

Priručnici za pripremu i provedbu
modela javno-privatnog partnerstva

Priručnik 9

Verzija 3

**Priprema i provedba
javnih investicija
(projekti javno-privatnog partnerstva)**

Republika Hrvatska
Agencija za javno-privatno partnerstvo



prosinac, 2014

© COPYRIGHT Agencija za javno privatno partnerstvo, 2014.

Kontakt:

Agencija za javno-privatno partnerstvo
Ulica Grada Vukovara 49/IV
Zagreb, Hrvatska
tel: +385.1.555.0600
fax: +385.1.555.0695
e-mail: info@ajpp.hr
url: www.ajpp.hr

Citiranje:

Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2014): *Priprema i provedba javnih investicija (projekti javno-privatnog partnerstva)*, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 9, Verzija 3, Zagreb.

SADRŽAJ

1.	PREDGOVOR	4
2.	UVOD.....	5
3.	SVRHA PRIRUČNIKA	6
4.	ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA	7
5.	STRATEŠKO PLANIRANJE ISPORUKE JAVNIH INVESTICIJA	9
6.	PRIPREMA PROGRAMA I PROJEKTA	12
7.	ODLUČIVANJE O MODELU ISPORUKE	17
8.	ODNOS STRATEŠKOG PLANIRANJA I JPP KONCEPTA.....	19
9.	HIPOTETSKI SCENARIJ STRATEŠKOG PLANIRANJA	22
10.	USPOREDBA TRADICIONALNE NABAVE I JPP MODELA	29
11.	ISPORUKA JAVNE GRAĐEVINE PO TRADICIONALNOM MODELU ..	32
12.	ISPORUKA JAVNE GRAĐEVINE PO JPP MODELU	42
10.	LITERATURA	52

1. PREGOVOR

Investiranje u javne građevine posredstvom kojih se isporučuju javne usluge složen su poslovni proces koji zahtjeva posebnu pozornost, ozbiljnost i društvenu odgovornost ne samo neposrednog javnog menadžmenta već i šire društvene zajednice. Ova veza između aktivnosti javnog menadžmenta i šire društvene zajednice ponajviše se očituje u obuhvatu njihove odgovornosti: javni je menadžment odgovoran za osmišljavanje i definiranje javnih politika među kojima je i politika javnih investicija (lokalnih ili državnih) dok se odgovornost društvene zajednice očituje u javnom izjašnjavanju o predloženoj politici javnih građevina koje će se postupno isporučivati u određenom budućem razdoblju.

Isporuka javnih građevina zahtjeva značajna sredstva poreznih obveznika kako u postupku pripreme tako i u postupku građenja i korištenja. Zbog toga je od osobitog značaja pozornost posvetiti pripremi i usuglašavanju društvene zajednice sa programom javnih građevina kako bi se izbjegli zastoji u isporuci, odbacivanje projekta u odmakloj fazi pripreme, odustajanje kreditora i investitora te odustajanje od projekata prilikom promjene vlasti. Svi ti rizici svrstavaju se u političke rizike, rizike koji se ubrajaju u one koji najviše utječu na efikasnost javnog sektora u dijelu koji se odnosi na javne investicije.

Jedan od važnih ciljeva društvene zajednice je postići primjerenu efikasnost u isporuci javnih investicija. Važan čimbenik efikasnosti svakako je tehnologija isporuke. Tehnologija isporuke javnih građevina počiva na jasno definiranom procesu planiranja, pripreme, odabiru modela isporuke, provedbi te nadzoru uporabe građevine. Taj proces tema je ovog priručnika, a cilj mu je predložiti jedinstveni postupak koji obuhvaća brojne faze od planiranja programa javnih investicija pa sve do okončanja životnog vijeka javne građevine.

Glavna ideja i cilj serije priručnika Agencije za javno-privatno partnerstvo je poboljšati spoznaje o pripremi, financiranju i provedbi javnih investicija od kojih je model javno-privatnog partnerstva alternativa tradicionalnom modelu isporuke i koji se tek treba etablirati u široj zajednici kao društveno odgovoran i ekonomski racionalan model.

Koristimo priliku zahvaliti se i dr.sc. Danijelu Kušljiću na prijedlozima koji su značajno doprinijeli povećanju kvalitete priručnika.

dr.sc. Damir Juričić

Ravnatelj Agencije za javno-privatno partnerstvo

2. UVOD

Javne investicije su važan segment stvaranja društvenog proizvoda i blagostanja. Na vrijednost društvenog proizvoda i postignut stupanj blagostanja ne utječe samo čin investiranja nego i njegova kvaliteta koja se primarno identificira kroz efikasnost i efektivnost pripreme i isporuke javnih investicija. U primjeni načela efikasnosti i efektivnosti posebnu ulogu ima postupci dugoročnog planiranja potreba za javnim građevinama posredstvom kojih će se isporučivati određene javne usluge i analitički postupak ocijene modela ili načina isporuke investicija. Dugoročno planiranje potreba za javnim građevinama važan je čimbenik kontinuiteta provedbe javnih investicija koji za posljedicu, između ostalog, ima stabilnost u ostvarivanju ciljanog bruto društvenog proizvoda i zapošljavanja. Analitički postupak ocijene modela isporuke javnih građevina temelj je primjene principa društvene odgovornosti i ekonomske racionalnosti u procesima upravljanja javnim rashodima. Naime, privatni sektor već dugo primjenjuje analitički postupak ocijene da li se investicija više isplati isporučiti autonomno (preuzimajući sve ili pretežito sve rizike koji proizlaze iz investiranja) ili se više isplati kupiti uslugu od trećih osoba (unajmiti predmet investicije). Takav princip dobro je primijeniti i u javnom sektoru, a poznat je kao *make-or-buy decision*. (Skelcher, 2005).

Jasan i društveno prihvaćen proces dugoročnog programiranja potreba za javnim građevinama, postupak odabira projekta iz programa javnih investicija te analiza modela isporuke javnih građevina osobito je važan čimbenik osiguranja od političkog rizika čija se materijalizacija značajno negativno odražava na cijeli niz posljedica poput pada bruto društvenog proizvoda, povećanja nezaposlenosti, opće političke nestabilnosti i s njom povezane sigurnosti ulaganja, povećanja cijena izvora financiranja i slično. Hrvatsko tržište javnih investicija, posebno onaj segment koji se odnosi na javne građevine koje isporučuju centralna država i lokalna javna tijela, ima brojna negativna iskustva u neefikasnoj isporuci javnih građevina. Iz te loše prakse ističe se nekoliko uzroka: nepostojanje usklađenih razvojnih strategija među javnim tijelima, odbijanje predloženog i poodmaklo pripremljenog projekta, odbijanje zacrtanog modela isporuke investicije u čiju su se pripremu utrošila značajna javna sredstva te nedostatak kompetencija javne uprave u upravljanju

postojećim javnim građevinama. Posljedica ovih uzroka je dugoročan zastoј u isporuci javnih investicija.

Da bi se građani (porezni obveznici) osigurali od navedenih rizika, potrebno je utvrditi jedinstveni te društveno i ekonomski prihvatljiv proces isporuke javnih investicija, jasan i transparentan u svojoj pripremi i primjenjiv u postupku kontrole i nadzora isporuke.

3. SVRHA PRIRUČNIKA

Svrha ovog priručnika je ponuditi metodu procesa pripreme, ocijene modela i isporuke javnih građevina. Tržište javnih investicija kompleksno je i dinamično tržište na kojem se isprepliću politički, socijalni, stručno-tehnički, ekonomski, financijski i drugi interesi. Postići dugoročnu ravnotežu u dinamičkom usklađivanju ovih interesa ključ je za postizanje osnovnog cilja kontinuiteta isporuke javnih građevina i posljedično, povećanja blagostanja svih građana. Ovaj priručnik nudi tržištu javnih investicija sveobuhvatni proces koji bi se, to je sasvim sigurno, trebao kvalitativno unapređivati svojom primjenom i konstruktivnom kritikom tržišta.

4. ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA

Gotovo sve razvijene zemlje identificirale su potrebu sustavnog dugoročnog planiranja potreba za javnim investicijama te derivacije konkretnog projekta iz tog programa ovisno o raznim kriterijima poput političkog i društvenog prioriteta, ekonomske priuštivosti, cijene izvora financiranja u danom trenutku, stanju tržišta investitora, izvoditelja, dobavljača i slično. U nastavku će se prezentirati nekoliko osnovnih informacija o iskustvima razvijenih zemalja u pripremi i provedbi javnih investicija s naglaskom na JPP modele.

Proces pripreme i provedbe javnih investicija u *Velikoj Britaniji* (HM Treasury, 2006) podijeljen je na četiri razine: (1) pripremne radnje; (2) definiranje investicijskog programa; (3) definiranje projekta te (4) javna nabava. U okviru pripremnih radnji razmatraju se općeniti gabariti za investiranje poput definiranja prioriteta u investiranju, identifikacije različitih investicijskih alternativa te se skiciraju karakteristike investicija koje bi mogle biti pogodne za javno-privatno partnerstvo. U okviru prve i druge razine definiraju se investicijski programi. Pod programom se podrazumijeva skup individualnih projekata sličnih ciljeva i karakteristika čijom se provedbom osiguravaju određeni javni ciljevi. U okviru programa identificiraju se i projekti koji bi mogli biti pogodni za isporuku po JPP modelu.

U okviru treće razine pažnja se pridaje konkretnom projektu gdje se definiraju čimbenici koji utječu na stvaranje vrijednosti¹ i primjenjuju kvalitativne i kvantitativne metode za njen izračun. Ukoliko je izračunato da se primjenom JPP-a može osigurati vrijednost za novac, nastavlja se sa četvrtom razinom, razinom javne nabave, a u slučaju da se procijeni nemogućnost postizanja vrijednosti za novac, odustaje se od isporuke po JPP modelu. U pripremi i planiranju u okviru prve i druge razine pripreme programa i projekata posebno se uzimaju u obzir slijedeći kriteriji: a) *izvedivost* – da li postoje

¹ U terminologiji JPP-a vrijednost se iskazuje pojmom "vrijednost za novac" (VfM – Agencija za javno-privatno partnerstvo, 2012a), a označava kvantitativni iskaz razlike koristi između ukupnih životnih (WLC) troškova JPP modela i tradicionalnog modela isporuke javne građevine.

posebni razlozi zbog kojih bi se usluga isporučivala tradicionalnim modelom umjesto JPP modelom. U slučaju JPP modela isporuke, utvrđuje se razina standarda i izlaznih specifikacija te alokacija rizika; b) *poželjnost* – procjenjuju se koristi koje bi se postigle različitim modelima nabave. Procjenjuje se da li bi se veće koristi postigle transferom rizika primjenom JPP modela ili bi se veće koristi postigle primjenom tradicionalnog modela zbog eventualno niže cijene izvora financiranja; c) *provedivost* – procjenjuje se da li postoji interes tržišta, da li postoji potreban stupanj znanja i vještina na strani javnog i privatnog sektora u provedbi programa i projekta, sklonost preuzimanju rizika, ograničenjima kreditora i slično.

Proces isporuke JPP projekata u *Južnoafričkoj Republici* (South Africa National Treasury, 2004) određen je sa nekoliko faza: analiza potreba za javnim građevinama, analiza proračunskih ograničenja, analiza pojedinačnih projekata, analiza investicijskih alternative, analiza vrijednosti za novac i sposobnosti plaćanja, plan nabave, analiza izvedivosti te reviziju analize izvedivosti. Posebno se ističe neraskidiva veza između analize vrijednosti za novac i sposobnosti plaćanja javnih tijela – naručitelja. Odluka o pokretanju postupka nabave, tj. odabira privatnog partnera započinje se ukoliko postoji analitički utemeljena pretpostavka da je JPP opcija bolja (jeftinija) te kada je dokazana sposobnost plaćanja.

U *Irskoj* proces pripreme javnih investicija predstavlja sveobuhvatni postupak isporuke javnih projekata bez obzira na model isporuke (Public Private Partnership - Comphphairtiocht, 2007). Cilj postupka pripreme i isporuke investicije je utvrditi vrijednost za novac za čiji je izračun odgovoran naručitelj – javno tijelo. Postupak pripreme provodi se u četiri faze, tj. takozvane četiri formalna VfM testa koji se međusobno razlikuju po kvaliteti informacija kojima se raspolaže o projektu. I u Irskoj praksi je izračun sposobnosti plaćanja obavezan postupak u okviru ukupnog postupka pripreme javnih projekata. Izračun sposobnosti plaćanja predstavlja procjenu sposobnosti naručitelja u izvršavanju dugoročno preuzetih obveza bez obzira radi li se o najamnini (kod JPP modela) ili o anuitetu (kod tradicionalnog modela).

Proces pripreme javnih investicija u *Kanadi* podijeljen je na dvije razine (Government of Canada, 2011). Prva razina pripreme odnosi se na sustav javnih politika u postupcima upravljanja javnim sredstvima dok se druga razina

pripreme odnosi na sam projekt. Postizanje vrijednosti za novac u Kanadi definirano je dvjema razinama. Prva razina odnosi se na sustav javnih politika u postupcima upravljanja javnim novcem, a druga razina na proces pripreme individualnih projekata.

5. STRATEŠKO PLANIRANJE ISPORUKE JAVNIH INVESTICIJA

Strategija je okvir kojim se određuje smjer kretanja države i društva u cjelini. Ona predstavlja osnovu za taktičko i operativno planiranje. Javne strategije uobičajeno se odnose na poboljšanje kvalitete isporuke određenih javnih usluga (primjerice: javno parkiranje, prijevoz, kultura, liječenje, odgoj i obrazovanje, rekreacija, kažnjavanje lišavanjem slobode, distribucija pitke vode i zbrinjavanje otpadnih voda, navodnjavanje poljoprivrednih površina, sigurnosna zaštita, zaštita od požara, briga o starijim osobama, ulična javna rasvjeta i slično). S obzirom na razinu vlasti, moguće je razlikovati državne strategije i lokalne strategije. Državne strategije uobičajeno podrazumijevaju sektorsku podjelu kao npr. "Nacionalna strategija razvoja zdravstva 2012.-2020.", "Strategija razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2012.-2015.", "Strategija razvoja turizma od 2013.-2020.", "Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije" i "Strategija upravljanja vodama". Lokalne strategije uglavnom se odnose na razvoje jedinica lokalne samouprave, ali također mogu biti i sektorske u lokalnom kontekstu kao npr. "Strategija gospodarskog razvoja grada Slavonskog Broda 2011.-2020.", "Strategija razvoja grada Rijeke za razdoblje 2014.-2020." i "Strategija gospodarskog razvoja grada Bjelovara 2011.-2015." Strategije se donose za određeno razdoblje. Praksa u Republici Hrvatskoj ukazuje na razdoblje strateškog planiranja od nekoliko godina do desetak godina dok za duže razdoblje ne postoje projekcije potreba i željenih razvojnih stanja. Razvojne strategije trebaju omogućiti platformu za dugoročno planiranje uz primjenu novih modela isporuke javne infrastrukture, a u što svakako spada i JPP. Zbog prirode JPP ugovora, planovi bi trebali imati duži horizont, primjerice, od 30-50 godina.

Strategije koje se odnose na razvoj javne infrastrukture putem koje se isporučuju javne usluge uobičajeno se ostvaruju kroz provedbu projekata kojim se ostvaruju strateški ciljevi.

Da bi se mogle isporučivati određene javne usluge (primjerice: javno parkiranje, prijevoz, kultura, liječenje, odgoj i obrazovanje, rekreacija, kažnjavanje lišavanjem slobode, distribucija pitke vode i zbrinjavanje otpadnih voda, navodnjavanje poljoprivrednih površina, sigurnosna zaštita, zaštita od požara, briga o starijim osobama, ulična javna rasvjeta i slično) potrebno je prethodno isporučiti javne građevine posredstvom kojih će se te javne usluge isporučivati (primjerice: javne garaže, ceste, zračne luke, željeznice, muzeji, bolnice, vrtići, škole, sportski i rekreativni centri, zatvori, vodoopskrbni i kanalizacijski sustavi, sustavi za navodnjavanje, vatrogasne i policijske postaje, domovi za starije i nemoćne, sustavi ulične rasvjete i slično). Operativna provedba strategija priređuje se posredstvom programa. Programi artikuliraju skup projekata koji se trebaju provesti u planiranom razdoblju i mogu predlagati modele njihove provedbe, kao npr. "Provedbeni program strategije razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2012. do 2013. godine" i "Okvirni program izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije javnih građevina prema ugovornom obliku javno-privatnog partnerstva (Okvirni program)". Programi bi trebali biti derivirani iz razvojnih strategija, a mogu obuhvaćati projektne potrebe više sektorskih strategija, kao npr. Okvirni program koji obuhvaća sektore obrazovanja, zdravlja, pravosuđa, kulture i dr. pri čemu navedeni opseg projekata predstavlja strateške projektne potrebe pojedinih javnih sektora.

Sasvim je logično da programu javnih građevina prethodi politika isporuke javnih usluga iz razloga što se zacrtanoj dugoročnoj politici isporuke javnih usluga, politika isporuke javnih građevina treba prilagoditi, tj. optimizirati.

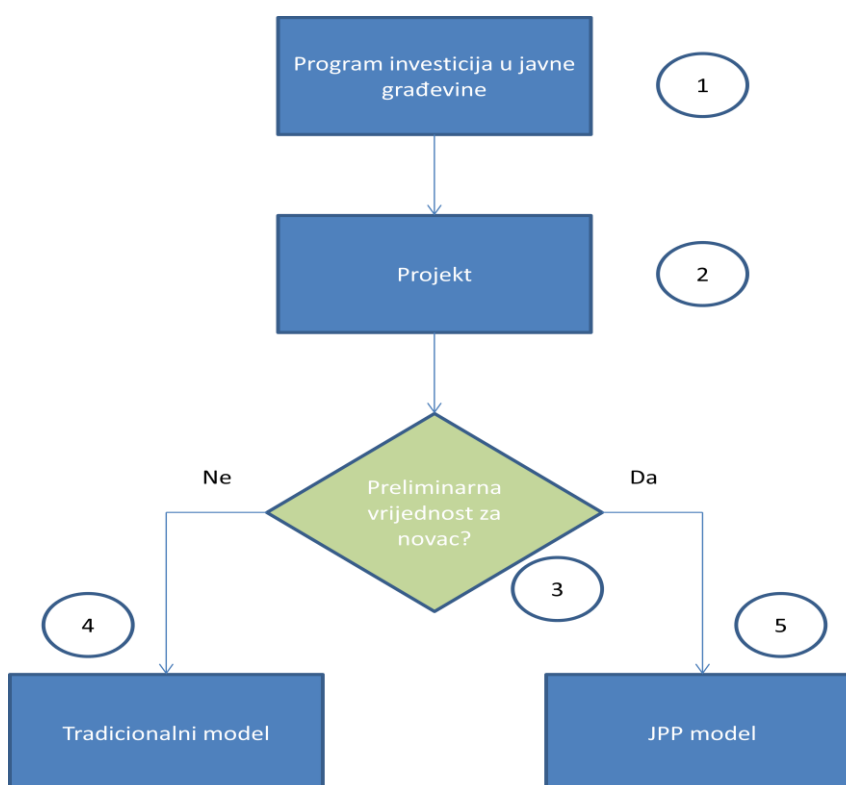
U cilju osiguranja dugoročne stabilnosti i kontinuiteta u provedbi strategija, potrebna je šira politička i društvena podrška. Bez podrške zajednice provedba strateških projekata je izložena političkom riziku. Kako bi se taj rizik smanjio, o strategijama je osobito važno provesti komunikaciju sa zainteresiranom javnošću.

Iz navedenog proizlazi da proces strateškog planiranja javnih investicija počiva na pet točaka opisanih na shemi 1:

1. Izrada programa investicija u javne građevine;

2. Identifikacija konkretnog projekta koji proizlazi iz programa;
3. Izračun preliminarnе vrijednosti za novac te ovisno o rezultatu izračuna;
4. Isporuka po tradicionalnom modelu ili
5. Isporuka građevine po JPP modelu.

Shema 1: Proces strateške razine pripreme i provedbe javnih investicija



Logika koja proizlazi iz sheme 1 nalaže da isporuci stvarnih projekata prethodi određeni program javnih investicija (1), a koji se donosi na temelju politika isporuke javnih usluga tj. proizlazi iz razvojnih strategija. Program investicija u javne građevine trebao bi predstavljati potrebe za javnim građevinama u dugoročnijem razdoblju. Ovisno o gospodarskim i političkim uvjetima u kojima se isporučuju projekti iz programa, kao i o prioritetu isporuke pojedinih javnih usluga, iz programa se deriviraju konkretni projekti (2). U

postupku obrade i pripreme konkretnog projekta potrebno je izračunati tzv. preliminarnu vrijednost za novac (3). Ukoliko se analizom utvrdi postojanje očekivane vrijednosti za novac odlučuje se o modelu isporuke konkretne javne građevine; tradicionalni model (4) ili JPP model (5).

Prve dvije točke predstavljaju tzv. generalnu ili općenitu analizu dok četvrta i peta točka predstavljaju konkretnu ili detaljnu analizu projekta. O njima više u nastavku.

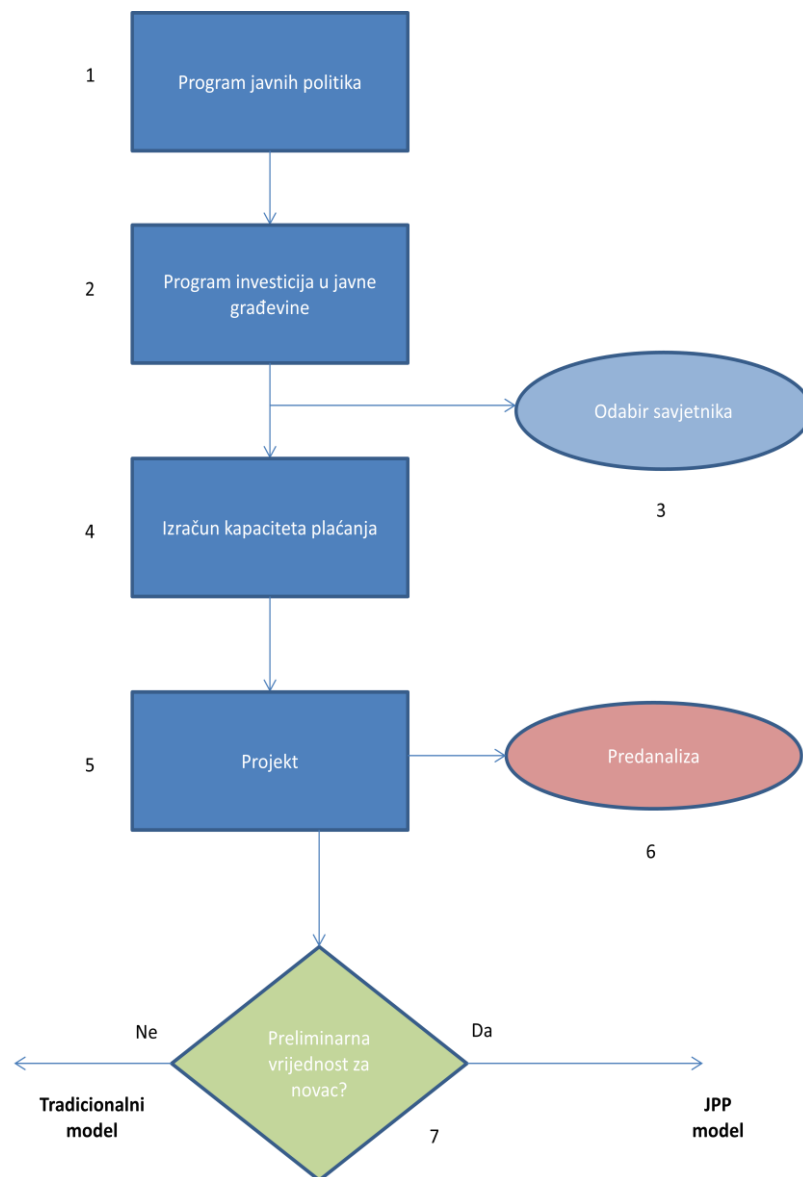
6. PRIPREMA PROGRAMA I PROJEKTA

Nekoliko je bitnih čimbenika uspješne i konzistentne provedbe investicija u javne građevine:

- postojanje programa javnih politika;
- postojanje programa investicija u javne građevine;
- imperativ izračuna sposobnosti ili kapaciteta plaćanja javnog naručitelja;
- derivacija projekta iz programa te
- izračun preliminarne vrijednosti za novac i odlučivanje o modelu isporuke.

Redoslijed navedenih radnji prikazan je na shemi 2:

Shema 2: Proces pripreme projekta

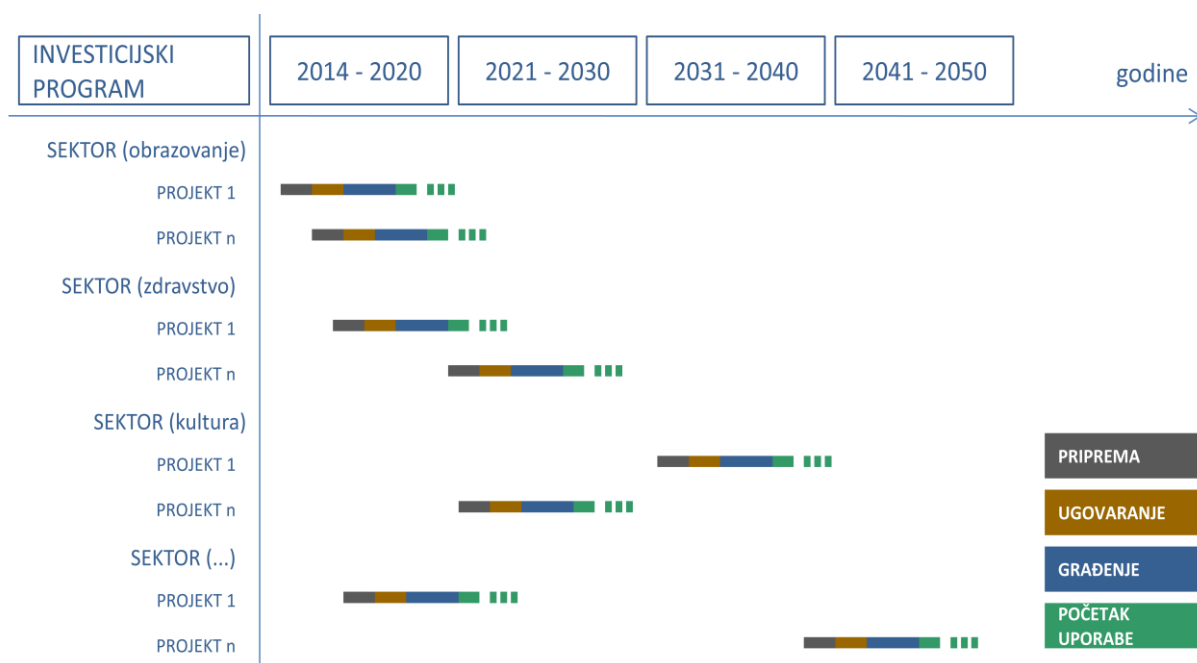


Na temelju programa javnih politika (1), tj. prihvaćene politike isporuke javnih usluga, priređuje se program investicija u javne građevine (2). Ova dva programa imaju dugoročniji karakter. Usklađivanjem ova dva programa tržištu se daje jasna i konzistentna informacija o javnim potrebama i planovima investiranja u javne građevine. Učinak donošenja i javnog objavljivanja ovih dokumenata je smanjenje političkog rizika. Politički rizik javlja se u različitim pojavnim oblicima (Juričić, 2011; AJPP, 2012b) od kojih su, u ovom procesu, najznačajniji oni vezani uz sporadične odluke o investicijama, odbacivanje investicija, odbacivanje modela isporuke, neprihvatanje investicija od strane šire društvene zajednice, odustajanje investitora i kreditora zbog dugotrajne

pripreme i isporuke, odbacivanje projekta zbog promjene vlasti i slično. Postojanje objavljenih usklađenih programa usluga i javnih građevina značajno bi smanjilo politički rizik.

Investicijske programe javnih investicija korisno je prikazivati u obliku gantogramskog plana koji se sastoji od horizontalne vremenske osi (koja obuhvaća razdoblje projekcije strategija od, primjerice, 50 godina) i vertikalne osi (koja obuhvaća popis javnih sektora i projekata koji proizlaze iz strategija). Planirani projekti trebaju se prikazivati u planu s četiri ključne projektne etape (priprema, ugovaranje, građenje i početak uporabe), pomoću kojih se jasno prikazuje status svakog pojedinog projekta u ostvarenju strateških ciljeva.

Shema 3: Investicijski program javnih investicija



Usko vezano uz program javnih građevina i obilježja konkretnog projekta je i obveza izračuna sposobnosti plaćanja javnih tijela – pokretača investicija u javne građevine iz programa (4). Posebno je važno ovaj postupak provesti kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS) (AJPP, 2012c). U okviru analize i procijene sposobnosti plaćanja JLPRS priređuje se projekcija budućeg poslovanja s ciljem utvrđivanja slobodnog novčanog toka kao izvora za plaćanje dugoročno preuzetih obveza po osnovi anuiteta ili najamnine. U postupku izračuna sposobnosti plaćanja potrebno je prikupiti brojne

pretpostavke i parametre kako bi se u najboljoj mjeri utvrdili parametri budućih proračunskih prihoda i rashoda². Ovisno o složenosti procesa i administrativnom kapacitetu javnog(ih)³ tijela, može se angažirati savjetnika (3) s kojim će se zajedno prirediti analiza te nakon interpretacije rezultata donijeti optimalna odluka.

Projekcije daju pregled financijske pozicije JLPRS s naglaskom na analizu financijske sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza. Osnovni je cilj formalizirati pretpostavke o utjecaju političkih odluka (promjene troškova javnih politika, zaduživanje, porezno opterećenje, itd.) na financijsku poziciju JLPRS. Ovdje je moguće primijeniti determinističku (nekoliko različitih scenarija) ili stohastičku analizu uzimajući u obzir pretpostavke povijesne trendove i budućih rizika (Juričić, 2011).

Nakon utvrđivanja kapaciteta preuzimanja dugoročnih obveza potrebno je, ovisno o rezultatima analize sposobnosti plaćanja i prioriteta isporuke javnih građevina, koji je obično istaknut u programu javnih građevina, iz programa derivirati konkretan projekt (5) nad kojim će se provesti pred-analiza izvedivosti (6) odnosno analizirati spremnost projekta za njegovu pripremu i provedbu. Pred-analiza je kvalitativna analiza koja nastoji grubo ocijeniti daljnji smjer pripreme projekta, a treba analizirati sljedeće bitne projektne aspekte:

- Provjeriti i revidirati stratešku integriranost projekta i političku održivost projekta (npr. podršku javnosti, značajnost političkog rizika i sl.),
- Status imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu u zoni obuhvata projekta,
- Status izrađene projektne dokumentacije i ishođene dozvole,
- Određivanje tipa i vrste projekta te utvrđivanje da li za tu vrstu projekta postoje određeni posebni programi financiranja (državne subvencije, EU fondovi i slično),

² Osnovu za takav pristup pruža kompleksna baza pokazatelja i podataka o svim relevantnim ekonomskim, financijskim, fiskalnim te drugim kategorijama bitnim za utvrđivanje fiskalnog kapaciteta te strukture proračuna JLPRS kao najvažnijih čimbenika koji određuju sposobnost plaćanja. Kreiranje takve baze 2012. godine započeo je Centar za lokalni ekonomski razvoj Ekonomskog fakulteta u Rijeci pod nazivom EFRISTAT.

³ U pojedinim se projektima na strani javnog partnera mogu javiti više javnih tijela formirajući tzv. zajednicu javnih naručitelja. Ovakve formacije javljaju se u slučajevima kada se, zbog smanjivanja troškova projekta, više javnih projekata udružuje u jedan veći.

- Procjena okvirne kapitalne vrijednosti projekta kako bi se ustvrdila potreba grupiranja više sličnih projekata u jedan veći zbog iskorištavanja učinka ekonomije razmjera,
- Identificiranje ključnih rizika u projektu te određivanje rizika koji bi mogli biti pogodni za transfer na treće osobe,
- Mogućnost jasnog i jednostavnog identificiranja izlaznih specifikacija,
- Potencijal dodatne komercijalizacije u svrhu ostvarivanje prihoda od trećih osoba,
- Analiza stanja tržišta investitora, izvoditelja radova, *developer*, kreditora, upravitelja građevinama (*engl. facility manager*) te njihove zainteresiranosti za projekt (procjena njihovog potencijala i sposobnosti preuzimanja specifičnih rizika),
- Status raspoloživosti različitih dužničkih izvora financiranja,
- Status iskorištenosti limita zaduživanja i plaćanja JPP naknade te analiza mogućnosti novog zaduživanja i preuzimanja obveza po JPP ugovoru od strane javnog tijela i
- ostale bitne aspekte.

Budući da efikasnost daljnjeg procesa pripreme javnog infrastrukturnog projekta uvelike ovisi o kvaliteti provedbe ove analize, javnim tijelima je korisno angažirati savjetnika u pogledu financijskih, tehničkih i pravnih aspekata javnog projekta.

Nakon provedenih pred-analiza pristupa se izračunu preliminarne vrijednosti za novac i procjeni optimalnog modela isporuke projekta. Dakle, javno tijelo odlučuje hoće li projekt isporučiti na tradicionalan način ili po alternativnom, JPP modelu. Izračun preliminarne vrijednosti za novac može se artikulirati u dokumentu pod nazivom Studija opravdanosti investicijskog projekta.

Strateško planiranje podrazumijeva sve aktivnosti od donošenja inicijalnih razvojnih strategija i investicijskih programa, potvrđene spremnosti pojedinog

javnog projekta za pripremu i provedbu, izračuna preliminarne vrijednosti za novac te odabira modela pripreme i provedbe projekta (tradicionalni ili JPP model). Faza strateškog planiranja završava izradom studije opravdanosti investicijskog projekta i izračunom preliminarne vrijednosti za novac.

7. ODLUČIVANJE O MODELU ISPORUKE

Na temelju odgovora na pitanja postavljena u pred analizi i izračunate preliminarne vrijednosti za novac, provoditelji javnih politika u suradnji sa timom koji priprema projekt, odlučit će o daljnjem nastavku pripreme i isporuke projekta.

Model isporuke javne investicije

Ukoliko se radi o projektu koji je pogodan za isporuku po JPP modelu, potrebno je realno procijeniti razdoblje potrebno za pripremu i ugovaranje projekta, raspoloživost proračunskih izvora za podmirenje JPP obveza tijekom trajanja JPP ugovora, identificirati i kvantificirati rizike koji bi se prenijeli na privatnog partnera, identificirati potencijalne ponuditelje koji imaju kapacitet efikasno upravljati tim rizicima, definirati standarde javnih usluga pomoću koji bi znanje, iskustvo i vještine privatnog partnera značajnije utjecao na inovativna rješenja i konačnu efikasnost cijelog sustava. Ukoliko navedeno nije moguće, ili je presloženo za provedbu, pogodniji će biti tradicionalni model isporuke.

Ukoliko se radi o projektu koji je pogodan za financiranje iz pojedinih subvencioniranih izvora (EU fondovi, državni poticaji, razni fondovi za poticanje ekološki prihvatljivih rješenja i slično) potrebno je realno procijeniti razdoblje potrebno za pripremu, raspoloživost izvora, administrativni kapacitet javnog tijela za pripremu dokumentacije za kandidiranje projekta kod pojedinog izvora te ovisno o zaključcima te procijene donijeti odluku o modelu isporuke. Ukoliko se radi o izvorima koji subvencioniraju troškove investicije u određenom postotku, potrebno je jasno naznačiti izvore financiranja preostalog dijela investicije. Ukoliko su na raspolaganju vlastiti izvori financiranja i ukoliko projekt nije pogodan za JPP, nastavit će se s tradicionalnom isporukom, a ukoliko je projekt pogodan za kombinaciju subvencioniranih izvora i JPP-a, treba razmotriti kapacitet i resurse za isporuku po JPP modelu na način da se

struktura ukupne obveze kombinira sa subvencioniranim izvorom (fond) i proračunom naručitelja.

Ekonomija razmjera i grupiranje projekata

Kada se radi o projektima manje kapitalne vrijednosti dobro je razmotriti mogućnost grupiranja više sličnih projekata na jednom području ili više sličnih projekata na širem području uključivanjem više javnih tijela – naručitelja formirajući grupu projekata. Na ovaj način se koristi ekonomija razmjera posljedica koje su manji jedinični troškovi investicije. U ovom procesu potrebno je usuglašavanje stavova i interesa više različitih javnih naručitelja. Ukoliko se radi o relativno složenoj grupi projekata, veća vrijednost investicije privući će investitore većeg tehničkog, financijskog i logističkog kapaciteta što će svakako povećati ukupnu efikasnost isporuke javnih građevina. Ta efikasnost može se podijeliti unutar zajednice javnih naručitelja. Nadalje, ukoliko je moguće jednostavno identificirati rizike koji bi se prenijeli na privatnog partnera i ukoliko bi se identificirao privatni partner koji efikasno upravlja tim rizicima, pogodan će biti JPP model. Ukoliko standarde javnih usluga i rizike nije moguće jednostavno definirati, ili postoje pretpostavke da se transferom rizika ne bi postigao optimum, JPP neće biti pogodan model isporuke.

Potencijal komercijalizacije

Svakako je u ovoj fazi pripreme projekta potrebno identificirati potencijal komercijalizacije javne građevine iz razloga što viši stupanj komercijalizacije smanjuje ukupna plaćanja iz proračuna javnog naručitelja. Ovdje se pod pojmom dodatne komercijalizacije podrazumijeva korištenje građevine u vremenu izvan razdoblja ugovorenog za isporuku osnovnih javnih usluga. Primjerice, korisno je razmotriti da li je moguće prostorije osnovne ili srednje škole, u večernjim satima nakon isporučenih svih ugovorenih usluga obrazovanja, komercijalno iskoristiti za različite oblike večernjih škola, obrazovanja starijih osoba, raznih komercijalnih tečajeva, korištenje sportske dvorane za zakup individualnih termina i slično. Ovdje je važno procijeniti da li bi učinak komercijalizacije bio veći ukoliko bi komercijalizacijom upravljalo javno tijelo ili privatni partner.

Potencijal tržišta

U ovoj fazi pripreme projekta od osobitog je značaja realno procijeniti stanje tržišta jer se tom procjenom ujedno procjenjuju pretpostavke projekcije budućeg poslovanja projekta. Prije svega, važno je utvrditi da li postoji više investitora zainteresiranih za ulaganje, njihove vještine i znanje u upravljanju specifičnim rizicima projekta. Veći broj investitora rezultirat će većim učinkom konkurencije. Nadalje, važno je procijeniti moguću cijenu izvora financiranja (ukoliko se zaduži javno tijelo – tradicionalni model, i ukoliko se zaduži privatni partner – JPP), prikupiti informacije o ročnosti izvora financiranja projekta i valuti ugovaranja. Za efikasnije informiranje o ovim parametrima dobro je organizirati tzv. "otvoreni dan" na kojem se zainteresiranim investitorima i kreditorima priredi prezentacija projekta kao i ciljevi koji se žele postići projektom. Pitanja koja tom prilikom postave mogu biti od velikog značaja za tijek daljnje pripreme projekta kao i za odluku o modelu isporuke.

Sposobnost preuzimanja dugoročnih obveza

Naravno, svaka investicija u javnu građevinu podrazumijeva preuzimanje dugoročnih obveza bez obzira radi li se o anuitetu (kod tradicionalnog modela) ili o naknadi za korištenje (kod JPP modela). Zato je u ovoj fazi posebno važno utvrditi one osnovne, zakonske pretpostavke vezane uz sposobnost preuzimanja dugoročnih obveza. Preuzimanje dugoročnih obveza u Republici Hrvatskoj regulirano je zakonom (Zakon o proračunu). Pritom je važno utvrditi koji je kapacitet preuzimanja obveza i u kojoj mjeri već iskorišten. Naravno, za efikasno upravljanje dugoročnim obvezama nije dovoljno osloniti se samo za zakonski dužnički kapacitet već izračunati onaj ekonomski i stvarni kapacitet preuzimanja dugoročnih obveza, tj. dugoročnu sposobnost plaćanja (AJPP, 2012c). Ovisno o tom rezultatu moguće je usmjeriti pozornost na odabir modela isporuke.

8. VEZA STRATEŠKOG PLANIRANJA I JPP-a

Budući da je javno-privatno partnerstvo već uvelike prisutno kao napredan i poželjan model isporuke javnih investicija na najrazvijenijim tržištima u svijetu, javno-privatno partnerstvo, također, u Republici Hrvatskoj zauzima sve veći značaj kao poželjan model isporuke javnih investicija. Strateški značaj primjene javno-privatnog partnerstva u isporuci javnih građevina na gospodarstvo očituje se u sljedećem:

- JPP projekti uglavnom su javni projekti značajnih vrijednosti kapitalnih troškova i predstavljaju značajnu investicijsku polugu;
- Omogućuje povećanje kvalitete javnih usluge uz ostvarenje dugoročnih ušteda;
- Može omogućiti pokretanje kapitalnih javnih investicija bez kreditnog zaduženja države;
- Omogućuje mobilizaciju značajnih sredstava privatnog sektora u razdoblju građenja koji ulazi u gospodarske tokove države, a što doprinosi smanjenju nelikvidnosti, aktiviranju građevinskog sektora te mobilizaciji malih i srednjih poduzeća;
- Omogućuje razvoj kapaciteta i "know-how" javnog sektora za pripremu i provedbu složenih investicijskih projekata kao i razvoj "know-how-a" privatnog sektora u funkciji podizanja konkurentnost istoga;
- Nakon 30-ak godina sve građevine s visokim zadržanim standardom kvalitete vraćaju se u vlasništvo javnom sektoru bez naknade, a što znači da država nakon 30-ak godina dobiva značajne resurse na raspolaganje te
- Uspješna primjena JPP-a može predstavljati ogledalo investicijske klime u Republici Hrvatskoj i može značajno utjecati na investicijski bonitet Republike Hrvatske i dr.

Problem integracije JPP modela u strateške okvire ponajviše se očituje u trajanju JPP projekata koji obuhvaćaju objedinjene aktivnosti projektiranja, financiranja, izgradnje, uporabe i održavanja građevine i traju 30-ak godina, dok se razvojne strategije, u praksi, referiraju na znatno kraće razdoblje. Kako bi primjena JPP modela za isporuku javnih investicija bila uspješna, važno je usvojiti koncept određivanja dugoročnih strateških odrednica u izradi razvojnih javnih strategija tj. uskladiti trajanje razvojnih strategija s odrednicama JPP koncepta. Na shemi 4 je dana usporedba stanja sadašnjeg razdoblja razvojnih strategija i preporučenog razdoblja razvojnih strategija usklađenih s razdobljem ugovaranja JPP projekata:

Shema 4: Usporedba sadašnjeg i preporučenog vremenskog perioda razvojnih strategija u RH



Dodatni problem integracije JPP modela u strateške okvire odnosi se na proračunske projekcije. Javni proračuni s detaljnom strukturom razdjela donose se za slijedeću proračunsku godinu u odnosu na tekuću proračunsku godinu dok se proračunske projekcije donose za plansko razdoblje od tri godine. U praksi je često naglašen značaj integracije JPP projekata u strateške proračunske okvire od strane javnih tijela koja su nadležna za analizu fiskalnog učinka u ugovornom razdoblju plaćanja JPP naknade. Pitanje proračunskog planiranja bilo bi društveno korisno kada bi se horizont fiskalnog planiranja produžio na razdoblje životnog ciklusa javne građevine odnosno na razdoblje trajanja JPP ugovora.

9. PRIMJER IZRADE STRATEŠKOG PLANA

I. STRATEŠKE POTREBE JAVNOG TIJELA

Grad "A" ima uspostavljenu dugoročnu razvojnu strategiju koja obuhvaća razdoblje od 2014. - 2050. godine. Iz razvojne strategije derivirano je 10 razvojnih projekata koji se trebaju realizirati u sljedećih 5 godina, a pod realizacijom se podrazumijeva stavljanje građevina u uporabu. Navedeni projekti čine investicijski program:

OZNAKA PROJEKTA	TIP PROJEKTA
Projekt 1	Škola
Projekt 2	Škola
Projekt 3	Škola
Projekt 4	Škola
Projekt 5	Bolnica
Projekt 6	Muzej
Projekt 7	Širokopojasni internet
Projekt 8	Odlagalište otpada
Projekt 9	Upravna zgrada
Projekt 10	Upravna zgrada

II. INTEGRIRANOST U STRATEGIJE VIŠEG REDA

Kod primjera škola, JLP(R)S naručuje i plaća izradu projektne dokumentacije i snose dio troškova uporabe i održavanja, dok MZOS predstavlja centralnu državu i plaća kapitalne investicije i snosi dio troškova uporabe. Troškovi uporabe podrazumijevaju plaće nastavnicima i ostalim zaposlenicima, režije, čišćenje, sigurnost, javni prijevoz učenika do škole, kuhanje toplih obroka itd. Iz navedenog razloga, predloženi projekti trebaju biti integrirani u sve strategije od lokalnog do državnog nivoa. Potrebni projekti grada "A" integrirani su u strategije višeg reda na sljedeći način:

OZNAKA PROJEKTA	TIP PROJEKTA	USKLAĐENOST PROJEKTA S STRATEGIJAMA VIŠEG REDA
Projekt 1	škola	Škola je obuhvaćena strategijom razvoja obrazovanja
Projekt 2	škola	Škola je obuhvaćena strategijom razvoja obrazovanja
Projekt 3	škola	Škola je obuhvaćena strategijom razvoja obrazovanja
Projekt 4	škola	Škola nije obuhvaćena strategijom razvoja obrazovanja
Projekt 5	bolnica	Bolnica je obuhvaćena strategijom razvoja zdravstva
Projekt 6	muzej	Muzej je obuhvaćen strategijom razvoja kulture
Projekt 7	širokopojasni internet	Projekt je obuhvaćen strategijom razvoja telekomunikacijske povezanosti
Projekt 8	odlagalište otpada	Odlagalište otpada je obuhvaćeno strategijom razvoja odlagališta
Projekt 9	upravna zgrada	Zgrada je obuhvaćena strategijom razvoja javne uprave
Projekt 10	upravna zgrada	Zgrada nije obuhvaćena strategijom razvoja javne uprave I nema podršku javnosti

Projekti koji su obuhvaćeni strategijama višeg reda nastavljaju se realizirati, a projekti koji nisu obuhvaćeni ovim strategijama obustavljaju se. Projekte koji nisu integrirani u sve nivoe razvojnih strategija, treba prvo uključiti u razvojne strategije te onda nastaviti s njihovom realizacijom. Za navedene projekte grad "A" će nastojati u procesu komunikacije s javnošću nastojati dobiti podršku u provedbi navedenih projekata, a sve kako bi se minimizirale pojedine komponente političkog rizika.

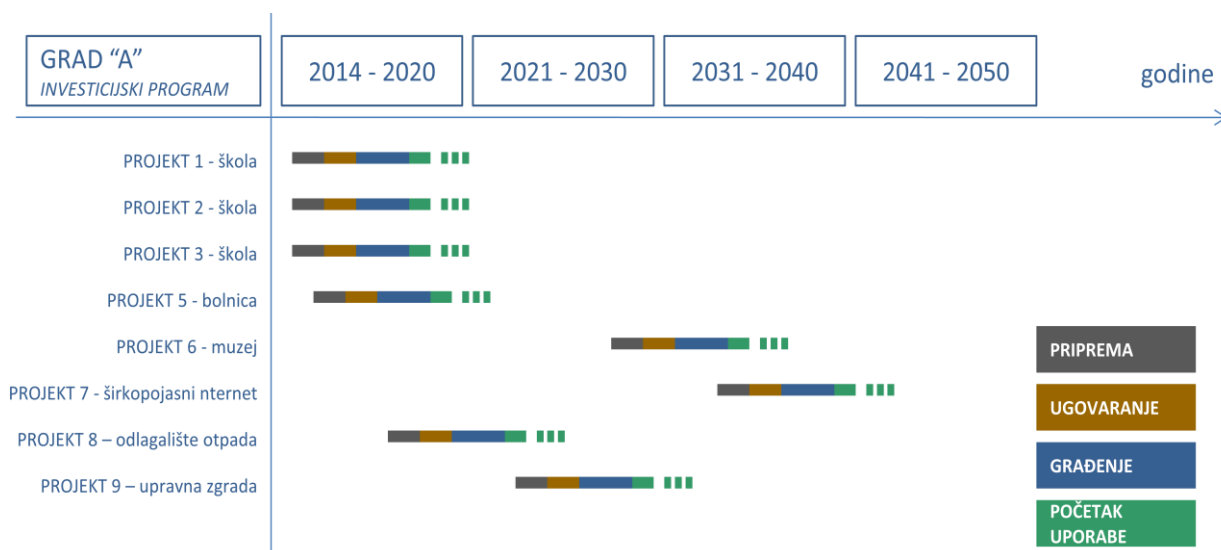
III. DERIVIRANJE INVESTICIJSKOG PROGRAMA JAVNOG TIJELA

Investicijski program grada "A" predstavljaju projekti koji su strateški opravdani i imaju podršku javnosti te se nastavljaju realizirati.

OZNAKA PROJEKTA	TIP PROJEKTA	STRATEŠKA INTEGRIRANOST PROJEKTA
Projekt 1	škola	škola obuhvaćena strategijom razvoja obrazovanja
Projekt 2	škola	škola obuhvaćena strategijom razvoja obrazovanja
Projekt 3	škola	škola obuhvaćena strategijom razvoja obrazovanja
Projekt 5	bolnica	bolnica obuhvaćena strategijom razvoja zdravstva
Projekt 6	muzej	muzej obuhvaćen strategijom razvoja kulture
Projekt 7	širokopojasni internet	projekt obuhvaćen strategijom razvoja telekomunikacijske povezanosti
Projekt 8	odlagalište otpada	odlagalište otpada obuhvaćeno strategijom razvoja odlagališta
Projekt 9	upravna zgrada	zgrada obuhvaćena strategijom razvoja javne uprave

Planirani projekti također se prikazuju u odgovarajućem vremenskom planu.

Shema 5: Vremenski plan za projekte iz primjera



IV. ANALIZA SPREMNOSTI JAVNIH PROJEKATA

Provodi se analiza spremnosti svakog pojedinog projekta za pripremu i provedbu.

Projekt 1 - škola: PROJEKTNI ASPKETI	STATUS PROJEKTNIH ASPEKATA
Imovinsko -pravni odnosi	RJEŠENO
Izrađena projektna dokumentacija	glavni projekt
Ishođene dozvole	građevinska dozvola
Tip zahvata	izgradnja
Procijenjena kapitalna vrijednost	25 milijuna kn
Mogućnost subvencioniranja	NE

Projekt 2 - škola: PROJEKTNII ASPKETI	STATUS PROJEKTNIIH ASPEKATA
Imovinsko -pravni odnosi	RJEŠENO
Izrađena projektna dokumentacija	idejni projekt
Ishođene dozvole	lokacijska dozvola
Tip zahvata	Dogradnja
Procijenjena kapitalna vrijednost	15 milijuna kn
Mogućnost subvencioniranja	NE

Projekt 3 - škola: PROJEKTNII ASPKETI	STATUS PROJEKTNIIH ASPEKATA
Imovinsko -pravni odnosi	RJEŠENO
Izrađena projektna dokumentacija	glavni projekt
Ishođene dozvole	građevinska dozvola
Tip zahvata	Izgradnja
Procijenjena kapitalna vrijednost	65 milijuna kn
Mogućnost subvencioniranja	NE

Projekt 5 - bolnica: PROJEKTNII ASPKETI	STATUS PROJEKTNIIH ASPEKATA
Imovinsko -pravni odnosi	RJEŠENO
Izrađena projektna dokumentacija	glavni projekt
Ishođene dozvole	građevinska dozvola
Tip zahvata	Izgradnja
Procijenjena kapitalna vrijednost	150 milijuna kn
Mogućnost subvencioniranja	NE

Projekt 6 - muzej: PROJEKTNII ASPKETI	STATUS PROJEKTNIIH ASPEKATA
Imovinsko -pravni odnosi	neriješeno, nemogućnost otkupa privatnog vlasništva
Izrađena projektna dokumentacija	idejni projekt
Ishođene dozvole	NEMA
Tip zahvata	Izgradnja
Procijenjena kapitalna vrijednost	15 milijuna kn
Mogućnost subvencioniranja	NE

Projekt 7 - širokopojasni internet: PROJEKTNII ASPKETI	STATUS PROJEKTNIIH ASPEKATA
Imovinsko -pravni odnosi	RJEŠENO
Izrađena projektna dokumentacija	projektni zadatak
Ishođene dozvole	NEMA
Tip zahvata	Izgradnja
Procijenjena kapitalna vrijednost	30 milijuna kn
Mogućnost subvencioniranja	DA

Projekt 8 - odlagalište otpada: PROJEKTNII ASPKETI	STATUS PROJEKTNIIH ASPEKATA
Imovinsko -pravni odnosi	RJEŠENO
Izrađena projektna dokumentacija	projektni zadatak
Ishođene dozvole	NEMA
Tip zahvata	Izgradnja
Procijenjena kapitalna vrijednost	500 milijuna kn
Mogućnost subvencioniranja	DA
Grad "A" nema mogućnost preuzimanja kreditnog zaduženja za predmetni projekt niti preuzimanja obveza po načelno procijenjenoj JPP naknadi bez subvencije	

Projekt 9 - upravna zgrada: PROJEKTNII ASPKETI	STATUS PROJEKTNIIH ASPEKATA
Imovinsko -pravni odnosi	RJEŠENO
Izrađena projektna dokumentacija	glavni projekt
Ishođene dozvole	građevinska dozvola
Tip zahvata	rekonstrukcija
Procijenjena kapitalna vrijednost	5 milijuna kn
Mogućnost subvencioniranja	NE

Zaključna ocjena svakog projekta je sljedeća:

- Projekti škola su spremni za daljnju provedbu te se preporučuje grupiranje škola u jedan projekta zbog učinka ekonomike obujma.
- Projekt bolnice je spreman za daljnju provedbu.
- Projekt muzeja nije spreman za daljnju provedbu jer nema mogućnosti otkupa privatnog vlasništva.

- Projekt širokopojasnog interneta je spreman.
- Projekt odlagališta otpada spreman je za daljnju provedbu uz osiguranje subvencija.
- Projekt upravne zgrade je spreman za daljnju provedbu.

V. IZRAČUN PRELIMINARNE VRIJEDNOSTI ZA NOVAC

OZNAKA I TIP PROJEKTA	CAPEX (mil kn)	OSTVARENJE VRIJEDNOSTI ZA NOVAC	NAPOMENA
Projekt 1 - škola	25	samostalno VzN nije ostvaren u korist JPP-a	Grupirani projekt - VzN ostvaren u korist JPP-a
Projekt 2 - škola	15	samostalno VzN nije ostvaren u korist JPP-a	
Projekt 3 - škola	65	samostalno VzN nije ostvaren u korist JPP-a	
Projekt 5 - bolnica	150	Vzn ostvaren u korist JPP-a	
Projekt 7 - širokopojasni internet	30	Vzn nije ostvaren u korist JPP-a	
Projekt 8 - odlagalište otpada	500	Vzn ostvaren u korist JPP-a	
Projekt 9 - upravna zgrada	5	Vzn nije ostvaren u korist JPP-a	

Kod grupiranja pojedinih projekata vodi se računa o sektorima tj. da se projekti grupiraju unutar istih sektora i o geografskoj lokaciji projekata.

Odabrani model isporuke projekata su slijedeći:

– TRADICIONALNI MODEL

OZNAKA I TIP PROJEKTA	CAPEX (mil kn)	POČETAK PRIPREME PROJEKTA
Projekt 7 - širokopojasni internet, subvencija EU fondovi	30	Kod TRADICIONALNOG modela provedbe projekta potrebno je započeti proces projektiranja, financiranja i ugovaranja izvođenja radova.
Projekt 9 - upravna zgrada	5	

– MODEL JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

OZNAKA I TIP PROJEKTA	CAPEX (mil kn)	POČETAK PRIPREME PROJEKTA
JPP Projekt A - Grupirani projekt 3 škole	105	Za JPP projekte treba dodatno odrediti opseg usluga, režim uporabe, komercijalizaciju i sl.
JPP Projekt B - bolnica	150	
JPP Projekt C - odlagalište otpada, subvencija EU fondovi	500	

Ovim odabirom završava proces strateškog planiranja te započinje proces pripreme i provedbe projekata neovisno da li se radi o tradicionalnom ili JPP modelu.

VI. PRIPREMA PROJEKATA

TRADICIONALNI NAČIN KARAKTERISTIKE PRIPREME PROJEKTA		JAVNO-PRVIATNO PARTNERSTVO (JPP) KARAKTERISTIKE PRIPREME PROJEKTA		
Širokopojasni internet	Upravna zgrada	Grupirane 3 škole	Bolnica	Odlagalište otpada
EU FONDOVI	-	-	-	EU FONDOVI
30 mil kn	5 mil kn	105 mil kn	150 mil kn	500 mil kn
Kreditno zaduženje za izgradnju		NEMA ZADUŽENJA DUGOROČNA OBVEZA PO JPP UOVORU		
brza "ad-hoc" priprema za ugovaranje		kompleksna priprema prijedloga projekta		
posebno ugovaranje projektiranja		objedinjeno ugovaranje projektiranja, financiranja, izgradnje i održavanja		
posebno ugovaranje građenja				
posebno ugovaranje radova održavanja				

VII. PROVEDBA PROJEKATA

TRADICIONALNI NAČIN KARAKTERISTIKE PRIPREME PROJEKTA		JAVNO-PRVIATNO PARTNERSTVO (JPP) KARAKTERISTIKE PRIPREME PROJEKTA		
Širokopojasni internet	Upravna zgrada	Grupirane 3 škole	Bolnica	Odlagalište otpada
Rizike izgradnje snosi javno tijelo		Rizike izgradnje snosi privatni partner		
Značajan rizik od kašnjenja početka uporabe u odnosu na ugovoreni rok		Minimalan rizik od kašnjenja početka uporabe u odnosu na ugovoreni rok		
Rizik nekvalitetne gradnje snosi javno tijelo		Rizik nekvalitetne gradnje snosi privatni partner		
Obveza vraćanja anuiteta bez obzira na standard usluge		Plaćanje JPP naknade samo ako je isporučen ugovoreni standard usluge		

10. USPOREDBA TRADICIONALNE NABAVE I JPP MODELA

Aspekt	Tradicionalna nabava	JPP model
STATUS JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA		
uloga javnog sektora u projektu	INVESTITOR I VLASNIK	KUPAC USLUGE
uloga privatnog sektora u projektu	PROJEKTANT, IZVOĐAČ RADOVA I sl.	INVESTITOR I PRIVREMENI VLASNIK
određivanje projektnih zahtjeva	javni sektor određuje ulazne specifikacije i provodi projektiranje	javni sektor određuje izlazne specifikacije standarda usluga
STATUS PROJEKTNIH FUNKCIJA		
projektiranje	zasebno zadržano u javnom sektoru	
financiranje	zasebno zadržano u javnom sektoru	
građenje	zasebno zadržano u javnom sektoru	objedinjeno i prebačeno na privatnog partnera
uporaba	zasebno zadržano u javnom sektoru	
održavanje	zasebno zadržano u javnom sektoru	
STATUS JAVNE NABAVE		
projektiranje	zasebna nabava	
financiranje	zasebna nabava	
građenje	zasebna nabava	objedinjena nabava cjelokupnog paketa
uporaba	zasebna nabava	
održavanje	zasebna nabava	
STATUS RIZIKA		
Rizik građenja	zadržan u javnom sektoru	prebačen na privatnog partnera
Rizik financiranja	zadržan u javnom sektoru	prebačen na privatnog partnera
Rizik raspoloživosti	zadržan u javnom sektoru	prebačen na privatnog partnera
STATUS TROŠKOVA ZA JAVNI SEKTOR		
projektiranje	prisutni	NEMA TROŠKOVA
građenje	prisutni	NEMA TROŠKOVA
uporaba	prisutni	JPP naknada uvjetovana raspoloživosti prostora
održavanje	prisutni	

Određivanje projektnih zahtjeva:

U tradicionalnom modelu javno tijelo određuje tehničke specifikacije građevine i direktno je uključeno u proces projektiranja i građenja putem investitorske uloge. Po preuzimanju izgrađene građevine nastavlja upravljati stečenom imovinom u ulozi vlasnika, odnosno gospodariti građevinom, pri čemu preuzima sve rizike ne kvalitete iz etape projektiranja i građenja. U JPP modelu javno tijelo preuzima ulogu naručitelja usluge te definira opseg i standarde usluga koje privatni partner treba dostaviti. Opsege i standarde usluga naručitelj definira u obliku specifikacija izlaznih zahtjeva (Kušljić i dr., 2009.). Privatni partner preuzima investitorsku i vlasničku ulogu u projektu te tijekom uporabe građevine dostavlja tražene usluge raspoloživosti prostora građevine naručitelju.

Status projektnih funkcija:

U tradicionalnoj nabavi projektne aktivnosti realiziraju se odvojeno. Zasebna realizacija aktivnosti projektiranja i izgradnje može uzrokovati problem tehničke izvodivosti projektnog rješenja i dovesti do revizije projektnog rješenja te mnogih izmjena u odnosu na usvojeno projektno rješenje. Navedeno uzrokuje smanjenje kvalitete izvedbe, povećanje troškova i vremensko prekoračenje roka izgradnje građevine. Javno tijelo ima investitorsku ulogu tijekom pripreme i provedbe projekta te izgradnju financira putem poreza ili kredita, a nakon izgradnje preuzima ulogu vlasnika i održava svoju infrastrukturu. Privatni sektor odgovoran je samo za vrijeme gradnje, do završetka radova, dok javni sektor preuzima rizik mogućih prekoračenja proračuna projekta što može biti posljedica problema i kašnjenja tijekom faze gradnje, a nakon proteka vremena nije sigurno da će projekt dobro funkcionirati i biti kvalitetan. U JPP modelu projektne funkcije promatraju se kao cjelina, a projektiranje, građenje i održavanje sagledava se zajednički kako bi se našao najbolji način dostave tražene usluge tijekom ugovornog perioda. Privatni sektor odgovoran je za početno financiranje projekta, njegovo projektiranje, izgradnju i održavanje te isporuku usluga raspoloživosti prostora tijekom cijelog vremena trajanja ugovora. Javni sektor postaje kupac usluge, dok privatni sektor preuzima investitorsku i privremenu vlasničku ulogu. Javni partner plaća naknadu privatnom partneru za isporuku standarda usluga

raspoloživosti prostora, a naknada se počinje plaćati tek kada je projekt stavljen u funkciju i izravno je povezana s razinom pružanja ponuđenih usluga. Privatni partner mora održavati građevinu prema određenim standardima kvalitete i to do posljednjeg dana važenja ugovora kako bi isporučio traženi standard usluge i ostvario pravo na naplatu naknade.

Status javne nabave:

Kod tradicionalnog načina javno tijelo raspisuje zasebne natječaje za projektiranje, financiranje i građenje. Poluga konkurentskog interesa koristi se samo za troškove građenja. Nakon što se građevina izgradi, u fazi uporabe i održavanja javno tijelo uobičajeno provodi *ad-hoc* pristup održavanja, tj. kada se štetni događaj dogodi raspisuju se natječaji za izvođače koji će izvršiti radove vezane za popravke građevine. Kod JPP modela javno tijelo raspisuje jedinstveni natječaj za sve projektne funkcije i poluga konkurentskog interesa koristi se za ukupne životne troškove.

Status rizika:

Kod tradicionalnog načina javno tijelo preuzima sve rizike projekta. Ukoliko dođe do materijalizacije pojedinog rizika, javno tijelo snosi troškove tog rizika, npr. prekoračenje troškova izgradnje u potpunosti snosi javno tijelo. Kod JPP modela javno tijelo prenosi na privatnog partnera one rizike kojima efikasnije upravlja privatni sektor, a zadržava rizike s kojima samo efikasno upravlja. Da bi se projekt klasificirao kao projekt javno-privatnog partnerstva, privatni sektor mora preuzeti rizike građenja, financiranja i raspoloživosti.

Status troškova:

Bitna razlika između tradicionalnog načina nabave i JPP modela nabave građevine za naručitelja nalazi se u strukturi i alokaciji troškova. Dosadašnja praksa pokazala je da uštedu od 10-ak% u korist JPP modela u odnosu na tradicionalnu nabavu građevine uz sagledavanje svih troškova koji nastupaju tijekom životnog vijeka građevine. Kod tradicionalnog načina troškovi za javno tijelo pojavljuju se od najranijih etapa realizacije projekta pa sve do završetka

uporabe (kapitalni i operativni troškovi) pri čemu su česta prekoračenja u vremenu izgradnje građevine i svim troškovnim kategorijama s upitnim standardom kvalitete uporabe građevine. Veliki troškovni izdaci nastupaju odmah tijekom izgradnje i zahtijevaju kreditno zaduženje javnog tijela, a plaćanje iz proračuna započinje već postupkom nabave projektiranja. Kasnije u fazi uporabe i održavanja građevne javno tijelo također plaća iz proračuna sve troškove održavanja, uporabe, financiranja (anuiteti) i materijalizirane rizike. Kod JPP modela troškovi za javno tijelo pojavljuju se samo u etapi uporabe u obliku jedinstvene naknade (najamnine) koja ovisi o isporučenim ugovorenim uslugama od strane privatnog partnera. Troškovi za javno tijelo nastupaju tek kada je građevina izgrađena i kad počne pružanje usluge te se javno tijelo se ne zadužuje se za plaćanje kapitalnih troškova.

11. ISPORUKA JAVNE GRAĐEVINE PO TRADICIONALNOM MODELU

Tradicionalni model pripreme i provedbe javnih infrastrukturnih projekta u Republici Hrvatskoj uvelike je prisutan u praksi. Može se reći da je u odnosu na preuzete rizike, osnovno obilježje tradicionalnog (proračunskog) modela je da javno tijelo poprima ulogu investitora i vlasnika javne građevine te preuzima sve rizike projekta u ukupnom životnom vijeku. Svaki projekt izlaže njegovog vlasnika brojnim rizicima od kojih su najvažniji: rizik budžeta izgradnje, rizik prekoračenja roka izgradnje, rizici povezani sa izvorima financiranja, rizik održavanja i zamjene istrošenih materijala i slično. Kod tradicionalnog modela javno tijelo naručuje inženjerske usluge vezane uz isporuku javne građevine (projektiranje i nadzor) i radove (izgradnja građevine). Također, javno tijelo treba osigurati i izvore financiranja troškova gradnje (najčešće zaduživanjem). Javno tijelo u ulozi vlasnika građevine, preuzima i obvezu održavanja u ukupnom životnom vijeku građevine. S druge strane privatni sektor preuzima obveze za pojedinačne funkcije u projektu (npr. projektant, stručni nadzor, izvođač i sl.) te se u projekt uključuje samo u kontekstu isporuke pojedinih funkcija projekta.

Tradicionalni model ima nekoliko prednosti u odnosu na kompleksnije modele isporuke, i to u okviru angažmana javnog i privatnog sektora:

- Budući da je tradicionalni model nabave građevina uobičajen u praksi, administracija u javnom sektoru upoznata je sa procedurama provedbe postupka nabave. Ukoliko administracija ne raspolaže s ekspertnim znanjem za provedbu kompleksnijih modela nabave građevina, primjena tradicionalnog modela percipira se prihvatljivim.
- Privatni sektor u Republici Hrvatskoj također ima više iskustva s angažmanom u tradicionalnom modelom isporuke građevina, pa primjena ovog modela može značajnije potaknuti interes lokalnih ponuditelja.

Tradicionalni model nabave građevina ima i nedostatke:

- U tradicionalnoj nabavi aktivnosti projektiranja, financiranja, izgradnje, održavanja i uporabe građevine provode se zasebno. Zasebna nabava projektnog rješenja može uzrokovati problem tehničke izvodivosti projektnog rješenja i dovesti do revizije projektnog rješenja. Također, moguće su i izmjene u odnosu na usvojeno projektno rješenje te materijalizacija rizika prekoračenja budžeta i vremena izgradnje. U tradicionalnom modelu nije česta optimalizaciju troškova održavanja i uporabe građevine.
- Javni sektor posjeduje i samostalno održava infrastrukturu, dok izgradnju financira iz tekućeg proračuna ili zaduživanjem. Izvoditelju radova prestaje odgovornost nakon predaje građevine i početka razdoblja uporabe. U ovom slučaju javni naručitelj radova preuzima rizik mogućih prekoračenja budžeta projekta što može biti posljedica problema i kašnjenja tijekom faze gradnje, a nakon protoka vremena nije sigurno da će se postići zadovoljavajuća kvaliteta projekta. Nakon što se završi izgradnja građevine, izvođač radova napušta projekt i svi povećani troškovi održavanja uzrokovani smanjenom kvalitetom zbog primjene kriterija najniže cijene kod odabira izvođača radova padaju na teret javnog tijela. Može se reći da javni sektor plaća sve nedostatke u dugom periodu uporabe građevine.

Priprema projekata po tradicionalnom modelu

Priprema projekta po tradicionalnom modelu započinje preuzimanjem investitorske uloge od strane javnog tijela koje pokreće projekt, a aktivnosti pripreme uglavnom se odnose na definiranje potreba i želja javnog tijela u projektnoj dokumentaciji i osiguranjem dostatnih izvora financiranja za izgradnju građevine.

Priprema podrazumijeva sljedeće aktivnosti:

- nabava usluge projektiranja;
- nabava tuđih izvora financiranja;
- nabava usluge stručnog nadzora;
- odabir izvođača radova;
- odabir dobavljača opreme.

Priprema projekta po tradicionalnom modelu završava ostvarenjem preduvjeta za početak građenja.

Provedba projekata po tradicionalnom modelu

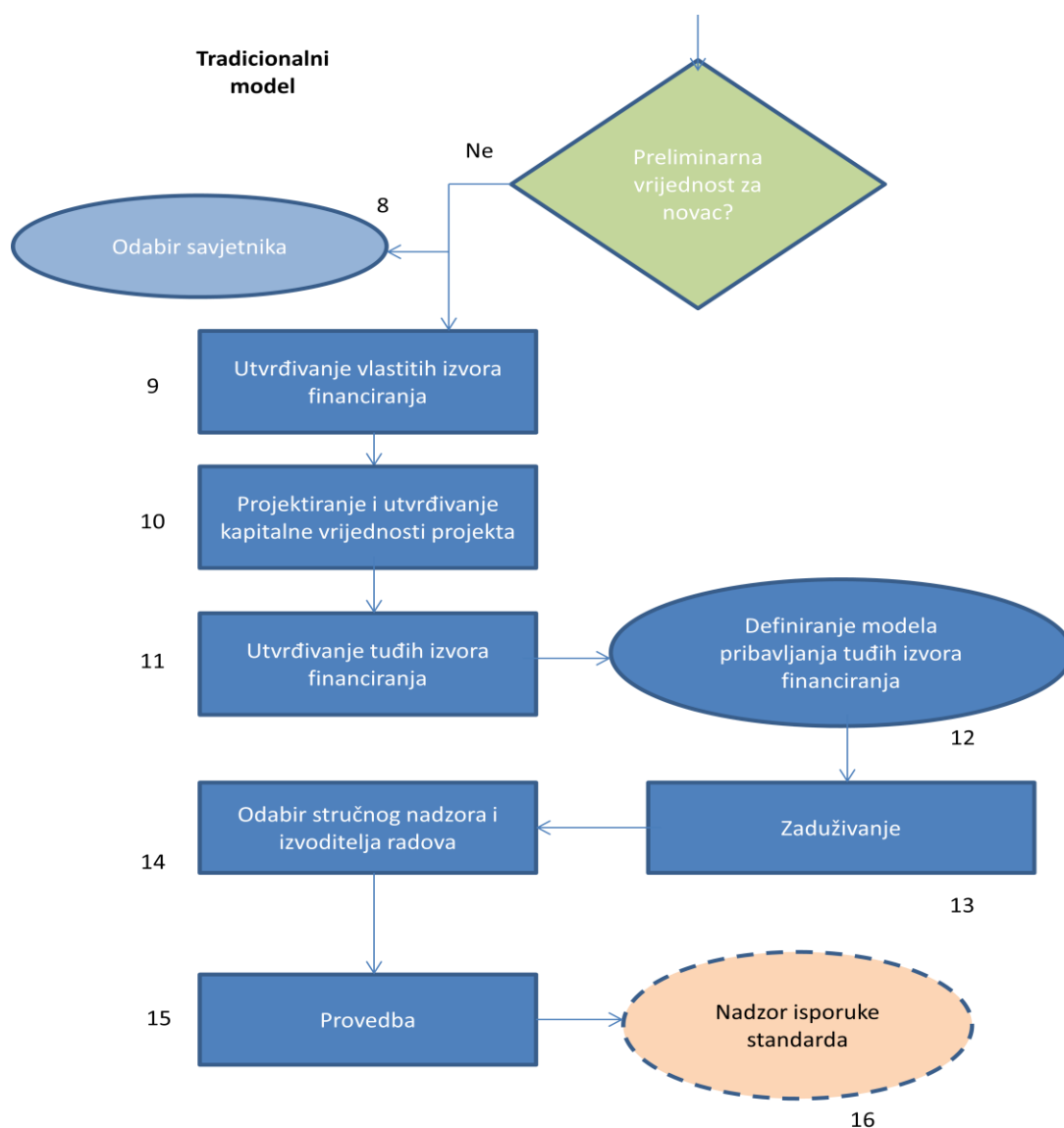
Provedba projekta započinje pokretanjem radova izvođenja građevine. Tijekom izvođenja građevine izvođač radova ostvaruje pravo naplate izvedenih radova po izvršenju. U praksi su mogući nastupi izvanrednih okolnosti temeljem kojih izvođač radova može ostvariti pravo naplate dodatnih radova izvan osnovnog ugovora tzv. "vantroškovničkih radova". Ovakva prekoračenja troškova građenja plaća javni naručitelj.

Nakon završetka izgradnje, građevinu preuzima javno tijelo - vlasnik građevine te samostalno održava i upravlja građevinom. U praksi se održavanje uobičajeno provodi na reaktivnoj osnovi tj. po "ad-hoc" principu koji podrazumijeva nabavu izvoditelja radova za sanaciju štete tek kada nastupi štetni događaj. Takav pristup dovodi u pitanje standard kvalitete građevine tijekom dugog perioda uporabe iste.

Javno tijelo u fazi uporabe i održavanja građevine također snosi rizik financiranja jer se izvori financiranja pribavljeni za namirenje troškova građenja moraju vratiti izvorima bez obzira na stanje građevine čiji.

Osnovni elementi tradicionalnog modela isporuke javne građevine prikazani su na shemi 6:

Shema 6: Proces isporuke javne građevine po tradicionalnom modelu



Ukoliko se u fazi strateškog planiranja ne utvrde osnovane pretpostavke postizanja preliminarnе vrijednosti za novac, javno tijelo započеt će proces tradicionalne isporuke javne građevine. Potrebno je skrenuti pozornost na to da se tradicionalni model može primijeniti i u slučaju postizanja preliminarnе vrijednosti za novac, ali se detaljnom kvantitativnom analizom u postupku

pripreme projekta u javno-privatnom partnerstvu ne dokaže postojanje stvarne vrijednosti za novac (shema 4, pozicija 19).

U okviru isporuke po tradicionalnom modelu pozornost se (tradicionalno) usmjerava na procjenu troškova građenja i osiguravanju dostatnih izvora financiranja za pokriće troškova građenja. Ovisno o složenosti projekta, vlastitom administrativnom kapacitetu i raspoloživosti izvora financiranja, javno tijelo može odlučiti o angažiranju savjetnika (8) za pomoć u pripremi rješenja vezana uz specifična pitanja vezana uz projekt. Proces pripreme projekta započinje se identifikacijom okvirnih troškova izgradnje i izvora financiranja. Bez obzira na konačnu vrijednost troškova investicije, javno tijelo utvrđuje raspoložive vlastite izvore financiranja (9). Potom je potrebno utvrditi ukupne troškove izgradnje javne građevine (10) kako bi se utvrdila potreba za tuđim izvorima financiranja troškova građenja (11). U naravi, tuđi se izvori financiranja mogu pojaviti u dva temeljna oblika: kao bilateralan odnos na osnovi dugoročnog kredita te kao multilateralni odnos na temelju dužničkih vrijednosnih papira (obveznica). S obzirom na rezultate analize (12) optimalnog izvora financiranja, provest će se postupak koji će osigurati ukupne izvore financiranja ukupnih troškova građenja (13). Nakon što su osigurani ukupni izvori financiranja može se započeti službeni postupak nabave (14) u okviru kojega je potrebno odabrati stručni nadzor i izvoditelja radova. Nakon sklapanja ugovora sa odabranim ponuditeljima započinje se sa procesom provedbe (15).

Otvorena pitanja koja se nameću kod primjene tradicionalnog modela isporuke:

1. Da li su troškovi građenja (i kamate kao trošak financiranja) jedini troškovi u ukupnom životnom vijeku javne građevine?
2. Tko će snositi troškove prekoračenja budžeta i roka građenja?
3. Da li su projicirani operativni troškovi, troškovi održavanja i troškovi zamjene istrošenih materijala u ukupnom životnom vijeku građevine koji, nerijetko, mogu biti nekoliko puta veći od troškova građenja?
4. Da li su se identificirali i uračunali potencijalni rizici koji su sastavni dio svake investicije? Da li su se odredile osobe koje će snositi troškove materijalizacije tih rizika?

5. Da li su se u postupku projektiranja građevine definirali standardi javnih usluga koje će se isporučivati posredstvom predmetne građevine u ukupnom životnom vijeku?
6. Tko će snositi troškove koji bi mogli nastati uslijed smanjenja standarda?
7. Da li je definiran sustav nadzora isporučenih standarda (shema 3, pozicija 16)? Da li su definirane osobe zadužene za isporuku definiranih standarda? Da li je definiran sustav plaćanja u slučaju isporuke smanjenog standarda?
8. Da li su koristi i troškovi isporuke građevine i usluga pravedno podijeljeni između postojećih i budućih generacija?
9. Da li kriterij najmanje cijene građenja osigurava javno tijelo od ugradnje materijala slabije kvalitete koji mogu značajno utjecati na buduće troškove održavanja i zamjene istrošenih materijala?

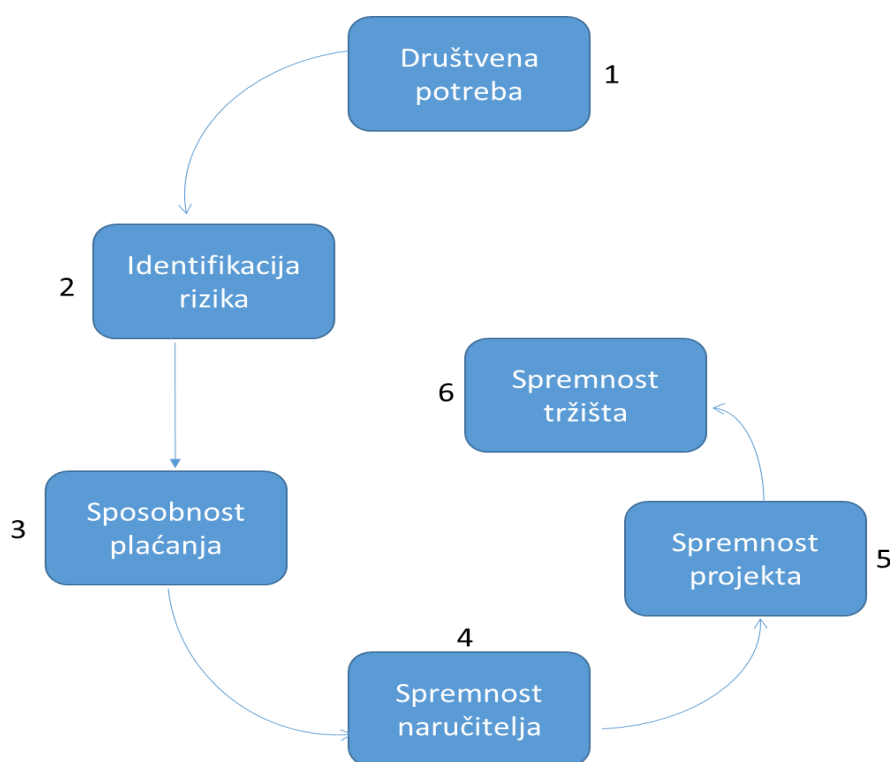
U fazi pripreme javnih projekata često puta se koristi kvalitativna analiza. Za razliku od kvantitativne, kvalitativna analiza općenito podržava holistički pristup problemu, što je zbog međusobne ovisnosti pojedinih elemenata kod složenih projekata naročito važno.

Predmet kvalitativne analize je projekt, najčešće, bez obzira na model isporuke. Svrha kvalitativne analize je utvrditi niz međusobno povezanih čimbenika koji najznačajnije utječu na kvalitetu i ishod pripreme i provedbe javnog projekta. Cilj kvalitativne analize je artikulirati stanje projekta i subjekata u projektu s obzirom na određene kriterije.

U pogledu složenosti strukture kvalitativne analize u praksi postoji cijeli niz različitih pristupa. Općenito je društveno korisno pristupiti uvođenju jednostavne strukture koja se, s obzirom na razvoj prakse njenog korištenja, može unapređivati.

Kvalitativna analiza sastoji se od šest cjelina u okviru kojih postoji nekoliko, po mišljenju prakse, važnih pitanja na koja je potrebno dati odgovore. Navedena pitanja mogu biti i dobar putokaz u pogledu potencijalnih prepreka u postizanju željenog stupnja efikasnosti pripreme i provedbe projekta. Cjeline su simbolički prikazane na grafikonu 1:

Grafikon 1: Struktura i hodogram izrade kvalitativne analize



Izvor: Agencija za javno-privatno partnerstvo, 2014.

1. Društvena potreba

Cilj ove grupe pitanja je utvrditi treba li društvu javna usluga koja bi se isporučivala posredstvom javne građevine. Posljedično, samo po sebi se nameće i pitanje potrebe same javne građevine. U tom smislu, iz okvira

društvenih potreba proizlaze slijedeća važna pitanja na koja je potrebno dati odgovore:

- a) Je li osnovna javna usluga potrebna društvu i krajnjim korisnicima?
- b) Je li za isporučenu javnu uslugu potrebno isporučiti i građevinu?
- c) Koji se pozitivni javni učinci identificiraju u slučaju isporuke?
- d) Koji se negativni javni učinci identificiraju isporukom?
- e) Kakav je odnos pozitivnih i negativnih javnih učinaka?
- f) Podržava li društvo isporuku?
- g) Je li provedeno primjereno informiranje društva o namjeri isporuke?

2. Identifikacija rizika

Cilj ove grupe pitanja je skrenuti pozornost i potaknuti svijest o činjenici da je svaki projekt, bez obzira radi li se o javnom ili privatnom projektu, satkan od cijelog niza rizika. Rizik je zajednički nazivnik svih projekata (AJPP, 2012b). U tom smislu naručitelj bi trebao ovim dijelom analize identificirati osnovne rizike, tj. najznačajnije za pojedinu vrstu projekta. Dobra identifikacija rizika doprinijet će kvalitetnom usmjeravanju projekta, ali i o optimalnom modelu isporuke s obzirom na potrebu uključivanja onih subjekata u projekt koji specifičnim rizicima upravljaju najefikasnije. Pitanja mogu biti slijedeća:

- a) Koji su najznačajniji rizici u fazi pripreme projekta?
- b) Koji su najznačajniji rizici u fazi provedbe javne nabave?
- c) Koji su najznačajniji rizici u fazi izgradnje?
- d) Koji su najznačajniji rizici u fazi uporabe i održavanja?
- e) Koji su najznačajniji rizici vezani uz izvore financiranja?
- f) Koje je rizike moguće kvantificirati?
- g) Koje od identificiranih rizika bi bilo dobro prenijeti na subjekte koji njima efikasnije upravljaju?

3. Sposobnost plaćanja

Isporuka javne investicije stvara dugoročnu obvezu u podmirivanju troškova koji iz te investicije proizlaze. Te troškove, ovisno o vrsti i modelu isporuke, plaćaju svi porezni obveznici ili krajnji neposredni korisnici. Da bi se u kasnijoj fazi utvrdila novčana vrijednost obveze, u okviru kvalitativne analize neophodno je ustvrditi strukturu troškova (eventualno i prihoda) kako bi procjena troškova bila što pouzdanija. Naravno, pozornost se ne usmjerava samo na troškove građenja već na ukupne životne troškove (AJPP, 2012d). Nakon utvrđivanja strukture i vrijednosti ukupnih životnih troškova moguće je utvrditi i obvezu naručitelja koja proizlazi iz potrebe namirenja ukupnih životnih troškova.

Pitanja vezana uz ovu grupu mogla bi biti slijedeća:

- a) Je li moguće utvrditi strukturu ukupnih životnih troškova u okviru postojećeg administrativnog kapaciteta naručitelja?
- b) Je li poznat zakonski limit za preuzimanje dugoročnih obveza?
- c) Je li moguće utvrditi raspon varijacija pojedinih proračunskih stavki u cilju procjene dugoročnog slobodnog novca za namirenje dugoročno preuzetih obveza?

4. Spremnost naručitelja

Efikasnost pripreme i provedbe javnog projekta u velikome ovisi o znanjima i vještinama tima naručitelja. Zato je osobito važno objektivno procijeniti kojim se znanjima i vještinama raspolaže, a koje treba preuzeti s tržišta. U tom smislu korisno je odgovoriti na slijedeća pitanja:

- a) Koliko je članova u timu naručitelja potrebno i s kojim vještinama?
- b) Kojim se kapacitetima raspolaže u okviru matičnog tima naručitelja, a koje kapacitete treba preuzeti s tržišta?

- c) Je li moguće jasno artikulirati zahtjeve i potrebe u slučaju preuzimanja znanja i vještina na tržištu?
- d) Kojim će se postupkom javne nabave odabrati najpovoljniji subjekt na tržištu?
- e) Koji su očekivani troškovi preuzimanja s tržišta i je li planiran budžet?

5. Spremnost projekta

S obzirom na društvenu prirodu javnih investicija i interes šireg kruga različitih subjekata iz javnosti, priprema javne investicije, opravdano ili ne, zna potrajati prilično dugo. Pod spremnošću projekta razumije se stanje projekta i njegov potencijal da prije ili kasnije krene u provedbu. Kako bi se to stanje pouzdanije procijenilo, predlaže se provjera posredstvom odgovora na slijedeća pitanja:

- a) Jesu li riješeni imovinsko-pravni odnosi na nekretnini?
- b) Je li objekt u skladu s važećim prostornim planom?
- c) Mogu li se jasno definirati standardi javne usluge koja će se isporučivati posredstvom određene građevine?
- d) Postoje li slični već isporučeni projekti i koja je njihova kvaliteta?

6. Spremnost tržišta

Javni projekt u najvećem broju slučajeva isporučuje se u suradnji s privatnim sektorom. Stupanj sudjelovanja privatnog sektora i njegov interes za sudjelovanjem ovisi o brojnim čimbenicima među kojima je i model isporuke. U svakom slučaju taj će interes ovisiti o volumenu rizika projekta koje naručitelj nastoji prenijeti na privatni sektor.

Subjekti iz privatnog sektora mogu biti: izvođači radova, savjetnici, pružatelji usluga održavanja, kreditori, pasivni investitori, developeri i slični.

Kako bi se identificirala sklonost subjekata iz privatnog sektora za sudjelovanjem u procesu pripreme i provedbe projekta dobro je odgovoriti na slijedeća pitanja:

- a) Koji se subjekti iz privatnog sektora mogu uključiti u proces pripreme i provedbe projekta?
- b) Na koji način modeli isporuke mogu utjecati na subjekte iz privatnog sektora?
- c) Pod kojim uvjetima su kreditori zainteresirani staviti na raspolaganje izvore financiranja?
- d) Postoje li zainteresirani poduzetnici koji bi preuzeli optimalan volumen rizika u projektu i pod kojim uvjetima?
- e) Je li moguće očekivati zadovoljavajuću konkurenciju među ponuditeljima?

12. ISPORUKA JAVNE GRAĐEVINE PO JPP MODELU

Svi projekti koji se pripremaju po ugovornom obliku javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj, da bi se klasificirali kao projekti javno-privatnog partnerstva moraju udovoljiti uvjetima propisanim Zakonom o javno-privatnom partnerstvu (ZJPP). ZJPP propisuje da u JPP projektima privatni partner od javnog partnera preuzima obvezu i rizike vezane uz financiranje i proces gradnje, te najmanje jedan od sljedeća dva rizika: rizik raspoloživosti javne građevine i rizik potražnje.

Osnovno obilježje JPP modela je da javno tijelo preuzima ulogu naručitelja usluge tijekom ugovornog razdoblja dok ulogu investitora u fazi građenja i vlasnika građevine prenosi na privatnog partnera. Nakon isteka ugovornog razdoblja, javno tijelo postaje vlasnik građevine bez naknade. Za razliku od tradicionalnog modela isporuke, kod JPP modela u obzir se ne uzimaju samo troškovi građenja već i troškovi održavanja i zamjene istrošenih materijala te rizici vezani uz građenje i održavanje u ukupnom životnom vijeku građevine od, na primjer, 20 i više godina.

Provedba projekata prema ugovornom modelu javno-privatnog partnerstva podrazumijeva da se međusobni odnos javnog partnera i društva posebne namjene uređuje ugovorom o javno-privatnom partnerstvu gdje javni partner plaća naknadu privatnom partneru za isporučeni standard usluge raspoloživosti javne građevine. Naknada kod modela javno-privatnog

partnerstva označava sva plaćanja javnog partnera prema odabranom privatnom partneru potrebna za namirenje ukupnih životnih troškova i ostalih odljeva projekta u definiranom životnom vijeku javne građevine.

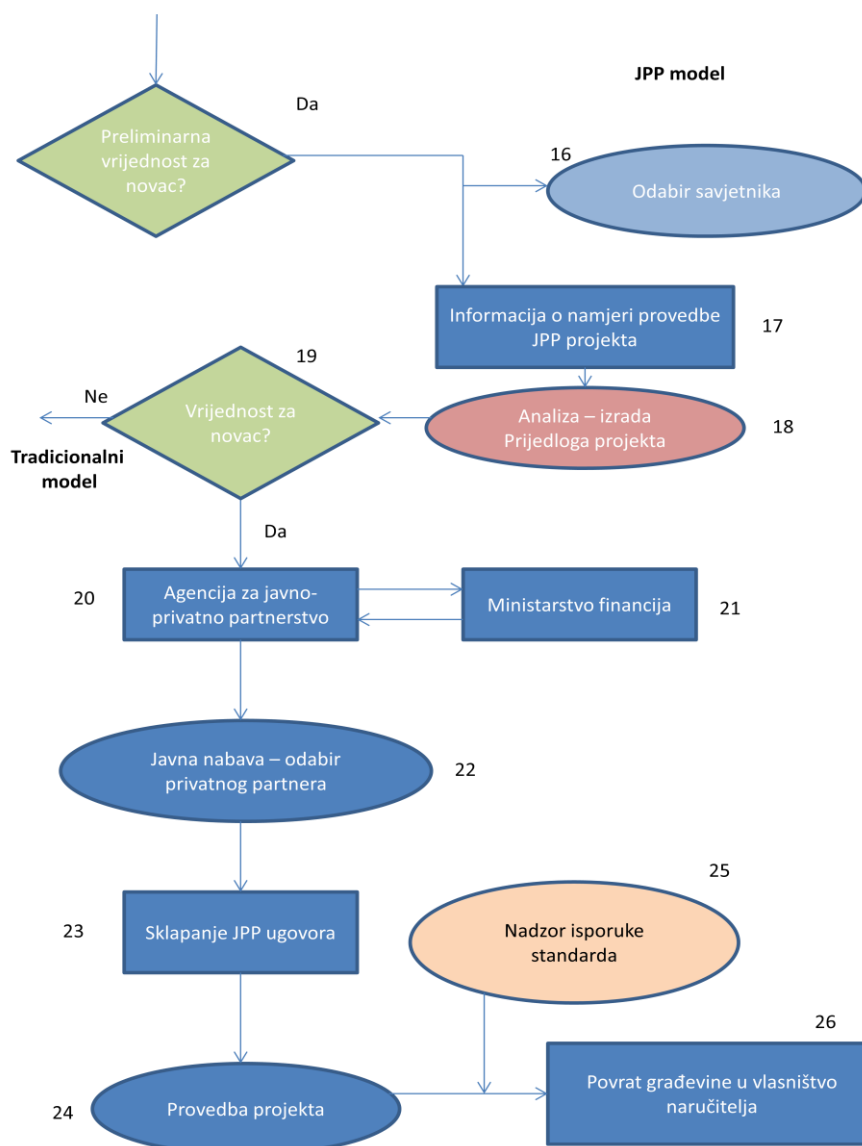
Zadatak javnog sektora je identifikacija projekta, priprema i odabir privatnog partnera te, nakon izgradnje, koristiti raspoložive prostore građevine za isporuku osnovne javne usluge (primjerice, obrazovanja, odgoja, sigurnosti, zdravstva i slično). Javni sektor u Republici Hrvatskoj za provedbu javnih investicija po JPP modelu organiziran je na tri razine: strateške, regulatorne i provedbene.

- Strateška razina određuje razvojne strategije i odobrava usklađenost projektnih potreba s razvojnim strategijama.
- Regulatorna razina određena je propisima iz područja javno-privatnog partnerstva, a ima za ulogu očuvanja principa sveobuhvatne pripreme.
- Provedbena razina ima ulogu pripremiti i provesti JPP projekt, a sastoji se od raznih javnih tijela (naručitelja JPP projekta, vlasnika zemljišta, ustanova, tijela za pripremu i provedbu i slično). Priprema, ugovaranje i provedba JPP projekata zahtijevan je posao koji trebaju organizirati i provesti razna tijela javnog sektora, koji zahtijeva specijalistička znanja.

Zadatak privatnog sektora je preuzimanje uloge investitora i privremenog vlasnika građevine te isporuka usluge raspoloživosti prostora.

Proces isporuke građevine (ponekad i usluge) po JPP modelu zorno prikazuje shema 7:

Shema 7: Proces isporuke javne građevine po JPP modelu



Ukoliko su u strateškom planiranju utvrđene opravdane pretpostavke postizanja stvarne vrijednosti za novac, javno tijelo može započeti sa procesom pripreme projekta po JPP modelu koji je definiran Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i Uredbom o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva. S obzirom na složenost projekta i procesa pripreme i analize JPP modela kao i administrativnog kapaciteta javnog tijela, javno tijelo može odabrati savjetnika za proces pripreme projekta po JPP modelu (16). Pritom, potrebno je voditi računa o tome da javno tijelo, bez obzira na odabir savjetnika, osnuje tim koji će surađivati ne samo sa savjetnikom već i sa svim ostalim subjektima u

projektu od razdoblja pripreme dokumentacije (prijedloga projekta), preko postupka nabave - odabira privatnog partnera pa sve do isteka JPP ugovora u svrhu nadzora provedbe projekta. Odmah po odabiru savjetnika, javno tijelo Agenciji za javno-privatno partnerstvo dostavlja Informaciju o namjeri provedbe projekta javno-privatnog partnerstva (17). Odabrani tim zajedno sa savjetnikom priprema dokumentaciju koja predstavlja tzv. Prijedlog projekta (18). Osnovni dokumenti prijedloga projekta su komparator troškova javnog sektora (Agencija za javno-privatno partnerstvo, 2012d) i prijedlog ugovora o javno-privatnom partnerstvu (Agencija za javno-privatno partnerstvo, 2012e). Komparatorom troškova javnog sektora utvrđuje se vrijednost za novac (19). Ukoliko se kvantitativnim putem ne utvrdi vrijednost za novac, odustaje se od primjene JPP modela i nastavlja se, ukoliko za to postoje mogućnosti, sa primjenom tradicionalnog modela isporuke. Ukoliko se kvantitativnim analitičkim putem dokaže postojanje vrijednosti za novac, tj. ukoliko se dokažu dugoročne uštede primjenom JPP-a u odnosu na tradicionalni model, nastavlja se sa isporukom po JPP modelu.

Prijedlog projekta dostavlja se Agenciji za javno privatno partnerstvo u dva primjerka (20) od čega Agencija jedan primjerak dostavlja Ministarstvu financija (21) na prethodnu suglasnost u odnosu na sukladnost predviđenih neposrednih financijskih obveza javnog tijela s proračunskim planovima i projekcijama te uvjetima i ograničenjima određenima posebnim propisima. Također, sukladno Zakonu o javno-privatnom partnerstvu Ministarstvo financija može dati i mišljenje na ostale elemente prijedloga projekta u odnosu na neposredne i posredne fiskalne učinke i rizike. Nakon prethodne suglasnosti Ministarstva financija, Agencija za javno-privatno partnerstvo može izdati rješenje kojim projekt stječe status JPP projekta te se može započeti sa postupkom javne nabave (22).

Postupak javne nabave provodi se sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi. U pripremi postupka javne valja voditi računa o odabiru pogodnog postupka nabave. Za relativno jednostavne projekte može se odabrati ograničeni postupak nabave dok će za složenije projekte pogodan biti pregovarački postupak. Za vrlo složene projekte koristit će se natjecateljski dijalog. Najpovoljnija ponuda odabire se po kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude, dok se skup kriterija i njihove relativne važnosti u ukupnoj ocjeni ponude određuju za svaki projekt zasebno.

Po okončanju postupka javne nabave i izbora najpovoljnijeg ponuditelja sklapa se ugovor o javno-privatnom partnerstvu (23). Ugovor obično stupa na snagu sklapanjem svih ugovora o financiranju čime započinje dugo razdoblje uporabe (eksploatacije projekta) (24).

U razdoblju provedbe projekta javni partner⁴ nadzire da li privatni partner isporučuje standard na način i u iznosu određen ugovorom (25). Zbog efikasnije provedbe postupka nadzora isporučenog standarda obično se koriste računalni programi koji automatiziraju sustav prijave i reakcije na smanjenje isporučenog standarda te usklađivanja JPP naknade sa mehanizmom plaćanja što proces isporuke usluga i nadzora čine transparentnim svim sudionicima u projektu. Po dospijeću ugovorenog razdoblja eksploatacije, privatni partner prenosi javnu građevinu javnom partneru u vlasništvo bez naknade (26).

Priprema JPP projekata

U slučajevima kada se objedinjuje više javnih građevina u jedan veći projekt s ciljem postizanja većeg učinka ekonomike obujma, priprema JPP projekta započinje potpisom sporazuma između javnih tijela, a podrazumijeva sljedeće aktivnosti:

- izradu projektne matrice JPP projekta,
- izradu vremenskog plana provedbe aktivnosti projekta,
- izradu informacije o namjeri provedbe projekta,
- izradu promotivnog kataloga JPP projekta
- izradu komparatora troškova javnog sektora,
- izradu JPP ugovora s svim dodacima,
- izradu prijedloga JPP projekta i dostavu Agenciji za JPP na odobrenje,

Priprema JPP projekta završava odobrenjem prijedloga JPP projekta od strane Agencije za JPP.

U društveno odgovornoj pripremi javnih investicija, bitno je uspostaviti model transparentnosti kako bi se dobila podrška javnosti, a koja uvelike utječe na smanjenje političkog rizika. Iz toga razloga javnom tijelu koje priprema i provodi

⁴ U razdoblju do sklapanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu za subjekte u projektu na strani javnog sektora rabe se termini javno tijelo ili naručitelj, a za subjekte na strani privatnog sektora ponuditelj. Nakon okončanja postupka javne nabave subjekti stječu status javnog i privatnog partnera.

JPP projekt preporučuje se od početka pripreme JPP projekta, pa sve do završetka, a i kasnije u fazi nadmetanja i provedbe JPP ugovora javno objaviti i redovno ažurirati status provedbe JPP projekta.

Nakon završetka pripreme projekta, javno tijelo provodi postupak javnog nadmetanja za izbor privatnog partnera (AJPP, 2014⁵).

Karakteristike sporazuma između javnih tijela

Potpis sporazuma kojim se reguliraju prava i obveze svih javnih tijela uključenih u realizaciju JPP projekta predstavlja dokument kojim završava faza strateškog planiranja, odnosno počinje faza pripreme JPP projekta.

Sporazum treba odrediti sljedeće bitne elemente:

- Identificirati sva javna tijela koja sudjeluju u realizaciji projekta (npr. resorna ministarstva, jedinice lokalne samouprave – JLP(R)S, javna tijela zadužena za operativnu pripremu i provedbu, javna tijela koja su vlasnici zemljišta u zoni obuhvata projekta, ustanove koje su korisnici građevine i ostala relevantna javna tijela)
- Prava i obveze svih javnih tijela koja sudjeluju u realizaciji projekta (npr. treba odrediti javno tijelo koje preuzima ulogu javnog partnera),
- Strukturu financiranja JPP naknade između javnih tijela uključenih u realizaciju JPP projekta,
- Proceduru mjerenja isporuke standarda usluge i plaćanja JPP naknade, međusobna jamstva javnih tijela za svoje proporcije JPP naknade prema javnom partneru (npr. moguća je uspostava *escrow* modela kojim se propisuje način i dinamika toka novca JPP naknade između javnih tijela i isplate sredstava sa *escrow* računa prema privatnom partneru),
- Opseg projekta i tehničke parametre potrebne za pripremu JPP projekta (npr. status imovinsko-pravnih odnosa u zoni obuhvata projekta, status postojeće projektne dokumentacije i pripadajućih autorskih prava, status ishoda dozvola - upravnih akata, opseg usluga koje se nominiraju privatnom partner i koje zadržava javni partner, režim rada građevine, mogućnost i uvjete komercijalizacije građevine te ostali bitni parametre za pripremu projekta)
- Uvjete i mogućnost osnivanja prava građenja s Privatnim partnerom odabranim na javnom nadmetanju i

⁵ Agencija za javno privatno partnerstvo, Priručnik 7: Postupak odabira privatnog partnera - specifičnosti provedbe projekata po modelu javno-privatnog partnerstva), 2014.

- Ostale bitne elementi organizacije javnog sektora koje ovise o karakteristikama i specifičnostima svakog pojedinog JPP projekta.

Projektna matrica za JPP projekte

Pregled projektnog procesa i angažmana pojedinih sudionika najbolje se može prikazati u projektnoj matrici koja ima karakteristike dvodimenzionalnog prostora i sastoji se od dvije osi:

- vertikalna od prikazuje popis najvažnijih aktivnosti realizacije JPP projekta. Svaka navedena aktivnost može se detaljno raspisati na niz pod aktivnosti, a što ovisi o karakteristikama svakog pojedinog projekta.
- horizontalna os prikazuje najvažnije projekte sektore, a svaki sektor sadrži niz sudionika koji ovise o karakteristikama svakog pojedinog projekta.
- Izvršni dio matrice alokira domenu obveze za pojedinu aktivnosti odgovarajućem sektoru tj. sudioniku.

AKTIVNOSTI REALIZACIJE JPP PROJEKTA	JAVNI SEKTOR			PRIVATNI SEKTOR
	STRATEŠKI NIVO	REGULATORNI NIVO	PROVEDBENI NIVO	
STRATEŠKA INTEGRIRANOST PROJEKTA	✓			
SPREMNOST PROJEKTA ZA PRIPREMU I PROVEDBU			✓	
Sporazum između javnih tijela			✓	
PRIPREMA PROJEKTA I IZRADA KTJS			✓	
Prihvatanje ili odbijanje realizacije projekta izračunat u PSC-u (naručitelj uz konzultacije s Ministarstvom Financija)		✓	✓	
INFORMACIJA O NAMJERI PROVEDBE PROJEKTA		✓	✓	
IZRADA PRIJEDLOGA PROJEKTA			✓	
Odobrenje prijedloga projekta JPP-a		✓		
PROVEDBA JAVNOG NADMETANJA ZA IZBOR PRIVATNOG PARTNERA			✓	
Sudjelovanje u javnom nadmetanju				✓
PRIPREMA ZA POTPIS JPP UGOVORA	✓	✓	✓	✓
Potpis JPP UGOVORA između javnog i privatnog partnera			✓	✓
PROVEDBA JPP UGOVORA		✓	✓	✓
Završetak ugovora i povrat građevine vlasniku zemljišta			✓	✓

Preporuka je da se za svaki potencijalni JPP projekt u najranijoj mogućoj fazi izradi projektna matrica s detaljnim popisom aktivnosti i alokacijom obveza pojedinih projektnih sudionika kako bi se dobila kvalitetna podloga za

upravljanje procesom pripreme i provedbe JPP projekta, razumijevanje obveza svih projektnih sudionika i delegiranje zadataka za pripremu i provedbu JPP projekta.

Budući da uspjeh cjelokupnog JPP projekta ovisi o ostvarenju planiranih rokova pripreme i provedbe projekta, uz projektnu matricu preporučeno je izraditi i vremenski plan provedbe pojedinih aktivnosti koji će služiti kao osnova za praćenje vremenske učinkovitosti pripreme i provedbe JPP projekta tj. ostvarenja planiranih rokova. Vremenski plan provedbe pojedinih aktivnosti treba sadržavati detaljan popis svih projektnih aktivnosti s planiranim vremenom trajanja pojedinih aktivnosti, planiranim rokovima izvršenja i pregledom statusa izvršenja pojedine aktivnosti (npr. izvršeno/očekivano).

Smjernice za izradu promotivnog kataloga JPP projekta

Budući da kvalitetno konkurentsko natjecanje povećava vrijednost za novac koje se ostvaruje primjenom javne nabave, bitno je potaknuti tržišni interes za nadolazeći JPP projekt. Kako bi se potaknuo tržišni interes za nadolazeći JPP projekt, javno tijelo koje priprema JPP projekt može izraditi skraćeni katalog ili brošuru JPP projekta koji bi bio dostupan zainteresiranim ulagačima na javnim skupovima i na internetskim stranicama javnih tijela koje služe za promoviranje investicija. Skraćeni katalog ne treba biti preopširan već treba zadržati osnovne informacije koje su značajne čitatelju.

Javne objave statusa projekta

Društveno odgovoran pristup pripremi i provedbi projekta temelji se na principu transparentnosti. U tom smislu će javno tijelo redovito informirati javnost o statusu projekta u procesu pripreme i provedbe. Izvor informacija trebala bi biti internetska stranica javnog tijela kako bi se osigurao pristup ukupne javnosti. Osnovne informacije o projektu mogle bi biti: datum i sadržaj objave informacije o namjeri provedbe projekta, planirane i provedene aktivnosti, trenutna aktivnost, očekivani datum objave postupka javnog nadmetanja, očekivano trajanje pojedinih aktivnosti, link na katalog i slične.

Izazovi javnog sektora u postupku pripreme JPP projekta

Javno tijelo, prije svega, treba razumjeti koncept JPP modela nabave. Kod primjene JPP modela javno tijelo ne naručuje radove već usluge. U postupku nabave ne odabire se najpovoljniji izvođač radova već usluge. U tom smislu od osobitog je značaja dobro definirati potrebu društva za konkretnim projektom i u skladu s njom, standarde javnih usluga. To je temeljna zadaća koja se stavlja pred javna tijela. Nadalje, zbog dugoročnog karaktera JPP ugovora i zahtjeva u pogledu kontinuiranog nadzora javne usluge, od osobitog je značaja upravljanje timom predstavnika javnog tijela koji u projektu sudjeluju od ideje do okončanja ugovora. Posebno je važno sudjelovanje dijela tima u razdoblju uporabe iz razloga što se kod JPP projekata primjenjuje princip ex-post plaćanja usluga, tj. javno tijelo usluge plaća tek nakon potvrde isporuke ugovorenih standarda.

Potreba upravljanja političkim rizikom prisutna je tijekom cijelog procesa provedbe projekta; od inicijalne ideje projekta i njegove strateške integriranosti, pa sve do potpisa JPP ugovora. Politički rizik podrazumijeva niz rizičnih događaja kao npr. loš proces odlučivanja javnog sektora, jaka politička oporba, promjena vlasti, neodlučnost javnog sektora (nekonzistentnost o opsegu projekta i njegovoj društvenoj potrebi), promjena u politici javnoga sektora, promjene pojedinih propisa, porezne promijene i slično. U naprijed navedenom smislu politički rizik najčešće se manifestira u slijedećim posljedicama:

- neargumentirano odbacivanje JPP-a zbog njegove navodne složenosti i preferiranje tradicionalnog modela isključivo iz razloga uvježbanosti administracije u provedbi tog postupka,
- odbacivanje projekta u podmakloj fazi pripreme u slučaju promjene vlasti,
- raskidanje sklopljenog ugovora u slučaju promjene vlasti,
- korištenje sklopljenog ugovora kao instrument za promjenu vlasti i dugotrajni postupci objavljivanja natječaja za provedbu projekata (Juričić, Kušljić, 2013)

Kako bi se provedba JPP projekta odvijala učinkovito, za sve ove rizične događaje potrebno je pripremiti adekvatne odgovore. Politički rizik posebno je naglašen kod objedinjenih JPP projekata gdje se više manjih projekata spaja u

jedan veći te je, posljedično, u projekt uključeno više javnih tijela različitih političkih sklonosti. S političkim rizikom usko je povezana i politička podrška JPP projektima koja se ponajviše manifestira u razdobljima promjene vlasti kada se materijalizacija političkog rizika manifestira odustajanjem od JPP projekta ustanovljenog od strane prethodne vlasti.

Kao što je naprijed u tekstu spomenuto, u JPP-u je javno tijelo kupac usluga. Zbog toga je važno dobro definirati standarde tih usluga koje će se kupovati tijekom uporabe građevine. Standardi usluga predstavljaju tzv. izlazne specifikacije (Kušljic i dr., 2009). Primjer specifikacije izlaznih zahtjeva za JPP projekt škole:

Specifikacija izlaznih zahtjeva	Nije specifikacija izlaznih zahtjeva
Učionice trebaju imati odgovarajuću opskrbu energijom da udovolji uporabne zahtjeva.	Osigurati da svaka učionica ima najmanje dva para električnih utičnica po 240V na svakom zidu.
Osigurati da je čistoća škole tijekom uporabe dovoljna da su osigurano higijensko okruženje.	Škola se treba čistiti svako jutro i večer.

Zona obuhvata projekta mora biti katastarski i zemljišno-knjižno usklađena i u vlasništvu javnog tijela. Često se u praksi projekti planiraju na zonama obuhvata koji nemaju riješene imovinsko-pravne odnose.

Priprema JPP projekta nastoji se započeti projektom zadatkom. Međutim, značajan broj JPP projekata u praksi se započinje pripremati na osnovu već postojeće projektne dokumentacije u raznim stadijima (od idejnih rješenja do izvedbene dokumentacije). Također, ne treba zanemariti i potencijalni problem autorskih prava. Naime, izrađena projektna dokumentacija povezana je s autorskim pravima pa i te potencijalne troškove treba uzeti u obzir.

13. LITERATURA

1. AJPP, Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012a): Vrijednost za novac kod projekata javno-privatnog partnerstva, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 6, Verzija 1, Zagreb.
2. AJPP, Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012b): Rizici u projektima javno-privatnog partnerstva (identifikacija i alokacija rizika), Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 8, Verzija 1, Zagreb.
3. AJPP, Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012c): Utvrđivanje sposobnosti plaćanja JLPRS u projektima javno-privatnog partnerstva, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 5, Verzija 1, Zagreb.
4. AJPP, Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012d): Komparator troškova javnog sektora, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 3, Verzija 1, Zagreb.
5. AJPP, Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012e): Struktura ugovora o javno-privatnom partnerstvu, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 4, Verzija 1, Zagreb.
6. Government of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat (2011): Guideline to Implementing Budget 2011 Direction on Public-Private Partnerships, Policy Instruments, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc->

- eng.aspx?id=25576§ion=text. Juričić, D. (2011): Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja, RRIF plus, Zagreb;
7. HM Treasury (2006): Value for Money Assessment Guidance, November.
 8. Juričić, D., Kušljic, D. „Principi organizacije i upravljanja tržištem javno-privatnog partnerstva – pristup javnog sektora“, Ekonomske ideje i praksa, broj 11, 2013.
 9. Kušljic D, Čengija J, Marenjak S; „Factors affecting output specification in PPP projects“, Proceedings from CIB conference 2009, Dubrovnik, Croatia.
 10. Public Private Partnership – Comphphairtíocht Phoibli Phríomhaideach (2007): Value for Money and the Public Private Partnership Procurement Process, October.
 11. Skelcher, C. (2005): Public-Private Partnerships and Hybridity, preuzeto iz: Ferline, E.; Lynn, L.E.; Pollit, C. (2005): Public Management, Oxford University Press.
 12. Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/2012).
 13. Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (NN 88/2012).
 14. Zakon o proračunu (NN 87/2008).
 15. Zakon o javnoj nabavi (NN 90/2011).