Ured koordinatora za reformu javne uprave
Канцеларија координатора за реформу јавне управе
Public Administration Reform Coordinator's Office

VODIČ ZA OBUKU O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU

2017.

JPP

VODIČ ZA OBUKU O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU

Sarajevo, 2017. godine

Projekt	Javno-privatno partnerstvo
Naziv publikacije	Vodič za obuku o javno-privatnom partnerstvu
Jezik publikacije	Bosanski
Urednik	dr. Tarik ZAIMOVIĆ Tarik LAZOVIĆ
Ured koordinatora za reformu javne uprave	dr. Dragan ĆUZULAN, državni koordinator za reformu javne uprave Miroslav ZEKOVIĆ, rukovodilac projekta Dejan JOVIČIĆ, saradnik
Članovi Implementacijskog tima	mr. Radmila MIHIĆ, Vlada Republike Srpske Jasmina PAŠIĆ, Vlada Federacije BiH Slavica ŽIVANOVIĆ, Vlada Brčko distrikta BiH Vedad NEZIRIĆ, Vlada Federacije BiH Danijel GLIŠIĆ, Vlada Brčko distrikta BiH Miloš ANĐIĆ, Vlada Republike Srpske Ibrahim TRNOVAC, Vlada Federacije BiH
Autori	dr. Tarik ZAIMOVIĆ dr. Veljko TRIVUN dr. Azra ZAIMOVIĆ mr. Eva RADEVA dr. Atanas VLADIKOV Nadejda IORDANOVA dr. Vedad SILAJDŽIĆ dr. Fatima MAHMUTĆEHAJIĆ
Lektor	Rade MARKOVIĆ
Tehničko uređenje i obrada	Zlatan HRNČIĆ
Izdavač	Projekt „Javno-privatno partnerstvo“

Partneri u realizaciji projekta "Javno-privatno partnerstvo": AMAX bmr d.o.o. Sarajevo, BIČAKČIĆ d.o.o. Sarajevo, PAGE d.o.o. Istočno Sarajevo i NACIONALNI KONSULTANT ZA JAVNE NABAVKE d.o.o. Sofija, Bugarska

Mišljenja i argumenti sadržani u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autorima.

2017.

Fond za reformu javne uprave

SADRŽAJ

UVOD U VODIČ **9**

1. OBLAST JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA (JPP) **10**

1.1. UVOD 10

1.2. ŠTA JE JPP? 11

1.3. SPECIFIČNI RIZICI JPP-A U BIH 17

1.4. MODELI I VRSTE JPP-A 18

1.4.1. Model sklapanja partnerstva 19

1.4.2. Vrste i oblici 21

1.5. SAŽETAK 25

2. KAKO SE BIRAJU POTENCIJALNI PROJEKTI JPP-A – KRITERIJI **27**

2.1. MATRICA PESTELI 27

2.2. REZIME FAKTORA ZA ODABIR JPP-A 37

2.3. PROCJENA JPP-A 38

2.4. FINANSIJSKI IZGLED JPP-A 38

2.5. VRIJEDNOST ZA NOVAC I VREMENSKA VRIJEDNOST NOVCA 40

2.6. FINANSIJSKI TOKOVI NOVCA – INDIKATORI I KORISTI 41

2.7. NEFINANSIJSKI INDIKATORI I KORISTI 42

2.8. SEKUNDARNI EFEKTI JPP-A 43

2.9. PROCJENA RIZIKA JPP-A 44

2.10. POSTUPAK IZBORA JPP-A 47

2.11. STANDARDI POREĐENJA (*BENCHMARKING*) 47

2.12. ODREĐIVANJE PRIORITETA PROJEKATA JPP-A I OBRAZLOŽENJE IZBORA 49

2.13. OBAVEZNA POLITIKA OSIGURANJA KVALITETA 49

2.14. DODJELA PROJEKATA JPP-A 50

2.15. SAŽETAK 52

3. ŽIVOTNI CIKLUS PROJEKATA JPP-A 53

3.1. ŠTA OTKRIVA ŽIVOTNI CIKLUS JPP-A? 53

3.2. ILUSTRACIJA ŽIVOTNOG CIKLUSA JPP-A 54

3.3. FAZA JEDAN – PREGLED U CILJU JPP-A 55

3.3.1. Koncept i ključni elementi studije izvodljivosti 56

3.3.2. Analiza potreba 56

3.3.3. Analiza opcija 58

3.3.4. Finansijska konstrukcija JPP-a 58

3.3.5. Principi prijenosa rizika 62

3.3.6. Komparator troškova javnog sektora i vrijednost za novac 63

3.3.7. Projektna revizija potencijalnih investicija 64

3.3.8. Vremenski okviri za ključne aktivnosti 65

3.3.9. Finansiranje troškova i prijenos rizika 67

3.3.10. Ekonomije i disekonomije obima 69

3.3.11. Ukupan trošak tokom cijelog životnog ciklusa i održavanje 69

3.4. FAZA DVA – STRUKTURIRANJE I INSTITUCIONALIZACIJA FINANSIJSKOG RIZIKA 70

3.4.1. Principi rizika i prijenos rizika 71

3.4.2. Institucionalizacija JPP-a 73

3.4.3. Znanje privatnog sektora i reforma javnog sektora 74

3.4.4. Kompleksnost i fleksibilnost 75

3.4.5. JPP i politike 76

3.4.6. Pitanja upravljanja projektom 76

3.4.7. Vanjski savjetnici 80

3.5. FAZA TRI – PROCEDURA I UGOVORNA PITANJA U JPP-U 81

3.5.1. Procedura JPP-a 81

3.5.2. Izrada proceduralnih dokumenata u proceduri JPP-a 83

3.5.3. Objava, nadmetanje i administrativna pitanja 84

3.5.4. Aspekti finansijskog modela u pregovorima 87

3.5.5. Pravni i institucionalni pregovori 89

3.6. FAZA ČETIRI – PLAN UPRAVLJANJA UGOVOROM O JPP-U 91

3.6.1. Praćenje realizacije projekta, izlaznih usluga i izvršenja ugovora 91

3.6.2. Upravljanje promjenama i varijacijama 93

3.6.3. Integracija funkcija 94

3.6.4. Održavanje integriteta ugovora o JPP-u 95

3.6.5. Unapređenje saradnje između strana u projektu 97

3.6.6. Uloga upravnog odbora, izvršnih direktora i odgovornih lica 98

3.7. FAZA PET – RAZMATRANJA UGOVORA O JPP-U 100

3.7.1. Redovna razmatranja ugovora i projekta u cilju osiguranja kontinuiranog unapređenja 100

3.8. FAZA ŠEST – FORMALIZIRANJE RUKOVODNIH ODGOVORNOSTI U JPP-U U CILJU PRELASKA IZ JEDNE PROJEKTNE FAZE U DRUGU 102

3.9. SAŽETAK 104

4. UVOD U METODOLOGIJU REALIZACIJE PROJEKATA JPP-A – KORACI DO JPP-A 107

4.1. JPP – ZA I PROTIV 107

4.2. POJAM JPP-A 108

4.3. NAČELA JPP-A 109

4.4. JPP, KONCESIJE I JAVNE NABAVKE 110

4.5. JAVNI SUBJEKTI – PARTNERI 111

4.6. PRIVATNI SUBJEKTI – PARTNERI 112

4.7. PODJELA I VRSTE JPP-A 113

4.8. OSNIVANJE DRUŠTVA POSEBNE NAMJENE (DPN) 118

4.9. PREGLED MOGUĆIH OBLIKA JPP-A 119

4.10. ODABIR PROJEKATA JPP-A 119

4.11. ODABIR PRIVATNOG PARTNERA 120

4.12. RIZICI PROJEKATA JPP-A 120

4.13. NAČINI REALIZACIJE PROJEKATA JPP-A 122

4.14. MODALITETI FINANSIRANJA I SREDSTVA OBEZBJEĐENJA PROJEKTA JPP-A 122

4.15. PROCEDURE VEZANE ZA DODJELU PROJEKATA JPP-A 124

4.16. UGOVOR O JPP-U 124

4.17. UPRAVLJANJE (MENADŽMENT) UGOVOROM 125

5. PROCJENA VRIJEDNOSTI ZA NOVAC U PROJEKTIMA JPP-A 127

5.1. UVOD 127

5.2. OSNOVNI PRINCIPI ANALIZE TROŠKOVA I KORISTI 128

5.2.1. Potrebne prethodne analize za uspješnu CBA i analizu VfM-a 129

5.2.2. Finansijska analiza 130

5.2.3. Troškovi i prihodi projekta 131

5.2.4. Izvori finansiranja 133

5.2.5. Finansijska rentabilnost projekta 133

5.2.6. Finansijska rentabilnost javnog kapitala 135

5.2.7. Finansijska rentabilnost privatnog kapitala u JPP-u i koncesijama 136

5.2.8. Finansijska održivost projekta sa izvorima finansiranja 138

5.2.9. Ekonomska analiza 139

5.2.10. Korekcija cijena i procjena neekonomskih efekata projekta 140

5.2.11. Ekonomska ocjena projekta 143

5.2. ANALIZA VRIJEDNOSTI ZA NOVAC 143

5.2.1. Ukupni životni troškovi 147

5.2.2. Komercijalizacija usluga 147

5.2.3. Naknada javnog organa 148

5.2.4. Finansijska struktura i troškovi finansiranja 149

5.2.5. Konkurentska neutralnost 150

5.2.6. Rizici u analizi vrijednosti za novac 151

5.2.7. Vrednovanje rizika 153

5.2.8. Strategije alokacije rizika 154

5.2.9. Komparator troškova javnog sektora 156

5.2.10. Primjer izračuna komparatora troškova javnog sektora i očekivane vrijednosti za novac 157

5.3. ZAKLJUČAK 163

6. UGOVARANJE I MONITORING JPP-A 165

6.1. PROCEDURE VEZANE ZA DODJELU PROJEKATA JPP-A 165

6.1.1. Faze u postupku dodjele ugovora o JPP-u 167

6.1.2. Ugovorni i sektorski organi 169

6.1.3. Takmičarski dijalog 170

6.1.4. Inovativna partnerstva 171

6.1.5. Konkurs za izradu idejnog rješenja 172

6.1.6. Konkurentski zahtjev 173

6.2. PROCEDURE ODABIRA PRIVATNOG PARTNERA – KRITERIJI 173

6.3. PROCEDURE ZA IZBOR KONSULTANATA I SAVJETNIKA 174

6.4. OSTALE PROCEDURE 175

6.5. DODJELA UGOVORA 175

6.5.1. Prethodne radnje 176

6.5.2. Pojedini postupci i razlozi za odabir 177

6.6. UGOVOR O JPP-U 177

6.6.1. Pojam ugovora o JPP-u 177

6.6.2. Vrste ugovora o JPP-u 178

6.6.3. Posebni načini ugovaranja 179

6.6.4. Projekt ugovora 180

6.6.5. Ugovorne odredbe i sadržaj ugovora 180

6.6.6. Raskid ugovora o JPP-u 182

6.7. MONITORING PROJEKTA 183

7. STATISTIČKO EVIDENTIRANJE PROJEKATA JPP-A 187

7.1. UVOD 187

7.2. DEFINICIJA JPP-A I KARAKTERISTIKE SA STANOVIŠTA STATISTIČKE EVIDENCIJE 190

7.3. ELEMENTI UGOVORA JPP-A I UTJECAJ NA STATISTIČKU EVIDENCIJU 194

7.3.1. Lokacija projekta 194

7.3.2. Finansiranje projekta 195

7.3.3. Faza izrade tehničke dokumentacije 196

7.3.4. Faza izgradnje 197

7.3.5. Završetak izgradnje 199

7.3.6. Plaćanja od strane privatnog partnera i garancije 200

7.3.7. Upravljanje i održavanje 200

7.3.8. Osiguranje 201

7.3.9. Garancije 202

7.3.10. Odšteta 202

7.3.11. Zaposleni 202

7.3.12. Mehanizam plaćanja 203

7.3.13. Izmjene ugovornih odredbi 205

7.3.14. Raskid ugovora 206

7.3.15. Završetak ugovora 208

7.3.16. Udio u vlasništvu 209

7.3.17. Ograničenje vezana za profit/prihod 210

7.3.18. Druge odredbe 210

7.4. METODOLOGIJA EUROSTAT-A 211

7.5. TEHNIKA RAČUNOVODSTVENOG EVIDENTIRANJA 218

7.5.1. IPSAS 32 224

7.5.2. ESA 2010 – Primjer knjiženja 227

7.6. SAŽETAK 231

LITERATURA 233

UVOD U VODIČ

Vodič za obuku o javnom-privatnom partnerstvu cjelovit je dokument namijenjen osnovnom upoznavanju procesa odabira, uspostavljanja, realizacije i monitoringa zajedničkih razvojnih projekata javnog i privatnog sektora. Prilagođen je osnovnom i naprednom učenju te obuci o javno-privatnom partnerstvu u Bosni i Hercegovini.

Vodič obuhvata najširi spektar tematskih oblasti, od definiranja javno-privatnog partnerstva do precizne metodologije za procjenu vrijednosti za novac u projektima javno-privatnog partnerstva te statističkog evidentiranja.

U uvodnom dijelu je napravljen pregled javno-privatnog partnerstva u pogledu definiranja, osnovnih karakteristika, rizika i modela.

Potom su uspostavljeni osnovni kriteriji za izbor potencijalnih projekata uz poštovanje matrice PESTELI. Poglavlje o životnom ciklusu javno-privatnog partnerstva sadrži opis ključnih razvojnih faza te detaljnu razradu svih važnih faktora u tom pogledu.

Metodologiju realizacije projekata javno-privatnog partnerstva u kojoj se preciziraju konkretni koraci do realizacije slijedi već spomenuto poglavlje o procjeni vrijednosti za novac u projektima javno-privatnog partnerstva.

Vodič kompletiraju dijelovi u kojima se donose opća znanja o ugovaranju i monitoringu projekata javno-privatnog partnerstva te njihovom adekvatnom statističkom evidentiranju. Vodič sadrži i detaljni spisak korištene literature, uključujući i domaće i zakonodavstvo EU iz ove oblasti.

1. OBLAST JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA (JPP)

1.1. UVOD

Javne investicije u novijoj ekonomskoj teoriji predstavljaju važno sredstvo za ostvarenje kvantitativnog i kvalitativnog cilja ekonomske politike, odnosno rasta i razvoja. Ukoliko se dobro biraju i ostvaruju, i ako su efektivne i efikasne, javne investicije su faktor ekonomskog rasta. I obrnuto: loš investicijski izbor vodi traćenju resursa, gubitku javnog povjerenja i propuštanju razvojnih mogućnosti.

Slabosti i nedostaci izraženi u oblasti javnih investicija imaju pogubne posljedice po javni sektor i stabilnost javnih finansija. No, što je još važnije, mogu znatno pogoršati ekonomske perspektive jedne zemlje.

Javno-privatno partnerstvo (u daljem tekstu: JPP) može biti jedan od modela za uspješnu realizaciju **javnih investicija** čiji krajnji cilj, naravno, jeste davanje javnih usluga. Mnoge države koriste investicije u infrastrukturu, uključujući i one putem JPP-a, kao anticikličnu metodu stimuliranja ekonomije. JPP je fundamentalno drugačiji način davanja javnih usluga koji zahtijeva od vlada da uvode nove prakse. Kao dugoročne ugovorne obaveze, ova partnerstva se često ne uklapaju u postojeći administrativni i zakonodavni okvir. Veoma često projekti JPP-a zahtijevaju posebne strukture za upravljanje i realizaciju. Generalno je prepoznato da su za uspješnu realizaciju velikog obima javnih investicija putem JPP-a potrebni jasan pravni, regulatorni i institucionalni okvir te definirani procesi, što prvenstveno zavisi od kvaliteta javnog sektora, odnosno javne uprave.

Dobro odabrane javne investicije, realizirane na tradicionalan način ili putem JPP-a, doprinose ostvarenju ekonomskog rasta i razvoja zemlje. Za potrebe JPP-a posebno su važni ciljevi izgradnje kapaciteta i razvoja ljudskih resursa. Stoga je reforma javnog sektora jedan od preduslova za uspješna JPP u BiH.

1.2. ŠTA JE JPP?

JPP se u posljednje dvije decenije razvilo u opći pojam koji predstavlja specifičan, dinamičan odnos između jednog ili više javnih organa sa jednim ili više privatnih subjekata u cilju dobrobiti društva. Ova interakcija između javnih i privatnih strana može se izgraditi da funkcionira pod određenim ekonomskim i zakonskim pravilima djelovanja. Generalno, javni organi mogu usvojiti ovaj koncept za rad na projektima od velikog javnog interesa i njihovoj realizaciji, čime se otvara put privatnim preduzećima da daju javna dobra/usluge. Nadalje, koncept JPP-a se zasniva na razumijevanju da će postojati određeni stepen raspodjele rizika među partnerima u JPP-u s ciljem da se iskoriste budžetska sredstava na efikasniji način.

Zbog toga ideja JPP-a ima nekoliko osnovnih ciljeva:

a) Unijeti veću efikasnost u davanje javnih dobara/usluga stanovništvu,
b) Smanjiti pritisak na budžetska sredstva,
c) Prevladati budžetski deficit kao nedaću u davanju javnih dobara/usluga,
d) Dijeliti rizike povezane sa određenom aktivnošću koja se odnosi na davanje robe/usluga,
e) Dodati veću vrijednost zajednici.

Primjena ideje JPP-a se zasniva na detaljnom pregledu planiranih projekata s ciljem utvrđivanja onih koji će stvoriti veću vrijednost kroz korištenje JPP-a. Pošto postoji širok raspon modela JPP-a, što omogućava različite nivoe kontrole, raspodjele odgovornosti i rizika te modela finansiranja koji uključuju finansiranje iz privatnog sektora, potencijalni projekti JPP-a se procjenjuju i navode po prioritetima za realizaciju. Sklapanje JPP-a se mora posmatrati kao konstruktivan proces u cilju davanja veće vrijednosti radi dobrobiti javnosti.

Međunarodni monetarni fond je ukazao da je potrebno sljedeće za dobro upravljanje u JPP-u:

a) **Dobri projekti**: investicijski portfolio i procedure prioriteta,
b) **Dobre institucije**: odgovarajući okvir za upravljanje javnim investicijama da bi se moglo efektivno upravljati ugovorima o JPP-u,
c) **Dobri zakoni**: jasne zakonske odredbe kojima se upravlja cjelokupnim procesom izbora projekta, realizacije i menadžmenta,
d) **Dobro fiskalno računovodstvo i izvještavanje**: kojima se ostvaruje transparentno objavljivanje fiskalnih rizika.

Kao što je Evropska banka za obnovu i razvoj zapazila, ***postoji trend prema reguliranju i JPP-a pored koncesija***. Većina novih zakona se odnose na sve vrste JPP-a, uključujući ali ne ograničavajući se na koncesije. Čak i u vrlo malo slučajeva u kojima je novi zakon ograničen na tradicionalne koncesije i oblik JPP-a nazvan

BOT (build, operate and transfer – izgraditi, upravljati i prenijeti), izrada šireg zakona o JPP-u je u fazi razmatranja.

U posljednjoj deceniji su zakonodavni trendovi blago promijenili fokus sa reguliranja BOT vrste koncesija na širi spektar mehanizama za JPP, uključujući i „lakše“ aranžmane (one koji ne moraju uključivati element izgradnje ili plaćanje od strane krajnjeg korisnika) i ugovore o menadžmentu kraćeg trajanja. Sa aspekta procedura, JPP zahtijeva fleksibilniji i efikasniji mehanizam nego kod javnih nabavki i koncesija.

Generalno, sve do 2004-2005. godine većina zemalja je regulirala koncesije državnim zakonima, dok je JPP predstavljalo stvar pravne politike i strukturiranja u skladu s postojećim zakonima o obligacijama za razliku od reguliranja ovog pitanja u samo jednom zakonu. Prema tome, doslovce nije bilo definicije JPP-a ni na državnom, ni na međunarodnom nivou.

To se promijenilo, te smo svjedoci novog trenda u kojem države prave poseban zakon o JPP-u ili zakone koji, između ostalog, uključuju koncesije kao jednu vrstu JPP-a. Dok mnoge države imaju zakon o koncesijama koji ne reguliraju druge oblike JPP-a, trenutno postoji i nekoliko država koje imaju specifičan zakon o JPP-u koji ponekad uključuje i koncesije. Neke od tih zemalja uvele su oba zakona – i zakon o JPP-u i zakon o koncesijama – i stoga je važno da se tačno definira djelokrug svakog zakona, te koji su aranžmani obuhvaćeni kojim zakonom.

Bosna i Hercegovina nema veliko iskustvo u realizaciji projekata JPP-a. Zakonski okvir za JPP postoji, ali obuhvata 12 zakona, dok onaj za koncesije obuhvata čak 14 zakona. Činjenica je da je ovaj ovako složen pravni okvir uslovljen i složenim ustavnim uređenjem BiH. Odsustvo adekvatnog zakonskog uređenja praćeno je nepostojanjem plana razvoja ove oblasti, a BiH nema ekspertskih znanja za projekte JPP-a, odnosno institucije koje bi unaprijedile proces pripreme ovih složenih projekata.

Pravni osnov za donošenje zakona o JPP-u sadržan je u obavezi BiH i organa vlasti na svim nivoima da po pristupanju Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju osiguraju postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona, kao i budućeg zakonodavstva, sa pravnom tečevinom (*acquis*) Zajednice. Prema članu 70 Sporazuma, propisano je da ugovorne strane (EU i BiH) priznaju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom Zajednice, kao i njegovog efikasnog provođenja. Ova obaveza je i pravni osnov da se izvrši postepeno preuzimanje pravne tečevine EU, pa time i zakonodavnih rješenja iz sektora JPP-a.

Razlozi donošenja zakona o JPP-u su, u osnovi, posljedica izloženog pravnog osnova. Ova potreba je rezultat preuzetih obaveza BiH u procesu pristupanja EU integracijama. Pored toga, ova obaveza proizlazi iz općeg pravnog okvira koji nalaže pravno uređenje u skladu s uporednim zakonodavnim rješenjima,

posebno u regiji ali i šire, te je nezaobilazno da se ovo pravno i ekonomsko pitanje uredi i zakonodavno.

Posmatrani pravni instituti pravno su uređeni na svim posmatranim nivoima vlasti u BiH (entitet Republika Srpska, Brčko distrikt BiH i kantoni) izuzev Federacije BiH. Da bi se postigao napredak u realizaciji projekata JPP-a, sasvim sigurno je potrebno zaokružiti ovaj pravni okvir te kontinuirano ažurirati pojedina zakonodavna rješenja, pri čemu treba koristiti najbolje uporedne prakse.

U Zakonu o JPP-u Republike Srpske, JPP je oblik saradnje javnog i privatnog sektora, koji se realizira udruživanjem resursa, kapitala i stručnih znanja, radi zadovoljavanja javnih potreba. Saradnja se ostvaruje radi osiguravanja finansiranja u cilju izgradnje, sanacije, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukture, davanja usluga i izgradnje objekata, a u svrhu zadovoljavanja javnih potreba (ZJPP RS, član 2).

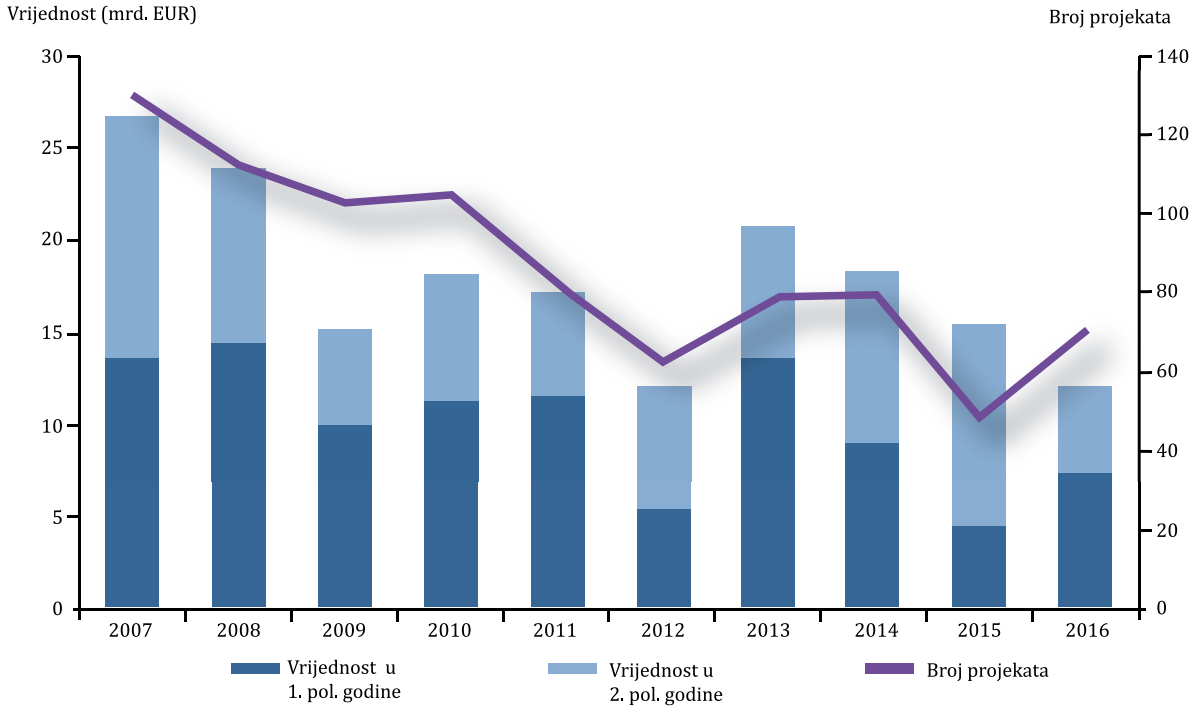
U Brčko distriktu BiH je JPP dugoročan partnerski odnos između javnog i privatnog partnera koji se zasniva s ciljem realizacije projekata JPP-a (ZJPP BD BiH, član 2). U Federaciji BiH je JPP, u smislu Nacrta zakona o JPP-u, partnerski odnos između javnog i privatnog partnera koji se uspostavlja putem ugovora za realizaciju projekata JPP-a. Postupak odobravanja prijedloga projekata JPP-a vrše javni organi, vođenje registra ugovora o JPP-u i nadzor nad realizacijom ugovora o JPP-u vrše Komisija za koncesije FBiH za projekte iz nadležnosti FBiH i komisije za koncesije kantona za projekte iz nadležnosti Kantona, Grada ili Općine (Nacrt ZJPP FBiH, član 2).

Pored ovog, uvidom u svih 10 kantonalnih zakona kojima se uređuje ova materija, primjetno je da svi posmatrani zakoni poznaju definiciju JPP-a bilo posebnim članom, bilo u okviru davanja osnovnih pojmova (definicija). Ova definicija je dosta ujednačena i govori da je to ugovorni ili institucionalni oblik saradnje javnog i privatnog sektora u različitim oblastima, a sve radi zadovoljavanja javne potrebe.

Jedna od uobičajenih predrasuda je potcjenjivanje preuzetih obaveza i resursa neophodnih za realizaciju uspješnih programa i projekata JPP-a. Ova politička obaveza treba biti snažna i stabilna, jer se i od javnih i od privatnih partnera očekuje da osiguraju znatne resurse za pripremu, investiranje i finansiranje projekata. Postoje brojni primjeri neuspješnih pokretanja projekata JPP-a zbog slabe ili promjenljive političke podrške JPP-u. U praksi se bilježe primjeri promoviranja nerealističnih planova, čime se narušava kredibilitet programa JPP-a.

S obzirom da se JPP već decenijama realizira u evropskim zemljama te da su regulatorni i institucionalni okviri prilagođeni zahtjevima i potrebama različitih zemalja, poželjno je ukazati na stanje tržišta JPP-a u Evropi. Prema podacima

Evropskog ekspertskog centra za javno-privatno partnerstvo (EPEC) u 2016. godini, ukupna vrijednost zaključenih ugovora o JPP-u iznosi 12,2 mrd. EUR, što je 22% manje nego u 2015. godini (15,6 mrd. EUR).

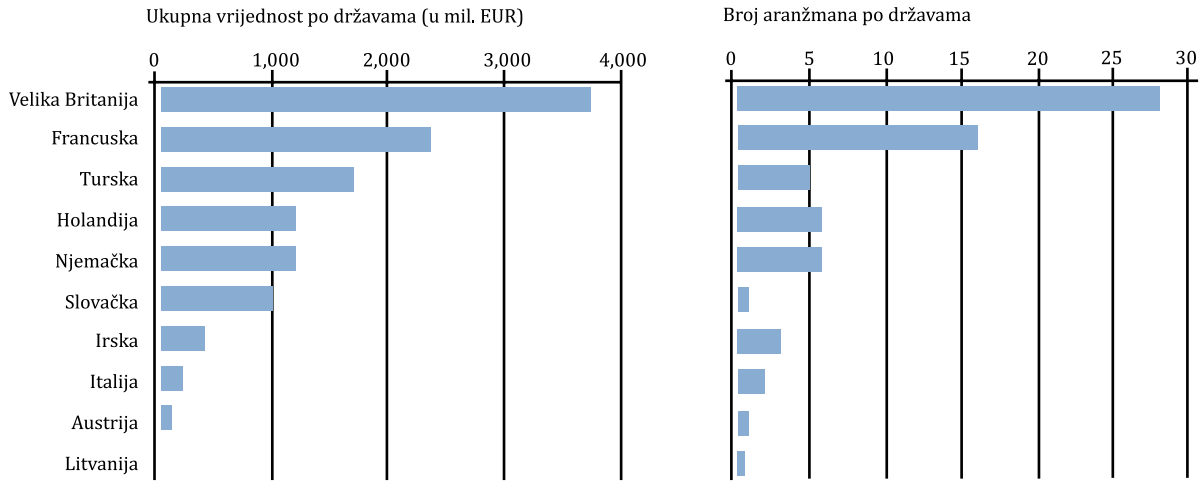


Grafikon 1: Zaključeni ugovori o JPP-u u Evropi 2007–2016

U oblasti JPP-u je u 2016. godini zaključeno 69 transakcija u poređenju sa 49 u 2015. godini. Prosječna vrijednost ugovorenih projekata JPP-a smanjena je na 174 mil. EUR u odnosu na 319 mil. EUR u 2015. godini. Šest velikih projekata je realizirano prošle godine u ukupnoj vrijednosti od 4,7 mil. EUR, što je 42% od ukupnog tržišta JPP-a. Najveći projekti JPP-a su ugovoreni:

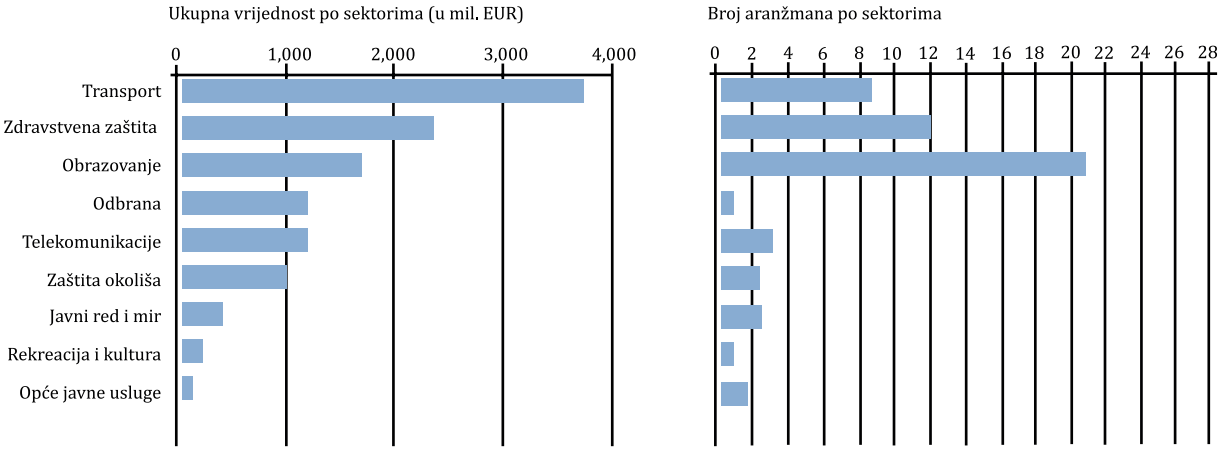
a) U Velikoj Britaniji, projekt obuke vojnih pilota u drugoj fazi vrijedan 1,4 mrd. EUR,
b) Izgradnja dionice autoceste u Slovačkoj u vrijednosti od 998 mil. EUR,
c) Uvođenje brze internet mreže u Francuskoj, za šta je izdvojeno više od 600 mil. EUR,
d) Dvije autoceste u Njemačkoj ukupne vrijednosti veće od 1 mrd. EUR.

Više od 80% ugovorenih projekata JPP-a je na principu „Vlada plaća“, najčešće zasnovanih na plaćanju dostupnosti, odnosno vlada plaća privatnom partneru za datu javnu uslugu. Velika Britanija je u 2016. godini bila najveće tržište JPP-a i u pogledu vrijednosti i u pogledu broja projekata. Realizirano je 28 projekata ukupne vrijednosti od 3,8 mrd. EUR. Potom slijede Francuska, pa Turska koja je zadržala visoke vrijednosti projekata u odnosu na 2015. godinu, ali je smanjen njihov broj. Više od 10 država je imalo najmanje dva projekta JPP-a.



Grafikon 2: Ugovori o JPP-u po državama

U 2016. godini je saobraćajni sektor i dalje najzastupljeniji po obimu projekata JPP-a sa poslovima vrijednim više od 3,7 mrd. EUR. Ipak, u 2016. godini je primjetan pad broja zaključenih ugovora. Oblast obrazovanja je bila najaktivnija u pogledu broja realiziranih projekata – 27, dok je trend povećanja projekata JPP-a u zdravstvenom sektoru nastavljen. Prvi put nakon tri godine je došlo do JPP-a u oblasti odbrane, i to jednog velikog ugovora u Velikoj Britaniji za obuku vojnih pilota.



Grafikon 3: Sektorski presjek – vrijednosti i broj sporazuma 2016. (EPEC)

Od ukupno 69 JPP-a u 2016. godini, finansijska konstrukcija za 17 projekata je uključivala i obezbjeđenje duga od strane institucionalnih investitora (npr. osiguravajuće kompanije, penzijski fondovi). Sveukupno, institucionalni investitori su pozajmili oko 1 mrd. EUR evropskom tržištu JPP-a po veoma povoljnim uslovima – prosječno se radi o 24 godine roka otplate, a maksimalan rok je bio 27 godina.

Šest zemalja je sklopilo poslove uključujući dug institucionalnih investitora: Velika Britanija, Francuska, Njemačka, Irska, Turska i Holandija.

Potrebno je naglasiti da Evropska komisija teži liberalizaciji tržišta kroz niz saopštenja i direktiva, zahtijevajući od vlada država da dereguliraju različite ekonomske sektore, kao što su telekomunikacije, saobraćaj i energija (sva područja koja su donedavno smatrana „prirodnim monopolom“) i dopuste privatnom sektoru da im pristupi. Tako je u nekim sektorima deregulacija dovela do potpuno slobodne konkurencije za privatne davaoce usluga. To uključuje telekomunikacijske operatere ili investitore u privatne elektrane. Slično tome, privatne bolnice i škole se pojavljuju u zemljama gdje se davanje obrazovnih usluga može odvijati na tržišnoj osnovi. Međutim, za ostale aktivnosti vlada mora zadržati svoju ulogu.

Razlozi za to sa ekonomskog aspekta zavise od korištenja imovine koja se ne može privatizirati, npr. ceste, plaže, vazdušni prostor, cjevovodi, luke, aerodromi ili kada su veliki „kupci“ usluga centralne ili lokalne vlasti: npr. ovo važi za obrazovne usluge, zdravstvene usluge, usluge prikupljanja otpada itd. Zbog toga se dva argumenta mogu koristiti za podršku stvaranju JPP-a:

1) **Argument jedan** se odnosi na mogućnost da će biti određenog povećanja ekonomske efikasnosti uključivanjem privatnih partnera i smanjivanjem javne potrošnje rasterećivanjem države od svojih neefikasnih aktivnosti.
2) **Argument dva** se odnosi na činjenicu da je ekonomski učinak veći kada postoji učešće privatnih investitora. Privatni partner ima poticaj da bi smanjio troškove i povećao svoj profit.

Ako sredstva dolaze od privatnog kapitala – dioničara i/ili kredita – povjerioci provode dodatnu kontrolu nad aktivnostima da bi zaštitili svoj kapital. Ovaj poticaj je znatno veći u odnosu na poticaj od strane organa vlasti koji troše novac poreznih obveznika. Privatni sektor donosi i specifična znanja (*know-how*), omogućavajući da projekt bude kvalitativno bolji.

Međunarodne studije slučaja pokazuju da je uvođenje i širenje modela JPP-a u zemlji često praćeno mnogim poteškoćama. Glavni razlog za to leži u činjenici da ti modeli zahtijevaju specifična znanja, a često znanje koje je na raspolaganju vladi i privatnom sektoru nije na raspolaganju široj javnosti. Shodno tome, u većini slučajeva javni sektor, odnosno organi vlasti mogu usvojiti predloženu strukturu JPP-a sa sumnjom ili strahom. Procjena modela JPP-a zahtijeva relativno visoko obraćanje pažnje na razmatranje troškova projekta JPP-a, kao i na troškove transakcije i eksploatacije te na očekivani povrat – i javni i privatni. Još jedan detalj procjene je vrlo važno uzeti u obzir – što je duži period realizacije JPP-a, više rizika je uključeno. Stoga, prije nego što dođe do uvođenja nekog modela JPP-a, mora postojati obimna procjena svih troškova, koristi i rizika. Kao

rezultat postupka procjene bit će realiziran takav projekt JPP-a koji će stvoriti poboljšane finansijske i institucionalne uslove za funkcioniranje JPP-a.

U svakom projektu JPP-a mora biti jaka procjena optimalne raspodjele rizika. Ovo znači da će organi vlasti, odnosno privatni partner uzeti one rizike kojima može najefikasnije upravljati. Poštovanje ovog principa često vodi podjelama u kojima javni sektor preuzima minimalni ekonomski rizik, ali maksimalni politički. Odnosno, u idealnom slučaju država snosi samo one rizike kojima privatni partner ne može upravljati. Međutim, očigledno je da modeli JPP-a stvoreni u drugoj zemlji ne mogu biti direktno pozajmljeni u neku drugu ekonomiju. To je razlog zašto je postupak procjene obavezan u cilju kreiranja individualnih rješenja za svaki projekt JPP-a.

1.3. SPECIFIČNI RIZICI JPP-A U BiH

Da bi javni sektor BiH iskoristio potencijal JPP-a, obavezno je u reformi javnog sektora voditi specifično računa o sljedećem:

1) Proces odobravanja projekata JPP-a podrazumijeva da su jasno definirana ovlaštenja i procesi u javnom sektoru obavezni za odgovarajući odabir projekata i efektivno upravljanje različitim fazama razvoja projekata JPP-a.
2) Predstavljanje i javno prihvatanje JPP-a – Složena tehnička priroda ovih projekata može izazvati nerazumijevanja poželjnih koristi i opravdanosti korištenja. JPP se ponekad doživljava kao prikrivena privatizacija javnih usluga. Takvo nerazumijevanje može izazvati i široku debatu o tome da li privatni partner ostvaruje nerazumno visoku dobit dajući javne usluge. Zbog navedenog je obavezno dobro pripremiti indikatore društveno-ekonomske opravdanosti JPP-a i ugovoriti kvalitetan i transparentan nadzor nad davanjem usluga.
3) JPP je kompleksno u svim svojim fazama (priprema, nabavka, finansiranje i upravljanje zasnovano na rezultatima), što zahtijeva širok spektar znanja i vještina od kojih su neke nove za javni sektor.
4) JPP nije rješenje za loše projekte. Vlasti ponekad predlažu investicijske projekte lošeg kvaliteta kao projekte JPP-a, nadajući se da će privatni sektor biti sposoban da ponudi rješenja za fundamentalne probleme. Drugim riječima, JPP kao model biraju ne zbog toga što je u pitanju najbolji način za realizaciju te investicije, nego zato što javni sektor nema drugog rješenja. Primjeri za takve slučajeve su saobraćajni projekti sa slabom potražnjom, projekti u kojima vlada nije uspjela utvrditi najbolji način finansiranja itd. Potrebno je prvo ocijeniti opravdanost projekta, a potom opravdanost korištenja JPP-a kao modela realizacije projekta.

5) Kao najčešći problemi u prijedlozima za primjenu JPP-a tamo gdje postoji zakonski osnov ističu se:
    - Nepotpuna dokumentacija – nekompletan prijedlog projekta, nepostojanje studije ili predstudije ekonomske opravdanosti, kao i prijedlozi sa nejasnim finansijskim efektima,
    - Neusklađenost prijedloga projekta sa sektorskim razvojnim planovima i strategijama, odnosno propisima,
    - Različiti nejasni modeli investicijskih ulaganja,
    - JPP sa unaprijed poznatim privatnim partnerom,
    - Izbor partnera direktnim sporazumom.
6) Evidentan je nedostatak stručnjaka u javnom sektoru za ocjenu valjanosti investicijskih projekata. Takođe, JPP kao dugoročan ugovorni oblik zahtijeva kvalitetne statističke parametre i projekcije.
7) Ugovori o saradnji javnog i privatnog sektora u davanju javnih usluga spadaju u kategoriju dugoročnih ugovora, što podrazumijeva redovan nadzor nad primjenom, monitoring rezultata i analize. Bez posvećenog upravljanja ugovorima može se desiti da se izgube očekivane koristi predstavljene studijom opravdanosti ili izvodljivosti. Te koristi su se veoma često odnosile na viši nivo kvaliteta date usluge, smanjene operativne troškove, prijenos znanja i praćenje i prihvatanje novih tehnologija i rješenja.
8) Unapređenje procjene rizika i zaštite od rizika – Raspodjela rizika i njihova procjena je pitanje posebno značajno iz ugla ministarstava finansija, jer se na osnovu raspodjele rizika rješava svrstavanje imovine uključene u partnerske ugovore – da li je riječ o državnoj imovini ili imovini partnera. Ovo je pitanje slično pitanju finansijskog i operativnog lizinga. U ovom kontekstu, postoji sporazum među evropskim statističkim ekspertima da se procjena rizika treba fokusirati na tri osnovne kategorije rizika: rizik izgradnje pokriva događaje koji izazivaju specifične dodatne troškove, npr. kašnjenja u isporukama, rizik dostupnosti pokriva obim i kvalitet usluge, i rizik potražnje pokriva varijabilnost u potražnji.

1.4. MODELI I VRSTE JPP-A

Ovo poglavlje pojašnjava metodološki pristup kojim se razrađuju kvalifikacijski kriteriji za pregled, procjenu i odabir ugovora JPP-a. Da bi se ti kriteriji koristili ispravno, treba postojati čvrsto razumijevanje vodećih principa JPP-a, koji se zasnivaju na:

a) relativno dužem periodu odnosa između partnera u JPP-u,
b) načinu finansiranja projekata JPP-a,

c) menadžerskom pristupu u cilju usmjeravanja projektnog ciklusa JPP-a,
d) principu podjele rizika,
e) ostvarivanju veće vrijednosti za uloženi novac,
f) davanju javnih dobara/usluga po određenim standardima, i
g) garantiranju konkurentnosti projekata JPP-a.

Treba postojati čvrsto razumijevanje da je JPP složeno sredstvo za opću dobrobit u koje su uključeni brojni makro i mikro faktori okruženja. JPP je osmišljeno tako da pomogne povećati vrijednost uloženog novca do maksimuma. JPP nastoji kombinirati pitanja ekonomije javnog sektora, pravnog okruženja poslovanja, koristi za javnost i privatnih interesa. Dakle, JPP koristi mnoge ekonomske i finansijske alate za korporativno vrednovanje, novčani tok i upravljanje sredstvima/imovinom, za maksimalno povećanje vrijednosti zarade dioničara, upravljanje rizikom i marljivo upravljanje uz znanje i stručnost. Postoje sljedeće komponente u JPP-u: privatni subjekti s privatnim interesima i snagom utjecaja te organi vlasti čija je namjena da brane javni interes i koji također posjeduju snagu utjecaja.

1.4.1. Model sklapanja partnerstva

Postoji mnoštvo modela partnerstva koji se mogu koristiti. Temelji za JPP su zasnovani na mnoštvu faktora, kao što su: potrebe javnosti za kvalitetnijim javnim dobrima/uslugama, veći nivo svijesti javnosti, transparentnost i kontrola nad budžetskim troškovima, poboljšana efikasnost javne potrošnje, raspodjela rizika, prednosti/nedostaci modela finansiranja koji će se primjenjivati, prevazilaženje ekonomskih i socijalnih razlika u odnosu na više životne standarde.

Za potencijalne partnere u JPP-u se podrazumijeva da su s jedne strane organi vlasti, a s druge strane privatni subjekti/preduzeća. Generalno, **javni partneri** moraju u obzir uzeti sljedeće argumente koji idu u prilog izboru JPP-a kao razvojnog modela:

a) Veličina investicija ili poteškoće u realizaciji projekata,
b) Alternativne opcije troškova investiranja bi mogle biti skuplje, npr. sa sredstvima predviđenim za investicije može se pokriti određeni javni dug, odnosno trošenje tih sredstava može biti usmjereno političkom odlukom u neke druge svrhe,
c) Niži povrat ili nepostojanje povrata na budžetska sredstva koja su usmjeravana na finansiranje budžetskog deficita.

S druge strane, **privatni partneri** u JPP-u mogu vidjeti sljedeće koristi:

a) Veća efikasnost uloženog novca,
b) Veća vrijednost za novac,
c) Bolja raspodjela rizika i bolje upravljanje rizikom,
d) Davanje provjerenih načina djelovanja i visokotehnoloških rješenja tržištu,
e) Finansijski interes da se na tržište stave određena javna dobra/usluge.

Sa metodološkog gledišta, mora postojati ključna analiza procjene brojnih kriterija i kratkoročno i dugoročno. Pored toga, mora postojati i prateći pregled predviđenih poslovnih ili institucionalnih rješenja.

Mora postojati snažna politička podrška organa vlasti za korištenje JPP-a pošto postoji dvostruki efekat: institucionalna intervencija i kontrole, plus tržišno orijentirani alati zajedno sa odbranom korporativnih interesa u cilju dobrobiti javnosti.

Ključni donosioci odluka su organi vlasti koji će na osnovu analiza dati glavne crte uloge javnog sektora da bi pokrenuli i primijenili niz institucionalnih pravila za poboljšanje životnog standarda zajedno sa cjelokupnim okruženjem zajednice. Njihova primarna uloga je da dovedu ekonomski sistem u racionalni poredak ekonomskih, pravnih i društvenih odnosa, kao i da umanje ekonomske nesigurnosti. Ovi donosioci odluka moraju biti usmjereni na uspostavljanje tržišno konkurentnog snabdijevanja javnim dobrima/uslugama kroz neku vrstu partnerstva, a ne kroz kontrole organa uprave.

Stepen obaveze – U principu, JPP je dobrovoljni sporazum koji predviđa različite uslove i odredbe. Stepen obavezanosti u izvršavanju ugovora o JPP-u mora se odnositi na izvršavanje dužnosti utvrđenih u ugovoru. Obično se taj stepen obavezanosti dijeli između partnera u ugovoru, a svaki od njih najbolje obavlja ono što najbolje zna obavljati. Dakle, postoji podjela unutar funkcija u izvršavanju ugovora, kao što su upravljanje rizikom, finansijsko upravljanje, marketing, monitoring, upravljanje ljudskim resursima itd. Ova podjela uloga bit će predmet prethodne saglasnosti u ugovoru o JPP-u.

Vremenski raspon za sklapanje JPP-a može se razlikovati zavisno od obima i parametara ugovora o JPP-u. U sklopu ugovora o JPP-u mogu biti uključeni parametri kao što su: finansiranje, izgradnja, adaptacija, poslovanje, upravljanje ili neke druge usaglašene aktivnosti. Kako god, JPP znači da postoji dugoročna uspostava konstruktivnog partnerstva u rasponu od 25 do 30 godina uzastopce. Međutim, pošto priroda samog partnerstva varira, podrazumijeva se da će i vremenski raspon budućih ugovora o JPP-u takođe varirati.

1.4.2. Vrste i oblici

Jedno od specifičnih obilježja fenomena JPP-a je njegova pravna raznolikost u obliku, strukturi i pravnim odnosima budući da **nema jedinstvenog pravnog modela**. Postoje različiti modeli razvijeni tokom godina prakse.

Ugovorno JPP

U okviru ugovornog JPP-a postoje različite vrste aranžmana koje zavise od karakteristika ugovornog odnosa i delegiranja zadataka na privatnog partnera. Nove varijacije se stalno pojavljuju s obzirom da svaki ugovor o JPP-u odgovara vrlo precizno određenim potrebama.

Jedan od najpoznatijih modela u gradnji urbanih infrastrukturnih objekata odgovara modelu koncesije. U ovoj situaciji postoji neposredna veza između privatnog partnera i krajnjeg korisnika: privatni partner daje uslugu javnosti „umjesto" organa vlasti, ali ipak pod njegovom kontrolom. Privatna strana preuzima svu odgovornost u odnosu na izgradnju, rad i održavanje infrastrukturnih objekata, uz naplaćivanje korisnicima za uslugu.

Obično je model koncesije povezan s dugim trajanjima ugovora koji odgovaraju dugoročnom roku trajanja infrastrukture. Neki od najčešćih modela ove vrste JPP-a su: BOT (build, operate and transfer – izgraditi, upravljati i prenijeti); to jest, privatni partner gradi infrastrukturu i upravlja njome uz prijenos na javnog partnera na kraju ugovora; zatim BOOT (build, own, operate, and transfer – izgraditi, posjedovati, upravljati i prenijeti) je organizacijski oblik u kojem je vlasništvo nad infrastrukturom takođe privatno tokom trajanja ugovora; DBOT ili DBOOT bi bile skraćenice ako odredbe dodatno uključuju i odgovornost za izradu projekta infrastrukture (šire pojašnjeno u dijelu „Životni ciklus JPP-a").

Model inicijative privatnog finansiranja

Ovaj model se razlikuje od tradicionalnih velikih koncesija i BOT projekata, i to je novi pravni instrument koji omogućava finansiranje nekomercijalnih projekata, što je uspješno ostvareno u većini zapadnoevropskih zemalja. Za razliku od tradicionalne koncesije sa delegiranjem pratećih javnih usluga, model ugovora sa inicijativom privatnog financiranja (*private finance initiative*) obično predviđa finansiranje i izgradnju objekta zajedno s nekim uslugama održavanja objekta za vrijeme njegovog budućeg rada – ali često bez delegiranja javnih usluga koje ostaju u rukama javnog subjekta. Organ vlasti tada obično ne pravi projekte i tehničku dokumentaciju kao ulazno učešće u projektu, nego definira ishode, to jest specifikacije usluga koje su potrebne, npr. određen broj bolničkih kreveta ili objekata socijalnog stanovanja itd. Takvi modeli inicijative privatnog finansiranja funkcioniraju u netrgovinskom sektoru, npr. u školama, bolnicama, zatvorima i drugim javnim zgradama ili javnim objektima, ili nekomercijalnim uslugama.

Naknada za takav projekt se zasniva na najmu i/ili naknadi za uslugu (mjesečno ili godišnje) koju plaća organ vlasti koji koristi objekt tokom dugotrajnog perioda rada objekta počevši od dana primopredaje, i također se zasniva na dostupnosti i funkcioniranju novog ili saniranog javnog objekta ili datih usluga. Ključni principi inicijative privatnog finansiranja su:

a) Kupovina usluga, a ne imovine/sredstava,
b) Vrijednost za novac za javni sektor,
c) Upravljanje projektnim rizikom podijeljeno između javnog i privatnog sektora,
d) Korištenje i uključivanje znanja i stručnosti privatnog sektora, i
e) Unošenje troškova cijelog životnog ciklusa u infrastrukturne projekte.

Inicijativa privatnog finansiranja obično obuhvata tri glavne strane:

a) Organ vlasti: to je klijent iz javnog sektora odgovoran za nabavku projekta. To može biti odjel centralne vlasti, lokalni organ vlasti ili samostalna upravna organizacija.
b) Društvo s posebnom namjenom: Društvo s ograničenom odgovornošću (tj. konzorcij projekta) koje se osniva isključivo u svrhu davanja projekta sa inicijativom privatnog finansiranja i kao odgovorno za projekt od početka do kraja ugovora, što obično traje više od 20 godina. Ono djeluje kao rukovodstvo i vođstvo projekta, te je zakonski vlasnik koncesije koju je odobrio javni sektor.
c) Treće strane-finansijeri, putem korištenja npr. dioničarskog kapitala, bankovnih kredita ili obveznica.

Kad projekt istekne, privatni partner može zadržati vlasništvo nad imovinom/sredstvima ili se ono može prenijeti na javnog partnera, zavisno od odredbi ugovora.

Lizing/iznajmljivanje

Varijacija modela JPP-a za koncesiju su ugovori o iznajmljivanju ili lizingu. Ovo je analogni model za model koncesije, osim za ulaganja u finansiranje objekata infrastrukture koji su pod nadležnošću javnog, a ne privatnog partnera. Ovaj oblik ugovornog JPP-a može biti prikladan u situacijama gdje je objekt već izgrađen, a nije potrebno ulaganje u infrastrukturu ili gdje je premija na rizik prenošenja te odgovornosti na privatnog partnera veoma visoka.

Komercijalni rizik *a priori* nastavlja bivati dodijeljen privatnoj strani, a dužina ugovora je često kraća nego u slučaju koncesije.

Ugovori o delegiranju menadžmenta

Još jedan format ugovornog JPP-a su ugovori o delegiranju menadžmenta, koji su na granici JPP-a zavisno od rizika prenesenog u svakoj situaciji. Oni obuhvataju relativno kratke periode (od 3 do 8 godina), plaćanje privatnog partnera vrši javni partner (umjesto prikupljanja prihoda neposredno od krajnjeg potrošača), a sami ugovori su često zasnovani na isporučenoj usluzi (npr. rad postrojenja za prečišćavanje vode za piće se plaća na osnovu kubnog metra prerađene pitke vode).

Ovaj raspored je u osnovi davanje usluga kroz vanjske izvore; iako se neki od principa JPP-a primjenjuju i na ovaj slučaj (npr. orijentacija na osnovu proizvoda), to nije „pravo partnerstvo". Ugovori o delegiranju menadžmenta se često koriste u pripremi za potpunije ugovore o JPP-u, npr. dugoročne ugovore o JPP-u.

Institucionalizirano JPP

Ono podrazumijeva osnivanje subjekta koji je u zajedničkom vlasništvu jednog ili više javnih partnera i jednog ili više privatnih partnera. Zajednički entitet na taj način ima odgovornost da osigura isporuku rada ili usluge za dobrobit javnosti. Uspostava institucionaliziranog JPP-a može biti urađena ili putem subjekta u kojem i javni i privatni sektor zajedno učestvuju ili putem kupovine postojećeg javnog preduzeća od strane privatnog sektora.

Obično javni partner kontrolira preduzeće ili kao dioničar ili putem posebnih prava koje može posjedovati, dok privatni partner zadržava upravljanje uslugom. Ova vrsta saradnje između javnog i privatnog partnera može biti vrlo pozitivna pošto javni partner zadržava kontrolu nad infrastrukturom usluge, može omogućiti prilagođavanje usluga tokom vremena u skladu sa mijenjanjem potreba, sukobi se rješavaju interno, a javni partner stječe znanje i iskustvo iz zajedničkog rada sa privatnim partnerom.

Bez obzira na postojanje regulatora datog sektora, institucionalno JPP je takođe regulirano statutom društva i sporazumom dioničara. Statuti preduzeća utvrđuju zajednička pravila za organizaciju, upravljanje i rad preduzeća.

Sporazum dioničara regulira odnose između partnera (javnih i privatnih). Ovaj dokument je suštinski za rad preduzeća. On uspostavlja minimalno finansijsko učešće koje traže privatni partneri, mehanizme raspodjele rizika, postupke za pat-pozicije, mogućnosti javnog partnera da kupi dionice, čime se vrši pritisak na partnere da rade svoj posao dobro tokom trajanja ugovora o JPP-u. Na isti način postoji i nekoliko prednosti u činjenici da javni partner može imati aktivniju i učesničku ulogu u ovom modelu JPP-a, čime može ograničiti sukobe i bolje riješi probleme.

Međutim, treba napomenuti da zbog bliskog kontakta ili istovjetnosti sa partnerovim brigama oni koji predstavljaju javnost možda mogu postati pretjerano vezani za ciljeve privatnog partnera, čime se šteti javnom interesu.

Zajedničke tehnološke inicijative

To su oblici JPP-a koji se uspostavljaju da se unaprijedi saradnja između javnog i privatnog sektora u ranoj fazi procesa istraživanja i inoviranja. Ovo je dugoročni, strateški pristup istraživanju i inoviranju s ciljem da smanji nesigurnosti omogućavanjem dugoročne obavezanosti.

Ovo je novi oblik JPP-a koji je uveden na nivou EU. To su JPP koja uključuju industriju, istraživačku zajednicu i organe vlasti sa zajedničkim ambicioznim istraživačkim ciljevima u oblastima od suštinske važnosti za povećavanje konkurentnosti tržišta. Konkretno, ove inicijative:

a) daju zakonsku strukturu za udruživanje resursa i prikupljanje kritične mase,
b) čine finansiranje istraživanja i inoviranja efikasnijim putem zajedničke podjele ljudskih, finansijskih i infrastrukturnih resursa,
c) olakšavaju stvaranje tržišta za inovativne proizvode i usluge,
d) omogućavaju brži dolazak inovativnih tehnologija na tržište,
e) mogu dati pravi okvir za međunarodna preduzeća,
f) omogućavaju raspon nastojanja na istraživanju i inoviranju koji je potreban da se obuhvate ključni izazovi u društvu i glavni ciljevi politika.

Ove inicijative se uspostavljaju u oblastima koje mogu trpjeti zbog utvrđenih neuspjeha tržišta povezanih sa dugoročnim i rizičnim istraživanjem i inoviranjem, što znači da privatni sektor sam ne može da odvoji neophodne resurse.

Namjenska struktura koja se obično bira za realizaciju ovih inicijativa su zajednički poduhvati/zajednička preduzeća kao samostalni pravni subjekti koji upravljaju istraživačkim projektima na integriran način, sa industrijom koja udružuje snage sa drugim zainteresiranim stranama.

Ove inicijative imaju namjenski budžet i zaposlene i daju okvir za javne i privatne aktere da zajedno rade i donose odluke. Oni organiziraju pozive za podnošenje prijedloga projekata, nadgledaju proces odabira i utvrđuju ugovorne aranžmane za projekte u cilju ostvarenja ciljeva date inicijative. Tako oni omogućavaju zajedničko upravljanje sredstvima iz različitih izvora i odgovorni su za prateće aktivnosti komunikacije i dostavljanja informacija. Svaka inicijativa ima upravni odbor, izvršnog direktora, kao i druga tijela, uključujući i savjetodavna tijela, zavisno od svojih specifičnih potreba upravljanja i rada.

1.5. SAŽETAK

JPP je razvojno rješenje koje ima više prednosti. Odgovorno i stručno korištenje može pokrenuti značajne investicijske cikluse. JPP se smatra i inovativnom metodom korištenom od strane javnog sektora za ugovore sa privatnim sektorom koji donosi svoj kapital i vještine da bi realizirao projekt na vrijeme i u predviđenom budžetskom okviru.

Za to je neophodno imati funkcionalan pravni okvir i specifične propise ne samo u oblasti koncesija nego i, prema praksi sve više evropskih država, JPP-a. Posljednjih godina ukupna vrijednost projekata JPP-a u EU premašuje 10 mrd. EUR godišnje, a njihov broj varira. Ovaj model nosi i određene rizike koji se prilikom planiranja, odabira i realizacije projekata moraju uzeti u obzir.

Kroz višegodišnju praksu korištenja JPP-a formiralo se nekoliko najčešćih modela zavisno od ugovora, obaveza i nadležnosti privatnih ili javnih partnera te načinu funkcioniranja zajedničkog subjekta ili njegovoj konačnoj sudbini.

2. KAKO SE BIRAJU POTENCIJALNI PROJEKTI JPP-A – KRITERIJI

Pregled u cilju traženja potencijalnih projekata JPP-a počinje od razmatranja sirovih podataka i projekata zasnovanih na datim prilikama, a uključuje dubinsku analizu postojeće dokumentacije uz vođenje konceptnog intervjua s ključnim akterima.

Pored toga, provođenje posebnog dubinskog istraživanja stanja je obavezno. Sve ove preliminarne aktivnosti se nazivaju ***snimanje okruženja***, a dobijeni podaci se moraju porediti s konkretnim ciljevima javnog subjekta koji bi mogao biti zainteresiran da se uključi u JPP.

2.1. MATRICA PESTELI

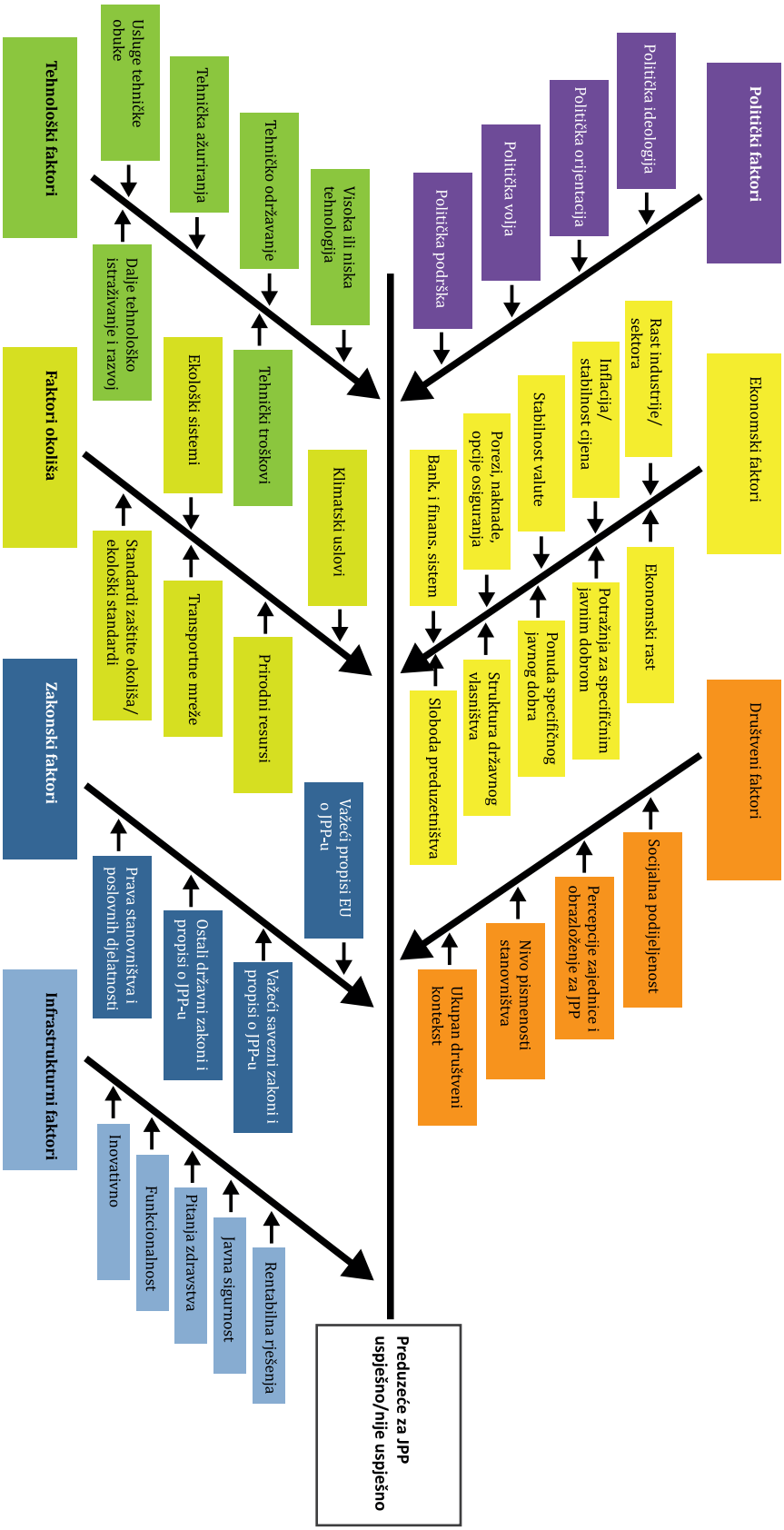
S ciljem da se olakša snimanje okruženja za potencijalne projekte JPP-a, preporučena matrica analize bi mogla uključivati određene grupe kriterija.

Naziv matrice je PESTELI, gdje svako slovo predstavlja prvo slovo jednog od kriterija:

a) P (political) – politički kriteriji,
b) E (economic) – ekonomski kriteriji,
c) S (social) – društveni kriteriji,
d) T (technological) – tehnološki kriteriji,
e) E (environmental) – kriteriji zaštite okoliša,
f) L (legal) – pravni kriteriji,
g) I (infrastructural) – infrastrukturni kriteriji.

Svi ti faktori formiraju kompleksan sistem uzroka koji mogu utjecati na rad preduzeća za JPP. Pogodno sredstvo za upotrebu pri izradi PESTELI analize je dijagram riblje kosti, takođe nazvan dijagram uzroka i posljedica, jer se razni potencijalni faktori mogu dodati ili izbaciti zavisno od dubine analize. Eksperti za JPP-a mogu primijeniti različite blokove ovog dijagrama riblje kosti da bi demonstrirali varijacije, kovarijacije i druge odnose međuzavisnosti faktora koje ispituju prilikom analize okruženja. Ovaj alat može pomoći u kasnijim fazama da se definiraju tačna javna dobra/usluge koje će se davati, da se pomogne u formiranju adekvatne cijene i u kreiranju strategija promocije i marketinga. PESTELI analiza je snažan alat koji to povezuje u jedan organski sistem koji se može vizuelno prikazati u cilju lakšeg razumijevanja kod strana u preduzeću za JPP.

Ilustracija 1: PESTELI analiza na dijagramu riblje kosti



Izvor: Vlastita ilustracija – Radeva-Vladikov-Yordanova

Politički kriteriji

Oni su među najvažnijim kriterijima u odabiru i procjeni projekata JPP-a u cilju izvodljivosti i održivosti. Raspon političkih kriterija može biti sljedeći:

a) Opredijeljenost političkih predstavnika je ozbiljan faktor jer donosi osnove funkcioniranja društva – JPP je povezano sa pluralizmom u društvu,
b) Politička orijentacija pokazuje da li društvo može slijediti vrijednosti EU, te u skladu s tim odgovarajuće opće i specifične smjernice za primjenu JPP-a,
c) Politička volja za ostvarenje JPP-a može se dobiti na državnom, općinskom ili nekom drugom nivou – zajedno ili po želji,
d) Državna ili/i regionalna politička podrška.

U stvarnosti, politička situacija može unaprijediti ili kočiti uvođenje i primjenu sklapanja JPP-a kao alternativne metode u određenom industrijskom sektoru ili u cilju nabavke određenih dobara/usluga.

Ekonomski kriteriji

S obzirom da postoji određeno pomjeranje od relativno centraliziranih ekonomskih sistema ka tržišnim u regiji Jugoistočne Evrope i integracije više zemalja u EU, donosioci odluka moraju uzeti u obzir određene ekonomske kriterije u pokušaju kreiranja i provođenja JPP-a. Neki od ekonomskih faktora uključuju odgovore na pitanja da li zemlja doživljava makroekonomski procvat ili recesiju, da li dati industrijski sektor napreduje ili nazaduje itd. Nivo cijena (inflacija ili deflacija) je takođe važan faktor kojeg treba uzeti u obzir. Takođe, tu je i stabilnost valute itd.

Neki od najvažnijih ekonomskih kriterija pri odabiru JPP-a sažeti su u nastavku:

a) **Ekonomski rast (procvat u odnosu na recesiju)** – Situacija ekonomskog procvata donosi veću vrijednost privrednim subjektima i ekonomiji u cjelini dok ti privredni subjekti ostvaruju svoje poslovne aktivnosti. Recesija je ekonomski pojam koji označava dva uzastopna kvartala negativnog ekonomskog rasta kada akteri moraju revidirati svoje poslovne odnose i aktivnosti. Stoga, bilo koji od dva scenarija se mora uzeti u obzir pri razmatranju JPP-a.

b) **Industrijski sektor (povećanje u odnosu na smanjenje)** – Neki industrijski sektori imaju prociklične, a drugi anticiklične trendove u odnosu na opći ekonomski trend. JPP će se uzeti u obzir u kojoj će industriji biti formiran pošto neki sektori jačaju u vrijeme procvata, a neki se smanjuju u to isto vrijeme i obrnuto. Takođe, poslovne djelatnosti u

različitim industrijskim sektorima imaju tendenciju da prouzrokuju različite stope povrata privrednim subjektima.

c) **Stabilnost cijena (inflacija u odnosu na deflaciju)** – Generalno, stabilnost cijena se odnosi na stopu inflacije manju od ili jednaku 2% godišnje. Stabilnost cijena je bitan faktor za formiranje JPP-a, jer u brojnim poslovnim djelatnostima – naročito kod dugoročnog planiranja – uzima se u obzir eskaliranje cijena. Nivo cijena je od presudne važnosti za razmatranje.

d) **Stabilnost valute (rast u odnosu na pad vrijednosti)** – Stabilnost valute zavisi od brojnih faktora koji mogu dovesti do rasta valute (poslovanje u jednoj valuti može postati skuplje) ili pada valute (poslovanje u jednoj valuti može postati jeftinije). U slučajevima rasta valute, privredni subjekti će uračunati utjecaj valutnih udara na konačnu cijenu da bi nadoknadili povećanje cijene valute, dok će u slučajevima pada valute privredni subjekti možda moći umanjiti konačnu cijenu usluge/proizvoda koje JPP daje korisnicima.

e) **Potražnja za određenim javnim dobrima/uslugama (kratkoročno u odnosu na dugoročno)** – U svakoj ekonomskoj analizi je od velike važnosti prikaz stanja u svjetlu faktora vremena. Obično se kratkoročni period odnosi na period od 1 do 3 godine, a dugoročni na 3 do 5 godina uzastopce. Prema tome, tu bi moglo biti još vremenskih zavisnosti za pojedine faktore (profit, prodaja, povećanje tržišnog učešća itd.), a krajnji rezultati mogu varirati kratkoročno i dugoročno.

f) **Nabavka posebnih javnih dobara/usluga (kratkoročna u odnosu na dugoročnu)** – Ovo je faktor koji se odnosi na to da li snabdijevanje robom/uslugama može biti kontinuirano, a može biti održivo i kratkoročno i dugoročno. Održivo i izvodljivo JPP mora biti u stanju da snabdijeva robom/uslugama u oba perioda uz isti kvalitet i standard rada.

g) **Struktura državnog vlasništva (prvenstveno javno u odnosu na prvenstveno privatno)** – U različitim zemljama je vlasništvo nad resursima mješovito – i privatni i javni sektor posjeduju određenu količinu resursa. Važno je uzeti u obzir da li prvenstveno javne ustanove i strukture posjeduju glavne resurse ili je to privatni sektor. To u velikoj mjeri određuje kako će se JPP strukturirati, finansirati i koristiti.

h) **Porezi, naknade, opcije za osiguranje** – To su finansijski vanjski faktori ugovora o JPP-u, a i oni će se također uzeti u obzir.

i) **Bankarski sistem (razvijen u odnosu na nerazvijen)** – To je važan faktor jer jak i razvijen bankarski sistem može stvoriti mnogo više mogućnosti za finansiranje i finansijsko poslovanje, što može pomoći da JPP očuva svoju ekonomsku održivost. U zemlji s razvijenim bankarskim

sistemom JPP može funkcionirati tečnije nego u zemlji s bankarskim sistemom koji se tek formira.

j) **Sloboda preduzetništva (ograničena u odnosu na neograničenu)** – Ovo je vrlo važan faktor za razmatranje jer u nekim ekonomijama – posebno u zemljama u razvoju – sloboda preduzetništva može biti dosta ograničena. Ovaj faktor može igrati važnu ulogu u formiranju JPP-a, jer se u nekim ekonomijama zemalja u razvoju na JPP više gleda kao na ugovor s brojnim ograničenjima, a ne kao na sporazum koji donosi veću slobodu poslovanja privrednim subjektima.

k) **Zaposlenost/nezaposlenost (prihvatljiv u odnosu na neprihvatljiv nivo)** – To je također faktor koji se uzima u obzir jer u nekim ekonomijama zapošljavanje s visokim kvalifikacijama može donijeti veću vrijednost za JPP. Obično zapošljavanje s visokim kvalifikacijama donosi inovativne projekte JPP-a u zemlju ili regiju te zemlje, dok visok nivo nezaposlenosti crpi javne resurse i koncentrira politički fokus na razne socijalne, a ne poslovne projekte.

Društveni kriteriji

Mnogi aspekti društva i kulture utječu na odluku o tome kako organizirati i provoditi JPP. Neki od najznačajnijih faktora koje treba uzeti u razmatranje navedeni su u nastavku:

a) **Podjele unutar društva (na osnovu rase, zanimanja, prihoda, bogatstva, religije, običaja, tradicije ili nekog drugog faktora)** – Ovaj društveni faktor stvara specifične društvene slojeve, što ponekad može pomoći ili osujetiti potencijalno izvodljivo JPP. Naprimjer, izgradnja postrojenja za prečišćavanje vode ili zbrinjavanje otpada u blizini stambenih objekata u kojima žive ljudi s visokim prihodima može izazvati ozbiljan otpor lokalne zajednice. Stoga se projekt JPP-a mora razmotriti i posmatrati u svjetlu fragmentacije u društvu.

b) **Percepcija JPP-a od strane zajednice (zajednica koja podržava u odnosu na zajednicu koja ne podržava)** – Neke zajednice možda neće podržavati aktivnosti JPP-a kao što je izgradnja objekta za upravljanje medicinskim otpadom pored parka s prirodnim bogatstvima samo zato što je dato zemljište jeftino i udaljeno od stambenih područja u zajednici.

c) **Razmišljanje zajednice o JPP-u (emocionalno u odnosu na logičko)** – Ovaj kriterij se odnosi na to kako će društvo shvatiti izgled i funkcioniranje budućeg JPP-a. JPP mora imati dobru komunikacijsku strategiju i objasniti prednosti svog funkcioniranja. Naprimjer, tehnološke inovacije mogu biti suočene s nekim vidom emocionalnog otpora među određenim grupama ljudi koji ne znaju raditi s visokotehnološkim uređajima i nisu skloni da

mijenjaju svoje razmišljanje o tehnološkim inovacijama, kao što je davanje elektronskih otisaka prstiju za bolničko liječenje umjesto davanja lične karte. Kada se govori o uvođenju prakse JPP-a i modela u društvima koja prihvataju ili odbijaju neku kulturu, mora se znati da se društvena promjena moralnih normi i kulturnih vrijednosti pretvara u dugotrajne obrasce ponašanja i može utjecati na prihvatanje ili odbijanje bilo koje inicijative JPP-a. Naprimjer, štrajkovi i druge vrste prihvatanja ili odbijanja neke kulture su manifestacije koje naglašavaju važnost društvene i kulturne sredine kod razmatranja realizacije nekog projekta JPP-a (ili niza projekata). Ponekad bi se moglo dogoditi da društveni moral ili prevladavajuće društveno razumijevanje bude izvor rizika čak i za najbolje razrađenu inicijativu JPP-a. Utjecaj sindikata je faktor u društvenim promjenama. Nivo sindikalizacije zaposlenih može utjecati na faktore kao što su odanost organizaciji i prosperitet te organizacije. Dakle, razlike u kulturnoj tradiciji i društvenim vrijednostima moraju biti istražene s pažnjom prije pokretanja bilo kojeg projekta JPP-a.

Tehnološki kriteriji

Tehnološki kriteriji u odabiru projekta JPP-a za realizaciju igraju značajnu ulogu pošto su oni ključni faktori da bi društvo tehnološki moderniziralo sebe i svoj tehnološki standard življenja. Neki od najznačajnijih pokretačkih faktora tehnološke promjene koje treba uzeti u razmatranje dati su u nastavku:

a) **Predložena tehnologija (niska u odnosu na visoku)** – Ovdje je važno pokazati da li će buduće JPP djelovati kao visokotehnološka jedinica ili će replicirati neki stariji tehnološki model radi smanjenja troškova. Moglo bi se dogoditi da je uvedena tehnologija zastarjela norma u inostranstvu, ali nova za datu zemlju i uvozi se. U mnogim slučajevima se to događa s medicinskom opremom ili mašinama koji se upućuju u zemlje s nižim pragom očekivanja.

b) **Vrsta tehnologije (modifikacija kopija u odnosu na inovacije/ najnovije tehnologije)** – Po definiciji, JPP mora biti izgrađeno tako da se uvedu najnovija tehnologija i inovativna rješenja. Dakle, to je od velikog značaja za osmišljavanje JPP-a, što može donijeti veću tehničku vrijednost za zajednicu.

c) **Tehnički troškovi (porast cijena u odnosu na smanjenje troškova)** – U nekim slučajevima, tehnički troškovi za instaliranje, upravljanje i održavanje određene tehničke opreme mogu smanjiti ukupne troškove koje JPP može stvoriti, dok su u drugim tehnički troškovi značajan faktor i doprinose ukupnom porastu troškova. Dakle, tehnički troškovi moraju biti razmotreni unaprijed od strane stručnjaka javnog partnera zajedno s

potencijalnim privatnim partnerima da bi se donijela razumna odluka za ovaj dio ukupnih rashoda.

d) **Tehničko održavanje (lako održavanje u odnosu na teško održavanje)** – Pitanje održavanja tehničke opreme je ključno pitanje za uspješan projekt JPP-a. Tu mora biti procijenjeno da li buduće JPP može funkcionirati lako ili teško na osnovu tehnoloških mogućnosti koje će biti iskorištene. U nekim slučajevima ne može nastati inovativno JPP samo zato što ne postoje kritična masa obrazovanih stručnjaka i kvalificirano osoblje za održavanje tehničke opreme u funkciji.

e) **Tehnička ažuriranja (podložno ažuriranjima u odnosu na jedno tehničko rješenje)** – Takođe je značajno da tehnička oprema treba biti predmet modernizacije, uključujući mogućnosti hardvera i softvera. Iako ažuriranje može često biti skupo, to se isplati zbog najsavremenijih prednosti koje ta ažuriranja donose.

f) **Davanje tehničke obuke** – Pri izradi ugovora o JPP-u bitno je osigurati odgovarajuću tehničku obuku za buduće zaposlene u JPP-u, posebno kada je riječ o slučajevima uvođenja velikih i skupih projekata, kao što su objekti za upravljanje medicinskim otpadom. To bi moglo biti potencijalno isplativo JPP, ali ako nema adekvatne obuke za zaposlenike na svim nivoima radne hijerarhije, JPP bi moglo propasti.

g) **Dalja naučna istraživanja o postojećoj tehnologiji** – Ovo je vrlo specifična osobina pošto u nekim visokotehnološkim sektorima preduzeća osnivaju odjel za istraživanje i razvoj koji treba da nastavi razvijati tehnologiju već prisutnu u JPP-u i modernizira je ka višim standardima. Raspon tehničkih matrica će biti kreiran u skladu s tehničkim specifičnostima projekta JPP-a da bi odražavale potrebne tehničke komponente i preferirane tehničke komponente i elemente, uključujući i softverske i programske kodove.

Kriteriji zaštite okoliša

Kriteriji zaštite okoliša dobijaju sve veći udio u ukupnoj procjeni. Projekt JPP-a može pružiti estetske i urbanizacijske promjene koje se odnose na poboljšanje infrastrukture parkova i mogu uključivati npr. sanaciju zelenih površina, šetališta i zamjene dotrajalih trotoara, rasvjetu sa štednjom energije, izgradnju obrazovnih i zabavnih sadržaja itd. Dakle, nastojanja projekta JPP-a će takođe biti usmjerena na očuvanje i obogaćivanje okoliša, a da se pri tome ne oštete pejzaž okoliša i njegove komponente, kao što su tlo, voda, vazduh, flora, fauna i drugi.

Prema tome, neki od najznačajnijih ekoloških kriterija odnose se na:

a) **Klimatske uslove (pozitivne u odnosu na negativne posljedice)** – Mora se dokazati da li potencijalno JPP može imati pozitivan ili negativan

utjecaj na klimatske uslove ako svojim djelovanjem može utjecati na klimu u regiji/zemlji. Naprimjer, mnogi objekti za proizvodnju poljoprivrednog đubriva mogu ozbiljno ugroziti klimatske uslove u određenom području ili regiji, a ako postoji ponuda za JPP u tom području djelatnosti, potencijalne promjene klimatskih uslova treba ozbiljno razmotriti.

b) **Prirodne resurse okoliša (očuvanje u odnosu na uništenje/oštećenje)** – Ovaj kriterij se odnosi na takve vrste projekata JPP-a u kojima će se poštovati neki oblik kompromisa između „ekološke dobrobiti“ i ukupnih društvenih interesa; npr., to je slučaj kada je ruralno planinsko područje prikladno za dobro komercijalizirano skijalište, a lokalno stanovništvo i lokalne zajednice su spremni da pozdrave nove investitore, ali neki šumski resursi i rijetke vrste drveća ili ptica bi trebali biti „žrtvovani“ jer će to područje biti predmet komercijalizacije s brojnim gradilištima u njemu. Tada ovaj kriterij može pokazati da li potencijalno JPP čuva okoliš ili mu šteti.

c) **Ekološke sisteme (ravnoteža u odnosu na neravnotežu/oštećenje)** – To je faktor koji se mora uzeti u obzir jer se može pokazati u kojoj mjeri postoji neko oštećenje ekološkog okruženja; u svakom slučaju, od JPP-a se očekuje da donese veću vrijednost i ravnotežu u ekološki sistem, a ne obrnuto.

d) **Saobraćajne mreže (iskoristivost starih u odnosu na izgradnju novih)** – Mora se dokazati da li buduće JPP može svojim aktivnostima opteretiti postojeću saobraćajnu mrežu, ceste i čvorišta, i da li nove mreže i saobraćajni objekti moraju biti izgrađeni zajedno s realizacijom JPP-a. Naprimjer, prikupljanje i prerada otpada se odvijaju uz pomoć teških kamiona u brojnim slučajevima, a ako saobraćajni sistem nije prikladan (naprimjer, tanak sloj asfalta za automobile na lokalnim cestama koje ne mogu podnijeti redovne prolaske punih i teških kamiona za odvoz smeća jednog subjekta u JPP-u), onda se JPP mora ponovo razmotriti u smislu iskorištavanja ceste.

e) **Ekološke standarde kvaliteta (nadogradnja starih u odnosu na uspostavljanje novih)** – Ovo je vrlo bitno pitanje za buduće JPP u smislu zaštite okoliša. Pošto postoje različiti standardi za sigurniji okoliš i njegov kvalitet, bitno je provjeriti da li je JPP u stanju da nadogradi stare standarde zaštite okoliša ili ukazuje na uvođenje novih i boljih standarda kvaliteta u cilju očuvanja ekološke ravnoteže.

Kriteriji zaštite okoliša se mogu razlikovati u različitim projektima JPP-a, ali u svakom slučaju će svijest javnosti o ekološkom utjecaju biti preduslov i obaveza u preliminarnom pregledu i odabiru inicijativa JPP-a. Najbolja opcija je kada projekt JPP-a donosi veće ekološke standarde i modernizaciju postojećeg stanja okoliša.

Pravni kriteriji

Iako JPP ima dugu historiju u mnogim zemljama, ne postoji jedinstveno, jasno i sveobuhvatno pravilo koje pokriva upotrebu JPP-a na međunarodnom i državnom nivou. Osim svega nekoliko zemalja i međunarodnih tijela, većina ih čak ni ne prepoznaje potrebu za posebnim pravilom o JPP-u. Na nivou EU ne postoji zakon koji pokriva sve moguće vrste JPP-a. Zakonodavstvo EU pokriva samo ugovore o javnim nabavkama i koncesiji, i omogućava fleksibilan pristup za sve ostale vrste JPP-a koje nisu u okviru strogih pravila i postupaka, ali koje bi trebale biti u skladu s općim principima utvrđenim Ugovorom o funkcioniranju EU.

Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) je usvojila „Zakonodavni vodič UNCITRAL-a za privatno finansirane infrastrukturne projekte“ 2001. godine i „Model UNCITRAL-a za zakonodavne odredbe o privatno finansiranim infrastrukturnim projektima (Model odredbi)“ 2003. godine, kojim se daje pravni okvir za lakše ostvarivanje projekata JPP-a.

Pravni i regulatorni sistem bi trebao imati pozitivan učinak u smislu zakona na snazi koji bi trebali biti sačinjeni da društvu donesu predvidljivost, pravednost i održive perspektive. Zakoni takođe pružaju zaštitu prava kao što su autorska prava. Zbog toga je od velike važnosti da se projekt JPP-a materijalizira u predvidljivom i razumnom zakonskom okviru.

Neki od zakonskih kriterija za garantiranje održivosti i konkurentnosti projekata JPP-a su:

a) **Važeća pravna tečevina EU** – Ako država teži integraciji sa standardima EU, to će biti velika prednost za nju; svi dalji procesi se kreiraju na osnovu važeće pravne osnove EU. Ovo donosi zakonski utjecaj u sektoru u kojem se uspostavlja JPP.

b) **Dostupni državni pravni akti o JPP-u** – Ako nema pravnih akata koji definiraju rad JPP-a, onda se za standarde poređenja uzimaju npr. direktive i saopštenja EU.

c) **Ostali dostupni propisi / pravni akti o JPP-u** – Ako nema jedinstvenog zakona koji definira JPP, mora se uzeti u obzir da li ima propisa ili praksi koje se mogu koristiti kao komparator za uvođenje dodatnih organizacija za izvršavanje funkcija u vezi s JPP-om.

d) **Prava stanovništva** – U nekim ekonomijama prava stanovništva mogu biti ograničena ili prekršena, npr. prava potrošača. Zato se mora jasno reći da je uvođenje JPP-a u određenu sredinu pomaganje toj sredini, a ne obrnuto, to jest da je JPP podređeno pravima ljudi, a ne da neki poslovni subjekt u JPP-u krši ljudska prava.

Infrastrukturni kriteriji

Pregled infrastrukturnih kriterija za inicijativu JPP-a je ključan za ukupno sklapanje partnerstva.

Generalno, dostupnost infrastrukture je znak urbanizacije i civilizacije nekog društva. Ustvari, infrastrukturni objekti trebaju služiti za potrebe domaćinstava i porodica te se pretpostavlja da se oni razvijaju u toku vremena. Međutim, modernizacija infrastrukture i uvođenje novih tehnologija su na višem nivou u nekim društvima, dok u drugima zaostaju.

Zbog toga se infrastrukturni kriteriji posmatraju u svjetlu sljedećeg:

a) **Rentabilno rješenje infrastrukture (koristi naspram troškova, uključujući i novčane i nenovčane)** – Mora se provjeriti koji su troškovi i koristi od projekta, uzimajući u obzir direktno mjerljive i novčane i nenovčane koristi. Često se u ovu svrhu koristi neki alat za analizu rentabilnosti.

b) **Javna sigurnost (sigurnost naspram nesigurnosti)** – U svakom infrastrukturnom projektu, javna sigurnost je obaveza. To je kriterij koji pokazuje kako će JPP donijeti sigurnije infrastrukturne projekte određenoj sredini.

c) **Razmatranje zdravstvenih posljedica (ublažavanje zdravstvenih rizika u odnosu na povećanje rizika za zdravlje)** – U nekim slučajevima, uvođenje JPP-a može izazvati određene zdravstvene rizike ili suzbijanje i ublažavanje zdravstvenih rizika. Naprimjer, JPP za redovno čišćenje ulica vodom i hemikalijama može umanjiti rizik od bolesti u zajednici ili povećati ga zbog hemikalija (i njihovih nuspojava) koje se koriste za čišćenje ulica.

d) **Utjecaj na okoliš (pozitivan u odnosu na negativan, nizak u odnosu na visok)** – Lokacija infrastrukture može utjecati na okoliš, a to je cilj ovog kriterija: procijeniti stepen i raspon utjecaja ako je JPP formirano za infrastrukturne namjene.

e) **Iskustvo graditelja (bogato iskustvo u odnosu na slabo iskustvo)** – Ponekad domaći graditelji nemaju iskustva sa novim materijalima i tehnologijama građenja, i njihovo graditeljsko iskustvo se može razlikovati od iskustva ljudi koji dolaze iz drugih zemalja. Ovo je faktor za procjenu stručnosti graditelja iz različitih zemalja da bi se izgradio održiv infrastrukturni projekt, zavisno od vrste JPP-a.

f) **Funkcionalnost infrastrukture (jednokratna funkcionalnost u odnosu na višestruku funkcionalnost)** – U ovom trenutku, infrastrukturni projekti su urađeni tako da imaju višestruku funkcionalnost da bi se povećao učinak inicijative JPP-a.

g) **Infrastruktura (kopiranje u odnosu na inovaciju)** – Neki infrastrukturni projekti mogu donijeti inovacije sa sobom ili imati jedinstvene karakteristike, dok se drugi mogu zasnivati na principu kopiranja. Zato je ovaj kriterij važan kao procjena stepena inovativnosti infrastrukturnog projekta.

h) **Prostorni aspekti (mnogo novca za zemljište potrebno za infrastrukturu u odnosu na manje novca za zemljište za infrastrukturu)** – Ovo je ključno pitanje jer neki infrastrukturni projekti zahtijevaju mnogo zemljišta, uključujući i neke dodatne zemljišne parcele za aktivnosti podrške. S obzirom da je zemljište oskudan resurs, bitno je odlučiti koliko zemljišta stvarno treba projektu JPP-a.

Mogao bi se napraviti duži spisak infrastrukturnih kriterija zajedno s tehničkim specifičnostima projekta pošto infrastrukturni objekti utječu na društvo. Takvi utjecaji mogu uključivati zagušenje saobraćaja, zagađenje vazduha/vode, siromaštvo, urbani napredak ili urbano propadanje, getoiziranje, revitalizaciju zemljišta itd., ali odgovornost je organa vlasti da nastoje pružiti urbana i moderna rješenja za društvo i skrenu pažnju javnosti na alternativne politike. S ove tačke gledišta, inicijativa JPP-a može podići svijest u javnosti da bi građani poboljšali svoj stil života i životni standard. U velikoj mjeri će infrastrukturna i odgovarajuća procjena biti podređena ekspertizi urbanih ekonomista i urbanih planera.

2.2. REZIME FAKTORA ZA ODABIR JPP-A

Neki od glavnih faktora koji potiču javni sektor da povjeri ulaganje privatnom investitoru su sposobnost, stručno znanje, praktično i menadžersko iskustvo privatnog subjekta da efikasnije obavlja određene poslovno orijentirane zadatke.

Država plaća privatnom subjektu nadoknadu za uslugu koja sadrži određene elemente profita. Jedan od najvažnijih kriterija pri odabiru najpovoljnijeg kandidata sastoji se od detaljne provjere potencijalnih kandidata da bi se postigla najbolja usluga u odnosu na uloženo. Iako se u principu ovo čini jednostavnim, ovo je izuzetno kompliciran zadatak.

Izbor najpovoljnije ponude je dug proces tokom kojeg organi vlasti moraju uzeti u obzir mnoge faktore ako žele potpisati najbolji mogući aranžman JPP-a.

Mora se istaći da postoje sektori u kojima je primjena ugovora o JPP-u vrlo prikladna, ali postoje i oblasti u kojima nije. Zato služe postupak pregleda i rezime rezultata – naime, da se odredi da li neka potencijalna aktivnost može biti predmet JPP-a.

Postupak pregleda prethodi postupku ocjenjivanja jer mora pokazati da li ima dovoljno potencijala da se akumuliraju vlasnička ulaganja, hibridni kapital ili finansiranje garancijama da bi se finansirala određena inicijativa JPP-a. Postupak pregleda takođe pomaže da se testiraju javno-privatni odnosi u smislu transparentnosti i oblika interakcije.

2.3. PROCJENA JPP-A

Kada javna ustanova odluči pokrenuti JPP u skladu sa spomenutim kriterijima, potrebno je sagledati, odnosno procijeniti model JPP-a, finansijski izgled te, što je najvažnije, razmotriti pitanje opravdanosti projekta kroz analizu vrijednosti za novac.

Takođe, procijenit će se finansijski i nefinansijski indikatori te rizici projekta i, na kraju, mogući sekundarni efekti.

2.4. FINANSIJSKI IZGLED JPP-A

Kada je riječ o finansijskom izgledu JPP-a, mora se naglasiti da se utvrđuju tri glavne grupe aktera: skup dioničara, skup investitora i skup povjerilaca. Svi oni su zainteresirani za izradu finansijskog plana za JPP. Skup investitora (ili jedan investitor) donosi tzv. početni kapital ili dionički/vlasnički kapital. S obzirom da je ugovor o JPP-u – po definiciji – dugoročan, ti investitori se nazivaju „strateški investitori“ jer oni postavljaju dugoročne ciljeve. Ostale zainteresirane strane u JPP-u su institucionalni akteri/organi/subjekti koji mogu učestvovati sa određenom imovinom ili nekim drugim vidom kapitala.

Smatra se da skup povjerilaca treba osigurati bankarske zajmove ili dugoročno finansiranje da bi se pokrenula i podržavala ekonomska aktivnost JPP-a. Koncepcijski gledano, privatni partner preuzima razumno ograničen finansijski rizik. Funkcije koje su odgovornost privatnog preduzeća su odvojene i ograničene, što sužava potencijalne koristi. Dakle, uloga privatnog partnera u JPP-u ide daleko izvan tradicionalnih modela u finansiranju.

Finansijski izgled projekta JPP-a integrira različite faze projektnog ciklusa JPP-a zavisno od vrste – projektiranje, izgradnja, puštanje u pogon i korištenje – i prenosi različit stepen finansijskog rizika na privatnog partnera. Integrirani finansijski izgled donosi prednosti u smislu novčane efikasnosti.

Modeli JPP-a se mogu razlikovati po stepenu finansijske odgovornosti i rizika. Ovdje su navedeni najpopularniji modeli:

a) **Projektiranje i izgradnja (Design - Build – DB):** Privatni partner projektira i gradi infrastrukturu prema specifikacijama javnog partnera, najčešće prema fiksnoj cijeni. Privatni partner preuzima sav rizik.

b) **Ugovor o upravljanju i održavanju (Operation & Maintenance Contract – O&M):** Privatni partner u skladu s ugovorom upravlja imovinom javnog partnera određeno vrijeme. Privatni partner zadržava vlasništvo nad imovinom.

c) **Projektiranje – izgradnja – finansiranje – upravljanje (Design - Build-Finance - Operate – DBFO):** Privatni partner projektira, finansira, gradi i održava novu infrastrukturnu komponentu te njome upravlja/održava je pod dugoročnim zakupom. Privatni partner prenosi infrastrukturnu komponentu javnom partneru kada zakup istekne. Ovaj model se može primijeniti u projektima koji stvaraju prihode i u kojima privatni partner izvodi projekt, a zauzvrat dobija pravo da naplaćuje uslugu za korištenje objekta. Ovi projekti obično traju od 25 do 30 godina.

d) **Projektiranje – izgradnja – upravljanje (Design – Build - Operate – DBO):** Privatni partner projektira, gradi i stavlja objekt u pogon na ugovorom definiran period. Vlasnik postrojenja je javni partner.

e) **Izgradnja –razvoj – upravljanje (Build – Develop - Operate – BDO):** Privatni partner iznajmljuje ili otkupljuje od organa vlasti određenu imovinu s ciljem modernizacije i proširenja svojih fondova i ponaša se u skladu s ugovorom sklopljenim sa javnim partnerom.

f) **Izgradnja – vlasništvo – upravljanje (Build – Own - Operate – BOO):** Privatni partner finansira, gradi, posjeduje i upravlja infrastrukturom za sva vremena. Ograničenja poslovanja koja nameće javni partner navedena su u izvornom ugovoru i putem regulatornog organa.

g) **Izgradnja – vlasništvo – upravljanje – prijenos (Build – Own – Operate - Transfer – BOOT):** Privatni partner ima dozvolu da finansira, projektira, gradi i upravlja infrastrukturnom komponentom (i uslugu naplaćuje krajnjim korisnicima) na određeni vremenski period nakon kojeg se vlasništvo prenosi nazad na javnog partnera.

h) **Kupovina – izgradnja – upravljanje (Buy – Build - Operate – BBO):** Imovina u vlasništvu javnog partnera se pravno prenosi u vlasništvo privatnog partnera na određeni vremenski period. Ovaj model znači da će se formirati konzorcij partnera da bi se na nekoj lokaciji gradilo u cilju davanja javne usluge građanima, ali se vlasništvo ne prenosi na javni sektor.

i) **Izgradnja – iznajmljivanje – upravljanje – prijenos (Build – Lease – Operate - Transfer – BLOT):** Privatni partner projektira, finansira i gradi objekt na iznajmljenom javnom zemljištu. Privatni partner upravlja objektom u periodu trajanja najma zemljišta. Kada najam istekne, imovina se prenosi na javnog partnera.

j) **Dozvola za upravljanje:** Privatni partner dobija dozvolu ili drugi pravno validan dokument za davanje javne usluge, najčešće na određeni vremenski rok (ovaj model se najčešće koristi za informacijsko-tehnološke projekte).

k) **Samofinansiranje:** Privatni partner, najčešće preduzeće koje daje finansijske usluge, finansira infrastrukturnu komponentu i naplaćuje javnom partneru kamatu na korištenje sredstava.

U posljednjih nekoliko godina su nadzorne funkcije državne vlasti u porastu, a realizacija i upravljanje projektom JPP-a se ostavljaju privatnom partneru jer to zahtijeva posebne poslovne i pravne sposobnosti. Zbog toga međunarodna praksa pokazuje da javni subjekti učestvuju putem nadzora i kontrole, dok privatni partner daje operativni doprinos u nekom modelu JPP-a. Ako su u projektu JPP-a organi vlasti spremni da povjere izvođenje radova jednom ili više privrednih subjekata, a „plaćanje“ se sastoji ili samo od prava na iskorištavanje radova koji su predmet ugovora ili to pravo zajedno s plaćanjem, takvo JPP će biti „koncesija za radove“.

Projekt JPP-a će biti „koncesija za usluge“ ako je privatnom partneru povjereno davanje usluga i upravljanje uslugama, ali ne i radova koji spadaju u koncesije za radove, jednom ili više privrednih subjekata, a naknada za to sastoji ili samo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili to pravo zajedno s plaćanjem (član 5 stav 1 tačka b. Direktive 2014/23/EU).

Drugim riječima, ako se naknada za privatnog partnera sastoji od prava na iskorištavanje radova (ili usluga) koje su predmet ugovora ili tog prava zajedno s plaćanjem, pravila koja uređuju projekt će biti u zakonodavstvu o koncesijama.

Dakle, tip naknade je jedan od vitalnih kriterija koji označava različit djelokrug zakonodavstva u kojem postoje različiti zakoni o koncesijama i o JPP-u.

2.5. VRIJEDNOST ZA NOVAC I VREMENSKA VRIJEDNOST NOVCA

Pojmovi „vrijednost za novac“ (*Value for Money*) i „vremenska vrijednost novca“ (*Time value of money*) koriste se za procjenu finansijske osnove projekta JPP-a. Ti pojmovi pokazuju da li potencijalni projekt JPP-a može izvući maksimalnu novčanu korist iz dobara i usluga koje se daju s obzirom na resurse koje JPP koristi. Prenošenje ova dva finansijska koncepta u praktičan pristup omogućava efikasno vođenje projekta JPP-a i objektivno mjerenje njegovih rezultata. Uz pomoć vrijednosti za novac i vremenske vrijednosti novca mogu se mjeriti troškovi prodate robe i usluga, stepen iskorištenosti sredstava, finansijski indikatori profitabilnosti i povrata itd. Cilj korištenja tih alata je upoznati zainteresirane strane unaprijed da li realizacija predloženih projekata JPP-a može biti korisna.

Opće je poznato da u tržišnoj ekonomiji privatni investitor nastoji ostvariti najprofitabilnije investicije i u skladu s tim odrediti prioritete poslovnih mogućnosti i realizirati projekt s najvećom neto sadašnjom vrijednošću i pozitivnom internom stopom povrata.

Uz indikator perioda isplativosti (očekivani broj godina potrebnih da se povrate prvobitna ulaganja), indikatori neto sadašnje vrijednosti i interne stope povrata su dva najvažnija finansijska indikatora u finansijskom upravljanju održivošću projekata JPP-a.

Razlog za indikator neto sadašnje vrijednosti (osim tehničkih specifikacija kako ga izračunati) je taj da **ukoliko je neto sadašnja vrijednost jednaka nuli**, onda će projekt JPP-a imati novčane tokove tačno dovoljne da vrati uloženi kapital i osigura potrebnu stopu povrata na taj kapital.

Ako projekt JPP-a ima pozitivnu neto sadašnju vrijednost, to znači da stvara više novca nego što je potrebno za servisiranje duga i osiguranje potrebnog profita dioničarima.

Ako ima negativnu vrijednost, tada se projekt mora obustaviti. S druge strane, indikator interne stope povrata se definira kao diskontna stopa koja izjednačava sadašnju vrijednost očekivanih novčanih priliva projekta JPP-a sa sadašnjom vrijednošću troškova tog projekta.

Ako taj indikator prelazi troškove sredstava koja se koriste za finansiranje projekta JPP-a, ostat će višak nakon plaćanja za kapital, a taj višak će se dijeliti na dioničare.

I neto sadašnja vrijednost i interna stopa povrata se koriste za poređenje samostalnih projekata JPP-a jer ovi finansijski alati daju objektivne rezultate podložne verifikaciji.

2.6. FINANSIJSKI TOKOVI NOVCA – INDIKATORI I KORISTI

Najvažniji, ali ujedno i najteži korak u izradi budžeta je procjena novčanih tokova projekta JPP-a. Ti tokovi predstavljaju raspored investicijskih ulaganja i godišnjih neto novčanih tokova nakon pokretanja projekta JPP-a. Korisno je znati da u slobodnoj ekonomiji i poslovno orijentiranim preduzećima marketinške grupe obično formiraju prognoze za jedinične prodajne i same prodajne cijene na osnovu svog znanja o elastičnosti cijena, efektima oglašavanja, stanju u ekonomiji i trendovima na tržištu.

Slično tome, ulaganja kapitala povezana s novim proizvodom/uslugom u JPP-u generalno se dobijaju od osoblja zaposlenog na inženjeringu i razvoju proizvoda, dok operativne troškove procjenjuju računovođe, proizvodni stručnjaci i specijalisti za kadrove.

To nije često slučaj sa JPP-om jer postoje jaki prateći institucionalni propisi i očekivanja, a tržišno formiranje krajnje cijene proizvoda/usluge JPP-a dat će različiti pojedinci i domaćinstva (stanovništvo u cjelini). Doduše, postoji mala razlika između načina izračunavanja konačnih cijena na slobodnom tržištu i u JPP-u, ali u oba slučaja postoji tok novca.

Novčani tokovi su rezultat pravilne izrade budžeta i pridržavanja svih finansijskih tehnika za izračun i procjenu novčanih tokova. Druga važna stvar za novčane tokove je njihov vremenski raspored da bi se unijela tačnost i izvodljivost u projekt JPP-a.

Prednosti preciznog sistema izvještavanja o novčanim tokovima jeste da su svi elementi u računovodstvu transparentni, daju finansijski smisao analitičkim specijalistima i demonstriraju finansijske rezultate aktivnosti JPP-a na zakonski način. Prema tome, neki od najvažnijih indikatora za praćenje navedeni su u nastavku:

a) Pozitivni/negativni novčani tokovi,
b) Oporezivanje i plaćanje poreza,
c) Prihodi iz prodaje (roba/usluge),
d) Kredit/zajam i plaćanja kamata (ako ih ima),
e) Oportunistički troškovi,
f) Dugoročni novčani tokovi,
g) Amortizacija imovine,
h) Ostala plaćanja.

Koncepcijski gledano, izrada budžeta će se koristiti da bi se izračunali i opravdali novčani tokovi prije i nakon oporezivanja. To je pitanje čistih finansijskih i računovodstvenih postupaka.

2.7. NEFINANSIJSKI INDIKATORI I KORISTI

Potrebno je naglasiti činjenicu da se projekti JPP-a smatraju i kao opcija za **unošenje kvalitativnih stvari u zajednicu**. Tako projekt JPP-a može proizvesti ne samo novčane nego i nefinansijske indikatore i koristi. Utjecaj projekta JPP-a će se analizirati tako da odražava sve rezultate koji se mogu desiti u svim sferama razvoja regije/općine ili industrijskog sektora. Naprimjer, izgradnja biblioteke će imati ne samo ekonomske troškove nego i obrazovne, kulturne i etnografske efekte.

Organi vlasti će u obavljanju svojih funkcija uraditi nekoliko investicijskih projekata u javnom interesu za koje možda ne mogu pronaći pozitivne novčane efekte.

U svjetlu ovoga, veoma je važno napraviti **iscrpan spisak i specifikacije svih mogućih efekata projekta JPP-a van ekonomskih i finansijskih efekata**. Samo je na taj način moguće opravdati potrebu za finansiranjem predloženog projekta JPP-a uprkos odsustvu pozitivnog rezultata analize rentabilnosti (*cost-benefit analysis*). U takvim slučajevima je dozvoljeno da projekt JPP-a ima negativan ekonomski efekat ako je jedan od drugih mogućih efekata pozitivan ili ako je njihova kombinacija pozitivna.

Svaki projekt JPP-a je specifičan i uvijek se razlikuje od ostalih projekata JPP-a po nekim kriterijima. Evo zašto – a to se mora jasno razumjeti – ne postoji jedinstvena metodologija za formuliranje jedinstvenog redoslijeda izračuna ekonomskog i nenovčanog utjecaja svih investicijskih projekata u različitim područjima i industrijama.

2.8. SEKUNDARNI EFEKTI JPP-A

Primjena modela JPP-a se zagovara zbog mogućnosti koje donosi jer može povećati efikasnost ponuđenih javnih usluga; s druge strane, JPP štedi finansijska sredstva organa vlasti ili centralne vlade.

Privlačenje privatnog sektora kao partnera ograničava javnu potrošnju i povećava efikasnost rješenja koja preduzimaju javni sektor i njegove birokratske procedure. To dovodi do činjenice da JPP donosi određene sekundarne efekte zajednici i organima vlasti koje rezultiraju u pružanju efikasnijih tehnologija i postupaka, te napredovanja u načinu praktičnog razmišljanja i korištenja resursa.

Generalno postoji snažna potreba za ogromnim finansijskim sredstvima za zadovoljavanje javnih interesa (posebno kada je riječ o velikim projektima javne infrastrukture). Pozitivan sekundarni efekat kao rezultat primjene JPP-a je da će javne kontrole biti ojačane i proširene preko projekata koji su osjetljivi za javnost. Pored toga, bit će veća transparentnost svih postupaka i realizacije projekata JPP-a.

Mora se ozbiljno uzeti u obzir da će troškovi realizacije JPP-a nastajati u dužim periodima u odnosu na obična ulaganja jer aktivnostima JPP-a treba duži vremenski raspored. To zahtijeva da partneri u JPP-u imaju duži period odgovornosti i predanosti zajednici, dajući svoje usluge u zajednici.

Odgovornost za finansiranje projekta JPP-a snosi privatni partner. Primjenom principa „izračunavanja troškova projekta za njegov vijek trajanja“, rentabilnost JPP-a može donijeti daleko bolje rezultate jer postoji težnja za usklađenosti sa preliminarno postavljenim kriterijima. Štaviše, velike investicije koje mogu biti usmjeravane kroz projekt JPP-a mogu imati višestruke sekundarne efekte na sektor industrije i ukupne ekonomije pošto ovakve vrste velikih investicija prouzrokuju brojne efekte stimuliranja rasta koje je ponekad teško unaprijed izračunati.

2.9. PROCJENA RIZIKA JPP-A

Rizici su prirodni fenomeni na svakom projektu, uključujući i projekte JPP-a. Stoga je upravljanje rizikom obavezna komponenta procesa cjelokupnog upravljanja JPP-om.

Postoje razne vrste rizika, kao što su loša menadžerska praksa, jak utjecaj vanjskih strana, nagla promjena u društvenoj i ekonomskoj situaciji u državi, izmjene glavnih strateških dokumenata itd. Stoga je obavezno temeljito ispitivanje upravljanja rizicima u sličnim projektima.

Organi vlasti koji su uključeni u realizaciju projekata JPP-a moraju prihvatiti rizike kao moguće prijetnje projektu. Sa ovog stajališta je upravljanje rizicima sistematski proces utvrđivanja, analize i rješavanja rizika koji ugrožavaju projekt JPP-a.

Upravljanje rizicima uključuje rad s različitim scenarijima i odgovarajuću vjerovatnoću pojave svakog scenarija na koji se odnosi ta vrsta rizika. Dakle, novčano vrednovanje rizika može se izračunati. Centralna vrijednost kod izračuna rizika uzima se pod imenom „osnovni troškovi“, a niz odstupanja ispod i iznad njih se mogu projektirati. To je razlog zašto se koncept upravljanja rizikom bolje predstavlja tabelom.

Za svaki projekt JPP-a je najvažniji dio kako sistematizirati relevantne rizike i procijeniti koji se rizici mogu prenijeti, te u kojoj mjeri i koji rizici će i dalje ostati. Za razliku od koncesije gdje koncesionar preuzima sve rizike, namjena JPP-a je da grupira i prenese rizike. Rizici se mogu grupirati na sljedeći način:

Rizik raspoloživosti

Ovo je rizik koji se odnosi na vjerovatnoću da usluge ne ispunjavaju postavljene zahtjeve kvaliteta i količine unaprijed definiranih parametara. Njime se izračunava vjerovatnoća da li projektirano davanje usluga ispunjava tehničke i ekonomske zahtjeve projekta.

Rizik povezan sa samim projektom JPP-a

Ovaj rizik se odnosi na vjerovatnoću da prijedlog projekta neće postići svoje ciljeve. Često su relevantni faktori vrijeme potrebno za izradu projekta JPP-a te dodatno vrijeme ako se izvorna ideja ne odobri i krene se u novu proceduru projekta JPP-a. Ovaj rizik se mjeri u troškovima koji će nastati u odnosu na prvi i drugi projekt.

Rizik izgradnje

Ovaj rizik se odnosi na vjerovatnoću završetka građevinskih radova za projekt – građevinski radovi mogu biti toliko usporeni da davanje usluga ne može početi u predviđeno vrijeme. Procjenom ovog rizika se ispituje da li je ulog za početno ulaganje dovoljan ili ne. Ovo je vjerovatnoća da inicijalna investicija pređe određenu stopu amortizacije.

Okolišni rizik

Ovo je rizik koji se odnosi na vjerovatnoću ostvarenja gubitaka zbog štete za okoliš tokom izgradnje i rada infrastrukture vezane za projekt. Projekt ne smije ugroziti okoliš u regiji u kojoj će se realizirati. Vrijednost rizika mora biti postavljena na nulu. Ovaj rizik može biti raširen kroz vazduh, vodu, tlo ili biološki lanac ljudske ishrane. Dakle, ovo je složen rizik koji može biti izazvan uvođenjem novih tehnologija, proizvoda ili hemijskih supstanci. Takođe, ovaj rizik može proizlaziti iz prirodnih opasnosti koje su rezultat potencijalne aktivnosti JPP-a. Govoreći generalno, ovaj rizik može prouzrokovati štetu ljudima koji se nisu samovoljno doveli u situaciju da trpe njihove posljedice, pa mogu biti potrebni neki dodatni propisi od strane vlasti.

Valutni rizik

Ovo je rizik koji se odnosi na vjerovatnoću fluktuacije deviznog kursa da podigne troškove izgradnje i rada projekta. Trebao bi se posmatrati rizik promjene valutne situacije u državi. Ovo je važan rizik za razmatranje jer su neke valute vezane za druge međunarodno priznate valute, kao što su američki dolar, švajcarski franak, britanska funta, euro ili bilo koja druga pouzdana valuta. Stoga, ako aktivnosti u JPP-u uključuju međunarodnu izloženost ili neke tokove kapitala u zemlju poslovanja i iz nje, važno je izračunati i praktično se suočiti sa rizikom valutnih oscilacija.

Rizik više sile

To je rizik povezan sa vjerovatnoćom nastanka okolnosti više sile na obje strane. Organi vlasti moraju utvrditi da li se ovaj rizik mora prenijeti na partnera ili će ga zadržati na svojoj strani. Rizik više sile je povezan sa takvim snagama prirode ili okolnostima koje nisu bile uključene u početku u matricu rizika za JPP, ali mogu ozbiljno utjecati na ukupnu efikasnost JPP-a. Osim toga, ova vrsta rizika se ponekad čak ni ne može obuhvatiti.

Rizik inflacije

Ovaj rizik je povezan sa vjerovatnoćom inflacije koja prelazi unaprijed definirane vrijednosti u prijedlogu za partnerstvo zasnovanom na projektu JPP-a. Neophodno je naglasiti da je inflacija prirodni proces povećanja cijena roba i

usluga u svim tržišnim ekonomijama. Inflacija nije bila tipična pojava za dirigirane ekonomije, već za tržišne ekonomije. Stoga se određeni stepen eskalacije cijena smatra razumnim za period do završetka projekta JPP-a.

Rizik kamatne stope

Ovaj rizik se odnosi na vjerovatnoću dostupnosti i troškova sredstava na koja će utjecati promjena kamatnih stopa. Ovaj rizik daje pretpostavku da ako je ukupni iznos radova rezultat bankovnog kredita, rizik će iznositi vrijednost nenamjerne apsorpcije sredstava i njihove naknadne otplate. Što je manja količina pozajmljenog novca, manji je rizik. Stoga je rizik kamatne stope važan jer u nekim slučajevima može igrati vitalnu ulogu za dovođenje svježeg kapitala u organizacijske jedinice/subjekte JPP-a za finansiranje svakodnevnih aktivnosti ili aktivnosti velikih razmjera.

Operativni rizik

Ovo je rizik koji se odnosi na vjerovatnoću da troškovi adekvatnih operativnih sredstava prelaze unaprijed definirane; tj. organi vlasti ovdje moraju uzeti u obzir moguće povećanje operativnih troškova koje drugi privatni partner može ponuditi. Operativni rizik je povezan sa odlukama rukovodstva u vrijeme teškoća. U svakom slučaju, to se odnosi na odabir odgovarajućeg tima za upravljanje budućom organizacijskom jedinicom/subjektom JPP-a pošto se stručnost i iskustvo rukovodilaca mogu primijeniti da se smanji operativni rizik poslovanja u JPP-u.

Tržišni rizik

To je rizik koji je povezan sa vjerovatnoćom potražnje za uslugama koje će dati projekt pod pripremom. Ovaj rizik se mora uzeti u obzir ako se različiti indikativni scenariji uklapaju u ponude privatnih kandidata za partnerstvo. Tržišni rizik se odnosi na to da li ugovoreno partnerstvo može zadovoljiti javne potrebe, te da li ponašanje različitih tržišnih aktera može negativno utjecati na aktivnosti JPP-a, tj. na prijenos potencijalnih tržišnih šokova na JPP.

Politički rizik

Ovo je rizik čija vjerovatnoća pojave upućuje na to da li su postupci političkih snaga relevantni za projekt JPP-a i da li bi oni mogli utjecati na njegovu realizaciju. Ovdje se pretpostavlja da takav rizik ne bi trebao postojati jer su organi vlasti podržali predloženi projekt bez obzira na političke promjene.

Regulatorni rizik

Ovaj rizik je povezan sa vjerovatnoćom kašnjenja i/ili povećanih troškova projekta zbog neispunjavanja regulatornih zahtjeva. On daje vrijednost rizika kao nulu jer ugovor i eventualna izgradnja objekata i postrojenja trebaju zadovoljiti zakone i propise.

Opasnost od preostale vrijednosti nakon amortizacije

Ovaj rizik je povezan s vjerovatnoćom da na kraju projekta imovina nije u predviđenom položaju za prijenos na javnog partnera.

Tehnološki rizik

Ovaj rizik uzima u obzir vjerovatnoću da tehnološke inovacije u davanju usluga neće dovesti do željenih rezultata. Sljedeća pretpostavka mora biti da se tehnologija građenja u vrijeme početka izgradnje postrojenja/objekta ne smije mijenjati. Dakle, vrijednost tog rizika je na nuli.

Nadalje, postoji određeni „očuvani rizik“ za javnog partnera i „rizik prijenosa“ za privatnog partnera. Prema tome, postoji određena raspodjela rizika u određenim procentima među partnerima. Pravilo za podjelu rizika između partnera je da će se partneri dogovoriti šta ko može najbolje kontrolirati. Međutim, rizik izgradnje se uvijek prenosi na privatnog partnera. Raspodjela rizika je jedan od važnijih kriterija za razlikovanje među različitim formama JPP-a.

2.10. POSTUPAK IZBORA JPP-A

Postupak odabira JPP-a ukazuje na to da donosioci odluka u javnom sektoru i potencijalni privatni investitori trebaju razmotriti nekoliko pitanja. Neka od njih odražavaju npr. konfliktne zahtjeve: potrebu za fokusom i smjerom uz kreativnost u realizaciji ili potrebu za jakim funkcionalnim stručnim znanjem, a ipak čvrstom integracijom svih funkcija.

Ostala pitanja, kao što su jako vođstvo kroz sve faze, princip popunjavanja radnih mjesta, budžet, odobrenja, izrada prototipova itd. mogli bi biti dio ponovljenih pregleda i vremenskog reprogramiranja. Stoga će izbor odgovarajućeg projekta JPP-a biti predmet određenih standarda i argumentacije o prioritetima, što je opisano u nastavku.

2.11. STANDARDI POREĐENJA (*BENCHMARKING*)

Kao što je gore spomenuto, jedan od glavnih argumenata kako zaštititi interese privatnih partnera odnosi se na korporativni profit. Nakon što se izračunaju mogući rizici u projektu JPP-a, preduzeće će učiniti sve da iskoristi svoj kapital i

efikasnije ga koristi, a privatni partneri će težiti maksimiziranju povrata na kapital.

Iako je vrijednost privatnog kapitala veća od troškova finansiranja koje snosi javni partner, ona se može koristiti kao mjera za postizanje veće efikasnosti privatnog sektora. Dakle, mora postojati određeno poređenje u odnosu na koristi upotrebe privatnih partnera kao graditelja infrastrukture ili dobavljača određene robe/usluge. Ta poređenja će biti osmišljena na način da ilustriraju vrijednost uloženog novca u početnoj fazi i onoga što se očekuje da će biti u određenom periodu. Jedan od načina za procjenu vrijednosti novca je kroz **komparator troškova javnog sektora.** To je mehanizam za procjenu hipotetičkih troškova uz uzimanje u obzir općih i specifičnih rizika za JPP. Zbog toga je ovaj mehanizam jedan od najefikasnijih načina za ilustraciju vrijednosti u projektu JPP-a (uzimajući u obzir ukupni kapital, operativne troškove i udio režijskih troškova) nakon što je izvršeno usklađivanje za konkurentsku neutralnost. Pored toga, mora se jasno pokazati kako se rizicima upravlja i koji dio njih je prenosiv ili zadržan. Ovo poređenje se koristi za procjenu potencijalne vrijednosti za novac u smislu ponuda iz privatnog sektora.

Komparator troškova javnog sektora će:

a) biti evidentiran kao neto sadašnji trošak projektiranog novčanog toka uz određeni faktor diskonta kojeg odrede javne vlasti, a ta diskontna stopa se primjenjuje za vrijeme trajanja ugovora,
b) biti zasnovan na najaktuelnijem i najefikasnijem obliku rada javnog sektora u cilju izgradnje infrastrukture ili davanja datih usluga,
c) uključivati usklađivanje za konkurentsku neutralnost, tako da ne postoji neto finansijska prednost između situacija u kojoj je vlasnik privatna kompanija ili organ vlasti,
d) sadržavati realne procjene troškova svih materijala i mjerljivih rizika za koje je razumno očekivati da budu prebačeni na privatne kompanije,
e) uključiti procjenu vrijednosti materijalnih rizika (ako ih ima) za koje bi se moglo razumno očekivati da će njima upravljati javni subjekti.

Prvo, procjena ovog komparatora se mora sačiniti radi davanja osnovnog modela za određivanje troškova projekta JPP-a i u kojem su imovina ili usluge koje se ocjenjuju u vlasništvu javnog sektora. Ova procjena uključuje ukupni kapital i operativne troškove, direktne i indirektne, povezane sa izgradnjom, vlasništvom, održavanjem i davanjem usluga (ili bilo koju imovinu/sredstvo) za period koji je jednak periodu ugovora o JPP-u.

Ovo poređenje se mora uraditi na osnovu skupa standarda poređenja, što se propisuje u projektnom zadatku za uspješnu realizaciju. Jedan od ključnih trenutaka u izradi komparatora je utvrđivanje referentnog projekta JPP-a.

Referentni projekt zavisi od najvjerovatnije i najefikasnije forme osiguranja neophodnih stvari koje će zadovoljiti sve elemente za davanje određenih ishoda.

2.12. ODREĐIVANJE PRIORITETA PROJEKATA JPP-A I OBRAZLOŽENJE IZBORA

Određivanje prioriteta projekata JPP-a mora se zasnivati na određenim argumentima. Izbor i donošenje odluke o tome koji će se projekt JPP-a odabrati moraju biti sistematski i dosljedni. U svakom slučaju, uzet će se u obzir investicijske strategije kojima je organ vlasti naklonjen da ih usvoji na osnovu adekvatno analiziranih i planiranih faktora utjecaja. Jedno od ključnih pitanja na koja treba odgovoriti u procesu određivanja prioriteta odnosi se na pronalaženje čvrstih argumenata s ciljem dokazivanja da li je neki projekt održiv model JPP-a ili nije.

Za određivanje prioriteta unutar niza izvodljivih modela JPP-a koriste se neki od sljedećih uslova:

a) Provjera značaja vrijednosti projekta JPP-a,
b) Davanje dokaza da će projekt JPP-a biti dugoročan,
c) Provjera zakonske mogućnosti da privatni subjekt obavlja poslove,
d) Primjena pravnog mehanizma putem kojeg javni subjekt postavlja standarde (uslove) kvaliteta pojedinačnih aktivnosti koje obavlja privatni partner,
e) Kontrola pridržavanja dogovorenih aktivnosti i standarda koje daje privatni partner,
f) Prenošenje znatnih dijelova rizika upravljanja i kontrole na privatnog partnera,
g) Očuvanje projekta za dobrobit javnosti.

Ako bilo koji od gore navedenih uslova nije ispunjen, a nema mogućnosti da se promijeni jedna ili više opcija da bi se ispunili uslovi, onda projekt ne bi trebao biti među prioritetima kao mogući projekt JPP-a.

2.13. OBAVEZNA POLITIKA OSIGURANJA KVALITETA

Specifičan fokus za uspješan i konkurentan završetak projekta JPP-a stavlja se na potrebu da se uspostavi i poštuje određeni standard kvaliteta u svim partnerskim aktivnostima. To bi se moglo nazvati kultura kvaliteta JPP-a. Kultura kvaliteta i standardi kvaliteta kod JPP-a vremenom će služiti kao stalni podsjetnik cilja, ali će igrati i ulogu mjernog instrumenta koji pokazuje kada je cilj ispunjen. Zbog toga projekt JPP-a mora imati jak sistem vrijednosti, visoke standarde obavljanja posla, određenu organizacijsku prirodu i široko rasprostranjenu zajedničku filozofiju upravljanja.

Snažna kultura kvaliteta je važna za rukovodni tim koji se nada da će donijeti više vrijednosti zajednici kroz aktivnosti JPP-a. Stoga je, radi obavezivanja na obavljanje posla u skladu s najboljim mogućim standardima, politika osiguranja kvaliteta imperativ za konkurentno JPP. Ustvari, ta politika mora biti rezultat ključnih odluka za ukupno postavljanje kvaliteta. Pored toga, svo donošenje odluka će biti podređeno kontinuiranom poboljšanju realizacije JPP-a i koncepta ukupnog upravljanja kvalitetom i ukupnom kontrolom kvaliteta.

2.14. DODJELA PROJEKATA JPP-A

Projekti JPP-a su definirani kao „posebno složeni ugovori". Stoga se prilikom njihove dodjele moraju uzeti u obzir sljedeći principi:

a) Transparentnost postupka – postupak treba osigurati da su ciljevi i zahtjevi jasno definirani i da su svi koraci predmet javnog nadzora.
b) Jednak tretman – pravila svake faze se jednako primjenjuju na sve potencijalne partnere.
c) Fer konkurencija – u postupku nema jednog subjekta razmatranja i rezultat nije narušavanje konkurencije.
d) Fleksibilnost – treba odgovoriti na izazove projekta JPP-a.
e) Poboljšana komunikacija između organa vlasti i potencijalnih privatnih partnera u postupku – omogućava se bolje definiranje potreba javnosti i osmišljavanje boljeg dizajna i inovativnih rješenja.
f) Konkurentska napetost u postupku – omogućava se organu vlasti da postigne bolju vrijednost za novac i usaglasi se o svim vitalnim komercijalnim pitanjima dok još traje konkurencija među kandidatskim privatnim partnerima.
g) Proporcionalnost – proceduralni zahtjevi ne trebaju ići izvan svojih legitimnih ciljeva i trebaju biti proporcionalni vrijednosti dodijeljenog projekta.

Na nivou EU se nekoliko postupaka smatra prikladnim za odgovor na izazove JPP-a – konkurentski dijalog, konkurentski postupak sa pregovorima i nedavno uvedeno partnerstvo za inovacije.

a) Konkurentski dijalog je uveden u zakonodavstvo Zajednice 2004. godine. Očekuje se da će se ova dodatna opcija javne nabavke koristiti u slučaju „posebno složenih ugovora za koje ugovorni organ smatra da upotreba otvorenog i ograničenog postupka neće omogućiti dodjelu ugovora". Tokom posljednjih 12 godina konkurentski dijalog se smatra kao jedan od odgovarajućih postupaka za projekte JPP-a. Ustvari, oko 70% JPP-a objavljenih u „Službenom listu EU" osnovano je nakon uspostavljanja postupka konkurentskog dijaloga. Osnovna ideja u pozadini ovog postupka je da bolja komunikacija sa ponuđačima u propisanom i

transparentnom okviru može pružiti više inovativnih i brzih rješenja iz privatnog sektora i optimizirati vrijednost za novac za javni sektor, zadržavajući transparentnost i disciplinu cijena. Međutim, konkurentski dijalog se smatra složenim postupkom uz negativan utjecaj na troškove i vrijeme nabavke. Ovaj proces se smatra zahtjevnim u smislu resursa te posebno dugim.

b) Konkurentski postupak sa pregovorima je također namijenjen za situacije koje uključuju radove, robu ili usluge koje nisu standardni proizvodi koje bi tržište moglo ponuditi u smislu tehničkih, finansijskih ili zakonskih rješenja – npr. veliki integrirani projekti saobraćajne infrastrukture, velikih kompjuterskih mreža ili projekata koji uključuju složeno i strukturirano finansiranje, odnosno projekti koji nisu za standardne zgrade ili su za druge radove koji uključuju dizajn ili inovativna rješenja, ili za usluge ili robu koje zahtijevaju prilagođavanje ili projektna nastojanja koja bi isključila usluge ili robu koja nije posebno prilagođena klijentu. To je uvedeno direktivama 2014. godine kao jedan od postupaka sa pregovorima kojima se garantira da radovi, roba ili usluga odgovaraju potrebama organa vlasti. U tom postupku samo oni privatni subjekti koje organ vlasti pozove nakon procjene dobijenih informacija mogu podnijeti početnu ponudu kao osnovu za kasnije pregovore. Tokom procesa pregovora se ponuđačima omogućava da, po potrebi, modificiraju i ponovo podnesu ispravljene i dopunjene ponude pod uslovom da ispunjavaju minimalne zahtjeve. Konkurentski postupak sa pregovorima je manje kompliciran nego konkurentski dijalog, ali omogućava ograničeniji obim promjene u tehničkim zahtjevima, dok konkurentski dijalog ima za cilj da utvrdi i definira sredstva koja najbolje odgovaraju zadovoljavanju potreba organa vlasti (tj. tehnička rješenja će se definirati i eventualno mijenjati u toku postupka). U konkurentskom postupku s pregovorima minimalni zahtjevi ne podliježu pregovorima.

c) Partnerstvo za inovacije je novi postupak uveden u EU 2014. godine. On je kreiran da omogući organima vlasti odabir partnera na konkurentskoj osnovi i njihovo kreiranje inovativnog rješenja prilagođeno zahtjevima organa vlasti:

   i. Konkurentska faza se odvija na samom početku postupka, kada se najpogodniji partner(i) bira na osnovu njegove vještine, sposobnosti i cijena.
   ii. Partner(i) će kreirati novo rješenje prema zahtjevu i u saradnji s ugovornim organom. Ova faza istraživanja i razvoja se može podijeliti u nekoliko koraka tokom kojih se može postepeno smanjivati broj partnera, zavisno da li oni ispunjavaju određene ranije utvrđene kriterije.

iii. Partner će tada dati konačno rješenje (komercijalna faza). Novi inovativni proizvod (usluge ili radovi) će se pribaviti od strane organa vlasti bez potrebe za posebnim postupkom javne nabavke za kupovinu.

2.15. SAŽETAK

Uvod u oblast JPP-a te kriteriji za pregled, procjenu i odabir projekata JPP-a obuhvataju praktične teme uključene u brojne dokumente koji služe kao vodiči donosiocima odluka i drugim zainteresiranim pojedincima u optimizaciji JPP-a. Poglavlja integriraju važne elemente koji pomažu da se ispitaju i uporede dimenzije mogućih projekata JPP-a, čime se donosi veća vrijednost za dati novac. JPP, koje može biti uspostavljeno u cilju funkcioniranja doslovce u svim oblastima poslovanja koje obuhvata javne nabavke, pretvara se u prekretnicu za formiranje novog modernog i konkurentskog pravnog i poslovnog okruženja te javnih investicija.

Iz ove perspektive potrebno je intenzivno zagovarati da sve strane, uključujući privatna preduzeća, organe vlasti i organizacije imaju pravo da budu uredno informirane o svim aspektima JPP-a. Pored toga, važno je napomenuti da ako javnost razumije zašto neki standardi i prakse JPP-a moraju biti uvedeni kao poslovni alat, bit će mnogo lakše za zemlju da se integrira sa porodicom zemalja EU i pokrene svo svoje poslovanje i aktivnosti radi omogućavanja većeg ekonomskog rasta i prosperiteta zajednice.

U tom smislu, ovaj dio Vodiča se može smatrati važnim alatom da organi vlasti i zainteresirane strane prakticiraju upravljanje JPP-om na osnovu tačnih informacija da bi se kreirala dobro organizirana i svrsishodna nastojanja na organizaciji, poređenju i realizaciji projekata JPP-a. U zaključku, JPP može potaći državne ekonomije i industrijske sektore unoseći elemente kreativnosti, kao i novčane i nenovčane koristi za zajednicu.

Ovo zahtijeva posmatranje JPP-a kao dinamičnog i tekućeg procesa specifičnih interakcija između privatnih subjekata, organa vlasti i općih javnih interesa. **Zapravo, JPP donosi produktivniji i konstruktivniji dijalog među svim akterima u društvu, čiji dijalog rezultira većom ekonomskom održivošću, pouzdanošću i prosperitetom.**

3. ŽIVOTNI CIKLUS PROJEKATA JPP-A

3.1. ŠTA OTKRIVA ŽIVOTNI CIKLUS JPP-A?

Cilj ovog poglavlja – „Životni ciklus JPP-a: Faze, analitika, specifični detalji“ – jeste da se unese što je moguće više trenutnog razumijevanja u cilju povezivanja i utjecanja na praktična pitanja u kreiranju održivog životnog ciklusa JPP-a. Neophodno je usvojiti sveobuhvatan skup alata za donošenje odluka da bi se utjecalo na skup pojedinačnih problema. Osnovni fokus ovog poglavlja je na standardu primjenjivosti, što rezultira objašnjavanjem faza i koraka životnog ciklusa JPP-a.

Takođe se naglašavaju integrirani proces donošenja odluka i sačinjavanje odgovarajuće strategije u cilju stvaranja veće vrijednosti za javni novac kroz JPP. Dalje, ovaj dio Vodiča upotrebljava jasnu strukturu kao podršku ciljevima sveobuhvatnosti, primjenjivosti i fleksibilnosti.

U svakom poglavlju se prikazuju specifični detalji date faze i koraka u okviru te faze.

U principu, odluke u koncipiranju JPP-a počinju izborom strategije u cilju stvaranja veće vrijednosti za dati javni novac uz odbranu interesa javnosti na najbolji mogući način. Zbog toga odvajanje resursa za određeni pravac postupaka nije dovoljno. Takođe je potrebno vremenski rasporediti iskorištavanje tih resursa i izvlačenje ekonomske koristi, uključujući povraćeni novac i korisne utjecaje na datu zajednicu. Zbog toga se ovaj dio Vodiča treba smatrati skupom poglavlja sačinjenih da se sveobuhvatno tretira mnoštvo pitanja – pravnih, ekonomskih, rukovodnih itd.

Zadnjih godina postoje čvrsta razmatranja koja ukazuju na to da su razni organi i organizacije vlasti na različitim nivoima prvenstveno zainteresirani za mudro trošenje novca poreznih obveznika s obzirom na to da su njihovi budžeti ozbiljno ograničeni, a potreba za sredstvima za finansiranje javnih dobara i usluga postaje sve veća. Zbog toga nove inicijative – kao što je JPP – trebaju biti primijenjene da se u praksi unaprijedi upravljanje ograničenim resursima i smanje rizici pri pokretanju određenih aktivnosti u javnom sektoru. S te tačke gledišta, ovaj dio Vodiča treba smatrati štivom o najvažnijim pitanjima koja se odnose na sklapanje JPP-a.

Ovaj dio Vodiča opisuje integrirano tretiranje svih pitanja u vezi s izradom, realizacijom i okončanjem JPP-a. Analitički okvir se može koristiti za evaluaciju mnogih aspekata ugovaranja JPP-a kao sveobuhvatnog procesa stalne interakcije između javnog i privatnog sektora.

3.2. ILUSTRACIJA ŽIVOTNOG CIKLUSA JPP-A

Od velike je važnosti jasno objasniti životni ciklus JPP-a da bi se prouzrokovala odgovorna mišljenja javnosti i veća svijest o ovom pitanju.

Postoji šest faza u životnom ciklusu JPP-a, a svaka od njih se sastoji od jednog ili više koraka na način naveden u nastavku:

1) Prva faza je nazvana „Pregled u cilju JPP-a“ i u njoj postoje četiri koraka.

2) Druga faza je nazvana „Finansijsko strukturiranje i institucionalizacija“, a sastavljena je od tri koraka.

3) Treća faza je nazvana „Procedure i ugovorna pitanja JPP-a“ i takođe ima tri koraka.

4) Četvrta faza, nazvana „Plan upravljanja ugovorom o JPP-u“, ima četiri koraka.

5) Peta faza je nazvana „Razmatranje ugovora o JPP-u“ i ima samo jednu ključnu aktivnost – redovno razmatranje ugovora i projekta da bi se osiguralo kontinuirano unapređenje.

6) Posljednja faza je šesta faza, nazvana „Formaliziranje rukovodnih odgovornosti u JPP-u u cilju prelaska iz jedne projektne faze u drugu“.

Sve ove faze i koraci su međusobno povezani i čine ono što bi se zvanično moglo nazvati „životni ciklus JPP-a“. Ovaj ciklus se može koristiti kao alat za uvođenje ovakvih javnih mehanizama u društvo koji mogu donijeti veću transparentnost u upravljanju JPP-om.

Ovaj praktičan alat može stvoriti znatnu ekonomsku i društvenu vrijednost zajednici u kojoj se primjenjuje u smislu promjene zakonskog okruženja poslovanja u pravcu napretka. Takođe, ovaj ciklus bi potakao sistematsko razmišljanje i prenošenje projekata JPP-a u praksi u razne ekonomske sektore države. Takođe, ovaj alat može dati jači sistem koordinacije između javnih i privatnih partnera.

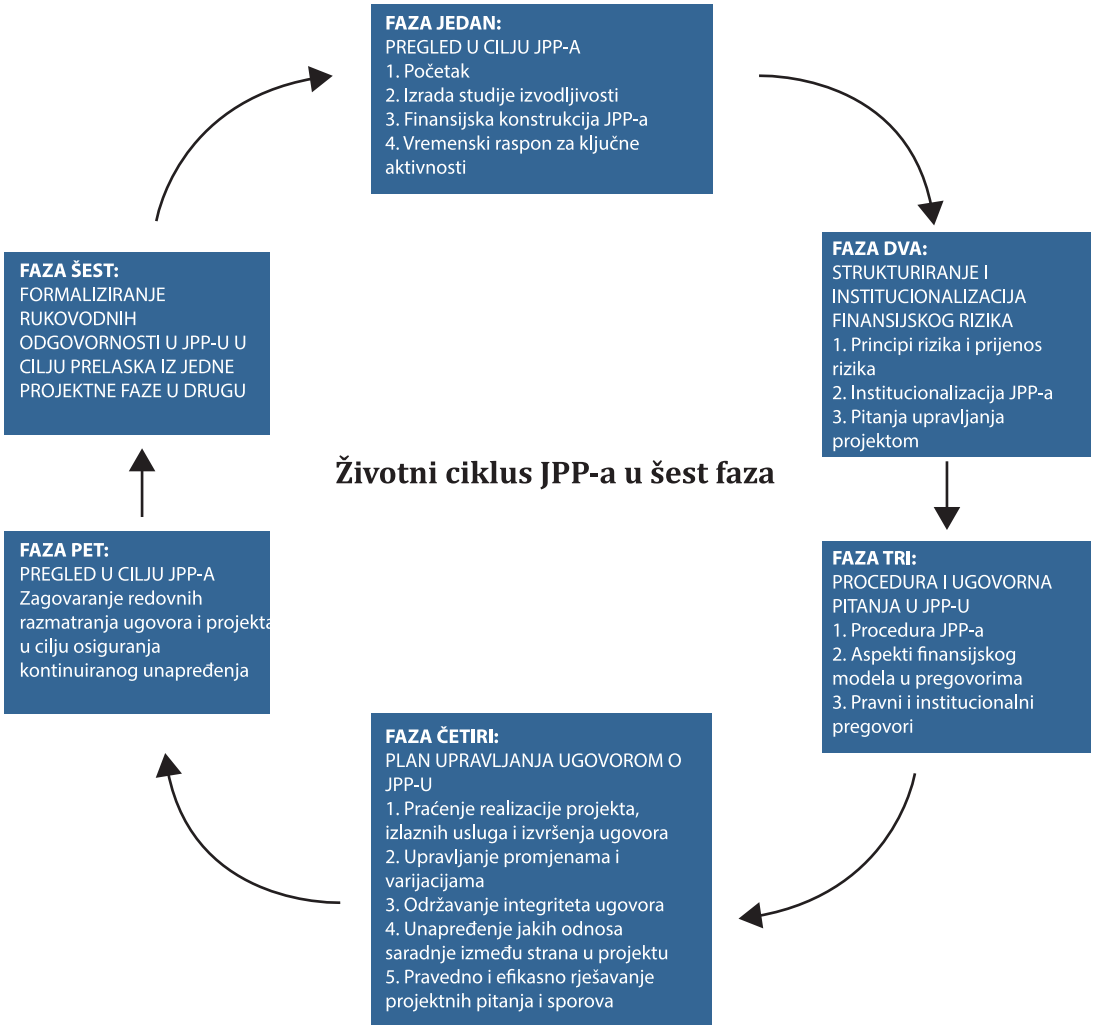
Pored toga, životni ciklus JPP-a može znatno smanjiti birokratiju u javnoj upravi jer sklapanje JPP-a može imati ulogu samokorekcije ako se promišljeno koristi.

Takođe je važno da primjena životnog ciklusa JPP-a kao argument da se potencijalni projekt ili inicijativa negira ili odbrani može ograničiti i iskorijeniti korupciju u javnom sektoru pošto postoje ugovorne obaveze i uslovi koji se striktno primjenjuju u svakom JPP-u. Dalje, životni ciklus JPP-a daje detalje komponenti svake faze, što je od pomoći u slučajevima u kojima se treba osvrnuti na ranije slabosti i opasnosti u sklapanju JPP-a i ispraviti ih.

Predloženi model životnog ciklusa JPP-a može se koristiti da se više poslovnih djelatnosti aktivira u različitom obimu tako da i one postanu javno preokupirane i više uključene i odgovorne za dobrobit zajednice i životni standard.

Naredna ilustracija prikazuje šest faza životnog ciklusa JPP-a, uključujući i korake u svakoj fazi.

Ilustracija 2: Faze i koraci životnog ciklusa JPP-a



Izvor: Vlastita ilustracija – Radeva-Vladikov-Yordanova

3.3. FAZA JEDAN – PREGLED U CILJU JPP-A

U ovom dijelu se razmatraju priroda i struktura Faze jedan životnog ciklusa JPP-a. Taj ciklus počinje pregledom poslovnog i zakonodavnog okruženja u cilju kreiranja održivog JPP-a u datom sektoru. Naredna ilustracija prikazuje četiri međusobno povezana koraka Faze jedan.

Ilustracija 3: Faza jedan – Pregled u cilju JPP-a

FAZA JEDAN:

PREGLED U CILJU JPP-A

1. Početak
2. Izrada studije izvodljivosti
3. Finansijska konstrukcija JPP-a
4. Vremenski raspon za ključne aktivnosti

3.3.1. Koncept i ključni elementi studije izvodljivosti

Najosnovniji koncept u podlozi potencijalnog projekta JPP-a je pravilna izrada studije izvodljivosti.

Ukratko govoreći, studija izvodljivosti mora imati sljedeće elemente, ali nije ograničena na njih:

1) Jasna vizija o budućem modelu partnerstva, zajedno sa pravnim detaljima predloženog ugovora o JPP-u,
2) Elementi jedinstvenih karakteristika – misija, vizija itd.,
3) Temeljita analiza uz razne priloge (analiza rentabilnosti, analiza „šta ako“, analiza osjetljivosti itd.),
4) PESTELI analiza.

Postoje još dva tipa suštinskih analiza – analiza potreba i analiza opcija, koje se takođe moraju uključiti u studiju izvodljivosti. One se razmatraju u nastavku teksta.

3.3.2. Analiza potreba

Najosnovniji koncept u podlozi potencijalnog projekta JPP-a je pravilna izrada studije izvodljivosti. Na osnovu nje se može napraviti finansijska konstrukcija projekta JPP-a u cilju odražavanja osnovnih i dodatnih kriterija za procjenu.

Ključno je za projekt JPP-a da ima analizu potreba kao dio studije izvodljivosti pošto potrebe mogu biti kompleksne. Uspješni projekti JPP-a prepoznaju i na profitabilan način reagiraju na neispunjene potrebe i trendove ili na potrebe i trendove koji su na takvom nivou da postoji nezadovoljstvo javnosti.

Zbog toga osnivanje preduzeća za JPP može napraviti ogromnu promjenu u društvu davanjem boljih javnih dobara/usluga putem organiziranja specifičnih preduzetničkih aktivnosti.

Mnogo prilika se može naći putem utvrđivanja trendova u društvu. Trend otkriva kako će izgledati budućnost, ali takođe postoje i određeni „megatrendovi“, koji prije ili kasnije dolaze u razne zemlje. Oni se, bez ograničavanja na sljedeći spisak, mogu utvrditi kao:

- cvjetajuća globalna ekonomija,
- veća međusobna povezanost raznih ekonomija (posebno na evropskom kontinentu),
- globalni načini života,
- nacionalni identitet oblikovan zajedničkom kulturom,
- privatizacija imovine,
- trijumf pojedinca,
- doba ekoloških inicijativa.

Zbog toga uz pravilno utvrđivanje trendova i megatrendova u društvu eksperti za sklapanje JPP-a mogu dati argumente za sačinjavanje specifičnog poslovnog instrumenta – ugovora o JPP-u (ili o preduzeću za JPP) koji će zadovoljiti generalne potrebe i očekivanja javnosti.

Međutim, otkrivanje nove tržišne prilike za davanje javnih dobara/usluga od strane privatnog subjekta ne garantira njen uspjeh, čak i ako je to tehnički izvodljivo. Specifično temeljito istraživanje će pokazati razvoj određenih procesa, npr.:

- promjena šablona pojma domaćinstva – i npr. potrebe za većim brojem stambenih zgrada,
- promjena navika u stilu življenja – i potrebe za modernim sportskim objektima,
- promjena okoliša u više ekološki – i potreba za uvođenjem modernih postrojenja za prečišćavanje i očuvanje vazduha, vode, očuvanje šuma i prirode uopće,
- otvorenost ekonomije prema trendovima u razvijenim zemljama može zahtijevati uvođenje novih tehnologija u sektoru energije, novih poljoprivrednih procesa i primjene visoke tehnologije u raznim ekonomskim sektorima u državi.

Zbog toga analiza potreba opisuje što je detaljnije moguće prirodu i obim onoga što potencijalno preduzeće za JPP može dati za dobrobit društva.

3.3.3. Analiza opcija

Široko govoreći, kad određeni akteri postanu uključeni u proces pregovora o sklapanju JPP-a, bilo bi razumno ispitati određene alternative u studiji izvodljivosti. Te alternative se generalno nazivaju „analiza opcija“.

Analiza opcija dolazi nakon što se detaljno istraži glavna inicijativa za JPP i – u praksi – sadrži spisak raznih mogućih rješenja. Vrlo malo organizacijskih problema se može riješiti na samo jedan način. Potencijalni akteri u projektu JPP-a trebaju ispitati alternative za rješavanje problema. Te opcije se mogu odnositi na:

- faktore nadležnosti,
- ljudske faktore (specijalisti iz različitih oblasti),
- fizičke faktore (npr. fizički objekti budućeg preduzeća za JPP-a mogu biti neodgovarajući da bi se određene opcije ozbiljno uzele u obzir),
- tehnološke faktore (npr. nivo tehnologije preduzeća za JPP može biti neodgovarajući za određene alternative),
- ekonomske faktore (npr. određene opcije mogu biti preskupe za buduće JPP).

Dolazak do strateških odluka o analizi opcija kao dodatka studiji izvodljivosti jeste ključan da bi akteri ispitali opcije na koje možda ranije nisu obraćali pažnju.

3.3.4. Finansijska konstrukcija JPP-a

Analiza novčanog toka i investicija

Kada se završi Faza dva, može započeti analiza novčanog toka i investicija.

Ukratko, nakon studije izvodljivosti i analize opcija dolazi stvarni finansijski posao – izračuni, što je neizbježno veoma stručan posao uz pomoć kompjutera. Spomenuta analiza se naslanja na ispitane informacije iz Faze jedan i koristi njene rezultate da sačini sveobuhvatnu analizu investicija.

Neki od glavnih faktora za javni sektor da investiciju povjeri vanjskoj strani, tj. privatnom investitoru jesu sposobnost, stručno znanje, praktično i rukovodno iskustvo privatnog privrednog subjekta da efikasnije obavlja određene zadatke orijentirane na poslovnu djelatnost. Za datu uslugu država plaća tom privatnom subjektu naknadu koja sadrži određene elemente profita. U tom smislu, jedan od najvažnijih kriterija u odabiru pobjedničkog kandidata je detaljna provjera potencijalnih kandidata da bi se dobila najbolja usluga za plaćeni iznos, mada je to, jednostavno rečeno, izuzetno kompliciran zadatak.

Odabir najbolje ponude je dug proces tokom kojeg organi vlasti moraju razmotriti mnogo faktora ako zaista namjeravaju sklopiti najbolji mogući sporazum o JPP-u.

Akteri moraju odlučiti kako tretirati investicije u JPP i pronaći relevantne i irelevantne novčane tokove projekta, kao i karakteristike tih tokova. Akteri moraju razmotriti sljedeće elemente u analizi novčanog toka i investicija:

- Početna investicija,
- Relevantni/irelevantni novčani tokovi,
- Obim novčanih tokova (ravnomjerni ili neravnomjerni novčani tokovi),
- Pravac novčanih tokova – primici ili izdaci,
- Vremenski raspored novčanih tokova – redovni ili neredovni intervali pojavljivanja,
- Vrijeme pojave – na početku ili na kraju obračunskog perioda,
- Diskontna stopa,
- Stopa reinvesticije kapitala,
- Broj perioda za obračunsko računovodstvo na osnovu novčanih tokova,
- Ostalo – što je predmet daljih pregovora (prebijanje, nagodbe, zadržavanje dividende itd.).

Zato je analiza novčanog toka i investicija specijalna procedura uz pomoć kompjutera u cilju dokazivanja da li ima dovoljno potencijala za stvaranje vrijednosti za javnost i akumulaciju bogatstva za aktere. Ova analiza takođe pomaže da se provjere transparentnost i način interakcije u odnosima javnog i privatnog sektora s obzirom na brojke iz simulacija.

Sveobuhvatni dijelovi analize novčanog toka i investicija su izračuni u cilju pronalaženja nekih od najjačih finansijskih indikatora održivosti i profitabilnosti projekta JPP-a – neto sadašnje vrijednosti i interne stope povrata, koje se razmatraju u nastavku teksta.

Neto sadašnja vrijednost

Neto sadašnja vrijednost je termin iz finansija. Ona generalno opisuje sadašnju vrijednost koristi koje projekt JPP-a može donijeti umanjenu za sadašnju vrijednost troškova.

Finansijski gledano, neto sadašnja vrijednost je, jednostavno rečeno, sadašnja vrijednost niza budućih novčanih tokova umanjena za početnu investiciju. S druge tačke gledišta, neto sadašnja vrijednost je bogatstvo investitora kapitala koji imaju dobit od privlačnih investicija.

Neto sadašnja vrijednost se koristi kao jedan od temeljnih kriterija za poželjnost projekta. Ona mjeri doprinos projekta JPP-a formiranju bogatstva. Pošto se početni plan za JPP odnosi na buduće troškove i koristi, neto sadašnja vrijednost se bavi očekivanim koristima i očekivanim novčanim troškovima, tako da

partneri u JPP-u moraju imati rigoroznije razumijevanje novčanih tokova i njihovih karakteristika, što je opisano ranije.

Svi novčani tokovi i finansijski indikatori, uključujući i izračun neto sadašnje vrijednosti, odnose se na cijeli životni vijek kapitalnih investicija.

Utjecaj investicije u JPP na bogatstvo aktera zavisi od karakteristika odabira investicije. Ovdje treba naglasiti činjenicu da akteri moraju ozbiljno razmotriti prirodu finansijskog tržišta i poslovnog okruženja. U manje razvijenim zemljama će akteri imati viši nivo finansijske svijesti pošto tamošnja finansijska tržišta možda neće biti tako razvijena i davat će kontradiktorne informacije.

Pošto neto sadašnja vrijednost ukazuje na formiranje bogatstva iz nekog projekta, razumno je pretpostaviti kakvo bi moglo biti mnoštvo opcija finansiranja, npr. opcije finansiranja glavnice i finansiranja duga.

U slučaju da JPP finansira svoje investicije iz kombinacije duga i glavnice, onda se izračunava ono što se zove „ponderirani prosječan trošak kapitala“, a ta brojka se koristi u izračunima neto sadašnje vrijednosti.

Korisno je izračunavati neto sadašnju vrijednost projekta JPP-a kompjuterskim simulacijama, kao i to da partneri u JPP-u razmotre najmanje tri scenarija: optimistični, pesimistični i realistični da bi adekvatno pojmili raspone troškova kapitala i koristi i dobili sliku o tome kakav bi možda mogao biti potencijalni obim formiranja bogatstva.

Pravilo odobravanja ili odbijanja projekta JPP-a kao ostvarivog jeste provjera da li neto sadašnja vrijednost donosi pozitivnu vrijednost, negativnu vrijednost ili je neutralna (ne stvara bogatstvo). Prvi uslov za ostvarivost projekta jeste da ima pozitivnu neto sadašnju vrijednost, a drugi je da se simulira maksimizacija stvaranja bogatstva kroz kompjuterska scenarija neto sadašnje vrijednosti.

U praksi, utjecaj investicije u JPP na bogatstvo aktera zavisi od karakteristika odabira, a ne od identiteta lica koja donose odluke.

Ne postoje savršeni tržišni uslovi, pa ni savršene odluke. Zbog toga akteri neće tražiti koja je najbolja vrijednost neto sadašnje vrijednosti, nego će pokušati izvući najbolje od projekta JPP-a kroz zajednički rad u istom pravcu.

Interna stopa povrata i izračuni

Interna stopa povrata je stopa povrata zarađena na novac odvojen za kapitalne investicije. Ona je analogna kamatnim stopama koje se generalno izlistavaju na finansijskim tržištima.

Da bi se objasnila interna stopa povrata, zgodno ju je uporediti sa npr. efektivnom godišnjom kamatnom stopom koju banka obećava da će isplaćivati na štedne

račune; ili se može uporediti sa godišnjom kamatnom stopom na kredit. Sva tri spomenuta indikatora imaju sličnu prirodu. Međutim, interna stopa povrata se odnosi na poslovni projekt, a ne na štedni račun niti na kredit. Ona se može primijeniti da bi poslužila kao adekvatan indikator za prikazivanje ukupne stope povrata projekta JPP-a.

Izračun interne stope povrata je tehnika uz pomoć kompjutera u cilju objektivnog izražavanja da li je projekt ostvariv i vrijedan investicije. Interna stopa povrata iskazuje profitabilnost neke investicije u smislu koji je generalno poznat menadžerima – da li ti menadžeri imaju ili nemaju jaku finansijsku pozadinu.

Sa finansijske tačke gledišta, interna stopa povrata je kamatna stopa koja prisiljava neto sadašnju vrijednost da prihvati vrijednost nula. Matematički, to je diskontna stopa koja izjednačava sadašnju vrijednost novčanih priliva u projekt sa njegovim novčanim odlivima. Zato se interna stopa povrata može izračunati brojnim iteracijama. Kapitalna investicija zahtijeva novčane troškove prije bilo kakvih novčanih priliva i ima kumulativne novčane tokove koji se mijenjaju iz negativnih u pozitivne samo jednom. Veća diskontna stopa rezultira manjom neto sadašnjom vrijednošću za konvencionalnu investiciju.

Takođe postoje i druge pretpostavke pri izračunu interne stope povrata. Pretpostavlja se da će se novčani tokovi iz projekta JPP-a reinvestirati po projektnoj vlastitoj internoj stopi povrata. Međutim, vjerovatnije je da će stvarna stopa reinvestiranja biti po trošku kapitala nego po internoj stopi povrata.

Pošto je reinvestiranje po cijeni troškova kapitala vjerovatnije, bolje je primijeniti varijaciju indikatora interne stope povrata, nazvanu „modificirana interna stopa povrata“.

Menadžeri projekta JPP-a koji žele koristiti internu stopu povrata da bi ispitali povrat od projekta ponekad koriste modificiranu internu stopa povrata umjesto interne stope. Modificirana stopa je bolji indikator profitabilnosti projekta JPP-a. Za to postoje dva glavna razloga:

- Modificirana stopa pretpostavlja da su novčani tokovi reinvestirani po cijeni troškova kapitala.
- Modificirana stopa rješava višestruki problem interne stope povrata koji može imati skup novčanih tokova.

Neto sadašnja vrijednost daje najbolji način odabira između konkurentskih projekata jer omogućava najbolju indikaciju o tome koliko će svaki projekt doprinijeti vrijednosti preduzeća.

Ovdje treba naglasiti da neto sadašnja vrijednost pretpostavlja da će novčani tokovi biti reinvestirani po cijeni troškova kapitala.

Ako su dva projekta istog obima i istog trajanja, onda će neto sadašnja vrijednost i modificirana interna stopa povrata uvijek rezultirati istom odlukom. Ne postoji takav konflikt između neto sadašnje vrijednosti i modificirane interne stope povrata kakav postoji između neto sadašnje vrijednosti i redovne interne stope povrata, i razumno je prihvatiti tri pretpostavke u cilju detalja izračuna:

- Projekti JPP-a istog obima i trajanja ne stvaraju konflikt između neto sadašnje vrijednosti i modificirane stope povrata kao komplementarnih ispitivanja.
- Projekti JPP-a istog obima i drugačijeg trajanja ne stvaraju konflikt između ispitivanja neto sadašnje vrijednosti i modificirane stope povrata.
- Projekti JPP-a drugačijeg obima stvaraju konflikt između ispitivanja neto sadašnje vrijednosti i modificirane stope povrata, i onda je teško donijeti rukovodnu odluku.

U zaključku, interna stopa povrata (ili modificirana stopa) i neto sadašnja vrijednost mogu se koristiti zajedno kao ključni testovi u odlučivanju da li je dati projekt JPP-a ostvariv tokom vremena, profitabilan i da li stvara željeni nivo bogatstva.

Inflacija i analiza novčanog toka i investicija

Široko definirano, inflacija je povećanje prosječnih cijena. Ona se generalno izražava kao procenat i često se mjeri putem indeksa potrošačkih cijena, što je cijena onoga što se zove „potrošačka korpa“ robe i usluga za tipičnog kupca, izražena kao procenat cijene određenog perioda kao polazne tačke.

Stope inflacije variraju od zemlje do zemlje i od jednog ekonomskog sektora do drugog. Zbog toga inflacija mora postati sastavni dio analize novčanog toka i investicija i kompjuterskih simulacija u toj analizi. Ovo je posebno važno za zemlje i sektore u kojima su zapaženi veći nivoi inflacije.

Sa finansijske tačke gledišta, inflacija se koristi da se ponovo izračuna eskalacija cijena tokom vremena s obzirom na to da se po definiciji projekt JPP-a realizira u periodima dužim od jedne godine. Zato je važno uključiti inflaciju u analizu da bi se dobili objektivniji i razumniji rezultati.

3.3.5. Principi prijenosa rizika

I organi vlasti i privatni sektor se moraju usaglasiti o tome kakav bi – generalno – bio rizik JPP-a o kojem se pregovara. Oni se također moraju usaglasiti o tome kako će se generalni koncept rizika podijeliti na razne segmente rizika koji se odnose na fazu izgradnje objekta (ako je ima), na davanje javnih dobara/usluga, na mogućnost da se promijeni predviđena javna potražnja za dobrima/uslugama

te o mnogim drugim parametrima rizika u cilju borbe protiv neizvjesnosti i neželjenih događaja koji se mogu desiti.

Zbog toga je veoma važno detaljno ispitati nadležnosti unutar zemlje i upoznati se sa kapacitetima nadležnosti i nivoima odlučivanja u njoj. U nekim slučajevima će biti potrebno više nivoa vlasti da se riješe neke neizvjesnosti vezane za projekt i, konkretnije, da se raspodijele razni elementi rizika.

Od velike je važnosti da partneri iz organa vlasti i privatnog sektora sarađuju i budu uključeni što najbolje mogu i znaju da bi osmislili pravednu raspodjelu rizika. Raspodjela rizika će zavisiti od efikasnosti i racionalnosti. S ove tačke gledišta, rizik se ne zadržava samo u privatnom sektoru, nego se o njemu pregovara pošto i organi vlasti imaju interes u tome da privatni partner kontinuirano obavlja posao.

Privatni partner ima obavezu da obavlja posao na način dogovoren ugovorom i zbog toga mora dobiti fer naknadu predviđenu ugovorom.

Sa principijelnog stanovišta, dvije osnovne grupe rizika su:

- ***Zadržani rizik*** – rizik (i sve prateće komponente tog rizika) za koji se organ vlasti (ili više njih) saglasi da će ga kontrolirati,
- ***Preneseni rizik*** – rizik (i svi prateći elementi tog rizika) za koji se privatni sektor (jedan ili više privatnih partnera) saglasi da će upravljati njime.

Na snazi je onaj ekonomski princip koji kaže da pravedna raspodjela rizika između ugovornih strana donosi pravedno pravo na povrat od ulaganja.

U slučaju kašnjenja ili nepredviđenih troškova koji mogu nastati, potpisuje se aneks na ugovor kojim se model partnerstva vraća u ravnotežu.

Ono što je najvažnije jeste da se organi vlasti i privatni partneri moraju saglasiti da razmjenjuju informacije vezane za ostvarivost projekta JPP-a i da neposredno sarađuju uz spremnost da riješe bilo kakva pitanja koja se mogu pojaviti u toku realizacije projekta JPP-a.

3.3.6. Komparator troškova javnog sektora i vrijednost za novac

Izraz „komparator troškova javnog sektora“ se takođe naziva i „standard za poređenje troškova javnog sektora“. Oba termina se mogu naizmjenično koristiti, ali prvi je dobio širu popularnost među stručnjacima za JPP i u specijaliziranoj literaturi.

Mehanizam ovog komparatora je u suštini finansijsko poređenje da li će se projekt realizirati kroz javnu nabavku ili JPP.

Da bi se objasnila terminološka razlika, mora se koristiti termin „neto sadašnja vrijednost“ (razmatrana ranije). Naredna tabela daje ideju o tome šta je šta.

Tabela 1: Analiza poređenja neto sadašnje vrijednosti i komparatora javnih troškova

Opis	JAVNA NABAVKA	JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO	Napomene
Naziv projekta	Projekt (A)	Projekt (A)	Isti projekt
Finansijski indikator	Neto sadašnja vrijednost	Neto sadašnja vrijednost	Isti indikator
Poređenje	Neto sadašnja vrijednost (javna nabavka za Projekt A)	Neto sadašnja vrijednost (JPP za Projekt-A)	Koja je veća ili su jednake
Alternativni naziv	Komparator javnih troškova	Neto sadašnja vrijednost	Komparator javnih troškova je drugo ime za neto sadašnju vrijednost kad se ide na javnu nabavku

Iz tabele se vidi da je komparator javnih troškova jednostavno drugo ime za neto sadašnju vrijednost, ali se koristi samo kad se ide na javnu nabavku. Zbog toga postoje tri scenarija da li projekt treba ići na javnu nabavku ili na JPP.

- **Scenario A:** Neto sadašnja vrijednost projekta putem javne nabavke je veća nego neto sadašnja vrijednost istog projekta putem JPP-a; zbog toga se organi vlasti trebaju opredijeliti da idu na javnu nabavku.
- **Scenario B:** Neto sadašnja vrijednost projekta putem javne nabavke je manja nego neto sadašnja vrijednost istog projekta putem JPP-a; zbog toga se organi vlasti trebaju opredijeliti da idu na JPP.
- **Scenario C:** Neto sadašnja vrijednost projekta putem javne nabavke je jednaka neto sadašnjoj vrijednosti istog projekta putem JPP-a; zbog toga organi vlasti trebaju obaviti dodatna istraživanja da bi se opredijelili za budući pravac.

Zapravo, poređenje komparatora javnih troškova i neto sadašnje vrijednosti pokazuje da li će se veća vrijednost za novac stvoriti putem javne nabavke ili putem JPP-a. Ovo je suštinski momenat u konceptima komparatora javnih troškova i vrijednosti za novac.

3.3.7. Projektna revizija potencijalnih investicija

Projektna revizija u JPP-u je sistematski projektni pregled kojeg provodi tim koji ima više funkcija – što je posebno korisno u organiziranju i upravljanju potragom za razumijevanjem uvida iz specifičnih projekata. U tom smislu se projektna revizija u JPP-u provodi u cilju osiguranja da se inicijativa za JPP može nastaviti u skladu s uspostavljenim pravilima i propisima i biti perspektivna za zajednicu, kao i korisna za aktere.

Projektnu reviziju će provoditi panel odabranih eksperata iz različitih oblasti koji će dati svoje stručno znanje pored ranije pribavljenog koje je prikupljeno u cilju podrške određenom projektu JPP-a.

U stvarnosti, projektna revizija u JPP-u je sama po sebi zadatak koji dolazi nakon izrade sljedećih dokumenata:

1) Studija izvodljivosti,
2) Analiza opcija,
3) Analiza novčanih tokova i investicija,
4) Analiza prijenosa rizika i zadržavanja rizika,
5) Analiza poređenja komparatora javnih troškova i neto sadašnje vrijednosti.

Projektna revizija predstavlja vrstu nezavisnih naknadnih analiza elemenata uključenih u gore navedene dokumente.

Obično se osniva poseban tim za projektnu reviziju koji treba izvršiti uvid u svu dokumentaciju relevantnu za datu inicijativu za JPP i obaviti razgovore sa uključenim akterima i učesnicima na svim nivoima.

Ovaj tim koristi pristup revizije na više nivoa da bi prikupio podatke o realizaciji i funkcioniranju projekta i tražio slične šablone iz drugih JPP-a radi poređenja.

Kroz razgovor sa akterima će tim obaviti relevantne revizorske analize i sinteze svojih uvida i zapažanja.

Tim može sačiniti preporuke za promjene koje će pomoći da se dođe do šire slike i/ili sačiniti informaciju o potencijalu date inicijative za JPP.

3.3.8. Vremenski okviri za ključne aktivnosti

Budžetska i dodatna pitanja

Izrada budžeta u izgradnji JPP-a je od ključne važnosti za uspješan početak, primjenu i okončanje inicijative za JPP. Budžet mora odražavati dugoročna, srednjoročna i kratkoročna očekivanja i javne i privatne strane. Sastojat će se od poglavlja u kojima se navode razni investicijski postupci i operativni fondovi strana uključenih u JPP. Sve ovo treba biti ispravno navedeno po stavkama sa vrstama troškova i poslovnim transakcijama u datom vremenskom okviru.

Dobro koncipiran budžet govori o namjeravanoj efikasnoj praksi rukovodstava ugovornih strana. Budžet će dati okvir za sve resurse koji će biti uključeni u JPP, zatim ciljeve i vremenski okvir za ostvarivanje doslovce svakog cilja.

Takođe je važno naglasiti da dobro strukturiran budžet može poslužiti kao mjerilo za uspješnu organizacijsku kontrolu.

Eksperti koji će biti angažirani na izradi budžeta budućeg JPP-a moraju jasno opisati aktivnosti koje stvaraju troškove ili poslovne transakcije.

- Kratkoročni budžet se takođe naziva i „operativni budžet“, a navodi odvojene aktivnosti koje se moraju finansirati u periodu od jedne godine; u ovom budžetu se moraju navesti početni troškovi za pokretanje JPP-a.
- Srednjoročni budžet se naziva i „taktički budžet“ i obuhvata period od 1 do 2 godine. Ovaj budžet je predmet ažuriranja svaka tri mjeseca fiskalne godine. Fleksibilnost u taktičkom budžetu je ključna funkcionalnost ove vrste budžeta jer omogućava ekspertima da prilagode finansijske brojke u skladu s potrebama. Zbog toga se unaprijed moraju navesti i poslovne funkcije JPP-a.
- Dugoročni budžet se naziva i „strateški budžet“; on pokriva period od najmanje pet godina i podliježe godišnjem revidiranju. U moderno doba intenzivne globalizacije i promjene poslovanja i zakonskog okruženja, razumno je koristiti dugoročni budžet za period od 5 do 7 godina, dok bi izrada budžeta za period od 10 ili više godina stvorila prostor za više nesigurnosti u dugoročnom planiranju.

Za svake pregovore u cilju sklapanja JPP-a će struktura budžeta biti jedinstvena.

Priroda ugovora može naširoko varirati, pa to vrijedi i za budžet. Zbog toga vrste JPP-a ne trebaju biti mehanički poređene međusobno, čak i ako su urađene za istu aktivnost istog poslovnog obima. Ovo je zato što budžet JPP-a mora odražavati ciljeve i aktivnosti kojima će se težiti unutar samog JPP-a. Vremenski faktor je ključan u tehnikama izrade budžeta i može znatno smanjiti zacrtane poslovne ciljeve ako nema dovoljno vremena. Pored toga, u obzir se treba uzeti i priroda aktivnosti koje će se obavljati u JPP-u – to je strateška tema za pregovore jer aktivnosti velikog obima mogu zahtijevati budžet velikog obima i obrnuto. Treći aspekt u izradi budžeta JPP-a je klasifikacija strukture posla i ljudskih resursa.

Ovaj aspekt može ozbiljno promijeniti strukturu JPP-a jer npr. plate i novčane naknade zaposlenima u JPP-u mogu odnijeti veliki dio budžeta za JPP u sektorima u kojima se daje usluga sa visokom dodatom vrijednošću.

Priprema budžeta JPP-a je proces u kojem se ciljevi JPP-a podržavaju brojkama, koje su osnova budžetskog plana i predviđanja. Budžet će integrirati informacije i ciljeve za sve funkcionalne nivoe JPP-u u jedan instrument za rad.

Jedan od važnih elemenata u tehnici izrade budžeta je faktor inflacije koji može ozbiljno utjecati na budžet JPP-a.

Izrada budžeta je aktivnost koja traži specifično stručno znanje, što uključuje ne samo detaljno istraživanje tržišta unaprijed nego takođe i duboko znanje o

računovodstvenim praksama u datoj zemlji, kao i zakonskog okruženja poslovanja.

U smislu dodatnih pitanja, treba podvući da se ovaj termin odnosi na pozitivan rezultat izvršene institucionalne intervencije. Ova pitanja se pojavljuju kad postoje određene aktivnosti koje zahtijevaju visok nivo kvaliteta ili rezultiraju nastojanjima većeg obima, ili su mogući umnožavajući ili zamjenski efekti.

Zbog toga se budžet treba stalno provjeravati i razmatrati radi mogućih praznina, nedostataka i neusaglašenosti između planiranih ciljeva i ostvarenih rezultata.

Ponekad se budžet JPP-a mora razmatrati da bi se ubrzao proces okončanja JPP-a, pa akteri mogu zatražiti neku vrstu „prisilnih“ mjera. Zbog toga ima smisla predvidjeti u budžetu određena finansijska sredstva za vanredna izdvajanja, koja se mogu koristiti po nahođenju rukovodilaca za konkretne svrhe ili brže ostvarivanje ciljeva.

U nekim slučajevima se može ići na određeni subordinirani/mezaninski dug da bi se finansirale aktivnosti JPP-a. Ovo se može realizirati putem izdavanja obveznica ili nekim drugim načinom finansiranja kroz domaće ili međunarodne finansijske institucije.

Preporuka je da se sve tehnološke specifikacije (visoko ili niskotehnološke) ozbiljno razmotre kad se započne postupak izrade budžeta. Neke institucije u javnom sektoru pokazuju sklonost ka finansiranju visokotehnoloških projekata da bi stekle nove perspektivne tehnologije.

Naprimjer, privatni sektor može dati znanje i opremu iz visoke tehnologije, usluge u sektoru informacijskih tehnologija, mikroelektronike, modernih poljoprivrednih tehnika, zbrinjavanja otpada u objektima s daljinskim upravljanjem itd.

Da bi JPP bilo uspješno, budžetom se mora dokazati da će JPP donijeti zadovoljavajući profit akterima bez obzira na to što se aktivnosti odnose na davanje javnih dobara/usluga građanima. Ako to nije slučaj, onda neka vrsta negativne reakcije može udaljiti potencijalne investitore i privatni sektor od realiziranja njihovih inicijativa kroz sklapanje JPP-a.

Iako spominjemo na kraju, veoma je važno konstatirati i to da li će dato JPP biti uključeno u međunarodne poslove jer to može biti dodatni kriterij za izračunavanje promjena valute u budućim transakcijama tog JPP-a.

3.3.9. Finansiranje troškova i prijenos rizika

Novac je generalno rijedak resurs i kad se on koristi za kapitalnu investiciju, onda se skreće iz neke druge produktivne upotrebe. Zbog toga privatni sektor može

uložiti svoj kapital ili pozajmiti novac da bi finansirao određene investicije i nastanak određenih troškova. Isto važi za institucije u javnom sektoru. Međutim, problem se pojavljuje kad se kapitalna investicija mora opravdati. Ovo znači da povrat na planiranu investiciju treba biti najmanje jednak kao i povrat iz alternativnih prilika jednakog rizika. U većini situacija akteri u JPP-u preferiraju najniži prihvatljiv nivo finansijskog povrata na svoje troškove. Sa finansijske tačke gledišta, postoje dvije glavne komponente u finansiranju troškova:

- ***Investicijski troškovi*** – početni rashodi koje će akteri imati da bi pokrenuli proces u pravcu u kojem žele,
- ***Operativni troškovi*** – troškovi koji će biti potrebni da bi preduzeće za JPP bilo ostvarivo na duže staze.

Pored ove dvije vrste troškova postoje i neka druga ozbiljna pitanja koja traže dublje razmatranje. Iako se pretpostavlja da će privatni subjekti upravljati rizikom bolje nego organi vlasti, ova percepcija nije uvijek validna. To je zato što postoje dva druga koncepta u finansijama koje eksperti za JPP koriste u izračunu finansijskih troškova.

Prvo, eksperti za JPP su zainteresirani za ono što se zove „marginalni trošak kapitala“. To je stopa povrata koja se mora zaraditi na investiciju u JPP da bi zadovoljila aktere. A drugo, eksperti za JPP su zainteresirani za obavezni izračun ponderiranog prosječnog troška kapitala. U svrhu brzog poređenja, to je očekivana stopa povrata koja se mora zaraditi na sredstva da bi se omogućio očekivani povrat svim finansijerima jednak onome koji bi mogli očekivati od alternativnih investicijskih prilika jednakog rizika.

U zaključku, marginalni trošak kapitala je ponderirani prosječan trošak kapitala koji se mora zaraditi na investiciju u JPP. S ove tačke gledišta, neophodan je prijenos rizika jer takođe ima i drugih troškova koji nastaju kada se razmatra sklapanje JPP-a. Postoje tri dodatne komponente na koje treba obratiti posebnu pažnju pri osvrtu na finansijske troškove.

- ***Troškovi osnivanja*** – dodatni troškovi koji su vezani za usluge poslovne transakcije (troškovi osnivanja preduzeća, za vanjske savjetnike, temeljita istraživanja, traženje drugog mišljenja, pribavljanje više informacija itd.),
- ***Troškovi transakcija*** – dodatni troškovi vezani za iniciranje, pokretanje, upravljanje i okončanje projekta JPP-a kada se nisu mogli predvidjeti svi troškovi tokom cijelog projekta JPP-a,
- ***Nepovratni troškovi*** – dodatni troškovi koji su se desili prije vremena formiranja JPP-a; doduše, oni su često izvor zabune.

Zbog toga je racionalizacija novih investicija povezana sa motivima prijenosa rizika kod partnera u JPP-u i predmet je procesa pažljivog pregovaranja. Racionalizacija vodi prijenosu rizika koji zauzvrat vodi prijenosu bogatstva po finansijskim pravilima. S ove tačke gledišta, prijenos rizika kao i prijenos bogatstva se takođe mogu desiti i zato što se očekivanja aktera mogu razlikovati od onih koja imaju rukovodioci preduzeća za JPP.

3.3.10. Ekonomije i disekonomije obima

Dok traju pregovori privatnog i javnog partnera, oba partnera mogu biti zainteresirana da razgovaraju o tome koji će biti marginalni i prosječni troškovi na duže staze. U praksi, akteri moraju zahtijevati da znaju hoće li preduzeće za JPP možda smanjiti troškove na duže staze ako se bude proširilo ili možda neće. Ako preduzeće za JPP može smanjiti prosječne i marginalne troškove u vrijeme kada povećava svoje poslovne aktivnosti, to se zove „ekonomija obima“. Ako preduzeće za JPP povećava prosječne i marginalne troškove u vrijeme smanjivanja svoje poslovne aktivnosti, to se zove „disekonomija obima“.

Neka preduzeća za JPP mogu smanjiti troškove zbog tehnoloških i/ili rukovodnih faktora; ova vrsta ekonomije obima se zove „interna“.

Slučajevi u kojima preduzeća za JPP smanje troškove zbog efekta tehnološkog napretka u ekonomskom sektoru nazivaju se „eksterna“ ekonomija obima.

Akteri u JPP-u se moraju upoznati sa detaljnim izračunima o tome da li se dati projekt JPP-a može ubrzati ili usporiti tokom vremena. Ekonomije (i disekonomije) obima su direktno povezane sa formiranjem bogatstva, što je ono za šta će akteri biti zainteresirani. Zato akteri moraju tražiti detaljnu analizu predviđenog JPP-a i na kraće i na duže staze.

3.3.11. Ukupan trošak tokom cijelog životnog ciklusa i održavanje

Princip ukupnog troška tokom cijelog životnog ciklusa je u JPP-u važan za procjenu ukupnih potencijalnih troškova davanja javnih dobara/usluga iz JPP-a. Ovaj koncept je zgodan alat kao pomoć rukovodiocima i ekspertima u JPP-u da stalno prilagođavaju trenutne troškove uz osvrt na ranije funkcioniranje JPP-a.

Statističke i ekonomske analize su suštinski dio koji služi kao naučni dokaz za prosječne, kumulativne i druge vrijednosti podataka iz projekta.

Ovo je veoma bitno jer kreiranje novog proizvoda/usluge može zahtijevati određenu količinu vremena različitog raspona – od nekoliko mjeseci do par godina. Zato su trenutni i strateški ciljevi odraženi u ukupnom trošku tokom cijelog životnog ciklusa projekta JPP-a.

Vrijedno je napomenuti da spomenuti koncept uključuje i određene varijable koje se vremenom mijenjaju. Zato je od ključne važnosti pratiti promjene u periodima od 10, 15, 20 ili više godina da bi se brojkama ilustrirao spomenuti koncept.

U ranim fazama životnog ciklusa JPP-a možda neće biti poznate tačne brojke, ali kako proces pregovora odmiče vremenom, važno je pripremiti detaljnu kompjutersku simulaciju da se demonstrira promjenljivost varijabli.

Pored toga, treba naglasiti da je održavanje takođe važan faktor u troškovima. Održavanje je proces čije je dešavanje neophodno u periodu postojanja JPP-a i zbog toga treba biti razmotreno u procesu pregovaranja.

Faktor održavanja je takođe bitan jer u nekim projektima možda neće doći do umanjenja pune vrijednosti sredstava. Kao rezultat, neka sredstva će se možda knjigovodstveno voditi kao sredstva koja imaju određenu preprodajnu vrijednost na kraju perioda partnerstva u JPP-u.

3.4. FAZA DVA – STRUKTURIRANJE I INSTITUCIONALIZACIJA FINANSIJSKOG RIZIKA

U Fazi dva može započeti stvarno strukturiranje projekta JPP-a. Fokus u njoj će biti na dva glavna segmenta: finansijsko strukturiranje JPP-a i institucionalizacija JPP-a. Na narednoj ilustraciji su ukratko prikazani ova faza i njeni koraci.

Ilustracija 4: Faza dva – Strukturiranje i institucionalizacija finansijskog rizika

FAZA DVA:

STRUKTURIRANJE I INSTITUCIONALIZACIJA FINANSIJSKOG RIZIKA

1. Principi rizika i prijenos rizika
2. Institucionalizacija JPP-a
3. Pitanja upravljanja projektom

3.4.1. Principi rizika i prijenos rizika

Matrica rizika

Rizik se u običnom jeziku koristi za izlaganje šansi za povredu ili gubitak. U finansijama se ovaj termin generalno koristi za šansu gubitka novca.

Rizik se takođe može odnositi na šansu dobijanja manje nego što je očekivano, manje od stope povrata ili manje nego što bi bilo dobijeno od neke druge rizične investicije. U ovom smislu, rizik je kompleksan i ima više aspekata. Iako dugo traju pokušaji da se rizik smanji na konkretne mjere, nije lagan zadatak adekvatno mjeriti rizik u svakoj situaciji.

Akteri i menadžeri projekta JPP-a često prate više od jedne mjere rizika dok ga opisuju, eliminiraju ili kontroliraju i donose investicijske odluke suočeni sa rizikom.

Široko govoreći, rizik se odnosi na doslovce svaki projekt JPP-a. Zbog toga je rizik centralna tema u pregovorima aktera. Specijalisti za finansije i eksperti za rizik često preporučuju primjenu kompleksne matrice rizika u cilju ispitivanja raznih vjerovatnoća dešavanja ili nedešavanja određenih događaja koji se odnose na uspješnu realizaciju i okončanje projekta JPP-a. Matrica rizika bi trebala uključivati neke od ključnih elemenata u cilju pravilne procjene rizika kao cjeline i faktora koji prouzrokuju rizik:

- Vrste rizika sa kojima se projekt JPP-a može suočiti,
- Raspodjela rizika između partnera u JPP-u,
- Mjere za smanjenje ili eliminiranje faktora rizika.

U ovom smislu, rizik se u svrhu izgradnje uspješnog projekta JPP-a takođe može grupirati u tri glavne kategorije:

1) Ulazni rizik – odnosi se na početne faze kreiranja i realizacije JPP-a,
2) Rizik u poslovanju – odnosi se na životni ciklus projekta JPP-a,
3) Izlazni rizik – odnosi se na period u kojem se JPP okončava, a sredstva koja mogu imati preprodajnu vrijednost se procjenjuju.

Međutim, detaljniju matricu rizika prave specijalisti za rizike da bi procijenili doslovce svaku komponentu rizika. Matrica rizika se može zasnivati na faktorima koji su utvrđeni matricom PESTELI. Takođe, rizici se mogu grupirati individualno za svaki projekt JPP-a.

U narednim dijelovima teksta se objašnjava samo odabrana grupa rizika da bi se pokazalo kojim pravcem treba ići analiza svakog faktora rizika.

POLITIČKI RIZICI – Ovo su rizici koji se odnose na to da li inicijativa za JPP može dobiti određenu, široku ili nikakvu političku podršku. Zapravo, mogu se procijeniti rizici koji se odnose na volju lokalne ili državne vlasti da dopusti projekt JPP-a kao mogući mehanizam za odnose javnog i privatnog sektora. Takođe, može se desiti da se neke inicijative za JPP-a promoviraju, a da neke druge ne budu posmatrane na isti način.

U svakom slučaju, jaka politička podrška ili protivljenje mogu znatno utjecati na poslovno okruženje i percepcije zajednice o tome da li je neki projekt JPP-a (ili veći broj inicijativa za JPP) povoljan za društvo ili nije.

RIZICI LOKACIJE – Ove vrste rizika se odnose na to da li buduće preduzeće za JPP može fizički smjestiti svoje objekte ili kancelarije i razvijati ih vremenom. U svakom smislu, ovdje se javlja pitanje stjecanja zemljišta i svih potrebnih dozvola da se određeni objekt stavi u funkciju ili počne davati usluga građanima. Cijela neophodna infrastruktura koja treba služiti budućem objektu JPP-a bit će na raspolaganju ili se mora izgraditi u skladu sa građevinskim planovima, propisima i dozvolama.

Takođe je pitanje da li će fizički komad zemljišta ili objekti koje će koristiti preduzeće za JPP biti iznajmljeni ili kupljeni. Zbog toga se preporučuju savjeti posrednika za nekretnine i procjenitelja zemljišta.

RIZICI U IZGRADNJI – Jedna od jedinstvenih karakteristika kod ugovora o JPP-u jeste da rizici u izgradnji pripadaju privatnom partneru. Iako se aktivnosti izgradnje mogu produžiti i početni budžet prekoračiti, dužnost je privatnog partnera da rješava ove rizike i stavi objekte u funkciju ako se unaprijed saglasio s tim da učestvuje u projektu JPP-a.

RIZICI GUBITKA ZBOG POVEĆANIH TROŠKOVA – Ove vrste rizika se odnose na određene kvarove u objektu kojim upravlja preduzeće za JPP da bi davalo javna dobra/usluge. U nekim slučajevima preduzeće za JPP može naići na probleme zbog zastarjele tehnologije ili problematične opreme. Zbog toga je rad preduzeća izložen riziku. Dobra vijest je da partneri u JPP-u mogu pregovarati o ovoj grupi rizika i da javni sektor može snositi povećane troškove u dogovorenoj mjeri ili biti uključen u ublažavanje rizika u ovakvim okolnostima.

RIZICI U OPERATIVNOJ FAZI – Rizici u operativnoj fazi su rizici koji će se ubrzo desiti tokom perioda stvarnog rada preduzeća za JPP. Mogu se odnositi na operativne troškove projekta, na održavanje (ako ga ima) ili na raspoloživost usluge i kvalitet usluge itd.

Konkretnije, rizici u operativnoj fazi mogu uključivati zagađenje okoliša, problematične planove isporuke dobara/usluga, zatim neadekvatan saobraćaj (ako je to predmet projekta), neočekivane događaje ili višu silu, što sve može pogoršati funkcioniranje projekta JPP-a, kao i brojne druge rizike.

3.4.2. Institucionalizacija JPP-a

Pravna struktura JPP-a i statut

Institucionalizacija JPP-a se odnosi na stvarni pravni oblik kroz koji će buduće preduzeće za JPP raditi. Zbog toga je ključno u pregovorima da se razumno odluči o pitanjima zakonskih aspekata.

Stručno govoreći, partnerstvo znači zajedničko vlasništvo i upravljanje poslovnom djelatnošću. Formiranje partnerstva se zasniva na pravu raspodjele profita/gubitka u preduzetničkom poduhvatu. Zbog toga je statut kojim se regulira partnerstvo predmet širokog raspona pregovaračkih pitanja koja se odnose na ukupnu izgradnju stručnog kapaciteta budućeg preduzeća/projekta JPP-a.

- Vrsta vlasništva (pravna i poslovna sposobnost),
- Prava u upravljanju poslovnom djelatnošću (rukovodna sposobnost),
- Raspodjela rizika (sposobnost poslovanja),
- Raspodjela profita/gubitaka (ekonomski kapaciteti),
- Tehnološka sposobnost (tehnološki kapaciteti),
- Prijenos imovine,
- Trajanje partnerstva,
- Odnos prema trećim stranama (povjerioci, banke, organi vlasti, vanjski savjetnici) itd.

Generalno, postoje mnogi oblici kreiranja pravne strukture JPP-a i određivanja pravne i poslovne strukture statuta budućeg preduzeća za JPP. Međutim, postoje tri šira pravna mehanizma koja se mogu razmotriti pri stvaranju strukture JPP-a. Na prvom mjestu se uvodi novi termin „projektno preduzeće“ za iniciranu strukturu JPP-a. Projektno preduzeće leži u središtu svih ugovornih odnosa između pregovarača u JPP-u.

1) *Holding kompanija za projekt JPP-a* – U slučajevima u kojima se koristi finansiranje projekta, projektno preduzeće se naziva „društvo sa posebnom namjenom“. Ono ne može obavljati druge poslove s tim novcem osim onih koji spadaju u sam djelokrug aktivnosti JPP-a jer novac dolazi zbog finansiranja projekta. Zato je to društvo sa posebnom namjenom direktno finansirano od strane sponzora u pozadini koji mogu koristiti holding kompaniju u cilju vlasništva nad tim projektom društva u JPP-u.

2) *Društvo sa ograničenom odgovornošću kao preduzeće za JPP* – Oblik preduzeća sa ograničenom odgovornošću takođe se može koristiti da se organizira JPP. Ovaj oblik je prikladan za stvarno partnerstvo i obično ga većina organa vlasti i koristi. Društvo sa ograničenom

odgovornošću u JPP-u ima ograničenost na isti način kao da postoje dioničari u njemu.

Međutim, može biti poseban slučaj organiziranja JPP-a. Ako postoji odlučnost da se projekt JPP-a kreira kroz zajednički poduhvat, treba naglasiti da to unosi veću kompleksnost u analize.

3) *Zajednički poduhvat, takođe poznat kao „institucionalno JPP“.* Ovakva preduzeća za JPP su projektna preduzeća koja su u zajedničkom vlasništvu partnera iz javnog i privatnog sektora. Te specifične strukture se češće organiziraju kroz mehanizam davanja franšize, posebno u sektoru komunalnih usluga. Dobra franšiza se može ostvariti između organa vlasti i institucija, kao što su općine i komunalna preduzeća u sektoru vodosnabdijevanja ili snabdijevanja električnom energijom.

Međutim, može se javiti nekoliko pitanja ako akteri odaberu ovu opciju: kako će se zapošljavati i zadržati visoki rukovodioci ili šta će biti ako sama poslovna djelatnost zajedničkog poduhvata propadne.

U svakom slučaju, akteri iz oba sektora moraju doći do specifičnog procesa pregovaranja da bi razmotrili bilo koju od tri spomenute glavne opcije: projekt JPP-a (kroz holding kompaniju), preduzeće za JPP (kao d.o.o.) ili zajednički poduhvat u JPP-u (institucionalno JPP). Takođe postoje i drugi pravni oblici institucionalizacije odnosa u JPP-u, ali to treba biti predmet detaljnih diskusija zasnovanih na raznim analizama urađenim kao preduslov da se pokrene neki službeni način razmišljanja i razgovora o perspektivama JPP-a.

3.4.3. Znanje privatnog sektora i reforma javnog sektora

Uključenost subjekata iz privatnog sektora u skup aktivnosti koje se odnose na javne institucije i organizacije ponekad je kontroverzna. Međutim, takođe postoje pozitivne stvari od uključivanja privatnih partnera u davanje javnih dobara/usluga. Subjekti iz privatnog sektora mogu donijeti posebne koristi koje se ne mogu naći u javnim institucijama.

S jedne strane i prvo, subjekti iz privatnog sektora mogu upravljati raznim vrstama rizika adekvatnije i stručnije nego neki „institucionalizirani“ službenici čija plata ne zavisi od učinka na tržištu.

Drugo, subjekti iz privatnog sektora mogu primjenjivati fleksibilne pristupe u donošenju odluka i tako ubrzati poslovne procese. Treće, postoje određene tehnološke inovacije koje se mogu unijeti u buduće partnerstvo u JPP-u, a koje inače možda nikad ne bi ušle u lokalnu, regionalnu ili državnu ekonomiju. Četvrto, postoji specifična organizacijska kultura poslovanja koja može znatno promijeniti ekonomski pejzaž neke regije, posebno ako je u igri projekt JPP-a

velikog obima. Ljudski faktor – kojeg u bar zadnje dvije decenije zovu „ljudski kapital“ – jeste glavni pokretač da se organizira JPP.

S druge strane, javnom sektoru u većini zemalja trebaju ozbiljne reforme, posebno kad se radi o ekonomskim i finansijskim inovacijama. Zbog toga posebni programi JPP-a ili subjekti JPP-a mogu biti ozbiljan katalizator ekonomskog okruženja i promijeniti način gledanja na stvari u pozitivnom smjeru. Dva osnovna stuba uspješne reforme javnog sektora i uvođenja inicijativa za JPP, subjekata i projekata JPP-a u ekonomiju neke zemlje jesu transparentnost i odgovornost. U tom smislu, svi troškovi, rashodi i radnje preduzeća za JPP moraju biti vidljivi prema javnosti, opravdani i o njima se mora zvanično izvještavati. Zbog toga ugovorni odnosi u JPP-u daju daleko više transparentnosti nego uobičajene opcije poslovanja. Dalje, organi vlasti koji će biti uključeni u JPP mogu takođe djelovati i kao akteri i regulatori obavljanja posla kroz imenovanje svojih visokih rukovodilaca u upravni odbor, čime obavljaju praćenje i kontrolu aktivnosti u datom JPP-u. Ova opcija je posebno važna kada su u pogonu veliki objekti – za vodosnabdijevanje, snabdijevanje električnom energijom, za ceste, mostove itd. U stvarnosti, spajanje profesionalizma i stručnog znanja privatnog sektora sa institucionalnim pristupom i ciljevima promjene zakonskog i poslovnog okruženja na datoj privrednoj lokaciji urodit će plodom ne samo kod aktera JPP-a nego i kod cijele zajednice.

3.4.4. Kompleksnost i fleksibilnost

Pitanja kompleksnosti u odnosima unutar JPP-a razvijaju se relativno duži period. U većini slučajeva, u kraćem periodu JPP-a se možda može desiti da inicijativa za JPP nije rentabilna i da ne donosi povrat zarade akterima. Inicijative za JPP su bolje opcije za duže periode da bi akteri mogli pravilno raspodijeliti rizike i steći određeni povrat od investicijske inicijative koje su pokrenuli. Zbog toga dva elementa – koji su razlog preporučenog dužeg perioda sklapanja ugovora o JPP-u – jesu kompleksnost i veličina investicije i date poslovne djelatnosti u smislu potencijalnih novčanih tokova koji se mogu vremenom povećavati.

Jedno od pitanja koje se može pojaviti za preduzeće za JPP jeste i kraći period odnosa u JPP-u jer u kraćim periodima postoji znatan nedostatak poslovne fleksibilnosti, pa projekt JPP-a može donijeti samo negativan ili skoro nikakav utjecaj na zajednicu. Ovo je, naprimjer, posebno tačno za razvijene ekonomije koje pate od depopulacije ili velike mobilnosti radne snage iz manje razvijenih u više razvijene regije u zemlji. Demografska slika je jedna od komponenti preliminarnih analiza koje se koriste da se definira potencijalna potrošnja dobara/usluga koje će davati preduzeće za JPP, posebno ako je riječ o npr. objektu za navodnjavanje ili kanalizaciju.

U rezimeu, projekt JPP-a mora biti opisan u glavnim crtama na stabilne duže staze u cilju njegovog funkcioniranja i okončanja jer će to dati šanse akterima da na pozitivan način utječu na stil života date zajednice.

3.4.5. JPP i politike

Javno-privatna partnerstva su vrste partnerstava koje su predmet veoma intenzivnih političkih debata i diskusija. Projekt, odnosno preduzeće za JPP se uopće ne može organizirati ako se ne može garantirati politička podrška.

Preporučena politika u ovoj oblasti je da politički akteri promoviraju, govore i na otvoren i pošten način prenose poruku da kod ulaska u JPP zaista postoje ozbiljne prednosti za građane. U ovom smislu je jedan od najviše iznošenih argumenata protiv formiranja JPP-a taj da će postojati privatni profit na račun građana. Zapravo je argument rentabilnosti validan – organi vlasti mogu dati određeno dobro/uslugu od velikog značaja za zajednicu, ali subjekti iz privatnog sektora mogu dati bolju vrijednost za novac, tako smanjujući troškove. Pored toga, krajnja cijena je orijentirana socijalno, a ne u potpunosti tržišno. Zato će stvaranje povrata na uloženo i pozitivna marža biti prirodna tema za organiziranje JPP-a, inače nema smisla ulaziti u to.

Dalje, organi vlasti mogu nametnuti striktne regulatorne režime na pristupe poslovanju i pratiti izvršavane zadatke tako što će imati predstavnike u preduzeću za JPP. Ovo ne treba gledati kao na način za slabljenje uslova rada organa vlasti, nego kao način za međusobno učenje i koristi od integriranja javnog i privatnog potencijala u jedinstveni ekonomski i zakonski pokretač.

Široko govoreći, iniciranje politika u cilju poticanja odnosa u JPP-u bi podiglo standard života i očekivanja građana unutar date zajednice.

3.4.6. Pitanja upravljanja projektom

<u>Investicijsko udruživanje i investicijske odluke</u>

Investicijsko udruživanje se sastoji od investicijskih namjera različitih strana, kao što su:

1) Skup aktera koji trebaju investirati u projekt JPP-a,
2) Skup povjerilaca koji će po potrebi osigurati dodatno finansiranje.

Kada akteri odluče da ulože vlastita sredstva u preduzeće za JPP, ispravno bi taj kapital bilo nazvati „vlastitim kapitalom“. Ako odluče da uzmu kapital iz vanjskih izvora (banaka), onda pozajmljuju novac, odnosno uzimaju kredite. Zbog toga investicija u preduzeće za JPP može podlijegati finansijskoj mješavini: vlastitom i pozajmljenom kapitalu.

U nekim rijetkim slučajevima se mogu izdavati obveznice vanjskim akterima (investitorima) koji bi unovčavali kupone na njih na dan dospijeća ako se preduzeće za JPP odluči na izdavanje dionica i ide na poseban (mezaninski) dug.

Prema tome, razumno je govoriti o skupu investicija i finansijskoj mješavini kad se govori o širem opisu mogućnosti finansiranja preduzeća za JPP.

Projekt JPP-a treba biti postavljen tako da ima ono što se u finansijama zove „optimalna struktura kapitala“, tj. da minimizira marginalni trošak kapitala za dati projekt tako što će ga finansirati dogovorenom finansijskom mješavinom kapitala. Ovo je ključna investicijska odluka o tome kako kreirati investicijsko udruživanje, što akteri moraju uraditi.

Osnovni cilj aktera je da pretvore projekt JPP-a u preduzeće za maksimizaciju profita koje ima optimalnu strukturu kapitala i ponderiran prosječni trošak kapitala smanjen na minimum.

S tačke gledišta aktera, investicijske odluke koje se moraju donijeti bit će u principu u vezi s maksimizacijom bogatstva. Međutim, u JPP-u prvi prioritet nije korporativni interes, nego adekvatno davanje javnih dobara/usluga po onome što se zove „socijalna tržišna cijena“. Sa finansijske tačke gledišta, preduzeće za JPP možda neće uživati pune finansijske koristi koje bi u poređenju s tim imalo tradicionalno preduzeće.

Cilj projekta JPP-a je maksimizacija dobrobiti društva i maksimizacija korporativnog profita. Ovo je osnovna razlika u motivima za osnivanje i rad preduzeća za JPP.

Zato valja naglasiti da u nekim slučajevima realizacije JPP-a mogu postojati konflikti između aktera i rukovodilaca preduzeća za JPP, što može prouzrokovati ono što se zove „organizacijski problem“. Rukovodioci mogu biti nestrpljivi da obuhvate veće segmente tržišta i izvuku iz njega što je više moguće, ali investicijske odluke aktera po definiciji nisu takve da bi se išlo na agresivne tržišne strategije i na taj način tražila maksimizacija profita. Ovo je delikatno pitanje koje mora biti predmet pažljivog objašnjavanja budućim rukovodiocima i rukovodnom timu preduzeća za JPP kao cjeline. Zbog toga opcija raspodjele rizika između javnog i privatnog sektora ima ulogu ublažavanja i ona se priziva da se rukovodstvo preduzeća za JPP spriječi od agresivnih tržišnih politika.

<u>Izrada projekta</u>

Generalno govoreći, projekt JPP-a prolazi kroz niz faza – životni ciklus JPP-a – koje uključuju sljedeće:

1) Planiranje definicije projekta,
2) Izvršavanje aktivnosti dogovorenih pregovorima,
3) Gašenje projekta.

Tokom ovog životnog ciklusa JPP-a uključeno je mnoštvo kriterija za stručno znanje. Okolnosti su analogne izgradnji kuće. U početku se prezentira ideja i procjenjuje njena izvodljivost. Zatim se moraju sačiniti planovi koje odobravaju akteri. Onda ide niz aktivnosti – svaka sa svojim kriterijima za stručno znanje. S ove tačke gledišta treba naglasiti da projekt JPP-a obično okuplja ljude sa raznolikim znanjem i vještinama, a većina njih ostaje u projektu kraće od cijelog perioda trajanja projekta.

Neki ljudi idu od projekta do projekta onako kako je potreban njihov doprinos, a drugi su „na pozajmici“, bilo puno ili nepuno radno vrijeme odvojeno od njihovog redovnog posla. Ovo drugo je obično slučaj kada postoji poseban projekt unutar okvira tradicionalnijeg preduzeća.

Određene vrste organizacija su redovno uključene u projekt JPP-a. U njima nije neobično da neki pojedinci provode doslovce svo svoje vrijeme na projektima. Neke organizacije pri ulasku u projekt JPP-a pokušavaju integrirati aktivnosti mnoštva specijalista unutar jednog funkcionalnog okvira. Naprimjer, imaju određene ljude koji pripremaju studiju izvodljivosti ili obavljaju relevantne analize koristeći neke alate za donošenje odluka, dok se druge koncentriraju isključivo na inženjerske i tehničke dijelove projekta, treće posvećuju svoja nastojanja marketingu i promociji itd.

Dosta uspjeha projekta JPP-a zavisi od određenih ključnih odluka, npr.:

- Odabir menadžera projekta JPP-a,
- Odabir projektnog tima JPP-a,
- Planiranje i osmišljavanje realizacije projekta JPP-a,
- Upravljanje i kontroliranje resursa u projektu JPP-a.

Nije rijetko da neki akteri koriste usluge ljudi koje nazivaju „projektni šampioni“; to su obično osobe koje promoviraju i podržavaju projekt JPP-a. Oni mogu biti važni u olakšavanju posla menadžera projekta tako što će „pričom prodavati“ projekt drugim rukovodiocima od kojih će se možda tražiti da podijele resurse sa projektnim timom, kao i zaposlenima od kojih će se možda tražiti da rade na dijelovima projekta. Rad koji projektni šampion obavlja može biti ključan za uspjeh projekta, tako da je važno da članovi projektnog tima potiču projektnog šampiona i komuniciraju s njim.

U procesu razrađivanja projekta JPP-a može biti korisno nekoliko alata, kao što su:

- Struktura podjele posla,
- Planiranje i vremensko raspoređivanje pomoću Gantovog dijagrama,
- Tehnika evaluacije i pregleda programa i metoda kritičnog puta,
- Mrežni dijagram.

Svi ovi alati za izradu projekta su zadaci koji se danas rade uz pomoć kompjutera i koje eksperti za JPP mogu obaviti.

Struktura podjele posla

Neki projekti JPP-a obično uključuju veliki broj aktivnosti; zbog toga planerima treba neki način da tačno utvrde šta će se trebati uraditi da bi mogli realno procijeniti koliko vremena će trebati da se okončaju razni elementi projekta JPP-a i koliko će sve to koštati. Oni to često postižu primjenom strukture podjele posla, što je hijerarhijski spisak onoga što se mora uraditi tokom projekta JPP-a.

Ovom metodologijom se uspostavlja logički okvir za utvrđivanje neophodnih aktivnosti za projekt JPP-a. Prvi korak u izradi strukture podjele posla je da se utvrde glavni elementi projekta JPP-a. Naredni korak je da se utvrde osnovne aktivnosti podrške za svaki od glavnih elemenata. Zatim se svaka osnovna aktivnost podrške dalje dijeli na spisak aktivnosti koje će biti potrebne da se ona obavi. Neki veliki projekti JPP-a mogu obuhvatati i dodatne korake.

Izrada dobre strukture podjele posla može zahtijevati dosta vremena i nastojanja zbog neizvjesnosti povezanih s projektom JPP-a i/ili njegovim obimom. Obično dio vremena provedenog na njenoj izradi znatno nadmašuje vrijeme provedeno na izradi vremenskog rasporeda projekta JPP-a. Važnost strukture podjele posla je podvučena činjenicom da ona služi kao centralna tačka za planiranje i realizaciju projekta JPP-a.

Planiranje i vremensko raspoređivanje pomoću Gantovog dijagrama

Gantov dijagram je popularan alat za planiranje i izradu vremenskog rasporeda projekta JPP-a. On omogućuje menadžeru da inicijalno vremenski rasporedi projektne aktivnosti i zatim da prati njihov napredak tokom vremena putem poređenja stvarnog napretka s planiranim.

Da bi pripremili dijagram, donosioci odluka (ili menadžer projekta), prvo moraju utvrditi glavne aktivnosti koje će biti neophodne. Zatim se sačinjavaju procjene trajanja svake aktivnosti i utvrđuje se redoslijed aktivnosti. Nakon završetka, dijagram ukazuje na to koje se aktivnosti trebaju dešavati, koje je njihovo planirano trajanje i kada se trebaju dešavati. Zatim, kako projekt napreduje, menadžer projekta je u mogućnosti da vidi s kojim se aktivnostima požurilo u odnosu na plan, a koje odgađaju projekt JPP-a. Ovo omogućava menadžeru da usmjerava pažnju tamo gdje je najpotrebnija u cilju ubrzavanja projekta JPP-a i njegovog završetka po planu.

Gantov dijagram je koristan alat za jednostavnije i manje projekte JPP-a.

Za projekte JPP-a velikog obima su prikladniji drugi instrumenti – pristupi nazvani PERT i CPM.

PERT i CPM

PERT je engleska skraćenica za tehniku evaluacije i pregleda programa (*Program Evaluation and Review Technique*), a CPM za metodu kritičnog puta (*Critical Path Method*).

PERT i CPM su dvije najrasprostranjenije tehnike planiranja i koordinacije projekta JPP-a velikog obima. Njihovim korištenjem su rukovodioci u mogućnosti da dobiju:

- grafički prikaz aktivnosti projekta JPP-a,
- procjenu dužine trajanja projekta JPP-a,
- indikaciju o tome koje su aktivnosti najviše ključne za blagovremeno okončanje projekta,
- indikaciju o tome koliko dugo se neka aktivnost može odgoditi, a da ne dođe do kašnjenja u projektu JPP-a.

Metoda PERT je ispočetka imala naglasak na računanju vjerovatnih procjena vremenskog trajanja jer je okruženje u kojem je metoda bila razvijana bilo tipično po velikoj neizvjesnosti. CPM ispočetka nije predviđao varijabilne vremenske procjene. Međutim, danas se ove dvije tehnike koriste zajedno za temeljitu analizu aktivnosti, vremena, budžeta, raspodjele resursa, rokova itd. za projekte JPP-a velikog obima.

Mrežni dijagram

Mrežni dijagram je alat koji omogućava prikaz redoslijeda projektnih aktivnosti i omogućava da se grafički prikaže optimalan put, odnosno ono što se danas zove „mapa puta“ projekta JPP-a. Ovo je zato što je put izvršavanja aktivnosti redoslijed postupaka koje menadžeri izvode da bi došli do određene tačke (čvora). Ovaj alat pomaže donosiocima odluka u projektu JPP-a da u toku rada ispitaju razne opcije u pravcu zacrtanih ciljeva. Ovo je koristan alat za donošenje odluka i izradu projekta jer omogućava prikaz međuzavisnosti svih faza projekta.

3.4.7. Vanjski savjetnici

U pristupu pregovorima u cilju sklapanja JPP-a, preporučuje se da se akteri posavjetuju i konsultiraju sa određenim ekspertima koji se mogu nazvati „vanjski savjetnici“ jer se oni pojavljuju kao oni koji se ne stavljaju na stranu nijednog aktera niti su zaposleni kod njih. Obično je njihov nivo stručnog znanja visok i oni mogu igrati ulogu nezavisnih strana u cilju doprinosa kreiranju najboljeg rješenja za dato JPP dok akteri razmatraju razne aspekte JPP-a.

Bez ograničavanja na narednu listu, ti vanjski savjetnici mogu biti:

- Inženjeri,
- Specijalisti za informacijske tehnologije,
- Pravni savjetnici,
- Ekonomski savjetnici,
- Posrednici u osiguranju,
- Finansijski konsultanti,
- Savjetnici za zaštitu okoliša,
- Statističari,
- Računovođe,
- Drugi – po nahođenju aktera.

Uloga ovih vanjskih savjetnika je izuzetno važna i vrijedna jer oni mogu doprinijeti dugoročnoj održivosti projekta JPP-a.

3.5. FAZA TRI – PROCEDURA I UGOVORNA PITANJA U JPP-U

Ova faza opisuje proceduru i prateća ugovorna pitanja u životnom ciklusu JPP-a koja se moraju uzeti u obzir. Naredna ilustracija je naslov iz životnog ciklusa JPP-a koji odgovara ovoj fazi i njenim koracima.

Ilustracija 5: Faza tri – Procedura i ugovorna pitanja u JPP-u

FAZA TRI:

PROCEDURA I UGOVORNA PITANJA U JPP-U

1. Procedura JPP-a
2. Aspekti finansijskog modela u pregovorima
3. Pravni i institucionalni pregovori

3.5.1. Procedura JPP-a

Pregled mnoštva procedura JPP-a

Procedura JPP-a se mora posmatrati ne samo sa tehničkog stanovišta znatne važnosti nego i kao veoma ključan proces životnog ciklusa JPP-a. Osnovni argument u korist sklapanja JPP-a kao mehanizma umjesto javnih nabavki i projekata finansiranih javnim sredstvima jeste taj da JPP stvara veće uštede troškova i javnim institucijama stvara vrijednost za novac.

Tehnički gledano, postoje tri proceduralne opcije koje organi vlasti mogu koristiti da bi započeli JPP, a koje su zasnovane na Direktivi 2004/18/EZ i izmijenjene i dopunjene novom Direktivom 2014/24/EU.

1) ***Konkurentski postupak uz pregovore*** (Član 29 Direktive 2014/24/EU). U konkurentskom postupku uz pregovore svaki privredni subjekt može podnijeti zahtjev za učešće kao odgovor na poziv na dostavljanje konkurentskih ponuda tako što će dostaviti informacije za kvalitativni odabir koje zahtijeva ugovorni organ. Ugovorni organ utvrđuje predmet nabavke u dokumentaciji o nabavci putem davanja opisa svojih potreba i zahtijevanih karakteristika robe, radova ili usluga koje će se nabavljati te precizira kriterije za dodjelu ugovora. On takođe navodi koji elementi iz spomenutog opisa definiraju minimum zahtjeva koje svi ponuđači trebaju ispuniti. Te informacije moraju biti dovoljno precizne da se privrednim subjektima omogući da utvrde prirodu i obim nabavke i da odluče da li će podnijeti zahtjev za učešće u postupku.

   Najkraći rok za prijem zahtjeva za učešće je 30 dana od dana obavještenja o dostavljanju konkurentskih ponuda ili, u slučajevima u kojima je prethodno informativno obavještenje korišteno kao sredstvo za poziv na dostavljanje konkurentskih ponuda, dana upućivanja poziva na potvrđivanje interesa. Najkraći rok za prijem početnih ponuda je 30 dana od dana slanja poziva. Primjenjuje se član 28 stavovi od (3) do (6) Direktive 2014/24/EU.

2) ***Takmičarski dijalog*** (Član 30 Direktive 2014/24/EU). U takmičarskom dijalogu svaki privredni subjekt može podnijeti zahtjev za učešće kao odgovor na poziv na takmičarski dijalog tako što će dostaviti informacije za kvalitativni odabir koje zahtijeva ugovorni organ. Najkraći rok za prijem zahtjeva za učešće je 30 dana od dana obavještenja o pozivu na takmičarski dijalog. Samo oni privredni subjekti koje ugovorni organ pozove nakon procjene dostavljenih informacija mogu učestvovati u dijalogu. Ugovorni organ može ograničiti broj podobnih kandidata koje će pozvati na učešće u postupku u skladu sa članom 65 Direktive 2014/24/EU. Ugovor će se dodijeliti isključivo na bazi kriterija najboljeg odnosa cijene i kvaliteta u skladu sa članom 67 stav (2) Direktive 2014/24/EU. Ugovorni organ iskazuje svoje potrebe i zahtjeve u pozivu na takmičarski dijalog i definira ih u tom pozivu i/ili u opisnom dokumentu. Istovremeno i u istim dokumentima on takođe navodi odabrane kriterije za dodjelu ugovora i utvrđuje i indikativni vremenski okvir.

3) ***Partnerstvo za inovacije*** (Član 31 Direktive 2014/24/EU). U partnerstvu za inovacije svaki privredni subjekt može podnijeti

zahtjev za učešće kao odgovor na poziv na partnerstvo za inovacije tako što će dostaviti informacije za kvalitativni odabir koje zahtijeva ugovorni organ. Ugovorni organ utvrđuje u dokumentaciji o nabavci potrebu za inovativnim proizvodom, uslugom ili radovima koja se ne može ispuniti kupovinom proizvoda, usluge ili radova dostupnih na tržištu. Ugovorni organ navodi koji elementi iz spomenutog opisa definiraju minimum zahtjeva koje svi ponuđači trebaju ispuniti. Te informacije moraju biti dovoljno precizne da se privrednim subjektima omogući da utvrde prirodu i obim zahtijevanog rješenja i da odluče da li će podnijeti zahtjev za učešće u postupku. Ugovorni organ može odlučiti da osnuje partnerstvo za inovacije sa jednim ili više partnera koji će obavljati zasebne istraživačko-razvojne aktivnosti. Najkraći rok za prijem zahtjeva za učešće je 30 dana od dana poziva na partnerstvo za inovacije. Samo oni privredni subjekti koje ugovorni organ pozove nakon procjene dostavljenih informacija mogu učestvovati u postupku.

3.5.2. Izrada proceduralnih dokumenata u proceduri JPP-a

Izrada proceduralnih dokumenata JPP-a je veoma specifičan zadatak, orijentiran na sačinjavanje šireg opisa i kriterija kvalitativne procjene za tri postupka.

1) Konkurentski postupak uz pregovore (Član 29 Direktive 2014/24/EU)

Samo oni privredni subjekti koje ugovorni organ pozove nakon procjene dostavljenih informacija mogu dostaviti početnu ponudu koja će biti osnova za dalje pregovore. Ugovorni organ može ograničiti broj podobnih kandidata koje će pozvati na učešće u postupku u skladu sa članom 65 Direktive 2014/24/EU. Osim ako je drugačije propisano u stavu (4), ugovorni organi će u cilju unapređenja sadržaja ponuda pregovarati sa ponuđačima o početnim i svim naknadnim ponudama koje su oni podnijeli, osim o konačnim ponudama u smislu stava (7). Minimalni zahtjevi i kriteriji dodjele ugovora ne mogu biti predmet pregovora.

2) Takmičarski dijalog (Član 30 Direktive 2014/24/EU)

Ugovorni organ će započeti dijalog sa učesnicima odabranim u skladu s relevantnim odredbama članova od 56 do 66 Direktive 2014/24/EU u cilju utvrđivanja i definiranja sredstava koja najbolje zadovoljavaju njegove potrebe. Ugovorni organ može razgovarati sa odabranim učesnicima o svim aspektima nabavke tokom tog dijaloga. Tokom dijaloga, ugovorni organ će osigurati jednak tretman svih učesnika. U tom cilju neće dostavljati informacije na diskriminatoran način koji bi mogao nekim učesnicima dati prednost nad drugima. U skladu sa članom 21 Direktive 2014/24/EU, ugovorni organ neće drugim učesnicima otkrivati rješenja koja je predložio ili druge povjerljive

informacije koje je dostavio jedan od kandidata ili ponuđača koji učestvuje u dijalogu bez saglasnosti tog kandidata ili ponuđača. Takva saglasnost ne može imati oblik općeg izuzetka, nego će se dati u odnosu na namjeravano dostavljanje konkretnih informacija.

3) Partnerstvo za inovacije (Član 31 Direktive 2014/24/EU)

Ugovorni organ može ograničiti broj podobnih kandidata koje će pozvati na učešće u postupku u skladu sa članom 65 Direktive 2014/24/EU. Ugovor će se dodijeliti isključivo na bazi kriterija najboljeg odnosa cijene i kvaliteta u skladu sa članom 67 stav (2) Direktive 2014/24/EU.

Partnerstvo za inovacije teži razvoju inovativnog proizvoda, usluge ili radova i naknadnoj kupovini rezultirajuće robe, usluga ili radova pod uslovom da su oni u skladu s nivoima uspješnosti i maksimalnim troškovima dogovorenim između ugovornog organa i učesnika.

3.5.3. Objava, nadmetanje i administrativna pitanja

U narednom dijelu teksta se razmatraju objava, nadmetanje i opća administrativna pitanja na način definiran Direktivom 2014/24/EU.

1) Konkurentski postupak uz pregovore (Član 29 Direktive 2014/24/EU)

Ugovorni organ može dodijeliti ugovor na osnovu početnih ponuda bez pregovora ako je u pozivu na ovaj postupak ili u pozivu na potvrđivanje interesa naveo da zadržava mogućnost takvog postupanja. Ugovorni organ će tokom pregovora osigurati jednak tretman svih ponuđača. U tom cilju neće dostavljati informacije na diskriminatoran način koji bi mogao nekim ponuđačima dati prednost nad drugima. Ugovorni organ u pisanoj formi obavještava sve ponuđače čije ponude nisu eliminirane u skladu sa stavom (6) o izmjenama tehničkih specifikacija ili drugih dokumenata vezanih za nabavku osim onih u kojima se navode minimalni zahtjevi. Nakon tih izmjena, ugovorni organ omogućava dovoljno vremena ponuđačima za potrebne izmjene i ponovno podnošenje izmijenjenih ponuda. U skladu sa članom 21 Direktive 2014/24/EU, ugovorni organ neće drugim učesnicima otkrivati povjerljive informacije koje je dostavio jedan od kandidata ili ponuđača koji učestvuje u dijalogu bez saglasnosti tog kandidata ili ponuđača. Takva saglasnost ne može imati oblik općeg izuzetka, nego će se dati u odnosu na namjeravano dostavljanje konkretnih informacija.
Da bi se smanjio broj ponuda o kojima će se pregovarati, konkurentski postupak uz pregovore može se odvijati u uzastopnim fazama primjenom kriterija za dodjelu ugovora preciziranih u pozivu na ovaj postupak, pozivu na potvrđivanje interesa ili u nekom drugom dokumentu vezanom za nabavku. Ugovorni organ u pozivu na ovaj postupak, u pozivu na potvrđivanje interesa ili u nekom drugom

dokumentu vezanom za nabavku navodi da li će koristiti takvu mogućnost. Ako ugovorni organ namjerava okončati pregovore, obavijestit će o tome preostale ponuđače i utvrditi zajednički rok za podnošenje novih ili revidiranih ponuda. Ugovorni organ će provjeriti da li su konačne ponude u skladu sa minimalnim zahtjevima i, u skladu sa članom 56 stav (1) Direktive 2014/24/EU, procijeniti završne ponude na osnovu kriterija za dodjelu ugovora i dodijeliti ugovor u skladu sa članovima od 66 do 69 Direktive 2014/24/EU.

2) Takmičarski dijalog (Član 30 Direktive 2014/24/EU)

Da bi se smanjio broj rješenja koja će se razmatrati tokom faze dijaloga, takmičarski dijalog se može odvijati u uzastopnim fazama primjenom kriterija za dodjelu ugovora utvrđenih u pozivu na takmičarski dijalog ili opisnom dokumentu. Ugovorni organ će naznačiti u pozivu na dijalog ili opisnom dokumentu da li će koristiti tu mogućnost.

Ugovorni organ nastavlja dijalog sve dok ne utvrdi rješenje ili rješenja koja mogu zadovoljiti njegove potrebe.

Nakon što objavi da je dijalog završen i nakon što o tome obavijesti preostale učesnike, ugovorni organ traži od svakog od njih da dostavi svoju konačnu ponudu na osnovu jednog ili više rješenja prezentiranih i preciziranih tokom dijaloga. Te ponude sadrže sve obavezne i potrebne elemente za izvršenje projekta.

Na zahtjev ugovornog organa, te ponude se pojašnjavaju, preciziraju i optimiziraju. Međutim, takvo razjašnjenje, preciziranje, optimizacija ili dostavljanje dodatnih informacija ne mogu uključivati promjene suštinskih aspekata ponude ili javne nabavke, uključujući potrebe i zahtjeve utvrđene u pozivu na dijalog ili u opisnom dokumentu ako se radi o varijacijama tih aspekata, potreba i zahtjeva koje bi vjerovatno mogle narušiti konkurenciju ili imati diskriminirajući učinak.

Ugovorni organ ocjenjuje ponude na osnovu kriterija za dodjelu ugovora navedenih u pozivu na dijalog ili u opisnom dokumentu. Na zahtjev ugovornog organa, mogu se voditi pregovori s ponuđačem koji je utvrđen kao podnosilac ponude sa najboljim odnosom cijene i kvaliteta u skladu sa članom 67 Direktive 2014/24/EU da bi se potvrdile finansijske obaveze ili drugi uslovi iz ponude tako što će se finalizirati uslovi ugovora pod uslovom da to nema učinak materijalnih izmjena suštinskih aspekata ponude ili javne nabavke, uključujući potrebe i zahtjeve utvrđene u pozivu na dijalog ili u opisnom dokumentu, i ne predstavlja rizik od narušavanja konkurencije niti uzrokuje diskriminaciju.Ugovorni organ može utvrditi nagrade ili isplate učesnicima u dijalogu.

3) Partnerstvo za inovacije (Član 31 Direktive 2014/24/EU)

Partnerstvo za inovacije se strukturira u uzastopne faze koje idu nakon redoslijeda koraka u procesu istraživanja i inovacija, što može uključivati proizvodnju proizvoda, davanje usluga ili izvođenje radova. Partnerstvo za inovacije utvrđuje srednjoročne ciljeve koje partneri trebaju ostvariti i predviđa isplatu naknade u odgovarajućim ratama.

Ugovorni organ može na osnovu tih ciljeva odlučiti nakon svake faze da raskine partnerstvo za inovacije ili, u slučaju partnerstva za inovacije s nekoliko partnera, da smanji broj partnera raskidanjem pojedinačnih ugovora pod uslovom da je ugovorni organ naveo takve mogućnosti i uslove za njihovo korištenje u dokumentaciji vezanoj za nabavku. Osim ako je drugačije predviđeno ovim članom, ugovorni organ pregovara s ponuđačima o početnim i svim naknadnim ponudama koje su oni podnijeli da bi se poboljšao njihov sadržaj, osim o konačnim ponudama. Minimalni zahtjevi i kriteriji dodjele ugovora ne mogu biti predmet pregovora.

Ugovorni organ će tokom pregovora osigurati jednak tretman svih ponuđača. U tom cilju neće dostavljati informacije na diskriminatoran način koji bi mogao nekim ponuđačima dati prednost nad drugima. Ugovorni organ u pisanoj formi obavještava sve ponuđače čije ponude nisu eliminirane u skladu sa stavom (5) o izmjenama tehničkih specifikacija ili drugih dokumenata vezanih za nabavku, osim onih u kojima se navode minimalni zahtjevi. Nakon tih izmjena, ugovorni organ omogućava dovoljno vremena ponuđačima za potrebne izmjene i ponovno podnošenje izmijenjenih ponuda.

U skladu sa članom 21 Direktive 2014/24/EU, ugovorni organ neće drugim učesnicima otkrivati povjerljive informacije koje je dostavio jedan od kandidata ili ponuđača koji učestvuje u pregovorima bez saglasnosti tog kandidata ili ponuđača.

Takva saglasnost ne može imati oblik općeg izuzetka, nego će se dati u odnosu na namjeravano dostavljanje konkretnih informacija.

Da bi se smanjio broj ponuda o kojima će se pregovarati, postupak partnerstva za inovacije se može odvijati u uzastopnim fazama primjenom kriterija za dodjelu ugovora utvrđenih u pozivu na partnerstvo, pozivu na potvrđivanje interesa ili u dokumentima vezanim za nabavku. Ugovorni organ će naznačiti u pozivu na partnerstvo, pozivu na potvrđivanje interesa ili u dokumentima vezanim za nabavku da li će koristiti tu mogućnost.

Pri odabiru kandidata, ugovorni organ posebno primjenjuje kriterije koji se odnose na kapacitete kandidata u oblasti istraživanja i razvoja te razvijanju i primjeni inovativnih rješenja.

Samo oni privredni subjekti koje ugovorni organ pozove nakon procjene zahtijevanih informacija mogu podnositi projekte istraživanja i inovacija s ciljem

ispunjavanja potreba koje je utvrdio ugovorni organ kao potrebe koje se ne mogu zadovoljiti postojećim rješenjima.

Ugovorni organ u dokumentima vezanim za nabavku navodi mehanizme koji se primjenjuju na prava intelektualnog vlasništva. U slučaju partnerstva za inovacije s nekoliko partnera, ugovorni organ neće u skladu sa članom 21 Direktive 2014/24/EU drugim partnerima otkrivati rješenja koja je ponudio ili bilo koje druge povjerljive podatke koje je dostavio jedan od partnera u okviru partnerstva bez saglasnosti tog partnera. Takva saglasnost ne može imati oblik općeg izuzetka, nego će se dati u odnosu na namjeravano dostavljanje konkretnih informacija.

Ugovorni organ osigurava da struktura partnerstva i, posebno, trajanje i vrijednost pojedinih faza odražavaju nivo inovacije ponuđenog rješenja i redoslijed aktivnosti istraživanja i razvoja koje su neophodne za razvoj inovativnog rješenja koje još nije dostupno na tržištu. Procijenjena vrijednost robe, usluga ili radova ne može biti nesrazmjerna u odnosu na investiciju potrebnu za njihov razvoj.

3.5.4. Aspekti finansijskog modela u pregovorima

FINANSIJSKI MODEL. Obično razni privatni subjekti i organi vlasti imaju različita očekivanja na početku procesa pregovaranja u smislu konkretnog finansijskog modela ugovora o JPP-u. Veoma je važno za sve strane i potencijalne aktere da u detalje pregovaraju o finansijskim aspektima inicijative za JPP. Time će potencijalni akteri sa dosta svijesti pokušati saznati više o aspektima finansijskog modela u toku pregovora. Finansijski model će u velikoj mjeri zavisiti od studije izvodljivosti, analize novčanog toka i investicija te od matrice rizika, kao i od drugih dodatnih materijala koji su razrađeni u vezi s inicijativom za JPP o kojoj se raspravlja.

Međutim, organi vlasti trebaju pozvati sve potencijalne kandidate iz privatnog sektora da razgovaraju o alternativnim stavovima i koristima raznih finansijskih aranžmana i uslova u cilju realizacije određene inicijative za JPP. Tada su i naknade za usluge predmet ozbiljnih pregovora. Pored toga, organi vlasti trebaju razmotriti sve buduće novčane tokove pored inicijalne investicije i postavljati pitanja o finansijskom modelu JPP-a.

Organi vlasti takođe moraju provjeriti da li je ideja za JPP koju je iznio neki privatni subjekt finansijski ostvariva i zatražiti maksimalnu transparentnost u finansijama. U svakom slučaju, finansijski model mora biti razuman i predmet pregovora strana uključenih u proces.

ULAZNI PODACI I PRODUKTI MODELA. Finansijski model JPP-a će funkcionirati u okviru dogovorenih pretpostavki. Zbog toga se moraju napraviti određene makroekonomske pretpostavke o inflaciji, kamatnim stopama i ukupnoj potrošnji dobara ili usluga koje će se davati. Takođe, potencijalni akteri u JPP-u trebaju biti preokupirani troškovima projektnog preduzeća, troškovima izgradnje (ako ih ima), količinom raspoloživog obrtnog kapitala itd.

U ulazne podatke finansijskog modela moraju biti uključeni svi troškovi za rutinsko, vanredno i krupnije održavanje, kao i svi troškovi životnog ciklusa projekta JPP-a. Tu se mora razgovarati i o porezima, osiguranju, plaćanjima kooperantima (ako ih ima), direktnim i indirektnim troškovima preduzeća za JPP itd.

Produkti koji moraju proizaći iz finansijskog modela odnose se na bilans stanja, bilans novčanih tokova, bilans prihoda i rashoda, prijave poreza, bilans duga, izvještaj o povratu partnerima i na druge dokumente koji će se autentično sačiniti da bi se prikazala posmatrana aktivnost preduzeća za JPP.

Ulazni podaci i produkti finansijskog modela su predmet profesionalnog računovodstva i revizije. U svakom slučaju, finansijski model mora odražavati viziju aktera o postojanju preduzeća za JPP.

FINANSIRANJE TROŠKOVA. Finansijski govoreći, postoje razni troškovi finansiranja projekta JPP-a. Neke od osnovnih vrsta troškova odnose se na vlastite troškove aktera za finansiranje JPP-a, na kredite, naknade za neke agencije, savjetnike itd.

O svim tim troškovima se mora konkretno pregovarati unaprijed, tako da se oni mogu ispravno postaviti unutar finansijskog modela JPP-a.

PROFIL DUGA. U brojnim slučajevima vlastita sredstva potencijalnih aktera inicijative za JPP možda neće biti dovoljna da se preduzeće za JPP pokrene i normalno funkcionira. Ako nedostaju znatna sredstva za finansiranje inicijative za JPP, potencijalni akteri mogu pozajmiti novac od finansijskih institucija i napraviti dug. Zavisno od otplate kamata i vremenskog rasporeda vraćanja pozajmljenog novca, napravit će se profil duga preduzeća za JPP.

Kreditni period (ako ima kredita) će zavisiti od sposobnosti projekta JPP-a da vrati pozajmljeni novac za vrijeme trajanja projekta. Ovo je veoma delikatno pitanje i mora biti predmet rigoroznih izračuna. U ovom slučaju se toplo preporučuju usluge vanjskih savjetnika.

OMJERI POKRIĆA. U finansijama postoje specifični omjeri koji se otkrivaju da bi se pratio finansijski učinak projekta JPP-a. Postoje omjer finansiranja vlastitim sredstvima, omjer dobiti prije oporezivanja uvećane za rashodne kamate i rashodnih kamata, indikatori likvidnosti i brojni drugi indikatori koji su važni za

praćenje i obraćanje pažnje na njih da bi se kontrolirao finansijski učinak projekta JPP-a. Da bi izračunali i analizirali te omjere, potencijalni akteri JPP-a će tražiti specifičnu finansijsku stručnost u cilju objašnjavanja prednosti i mana simuliranih omjera.

ODNOS IZMEĐU OMJERA POKRIĆA, OMJERA FINANSIRANJA VLASTITIM SREDSTVIMA I PROFITABILNOSTI VLASTITOG KAPITALA. Postoji jedan veoma važan omjer: kapitala stečenog zaduživanjem i vlastitog kapitala unutar JPP-a. Pored ovog omjera, omjeri finansijskog pokrića mogu demonstrirati prednosti ili mane investicija u JPP.

Odnosi između omjera pokrića, omjera finansiranja vlastitim sredstvima i profitabilnosti vlastitog kapitala mogu biti prikazani posebnim finansijskim softverom koji računa da li će preduzeće za JPP biti likvidno ili nelikvidno, stabilno/trajnije ili nestabilno itd.

Još jednom napominjemo da odnose između razmatranih finansijskih indikatora možda može razraditi profesionalni finansijski analitičar koga potencijalni akteri mogu angažirati kao pomoć u rasvjetljavanju situacije.

PITANJA RAČUNOVODSTVA I OPOREZIVANJA. Preduzeća obično za svaki obračunski period sačine par dokumenata, npr. bilans uspjeha, bilans stanja, bilans novčanih tokova, da spomenemo samo neke. Smatra se da ti dokumenti pokazuju uspješnost JPP-a i računovodstvene rezultate koji podliježu izvještavanju i koji direktno utječu na sposobnost preduzeća za JPP da plati poreze, kamate i troškove. Ti rezultati pokazuju da li je preduzeće za JPP sposobno za ostanak na tržištu ili ne. Još jednom napominjemo da je ovo polje posebnog stručnog znanja i da potencijalni akteri trebaju zatražiti profesionalne usluge prilikom razgovora o tome da projekt JPP-a bude finansijski ostvariv.

3.5.5. Pravni i institucionalni pregovori

Pitanja zajedničkog poduhvata i projektno preduzeće

U ranijem dijelu teksta je spomenuto da je jedna od zakonskih opcija za ulazak potencijalnih aktera u JPP formiranje zajedničkog poduhvata (institucionalno JPP). Međutim, postoji jedan ključni problem koji se pojavljuje za projektno preduzeće kod razmatranja zajedničkog poduhvata. To je pitanje bavljenja asimetričnim informacijama koje – po prirodi – postoje između partnera u javnom i partnera u privatnom sektoru. Naprimjer, jedan od potencijalnih partnera u zajedničkom poduhvatu JPP-a može imati jasno gledište o tome kako organizirati JPP i pravilno odlučivati o finansijskim i ekonomskim dijelovima JPP-a, ali može postojati jaka razlika u kulturi organizacije kod partnera u privatnom sektoru i onog u javnom sektoru. Ta razlika može postati oštrija imajući u vidu da

postoje i drugi organi vlasti koji mogu npr. intervenirati u ovome ili da banka može odrediti uslove inicijatorima JPP-a.

Pored problema asimetričnih informacija i razlike u organizacijskoj kulturi, treba posvetiti ozbiljnu pažnju i obavezama isključive pripadnosti i povjerljivosti, koje su takođe sastavni dijelovi projektnog preduzeća. Pravila za donošenje odluka i raspodjela vlastitog kapitala u zajedničkom poduhvatu takođe su teze za ozbiljne razgovore.

Imajući sve ove faktore na umu, treba naglasiti da je projektno preduzeće ono koje leži u središtu svih ugovornih odnosa pregovarača u JPP-u.

Formaliziranje rukovodnih odgovornosti u cilju prelaska između jedne projektne faze u drugu

Gledajući životni ciklus JPP-a, projektno preduzeće se često formira u kasnijoj fazi. Ono generalno nema formalnu funkciju koju će obavljati do stvarnih pregovora, podnošenja ponuda i dodjele ugovora o JPP-u. S ove tačke gledišta, formaliziranje rukovodnih odgovornosti može biti urađeno kao preliminarni korak samo u svrhu sačinjavanja „paketa odgovornosti“, kojeg u kasnijoj fazi mogu finalizirati pojedinci koji će biti zaposleni kao visoki rukovodioci, eksperti ili inače dio osoblja.

Zapravo, prelazak između projektnih faza prvenstveno vrše akteri i vanjski savjetnici JPP-a. U praksi može postojati period praznine kad ima visokih rukovodilaca na raspolaganju, ali projektno preduzeće nije osnovano ili kad je projektno preduzeće osnovano, ali nijedan visoki rukovodilac nije odmah zaposlen. Zbog toga je problem formalizacije djelokruga i prirode odgovornosti predmet detaljnih i veoma specifičnih razgovora jer je ljudski faktor od ključne važnosti za uspješnu tranziciju i pokretanje preduzeća za JPP.

Ključno je za organe vlasti da tokom procjene ponuda razmotre da li će planovi za dugoročno upravljanje projektnim preduzećem biti adekvatni za omogućavanje kvaliteta zahtijevane usluge – npr. da li je na jednom mjestu koncentrirana ukupna odgovornost za ukupne odnose u skladu sa ugovorom o JPP-u.

3.6. FAZA ČETIRI – PLAN UPRAVLJANJA UGOVOROM O JPP-U

Faza četiri je izuzetno važna faza za cijeli životni ciklus JPP-a. Naredna ilustracija je naslov iz životnog ciklusa JPP-a koji odgovara Fazi četiri i njenim koracima koji prate cjelokupnu logiku u pitanjima rukovođenja.

Ilustracija 6: Faza četiri – Plan upravljanja ugovorom o JPP-u

FAZA ČETIRI:

PLAN UPRAVLJANJA UGOVOROM O JPP-U

1. Praćenje realizacije projekta, izlaznih usluga i izvršenja ugovora
2. Upravljanje promjenama i varijacijama
3. Održavanje integriteta ugovora
4. Unapređenje jakih odnosa saradnje između strana u projektu
5. Pravedno i efikasno rješavanje projektnih pitanja i sporova

3.6.1. Praćenje realizacije projekta, izlaznih usluga i izvršenja ugovora

Obećanja i realnost

Projektom JPP-a se mogu predvidjeti specifične razvojne karakteristike i planovi održivog funkcioniranja za relevantni period koji se planira. Plan JPP-a utvrđuje vrste aktivnosti koje će se izvršavati, kao i prateće resurse za to. Planirani projekt JPP-a ne samo da ima niz aktivnosti koje će se izvršiti nego i željene datume ulaska na tržište i perioda poslovnih transakcija. U praksi, cilj projekta JPP-a je da omogući takav proizvod/uslugu koji mogu ispuniti potrebe tržišta u ekonomskom (i proizvodno izvodljivom) obliku. Ukupan proces započinje širokim rasponom ulaznih komponenti koje se postepeno rafiniraju uz odabir između njih, čime se stvara manji broj formalnih razvojnih rješenja koja se dalje mogu poticati za brzi ulazak na tržište.

Od suštinske je važnosti da postoje mehanizmi i standardi za kontinuirani monitoring ukupne realizacije projekta, davanja raznih proizvoda/usluga, kao i ukupnog izvršenja ugovora. Zbog toga se mora uspostaviti konzistentan i stalni mehanizam za stvaranje i procjenu alternativa, evaluaciju redoslijeda ključnih odluka i prirodu donošenja odluka, uključujući i pitanja personalne uključenosti i kriterije koji će se koristiti. Postupkom praćenja izvršenja ugovora definira se forum za ponovna promišljanja i preoblikovanja poslovnih aktivnosti u JPP-u. U stvarnosti, uspostavljanje i pokretanje skupa procedura za praćenje unutar preduzeća za JPP stvara arhitekturu za aktivnosti koje se moraju izvršiti da bi projekt JPP-a bio uspješno ostvaren.

Prevazilaženje prepreka

Put ka superiornom razvoju kapaciteta i potencijala preduzeća za JPP često je obilježen zapinjanjima i drugim preprekama. Izgradnja kapaciteta JPP-a zahtijeva promjene ne samo u strukturama i procedurama JPP-a nego u krajnjoj liniji i u ponašanju pojedinaca. Integriran pristup praćenju, ispravljanju i poboljšavanju izvršavanja ugovornih obaveza unutar preduzeća za JPP jeste izgradnja organizacijskih sposobnosti uz stvaranje procesa kojima se uklanjaju prepreke širom preduzeća. Ponekad to uklanjanje prepreka znači uvođenje striktnog kontrolnog praćenja procesa unutar organizacijskih jedinica, a ponekad ponovno razmatranje discipline i etičkog kodeksa unutar preduzeća. Kao i problem nedostatka discipline, prepreke na nivou radnih zadataka mogu proizaći iz disfunkcionalnih stavova ili pogleda. Propust da se preduzmu mjere odražava nedostatak povjerenja u postupke rukovodilaca i kolega unutar preduzeća za JPP. To takođe ukazuje na strah da će nove ideje biti odbijene. Takvi stavovi su posebno ključni u izgradnji kapaciteta i mogućnosti JPP-a, jer veoma mnogo onoga što je bitno u stvaranju izvanrednog učinka uključuje ukupan šablon aktivnosti – procese, strukture, znanje i donošenje odluka.
Iako visoko rukovodstvo ili čak i tim pojedinaca mogu postaviti efikasnu arhitekturu s vrha, uspješan razvoj sposobnosti zahtijeva usaglašenu uključenost, nastojanja i – posebno – inicijativu i kreativnost ljudi širom preduzeća. Sistematska nastojanja da se uči i poboljšava su, naravno, važna, ali takođe mora postojati i široko nastojanje kod običnih zaposlenih da procese JPP-a rafiniraju, pojednostave i učine efikasnijim.

Zbog toga je ključno da rukovodioci JPP-a koji kreću na put unapređenja sposobnosti obrate neposrednu pažnju na ključne odnose u kojima može biti prisutno nepovjerenje. Oni takođe trebaju preduzeti mjere da eliminiraju te barijere nepovjerenja premještanjem zaposlenih i osnivanjem radnih timova tako da ljudi mogu izgraditi odnose koji podržavaju povjerenje, te preduzimanjem neuobičajenih mjera da se potakne kreativnost pojedinca.

Ova razmatranja ukazuju na to da stavovi mogu predstavljati znatne prepreke izgradnji kapaciteta JPP-a. Ali, takođe postoje i sistematski problemi sa poticajima, informacijama i raspodjelom resursa.

Još jedna opcija za prevazilaženje određenih prepreka u poslovanju JPP-a jeste restrukturiranje određenih zadataka da bi se organizacijama koje pružaju podršku preduzeću/projektu JPP-a dali vrijeme i energija za učešće u ključnom otvorenom radu koji će i njihov rad kasnije učiniti efikasnijim. Takođe se može pojaviti potreba za određenim reinvesticijama u cilju proširenja radnog kapaciteta preduzeća za JPP pratećim organizacijama da bi se ostvario znatan napredak u lancu snabdijevanja.

Zbog toga eliminiranje prepreka sa kojima se kapacitet preduzeća za JPP suočava znači da proces izgradnje kapaciteta JPP-a i progresivnog učinka jeste putovanje, a ne destinacija. Ključni problem je ocrtati taj put i redoslijed nastojanja tokom vremena koji će efikasno obuhvatiti prilike i potrebe preduzeća za JPP jer održiv napredak poslovanja u JPP-u zahtijeva i rukovodne sposobnosti i jaku političku volju.

3.6.2. Upravljanje promjenama i varijacijama

Uvidi u projektu JPP-a i učenje kako provesti promjene

Generalno, rukovodioci rade po rukovodnim šablonima i uče iz okvira stjecanja uvida. Odatle obuhvatanje i korištenje znanja zahtijeva promjene u načinu ostvarivanja razvoja. Postoje određene oblasti obuhvatanja znanja. Svaka od tih oblasti – procedure, alati i metodi, procesi, strukture i principi – omogućava preduzeću za JPP da „zapamti“ ono što je naučilo iz realizacije projekta. Te oblasti u fokusu imaju dvije važne uloge. One su mehanizam kroz koji rukovodioci uvode nove sposobnosti i unapređuju učinak razvoja. To je način dolaska promjene u preduzeće za JPP. Ali, te oblasti su takođe i sredstvo koje rukovodioci koriste da bi obuhvatili i sačuvali ono što preduzeće za JPP vremenom nauči o razvoju.

1) *Procedure*. One omogućavaju promjene specifičnog detaljnog redoslijeda aktivnosti ili pravila koje ili rukovodioci ili akteri u JPP-u poštuju. Ove promjene u procedurama bi zahtijevale utvrđivanje kriterija za procjenu prototipova proizvoda/usluga zajedno sa timom za razvoj u preduzeću za JPP te bi uključivale testiranje i analizu tih prototipova proizvoda/usluga koje će se davati.
2) *Alati/metode*. Ova oblast profesionalnog učenja omogućava ekspertima u preduzeću/projektu JPP-a da razviju nove vještine u korištenju specifičnih alata i metoda. Promjena alata/metoda je važna jer prilike za poboljšanja zahtijevaju razvoj novih sposobnosti.
3) *Procesi*. Ovo je važna oblast za fokusiranje koja omogućava promjenu širokog redoslijeda aktivnosti i faza koje čine strukturu razvoja JPP-a. Promjena unutar procesa bi omogućila jačanje integracije funkcija preduzeća za JPP. Ovo je jedna od ključnih prilika za unapređenje davanja proizvoda ili usluge u JPP-u.
4) *Strukture*. U ovom slučaju promjene mogu ići u raznim pravcima, npr. promjena strukture formalne organizacije JPP-a, promjena mjesta koncentracije odgovornosti i promjena geografske lokacije razvojnih aktivnosti. Promjena ovih strukturnih elemenata utječe na prirodu odnosa među funkcijama, kvalitet donošenja odluka i intenzitet potpunosti komunikacije.

5) *Principi*. Promjena pokretačkih principa koji stoje iza preduzeća/projekta JPP-a znači izmjenu ili dodavanje novog skupa ideja i vrijednosti koje se koriste za usmjeravanje odluka u razvoju JPP-a. Jedan od načina da se obuhvati znanje u preduzeću za JPP jeste da se ono kristalizira u princip ili koncept koji se lako može prenositi i koristiti u budućnosti pri suočavanju s analognim odlukama.

Držanje na umu svih ovih faktora učenja u cilju promjena znači da projektu JPP-a treba sistematsko razmatranje koje provodi višefunkcionalni interni tim preduzeća. Ovo je posebno korisno kod reorganizacije JPP-a u cilju traženja boljeg učinka i ostvarive dugoročnije pozicije na tržištu.

3.6.3. Integracija funkcija

Potrebno je mnogo elemenata da se ostvari uspjeh u projektu JPP-a, uključujući pristup tehnologiji, razumijevanje zahtjeva klijenata, stručno znanje i znanje ključnih funkcija te efikasna definicija ključnih koncepata. Međutim, ti elementi su nedovoljni za ostvarivanje izvanrednog uspjeha razvoja projekta JPP-a.

Integracija među funkcijama je od suštinske važnosti za superioran učinak projekta JPP-a u odnosu na dimenzije troškova, vremena i kvaliteta (standarda). Činjenice su da je dominantna struktura funkcionalne prirode u većini preduzeća za JPP, da su iskustvo i profesije zaposlenih ukorijenjeni u funkcijama i da je velika većina poslova koji su potrebni u razvojnim nastojanjima definirana i provodi se preko funkcija povećavaju izazov ostvarivanja stvarne integracije. Nažalost, „međufunkcionalnost“ je često ograničena na aktivnosti komunikacije i koordinacije među funkcijama uz malo ili nimalo utjecaja na aktivnosti na nivou radnih zadataka. Da bi se pomoglo u utvrđivanju neophodne promjene u cilju ostvarivanja znatnih poboljšanja integracije među funkcijama, treba postojati interakcija i odozdo prema dole i odozgo prema gore: odnosno, od zaposlenih i eksperata u projektu/preduzeću za JPP prema rukovodiocima i akterima, i obrnuto. S jedne strane, treba postojati kontinuirani tok komunikacije u oba pravca, a s druge funkcionalna povezanost na horizontalnim nivoima unutar projekta/preduzeća JPP-a. Raspon alata za integraciju funkcija može npr. uključivati: „prijateljska“ rješenja koja idu odozgo prema dole (sa vrha hijerarhijskog nivoa JPP-a ka dnu), tehnike brzog rješavanja problema od strane eksperata (*ad hoc* odluke), upravljanje rizikom, uspješno rješavanje neočekivanih promjena itd.

U rezimeu, centralnu ulogu u integraciji funkcija unutar projekta/preduzeća JPP-a imaju visoki rukovodioci. Njihova uloga je da postave očekivanja i stavove u vezi s ovom vrstom integracije i da mijenjaju inicijative u cilju podrške tome. Odatle visoko rukovodstvo može uraditi mnogo da bi odredilo pravac, a svi

organizacijski nivoi moraju razumjeti prožimanje i dubinu promjena, kao i njihove moguće varijacije koje mogu biti primijenjene u svrhu boljeg učinka JPP-a.

3.6.4. Održavanje integriteta ugovora o JPP-u

Generalno govoreći, ugovor o JPP-u je pravno obavezujući sporazum između dvije ili više strana koje se saglase da obavljaju određene radnje ili da se uzdrže od njihovog obavljanja u sadašnjosti ili budućnosti. U slučaju neuspjeha da se u budućnosti uradi ono što je obećano po dogovoru, može doći do spora oko ugovora o JPP-u.

Elementi ugovora o JPP-u

U sljedećoj listi se ukratko opisuju četiri uslova koja se moraju ispuniti prije postojanja validnog ugovora o JPP-u. Ako bilo koji od tih elemenata nedostaje, neće se ni sklopiti ugovor o JPP-u.

1) *Saglasnost.* Saglasnost da se sklopi ugovor o JPP-u uključuje ponudu i prihvatanje. Jedna strana mora ponuditi sklapanje zakonskog sporazuma, a druga mora prihvatiti uslove ponude.
2) *Protivnaknada.* Sva obećanja koja strane daju za ugovor o JPP-u moraju biti potkrijepljena zakonski dovoljnim i očekivanim protivnaknadama. Protivnaknada je dobijena stvar od vrijednosti, npr. novac ili obećanje.
3) *Sposobnost sklapanja ugovora.* Strane koje sklapaju ugovor o JPP-u moraju imati sposobnost sklapanja ugovora da to i urade, a zakon ih mora priznavati kao lica koja imaju karakteristike koje ih čine stranama koje imaju tu sposobnost.
4) *Zakonitost.* Svrha ugovora o JPP-u mora biti ostvarivanje određenog cilja koji je zakonit i nije protivan javnim politikama.

U tom smislu, veoma važno pitanje je dogovoreno pozivanje na izvršivost ugovora o JPP-u. To je zato što čak i ako su svi gore navedeni uslovi ispunjeni, ugovor o JPP-u možda neće biti izvršiv ako dole navedeni uslovi nisu ispunjeni. Oni se obično spominju kao pozivanje na izvršivost inače važećeg ugovora o JPP-u.

1) *Iskrenost pristanka.* Očit pristanak obje strane (ili svih strana) mora biti iskren. Npr., ako se ugovor o JPP-u sklopi kao rezultat prevare, neprimjerenog utjecaja, greške ili prinude, možda neće biti izvršiv.
2) *Oblik.* Ugovor o JPP-u mora biti u pisanom obliku u skladu sa relevantnim pravnim zahtjevima.

Poštovanje svih ovih elemenata i formalnih uslova za sastavljanje ugovora o JPP-u je preduslov za postojanje validnog ugovora o JPP-u. Svi validni ugovori o JPP-u podliježu izvršenju zbog integriteta uslova i odredbi koje su unesene u službeni jezik ugovora. Još jedno važno pitanje za očuvanje integriteta ugovora jeste jezik kojim je on pisan. Da bi obje ili sve strane na isti način shvatale šta je napisano u ugovoru o JPP-u, ne smiju se unositi dvosmisleni izrazi ni definicije. Ponekad se strane mogu usaglasiti oko sastavljanja ugovora, ali ne i o njegovom značenju ili pravnom učinku.

Izvršenje i okončanje ugovora o JPP-u

Zakonsko okruženje poslovanja zahtijeva utvrđivanje određenog trenutka u kojem strane razumno znaju da su njihove dužnosti pri kraju. Najčešći način za okončanje ugovornih obaveza u JPP-u jeste izvršavanje tih obaveza. Obaveza rada na osnovu ugovora o JPP-u je uslovljena nastupanjem ili nenastupanjem određene okolnosti ili ta obaveza može biti apsolutna.

Postoje određene zakonske karakteristike koje će ovdje biti definirane. Jedan od uslova u ugovoru o JPP-u koji mora biti ispunjen prije nego što se traži izvršenje obaveza na osnovu ugovora jeste prethodni uslov koji prethodi apsolutnoj dužnosti izvršenja obaveza.

Naprimjer, ugovori o osiguranju često preciziraju da određeni uslovi moraju biti ispunjeni prije nego što osiguravajuće društvo mora izvršiti svoje obaveze u skladu s ugovorom.

Kad određeni uslov funkcionira tako da okonča apsolutno obećanje jedne strane da će izvršavati obaveze, on se naziva uslov prekida. Taj uslov nastupa nakon ili je posljedica apsolutne dužnosti izvršavanja obaveza. Kad se taj uslov desi, data strana više ne treba izvršavati obaveze. Npr., ako preduzeće ponudi da osigura određenu licenciranu tehnologiju u okviru projekta JPP-a, ali ne uspije održati licencu, onda nastupa uslov prekida i ugovor se može okončati.

Generalno, prethodni uslovi su uobičajeni; uslovi prekida su rijetki. Zapravo, kad se sačinjava ugovor o JPP-u, prethodni uslovi i uslovi prekida se jednostavno zovu ugovorni uslovi i obaveze. S ove tačke gledišta, uobičajena praksa za ugovor o JPP-u jeste da se okonča ispunjenjem obaveza. Ugovor o JPP-u se okončava onda kada obje (ili sve) strane ispune svoje pojedinačne obaveze obavljanjem obećanih radnji. Zato se ugovor o JPP-u može okončati onda kad se posmatra potpuno izvršenje obaveza. U tom slučaju, strane izvršavaju obaveze tačno po dogovoru. Kad je izvršavanje perfektno, onda se smatra potpunim.

Izrazito navedeni uslovi u ugovoru o JPP-u moraju biti u potpunosti zadovoljeni da bi se potpuno izvršile obaveze. Naprimjer, većina ugovora o JPP-u koji uključuju izgradnju zahtijevaju od izvršioca radova da zadovolji određene specifikacije.

a) Ako su te specifikacije uslovi, potpuno izvršavanje obaveza je neophodno da se izbjegne materijalna povreda ugovora.
b) Ako te specifikacije nisu uslovi i ako izvršilac radova postupi protivno standardima, izvršavanje obaveza nije potpuno.

Povreda ugovora o JPP-u jeste neizvršavanje ugovornih obaveza. Povreda je materijalna ako izvršavanje dužnosti nije bar sadržajne naravi – drugim riječima, ako nema protivnaknade. U ovakvim slučajevima, druga strana se oslobađa izvršenja svojih ugovornih obaveza i ima osnov za tužbu za naknadu štete prouzrokovanu povredom ugovora.

Ako je povreda ugovora manja (nije materijalna), izvršavanje obaveza druge strane se ponekad može odgoditi dok se povreda ne otkloni, ali nema potpunog oslobađanja od izvršenja obaveza. Kad je manja povreda ugovora otklonjena, druga strana mora nastaviti izvršavati preuzete ugovorne obaveze.

Svaka povreda daje pravo drugoj strani da podnese tužbu za štete, ali samo materijalna povreda oslobađa drugu stranu od ugovora o JPP-u. Pored toga, ugovorne obaveze u JPP-u mogu prestati i po sili zakona.

Ove okolnosti uključuju materijalne izmjene ugovora o JPP-u, dešavanje novih zakonskih ograničenja, i nemogućnost ili komercijalnu neizvodljivost izvršenja obaveza.

3.6.5. Unapređenje saradnje između strana u projektu

Dužnosti aktera

Jedna od značajnih karakteristika preduzeća za JPP jeste ta da akteri nisu lično odgovorni za dug preduzeća. Ako preduzeće doživi neuspjeh, oni mogu izgubiti svoje investicije, ali to je generalno granica njihove finansijske odgovornosti.

Međutim, u određenim slučajevima – kao što su prevara, nedovoljno finansiranje preduzeća za JPP ili nemar u postupanju po pravilima preduzeća – sud može zanemariti korporativnu stranu i smatrati aktere lično finansijski odgovornim. Vrijedi napomenuti da su ovakve situacije izuzetak, a ne pravilo.

Akteri mogu pregovarati o jednakom udjelu u preduzeću za JPP ili da jedna od strana postane strana sa većinskim interesom. U tom slučaju, smatra se da ta strana ima fiducijarnu obavezu prema preduzeću za JPP i prema stranama sa manjinskim interesom. Ovo se dešava kada jedan akter (ili par njih koji zajednički djeluju) može izvršavati *de facto* kontrolu nad preduzećem za JPP. U ovakvim situacijama strane sa većinskim interesom duguju fiducijarnu obavezu stranama sa manjinskim interesom.

Ovlaštenja aktera uključuju odobravanje svih temeljnih promjena koje utječu na preduzeće za JPP i izbor upravnog odbora (izvršnih rukovodilaca). U tom smislu, akteri imaju pravo da odobre pravni i poslovni okvir preduzeća za JPP. Stoga su oni ovlašteni da mijenjaju osnivački akt i interne propise te da raspuste preduzeće za JPP.

U svrhu poticanja jakih saradničkih odnosa između strana u preduzeću za JPP, bit će organizirani sastanci aktera, koji se moraju dešavati najmanje jednom godišnje. Pored toga, posebni sastanci se mogu sazivati po potrebi.

Da bi se donosile legitimne odluke, akteri trebaju utvrditi procedure glasanja. Mora postojati propisno obavještenje o vremenu, mjestu, pravilima kvoruma, evidenciji i zapisniku sastanka. Sve formalnosti podliježu korporativnim principima ponašanja aktera.

Akteri mogu imati brojna prava koja mogu uključivati, ali nisu ograničena na:

a) Pravo glasanja,
b) Pravo na inspekciju evidencija preduzeća,
c) Pravo na dobijanje dividendi (po nahođenju članova upravnog odbora),
d) Pravo da podnesu tužbu u ime preduzeća za JPP,
e) Pravo na dobijanje dijela korporativnih sredstava JPP kada dođe do prestanka rada preduzeća za JPP,
f) Ostala prava koja su predmet pregovora.

Kada preduzeće za JPP prestane da radi, a njegovi preostali dugovi i potraživanja budu namireni, preostala sredstva preduzeća se srazmjerno dijele između aktera. Akteri takođe imaju pravo da se obrate sudu i zatraže prestanak rada preduzeća za JPP.

3.6.6. Uloga upravnog odbora, izvršnih direktora i odgovornih lica

Izbor i smjena upravnog odbora JPP-a (ili odgovornih lica preduzeća za JPP), nazvanog takođe i izvršni direktori, ostvaruju se glasanjem aktera.

Odgovorna lica obično rade cijeli mandat; ako njihov rad nije zadovoljavajući, jednostavno neće biti ponovo izabrani u skladu s osnivačkim aktom.

Struktura upravnog odbora JPP-a (zajedno sa strukturom odgovornih lica) predviđena je u osnivačkom aktu ili je utvrđuju osnivači do prvog sastanka aktera. Obično osnivači imenuju prvi upravni odbor. Nakon toga izvršne direktore biraju akteri.

Naknade izvršnih direktora su obično precizirane u osnivačkom aktu JPP-a ili internim propisima.

Upravni odbor obavlja posao održavanjem službenih sastanaka uz vođenje zapisnika. Datumi redovnih sastanaka su obično utvrđeni osnivačkim aktom ili internim aktima preduzeća za JPP. Mogu se sazivati i posebne sjednice uz obavještavanje svih izvršnih direktora. Kriteriji za kvorum variraju od zemlje do zemlje; obično kvorum čini natpolovična većina izvršnih direktora preduzeća. Glasanje se obično mora obaviti lično kod rutinskih pitanja; dovoljan je većinski glas.

Prava izvršnih direktora uključuju:

1) Pravo učešća u upravljanju,
2) Pravo na inspekciju,
3) Pravo na naknadu,
4) Pravo na naknadu štete.

Izvršni direktori su nadležni za:

1) odobravanje krupnih odluka u JPP-u,
2) imenovanje zaposlenih,
3) nadzor nad zaposlenima i poslovanjem preduzeća za JPP,
4) smjenu odgovornih lica i drugih rukovodilaca,
5) utvrđivanje kompenzacijskih paketa za zaposlene,
6) donošenje finansijskih odluka neophodnih za upravljanje poslovima preduzeća za JPP.

Izvršni direktori mogu delegirati neke od svojih odgovornosti izvršnim odborima i/ili odgovornim licima.

Odgovorna lica i druge rukovodioce obično zapošljava upravni odbor. U većini zemalja jedna osoba može imati više od jednog položaja i može biti istovremeno i odgovorno lice i izvršni direktor preduzeća za JPP. Prava odgovornih lica i izvršnih rukovodilaca su definirana ugovorima o zaposlenju.

Izvršni direktori i odgovorna lica imaju obavezu da postupaju u dobroj vjeri, da koriste razborito poslovno prosuđivanje u obavljanju poslova preduzeća i da rade u najboljem interesu preduzeća za JPP.

Ako izvršni direktor ili odgovorno lice propusti da izvršava obavezu dužne pažnje, može odgovarati preduzeću za JPP i akterima za kršenje te obaveze.

Izvršni direktori i odgovorna lica imaju fiducijarnu dužnost da vlastite interese podrede interesima preduzeća za JPP u pitanjima koja se odnose na preduzeće za JPP, a to se naziva dužnost lojalnosti.

Dalje, da bi ispunili svoju dužnost lojalnosti, izvršni direktori i odgovorna lica moraju u potpunosti prijaviti sve potencijalne sukobe između svojih ličnih

interesa i interesa preduzeća za JPP, što se naziva izjava o nepostojanju sukoba interesa.

Izvršni direktori i odgovorna lica preduzeća za JPP lično su finansijski odgovorni za štete i krivična djela koja oni počine. Usto, mogu biti smatrani lično odgovornim za štete i krivična djela koja počine zaposleni u preduzeću za JPP pod njihovim direktnim nadzorom.

Pravilo poslovnog prosuđivanja daje imunitet izvršnom direktoru od finansijske odgovornosti za odluku preduzeća dokle god je ta odluka u nadležnosti preduzeća za JPP i nadležnosti izvršnog direktora da je donese, i da je ta odluka donesena na osnovu informacija, razumna i ima karakter lojalnosti.

3.7. FAZA PET – RAZMATRANJA UGOVORA O JPP-U

Faza pet je ključna za zagovaranje razmatranja ugovora o JPP-u. Ona stavlja naglasak na redovna razmatranja ugovornih odnosa i usađene želje za kontinuiranim unapređenjem. Naredna ilustracija je naslov iz životnog ciklusa JPP-a.

Ilustracija 7: Faza pet – Pregled ugovora o JPP-u

FAZA PET:

PREGLED U CILJU JPP-A

Zagovaranje redovnih razmatranja ugovora i projekta u cilju osiguranja kontinuiranog unapređenja

3.7.1. Redovna razmatranja ugovora i projekta u cilju osiguranja kontinuiranog unapređenja

Jedan od najtemeljnijih elemenata kod sklapanja ugovora o JPP-u jeste kontinuirano unapređenje. Ovaj koncept se primjenjuje i na procese i na ljude koji ih provode. Takođe se primjenjuje i na proizvode. Dalje, koncept kontinuiranog unapređenja se spaja sa filozofijom ukupnog kvaliteta, što je najbolji način da se unaprijede proizvod ili usluga koje daje projekt/preduzeće za JPP.

Da bi se omogućili propisni ugovorni odnosi u JPP-u, treba objasniti strukturu unapređenja kvaliteta u procesu JPP-a pošto se to unapređenje ne dešava samo po sebi. Ono se mora preduzimati na sistematski način, korak po korak.

Da bi preduzeće za JPP ostvarilo kontinuirano unapređivanje, mora biti odgovarajuće strukturirano. Koraci su sljedeći:

1) *Osnovati vijeće za kvalitet.* Vijeće za kvalitet u projektu/preduzeću za JPP ima ukupnu odgovornost za kontinuirano unapređivanje. Osnovna odgovornost vijeća je da pokrene, koordinira i institucionalizira godišnje unapređenje kvaliteta ugovornih odnosa. Od suštinske je važnosti da članstvo u vijeću obuhvata i donosioce odluka na nivou izvršnih rukovodilaca.

2) *Sačinjavanje dokumenta sa odgovornostima.* Svi članovi vijeća za kvalitet, kao i drugi zaposleni koji nisu njegovi članovi moraju razumjeti odgovornosti vijeća. Jedan od prvih prioriteta vijeća je da sačini i podijeli dokument sa odgovornostima karakterističnim za dato preduzeće za JPP. Odgovornosti koje trebaju biti navedene uključuju sljedeće:

    a) Formuliranje osnovne politike kvaliteta JPP-a,
    b) Utvrđivanje standarda i dimenzija poređenja kvaliteta (troškovi zbog lošeg kvaliteta itd.),
    c) Osnivanje tima zaduženog za kvalitet proizvoda/usluge koje će ponuditi preduzeće za JPP/Projekt,
    d) Omogućavanje neophodnih resursa (vrijeme za obuku, troškovi obuke itd.),
    e) Utvrđivanje mjera kvaliteta za praćenje napretka i realizaciju nastojanja na praćenju,
    f) Primjena odgovarajućeg programa nagrada i priznanja.

3) *Utvrđivanje neophodne interne infrastrukture preduzeća za JPP.* Vijeće za kvalitet čini temelj nastojanja preduzeća za JPP na kvalitetu. Međutim, u infrastrukturi kvaliteta ima još toga pored samog vijeća. Ostatak infrastrukture kvaliteta se sastoji od pododbora vijeća kojima se dodjeljuju odgovornosti za određene poslove, timova za unapređenje projekta, rukovodilaca za unapređenje kvaliteta, programa obuke o kvalitetu i strukturiranog procesa unapređivanja.

Akteri JPP-a moraju poštovati navedena tri koraka tokom cijelog postupka u cilju prikupljanja smislenih podataka koji bi se pravilno i blagovremeno unosili u procese donošenja odluka. Zato razvoj strukturiranog procesa redovnog razmatranja projekta JPP-a i uklanjanje ugovornih neusaglašenosti jeste više nego neophodan. S ove tačke gledišta, indikatori efikasnosti, trajanje određene procedure/aktivnosti, potrebna količina prekovremenog rada, uslovi standardizacije određenog proizvoda/usluge samo su neke od stavki koje treba redovno ponovo provjeravati pri realizaciji projekta JPP-a.

Imajući u vidu sva navedena razmatranja, treba naglasiti da je jedan od najboljih pristupa za rješavanje pitanja vezanih za zagovaranje razmatranja ugovora

primjena strategije kojom se pojednostavljuju procesi u projektu/preduzeću za JPP.
Strategija pojednostavljivanja se koristi za povećanje efikasnosti. Ovo se može uraditi raznim tehnikama rada, npr. smanjenjem zaliha, smanjenjem vremena ciklusa davanja usluge, eliminiranjem bespotrebnih koraka. Nakon što se neki proces pojednostavi, svaki korak u njemu ima važnost, doprinosi željenom cilju i dodaje vrijednost.

To da li preduzeće za JPP-a može proći kroz ovu vrstu procedura realizacije bez pomoći nekog konsultanta zavisi od interne raspoloživosti jednog ili više eksperata. Preduzeća za JPP u većini slučajeva koriste stručno znanje vanjskih savjetnika da im pomognu u kreiranju standardnih procedura za poštovanje ugovora tokom vremena. Zato treba postojati čvrsta opredijeljenost najvišeg rukovodstva ili aktera preduzeća za JPP za održavanje ovakve politike redovnog razmatranja svih procesa. Treba jasno shvatiti da su neka razmatranja unutar jedne organizacijske jedinice ili djelimična razmatranja ugovorenih odnosa i evidentiranih rezultata kontradiktorna osnovnoj ideji redovnog punog razmatranja onoga kroz što dato JPP prolazi.

3.8. FAZA ŠEST – FORMALIZIRANJE RUKOVODNIH ODGOVORNOSTI U JPP-U U CILJU PRELASKA IZ JEDNE PROJEKTNE FAZE U DRUGU

Formaliziranje rukovodnih odgovornosti je jedan od ključnih faktora za uspjeh projekta JPP-a. U praksi, radi se o Fazi šest kojom se finalizira i završava životni ciklus JPP-a. Naredna ilustracija je zadnji dio životnog ciklusa JPP-a.

Ilustracija 8: Faza šest – Formaliziranje rukovodnih odgovornosti u JPP-u u cilju prelaska iz jedne projektne faze u drugu

FAZA ŠEST:

FORMALIZIRANJE RUKOVODNIH ODGOVORNOSTI U JPP-U U CILJU PRELASKA IZ JEDNE PROJEKTNE FAZE U DRUGU

Generalno, organi vlasti mogu kanalizirati odvijanje nekog projekta JPP-a kroz ograničeni broj institucija ili raširiti realizaciju i okončanje projekta unutar mnoštva raznih organa i organa vlasti. U slučaju da projekt potpada pod nadležnosti raznih institucija, onda nije neophodno da taj projekt zapošljava veliki broj rukovodilaca raznih sposobnosti. U obrnutom slučaju, organi vlasti moraju tražiti razne sposobne rukovodioce koje će zaposliti. Zbog toga treba biti jasno da ponekad stručno znanje može biti predmet akumulacije i koncentracije u jednoj instituciji (ili u nekoliko njih), ali u drugim slučajevima se stručno znanje

može dobiti iz nadležnih institucija vlasti koje će biti uključene u okončanje projekta JPP-a.

U svakom slučaju, treba postojati direktor projekta JPP-a, koji mora biti zaposlen na puno radno vrijeme. On mora biti sposoban da komunicira sa svim organizacijskim jedinicama u institucijama/organizacijama javnog sektora s jedne strane, a s druge strane sa organizacijskim jedinicama u preduzećima iz privatnog sektora. Njegova glavna uloga je da okupi neophodne tehničke, finansijske, pravne, eksperte za zaštitu okoliša i druge u jedan tim JPP-a koji dobro funkcionira.

Pored toga, direktoru JPP-a mogu pomagati vanjski savjetnici koji će dati stručno znanje i podršku da se stvari pokrenu u ispravnom smjeru i da se poštuje plan okončanja JPP-a.

Organi vlasti mogu – političkom voljom – osnovati posebne organizacijske jedinice za JPP koje bi davale podršku izvršnim rukovodiocima ili inicijatorima JPP-a. Shodno tome, dodatno tehničko i specifično stručno znanje se može dobiti iz takvih organizacijskih jedinica ako je na raspolaganju.

Direktoru JPP-a će takođe trebati puna podrška aktera u JPP-u da bi se održala ostvariva ekonomska veza između interesa aktera i krajnjih korisnika objekta JPP-a. U tom smislu, inicijalni plan u cilju predlaganja, kreiranja i okončanja projekta JPP-a mora biti ispoštovan zajedno sa formalnim pristupima poslovnom razmišljanju i procedurama donošenja odluka.

Tehnike razmatranja se moraju primijeniti nakon završetka doslovce svake faze životnog ciklusa JPP-a u cilju unapređenja tehničkih i operativnih aktivnosti unutar projekta JPP-a. S ove tačke gledišta, sve strane su itekako zainteresirane da naprave konkurentsku tranziciju u doslovce svakoj fazi i svakom koraku životnog ciklusa JPP-a. Rukovodna i organizacijska pitanja će se zasnivati na čvrstoj političkoj volji i argumentima tržišta da bi projekt JPP-a bio ostvariv i održiv tokom vremena. Generalno, ovakve vrste inicijativa se pokreću i preduzimaju putem preliminarnih istraživanja, analiza, konsultacijskih sastanaka itd.

Treba podvući da organi vlasti trebaju biti uključeni i unaprijed tražiti od zainteresiranih inicijatora JPP-a iz privatnog sektora da garantiraju pošten proces upravljanja od strane kvalificiranih visokorangiranih rukovodilaca i eksperata. S ove tačke gledišta, komunikacija i evidencija o urađenom poslu su suštinski važni za uspješno okončanje životnog ciklusa JPP-a. U suštini, treba postojati jak pokretač za kontinuirano unapređenje cijelog procesa, a taj pokretač moraju demonstrirati organizacijske jedinice, rukovodioci, eksperti, konsultanti itd. i iz javnog i iz privatnog sektora. Ovaj razlog je temeljan za uspjeh doslovce svake inicijative za JPP. Preduzeća/projekti JPP-a koji samo održavaju početni koncept unaprijed definiranog *status quo* neće biti u stanju da rade duži period,

što i jeste osnovna ideja iza JPP-a kao alata za dugoročne odnose. Od suštinske je važnosti to znati jer krajnji korisnici mijenjaju svoje potrebe koje nisu statične nego se kontinuirano mijenjaju. Zbog toga projekt/preduzeće JPP-a treba biti predmet kontinuiranog unapređivanja. Smatra se da je posebna karakteristika ovih procesa formalizacije inovativan način razmišljanja jer ono što se smatra inovativnim danas može biti smatrano uobičajenim sutra. S ove tačke gledišta, jedini način na koji se preduzeće za JPP može nadati da se takmiči na modernom tržištu i u modernoj stvarnosti jeste da sebe kontinuirano unapređuje. A tu je rukovodstvo ono koje mora igrati neophodnu ulogu vođenja korištenjem tri pristupa:

- *Održati obimnu komunikaciju* – Komunikacija je obavezna u cilju razmjene informacija, naglaska na ispravan način rađenja stvari i pozitivnog utjecaja na plan za okončanje projekta.
- *Ispravljanje očitih problema* – Problemi se moraju rješavati; oni se moraju rješavati odmah, naučnim pristupom kroz studiranje, analizu, iznošenje argumenata i davanje rješenja; to je jedini način da se uspješno prođe kroz to i u nekim slučajevima napravi iskorak.
- *Osvrt unazad* – Od suštinske je važnosti da se traže uzroci, ne simptomi. Ovo je teško izvesti sa ljudima koji su navikli na površno posmatranje situacije i „gašenje požara“ što je brže moguće bez davanja vremena da se utvrde razlozi za njega.

U zaključku, to je pokretač fer-pleja i kontinuiranog unapređivanja koji može pretvoriti inicijativu za JPP u uspješno preduzeće/projekt.

3.9. SAŽETAK

Ovo poglavlje Vodiča stavlja naglasak na teoretske i na praktične probleme kod sklapanja JPP-a, posmatrane kroz životni ciklus JPP-a.

Visok nivo kompleksnosti u analiziranju i sistematizaciji ranih aspekata životnog ciklusa JPP-a dolazi od regulatornih i institucionalnih promjena zakonske osnove u državi. U nekim zemljama su propisi striktniji, u drugim možda čak ni ne postoje. Zbog toga je ispravno utvrđivanje svih faktora u JPP-u i razumijevanje njihove međusobne zavisnosti i povezanosti pitanje timskog stručnog znanja.

Međutim teoretska analiza životnog ciklusa JPP-a omogućava prevazilaženje fragmentiranog pristupa i podjele stanovišta o datom pitanju JPP-a.

S ove tačke gledišta ovaj vodič brani sistematski i kompleksan pristup iniciranju JPP-a i svih pratećih procesa koji proizlaze iz ugovornih odnosa. Korištenje životnog ciklusa JPP-a je neka vrsta intelektualnog pristupa koji asimilira i

duboko mijenja poslovno okruženje, a u nekim slučajevima pokreće važne izmjene u zakonskom okruženju poslovanja.

Životni ciklus JPP-a unosi nove karakteristike u tradicionalne percepcije načina na koje preduzeća posluju. Ovaj alat povezuje veću prilagodljivost, dinamičnost i elastičnost u ugovornim odnosima između javnih i privatnih aktera u JPP-u. Ako se adekvatno koristi, životni ciklus JPP-a može transformirati opće shvatanje u javnim institucijama i kanalizirati ga u pravcu primjene modernih, fleksibilnih, efikasnih i sigurnih oblika partnerstva u davanju javnih dobara/usluga.

U praksi, ovaj dio Vodiča treba smatrati metodološkim okvirom za objektivan pristup pitanjima i argumentima za i protiv formiranja JPP-a. Ovaj okvir se također može koristiti da se razrade pomoćni analitički i istraživački instrumenti za rješavanje pitanja JPP-a.

Životni ciklus JPP-a transformira ne samo ugovorne odnose i oblik partnerstva između javnih i privatnih aktera nego također društvene i ekonomske posljedice koje to partnerstvo možda može imati za zajednicu. Koncept JPP-a sam po sebi pokreće procese veće institucionalne fleksibilnosti i prilagodljivosti novoj realnosti 21. vijeka, a kao rezultat toga, primjene koncepta JPP-a mogu biti brojne.

Zapravo, životni ciklus JPP-a je moćan alat da se uspješno riješe sadašnji i budući izazovi u javno-privatnim odnosima jer on omogućava strukturiran model osnovnog ekonomskog izbora i racionalnosti – manje ili više institucionalnosti u društvu. Pored toga, ovaj alat odražava fenomene naše moderne realnosti koji su povezani s intenzivnim procesima globalizacije s jedne strane, a sa druge strane informacijskim i komunikacijskim tehnologijama – što potiče primjenu novih modela poslovanja u raznim državama. Ovo tjera organe vlasti da prave novi model zakonskog okvira i državnih i lokalnih propisa o poslovanju da bi osnažili nove poslovne koncepte zajedno sa privlačenjem novih tehnologija i novim razumijevanjem kvaliteta života.

Iako spominjemo na kraju, važno je napomenuti da bi detaljno poznavanje životnog ciklusa JPP-a donijelo koristi i javnim i privatnim akterima u smislu dugoročnog razmišljanja i sagledavanja ukupne slike te zajedničkog osjećaja za saradnju na kooperativan i plodonosan način.

4. UVOD U METODOLOGIJU REALIZACIJE PROJEKATA JPP-A – KORACI DO JPP-A

4.1. JPP – ZA I PROTIV

Različita su mišljenja vezana za realizaciju projekata JPP-a. Postoje razlozi za i protiv, pa ćemo se osvrnuti samo na neke od osnovnih argumenata. Jedan od izvora prava za JPP u okviru pravne tečevine EU su i „Smjernice za primjenu uspješnih JPP-a“ (vidjeti: Metodologija za JPP, „Korišteni propisi“ za sve vrste izvora prava). Ove smjernice govore o sljedećim prednostima projekata JPP-a:

a) Ubrzana gradnja javne infrastrukture – dodjela odgovornosti privatnom sektoru za projektiranje i izgradnju, u kombinaciji s plaćanjem na osnovu izvršenih usluga, omogućuje privatnom sektoru da isporuči kapitalne projekte u kraćim rokovima izgradnje, sanacije, rekonstrukcije, održavanja i sl.,

b) Smanjenje troškova ukupnog vijeka projekta – projekti prema metodi JPP-a daju privatnom sektoru snažnu inicijativu za smanjenje troškova u životnom ciklusu projekta, što je teško postići kod tradicionalnog budžetskog finansiranja,

c) Bolja podjela rizika – u svakom odnosu JPP-a rizici trebaju biti dodijeljeni partnerima koji njima najbolje upravljaju uz najniže troškove, pri čemu je tendencija da privatni partner snosi teret ključnih rizika za vrijeme trajanja projekta JPP-a,

d) Bolji poticaji izvođenju – dodjela rizika realizacije projekta privatnom sektoru treba stimulirati izvođača da poboljša upravljanje i izvođenje svakog dobijenog projekta, što znači poboljšanje kvaliteta usluga, pri čemu dosadašnje iskustvo sugerira zaključak da je kvalitet usluge koji se postiže u okviru odnosa JPP-a bolji nego tradicionalnim načinom nabavke,

e) Stvaranje dodatnih prihoda – privatni sektor ima mogućnost stvaranja dodatnih prihoda od trećih strana korištenjem slobodnih kapaciteta projekta,

f) Proširenje javnog upravljanja – prebacivanjem odgovornosti za davanje javnih usluga na privatni sektor, pri čemu javni sektor djeluje kao regulator (utvrđuje pravila poslovanja kroz ugovor o JPP-u), a svoje kapacitete usmjerava na planiranje usluga i praćenje realizacije projekta.

Protivnici projekata JPP-a najveće probleme vide u asimetriji interesa javnog i privatnog sektora, pri čemu su ciljevi javnog sektora neprofitni, dok su ciljevi privatnog sektora isključivo profitne prirode. Potom, drugi ciljevi ova dva sektora su potpuno različiti, a posebno se to odnosi na sklonost ka riziku koji je izraženiji

kod privatnih operatera. Nadalje, teret plaćanja korištenja infrastrukturnih objekata snose krajnji korisnici, odnosno građani, što može dati negativan stav javnosti prema ovoj vrsti projekata. S druge strane, pored toga što građani plaćaju dodatno korištenje javnog dobra, smanjena su im njihova (naša) demokratska prava kroz različite oblike informiranja, javne rasprave i sl. koji postoje u tradicionalnim oblicima izjašnjavanja prilikom donošenja zakonskih akata. Zanimljiva je i činjenica da u sredinama kao što je BiH ne postoje institucionalni investitori, pri čemu domaći investitori ne mogu realizirati iole zahtjevnije projekte JPP-a. Često se govori da projekti JPP-a nisu ništa drugo nego „puzeća" privatizacija. Međutim, jedan od krajnjih ciljeva svakog projekta JPP-a je povrat javnog dobra u javni domen. Ovo su samo neki od razloga kojima se pokušava destimulirati ulaganje u ovoj oblasti.

4.2. POJAM JPP-A

Pojam javno-privatno partnerstvo nije definiran na nivou EU, i to je opća konstatacija. Ovo je pojam koji se odnosi na oblike saradnje između državnih organa i svijeta preduzetništva, a koji ima za cilj da osigura finansiranje, izgradnju, renoviranje, sanaciju, rekonstrukciju, upravljanje i održavanje infrastrukture, kao i davanje usluga zajedno sa javnim sektorom. Partnerstvo javnog i privatnog sektora u obavljanju javnih usluga i za izgradnju infrastrukture više od zadnje dvije decenije predstavlja uobičajenu praksu u zemljama EU. Ono je postalo nezaobilazan faktor finansiranja javne infrastrukture u pogledu izgradnje, ali isto tako i u pogledu održavanja, sanacije i rekonstrukcije različitih vrsta objekata. Ugovori JPP-a se sklapaju ne samo unutar državnih granica već i na nivou EU, odnosno između privatnih kompanija i institucija EU, i to za poslove koji trebaju donijeti napredak čitavoj Evropi. Tako se u tzv. inovativnim partnerstvima kao javni partner javlja Evropska komisija. Ovo, između ostalog, govori i u prilog tvrdnji da su projekti JPP-a mogući i izvodljivi i kada nema čvrstog zakonodavnog okvira. On je u svakom slučaju poželjan, ali i opći pravni režim obligacija i ugovornog prava uopće daje nam dovoljno osnova za uređenje međusobnih odnosa javnog i privatnog sektora. U onim pravnim sistemima u kojim postoji čvrst zakonodavni okvir za projekte JPP-a neophodan je opći pravni režim obligacija da bi se pravna slika u svemu upotpunila (vidjeti: Metodologija za JPP, 1. DIO – OSNOVNI POJMOVI I SUBJEKTI).

Svrha JPP-a je uključivanje privatnog finansiranja razvoja infrastrukture umjesto tradicionalnog finansiranja iz budžeta. Tokom posljednjih godina fenomen JPP-a se razvio u brojnim područjima djelovanja javnog sektora. Različiti faktori objašnjavaju povećano pribjegavanje projektima JPP-a. Na prvom mjestu su to budžetska ograničenja države u kojima JPP udovoljava potrebi privatnog finansiranja javnog sektora. Potom se ističe veća korist koju pružaju radne metode privatnog sektora. Posebno, razvoj JPP-a je dio šire promijenjene uloge

javnog sektora u davanju javnih usluga koji mijenja ulogu faktora koji direktno daje usluge i postaje organizator, dizajner, regulator i kontrolor.

Projekti JPP-a koji su namijenjeni izgradnji i rekonstrukciji objekata javne namjene na lokalnom, kantonalnom i entitetskom nivou mogu se brže i efikasnije realizirati poticanjem privatnog investitora na zajednički poduhvat sa javnim sektorom.

4.3. NAČELA JPP-A

I u ovoj oblasti postoji kontinuiran zahtjev za dosljednim poštovanjem utvrđenih načela. Sama načela nam daju odrednice kojima se treba rukovoditi prilikom izrade zakonskih i podzakonskih akata, kao i koje su to smjernice koje nam daje politička opcija. Načela će u svemu opredijeliti i konačna zakonodavna rješenja. Uređivanje uslova, načina i postupka dodjele JPP-a i koncesije zasniva se na sljedećim načelima:

a) Načelo zaštite javnog interesa, koje podrazumijeva da je krajnji cilj JPP-a povrat javnog dobra u javni domen, ali i zaštita tog javnog interesa u svakom momentu i fazi realizacije projekata JPP-a,

b) Načelo jednakog i pravičnog tretmana (ravnopravnosti), koje podrazumijeva zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu između učesnika u postupku dodjele ugovora JPP-a i izbora privatnog partnera, kao i obavezu da učesnici u postupku izbora privatnog partnera imaju potpune i tačne informacije o postupku, standardima i kriterijima za izbor privatnog partnera,

c) Načelo srazmjernosti (proporcionalnosti), koje nam ukazuje na to da u svakom momentu prilikom izrade i predlaganja pojedinih zakonodavnih rješenja moramo imati na umu postulat da predloženo rješenje mora imati srazmjeru naspram cilja koji se njime želi postići,

d) Načelo efikasnosti, koje podrazumijeva potrebu izbora optimalnog modela i rješenja koje će dovesti do optimalnih efekata u realizaciji samog projekta JPP-a,

e) Načelo slobodne tržišne utakmice, koje podrazumijeva zabranu ograničavanja konkurencije između učesnika i obavezu prihvatanja svih učesnika čije ponude zadovoljavaju uslove propisane zakonom,

f) Načelo transparentnosti (javnosti) u dodjeli ugovora o JPP-u, pri čemu se dodjela ugovora o JPP-u obavezno vrši putem nekog oblika javnog poziva,

g) Načelo ekonomičnosti, da bi se postupak dodjele ugovora o JPP-u proveo sa što manje troškova i što brže uz uvažavanje svih zakonom propisanih procedura,

h) Načelo zaštite okoliša, koje je zasnovano na načelima opreznosti, preventivnog djelovanja i uklanjanja zagađivanja na samom izvoru, kao i na načelu „zagađivač plaća“, i

i) Autonomija volje ugovornih strana koja obuhvata slobodu ugovornih strana da u skladu sa zakonom, propisima i dobrim poslovnim običajima svoja međusobna prava i obaveze urede po svojoj volji.

4.4. JPP, KONCESIJE I JAVNE NABAVKE

Ovaj dio se odnosi na analizu sličnosti i razlika sljedećih pravnih instituta: JPP-a, koncesija i javnih nabavki. Na državnom planu, u ovoj oblasti postoji evidentna podjela na tri sljedeća pravna instituta:

1) Javne nabavke,
2) Koncesije, i
3) Projekte JPP-a.

Dva pravna instituta (koncesije i JPP) su zakonodavno razdvojena, i to na sva tri nivoa vlasti (BiH, entiteti i BD BiH), dok su javne nabavke regulirane samo na državnom nivou, kao i za nivo vlasti u BD BiH gdje se također primjenjuje Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZJN BiH). Ovi pravni instituti se definiraju i generalnim nazivom javna nabavka, i ovaj pojam obuhvata sva tri pobrojana pravna instituta (javne nabavke, koncesije i JPP).

Sam postupak javnih nabavki odnosi se na postupak javne nabavke robe, usluga ili radova koje provodi ugovorni organ ili sektorski ugovorni organ u skladu s odredbama ZJN BiH i podzakonskih akata (ZJN BiH, član 1 stav 2.). Međutim, javne nabavke se od ostala dva pravna instituta razlikuju u sljedećem:

1) Ugovori o javnim nabavkama se zaključuju na kraći vremenski period, maksimalno kroz okvirni sporazum od četiri godine i samo izuzetno izvan tog perioda, a ukoliko postoje opravdani razlozi u vezi sa samim predmetom javne nabavke (ZJN BiH, član 32 stav 3.).

2) Tradicionalno, predmeti javnih nabavki nisu ono što je i što bi trebalo biti predmet ugovora o koncesijama i JPP-a; ovo se u pojedinim zakonodavnim rješenjima i isključuje.

3) Koncesije i JPP su dugoročni projekti između javnog i privatnog sektora čije trajanje može biti i do 50 godina te su oni skoro uvijek, i u pravilu, dužeg vremenskog karaktera.

4) Pravni režim javnih nabavki poznaje samo odnos naručioca usluga i davaoca usluga, te odnos kupca i prodavca, dok je kod druga dva pravna instituta taj odnos sasvim druge prirode i on je prije svega trajan, odnosno

dugoročan, a može biti i institucionalan i dugoročan (zajedničko privredno društvo i društvo posebne namjene, u daljem tekstu: DPN).

5) Pravni režim javnih nabavki poznaje samo ugovorni odnos, dok pravni režim JPP-a poznaje i institucionalno organiziranje u formi DPN-a i zajedničkog privrednog društva javnog i privatnog partnera.

6) Sam ZJN BiH izričito isključuje ugovore o koncesijama i JPP-u iz režima javnih nabavki (član 10, st. 2. i 3., Izuzeća od primjene odredbi ovog Zakona), čime se odmah steklo određenje o strogoj podjeli između ova tri pravna instituta. Ovo isključenje nije apsolutnog karaktera jer ZJN BiH kaže da se dodjela projekata JPP-a i koncesija vrši prema zakonima kojima se uređuju ova dva sektora. Time se daje mogućnost da se zakonima o JPP i koncesijama predvidi primjena ZJN BiH na ove postupke. Ova mogućnost je u domaćem zakonodavstvu široko iskorištena.

4.5. JAVNI SUBJEKTI – PARTNERI

Javni subjekti se mogu odrediti na različite načine. Generalno posmatrano, to mogu biti subjekti koji su kao takvi određeni zakonodavstvom o JPP-u. Oni se i vežu za neki oblik vlasti i kod njihovog utvrđivanja obaveza je da se primijeni normativno rješenje koje nam dolazi iz pozitivnog zakonodavstva. Ako za primjer uzmemo Zakon o JPP-u RS, javni partner može biti: Republika Srpska, odnosno Vlada RS putem nadležnog ministarstva, javna ustanova koju osniva Vlada, javno preduzeće u većinskom vlasništvu RS, jedinice lokalne samouprave, odnosno općine i gradovi, javne ustanove koje osnivaju jedinice lokalne samouprave i javna preduzeća u većinskom vlasništvu jedinica lokalne samouprave (ZJPP RS, član 6). U Brčko distriktu BiH javni partner je samo Distrikt (ZJPP BD BiH, član 2). U FBiH je predviđeno da to budu jedno ili više javnih organa koja sa privatnim partnerom sklapaju ugovor, ili jedan ili više javnih organa koja su s privatnim partnerom članski povezana u društvo, pri čemu su kao javni organi određeni: Federacija, kanton, grad, općina, javna ustanova osnovana od strane Federacije, kantona, grada ili općine i privredno društvo sa većinskim državnim kapitalom (Nacrt ZJPP FBiH, članak 5).

Javni partneri su pojedini nivoi javne vlasti, a to bi u BiH bili:

1) entiteti,
2) BD BiH,
3) kantoni,
4) gradovi, i
5) općine (vidjeti: Metodologija za JPP, 1. DIO – OSNOVNI POJMOVI I SUBJEKTI).

Pored njih, u javne subjekte (partnere) svrstavamo i preduzeća u većinskom vlasništvu javnog organa. Ko sve spada u krug javnih preduzeća (privrednih društava) određeno je entitetskim zakonima o javnim preduzećima. U Federaciji BiH javno preduzeće, u smislu ovog zakona, jeste preduzeće (pravno lice upisano u sudski registar kao privredno društvo, odnosno javno preduzeće definirano kao takvo posebnim propisom) koje obavlja djelatnosti od javnog društvenog interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima i druge djelatnosti od javnog društvenog interesa), koje zapošljava najmanje 50 radnika, kao i preduzeće u kojem Općina, Grad, Kanton ili Federacija BiH ima udio u vlasništvu u iznosu od najmanje 50% plus jedna dionica, odnosno udio nezavisno od toga kojom se djelatnošću bavi (Zakon o javnim preduzećima FBiH, član 2).

4.6. PRIVATNI SUBJEKTI – PARTNERI

Ono što je bitno za tržišno djelovanje javnih organa kod projekata JPP-a i samih partnerstava jeste, između ostalog, odabir privatnog partnera. Normativni okvir koji uređuje odabir privatnog partnera bio je predmet koordinacije EU na nekoliko nivoa, sa različitim intenzitetom i sa širokom lepezom pristupa koji postoje na državnom nivou, premda je svaki akt javnog organa kojim se dodjeljuju zadaci trećoj strani uređen minimumom osnovnih načela koji proizlaze iz Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Zelenom knjigom o JPP-u je Evropska komisija pokrenula raspravu o najboljem načinu osiguravanja da se JPP može razvijati u kontekstu efikasne konkurencije i transparentnosti. Pošto se čisto ugovorno partnerstvo u Zelenoj knjizi određuje kao čin dodjele javnog ugovora, to se na ugovorne modele JPP-a, posebno na odabir partnera i sklapanje ugovora, primjenjuju Smjernice o javnoj nabavci.

U tom kontekstu kao privatni operateri se mogu javiti svi oblici organiziranja privrednih društava u formama dioničkog društva i društva ograničene odgovornosti. Privredna društva organizirana u oblicima partnerstva (ortakluk), i to društvo neograničene solidarne odgovornosti (javno privredno društvo) i komanditno društvo, u formalnom pogledu bi mogli biti učesnici projekata JPP-a, samo što to nije imanentno njihovoj „poslovnoj filozofiji“ i oblastima (sektorima) u kojima se organiziraju. Ovi oblici organiziranja privrednih društava namijenjeni su porodičnim oblicima organiziranja poslovanja i ne predstavljaju privredna društva kapitalnog tipa. Njihovo poslovanje je karakteristično za mikro i mala preduzeća, kao i za porodično organizirane biznise. U našoj sredini (Bosna i Hercegovina) broj ovih preduzeća naspram društava ograničene odgovornosti i dioničkih društava je zanemarljiv.

Privatni subjekti trebaju biti posmatrani kao oni subjekti koji su u 100% privatnom vlasništvu ili su u mješovitom vlasništvu sa javnim subjektima.

Naravno da će prva situacija biti dominantna. Pod ovim subjektima treba posmatrati subjekte koji su organizirani u skladu sa zakonodavstvom u BiH (entiteti i BD BiH), kao i strana privredna društva koja su organizirana i imaju sjedište izvan BiH prema njihovom državnom zakonodavstvu. Svako drugačije tretiranje inostranih ulagača bilo bi protivno propisima kojima se uređuje režim direktnih stranih ulaganja.

4.7. PODJELA I VRSTE JPP-A

Projekti JPP-a nisu na nivou EU određeni „tvrdim“ zakonodavstvom, što je jedan od razloga za određena nesnalaženja i različite definicije pojedinih pravnih instituta koji dolaze iz ovog sektora. Međutim, ova tehnika je, s druge strane, dobra pošto kreatorima zakonodavnih rješenja daje adekvatnu slobodu u pogledu izbora formi projekata JPP-a. Svo bogatstvo formi se svodi na dvije generalne kategorije:

1) Ugovorni oblici JPP-a, i
2) Statusni oblici JPP-a (vidjeti: Metodologija za JPP, 2. DIO – PODJELA I VRSTE JPP-A).

Oba oblika imaju svoje zakonodavno određenje na nivou države i partneri, kao ugovorne strane, su oni subjekti koji trebaju utvrditi koji im oblik partnerstva više odgovara za realizaciju projekata JPP-a.

Vrste JPP-a

Domaća i uporedna zakonodavna rješenja o JPP-u poznaju dva osnovna modela JPP-a:

1) Ugovorno JPP, i
2) Statusno JPP.

Ugovorno JPP se određuje kao model JPP-a u kojem se međusobni odnos javnog i privatnog partnera uređuje ugovorom o JPP-u. Sam ugovorni model nije zakonodavno određen i on se daje samo u okviru jednog općeg pojma ugovora koji se nerijetko naziva i „javni ugovor“ (*public contract*). Posebno se može govoriti o različitim modalitetima kada je riječ o ugovorima o operativnom upravljanju javnim infrastrukturnim projektom. Ovdje privatni operater sklapa ugovor s društvom koje je u vlasništvu javnog sektora (npr. sektorski organi prema odredbama ZJN BiH) na osnovu kojeg se ostvaruje pravo na upravljanje određenim javnim dobrom, odnosno pravo na ostvarivanje koristi iz eksploatacije i obaveza preuzimanja operativnih rizika. Kod ugovora o operativnom i finansijskom upravljanju privatni sektor upravlja projektom u vlasništvu javnog sektora, ali istovremeno osigurava finansiranje. Sve ove investicije predstavljaju oblike udruživanja privatnog i javnog sektora na

stvaranju nove javne usluge, odnosno izgradnje novog projekta u cijelosti, čime se direktno uvećava i/ili stvara novo javno dobro.

U okviru ove podjele ugovornih JPP-a, kako je već rečeno, javljaju se dva modela projekata JPP-a, i to:

1) Koncesijski model ugovornog JPP-a, i
2) Privatna finansijska inicijativa.

Koncesijski model je uređen posebnim zakonodavstvom u domaćem pravu i ovo rješenje je dosta ujednačeno na svim nivoima vlasti. U regiji postoje i drugačija rješenja koja idu za tim da se jedinstveno urede pravni instituti JPP-a i koncesija (Slovenija, Srbija, BJR Makedonija). Jedino odstupanje u okviru zakonodavnih rješenja u sektorima JPP-a i koncesija (ako ih posmatramo odvojeno u zakonodavnom pogledu, što oni i jesu) jeste postojanje zakona o koncesijama na nivou BiH, kao i Komisije za koncesije BiH.

Privatna finansijska inicijativa predstavlja poseban ugovorni oblik JPP-a u kojem privatni partner finansira, izvodi (gradi), održava i rukovodi javnom građevinom za različite potrebe javnog sektora. Usluge se većim dijelom naplaćuju od javnog sektora, pri čemu privatni partner može izgraditi građevinu u svom vlasništvu prema zahtjevima javnog partnera. Krajnji cilj ovih projekata je zadovoljavanje neke tzv. javne potrebe, pri čemu javni partner plaća korištenje građevine, uključujući i usluge koje daje privatni partner.

Statusno JPP se određuje kao model JPP-a koji je zasnovan na članskom odnosu između javnog i privatnog partnera u zajedničkom privrednom društvu koje je nosilac realizacije projekta JPP-a. Kod ovog oblika JPP-a partnerski odnos se može zasnovati na osnivačkim ulozima u novoosnovanom privrednom društvu ili na otkupu vlasničkih udjela u postojećem privrednom društvu. Postoji i mogućnost da javni partner zaključi ugovor o osnivanju zajedničkog privrednog društava sa DPN-om koje je osnovao izabrani privatni partner isključivo radi provođenja dodijeljenog ugovora o JPP-u.

<u>Ugovorno JPP i ugovorni modeli</u>

Zavisno od stepena uključenosti javnog i privatnog sektora u projektiranje, izgradnju, održavanje, rekonstrukciju, sanaciju, finansiranje, operacionalizaciju, upravljanje, kao i alokaciju rizika kod davanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture, JPP obuhvata različite modele. Različitost tih modela se izražava brojnim skraćenicama koje potječu iz engleskog jezika i koje imaju svaka svoje značenje. Nijedan od modela nije zakonodavno određen, a neki od elemenata pojedinih modela mogu se naći u pojedinim zakonskim i podzakonskim aktima, ali samo kroz definicije pojedinih pojmova koji ulaze u sadržaj JPP-a kao pravnog instituta. Naravno da se pritom ne mogu izostaviti ni modeli koji se odnose na

koncesijske ugovore. I sami izvori „mekanog“ prava EU za JPP nam govore u prilog ove tvrdnje pošto se takvim pristupom željelo postići i bogatstvo formi koje je kreirala poslovna praksa.

Sljedeći modeli se sreću u stručnim prilozima i poslovnoj praksi:

1) **BBO: Buy – Build – Operate (kupi – izgradi – izvedi);** gdje privatni partner kupuje javno dobro, unapređuje ga i njime upravlja, dajući usluge javnom sektoru i/ili krajnjim korisnicima. Istekom ugovorenog roka privatni sektor zadržava svoja svojinska prava nad dobrom javne namjene jer je već kupio to dobro.
2) **BLOT: Build – Lease – Operate – Transfer (izgradi – zakupi – izvedi – prenesi)**; gdje privatni partner gradi javno dobro, potom ga uzima u zakup, ali svojina ostaje u javnom sektoru, a privatni sektor koristeći zakupljeni javni objekt daje ugovorenu uslugu. Istekom ugovorenog roka se posjed nad javnim dobrom vraća javnom partneru.
3) **BOO: Build – Own – Operate (izgradi – posjeduj – izvedi);** gdje privatni sektor gradi i upravlja javnim dobrom u svom vlasništvu, bez obaveze da se imovina prenese javnom sektoru. Kontrolu nad uslugama privatnog sektora najčešće provodi i regulira vlast.
4) **BOOT: Build – Own – Operate – Transfer (izgradi – posjeduj – izvedi – prenesi);** gdje privatni sektor gradi javno dobro po projektima javnog sektora, zadržava ga u svojini i posjedu za ugovoreno vrijeme trajanja aranžmana i koristeći ga daje ugovorenu uslugu. Privatni partner kao davalac usluge naplaćuje naknadu za datu uslugu od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom ugovorenog roka se svojina nad javnim dobrom prenosi javnom partneru bez dodatne naknade.
5) **BOT: Build – Operate – Transfer (izgradi – izvedi – prenesi);** gdje privatni sektor gradi javno dobro po projektima javnog sektora i koristeći ga daje ugovorenu uslugu. Privatni partner kao davalac usluge, ali pod kontrolom javnog sektora, naplaćuje naknadu za datu uslugu od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom višegodišnjeg zakupa se javno dobro vraća javnom partneru.
6) **BUYOOT: Buy – Own – Operate – Transfer (kupi – posjeduj – izvedi – prenesi)**; gdje privatni sektor kupuje javno dobro, koristi ga ugovoreni broj godina i daje uslugu, a istekom ugovorenog roka svojina se bez naknade prenosi na javni sektor.
7) **DB: Design – Build (projektiraj – izgradi);** što znači da privatni sektor osmišljava i gradi infrastrukturu prema specifikacijama javnog sektora, najčešće za fiksnu cijenu, pa je troškovni rizik uglavnom prenesen na

privatni sektor, pri čemu se često smatra da ovi projekti nisu dio spektra JPP-a.

8) **DBB: Design – Bid – Build (projektiraj – pobijedi u nadmetanju – izgradi)**; gdje javni partner određuje zahtjeve projekta, osigurava njegovo finansiranje i projektiranje. Postupkom javne nabavke vrši se izbor najpovoljnijeg privatnog ponuđača koji je odgovoran za izgradnju, pri čemu javni partner daje uslugu, održava objekt i vlasnik je izgrađenog objekta.

9) **DBFO: Design – Build – Finance – Operate (projektiraj – izgradi – finansiraj – izvedi);** gdje privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i finansira realizaciju javnog dobra i uzima ga u dugoročni zakup. Upravlja davanjem usluge i koristi to javno dobro ugovoreni broj godina.

10) **DBFOOT: Design – Build – Finance – Own – Operate – Transfer (projektiraj – izgradi – finansiraj – posjeduj – izvedi – prenesi);** gdje privatni sektor projektira, osmišljava, gradi i finansira provođenje javnog projekta, upravlja davanjem usluge i koristi javno dobro koje je njegova svojina za ugovoreni broj godina. Istekom ugovorenog roka se svojina nad javnim dobrom prenosi javnom partneru bez naknade.

11) **DBM: Design – Build – Maintain (projektiraj – izgradi – održavaj);** gdje privatni sektor, po zahtjevima i specifikacijama javnog sektora, projektira, gradi i održava infrastrukturu, najčešće uz unaprijed ugovorenu fiksnu cijenu, čime se rizik troška i rizik kvaliteta i održavanja izgrađenog objekta prenosi na privatni sektor.

12) **DBO: Design – Build – Operate (projektiraj – izgradi – izvedi);** gdje privatni sektor, po zahtjevima i specifikacijama javnog sektora, projektira i gradi javno dobro, najčešće po fiksnoj cijeni, a finansiranje i troškove finansiranja snosi javni sektor. Po završetku gradnje, privatni partner uzima objekt u dugoročan zakup i koristeći ga daje ugovorene usluge.

13) **FO: Finance Only (privatno finansiranje);** gdje privatni sektor, a to su najčešće banke i fondovi, neposredno finansiraju izgradnju javne infrastrukture, pri čemu svi troškovi finansiranja idu na teret javnog sektora, koji snosi i sve rizike u vezi s izgradnjom i eksploatacijom.

14) **LDO: Lease – Develop – Operate (zakupi – razvij – izvedi);** gdje privatni partner uzima javno dobro u zakup, tehnološki i funkcionalno ga razvija, unapređuje i upravlja njegovim daljim korištenjem.

15) **OL: Operation License (operativna licenca);** gdje privatni sektor dobija dozvolu od javnog sektora da daje javnu uslugu, najčešće ograničenog trajanja.

16) **OM: Operate – Maintain (izvedi – održavaj);** gdje privatni sektor na osnovu ugovornih uslova daje uslugu koristeći javna dobra ili javnu imovinu, pri čemu svojina ostaje u rukama javnog sektora. Po svojoj prirodi ovaj model predstavlja poznate *outsourcing* ugovore.

Institucionalno JPP i zajedničko privredno društvo

Statusno JPP predstavlja oblik ustanovljavanja odnosa JPP-a osnivanjem zajedničkog privrednog društva čiji su osnivači javni i privatni partner. Ovaj oblik partnerstva javnog i privatnog sektora može se vršiti i stjecanjem udjela privatnog partnera u osnovnom kapitalu postojećeg privrednog društva, čiji je jedini član do tada bio javni partner. Prednosti primjene statusnog JPP-a ogledaju se u mogućnosti javnog partnera da učešćem u organima zajedničkog privrednog društva ostvaruje neposredan nadzor nad razvojem i realizacijom projekata JPP-a i dodatno stječe iskustvo u realizaciji ove vrste projekata, uz adekvatnu podršku privatnog partnera.

Za primjer dobrog uređenja ovog modela JPP-a možemo uzeti slovenački zakon o JPP-u koji određuje da do nastanka statusnog JPP-a može doći:

a) osnivanjem pravnog lica,
b) prodajom udjela javnog partnera u javnom društvu ili drugom pravnom licu javnog ili privatnog prava,
c) kupovinom udjela u pravnom licu javnog ili privatnog prava dokapitalizacijom, ili
d) na drugi, pravno i činjenično srodan i primjeren način (Zakon o javno-zasebnom partnerstvu Slovenije, član 96).

Za uspostavu JPP-a nije dovoljno samo osnovati zajedničko pravno lice (društvo), odnosno stupiti u člansku strukturu postojećeg pravnog lica, već javni partner mora prenijeti izvođenje prava i obaveza koje proizlaze iz JPP-a na izvođača statusnog JPP-a, odnosno na novoosnovano ili postojeće privredno društvo koje je formirao privatni partner za upravljanje projektom JPP-a (DPN). Ovaj prijenos se ostvaruje sklapanjem ugovora o statusnom partnerstvu između javnog i privatnog partnera. Ovaj osnivački ugovor mogu zaključiti javni partner i DPN koje je osnovano od strane privatnog partnera radi upravljanja projektom JPP-a i koje je u potpunosti pod njegovom kontrolom.

Drugi način za nastanak statusnog JPP-a predstavlja stjecanje udjela u osnovnom kapitalu postojećeg privrednog društva od strane privatnog partnera. Privatni partner stječe poslovne udjele u postojećem privrednom društvu (javno preduzeće) u kojem je jedini član do toga trenutka javni partner. U postojećem privrednom društvu privatni partner može steći dio postojećih udjela koje otuđuje javni partner ili može steći nove udjele u privrednom društvu koje ih izdaje u slučaju povećanja osnovnog kapitala. Na taj način u člansku strukturu

postojećeg privrednog društva uz javnog partnera stupa i privatni partner. Ovakvih primjera strukture osnovnog kapitala gdje su vlasnici javni i privatni subjekti imamo u BiH, i to u slučajevima privatizacije. Ovo rješenje je bilo posljedica zakonodavnih rješenja vezanih za privatizaciju i ne može se smatrati pravim oblikom JPP-a nego je posljedica trendova potrebe provođenja privatizacije državnog (društvenog) sektora zemalja u tranziciji.

4.8. OSNIVANJE DRUŠTVA POSEBNE NAMJENE (DPN)

Društvo posebne namjene predstavlja zasebno privredno društvo koje se osniva radi upravljanja projektom JPP-a. Postoje različiti nazivi i skraćenice za ovaj oblik organiziranja u literaturi i poslovnoj praksi. Tako se koriste pojmovi:

a) SPV (Special Purpose Vehicle),
b) SPV (Single Purpose Vehicle),
c) SPC (Single Project Company),
d) SPE (Single Project Entity),
e) PC (Project Company),
f) OC (Owning Company),
g) CP (Cogeneration Company) i
h) DPN (društvo posebne namjene),

Bez obzira koji termin koristimo, bitno je znati da se radi o društvu koje može obavljati samo djelatnost upravljanja dodijeljenim projektom JPP-a. Ovo DPN osniva isključivo privatni partner koji je izabran za ugovornu stranu javnom partneru za realizaciju projekta JPP-a. Ovo društvo je pod punom kontrolom privatnog partnera. Osnivanje DPN-a se može utvrditi i kao ugovorna obaveza privatnog partnera. Razlozi za konstituiranje ove obaveze mogu biti finansijske i računovodstvene prirode. Javni partner može izraziti želju da se kontrola poslovanja javnim dobrom na osnovu ugovora o JPP-u vrši sa jednog mjesta, te da se vrijednost javnog dobra vodi u poslovnim knjigama privatnog partnera sve vrijeme trajanja ugovora. Ovako formirano DPN može sa javnim partnerom osnovati zajedničko privredno društvo. Znači da osnovni ugovor o JPP-u zaključuju, kao ugovorne strane, javni partner i privatni partner. Privatni partner osniva DPN koje je pod potpunom kontrolom tog privatnog partnera. Ovako osnovano DPN može stupiti u ugovorni odnos sa vlašću (javnim partnerom) i osnovati zajedničko privredno društvo. U pogledu upravljanja ovim privrednim društvom primjenjuju se pravila koja dolaze iz općeg pravnog okvira vezano za rad i osnivanje privrednih društava (vidjeti: Metodologija za JPP, 2.4. Osnivanje društva posebne namjene).

4.9. PREGLED MOGUĆIH OBLIKA JPP-A

Izloženi su brojni oblici i modeli projekata JPP-a, ali se oni mogu grupirati u nekoliko osnovnih oblika saradnje (partnerstva) javnog i privatnog sektora. Više puta je rečeno da svi oni predstavljaju rezultat poslovne prakse koja, nažalost, nije prisutna na našem ekonomskom prostoru. Stoga govorimo o sljedećim grupama (oblicima) JPP-a i koncesija u ugovornom pogledu:

1) Ugovori o upravljanju (*management contracts*) pojedinim privrednim društvima,
2) Ugovori o davanju usluga (*service contracts*), kojima privatni sektor preuzima davanje neke usluge u ime ili za račun javnog sektora,
3) Ugovori o najmu (zakupu) javnih dobara (*lease agreements*), kojima javni sektor daje javnu imovinu privatnom partneru na korištenje, a privatni partner unajmljenu (zakupljenu) imovinu koristi i najčešće je tehnološki i funkcionalno razvija i usavršava,
4) Ugovori o zajedničkom ulaganju (*joint venture agreements*), kojima javni i privatni sektor osnivaju zajednički poslovni subjekt (najčešće posebno privredno društvo) radi provođenja nekog projekta, a visina i način ulaganja i raspodjela rizika se definiraju ugovorom,
5) Koncesijski ugovor – „izgradi-izvedi-prenesi“ (BOT), kojim javni sektor dio svojih prava ili obavljanje određene djelatnosti prenosi na ugovoreni rok u sferu odgovornosti privatnog partnera, i
6) Privatna finansijska inicijativa (*Private Finance Initiative – PFI*) – kao oblik JPP-a koji po svojim karakteristikama spada u tip ugovora „projektiraj–izgradi–finansiraj–izvedi“ (DBFO). Pod ovim oblikom partnerstva poznati su još i prethodno spomenuti modeli, npr. „izgradi – posjeduj – izvedi – prenesi“ (BOOT), „projektiraj – izgradi – finansiraj – posjeduj – izvedi – prenesi“ (DBFOOT) itd.

I kod ove podjele bitno je naglasiti da postoji sloboda izbora oblika realizacije projekata JPP-a. Sami partneri, kao ugovorne strane, slobodno raspolažu svojim pravom u pogledu izbora optimalnog modela JPP-a.

4.10. ODABIR PROJEKATA JPP-A

Odabir projekata JPP-a predstavlja izuzetno složenu i značajnu fazu. Osnovno je pitanje na kome je ovdje inicijativa. Inicijativa može biti uzajamna, od strane javnog i/ili privatnog partnera (operatera). Međutim, zakonodavna rješenja su u većini slučajeva izričita u pogledu da se inicijativa u oblasti JPP-a zadržava samo za javni sektor. Ovo ne isključuje mogućnost da se pojavi neki oblik inicijative iz drugih sektora u smislu stručnih preporuka ili nekog sličnog oblika inicijative. Ta

inicijativa bi mogla poteći od poslovne zajednice, udruženja poslodavaca, privrednih komora, strukovnih udruženja i sl. Opće je pravilo da sektor JPP-a ne poznaje samoinicijativnu ponudu. Već je konstatirano je da samo dva oblika vlasti u BiH poznaju samoinicijativnu ponudu u okviru projekata JPP-a (ZJPP Posavskog kantona, član 15, stav 1, tačka 4 i ZJPP Kantona 10, član 5). Ovakvo rješenje je predvidio i Nacrt ZJPP FBiH (član 23).

4.11. ODABIR PRIVATNOG PARTNERA

Odabir privatnog partnera može se odvijati u dvije faze. Prva faza bi bila dodjela ugovora putem režima javnih nabavki koja se odvija u fazi osmišljavanja projekata JPP-a. Naime, da bismo došli do faze raspisivanja tendera, odnosno dodjele projekta JPP-a, potrebno je utvrditi šta će biti predmet tendera. Stoga se kroz postupke javnih nabavki može (treba) raspisati tender, prema odredbama ZJN BiH, za sljedeće:

a) sektorske analize,
b) dizajniranje kompletne strukture projekta JPP,
c) dodjelu pojedinih specijalističkih ugovora (projektiranje, izbor konsultanata, svi ugovori iz oblasti građenja i sličnih radova),
d) dodjelu ostalih, tzv. pratećih ugovora,
e) ugovore koji se odnose na finansijske usluge, i
f) ostale ugovore (vidjeti: Metodologija za JPP, 3. DIO – ODABIR PROJEKATA JPP-A).

U vezi s nekim od pobrojanih ugovora koje naručuje javni partner, postoji obaveznost primjene ZJN BiH, i to nekog od zakonom propisanih postupaka. Izbor vrste postupka zavisit će od predmeta konkretne javne nabavke (roba, usluge, građevinski radovi) kao i vrijednosti samog ugovora koji se treba dodijeliti. Dodjela „glavnog“ (osnovnog) ugovora o JPP-u može se vršiti na dva načina:

a) kroz pravni režim javnih nabavki prema odredbama, u našem slučaju, ZJN BiH, ili
b) putem posebnih odredbi, bilo samim zakonom o JPP-u ili posebnim podzakonskim aktom za koji je ovlaštenje za donošenje predviđeno samim zakonskim aktom o JPP-u.

Izbor jednog od ova dva oblika dodjele ugovora u svemu je zakonit i na javnom sektoru je izbor modela dodjele ugovora.

4.12. RIZICI PROJEKATA JPP-A

Pojam rizika se obično veže za prirodu događaja na koji se rizik odnosi. Tako se pod pojmom rizika može navesti sljedeće: šansa da se ostvari gubitak ili šteta;

neizvjesnost; neizvjesnost gubitka; statistička šansa; vjerovatnoća gubitka; mogućnost gubitka; disperzija stvarnog od očekivanog; mogućnost neželjenog događaja; okolnosti ili uslovi postojanja neželjenog događaja; vjerovatnoća da se očekivani rezultat neće dogoditi; vjerovatnoća veće štete od očekivane; fizički, moralni ili socijalni hazard; šansa loše posljedice; izloženost lošem ishodu; izloženost šteti; izloženost gubitku; iznos potencijalnog gubitka; izloženost šansi štetnog događaja; vjerovatnoća da će se, ili neće, ostvariti planirani finansijski pokazatelji; vjerovatnoća da će izlazni parametri biti drugačiji od očekivanih. Jedna od akcija koje ljudi preduzimaju u području privrede je investiranje. Investicije predstavljaju određeno ulaganje vrijednosti u sadašnjosti da bi se postigli određeni ekonomski učinci u budućnosti.

Definiranje rizika uvijek zavisi od više faktora i posebno od vrste projekata JPP-a. Postoje brojne i različite podjele rizika, kao i podjele rizika sa različitih aspekata. U sektoru izgradnje i/ili održavanja infrastrukture jedna od podjela rizika je sljedeća:

1) Rizici lokacije (položaja) su rizici povezani sa svojinom, pristupom, prikladnošću položaja uključujući položajne uslove zemljišta, okruženje, vrstu svojine, nasljedstvo i planski uslovi (regulacioni planovi), dozvole, razne saglasnosti.
2) Rizik projektiranja, izgradnje i dodjele vođenja posla (operative) čine rizici da projektiranje i izgradnja infrastrukture neće postići željene ciljeve, da će doći do kašnjenja (zbog nestručnosti, vremenskih prilika, obustave rada, promjene cijena na tržištu i sličnog) ili da će troškovi projektiranja i izgradnje preći planirane troškove. Najveći broj tih rizika dodjeljuje se privatnom sektoru pomoću mehanizama kao što su specifikacija proizvoda i način da se plaćaju završni radovi, i
3) Rizik operative i održavanja, pri čemu se pod tim podrazumijevaju rizici da operativa (vođenje posla) i održavanje infrastrukture koštaju više ili da su ti poslovi teži od planiranih (npr. problemi sa *inputima*, izgradnjom, stručnim znanjem, održavanjem ili s načinom korištenja objekata i drugo).

Rizici se mogu i grupirati, pa tako osnovne logične grupe rizika kod projekta u JPP-u mogu biti sljedeće:

a) rizici vezani za proces izgradnje javnog objekta,
b) rizici vezani za proces održavanja i zamjene javnog objekta,
c) rizici vezani za ostvarivanje prihoda od prodaje javnih usluga,
d) rizici vezani za izvore finansiranja projekta u JPP-u,
e) ostali rizici projekta u JPP-u (vidjeti: Metodologija za JPP, 3.2. Rizici projekata JPP-a).

4.13. NAČINI REALIZACIJE PROJEKATA JPP-A

Iz prethodnog dijela vidljiv je značaj komparatora troškova javnog sektora samo u osnovnom. Stoga nije preporučljivo da se bez njegove izrade krene u postupak dodjele ugovora JPP-a. Naime, tek kada dobijemo odgovor na pitanje kako ćemo finansirati konkretnu javnu potrebu, možemo preći na provođenje konkretnih procedura izrade studije izvodljivosti (opravdanosti), a potom dodjele ugovora.

Dva su načina financiranja javnih potreba:

1) tradicionalnom metodom,
2) korištenjem pogodnosti projekata JPP-a.

U osnovnom, kod tradicionalnog modela javni organ određuje sve neophodne parametre kao što su tehničke specifikacije građevine i direktno je uključen u proces projektiranja i građenja kao investitor. Po preuzimanju građevine nastavlja upravljati stečenom imovinom u ulozi vlasnika, odnosno upravlja građevinom i pritom preuzima sve rizike, npr. nekvalitetno izvedenih radova iz perioda projektiranja i izgradnje ili rizik raspoloživosti građevine.

U modelu JPP-a javni organ preuzima ulogu naručioca usluge te definira obim, vrstu i standarde izgradnje, odnosno kvalitet usluga koje privatni partner treba isporučiti. Ovdje privatni partner preuzima ulogu investitora koji se u pravilu kreditno zadužuje, ali i vlasnika u provođenju cjelokupnog projekta te tokom upotrebe građevine isporučuje ugovorene usluge javnom partneru kao naručiocu.

4.14. MODALITETI FINANSIRANJA I SREDSTVA OBEZBJEĐENJA PROJEKTA JPP-A

Finansiranje projekata JPP-a je suštinski drugačije u domenu rizika i finansija. Privatni partner je odgovoran za početno finansiranje projekta, održavanje i isporuku povezanih usluga za vrijeme trajanja ugovora. U zavisnosti od vrste ugovora, javni partner ustupa javne objekte i/ili usluge bez obaveze početnog finansiranja koju je preuzeo privatni partner. Investirana sredstva privatni partner naplaćuje iz naknade (od krajnjih korisnika ili u tranšama od javnog partnera) i nema pravo povećavanja naknade da bi pokrio rizike koje je sam preuzeo, s obzirom na to da on treba predvidjeti rizike izgradnje, finansiranja, raspoloživosti izvora i potražnje. Jedan tipičan infrastrukturni projekt zasnovan na modelu JPP-a uvijek zahtijeva visoke početne troškove, troškove rada i potom troškove održavanja.

U cilju obezbjeđenja finansiranja dugom prilikom osnivanja projektne kompanije, investitori nude povjeriocima prioritet u plaćanju iz novčanog toka projekta i svjesni su činjenice da će sami primati samo povrat na vlastite investicije, i to tek

nakon otplate obaveza povjeriocima. Obje strane se očigledno nalaze u poslovnom riziku u kojem dozu neizvjesnosti pojačava dugo trajanje projekata JPP-a. Očito je da investitori snose najveći finansijski rizik u projektu te srazmjerno tome nastoje uživati i najviši povrat po uspješnom provođenju projekta. Ključni investitori su osnivači (vlasnici) projektne kompanije, odgovorni za razvoj i upravljanje projektom, a poznati su još i pod nazivom sponzori. Sponzori imaju ključnu ulogu za uspjeh projekta i može se reći da su vlasnici projekta na ugovoreni period. Ovo znači da će povjerioci pažljivo proučiti sponzore prije nego što im pozajme sredstva. To su tzv. ugovori o podređenom zajmu (kada je podređeni dug, ili tzv. mezanin ili srednjoročni dug, sastavni dio strukture izvora finansiranja). Te zajmove odobravaju sponzori projekta i/ili treća strana (vidjeti: Europski centar znanja za javno-privatno partnerstvo, Priručnik za pripremu projekata JPP-a, Zagreb, 2010, str. 44). S obzirom na prioritet isplate, kapital je očito najniže rangiran izvor finansiranja. Ostatak neto dobiti projektne kompanije isplaćuje se sponzorima u vidu dividendi ili naknade u vidu udjela u vlasništvu. Izvor finansiranja ustupljen od strane sponzora je u pravilu upisani ili vlasnički kapital koji se u cijelosti mora uplatiti u novcu. Posebno je važno naglasiti da kapital spada u izvore koji su u projektu prisutni od samog početka projekta JPP-a pa sve do prijenosa vlasništva između privatnog i javnog sektora.

Posebno pitanje u okviru ovog poglavlja predstavljaju sredstva obezbjeđenja. U odnosu na klasična sredstva obezbjeđenja plaćanja, ovdje se javljaju nešto složeniji oblici obezbjeđenja izvršenja garantiranih usluga, odnosno isporučenih dobara. Dvije su vrste sredstava obezbjeđenja:

1) sredstva obezbjeđenja javnog sektora, i
2) sredstva obezbjeđenja privatnog sektora.

Nije baš pogodno definirati sredstva obezbjeđenja koja treba isporučiti javni sektor. Ona se mogu kretati u različitim pravcima, ali je očigledno da to pitanje uveliko zavisi u kojoj mjeri se može javni sektor opteretiti nekim sredstvom obezbjeđenja na javnom dobru ili na dobru u općoj upotrebi. Pošto ova dobra ne mogu biti predmet vlasništva, nisu podobna ni da budu predmet izvršenja.

Što se tiče privatnog sektora, brojni su modaliteti pribavljanja sredstava obezbjeđenja. Ona se kreću u širokom dijapazonu:

a) obezbjeđivanje kolaterala na njihovoj postojećoj imovini,
b) obezbjeđivanje kolaterala na budućoj imovini (pokretnoj i nepokretnoj) koja treba biti predmet projekta JPP-a,
c) obezbjeđivanje bankarskih garancija,
d) zaključivanje polisa osiguranja koje mogu biti vinkulirane, i

e) drugi instrumenti (vidjeti: Metodologija za JPP, 3.5. Finansijska konstrukcija i sredstva obezbjeđenja).

4.15. PROCEDURE VEZANE ZA DODJELU PROJEKATA JPP-A

Procedure u projektima JPP-a su izuzetno kompleksne. One podrazumijevaju različite oblike saradnje javnog i privatnog sektora pošto su određene procedure koje se vezuju za postupanje javnopravnih subjekata propisane imperativnim normama. Ovdje se procedure spominju samo uopšteno iz razloga što je ovom dijelu, kao i monitoringu posvećeno Poglavlje br. 6 Vodiča za obuku).

Generalno, sve procedure se mogu posmatrati iz dva ugla:

1) procedure koje se odvijaju prije dodjele projekta JPP-a, i
2) procedure koje su u direktnoj vezi sa samom dodjelom projekta JPP-a.

Kako ćemo vidjeti, različita su uporedna rješenja, kao i rješenja u domaćoj praksi i zakonodavstvu. Većina rješenja u domaćoj zakonodavnoj praksi preferira procedure dodjele ugovora kroz pravni režim javnih nabavki, za šta ima argumenata za i protiv. U okviru ovog dijela projekta bit će obrađene samo procedure (radnje) koje su definirane projektnim zadatkom, a to su procedure takmičarskog dijaloga, konkursa za izradu idejnog rješenja i procedure vezane za inovativna partnerstva. S obzirom da se dodjela pojedinih dijelova projekta JPP-a (ugovora koji su u funkciji pripreme dodjele projekta JPP-a) može vršiti i putem konkurentskog zahtjeva, i on će biti uvršten u postupke dodjele (vidjeti: Metodologija za JPP, 4. DIO – PROCEDURE VEZANE ZA DODJELU PROJEKATA JPP-A).

4.16. UGOVOR O JPP-U

I ovaj dio Vodiča za obuku će biti posebno obrađen, te se isto kao i za prethodno poglavlje daju samo osnove ovog pravnog instituta. Projekcije ugovora se odnose na sve faze vezane za postupke planiranja, predugovaranje, ugovaranje i cjelokupno provođenje ugovora o JPP-u. One u sebi sadrže u procesnom pogledu više faza. Ugovor je dvostrani pravni posao koji nastaje slobodnim izražavanjem volje najmanje dvije strane. U oblasti JPP-a postoji više ugovora koji imaju karakter obaveznopravnih ugovora (obligacioni ugovori). Ovi ugovori se obavezno zaključuju u pisanoj formi koja je u ovim slučajevima potrebna *ad solemnitatem* i *ad probationem*, odnosno u svrhu postojanja (forma je bitna) i u svrhu dokazivanja. Dvostrani pravni poslovi su poslovi kojima se zasniva obligacionopravni odnos, a u te ugovore spada i ugovor o JPP-u, koji je osnovni ugovor sklopljen između javnog i privatnog partnera, ili javnog partnera i DPN-a, kojim se u svrhu realizacije projekta JPP-a uređuju međusobna prava i obaveze ugovornih strana.

Ono na šta se mora paziti prilikom izrade ovih ugovora je činjenica da se ugovorom stvaraju prava i obaveze za ugovorne strane, dakle za one pravne subjekte koji su sklopili ugovor i čijom je voljom ugovor nastao. U slučaju ugovora o JPP-u, radi se o javnom partneru s jedne strane te s druge strane privatnom partneru ili DPN-u koje je osnovao odabrani najpovoljniji privatni ponuđač na tenderu. Jedna od osnovnih karakteristika odnosa JPP-a je ta da je interes učesnika u tom odnosu izražen ispunjenjem preuzetih obaveza koje u sebi nose javnopravni element. Ugovor o JPP-u je ugovor koji se sklapa na dugoročan period, pa time ima ograničeno trajanje koje zavisi od odluke javnog organa na koji se vremenski period sklapa, odnosno dodjeljuje ugovor. Razumljivo je stoga da je pitanje prestanka obligacionopravnog odnosa (ugovora) mnogo važnije kod ove vrste ugovora pošto prestanak (istek) ovog ugovora dovodi do aktiviranja obaveze privatnog partnera da prenese javno dobro javnom partneru.

Za realizaciju cjelokupnog projekta JPP-a potrebno je sačiniti više različitih ugovora. Složenost modela projekta JPP-a dovodi do toga da i ugovorne forme i pravne konstrukcije mogu biti izuzetno složene. U određenom broju slučajeva, možda i u većini, to će biti neimenovani ugovori poslovnog i obligacionog prava. Naravno, javljaju se obavezno i imenovani ugovori kao npr. ugovor o građenju, ugovor o djelu, ugovor o licenci, ugovor o mandatu (nalogu) i drugi. Neki od njih će biti još spomenuti, ali se mora reći da ne postoji jedan jedinstven obrazac jer svaki projekt JPP-a zaslužuje i zahtijeva poseban pristup (vidjeti: Metodologija za JPP, 5. DIO – UGOVOR O JPP-U).

4.17. UPRAVLJANJE (MENADŽMENT) UGOVOROM

Upravljanje ugovorom o JPP-u predstavlja izuzetno važnu fazu provođenja postupaka JPP-a. Oblici i metode upravljanja zavisit će od vrste projekta JPP-a i ugovornih rješenja. Upravljanje projektom JPP-a relevantno je u svakoj fazi ugovora, a upravljačke faze se mogu podijeliti na sljedeći način:

a) Upravljanje u pripremnoj fazi,
b) Upravljanje u fazi dodjele ugovora JPP-a,
c) Upravljanje u toku provođenja ugovora, i
d) Postprojektno upravljanje.

Radi uspješnog upravljanja provođenjem ugovora, javni partner mora osigurati potrebne ljudske resurse, odnosno tim za praćenje koji će uključivati ljude sa odgovarajućim znanjem, stepenom radnog iskustva, vještinama, sposobnostima i ovlaštenjima. Pritom je važno da pored profesionalnih kvalifikacija oni posjeduju dobre mogućnosti i vještine komunikacije, sposobnost rješavanja problema te spremnost i sposobnost izgradnje dobrih međuljudskih odnosa.

Javnom partneru je u fazi davanja javnih usluga bitno osigurati efikasan nadzor nad standardima, a time i kvalitetom datih usluga. Preduslov za to su adekvatne ugovorne odredbe kojima se definiraju i mjere, metode, standardi, i to u vidu aneksa na osnovni ugovor, koji čini njegov sastavni dio. Radi se o obavezama koje je privatni partner dužan ispuniti u davanju ugovornih usluga, kao što su: organizacija rada, provođenje procedura kojima se osigurava efikasan unutrašnji i vanjski nadzor standarda datih usluga, te izračun umanjenja finansijskih obaveza u slučaju da date usluge nisu na ugovorenom nivou. Navedene odredbe moraju sadržavati prava i obaveze ugovornih partnera, kao što je obaveza privatnog partnera da javnom partneru omogući pristup lokaciji davanja usluga, provjeru svih postupaka i uvid u odgovarajuću dokumentaciju, uvid u finansijske dokumente, nadzor nad izvođenjem projekta, kontrolu kvaliteta izvedenih radova, kao i uvid u sve ostale relevantne dokumente (vidjeti: Metodologija za JPP, 6. DIO – PROVOĐENJE PROJEKATA).

5. PROCJENA VRIJEDNOSTI ZA NOVAC U PROJEKTIMA JPP-A

5.1. UVOD

Uspješne politike zahtijevaju investicijsko odlučivanje bazirano na jasnim i verificiranim metodama. Općeprihvaćeni pristup ocjeni javnih investicija je primjena analize troškova i koristi (*cost-benefit analysis*, u daljem tekstu: CBA), kojom se mjere sve koristi i troškovi projekta izraženi u novčanim jedinicama za društvo kao cjelinu. Cilj ovog dijela teksta jeste ponuditi praktično uputstvo za ocjenu projekata u javnom sektoru koji se žele realizirati po modelu JPP-a, kojim se ilustriraju uobičajeni principi i pravila CBA, te utvrđuje vrijednost za novac (*Value for Money*; u daljem tekstu: VfM). Ovaj tekst je sažeta verzija „Metodologije za procjenu vrijednosti za novac u projektima JPP-a".

VfM se definira kao optimalna kombinacija troškova životnog ciklusa i kvaliteta proizvoda ili usluge koja zadovoljava zahtjeve korisnika. Ovo je analitički instrumentarij kreiran i korišten u brojnim zemljama za pomoć vladama u službenom utvrđivanju da li će se realizacijom projekta putem modela JPP-a ostvariti veća vrijednost za uložena sredstva od tradicionalne (konvencionalne) realizacije projekta.

CBA nudi sveobuhvatnu analizu punog obima troškova, rizika i koristi sa ekonomskog i finansijskog aspekta, uključujući i manje kvantificirane učinke kao što su eksterni troškovi i koristi. Nasuprot tome, analiza VfM-a pretpostavlja da je odluka o opravdanosti upotrebe javnih sredstava u svrhu realizacije projekta već donesena, tj. da je projekt društveno opravdan i da je potrebno odgovoriti na pitanje koja metoda nabavke daje veću vrijednost.

Tekst je organiziran u dvije logičke cjeline. Prvi dio je posvećen CBA javnih investicija, oslanjajući se na „Vodič za analizu troškova i koristi investicijskih projekata" koji je Evropska komisija objavila 2015. godine kao sveobuhvatni materijal preporučen za evaluaciju projekata velike vrijednosti u EU. Drugi dio teksta je analiza najvažnijih aspekata procjene vrijednosti za novac, kao osnovnom mehanizmu donošenja odluke o sprovođenju projekata javnih investicija putem JPP-a. Kreirali smo vlastiti hipotetski primjer koji provlačimo kroz sve sve faze ocjene, od CBA do konačnog izračuna VfM-a.

5.2. OSNOVNI PRINCIPI ANALIZE TROŠKOVA I KORISTI

Prvi korak ocjene svih projekata javnih investicija, pa i onih koji bi se potencijalno mogli realizirati putem JPP-a, obuhvata **analizu društvenog, ekonomskog, političkog i institucionalnog konteksta** u kojem će projekt biti realiziran. Ovaj korak je bitan za projekciju budućih trendova, naročito za analizu potražnje. Predviđanje budućih koristi i troškova te broja korisnika uveliko zavisi od dobre procjene makroekonomskih i društvenih okolnosti. Takođe, svaki novi projekt mora biti integriran u već postojeći sistem, te stoga specifičan kontekst svakog novog projekta treba biti analiziran prije dizajna projekta i faze ocjene projekta.

Opis projekta dalje obuhvata jasnu **identifikaciju ciljeva projekta**, što je ključno za kvantifikaciju učinaka projekta koji će dalje biti predmet ekonomsko-finansijske analize, te analize VfM-a. Stoga je bitna jasna relacija između efekata projekta i ciljeva projekta. Na bazi ciljeva projekta dobijamo potvrdu relevantnosti projekta, odnosno njegovog doprinosa dugoročnim razvojnim planovima u specifičnim sektorima. Relevantni doprinos ciljeva projekta treba biti povezan sa specifičnim ciljevima javnog sektora, a jasno kvantificirani ciljevi i doprinosi projekta omogućavaju povezivanje ciljeva projekta sa sistemima praćenja i evaluacije.

Identifikacija projekta podrazumijeva identifikaciju elemenata i aktivnosti koji se moraju provesti da bi se dala usluga ili ponudio proizvod. Takođe, obuhvata i identifikaciju ključnih korisnika i zainteresiranih strana, zatim identifikaciju javnog organa, njegovih tehničkih, finansijskih i institucionalnih kapaciteta potrebnih za realizaciju projekata. Treba sadržavati opis i vrstu infrastrukture (npr. ceste, aerodromi, fabrika za reciklažu otpada i sl.), vrstu intervencije (nova gradnja, rekonstrukcija, proširenje i sl.), uslugu koja će se nuditi (saobraćaj, upravljanje otpadom i sl.) i lokaciju na kojoj se projekt planira realizirati. Projekt treba činiti jedinstvenu cjelinu pri čemu nijedan bitan element ne treba biti izostavljen. Ako nemamo pristupni put za fabriku reciklaže otpada, nova fabrika neće biti operativna. Zato projekt treba posmatrati kao funkcionalnu, tehničku cjelinu. Isto tako treba izbjegavati uključivanje aktivnosti koje nisu suštinski potrebne za operacionalizaciju projekta.

Područje utjecaja je teritorija na kojoj projekt ima učinak, što može biti lokalni, regionalni ili državni, pa čak i širi interes, zavisno od veličine i značaja projekta. Kada je riječ o investicijama u transportnu infrastrukturu kao što je izgradnja autoceste, efekte izgradnje treba posmatrati iz šire perspektive iako se ona realizira na teritoriji jedne zemlje jer su autoceste obično dio integrirane mreže. S druge strane, projekti vodosnabdijevanja ili upravljanja otpadom obično su lokalni projekti. Bez obzira na to, svi ovi projekti moraju obuhvatiti širu perspektivu kada je u pitanju utjecaj na okoliš, odnosno emisija CO_2 i gasova staklene bašte, koji generalno nisu lokalni.

Područje utjecaja projekta zahtijeva **identifikaciju krajnjih korisnika projekta**, prije svega stanovništva koje ima direktnu korist od projekta, što kod projekata koji ostvaruju prihode od krajnjih korisnika na tržištu treba biti u skladu s ulaznim podacima za analizu potražnje. Bez obzira, potrebno je identificirati i opisati sve zainteresirane strane, sve partnere – javne i privatne – na koje projekt ima utjecaj. Treba izbjegavati precjenjivanje potražnje na bazi preoptimističnih pretpostavki kada su u pitanju tržište i korisnici, npr. na bazi nerealističnih pretpostavki o demografskom rastu.

5.2.1. Potrebne prethodne analize za uspješnu CBA i analizu VfM-a

Iako **studija tehničke izvodljivosti** i **analiza utjecaja na okoliš** nisu formalno dio CBA i analize VfM-a, njihovi rezultati trebaju biti koncizno predstavljeni i koriste se kao osnovni *inputi* za obje analize. Da bi se dobile potrebne informacije o općoj opravdanosti projekta, potrebno je prezentirati detaljne informacije o: (1) potražnji, (2) analizi alternativnih strategija, (3) utjecaju na okoliš, i (4) tehničkom rješenju, procjeni troškova i vremenskom rasporedu realizacije projekta.

Analiza potražnje, sa procjenom troškova investicije, operativnih i upravljačkih (*O&M – operational and management*) troškova bazira se na preliminarnom dizajnu projekta, što je sastavni dio tehničke studije izvodljivosti. Da bi se utvrdila ekonomska isplativost i finansijska održivost projekta, CBA i analiza VfM-a se provode nakon što je utvrđeno optimalno tehničko rješenje projekta. Nedovoljna ili nekompletna analiza potražnje obično dovodi do precijenjenosti prihoda. Svaka neizvjesnost u projekciji buduće potražnje treba biti jasno naznačena i adekvatno tretirana u analizi rizika.

Strateške opcije kao alternativni načini rješavanja određenog problema, postizanja određenih ciljeva, isporuke neke usluge ili proizvoda trebaju biti analizirane prije odabira optimalnog tehničkog rješenja projekta, a podrazumijevaju listu mogućih alternativnih strategija kao što su alternativni pravci ili dinamika izgradnje u transportnoj infrastrukturi, različite lokacije izgradnje objekata ili postavke opreme i postrojenja. Izbor najboljeg tehničkog rješenja može biti na bazi najnižeg troška po jedinici *outputa* ako alternative imaju iste ciljeve i slične eksternalije.

Neophodna je **identifikacija okolišne održivosti projekta**, s ciljem analize direktnih i indirektnih efekata projekta na ljude i okoliš. Rezultati okolišne analize se integriraju u CBA, a troškovi izbjegavanja i korekcije negativnih utjecaja na okoliš i ublažavanja klimatskih promjena uključuju se u procjenu ekonomske održivosti i finansijske opravdanosti projekta. Svaki utjecaj projekta na klimu putem direktne ili indirektne emisije gasova staklene bašte tokom izgradnje i operativnog rada projekta, zbog povećane potrošnje energije ili

izgradnje prateće infrastrukture analizira se s ciljem ublažavanja klimatskih promjena koje projekt donosi.

Tehničko rješenje projekta obuhvata opis lokacije projekta, dostupnost zemljišta, cijenu zemljišta, cijenu najma i sl., uključujući opis administrativnih koraka i mogućnost dobijanja potrebnih dozvola. Zatim, tehničko rješenje projekta treba sadržavati opis najvažnijih aktivnosti, odabranu tehnologiju te standarde i specifikacije zajedno sa glavnim *outputom* (npr. kilometri ceste, broj rasvjetnih tijela i sl.). Plan proizvodnje sadrži opis i kapacitet infrastrukture i očekivanu stopu iskorištenosti kapaciteta. Procjena troškova potrebnih za realizaciju i operativni rad projekta su ključni *inputi* za CBA i analizu VfM-a, s tim da je potrebno naznačiti kako su procijenjeni ovi troškovi (kao procjene investitora, tenderske cijene ili normativni troškovi). Tehnički dizajn projekta uključuje i vremenski raspored realizacije projekta te gantogram s aktivnostima.

5.2.2. Finansijska analiza

Finansijska analiza omogućava kvantificiranje finansijskih performansi projekta i predstavlja obavezni dio CBA. Provodi se da bi se procijenili: 1) profitabilnost projekta kao cjeline, 2) profitabilnost za javno tijelo i privatnog partnera, 3) finansijska održivost projekta, i 4) da bi se procijenili novčani tokovi koji su osnova za procjenu ekonomske isplativosti projekta.

Finansijska analiza provodi se metodom diskontiranja novčanih tokova (*Discounted Cash Flow – DCF*), uz primjenu adekvatne finansijske diskontne stope (*Financial Discount Rate*; u daljem tekstu: FDR). U finansijskoj analizi se uzimaju u obzir samo novčani primici i novčani izdaci, tj. sve što nije novčani tok ignorira se, npr. amortizacija, rezerve i druge računovodstvene stavke koje ne odgovaraju stvarnim tokovima novca.

Projicirani novčani tokovi trebaju odgovarati ekonomskom vijeku projekta, i obično se radi o drugom roku. S obzirom da trajanje projekta (referentni period) tokom kojeg se projiciraju novčani tokovi ima utjecaj na profitabilnost i održivost projekta, korisno je ujednačiti trajanje projekta prema sektorima i vrstama infrastrukture, te prema uobičajenoj međunarodnoj praksi.

Generalno je pravilo da se finansijska analiza provodi u realnim (stalnim) cijenama, tj. koriste se cijene iz bazne godine ignorirajući inflaciju. Nadalje, finansijska analiza se provodi bez poreza na dodatu vrijednost (u daljem tekstu: PDV) i na strani troškova i na strani prihoda ako partner/organ može dobiti povrat PDV-a. Ako ne, tada se PDV uključuje. Porez na dobit se uključuje samo kod finansijske održivosti projekta, dok se kod finansijske profitabilnosti projekta ignorira.

Finansijska diskontna stopa (FDR) je stopa kojom se budući novčani tokovi svode na sadašnjost za potrebe izračuna pokazatelja profitabilnosti u finansijskoj analizi. To je cijena kapitala, privatnog ili javnog, i generalno donosi kompenzaciju za vremensku vrijednost novca i preuzeti rizik investicije. To je cijena žrtvovanog prinosa od nekog drugog projekta ili oportunitetni trošak kapitala. Za FDR možemo reći da je to minimalno prihvatljiva stopa rentabilnosti koju projekt treba ostvariti. Da bismo započeli investiciju, očekivani prinos od investicije treba biti najmanje jednak oportunitetnom trošku kapitala.

FDR se koristi za diskontiranje novčanih tokova i izračun neto sadašnje vrijednosti projekta, indeksa profitabilnosti, modificirane interne stope prinosa i diskontiranog perioda povrata investicije. Kod primjene metode (modificirane) interne stope prinosa, FDR je minimalno prihvatljiva stopa prinosa koju investicija treba donijeti. Generalno su svi projekti, uključujući i one koji se finansiraju putem modela JPP-a, veoma osjetljivi na promjenu diskontne stope, što se posebno provjerava analizom senzitiviteta u okviru analize rizika.

5.2.3. Troškovi i prihodi projekta

Prvi korak u finansijskoj analizi je utvrđivanje i vremenski raspored ukupnih troškova investicije i operativnih troškova. **Troškovi investicije** se dijele na početno ulaganje i troškove zamjene, a **operativni troškovi** na fiksne (za određeni kapacitet proizvodnje, tj. ne zavise od obima proizvodnje) i varijabilne (zavise od obima proizvodnje).

a) **Početno ulaganje** (kapitalni trošak) uključuje trošak nabavke i kapitalizirane izdatke stalnih sredstava (npr. zemljište, zgrade, mašine, oprema i sl.), zatim druge početne troškove kao što su troškovi planiranja i projektiranja, projekt menadžmenta i tehničke pomoći na projektu, nadzora, promocije i sl., te troškove radnog kapitala (promjene u neto radnom kapitalu). Podaci se uzimaju iz tehničke studije izvodljivosti, a raspored troškova treba biti usklađen sa tehničkim planom realizacije projekta. Kada je to potrebno, početno ulaganje treba uključivati i troškove ublažavanja klimatskih promjena i zaštite okoliša, što se preuzima iz okolišne analize.

b) **Troškovi zamjene** uključuju troškove koji nastaju tokom životnog vijeka projekta da bi se zamijenili mašine i/ili oprema kraćeg životnog vijeka, npr. postrojenja, filteri, instrumenti, vozila, namještaj, kompjuteri i druga informacijsko-tehnološka oprema i sl.

Načelno je pravilo da ako stalna sredstava imaju **rezidualnu vrijednost**, onda se ta vrijednost uključuje na kraju perioda. Rezidualna vrijednost nastaje onda kada je ekonomski vijek stalnih sredstava duži od trajanja projekta i/ili kada sredstva imaju neku tržišnu vrijednost na kraju upotrebe. Rezidualna vrijednost se može

predstaviti kao novčani priliv na projektu ili kao investicijski trošak, suprotnog predznaka od troškova.

Tabela 1 – Investicijski trošak projekta (hiljade KM)

	Ukupno	0	1	2-8	9	10-29	30
Zemljište		170					
Zgrade			1.250				
Oprema			900				
Mašine			900				
Drugi inicijalni troškovi		200	600				
Ukupno kapitalni trošak	4.020	370	3.650				
Troškovi zamjene					1.450	1.200	
Rezidualna vrijednost							-850
Ukupno investicijski trošak	5.820	370	3.650		1.450	1.200	-850

Izvor: Autor, prilagođeno iz EC, 2015

Operativni troškovi su troškovi upravljanja i održavanja nove ili inovirane usluge. Uključuju:

a) fiksne operativne troškove i troškove održavanja, kao što su troškovi zaposlenih, troškovi održavanja i popravka sredstava, troškovi općeg upravljanja i osiguranja, troškovi najma i sl., te

b) varijabilne operativne troškove i troškove održavanja, kao što su potrošnja sirovina, goriva, energije, drugog potrošnog materijala, održavanje i popravak ako su potrebni da bi se produžio životni vijek sredstava, usluge kupljene od trećih lica i sl.

Prihodi projekta su novčani prilivi koje plaćaju direktno korisnici usluga ili proizvoda projekta, kao što su naknade koje plaćaju korisnici za upotrebu infrastrukture, najam ili prodaju zemljišta ili zgrada, ili plaćanja za usluge. Prihodi projekta od komercijalizacije se utvrđuju kao količina proizvoda ili usluga pomnožena s njihovom cijenom.

Transferi ili subvencije iz budžeta se načelno ne trebaju uključivati u operativne prihode za izračun finansijske rentabilnosti, ali se uključuju u analizi finansijske održivosti. Ako su plaćanja države ili drugog javnog organa naknada direktno za usluge projekta, onda se takva plaćanja uključuju u prihode projekta.

Ako je primjenjivo, naknade za korisnike utvrđuju se na načelu zagađivač plaća (*polluter-pays*) i na principu pune nadoknade troškova (uključujući troškove kapitala).

Ponekad projekti JPP-a ne ostvaruju prihode od naknada za usluge, nego za rezultat imaju uštede u operativnim troškovima i rashodima javnog organa. Ako javni organ doznačava uštede privatnom partneru u vidu novčanog toka, tada su uštede prihodi projekta. Primjer ovakvih projekata mogu biti projekti povećanja energetske efikasnosti.

Kada od prihoda projekta oduzmemo odlive projekta po osnovu operativnih troškova, dobijamo neto prihode projekta, što je prikazano u tabeli 2. U troškove investicije i operativne troškove se ne ubrajaju troškovi finansiranja, koji imaju poseban tretman u CBA.

Tabela 2 – Prihodi, operativni troškovi i neto prihodi (hiljade KM)

	Ukupno	0-1	2	3	...	29	30
Usluga 1		0	560	566	...	612	612
Usluga 2		0	325	325	...	325	325
Ukupno prihodi	26.921	0	885	891	...	937	937
Troškovi zaposlenih		0	120	120	...	120	120
Troškovi materijala		0	250	255	...	299	299
Troškovi energije		0	50	51	...	60	60
Troškovi uprave i administracije		0	30	30	...	30	30
Troškovi usluga		0	40	40	...	40	40
Ukupno operativni troškovi	15.607	0	490	496	...	549	549
Neto prihodi	11.314	0	395	395	...	389	389

Izvor: Autor, prilagođeno iz EC, 2015

5.2.4. Izvori finansiranja

Izvori finansiranja trebaju pokriti trošak početnog (kapitalnog) ulaganja projekta javnih investicija. Glavni izvori finansiranja obuhvataju budžet javnog organa, zaduživanje javnog organa, kapital privatnog partnera u opciji JPP-a, zaduživanje privatnog partera u opciji JPP-a te grantove.

Ako se javni organ javlja kao investitor i preuzima pretežni dio rizika javne investicije, tada su javne investicije obično finansirane zaduživanjem putem emisije obveznica ili zaduživanjem kod kreditora. Kod modela realizacije javnih investicija u JPP-u privatni partner osigurava finansiranje korištenjem vlastitog kapitala i zaduživanjem kod banaka.

Tabela 3 – Izvori finansiranja (hiljade KM)

	Ukupno	0	1	2	3	4	5-30
Javni kapital	1.206	111	1.095	-	-	-	-
Privatni kapital	844,2	77,7	766,5	-	-	-	-
Kredit privatnog partnera	1.969,8	181,3	1.788,5	-	-	-	-
Ukupno kapitalni trošak	4.020	370	3.650	0	0	0	0

Izvor: Autor, prilagođeno iz EC, 2015

U tabeli 3 je prezentiran primjer izvora finansiranja projekta JPP-a u omjeru 30% javno finansiranje i 70% privatno finansiranje. Privatno finansiranje čini 30% vlastiti kapital i 70% kreditno zaduženje privatnog partnera.

5.2.5. Finansijska rentabilnost projekta

Nakon što su projicirani ukupni investicijski troškovi, operativni troškovi i prihodi projekta, moguće je izračunati očekivanu rentabilnost projekta.

Finansijska rentabilnost projekta se izražava kao **prinos na investiciju** i **prinos na kapital**. U oba slučaja se koriste standardne metode ocjene investicija:

a) metoda finansijske neto sadašnje vrijednosti (*Financial Net Present Value – FNPV*), i
b) metoda finansijske stope rentabilnosti (*Financial Rate of Return – FRR*).

Projekt je rentabilan ako neto prihodi projekta pokrivaju ukupne troškove investicije bez obzira na način finansiranja, što se mjeri finansijskom neto sadašnjom vrijednošću investicije – FNPV(C) i finansijskom stopom rentabilnosti investicije – FRR(C). Neto novčani tok investicije dobijemo kada neto prihode umanjimo za troškove investicije, tj. kada ukupne prihode uključujući i rezidualnu vrijednost investicije korigiramo za sve troškove (operativne i kapitalne).

Neto sadašnja vrijednost (*Net Present Value*; u daljem tekstu: NPV) investicije je sadašnja vrijednost očekivanih neto novčanih tokova (*Cash Flow*; u formuli ispod: CF) projekta, umanjena za trošak inicijalnog ulaganja. Dakle, NPV dobijamo kada diskontirane novčane tokove projekta umanjimo za inicijalnu investiciju, odnosno kada sve novčane tokove projekta svedemo na sadašnjost putem finansijske diskontne stope (r) jednake trošku kapitala.

$$\mathrm{NPV(C)} = CF_0 + \frac{CF_1}{(1+r)^1} + \frac{CF_2}{(1+r)^2} + \cdots + \frac{CF_n}{(1+r)^n} = \sum_{t=0}^{n} \frac{CF_t}{(1+r)^t}$$

NPV je apsolutna mjera profitabilnosti kojom se profitabilnost izražava u nominalnim jedinicama novca. Kriterij za prihvatanje investicija je pozitivna NPV. U čisto ekonomskom smislu, projekt je prihvatljiv ako je NPV ≥ 0 pri datoj diskontnoj stopi. FDR je (ponderirani prosječni) trošak finansiranja sa stajališta investitora, npr. privatnog partnera koji realizira projekt, a očekivana profitabilnost iz ugla finansijera, tj. davaoca novca (banke, dioničara, investitora u obveznice na tržištu kapitala ili slično).

FRR je stopa očekivane finansijske profitabilnosti investicije pri kojoj je sadašnja vrijednost očekivanih neto novčanih tokova jednaka sadašnjoj vrijednosti inicijalnog troška ulaganja, tj. FRR je diskontna stopa pri kojoj je NPV = 0. Prema čisto ekonomskoj logici, projekt je prihvatljiv ako je FRR veća ili jednaka trošku finansiranja (FDR).

$$CF_0 + \frac{CF_1}{(1+FRR)^1} + \frac{CF_2}{(1+FRR)^2} + \cdots + \frac{CF_n}{(1+FRR)^n} = 0$$

Ako je FRR jednaka trošku kapitala, neto novčani tokovi investicije pokrivaju troškove finansiranja u cijelosti, a ako je FRR veća od troška kapitala, investicija osim što nadoknađuje troškove finansiranja, dodaje i vrijednost investitoru. Ako je FRR manja od troška kapitala, neto novčani tok investicije ne uspijeva pokriti

sve troškove. Kod nezavisnih projekata i metode NPV i FRR daju isti odgovor na pitanje da li prihvatiti ili odbaciti novi projekt.

Ako novčani tokovi projekta imaju više od jedne promjene predznaka, npr. dvije promjene predznaka zbog troškova zamjene u sredini vijeka projekta (npr. --+++-+++), tada projekt ima više stopa FRR. Projekt ima onoliko FRR koliko se puta mijenja predznak novčanih tokova, ali nisu sve FRR finansijski smisleni rezultati, nego su to matematička rješenja problema. U tom slučaju obavezno se koristi i metoda NPV jer daje pouzdane podatke o rentabilnosti projekta za datu FDR.

Trošak finansiranja se ne uzima u obzir kod izračuna neto novčanog toka projekta za potrebe NPV(C) i FRR(C), ali se uzima u obzir za potrebe izračuna povrata na javni kapital. Dodatno, porez na dobit i drugi direktni porezi su uključeni u projekciju finansijske održivosti, ali ne u izračun finansijske rentabilnosti. Isto tako, rezidualna vrijednost je isključena ako se infrastruktura na kraju perioda vraća javnom organu bez naknade.

Tabela 4 – Prinos na investiciju (hiljade KM)

	0	1	2	3-8	9	10-29	30
Ukupni prihodi			885	...	925	...	937
Rezidualna vrijednost						...	850
Ukupno prilivi	0	0	885	...	925	...	1.787
Ukupni operativni troškovi			490	...	535	...	549
Ukupni kapitalni trošak	370	3.650					
Troškovi zamjene					1.450	1.200	
Ukupno odlivi	370	3.650	490	...	1.985	...	549
Neto novčani tok	-370	-3.650	395	...	-1.059	...	1.239
Finansijska diskontna stopa							4,50%
FNPV(C)							896
FRR(C)							6,30%

Izvor: Autor, prilagođeno iz EC, 2015

Javni projekti često imaju niske ili negativne stope prinosa na investiciju, te nisku ili negativnu NPV(C). Da bi privatni sektor imao poticaj za investiranje u ove projekte, investicija treba donijeti adekvatan prinos na privatni kapital, srazmjeran preuzetom riziku. Zato javni sektor ponekad treba osigurati dodatne subvencije, naknadu za raspoloživost (*availability payments*) ili slične transfere da bi investiciju učinio privlačnom privatnom sektoru.

5.2.6. Finansijska rentabilnost javnog kapitala

Profitabilnost javnog kapitala uloženog u projekte JPP-a cijeni se putem prinosa na javni kapital. Koriste se iste metode ocjene kao i za investiciju kao cjelinu, ali iz perspektive javnog kapitala: finansijska neto sadašnja vrijednost javnog kapitala – FNPV(K) i finansijska stopa rentabilnosti javnog kapitala – FRR(K).

Kod ocjene finansijske rentabilnosti javnog kapitala se svi izvori finansiranja uzimaju u obzir, i to kao odlivi umjesto ukupnog investicijskog troška. Izvori finansiranja iz javnog i privatnog kapitala se posmatraju kao izdaci, a krediti su uključeni kao odlivi u ukupnom zbiru otplate glavnice i kamata onda kada dospijevaju. Izdaci su i operativni troškovi projekta, a troškovi zamjene ako su samofinansirani iz prihoda projekta, tretiraju se kao operativni troškovi. Ako je potrebno osigurati dodatne izvore za finansiranje troškova zamjene, bilo iz kreditnih izvora ili iz javnog ili privatnog kapitala, onda se dodatni izvori finansiranja posmatraju kao izdaci onda kada nastaju. Prilivi su prihodi projekta i rezidualna vrijednost. Subvencije javnog organa za pokrivanje operativnih troškova se ne uzimaju u obzir.

Tabela 5 – Prinos na javni kapital (hiljade KM)

	0	1	2	3-4	5-8	9	10-14	15-29	30
Ukupni prihodi			885	...	925	...			937
Rezidualna vrijednost						...			850
Ukupno prilivi	0	0	885	...	925	...			1.787
Javni kapital	111	1.095							
Privatni kapital	77,7	766,5							
Servisiranje kredita					246,5	246,5	246,5		
Ukupno oper. troškovi i troškovi zamjene			490	...	...	1.985	...	...	549
Ukupno odlivi	189	1.862	490	...	....	2.231			549
Neto novčani tok	-189	1.862	395	...	...	-1.306	...	...	1.239
Finansijska diskontna stopa									4,50%
FNPV(K)									1.153
FRR(K)									8,11%

Izvor: Autor, prilagođeno iz EC, 2015

U tabeli 5 trošak kredita je 2,5% p.a., grejs period 4 godine, a otplata kredita jednakim mjesečnim dekurzivnim anuitetima tokom 10 godina. Generalno se očekuje da prinos na javni kapital bude veći od prinosa na investiciju kada su javne investicije u pitanju. Na sličan način moguće je izračunati prinos na kapital promotora projekta (javnog ili privatnog), ako je to relevantno.

5.2.7. Finansijska rentabilnost privatnog kapitala u JPP-u i koncesijama

Da bi se privukao privatni kapital, JPP treba osigurati prinos koji je prihvatljiv privatnim investitorima i koji kompenzira investitore za preuzeti rizik, s tim da taj prinos ne treba biti ni neopravdano velik. Generalno, privatni investitori imaju veću averziju prema riziku nego javni organi i njihov osnovni motiv investiranja je profit. S obzirom na različite oblike JPP-a, različit je i obim rizika koji je prenesen na privatnog partnera, a shodno tome i očekivana profitabilnost privatnog kapitala uloženog u JPP. U praksi trenutno postoji 15-tak formi JPP-a s različitim obimom prava i odgovornosti javnog organa i privatnog partnera. Tako

npr. javni organ može biti vlasnik infrastrukture, a odgovornost privatnog partnera može biti upravljanje infrastrukturom i naplata naknada i tarifa.

Novija shvatanja načina realizacije javnih investicija brišu granice između JPP-a i koncesija. JPP i koncesije se razlikuju prije svega po tome da li pretežni dio prihoda (više od 50%) koje ostvaruje privatni partner dolazi od javnog organa u vidu JPP naknade kada govorimo o JPP-u ili od trećih lica kada govorimo o koncesijama. Dodatno, za koncesije je karakteristično plaćanje koncesijske naknade od strane privatnog partnera javnom organu.

Profitabilnost privatnog kapitala u JPP-u i koncesijama mjeri se putem istih metoda ocjene kao i za investiciju kao cjelinu, s tim da se računa prinos na privatni kapital: finansijska neto sadašnja vrijednost privatnog kapitala – FNPV(Kp) i finansijska stopa rentabilnosti privatnog kapitala – FRR(Kp).

Prilive privatnog partnera čine svi prihodi od trećih lica i subvencije javnog organa, tj. JPP naknada (ako se radi o JPP-u). Rezidualna vrijednost je isključena ako se infrastruktura na kraju perioda vraća javnom organu bez naknade. Odlive čine ukupni operativni troškovi zajedno s troškovima zamjene ako su oni samofinansirani, uvećano za koncesijsku naknadu (ako se radi o koncesiji).

Tabela 6 – Prinos na privatni kapital (hiljade KM)

	0	1	2	3-4	5-8	9	10-14	15-29	30
Ukupno prilivi	0	0	885	...	925	...	...	...	937
Privatni kapital	77,7	766,5							
Servisiranje kredita					246,5	246,5	246,5		
Ukupno operativni troškovi i troškovi zamjene			490	...	...	1.985	...	...	549
Trošak koncesije			55	...	...	55	...	...	55
Ukupno odlivi	77,7	766,5	545	...	....	2.286			604
Neto novčani tok	-77,7	-766,5	340	...	...	-1.361	...	...	334
Finansijska diskontna stopa									4,50%
FNPV(Kp)									1.242
FRR(Kp)									14,51%

Izvor: Autor, prilagođeno iz EC, 2015

Profitabilnost privatnog kapitala treba biti upoređena s očekivanom referentnom profitabilnošću za određene sektore u zemlji, a JPP naknada, odnosno trošak koncesije utvrđuju se na nivou koji će privatnom partneru/investitoru osigurati profitabilnost i povrat na vlastiti kapital srazmjeran preuzetom riziku. Javne investicije ne trebaju donijeti iznadprosječan prinos privatnom sektoru. S druge strane, ako je prinos na angažirani privatni kapital prenizak, tada privatni sektor neće biti motiviran za realizaciju projekta javne investicije.

5.2.8. Finansijska održivost projekta sa izvorima finansiranja

Finansijska održivost je sposobnost projekta da novčanim tokovima pokrije troškove investicije i ukupne operativne troškove zajedno s troškovima zamjene. U fazi ocjene projekta treba pokazati da je projekt u potpunosti finansijski održiv, a ako se javljaju negativni neto novčani tokovi (npr. zbog troškova zamjene imovine), treba postojati jasna dugoročna obaveza kako će se negativni novčani tok pokriti. Razlika između priliva i odliva pokazuje višak ili manjak koji se ostvaruje u svakoj godini. Finansijska održivost je prisutna ako su kumulativni neto novčani tokovi pozitivni u svim godinama efektuiranja projekta.

U prilive projekta ubrajaju se prihodi od komercijalizacije, tj. davanje usluga trećim licima i/ili korištenje infrastrukture od strane trećih lica, izvori finansiranja, kao i svi transferi i subvencije od javnog organa ili iz drugih izvora. Rezidualna vrijednost se ne uzima u obzir, osim ako se na kraju perioda zaista ostvaruje prihod od likvidacije projekta.

Odlivi projekta su početno ulaganje, troškovi zamjene, operativni troškovi, otplata kredita uključujući i glavnicu i troškove finansiranja, troškovi koncesije (ako postoje), porez na dobit i drugi direktni porezi.

Tabela 7 – Finansijska održivost (hiljade KM)

	0	1	2	3-4	5-8	9	10-29	30
Javni kapital	111	1.095						
Privatni kapital	77,7	766,5						
Kredit	181,3	1.788,5						
Ukupni prihodi			885	...	925	...	...	937
Ukupno prilivi	370	3.650	885	...	925	...		937
Početno ulaganje	370	3.650						
Troškovi zamjene						1.450	...	
Operativni troškovi			490	...	...	535	...	
Servisiranje kredita					246,5	246,5		
Trošak koncesije			55	...	...	55	...	55
Porezi			31	...	...	-122	...	30
Ukupno odlivi	370	3.650	576	...	....	2.164	...	634
Neto novčani tok			309	...	...	-1.238	...	304
Kumulativni neto novčani tok			309	...	...	20	...	4.189

Izvor: Autor, prilagođeno iz EC, 2015

Tokom izgradnje i investicijskog ulaganja kumulativni neto novčani tok projekta je nula ili pozitivan. Potvrdu finansijske održivosti imamo ako su kumulativni neto novčani tokovi pozitivni u svim godinama trajanja projekta. U slučajevima granične finansijske održivosti projekta, potrebno je u analizi rizika dodatno testirati ključne faktore projekta, kao što su investicijski trošak, potražnja, cijene i slično, da bi se dobile dodatne informacije o budućoj finansijskoj održivosti projekta.

5.2.9. Ekonomska analiza

Na osnovu finansijske analize donosi se ocjena da li je projekt javne investicije prihvatljiv kako za javni sektor, tako i za privatni sektor, te da li je projekt finansijski održiv. Ako javni sektor ne može preduzeti projekt zbog zaduženosti i deficita budžeta, interes za projekt može imati i privatni sektor realizacijom projekta po modelu JPP-a ako projekt donosi prinos srazmjeran riziku privatnog finansiranja.

Međutim, prije započinjanja bilo koje javne investicije potrebno je odgovoriti na pitanje da li je projekt društveno opravdan, što je nužan preduslov za javni sektor. Zato se provodi ekonomska analiza da bi se ocijenio doprinos projekta društvenoj dobrobiti. Osnovni princip je primjena cijena u sjeni (*shadow prices*) koje trebaju oslikavati društveni oportunitetni trošak roba i usluga umjesto cijena dobijenih na tržištu koje mogu sadržavati distorzije.

Ekonomska analiza projekta podrazumijeva analizu društvenih troškova i koristi projekta. Standardni pristup je prelazak sa finansijske analize na ekonomsku putem:

1) fiskalnih korekcija,
2) pretvaranja tržišnih cijena u ekonomske (obračunske) cijene, pri čemu se koriste određeni faktori konverzije za svaku vrstu prihoda i rashoda, i
3) vrednovanjem netržišnih troškova i koristi projekta, npr. evaluacija netržišnih utjecaja i korekcija za eksternalije.

Nakon pretvaranja cijena i procjene neekonomskih efekata projekta, troškovi i koristi se u ekonomskoj analizi diskontiraju po društvenoj diskontnoj stopi (*Social Discount Rate*; u daljem tekstu: SDR), koja reflektira društveni pogled na to kako buduće koristi i troškovi projekta trebaju biti vrednovani naspram tekućih.

Društvena preferencija novca se definira kao vrijednost koju društvo daje sadašnjoj u odnosu na buduću potrošnju. SDR je stopa kojom se diskontiraju buduće koristi i troškovi, i osnova je za poređenje korisnosti između različitih vremenskih jedinica ili različitih generacija. Koristi se kao realna stopa.

Evropska komisija preporučuje upotrebu SDR-a od 3% za zemlje članice EU, odnosno stope od 5% za zemlje koje se finansiraju iz Kohezijskog fonda EU za ocjenu velikih projekata za period 2014–2020 (EC, 2015).

Upotrebom SDR-a kao diskontne stope računa se ekonomska neto sadašnja vrijednost (ENPV), ekonomska stopa povrata (ERR) i omjer koristi i troškova (B/C). Ako se koristi veća SDR u CBA, tada se zahtijeva veća razlika između budućih priliva i budućih odliva u odnosu na upotrebu niže SDR da bi projekt mogao biti ocijenjen društveno opravdanim.

5.2.10. Korekcija cijena i procjena neekonomskih efekata projekta

Porezi i subvencije su transferna plaćanja koja ne predstavljaju „realan ekonomski“ trošak jer uključuju uglavnom transfer kontrole nad određenim resursima od jedne grupe u društvu ka drugoj. Generalna pravila kojima se korigiraju ova izobličenja su:

1) Cijene *inputa* i *outputa* moraju biti bez PDV-a.
2) Cijene *inputa* trebaju biti na neto osnovi bez direktnih i indirektnih poreza.
3) Cijene (tarife i sl.) koje se koriste kao reprezentativne za vrijednost *outputa* trebaju biti razmatrane na neto osnovi bez bilo kakvih subvencija, poticaja, podrške ili drugih transfera od javnog sektora.

Kada tržišne cijene ne odražavaju oportunitetni trošak *inputa* i *outputa*, potrebno je pretvoriti ih u **cijene u sjeni** (*shadow prices*) koje bi primijenili na veličine iz finansijske analize. Za pretvaranje tržišnih u cijene u sjeni, kada je riječ robi kojom se trguje (*tradable goods*) kao *inputu*, koriste se cijene na granici. Dakle, cijene u sjeni će uključivati uvozni trošak robe uvećan za osiguranje i teretninu, ali bez carine i poreza na domaćem tržištu.

Ako su *inputi* robe kojima se ne trguje (*non-tradable goods*), koristi se:

1) Standardni faktor konverzije, koji mjeri prosječnu razliku između svjetskih i domaćih cijena za određenu ekonomiju, koristi se za manje stavke: npr. administrativne troškove i sl.
2) *Ad hoc* procjene se koriste za veće stavke, u zavisnosti od specifičnih pretpostavki na domaćem tržištu, i trebaju odražavati njihov dugoročni marginalni trošak, koji se ogleda u promjeni u dugoročnom trošku proizvodnje roba i usluga kao rezultatu promjene u količini proizvodnje. Koristi se za: zemljište, mašine, opremu i sl.
3) Za radnu snagu se računaju cijene u sjeni.

Za *outpute* projekta koristi se korisnikova marginalna spremnost za plaćanje, koja mjeri maksimalan iznos koji su potrošači voljni platiti za jedinicu proizvoda. Na ovaj način mjeri se direktna korist od korištenja proizvoda i usluga koji donosi projekt.

Standardni faktor konverzije za *inpute* (*Standard Conversion Factor*; u daljem tekstu: SCF) za jednu zemlju računa se prema sljedećoj formuli:

$$SCF = (M+X)/(M+X+TM)$$

pri čemu je M – vrijednost uvoza po cijenama u sjeni, tj. na granici, X – vrijednost izvoza po cijenama u sjeni, tj. franko paluba (*Free On Board – FOB*) cijene, TM – ukupne carinske obaveze na uvoz.

U nastavku su osnovni parametri potrebni za izračun standardnog faktora konverzije za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu.

Tabela 8 – Standardni faktor konverzije za BiH

Uvoz	Izvoz	Fiskalne obaveze na uvoz[1]	GDP	SCF
8,994 mrd. USD	5,099 mrd. USD	2,35%	15,995 mrd. USD	0,985

Izvor: Autor, na bazi podataka Svjetske banke, 2017

Generalno, podaci koji se koriste za izračun SCF-a nemaju značajne oscilacije iz perioda u period. Stoga SCF može biti izračunat za pojedinačnu godinu ili kao prosjek za određeni broj godina.

Tržišne cijene *inputa* se pretvaraju u cijene u sjeni putem **faktora konverzije *inputa*** (FC), koji u osnovi predstavlja omjer između cijena u sjeni i tržišnih cijena. Ovim faktorom se tržišne cijene trebaju pomnožiti da bi se dobili novčani tokovi izraženi kao cijene u sjeni. Računa se kao:

$$k_i = \frac{v_i}{p_i}$$

gdje su p_i – tržišna cijena inputa, v_i – cijene u sjeni istog inputa, a k_i – faktor konverzije.

U principu, faktori konverzije se ne bi trebali računati od projekta do projekta, nego bi trebali biti stavljeni na raspolaganje uredima za planiranje.

Troškovi trenutnih plata mogu biti iskrivljen indikator oportunitetnog troška rada jer su tržišta rada nesavršena ili postoje makroekonomske nestabilnosti, kao što su visoka nezaposlenost ili visoka neformalna i/ili nelegalna ekonomija. Plate u sjeni bi se trebale računati na državnom nivou, a ako takvi izračuni ne postoje, moguće je koristiti metodu objašnjenu u nastavku.

Plate u sjeni (*shadow wage*) mogu se izračunati smanjenjem troškova radne snage za procenat poreznih dažbina na primanja. U zemljama s visokom nezaposlenošću, troškovi radne snage dodatno se korigiraju sa stopom nezaposlenosti. Faktor konverzije (FC) za troškove radne snage dobijamo na sljedeći način:

$$FC = (1 - t) \times (1-u)$$

gdje je *t* – porezi i doprinosi na plate, a *n* – stopa nezaposlenosti.

Ako je za kvalificiranu radnu snagu stopa nezaposlenosti nula, n=0, a stopa dažbina na primanja 41%, t = 0,41, tada je FC = 0,59. Plate u sjeni su:

$$SW = W \times (1 - t) \times (1-u)$$

[1] Prosjek na sve proizvode

Dakle, plate u sjeni se dobijaju korekcijom troškova radne snage s koeficijentom 0,59.

Cijena u sjeni za *outpute* projekta obično se procjenjuje putem marginalne spremnosti za plaćanje. Dakle, da bi se **vrednovale direktne koristi** povezane s davanjem usluga i upotrebom dobara, potrebno je procijeniti ukupan broj korisnika spremnih da plate za datu uslugu/proizvod. Ekonomska analiza direktnih koristi projekta podrazumijeva zamjenu finansijskih prihoda projekta iz finansijske analize sa procjenom marginalne spremnosti za plaćanje korisnika koji će koristiti usluge/proizvode projekta minus promjene u troškovima ponude.

Ako procjene marginalne spremnosti za plaćanje od samih korisnika nisu dostupne, za procjenu direktnih koristi može se koristiti trošak korisnika koji konzumiraju istu ili sličnu uslugu/proizvod od drugih proizvođača.

Osim društvenih koristi koje su obuhvaćene korisničkom voljom za plaćanje usluge ili proizvoda, u ekonomskoj analizi potrebno je vrednovati i one primjere **pozitivnih netržišnih društvenih utjecaja** kao što su uštede u vremenu putovanja, povećan kvalitet života, manji broj nesreća, manja buka, povećana očekivana životna dob i slično. Posebno se vrednuju **eksternalije** kao efekti koje projekt proizvodi na treće strane koje ne vrše nikakva plaćanja po tom osnovu. Eksternalije mogu biti i pozitivne i negativne, tj. pod eksternalijama podrazumijevamo svaki trošak ili korist koji se prenosi s projekta na treće strane bez njihovog plaćanja, a tipičan primjer eksternalija su okolišni efekti koje proizvodi projekt. Tu ubrajamo npr. buku, zagađenje vazduha, emisiju gasova staklene bašte, zagađenje tla i vode ili degradaciju ekosistema.

Posebno mjesto u vrednovanju eksternalija ima **utjecaj projekta na klimatske promjene**, prevashodno zato što je to globalno pitanje, a emisija gasova staklene bašte je nezavisna od lokacije, zatim neki gasovi staklene bašte imaju dug životni vijek u atmosferi, npr. ugljen-dioksid (CO_2), čiji efekat se teško u potpunosti može predvidjeti, a posljedice mogu biti katastrofalne.

U ekonomskoj analizi računa se cijena u sjeni i za rezidualnu vrijednost projekta. Indirektni efekti koji nastaju na sekundarnom tržištu (npr. utjecaj projekta na turizam) ne uključuju se u CBA projekta, jer se smatra da ako su tržišta efikasna, onda su ovi utjecaji nebitni, jer su već uključeni u cijene u sjeni. Njihovo dodavanje bi značilo dvostruko računanje.

Distribucijski efekti, s druge strane, nisu dobro obuhvaćeni cijenama u sjeni. Zato nastaje potreba za posebnom analizom utjecaja projekta, tj. troškova i koristi projekta, na blagostanje drugih ciljnih grupa. Radi se o efektima kao što su plaćanja, vrijeme, pouzdanost usluge, udobnost, komfor ili sigurnost. Koriste se

matrice koje procjenjuju transfere između zainteresiranih strana i distribuciju troškova i koristi.

5.2.11. Ekonomska ocjena projekta

Kada su kvantificirani i novčano izraženi svi troškovi i koristi, može se izračunati ekonomska isplativost projekta. Indikatori ekonomske isplativosti su:

1) Ekonomska neto sadašnja vrijednost projekta (ENPV),
2) Ekonomska stopa prinosa (ERR), i
3) B/C omjer, tj. omjer između diskontiranih koristi i troškova projekta.

Tabela 9 – Ekonomska isplativost projekta (hiljade KM)

	FK	0	1	2	3	4	...	30
Spremnost za plaćanje usluge 1				702	709	716	...	767
Spremnost za plaćanje usluge 2				385	385	385	...	385
Smanjena emisija štetnih gasova				113	115	116	...	161
Ukupno koristi				1.200	1.209	1.217	...	1.313
Ukupni operativni troškovi	0,889			436	442	448	...	493
Ukupni kapitalni troškovi	0,985	364	3.595				...	
Troškovi zamjene	0,985	0	0	0	0	0	...	0
Rezidualna vrijednost	0,985	0	0	0	0	0	...	-837
Ukupno troškovi		364	3.595	436	442	448	...	-344
Neto ekonomska korist		-364	-3.595	764	767	770	...	1.657
Društvena diskontna stopa								5,00%
ENPV								6.418
ERR								17,20%
B/C								1,54

Izvor: Autor, prilagođeno iz EC, 2015

Ekonomska isplativost projekata javnih investicija je obično veća od finansijske isplativosti. Osnovni princip donošenja odluka na bazi ekonomske analize projekta je da svaki projekt čiji je ENPV negativan za datu društvenu diskontnu stopu treba biti odbačen. Takvi projekti koriste isuviše društveno vrijednih resursa za nisku korisnost koju bi donijeli građanima. Novac poreznih obveznika može biti bolje upotrijebljen za one projekte čija je ekonomska isplativost visoka, a društvena opravdanost neupitna.

5.2. ANALIZA VRIJEDNOSTI ZA NOVAC

Javni sektor realizira javne projekte putem JPP-a iz niza razloga, kao što su angažiranje privatnog kapitala, smanjenje budžetskih izdataka, poticanje ekonomskog rasta, ubrzana realizacija projekta, transfer rizika na privatnog partnera, privlačenje inovativnih rješenja koje nudi privatni sektor, poboljšanje usluge ili veća pouzdanost usluga i sl. JPP je kompleksna transakcija, a odgovor

na pitanje da li je opcija JPP-a povoljnija od tradicionalnog (konvencionalnog) pristupa realizaciji projekata nije jednostavan zadatak. Najvažniji faktori koje treba uzeti u obzir kod odabira najboljeg načina nabavke određenog projekta su ukupni životni troškovi svake od opcija realizacije projekta, anticipirani rizici i njihova kvantifikacija, te kompleksni načini finansiranja i troškovi finansiranja.

Vrijednost za novac (VfM) se definira kao optimalna kombinacija ukupnih životnih troškova i kvaliteta proizvoda ili usluge koja zadovoljava zahtjeve korisnika (HM Treasury /Ministarstvo finansija Velike Britanije/, 2006). U slučaju cestovne infrastrukture, to je npr. zahtjev korisnika za mobilnošću i sigurnošću određene ceste. VfM je analitički instrumentarij koji koriste javni organi da bi utvrdili da li će se realizacijom projekta putem modela JPP-a ostvariti veća vrijednost za uložena sredstva od tradicionalne realizacije projekta. Pritom, bazna je pretpostavka da je moguće realizirati projekt putem javnog finansiranja, tj. da se javni organ može zadužiti i/li da projekt može biti finansiran iz prihoda budžeta.

Analiza VfM-a se može provoditi tek onda kada je društveno-ekonomska analiza projekta potvrdila potrebu i **ekonomsku opravdanost investicije**. VfM je pozitivna razlika između sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova javnog sektora u tradicionalnom modelu iskazanih u PSC-u i sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova u jednakom periodu za slučaj realizacije projekta po modelu JPP-a.

Pod **tradicionalnim načinom nabavke** podrazumijeva se isporuka projekta od strane javnog (ili u javnom vlasništvu) organa. To znači da je javni organ odgovoran za i da preuzima većinu rizika povezanih sa aktivnostima projekta od projektiranja, ugovaranja, finansiranja, preko izgradnje i održavanja, pa do praćenja. Ova opcija nabavke se u analizi VfM-a naziva **komparator troškova javnog sektora** (*Public Sector Comparator*; u daljem tekstu: PSC).

Analiza VfM-a se koristi od slučaja do slučaja za poređenje ukupnih koristi i ukupnih troškova modela realizacije projekta u JPP-u sa tradicionalnom realizacijom projekta. Rizici su prisutni u svim fazama realizacije projekta. Suština ugovora o JPP-u je stoga u alokaciji rizika između privatnog i javnog partnera da bi se minimizirali ukupni troškovi rizika efikasnijim upravljanjem rizika.

Analiza VfM-a se tipično sastoji od sljedeće dvije komponente:

1) kvalitativna analiza – procjena efekata koji ne mogu biti lako kvantificirani, i
2) kvantitativna analiza – poređenje procijenjenih troškova prilagođenih riziku.

Prije detaljne kvantitativne analize opcije JPP-a, iskustva drugih zemalja nam govore da je dobro ispitati **potencijalne koristi opcije JPP-a** (PPP Task Force of North-Rhine Westphalia, 2007):

1) Da li je veličina projekta dovoljna da poboljšanja u efikasnosti kompenziraju transakcijske troškove?
2) Postoje li zakonska ili druga projektno specifična ograničenja koja isključuju primjenu JPP-a?
3) Da li je moguće povezati elemente životnog ciklusa projekta na način da se postignu sinergijski efekti (npr. povezujući dugoročne troškove održavanja sa dizajnom projekta)?
4) Da li su poznati rizici projekta i da li bi bilo moguće prenijeti neke od rizika na privatnog partnera?

Analiza VfM-a se provodi u fazi pripreme ili u fazi nabavke. U fazi pripreme (***ex-ante***) je analiza VfM-a bazirana na poređenju tradicionalne isporuke i pretpostavljene opcije JPP-a, pri čemu su obje opcije pretpostavljene jer stvarne ponude još uvijek nisu dostupne. VfM je u ovoj fazi osnova za donošenje odluke koja metoda isporuke će se odabrati. U **fazi nabavke** se VfM koristi za procjenu i poređenje pristiglih ponuda privatnih ponuđača. Osnova za poređenje je PSC, tj. trošak nabavke na tradicionalan način.

Osim u fazi pripreme i nabavke, neke zemlje (Francuska, Njemačka, Holandija i Velika Britanija) su razvile tzv. kvalitativno **brzo skeniranje procjene VfM-a** (*quick scan VfM assessment*) koje se provodi u ranim fazama prije detaljne i sveobuhvatne analize VfM-a u okviru pripreme projekta. Na ovaj način se jednostavno stavlja akcent na procjenu potencijalne dostupnosti opcije JPP-a.

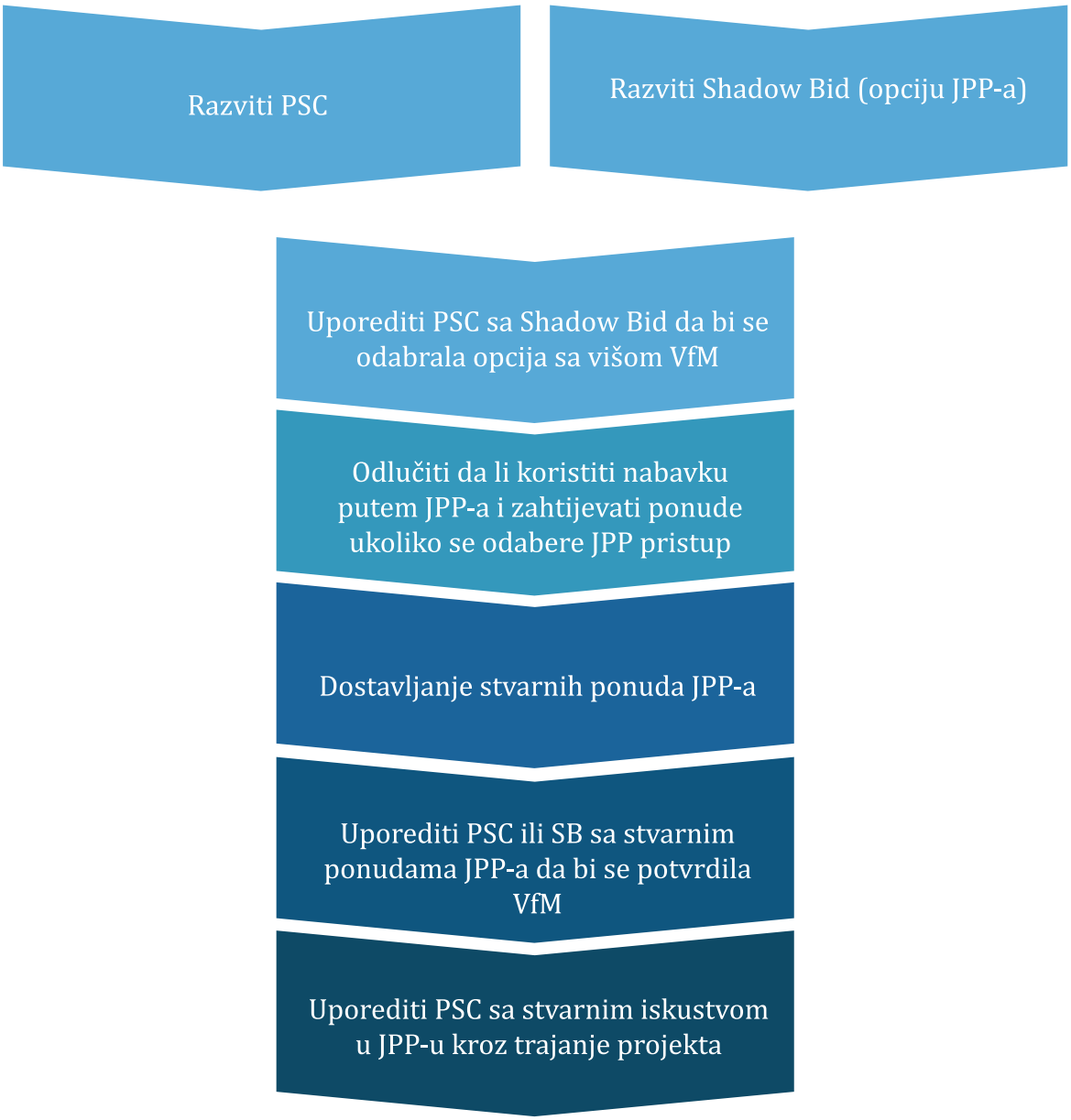
***Ex-post* procjene VfM-a** se vrše tokom i/ili nakon realizacije projekta i koriste se za procjenu stvarne VfM projekta, tj. za provjeru da li su očekivane prednosti opcije JPP-a zaista materijalizirane. Često se vrše tokom realizacije projekta, u operativnoj fazi. Ove procjene su uglavnom revizije učinaka koje provode državni uredi za reviziju. Na ovaj način se analizira da li su procesi tako provedeni da osiguraju najveću moguću VfM. U nekim slučajevima *ex-post* analiza VfM-a može imati formu ocjene paketa projekata JPP-a. Svrha ovakve procjene je u pružanju povratne informacije i učenju na bazi iskustva za buduće projekte JPP-a.

Kada se razmatra opcija nabavke javne investicije putem JPP-a, VfM može biti izračunata putem komparativne analize ponude privatnog ponuđača i PSC-a. Metodologija za izračun VfM-a zato najčešće uključuje sljedeće bitne elemente:

1) Kreiranje PSC-a kojim se procjenjuju ukupni troškovi realizacije projekta na konvencionalan način, uključujući operativne troškove i troškove rizika koji se obično ne razmatraju u konvencionalnoj nabavci,

2) Procjena ukupnih troškova privatnih partnera u opciji JPP-a ili je riječ o hipotetskoj „ponudi iz sjene“ (*Shadow Bid*) u predfazi nabavke kojom se žele procijeniti troškovi privatnog ponuđača, njegova finansijska struktura i drugi bitni elementi, te
3) Izrada PSC-a prilagođenog riziku, uz adekvatno uključivanje kvalitativnih faktora.

Slika 1 – PSC i opcija JPP-a u različitim fazama razvoja projekta



Izvor: U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration /Ministarstvo saobraćaja SAD – Federalna uprava za autoceste/, 2012)

PSC predstavlja pregovarački alat u pregovorima s privatnim ponuđačima. Opcija JPP-a mora „pobijediti“ PSC, tj. troškovi javnog sektora u opciji isporuke projekta putem JPP-a moraju biti manji od troškova tradicionalne isporuke (PSC).

5.2.1. Ukupni životni troškovi

Putem analize VfM-a anticipiraju se ukupni troškovi svih faza projekta, uključujući i troškove rizika. U **ukupne životne troškove**[2] ubrajaju se troškovi građenja i opremanja, prihodi od komercijalizacije, troškovi održavanja, operativni troškovi, troškovi zamjene istrošenih materijala i opreme te vrijednost rizika (Agencija za JPP, 2012). Ukupni životni troškovi su suštinski neto troškovi, jer se prihodi od komercijalizacije oduzimaju od troškova investicije. Svode se na sadašnju vrijednost po diskontnoj stopi koja se koristi u analizi VfM-a. Troškovi finansiranja imaju poseban tretman i ne ubrajaju se u ukupne životne troškove.

U literaturi je prisutno više naziva i klasifikacija spomenutih troškova. Troškovi životnog ciklusa (*Life-Cycle Cost – LCC*) uključuju kapitalne troškove ili investicijske troškove (*capital expenditures – Capex*), operativne troškove ili troškove održavanja i upravljanja (*operating expenditures – Opex*), te troškove razvoja projekta zajedno s troškovima nabavke.

Privatni sektor inovativnim rješenjima dodaje vrijednost javnim projektima putem sniženja troškova životnog ciklusa, što se ne očekuje kod konvencionalne isporuke javnih investicija. Inovacije i optimizacija se očekuju u svim segmentima projekta JPP-a, od dizajna preko izgradnje i održavanja do finansiranja. Ipak, uštede u troškovima mogu biti uključene u izračun VfM-a samo ako postoji dovoljno empirijskih podataka o njihovoj vjerovatnoći i obimu. Ako ovi podaci ne postoje, generalno se pretpostavlja da po osnovu inovacija i efikasnosti nema sniženja troškova projekta JPP-a. Jednaki troškovi u PSC-u i opciji JPP-a mogu imati za rezultat manje povoljnu VfM u opciji JPP-a.

5.2.2. Komercijalizacija usluga

Očekivani prihodi trećih lica umanjuju neto troškove javnog organa i trebaju biti oduzeti od ukupnih operativnih troškova u PSC-u i opciji JPP-a. Prihodi od trećih lica mogu biti generirani onda kada:

1) postoji potražnja trećih lica za infrastrukturom ili povezanim uslugama,
2) postoji mogućnost davanja usluga iznad zahtjeva javnog organa, i
3) javni organ dozvoljava korištenje od strane trećih lica.

Ako se daje pravo komercijalizacije privatnom partneru ili se ono očekuje i predviđa, onda se u obzir moraju uzeti i troškovi i rizici povezani s prihodima od trećih lica. Posebna pažnja se mora posvetiti zahtjevima javnog organa i zajednice tokom života projekta. Vjerovatnoća da prihodi od trećih lica budu drugačiji od projiciranih u PSC-u treba biti vrednovana u prenosivim rizicima.

---

[2] Ukupni životni troškovi (*Whole Life Costs*) definirani su standardom ISO 15868-5:2009 (HZN, 2009).

Osnovni PSC (*raw PSC*) se računa kao:

Osnovni PSC = kapitalni troškovi + (operativni troškovi – prihodi od komercijalizacije)

5.2.3. Naknada javnog organa

Projekti JPP-a ponekad imaju velike i predvidljive novčane tokove tokom dugih perioda, što ih čini vrlo atraktivnim za finansiranje kako putem duga, tako i putem kapitala. Ako su projekti javnih investicija finansijski nerentabilni ili nedovoljno rentabilni, tada javni organ osigurava naknadu kojom će plaćati privatnom partneru raspoloživost javne infrastrukture ili davanja usluge od javnog interesa. Pritom, projekt mora biti društveno opravdan da bi javni organ osigurao širu društvenu korist i maksimalnu VfM poreznih obveznika.

Postoji više opcija plaćanja ili kombinacija plaćanja putem kojih privatni partner ostvaruje prihode zavisno od prirode samog projekta, a javni organ obično predlaže mehanizme plaćanja naknade. Novčani tok je ključni faktor ostvarivanja VfM iz JPP-a. Privatni partner će dobiti naknadu samo za kvalitet usluge, a standardi moraju biti realno postavljeni i dostižni.

Javni organ ne vrši plaćanje privatnom partneru dok se radovi ne završe i dok isporuka usluga ne počne. Od tada počinje redovno plaćanje koje traje onoliko dugo koliko je infrastruktura/usluga dostupna dok se troškovi finansiranja ne otplate, što se obično podudara s krajem projekta.

Ugovorom o JPP-u se specificira isporuka usluga koje moraju biti mjerljive putem dogovorenog seta kriterija, npr. radno vrijeme, standardi čistoće, temperatura u prostorijama, nivo osvjetljenja, zaposlenje kvalificiranog osoblja. Mjesečna naknada može biti odraz broja korisnika infrastrukture, npr. broj korisnika bazena ili vozila koja pređu most.

Važno je istaći da je osnov aranžmana JPP-a u dostupnosti usluge; zato, ako postoje problemi s dostupnošću usluge, tada se umanjuje naknada ili se naknada nikako ne plaća.

JPP modelom se pretpostavlja plaćanje **JPP naknade** u cijelom ugovornom periodu (Agencija za JPP, 2014). Naknada se ugovara i nepromjenjiva je za vrijeme trajanja ugovora, osim za usklađivanje s inflacijom i sličnim indeksima, npr. cijenom energenata. Utvrđuje se najveća naknada koju bi javni partner plaćao privatnom partneru, i to je maksimalno opravdana naknada kod opcije JPP-a. Očekuje se da se ponuđači u javnoj nabavci takmiče u visini tražene naknade koja ne može biti veća od utvrđene u PSC-u. Ako privatni partneri traže naknadu nižu od maksimalno prihvatljive, tada će javni organ ostvariti i veću VfM nego što se inicijalno očekivalo. Naknada se izražava bez PDV-a.

Naknada daje NPV projekta jednaku nuli, za diskontnu stopu jednaku ponderiranom prosječnom trošku izvora finansiranja u PSC-u i u opciji JPP-a. Trošak finansiranja javnog sektora je u principu niži od troška finansiranja privatnog partnera, prije svega zato što privatni partneri dijelom koriste kapital, a kapital je skuplji izvor finansiranja od duga. Velike multinacionalne kompanije mogu imati trošak zaduživanja jednako povoljan ili čak povoljniji od nekih država, ali trošak njihovog kapitala čini njihov ponderirani prosječni trošak kapitala ipak većim od troška javnog zaduživanja.

5.2.4. Finansijska struktura i troškovi finansiranja

Troškovi finansiranja su troškovi angažiranog kapitala potrebnog za realizaciju projekta, a kombinacija različitih izvora finansiranja je finansijska struktura ili struktura kapitala. U načelu, privatni sektor koristi dug i kapital, a javni sektor se obično zadužuje emisijom obveznica ili kod finansijskih institucija. Servisiranje duga javnih investicija je značajan trošak i ovi troškovi se uključuju u PSC i opciju JPP-a kao novčani tokovi odvojeni od životnih troškova projekta.

Javni organi i privatni sektor mogu emitirati obveznice da bi finansirali projekt. Javne investicije se obično finansiraju emisijom dohodovnih obveznica (*revenue bond*) koje se otplaćuju općim ili posebnim prihodima javnog organa.

Privatni partneri snose najveći rizik i zato očekuju najveći prinos na svoj kapital. Oni su izloženi većem finansijskom riziku nego kreditori, jer se prihodi projekta koriste prvo za plaćanje operativnih troškova i otplatu kredita, a tek onda za plaćanje investitora. Ako projekt ne osigurava dovoljno prihoda, privatni partneri mogu izgubiti dio ili cijelu svoju investiciju. Postoji također i potencijal da prihodi projekta budu veći od anticipiranih i da privatni partneri ostvare veći prinos od očekivanog u vidu većih dividendi.

U projektima JPP-a se obično traži **garancija kompanije majke** (*parent company guarantee*), te ako projekt JPP-a ne bude uspješan, i ako nastupe problemi s otplatom kredita u društvu posebne namjene, taj kredit će pasti na teret kompanije majke. Investitori u kapital ostvaruju također porezne koristi od svoje investicije. Amortizacijski trošak štiti druge oporezive prihode i može objasniti 10% i više vrijednosti projekta za investitore.

U PSC-u se iskazuje sadašnja vrijednost ukupnih (neto) životnih troškova i sadašnja vrijednost naknade javnog organa. Da bi se uporedili novčani tokovi različitih opcija isporuke, budući novčani tokovi se iskazuju u terminima NPV-a i zato diskontna stopa igra veoma bitnu ulogu u analizi VfM-a.

Diskontna stopa je procenat putem kojeg se novčani tok u budućnosti (npr. trošak ili prihod projekta) svodi (reducira) na sadašnjost za svaki period od danas do nastanka novčanog toka u budućnosti. Diskontna stopa je bazirana na

vremenskoj vrijednosti novca, tj. to je stopa prinosa koju bi neko očekivao kao kompenzaciju za buduću isplatu koja je rezultat iznosa investiranog danas.

Sadašnja vrijednost naknade je kriterij odabira ekonomski najpovoljnije ponude i predstavlja NPV naknade koju će javni organ plaćati privatnom partneru tokom života projekta. NPV naknade je realan iznos koji bi javni organ trebao platiti jednokratno na početku projekta privatnom partneru umjesto ugovorenih periodičnih naknada.

Visina diskontne stope u analizi VfM-a je predmet značajne rasprave u akademskim krugovima, sa suštinskim pitanjem koliko teorije vrednovanja iz finansija mogu biti primijenjene na javni sektor, odnosno koliko tržišno dostupne informacije o trošku kapitala koji je odraz i rizičnosti projekta mogu biti superiorne u odnosu na bilo koji drugi pristup odabiru diskontne stope. Dalje, postavlja se pitanje koje rizike treba odražavati diskontna stopa javnog sektora, a koje rizike trebamo uključiti u novčane tokove?

Sa čisto kvantitativnog aspekta, diskontna stopa u analizi VfM-a varira od 3% (Kanada, Francuska i Njemačka) do 6% (Australija, Belgija i Holandija). U Republici Hrvatskoj diskontnu stopu određuje Agencija za investicije i konkurentnost koja daje saglasnost za projekte JPP-a, i ona je utvrđena na 5,5% u analizi VfM-a za sve projekte. Osim toga, dužnost javnog organa je da istakne diskontnu stopu koju će koristiti ponuđači u svojim ponudama i ona mora biti ista kao i u PSC-u.

5.2.5. Konkurentska neutralnost

Konkurentska neutralnost otklanja neto konkurentsku prednost koju posjeduje javni organ na osnovu vlasništva nad javnim dobrom. Da bi mogli uporediti PSC i ponude privatnih ponuđača na istoj osnovi, bitno je otkloniti efekte javnog vlasništva i uključiti ekvivalentne troškove koji bi inače nastali.

Konkurentske prednosti javnog sektora obično uključuju poreze koje plaća samo privatni sektor. Iz javnog vlasništva mogu se javiti takođe i konkurentski nedostaci, i obično su to troškovi zbog većeg javnog uvida i zahtjeva za izvještavanjem koje nema privatni sektor. Konkurentska neutralnost ne uključuje razlike u performansama ili efikasnosti koje nastaju na konkurentnom tržištu i ne predstavlja razlike u troškovima javnog i privatnog sektora. Jedan od primjera konkurentske neutralnosti je obaveza plaćanja poreza na dobit koju ima privatni sektor, a nema javni sektor. Zato se porez na dobit smatra konkurentskom prednosti javnog sektora i potrebno ga je neutralizirati tako da se ili povećaju troškovi javnog sektora u PSC-u ili umanje troškovi opcije JPP-a.

Prilagođavanja su potrebna i s obzirom na osiguranje. Kada javni organ odabere da se samoosigura, percepcija je da je javni organ uštedio na premiji osiguranja.

U biti, javni organ preuzima rizik na sebe koji je inače pokriven osiguranjem i odgovoran je za dodatni rizik. Prilagođava se PSC na način da se doda iznos ekvivalentan premiji koju inače plaća privatni sektor u opciji JPP-a, da bi se uključio trošak dodatnog rizika.

Drugi primjeri konkurentske neutralnosti mogu biti porezi na zemljište (ako postoje), takse, korporativni režijski troškovi i slično.

5.2.6. Rizici u analizi vrijednosti za novac

JPP privlači mnogo pažnje u svijetu zbog svoje mogućnosti za pristup novim izvorima finansiranja i zbog mogućnosti transfera rizika projekta. Upravljanje rizikom zahtijeva od javnog organa da proaktivno razmatra potencijalne prepreke koje mogu ugroziti uspjeh projekta, ali takođe i da iskoristi mogućnosti za povećanje uspješnosti projekta ili smanjenje troškova projekta. JPP se smatra oblikom upravljanja rizikom, jer javni organ i privatni sektor traže optimalnu alokaciju rizika na način da rizikom upravlja ona strana koja to radi najbolje.

Da bi PSC predstavljao realnu provjeru VfM-a u odnosu na opciju JPP-a, mora uključiti sveobuhvatno i realno vrednovanje svih materijalnih rizika koji se mogu kvantificirati. Upravljanje rizicima projekata JPP-a je proces koji obuhvata sljedeće korake:

1) identifikaciju rizika,
2) vrednovanje rizika, i
3) alokaciju rizika.

JPP se provodi putem različitih ugovornih modela, sa različitim nivoom prijenosa rizika na privatni sektor. Identifikacija i vrednovanje rizika mogu biti veoma kompleksan i težak posao. Iskustvo govori da rad u grupama uveliko olakšava posao, a učesnici trebaju biti potaknuti na iznošenje ideja (*brainstorming*) da bi svi potencijalni rizici bili identificirani. U narednoj tabeli su opisani glavni rizici koji se javljaju u projektima JPP-a.

Tabela 10 – Identifikacija rizika

Rizik	Opis
Rizik lokacije (*site risk*)	Odnosi se na rizik da zemljište neće biti dostupno ili da neće biti dostupno za korištenje u potrebno vrijeme, na očekivani način ili uz anticipirane troškove, ili će lokacija prouzročiti neočekivane troškove.
Rizik projektiranja, izgradnje i puštanja u rad	Odnosi se na rizik da je projektiranje, izgradnja ili puštanje u rad nekog postrojenja ili infrastrukture (ili nekih dijelova) izvedeno na način da rezultira štetnim posljedicama po troškove i/ili isporuku usluga.
Rizik pokrovitelja (*sponsor risk*)	Kompanija majka (ponekad kompanija konzorcij) osniva društvo posebne namjene (DPN) koje potpisuje ugovor s javnim organom i postaje privatni partner u ugovoru o JPP-u. DPN se osniva samo u svrhu realizacije ugovora o JPP-u. Zbog finansijske strukture i korištenja duga, kreditori imaju pristup novčanim tokovima DPN-a i ograničeni pristup imovini i novčanim tokovima kompanije majke. Rizik pokrovitelja koji snosi javni organ je rizik da DPN ili njegovi podizvođači neće izvršiti svoje ugovorne obaveze.
Finansijski rizik	Uključuje rizik da privatno finansiranje neće biti dostupno, da projekt neće biti finansijski robustan ili da će promjene u finansijskim parametrima izmijeniti cijenu ponude.
Rizik upravljanja i održavanja, te mehanizam plaćanja	Uključuje rizik da će plaćanja za usluge tokom perioda održavanja biti snižena zbog problema sa performansama, što je obično obuhvaćeno i u ugovornim odredbama i u mehanizmima plaćanja.
Tržišni rizik	Uključuje rizik da će potražnja za uslugama varirati od inicijalno projektirane, ili da će cijena usluga varirati od inicijalno predviđene, tako da će ukupni prihodi projekta odstupiti od očekivanih.
Mrežni rizik i rizik interfejsa (*network and interface risk*)	Javlja se kada su ugovorne usluge ili metoda isporuke usluga povezani ili se oslanjaju ili su na neki drugi način pod utjecajem određene infrastrukture, *inputa* ili drugih usluga. Rizik interfejsa je rizik da ugovorene usluge neće biti kompatibilne s isporukom osnovne usluge (core service).
Rizik industrijskih mjera	To je rizik da će industrijske mjere utjecati na performanse koje su predviđene ugovorom.
Pravni rizik	Odnosi se na rizik da će vlada upotrijebiti svoju moć i imunitet, uključujući ali se ne ograničavajući samo na moć donošenja zakona i politika, koji će na negativan način utjecati na projekt.
Rizik više sile	To je rizik da mogu nastati događaji s katastrofalnim posljedicama na sposobnost jedne strane da izvršava svoje ugovorne obaveze.
Rizik vlasništva	Uključuje rizik održavanja imovine u traženom stanju (uključujući i rizik da će troškovi održavanja možda porasti u toku ugovornog perioda), rizik ranije zastarjelosti, ili rizik izgradnje konkurentnih objekata.
Porezni rizik	Odnosi se na rizik da će promjene u poreznom sistemu utjecati na finansijske pretpostavke projekta.
Rizik kamatne stope	To je rizik štetnog kretanja kamatnih stopa.

Izvor: Autor, prilagođeno iz Department of Infrastructure and Regional Development, 2008

Za vrednovanje su bitni samo materijalni rizici i oni se uključuju u PSC. **Posljedice rizika** mogu biti direktne ili indirektne. Direktne posljedice uključuju prekoračenje troškova i probijanje rokova u odnosu na troškove u osnovnom PSC-u. Indirektne posljedice se javljaju zbog interakcije između rizika, kada pojava jednog rizika ima posredan utjecaj na druge aspekte projekta.

Matrica rizika sadrži sve identificirane rizike s opisom posljedica, identifikacijom zahvaćenih strana (najčešće su to javni partner, privatni partner i/ili korisnici), vjerovatnoćom utjecaja svakog identificiranog rizika (koja može biti niska, srednja ili visoka), željene alokacije rizika po principu da rizik treba preuzeti strana koja ima najniže troškove, strategije upravljanja rizikom kojom

se rizik izbjegava, minimizira, prenosi i alocira, te ugovorne odredbe koje služe u svrhu upravljanja rizicima.

5.2.7. Vrednovanje rizika

Kada su utvrđeni svi materijalni rizici i procijenjene moguće posljedice, potrebno je utvrditi vjerovatnoću pojavljivanja svake posljedice te razmotriti da li će se vjerovatnoća mijenjati tokom vremena. Postoje različite **tehnike vrednovanja rizika** koje se mogu koristiti za procjenu vjerovatnoće dešavanja, od jednostavnih tehnika koje u osnovi imaju subjektivne procjene vjerovatnoće do naprednih viševarijabilnih statističkih tehnika. Odabir tehnike koja će se koristiti za određeni projekt ili određeni rizik zavisi od značaja projekta i od kompleksnosti rizika u okviru projekta.

Najjednostavnija tehnika vrednovanja rizika je subjektivna procjena vjerovatnoće dešavanja svakog rizika. Subjektivne procjene trebaju biti bazirane na iskustvu, najboljoj praksi i očekivanim dešavanjima u budućnosti, te podržane pouzdanim informacijama ako su dostupne. Osnovna prednost je jednostavnost izračuna i interpretacije u odnosu na napredne statističke metode.

Svaki pojedinačni rizik obično ima više mogućih posljedica, te je vrijednost svakog rizika ponderirani prosjek mogućih posljedica, gdje su ponderi vjerovatnoće dešavanja. S obzirom da je ponekad teško predvidjeti sve moguće posljedice važnih rizika, očekivana vrijednost takvih rizika se korigira za nepredviđeni iznos, što predstavlja trošak rizika koji se ne može obuhvatiti procjenom. Vrijednost svakog rizika se računa pojedinačno koristeći jednačinu:

Vrijednost rizika = (posljedica x vjerovatnoća dešavanja) + neopaženi iznos

Metoda vrednovanja rizika koju koristi Agencija za promet američke savezne države Virdžinije (PPTA Risk Analysis Guidance, 2011) zasnovana je na osobinama beta distribucije. Potrebno je odrediti vrijednosti za:

1) vjerovatnoću dešavanja (od 5% do 90%),
2) minimalni (min), maksimalni (max) i najvjerovatniji (*most likely – ML*) trošak rizika u novčanim jedinicama, i
3) minimalni (min), maksimalni (max) i najvjerovatniji (ML) utjecaj rizika kašnjenja u mjesecima.

Vrijednost svakog pojedinačnog rizika se potom računa na bazi jednačine kojom se nastoji replicirati rezultat koji se može dobiti korištenjem sofisticiranih modela simulacije. Izrazu u nastavku može se dodati vrijednost neopaženih rizika, putem koje se vrednuju nepoznati rizici.

Vrijednost rizika = vjerovatnoća x (min + max + 4 x ML) / 6

Dodatno se može provjeriti robusnost PSC-a na potencijalne promjene u pretpostavkama, komponentama rizika i promjena u okruženju putem analize senzitiviteta novčanih tokova i ključnih varijabli projekta.

Monte Carlo simulacija je zasnovana na determinističkom skupu mogućih ishoda projekta zajedno s vjerovatnoćama njihovog dešavanja. Ova tehnika konstruira vještačku distribuciju vjerovatnoće za ukupni rizik ili neki specifični rizik na bazi pretpostavljene ili stvarne distribucije svakog pojedinačnog rizika. Nudi jednu vrijednost za rizik na bazi simultanog rješavanja većeg broja međusobnih relacija između rizika.

Monte Carlo simulacija zahtijeva obuku i specijalističko znanje za uspješnu upotrebu. Da bi se ona mogla provesti, mora postojati dovoljno podataka da se naprave pretpostavke o distribuciji vjerovatnoće svakog rizika, uključujući srednju vrijednost, standardnu devijaciju i oblik distribucije.

Ono što nudi Monte Carlo simulacija a ne nude jednostavne metode vrednovanja jeste pouzdana procjena vjerovatnoće za određeni nivo povjerenja (interval povjerenja). Javni organi često u ranoj fazi razvoja projekta koriste nivo povjerenja od 80% da trošak rizika neće preći očekivanu vrijednost. Privatni i javni sektor imaju različite preference kada je u pitanju interval povjerenja. Tako npr. javni organ može zahtijevati nivo povjerenja od 90%, dok privatnom partneru prihvatljiv može biti i nivo povjerenja od 50%.

5.2.8. Strategije alokacije rizika

Alokacija rizika između javnog i privatnog partnera je suština JPP-a. Nakon što su identificirani i vrednovani svi materijalni rizici, svaki rizik treba biti kategoriziran na jedan od tri načina:

1) prenosivi rizici, tj. rizici koji se u potpunosti prenose na privatnog partnera,
2) zadržani rizici, tj. rizici koje zadržava i čiji trošak snosi javni organ,
3) podijeljeni rizici, tj. rizici koji se dijele između javnog i privatnog partnera.

Koncept prenošenja rizika počiva na pretpostavci da rizik inicijalno snosi javni organ. Zato je za PSC bitan nivo zadržanih rizika, tj. rizika koje isporukom projekta putem JPP-a zadržava javni organ.

Transfer rizika potiče privatne partnere da inoviraju isporuku projekta JPP-a, a prema nekim studijama čak 60% ušteda u troškovima opcije JPP-a je rezultat vrednovanja prenosivih rizika (Andersen LSE Enterprises, 2000). Razlog tome može biti sposobnost privatnog sektora da specifičnim rizicima upravlja efikasnije ili možda u njegovom prihvatanju nižeg intervala povjerenja kod vrednovanja rizika. Prenošenje premalo rizika privatnom sektoru ograničava

VfM koja može biti postignuta. Jednako tako, prenošenje previše rizika ima za rezultat visoke riziko premije, što projekt čini skupljim, a VfM manjom.

Rizici kojima bolje upravlja privatni sektor se prenose, rizici kojima bolje upravlja javni sektor se zadržavaju. Ako je moguće, strana koja je odgovorna za rizik će tražiti način ublažavanja ili izbjegavanja rizika. Ako je rizik teško procijeniti ili je njime teško upravljati, onda je obično najbolje da takav rizik bude podijeljen između javnog i privatnog sektora. Najbolji način alokacije rizika ne uključuje alokaciju svih rizika na privatnog partnera, jer privatni partner ne može na najbolji način upravljati svim rizicima. U tom slučaju bi trošak neopravdano prenesenih rizika na privatnog partnera bio vraćen javnom organu kroz veću zahtijevanu JPP naknadu.

Iako su koncepti na kojima se bazira alokacija rizika vrlo jasni, način na koji se u praksi rizik alocira je više umjetnost nego nauka. Javni sektor obično zadržava politički i regulatorni rizik. Rizik lokacije može biti podijeljen ili prenesen na privatnog partnera. Privatni sektor preuzima rizik građenja, operativnog rada, finansiranja ili upravljanja projektima JPP-a. Privatni partner može prenijeti rizik na treće strane, npr. izvođače radova ili se osigurati od određenih rizika za koje je odgovoran. U nastavku je prikazana indikativna skraćena matrica alokacije rizika.

Tabela 11 – Matrica alokacije rizika u JPP-u

Vrsta troška	Opis	Alokacija
Rizik projektiranja	Vjerovatnoća da dizajnom projekta neće biti zadovoljeni traženi standardi usluge.	Privatni partner
Rizik lokacije	Vjerovatnoća otežanog pristupa lokaciji i sigurnosti lokacije.	Privatni partner
Rizik izgradnje	Vjerovatnoća prekoračenja budžeta i/ili prolongiranja rokova izgradnje.	Privatni partner, osim prolongiranja rokova izgradnje uzrokovanim postupcima javnog partnera.
Operativni rizik	Veći operativni troškovi projekta i/ili niži prihodi od komercijalizacije	Privatni partner
Rizik raspoloživosti	Vjerovatnoća da isporučene usluge neće biti u skladu s traženim standardima usluge.	Privatni partner
Rizik inflacije	Vjerovatnoća da inflacija bude veća od očekivane.	Javni partner u slučaju da inflacija bude veća od anticipirane na osnovu nekog indeksa.
Rizik cijene energenta	Vjerovatnoća da cijena npr. električne energije bude veća od očekivane.	Javni partner u slučaju da cijena električne energije bude veća od anticipirane.
Rizik potražnje	Vjerovatnoća da će potražnja za uslugama biti manja od očekivane.	Rizik se dijeli između javnog i privatnog partnera, u zavisnosti od uzroka smanjenja potražnje.
Politički rizik	Vjerovatnoća da javni partner odustane od realizacije već započetog projekta.	Javni partner, osim slučaja kada se od projekta odustaje zbog postupaka privatnog partnera.

Izvor: Autor

Matricom alokacije rizika se identificirani rizici opisuju i utvrđuje se najbolja alokacija, s tim da je neke rizike potrebno podijeliti između partnera.

5.2.9. Komparator troškova javnog sektora

Komparator troškova javnog sektora (PSC) predstavlja uporednu analizu troškova javnog sektora u slučaju klasičnog budžetskog finansiranja sa troškovima koje bi javni sektor imao u realizaciji tog projekta putem JPP-a u predviđenom vremenskom periodu.

PSC je hipotetski riziku prilagođen ukupni životni trošak projekta javnog sektora kojeg javni organ isporučuje na tradicionalan način, koji obično uključuje zaduživanje. PSC je model troškova (u nekim slučajevima i prihoda od komercijalizacije) povezanih s projektom nabavljenim od strane javnog organa, koji se iskazuje u jedinicama neto sadašnjeg troška (*Net Present Cost – NPC*).

PSC je osnova za poređenje opcije JPP-a, koja je u fazi pripreme projekta hipotetska ponuda, a kasnije stvarna ponuda privatnog partnera. Opcija JPP-a se cijeni povoljnom ako se javne usluge istih karakteristika mogu ostvariti putem nižeg ukupnog troška, što drugim riječima znači da se kreira VfM. Ako je opcija JPP-a skuplja, tada realizacija projekta putem JPP-a nije opravdana.

Potrebno je jasno definirati izlazne karakteristike projekta, tj. utvrditi set usluga koje javni organ želi nabaviti i traženi nivo performansi svake usluge. Projekt pritom treba reflektirati najefikasniji dostupan način isporuke javne usluge koji zadovoljava izlazne karakteristike projekta na bazi trenutno najbolje prakse. Istovremeno, isporuka projekta na tradicionalan način treba osigurati isti nivo i kvalitet usluga kao i opcija JPP-a da bi bilo moguće poređenje na jednakoj osnovi.

Da bi se izračunao PSC, potrebno je najprije utvrditi kapitalne i operativne troškove, te očekivane prihode od komercijalizacije usluga od trećih lica, što je obuhvaćeno pojmom osnovni PSC (*raw PSC*).

Osnovni PSC = kapitalni troškovi + (operativni troškovi – prihodi od komercijalizacije)

Naredni korak je izračun naknade javnog organa u slučaju primjene tradicionalnog modela i u modelu JPP-a. Zatim slijedi identifikacija rizika, utvrđivanje posljedica, kvantificiranje vjerovatnoće tih posljedica zajedno s kalkulacijom vrijednosti svih materijalnih rizika. Dakle, formira se matrica rizika, vrednuju rizici i vrši njihova alokacija u skladu s predloženim modelom JPP-a. Potom se računa sadašnja vrijednost ukupnih životnih troškova projekta po tradicionalnom modelu finansiranja i po modelu JPP-a. Naredni korak je izračun konkurentske neutralnosti.

Osnovni PSC uvećava se za troškove finansiranja, konkurentsku neutralnost, i vrijednost zadržanih i prenosivih rizika da bi se izračunao PSC, kojeg time dobijamo sabiranjem sljedećih elemenata:

PSC = osnovni PSC + tr. finans. + zadržani rizici + konkurentska neutralnost + prenosivi rizici

5.2.10. Primjer izračuna komparatora troškova javnog sektora i očekivane vrijednosti za novac

PSC treba sadržavati opće informacije o projektu i opis projekta, zatim o javnom organu, nazivu projekta, svrsi, ciljevima i predmetu projekta, predloženom modelu JPP-a, te analizi situacije. Važno je definirati predloženi model JPP-a, jer od predloženog modela zavisi procjena novčanih tokova, visina naknade, te vrednovanje i alokacija rizika, s ključnim utjecajem na PSC i VfM.

Projekcija troškova životnog ciklusa u PSC-u

Prvi korak izračuna PSC-a je procjena troškova životnog ciklusa, tj. troškova projekta koji se odnose na projektiranje, gradnju i održavanje javne građevine. Pored ovih troškova, u obzir je potrebno uzeti i prihode od komercijalizacije ako postoji mogućnost ostvarivanja prihoda od trećih lica. Projekcija troškova životnog ciklusa je data u sljedećoj tabeli.

Tabela 12 – Projekcija kapitalnih i operativnih troškova sa prihodima od komercijalizacije u PSC-u (hiljade KM)[3]

	Ukupno	0	1	2	3-8	9	10-29	30
Ukupni prihodi od komercijalizacije	5.384			177	...	185	...	187
Ukupni kapitalni troškovi	6.670	370	3.650			1.450	1.200	
Ukupni operativni troškovi	15.607			490	...	535	...	549
Ukupno troškovi	22.277	370	3.650	490	...	1.985	...	549
Neto novčani tok		-370	-3.650	-313	...	-1.800	...	-361

Izvor: Autor

S obzirom da javni organi u principu nemaju mogućnost povrata PDV-a plaćenog u javnim nabavkama, prethodna tabela treba sadržavati projicirane vrijednosti izražene s PDV-om, što je efektivni trošak javnog organa. Pretpostavit ćemo sljedeću vrijednost rizika.

[3] Za potrebe izračuna PSC-a, prihodi od komercijalizacije čine 20% prihoda od prodaje usluga iz tabele 2, a kapitalni i operativni troškovi su preuzeti u punom iznosu.

Tabela 13 – Projekcija vrijednosti rizika u PSC (hiljade KM)

	Ukupno	0	1	2	3-8	9	10-29	30
Zadržani kapitalni rizici	133	7	73	0	...	29	...	0
Prenosivi kapitalni rizici	534	30	292	0	...	116	...	0
Zadržani operativni rizici	936	0	0	29	...	32	...	110
Prenosivi operativni rizici	2.185	0	0	69	...	75	...	33
Ukupno	3.788	37	365	98	...	252	...	77

Izvor: Autor

Da bismo odredili maksimalno prihvatljivu naknadu koju bi javni sektor mogao plaćati javnom partneru u opciji JPP-a, potrebno je izračunati njen ekvivalent kod tradicionalne nabavke (PSC). Ako pretpostavimo da je cijena javnog kapitala 6%, onda ćemo naknadu odrediti u onoj visini čiji je rezultat NPV troškova jednaka nula za datu diskontnu stopu.

Tabela 14 – Izračun naknade u PSC-u (hiljade KM)

	Ukupno	0	1	2	3-8	9	10-29	30
Naknada	25.645	-	-	884	....	884	...	884
Ukupni prihodi od komercijalizacije	5.384	-	-	177	....	185	....	187
Kapitalni troškovi	6.670	370	3.650	0	....	1.450	....	0
Zadržani kapitalni rizici	133	7	73	0	....	29	....	0
Prenosivi kapitalni rizici	534	30	292	0	....	116	....	0
Operativni troškovi	15.607	0	0	490	....	535	....	549
Zadržani operativni rizici	936	0	0	29	....	32	....	33
Prenosivi operativni rizici	2.185	0	0	69	....	75	....	77
Neto novčani tok		-407	-4.015	474	....	-1.166	....	414
Diskontna stopa								**6%**
NPC								0

Izvor: Autor

Naknada se iskazuje bez PDV-a, a predstavlja naknadu koja svodi NPV ukupnih životnih troškova projekta (s prihodima od komercijalizacije) na nulu. NPC (neto sadašnji trošak) u prethodnoj tabeli je jednako nula. Diskontna stopa koja se primjenjuje za izračun NPC-a je jednaka cijeni javnog kapitala i hipotetski je postavljena na 6%.

U projekciji neto novčanog toka investicije potrebno je voditi računa da se troškovi rizika ne uključe dva puta. Naime, ako je diskontna stopa kao trošak kapitala prilagođena za rizik novčanih tokova investicije, tada se u izračunu neto novčanog toka investicije ne uzimaju u obzir troškovi rizika (kapitalnih i operativnih), jer su rizici uključeni u trošak (cijenu) kapitala, dakle diskontnu stopu. Ako je projekt rizičniji od prosječne investicije, cijena kapitala, tj. diskontna stopa je veća, a ako je projekt sigurniji od prosječne investicije, cijena kapitala je niža od cijene kapitala prosječne investicije. S druge strane, ako diskontna stopa predstavlja čistu vremensku vrijednost novca ili neriziznu stopu povrata, dakle ne uključujući rizik date investicije, tada se troškovi rizika

uključuju u novčani tok projekta. Troškovi rizika ne bi smjeli biti zaračunati dva puta, i u novčanim tokovima i u diskontnoj stopi, jer bi to značilo njihovo dupliranje.

Projekcija troškova životnog ciklusa u opciji JPP-a

Da bi se mogla utvrditi očekivana VfM, potrebno je procijeniti i ukupne životne troškove projekta u opciji JPP-a. U obzir treba uzeti kapitalne i operativne troškove privatnog partnera, uključujući prihode od komercijalizacije iskazane bez PDV-a, jer privatni sektor ima mogućnost povrata PDV-a kada ostvaruje prihode od prodaje.

Tabela 15 – Projekcija kapitalnih i operativnih troškova sa prihodima od komercijalizacije u opciji JPP-a (hiljade KM)[4]

	Ukupno	0	1	2	3-8	9	10-29	30
Ukupni prihodi od komercijalizacije	5.522	0	0	182	...	190	...	192
Ukupni kapitalni troškovi	6.271	348	3.432	0	...	1.363	1.128	0
Ukupni operativni troškovi	12.005	0	0	377	...	411	...	422
Ukupno troškovi	18.276	348	3.432	377	**...**	1.774	**...**	422
Neto novčani tok	-12.754	-348	-3.432	-195	...	-1.585	...	-230

Izvor: Autor

Vrijednost prenosivih rizika na privatnog partnera u opciji JPP-a je generalno niža nego u PSC-u jer privatni partner bolje upravlja materijalnim rizicima od javnog partnera. Primjer vrijednosti prenosivih rizika je dat u nastavku, dok je vrijednost zadržanih rizika ista kao i u PSC-u:

Tabela 16 – Projekcija vrijednosti rizika u opciji JPP-a (hiljade KM)

	Ukupno	0	1	2	3-8	9	10-29	30
Kapitalni rizici	494	27	270	0	...	107	...	0
Operativni rizici	1.465	0	0	46	...	32	...	51
Ukupno	1.958	27	270	46	...	157	...	51

Izvor: Autor

Da bismo izračunali naknadu koju bi plaćao javni organ u slučaju isporuke javne usluge po modelu JPP-a, potrebno je utvrditi trošak kapitala privatnog partnera. Ako je cijena duga 2,5%, a cijena vlastitog kapitala privatnog partnera 12%, te ako je struktura kapitala 30% kreditno finansiranje, a 70% vlastito finansiranje, tada bi ponderirani prosječni trošak kapitala (WACC) iznosio:

$$WACC = 0{,}3 \times 0{,}025 + 0{,}7 \times 0{,}12 = 0{,}915 = 9{,}15\%$$

Dodatno ćemo pretpostaviti da grejs period traje od početka projekta do kraja 4 godine, a otplata kredita jednakim mjesečnim anuitetima tokom 10 godina.

[4] Za potrebe izračuna PSC-a, prihodi od komercijalizacije čine 20% prihoda od prodaje usluga iz tabele 2, a kapitalni i operativni troškovi su prilagođeni za efikasnost privatnog parnera.

Naknadu je potrebno utvrditi u iznosu koji NPV troškova projekta svodi na nulu za datu diskontnu stopu od 9,15%.

Tabela 17 – Izračun naknade u opciji JPP-a (hiljade KM)

	Ukupno	0	1	2	3-8	9	10-29	30
Naknada	23.055	-	-	795	...	795	...	795
Ukupni prihodi od komercijalizacije	5.522	-	-	182	...	190	...	192
Kapitalni troškovi	6.271	348	3.432	0	...	1.363	...	0
Prenosivi kapitalni rizici	494	27	270	0	...	107	...	0
Operativni troškovi	12.005	0	0	377	...	411	...	422
Prenosivi operativni rizici	1.465	0	0	46	...	50	...	51
Porez na dobit	786	-	-	35	...	0	...	38
Neto novčani tok		-381	-3.758	539	...	-947	...	476
Diskontna stopa								9,15%
NPC								0

Izvor: Autor

Za potrebe izračuna naknade javnog organa za slučaj modela JPP-a u obzir treba uzeti i porez na dobit koji će ostvariti privatni partner, pri čemu kod projekcije poreza na dobit koji će DPN plaćati u obzir treba uzeti i troškove amortizacije i troškove finansiranja kao porezno priznate rashode.

Procjena troškova finansiranja u PSC-u

Ako se projekt nabavlja na tradicionalan način, potrebno je pretpostaviti način finansiranja javne investicije. Za potrebne procjene PSC-a uzet ćemo da javni organ koristi zaduživanje i budžetske prihode u istim omjerima kao što privatni partner koristi zaduživanje i vlastiti kapital u opciji isporuke projekta putem JPP-a, dakle dug 30%, budžetski prihodi 70%. Naravno, bazna je pretpostavka da se javni organ može zadužiti (bilo kod banaka, bilo na tržištu kapitala) i u konkretnom primjeru da se projekt može dijelom finansirati i prihodima budžeta. Pretpostavimo da su ulazni podaci:

1) trošak kreditnog finansiranja javnog organa 2,5%,
2) grejs period 4 godine,
3) otplata kredita u jednakim mjesečnim anuitetima tokom 10 godina.

Ujedno je potrebno izračunati i trošak rizika finansiranja.

Tabela 18 – Projekcija troškova finansiranja i vrijednosti rizika finansiranja (hiljade KM)

	Ukupno		0	1	2	3-8	9	10-13	14
Trošak finansiranja	851		-	76	76	...	61	...	6
Rizici finansiranja	170		-	15	15	...	12	...	1

Izvor: Autor

Procjena konkurentske neutralnosti

S obzirom da porez na dobit koji će plaćati DPN predstavlja dodatnu prednost za javni sektor, u nastavku je procjena troškova konkurentske neutralnosti. Ovi troškovi se mogu dodati kao troškovi javnog organa u PSC-u ili oduzeti u opciji JPP-a.

Tabela 19 – Trošak konkurentske neutralnosti (hiljade KM)

	Ukupno	0	1	2	3-8	9	10-29	30
Konkurentska neutralnost	786			35	...	-	...	38

Izvor: Autor

Procjena vrijednosti za novac

Nakon projekcije ukupnih životnih troškova projekta, naknade javnog organa, troška finansiranja javnog organa, te troškova konkurentske neutralnosti, projicirane troškove javnog organa u PSC-u i opciji JPP-a potrebno je svesti na sadašnjost, tj. diskontirati da bi se dobila očekivana (*ex-ante*) VfM. Novčani tokovi (troškovi javnog organa) diskontiraju se primjenom jedinstvene diskontne stope, koja je obično propisana zakonom ili podzakonskim aktima. Pretpostavit ćemo diskontnu stopu od 5,5%.

Tabela 20 – Izračun vrijednosti za novac (hiljade KM)

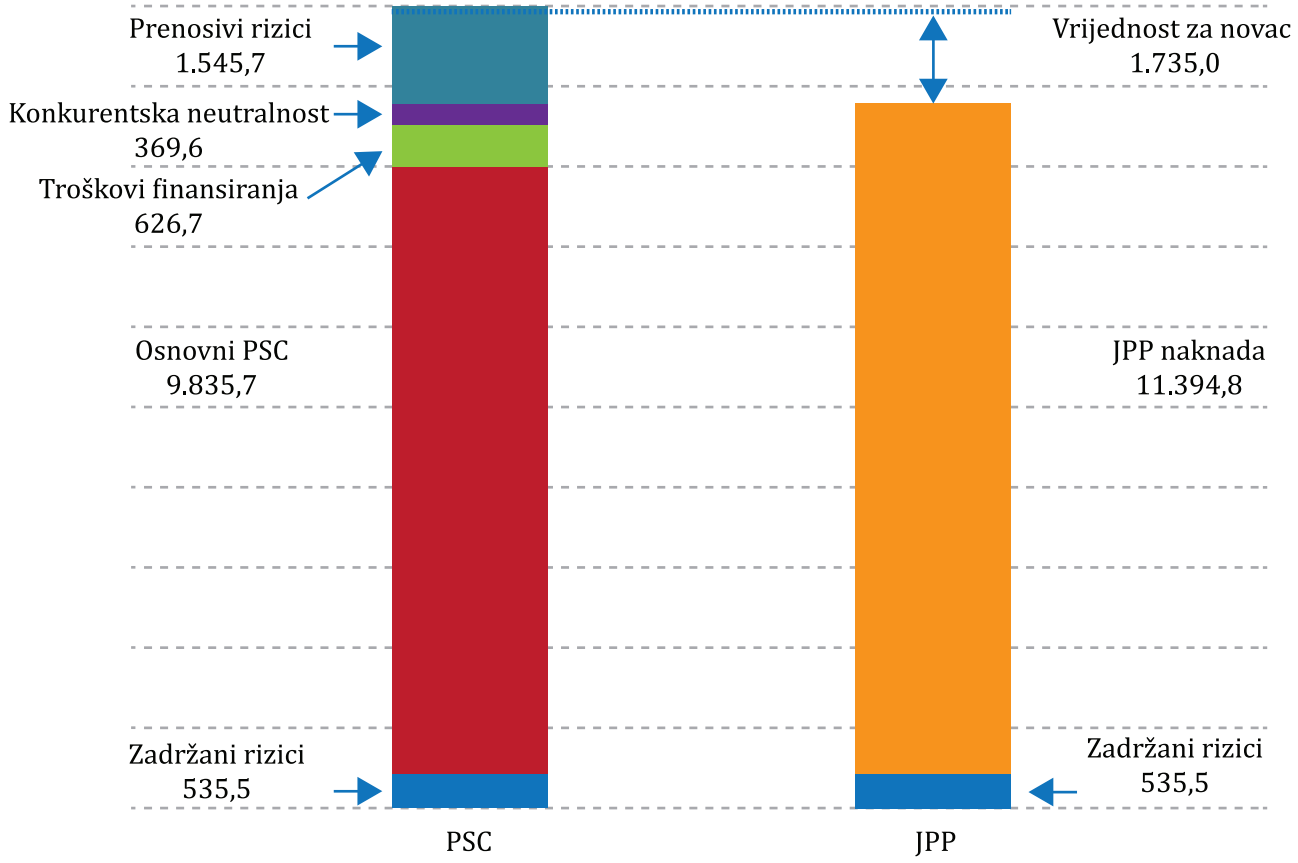
Opis	PSC	JPP	VfM
	1	2	3=1-2
A			
Osnovni PSC	9.836		9.836
B			
Prenosivi rizici (CAPEX i OPEX)	1.420		1.420
Zadržani rizici (CAPEX i OPEX)	536	536	0
C			
Troškovi finansiranja	627		627
Rizici finansiranja (prenosivi rizici)	125		125
Ukupno	752		752
D			
Konkurentska neutralnost	370		370
E			0
JPP naknada		11.395	-11.395
Ukupno (A+B+C+D+E)	13.665	11.930	1.735

Izvor: Autor

VfM kao razlika između sadašnje vrijednosti ukupnih troškova isporuke projekta na tradicionalan način (PSC) i sadašnje vrijednosti ukupnih troškova javnog organa u modelu JPP-a iznosi 1,735 mil. KM. VfM se može i relativno izraziti kao procenat PSC-a, i u tom slučaju iznosi 12,70%. Ako je VfM pozitivna, kao u ovom

primjeru, bolji način isporuke projekta je JPP. Isti podaci prezentirani su i grafički na slici 2 u nastavku teksta.

Slika 2 – Procijenjena vrijednost za novac



Izvor: Autor

Sadašnja vrijednost JPP naknade koju javni organ plaća privatnom partneru u realizaciji projekta po modelu JPP-a predstavlja kompenzaciju privatnom partneru za troškove životnog ciklusa projekta, troškove finansiranja i cijenu svih rizika prenesenih na privatnog partnera. Privatni partner može ponuditi i bolju VfM, tj. prihvatiti i nižu JPP naknadu ako je njegova kalkulacija ukupnih troškova povoljnija od izračuna u opciji PSC-a ili opciji JPP-a kao hipotetskoj ponudi privatnog partnera. Javni organ ne može prihvatiti JPP naknadu veću od vrijednosti PSC-a umanjenog za vrijednost zadržanih rizika, jer bi to značilo da projekt nema pozitivnu VfM.

PSC je kvantitativni standard poređenja (*benchmark*) u odnosu na koji se cijene stvarne (tržišne) ponude privatnih partnera. Javni trošak u PSC-u se poredi sa sadašnjom vrijednošću JPP naknade specificiranom u ponudi svakog privatnog ponuđača. Svakako, ova kvantitativna analiza je samo jedna komponenta procesa evaluacije.

5.3. ZAKLJUČAK

Analiza VfM-a omogućava donošenje odluka na konzistentan, transparentan i metodološki jasan način. Ipak, primjena te analize može imati i velike izazove, pa i ograničenja.

Jedan od najvažnijih izazova je dostupnost i pouzdanost podataka koji se koriste u procjenama, a posebno u kvalitativnim aspektima, što je prepoznato kao problem u razvijenim zemljama koje imaju zapažene rezultate u realizaciji projekata JPP-a i zavidan nivo statističke obrade podataka. U zemljama gdje uopće nema ili ima vrlo malo iskustva u realizaciji JPP-a, kao što je slučaj kod nas u BiH, ne postoje dostupni raniji podaci koji bi bili dobra osnova i praksa za procjenu VfM-a za nove projekte.

Analiza VfM-a u najvećoj mjeri počiva na projiciranim budućim troškovima i koristima za koje se vezuje velika neizvjesnost, a u načelu nedovoljno uključuje ranije i poznate podatke. Dalje, postoji literatura koja se bavi tzv. optimističnom pristranošću (*optimism bias*), koja se javlja kada procjenitelj VfM-a vjeruje da je određena metoda isporuke uspješnija (bilo tradicionalna bilo JPP). Ova pristranost nastaje iz različitih razloga, kao što je evaluacija ranijih projekata koje je određeni izvođač završio. Ocjenom performansi izvođača ili privatnog partnera u ranijim projektima, uposlenici javnog sektora mogu steći pogrešno uvjerenje da će se postići isti ili sličan prinos na nekom drugom projektu.

Analiza VfM-a ponekad može biti kritizirana kao metoda kojom se naknadno verificiraju odluke koje su već donesene, naročito onda kada drugi faktori kao što je bilansni tretman imaju presudan utjecaj na odabir određene opcije. Kao odgovor na ove izazove, kreiraju se metodologije i vodiči za ovu analizu u brojnim zemljama svijeta da bi se uskladile metode i tehnike potrebne za analizu s podacima koji su dostupni i da bismo imali uravnotežene analize. Zato je ova analiza danas često bazirana na širem setu kriterija, često kvalitativnih, radije nego na usko definiranoj kvantitativnoj analizi. U nekim slučajevima kvantitativna analiza sada igra manju ulogu nego ranije. Iako je analiza VfM-a robusna tehnika, ipak ona treba biti dio jasnog i efektivnog procesa donošenja odluka.

Jaka konkurencija među ponuđačima je također prepoznata kao bitan element demonstracije i postizanja VfM-a. Procjena konkurencije u pripremi i tokom procesa javnih nabavki često je glavni dio procjene VfM-a. Ovo ima značajan utjecaj na to kako su projekti pripremljeni za tržište i koliko je javni sektor spreman da se nosi s ovim izazovima. Demonstracija VfM-a nije nikakva teorijska vježba, nego usko integriran element procesa razvoja JPP-a, upravljanja ugovorom o JPP-u i *ex-post* procjene projekta JPP-a.

Ponekad se može čuti da je procjena VfM-a „više umjetnost nego nauka“. To govori o kompleksnosti i ograničenjima cijelog procesa, a pristupi analizi VfM-a kontinuirano se razvijaju.

6. UGOVARANJE I MONITORING JPP-A

6.1. PROCEDURE VEZANE ZA DODJELU PROJEKATA JPP-A

Procedure u projektima JPP-a podrazumijevaju različite oblike saradnje javnog i privatnog sektora pošto su određene procedure koje se vezuju za postupanje javnopravnih subjekata propisane imperativnim normama. Sve procedure se mogu posmatrati iz dva ugla:

a) procedure koje se odvijaju prije dodjele projekta JPP-a, i
b) procedure koje su u direktnoj vezi sa samom dodjelom projekta JPP-a.

Različita su uporedna rješenja, kao i rješenja u domaćoj praksi i zakonodavstvu. Većina rješenja u domaćoj zakonodavnoj praksi preferira procedure dodjele ugovora kroz pravni režim javnih nabavki, za šta ima argumenata za i protiv. U okviru ovog dijela projekta bit će obrađene samo procedure (radnje) koje su definirane projektnim zadatkom, a to su procedure takmičarskog dijaloga, konkursa za izradu idejnog rješenja i procedure vezane za inovativna partnerstva. S obzirom da se dodjela pojedinih dijelova projekta JPP-a (ugovora koji su u funkciji pripreme dodjele projekta JPP-a) može vršiti i putem konkurentskog zahtjeva, i on će biti uvršten u postupke dodjele.

Kod takmičarskog dijaloga i konkursa za idejno rješenje radi se o procedurama koje su uređene u Zakonu o javnim nabavkama u BiH (u daljem tekstu: ZJN BiH). Bez obzira za koje se rješenje opredijelimo, ono što je po nama najznačajnije jeste to što svaka dodjela projekta JPP-a, bez obzira u kojoj se fazi odvijala, mora biti uređena prema nekim od osnovnih načela JPP-a, a to su u ovom slučaju: transparentnost svih procedura, javnost i pravična tržišna konkurencija. Na svakom nivou vlasti koji je ovlašten za donošenje zakona o JPP-u postoji sloboda izbora načina dodjele ugovora o JPP-u, uz obavezu poštovanja osnovnih načela na kojima se oni zasnivaju. Obrađena su i inovativna partnerstva koja govore o novim metodama u javnim nabavkama, a daju se i primjeri za oblasti u kojima se vrši realizacija projekata JPP-a.

Procedure za dodjelu projekata JPP-a podrazumijevaju već izvršen izbor tih procedura, što se može uraditi na dva načina:

a) izborom procedura u okviru osnovnog legislativnog rješenja (zakon o JPP-u ili podzakonski akt), i
b) primjenom procedura koje su predviđene odredbama ZJN BIH.

Oba rješenja su pravno prihvatljiva i sve će zavisiti od zakonodavnog rješenja koje vlast odabere. Ukoliko se opredijelimo za primjenu ZJN BiH, moraju se postaviti određene ograde koje su date u okviru Metodologije (vidjeti: Metodologija za JPP; 4.1. Procedure za dodjelu projekata JPP-a). Ovdje se postavlja pitanje da li se

može doslovno preuzeti primjena ZJN BiH u procedurama dodjele ugovora o projektima JPP-a. Ukoliko bi se ovaj zakon primijenio, doslovno bismo došli u koliziju u vezi s vremenskim trajanjem ugovora o koncesijama i projektima JPP-a. Vremenski raspon dodjele ugovora o JPP-u je uvijek duži. U pravilu se dužina trajanja JPP-a određuje ugovorom, iako postoje rješenja da se samim zakonskim aktom određuje dužina njegovog trajanja u određenom vremenskom rasponu (član 14 Zakona o JPP-u Brčko distrikta BiH utvrđuje trajanje ugovora u rasponu od najmanje 3, a najviše 30 godina; član 6 Zakona o JPP-u Kantona Sarajevo u rasponu od najmanje 5, a najduže 30 godina; član 4 Zakona o JPP-u Hrvatske najmanje 3, a najviše 40 godina; član 18 Zakona o JPP-u i koncesijama Srbije najmanje 5, a najviše 50 godina).

Odredbe ZJN BiH ne daju mogućnost da se ugovor vezan za javnu nabavu dodijeli na period koji bi bio duži od četiri godine. I ova je mogućnost dodjele na maksimalan period od četiri godine dozvoljena samo u okviru tzv. okvirnog sporazuma. ZJN BiH predviđa da se okvirni sporazum može zaključiti nakon provedenog otvorenog, ograničenog, pregovaračkog postupka sa objavom obavještenja i konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda. Izuzetno, okvirni sporazum se može zaključiti i nakon pregovaračkog postupka bez objave obavještenja nakon poništenog otvorenog ili ograničenog postupka zbog toga što nije zaprimljena nijedna ili nijedna prihvatljiva ponuda. Potom, jedan ili više ponuđača s kojima će biti zaključen okvirni sporazum biraju se u skladu s kriterijima za dodjelu utvrđenim ovim zakonom. Nakon zaključenja okvirnog sporazuma njegove odredbe se ne mogu mijenjati, a trajanje okvirnog sporazuma ne može biti duže od četiri godine osim ako postoje opravdani razlozi, posebno u vezi s predmetom nabavke okvirnog sporazuma (ZJN BiH, član 32, Okvirni sporazum). Bez obzira na mogućnost da okvirni sporazum može biti izuzetno dodijeljen i na period koji je duži od četiri godine, sasvim sigurno da to ne bi mogao biti period koji je u dužini trajanja projekta JPP-a, odnosno period na koji se dodjeljuju koncesije. Ove dileme nas navode na pitanje da li je moguća primjena odredbi ZJN BiH na dodjelu ugovora o JPP-u. U svakom slučaju, kao kompromisno rješenje se može uzeti da se zakonom o JPP-u uredi da je primjena moguća te da se preuzimaju odgovarajuće procedure.

U pogledu preporučenih procedura možemo se referirati na Direktivu Evropskog parlamenta i Vijeća 2014/24/EU o javnim nabavkama iz 2014. godine. Ova direktiva predviđa postojanje znatne potrebe da se javnim naručiocima omogući dodatna fleksibilnost pri odabiru postupka nabavke kojim su predviđeni pregovori. Češća upotreba tih postupaka također bi vjerojatno povećala prekograničnu trgovinu budući da rezultati evaluacije pokazuju da su ugovori dodijeljeni u okviru pregovaračkog postupka s prethodnom objavom posebno uspješni u pogledu prekograničnih takmičenja. Države članice bi trebale moći predvidjeti korištenje takmičarskog postupka uz pregovore ili takmičarskog dijaloga u raznim slučajevima u kojima se otvorenim ili ograničenim postupcima

bez pregovora vjerovatno ne postižu zadovoljavajući rezultati u pogledu nabavke. Preporuka je na postupcima koji omogućuju pregovaranje radi izbora najboljeg rješenja, za šta je najpogodniji postupak takmičarskog dijaloga u slučajevima posebno složenih projekata pod uslovima propisanim zakonom. Ovo upućuje i na preporučeno rješenje u pogledu izbora kriterija dodjele ugovora da to treba biti ekonomski najpovoljnija ponuda, a ne najniža cijena.

U pogledu korištenja adekvatne nomotehnike možemo se opredijeliti za rješenje na osnovu kojeg se zakonskim aktom:

a) uređuju procedure dodjele ugovora, ili
b) uređuje se da će se podzakonskim aktom propisati procedure.

Ovaj drugi vid nomotehnike je poznat (Zakon o JPP-u RS), pa se u ovom slučaju posebnom uredbom propisuju procedure dodjele ugovora uz obavezu poštovanja načela na kojima se zasniva pravni institut JPP-a. Posebna pažnja se treba obratiti na više puta spomenuta načela transparentnosti, javnosti i pravične tržišne utakmice, ne umanjujući pritom značaj i utjecaj ostalih načela. O svemu ovome će biti posebno riječi pod tačkom 6.5. Dodjela ugovora, gdje će detaljnije biti obrađene sve vrste postupaka dodjele ugovora koje su uređene prema ZJN BiH.

6.1.1. Faze u postupku dodjele ugovora o JPP-u

Da bi uopće došlo do dodjele ugovora o JPP-u, potrebno je izvršiti radnje koje su prethodno neophodne. One nemaju samo karakter pripremnih radnji jer su one i materijalne prirode s obzirom da se bez njih ne može dalje provoditi postupak dodjele ugovora o JPP-u. Osnov za dodjelu projekta JPP-a predstavljaju dva osnovna dokumenta, i to:

a) studija opravdanosti (izvodljivosti) projekta JPP-a, i
b) tenderska dokumentacija.

Studija opravdanosti projekta sadrži sljedeće obavezne elemente:

a) Cilj koji se želi postići projektom,
b) Opis projekta,
c) Ekonomske i finansijske pokazatelje projekta, uključujući uporednu analizu troškova javnog sektora sa troškovima koje bi javni sektor imao u realizaciji tog projekta u slučaju klasičnog budžetskog finansiranja u predviđenom vremenskom periodu (komparator troška javnog sektora),
d) Neophodna finansijska sredstva koja treba obezbijediti,
e) Pravni status vlasništva projekta,
f) Rizici realizacije projekta JPP-a, kao i
g) Drugi potrebni elementi.

Tenderska dokumentacija je set dokumenata neophodnih za raspisivanje tendera za projekt JPP-a koji sadrži minimum jasnih i odgovarajućih informacija u odnosu na izabrani postupak dodjele ugovora JPP-a. Samu tendersku dokumentaciju objavljuje ili je potencijalnim kandidatima (ponuđačima) predstavlja javni partner. Ova dokumentacija, prema zakonodavnim rješenjima, treba u sebi minimalno uključivati:

a) obavještenje o predmetu JPP-a,
b) poziv za dostavljanje zahtjeva za učešće (ponuda), i to početnih i konačnih,
c) tehničke specifikacije,
d) kriterije za kvalifikaciju ponuđača,
e) kriterije za izbor najpovoljnije ponude,
f) nacrt ili osnovne elemente ugovora, i
g) druge relevantne dokumente i objašnjenja.

Izbor postupka dodjele ugovora JPP-a vrši se u skladu s procedurama propisanim zakonom. Dvije su tehnike prisutne u zakonodavnim rješenjima u BiH. Prva je dominantna i ona preferira primjenu postupaka koje poznaje pravni režim javnih nabavki. Pritom se i direktno vrši referiranje na ZJN BiH, uključivši kod pojedinih rješenja i na žalbene procedure. Ovakvo pomalo nekritičko preuzimanje rješenja iz ZJN BiH nije posve prihvatljivo. Da se ne bi opterećivao sam tekst zakona, preporučljivo bi moglo biti i rješenje da se procedure dodjele ugovora o JPP-u propišu posebnim podzakonskim aktom koji treba udovoljiti osnovnim zahtjevima u pogledu načela JPP-a. Radi se o više puta spominjanim načelima javnosti i transparentnosti u svakoj fazi dodjele ugovora o JPP-u.

U pogledu područja primjenjivosti procedura dodjele ugovora, pravni instituti koncesija i JPP-a su u potpunosti zakonodavno razdvojeni. Oni su razdvojeni na sva tri nivoa vlasti (BiH, entiteti i Brčko distrikt BiH). Javne nabavke su regulirane samo na državnom nivou, kao i za nivo vlasti u Brčko distriktu BiH gdje se takođe primjenjuje ZJN BiH. Ovi pravni instituti se definiraju i generalnim nazivom javna nabavka i ovaj pojam obuhvata sva tri pobrojana pravna instituta (javne nabavke, koncesije i projekte JPP-a).

Pored ovih slučajeva možemo govoriti i o postupcima dodjele ugovora putem ZJN BiH kod naručivanja dijelova nekog projekta JPP-a, npr. građevinski i drugi radovi, opremanje objekta, puštanje u rad postrojenja, tehnički prijem i kolaudacija, izrada različitih studija i drugog potrebnog da bi se moglo pristupiti pokretanju tenderskih procedura za dodjelu projekta JPP-a. Koji će se od zakonom određenih postupaka primijeniti, zavisit će od:

a) vrijednosti javne nabavke,
b) predmeta konkretne nabavke, i

c) činjenice koju javni organ (ugovorni organ) naručuje i ugovara konkretan projekt JPP-a (vidjeti: Metodologija za JPP; 4.1.1. Postupak dodjele ugovora o JPP-u).

Faze u postupku dodjele ugovora JPP mogu se podijeliti na:

a) prethodnu fazu ili faze koje se odvijaju prije dodjele ugovora, i
b) fazu dodjele ugovora.

U samoj prethodnoj fazi se javljaju već spomenuti ugovori koji prethode izradi tenderske dokumentacije i ovdje je moguće primijeniti neki od postupaka javnih nabavki u skladu s odredbama ZJN BiH. Ovdje je također najbitniji spomenuti dokument studije opravdanosti provođenja projekta JPP-a. Ona se može naručiti nekom od procedura utvrđenih odredbama spomenutog zakonskog akta. Ako se radi o tzv. idejnom rješenju, u obzir bi došla primjena konkursa za izradu idejnog rješenja. Konkurs za izradu idejnog rješenja je postupak koji ugovornom organu (javni partner) omogućava da osigura, u oblastima prostornog uređenja, urbanizma, arhitekture i građenja ili obrade podataka, plan ili rješenje koje bira konkursna komisija u postupku javnog nadmetanja sa ili bez dodjele nagrade (vidjeti: Metodologija za JPP; 4.1.2. Faze u postupku dodjele ugovora o JPP-u).

U zavisnosti od vrste ugovora, odnosno njegovog predmeta, kao i njegove procijenjene vrijednosti, mogu se primijeniti:

a) otvoreni ili ograničeni postupak kao osnovni i redovni postupci,
b) pregovarački postupak s objavom obavještenja ili bez objave obavještenja, kao i takmičarski dijalog kao izuzetak samo ako su za to ispunjeni uslovi utvrđeni u ZJN BiH (član 19).

Uslovi za provođenje nekog od pobrojanih postupaka utvrđeni su u ZJN BiH i ove norme su imperativnog karaktera za sve ugovorne organe i ugovorne sektorske organe. Za provođenje otvorenog postupka, ograničenog postupka, pregovaračkog postupka s objavom obavještenja i bez objave obavještenja, konkursa za izradu idejnog rješenja, takmičarskog dijaloga i konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda ugovorni organ je obavezan da imenuje komisiju za nabavke. Uspostavljanje i rad komisije za nabavke regulira se podzakonskim aktom kojeg donosi Vijeće ministara BiH (ZJN BiH, član 13).

6.1.2. Ugovorni i sektorski organi

Ugovorni organ je organ koji provodi postupak javne nabavke i koji je kao takav određen u ZJN BiH. Ugovorni organ, u smislu ovog zakona, je:

a) svaka institucija vlasti u BiH, entitetima, BD BiH, na nivou kantona, grada ili općine (institucije vlasti na državnom, entitetskom ili lokalnom nivou),

b) pravno lice koje je osnovano za određenu svrhu s ciljem zadovoljavanja potreba od općeg interesa, a koje nema industrijski ili komercijalni karakter i ispunjava najmanje jedan od sljedećih uslova: 1) finansirano je, najvećim dijelom, iz javnih sredstava, ili 2) nadzor nad upravljanjem vrši ugovorni organ definiran u tačkama a) i b), ili 3) više od polovine članova skupštine, upravnog ili nadzornog odbora su imenovani ili izabrani predstavnici ugovornih organa iz tačaka a) i b),

c) asocijacija koju su formirali jedna ili više institucija vlasti ili pravna lica definirani u tačkama a) i b).

Zakon poznaje i kategoriju tzv. sektorskih organa, a njih ovdje spominjemo iz razloga što sektorski organi mogu takođe biti javni subjekti (partneri) kao učesnici postupaka javnih nabavki, ali i projekata JPP-a kao i ugovorni organi iz navedenog člana Zakona. Sektorski ugovorni organ je obveznik primjene Zakona ako obavlja djelatnosti u oblasti vodosnabdijevanja, energetike, transporta i poštanskih usluga.

Sektorski ugovorni organ je u obavezi da primjenjuje otvoreni ili ograničeni ili pregovarački postupak s objavom obavještenja na ravnopravnoj osnovi. Pregovarački postupak bez objave obavještenja, kao i takmičarski dijalog mogu se primijeniti kao izuzetak samo ako su za to ispunjeni uslovi utvrđeni ovim zakonom. Koji će postupak pojedini sektorski organ primijeniti zavisit će od vrste javne nabavke i, naravno, od vrijednosnog razreda. Primjena takmičarskog dijaloga došla bi u obzir kada su ispunjene pretpostavke utvrđene u ZJN BiH, o čemu će biti riječi posebno.

S obzirom na izloženo zakonsko rješenje, i jedna i druga kategorija (ugovorni organ i sektorski ugovorni organ) subjekata prava spadaju u kategoriju onog što smo odredili kao javni organ. Kada pogledamo Pravilnik sa listom ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni da primjenjuju ZJN BiH, vidjet ćemo da se na toj listi nalaze svi organi, tijela i ustanove koji čine ono što zajednički nazivamo javni sektor.

6.1.3. Takmičarski dijalog

Ukoliko bi se radilo o postupku dodjele ugovora na osnovu kojeg bi se vršio odabir samog predmeta javne nabavke, onda bi u obzir mogao doći i postupak takmičarskog dijaloga. Odmah treba napomenuti da se radi o vrlo specifičnom postupku koji se primjenjuje samo u slučajevima složenih nabavki. Takmičarski dijalog po samoj svojoj konstrukciji omogućava veći stepen slobode odabira potencijalnih partnera. To je postupak u kojem svaki zainteresirani privredni subjekt može zatražiti da učestvuje u postupku, pri čemu ugovorni organ (javni partner) sa učesnicima pozvanim u taj postupak vodi dijalog s ciljem razvijanja jednog ili više odgovarajućih rješenja koja mogu ispuniti njegove zahtjeve i na

osnovu kojih su izabrani ponuđači pozvani da podnesu ponude. Iz ove zakonodavne definicije u ZJN BiH više je nego vidljivo da se kod ove vrste postupka radi o davanju kreativnih rješenja koja trebaju poći iz javnog sektora. Primjera radi, preporučljivo je da organ vlasti putem ovog postupka pozove zainteresirane i kvalificirane subjekte da predlože šta bi se sve podrazumijevalo pod predmetom projekata JPP-a. Konsultirati se može poslovna zajednica kroz udruženja poslodavaca, putem privrednih komora, kao i putem različitih strukovnih udruženja. Posebno se može konsultirati i akademska zajednica te druge naučne i stručne institucije. Ovo bi podrazumijevalo i prethodne sektorske analize koje takođe trebaju ukazati na to koji su sve privredni i uslužni sektori podobni za realizaciju projekata JPP-a. Međutim, izbor takmičarskog dijaloga je dozvoljen i preporučljiv ako je riječ o naročito složenom predmetu nabavke i ako zaključivanje ugovora nije moguće putem otvorenog ili ograničenog postupka javne nabavke.

Zakon traži i preduslove za takmičarski dijalog, pa se tako predmet nabavke u smislu Zakona smatra naročito složenim ako ugovorni organ objektivno nije u mogućnosti da navede:

a) tehničke specifikacije (tehničke opise predmeta nabavke) kojima može zadovoljiti svoje potrebe i zahtjeve i/ili,
b) pravne i/ili finansijske uslove ugovora, i
c) pri zaključivanju ugovora na osnovu takmičarskog dijaloga odluka o izboru donosi se isključivo prema kriterijima ekonomski najpovoljnije ponude (ZJN BiH, član 30).

Tokom samog dijaloga ugovorni organ raspravlja sa svakim kandidatom samo o njegovom rješenju ili rješenjima koja je dostavio. Ugovorni organ može nastaviti dijalog sve dok ne pronađe rješenje ili rješenja najprimjerenija za ispunjavanje njegovih potreba i zahtjeva. Na kraju faze dijaloga mora postojati još toliko rješenja da bi bilo osigurano tržišno takmičenje. Nakon završetka dijaloga pozivom na predaju konačne ponude, ugovorni organ je obavezan da pozove preostalog kandidata ili kandidate da na osnovu osnovnih odrednica odabranog rješenja ili odabranih rješenja u fazi dijaloga dostave svoju konačnu ponudu.

6.1.4. Inovativna partnerstva

Prema Direktivi 2014/24/EU iz 2014. godine, istraživanje i razvoj, uključujući okolišne i društvene inovacije, među glavnim su pokretačima budućeg rasta te su stavljeni u središte strategije poznate kao „Evropa 2020. godine za pametan, održiv i uključiv rast“. Javni organi bi trebali koristiti javnu nabavku na najbolji mogući način strateški da bi što više potakli inovacije. Kupovina (nabavka) inovativnih proizvoda, radova i usluga od ključne je važnosti za poboljšanje efikasnosti i kvaliteta javnih usluga te za suočavanje sa važnim društvenim

izazovima. Tom se kupovinom doprinosi postizanju najbolje vrijednosti javnih sredstava te širih privrednih, okolišnih i društvenih dobrobiti vezanih za osmišljavanje novih ideja, pretvaranje tih ideja u inovativne proizvode i usluge i promoviranje održivog privrednog rasta. Finansijska kriza je znatno utjecala na mogućnosti evropskih kompanija i vlada da finansiraju projekte ulaganja i inovativne projekte. Za postizanje ciljeva Strategije Evropa 2020. godine ključno je regulatorno okruženje koje finansijska tržišta čini efikasnim i sigurnim. Evropa takođe mora dati sve od sebe da bi iskoristila svoja finansijska sredstva, istraživala nove puteve spajanjem privatnog i javnog finansiranja te stvaranjem inovativnih instrumenata za finansiranje potrebnih ulaganja, uključujući i JPP. Evropska investicijska banka i Evropski investicijski fond mogu doprinijeti stvaranju „pozitivnog kruga“ tamo gdje je moguće profitabilno finansirati inovacije i preduzetništvo od samih početaka ulaganja pa do izlaska na berzovna tržišta, u saradnji s mnogim javnim inicijativama i planovima koji se već provode na državnom nivou (Evropska strategija za pametan, održiv i uključiv rast, Evropska komisija, 2010., str. 26).

6.1.5. Konkurs za izradu idejnog rješenja

Ugovorni organ može dodijeliti ugovor i nakon provedenog konkursa za izradu idejnog rješenja za poslove prostornog planiranja, arhitekture, građenja, obrade podataka, izrade plana ili dizajna. Konkurs za izradu idejnog rješenja provodi se da bi ugovorni organ izabrao učesnika ili učesnike koji su ponudili najbolje rješenje, odnosno idejno rješenje s ciljem da se:

a) dodijeli ugovor o javnoj nabavci usluga pobjedniku konkursa ili jednom od pobjednika konkursa za izradu idejnog rješenja, ili
b) dodijeli nagrada pobjedniku ili pobjednicima konkursa za izradu idejnog rješenja (ZJN BiH, član 33).

Konkurs za izradu idejnog rješenja je idealan oblik javne nabavke za idejna rješenja iz oblasti građevine, arhitekture i, generalno posmatrano, kreiranja nekih oblika JPP-a. Radilo bi se o nabavkama različitih rješenja koja zahtijevaju kreaciju i ponudu novih i inovativnih rješenja da bi se obavile prethodne ugovorne radnje u okviru nekog projekta JPP-a. Kada se dodijeli ugovor o javnoj nabavci usluga pobjedniku ili jednom od pobjednika konkursa za izradu idejnog rješenja, ugovorni organ provodi pregovarački postupak bez objave obavještenja, u skladu sa zakonom, tako što poziva pobjednika ili sve pobjednike konkursa na pregovore o uslovima ugovora.

Na konkurs za izradu idejnog rješenja mogu se prijaviti sva zainteresirana i pravna i fizička lica, u smislu ovog zakona, kao i fizička lica koja nisu registrirana kao privredni subjekti, što je dodatna specifičnost ovog zakonodavnog rješenja. Ugovorni organ se može odlučiti na provođenje pretkvalifikacijskog izbora

kandidata koje će pozvati da dostave svoja idejna rješenja. U tom slučaju, ugovorni organ određuje nediskriminatorne kvalifikacijske uslove kojima se osigurava stvarna konkurencija, te ih navodi u tenderskoj dokumentaciji.

6.1.6. Konkurentski zahtjev

Javne nabavke se mogu vršiti putem postupka koji je poznat kao konkurentski zahtjev, a koji predstavlja postupak u kojem ugovorni organ upućuje zahtjev za dostavljanje ponuda za nabavku robe, usluga ili radova određenom broju ponuđača, pri čemu taj broj ne može biti manji od tri i obavezno se objavljuje dodatno obavještenje o nabavci na portalu javnih nabavki. Prilikom pripreme ove vrste postupka, ugovorni organ je dužan donijeti odluku o pokretanju postupka i koristiti model konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda kojeg propisuje Agencija za javne nabavke BiH.

Ugovorni organ ne može pregovarati o ponudi, kao ni o cijeni. U slučaju da ugovorni organ zaprimi jednu prihvatljivu ponudu, dodjeljuje ugovor tom ponuđaču, i to najkasnije u roku od 10 dana od dana okončanja postupka javne nabavke. Kod ove vrste dodjele ugovora radi se o postupcima dodjele ugovora male vrijednosti. Za nabavke vrijednosti manje od 50.000,00 KM u slučaju robe i usluga, ili 80.000,00 KM u slučaju radova, ugovorni organ može primijeniti jedan od postupaka utvrđenih ovim zakonom izuzev direktnog sporazuma uz obavezu ispunjenja propisanih uslova za svaki postupak (ZJN BiH, član 14, stav 1).

I ova vrsta postupka je primjenjiva za projekte JPP-a kada se radi o pribavljanju usluga za pojedine faze ugovora o JPP-u koje se odnose na njegovu pripremnu fazu. To mogu biti različiti građevinski projekti, priprema zemljišta, manje složeni radovi koji su ujedno i manjeg obima, funkcija nadzora, povremene kontrole kvaliteta, angažman komisije za tehnički prijem objekta, kolaudaciju, provizorije i drugo.

6.2. PROCEDURE ODABIRA PRIVATNOG PARTNERA – KRITERIJI

Izbor privatnog partnera se može provoditi raznim postupcima javne nabavke koji se koriste u okviru pravnog režima javne nabavke. Pošto su projekti JPP-a uvijek kompleksni, potrebno je primijeniti odgovarajući model javne nabavke. Ovdje ćemo se koncentrirati samo na značaj kvalifikacija privrednih društava i odabir ekonomski najpovoljnije ponude od podobnih ponuđača. Otvoreni postupak u kojem svaki zainteresirani subjekt može dostaviti ponudu nije posve pogodan za odabir privatnog partnera u projektima JPP-a. Preporuka je da se za odabir privatnog partnera u projektima JPP-a treba odlučiti između otvorenog i ograničenog postupka. Uslove za primjenu takmičarskog dijaloga treba koristiti samo kada je riječ o posebno složenom predmetu nabavke kod kojeg javni

partner (naručilac) objektivno nije u mogućnosti da odredi sve tehničke specifikacije i/ili pravne i/ili finansijske uslove projekta. Od svih postupaka javne nabavke, takmičarski dijalog je daleko najsloženiji za pripremu i provođenje, a o njemu će, takođe, posebno biti više riječi.

U cilju poticanja tržišnog interesa za predstojeći projekt JPP-a, javni organ koji priprema projekt može učiniti javno dostupnim razuman obim informacija o konceptu projekta koji se priprema. Preporuka je da se javna objava zadrži na obimu podataka koji su objavljeni u informaciji o samom projektu. Samu predviđenu dinamiku odvijanja aktivnosti pripreme projekta trebalo bi prezentirati na javnim skupovima (npr. panel diskusije, konferencije, otvoreni dani, investicijski forumi, internet portali i sl.) da bi se zainteresirani ulagači upoznali s potencijalnim projektom i dobili osnovne informacije o konceptu potencijalnog projekta, statusu njegove pripreme i očekivanom datumu raspisivanja javnog nadmetanja.

Opredjeljenje je da se izbor privatnog partnera vrši na osnovu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Drugi kriterij, kriterij najniže cijene, nije preporučljiv jer se rizikuje da se izgubi na kvalitetu usluga i/ili radova koji trebaju biti predmet javne nabavke, odnosno projekta JPP-a. Jedan od ciljeva projekata JPP-a je vrijednost za novac (*Value for Money – VfM*), što ne bi bilo moguće kod kriterija najniže cijene. Cilj nam je i adekvatno uvećanje vrijednosti javnog dobra, a to možemo postići samo ako pažljivo odaberemo kriterije na osnovu kojih ćemo izvršiti izbor privatnog operatera. Kada znamo da se u većini slučajeva kod projekata JPP-a po isteku ugovorenog perioda vrši povrat javnog dobra u javni domen, onda je i interes veći da to dobro ima i adekvatnu vrijednost.

6.3. PROCEDURE ZA IZBOR KONSULTANATA I SAVJETNIKA

Izbor konsultanata se može vršiti na način koji je uređen odredbama ZJN BiH. Kao konsultant se može pojaviti fizičko i/ili pravno lice. Bez obzira koji se subjekt prava javlja kao konsultant, potrebno je u zavisnosti od vrijednosti ugovora primijeniti jedan od postupaka utvrđen u ZJN BiH. Radilo bi se o ugovoru o narudžbi usluga. Ukoliko je vrijednost predmetnih usluga manja od 50.000,00 KM, može se primijeniti postupak konkurentskog dijaloga. U slučaju da je vrijednost veća od ovog iznosa, primijenit će se jedan od postupaka koji je predviđen Odjeljkom B. Postupci nabavke (ZJN BiH, član 19). Radi se o primjeni otvorenog ili ograničenog postupka kao osnovnih i redovnih postupaka. Pregovarački postupak sa objavom obavještenja ili bez objave obavještenja, kao i takmičarski dijalog mogu se primijeniti kao izuzetak samo ako su za to ispunjeni uslovi utvrđeni u ZJN BiH. Ovi postupci su primjereniji kada se u ulozi konsultanta nalazi privredno društvo. Predmet ovakvog konsultantskog ugovora može se odnositi na neku od sljedećih usluga: sektorske analize, izrada komparatora

troškova javnog sektora, studije vezane za različite finansijske modele (kalkulacije), prijedlog optimalnog modela finansiranja, tehničke studije, usluge inženjeringa ili ključ u ruke, usluge finansijskog inženjeringa, usluge pravnog konsaltinga ili ostale vrste usluga.

Sve ove vrste usluga moraju biti posebno specificirane i predviđene kao trošak konkretnog projekta JPP-a. One moraju biti posebno iskazane da bi se ukupni troškovi JPP-a učinili dostupnim i transparentnim. Postoje egzaktne procjene da se ovaj vid troškova kreće oko 3% u odnosu na ukupnu vrijednost ukupnih troškova JPP-a. Ove procjene dominantno proistječu iz građevinskih, odnosno troškova infrastrukturnih projekata. Ovi troškovi moraju biti predviđeni u budžetu i predstavljaju trošak javnog sektora.

6.4. OSTALE PROCEDURE

Od tzv. ostalih procedura izdvajaju se dvije vrste procedura:

1) procedure dodjele osnovnog ugovora, i
2) procedure dodjele ostalih ugovora koji su funkciji pripreme, ali i izvršenja ugovora o JPP-u.

Ostale procedure bi mogle biti sve one procedure koje su u direktnoj funkciji izvršavanja ugovora o JPP-u. Kao primjer se mogu uzeti:

1) procedure finansijske revizije,
2) procedure revizije ugovora,
3) tehničke procedure,
4) procedure monitoringa,
5) procedure izvještavanja,
6) procedure različitih kontrola i druge.

Sve ove pobrojane procedure su u direktnoj funkciji provođenja nekog projekta JPP-a ili njegovih dijelova, i za njih postoje brojni podzakonski akti koji ih uređuju, kao i brojne tehničke norme i standardi, domaći i međunarodni. U obzir dolaze i različiti strukovni dokumenti kao što su međunarodni računovodstveni standardi, standardi finansijskog izvještavanja, različite vrste poslovnih (trgovačkih) uzansi i drugo.

6.5. DODJELA UGOVORA

Sama dodjela ugovora o JPP-u se vrši na osnovama načela javnosti i transparentnosti u svakoj fazi dodjele. Poštovanje ovih načela je *conditio sine qua non* bez čega ne bi bilo moguće, odnosno poželjno izvesti projekt JPP-a. Sva posmatrana zakonodavna rješenja zasnovana su na ovim načelima. Tehnika dodjele ugovora može biti dvojaka, i to da se u sam zakonski akt o JPP-u ugrade

odredbe vezano za procedure ili da se to uradi putem posebnog podzakonskog akta. Za ovo drugo rješenje bi bilo potrebno zakonodavno ovlaštenje da neki javni organ donese provedbeni akt, koji se obično naziva uredbom. Obje tehnike su pravno izvodljive i prisutne su u zakonodavnim rješenjima. Dominantno je treće rješenje, a to je da se dodjela ugovora o JPP-u vrši na osnovu odredbi zakona kojima se vrši dodjela ugovora u pravnom režimu javne nabavke. U BiH to bi bio zajednički pravni akt, Zakon o javnim nabavkama BiH. Izbor oblika procedura zavisi od javnog partnera (vidjeti: Metodologija JPP; 4.2. Procedure odabira privatnog partnera, kriteriji).

6.5.1. Prethodne radnje

Pitanje adekvatne i odgovorne pripreme projekata JPP-a ukazuje na svu ozbiljnost, dugotrajnost u pripremi i potrebu specijalizacije za svaku fazu ove vrste ugovora. Kada se radi o projektima veće složenosti i posebno veće vrijednosti, iskustva govore da je potrebno pripremu projekta izvesti u više faza. Sve to podrazumijeva sljedeće:

a) Izradu informacije o namjeri realizacije projekta JPP-a,
b) Izradu vremenskog plana provođenja aktivnosti projekta,
c) Izradu projektne matrice,
d) Izradu promotivnog materijala (kataloga) projekta,
e) Izradu studije izvodljivosti,
f) Izradu komparatora troška javnog sektora,
g) Izradu nacrta ugovora o JPP-u sa svim dodacima, i
h) Izradu prijedloga projekta JPP-a i dostavljanje komisiji/agenciji za JPP na odobrenje.

Preporučuje se od početka pripreme projekta JPP-a pa sve do završetka, a i kasnije u fazi nadmetanja i provođenja ugovora o JPP-u, javno objavljivati i redovno ažurirati trenutni status realizacije projekta. Adekvatna i kvalitetna tržišna utakmica povećava vrijednost za novac koja se ostvaruje primjenom javne nabavke, te je neophodno što više potaknuti tržišni interes za planirani projekt JPP-a. Da bi se taj interes potakao, javni organ koji priprema ovaj projekt može izraditi skraćeni propagandni katalog ili brošuru projekta JPP-a (prospekt) koji treba biti dostupan zainteresiranim ulagačima na različitim javnim skupovima, na internet stranicama javnih organa koje služe za promociju investicija, na zvaničnim internet stranicama itd. Skraćeni katalog, takođe, treba biti jedan od proizvoda ovih promotivnih aktivnosti.

6.5.2. Pojedini postupci i razlozi za odabir

Sam izbor postupka se detaljno pojašnjava (vidjeti: Metodologija za JPP, 4.1. Procedure za dodjelu projekata JPP-a, podtačke od 4.1.1. do 4.1.7.), a ovdje se daju samo odgovori i pojašnjenja koja su neophodna s obzirom na osjetljivost ovog dijela dodjele projekta JPP-a. Ukoliko bi se radilo o postupku dodjele ugovora na osnovu koga bi se vršio odabir samog predmeta javne nabavke, onda bi u obzir došli: otvoreni, ograničeni ili pregovarački postupak. Već je spomenuto da se otvoreni postupak ne smatra u potpunosti optimalnim postupkom u odnosu na karakter projekata JPP-a. Ugovornom organu treba prepustiti slobodu izbora primjereno odlikama i specifičnostima samog projekta JPP-a. Ono što je nesumnjivo jeste to da bi kod naročito složenih projekata, kao optimalan došao postupak takmičarskog dijaloga.

6.6. UGOVOR O JPP-U

Ono na šta se mora paziti prilikom izrade ovih ugovora je činjenica da se ugovorom stvaraju prava i obaveze za ugovorne strane, dakle za one pravne subjekte koji su sklopili ugovor i čijom je voljom ugovor nastao. U slučaju ugovora o JPP-u, radi se o javnom partneru s jedne strane te s druge strane privatnom partneru ili društvu posebne namjene (u daljem tekstu: DPN) koje je osnovao odabrani najpovoljniji privatni ponuđač na tenderu. Jedna od osnovnih karakteristika odnosa JPP-a je ta da je interes učesnika u tom odnosu izražen ispunjenjem preuzetih obaveza koje u sebi nose javnopravni element. Ugovor o JPP-u je ugovor koji se sklapa na dugoročan period, pa time ima ograničeno trajanje koje zavisi od odluke javnog organa na koji se vremenski period sklapa, odnosno dodjeljuje ugovor. Razumljivo je stoga da je pitanje prestanka obligacionopravnog odnosa (ugovora) mnogo važnije kod ove vrste ugovora pošto prestanak (istek) ovog ugovora dovodi do aktiviranja obaveze privatnog partnera da prenese javno dobro javnom partneru.

6.6.1. Pojam ugovora o JPP-u

Ugovori o JPP-u imaju različite definicije, od toga da su to upravnopravni ugovori ili da su to, što je također čest stav, ugovori o javnoj nabavci. Oni zaista i predstavljaju jedan *sui generis* oblik javne nabavke. Tako se ugovor o JPP-u može sklopiti kao ugovor o javnoj nabavci ili kao ugovor o koncesiji. Kada se sklapa kao ugovor o koncesiji, tada je riječ o tzv. koncesiji s obilježjima JPP-a u skladu sa zakonom o koncesijama, odnosno riječ je o slučajevima kada se na osnovu sektorskih koncesijskih zakona povjeravanje određenih poslova iz nadležnosti javnog organa drugim pravnim ili fizičkim licima može ostvariti isključivo davanjem koncesije za radove ili usluge. Ugovor o JPP je ugovor *sui generis* koji ima svoje zakonodavno određenje dato zakonima o JPP-u. Zakonodavne definicije

su brojne i one se kreću u pravcu njegovog određenja putem davanja definicije JPP-a ili se, u okviru davanja definicija osnovnih pojmova, definira ugovor o JPP-u. Sve te brojne definicije imaju dosta ujednačen pristup da je ugovor o JPP-u ugovor koji se sklapa između javnog i privatnog partnera, ili javnog partnera i privrednog DPN-a, a kojim se u svrhu realizacije projekata JPP-a uređuju međusobna prava i obaveze ugovornih strana. U slučaju da se ne daje pojam ugovora o JPP-u, sam pojam pravnog instituta JPP-a se definira kao oblik saradnje javnog i privatnog sektora koji se realizira zajedničkim nastupom putem udruživanja prirodnih i infrastrukturnih resursa, kapitala i stručnih znanja radi zadovoljavanja javnih potreba (javnog interesa) putem finansiranja u cilju izgradnje, sanacije, rekonstrukcije, upravljanja i/ili održavanja infrastrukture, davanja usluga i izgradnje kompleksnih objekata, sve u svrhu zadovoljavanja javnih potreba (javnog interesa). Ova vrsta ugovora ima svoje specifičnosti, a jedna od njih je da se kao ugovorne strane mogu pojaviti samo javni i privatni partner. Pojavljivanje pravnih instituta (DPN, zajedničko privredno društvo), vremensko ograničenje trajanja ovih ugovora, prijenos javnog dobra javnom partneru po isteku ugovornog perioda, zakonodavno određivanje obavezne sadržine ugovora, odobravanje ugovora od strane javnog organa neke su od dodatnih specifičnosti.

6.6.2. Vrste ugovora o JPP-u

Za realizaciju cjelokupnog projekta JPP-a potrebno je sačiniti više različitih ugovora. Složenost modela projekta JPP-a dovodi do toga da i ugovorne forme i pravne konstrukcije mogu biti izuzetno složene. U određenom broju slučajeva, možda i u većini, to će biti neimenovani ugovori poslovnog i obligacionog prava. Naravno, javljaju se obavezno i imenovani ugovori kao npr. ugovor o građenju, ugovor o djelu, ugovor o licenci, ugovor o mandatu (nalogu) i drugi. Neki od njih će biti još spomenuti, ali se mora reći da ne postoji jedan jedinstven obrazac jer svaki projekt JPP-a zaslužuje i zahtijeva poseban pristup.

U pogledu same ugovorne tehnike, ugovori mogu biti:

a) osnovni ugovor,
b) prateći ugovori, i
c) aneksi ugovora.

Naime, vrlo je teško jednim ugovorom obuhvatiti sve ono što je potrebno, posebno kod kompleksnijih infrastrukturnih ugovora o JPP-u. Pored generalnog ugovora kojim bi se uredili osnovni odnosi javnog i privatnog partnera, kod jednog infrastrukturnog projekta JPP-a u obzir bi došlo zaključenje i drugih ugovora. Oni su neophodni i nezaobilazni pošto ove vrste ugovora prate drugi učesnici u svojstvu kooperanata. U obzir može doći i konzorcijalni nastup jer ovakve vrste ugovora prati zajednički nastup više privrednih društava. Ovim nije

isključeno da se neki projekt JPP-a odvija i kroz konzorcijalni nastup kao *joint venture* projekt. Kod konzorcijalnog nastupa, pošto je on isključivo ugovorne a ne statusne prirode, potrebno je odrediti pilota projekta ili općeg opunomoćenika. Izbor pilota projekta koji predstavlja sve kooperante, te je ujedno odgovoran za rad svih učesnika na njegovoj strani češći je način ugovaranja u odnosu na pravni režim općeg opunomoćenika.

6.6.3. Posebni načini ugovaranja

Forme ugovaranja pojedinih dijelova projekata su neiscrpne. One svoje izvorište nalaze u brojnim zakonodavnim rješenjima, poslovnoj praksi, sudskoj praksi, stručnim i naučnim prilozima iz ove oblasti. Pored imenovanih ugovora poslovnog prava postoji niz drugih neimenovanih ugovora koji su nastali isključivo kao rezultat poslovne prakse i potrebe da se pravno urede situacije koje nisu obuhvaćene pozitivnim zakonodavstvom. Ovakva potreba i praksa rezultirali su pojavom brojnih neimenovanih ugovora poslovnog prava koji svoje ishodište nalaze u općoj teoriji ugovornog prava.

Pored osnovnog ugovora o građenju koji se zakonodavno definira kao ugovor o djelu kojim se izvođač obavezuje da prema određenom projektu sagradi u ugovorenom roku određenu građevinu na određenom zemljištu, ili da na takvom zemljištu, odnosno na već postojećem objektu izvrši kakve druge građevinske radove, a naručilac se obavezuje da mu za to isplati određenu cijenu (Zakon o obligacionim odnosima FBiH, član 630), načini ugovaranja mogu se javiti i kao:

a) nosilac posla – *holder of turn-key contract*,
b) kompletna usluga – *I'ensemblie*,
c) odvojeni ugovori – *separate contracts*, i
d) zajednički ugovor za sve poslove – *comprehensive contract*.

Cijeli projekt se može ugovoriti i po sistemima: gotov proizvod (*product in hand*), gotov proizvod (*product in hand*), prodat proizvod (*sold product*).

U obzir bi posebno došli kao prateći ugovori ili izvedeni ugovori: ugovori o djelu, ugovori o konsaltingu, ugovori ključ u ruke, inženjering ugovori, ugovori o geološkim radovima, ugovori o projektiranju, ugovori sa kooperantima vezano za izvođenje pojedinih radova, ugovori o kupoprodaji, ugovori o različitim oblicima kontrole, ugovori o isporuci opreme, montažni ugovori, ugovori o licenci i drugi ugovori.

Ugovor o JPP-u predstavlja zaseban ugovor kojim se uređuju međusobni odnosi između javnog i privatnog partnera povodom predmeta (projekta) JPP-a. Njegova osnovna obilježja su:

a) Ugovorne strane su javni i privatni partner na način koji je zakonodavno uređen.
b) Predmet ugovora je neki od oblika javnog dobra u cilju izgradnje, sanacije, rekonstrukcije, upravljanja i/ili održavanja infrastrukture, davanja usluga i izgradnje kompleksnih objekata, a sam predmet ugovora je već zakonodavno određen.
c) Ove ugovore uvijek odobravaju organi vlasti.
d) Ovi ugovori se dodjeljuju samo na osnovu javnih procedura, po pravilu raspisivanjem tendera uz primjenu pravila upravnog postupka.
e) Ovi ugovori sadrže u sebi obavezne elemente koji su unaprijed određeni putem zakona o JPP-u.
f) Ugovori su zasnovani na dugotrajnoj osnovi i na vremenski period određen zakonom ili tenderskom dokumentacijom unutar vremenskog okvira koji je određen zakonom.
g) Pisana forma je obavezna za ove ugovore.
h) Obavezna sadržina ugovora određuje se zakonskim aktom.
i) Rizik je dominantno na privatnom partneru (operateru).
j) Istekom ugovorenog vremena predmet JPP-a se vraća u javni domen.

6.6.4. Projekt ugovora

Tenderska dokumentacija obavezno sadrži projekt ugovora. Ovim ugovorom, kako je već rečeno, uređuje se poslovni odnos između javnog i privatnog partnera kojim se zadovoljava tačno određena javna potreba. Kako odrediti sadržaj ugovora o JPP-u? Poći ćemo od toga koje sve vrste odredbi moraju sadržavati ovi zakonski projekti. Ovdje se možemo poslužiti analogijom u odnosu na ZJN BiH, ali i različitim rješenjima koja nam dolaze iz poslovne prakse i obavezno sa sadržajem imenovanih ugovora obligacionog, odnosno poslovnog (trgovačkog) prava.

6.6.5. Ugovorne odredbe i sadržaj ugovora

Elementi ovih ugovora se mogu podijeliti na:

a) elemente ugovora koji su, kao obavezni, odnosno koji su utvrđeni zakonskim ili podzakonskim aktom,
b) elemente koji su imanentni samom pravnom institutu JPP-a,
c) elemente prema općem pravnom režimu ugovornog prava, i
d) ostale elemente.

Ugovor o JPP-u trebao bi obavezno sadržavati:

a) ugovorne strane,
b) svrhu i ciljeve ugovora,
c) razloge izbora određenog modela ugovornog JPP-a,
d) predmet ugovora,
e) vremensko trajanje ugovora,
f) rokove izvršenja pojedinih obaveza,
g) prava i obaveze javnog i privatnog partnera kao ugovornih strana,
h) upravljanje (menadžment) ugovorom,
i) vrste i podjelu rizika između javnog i privatnog partnera,
j) finansijsku konstrukciju projekta,
k) uslove pod kojima finansijske institucije mogu učestvovati u projektu (način i modaliteti finansiranja),
l) bankarske i druge garancije,
m) kolaterale kao sredstva obezbjeđenja ugovora,
n) osiguranje objekata, opreme i radnog osoblja,
o) standarde koji će se primijeniti tokom provođenja projekata i to kod: projektiranja, izgradnje i opremanja predmeta (objekata) JPP-a,
p) način i rokove plaćanja,
q) porezne i carinske obaveze, ukoliko postoje,
r) javnost i transparentnost kao posebnu obavezu javnog partnera da objavi podatke koji se odnose na sve faze vođenja i upravljanja projektom JPP-a, i to tokom njegovog cijelog životnog vijeka,
s) kontinuirani nadzor tokom provođenja projekta i provođenja ugovora,
t) kontinuiranu finansijsku reviziju ugovora,
u) sisteme izvještavanja,
v) uslove za obnavljanje ugovora,
w) definiranje vlasništva nad predmetom JPP-a po prestanku ugovora,
x) način povratka (prijenosa) javnog dobra javnom partneru,
y) sankcije za slučaj neispunjavanja obaveza ugovornih strana (zatezne kamate, ugovorena kazna),
z) izmjene i dopune ugovora,
aa) raskid ugovora uz pravo partnera da raskinu ugovor,
bb) postupak u slučaju raskida ugovora prije datuma prestanka utvrđenog ugovorom,
cc) događaje više sile,
dd) načine rješavanja sporova,
ee) ostale elemente bitne za predmet JPP-a,
ff) obavezu ugovaranja revizije ugovora nakon određenog vremenskog perioda.

Ugovori zaključeni na određeno vrijeme prestaju istekom tog vremena, što je jedna od bitnih karakteristika ugovora o JPP-u. U ovom slučaju, za razliku od raskida koji spada u prijevremene razloge prestanka ugovora, radi se o redovnom načinu prestanka ugovora iz jednostavnog razloga isteka vremena na koje je taj ugovor sklopljen. S obzirom na ovu činjenicu, a i načelo zaštite javnog interesa, potrebno je posebno pažljivo urediti način prijenosa svojine sa privatnog na javnog partnera, kao i posjeda na javnom dobru. Ugovorom se moraju detaljno regulirati odredbe koje se odnose na trenutak prijenosa vlasništva da bi se na minimum svela mogućnost nastanka eventualnih sporova.

6.6.6. Raskid ugovora o JPP-u

Raskid predstavlja način prestanka valjanog ugovora koji još nije ispunjen ili je samo djelimično ispunjen. Raskidom prestaje važenje ugovora koji je pravno validan, pri čemu se suspendira njegovo dalje provođenje. Ugovori koji nisu pravno validni ne prestaju raskidom, nego samo njihovim poništenjem sa pravnim dejstvom od momenta zaključenja, tj. retroaktivno. U ovom slučaju smatra se da ugovor nije ni postojao. Uzrok poništenja redovno postoji već u trenutku sklapanja ugovora, dok uzrok raskida nastaje nakon njegovog sklapanja. Raskid treba razlikovati i od otkaza ugovora. Otkaz je jednostrana izjava volje ugovorne strane kojom se okončava trajni ugovorni odnos na neodređeno vrijeme i otkaz uvijek djeluje za ubuduće.

Raskid ugovora može biti i na osnovu volje ugovornih strana, pošto one mogu raskinuti ugovor sporazumno, a mogu ugovornim odredbama osigurati svakoj od njih pravo na jednostrani raskid ugovora po ispunjenju određenih pretpostavki. Sporazumni raskid je ugovor kojim ugovorne strane odustaju od postojećeg valjanog ugovora i prije njegovog ispunjenja, a pravni osnov za tu mogućnost nalazi se u načelu dispozitivnosti, prema kojem obligacionopravni odnosi nastaju, mijenjaju se i prestaju voljom ugovornih strana. Sporazumni raskid je prema zakonu moguć samo ukoliko ugovor koji je bio pravno validan nije ispunjen ili je samo djelimično ispunjen.

Raskid ugovora do kojeg bi došlo nakon potpunog ispunjenja ugovora nije raskid postojećeg ugovora, nego sklapanje posve novog ugovora o istom objektu (predmetu) i taj se ugovor smatra posve novim pravnim poslom (ugovorom). Naime, tim raskidom se uređuju određeni odnosi između partnera te se isti u tom smislu smatra jednom novom obligacijom. Budući da je sporazumni raskid po svojoj pravnoj prirodi ugovor, za njegovu se valjanost zahtijevaju sve one pretpostavke koje se inače zahtijevaju za valjanost samog osnovnog ugovora (slobodno izražena volja, poslovna sposobnost ugovornih strana, mogućnost, dopustivost, određenost ili odredivost činidbe, imovinska vrijednost činidbe,

saglasno i valjano očitovanje volje, posebno zahtijevana forma, eventualna notarska ovjera potpisa).

Obligaciono pravo takođe dozvoljava ugovornim stranama da ugovornim klauzulama osiguraju pravo jednostranog raskida ugovora, a najčešće ako druga strana ne ispuni svoju obavezu. Da bi se izbjegli eventualni sporovi o pravu na jednostrani raskid ugovora, ugovorne strane u svakom ugovoru, pa tako i u ugovoru o JPP-u, moraju određeno i tačno (taksativno) navesti slučajeve i razloge zbog kojih će moći jednostrano raskinuti ugovor. Razlozi mogu biti različiti, a kao primjer možemo uzeti: kašnjenje u izvršenju ugovornih obaveza, učestalo i ponovljeno kršenje ugovornih odredbi, neispunjenje neke važne ugovorne odredbe, neplaćanje novčanih obaveza, nepridržavanje projektne dokumentacije, ugradnja nekvalitetnih materijala, neadekvatan nadzor, propuštanje dužnog nadzora itd.

U pravilu postoji više razloga za raskid ugovora koji su uzrokovani krivicom privatnog partnera. Ti razlozi mogu biti oni koji se susreću uobičajeno, ali mogu biti i uzrokovani prirodom projekta JPP-a. Od tih razloga spomenut ćemo samo najvažnije, kao što su:

a) nemogućnost ili nesposobnost privatnog partnera da finansira projekt JPP-a,
b) nemogućnost restrukturiranja projekta kod pojave rizika i/ili problema u provođenju projekta JPP-a,
c) propust privatnog partnera da osnuje DPN ukoliko ga je dužan osnovati prema ugovoru o JPP-u,
d) korištenje i ugradnja nekvalitetnih materijala,
e) nepridržavanje ugovornih standarda,
f) slabiji kvalitet date usluge od standarda propisanog ugovorom,
g) trajno kršenje pravnih propisa od strane privatnog partnera,
h) nemogućnost korištenja građevine ili infrastrukture,
i) nemogućnost dobijanja upotrebne dozvole,
j) inspekcijsko zatvaranje gradilišta i drugo.

6.7. MONITORING PROJEKTA

Monitoring predstavlja sistematsku, permanentnu i kontinuiranu procjenu napretka projekta JPP-a tokom određenog vremenskog perioda u odnosu na njegova planirana ulaganja, aktivnosti i rezultate. Kod projekata JPP-a je preporučljiv tzv. participativni monitoring pošto on pored osoblja projekta uključuje i krajnje korisnike. Monitoring podrazumijeva i procjenu napretka u odnosu na ishod koji se očekuje od ciljne grupe. Monitoring je i proces posmatranja, prikupljanja informacija i evidentiranja različitih aspekata aktivnosti u okviru projekta JPP-a. U okviru monitoringa vrši se poređenje

planova sa onim što se unosi u određeni proces i postignutim ostvarenjima da bi usmjerio dalji tok procesa projekta. Projekt JPP-a ima tačno određenu namjenu i zahtijeva određene resurse iz različitih sektora. Monitoring se može smatrati stalnom sistematskom aktivnošću u kojoj se sakupljaju i pružaju informacije specijalno sa svrhom mjerenja i poboljšanja efektivnosti projekta. Preporučljivo je monitoring koristiti za obezbjeđivanje odgovornosti na svim nivoima projekta, posebno u pogledu finansija.

Značaj monitoringa se ogleda posebno u sljedećem:

a) prepoznavanju prepreka u realizaciji projekta JPP-a,
b) usmjeravanju ka iznalaženju adekvatnih alternativa,
c) omogućavanju korištenja iskustava u budućim projektima i
d) pokazateljima (parametrima) u kojoj meri su postavljeni ciljevi ostvareni.

Glavni cilj monitoringa je verifikacija da se projekt realizira u skladu s postavljenim ciljevima i uslovima iz ugovora. Cilj monitoringa je takođe kontrola da li se projekti realiziraju u skladu s propisanim procedurama, kao i da li se pruža podrška u pronalaženju adekvatnih rješenja. Monitoring predstavlja važan dio upravljanja projektom, a posebno interni monitoring projekta. Monitoring nam obezbjeđuje informacije o napretku projekta i postignutim rezultatima. On nas upozorava o mogućem nastupanju rizika, kao što predstavlja i upozorenje na potencijalne probleme. Sve predložene korektivne mjere se takođe baziraju na izvještajima o monitoringu. Izvještaji o monitoringu su izuzetno koristan alat koji se koristi u procesu donošenja važnih odluka.

Svi zainteresirani učesnici se redovno informiraju o napredovanju projekta putem internih i eksternih izvještaja. Ustaljena su dva tipa monitoringa projekata ove vrste:

a) interni monitoring, i
b) eksterni monitoring.

Interni monitoring je jedan od ključnih faktora dobrog upravljanja projektom i treba biti planiran i integriran tokom cijele realizacije projekta JPP-a. Menadžeri projekta su odgovorni za monitoring realizacije projekta i oni su ti koji trebaju redovno provjeravati da li se planirane aktivnosti odvijaju po planu, kao i da nema većih odstupanja. Pored toga, sami menadžeri projekta trebaju redovno vršiti interni monitoring i prikupljati informacije o provođenju svih planiranih aktivnosti. Pored redovnog monitoringa aktivnosti i rezultata tokom realizacije projekta, menadžeri projekta trebaju redovno pratiti sve nastale troškove.

Monitoringom bi trebalo pratiti sljedeće aspekte realizacije projekta:

a) da li su menadžment i koordinacija efikasni,
b) da li se projekt realizira u skladu s predviđenim planom, kao što je to utvrđeno u prijedlogu projekta,
c) da li se budžetski plan provodi i da li se poštuju preraspodjele kako je to planirano,
d) napredovanje ka ostvarenju ciljeva projekta,
e) da li se postižu postavljeni rezultati,
f) da li se postižu postavljeni finansijski efekti,
g) da li se ispunjavaju pravila transparentnosti i javnosti projekta.

Tekući izvještaj nam treba pružiti neophodne informacije o realizaciji projektnih aktivnosti tokom cijelog projektnog perioda. On uključuje informacije o općem napretku, procjeni situacije u odnosu na programske indikatore i pregled provedenih aktivnosti i postignutih rezultata. Tekući izvještaj treba također uključiti sve informacije o uspjesima projekta, programskim dostignućima i problemima (vidjeti: Metodologija JPP, 6.1. Upravljanje (menadžment) ugovorom i 6.2. Monitoring projekta).

7. STATISTIČKO EVIDENTIRANJE PROJEKATA JPP-A

7.1. UVOD

Dugoročni ugovori vlade, odnosno javnog sektora sa privatnim subjektima mogu imati različite oblike, a jedan od takvih oblika saradnje u kojem javni sektor sporazumno kupuje usluge od privatnog sektora u dugom vremenskom periodu naziva se javno-privatno partnerstvo. Pored specifičnosti koje se odnose na utvrđivanje, odabir, ocjenu opravdanosti, izbor modela i način ugovaranja ove vrste projekata, posebna pažnja se mora posvetiti i načinu na koji se oni tretiraju u nacionalnim računima, odnosno kako se računovodstveno evidentiraju. Pitanje koje od samog početka privlači pažnju kada je riječ o projektima JPP-a jeste da li se oni evidentiraju u ili izvan nacionalnih bilansa.

Tretman projekata JPP-a je važan sa aspekta državnog duga i budžetskog deficita, naročito kada se uzme u obzir cilj koji se često postavlja pred ovaj model, a to je povećanje kapitalnih investicija, dodatno kvalitativno i kvantitativno davanje usluga u uslovima ograničenog budžeta, odnosno nemogućnosti javnog sektora da se zaduži. Shvatanje JPP-a kao instrumenta kojim se u uslovima hroničnog budžetskog deficita ili nemogućnosti zaduženja omogućava realizacija projekata od državnog ili lokalnog značaja u svojoj suštini je pogrešno. Ovakav pristup nerijetko dovodi i do pogrešnog načina ocjene opravdanosti ili odluka da se projekt realizira, pa se kao jedan od bitnijih parametara uzima da li će projekt u statističkim (računovodstvenim) evidencijama dovesti do povećanja duga države.

Osnovna premisa JPP-a je stvaranje dodatne vrijednosti za novac poreznih obveznika, odnosno davanje kvalitetnijih usluga, smanjenje budžetskih rashoda te što pravednija raspodjela troškova i koristi između postojećih i budućih poreznih obveznika. Svaka ocjena projekta koja ima za cilj da ustanovi opravdanost korištenja modela JPP-a treba pružiti odgovor na pitanje da li će ovaj model donijeti novu vrijednost za novac poredeći ga sa onim što nazivamo tradicionalnim načinom finansiranja. Pitanje statističke ili računovodstvene evidencije projekta ne smije imati vrijednost kod odluke da se ide u realizaciju investicije.

Shodno tome, ovo poglavlje o statističkom evidentiranju projekata JPP-a prvenstveno je namijenjeno ključnim učesnicima u javnom sektoru, donosiocima odluka, kao i onima koji provode postupke vezane za JPP i nastoji da unaprijedi razumijevanje na koji način bi se različiti projekti JPP-a trebali statistički evidentirati – u ili izvan nacionalnih bilansa. Pritom ovo poglavlje ne predstavlja jedan od instrumenata na osnovu kojih se odlučuje o realizaciji projekta, već samo daje smjernice kako bi se projekt koji se realizira putem ugovora koji u sebi sadrže karakteristike JPP-a, služeći se uspostavljenim pravilima, trebao tretirati

u nacionalnim računima. Drugim riječima, iako se neki projekt zakonodavno tretira kao JPP, to isto se ne mora odnositi i na njegovo statističko evidentiranje. Takođe, ovdje se osvrćemo i na samu tehniku računovodstvenog evidentiranja. Potrebno je naglasiti da su pojam statističkog i računovodstvenog evidentiranja dvije različite kategorije izvještavanja. Statistički tretman se odnosi na izvještavanje o aktivnostima JPP-a za potrebe makroekonomskog planiranja, međunarodnih poređenja, supervizije i kontrole. Sa druge strane, računovodstveni tretman JPP-a ima za cilj podršku dobrom upravljanju i odgovornosti, gdje se o transakcijama izvještava na mikro nivou u računovodstvu vlade, a koji se klasificira kao imovina vlade (javnog partnera) ili imovina privatnog partnera. Ova klasifikacija se vodi u skladu s nacionalnim računovodstvenim standardima za javni sektor.

S obzirom na obaveze BiH u procesu pristupanja EU integracijama, odnosno potrebi da se osigura usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tečevinom EU, ovo poglavlje (u dijelu koji se odnosi na statistički tretman) zasnovano je na pravilima navedenim u Evropskom sistemu računa (ESA 2010) i najnovijoj verziji „Priručnika o deficitu i dugu vlade – Implementacija ESA 2010“ (MGDD 2016). Tretman JPP-a po EUROSTAT-u nastoji prije svega da osigura dosljednost u iskazivanju državnog duga i deficita, a samim tim i uporedivost među zemljama članicama EU.

Utjecaj JPP-a na iznos državnog duga i budžetski deficit važan je sa aspekta kriterija ekonomske konvergencije, propisane Paktom o stabilnosti i rastu i obavezujućih uslova propisanih „Procedurama prekomjernog deficita“, definiranim u Ugovoru iz Mastrihta (član 104).

Evropska komisija (putem EUROSTAT-a) nastoji garantirati pravilnu primjenu Evropskog sistema nacionalnih računa u cilju prikupljanja pouzdanih i uporedivih statističkih podataka o dugu i deficitu zemalja članica. Razmatranje duga i budžetskog deficita mora biti u skladu sa zahtjevima iz EUROSTAT-a (European System of Accounts, 2010).

Posmatrajući historijski, treba istaći da je u samoj EU već neko vrijeme postojala značajna nesigurnost o tome koja se računovodstvena i statistička pravila odnose na JPP. Problematika je i dodatno usložena činjenicom da su pojedine države članice imale svoja vlastita posebna pravila, a da sa druge strane nisu postojale smjernice na nivou EU ili pravila koja se odnose na JPP. U 2001. godini je EUROSTAT objavio dosta široke smjernice za procjenu budžeta u javnom sektoru i utjecaju duga kod različitih mehanizama finansiranja projekta. Nakon naglog porasta upotrebe JPP-a, u februaru 2004. godine Odbor za monetarnu, finansijsku i statistiku platnog bilansa (Committee for Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics – CMFB) i EUROSTAT su objavili saopštenje, dajući novi skup pravila za računovodstveni tretman JPP-a. Pravila su se nalazila u sklopu „Nove

odluke Eurostata o deficitu i dugu – Tretman javno-privatnog partnerstva“. Ova odluka se odnosila na statistički tretman dugoročnih partnerskih ugovora u kojima je vlada glavni kupac usluga od privatnih partnera. Ona je navela osnovne principe za statistički tretman JPP-a i njegovog evidentiranja sa aspekta državnog deficita i duga. Smjernice su zatim dodatno proširene i date u specifičnom poglavlju o JPP-u u „Priručniku o dugu i deficitu vlade“ (EUROSTAT, ESA 95) iz avgusta 2004. godine. Evropski sistem integriranih računa – verzija ESA 95 je uspostavio konceptualni okvir za dobijanje pouzdane i uporedive statistike za procjenu podataka o nacionalnim računima. Uspostavljeno je načelo računovodstva javnog duga koje se zasniva na raspodjeli rizika unutar JPP-a. Definirano je da se projekti mogu smatrati vanbudžetskom aktivom ako ispunjavaju dva kriterija: da privatni partner snosi rizik gradnje, kao i rizik raspoloživosti ili rizik potražnje. U protivnom, radi se o budžetskom finansiranju i zajam za finansiranje projekta se smatra dijelom javnog duga. Pored načina na koji se JPP unosi u računovodstvene dokumente, EU je u tom periodu kroz različita dokumenta definirala pravila nabavke, na čemu se ona zasnivaju, kao i to zašto je JPP korisno u periodu ekonomskog oporavka.

Trenutna verzija Priručnika, MGDD 2016, usklađena je sa ESA 2010 i njegova je neophodna dopuna. U ovom trenutku, pravila vezana za JPP proistječu iz ESA 2010 i MGDD 2016, kao i službenih mišljenja koje je izdao EUROSTAT o konkretnim slučajevima JPP-a.

Važno je naglasiti da ESA 2010 zahtijeva da se koristi „binarni“ sistem izvještavanja (odnosno ili jeste ili nije). To znači da se JPP evidentira ili potpuno kao aktiva vlade ili potpuno kao nevladina aktiva (odnosno da ekonomsko vlasništvo ne može biti podijeljeno između vlade i partnera). Kao rezultat toga, kada je projekt JPP-a dio bilansa vlade, ukupna vrijednost sredstava projekta (i srodne obaveze) mora biti evidentirana u nacionalnim računima.

Ovo poglavlje se ne odnosi na evidenciju koncesija, što je u skladu sa preporukama iz ESA 2010 u kojima se pravi razlika između ova dva pojma.

Ovdje je takođe potrebno naglasiti da postoji značajna razlika između ESA pravila i IPSAS pravila (Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor). U suštini, kada bi se primjenjivala IPSAS pravila, praktično svi projekti sa elementima JPP-a bi računovodstveno bili vođeni u bilansima vlade iz prostog razloga što ova pravila navode da je glavni kriterij koji se uzima u obzir prilikom klasifikacije kontrola imovine/sredstva i alokacija toga na kraju ugovornog perioda. Radi se IPSAS standardu 32 koji je uveden 2011. godine i koji praktično definira da se sredstvo mora evidentirati u bilansima vlade ukoliko: (1) vlada kontrolira ili regulira koje usluge operater mora osigurati, kome, i po kojoj cijeni; i (2) vlada kontrolira neku značajniju rezidualnu vrijednost sredstva na kraju ugovora. Prema ovoj definiciji, u situaciji gdje vlada (javni partner) plaća

naknadu, projekt će se pojaviti u bilansu stanja vlade; tretman projekata gdje korisnik plaća za korištenje usluge manje je jasan i zavisi od detalja ugovora. S druge strane, ESA 2010 stavlja akcenat na koncept ekonomskog, a ne pravnog vlasništva.

Iz navedenog je jasno da ovo dodatno usložnjava samu tehniku evidentiranja projekata s obzirom da međunarodni računovodstveni standardi, odnosno standardi koji proistječu iz njih za javni sektor na različit način definiraju gdje se imovina treba knjižiti. Ovaj problem je postojao i dok je na snazi bio ESA 95, što je praktično uslovilo da se odvojeno izvještava o transakcijama JPP-a za računovodstvene i za statističke svrhe. Ovakav pristup je usvojen u Velikoj Britaniji i iako na neki način rješava problem, u sebi nosi određene nedostatke. Prije svega se to odnosi na troškove „dvostrukog“ izvještavanja.

7.2. DEFINICIJA JPP-A I KARAKTERISTIKE SA STANOVIŠTA STATISTIČKE EVIDENCIJE

Postojeća zakonska rješenja u BiH definiraju pojam JPP-a, te kroz proces odobravanja projekta i sa aspekta postojećeg zakonodavstva jasno ga svrstavaju u kategoriju JPP-a, koncesije ili tradicionalnog načina finansiranja. Pored postojanja nedovoljno jasnih razlika između tretiranja projekta kao JPP-a ili koncesije, odnosno na koji način se određuje da li će projekt biti realiziran jednim ili drugim modelom (u dosta slučajeva, odluka koja se donese nije zasnovana na elementima koji čine projekt, već na prihvatljivosti procedura sa aspekta javnog partnera), osnovna problematika je vezana za realnu mogućnost da projekt koji je realiziran u skladu sa zakonskim rješenjima koji u BiH tretiraju oblast JPP-a po svojim elementima ne spada u JPP na način na koji je EUROSTAT definirao ovu oblast.

S obzirom na navedeno, nije moguće *a priori* pretpostaviti da će projekt koji se u okviru zemlje vodi kao JPP biti prepoznat kao takav i od strane EUROSTAT-a, a da se prethodno ne utvrdi da li se projekt može tretirati kao JPP sa stanovišta njegove definicije i karakteristika.

Dakle, prvi zadatak je utvrditi karakteristike projekta sa stanovišta pojma da se radi o dugoročnom ugovornom aranžmanu kojim se pribavlja javno dobro i prateća usluga u zamjenu za plaćanja na osnovu učinka povezanog sa dostupnošću i/ili upotrebom sredstava i davanjem povezanih usluga. Prema EUROSTAT-u, sljedeće karakteristike projekta su odlučujuće u utvrđivanju da li projekt spada u JPP, a samim tim da li će biti evidentiran u ili izvan nacionalnih računa:

1) „Statistička klasifikacija sektora“ javnog partnera koji ulazi u ugovor o JPP-u (pod navedenim se misli da li se subjekti koji su uključeni u JPP u statističke svrhe mogu klasificirati unutar ili izvan sektora opće države)

Definicija EUROSTAT-a o JPP-u zahtijeva da javni partner u statističke svrhe pripada općem sektoru države (*General Government Sector*) (npr. ministarstva centralne vlade, regionalna ili lokalna samouprava). U slučaju BiH, vlada, odnosno ministarstva na entitetskom nivou, kao i odjeli Brčko distrikta BiH (kao i javne ustanove i preduzeća u većinskom vlasništvu ovih institucija), spadaju u kategoriju općeg sektora države. Ukoliko je javni partner u statističke svrhe svrstan izvan općeg sektora države (npr. preduzeće u vlasništvu vlade, ali se u statističkom smislu smatra proizvođačem koji svoje proizvode plasira na tržište, kao što je telekom operater u FBiH), projekt neće biti tretiran kao JPP i pravila koja je definirao EUROSTAT ne važe.

2) „Statistička klasifikacija sektora“ subjekta koji ulazi u ugovor o JPP-u sa javnim partnerom (privatni partner)

Privatni partner u statističke svrhe mora biti entitet klasificiran van općeg sektora države. Kod klasificiranja subjekta, odnosno utvrđivanja da li se on nalazi unutar ili izvan općeg sektora države, bitno je prvo utvrditi da li se radi o društvu posebne namjene (DPN). U većini projekata JPP-a, privatni partner je osnovao DPN samo radi sklapanja ugovora o JPP-u sa javnim partnerom. Postoje i slučajevi u kojima se radi realizacije projekta ne osniva DPN.

DPN će se evidentirati van općeg sektora države ukoliko ga kontroliraju privatna lica. Međutim, ovdje može postojati izuzetak pod pretpostavkom da projekt ima druge karakteristike JPP-a, čime se i bavi ovo poglavlje, i tada će se smatrati JPP-om.

Sa druge strane, ukoliko DPN kontrolira vlada, on će u statističke svrhe biti klasificiran unutar općeg sektora države. Kao rezultat toga, projekt se neće smatrati JPP-om, te će samim tim biti vođen u nacionalnim računima. Za statističke svrhe klasifikacije, kontrola nad DPN-om se može utvrditi na više načina – preko vlasničkih prava, ugovornih prava, finansijskih aranžmana, zakona, propisa ili veta nad važnim odlukama DPN-a. Utvrđivanje da li vlada kontrolira DPN je nešto što je potrebno posmatrati od slučaja do slučaja. Sljedeća lista predstavlja samo indikativni primjer kod utvrđivanja da li se radi o DPN-u kojeg kontrolira vlada:

a) Vlada posjeduje više od 51% vlasništva i prava glasa, a samim tim se DPN svrstava u onaj kojeg kontrolira vlada,
b) Vlada ima udio od 25% u vlasništvu, što joj daje pravo da stavi veto na važne odluke DPN-a,
c) Vlada nema udjela u vlasništvu DPN-a, ali ima pravo veta na važne odluke.

U svim ovim slučajevima projekt se neće smatrati JPP-om, te će samim tim biti vođen u nacionalnim računima.

Kada su u pitanju slučajevi u kojima se ne osniva DPN, klasifikacija je nešto drugačija. Prvi korak je isti – primjenjujući gore navedena pravila, utvrđuje se da li je partner pod kontrolom vlade. Ukoliko nije, a projekt ima karakteristike JPP-a, on će statistički biti tretiran kao takav.

S druge strane, ukoliko se utvrdi da partnera kontrolira vlada, test se nastavlja utvrđivanjem da li se radi o proizvođaču koji svoje proizvode ili usluge plasira na tržište. U slučaju da se radi o takvom subjektu, a projekt sadrži karakteristike JPP-a, on će statistički biti tretiran kao JPP. U svim drugim slučajevima, projekt se neće smatrati JPP-om, te će samim tim biti vođen u nacionalnim računima.

3) Izvor prihoda privatnog partnera (što je i osnovna razlika između JPP-a i koncesije)

JPP podrazumijeva da većinu prihoda koje partner ostvaruje po osnovu ugovora dobija od vlade, odnosno javnog partnera. Dakle, radi se o tome da javni partner plaća uslugu direktno privatnom partneru na osnovu raspoloživosti (primjer su centri za dijalizu u Republici Srpskoj u kojima Fond zdravstvenog osiguranja plaća privatnom partneru izvršenu uslugu dijalize po korisniku). Ukoliko privatni partner većinu svojih prihoda ostvaruje od direktnih korisnika usluge, smatra se da projekt nema elemente JPP-a, već koncesije.

4) Tip sredstava koje privatni partner treba osigurati, kao i vrsta radova (novogradnja, sanacija, adaptacija, dogradnja) koje privatni partner treba izvesti po ugovoru o JPP-u

Pravila nalažu da JPP uključuje ulaganje u jasno utvrđene i posebno projektirane objekte. Radi se o zgradama i strukturama kao što su ceste, mostovi i sl. Ovo se takođe odnosi i na neke manje konvencionalne projekte, kao što bi bilo proširenje postojeće ceste. Bez obzira da li se radi o izgradnji, rekonstrukciji ili renoviranju, postavlja se uslov koji se odnosi na značajan kapitalni trošak. Ne definira se minimalni prag kada je u pitanju iznos, ali s druge strane se zahtijeva uslov da kod projekata koji uključuju obnovu, renoviranje ili dogradnju postojeće imovine, iznos kapitalnih izdataka od strane privatnog partnera po ugovoru mora predstavljati najmanje 50% od vrijednosti imovine nakon završetka radova. Vrijednost imovine nakon završetka radova može se izračunati kombiniranjem sljedećih vrijednosti:

1) Kapitalni troškovi nastali u vrijeme izgradnje postojeće imovine (u tekućim cijenama umanjenim za amortizaciju),

2) Svi kapitalni troškovi na postojećem sredstvu do ovog trenutka (u tekućim cijenama umanjenim za amortizaciju),
3) Svi kapitalni troškovi koje će imati privatni partner na osnovu ugovora (kod sanacije, adaptacije ili nadogradnje i koji će proisteći iz bilo koje novoizgrađene komponente) do završetka radova.

Ukoliko kapitalni izdaci privatnog partnera ne prelaze prag od 50%, projekt se ne smatra JPP-om i vodi se u nacionalnim računima.

5) Ekonomski život sredstava i vrijeme trajanja ugovora

Prva i osnovna stvar se odnosi na dužinu trajanja ugovora. Kada se radi o ugovornom odnosu ispod 10 godina, velika je vjerovatnoća da se ugovor neće tretirati kao JPP (u većini zemalja zakonodavno se definira trajanje projekta JPP-a kao ne kraće od 10 godina).

Zahtijeva se s jedne strane da sredstvo ima ekonomski život koji je duži od trajanja ugovora, tako da projekti u oblasti informacijskih tehnologija koji traju 15 godina i gdje se oprema mora mijenjati svakih 5 godina neće u statističkom smislu biti smatrati projektima JPP-a. S druge strane, očekuje se da sredstvo koje je dio ugovora bude barem jednom u toku ugovornog perioda (operativne faze) zamijenjeno ili značajno servisirano. Na osnovu toga, ugovor sa operativnom fazom od 10 ili više godina za sredstvo koje ima ekonomski život više od 10 godina smatrat će se JPP-om.

6) Obim usluga koje treba osigurati privatni partner

Da bi projekt bio smatran za JPP, partner mora, kao minimum, biti u obavezi da održava sredstvo za vrijeme trajanja ugovora s ciljem da ga nakon isteka ugovora stavi na raspolaganje javnom partneru ili drugim krajnjim korisnicima. Projekti na kojima sredstvu nije potrebno ili je potrebno zanemarljivo malo održavanja su situacije koje se procjenjuju od slučaja do slučaja.

7) Prihodi koje vlada ostvari iz projekta

Ukoliko se tokom perioda trajanja ugovora procijeni da će javni partner ostvariti od korisnika projekta (krajnjih potrošača) preko 50% vrijednosti od naknade koje će javni partner platiti privatnom, smatra se da ovakav projekt u statističkom smislu ne potpada pod JPP. Potrebno je vršiti poređenje procijenjene vrijednosti prihoda i plaćanja u neto sadašnjoj vrijednosti. Problem može nastati kada se vrši procjena kod projekta koji će biti dio neke integralne cjeline, a gdje će samo novoizgrađeni ili obnovljeni dio imati ugovorne elemente JPP-a. U tom slučaju je potrebno razdvojiti prihode koji su ostvareni samo od projekta JPP-a, što u mnogim slučajevima može biti izuzetno teško. U takvim slučajevima je potrebno procijeniti povećanje prihoda koje će nastati realizacijom projekta, pa ako su

ostvareni prihodi bili npr. 20 mil. KM, a realizacijom projekta se očekuje da ukupni prihodi iznose 30 mil. KM, za potrebe poređenja će se razmatrati vrijednost od 10 mil. KM.

Iz navedenog je jasno da postoji potreba razgraničavanja i razlikovanja pojma JPP-a u smislu zakonodavnih procedura kada su u pitanju postupci odobrenja prijedloga projekta, provođenje nabavke i same realizacije projekta u odnosu na pojam koji se odnosi na evidenciju projekta u skladu sa važećim pravilima uspostavljenim Evropskim sistemom računa. Stoga, prvi korak koji je potrebno preduzeti prilikom ocjene da li se radi o projektu JPP-a sa aspekta statističkog evidentiranja jeste odgovor na gore navedena pitanja.

7.3. ELEMENTI UGOVORA JPP-A I UTJECAJ NA STATISTIČKU EVIDENCIJU

Ovaj dio se bavi ključnim elementima koji se pojavljuju u ugovorima o JPP-u i njihovom utjecaju na evidenciju JPP-a. S obzirom na različita zakonska rješenja kako u BiH, tako i u EU, uzet će se obzir suština, a ne forma, odnosno način na koji pojedine odredbe utječu na samu transakciju.

Posmatrat će se svaka od faza realizacije projekta i njen utjecaj na evidenciju, pa će se tako pojasniti utjecaji lokacije/imovine, izrade projektne dokumentacije, izgradnje, obezbjeđenja finansijskih instrumenata, tj. garancija, i na kraju samog upravljanja i održavanja.

7.3.1. Lokacija projekta

Jedan od bitnijih elemenata svakog ugovora o JPP-u jeste lokacija projekta. U većini slučajeva, javni partner je taj koji je dužan osigurati lokaciju na kojoj će se realizirati projekt (npr. zemljište za novi školski objekt), te je dužan riješiti imovinsko-pravne odnose vezane za lokaciju. Naravno, kako je JPP ugovorni odnos u kojem dvije strane slobodno uređuju svoje odnose u okviru određenih pravnih normi, postoje slučajevi u kojima privatni partner na sebe preuzima obavezu osiguranja lokacije, rješavanja svih imovinsko-pravnih odnosa sam ili uz moguću podjelu obaveza između partnera. Bez obzira da li i u kojoj mjeri javni partner osigurava uslove vezane za lokaciju projekta, smatra se da to nema nikakvog utjecaja na samu statističku evidenciju projekta.

S druge strane, kada je u pitanju vlasništvo nad lokacijom, postoje određene stvari koje je potrebno uzeti u obzir. U većini slučajeva, vlasništvo tokom trajanja projekta ostaje u rukama javnog partnera, dok on samo prenosi pravo upotrebe na privatnog partnera ili DPN tokom trajanja ugovora. Bez obzira o kojoj formi se radi, praksa je u većini slučajeva da privatni partner ima ograničeno pravo na upotrebu u mjeri u kojoj mu je to potrebno da bi izvršio svoje obaveze po ugovoru. Bez obzira kakva su prava data ili ograničena privatnom partneru, kada

je u pitanju pravo korištenja lokacije, utjecaj na statističku evidenciju je nebitan. Postojeća zakonska rješenja u BiH ne poznaju mogućnost u kojima se ne vrši povrat nad vlasništvom nakon isteka ugovornog perioda, što je i slučaj u većini zemalja. Povrat je uglavnom praćen odsustvom bilo kakvog plaćanja naknade po tom osnovu; međutim, postoje situacije u kojima će javni partner izvršiti određeno plaćanje privatnom partneru. Radi se o slučajevima u kojima je procijenjeno da će ukupni troškovi investicije biti veći od prihoda koji će ostvariti privatni partner. Takođe, u praksi se dešavaju i situacije u kojima vlasništvo ostaje privatnom partneru uz opciju da se ugovor o JPP-u može produžiti ili da javni partner može otkupiti vlasništvo. Ukoliko se ne desi nijedna od dvije mogućnosti, javni partner više nema prava na lokaciju, odnosno imovinu koja je bila predmet ugovora. U svrhu transparentnosti projekta, nevezano za statističku evidenciju, preporuka je da se model realizacije uvijek postavi tako da privatni partner ostvari povrat uloženih sredstava i pripadajuću dobit tokom životnog vijeka projekta. Na ovaj način se izbjegavaju skriveni i preneseni troškovi koji ne daju realnu sliku prilikom odabira i realizacije aktivnosti.

Ipak, treba istaći da je utjecaj na evidenciju projekta nevažan ukoliko se vrši povrat imovine i to bez obzira na plaćanje, ali pod uslovom da postoji dovoljno dokaza koji ukazuju da će prihod koji privatni partner primi biti veći od troškova investicije i operativnih troškova, te da je operativno trajanje projekta 10 ili više godina. U primjerima u kojima nisu ispunjeni navedeni uslovi, utjecaj ovih elemenata ugovora na način na koji će se vršiti evidencija projekta nije nevažan, te se on mora procjenjivati u zavisnosti od ostalih karakteristika i suštine same transakcije.

7.3.2. Finansiranje projekta

U većini projekata JPP-a je privatni partner taj koji je odgovoran za finansiranje, odnosno pribavljanje finansijskih sredstava za realizaciju projekta. Postoje slučajevi u kojima javni partner dijelom učestvuje u finansiranju projekta i ovo se najčešće ogleda u davanju kredita, finansijskih garancija, oslobađanju od plaćanja određenih dažbina (poreza i sl.). Učestvovanje u finansiranju projekta od strane javnog partnera ima utjecaj na statističku evidenciju projekta u sljedećim situacijama:

a) Ako je obaveza vlade finansiranje ili bilo kakva druga podrška koja iznosi 50% ili više od kapitalnih rashoda koji će nastati tokom izgradnje sredstva, JPP se automatski vodi u bilansu stanja za vladu.

b) Ako je obaveza vlade finansiranje ili bilo kakva druga podrška manja od 50%, ali viša od jedne trećine troškova kapitala koji će nastati za izgradnju sredstva, ovo ima veoma veliki značaj za statistički tretman.

c) Ako je obaveza vlade finansiranje ili bilo kakva druga podrška koji iznose jednu trećinu ili manje, ali više od 10% kapitalnog rashoda koji će nastati za izgradnju sredstva, ovo ima veliki značaj za statistički tretman.

d) Ako je obaveza vlade finansiranje ili bilo kakva druga podrška koje iznose 10% ili manje od kapitalnih troškova koji će nastati za izgradnju sredstva, ovo ima umjereni značaj za statistički tretman.

Prilikom razmatranja utjecaja koje ima finansiranje od strane vlade na statistički tretman, mora se obratiti pažnja na sljedeće: finansiranje od međunarodnih subjekata koji proizlaze iz međuvladinih sporazuma, kao što su fondovi EU, isključeno je iz analize finansijskih doprinosa; finansiranje od strane Evropske investicijske banke se smatra finansiranjem iz privatnog sektora; finansiranje od strane javne ustanove klasificirane van sektora države (npr. nacionalna banka klasificirana kao javna korporacija) smatra se finansiranjem od strane vlade.

7.3.3. Faza izrade tehničke dokumentacije

U fazi koja se odnosi na projektiranje je praksa da privatni partner na sebe preuzima odgovornost, odnosno realizira ovu aktivnost na način da zadovoljava osnovne postavke modela koji je zadao javni partner. Obim aktivnosti zavisi od ugovora do ugovora, pa tako odgovornost može biti u potpunosti na privatnom partneru – od izrade samog idejnog rješenja/projekta do glavnog projekta – ili je određena tehnička dokumentacija već izrađena od strane javnog partnera. Rijetko se dešava da je većina projektiranja data od strane ugovornog organa prije potpisivanja ugovora o JPP-u. Sam ugovor o JPP-u obično daje javnom partneru pravo revidiranja, davanja komentara ili odobravanja tehničke dokumentacije (ili određenih dijelova). Svaki komentar ili odobrenje ugovornog organa obično ne znači da ne postoji ili da je smanjena odgovornost privatnog partnera kojom se osigurava poštovanje uspostavljenih tehničkih i drugih standarda koji su utvrđeni samim ugovorom o JPP-u.

Bez obzira u kojoj mjeri ugovorni organ učestvuje u izradi dokumentacije ili s druge strane je komentira, revidira ili odobrava, to ne utječe na samu evidenciju projekta. S druge strane, ukoliko javni partner na sebe preuzima bilo kojih od rizika povezanih s nedostacima ili kašnjenjem kod izgradnje, povećanim obimom, povećanom troškovima održavanja, upravljanja, kvarova i slično, a koji su posljedica tehničke dokumentacije, ovo će u najvećoj mjeri utjecati na statistički tretman projekta. U kojoj mjeri, odnosno da li će to biti evidentirano u nacionalnim bilansima, zavisi od raspodjele drugih rizika.

7.3.4. Faza izgradnje

Klasični oblik JPP-a podrazumijeva da je odgovornost privatnog partnera izgradnja objekta u skladu s uspostavljenim standardima u određenom vremenskom periodu. Nisu nepoznanica slučajevi u kojima privatni partner ima pravo na bonus (u obliku plaćanja ili preko operativnih plaćanja) u slučaju da se izgradnja završi prije vremena određenog ugovorom. Ovo je zasnovano na činjenici da će i usluge koje zahtijeva javni partner biti dostupne prije planiranog perioda. Takođe, postoje i obrnuti slučajevi u kojima je privatni partner dužan da plati odštetu javnom organu ukoliko završetak kasni s obzirom da ni usluge koje su predmet ugovora neće biti dostupne u predviđenom periodu. Odgovornost za pribavljanje potrebnih dozvola i saglasnosti (kao što su lokacijski uslovi, urbanističko-tehničke saglasnosti, građevinske dozvole) na strani je privatnog partnera, ali u mjeri u kojoj je to njegova odgovornost. Moguće su situacije u kojima je pribavljanje različitih vrsta dozvola i saglasnosti posljedica kašnjenja zbog neispunjavanja prethodnih koraka koji su odgovornost ugovornog organa. Sama izgradnja objekta u skladu s tehničkim standardima, važećom praksom i zakonima u potpunosti je odgovornost privatnog partnera. To naravno znači da je njegova odgovornost za sve učesnike u procesu izgradnje – od projektanata, podizvođača ili izvođača radova – ukoliko se privatni partner sam ne bavi ovom djelatnošću.

Jasno je da ne postoji standardiziran ugovor, pa su tako i u fazi izgradnje moguće situacije u kojima javni partner ima pravo da odobrava određene učesnike u izgradnji ili da definira uslove pod kojima će se vršiti odabir učesnika. Monitoring kvaliteta i napretka izvođenja radova pravo je ugovornog organa, kao i kod bilo koje klasične nabavke.

Ukoliko se radi o nečemu što nazivamo konvencionalnim pristupom kada je u pitanju odgovornost kod izgradnje, utjecaj na statističku evidenciju je nevažan, i to bez obzira da li će privatni partner vršiti plaćanja (penale) ugovornom organu kod kašnjenja za koja snosi odgovornost.

S druge strane, potrebno je pažljivo razmotriti situacije u kojima privatni partner ima pravo na određene olakšice i/ili naknadu za kašnjenja i povećane troškove, gubitak prihoda i/ili promjene rizika projekta izazvanih događajima van njegovog utjecaja koji se javljaju u fazi izgradnje. Preuzimanje rizika u ovakvim situacijama može biti definirano tako da ih snosi samo ugovorni organ ili da se rizik dijeli između partnera. Naravno, podjela rizika i pravo na kompenzaciju zavise od toga šta je uzrok kašnjenja. U slučajevima kao što je kršenje ugovora o JPP-u od strane javnog partnera, promjena zakona, kašnjenja kod ispunjavanja obaveza vezanih za izdavanje dozvola ili predaje lokacije za izvođenje radova, kašnjenja uzrokovana samim uslovima na lokaciji koja se nisu mogla predvidjeti, kao što su arheološka nalazišta, protesti i slično, odgovornost je u potpunosti na

javnom partneru i privatni partner ima pravo na produženje roka izgradnje, na oslobađanje od plaćanja penala zbog nedostupnosti usluge, kao i na određenu kompenzaciju zbog izgubljene dobiti.

Slučajevi koji nisu uzrokovani činjenjem ili nečinjenjem od strane privatnog partnera, kao što su požari, gubitak ili šteta na infrastrukturi koja je važna za izgradnju, nedostatak energije (struje, goriva i sl.), specifični štrajkovi su situacije u kojima se najčešće rizik dijeli između partnera.

U najvećem broju slučajeva privatni partner trpi dijelom ili u potpunosti finansijske posljedice događaja, ali je oslobođen odgovornosti po osnovu ugovornih obaveza. Naravno, postoje i druge situacije u kojima ima pravo na kompenzaciju ili, s druge strane, dijelom će sam plaćati ugovorne penale.

Događaji koji se tretiraju kao viša sila i koji utječu na obje strane da izvrše svoje obaveze, kao što su rat, zemljotres, terorizam, hemijska ili biološka kontaminacija, poplave i drugo su situacije u kojima se najčešće rizik dijeli između partnera. U najvećem broju slučajeva privatni partner trpi dijelom ili u potpunosti finansijske posljedice događaja, ali je oslobođen odgovornosti po osnovu ugovornih obaveza. Ono što je karakteristika događaja uzrokovanih višom silom jeste pravo svake strane da prekine ugovor.

U svim gore nabrojanim situacijama, bez obzira na odredbe kojima ugovorni organ preuzima na sebe ili dijeli rizik sa privatnim partnerom, utjecaj na statističko evidentiranje je nevažan ako se poštuju sljedeći uslovi:

1) Postoji ograničen broj dobro definiranih događaja (tj. javni organ se ne treba izlagati neodređenom broju rizika).
2) Događaji ne obuhvataju promjene makroekonomskih uslova.
3) Događaji nisu pripisani postupcima ili propustima privatnog partnera.
4) Događaji ili posljedice događaja nisu razumno predvidljivi ili procjenjivi.
5) Kod projekata zasnovanih na potražnji i operativnim plaćanjima, gdje varijacija nivoa potražnje nije uključena kao događaj koji dovodi do olakšanja obaveza i/ili kompenzacije, osim ako je varijacija potražnje direktno rezultat namjernog djelovanja vlade.

U slučajevima u kojima nisu ispunjeni ovi uslovi, bez obzira o kakvom se događaju radi, rizik koji ugovorni organ preuzima na sebe imat će najveći mogući značaj kod utvrđivanja da li se projekt vodi u nacionalnim bilansima ili ne.

Posmatrajući utjecaj rizika na statistički tretman, prema EUROSTAT-u je važno da se napravi razlika između: a) ugovornog organa koji prihvata posljedice koje definirani rizik može imati na trošak projekta ili performanse, i b) ugovornog organa koji prihvata suštinsku neizvjesnost u pogledu troškova i/ili performansi projekta. Naprimjer, odredbe ugovora koje jednostavno navode da je ugovorni organ odgovoran za troškove u situacijama gdje su otkriveni do tada nepoznati

geološki uslovi prenijet će rizik izgradnje na javnog partnera i naravno utjecati na statistički tretman. S druge strane, odredbe ugovora o JPP-u koje će izvršiti podešavanje plaćanja i vremenski okvir projekta za definirane rizike koji ispunjavaju gore navedene uslove (npr. predviđa se niz unaprijed određenih obima plaćanja za ishode na koje će utjecati geološki uslovi koji će vjerovatno biti pronađeni u praksi) neće utjecati na statistički tretman.

7.3.5. Završetak izgradnje

Kod ugovora o JPP-u je neophodno definirati objektivne kriterije koji se koriste za utvrđivanje da li je izgradnja završena. Kada su ovi kriteriji zadovoljeni, počinje pravo privatnog partnera da prima naknadu od strane ugovornog organa koje je usko povezano sa dostupnošću usluge. Uglavnom se radi o tehničkim kriterijima koji značajno variraju od projekta do projekta. Postupak za utvrđivanje da li su kriteriji zadovoljeni takođe varira od projekta do projekta. Na nekim, završetak je certificiran od strane jednog od učesnika (najčešće ugovornog organa) i bilo kakav mogući spor se rješava kroz proceduru rješavanja sporova koja čini sastavni dio svakog ugovora o JPP-u. Kod pojedinih projekata se određuje treća nezavisna strana koja ima zadatak da potvrdi da li je izgradnja završena, odnosno da li sredstvo ispunjava zadate kriterije. Koji god način da se koristi, potvrda o završetku ne uklanja niti smanjuje rizik koji je preuzeo privatni partner da će zadovoljiti ugovorne standarde (da bi sredstvo bilo operativno). Takođe, mogući su slučajevi u kojima se ugovorom definira fazna izgradnja, pa se i plaćanje partneru veže za završetak pojedinih faza.

Prema EUROSTAT-u, bilo koji postupak (npr. potvrda ugovornog organa ili treće strane) koji se izabere radi utvrđivanja da li je izgradnja završena neće utjecati na evidentiranje projekta. Kriteriji koji se koriste takođe ne utječu, ali moraju ispuniti uslove da su:

a) objektivno i jasno postavljeni ugovorom,
b) tako postavljeni da omogućavaju korištenje sredstva ili od strane javnog partnera ili od krajnjih korisnika.

Ukoliko navedeno nije ispunjeno, postoji značajan utjecaj na statističko evidentiranje.

Odredbe koje omogućavaju faznu izgradnju neće utjecati na evidenciju ukoliko je svaka faza jasno povezana sa komponentom sredstva tako da se ono može koristiti nezavisno. Ovdje je važno i da je plaćanje proporcionalno, tako da nije veće od dijela kapitalnih troškova te faze u odnosu na kapitalne troškove za čitavu imovinu.

Ukoliko navedeno nije ispunjeno, postoji značajan utjecaj na statističko evidentiranje.

Bitno je naglasiti da bilo kakvo plaćanje koje počinje prije završetka izgradnje i s druge strane nije povezano sa faznim završetkom i davanjem neke postojeće usluge u najvećoj mjeri utječe na evidenciju projekta, tako da se on vodi u nacionalnim bilansima.

Kada je u pitanju faza izgradnje, bitno je napomenuti i procese vezane za otklanjanje nedostataka. Naime, kod većine ugovora postoji tzv. period otklanjanja nedostataka (*Defect Notification Period*), koji praktično znači da je izgradnja završena, ali da je moguće postojanje sitnih nedostataka koji se ne mogu odmah uočiti ili su uočeni, ali ne utječu na funkcionalnost cjeline. Prihvatanje faze završetka bez obzira na sitne nedostatke ne utječe na evidentiranje projekta sve dok oni ne utječu na dostupnost, odnosno mogućnost korištenja sredstva; u suprotnom, njihov utjecaj na statističku evidenciju projekta je od najvećeg mogućeg značaja.

7.3.6. Plaćanja od strane privatnog partnera i garancije

Odredbe ugovora koje nalažu da privatni partner refundira troškove javnom partneru koje je ovaj imao prilikom faze pripreme projekta (npr. pripremni radovi vezani za lokaciju) neće utjecati na evidenciju projekta sve dok su oni jasno povezani sa stvarnim troškom kojeg je ugovorni organ imao u vezi s projektom. U suprotnom, njihov utjecaj na statističku evidenciju projekta je od najvećeg mogućeg značaja.

Garancije koje daje privatni partner na izvedene radove ne utječu na evidenciju, bez obzira na njihovu vrstu.

7.3.7. Upravljanje i održavanje

Projekt JPP-a minimalno mora sadržavati obavezu privatnog partnera da tokom trajanja ugovora održava stanje imovine u cilju da ona bude raspoloživa ugovornom organu ili drugim krajnjim korisnicima. Pri tome je nevažno da li su ovdje uključene ili isključene neke sekundarne usluge. Ukoliko s druge strane javni partner ima obavezu da održava ili servisira neki dio imovine (odnosno, sredstva) koja je predmet ugovora, a ključan je za dostupnost imovine, takve odredbe ugovora će imati ključnu ulogu u definiranju evidencije projekta. Održavanje/servisiranje imovine od strane javnog partnera nema utjecaj samo kada taj dio koji je odgovornost javnog partnera nema nikakav utjecaj na ukupnu dostupnost imovine koja je predmet ugovora o JPP-u.

Kada je riječ o standardima kojima se definira upravljanje i održavanje imovine, njihov utjecaj je nevažan ako su definirani tako da kao minimum omogućavaju potpuno nesmetano korištenje imovine, te da je sistem za praćenje i izvještavanje o performansama privatnog partnera u smislu poštovanja standarda tako

uspostavljen da daje ovlaštenje javnom partneru da sankcionira privatnog partnera za neispunjenje obaveza.

Ukoliko ovo nije ispunjeno, smatra se da projekt nije JPP i automatski se mora voditi u bilansima vlade.

Kada je u pitanju sam plan ili program održavanja, odredbe ugovora koje daju za pravo javnom partneru da ga odobri neće utjecati na statistički tretman ukoliko su ispunjeni sljedeći uslovi:

1) Odobrenje nema utjecaj na smanjenje odgovornosti privatnog partnera za nedostatke kod stanja imovine ili davanja usluge.
2) Privatni partner ne mora u predviđenom trenutku da izvrši održavanje ako može pokazati da odlaganje održavanja neće imati negativan utjecaj na stanje imovine.

Manji broj ugovora o JPP-u nameće obavezu privatnom partneru da rezervira sredstva za finansiranje svojih budućih obaveza radi održavanja. U nekim ugovorima o JPP-u javni partner ima pravo da učestvuje u raspodjeli finansijske uštede koju privatni partner stvara kroz efikasno upravljanje rizikom održavanja. Naprimjer, javni organ može imati pravo na dio uštede koja se javlja ako su stvarni troškovi koji su nastali u održavanju sredstava, a u okviru potrebnih standarda nižih od troškova koji su očekivani u momentu potpisivanja ugovora.

Odredbe koje zahtijevaju od privatnog partnera da stvori fond za održavanje utječu na statistički tretman ako je ugovorom o JPP-u predviđeno da ugovorni organ:

a) preuzima rizik u odnosu na fond,
b) uzima nagradu u odnosu na fond (u tom slučaju je JPP automatski u bilansu stanja vlade).

Odredbe koje zahtijevaju garancije koje se odnose na održavanje i upravljanje nemaju utjecaj na statističku evidenciju projekta.

7.3.8. Osiguranje

Bilo kakva vrsta osiguranja koja se zahtijeva u momentu izgradnje ili u periodu operativnog upravljanja projekta ne utječe na statistički tretman projekta.

Naravno, u slučaju da dođe do štete na imovini, podrazumijeva se da šteta naplaćena od osiguranja bude iskorištena da se imovina/sredstvo vrati u prvobitno stanje.

7.3.9. Garancije

Većina ugovora o JPP-u podrazumijeva da ugovorne strane obezbjeđuju različite vrste garancija koje su u skladu sa poslovnom praksom. Korištenje garancije, kao i vrste koje se koriste neće utjecati na evidenciju projekta sve dok se ne radi o garancijama kojima se garantira neki minimalan prihod na bazi operativnih plaćanja.

7.3.10. Odšteta

Odštete može dati privatni partner kada javni partner ima pravo na odštetu za bilo kakve gubitke ili obaveze koje će javni partner snositi kao rezultat djelovanja privatnog partnera ili njegovog neizvršenja ugovora. Uglavnom se radi o odštetama nastalim po osnovu: smrti ili tjelesne povrede, gubitka ili oštećenja imovine, ili kršenja zakonskih obaveza javnog organa.

Odredbe vezane za odštetu koju odobri privatni partner (uključujući i odredbe koje ograničavaju ili isključuju odgovornost) ne utječu na statistički tretman ukoliko se ograničenja vezana za odgovornost primjenjuju samo kada su: događaji nepredvidljivi i nisu pokriveni pod normalnim uslovima osiguranja; koji nastaju kao rezultat upravljanja ili kontrole ugovornog organa; kada ugovorni organ ima drugu vrstu pravne zaštite na osnovu ugovora o JPP-u ili na zakonu (npr. izvršavanje ugovorne obaveze privatnog partera da održava sredstvo i/ili umanjuje operativna plaćanja). U drugim slučajevima, ove odredbe značajno utječu na to kako će se projekt statistički evidentirati.

I javni partner može dati odštetu privatnom kada privatni partner ima pravo na odštetu za bilo kakve gubitke nastale po osnovu: smrti ili tjelesne povrede, gubitka ili oštećenja imovine, a koje su rezultat djelovanja javnog partnera ili strana pod njegovom kontrolom. Ukoliko se ovim odredbama prenosi rizik sa privatnog na javnog partnera za bilo kakve radnje koje nisu rezultat postupanja javnog partnera ili strane pod njegovom kontrolom, utjecaj na statističku evidenciju projekta je značajan.

7.3.11. Zaposleni

Ugovori o JPP-u često sadrže odredbe o radnoj snazi koja je dio projekta. Bez obzira da li se radi o odredbama ugovora koje se odnose na posebne zahtjeve koje moraju ispunjavati zaposleni u smislu vještina i kvalifikacija, ili se radi o odredbama koji se tiču prava i obaveza koji proistječu iz relevantnih zakona kod prijenosa zaposlenih tokom trajanja i na kraju ugovora ili neke druge odredbe vezane za zaštitu prava zaposlenih, njihov utjecaj na statističko evidentiranje je nevažan.

7.3.12. Mehanizam plaćanja

Kao što je već napomenuto, ugovorom o JPP-u se smatra onaj ugovor u kojem privatni partner najveći dio prihoda ostvaruje od naknada koje mu plaća javni partner, a ugovor u kojem se značajan dio prihoda ostvaruje od krajnjih korisnika ne smatra se JPP-om. Ugovori koji su bazirani na naknadama koje plaća javni partner dijele se u dvije grupe: plaćanja bazirana na dostupnosti i plaćanja bazirana na potražnji.

Mehanizam plaćanja koji se bazira na dostupnosti uglavnom se zasniva na pristupu da se unaprijed definiraju dvije kategorije: 100% dostupnost sredstva/imovine i 100% performanse (obavljanje usluge). Ove dvije kategorije, odnosno plaćanje naknade, računaju se uzimajući u obzir određena eventualna umanjenja, poput troškova koje će javni partner nadoknaditi privatnom ukoliko koristi dio imovine za potrebe koje su nevezane za projekt JPP-a (režijski troškovi), te umanjenja po osnovu nedostupnosti ili lošeg kvaliteta usluga. Umanjenja koja se odnose na nedostupnost ili loš kvalitet usluge neće utjecati na statističko evidentiranje projekta ukoliko se zadovolje sljedeći uslovi:

1) Precizno definiran pojam nedostupnosti (standardi koji se koriste za definiranje i mjerenje dostupnosti sredstava moraju kao minimum utvrditi uslove u kojima se imovina zaista može koristiti),
2) Iznos koji se umanjuje mora biti objektivno utvrđen uslovima ugovora o JPP-u (ne može biti otvoren za pregovore između dvije strane od slučaja do slučaja),
3) Ako je odbitak određen, on se mora moći automatski primjenjivati bez daljih pregovora između strana.

Neispunjavanje ovih uslova znači da se projekt automatski vodi u nacionalnim računima, dakle ne tretira se kao JPP.

Kada je u pitanju proces koji se odnosi na praćenje i izvještavanje o ispunjenosti standarda dostupnosti i kvaliteta usluge, sa stanovišta statističke evidencije je najvažnije da ugovorni organ ima pravo da kontrolira privatnog partnera, a ne da se mehanizam plaćanja zasniva samo na izvještajima koje dostavlja privatni partner.

Mehanizmi koji se koriste kod izračunavanja umanjenja po osnovu dostupnosti i kvaliteta usluge dosta su različiti u praksi. Preporučuje se poštovanje pravila proporcionalnosti, bez obzira na mehanizam koji se koristi. Tako da, ukoliko je usluga dostupna u svom obimu od 100%, onda i operativno plaćanje privatnom parteru treba biti 100% od ugovorene naknade. S druge strane, dostupnost od 0% mora značiti da privatni partner neće dobiti nikakvu naknadu.

Mehanizam plaćanja koji se bazira na potražnji zasniva se na pristupu da se naknada kalkulira po osnovu nivoa korištenja imovine/sredstva (npr. broj tona

prerađenog otpada). Kod ovoga mehanizma princip proporcionalnosti znači da operativno plaćanje treba biti vezano za nivo potražnje, pa tako ukoliko je nivo potražnje nula, i operativno plaćanje treba biti jednako nuli. U praksi se često dešava da ugovorni organ garantira privatnom partneru minimum korištenja na mjesečnom nivou, odnosno minimalni prihod koji će ostvariti. Smatra se da ovakva vrsta garancije, odnosno minimalni prihod/naknada koja pripada privatnom partneru bez obzira na nivo potražnje ima najveći mogući značaj sa stanovišta evidencije projekta, odnosno projekt se u ovim slučajevima treba voditi u nacionalnim računima. Postoji način da određeno operativno plaćanje koje nije vezano za nivo potražnje ne utječe na statističku evidenciju, i to samo u slučajevima kada je **mehanizam plaćanja baziran na kombinaciji dostupnosti i nivoa potražnje**. U ovom slučaju je važno da postoji jasna razlika između plaćanja koja se odnose nabavljanje i održavanje imovine (odnosno, sredstva), te plaćanja koja su povezana za potražnjom za uslugama koje su sekundarne. Statistička evidencija će biti određena samo na osnovu plaćanja koja se odnose na nabavku i održavanje imovine.

Definiranje trenutka u kojem se vrši plaćanje u principu ne može biti određeno tako da počne prije nego što dođe do završetka izgradnje imovine. Ukoliko plaćanje naknade započinje prije završetka izgradnje, projekt se u računovodstvenom smislu ne može evidentirati kao JPP, što automatski znači da će biti vođen u nacionalnim računima.

Prilagođavanje operativne naknade tržišnim uslovima često se pojavljuje u ugovorima zasnovanim na JPP-u. Ovo se najčešće odnosi na dio naknade koja je vezana za sekundarne usluge u smislu održavanja imovine (npr. čišćenje) i po pravilu se prilagođava nakon objektivnog testiranja na tržištu. Ukoliko se radi o prilagođavanju koje se vrši ne češće od jednom u pet godina, gdje se radi o sekundarnim uslugama, te se rizik od tržišnog povećanja cijena ili ušteda koje se ostvaruju prenosi na privatnog partnera, utjecaj na evidentiranje nije značajan. Prilagođavanje naknade ne samo u dijelu sekundarnih usluga automatski će dovesti do evidentiranja projekta u nacionalnim računima. S druge strane, naknade koje su vezane za režijske troškove (električna energija), odnosno dijeljenje rizika između javnog i privatnog partnera neće utjecati na evidenciju projekta sve dok se radi o obimu troškova na koje ne može utjecati način operativnog upravljanja od strane privatnog partnera (količina energije koja će biti utrošena u bolnici). Njihov utjecaj postoji i potrebno ga je analizirati u vezi s drugim elementima ugovora.

Još jedna bitna stavka vezana za plaćanje se odnosi na prihode koje projekt ostvaruje od treće strane, odnosno prihode koji npr. proizlaze od iznajmljivanja školske sale za rekreativne sportske aktivnosti. Postoji mogućnost da ovaj prihod, odnosno aktivnosti koje ga generiraju ostvaruje sam javni partner, ili su date takve mogućnosti privatnom partneru, ali da se prihod u određenoj srazmjeri

dijeli između ugovornih strana. Ukoliko je prihod koji javni partner ostvaruje po ovom osnovu (bez obzira da li iz aktivnosti koji sam provodi ili privatni partner dijeli prihod sa njim) ispod 5% od ukupnih naknada za koje se procjenjuje da će javni partner platiti privatnom tokom životnog vijeka projekta, utjecaj na evidenciju ne postoji. Ukoliko je prihod od treće strane jednak ili veći od 50% naknade za koju se procjenjuje da će javni partner platiti privatnom tokom životnog vijeka projekta, ugovor ne može u statističkom smislu biti evidentiran kao projekt JPP-a, što automatski znači da se vodi u nacionalnim računima vlade. Kada je ovaj procenat manji od 50%, a jednak ili veći od 20%, utjecaj na evidenciju je značajan i potrebno ga je posmatrati od slučaja od slučaja. Kada je veći od 5%, a manji od 20%, utjecaj i dalje postoji, ali nije toliko odlučujući kada je u pitanju statistička evidencija projekta.

Vremenski okvir plaćanja u smislu da li se ono vrši u istom mjesecu kada su usluge izvršene, mjesec nakon toga ili šest, kao i plaćanje zakonski određenih kamata kod kašnjenja u plaćanju, nema nikakav utjecaj na statističku evidenciju projekta.

7.3.13. Izmjene ugovornih odredbi

U praksi se često dešava da ugovorni organ koristi pravo izmjene, odnosno predlaganja izmjena određenih ugovornih odredbi, što s druge strane podrazumijeva da privatni partner ima pravo na kompenzaciju ili oslobađanje kada djelovanje po tim promjenama dovede do povećanja troškova ili otežanog funkcioniranja. Naravno, ovo znači da ugovorni organ ima pravo i na koristi koje će eventualno proisteći iz promjena kao rezultat zahtjeva javnog partnera. Odredbe koje daju pravo javnom partneru da predlaže promjene ne utječu na statističku evidenciju projekta. Takođe, pravo na kompenzaciju ili oslobađanje koje privatni partner ima i što je direktno vezano za promjene koje je zahtijevao javni partner neće utjecati na tretman projekta sve dok se na ovaj način ne prenosi rizik na javnog partnera kojim se privatni parter oslobađa odgovornosti zbog loših performansi uzrokovanih njegovim ponašanjem. Odredbe koje omogućavaju javnom partneru da ubire koristi od predloženih promjena i koje se odnose na mogućnost zahtjeva da privatni partner finansira dodatne kapitalne troškove koje proistječu iz ovih promjena (naravno, uz mogućnost da ima pravičnu kompenzaciju) ne utječu na tretman projekta u statističkom smislu.

Pravo privatnog partnera da predloži izmjene, uz pravo javnog partnera u tom slučaju da ih prihvati uz uslov da ima i pravo na dio koristi koje proisteknu iz promjena, nema utjecaj na evidentiranje projekta. S druge strane, ukoliko javni partner preuzima rizik ili dio rizika koji proizlazi iz promjena u inicijativi privatnog partnera (ovdje se ne ubrajaju promjene koje proistječu iz potrebe da se vrši prilagođavanje zbog izmjena određenih zakona i propisa), utjecaj na

statističku evidenciju projekta je značajan i mora se posmatrati u vezi s drugim elementima ugovora.

Promjene koje se moraju izvršiti da bi se vršilo usklađivanje sa izmjenama zakonskih rješenja, pri čemu je rizik podijeljen između partnera, utječu na evidenciju projekta ako se radi o promjenama koje su se objektivno mogle pretpostaviti u momentu potpisivanja ugovora ili koje se ne odnose na sam projekt, već uređuju jednu oblast (npr. Zakon o radu).

7.3.14. Raskid ugovora

Prijevremeni prestanak ugovora JPP može biti uzrokovan neispunjenjem obaveza javnog, privatnog partnera, odlukom ugovornog organa, posljedicama više sile ili događajem koji se ne može osigurati.

Utjecaj ovih odredbi kada je u pitanju raskid ugovora zbog neispunjenja obaveza privatnog partnera na evidenciju projekta je nevažan, naravno sve dok ne postoje odredbe koje daju pravo privatnom partneru da traži kompenzaciju zbog raskida ugovora bez obzira što je raskid posljedica njegovog neispunjavanja obaveza. Isti slučaj je i kada se radi o prekidu ugovora koji je izazvan neispunjavanjem obaveza od strane javnog partnera ili jednostrani prekid od strane ugovornog organa koji nema veze sa neispunjavanjem obaveza.

U bilo kom scenariju koji se odnosi na prijevremeni raskid ugovora, isplata kompenzacije ne bi trebala poništiti ni jednu obavezu privatnog partnera prema ugovornom organu koja datira prije prestanka ugovora. Odredbe ugovora o JPP-u koje će u slučaju prijevremenog raskida umanjiti ili isključiti obaveze koje je privatni partner stekao prije raskida utjecat će na statistički tretman, i to su pitanja od velikog značaja s obzirom da se njima vrši prijenos rizika.

Ugovori koji ne sadrže odredbe kojima se privatnom partneru daje pravo na kompenzaciju nemaju značaj za evidenciju. S druge strane, ukoliko daju pravo na kompenzaciju, ali ne definiraju iznos, mogu utjecati na evidenciju projekta, ali je to potrebno analizirati od slučaja do slučaja. Preporuka je da samo tržište valorizira vrijednost kompenzacije na koju privatni partner ima pravo (misli se na vrijednost izgrađene imovine) u smislu da se postojeći ugovor o JPP-u ponovo stavi u proceduru nabavke (bez obzira da li je on u fazi izgradnje imovine/sredstva ili je operativnoj fazi). U ovom slučaju, potrebno je ispuniti sljedeće uslove:

1) Uslove tendera je potrebno postaviti tako da ponuđači moraju uzeti u obzir bilo kakve troškove koji mogu nastati kao posljedica toga što prethodni privatni partner nije ispunio zadate uslove.

2) Metodologija za procjenu tržišne vrijednosti ugovora (odnosno slučajevi gdje se neće ići na ponovni tender) sačinjena je tako da odražava pristup koji će uzeti tržište u obzir kod vrednovanja ugovora o JPP-u, a ne da se osigura povrat troškova koje je imao privatni partner. Metodologija treba uzeti u obzir sve troškove sanacije koji su nastali kao uzrok poslovanja ispod zadatih standarda privatnog partnera.

Ukoliko jedan od prva dva uslova nije ispunjen, JPP je automatski u bilansu stanja za vladu. Svaki od preostalih navedenih uslova je od velikog značaja kada je u pitanju statistički tretman ugovora.

1) Ukoliko odredbe ugovora o JPP-u predviđaju izbor između ponavljanja tendera i procijenjene tržišne vrijednosti, taj izbor mora biti odluka javnog, a ne privatnog partnera.
2) Ugovorni organ bi trebao odlučiti da koristi procijenjenu tržišnu vrijednost samo u situacijama u kojima ne postoji tržište (što znači da postoji dovoljan broj sposobnih i voljnih strana na tržištu za odgovarajući tip JPP-a ili sličnih ugovora da bi se mogla odrediti tržišna cijena).
3) Odluka da se ipak ide na procijenjenu tržišnu vrijednost, a ne na ponovni tender (u situaciji u kojoj je postupak započet, ali još uvijek nije primljena ponuda) mora biti isključivo odluka javnog partnera.
4) Uslovi postavljeni kod ponovnog tendera koji su navedeni u ugovoru o JPP-u definiraju da validnost procesa ponovnog tendera nije uslovljena najmanjim brojem primljenih ponuda ili minimalnom vrijednošću ponuđenog ugovora (tj. rezultat ponovnog tenderskog procesa važi čak i ako nije primljena ni jedna ponuda ili ako ponude imaju manju vrijednost nego što je očekivano, ova vrijednost se mora uzeti, odnosno ne postoji mogućnost da se ona korigira. To takođe znači da ako nije primljena nijedna ponuda, onda je tržišna vrijednost jednaka nuli).
5) Uslovi postavljeni kod ponovnog tendera koji su navedeni u ugovoru o JPP-u definiraju da ukoliko se tenderom utvrdi da je tržišna vrijednost ugovora manja od nule, privatni partner je dužan da plati kompenzaciju javnom partneru.
6) Bilo koje plaćanje koje je javni partner izvršio prema privatnom partneru umanjuje se kada se računa kompenzacija koju treba platiti.
7) Ako uslovi u ugovoru navode rok javnom partneru u kojem mora završiti proces ponovnog tendera, taj rok ne može biti manji od 6 mjeseci od dana raskida.

Ako se ne koristi ponovni tender za izračunavanje vrijednosti, već se procijenjena tržišna vrijednost ugovora o JPP-u izračunava koristeći metodologiju datu u ugovoru ili od strane stručnjaka ili ugovornih strana zajedno, onda:

a) Kada ugovor predviđa da se koristi ekspert, ekspert treba biti nezavisan; ako ugovor predviđa da obračun bude dogovoren između strana, obje strane moraju imati pravo da u slučaju neslaganja pozovu nezavisnog stručnjaka ili da pokrenu postupak za rješavanje spora.
b) Ako metodologija za izračunavanje procijenjene fer vrijednosti ugovora utvrdi da je vrijednost manja od nule, ugovor mora predvidjeti mogućnost isplate negativne naknade (tj. plaćanje od strane privatnog partnera).

Pored navedenih metoda, postoji mogućnost da se kompenzacija plaća na osnovu knjigovodstvene vrijednosti imovine. Ova metoda mora biti izračunata tako da uzima u obzir troškove remedijacije javnog partnera (troškovi da se završi npr. izgradnja, kao i dodatni troškovi nastali po osnovu upravljanja i održavanja). Neispunjavanje ovog uslova će značiti da se projekt automatski vodi u nacionalnim bilansima. Ukoliko se npr. uzimaju u obzir troškovi koje će javni partner imati po osnovu završetka izgradnje, ali se kompenzacija ne umanjuje za iznos dodatnih troškova nastalih po osnovu upravljanja i održavanja, utjecaj na statistički tretman je značajan, ali ne znači da se projekt automatski vodi u nacionalnim bilansima.

U praski, raskid ugovora od strane ugovornog organa (bilo krivicom ili kao posljedica samostalne odluke) automatski povlači pravo privatnog partnera na kompenzaciju koja ima za cilj osiguranje da privatni parter nije u lošijoj poziciji u odnosu na onu u kojoj bi bio da se ugovor normalno nastavio. U ovom slučaju je potrebno izračunati kompenzaciju na principu pretpostavljene dobiti koju bi privatni partner ostvario (onako kako je definirana samim ugovorom, a ne kako je projekt do tada poslovao). Takođe, ovdje su moguće drugačije metode, poput knjigovodstvene vrijednosti imovine, npr. u smislu ako je ugovor prekinut tokom izgradnje, vrijednosti koja je investirana do tog trenutka. Ukoliko je ugovor raskinut tokom operativne faze, uložena vrijednost se korigira za deprecijaciju.

7.3.15. Završetak ugovora

Ugovori o JPP-u obično definiraju završetak na dva načina, tako da traju utvrđeni period koji se računa od momenta potpisivanja ugovora ili istječu na dan koji je utvrđen periodom od datuma kada sredstvo postaje operativno.

Sam pristup kojim se definira momenat završetka ugovora ne utječe na statistički tretman.

Ugovor o JPP-u obično sadrži odredbe kojima partner preuzima rizik da po isteku ugovora fizičko stanje imovine zadovoljava minimum preciziranih standarda. Mehanizmi kojima se to ostvaruje (npr. stanje sredstva, metoda za procjenu stanja itd.) variraju od projekta do projekta, ali tipično se zahtijeva sljedeće:

a) Ugovor o JPP-u zahtijeva nezavisnu procjenu stanja sredstva koja se vrši nekoliko godina (obično dvije do pet) prije isteka roka ugovora.
b) Kao rezultat nezavisne procjene, strane se usaglašavaju oko obima radova i procjeni troškova potrebnih da bi sredstvo bilo dovedeno u potrebno stanje.
c) Privatni partner je u obavezi da provede dogovoreni obim posla prije isteka roka.
d) Od privatnog partnera može biti traženo da uspostavi fond ili osigura garanciju za procijenjene troškove.
e) Javni partner neće plaćati kompenzaciju privatnom ako fizičko stanje imovine ne zadovoljava određene standarde.

Smatra se da tamo gdje će odgovornost za sredstva preći nakon isteka ugovora o JPP-u na javnog partnera, privatni partner mora preuzeti rizik da fizičko stanje imovine po isteku ugovora o JPP-u zadovoljava standard koji je u skladu sa standardom koji ta imovina mora imati ukoliko je održavana u skladu sa ugovorom. Ukoliko ovaj rizik nije prenesen na privatnog partnera po osnovu ugovora o JPP-u, utjecaj na statističku evidenciju je od velikog značaja.

7.3.16. Udio u vlasništvu

Na manjem broju projekata javni partner (i/ili drugi vladini subjekti) ima udio u vlasništvu privatnog partnera. Pojavljuju se različiti aranžmani, ali uglavnom možemo govoriti o nekim zajedničkim karakteristikama:

a) Javni partner (ili vlada) ima manjinski udio (u rasponu od 10% do 30%) u vlasništvu.
b) Javni partner (ili vlada) ima pravo imenovanja člana upravljačkog odbora.
c) Javni partner (ili vlada) ima pravo glasa ili stavljanja veta na određene odluke privatnog partnera ili kroz posebna prava u ugovoru dioničara, i/ili putem općeg zakona o preduzećima.
d) Javni partner (ili vlada) ima pravo na dividendu.

Udio u vlasništvu partnera dovodi do statističke klasifikacije partnera u sektor opće države, te se samim tim ni projekt ne posmatra kao JPP. Čak i tamo gdje to nije dovoljno da dovede do statističke klasifikacije partnera u sektor opće države, učešće u vlasništvu partnera ima utjecaj na statistički tretman na dva načina opisana u nastavku. Prvo, iznos uložen od strane javnog partnera u dionice

privatnog partnera se smatra finansiranjem od strane vlade (što je već opisano ranije u ovom dijelu teksta).

Drugo, smatra se da svako pravo na profit koji ima javni partner (ili vlada) ima utjecaj na statistički tretman na sljedeći način:

a) Ako postoji pravo na dio od 50% ili više od profita privatnog partnera, ovo automatski znači da se JPP vodi u bilansu stanja za vladu.
b) Ako postoji pravo na dio manji od 50%, ali više od jedne trećine profita, utjecaj je od veoma velikog značaja za statistički tretman.
c) Ako postoji pravo na trećinu ili manje, ali više od 20% od profita, utjecaj je od velikog značaja za statistički tretman.
d) Ako postoji pravo na dio od 20% ili manje, ali više od 10%, utjecaj je od umjerenog značaja.
e) Pravo na dio od 10% ili manje od profita privatnog partnera ne utječe na statistički tretman.

7.3.17. Ograničenje vezana za profit/prihod

Pojedini ugovori u sebi sadrže odredbe koje ograničavaju maksimalan iznos koji privatni partner može ostvariti na projektu, odnosno definira se gornji prag za prihod/profit koji generira projekt. U takvim slučajevima, obično je definirano da prekoračenje ovog iznosa znači da je privatni parter u obavezi da sve preko tog iznosa plati javnom partneru ili vladi. Potrebno je naglasiti da ugovori sa ovakvim odredbama, koji nameću maksimalni prag za profit ili prihod (u zavisnosti da li se radi o ugovoru baziranom na potražnji), automatski znače da se projekt mora voditi u nacionalnim bilansima vlade. U suštini, kao što je već navedeno za minimalni prag profita ili prihoda, bilo kakvo ograničenje ili sa druge strane garantirani prihod/profit znače da statistički projekt po EUROSTAT-u ne može biti tretiran kao JPP.

7.3.18. Druge odredbe

Odredbe ugovora koje se odnose na rješavanje sporova i odredbe koje se odnose na informacije koje su partneri dužni da dijele međusobno nemaju utjecaj na statistički tretman projekata. Takođe, odredbe koje se tiču obaveza da ugovori moraju biti u skladu sa određenim zakonima i odredbe koje se odnose na restrikcije kod ustupanja ugovora trećim stranama nemaju utjecaj na to kako će se projekt evidentirati u računovodstvenom smislu.

7.4. METODOLOGIJA EUROSTAT-A

Metodologija EUROSTAT-a za procjenu statističkog tretmana JPP-a zasniva se na tri glavna koraka:

a) Utvrđivanje pitanja koja obično utječu na statistički tretman,
b) Analiziranje značaja pitanja koja utječu na statistički tretman,
c) Zaključivanje statističke procjene.

Prvi korak je utvrđivanje svih odredbi relevantnog ugovora o JPP-u (i srodnih dokumenata) koje utječu na statistički tretman i njihovo određivanje prema svojoj kategoriji važnosti (npr. vodi se u bilansu stanja vlade, veoma veliki značaj, veliki značaj ili umjereni značaj). Radi lakšeg snalaženja, tipične odredbe koje utječu na statistički tretman navedene su i kategorizirane u narednoj tabeli. Ako se ovim korakom ne utvrde odredbe koje utječu na statistički tretman, pretpostavka je da JPP nije dio bilansa vlade. U ovom slučaju, koraci 2 i 3 u nastavku se ne primjenjuju. Ako ovaj korak utvrdi jednu ili više automatskih odredbi u bilansu, projekt će se voditi u bilansu stanja za vladu, a koraci 2 i 3 u nastavku se ne primjenjuju. Ako ovaj korak ne utvrdi pojam automatski u bilansu stanja vlade, već jednu ili više odredbi koje su ocijenjene kao od veoma velikog značaja, velikog značaja ili od umjerenog značaja, potrebno je primijeniti naredna dva koraka.

Drugi korak je analiza stepena koji svaka od ovih odredbi utvrđenih u koraku 1 ima kao utjecaj na ekonomsku suštinu projekta. Cilj ove analize je provjera da li je kategorizacija utvrđena u koraku 1 odgovarajuća, odnosno da li je potrebno prilagođavanje kategorizaciji s obzirom na činjenice i okolnosti relevantne za dati projekt.

Treći korak se odnosi na donošenje zaključka o utjecaju, pri čemu treba voditi računa da je svaki projekt zaseban te da je nemoguće vršiti kvantifikaciju; međutim, pretpostavlja se da projekt neće biti vođen u nacionalnim bilansima ukoliko:

a) ima ne više od jedne odredbe koja se kategorizira kao *veoma veliki značaj*, nema odredbu *veliki značaj* i ne više od dvije odredbe *umjereni značaj*,
b) nema odredbu *veoma veliki značaj*, ne više od dvije odredbe *veliki značaj* i ne više od jedne odredbe *umjereni značaj*,
c) nema odredbu *veoma veliki značaj*, ne više od jedne odredbe *veliki značaj* i ne više od četiri odredbe *umjereni značaj*;
d) nema odredbu *veoma veliki značaj*, nema odredbe *veliki značaj* i nema više od sedam odredbi *umjereni značaj*.

Ako projekt ima kombinaciju veoma velikog, velikog i/ili umjerenog značaja koja ne spada ni u jedan od navedenih pragova, postoji velika vjerovatnoća da će EUROSTAT zaključiti da se projekt mora voditi u bilansu stanja za vladu.

Ako nisu ispunjeni gore navedeni pragovi, ali samo uz malo odstupanja, EUROSTAT može smatrati da je analiza „nejasna". Da bi se došlo do zaključka o statističkom tretmanu, EUROSTAT će procijeniti stepen kontrole koji javni partner (vlada) ima nad imovinom tokom njenog ekonomskog života. Procjena kontrole će uključivati (ali neće biti ograničena na) razmatranje:

a) u kojoj mjeri javni partner određuje dizajn, kvalitet sredstva i njegovo održavanje i funkcioniranje,
b) ako sredstvo ima preostalu ekonomsku upotrebu nakon dana kada istječe ugovor o JPP-u, obim koristi koji će javni partner imati od sredstva nakon završetka ugovora o JPP-u.

U narednoj tabeli se nalazi pregled odredbi ugovora i stepen njihovog utjecaja na statistički tretman projekata. Ovu tabelu ne bi trebalo koristiti nezavisno, već zajedno s Poglavljem 3 „Vodiča za statističku evidenciju projekata JPP-a" iz 2016. godine kojeg su izdali EUROSTAT i Evropski centar za stručnost o JPP-u.

Tabela: Pregled odredbi ugovora i stepen njihovog utjecaja na statistički tretman projekata

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 2: Projektiranje i izgradnja					
Odgovornost kod projektiranja: preuzimanje rizika od strane javnog partnera, kao što je opisano u Temi 2.1	2.1			X	
Završetak izgradnje: kriteriji završetka, kao što je opisano u Temi 2.3	2.3			X	
Završetak izgradnje: Fazna izgradnja i fazno operativno plaćanje Tema 2.3	2.3			X	
Radovi koje je potrebno ispraviti Tema 2.4	2.4			X	
Naknada troškova javnog partnera Tema 2.5	2.5			X	

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 3: Upravljanje i održavanje					
Odgovornost za upravljanje i održavanje: Odgovornost za održavanje, kao što je opisano u Temi 3.1	3.1			X	
Standardi kod upravljanja i održavanja Tema 3.2	3.2	X			
Plan održavanja: Kada javni partner odobrava plan i time smanjuje odgovornost privatnog partnera, kao što je opisano u Temi 3.3	3.3			X	
Plan održavanja: Kada se privatni partner izlaže troškovima, kao što je opisano u Temi 3.3	3.3				X

Fond za održavanje: Javni partner preuzima rizik vezan za fond, kao što je opisano u Temi 3.4	3.4			X	
Fond za održavanje: Javni partner preuzima nagradu vezanu za fond, kao što je opisano u Temi 3.4	3.4	X			
Održavanje: Javni partner preuzima koristi od ušteda, kao što je opisano u Temi 3.4	3.4	X			

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 4: Mehanizam plaćanja					
Izravnavanja kod nedostupnosti i lošeg kvaliteta, kao što je opisano u Temi 4.2	4.2	**X**			
Definiranje dostupnosti / nedostupnosti: Odredbe koje ne uspijevaju da definiraju dostupnost / nedostupnost, kao što je opisano u Temi 4.3	4.3	**X**			
Mjerenje dostupnosti i performansi Tema 4.5	4.5			**X**	
Umanjenje kod nedostupnosti: Nemogućnost da se primijeni princip proporcionalnosti Tema 4.6.1	4.6.1	**X**			
Umanjenje kod nedostupnosti: Neodgovarajuća upotreba područja i vremena kod ponderiranja, kao što je opisano u Temi 4.6.1	4.6.1			**X**	
Period ispravljanja nedostataka: Odredbe za nerazumno duge popravke ili ispravljanja, kao što je opisano u Temi 4.6.3	4.6.3				**X**
Nedostupnost, ali se sredstvo koristi: Odredbe koje smanjuju umanjenja za 50%, kao što je opisano u Temi 4.6.6	4.6.6				**X**
Opravdavajući razlozi: Odredbe o opravdanim razlozima, kao što je opisano u Temi 4.7.1	4.7.1			**X**	
Grejs period: Nerazumno dug grejs period, kao što je opisano u Temi 4.7.2	4.7.2				**X**
Tolerancija / *de minimis* izuzeci: Odredbe sa zanemarljivim utjecajem, kao što je opisano u Temi 4.7.3	4.7.3			**X**	
Ograničenja kod umanjenja: Odredbe koje poništavaju princip proporcionalnosti Tema 4.7.4	4.7.4	**X**			
Podešavanja za upotrebu: Odredbe za prilagođavanje naniže operativnih plaćanja, kao što je opisano u Temi 4.8	4.8			**X**	
Grupiranje operativnih plaćanja na bazi potražnje gdje se kod raspona određenog kao najveće korištenje jedinična cijena definira kao nula ili blizu nule Tema 4.10.2	4.10.2	**X**			
Grupiranje operativnih plaćanja: Problematika kod raspona određenog kao najviše i najniže korištenje Tema 4.10.2	4.10.2			**X**	
Minimalno korištenje ili minimum garantiranog prihoda Teme 4.10.2 i 4.10.3	4.10.2 i 4.10.3	**X**			

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 5: Drugi aranžmani kod plaćanja					
Početak operativnog plaćanja:					
Odredbe po kojima plaćanje počinje prije završetka sredstva Tema 5.1	5.1	X			
Benchmarking i testiranje tržišta: Odredbe vezane za usluge održavanja Tema 5.2	5.2	X			
Benchmarking i testiranje tržišta: Odredbe koje ne ispunjavaju drugi i treći uslov opisane u Temi 5.2	5.2			X	
Troškovi komunalija: Podjela rizika Tema 5.3	5.3				X
Indeksacija Tema 5.4	5.4				X
Prihodi od treće strane: Javni partner ima prihod od 20% i više Tema 5.5	5.5			X	
Prihodi od treće strane: Javni partner ostvaruje prihod od 5% Tema 5.5	5.5				X
Revidirani mehanizam plaćanja sačinjen da promijeni alokaciju rizika Tema 5.10	5.10	Zahtijeva se posebna analiza			

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 6: Kompenzacija, oslobađanje i viša sila					
Obim i priroda događaja: Odredbe koje ne ispunjavaju uslove opisane u Temi 6.1	6.1			X	
Kvantifikacija kompenzacije/oslobađanja: Odredbe koje ne ispunjavaju uslove opisane u Temi 6.1.4	6.1.4			X	
Kompenzacija, oslobađanje i viša sila: Događaji koji potpadaju pod zakonske odredbe Tema 6.2	6.2	Zahtijeva se posebna analiza			

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 7: Izmjene ugovora					
Promjene od strane javnog partnera: Pitanja vezana za kompenzaciju i oslobađanje odgovornosti privatnog partnera Tema 7.1	7.1			X	
Promjene od privatnog partnera: Obaveza javnog partnera da prihvati predložene izmjene Tema 7.2	7.2			X	

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 8: Promjena zakona					
Promjene zakona: Promjene koje javni partner čini zbog zakona Tema 8	8				X

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 9: Osiguranje					
Vraćanje u prvobitno stanje imovine kod oštećenja: Ekonomski test u Temi 9.2	9.2			X	
Troškovi osiguranja: Javni partner preuzima/dijeli rizik i koristi kod promjene troškova osiguranja kada nisu ispunjeni uslovi navedeni u Temi 9.3	9.3			X	
Nemogućnost osiguranja Tema 9.4	9.4			X	

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 10: Garancije i odštete					
Garancije koje se odnose na rizik i koristi kako je opisano u Temi 10.1	10.1		Potrebna specifična analiza		
Odšteta koju daje privatni partner: Ograničenja i izuzeci koji ne ispunjavaju uslove opisane u Temi 10.2	10.2		X		
Odšteta koju daje javni partner: Odšteta za druge rizike Tema 10.3	10.3			X	

	Poglavlje 3Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 11: Prijevremeni završetak ugovora					
Završetak od strane javnog partnera Tema 11.2	11.2			X	

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 12: Kompenzacija kod prijevremenog završetka					
Odredbe koje ne sadržavaju odgovornosti kod prijevremenog raskida Tema 12	12			X	
Završetak od strane privatnog partnera Kompenzacija: U slučaju kada ne postoje odredbe ugovora opisane u pristupu br. 2 Tema 12.1	12.1	Potrebna specifična analiza			
Završetak od strane privatnog partnera Kompenzacija: Odredbe kod ponovnog raspisivanja tendera koje ne uzimaju u obzir performanse privatnog partnera na projektu kako je opisano u pristupu br. 3 u Temi 12.1 (prvi navedeni uslov)	12.1	X			
Završetak od strane privatnog partnera Kompenzacija: Metodologija za procjenu tržišne vrijednosti ugovora koja ne ispunjava uslove opisane u pristupu br. 3 u Temi 12.1 (drugi navedeni uslov)	12.1	X			
Završetak od strane privatnog partnera: Odredbe koje ne ispunjavaju preostale	12.1		X		

uslove navedene u pristupu br. 3 u Temi 12.1.				
Završetak od strane privatnog partnera Kompenzacija: Odredbe koje ne uzimaju u obzir partnerove performanse na projektu, kako je opisano u pristupu br. 4 u Temi 12.1.	12.1	X		
Završetak od strane privatnog partnera Kompenzacija: Odredbe koje samo djelimično uzimaju u obzir partnerove performanse na projektu kako je opisano u pristupu br. 4 u Temi 12.1	12.1		X	
Kompenzacija kod više sile: Kalkulacija kompenzacije kako je opisano u Temi 12.4	12.4			X

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 13: Završetak ugovora					
Alokacija imovine nakon završetka: Alokacija javnom partneru (sa ili bez plaćanja) kada uslovi opisani u Temi 13.2 nisu ispunjeni	13.2				X
Stanje imovine nakon završetka Tema 13.3	13.3			X	

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 14: Finansijski aranžmani					
Podešavanja kamatne stope Tema 14.2	14.2			X	
Finansiranje javnog partnera/vlade iznad praga od 50%, kao što je opisano u Temi 14.4	14.4	X			
Finansiranje javnog partnera/vlade iznad jedne trećine praga, kao što je opisano u Temi 14.4	14.4		X		
Finansiranje javnog partnera/vlade iznad praga od 10%, kao što je opisano u Temi 14.4	14.4			X	
Finansiranje javnog partnera/vlade do i uključujući prag od 10%, kao što je opisano u Temi 14.4	14.4				X
Odredbe o minimumu prihoda/minimumu garancija, kao što je opisano u Temi 14.5	14.5	X			
Refinansiranje: Pravo javnog partnera da uskrati pravo na refinansiranje, kao što je opisano u Temi 14.6.1	14.6.1			X	
Refinansiranje: Odredbe koje omogućavaju refinansiranje i povećavaju odgovornost javnog partnera bez njegovog pristanka Tema 14.6.1	14.6.1			X	
Refinansiranje: Pravo javnog partnera da zahtijeva da privatni partner nastavi sa refinansiranjem, kao što je opisano u Temi 14.6.1	14.6.1	X			
Refinansiranje: odredbe o dijeljenju dobiti koje nisu u skladu ni sa jednim pristupom, kao što je opisano u Temi 14.6.2	14.6.2	X			
Pravo zajmodavaca: pitanja vezana za obaveze, kao što je opisano u Temi 14.8	14.8				X

	Poglavlje 3 Referenca	Automatski u bilansu vlade	Veoma velik utjecaj	Velik utjecaj	Umjeren utjecaj
Tema 15: Utjecaj vlade					
Pravo javnog partnera/vlade da dijeli profit od ili iznad praga od 50% kako je opisano u Temi 15.1	15.1	X			
Pravo javnog partnera/vlade da dijeli profit iznad jedne trećine praga kako je opisano u Temi 15.1	15.1		X		
Pravo javnog partnera/vlade da dijeli profit iznad praga od 20% (do i iznad uključujući i jednu trećinu) kako je opisano u Temi 15.1	15.1			X	
Pravo javnog partnera/vlade da dijeli profit iznad praga od 10% (do i iznad uključujući 20%) kako je opisano u Temi 15.1	15.1				X
Pravo javnog partnera da preuzme projekt na privremenoj osnovi Tema 15.3	15.3				X
Ograničenja na profit/prihod privatnog partnera: odredbe koje ograničavaju partnerov profit ili prihod kako je opisano u Temi 15.4	15.4	X			

Posmatrajući navedene odredbe, može se zaključiti da pravila koja određuju da li se projekt automatski vodi u bilansima vlade ili su sa druge strane označena kao takva koja imaju veoma velik utjecaj na statističku evidenciju prate logiku raspodjele rizika. U svim slučajevima gdje se koristeći odredbe ugovora vrši prijenos rizika sa privatnog na javnog partnera (npr. garantirani minimalni prihod koji privatni partner mora ostvariti), projekt se evidentira u nacionalnim računima vlade. Takođe, u slučajevima u kojima ugovorni organ, odnosno javni partner kroz raspodjelu dobiti ili samo upravljanje kroz donošenje odluka ili pravo na veto preuzima dio stvarnih ekonomskih prava nad sredstvom dolazi do potrebe da se projekt revidira u statističkom smislu tako da se mora evidentirati u računima javnog partnera. Dakle, pravila EUROSTAT-a prate logiku koja suštinski posmatra stvarno ekonomsko pravo nad sredstvom koje je povezano sa raspodjelom rizika, profita/prihoda i upravljanja projektom. Drugim riječima, imovina koja proistječe iz ugovora o JPP-u treba biti evidentirana u bilansima one strane koja je u najvećoj mjeri preuzela ekonomske rizike u vezi s upotrebom imovine, i koja je sposobna da u najvećoj mogućoj mjeri realizira i upravlja ekonomskim koristima imovine. Stoga je neophodna analiza svakog pojedinačnog slučaja u cilju određivanja relevantne strane koja u svojim bilansima evidentira obaveze po projektu JPP-a, fokusirajući se na varijabilnost

prihoda tokom vremena, varijabilnost troškova i sposobnosti strana da upravljaju rizicima.

7.5. TEHNIKA RAČUNOVODSTVENOG EVIDENTIRANJA

U ovom dijelu će se obraditi sam računovodstveni obuhvat ugovora o JPP-u u smislu važećih zakonskih rješenja, te će se prezentirati primjer knjiženja u skladu s pravilima EUROSTAT-a. Kada je u pitanju računovodstveni tretman JPP-a, najveći dio zemalja članica EU bazira svoj pristup na primjeni međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, iako treba istaći da u praksi ne postoji zemlja koja u potpunosti ispunjava ove standarde. Sa druge strane, jedan dio zemalja, kao što je Velika Britanija, razvio je svoje specifične standarde. Nacionalna računovodstva su zasnovana ili na gotovinskoj ili na akrualnoj (obračunskoj) osnovi. Još uvijek u EU sve zemlje nisu prešle sa gotovinske na akrualnu osnovu, ali ovo je proces koji je u toku, tako da u praksi se često susreću i određeni hibridni oblici. U BiH, u budžetskom sektoru je u ovom trenutku u primjeni modificirana osnova koja ustvari znači da se prihodi priznaju na gotovinskoj, a rashodi na akrualnoj osnovi.

Potrebno je naglasiti da dole navedeni obuhvat ne ulazi u odredbe ugovora u smislu kako je to u pravilima EUROSTAT-a, već se samo predstavljaju mogući oblici JPP-a u BiH koji se različito evidentiraju.

Sam računovodstveni obuhvat ugovora o JPP-u čine četiri računovodstvena modela:

1) Koncesijski model JPP-a.
2) Model zasnovan na privatnoj finansijskoj inicijativi i ugovoru između javnog i privatnog partnera, gdje privatni partner može izgraditi građevinski objekt u svom vlasništvu radi davanja neke javne usluge. U tom slučaju javni sektor plaća zakup tog objekta zajedno sa uslugama koje daje privatni investitor. Predmet objekta se evidentira u knjigovodstvu javnog partnera kao imovina pribavljena putem finansijskog lizinga, a nakon isteka ugovornog perioda kao imovina u vlasništvu javnog partnera.
3) Model zasnovan na privatnoj finansijskoj inicijativi i ugovoru između javnog i privatnog partnera, gdje se predmet objekta evidentira u knjigovodstvu privatnog partnera, a javni partner datu imovinu evidentira u knjigovodstvu kao imovinu pribavljenu putem operativnog lizinga i prati kroz svoju vanbilansnu evidenciju sve do isteka ugovornog perioda, kada je može prenijeti u svoj bilans i tretirati kao imovinu u vlasništvu.
4) Model koji obuhvata imovinu izgrađenu po osnovu ugovora o JPP-u, a koja se uključuje u bilans namjenski osnovanog privrednog društva koje se

nalazi pod zajedničkom kontrolom javnog i privatnog partnera i koju javni partner nakon isteka ugovorenog roka može prenijeti u svoj bilans.

Prema modelu privatne finansijske inicijative, ukoliko privatni partner gradi objekt koji se za vrijeme trajanja ugovora vodi u njegovom vlasništvu s ciljem davanja neke javne usluge, a javni sektor plaća zakup izgrađenog objekta zajedno sa uslugama koje daje privatni partner, predmetni objekt može biti uključen u bilansnu aktivu privatnog sektora ili u bilansnu aktivu javnog sektora (što u ovom slučaju utječe na visinu zaduživanja javnog sektora). Na sličnom principu se zasniva i podjela na operativni i finansijski lizing.

Zakupnina objekta i usluga koju plaća javni partner po modelu privatne finansijske inicijative smatra se operativnim lizingom. Da bi aranžman JPP-a bio operativni lizing, privatni partner, prema ugovoru o JPP-u, snosi rizik izgradnje građevinskog objekta i najmanje jedan od sljedeća dva rizika: rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta u smislu njegovog obima i kvaliteta te rizik potražnje.

Vrijednost investicije u građevinski objekt i iznos kredita u vezi s izgradnjom objekta evidentiraju se u bilansu privatnog partnera. U ovom slučaju javni sektor neće projekt, odnosno njegovu vrijednost tretirati kao investiciju, već kao operativni zakup (kupovina usluga koje daje privatni partner). S druge strane, ukoliko se javni sektor pojavljuje u ulozi naručioca investicije i snosi rizik izgradnje i rizik raspoloživosti ili rizik potražnje, vrijednost projekta se tretira kao investicija javnog sektora i evidentira se u njegovoj računovodstvenoj evidenciji. Takav oblik investicije se smatra finansijskim lizingom.

Razlike u oblicima udruživanja sredstava zavise prvenstveno od vrste rizika koji preuzimaju partneri u konkretnom slučaju. U zavisnosti od zaduživanja (duga) javnog sektora, projekti JPP-a se klasificiraju prema vrsti preuzetog rizika.

Kod projekata koji su predmet JPP-a potrebno je razlikovati oblike udruživanja kod kojih se javni objekt finansira iz kreditnih sredstava kada se sredstvo evidentira u bilansu javnog sektora i one kod kojih se javni objekt finansira lizingom kada se sredstvo evidentira u vanbilansnoj evidenciji. Snošenje rizika, odnosno vlasništvo, opredjeljuje da li se nešto evidentira bilansno ili vanbilansno, tj. da li se radi o operativnom ili finansijskom lizingu. Računovodstveni obuhvat JPP-a je onaj u kojem javni partner snosi rizik izgradnje i rizik raspoloživosti ili rizik potražnje. Ako javni partner snosi rizik izgradnje i rizik raspoloživosti izgrađene imovine ili rizik potražnje za određenim javnim uslugama, imovina pribavljena po osnovu ugovora o JPP-u predstavlja imovinu javnog sektora tokom cjelokupnog perioda trajanja ugovora i nakon njega. Računovodstveni obuhvat JPP-a kroz oblike finansijskog i poslovnog zakupa može se prikazati na sljedeći način:

1) Računovodstveni obuhvat finansijskog zakupa u finansijskim izvještajima zakupca

Pod finansijskim zakupom se podrazumijeva svaki zakup kojim se na zakupca prenose svi rizici i koristi povezani sa vlasništvom nad zakupljenim sredstvom. Pravo svojine se može prenijeti sa zakupodavca na zakupca po isteku ugovorenog perioda zakupa. Zakupac u svojim bilansima stanja priznaje pribavljena sredstva po osnovu finansijskog zakupa kao sredstva i obaveze u iznosima koji su na početku trajanja lizinga jednaki fer vrijednosti sredstava koja su predmet lizinga ili po sadašnjoj vrijednosti minimalnih plaćanja zakupa, ukoliko je ona niža. Svi inicijalni direktni troškovi zakupca dodaju se iznosu koji se priznaje kao sredstvo. Početak trajanja zakupa je datum od kojeg korisnik lizinga ima pravo da koristi sredstvo koje je predmet zakupa. To je datum inicijalnog priznavanja zakupa, tj. priznavanje: sredstava, obaveza, prihoda ili rashoda koji nastaju kao rezultat zakupa.

Minimalna plaćanja zakupa su plaćanja tokom trajanja zakupa koja se zahtijevaju ili se mogu zahtijevati od zakupca, isključujući potencijalne zakupnine, troškove za usluge i poreze koje treba platiti davalac zakupa. Fer vrijednost je iznos za koji se neko sredstvo može razmijeniti ili obaveza izmiriti između upoznatih, voljnih strana u okviru transakcije. Inicijalni direktni troškovi su inkrementalni troškovi koji se mogu direktno pripisati pregovaranju i zaključivanju zakupa, osim troškova koji su nastali kod proizvođača ili posrednika davaoca zakupa.

Transakcije se računovodstveno obuhvataju i predstavljaju u skladu s njihovom suštinom i finansijskom realnošću. Kod finansijskog zakupa suština i finansijska realnost podrazumijevaju da korisnik zakupa stječe ekonomske koristi od korištenja sredstva koje je predmet zakupa u toku njegovog ekonomskog vijeka u zamjenu za prihvatanje obaveze da na početku lizinga za to plati iznos koji je približno jednak fer vrijednosti sredstva i odgovarajuću finansijsku naknadu.

Ako se ove transakcije ne bi iskazivale u izvještaju o finansijskoj poziciji zakupca, ekonomski resursi i nivo obaveza subjekta bili bi potcijenjeni, što dovodi do transformiranja finansijskih indikatora.

Finansijski zakup je neophodno evidentirati u izvještaju o finansijskoj poziciji zakupca kao sredstvo i obavezu za buduća plaćanja. Na početku trajanja zakupa, u izvještaju o finansijskoj poziciji sredstvo i obaveza za buduća plaćanja zakupa priznaju se u istom iznosu, izuzev inicijalnih direktnih troškova zakupca koji se dodaju iznosu koji se priznaje kao sredstvo. Obaveze koje postoje po osnovu sredstava koja su predmet zakupa ne treba prezentirati u finansijskim izvještajima kao bitne stavke od sredstava koja su predmet zakupa. Inicijalni direktni troškovi, koji se pripisuju aktivnostima koje u finansijskom zakupu obavlja zakupac, uključuju se u iznose koji se priznaju kao sredstvo.

Finansijski zakup prouzrokuje povećanje troškova amortizacije za sredstva koja se amortiziraju, kao i finansijske rashode u svakom obračunskom periodu. Iznos amortizacije sredstva koje je predmet zakupa alocira se na svaki obračunski period u toku očekivanog vremena korištenja sredstva. Ako korisnik zakupa stječe pravo vlasništva do kraja trajanja zakupa, period očekivanog korištenja predstavlja korisni vijek sredstva; u suprotnom, sredstvo se amortizira tokom kraćeg perioda od trajanja zakupa ili korisnog vijeka sredstva. Zbir troškova amortizacije sredstva koje je predmet zakupa i finansijskih rashoda za period nije jednak iznosu obaveza za plaćanje zakupa za taj period. Stoga nije neophodno da se obaveze po osnovu zakupa jednostavno priznaju kao rashod u bilansu uspjeha.

2) Računovodstveni obuhvat poslovnog (operativnog) zakupa u finansijskim izvještajima zakupca

U finansijskim izvještajima zakupca se plaćanje zakupa priznaje kao rashod po pravolinijskoj osnovi tokom trajanja zakupa. Plaćanje zakupa obuhvata i troškove usluga kao što su osiguranje i održavanje sredstva koje je predmet zakupa.

3) Računovodstveni obuhvat finansijskog zakupa u finansijskim izvještajima zakupodavca

Zakupodavac u svojim finansijskim izvještajima prikazuje sredstva koja su predmet finansijskog zakupa kao potraživanje u iznosu jednakom neto investiranju u zakup. Kod finansijskog zakupa zakupodavac prenosi sve rizike i koristi svojstvene pravnom vlasništvu i na taj način priznaje potraživanje po osnovu zakupa kao isplatu glavnice i prihod od finansiranja da bi refundirao i ostvario korist od svoje investicije i usluga. Inicijalni direktni troškovi koji se javljaju kod zakupodavca su: provizije, advokatske naknade i interni troškovi. Ovi troškovi se uključuju u iznos potraživanja po osnovu finansijskog zakupa i umanjuju iznos prihoda ostvaren tokom trajanja zakupa. Inicijalni direktni troškovi ne obuhvataju indirektne troškove, kao što su opći režijski troškovi i troškovi marketinga. Iz inicijalnih direktnih troškova isključuju se troškovi koje napravi proizvođač ili zakupodavac posrednik u vezi s pregovaranjem i zaključivanjem ugovora o zakupu. Troškovi koje naprave proizvođač ili zakupodavac posrednik u vezi sa pregovaranjem i zaključivanjem ugovora o zakupu priznaju se kao rashod u periodu kada se priznaje dobitak od prodaje. Finansijski zakup sredstva od strane proizvođača ili zakupodavca posrednika uzrokuje dvije vrste prihoda:

1) Dobitak ili gubitak koji je jednak dobitku ili gubitku od direktne prodaje sredstva koje je predmet zakupa, po uobičajenim prodajnim cijenama,
2) Prihod od finansiranja tokom trajanja zakupa.

Prihod od prodaje koji proizvođač ili zakupodavac priznaje na početku trajanja zakupa predstavlja fer vrijednost sredstva ili, ako je ona niža, sadašnju vrijednost

minimalnih plaćanja zakupa koja se stvara kod zakupodavca, izračunatu po tržišnoj kamatnoj stopi. Troškovi prodaje koji se priznaju na početku trajanja zakupa predstavljaju nabavnu vrijednost ili, ako je ona različita, knjigovodstvenu vrijednost nekretnine koja je predmet zakupa umanjenu za sadašnju vrijednost negarantirane rezidualne vrijednosti.

Razlika između prihoda od prodaje i troškova prodaje predstavlja dobitak od prodaje, koji se priznaje u skladu sa politikom preduzeća koja se odnosi na direktne prodaje.

4) Računovodstveni obuhvat poslovnog (operativnog) zakupa u finansijskim izvještajima zakupodavca

Zakupodavac priznaje sredstva koja su predmet zakupa u svojim izvještajima o finansijskoj poziciji u skladu s njihovom prirodom. Prihodi ostvareni po osnovu poslovnog zakupa priznaju se kao prihodi po pravolinijskoj osnovi tokom trajanja zakupa, izuzev ako postoji druga osnova koja je primjerenija vremenskom rasporedu smanjivanja koristi dobijenih od sredstva koje je predmet zakupa. Troškovi koji obuhvataju amortizaciju i troškove nastale prilikom zarađivanja prihoda od zakupa priznaju se kao rashod. Inicijalni direktni troškovi koje napravi zakupodavac prilikom pregovaranja i zaključivanja ugovora o zakupu dodaju se knjigovodstvenoj vrijednosti sredstva koje je predmet zakupa i priznaju se kao rashod tokom trajanja zakupa na istoj osnovi na kojoj su priznati i prihodi. Proizvođač ili zakupodavac posrednik ne priznaje nikakav dobitak od prodaje prilikom zaključivanja ugovora o poslovnom zakupu jer on nije ekvivalentan prodaji.

5) Računovodstveni obuhvat JPP-a u kojem privatni partner snosi rizik izgradnje i rizik raspoloživosti ili rizik potražnje

Ukoliko privatni partner kao strana u ugovoru o JPP-u snosi rizik izgradnje i najmanje jedan od dva preostala rizika, vrijednost projekta se od strane javnog sektora kao ugovarača tretira kao kupovina usluga koje daje privatni sektor. Javni partner plaća usluge privatnom partneru u toku trajanja ugovora i tereti tekuće budžetske rashode, a po isteku ugovorenog roka stječe pravo da u svoj bilans evidentira preostalu, rezidualnu vrijednost imovine koja je izgrađena u skladu s izvršenjem ugovora o JPP-u. Zakupac ima pravo korištenja zakupljenog sredstva tokom trajanja ugovora o zakupu i na taj način ostvaruje dio ekonomskih koristi koje pripadaju određenom sredstvu u toku njegovog korisnog ili ekonomskog vijeka. Zakupodavac naplatom zakupnine osigurava pravičnu nadoknadu za dio ekonomskih koristi ustupljenih zakupcu, što omogućava pokriće troškova povezanih sa sredstvom (npr. troškovi amortizacije) i određenu naknadu. Troškovi koji nastaju prilikom održavanja i funkcioniranja sredstava trebali bi teretiti tekuće troškove zakupa. Imovina (nekretnine, postrojenja i oprema) koja

se tokom trajanja ugovora o JPP-u nalazi u vlasništvu privatnog partnera računovodstveno se obuhvata u skladu sa MRS 16 (Međunarodni računovodstveni standard 16 – Nekretnine, postrojenja i oprema) ili u skladu sa MRS 40 – Investicijske nekretnine.

6) Računovodstveni obuhvat imovine (u skladu sa MRS 16)

Nabavna vrijednost (cijena koštanja) imovine priznaje se kao sredstvo ako:

a) je vjerovatno da će se buduće ekonomske koristi povezane sa tim sredstvom prilijevati u entitet,
b) se nabavna vrijednost sredstva može pouzdano odmjeriti.

Imovina koja je predmet ugovora o JPP može se priznati na osnovu dva modela:

1) Model nabavne vrijednosti,
2) Model revalorizacije.

Model nabavne vrijednosti: Nakon početnog priznavanja kao sredstva, imovina koja je predmet ugovora o JPP-u se knjiži u finansijskim izvještajima po nabavnoj vrijednosti umanjenoj za ukupnu akumuliranu amortizaciju i ukupne akumulirane gubitke.

Model revalorizacije: Na osnovu ovog modela, sredstva čija se fer vrijednost može pouzdano utvrditi knjiže se po revaloriziranom iznosu koji predstavlja njihovu fer vrijednost na datum revalorizacije umanjenu za naknadnu akumuliranu amortizaciju i naknadne akumulirane gubitke zbog umanjenja vrijednosti. Revalorizacija se vrši redovno s ciljem da se knjigovodstvena vrijednost bitno ne razlikuje od vrijednosti do koje bi se došlo korištenjem fer vrijednosti na kraju izvještajnog perioda. Ako se fer vrijednost revaloriziranog sredstva razlikuje od njegove knjigovodstvene vrijednosti, potrebno je vršiti dalju revalorizaciju. Kod sredstva kod kojeg su kretanja fer vrijednosti neznatna nije potrebno vršiti često revaloriziranje. U ovom slučaju, stavke se mogu revalorizirati samo jednom na svakih tri ili pet godina.

Fer vrijednost je iznos za koji se neko sredstvo može razmijeniti između upoznatih, voljnih strana u okviru transakcije. Fer vrijednost zemljišta i objekata utvrđuju procjenitelji na osnovu tržišnih dokaza. Fer vrijednost postrojenja i opreme je njihova tržišna vrijednost koja se utvrđuje procjenom.

Ako se knjigovodstvena vrijednost sredstva poveća kao rezultat revalorizacije, to povećanje se priznaje u ukupnom rezultatu i akumulira u kapitalu u okviru pozicije revalorizacijske rezerve. Povećanje se priznaje kao prihod u bilansu uspjeha do onog iznosa do kojeg se stornira revalorizacijsko smanjenje istog sredstva koje je prethodno priznato kao rashod u bilansu uspjeha. Ako se knjigovodstvena vrijednost sredstva smanji kao rezultat revalorizacije, to

smanjenje se priznaje kao rashod. Smanjenje se priznaje u ukupnom rezultatu do iznosa postojećih revalorizacijskih rezervi koje se odnose na to sredstvo. Svako sredstvo čija je nabavna vrijednost značajna u odnosu na ukupnu nabavnu vrijednost amortizira se zasebno. Trošak amortizacije za svaki period se priznaje u bilansu uspjeha, osim ako je uključen u knjigovodstvenu vrijednost drugog sredstva. Amortizacija se priznaje i u slučaju da fer vrijednost sredstva premašuje njegovu knjigovodstvenu vrijednost, pod uslovom da rezidualna vrijednost nije veća od njegove knjigovodstvene vrijednosti. Iznos koji se amortizira utvrđuje se nakon oduzimanja rezidualne vrijednosti sredstva.

7) Računovodstveni obuhvat imovine (u skladu sa MRS 40)

Investicijske nekretnine obuhvataju sredstva koja se drže u cilju ostvarivanja prihoda od zakupnine ili porasta vrijednosti kapitala, ili i jednog i drugog. Potrebno je praviti razliku između investicijskih nekretnina i nekretnina koje koristi vlasnik. Nekretnina koju koristi vlasnik je nekretnina koju vlasnik drži radi korištenja u proizvodnji ili nabavci dobara ili usluga, ili za administrativne svrhe. Investicijske nekretnine se priznaju kao sredstvo:

a) ako je vjerovatno da će entitet u budućnosti ostvariti ekonomsku korist od te investicijske nekretnine,
b) ako se nabavna vrijednost investicijske nekretnine može pouzdano odmjeriti.

Investicijske nekretnine se priznaju po nabavnoj vrijednosti (cijeni koštanja). Nabavna vrijednost kupljene investicijske nekretnine obuhvata njenu kupovnu cijenu i sve direktno pripisive izdatke. Direktno pripisivi izdaci su takse za prijenos imovine, naknade za profesionalne usluge itd.

Nabavna vrijednost investicijske nekretnine koja se drži pod finansijskim lizingom računovodstveno se obuhvata po nižoj od sljedeće dvije vrijednosti:

1) Fer vrijednost nekretnine,
2) Sadašnja vrijednost minimalnih plaćanja zakupa.

Iznos premije koja se plaća po osnovu zakupa obuhvata se kao dio minimalnih plaćanja zakupa i uključuje se u nabavnu vrijednost sredstva, ali se isključuje iz obaveze. Fer vrijednost investicijske nekretnine je cijena po kojoj se nekretnina razmjenjuje između obaviještenih, voljnih strana u nezavisnoj transakciji.

7.5.1. IPSAS 32

Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (IPSAS) su modificirana verzija Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja (MSFI). IPSAS je kreiran za upotrebu u javnom sektoru, dok se MSFI odnosi na preduzeća. Kao što

je već istaknuto, većina zemalja u praksi ne koristi u potpunosti ova pravila, a pojedine vlade koriste pojednostavljene verzije IPSAS-a. Kada je u pitanju standard IPSAS 32, kao što je već naglašeno u Uvodu, on je usvojen 2011. godine i definira kada bi JPP trebalo biti vođeno u nacionalnim računima; naravno, sve pod pretpostavkom da vlada prati IPSAS standarde koji su zasnovani na akrualnoj osnovi.

Da bi se IPSAS 32 primijenio, potrebno je da budu zadovoljeni određeni uslovi. Kao prvo, aranžmani u okviru IPSAS 32 moraju uključivati operatera kao davaoca javne usluge koja proizlazi iz imovine koja je predmet ugovora, a koji te usluge daje u ime javnog partnera (davaoca). Primjeri aranžmana koji su izvan okvira IPSAS 32 su oni:

a) koji ne uključuju davanje javnih usluga,
b) koji uključuju usluge i komponente upravljanja u kojima sredstvo nije kontrolirano od strane davaoca,
c) koji uključuju izdvajanje, ugovor o uslugama ili privatizaciju.

Sam ugovor se definira kao obavezujući odnos između davaoca prava i operatera u kojem:

a) operater koristi sredstvo koje je predmet ugovora da daje javnu uslugu u ime davaoca za određeni vremenski period,
b) operater prima kompenzaciju za svoje usluge u periodu trajanja ugovora,
c) davalac je subjekt koji daje pravo na korištenje sredstva operateru iz kojeg proistječe usluga,
d) operater je lice koje koristi sredstvo radi davanja javnih usluga koje su predmet kontrole imovine od strane davaoca,
e) sredstvo u ugovoru je sredstvo koje se koristi za davanje javnih usluga i koje je osigurao operater (izgradnjom ili stjecanjem postojeće imovine); osigurao davalac (postojeća sredstva).

Prema ovom standardu (IPSAS 32.9), vlada će voditi ovu investiciju u svojim bilansima kada:

1) davalac kontrolira ili regulira usluge koje daje operater, i
2) davalac kontrolira bilo kakvu značajnu preostalu vrijednost sredstva na kraju aranžmana.

Međutim, potrebno je da i sljedeći kriteriji u IPSAS 17 / IPSAS 31 budu ispunjeni: buduće ekonomske koristi povezane sa imovinom moraju biti povezane sa davaocem; troškovi sredstva se moraju moći pouzdano izmjeriti (npr. tokom perioda izgradnje: izvještaj o napretku od strane operatera (AG23))

Kada je u pitanju vrijednost sredstva, početno mjerenje sredstva, odnosno određivanje njegove vrijednosti je po fer vrijednosti i ne predstavlja

revalorizaciju vrijednosti kao pod IPSAS 17 Nekretnine, postrojenja i oprema / IPSAS 31 Nematerijalna sredstva (IPSAS 32.11). Nakon početnog priznavanja, sredstvo će biti knjiženo u zasebnu grupu sredstava u skladu sa IPSAS 17 ili IPSAS 31 (po modelu nabavne vrijednosti ili modelu revalorizacije). U slučajevima kada je predmet ugovora o JPP-u neko postojeće sredstvo, davalac, odnosno ugovorni organ je dužan preklasificirati sredstvo. Ovdje treba naglasiti da se zahtjevi IPSAS 32.11 ne odnose na reklasifikaciju, odnosno nema ponovnog mjerenja po fer vrijednosti u ovom slučaju (AG24).

Ključni princip u IPSAS 32 je da kada davalac priznaje sredstvo u skladu sa IPSAS 32.9, on bi trebao priznavati i obaveze (IPSAS 32.14), osim kada se radi o postojećoj imovini koja se preklasificira. Priroda obaveza zavisi od toga da li ugovorni organ vrši plaćanje prema operateru (pa govorimo o modelu finansijske obaveze) ili operater ostvaruje kompenzaciju na drugi način: od korisnika ili davanjem pristupa drugom sredstvu koje generira prihode (modelu davanja prava).

Ako vlada kompenzira operatera za izgradnju tako što ima unaprijed određene serije plaćanja tokom trajanja JPP-a, ona u svojim računima mora knjižiti sredstvo i finansijsku obavezu koja je jednaka punom iznosu sredstava. S druge strane, ako vlada/javni partner kompenzira operatera za izgradnju tako što mu daje pravo da ubire prihod od korisnika, onda ona u svojim računima knjiži sredstvo i odloženi prihod jednak punoj vrijednosti imovine.

Priznate obaveze će se u početku mjeriti u istom iznosu kao i sredstvo koje je predmet ugovora (IPSAS 32.15). Ovo će najvjerovatnije dovesti do rasta bruto duga vlade u iznosu obaveze, dok će neto vrijednost ostati nepromijenjena.

Naknadno mjerenje zavisi od modela koji se koristi; tako će se kod modela finansijske obaveze mjerenje vršiti prema IPSAS 29 (IPSAS 32.20). U slučaju modela davanja prava, davalac će knjižiti obaveze kao nezarađeni dio prihoda koji nastaje po osnovu razmjene imovine sa operaterom (IPSAS 32.24). Kada se radi o nekim mješovitim modelima, neophodno je pojedinačno knjiženje svake priznate obaveze (IPSAS 32.27).

Po pitanju plaćanja, davalac će izdvojiti plaćanja operateru i knjižiti ih prema svojoj suštini (IPSAS 32.21).

Tokovi plaćanja u finansijskom modelu će biti alocirani (IPSAS 32.23):

1) kada su komponente imovine i usluga pojedinačno utvrđene: komponente usluga će biti alocirane po referencama po relativno fer vrijednosti imovine i usluga,
2) kada komponente imovine i usluga nisu pojedinačno utvrđene: komponente usluga plaćanja operateru se određuju upotrebom metode

procjene; odnosno fer vrijednosti sredstva (IPSAS 32.11) određene korištenjem metode procjene (AG31),
3) komponenta usluge je priznata ravnomjerno tokom trajanja aranžmana: samo u slučajevima kada je posebne troškove potrebno zasebno nadoknaditi, a vrijeme je poznato, troškovi su prepoznati kao nastali (AG46).

Kod plaćanja u modelu davanja prava primjenjivat će se IPSAS 9. Priznavanje prihoda prema IPSAS 9: Razmjena se smatra transakcijom ako stvara prihod i ako to rezultira povećanjem neto imovine davaoca (BC35). Ekonomska suština aranžmana će dovesti do povećanje neto imovine, tako da se prihod obračunava i treba biti priznat (BC29). Ključno pitanje je u kojem periodu se prihod alocira. Odgovor je sve dok kriteriji za priznavanje prihoda nisu zadovoljeni, kredit se priznaje kao obaveza (BC39). Opći princip (IPSAS 32.24): Davalac će knjižiti obaveze priznate u skladu sa paragrafom 14 kao nezarađeni dio prihoda po osnovu razmjene imovine:

1) Pošto je pravo dato operateru na snazi za vrijeme trajanja aranžmana, davalac ne priznaje prihod od razmjene odmah (IPSAS 32.26; pod: ED 43). Davalac ima koristi u vezi s imovinom primljenom u zamjenu za pravo dodijeljeno operateru tokom perioda aranžmana (AG47).
2) Prihod se priznaje u skladu sa ekonomskom supstancom aranžmana usluga JPP-a, a obaveze se smanjuju kako se prihod priznaje.

7.5.2. ESA 2010 – Primjer knjiženja

Primjer će biti prezentiran kroz promjene koje se odvijaju na sljedećim računima:

1) **Tekući račun** – prikazuje tekuće transakcije vezane za proizvodnju dobara i usluga, formiranje dohotka, njegovu raspodjelu, preraspodjelu i upotrebu; zbog toga se računi tekućih transakcija dalje dijele na račun proizvodnje i račune dohotka.

2) **Račun akumulacije** – prikazuje promjene u finansijskim i nefinansijskim fondovima (sredstvima), obavezama i neto vrijednosti tokom obračunskog perioda kao posljedice kapitalnih i finansijskih transakcija i ostalih tokova. Računi akumulacije se dijele na:

   a) račune kapitala,
   b) finansijske račune, i
   c) račune ostalih promjena fondova.

Ovi računi prikazuju promjene nastale tokom obračunskog perioda u fondovima (vlastitim sredstvima koja posjeduju jedinice) i obavezama. Za definiranje fondova bitno je vlasništvo, bez obzira na to da li je individualno ili kolektivno.

Njihovo posjedovanje, raspolaganje i korištenje tokom vremena treba donijeti ekonomsku korist. Upotrebom proizvedenih fondova, npr. mašina i opreme, u procesu proizvodnje njihovi vlasnici ostvarit će dobit, dok finansijski fondovi i zemljište donose vlasnički dohodak u vidu kamate, rente ili dividende. Svojinsko pravo se mora imati i nad neproizvedenim, prirodno dobijenim fondovima, kao što su zemljište, rudna nalazišta, rezerve goriva, šume itd. da bi bili uključeni u sistem nacionalnih računa.

Kroz račun kapitala prikazuju se vrijednosti raspoloživih nefinansijskih fondova (sredstava) i promjene u neto vrijednosti (kapitalu) koje su rezultat transakcija, odnosno njihovog stjecanja i otuđivanja od strane rezidentnih jedinica, posljedica štednje kao izvora za akumulaciju fondova i kapitalnih transfera. Transferi su transakcije u kojima jedna institucionalna jedinica daje dobra, usluge ili imovinu nekoj drugoj jedinici, a u zamjenu za to ne dobija nikakvo dobro, uslugu ili imovinu. Transferi mogu biti u novcu i u naturi; mogu biti tekući ili kapitalni. Kod kapitalnih transfera vrši se prijenos vlasništva fondova.

U računu kapitala bilansna stavka je neto pozajmica (+) ili neto zaduženje (-) kao izvor za pozajmicu ili potreba za zaduživanjem u zavisnosti od toga da li je pozitivna ili negativna, i kao takva prenosi se na posljednji u nizu računa – finansijski račun, koji prikazuje transakcije finansijskih fondova i promjene u obavezama. Jedna od glavnih karakteristika sistema nacionalnih računa jeste jednakost bilansnih stavki računa kapitala i finansijskog računa, jer svaka transakcija mora biti registrirana u nekom od tekućih računa ili u računu kapitala, a istovremeno kao novčana transakcija u finansijskom računu.

- **Bilansi stanja – prikazuju vrijednost fondova (sredstava) i obaveza na početku i na kraju obračunskog perioda, koja se mijenja sa svakom transakcijom, promjenom cijena ili zbog nekih drugih događaja**

Posljednji u sistemu računa jesu bilansi stanja. Prikazuju stanja fondova, obaveze i vlastiti kapital u određenim vremenskim tačkama. Zbog toga postoje bilansi stanja na početku i na kraju obračunskog perioda, a takođe i računi promjena u bilansima stanja koji prikazuju promjene nastale u imovini, finansijskim potraživanjima, odnosno obavezama i vlastitim sredstvima između ove dvije vremenske tačke posmatranja za sve institucionalne sektore.

Računi akumulacije i bilansi stanja prikazuju istu sadržinu: fondove, obaveze i neto vrijednosti, ali na različite načine: prvi u određenom periodu, a drugi u određenim vremenskim tačkama.

Primjer projekta JPP-a koji se knjiži u bilansima privatnog partnera:

1) Imovina vrijednosti 1000 jedinica je izgrađena od strane privatnog partnera za godinu dana.
2) Vlada vrši redovna plaćanja operateru tokom perioda eksploatacije u skladu s dostupnošću (100 jedinica u prvoj godini).
3) Objekt se na kraju ugovora kupuje od strane vlade za iznos od 200 jedinica.

Godina 1 I. Prva godina korištenja, kapitalni trošak							
VLADA				**PRIVATNI PARTNER**			
		Tekući		**računi**			
U		**R**		**U**			**R**
P.2	**100**						
						P.11	**100**
				B.8	**100**		
B.8	**-100**						
	Kapitalni račun (račun akumulacije)						
ΔA		**ΔP**		**ΔA**			**ΔP**
		B.8 net	**-100**	**P.51g**	**1000**	**B.8**	**100**
B.9	**-100**			**B.9**	**-900**		

II. Kupovina od strane vlade nakon završetka projekta

Kapitalni račun (račun akumulacije)							
ΔA		**ΔP**		**ΔA**			**ΔP**
P51g	**200**	**B.8 net**	**-100**	**P.51g**	**-200**		
B.9	**-200**			**B.9**	**+200**		

Završni bilans stanja							
A		**P**		**A**			**P**
AN.11	**200**						

Primjer projekta JPP-a koji se knjiži u bilansima javnog partnera:

1) Imovina vrijednosti 1000 jedinica je izgrađena od strane privatnog partnera za godinu dana.
2) Vlada vrši redovna plaćanja operateru tokom perioda eksploatacije (plaćanje je 100 jedinica: 50 kamata D41, 30 naknada za usluge P.2, 20 amortizacija imputiranog kredita F.4).
3) Imovina na kraju godine vrijedi 950 jedinica.

Godina 1: Kapitalni trošak (knjiži se kao finansijski lizing)								
VLADA					**PRIVATNI**		**PARTNER**	
Kapitalni trošak								
		Kapitalni račun						
A			ΔL		ΔA			ΔL
P.51	1000							
B.9	-1000							
			Finansijski račun					
ΔA			**Δ**L		**Δ**A			**Δ**L
		F.4	+1000		**F.2**	-1000	**B.8 net**	1000
		B.9F	-1000		**F.4**	+1000	**B.9F**	0
		Završni bilans stanja						
A			L		**Δ**A			**Δ**L
AN.11	1000	**AF.4**	1000		**AF.4**	1000		

Godina 2

Nefinansijski račun

U			R		U			R
D.41	50				**F.2**	-1000	**P.11**	30
P.2	30						**D.41**	50
B.9	-80				**B.9**	+80		

Finansijski račun

ΔA			**ΔL**		**ΔA**			**ΔL**
F.2	-100	**F.4**	-20		**F.2**	100		
		B.9F	-80		**F.4**	-20	**B.9F**	+80

Završni račun stanja

ΔA			ΔL		ΔA			ΔL
AN.11	960	**AF.4**	980		**AF.4**	980		

AF.4 – (Finansijska imovina/obaveze) Zajmovi
AN.11 – (Nefinansijska imovina) Osnovna sredstva
B.8 – (Bilansne stavke) Štednja
B.9 – Neto zaduživanje (-) / neto kreditiranje (+)
B.9F – Neto finansijska transakcija
F.2 – Gotovina i depoziti
F.4 – Zajmovi
K.9 – Potrošnja osnovnih sredstava
K.1 – Ekonomsko svojstvo sredstva kao rezultat povećanja obima proizvedenih i neproizvedenih sredstava koja nisu rezultat proizvodnje
P.2 – Međufazna potrošnja
P.11 – Tržišni *output*
P.12 – Proizvodnja za vlastitu finalnu upotrebu
P.51g – Opći troškovi vlade kod: Bruto investicije u osnovna sredstva

7.6. SAŽETAK

Ovo poglavlje o statističkoj evidenciji projekata JPP-a obuhvata teme koje se odnose na izvještavanje o projektima JPP-a, odnosno obrađuje statističko i računovodstveno izvještavanje o JPP-u. U dijelu koji se bavi statističkim tretmanom JPP-a daju se preporuke na koji način bi se projekt trebao evidentirati u nacionalnim računima prateći Evropski sistem računa (ESA 2010) i najnoviju verziju „Priručnika o deficitu i dugu vlade – Implementacija ESA 2010“ (MGDD 2016). Bez obzira što se radi o dokumentima koji će vremenom biti izmijenjeni, ovo poglavlje je zasnovano na pravilima za koja se ne očekuje da će biti podložna nekim značajnim modifikacijama. Ono što je potrebno naglasiti jeste da ovaj tekst ne može poslužiti kao alat za odluku o realizaciji potencijalnih projekata po modelu JPP-a. Korištenje kriterija da li se projekt u statističkom smislu vodi u ili izvan nacionalnih računa kao odgovora na pitanje da li realizirati projekt po modelu JPP-a može dovesti do zanemarivanja osnovnih elemenata analize koja treba dati odgovor na pitanje o društvenoj i ekonomskoj opravdanosti projekta.

Ovaj tekst prati osnovnu logiku postavljenu pravilima EUROSTAT-a da je bitno ekonomsko vlasništvo nad sredstvom, te stoga razlaže najvažnije elemente koji se javljaju u ugovorima o JPP-u, dajući odgovor na pitanje kako odredbe utječu na alokaciju rizika i dobiti.

Takođe, ovdje se osvrće na pravila definirana međunarodnim računovodstvenim standardima, te ukazuje na različitu definiciju JPP-a, odnosno evidenciju koja proistječe iz ovih pravila. Navedena razlika je uslovila da se izvještavanje o projektima JPP-a razlikuje za potrebe statističke i računovodstvene evidencije. Pa tako, dok statistička evidencija prati standarde EUROSTAT-a, računovodstvena se oslanja na međunarodna računovodstvena pravila, odnosno u slučaju javnog partnera na međunarodna računovodstvena pravila za javni sektor. Ovdje su i prikazani računovodstveno obuhvatanje projekata koje prati postojeća zakonska rješenja u zemlji, kao i pravila zasnovana na međunarodnim standardima koja još uvijek ne mogu biti u potpunosti primjenjiva. S obzirom na samu složenost koja prati JPP, računovodstveni obuhvat nekih poslovnih događaja zahtijeva određena drugačija promišljanja, a sami računovodstveni standardi ne pružaju gotova knjigovodstvena rješenja.

LITERATURA

1) Agencija za javno-privatno partnerstvo. (2012) Diskontiranje i diskontna stopa kod projekata javno-privatnog partnerstva. Zagreb: Agencija za javno-privatno partnerstvo.
2) Agencija za javno-privatno partnerstvo. (2012) Komparator troškova javnog sektora. Zagreb: Agencija za javno-privatno partnerstvo.
3) Agencija za javno-privatno partnerstvo. (2014) Rizici u projektima javno-privatnog partnerstva (identifikacija, kvantifikacija i alokacija). Zagreb: Agencija za javno-privatno partnerstvo.
4) Agencija za javno-privatno partnerstvo. (2014) Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata javno-privatnog partnerstva. Zagreb: Agencija za javno-privatno partnerstvo.
5) Akitoby, B. and Schwartz, G. Public Investment and Public-Private Partnerships. IMF, 2007.
6) Andersen A. (2000). Value for Money Drivers in the Private Finansial Initiative, HMSO
7) Andersen A., Enterprise LSE (2000) Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, Report for Treasury Task Force, London, UK
8) Andersen, A. (2000) Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative. Enterprise LSE.
9) Bidne, D., Kirby, A., Luvela, L.J., Shattuck, B., Standley, S., Welker, S. The Value for Money Analysis: A Guide for More Effective PSC and PPP Evaluation.
10) Boeuf P. (2003) Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure Projects, Seminar Paper, Transport Infrastructure Development for a Wider Europe, EU/UNECE/EIB
11) Bornstein M. (1994). Comparative Economic Systems – Models and Cases, 7th edition, IRWIN
12) Brigham, E. F., Daves, Ph. R. (2010) Intermediate Financial Management. Mason OH: South-Western Cengage Learning.
13) Brkanić, V. (2009). Računovodstvo javno-privatnog partnerstva.
14) Brown C., Jackson P. (1990). Public Sector Economics, 4th edition
15) Collected Works, (2008). A Concept of Applying Public-Private Partnership, Gabrovo, Bulgaria (in Bulgarian)
16) Collected Works, (2009). Out-Source Tools and Public-Private Partnership in the Sphere of Regional Development and Public Works, Sofia, Bulgaria (in Bulgarian)
17) Collected Works, (2010). A Guide of Good Practices of the Out-Source, 2010, Sofia, Bulgaria (in Bulgarian)
18) Commision of the European Communities. Green Paper on PPP and Comunity Law on Public Contracts and Concessions (COM 2004/ 327 final), 2004.
19) Communication (2004). Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM (2004) 327 Final, Commission of the European Communities
20) Communication (2005). Communication on the Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, COM (2005) 569 Final, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions
21) Communication (2008) Commission Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalized Public-Private Partnerships (IPPP), The European Commission C(2007)/6661

22) Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions Public-private partnerships in Horizon 2020: A powerful tool to deliver on innovation and growth in Europe (COM/2013/0494 final)
23) Copeland T., Koller T., Murrin J. (2000). Valuation. Measuring and Managing the Value of Companies, 3rd edition, McKinsey & Company Inc.
24) Daniels J, VanHoose D., (2004). Global Economic Issues and Policies, Thomson South-Western
25) Department of Infrastructure and Regional Development. (2008) National Public Private Partnership Guidelines, Volume 4: Public Sector Comparator Guidance. Australian Government: Department of Infrastructure and Regional Development.
26) Department of the Environment and Local Government, (2000). A Policy Framework for Public Private Partnerships, Republic of Ireland
27) Department of Treasury. (2013) Public Private Partnerships: Public Sector Comparator Policy (Additional Policy Guidance). Government of Western Australia: Department of Treasury.
28) Directive (2014/23/EU). Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council on the Award of Concession Contracts, Official Journal of the European Union
29) Directive (2014/24/EU). Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the of the Council on Public Procurement and Repealing Directive 2004/18/EC, Official Journal of the European Union
30) Directive (2014/25/EU). Directive 2014/25/EU of the European Parliament and the of the Council on Procurement by Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors and repealing Directive 2004/17/EC, Official Journal of the European Union
31) Directive (2004/18/EC) of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts
32) Directive (2014/24/EU) of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on Public Procurement and Repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance
33) Duenchheim T. (2003). The Challenges of Implementing PPPs at Municipal Levels, PPP Global Summit, Berlin
34) Efficiency Unit. (2008) Serving the Community By Using the Private Sector: An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs). Hong Kong: Efficiency Unit.
35) Ellingsen A. (2003). Completing Europe's Road Infrastructure: The Role of the PFI/PPP. PPP Global Summit, Berlin
36) EPEC /European PPP Expertise Centre, European PPP report 2009, DLA Piper
37) European Commision, Directorate-General Regional Policy,. Guidelines For Successful Public-Private Partnerships, January 2003,
38) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
39) European Commission Delegated Regulation (EU) No. 480/2014 of 3 March 2014. Official Journal of the European Union L 138, 13.5.2014.
40) European Commission: Directorate-General for Regional and Urban policy. (2015) Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Brussels: Directorate-General for Regional and Urban policy.
41) European Investment Bank. (2013) The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB. Luxembourg: European Investment Bank.

42) European PPP Expertise Centre. (2011) The Non-Financial Benefits of PPPs: A review of Concepts and Methodology. European PPP Expertise Centre.
43) European PPP Expertise Centre. (2015) Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts. European PPP Expertise Centre.
44) European PPP Expertise Centre. A Guide to the Statistical Treatment of PPPs September 2016
45) Eurostat Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010, published in March 2016, and its supporting Clarification Note on the Statistical Treatment of PPP Contracts 4
46) Fleming, F. (2013) Evaluation methods for assessing Value for Money. BetterEvaluation.
47) Franks J., Price Waterhouse Coopers (2002) Study into Rates of Return Bid on PFI Projects, Report for the Office of Government Commerce, London, UK
48) Goetsch D., Davis S. (2000). Quality Management. Introduction to Total Quality Management for Production, Processing, and Services, 3rd edition, Prentice Hall
49) Grimsey D., Lewis M. (2005) The Economics of Public Private Partnerships, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK
50) Guide (2014). PPP Units Around the World, The World Bank
51) Guide (2015). PPP Standards Development Process, United Nations Economic Commission for Europe, The United Nations
52) Guide (2015). Sources of Finansing and Intercreditor Agreement, Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center, The World Bank
53) Guide (2015). The EPEC PPP Guide, European PPP Expertise, Center European Investment Bank
54) Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, United Nations 2008.
55) Gulija, B. „Javno-privatno partnerstvo“, Euroscope, br. 73, 2004.
56) HM Treasury (2006) Value for Money Assessment Guidance, HM Stationary Office, London, UK
57) HM Treasury. (2011) The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. London: HM Treasury.
58) Howcroft A. (2004). PPPs in Central and Eastern Europe in Context Information: Developing Central and East European Infrastructure
59) Hyman D. (2003) Public Finance – A Contemporary Application of Theory to Policy, The Dryden Press
60) Institute for Public Policy Research (2001) Commission on Public Private Partnerships: Building Better Partnerships, IPPR, London, UK
61) International Financial Reporting Standards (IFRS Standards)
62) International Monetary Fund (2004) Public-Private Partnerships, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC
63) International Organization of Supreme Audit Institutions (2004) Guidelines on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP), INTOSAL
64) International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)
65) INTOSAI standardi i smjernice za reviziju, www.issai.org
66) Irwin T. (1997) Dealing with Public Risk in Private Infrastructure, The World Bank, Washington DC
67) Jackson, P. (2012) Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion. OECD Development Co-operation Directorate.
68) Juričić, D. (2006). Modeli udruživanja na načelu javno-privatnog partnerstva.

69) Juričić, D. Bajo, A. Kada obveze iz ugovora o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama postaju dio duga opće države? Povremeno glasilo Instituta za javne financije
70) Juričić, D., Marenjak, S. (2017) Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima. Ekonomski pregled, 67(6), 581-604.
71) Karim N.A.A. (2011). Risk allocation (PPP) Project: A Review on Risk Factors, International Journal of Sustainable Construction Engineering & Technology, Vol. 2, Issue 2
72) Kirk T. (2008). Public-Private Partnerships vs. Public Sector Procurement, The Hill Times
73) Klein M. (1996) Risk, Taxpayers, and the Role of Government in Project Finance, Policy Research Working Paper 1688, The World Bank, Washington DC
74) Комисија за јавно-приватно партнерство Републике Србије. (2013). Методологија за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (Value-For-Money) у јавно-приватном партнерству и концесијама.
75) Kužet, R. i Babić, Z. (2012) Javno-privatno partnerstvo i revizija javnog sektora.
76) Leighland J. (2006) Is the Public Sector Comparator Right for the Developing Countries?, Gridlines Note No. 4, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Washington DC
77) Marenjak, S. (2012) Development of the Concept of the VfMM that fit the best in Serbia's legal and economic contexts for PPPs and concessions. Beograd.
78) Marenjak, S. i drugi. „Javno-privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj". Građevinar, br. 59, Zagreb, 2007.
79) Market Update Review of the European PPP Market in 2015, European PPP Expertise Centre, www.epec.org
80) Mihić R. „Unapređenje efikasnosti javnih investicija", magistarski rad, Evropski centar za mir i razvoj, Beograd
81) Ministarstvo finansija Republike Srpske. Informacija o primjeni Zakona o javno privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj, 2014. Arhiva Ministarstva finansija Republike Srpske.
82) Ministry of Finance. (2013) Public-Private Comparator Manual. Hague: Government of Netherlands – Ministry of Finance.
83) Monnier L. (2003). Understanding Risk in PPPs, PPP Global Summit, Berlin
84) Murtaoro J. (2006) Public-Private Partnership: A Study on the Economics and Financing Alternatives of Transport Infrastructure Production, Report 2006/3, Helsinki University of Technology Laboratory of Industrial Management, Espoo
85) National Audit Office. (2013) Review of the VFM assessment process for PFI. National Audit Office.
86) Office of Transportation Public Private Partnerships. (2011) PPTA Risk Analysis Guidance. Commonwealth of Virginia.
87) Okvirni zakon o zalozima („Službeni glasnik BiH", broj 28/04)
88) Polackova-Brixi, H., Budina, N. and Irwin, T. „Managing Fiscal Risks in PPPs," in Current Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic States. Washington: World Bank, 2005.
89) PPP Task Force of North-Rhine Westphalia. (2007) PPP Manual – Guidebook for Public-Private Partnerships. PPP Task Force of North-Rhine Westphalia.
90) Pravilnik o projektima JPP-a male vrijednosti („Narodne novine", broj 23/15)
91) Priručnik za pripremu projekata JPP: Priprema, nabava i provedba projekata JPP-a, European PPP Expertise Centre.
92) Program ekonomskih reformi za 2016-2018. godinu, ERPBiH

93) Program javnih investicija Federacije BiH 2017-2019, Federalno ministarstvo finansija, http://www.fmf.gov.ba
94) Program javnih investicija institucija BiH 2017-2019, Ministarstvo finansija i trezora BiH, www.mft.gov.ba
95) Program javnih investicija Republike Srpske 2017-2019, Ministarstvo finansija Republike Srpske, www.vladars.net
96) Public-Private Finance Magazine (2007). PFI in the UK & PPP in Europe, PPFM
97) Public-Private Infrastructure Advisory Facility (1999) Toolkit: A Guide for Hiring and Managing Advisors for Private Participation in Infrastructure, The World Bank, Washington DC
98) Rajaram, M. L., Biletska, B. „A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management". Policy Research Working Paper, 5397 WB, World Bank, 2010
99) Rend A., Schrefler L. (2006). Public-Private Partnerships Models and Trends in the European Union
100) Rial, I. Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships. IMF-FAD-CEF, Workshop Public Investment Management, Ljubljana, September 2016.
101) Riess A. (2005) Is the PPP Model Applicable Across Sector?, EIB Papers, Vol. 10, No. 2, Luxembourg
102) Samuelson, P., Nordhaus, W. Ekonomija. 18.izd. Beograd, Mate d.o.o, 2009.
103) Schankler A. (2004). EBRD's Strategy for Supporting Public-Private Partnerships, PPP Global Summit, Prague
104) Seitz N., Ellison M. (2005) Capital Budgeting and Long-Term Financing Decisions, Thomson South-Western
105) Seungwoo Son (2012). Legal Analysis on Public-Private Partnerships regarding Model PPP Rules.
106) State Guarantees in PPPs, A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management European PPP Expertise Centre – EPEC (May 2011)
107) Svjetska banka, Izvještaj o Ocjeni javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA), 82646-BA
108) Šnjegota D, Revizija projekata javno-privatnog partnerstva, FINRAR 11/15
109) Šnjegota, D. (2010). Javno-privatno partnerstvo kao faktor ekonomskog oporavka i razvoja Republike Srpske. Peti simpozijum „Strategija rasta i razvoja u uslovima fiskalne i dužničke krize", Zbornik radova, Savez računovođa i revizora Republike Srpske i „Finrar" d.o.o. Banja Vrućica.
110) Šnjegota, D. Revizija projekata javno-privatnog partnerstva, Finrar, broj 11
111) U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration. (2013) Financial Structuring and Assessment for Public-Private Partnerships: A Primer. U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration.
112) U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration. (2012) Value for Money Assessment for Public-Private Partnerships: A Primer. U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration.
113) U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration. (2012b) Risk Assessment for Public-Private Partnerships: A Primer. U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration.
114) Uhleman D. (2003). Key Finansial Issues in PPPs., PPP Global Summit, Berlin
115) UNECE. Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships 2008, http://www.unece.org/index.php?id=2147 , 12.02.2016.
116) Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva. Narodne novine RH, broj 15/15.

117) Uredba o postupku realiziranja projekata javno-privatnog partnerstva u Republici Srpskoj („Službeni glasnik RS“, broj 104/09)
118) Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva („Narodne novine“, br. 88/12 i 15/15)
119) Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva. Narodne novine RH, broj 88/12.
120) Ustav Bosne i Hercegovine (izvor: OHR – Office of the High Representative)
121) Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 1/94)
122) Ustav Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92 i 19/92)
123) Wallace H., Pollack M., Young A. (2010). Policy-Making in the European Union, 6-th edition, The New European Union Series, Oxford, UK
124) Weston J.F., Brigham E.F., (1993). Essentials of Managerial Finance, 10th edition, The Dryden Press
125) World Integrated Trade Solution. (2015) Bosnia and Herzegovina Trade Summary 2015. World Bank.
126) Wortmann B. (2003). Legal and Contract Issues, PPP Global Summit, Berlin
127) Zaimović, A., Alibegović, Dž. (2010) Primijenjeni finansijski menadžment. Sarajevo: Ekonomski fakultet u Sarajevu.
128) Zakon o istraživanju i eksploataciji nafte i plina u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 77/13)
129) Zakon o izvršnom postupku („Službene novine FBiH“, br. 32/03, 33/06 i 39/09)
130) Zakon o izvršnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 59/03)
131) Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 39/14)
132) Zakon o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS“, br. 75/04 i 78/11)
133) Zakon o javnim preduzećima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 15/06)
134) Zakon o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 8/05, 81/08 i 22/09)
135) Zakon o javnoj nabavi („Narodne novine“, br. 90/11, 83/13 i 143/13)
136) Zakon o javnoj svojini („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/2011, 88/2013 i 105/2014)
137) Zakon o javno-privatnom partnerstvu („Narodne novine Hercegbosanske županije“, broj 05/08)
138) Zakon o javno-privatnom partnerstvu („Narodne novine Županije posavske“, broj 4/13)
139) Zakon o javno-privatnom partnerstvu („Narodne novine“, br. 78/12 i 152/14)
140) Zakon o javno-privatnom partnerstvu („Službene novine HNK/Narodne novine HNŽ“, br. 12/13)
141) Zakon o javno-privatnom partnerstvu („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 27/11)
142) Zakon o javno-privatnom partnerstvu („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 14/12)
143) Zakon o javno-privatnom partnerstvu („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj 2/16)
144) Zakon o javno-privatnom partnerstvu („Službeni glasnik RS“, broj 59/09)
145) Zakon o javno-privatnom partnerstvu Bosansko-podrinjskog kantona Goražde („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, broj 2/13)
146) Zakon o javno-privatnom partnerstvu Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 7/10)

147) Zakon o javno-privatnom partnerstvu FBiH, nacrt, 2010.
148) Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 88/11)
149) Zakon o javno-privatnom partnerstvu Srednjobosanskog kantona („Službene novine Srednjobosanskog kantona/Kantona središnja Bosna“, broj 34/13)
150) Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 59/09.
151) Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Unsko-sanskom kantonu („Službene novine Unsko-sanskog kantona“, broj 19/12)
152) Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Županiji zapadnohercegovačkoj („Narodne novine Županije zapadnohercegovačke“, broj 14/13)
153) Zakon o javno-zasebnem partnerstvu („Uradni list Republike Slovenije“, številka 127/06)
154) Zakon o koncesijama („Narodne novine Hercegbosanske županije“, broj 14/03)
155) Zakon o koncesijama („Narodne novine Županije posavske“, broj 6/03)
156) Zakon o koncesijama („Narodne novine Županije zapadnohercegovačke“, broj 13/13)
157) Zakon o koncesijama („Narodne novine“, broj 143/12)
158) Zakon o koncesijama („Službene novine FBiH“, broj 40/02)
159) Zakon o koncesijama („Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 27/11 i 15/13)
160) Zakon o koncesijama („Službene novine Srednjobosanskog kantona/Kantona središnja Bosna“, br. 8/10)
161) Zakon o koncesijama („Službeni glasnik RS“, broj 59/13)
162) Zakon o koncesijama („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, br. 10/03, 7/09)
163) Zakon o koncesijama („Službeni list Crne Gore“, broj 08/09)
164) Zakon o koncesijama (prečišćeni tekst, „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj 05/03)
165) Zakon o koncesijama Bosansko-podrinjskog kantona Goražde („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, br. 23/13)
166) Zakon o koncesijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 32/02)
167) Zakon o koncesijama Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 41/06)
168) Zakon o koncesijama Hercegovačko-neretvanskog kantona („Službene novine HNK/Narodne novine HNŽ“, broj 7/13)
169) Zakon o koncesijama Tuzlanskog kantona („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 34/04)
170) Zakon o leasingu („Službene novine FBiH“, broj 85/08)
171) Zakon o mjenici („Službene novine FBiH“, br. 32/00 i 28/03).
172) Zakon o mjenici („Službeni glasnik RS“, broj 32/01)
173) Zakon o obligacionim odnosima („Službene novine FBiH“, br. 2/92, 29/03 i 42/11)
174) Zakon o obligacionim odnosima („Službeni list RBiH“, br. 2/92, 13/93 i 13/94 i „Službene novine FBiH“, br. 29/03 i 42/11)
175) Zakon o politici direktnih stranih ulaganja u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, br. 17/98, 13/03, 48/10 i 22/15)
176) Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Službene novine FBiH“, broj 52/09)
177) Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 52/09)
178) Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Službeni glasnik RS“, br. 62/06 i 65/08)

179) Zakon o poljoprivrednom zemljištu Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 32/04, 20/06, 19/07)
180) Zakon o preduzećima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 11/01, 0/02, 14/02, 1/03, 8/03, 4/04, 19/07 i 34/07)
181) Zakon o privrednim društvima („Službene novine FBiH“, broj 81/15)
182) Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“, br. 127/08, 58/09, 100/11, 67/13)
183) Zakon o redovnim sudovima („Službeni glasnik RS“, broj 111/04)
184) Zakon o slobodnim zonama („Službene novine FBiH“, br. 2/95, 37/04 i 43/04)
185) Zakon o slobodnim zonama („Službeni glasnik RS“, broj 65/03)
186) Zakon o slobodnim zonama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 99/09)
187) Zakon o stranim ulaganjima („Službene novine FBiH“, br. 61/01, 50/03 i 77/15)
188) Zakon o stranim ulaganjima („Službeni glasnik RS“, br. 25/02, 24/04, 52/11 i 68/13)
189) Zakon o stvarnim pravima („Službene novine FBiH“, br. 66/13 i 100/13)
190) Zakon o stvarnim pravima („Službeni glasnik RS“, br. 124/08 i 58/09)
191) Zakon o sudovima („Službene novine FBiH“, broj 2/98)
192) Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga („Službeni list Crne Gore“, broj 30/02)
193) Zakon o unutrašnjem platnom prometu („Službene novine FBiH“, broj 48/15)
194) Zakon o unutrašnjem platnom prometu („Službeni glasnik RS“, broj 52/12)
195) Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14)
196) Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 11/01, 08/03 i 40/04)
197) Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 52/05)
198) Закон за концесии и јавно приватно партнерство („Службен весник на Република Македонија“, број 6/12)
199) Zarco-Jasso H. (2005) Public-Private Partnerships: A Multidimensional Model for Contracting, Public-Private Center Working Paper 584, IESE Business School, University of Navara
200) Zhang X. (2005). Critical Success Factors for Public–Private Partnerships in Infrastructure Development, Journal of Construction Engineering and Management, ASCE 131: 3-14
201) Zverev Alexei, Senior Counsel, EBRD (2012). The Legal Framework for Public-Private Partnerships (PPPs) and Concessions in Transition Countries: Evolution and Trends, EBRD, Law in transition.