
- provjera kvalitete isporučenog javnog dobra;
- obračun naknada privatnom partneru po sustavu bonus-malus;
- upravljanje promjenama u ugovoru o javno-privatnom partnerstvu na osnovu poslovanja projekta;
- upravljanje promjenama u ugovoru o javno-privatnom partnerstvu na osnovu promjena iz poslovnog okruženja.

Svi navedeni troškovi nisu poznati u tradicionalnom modelu isporuke javnih dobara i gradnji javne infrastrukture ili su značajno niži. **Utjecaj**

standardiziranog i dorađenog modela procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva na visoki porast ukupnih troškova projekta putem porasta transakcijskih troškova više je nego očit. Visoki transakcijski i ukupni troškovi predstavljaju jedan od osnovnih argumenata koji se suprotstavlja primjeni javno-privatnog partnerstva u izgradnji javne infrastrukture. Međutim ukupne projektne troškove ne može se promatrati izolirano po pojedinim projektnim fazama.

Obzirom da u javno-privatnom partnerstvu privatni partner preuzima javne zadaće projektiranja, financiranja, gradnje i poslovanja javnom infrastrukturom, određeni upravni troškovi koji su vezani uz ove projektne faze prenose se zajedno s javnim zadaćama na privatnog partnera i mogu biti niži u odnosu na tradicionalan model. Troškovi financiranja, ukoliko privatni partner primjeni inovativne načine financiranja javne infrastrukture, također mogu biti niži u odnosu na tradicionalan model, a to se odnosi i na troškove projektiranja, gradnje, poslovanja i održavanja javne infrastrukture. **Moguće su dakle uštede u svim projektnim fazama procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva, izuzev u stavkama transakcijskih troškova i troškovima kontrole privatnog partnera.** Zato javno-privatno partnerstvo treba sagledavati s aspekta ukupnih projektnih troškova, jer **izolirano promatranje samo pojedinih stavki troškova upućuje na pogrešne zaključke.**

Nadalje se kod javno-privatnog partnerstva veći broj javnih zadaća vezano i jednokratno prenosi na samo jednog privatnog partnera, najčešće na razdoblje od 25 godina. Kod tradicionalnog modela isporuke javnih dobara se za svaku transakciju (projektiranje, gradnja, održavanje i dr.) mora raspisati zaseban i ponovni javni natječaj i to eventualno više puta tijekom 25 godina, npr. kada je u pitanju održavanje javne infrastrukture, uz stalne promjene privatnih partnera. Svaka od navedenih transakcija izaziva transakcijske troškove te **se ukupan iznos transakcijskih troškova kod tradicionalnog modela mora sagledavati također na razdoblje od 25 godina** na opisani način. Za utvrđivanje implikacija javno-privatnog partnerstva na troškove projekta i javne rashode potreban je dakle analitički pristup za svaku pojedinu stavku troškova te njihova sinteza u ukupne troškove projekta što može biti predmetom daljnjih istraživanja.

Vezano uz transakcijske troškove treba napomenuti da su oni izrazito visoki samo u slučaju prvog projekta. Zato je potrebno prvi projekt definirati kao

"pilot-projekt", a podaci koji su jednom prikupljeni u "pilot-projektu" mogu se koristiti u realizaciji drugih projekata. Tako npr. podaci o javnim potrebama i potražnji za javnim dobrima, podaci o potražnji privatnog sektora za javno-privatno partnerstvo ili pojedini podaci o troškovima javne uprave u tradicionalnom modelu isporuke javnih dobara vrijede i za druge projekte. **S porastom broja realiziranih projekata visoki transakcijski troškovi se znatno smanjuju.**

Pojedini elementi javno-privatnog partnerstva, kao što su istraživanje poslovnog okruženja i definiranje javnih potreba, istraživanje potražnje za javnim dobrom među korisnicima javnih dobara, identifikacija potencijalnih projekata, definiranje prioriteta u slučaju većeg broja potencijalnih projekata, definiranje projekta i ponude javnog dobra te izrada projektnog pisma, **povećavaju efikasnost javne uprave i u slučaju da se projekt ne realizira putem javno-privatnog partnerstva. Korištenjem nabrojanih metoda i instrumentarija povećava se efikasnost javne uprave u strateškom planiranju budućeg razvoja društva kojeg javna uprava zastupa.** Povećava se vjerojatnost izgradnje stvarno neophodne i hitno potrebne javne infrastrukture. Poznato je da razvoj javne infrastrukture značajno i pozitivno utječe na razvoj gospodarstva, ali samo u uvjetima kada se gradi potrebna javna infrastruktura. Metode kojima se koristi javno-privatno partnerstvo to omogućuju.

Stjecanjem kompetentnosti javne uprave za javno-privatno partnerstvo **povećava se dakle opća kompetentnost javne uprave u efikasnom upravljanju javnim dobrima,** što vrijedi i za slučajeve izvan javno-privatnog partnerstva odnosno za tradicionalan način upravljanja javnim dobrima. Time ulaganje u edukaciju i obrazovanje javnih službenika i u uvjetima kada se javno-privatno partnerstvo ne primjenjuje nije promašena investicija.

Poseban aspekt implikacija javno-privatnog partnerstva na javnu upravu odnosi se i na samo **upravljanje javnom infrastrukturom.** Javna uprava u tradicionalnom modelu upravljanja javnom imovinom drži monopol upravljanja nad javnim dobrom. Javno-privatnim partnerstvom često se mora omogućiti **privatnom partneru utjecaj na upravljanje javnom infrastrukturom.** Ako se na primjer izgradi bolnica putem javno-privatnog partnerstva s prijenosom javne zadaće poslovanja bolnice na privatnog partnera, dosadašnji upravitelj bolnice tu zadaću prenosi na privatnog partnera. Dosadašnje službe nabavke i eventualno

prodaje u javnoj bolnici prelaze u nadležnost privatnog partnera. To ima svoj utjecaj i na zaposlene djelatnike u tim službama koje svoje radno mjesto više ne obavljaju kao državni službenici već kao zaposlenici u privatnom sektoru. Time se upravitelj bolnice odnosno **javna uprava može više usmjeriti na svoje ključne zadaće**, a to je liječenje pacijenata, čime treba doći do povećanja efikasnosti javnih upravi u stručnom dijelu svojih zadaća.

Primjena standardiziranog i dorađenog modela procesa upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva je moguća u svim djelatnostima javne uprave na svim razinama vlasti: državnoj, županijskog i lokalnoj. Problem manjih županija, gradova ili općina leži u činjenici što ne raspolažu s dovoljno financijskog i ljudskog kapitala za primjenu javno-privatnog partnerstva u rješavanju problema izgradnje javne infrastrukture te u činjenici što projekti u manjim sredinama eventualno ne postižu dovoljni investicijski volumen koji je neophodan za javno-privatno partnerstvo.

U takvim slučajevima potrebno je **povezivanja većeg broja manjih općina, gradova ili županija u jedan savez te povezivanje manjih projekata većeg broja u jedan jedinstveni projekt javno-privatnog partnerstva**. Na taj način može se izgraditi veći broj škola na širem području nego što je određeno administrativnim granicama ili jedna bolnica za potrebe većeg broja općina i gradova. Nositelji i koordinatori takvih jedinstvenih projekata mogu se odrediti iz redova navedenih općina i gradova u obliku **zajedničke radne grupe za javno-privatno partnerstvo**.

7. Zaključak

Kriza u financiranju javnih potreba koja je prisutna u razvijenim i nerazvijenim državama motivira primjenu javno-privatnog partnerstva kao sredstva za prevladavanje navedenog nedostatka financijskog kapitala putem angažiranja privatnog kapitala. Realizacija projekata javno-privatnog partnerstva je međutim vezana uz složeni upravljački postupak koji od javnih uprava zahtijeva raspolaganje s odgovarajućim kompetencijama za javno-privatno partnerstvo.

U kontekstu takve problematike definiran je sljedeći **problem istraživanja**: da li je javna uprava u Republici Hrvatskoj dovoljno kompetentna za primjenu javno-privatnog partnerstva kao mjere za povećanje efikasnosti javne uprave i postizanje očekivanih ciljeva koju takva mjera sadržava kao što su: poboljšanje poslovnih procesa javne uprave, povećanje kvalitete isporučenih javnih usluga, uštede u javnim financijama i postizanje očekivanih efekata javnih politika.

Na osnovu definirane problematike i problema istraživanja definiran je nadalje sljedeći **predmet istraživanja**: zajednička obilježja i kompetencije u modelu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj i njegove razlike u odnosu na model upravljanja u razvijenim državama te utjecaj tako utvrđenih razlika na poboljšanje poslovnih procesa hrvatske javne uprave.

U okviru tako determiniranog znanstvenog problema istraživanja i predmeta istraživanja postavljena je temeljna **znanstvena hipoteza**: javno-privatnim partnerstvom postiže se povećanje efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj a njen budući razvoj usmjerava se prema efikasnijem upravljanju javnom imovinom.

Polazeći od dobivenih rezultata istraživanja i navedene postavljene znanstvene hipoteze može se konstatirati da *javno-privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj doprinosi samo djelomičnom povećanju efikasnosti javne uprave u isporukama javnih dobara. Uštede u javnih rashodima nije bilo moguće dokazati. Unapređenje kvalitete javnih dobara je postignuto samo djelomično, kao i unapređenje vjerojatnosti da će izabrane i implementirane javne politike biti efikasne. Povećanje efikasnosti poslovnih operacija javne uprave i vremenske uštede su osigurane. Budući razvoj javne uprave u smjeru efikasnijeg upravljanja*

javnom imovinom u Republici Hrvatskoj je moguće samo ako se model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva prilagodi međunarodnim pravilima upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva.

Dokazivanje postavljene hipoteze temelji se na sljedećim argumentima. U cilju dokazivanja znanstvene hipoteze istražena je **teorijska podloga za javno-privatno partnerstvo** te je definiran sljedeći teorijski okvir. Javna dobra (obrazovanje, zdravstvo, nacionalna sigurnosti, unutarnji red i slično) su neophodna. Zbog neophodnosti prisutna je potražnja za javnim dobrima koju formiraju potencijalni korisnici javnih dobara. Istovremeno ponuda javnih dobara nije formirana. Privatni sektor nije zainteresiran za proizvodnju takvih dobara zbog nemogućnosti ostvarivanja profita. U slučaju javnih dobara ne funkcionira samoregulirajući tržišni mehanizam. Potrebna je državna intervencija i država preuzima na sebe ulogu proizvođača javnih dobara.

Država proizvodnju javnih dobara realizira u vlastitoj režiji angažiranjem javnog kapitala akumuliranim u javnim proračunima. U tom slučaju razvija se **prisilni monopol** nad proizvodnjom javnih dobara. Posljedica prisilnog monopola su visoke izlazne cijene i niska kvaliteta javnih proizvoda ili usluga. Zbog toga država nastoji proizvodnju javnih dobara prenijeti na privatni sektor računajući na veću efikasnost privatnog partnera. Međutim i u ovom slučaju razvija se prisilni privatni monopol koji je također neefikasan s visokim izlaznim cijenama i niskom kvalitetom javnih dobara.

U cilju povećanja efikasnosti javne uprave i prisilnog monopola poduzimaju se zato posebne mjere kao što su zajednička isporuka javnih dobara krajnjim korisnicima (javno-privatno partnerstvo), prijenos javnih funkcija na veći broj privatnih partnera putem dugoročnih ugovora (outsourcing) te drugi inovativni i dugoročni oblici privatizacije. **Javno-privatno partnerstvo nije dakle samo sredstvo za prevladavanje nedostatka financijskog kapitala već mjera za povećanje efikasnosti javne uprave.** Puko prenošenje javnih funkcija na privatnog partnera neće izazvati očekivane efekte veće efikasnosti javne uprave. Ako se želi smanjiti izlazne cijene javnih dobara te ako se želi poboljšati njihovu kvalitetu potrebno je privatizacijske mjere dodatno regulirati ili deregulirati što se odnosi i na javno-privatno partnerstvo. Pri tome način upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva igra ključnu i značajnu ulogu.

Polazeći od **praktičnih ishodišta javno-privatnog partnerstva** reforme javnog upravljanja možemo definirati kao poželjne promjene u strukturama i procesima organizacija javnog sektora s ciljem da ih se pridobije (u izvedenom smislu) za bolje izvođenje svojih zadaća. Zajednički cilj reformskih napora (kao rezultat utjecaja Novog Javnog Upravljanja – New Public Management) može se dakle definirati kao "bolje izvođenje". **Bolje izvođenje** znači postizanje efekata uštede (ekonomičnost) u javnih rashodima, unapređenje kvalitete javnih usluga, povećanje efikasnosti poslovnih operacija javne uprave i unapređenje vjerojatnosti da će izabrane i implementirane politike biti efikasne.

Najznačajnije reformske mjere koje se poduzimaju s ciljem povećanja opisane efikasnosti javnih uprava su deregulacija, liberalizacija, privatizacija i sudjelovanje privatnog partnera u proizvodnji javnih dobara (outsourcing i javno-privatno partnerstvo). Pri tome nabrojene reformske mjere formiraju određenu hijerarhijsku strukturu i međuovisnost. **Ekonomska liberalizacija** odnosi se na smanjenje svih državnih regulacija i restrikcija u ekonomiji u zamjenu za veću participaciju privatnih entiteta. Liberalizacija opisuje procese koji se označuju kao deregulacija i privatizacija. **Deregulacija** kao uži pojam u odnosu na liberalizaciju podrazumijeva ukidanje određenih pravila u ekonomskoj strukturi društva što omogućuje privatnim poduzećima veću slobodu djelovanja sukladno njihovom poduzetničkom duhu, a **privatizacija** na cjeloviti ili djelomični transfer vlasništva bilo kojeg poslovnog poduhvata iz državnog u privatno vlasništvo.

U okviru navedenih pojmova se **javno-privatno partnerstvo** može definirati kao dugoročno, kooperativno i zajedničko interdisciplinarno djelovanje javnog i privatnog sektora u produkciji javnih proizvoda i usluga s internom alokacijom poslovnih rizika među partnerima te sveobuhvatnom odgovornošću privatnog partnera za proizvodnju javnih dobara, s privremenim transferom javnog vlasništva na privatni sektor, u cilju efikasnije proizvodnje javnih dobara.

Da bi javno-privatno partnerstvo bilo moguće potrebno je dakle osigurati veću participaciju i veću slobodu djelovanja privatnih entiteta u proizvodnji javnih dobara s djelomičnim (privremenim) transferom javnog vlasništva na privatnog partnera. Potrebno je liberalizirati, deregulirati i djelomično privatizirati proizvodnju javnih dobara. Nadalje je za postizanje veće efikasnosti javne uprave potrebno osloniti se na dvije konceptualne poluge. To su **prakse upravljanja iz privatnog sektora** na mikro razini te **ulogu tržišta** na makro razini. Također je

potrebna **transformacija uloge države**. Uloga države mijenja se iz proizvođača javnih dobara u dobavljača i menadžera uslužne proizvodnje. U kombinaciji s drugim aktivnostima krajnji rezultat je smanjenje javnog sektora i rapidan rast isporuka javnih dobara putem privatnog sektora.

Od javno-privatnog partnerstva se nadalje očekuje postizanje određenih **sinergijskih efekata** u područjima u kojima se preklapaju interesi javnog i privatnog partnera, kao što je postizanje većeg poslovnog ugleda, angažiranje privatnog kapitala, međusoban transfera znanja i iskustava te daljnje međusobno učenje i usavršavanje, dugoročna poslovna sigurnost i minimalizacija troškova poslovanja.

Javno-privatno partnerstvo je međutim vezano i uz određene **prijetnje** koje se razvijaju u onim područjima u kojima su interesi partnera suprotstavljeni. Takve prijetnje mogu ugroziti partnersku suradnju i odnose se na profit privatnog partnera nasuprot općem interesu javne uprave, međusobnu raspodjelu poslovnih rizika i isplatu naknada privatnom partneru za isporučena javna dobra te moguću nelikvidnost privatnog partnera. Ovim prijetnjama treba dodati visoke transakcijske troškove, asimetričnost u informiranosti oba partnera s posljedicom visokih agencijskih troškova te mogućnost neformalne privatizacije od strane privatnog partnera.

U cilju rasterećenja javnih proračuna mora se postići **optimalna kombinacija** korisničkih naknada, naknada privatnom partneru i zadovoljstva korisnika javnog dobra. Smatra se da je optimalna kombinacija postignuta onda kada su naknade za privatnog partnera iz javnog proračuna minimalne uz minimalan iznos korisničkih naknada a da pri tome suma navedenih iznosa pokriva cjelokupnu investiciju projekta. U tom slučaju postiže se i maksimalno zadovoljstvo korisnika javnog dobra. Potrebno je dakle visinu korisničkih naknada odrediti u iznosu s kojim je korisnik javnog dobra zadovoljan i koji ga neće odvratiti od korištenja javne infrastrukture, a preostali iznos osigurati iz javnog proračuna.

Nadalje je potrebno u okviru javno-privatnog partnerstva odabrati onu ponudu privatnog partnera kao najpovoljniju, koja u poznatim uvjetima plaćanja kako je prethodno opisano, nudi **optimalan razmjer** najnižih cijena s jedne strane i najveće kvalitete javnog dobra s druge strane. Pri tome je moguća

primjena različitih model javno-privatnog partnerstva kao što su vlasnički, leasing, koncesijski i projektni model s različitim tehnikama suradnje između javnog i privatnog partnera poznate kao DBFO-model, Private Finance Initiative, BOT-model i slično.

Standardizirani model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva koji je definiran iz međunarodnih iskustava mora osigurati sve prethodno nabrojene potrebe:

- bolje izvođenje ili veću efikasnost javne uprave;
- veću participaciju i veću slobodu djelovanja privatnih entiteta u proizvodnji javnih dobara s djelomičnim (privremenim) transferom javnog vlasništva na privatnog partnera;
- uvođenje prakse upravljanja iz privatnog sektora;
- primjenu konkurentske uloge tržišta;
- transformaciju uloge države iz proizvođača javnih dobara u dobavljača i menadžera javne proizvodnje;
- održivo partnerstvo putem postizanje sinergijskih efekata i eliminacijom prijetnji;
- optimalnu kombinaciju korisničkih naknada, naknada privatnom partneru i zadovoljstva korisnika javnog dobra;
- optimalan razmjer najnižih cijena s jedne strane i najveće kvalitete javnog dobra s druge strane.

Ukratko, projekti javno-privatnog partnerstva moraju isporučiti **vrijednost za novac ili value for money**, odnosno veću vrijednost javnog dobra u odnosu na klasičan model isporuke javnih dobara. Vrijednost za novac osigurava se, kako proizlazi iz međunarodnog pregleda, putem kvalitetnog **modela upravljanja projektima javno privatnog partnerstva** koji se sastoji od sljedećih elemenata:

- Priprema projekta Dio 1 i Dio 2;
- Procjena projekta;
- Javni natječaj s natjecateljskim dijalogom;
- Realizacija i poslovanje projekta;
- Evaluacija projekta.

Cilj **pripreme projekta** je utvrditi da li je prisutna potražnja za određenim javnim dobrom te da li je moguće identificirati i definirati takav projekt javno-

privatnog partnerstva koji će zadovoljiti navedenu potražnju. Ukoliko je to moguće potrebno je nadalje definirati financijske i personalne mogućnosti za realizaciju projekta te potencijalni projekt ispitati na njegovu podobnost za javno-privatno partnerstvo.

Kod **procjene projekta** utvrđuje se organizacijski oblik suradnje između javnog i privatnog partnera te da li je održiva suradnja moguća, kvaliteta javnog dobra, troškovi i isplativost realizacije projekta putem javno-privatnog partnerstva te model financiranja s visinom naknade za privatnog partnera.

Putem **javnog natječaja** vrši se selekcija potencijalnih privatnih partnera na osnovu njihove kompetentnosti za javno-privatno partnerstvo te se putem **natjecateljskog dijaloga** bira najpovoljnija ponuda koja omogućuje optimalan razmjer najnižih cijena i najveće kvalitete javnog dobra.

Tijekom **realizacije i poslovanja projekta** javno-privatnog partnerstva vrši se isporuka javnih dobara krajnjim korisnicima uz nadzor javnog partnera nad poslovanjem privatnog partnera. Navedeni nadzor omogućava kontrolu kvalitete isporučenog javnog dobra o čemu ovisi visina naknade koja će se isplatiti privatnom partneru. Kako je suradnja između partnera ugovorena na dugoročno razdoblje potrebno je prilagođavanje ugovora promjenama iz okruženja što se postiže upravljanjem ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

U okviru **evaluacije projekta** vrši se konačni izračun isplativosti projekta te konačni financijski obračun s podmirenjem svih obveza koje su ugovorene po zaključivanju ugovora. Nakon isteka ugovora javna uprava mora donijeti odluku o daljnjem korištenju javne infrastrukture.

Model upravljanja projektima **javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj** ukazuje na određene manjkavosti u odnosu na model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva iz međunarodnog pregleda. Navedene razlike mogu se prikazati kako slijedi:

- konkretna potražnja za javnim dobrima nije definirana zbog čega nije jasno u kolikoj mjeri identificirati i odabrani projekti javno-privatnog partnerstva zadovoljavaju navedenu potražnju;

- istraživanje tržišta privatnog sektora i njegove potražnje za javno-privatnim partnerstvom nije dokumentirano zbog čega nisu poznati svi potencijalni privatni partneri;
- testa podobnosti projekata na javno-privatno partnerstvo nije učinjen;
- izračun isplativosti nije izrađen čime usporedba između modela javno-privatnog partnerstva s klasičnim modelom isporuke javnih dobara ili nekim drugim modelom nije moguća,
- alokacija poslovnih rizika na privatnog partnera je definirana ali navedena alokacija nije vrijednosno iskazana;
- konačna evaluacija pristiglih ponuda na "vrijednost za novac" zbog nedostatka izračuna isplativosti nije izvršena tako da nije jasno da li je postignut optimalan razmjer najnižih cijena i najveće kvalitete javnog dobra;
- efikasan controlling privatnog partnera po kvaliteti, rokovima i organizaciji poslovanja je moguć ali nije moguć efikasan controlling po troškovima obzirom da zbog nedostatka izračuna isplativosti planirane vrijednosti nisu utvrđene;
- konačni izračun isplativosti i mjerenje efikasnosti projekta javno-privatnog partnerstva zbog nepostojanja izračuna isplativosti nije moguće sprovesti;
- nedostatak primjene upravljačkih alata kao što su matrice prioriteta, SWOT-analize, cost-benefit analize i slično.

Bez obzira na navedene nedostatke može se konstatirati da je suradnja između javnog i privatnog partnera održiva i da je omogućena brža gradnja javne infrastrukture. Izlazni rezultati i standardi kvalitete koje privatni partner mora ostvariti u okviru sustava bonusa i malusa su definirani što garantira određeno unapređenje kvalitete isporučenih javnih dobara i pridržavanje privatnog partnera ugovornih odredbi. Sustava controlling-a je definiran po rokovima, kvaliteti i organizaciji ali je controlling troškova baziran na ponuđenim troškovima privatnog

partnera, čime je vjerojatnost postizanja očekivanih efekata i ciljeva javnih politika samo djelomočno uvećana.

Na osnovu prethodno dobivenih rezultata iz međunarodnog i hrvatskog pregleda model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva je evaluiran i poboljšan u nekoliko segmenata:

- prije početka pripreme projekta potrebno je osigurati odgovarajuću kompetentnost javne uprave za upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva;
- u okviru prvog dijela pripreme projekta potrebno je promijeniti redoslijed pojedinih elemenata upravljanja projektom i pridodati istraživanje poslovnog okruženja;
- ukoliko se uvede obavezno licenciranje za javnu upravu prije upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva kako je naznačeno u prvoj točki tada u drugom dijelu pripreme projekta nije više potrebno utvrđivati kompetentnost javne uprave na javno-privatno partnerstvo;
- u procjeni projekta uvedena je obveza izrade poslovnog plana za predviđeni projekt javno-privatnog partnerstva zbog eliminacije moguće nelikvidnosti u poslovanju privatnog partnera.

S navedenim izmjenama i poboljšanjima upravljanje projektima javno-privatnog partnerstva dobiva na još većoj kvaliteti, čime se efikasnost javne uprave i vjerojatnost postizanja efekata i očekivanih ciljeva javnih politika uvećava.

Empirijska istraživanja koja bi potvrdila da je javno-privatno partnerstvo povoljniji oblik proizvodnje javnih dobara nisu učinjena te su zato nužna i potrebna daljnja istraživanja o isplativosti javno-privatnog partnerstva u odnosu na tradicionalan model isporuke javnih dobara. U tu svrhu je također potrebno definirati standardizirani model evaluacije projekata javno-privatnog partnerstva.

Literatura

1. Aboody D., Lev B., Information Asymmetry, R&D, and Insider Gains, The Journal of Finance, Vol. LV, No. 6, 2000.
2. Action Programme,
<<http://www.betterregulation.ie/index.asp?locID=34&docID=-1>>, (07.06.2008.)
3. Agencija za promicanje izvoza i ulaganja, O nama,
<<http://www.apiu.hr/hr/Home.aspx?PageID=18>>, (14.06.2008.)
4. Annual Privatisation Report 2004. – 2007., Reason Foundation,
<<http://www.reason.org/apr2007/index.shtml>>, (05.06.2008.)
5. Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Public private partnerships,
<http://www.finance.gov.au/procurement/public_private_partnerships.html>, (09.06.2008.)
6. Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Australian Government Policy Principles for the Use of Public Private Partnerships,
<http://www.finance.gov.au/procurement/policy_principles_for_use_of_p3.html>, (09.06.2008.)
7. Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Business Case Development,
<http://www.finance.gov.au/procurement/ppps_business_case_developmen.html>, (09.06.2008.)
8. Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Risk Mangement,
<http://www.finance.gov.au/procurement/ppps_risk_management.html>, (09.06.2008.)
9. Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Procurement, Contract Management,
<http://www.finance.gov.au/procurement/ppps_contract_management.html>, (09.06.2008.)
10. Australian Government, Office of Best Practice Regulation,
<<http://www.obpr.gov.au/>>, (06.06.2008.)
11. Baars Wouter, Project Management Handbook, DANS – Data Archiving and Networked Services, The Hague, 2006.
12. Beach W. W., Kane T.: 2008 Index of Economic Freedom, Methodology: Measuring the 10 Economic Freedoms, Chapter 4, The Heritage Foundation,
<<http://www.heritage.org/Index/>> (04.06.2008.)
13. Beckers T., Die Realisierung von Projekten nach dem PPP-Ansatz bei Bundesfernstrassen, Fakultet za ekonomiju i management, Tehnički Univerzitet, Berlin, 2005.

14. Better Regulation Executive,
<<http://www.berr.gov.uk/bre/about/page44014.html>>, (06.06.2008.)
15. Better Regulation, <<http://www.betterregulation.ie/>>, (07.06.2008.)
16. Branden N.: The Question of Monopolies,
<http://www.nathanielbranden.com/catalog/articles_essays/question_of_monopolies.html>, (28.05.2008.)
17. Brändle U. C.: Unvollständige Verträge – Bewertung und Lösungsansätze, Fakultät ekonomskih znanosti, Universitet Beč, 2005.,
<<http://www.univie.ac.at/bwl/ieu/lehre/ws0405/contracts.pdf>> (27.05.2008.)
18. Brewer E., Mondschean T. E., Strahan P.E.: The Role of Monitoring in Reducing the Moral Hazard Problem, The Wharton School, University of Pennsylvania, 1996.
<<http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/96/9615.pdf>>, (30.05.2008.)
19. Coase R. H.: The Nature of the Firm, *Economica*, Vol. 4. (16.), 1937.,
<<http://www.cerna.ensmp.fr/Enseignement/CoursEcolIndus/SupportsdeCours/COASE.pdf>> (26.05.2008.)
20. Commonwealth of Australia, National Competition Policy, Report by the Independent Committee of Inquiry, 1993.
21. Competition Principles Agreement 1995. <<http://www.ncc.gov.au/pdf/CPAam-001.pdf>>, (06.06.2008.)
22. Deloitte, Public Private Partnerships,
<http://www.deloitte.com/dtt/section_node/0,1042,sid%253D3713,00.html>, (09.06.2008.)
23. Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform,
<<http://www.berr.gov.uk/index.html>>, (06.06.2008.)
24. Department of the Taoiseach, <<http://www.taoiseach.gov.ie/>>, (07.06.2008.)
25. Department of the Taoiseach, Public Service Modernisation,
<<http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?locID=174&docID=-1>>, (07.06.2008.)
26. Department of the Taoiseach, Regulating Better, A Government White Paper setting out six Principles of Better Regulation, Dublin, 2004.
27. Depoorter B. W. F.: Regulation of Natural Monopoly, Center for Advanced Studies in Law and Economics, University of Ghent, Faculty of Law, 1999.
28. Dictionary of Finance and Investment Terms,
<<http://www.allbusiness.com/glossaries/public-ownership/4953773-1.html>>, (28.05.2008.)
29. Die Deutsche Bauindustrie, PPP-Modelle im Öffentlichen Hochbau,
<<http://www.ppp-plattform.de/index.php?page=22>>, (10.06.2008.)

30. Dittfurth J., Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeit, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2005.
31. Dwyer K.: Public Private Partnerships Begin at Home, <http://EzineArticles.com/?expert=Kevin_Dwyer> (11.06.2008.)
32. Economist.com, Economics A-Z, <<http://www.economist.com/research/Economics/alphabetic.cfm?letter=A>>, (30.05.2008.)
33. Eigentum, Anarchie und Staat – Studien zur Theorie des Kapitalismus, Österreichische Schule der Nationalökonomie, 1987., <<http://www.mises.de/texte/Hoppe/Eigentum/Kapitel4/II/index.html>> (21.05.2008.)
34. Engel E., Fischer R., Galetović A.: The Basic Public Finance of Public Private Partnerships, Cowles Foundation Discussion paper No. 1618, Yale University, 2007.
35. English L. M., Skellern M.: Public-private partnerships and Public Sector Management Reform: A Comparative Perspective, Int. J. Public Policy, Vol. 1, Nos. 1/2, 2005.
36. Ennemann U., Wirtschaftliche Führung öffentlicher Krankenhäuser, Doktorska Disertacija, Ekonomski fakultet, Univerzitet Paderborn, 2003.
37. Eurostat Statistical Book, Government Finance Statistics, European Commission, 2007 Edition
38. Gasteyer T., Prozessleitfaden Public-Private Partnership, Bertelsmann Stiftung, Clifford Chance Pünder, Initiative D21, Frankfurt am Main, <www.initiated21.de>, (13.06.2008.)
39. Grad Koprivnica, <http://koprivnica.hr/gradskauprava/2006_08_gimnazija_galerija.asp>, (15.05.2008.)
40. Grad Koprivnica, <http://koprivnica.hr/gradskauprava/znacajnji_dokumenti.asp>, (15.06. 2008.)
41. Grad Varaždin, <<http://www.varazdin.hr/galerije/dvorana022008.html>>, (15.06. 2008.)
42. Grad Varaždin, <<http://www.varazdin.hr/ustroj/dokumenti/projekti05-09.pdf>>, (15.06.2008.)
43. Gradski Proračun Grada Koprivnice, <http://koprivnica.hr/gradskauprava/proracun_grada_2006.asp>, (15.06.2008.)
44. Gradski Proračun Grada Varaždina, <http://www.varazdin.hr/ustroj/dokumenti/opci_proracun_2k7.pdf>, (15.06.2008.)
45. Grupa autora, PPP im öffentlichem Hochbau, Band 1: Leitfaden, Price Waterhouse Coopers, Freshfields Bruckhaus Deringer, Bauhaus-Universität Weimar, Verband der Bausachverständigen Deutschlands, Creative Concept, 2003.

46. Grupa autora, Public Private Partnership in NRW, Organisationsmodelle, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003.
47. Grupa autora, Reforma javne uprave i Europske integracije u Hrvatskoj, Forum Vlade Rrepublike Hrvatske, Svjetske banke, Europske Komisije, Zagreb, rujan 2004.
48. Guidelines for the Economic Analysis of projects: XV. Projects and Policis, <http://www.adb.org/Documents/Guidelines/Eco_Analysis/effective_protection.asp>, (06.06.2008.)
49. Gwechenberger M., Öffentlich-private Kooperation bei der Stadtentwicklung, Doktorska Disertacija, Prirodnoznantveno-matematički Fakultet, Ruprecht-Karls Universität, Heidelberg, 2006.
50. Hansmann H.: Ownership of the Firm, Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 4, No. 2, Yale University, 1988.
51. Hart O.: Incoplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships, CMPO Working Papers No. 03/061, Harvard University, 2002.
52. Heinz W.: Public Private Partnerships: Principles, Opportunities and Risks, AER CENTURIO INTERREG III, German Institute of Urban Affairs, Cologne, 2005.
53. Hernandez A.: Privatization vs. Public-Private Partnerships: A Comarative Analysis, Issue Brief, California Debt and Advisory Comission, Sacramento, 2007.
54. HM Treasury, Public-Private Partnerships, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm>, (09.06.2008.)
55. HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_guidance_index.cfm>, (09.06.2008.)
56. HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, Section 1 – Value for Money, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_vf_m_index.cfm>, (09.06.2008.)
57. HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, Section 2 – Operational Taskforce, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_operational_taskforce.cfm>, (09.06.2008.)
58. HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, Section 3 – Finance Guidance, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_finance_guidance.cfm>, (09.06.2008.)
59. HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative,

Additional Guidance, Section 4 – Treasury Taskforce Technical Notes, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_technicalnotes_index.cfm>, (09.06.2008.)

60. HM Treasury, Public-Private Partnerships, The Private Finance Initiative, Additional Guidance, Section 5 – General Guidance, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_general_guidance.cfm>, (09.06.2008.)

61. HM Treasury, The Private Finance Initiative, Operational Taskforce, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_operational_taskforce.cfm>, (09.06.2008.)

62. Hoppe H. H.: The Ethics and Economics of Private Property, Edward Elgar, London, 2004.

63. Horn K.-U., Public Private Partnership im Hochbau, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003.

64. Hrvatski institut za mostove i konstrukcije, <<http://www.himk.hr/e-o3-3.html>>, (15.06.2008.)

65. Irish Government Public Private Partnership Website, <http://www.ppp.gov.ie/keydocs/legislation/state_authorities_act.pdf>, (09.06.2008.)

66. Irish Government Public Private Partnership Website, About the Central Unit, <http://www.ppp.gov.ie/about/index_html>, (09.06.2008.)

67. Irish Government Public Private Partnership Website, Central Guidance, Framework for Public Private Partnerships i Main PPP Guidelines 2006, <<http://www.ppp.gov.ie/keydocs/guidance/central/>>, (09.06.2008.)

68. Kaul I., Mendoza R. U., Advancing the Concept of Public Goods, Providing Global Public Goods, Oxford Scholarship Online Monographs, 2003.

69. Kikeri S., Kolo A.: Privatization: Trends and Recent Developments, World Bank Policy Research Working Paper 3765, 2005.

70. Kim S.R., Horn A., Regulation policies concerning natural monopolies in developing and transition countries, DESA Discussion Paper No. 8, United nations, 1999.

71. Kingsley G., O'Neil D., Performance Measurement in Public-Private Partnerships, Georgia Institute of Technology, American Society for Public Administration 65th national Conference, Portland, 2004.

72. Kirchner C.: Liberalisierungsindex Bahn 2007, IBM Global Business Services i Humboldt-Universität Berlin, Brüssel, 2007., <http://www.initiativebahn.nrw.de/cms/upload/pdf/liberalisierungsindex__bahn__langfassung__2007.pdf>, (02.06.2008.)

73. Kudlow L.: The Judicial Hacker, Jewish World Review, 2000.,
<<http://www.jewishworldreview.com/cols/kudlow061400.asp>>, (28.05.2008.)
74. Larbi G. A., The New Public Management Approach and Crisis States, UNRISD Discussion Paper No. 112, Switzerland, Geneva, September 1999.
75. Legislative and Regulatory Reform Act 2006,
<http://en.wikipedia.org/wiki/Legislative_and_Regulatory_Reform_Act_2006>, (07.06.2008.)
76. Lesch B.: Europäisierung und Liberalisierung des deutschen Strommarktes, magistratski rad, Universität Trier, 2006.
77. Lisabonska agenda, <http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm>, (04.06.2008.)
78. Lupia A, Delegation of Power: Agency Theory, International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Elsevier Science Limited, Oxford, 2001.
79. Maclachlan F., Monopoly Profit and Loss, The Wolfram Demonstration Projects, <<http://demonstrations.wolfram.com/MonopolyProfitAndLoss/>>, (29.05.2008.)
80. Max Bögl <<http://www.max-boegl.de/boeglnet/web/show.jsp?nodeId=1254>> (16.06.2008.)
81. Milgate, Murray. "goods and commodities." The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. (20.05.2008.)
<http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_G000080>
doi:10.1057/9780230226203.0657
82. Milgrom P., Roberts J., Economics, Organization and Management, Prentice-Hall, 1992., London
83. Mühlenkamp H., Grundlagen ökonomischen Denkens, Njemačka visoka škola za upravne znanosti, Speyer, 2005./06.
84. Narodne Novine, Oglasni dio, <<http://www.nn.hr/sluzbeni-list/oglasni/index.asp>>, (16.06.2008.)
85. National Competition Council, <<http://www.ncc.gov.au/>>, (06.06.2008.)
86. Nienhüser W., Jans M.: Grundbegriffe und Grundideen der Transaktionskostentheorie, 2004., p. 2 <<http://www.uni-essen.de/personal/GrundbegriffeTAKT.pdf>> (26.05.2008.)
87. Overview of Key Elements and Sample Provisions, State PPP Enabling Legislation for Highway Projects, Nossaman, 2005., <http://www.fhwa.dot.gov/ppp/legis_key_elements.pdf>, (08.06.2008.)
88. Perrot J-Y., Chatelus G., Financing of major infrastructure and public service projects, Public-Private Partnerships, French Ministry of public works, transport and

housing, 2000.

89. Pollit C., Bouckear G., Public Management reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, 2004.

90. Porter E. M., "How competitive forces shape strategy", Harvard Business Review, 1979.

91. PPP Options – Design-Bid-Build, <<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/dbb.htm>>, (08.06.2008.)

92. Prendergast C.: The Provision of Incentives in Firms, Journal of Economic Literature, Vol.37, No. 1, 1999.

93. Principal-agent problem, <http://en.wikipedia.org/wiki/Agency_theory>, (29.05.2008.)

94. Public Private Finance (<http://www.publicprivatefinance.com/>), (16.05.2008.)

95. Raker J., Weber M., Public Private Partnership im Hochbau, Public Private Partnership und Neues Kommunales Finanzmanagement, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007.

96. Recklies D.: Porter 5 Forces, <<http://www.themanager.org/Models/p5f.htm>>, 2001.

97. Reducing Red Tape in the Australian Public Service, Chapter 1. Introduction, <<http://www.apsc.gov.au/mac/redtape1.htm>>, (06.06.2008.)

98. Rothbard M. N., "The Ethics of Liberty, Part III, Chapter 22: The Nature of the State", Ludwig von Mises Institute, <<http://www.mises.org/rothbard/ethics/twentytwo.asp>> (21.05.2008.)

99. Rothenberger D., Truffer B., Markard J.: Deregulation in Water Management – Cross Country Comparison and Lessons Learned from the Electricity Sector, University of Dundee, International Speciality Conference, 2001.

100. Savas E. S., Privatization and Public Private Partnerships, Chapter 5, Chatham House, New York, 2000. <http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD02_IN.pdf>, (02.06.2008.)

101. Schiavo-Campo S. i Sundaram P., To Serve and to Preserve – Improving Public Administration in a Competitive World, Public Administration in the 21st Century, Asian Development Bank, 2004.

102. Schlicht W., Public Private Partnership im Hochbau, Outputspezifikationen, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003.

103. Smith A., Privatized Infrastructure: The Role of Government, Thomas Telford, London, 1999.

104. Smith S., Deregulation and National Competition Policy and its Effect on Rural and Regional Areas, Briefing Paper No. 7/01, NSW Parliamentary Library Research

Service, 2001.

105. Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva, Narodne novine br. 98, 2006.

106. Sobhan F., Khaleque M.H., Rahman S.: Factors Shapping Successful Private Partnerships in the ICT Sector in Bangladesh, SWOT analysis of the Partnerships, Bangladesh Enterprise Institute and The Commonwealth Policy Studies Unit, University of London, 2002.

107. Storz M. A., Frank M., Public Private Partnership im Hochbau, Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfahlen, 2004.

108. SWOT-analysis, <<http://www.themanager.org/Models/SWOT.htm>>, 2005. (27.05.2008.)

109. Tehnika d.d. Zagreb <<http://www.tehnika.hr/index4.asp?Jezik=H>>, (16.06.2008.)

110. The Better Regulation Commission, <<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/>> i <<http://www.berr.gov.uk/bre/reviewing-regulation/commission/page44086.html>>, (06.06.2008.)

111. The Deregulation Agenda, Australian Government, Department of Finance and Deregulation, <<http://www.finance.gov.au/deregulation/>>, (06.06.2008.)

112. The Heritage Foundation, 2008 Index of Economic Freedom, <<http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>>, (04.06.2008.)

113. The Nacional Council for Public-Private Partnership, <<http://www.ncppp.org/aboutus/index.shtml>>, (09.06.2008.)

114. The Nacional Council for Public-Private Partnership, Case Studies, Books and other publications, <<http://www.ncppp.org/cases/index.shtml>>, <<http://www.ncppp.org/publications/books.shtml>>, (09.06.2008.)

115. The President's Management Agenda, Executive Office of the President, Office of Management and Budget, White House, 2002.

116. The Privatization Barometer Interim Report 2007., <www.privatizationbarometer.net> (02.06.2008.)

117. Thierer A. D.: Unnatural Monopoly: Critical Moments of the Bell System Monopoly, The Cato Journal, Vol. 14., No. 2, 1994., <<http://www.cato.org/pubs/journal/cjv14n2-6.html>>, (28.05.2008.)

118. United States Department of Transportation, Report to Congress on Public-Private Partnerships, December 2004.

119. US Department of Transportation, Federal Highway Administration, <<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/index.htm>>, (08.06.2008.)

120. USAID Croatia, Udruga Gradova Republike Hrvatske, Panel diskusija: Javno-

privatno partnerstvo – izazovi za lokalnu samoupravu,
<<http://isite23.isite.com.hr/default.asp?ru=211&gl=200607280000001&sid=&jezik=1>>
, (15.06.2008.)

121. User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for
Transportation Infrastructure Projects in the United States - Task Order 05-002, US
Department of Transportation, AECOM Consult Team, 2007.
<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/ppp_user_guidebook_final_7-7-07.pdf>, (08.06.2008.)

122. van Mierlo J.G.A., The Experience of OECD Countries with Public Management
Reform and its Relevance to Central and Eastern Europe, Report for the European
Commission, University of Limerick, November 1996.

123. Weber M., Moss O., Schwichow W., Public Private Partnership im Hochbau,
Finanzierungsleitfaden, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004.

124. Wikipedia, < http://en.wikipedia.org/wiki/Economic_liberalization>, (02.06.2008)

125. Wikipedia, California electricity crises,
<http://en.wikipedia.org/wiki/California_energy_crisis>, (05.06.2008.)

126. Wikipedia, Consolidated Rail Corporation,
<<http://en.wikipedia.org/wiki/Conrail>>, (05.06.2008.)

127. Wikipedia, Deregulation, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Deregulation>>,
(05.06.2008.)

128. Wikipedia, Project Management,
<http://en.wikipedia.org/wiki/Project_management#cite_note-2>, (17.06.2008.)

129. Williamson O.E., The Economic Institutions of Capitalism, Chapter 1,
Transaction Cost Economics, Collier Macmillan Publishers, London, 1985.

130. World Bank Privatization Database, <<http://rru.worldbank.org/Privatization/>>
(02.06.2008.)

131. World Bank Privatization Database, Croatia,
<<http://rru.worldbank.org/Privatization/Results.aspx?countryid=52&startyear=2000&endyear=2006§ors=1,2,3,4,5,6>> (02.06.2008.)

132. World bank Privatization Database, Europe & Central Asia,
<<http://rru.worldbank.org/Privatization/Region.aspx?regionid=434>> (02.06.2008.)

133. Zagorje Tehnobeton d.d. Varaždin <<http://www.gpzagorje.hr/osnovne-informacije/>>, (16.06.2008.)

134. Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine«, br. 91/96.,
68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06. i 141/06)

135. Zingel H., Grundgedanken der Kollektivgutttheorie, 2003./04., <www.zingel.de>
(20.05.2008.)

Popis Grafikona

Grafikon 1: Prihodi od privatizacije u nerazvijenim zemljama.....	40
Grafikon 2: Privatizacija u EU	41
Grafikon 3: Privatizacija u Hrvatskoj.....	42
Grafikon 4: Europsko tržište javno-privatnog partnerstva po djelatnostima u 2006. godini.....	150
Grafikon 5: Razvoj francuskog tržišta javno-privatnog partnerstva u 2006. i 2007. godini.....	151
Grafikon 6: Razvoj njemačkog tržišta javno-privatnog partnerstva u 2006. i 2007. godini.....	152

Popis Tablica

Tablica 1: Dobra prema stupnju konkurentnosti i isključivosti.....	12
Tablica 2: Oblici privatizacije.....	43
Tablica 3: Proračunski rashodi, deficit i javni dug članica EU (u mili. €)	61
Tablica 4: Provjera mogućnosti povezivanja projekata u jedan jedinstveni projekt.....	101
Tablica 5: Projektno pismo.....	102
Tablica 6: Utvrđivanje neprojektnih kriterija.....	111
Tablica 7: Bodovanje prijenosa javnih poslova na privatnog partnera	113
Tablica 8: Ukupna podobnost potencijalnog projekta za javno-privatno partnerstvo	115
Tablica 9: Specifikacija izlaznih rezultata	119
Tablica 10: Istraživanja o utjecaju javno-privatnog partnerstva na povećanje efikasnosti javne uprave.....	157
Tablica 11: Matrica implementacije projekta javno-privatnog partnerstva.....	169

Popis Slika

Slika 1: Javna proizvodnja javnih dobara	16
Slika 2: Privatna proizvodnja javnih dobara regulirana od države	17
Slika 3: Sire i uže okruženje poduzeća	22
Slika 4: Osnovni prikaz agencijske teorije	30
Slika 5: Proizvodnja javnih dobara u uvjetima tržišne nekonkurentnosti.....	35
Slika 6: Generički model procesa reformi javnog upravljanja	38
Slika 7: Reformske mjere javnog upravljanja	39
Slika 8: Organizacijski oblici proizvodnje javnih dobara.....	50
Slika 9: Javno-privatno partnerstvo – interesi, mogućnosti i prijetnje.....	53
Slika 10: Utjecaj javno-privatnog partnerstva na javni proračun	62
Slika 11: Vlasnički model	87
Slika 12: Leasing model.....	88
Slika 13: Koncesijski model	89
Slika 14: Projektni model	89
Slika 15: Standardizirani model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva.....	96
Slika 16: Priprema projekta Dio 1.....	99
Slika 17: Matrica prioriteta za potencijalne projekte javno-privatnog partnerstva.....	100
Slika 18: Priprema projekta Dio 2.....	106
Slika 19: Projekcija javnog proračuna	108
Slika 20: Kompetencije i ciljevi javne politike u modelu upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva	110
Slika 21: Bodovanje poticajnih financijskih sredstava.....	114
Slika 22: Procjena projekta	117
Slika 23: Projektni model javno-privatnog partnerstva.....	118
Slika 24: Public Sector Comparator – izračun isplativosti projekta	121
Slika 25: Struktura projektnog financiranja	126
Slika 26: Forfait.....	127
Slika 27: Javni natječaj i natjecateljski dijalog	129
Slika 28: Realizacija i poslovanje projekta	132
Slika 29: Struktura Controlling-a	132
Slika 30: Međuzavisnost funkcionalnih razina Controlling-a	134
Slika 31: Evaluacija projekta	136

Slika 32: Agencija za promicanje izvoza i ulaganja	139
Slika 33: Priprema projekta Varaždin i Koprivnica Dio 1.....	143
Slika 34: Priprema projekta Varaždin i Koprivnica Dio 2.....	145
Slika 35: Procjena projekta Varaždin i Koprivnica	146
Slika 36: Javni natječaj i natjecateljski dijalog Varaždin i Koprivnica	147
Slika 37: Realizacija i poslovanje projekta Varaždin i Koprivnica	148
Slika 38: Evaluacija projekta Varaždin i Koprivnica	149
Slika 39: Model evaluacije projekata javno-privatnog partnerstva	158
Slika 40: Usporedba procesa pripreme projekta javno-privatnog partnerstva ...	161
Slika 41: Usporedba procesa procjene projekta javno-privatnog partnerstva ...	162
Slika 42: Usporedba procesa javnog natječaja projekta javno-privatnog partnerstva.....	163
Slika 43: Usporedba procesa realizacije i poslovanja projekta javno-privatnog partnerstva.....	164
Slika 44: Usporedba procesa evaluacije projekta javno-privatnog partnerstva.....	164
Slika 45: Komponente projektnog upravljanja	165
Slika 46: Model evaluacije implementacije projekta javno-privatnog partnerstava.....	167
Slika 47: Standardizirani model upravljanja projektima javno-privatnog partnerstva s razvojem kompetencija	172
Slika 48: Priprema projekta Dio 1. i analiza okruženja	173
Slika 49: Procjena projekta s poslovnim planom	174