



# Razvoj regulative za javno–privatno partnerstvo

PIŠE: *Željko Popović*

FOTO: *iz korporativnog fundusa*

Pod javno–privatnim partnerstvom (JPP) podrazumijeva se cijeli spektar mogućih odnosa između vlasti (javni sektor) i drugih nevladinih organizacija (privatni sektor) kako bi se proveli projekti ili pružile usluge. Glavni cilj sklapanja ugovora o javno–privatnom partnerstvu je poticanje gospodarstva te brži razvoj infrastrukture i javnih usluga koje pruža javni sektor s ciljem zadovoljavanja javnih potreba, što podrazumijeva suradnju između privatnog i javnog sektora.

Nakon 1990. godine zemlje Europske unije prihvatile su javno–privatno partnerstvo radi poticanja svog gospodarstva te bržeg razvoja svoje infrastrukture i javnih usluga. Francuska je bila prva zemlja Europske unije koja je primijenila modele javno–privatnog partnerstva, zatim su je slijedile i druge zemlje Europske unije. Podržavajuća regulatorna, pravna i politička okolina predstavlja temeljni kamen održivoga uključivanja privatnog sektora u općekorisne inicijative i projekte. Javni sektor treba postaviti odgovarajući pravni okvir za ugovaranje i provođenje javne nabave te za investiranje privatnog sektora. Vrlo je važno uvesti odgovarajuće mehanizme kako bi se smanjila mogućnost za korupciju u bilo kojem procesu nabave. Nepredviđeni i nepravilni postupci nabave smanjuju političku prihvatljivost i interes mnogih privatnih investitora. Vlada također mora postaviti jasan regulatorni okvir i mora primijeniti odgovarajuće tarifne režime i poticajne mehanizme.

Samo kreiranje regulatornog okvira, međutim, nužno ne garantira učinkovito reguliranje. Posebno javni sektor treba definirati jasnu raspodjelu odgovornosti između nacionalne vlade i lokalne samouprave te javno iskazati svoju ulogu kao onoga koji pruža i regulira.

## Relevantni dokumenti u EU

Zbog velikog značaja javno-privatnog partnerstva Europska unija je donijela četiri smjernice kojima se regulira javno-privatno partnerstvo, i to tzv. tri klasične smjernice - Works Directive (93/27/EEC), Supplies Directive (93/36/EEC), Services Directive (92/50/EEC) - te Utilities Directive (93/38/EEC). Godine 2003. donijete su Smjernice za uspješna javna privatna partnerstva (Guidelines for Successful Public-Private Partnerships), a 2004. Zelena knjiga o javno-privatnim partnerstvima (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions).

Europska komisija je 30. travnja 2004. godine predstavila Zelenu knjigu koja analizira fenomen partnerstva s obzirom na pravo Europske unije iz područja javne nabave i koncesija. Osim toga, taj dokument predstavlja jedan od prioriteta određenih Komisijinom strategijom za unutarnje tržište za razdoblje od 2003. do 2006. godine te doprinosi mjerama planiranim u okviru inicijative za rast u Europskoj uniji. Cilj Zelene knjige je otvoriti raspravu o tome je li na razini Europske unije potrebno intervenirati kako bi se osiguralo da gospodarski

subjekti država članica imaju bolji pristup različitim oblicima javno-privatnih partnerstva u situaciji pravne sigurnosti i tržišnog natjecanja.

U tu svrhu, sustavno su opisana različita pravila i načela koja proizlaze iz prava EU o javnim ugovorima i koncesijama, a koja se primjenjuju pri izboru privatnog partnera. Zelena knjiga postavlja niz pitanja o postojećoj praksi i uočenim problemima u državama članicama, kako bi se procijenilo jesu li u dovoljnoj mjeri jasna i prikladna za javno-privatna partnerstva. Kako bi se stekao najbolji uvid u najbolje nacionalne prakse, Komisija Europske unije je u siječnju 2003. godine objavila Smjernice za uspješna javna privatna partnerstva. Svrha Smjernice je poslužiti kao vodič za utvrđivanje i razvoj pitanja i tema koji su ključni za uspjeh javno-privatnog partnerstva. Stoga se Smjernice fokusiraju na četiri osnovna područja: osiguranje otvorenog pristupa tržištu i tržišnog natjecanja, zaštita javnih interesa i maksimalni rast dodane vrijednosti, definiranje optimalne razine subvencija (isplata) i izbor najprimjerenije vrste partnerstva za određeni projekt.

## Javno-privatno partnerstvo u Hrvatskoj

S obzirom na to da postojeće hrvatsko zakonodavstvo ne regulira javno-privatno partnerstvo i koncesije na odgovarajući način, u idućem razdoblju uložiti će se znatni naponi u svrhu njegove nadogradnje. Kako bi se taj zadatak postigao, planira se donošenje zakona koji će regulirati opseg, definicije, nadležna tijela i opća načela kako za koncesije, tako i za javno

## BUDUĆA STRUKTURA ZAKONODAVNOG OKVIRA JAVNO-PRIVATNOGA PARTNERSTVA U HRVATSKOJ ĆE OSIGURATI USPOSTAVU POTICAJNIH UVJETA ZA INVESTICIJE PRIVATNOG SEKTORA U JAVNU INFRASTRUKTURU, UZ JASNO DEFINIRAN SUSTAV ODOBRAVANJA PROJEKATA U OKVIRIMA JAVNO-PRIVATNOGA PARTNERSTVA I NADZORA NAD NJIMA.

privatno partnerstvo. Buduća struktura zakonodavnog okvira će osigurati uspostavu poticajnih uvjeta za investicije privatnog sektora u javnu infrastrukturu putem javno-privatnog partnerstva, uz jasno definiran sustav odobravanja projekata u okvirima javno-privatnoga partnerstva i nadzora nad njima.

Pravni okvir za javno-privatno partnerstvo u EU je sustav javnih nabava, a provedba takvog načina izgradnje objekata od javnog značaja „pojašnjena“ je tzv. Zelenom knjigom o javno-privatnim partnerstvima i dvjema direktivama Europske komisije, čije će odredbe biti implementirane i u hrvatski zakonski okvir, ali i biti dio pretprijetnih pregovora u sklopu poglavlja Javne nabave. U skladu sa Smjericama za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila u lipnju 2006. godine i na temelju Zakona o izvršavanju proračuna u 2007. godini, u veljači 2007. godine Vlada Republike Hrvatske je donijela Uredbu o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu prema modelu privatne financijske inicijative (NN 20/2007). Ovom Uredbom se reguliraju predmet i sadržaj zahtjeva za prethodnu suglasnost, subjekti na koje se Uredba odnosi, subjekti koji podnose zahtjev, tijela koja daju prethodnu suglasnost, projekti na koje se uredba odnosi, postupak podnošenja zahtjeva, obvezni prilozi i dokumentacija koja se podnosi uz zahtjev, uvjeti i rok rješavanja zahtjeva, obrazac za podnošenje zahtjeva i obrazac o izvještavanju o realizaciji projekta te način izvještavanja o izvršavanju sklopljenih ugovora i rokovi za dostavu izvještaja.

S ciljem daljnjeg razvitka modela javno privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj, početkom 2007. godine izmjenama i dopunama Uredbe o osnivanju Agencije za promicanje izvoza i ulaganja (Narodne novine 102/02., 64/05., 64/06. i 104/06) osnovan je Sektor za javno-privatno partnerstvo. Sustav javno-privatnog partnerstva danas je u Hrvatskoj načelno uređen Smjericama Vlade iz 2006. godine, a donošenjem zakona točno će se odrediti namjena i načela privatnog ulaganja u javne projekte, načini uspostave javno-privatnog partnerstva i institucije koje će nadgledati njegovu provedbu, načine izvedbe tih projekata i dr. Što se pak tiče nadležnosti u cijelom sustavu javne nabave, „tradicionalna“ javna nabava ostat će pod Ministarstvom gospodarstva, a koncesijama će voditi računa Ministarstvo financija, a o javno-privatnom partnerstvu Agencija za JPP, dok će nadzor provoditi, kao i do sada, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave.

Do kraja ove godine trebali bi biti doneseni zakoni o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, kao i svi prateći podzakonski akti vezani uz Zakon o javnoj nabavi, tako da bi u 2009. godini trebalo doći do pune implementacije sustava javne nabave čiji dio je i javno-privatno partnerstvo.