

APMG Vodič za sertifikaciju javno-privatnog partnerstva (JPP)



APMG Vodič za sertifikaciju JPP, koji se ovde naziva Vodič za JPP, je Knjiga znanja (KZ) koja detaljno opisuje sve relevantne aspekte stvaranja i implementacije efikasnih i održivih javno-privatnih partnerstava (JPP). Namenjen je za korišćenje od strane profesionalaca za JPP, vlada, savetnika, investitora i drugih zainteresovanih za JPP. Vodič za JPP je deo familije CP³P akreditiva, koji, kada se dobiju, dozvoljavaju pojedincima da koriste naziv "Sertifikovani Profesionalac za JPP", što je naziv stvoren pod pokroviteljstvom APMG Programa sertifikacije JPP. APMG Program sertifikacije JPP, koji se ovde naziva Program Sertifikacije, predstavlja inovaciju Azijske razvojne banke (ADB), Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), Inter-američke razvojne banke (IDB), Islamske razvojne banke (IsDB), i Grupacije Svetske banke (WBG), koja se delom finansira od strane Savetodavnog tela za javno-privatnu infrastrukturu (PPIAF).

ODRICANJE OD ODGOVORNOSTI

Mišljenja, tumačenja, nalazi i/ili zaključci izraženi u ovom radu pripadaju autorima i ne odražavaju nužno mišljenja ili zvanične politike ili stavove ADB-a, EBRD-a, IADB-a, IsDB-a, MIF-a, PPIAF-a i WBG-a, njihovih Upravnih odbora ili vlada koje zastupaju. Gore pomenute organizacije ne daju nikakvu garanciju, eksplicitnu ili impliciranu, niti preuzimaju ikakvu obavezu ili odgovornost za tačnost, blagovremenost, ispravnost, potpunost, tržišni potencijal ili svrsishodnost bilo koje informacije koja je ovde dostupna.

Ova publikacija prati praksu WBG u vezi sa nazivima i mapama članica. Označavanje ili upućivanje na određenu teritoriju ili geografsku oblast ili upotreba pojma "država" u ovom dokumentu ne podrazumeva izražavanje bilo kakvog mišljenja od strane gore pomenutih organizacija ili njihovih Upravnih odbora, ili vlada koje zastupaju u vezi sa pravnim statusom bilo koje zemlje, teritorije, grada ili područja ili njihovih vlasti, ili u pogledu određivanja njihovih granica.

PRAVA I DOZVOLE

Materijal u ovom radu podleže autorskim pravima. S obzirom na to da gore pomenute organizacije podstiču širenje svog znanja, ovaj rad se može reprodukovati u nekomercijalne svrhe u potpunosti ili delimično uz pravilno upućivanje na ADB, EBRD, IDB, IsDB, MIF i WBG koje finansira PPIAF. Svi upiti o pravima i licencama, uključujući i supsidarna prava, trebaju biti adresirani na World Bank Publications 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; email: pubrights@worldbank.org.

Poglavlje 1: Javno-Privatno Partnerstvo-Uvod i Pregled

Sadržaj

ODRICANJE OD ODGOVORNOSTI	1
PRAVA I DOZVOLE	1
1. Predstavljane i formulisanje obima koncepta JPP	9
1.1 Definisanje JPP za potrebe ovog Vodiča za JPP	10
<i>JPP nije privatizacija</i>	<i>13</i>
1.2 Analiziranje definicije predložene u ovom Vodiču za JPP. Opisivanje i objašnjavanje karakteristika ugovora o JPP kao sredstva za nabavku nove infrastrukture	14
2. Privatno učešće u javnoj infrastrukturi i uslugama: Šta jeste a šta nije JPP	19
2.1. Opcije za nabavku infrastrukture koje se ne odnose na JPP	22
<i>Tradicionalna nabavka infrastrukture: javno finansiranje i javno upravljanje. Ugovori „Izgradnja“ i „Projektovanje i Izgradnja“</i>	<i>22</i>
<i>Vlada tradicionalno finansira javne radove i javnu infrastrukturu. Izvor sredstava za takve tradicionalne nabavke je javni budžet.</i>	<i>22</i>
2.2. Opcije za nabavku infrastrukture koje se mogu smatrati JPP	25
<i>DBFOM zasnovan na plaćanjima države (JPP “Valda plaća” ili Privatna Finansijska Inicijativa [PFI])</i>	<i>31</i>
2.3. Ugovori za upravljanje uslugama ili postojećom infrastrukturom	37
<i>Kratkoročni ugovori o uslugama i konvencionalni O&M ugovori</i>	<i>38</i>
2.4. Drugi oblici privatnog učešća u javnoj infrastrukturi i uslugama	40
<i>Privatizovane kompanije i kompanije koje posluju na liberalizovanom i regulisanom tržištu - “Regulisane komunalne usluge u vlasništvu privatnih investitora “</i>	<i>40</i>
<i>Koncesija javnog dobra i javna ovlašćenja za investiranje i upravljanje infrastrukturom od javnog interesa pod regulisanim uslovima</i>	<i>41</i>
3. Vrste JPP i terminologija	45
3.1. Vrste i varijacije JPP	45
3.2. Nomenklatura – drugi nazivi koji se koriste za koncept JPP	46
4. Kada se koristi JPP – infrastrukturni sektori	50
<i>Javna imovina i infrastruktura</i>	<i>51</i>
<i>Vrste infrastrukture: ekonomska i socijalna infrastruktura</i>	<i>52</i>
<i>Vrsta imovine po sektorima</i>	<i>53</i>
5. Kada koristiti JPP: Razlozi za korišćenje i upozorenja	55
5.1. Tvrdnje: JPP kao finansijski mehanizam na raspolaganju vladama za izradu infrastrukturnih projekata	56
5.1.1. <i>JPP kao alternativni metod finansiranja infrastrukture (privatno finansiranje)</i>	<i>56</i>
5.1.2. <i>Pristup gotovini kao motivacija</i>	<i>57</i>
5.2. Efikasnost i efektivnost: JPP kao potencijalni izvor veće efikasnosti infrastrukturnih projekata	57
5.2.1. <i>Upravljanje troškovima: Veća fleksibilnost u upravljanju troškovima i “profitna” priroda</i>	<i>58</i>

5.2.2. Upravljanje troškovima životnog ciklusa	59
5.2.3. Prenos rizika	59
5.2.4. Inovacije.....	60
5.2.5. Razmatranje koristi: pouzdanost i efektivnost.....	61
5.2.6. Efikasnost kroz maksimizaciju korišćenja/bolju upotrebu imovine.....	62
5.3. Druge koristi vezane za ukupnu efikasnost za vladu	64
5.4. Nedostaci i zamke opcije JPP	65
5.5. Uslovi za ostvarivanje koristi: uvođenje elemenata i faza adekvatnog procesa JPP, potreba za upravljanjem projektom i uloga okvira JPP	67
5.6. Izazov za neke EMDE zemlje, a posebno najnerazvijenije zemlje: Potreba da se pristup JPP prilagodi makroekonomskom kontekstu i ograničenjima finansijskog tržišta	72
5.7. Zaključci: Šta treba raditi, a šta ne treba raditi.....	77
6. Tipična osnovna struktura projekta JPP	78
6.1. Uvod u osnovnu strukturu projekta JPP	78
1. Konzorcijum osniva DPN, koje potpisuj	80
2. DPN potpisuje finansijske sporazume i implementira svoju ugovornu strukturu („downstream“ projektni ugovori)	81
3. Građevinski radovi su izvršeni, a sredstva (iz zajmova i kapitala) su povučena (#3 i #3a). DPN plaća građevinske izvođače (#3c).	82
4. Operacije počinju (#4) i DPN počinje da prima uplate od vlade i/ili korisnika (#4b). DPN plaća O&M izvođače (#4c).....	83
5. Otplata zajma (#5) i raspodela dobiti.....	83
6. Vraćanje.....	84
6.2. Struktura ugovora o JPP (“upstream”) i uvod u mehanizam plaćanja	85
6.3. Primeri različitih obima i struktura	87
7. Kako se finansira privatno finansirani JPP projekat: odakle potiče novac za plaćanje troškova izgradnje	88
7.1. Privatno finansiranje i projektno finansiranje	90
7.2. Finansijska struktura: kategorije, instrumenti i izvori (finansijeri) — Finansijska strategija sponzora/privatnog partnera	95
7.2.1. Izvori finansiranja	95
7.2.2. Uvod u finansijsko strukturiranje i finansijsku strategiju	98
7.2.3. Uloga multilateralnih razvojnih banaka (MDB).....	100
7.2.4. Osobnosti islamskog finansiranja	102
7.3. Sufinansiranje kao kombinacija tradicionalnog javnog finansiranja/nabavke i privatnog finansiranja	102
Razmatranja o VfM	104
7.4. Drugi oblici javnog učešća u finansijskoj šemi ili intervenisanje po pitanju komercijalne izvodljivosti.....	104
7.4.1. Drugi načini (revolving) za rešavanje nedostataka na finansijskom tržištu ili povećanje priuštivosti	105
7.4.2. Pristupi smanjenja rizika, jačanje kreditnog boniteta i druge tehnike ublažavanja rizika	106

7.5. Druga razmatranja vezana za finansijsku strukturu projektne kompanije koja utiče na projektni ugovor JPP.	109
<i>Prava zajmodavaca</i>	110
<i>Ograničavanje leveridža i zahtevanje obavezivanja za minimalni kapital</i>	110
<i>Transfer akcija i promene u kontroli</i>	111
<i>Dobiti od refinansiranja</i>	111
<i>Zahtevanje finansijske konstrukcije unapred ili dozvoljavanje pregovora nakon dodele ugovora. Rizik zatvaranja finansijske konstrukcije</i>	112
<i>Nadmetanje za kreditiranje najboljih ponuđača</i>	113
8. Uzroci neuspeha projekta: potreba za ispravnim upravljanjem procesom i pripremom projekata	114
8.1. Šta je neuspeh projekta? Vrste neuspeha projekta	115
8.2. Pretnje pravilnom upravljanju procesom	117
8.3. Primeri otkazivanja projekta zbog nepravilnog upravljanja procesima	120
8.3.1. <i>Razlozi koji nastaju tokom predtenderske i tenderske faze</i>	120
8.3.2. <i>Razlozi koji nastaju tokom trajanja ugovora</i>	121
8.4. Interesi i zabrinutosti privatnog sektora (potencijalnih ponuđača) vezani za celokupan JPP proces	123
9. Uvod u koncept okvira JPP i inicijalna razmatranja okvira. Zabrinutosti privatnog sektora u odnosu na okvire i tržišta	124
<i>Šta predstavlja okvir za potrebe ovog JPP Vodiča? Sadržaj ili oblasti okvira</i>	126
<i>Okvir JPP “nužno” uključuje sledeće elemente</i>	126
<i>Kako uspostaviti ili dokumentovati okvir. Različite zakonske tradicije</i>	127
<i>Okvir već postoji, samo ga treba preraditi ili prilagoditi za JPP</i>	128
<i>Privatni sektor/potencijalni ponuđači takođe vode računa o okviru i programima</i>	130
10. Pregled procesnog ciklusa JPP: kako pripremiti, strukturirati i upravljati JPP ugovorom	134
<i>Faza 1 (poglavlje 3) – Identifikacija projekta i skrining JPP</i>	139
<i>Faza 2 (poglavlje 4) – faza procene i pripreme</i>	141
<i>Faza 3 (poglavlje 5) – Faza strukturiranja i izrade nacrt</i>	145
<i>Faza 4 (poglavlje 6) – Faza tendera (radi dodele i potpisivanja ugovora)</i>	147
<i>Faza 5 (poglavlje 7) – Faza upravljanja ugovorom - Izgradnja</i>	149
<i>Faza 6 (poglavlje 8) – Faza upravljanja ugovorom — Operativna faza (do finalizacije i vraćanja)</i>	151

POLJE

POLJE 1.1: JPP: fokus Vodiča za JPP	8
POLJE 1.2: Ciljevi učenja	9
POLJE 1.3: Primeri JPP definicija	10
POLJE 1.4: Definicija “Privatno finansiranog” ugovora o JPP (kao alternativne metode za nabavku infrastrukture za potrebe ovog Vodiča za JPP).....	13
POLJE 1.5: Pregled osnovnih i drugih uobičajenih karakteristika privatno finansiranog JPP	

.....	179
POLJE 1.6: Ključne tačke u vezi sa preds.....	20
POLJE 1.6: Varijacije modela JPP u koj.....	32
POLJE 1.7: Put I-595, primer JPP za put s naplatom putarine kojeg vlada plaća sa grantom za sufinansiranje.....	32
POLJE 1. 8: Primer institucionalnog JPP: Madrid Calle 30	36
POLJE 1.10: Dugoročni zakupi ili koncesije za postojeću infrastrukturu za koju plaća korisnik, kao poseban slučaj JPP za upravljanje ili usluge sa značajnim privatnim finansiranjem. Šeme monetizacije imovine.....	40
POLJE 1.11: Pregled ključnih činjenica o vrstama i oblicima privatnog učešća u javnoj infrastrukturi i uslugama.....	46
POLJE 1.12 Pregled ključnih činjenica o vrstama JPP i nomenklaturi.....	52
POLJE 1.13: Karakteristike javne imovine koje potencijalno odgovaraju	54
POLJE 1.14: Socijalna infrastruktura nasuprot ekonomskoj infrastrukturi.....	55
POLJE 1.15: JPP koji ne predstavljaju javni dug će ipak stvoriti određenu novčanu obavezu.....	59
POLJE 1.16: Da li su JPP zaista efikasnija?.....	65
POLJE 1.17: Pregled ključnih činjenica:	
POLJE 1.18: Potreba za konkurencijom. Kako se JPP nabavljaju.....	70
POLJE 1.19: Izazov za lokalnu samoupravu.....	76
POLJE 1.20: Šta treba raditi, a šta ne treba raditi	78
POLJE 1.21: Društvo za posebne namene (DPN) kao uobičajena karakteristika JPP.....	85
POLJE 1.22: Početno razjašnjenje: Pribavljanje sredstava/.....	89
POLJE 1.23: Glavna pitanja od interesa za zajmodavce	93
POLJE 1.24: Ključna razmatranja vezana za finansijsku strukturu JPP projekta...	95
POLJE 1.25: Infrastrukturni fondovi i finansijski partneri.....	97
POLJE 1.26: Bilateralna finansijska podrška: Uloga ECA.....	101
POLJE 1.27: Skorije prakse vezane za finansijsku podršku privatno finansiranim JPP u Latinskoj Americi.....	107
POLJE 1.28: Ključne tačke vezane za finansiranje kod privatno finansiranih JPP ugovora	113
POLJE 1.29: Pregled vrsta neuspeha projekta.....	116
POLJE 1.30: Uobičajeni faktori projektnog menadžmenta i upravljanja koji mogu ugroziti ishod projekta kod JPP (kao i kod bilo kog vladinog projekta).....	117
POLJE 1.31: Kako drugi vodiči definišu okvir ?.....	124
POLJE 1.32: Ključne ideje o okvirima i programima.....	129
POLJE 1.33: Terminologija vezana za proces JPP i sa njime povezane zadatke. (Termini koji se koriste u ovom Vodiču za JPP u poređenju sa drugim terminima).....	137
POLJE 1.34: Alternativni procesi za identifikaciju i procenu projekata.....	139
POLJE 1.35: Glavni tipovi tenderskih	142

TABELA

TABELA 1.1: Privatizacija u poređenju sa JPP	41
TABELA 1.2: Karakteristike privatno finansiranih JPP i nedostaci drugih metoda nabavke infrastrukture.....	43
TABELA 1.3: Nomenklatura ugovora o JPP koja se uglavnom odnosi na novu infrastrukturu ili unapređenje infrastrukture privatnim sredstvima.....	46
TABELA 1.4: Nomenklatura koja se koristi u ugovorima o JPP koji se odnose samo, ili uglavnom, na upravljanje postojećom infrastrukturom ili samo na upravljanje javnim uslugama	49
TABELA 1.5: Vrste imovine po sektorima. Sektori u kojima se JPP mogu koristiti za nabavku infrastrukture	54
TABELA 1.6: Izvori finansiranja i finansijeri.....	95
TABELA 1.7: Zahtevi ili uslovi privatnog sektora i karakteristike prihvatljivog i atraktivnog projekta.....	123
TABELA 1.8: Prilagođavanje postojećih okvira potrebama JPP – ponovnom izradom okvirne dokumentacije ili izmenama i dopunama postojećih različitih zakona ili politika	129
TABELA 1.9: Karakteristike koje zahtevaju igrači svetske klase iz privatnog sektora vezano za okvir JPP, programe JPP (i druge karakteristike atraktivnog i visoko cenjenog tržišta JPP).....	132

SLIKA

SLIKA 1.1: Spektar privatnog učešća u javnoj infrastrukturi i uslugama	21
SLIKA 1.2: Osnovna šema ugovora o Projektovanju i Izgradnji ili Ugovora o Izgradnji	23
SLIKE 1.3: Osnovna šema strukture Projektovanje, Izgradnja, Finansiranje (DBF)	24
SLIKE 1.4: Osnovna šema za projektovanje, izgradnju, upravljanje i održavanje (DBOM)	26
SLIKE 1.5: Osnovna šema strukture ugovora o DBFOM (korisnik plaća).....	29
SLIKA 1.6: Osnovna šema strukture DBFOM-a (vlada plaća)	34
SLIKE 1.7: Sumiranje faktora efikasnosti u JPP	58
SLIKA 1.8: Uporedni grafikon odliva javnih sredstava	61
SLIKA 1.9: Osnovni elementi uspeha JPP	72
SLIKA 1.10: Struktura projekta JPP	80
SLIKA 1.11: Uprošćeni bilans stanja - aktiva i pasiva u projektnoj kompaniji JPP	90
SLIKA 1.12: Koeficijent pokrića servisiranja duga.....	94
SLIKA 1.13: Opšte ili glavne faze u procesu JPP	136
SLIKA 1.14: Procesni ciklus JPP na način na koji ga razmatra ovaj Vodič za JPP	137

Uvod i ciljevi

Ovo poglavlje je koncipirano tako da predstavi Vodič za JPP i da pruži čitaocima opšti pregled javno-privatnih partnerstava (JPP). Takođe će predstaviti neke od osnovnih karakteristika i obeležja JPP.

JPP je jedan od načina nabavke infrastrukture i usluga. Kao što je objašnjeno kasnije u ovom poglavlju, pristup JPP može pružiti značajne koristi ako i kada se ispuni određeni broj uslova.

Kako su JPP korisna za nabavku infrastrukture i usluga, Vodič za JPP je posebno fokusiran na bolje korišćenje JPP kao alata za isporuku nove ili nadograđene infrastrukture. Na ovaj način, iz ove opcije nabavke može se izvući najveća moguća vrednost kako bi se pomoglo zemljama da obezbede neophodnu infrastrukturu koristeći više privatnog kapitala i ekspertize na efikasan i planski način; ovo je posebno važno za tržišta u nastajanju i ekonomije u razvoju (EMDE).

Glavni ciljevi ovog poglavlja su uvođenje koncepta JPP kao opcije za nabavku i upravljanje infrastrukturom; obuhvat termina za potrebe Vodiča za JPP i objašnjenje njegovih glavnih karakteristika. Ovo poglavlje takođe predstavlja i one aspekte JPP koji će se dalje objasniti u preostalom delu Vodiča za JPP, što uključuje relevantnost i karakteristike odgovarajućeg okvira JPP i čitavog procesnog ciklusa JPP, uključujući i opis iz praktične perspektive svake od faza koje čine proces. Vidi polje 1.1.

POLJE 1.1: JPP: fokus Vodiča za JPP

JPP predstavljaju način nabavke kako infrastrukture, tako i usluga koje ne moraju nužno zahtevati učešće privatnog kapitala. Pristup JPP može biti pogodan za nabavku i upravljanje uslugama, ili upravljanje postojećim infrastrukturnim sredstvima. Pored toga, većina, ako ne i sve pogodnosti JPP, mogle bi se dobiti po ugovornim strukturama za razvoj nove infrastrukture u kojima finansiranje direktno potiče od javnog sektora.

Međutim, u kontekstu ovog Vodiča za JPP postoji opšte i globalno prepoznavanje potrebe za obezbeđivanje neophodne infrastrukture u mnogim zemljama. Osim toga, mnoge zemlje (posebno zemlje EMDE-a) moraju se oslanjati na privatne resurse kao način ubrzanja razvoja infrastrukture (sa svim upozorenjima opisanim u ovom poglavlju i u Vodiču za JPP).

Iz tog razloga, Vodič za JPP će biti fokusiran na JPP kao sredstvo za nabavku javne infrastrukture (uključujući finansije, izgradnju, upravljanje i održavanje) uz privatno učešće u finansiranju.

Međutim, većina znanja, informacija i opisa praksi i pristupa za upravljanje programima i projektima JPP važi i za druge oblike JPP.

Dodatni cilj Vodiča za JPP i ovog poglavlja je da pomogne u stvaranju zajedničkog osnova za terminologiju u pogledu JPP i procesa JPP. Vodič za JPP prepoznaje višestruke varijacije širom sveta u vezi sa definicijom JPP, glavnim motivima za njihovo korišćenje i glavnim pokretačima za postizanje efikasnosti i vrednosti za novac (VfM). Postoje i razlike u tome šta čini okvir JPP i njegove glavne komponente, kao i karakteristike odgovarajućeg

procesa identifikacije, pripreme, procene, strukturiranja i izvršenja JPP ugovora.

U tom smislu, Vodič za JPP favorizuje upotrebu nekih specifičnih pojmova. U tom cilju on pruža sveobuhvatni rečnik da pomogne čitaocima da razumeju Vodič za JPP i identifikuju podudarnosti sa drugim terminima i upotrebama koje mogu biti uobičajene u određenim zemljama. Praktičnosti radi, Vodič takođe na specifičan način opisuje proces JPP i njegov redosled faza i zadataka. Međutim, strukturu treba uzeti na fleksibilan način jer ne postoji namera da se propisuje bilo kakav poseban organizacioni ili upravljački pristup. U polju 1.2 opisani su ciljevi učenja ovog poglavlja.

POLJE 1.2: Ciljevi učenja

Ovo poglavlje će omogućiti čitaocima da bolje razumeju JPP i Vodič za JPP, i to:

Odeljak 1. Predstavljanje i definisanje obima koncepta JPP.

- Definisanje JPP za potrebe ovog Vodiča za JPP.
- Glavne karakteristike JPP.

Odeljak 2. Alternative za finansiranje i nabavku infrastrukture. Šta jeste a šta nije JPP?

- Glavne konvencionalne ili javno finansirane metode nabavke (npr. modeli ugovora: Izgradnja; Projektovanje i izgradnja [DB]; Inženjering, nabavka i izgradnja [EPC]) i šta ih razlikuje od JPP.
- Definicija projekta Projektovanja, izgradnje, finansiranja, upravljanja i održavanja (DBFOM) projekta i načina na koji se projekat može finansirati („korisnik plaća” u odnosu na „vlada plaća” i varijacije).
- Kako ugovori o uslugama i/ili postojeći ugovori o upravljanju infrastrukturom mogu ili ne moraju biti JPP (JPP za usluge).
- Razumevanje drugih konteksta privatnog učešća i činjenice da oni nisu ni JPP niti metode nabavke.
- Kako se JPP razlikuju od drugih metoda nabavke infrastrukture.

Odeljak 3. Vrste JPP i pitanja nomenklature.

- Kako mogu postojati različite vrste JPP.
- Kako se koncept JPP može razlikovati između zemalja/jurisdikcija i druga terminologija koja se primenjuje na koncept JPP

Odeljak 4. Gde se koriste JPP: infrastrukturni sektori.

- Razumevanje koncepta javne infrastrukture i kako on utiče na način nabavke JPP.
- Koji sektori i projekti su obično pogodni za JPP.

Odeljak 5. Motivacije za korišćenje JPP: upozorenja, poteškoće i upoznavanje sa procesnim ciklusom JPP.

- Razlozi ili motivacije koji se obično navode za korišćenje JPP.
- Tipične zamke i upozorenja koje treba uzeti u obzir prilikom upotrebe JPP.
- Zašto je važna ispravna selekcija, priprema i transparentnost tenderskog postupka.

- Kakvu ulogu ima okvir u promovisanju i zaštiti uspešnog pristupa JPP.
- Kako i zašto neke EMDE države, posebno one najmanje razvijene (LDC), mogu naići na poteškoće u razvoju JPP.

Odeljak 6. Tipična struktura JPP.

- Glavni elementi ugovora o JPP i različite uloge različitih uključenih strana.
- Struktura ugovora o JPP: uzvodna (upstream) i nizvodna (downstream) struktura.
- "Mehanizam plaćanja" i koja je njegova uloga.
- Kako strukturirati JPP i kako privatni partner treba da radi na ispunjavanju svojih obaveza.
- Glavne strukture u pogledu obima koje se mogu naći u najčešćim JPP sektorima.

Odeljak 7. Kako se finansiraju JPP

- Tipični izvori sredstava i vrste JPP u zavisnosti od izvora finansiranja (uključujući sufinansirana JPP).
- Uloga multilateralnih razvojnih banaka (MDB) i drugih razvojnih institucija kao što su Agencije za kreditiranje izvoza (ECA).
- Razmatranja za naručioce u pogledu finansijskih aspekata.
- Potencijalne zamke i poteškoće.

Odeljak 8. Razlozi za neuspeh projekta: potreba za kvalitetnim upravljanjem procesom i pripremom projekata.

- Šta predstavlja uspešan projekat i zašto projekti mogu da propadnu.
- Šta privatni partner traži u smislu prihvatljivih projekata.

Odeljak 9. Uvod u koncept okvira JPP i početna razmatranja o okviru JPP.

- Neophodnost odgovarajućeg okvira za uspeh JPP kao programskog ili strateškog sredstva. Od čega se okvir sastoji.
- Zašto privatni partner brine o okvirima i tržištima JPP.

Odeljak 10. Pregled procesa JPP. Ključne faze u procesnom ciklusu JPP.

- Procesni ciklus JPP i glavne faze (od identifikacije do upravljanja ugovorom).

1. Predstavljanje i formulisanje obima koncepta JPP

JPP se smatra metodom nabavke i isporuke kako javne imovine¹ (nove ili nadogradnja

¹Javna sredstva su osnovna sredstva (tj. imovina kupljena za dugoročnu upotrebu) a to su javni radovi namenjeni za javnu upotrebu ili su predmet javne upotrebe, ili se koriste pri pružanju javne usluge.

Javna imovina se često naziva javnom infrastrukturom, pri čemu se pojam infrastruktura koristi u širem smislu, kao vrsta javne imovine koja se obično nabavlja u okviru JPP. Oxford rečnik engleskog jezika definiše infrastrukturu kao "Osnovne

postojeće imovine), tako i javnih usluga.

U ovom odeljku biće predložena široka definicija JPP kako bi se shvatio smisao koncepta JPP kao sredstva za nabavku imovine, nabavku i pružanje usluga i upravljanje postojećom infrastrukturom. Takođe će biti navedena uža definicija, glavna definicija koja će se koristiti u ostatku Vodiča za JPP, a koja se fokusira na JPP kao alternativni način nabavke nove infrastrukture.

Nakon uvođenja definicije JPP i kvalifikacije opštih aspekata koji se odnose na termin JPP, ovaj odeljak će rezimirati glavne karakteristike ugovora o JPP.

Na osnovu predložene definicije i strukture ugovora o JPP, sledeći odeljak će dati dodatne detalje, opisujući glavne vrste ugovora i druge okolnosti u kojima privatni sektor igra ulogu u upravljanju javnom infrastrukturom i uslugama.

Dalje informacije o konceptu JPP biće date u narednim odeljcima, u kojima će se objasniti kako se različiti nazivi i koncepti koriste u pogledu ugovora o JPP u različitim zakonodavstvima, koje vrste projekata i/ili sektora su obično pogodni za JPP i kako tipična struktura JPP izgleda.

1.1 Definisanje JPP za potrebe ovog Vodiča za JPP

JPP su ugovorna sredstva za isporuku javne imovine i javnih usluga. Ugovori o JPP uključuju ugovore o razvijanju i upravljanju novom infrastrukturom, ugovore o značajnim radovima na unapređenju postojeće infrastrukture (to su infrastrukturna JPP), kao i one u kojima privatni partner upravlja postojećom infrastrukturom ili samo pruža ili upravlja javnim uslugama (poznata kao JPP za usluge).

Ne postoji univerzalno prihvaćena definicija koncepta JPP. U stvari, termin JPP se ponekad koristi da označi bilo koji oblik udruživanja ili saradnje između javnog i privatnog sektora u cilju postizanja zajedničkog cilja.

I u konkretnoj oblasti nabavke i isporuke javne infrastrukture i usluga postoji veliki broj definicija (pogledajte polje 1.3 ispod).

POLJE 1.3: Primeri definicija JPP

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) definiše javno-privatno partnerstvo (JPP) kao sporazum između vlade i jednog ili više privatnih partnera (koji mogu uključivati operatere i finansijere). U okviru ugovora, privatni partneri pružaju usluge tako da su ciljevi pružanja usluga koje su definisane od strane vlade usklađene sa ciljevima privatnih partnera za ostvarivanje dobiti. Osim toga, efikasnost usklađivanja zavisi od odgovarajućeg prenosa rizika na privatne partnere.

Prema Međunarodnom monetarnom fondu, JPP se odnosi na aranžmane u kojima privatni sektor preuzima obezbeđivanje infrastrukture i usluga koje je tradicionalno pružala vlada.

fizičke i organizacione strukture i objekte (na primer zgrade, putevi, napajanja) potrebne za rad društva ili preduzeća". Odeljak 4 dalje opisuje koncept infrastrukture i pruža primere infrastrukturnih projekata u različitim infrastrukturnim sektorima.

Pored realizacije i finansiranja javnih investicija od strane privatnog sektora, JPP ima još dve važne karakteristike: naglasak na pružanju usluga i ulaganju privatnog sektora. Na ovaj način, značajan rizik se prenosi sa vlade na privatni sektor.

JPP su uključena u širok spektar projekata socijalne i ekonomske infrastrukture. Međutim, ona se uglavnom koriste za izgradnju i upravljanje bolnicama, školama, zatvorima, putevima, mostovima i tunelima, lakim šinskim sistemima, sistemima kontrole letenja i postrojenjima za vodovod i kanalizaciju.

Evropska komisija izraz javno-privatno partnerstvo ne definiše na nivou zajednice. Generalno, termin se odnosi na oblike saradnje između javnih vlasti i poslovnog sveta koji imaju za cilj obezbeđivanje finansiranja, izgradnje, renoviranja, upravljanja i održavanja infrastrukture za pružanje usluge.

Definicija JPP koju daje Standard & Poor navodi da je JPP bilo koji srednjoročni ili dugoročni odnos između javnog i privatnog sektora koji uključuje podelu rizika i koristi od veština, stručnosti i finansija na multisektorskom nivou kako bi se postigli željeni politički ciljevi.

Za Evropsku investicionu banku, javno-privatno partnerstvo je generički termin za odnos između privatnog sektora i javnih organa, često u cilju uvođenja resursa i/ili ekspertize privatnog sektora u cilju pomaganja u isporuci javne imovine i pružanju usluga javnog sektora. Termin JPP se tako koristi da opiše širok spektar radnih aranžmana od labavih, neformalnih i strateških partnerstava, do ugovora o uslugama tipa Projektovanje-Izgradnja –Finansiranje-Upravljanje (DBFO) i formalnih kompanija za zajedničko ulaganje.

Izvor: OECD (2008) Javno-privatna partnerstva: U potrazi za podelom rizika i vrednosti za novac.

Na osnovu definicije koju pruža Referentni vodič za javno-privatno partnerstvo, V 2.0 (Svetska banka 2014), kao širok koncept koji se primenjuje kako za novu tako i za postojeću infrastrukturu i usluge, JPP se može definisati kao:

"Dugoročni ugovor između javne i privatne strane², s ciljem razvoja i/ili upravljanja javnom imovinom ili uslugom, u kojem privatni izvršilac snosi značajan rizik i odgovornost za upravljanje tokom trajanja ugovora, a naknada je značajno povezana sa učinkom i/ili zahtevom ili upotrebom imovine ili usluge".

Ovo je široka definicija koja se koristi u okviru ovog Vodiča za JPP u vezi sa konceptom JPP kao metodom za isporuku javne infrastrukture i/ili usluga kao alternative "konvencionalnim nabavkama".

Zemlje se razlikuju po tome koje oblike nabavke smatraju "konvencionalnim" u zavisnosti od njihove tradicije nabavki. Pored toga, neke zemlje ponekad uvode nove oblike nabavki (ili nove vrste ugovora) koje nisu tradicionalne u toj zemlji, ali koje se takođe ne smatraju JPP u ovom Vodiču za JPP. Zbog praktičnosti, ovaj Vodič za JPP će na bilo koji ugovor o

²"Privatna strana" je termin izabran da se uputi na izvršioca/izvršioce ili učesnika/učesnike iz privatnog sektora, što znači kompaniju ili kompanije koje će u "partnerstvu" (tj. po ugovoru o JPP) nastupati kao "privatni partner". Taj privatni partner je druga ugovorna strana u odnosu na "javnu stranu" i obično je to projektna kompanija koja se takođe može nazvati „društvo za posebne namene (DPN)", npr. kompanija koja je osnovana posebno radi potpisivanja ugovora i upravljanja projektom - videti polje u odeljku 6.1. Ovo se objašnjava kasnije u ovom poglavlju. Koncept javne strane podrazumeva uključivanje bilo vlade (nadležnog naručioca), agencija, kompanija ili subjekata koji mogu nastupati u odgovarajućem ugovoru kao naručioci u ime vlade. Videti pojmovnik za dalja razjašnjenja.

nabavci roba (uključujući radove) i usluga od strane javnog sektora koji ne spada u gore navedenu definiciju JPP upućivati kao na tradicionalne ili konvencionalne nabavke.

Široka definicija JPP pretpostavlja da postoje veliki rizici i odgovornosti koje snose privatni izvršioc i u dugoročnom odnosu. Ovo ne podrazumeva nužno da će privatni partner finansirati deo ili sve radove kada se JPP odnosi na razvoj infrastrukture (infrastrukturni JPP). Umesto toga, pretpostavlja se da su izgradnja/razvoj i upravljanje (održavanje i operacije) povezani. Takođe, pretpostavlja se da postoji ugovor koji deluje kao pravni instrument koji sadrži obaveze i prava obe strane. Svrha mu je da pokrije ne samo nabavku nove ili unapređene infrastrukture, već i nabavku usluga upravljanja infrastrukturom za imovinu koja je već finansirana i izgrađena, pa čak i za usluge u užem smislu reči (tj. javne usluge, kao što su komunalne usluge, prevoz putnika, vodosnabdevanje domova i tako dalje, što se može nazvati JPP za usluge).

Međutim, fokus Vodiča za JPP je na JPP kao alternativnom sredstvu za nabavku kapitalno intenzivnih projekata koji se oslanjaju na finansiranje od strane privatnog sektora. To može biti nova infrastruktura ili značajno unapređenje i obnova postojeće infrastrukture. Dakle, ovo poglavlje će takođe predložiti užu definiciju JPP, konkretno kao opciju za nabavku nove ili unapređenje postojeće infrastrukture na osnovu privatnih resursa kapitala. Zbog praktičnosti, ovaj Vodič za JPP će na nova JPP upućivati kao na privatno finansirana JPP ili jednostavno kao JPP. Videti i polje 1.4.

POLJE 1.4: Definicija “Privatno finansiranog” ugovora o JPP (kao alternativne metode za nabavku infrastrukture za potrebe ovog Vodiča za JPP)

Dugoročni ugovor između javne i privatne strane s ciljem razvoja (ili značajnog unapređenja ili obnove) i upravljanja javnom imovinom (uključujući i potencijalno upravljanje povezanom javnom uslugom), kod kojeg privatna strana snosi značajan rizik i odgovornost upravljanja tokom celog trajanja ugovora, obezbeđuje značajan deo finansiranja na sopstveni rizik, a naknada je značajno povezana sa učinkom i/ili potražnjom ili upotrebom imovine ili usluge kako bi se uskladili interesi obe strane.

Ova definicija u velikoj meri prati širu definiciju datu u Referentnom vodiču za JPP 2.0, (Svetska banka 2014) koja uvodi pretpostavku postojanja privatnog finansiranja od strane privatne strane.

Prisustvo i uključivanje privatnog finansiranja u spisak obaveza privatne strane nije neophodan uslov da se uživaju prednosti pristupa JPP. Međutim, prenos rizika je efektivniji (iako nije neophodno efikasniji³) kada privatni izvršilac obezbeđuje resurse kapitala za koje postoji rizik, nego kada je izložen samo penalima. Istovremeno, privlačenje privatnog finansiranja u JPP predstavlja značajan izazov za EMDE zemlje koje se suočavaju sa nedostatkom infrastrukture.

Ova definicija takođe ima za cilj da obuhvati dva glavna tipa JPP na koje se odnosi ovaj

³ Potrebno je ispuniti niz uslova kako bi se osetile koristi potencijalne efikasnosti koju privatno finansiranje može doneti u JPP, kao i potencijalne inkrementalne efikasnosti bilo kojeg JPP. Ovo je opisano u daljem tekstu u odeljku 5.

Vodič za JPP: JPP čiji su prihodi zasnovani na plaćanju od strane korisnika (JPP po principu „korisnik plaća“, poznata u mnogim zemljama kao "koncesije") i ona čiji su prihodi zasnovani na javnim ili budžetskim plaćanjima (JPP po principu „vlada plaća“, poznata u mnogim zemljama kao javne finansijske inicijative ili PFI).

JPP je pravni pojam u nekim zakonodavstvima

Za neka zakonodavstva, JPP može biti zakonski definisan termin (tj. pravna vrsta ugovora/nabavke kako je definisano u zakonodavstvu). U drugim zakonodavstvima, JPP ostaje koncept koji opisuje drugačiji način nabavke infrastrukture ili usluga, koji se može implementirati u okviru jednog ili više različitih vrsta ugovora.

U nizu zakonodavstava u kojima pravni okvir pruža definiciju za JPP, ovaj pojam je rezervisan (sa pravnog stanovišta) za JPP u kojima se prihodi sastoje od javnih plaćanja ili u kojima ta plaćanja predstavljaju većinu prihoda kompanije za JPP (na primer, definicija Evropskog sistema računa). Može se čak koristiti za projekte JPP sa bilo kojim nivoom ili iznosom državnih plaćanja (kao, na primer, u Brazilu).

U ovim zakonodavstvima mogu postojati javni ugovori koji spadaju u definiciju JPP iz Vodiča o JPP, ali ne spadaju u lokalnu pravnu definiciju JPP. U ovim slučajevima, termin "koncesija" se obično koristi za JPP koja se baziraju na plaćanjima korisnika.

Ove i druge nijanse povezane sa terminologijom koja se koristi za ugovore o JPP objašnjene su u odeljku 3.2. "Nomenklatura – drugi nazivi koji se koriste za koncept JPP".

JPP nije privatizacija

Često postoji zabuna između privatizacije i JPP. Međutim, postoji jasna razlika između ova dva oblika angažovanja privatnog sektora. U njenom pravom smislu, privatizacija podrazumeva trajni prenos privatnom sektoru imovine koja je ranije bila u državnom vlasništvu kao i odgovornosti za pružanje usluge krajnjem korisniku. Međutim, JPP nužno podrazumeva kontinuiranu ulogu javnog sektora kao "partnera" u stalnom odnosu sa privatnim sektorom (Svetska banka - Farquharson, Torres de Mastle i Yescombe, sa Encinasom 2011 2011).

Do nedoumice može da dođe jer se ponekad pojam "privatizacija" koristi šire; na primer, da označi svaki oblik privatnog upravljanja. Kada se koristi na ovaj način, taj termin se može primeniti na širok spektar aranžmana, uključujući JPP. Međutim, za potrebe ovog Vodiča, privatizacija je definisana u pravom smislu kao što je opisano gore, a prema ovoj definiciji JPP nije privatizacija. Po definiciji, privatizacija u pravom smislu nije opcija za vlade za nabavku nove infrastrukture, pošto privatizacija podrazumeva da je infrastruktura već izgrađena.

Slično tome, spoljno ugovaranje upravljanja postojećom infrastrukturom nije privatizacija, jer ne uključuje trajni prenos te infrastrukture u privatni sektor. Pored toga, postoji kontinuirana uloga javnog sektora kao "partnera" u stalnom odnosu sa privatnim sektorom.

Odeljak 2.4 dodatno objašnjava ovu razliku i karakteristike privatizacije.

1.2 Analiziranje definicije predložene u ovom Vodiču za JPP. Opisivanje i objašnjavanje karakteristika ugovora o JPP kao sredstva za nabavku nove infrastrukture

Ovaj Vodič za JPP se fokusira na JPP kao metod za nabavku razvoja infrastrukture i upravljanja na osnovu privatnog finansiranja, kao što je navedeno u Polju 1.3. Definicija privatno finansiranog JPP iz ovog Vodiča za JPP podrazumeva niz karakteristika koje treba da poseduje ugovor o JPP kako bi se pravilno mogao smatrati privatno finansiranim JPP. Ovaj odeljak će opisati i objasniti svaku od tih karakteristika. Većina njih, sa izuzetkom prisustva privatnog finansiranja, su takođe neophodne karakteristike koje treba da ispuni bilo koji ugovor o infrastrukturi da bi se smatrao JPP u smislu šire definicije JPP.

1. "Dugoročni ugovor između javne i privatne strane"

Dugoročnost: Dugoročna priroda ili stanje JPP prirodno se odnosi na jednu od osnovnih karakteristika bilo kojeg JPP, a to je efektivan prenos rizika i odgovornosti na privatnu stranu tokom značajnog dela životnog veka infrastrukturne imovine. Dugoročnost se takođe povezuje sa finansijskom strukturom kako je objašnjeno u nastavku.

Ugovor: Odnos i/ili delegiranje upravljanja od strane javnog sektora privatnom sektoru obično zahteva korišćenje ugovora, odnosno pisanog dokumenta koji sadrži prava i obaveze koje može izvršiti bilo koja od strana. Uobičajeno je da je ugovor jedinstveni dokument, sa prilogima, koji se utvrđuju kao obavezujući. Ponekad ugovorni odnos može biti složeniji, uključujući razne ugovorne dokumente koji povezuju privatnu stranu sa različitim javnim institucijama (na primer, JPP za novu elektranu može se voditi na osnovu licence ili odobrenja od strane ministarstva nadležnog za postrojenje, zajedno sa ugovorom o kupovini električne energije sa državnom kompanijom za prenos električne energije).

Ovaj ugovor se obično mora dodeliti putem javnog konkursa koji može da ima oblik različitih tenderskih postupaka.

Javna strana: Uključuje vlade (naručilac) ili agencije, kompanije i subjekte koji u ugovoru mogu da nastupaju kao naručioci u ime vlade. Ovi naručioci mogu biti na državnom ili lokalnom nivou (države u federaciji, regionalne vlade, opštine itd.). Javni partner se takođe navodi u ovom Vodiču za JPP kao naručilac⁴, iako su drugi termini međunarodno prihvaćeni ili korišćeni u nekim zakonodavstvima (videti pojmovnik).

Privatna strana: Obično se odnosi na ključnu kompaniju ili kompanije iz privatnog sektora koje će biti uključene u isporuku projekta, dok se "privatni partner" odnosi na drugu ugovornu stranu u odnosu na javnu stranu. U JPP, uobičajeno je za grupu privatnih strana da formiraju konzorcijum kako bi dali ponudu za ugovor o JPP. Ako je konzorcijumu dodeljen ugovor, on osniva novu kompaniju koja potpisuje ugovor i deluje kao privatni partner. Ova nova kompanija je takođe navedena u Vodiču o JPP kao projektna kompanija

⁴Generalno, javni partner ili javna ugovorna strana u ugovoru o JPP će se poklopiti sa naručiocem koji sprovodi tender i izvršava ugovor. Iz razloga praktičnosti, ovim Vodičem za JPP se takva situacija pretpostavlja kao uobičajena. Međutim, mogu postojati slučajevi u kojima naručilac koji sprovodi tender i dodeljuje ugovor nije javni organ ili institucija koja potpisuje ili izvršava sporazum o JPP, već se radi o javnom telu povezanom sa tom istom vladom.

ili kao društvo za posebne namene (DPN⁵).

U nekim zemljama, kompanija koja je u vlasništvu vlade ili države (eng. *state-owned enterprise* - SOE) (što potencijalno uključuje i DPN u vlasništvu vlade) može se smatrati "privatnim subjektom" koji podleže građanskim (a ne administrativnim) propisima. Međutim, ugovor između naručioca i takvog „privatnog“ subjekta u vlasništvu države (kada je SOE u vlasništvu vlade koja nabavlja projekat) se obično neće smatrati JPP, i kao takav se neće smatrati ni od strane ovog Vodiča za JPP (videti odeljak 2.2). Neće se smatrati javno-privatnim partnerstvom, jer postoje opravdane sumnje o postojanju transfera rizika na privatni sektor⁶.

Međutim, prisustvo naručioca, određene vlade ili državnog preduzeća kao akcionara projektne kompanije ne sprečava da se ugovor o projektu smatra JPP, bez obzira da li vlada ima manjinski ili čak većinski udeo u kapitalu.

2) "Za razvoj (ili značajno unapređenje ili obnovu) i upravljanje javnom imovinom (uključujući i potencijalno upravljanje povezanom javnom uslugom)"

Razvoj i upravljanje imovinom: Jedna od osnovnih karakteristika modela JPP je traženje efikasnosti uključivanjem izvođača radova. Ovo se odnosi ne samo na projektovanje i izgradnju imovine, već i na dugoročno održavanje, tako da su izgradnja i održavanje povezane obaveze. U nekim projektima, upravljanje će uključivati i operacije (bilo za infrastrukturu ili za povezane usluge).

Značajno unapređenje ili obnova: Ovaj Vodič za JPP bavi se JPP kao opcijom isporuke za kapitalno intenzivne projekte. JPP se takođe može koristiti za dodatne kapitalno intenzivne investicije u postojeću imovinu.

Potencijalno uključivanje upravljanja povezanim uslugama: Fokus Vodiča za JPP je na razvoju infrastrukture. Međutim, mnoga JPP takođe uključuju rukovođenje ili upravljanje javnom uslugom kada se infrastruktura odnosi na takvu uslugu ili predstavlja platformu koja omogućava javnim vlastima da pružaju tu uslugu. Na primer, JPP za značajniji transportni sistem, uključujući i upravljanje saobraćajnim uslugama, spada u okvir JPP.

3) "U ugovoru privatna strana snosi značajnu odgovornost za upravljanje i rizike tokom trajanja ugovora"

Značajna upravljačka odgovornost: Privatna strana treba da bude suštinski i u potpunosti zadužena za upravljanje imovinom (posebno za upravljanje troškovima životnog ciklusa), a ne samo posvećena specifičnim i/ili manjim oblastima upravljanja. U suprotnom, nema smisla prenositi rizike životnog ciklusa i oslanjati se na dugoročni ugovor

⁵DPN nije neophodan uslov da se ugovor smatra za JPP. Odeljak 6 dalje objašnjava razloge za osnivanje DPN-a i drugih alternativnih oblika osnivanja privatnog partnera.

⁶Drugačiji slučaj je kada je javno preduzeće ili SOE u vlasništvu vlade različite od one koje nabavlja projekat. Ono funkcioniše na tržištu kao i svaki privatni ekonomski operater (odnosno, konkuriše na tržištu), tako da rizik prenet na taj SOE je efektivno prebačen sa vlade koja sprovodi nabavku.

u okviru šeme JPP.

Takođe, obim odgovornosti će naravno odrediti obim prenosa rizika, jer rizik ne treba prenositi za aktivnosti i događaje nad kojima privatni partner nema kontrolu niti mehanizme uticaja na upravljanje rizikom. Rizici su povezani sa odgovornostima (tj. rizici koji se odnose na dugoročno upravljanje životnim ciklusom infrastrukture treba da se prenesu samo ako je odgovornost za dugoročno upravljanje – posebno za održavanje i obnovu - poverena privatnom partneru).

Značajan prenos rizika: Pored prenosa rizika izgradnje, trebalo bi da bude izvršen značajan prenos rizika na privatni sektor za značajan deo životnog ciklusa imovine (što je vezano za dugoročnu prirodu ovih ugovora).

Značajan: Najveći deo rizika treba preneti (pošto je prenos rizika glavni pokretač efikasnosti JPP - videti odeljak 5), ali nema potrebe preneti sav rizik/događaje i njihove posledice. Može postojati značajna neefikasnost u prenosu određenih rizika koja se može smanjiti ukoliko javni partner ponovo preuzme rizik ili ga podeli.

4) "i obezbeđuje značajan deo finansiranja"⁷

Kao što je navedeno u uvodu, privatno učešće u finansiranju projekta nije neophodan uslov da se projekat smatra JPP. Međutim, fokus ovog Vodiča za JPP je na privatno finansiranim JPP.

Obezbeđivanje privatnog finansiranja može biti cilj ili motivacija za sebe za organ javne uprave da nabavi infrastrukturu po ovom modelu (međutim, sama motivacija mora pažljivo da se proceni, kao što je objašnjeno u odeljku 5).

Štaviše, privatno finansiranje (obično pod strukturom "projektnog finansiranja") može takođe biti ključni faktor efikasnosti, jer kada privatni partner finansira celokupnu ili značajan deo infrastrukture i njegova naknada se zasniva na učinku (dostupnosti i/ili upotrebi) takve infrastrukture, onda je finansiranje rizično. To je moćan mehanizam za usklađivanje ciljeva javnog i privatnog partnera; on podstiče privatnog partnera da bude proaktivan u maksimiziraju ciljeva javne strane (da se obezbedi da infrastruktura bude dostupna i da bude adekvatno upravljana i/ili održavana). Privatno finansiranje takođe podstiče privatnog partnera da upravlja troškovima životnog ciklusa (tokom životnog ciklusa imovine⁸). To znači da, nakon pokrivanja operativnih troškova, privatni partner ima dovoljno prihoda za servisiranje svog duga i da osigura povraćaj svojim investitorima.

⁷Posmatrano iz šire perspektive, svako finansiranje koje pruža privatni sektor može se smatrati privatnim finansiranjem. Međutim, "privatno finansiranje" može se smatrati regulatornim pitanjem: iz nacionalne perspektive računovodstva i izveštavanja, privatno finansiranje je finansiranje koje se ne smatra javnim dugom (tj. nije konsolidovano u bilansu stanja državnog sektora). Međutim, ovaj Vodič za JPP "privatnim finansiranjem" smatra bilo koje finansiranje koje pruža privatni sektor koje je u riziku, odnosno zavisi od izvršenja projektnog ugovora. Ovaj stav je usklađen sa konceptom ekonomskog vlasništva nad imovinom koji se koristi kod nekih standarda i vodiča kako bi se procenilo da li imovinu JPP treba ili ne treba konsolidovati ili uneti u bilans stanja javnog sektora. U nekim zemljama primenjuju se precizniji ili konkretniji kriterijumi u skladu sa standardima koji određuju da li se imovina smatra javnom. Poglavlje 2 daje više informacija o računovodstvu i izveštavanju o JPP u nacionalnim računima i statistikama javnog finansiranja.

⁸JPP se fokusira na sve troškove tokom korisnog veka infrastrukture ili u toku trajanja ugovora koji reguliše upravljanje infrastrukturom. Ovo uključuje inicijalnu investiciju / troškove izgradnje i ostale radove na održavanju koji su potrebni za držanje imovine u prihvatljivom, stalnom tehnički ispravnom stanju ili u stanju potrebnom za ispunjavanje zahteva vezanih za učinak utvrđenih ugovorom

5) "a naknada je u značajnoj meri povezana sa učinkom i/ili potražnjom ili upotrebom imovine ili usluge, kako bi se uskladili interesi obe strane"

Ovaj koncept je povezan sa karakteristikama privatnog finansiranja i karakteristikama prenosa rizika u JPP. Najefikasniji način prenošenja odgovornosti i značajnih rizika u toku trajanja ugovora je da se izvođač isplati (privatni partner u JPP) na osnovu učinaka imovine (u smislu kvaliteta usluge) ili na osnovu nivoa upotrebe, ili njihove kombinacije. Obično, učinak imovine će zavisi od stepena do kojeg su dostignuti dogovoreni nivoi usluga ili nivo ili obim upotrebe (kada je glavni cilj da se izvuče finansijska vrednost imovine kao generatora prihoda). Poslednje je generalno slučaj za JPP koje plaćaju korisnici, dok je prvo generalno slučaj za JPP koje plaća vlada.

Povezanost sa učinkom i/ili upotrebom takođe rezultira još jednom posebnom karakteristikom infrastrukturnih JPP: izvođač će primati samo plaćanja (ili većinu plaćanja) kada je infrastrukturna imovina završena, odnosno, naručilac će platiti samo (ili u značajnoj meri) kada je imovina u upotrebi⁹.

Povezanost isplate naknade i učinka najvažnija je za usklađivanje interesa privatnog partnera (uglavnom usmerenog na sticanje koristi) s ciljevima javnog sektora (uglavnom fokusiranim na pouzdanost i kvalitet usluga). Međutim, interesi treba da se usklade bez propisivanja sredstava i metoda koje treba da se primene (inputi) i ostavljajući razumni prostor za inovacije.

Tipični ugovorni oblik privatno finansiranog JPP je ugovor o projektovanju, izgradnji, finansiranju, upravljanju i održavanju (DBFOM). On će se smatrati pravim privatno finansiranim JPP samo ukoliko privatni sektor obezbedi značajno finansiranje na sopstveni rizik, te ako je najveći deo naknade za radove i aktivnosti upravljanja i održavanja (O&M) povezan sa učinkom, održavanjem ili efikasnim korišćenjem infrastrukture. Ovaj tip ugovora ima niz varijacija i takođe se pominje pod drugim nazivima u nekim zemljama.

Postoje i druge vrste ugovora koji se mogu smatrati JPP, uključujući neka infrastrukturna JPP koja ne uključuju privatno finansiranje. Ovo se posebno odnosi na projektovanje, izgradnju, upravljanje i održavanje (DBOM), kao i na neke projekte za projektovanje, izgradnju i finansiranje (DBF).

POLJE 1.5: Pregled suštinskih i drugih uobičajenih karakteristika privatno finansiranog JPP

Suštinske karakteristike	Druge uobičajene karakteristike
• Postoji dugoročni javni ugovor između javnih i privatnih strana. • Izgradnja i dugoročno upravljanje imovinom objedinjeni su u jednom ugovoru. • Postoji značajan rizik prenet na privatni sektor za značajan deo životnog ciklusa imovine.	• Privatna strana se obično konstituiše kao DPN. • Finansiranje koje prikuplja privatna strana obično je u obliku "projektnog finansiranja". • Privatna strana ostvaruje prihode samo (ili uglavnom) kada je imovina završena i spremna za korišćenje.

⁹Kao i mnoge druge karakteristike, i ova može obuhvatiti izuzetke u smislu isplate dela kompenzacije ili isplate privatnom partneru tokom izgradnje, u zavisnosti od finansijske strukture JPP (videti sufinansiranje u odeljku 7.3).

• Značajna privatna finansijska sredstva su pod rizikom • Naknada privatnog partnera povezana je sa, i u riziku je od pokazatelja učinka i/ili potražnje (usklađivanje interesa).	• U skladu sa fokusom na povezivanje naknade koja se plaća privatnom partneru sa učincima, tehnički zahtevi i zahtevi koji se odnose na usluge su takođe fokusirani na rezultate ili "specifikacije rezultata", a ne na ulazne podatke. Zahtevi takođe ostavljaju prostora za inovacije.
--	--

Sledeći odeljak uvodi i objašnjava ove i druge ugovorne strukture koje se koriste za razvoj (ili upravljanje) infrastrukture, kako bi se analiziralo koje strukture su JPP i zašto. Takođe se ispituju i druge situacije i konteksti, koji nisu ugovori, ali se ponekad greškom navode kao JPP.

Sledeći odeljci će dati dodatne informacije o varijacijama i vrstama JPP, ponuditi pojašnjenja o terminologiji (odeljak 3), preciziranje obima imovine za koju se JPP obično koristi kao metod za nabavku nove infrastrukture (odeljak 4), i dati opis tipične strukture JPP.

POLJE 1.6: Ključne činjenice vezane za uvod u koncept JPP

- JPP je opcija za nabavku infrastrukture (infrastrukturno JPP) i usluga (JPP za usluge), koja može da pruži neke dodatne koristi, pored toga što je sredstvo za pristup privatnom finansiranju za vlade koje promovišu JPP.
- Fokus ovog Vodiča za JPP je na JPP kao efikasnom sredstvu za razvoj nove infrastrukture (ili unapređenje). Konkretno, Vodič za JPP se fokusira na JPP koja se oslanjaju na značajno privatno finansiranje (JPP sa privatnim finansiranjem).
- Ne postoji univerzalna definicija JPP, ali postoji određeno slaganje o nekim ključnim karakteristikama kada se ugovor smatra JPP: dugoročni ugovor, značajan prenos rizika i odgovornosti sa vlade na privatni sektor i naknada povezana sa učinkom i/ili potražnjom za uslugama povezanim sa izgrađenom infrastrukturnom imovinom.
- JPP se mogu klasifikovati kao JPP koja plaćaju korisnici (finansiranje plaćanja se zasniva na naknadama korisnika - tarifama) ili JPP koja plaća vlada (finansiranje je zasnovano na plaćanju iz državnog budžeta).
- Na JPP se može upućivati korišćenjem različitih pojmova, a najčešće korišćen alternativni naziv je koncesija (JPP koja plaćaju korisnici) i PFI (JPP koja plaća vlada).
- Privatno finansiranje nije neophodan uslov da se ugovor smatra JPP. Međutim, uključivanje privatnog sektora u finansiranje ne samo da može pomoći u ubrzanju razvoja infrastrukture već takođe daje dodatnu korist u vidu efikasnosti (u pravim projektima i ukoliko se ispune određeni zahtevi i uslovi).
- JPP nije isto šta i privatizacija.

2. Privatno učešće u javnoj infrastrukturi i uslugama: Šta jeste a šta nije JPP

Važna napomena: termin "Infrastruktura" se koristi u ovom Vodiču za JPP u širem smislu. On obuhvata ne samo kompletne sisteme ili objekte sa značajnim građevinskim radovima, već i opremu (na primer, vozni park za železnicu) i postrojenja (nezavisni proizvođači električne energije, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i tako dalje) gde građevinski radovi mogu biti manje relevantni. Za potrebe ovog Vodiča za JPP, infrastruktura uključuje socijalnu infrastrukturu (kao što su bolnice i škole), kao i ekonomsku infrastrukturu (koja se odnosi na vodu, energiju, transport i telekomunikacije). Ovaj Vodič za JPP koristi termine "infrastruktura", "javna imovina" i jednostavno "imovina" naizmenično i oni se odnose na javnu imovinu koju treba razviti i njome upravljati na osnovu ugovora o JPP. Videti odeljak 3 za dalje opise termina infrastrukture i primera imovine JPP.

Ovaj odeljak uvodi i objašnjava glavne kontekste i daje moguće primere privatnog učešća u javnoj infrastrukturi (videti sliku 1.1) s ciljem kontekstualizacije pristupa JPP. To ne uključuje samo opcije nabavke ili ugovore, već i druge kontekste u kojima privatni sektor može upravljati javnom infrastrukturom ili pružati usluge koje se mogu smatrati javnima (privatizacija i slične situacije).

Privatno učešće u infrastrukturi (eng. *Private Participation in Infrastructure* - PPI¹⁰) nije sinonim za JPP. Koncept PPI uključuje i druge oblike privatnog uključivanja u isporuku i/ili upravljanje javnom infrastrukturom.

U ovom odeljku će se objasniti koje od ovih opcija nabavki i koji konteksti za učešće privatnog sektora se mogu smatrati JPP a koji ne mogu. Opisuje se sledeće:

- Opcije nabavke infrastrukture koje se ne smatraju JPP;
- Opcije nabavke infrastrukture koje se mogu smatrati JPP;
- Ugovori za upravljanje uslugama ili postojećom infrastrukturom; i
- Drugi oblici privatnog učešća u javnoj infrastrukturi i uslugama.

JPP kao širok koncept predstavljaju mogućnost nabavke i/ili upravljanja infrastrukturom (uključujući sisteme, objekte, opremu i postrojenja) i povezane usluge, odnosno ovaj izraz podrazumeva postojanje ugovora i konkretne namere vlade da se ugovara razvoj i/ili upravljanje infrastrukturom ili uslugom. Kao javni ugovor, on mora da zadovolji niz karakteristika ili uslova da bi se smatrao JPP, koji su specifičniji i zahtevniji za infrastrukturnu vrstu JPP.

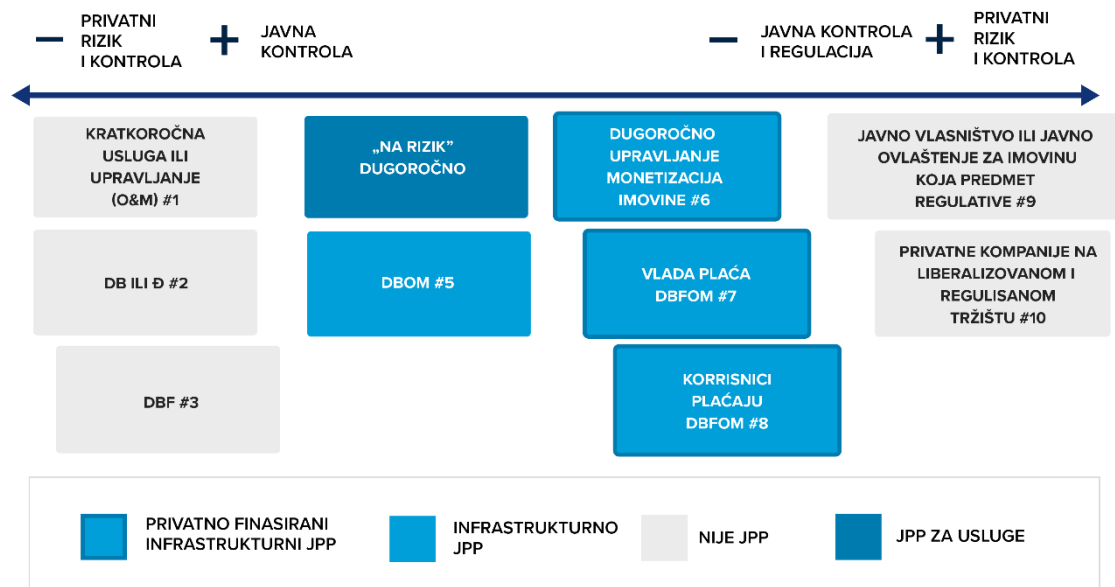
Jedino ugovor o nabavci može biti ugovor o JPP i samo kada su ispunjene sve karakteristike opisane u odeljku 1 (sa izuzetkom značajnog privatnog finansiranja, što je karakteristična osobina za privatno finansirane JPP). Zato samo puko uključivanje privatnog sektora ne predstavlja dovoljan razlog da se neki aranžman opisuje kao JPP, niti, samo po sebi, prisustvo celokupnog opsega u jednom ugovoru, ili obezbeđivanje finansija od strane privatnog sektora. Priroda prihoda takođe ne predstavlja odlučujući faktor, pošto postoji mnogo oblika ugovornih i neugovornih aranžmana u kojima prihod može da potiče

¹⁰Privatno učešće u infrastrukturnim projektima (PPI projekti) je izraz koji često koriste brojne institucije za bilo koji modalitet privatnih investicija i ili privatnog upravljanja infrastrukturom. Na primer, PPI baza podataka Svetske banke (<http://ppi.worldbank.org/about-us/about-ppi>) uključuje projekte JPP, ali i druge projekte i ugovore sa privatnim učešćem koji se ne smatraju JPP.

od korisnika ili iz budžeta.

Ovaj odeljak objašnjava ugovorne modele koji se koriste za isporuku, finansiranje i upravljanje infrastrukturom, kao i druge kontekste privatnog učešća. Ove metode pokazuju različite faktore rute JPP ili modela nabavki za ugovaranje razvoja i upravljanja infrastrukturom, koji su sažeti u tabeli 1.2.

SLIKA 1.1: Spektar privatnog učešća u javnoj infrastrukturi i uslugama



EXAMPLES

- | | | | |
|---|---|---|---|
| #1 O & M 2 godine ugovor za put | #5 Ugovori za isporuku imovine gde će izvođač takođe pružiti održavanje za određeni broj godina | #8 DBFOM 30-godišnji ugovor za put nadoknađen naknadama od strane korisnika koje prikupi privatni partner, ili koncesija za vodosnabdevanje gde je ekstenzivna obnova ili nadogradnja infrastrukture i postrojenja | #10 Telekom operator, ili distributer električne energije se takmiči za klijente i korisnike pod nekim ograničenjima / propisima |
| #2 Ugovor za projektovanje i izgradnju, ili samo izgradnju infrastrukture (na primer put, železnička pruga, čitav železnički sistem). | #6 30 godina zakupa ili koncesije za upravljanje postojećim autoputom na kojem se naplaćuje putarina u odnosu na plaćanje naknade unapred, ili upravljanjem sistemom za snabdevanje vodom u gradu | #9 Koncesija za korišćenje zemljišta na lokaciji luke za razvoj i upravljanje objekata povezanih s lukom na razdoblje od 99 godina na ceo rizik graditel; ovlašćenje za razvoj obnovljivog energetskog IPP-a koji će da se kompenzuje prema regulisanim cenama subvencionisane prema regulativi za obnovljive izvore | |
| #3 Kao u #2, ali izvođač radova prefinansira radove u odnosu na buduća plaćanja | #7 25 godišnji DBFOM ugovor za izgradnju, finansiranje i upravljanje bolničkim objektom / zgradom, ili školom, putom ili PPOV, itd. Nadoknada je povezana s učincima/ plaćanja raspoloživosti. Ugovor o kupovini električne energije | | |
| #4 10 godišnji ugovor za upravljanje uslugom vodosnabdevanja, 15 godišnji ugovor za upravljanje autobuskim prevozom u gradu; 15 godišnji ugovor za rukovođenje obnovom i redovnim održavanjem puteva pod fiksnom cenom i odbicima vezanim za kvalitet. Ponekad nazvani zakup, affermage, koncesije | | | |

PRIMERI

- | | | | |
|---|---|---|---|
| #1 O & M 2 godine ugovor za put | #5 Ugovori za isporuku imovine gde će izvođač takođe pružiti održavanje za određeni broj godina | #8 DBFOM 30-godišnji ugovor za put nadoknađen naknadama od strane korisnika koje prikupi privatni partner, ili koncesija za vodosnabdevanje gde je ekstenzivna obnova ili nadogradnja infrastrukture i postrojenja | #10 Telekom operator, ili distributer električne energije se takmiči za klijente / korisnike pod nekim ograničenjima / propisima |
| #2 Ugovor za projektovanje i izgradnju, ili samo izgradnju infrastrukture (na primer put, železnička pruga, čitav železnički sistem) | #6 30 godina zakupa ili koncesije za upravljanje postojećim autoputom na kojem se naplaćuje putarina u odnosu na plaćanje naknade unapred, ili upravljanjem sistemom za snabdevanje vodom u gradu | #9 Koncesija za korišćenje zemljišta na lokaciji luke za razvoj i upravljanje objekata povezanih s lukom na razdoblje od 99 godina na ceo rizik developera; ovlašćenje za razvoj obnovljivog energetskog IPP-a koji će da se kompenzuje prema regulisanim cenama subvencionisane prema regulativi za obnovljive izvore | |
| #3 Kao u #2, ali izvođač radova prefinansira radove u odnosu na buduća plaćanja | #7 25 godišnji DBFOM ugovor za izgradnju, finansiranje i upravljanje bolničkim objektom / zgradom, ili školom, putom ili PPOV, itd. Nadoknada je povezana s učincima/ plaćanja raspoloživosti. Ugovor o kupovini električne energije | | |
| #4 10 godišnji ugovor za upravljanje uslugom vodosnabdevanja, 15 godišnji ugovor za upravljanje autobuskim prevozom u gradu; 15 godišnji ugovor za rukovođenje obnovom i redovnim održavanjem puteva pod fiksnom cenom i odbicima vezanim za kvalitet. Ponekad nazvani zakup, affermage, koncesije | | | |

2.1. Opcije za nabavku infrastrukture koje se ne odnose na JPP

Tradicionalna nabavka infrastrukture: javno finansiranje i javno upravljanje. Ugovori „Izgradnja“ i „Projektovanje i Izgradnja“.

Vlada tradicionalno finansira javne radove i javnu infrastrukturu. Izvor sredstava za takve tradicionalne nabavke je javni budžet¹¹.

Javni sektor može prikupiti pozajmice/sredstva za određene projekte. Međutim, to nije najčešći pristup; u većini zakonodavstava, javnim dugom se upravlja po principu „single till“ (tj. pozajmice su za opšte potrebe vlade, a nisu vezane za specifične projekte).

Štaviše, u prošlosti, mnoge vlade imale su svoja sredstva za realizaciju javnih radova, uključujući i sopstvenu opremu i osoblje. Danas praktično sve javne radove realizuju posebne korporacije koje su u većini slučajeva ugovorene na javnom tenderu. Neke javne korporacije su izuzeci, ali čak i u tim slučajevima većinu radova obavljaju privatne korporacije u okviru šeme podugovaranja.

Tradicionalna nabavka obično ima jedan od sledećih oblika:

- Samo „Izgradnja“ (B) ugovori, u kojima je projektovanje već završio drugi subjekat, a ugovor se nudi za izgradnju infrastrukture. Ovaj obrazac se ponekad naziva „Design-Bid-Build“ (Projektovanje – Ponuda – Izgradnja);i
- Ugovori „Projektovanje i Izgradnja“ (DB) u kojima se nudi jedan ugovor i za projektovanje i za izgradnju infrastrukturne imovine. U nekim zemljama, B ili DB ugovori mogu takođe da se odnose na ugovore za Inženjering, Nabavku i Izgradnju (EPC), naročito kada se imovina koja se gradi sastoji uglavnom od postrojenja. Drugi termin koji se može koristiti za upućivanje na isti obim ugovora je ugovor „ključ u ruke“, u kojem su cena i rok izgradnje fiksni.

Kada se infrastruktura nabavlja konvencionalnim sredstvima, naručilac plaća radove iz svog budžeta i preuzima celokupnu odgovornost za imovinu nakon završetka izgradnje (videti sliku 1.2). Plaćanja se obično vrše kako radovi napreduju i po definisanoj ceni (ili je predmet revizije). Izvođač radova može biti odgovoran za popravljavanje nedostataka o sopstvenom trošku tokom kratkog perioda i može obezbediti garanciju (kao što je bankarska garancija) u pogledu svoje odgovornosti za nedostatke. Izvođač radova takođe može ostati odgovoran za skrivene nedostatke u dužem vremenskom periodu, ali bez obezbeđenja garancije za ovaj period.

Zadaci redovnog održavanja obično se ugovaraju s privatnom stranom putem posebnog ugovora. Međutim, dugoročno upravljanje ili upravljanje životnim ciklusom (i povezani rizici) ostaju direktna odgovornost vlade, javne agencije ili korporacije nastale u tu svrhu. Obnove i glavno održavanje obično će biti ugovoreni

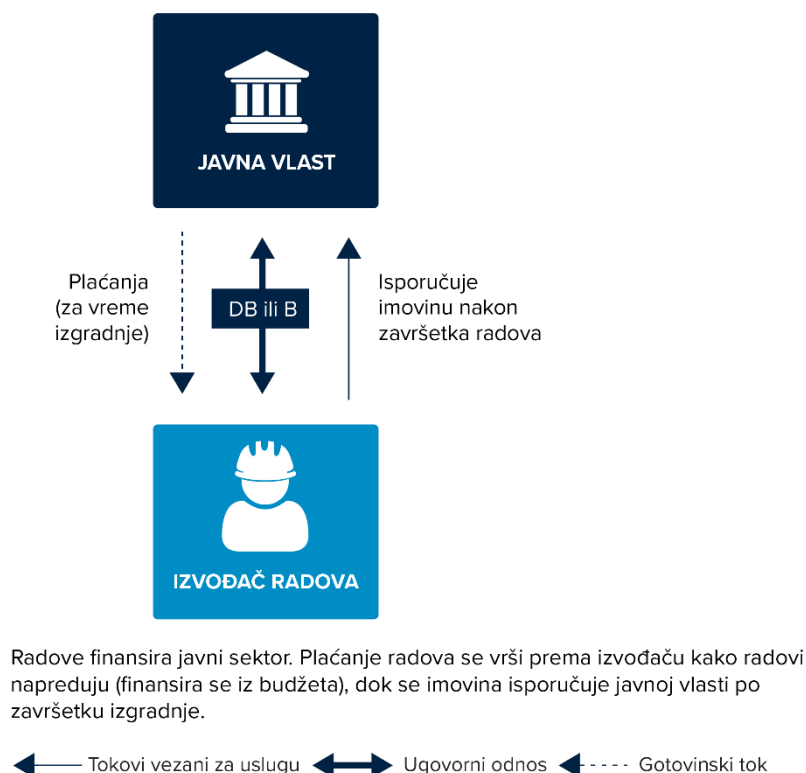
¹¹Treba imati na umu da u nekim zemljama vlade uspostavljaju specifične poreze za finansiranje transportne infrastrukture (uglavnom puteva), obično strukturirane kao naknade koje se naplaćuju iz potrošnje goriva. U drugim slučajevima, finansiranje može biti zasnovano na specifičnim naknadama za korisnike infrastrukture, koje se mogu koristiti za finansiranje troškova infrastrukture kroz različite finansijske i javne korporacijske strukture, dok se infrastruktura i dalje nabavlja po konvencionalnoj metodi. Na primer, SOE može prikupiti sredstva od budućih prihoda od putarine i ugovoriti izgradnju puta putem DB šeme.

i finansirani od strane vlade ili takve agencije, kako i kada je to potrebno.

B ili DB ugovori stoga nemaju prirodne podsticaje za izvođače da brinu o kvalitetu i očuvanosti imovine. Međutim, izvođač radova ima jasnu motivaciju da poveća profit, bilo smanjivanjem troškova (i stoga dovodeći u pitanje kvalitet) ili zahtevanjem dodatnih plaćanja (na primer, na ime promena obima ugovora koje država traži). Rizik smanjenog kvaliteta ili povećanja troškova za javni sektor može se kontrolisati samo uz intenzivni nadzor nad osiguranjem kvaliteta i/ili prirodnom sklonošću da se bude vrlo detaljan u definisanju tehničkih zahteva.

Međutim, B ili DB ugovori mogu biti odgovarajuće opcije za razvoj infrastrukture u mnogim slučajevima, pod uslovom da javni sektor ima veštine, jasno zna koje tehničko rešenje želi, preferira da zadrži odgovornost za održavanje tokom životnog ciklusa imovine i ima raspoloživa sredstva iz budžeta za plaćanje radova. Ne postoji univerzalno najpoželjnija ili najbolja opcija nabavke za bilo koju infrastrukturu, već se za svaki projekat mora pronaći specifični model nabavke koji će biti optimalan.

SLIKA 1.2: Osnovna šema ugovora o Projektovanju i Izgradnji ili Ugovora o Izgradnji



Napomena: B=Izgradnja DB=Projektovanje – Izgradnja

Projektovanje, izgradnja i finansiranje (DBF)

DBF ugovor je sličan DB ugovoru po tome što vlada preuzima imovinu nakon završetka izgradnje. Vlada takođe zadržava odgovornosti i rizike vezane za stanje imovine na dugi rok.

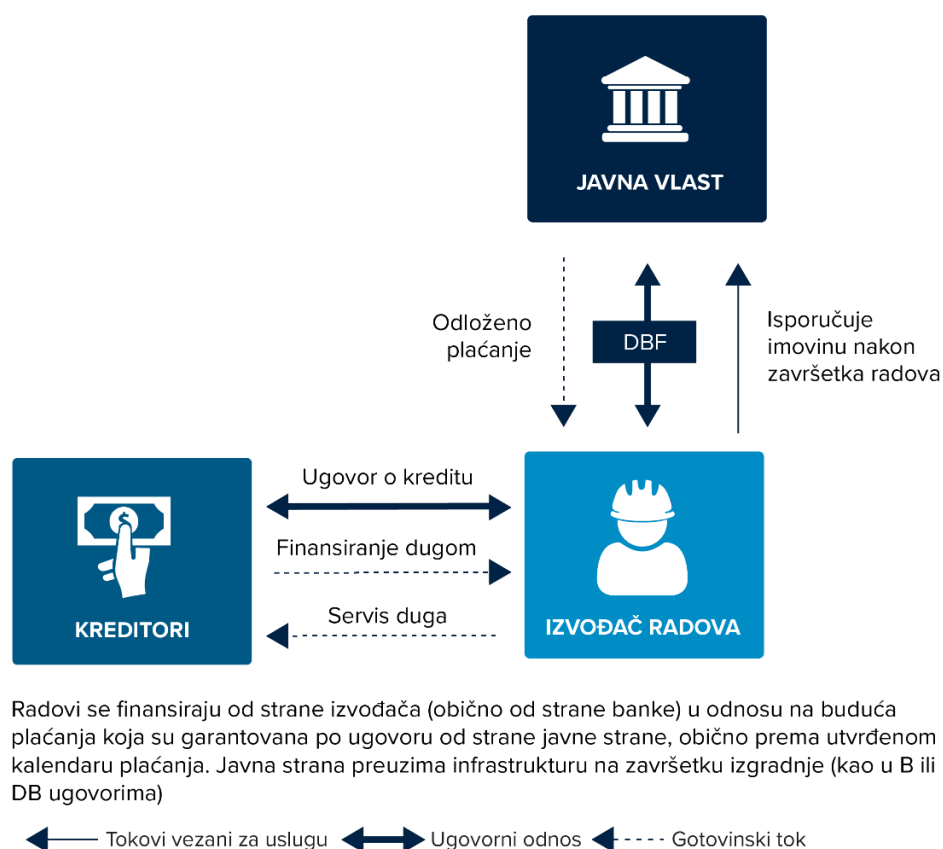
Međutim, u DBF ugovoru, vlada ne plaća direktno za radove, već odlaže plaćanje, čineći izvođača de facto kreditorom. DBF ugovor može se smatrati varijacijom tradicionalnih nabavki, pri čemu je varijacija vreme plaćanja. Izvođač radova je ne samo građevinski izvođač, već nastupa i kao kreditor javnog sektora. Kreditiranje je

indirektno, jer će na kraju finansijska institucija, kao što je banka, obezbediti sredstva uz obezbeđenje prava primanja državnih uplata (videti sliku 1.3), ili čak kupovinu uz popust bez prava regresa tih budućih plaćanja¹².

Plaćanja se ne vrše pre kraja perioda izgradnje, odnosno faze puštanja u rad. Plaćanje je obično u određenom broju godišnjih fiksnih rata, za iznos koji ponudi uspešan ponuđač (koji uključuje troškove izgradnje i troškove finansiranja).

Iako privatni sektor pruža finansiranje za razvoj infrastrukture, to finansiranje nije materijalno podložno riziku učinka projekta - samo riziku izgradnje. Dakle, to se ne smatra privatnim finansiranjem za potrebe ovog Vodiča za JPP. Takođe, ovaj metod javne nabavke obično se smatra javnim finansiranjem u skladu sa mnogim nacionalnim računovodstvenim propisima¹³.

SLIKE 1.3: Osnovna šema strukture Projektovanje, Izgradnja, Finansiranje (DBF)



Napomena: B= Izgradnja; DB= Projektovanje – Izgradnja

Cilj ove opcije nabavke je obično da javni sektor izbegne kratkoročna ograničenja

¹²Umesto da finansiraju radove putem kredita koji je na sebe preuzeo izvođač radova i koji će u ratama da otplati država, nije neuobičajeno da je finansiranje strukturirano tako da izvođač radova kreditoru prodaje pravo da primi ta plaćanja; prodaja je obično bez povraćaja sredstava (ili sa ograničenim regresom od kojeg se odustaje kada se gradnja završi). Ove strukture su poznate i kao forfaiting.

¹³Svaka zemlja koja sledi bilo koji od međunarodnih standarda o računovodstvu i fiskalnom izveštavanju u javnom sektoru će/trebalo bi da smatra ovu strukturu javnim finansiranjem, odnosno konsoliduje aktivu i pasivu u državnom računovodstvu, jer je imovina u potpunosti pod kontrolom naručioca koji preuzima puno vlasništvo nad imovinom i svim povezanim rizicima nakon izgradnje. Videti poglavlje 4 za statističke informacije i nacionalno računovodstvo u vezi sa pitanjem kada se imovina i povezane obaveze smatraju javnima prema nekim standardima.

sredstava. Takođe može biti koristi od obezbeđivanja finansiranja, pošto se dug odnosi na imovinu (stoga finansijer obezbeđuje dodatni nivo dubinske analize (due diligence) za projekat, ali samo u pogledu rizika izgradnje). Postoji potencijalno veći transfer rizika izgradnje nego u B ili DB ugovorima (u osnovi rizik od kašnjenja u izgradnji) sve dok će plaćanje za građevinske radove biti realizovano (u gotovinskim uslovima) nakon završetka posla.

Ova karakteristika može pružiti koristi u pogledu efikasnosti (naročito pouzdanosti predloženog građevinskog roka), pod uslovom da su plaćanja u izvesnoj meri uslovljena završetkom izgradnje i puštanjem u rad.

Vlada treba da razmotri da li će potencijalne koristi DBF ugovora nadoknaditi veće troškove finansiranja. Iako postoji vrlo ograničen kreditni rizik ovog modela (u suštini vezan za pitanja izgradnje), premija kamatne stope će biti veća od troškova direktnog javnog zaduživanja .

Kao i u DB ugovoru, u DBF ugovoru nema prirodnog podsticaja za kvalitetnu izgradnju. Međutim, kako je navedeno, i dalje može biti izuzetan podsticaj za izvođača da maksimizira svoju maržu tokom izgradnje, jer plaćanja nisu povezana sa učinkom radova ili budućih usluga a izvođač ne upravlja troškovima životnog ciklusa infrastrukture, već je to u nadležnosti javnog sektora.

Postoje neke zemlje koje DBF ugovore smatraju vrstom JPP (ponekad se nazivaju metodom "inovativnog finansiranja") na osnovu karakteristika finansiranja i mogućnosti prenosa većeg građevinskog rizika.

U svakom slučaju, JPP možda nije najprikladnija opcija za nabavku određenog infrastrukturnog projekta, ali DBF ugovor može ponuditi neke prednosti i koristi javnim vlastima, u poređenju sa čisto konvencionalnim DB ili B ugovorom.

2.2. Opcije za nabavku infrastrukture koje se mogu smatrati JPP

Projektovanje, izgradnja, upravljanje i održavanje (DBOM)

Postoje neki ugovori koje vlada finansira iz budžeta (kao što je konvencionalna nabavka), ali u kojima će izabrani izvođač radova izvršiti građevinske radove i biti zadužen za buduće upravljanje i održavanje.

Ovi ugovori se nazivaju DBOM (projektovanje, izgradnja, upravljanje i održavanje). Ukoliko izvođač nije odgovoran za upravljanje¹⁴ infrastrukturom, ugovor se obično naziva DBM. Prema ugovoru o DBOM-u, radovi na održavanju se unapred ugovaraju i direktno ih plaća vlada po unapred dogovorenoj ceni. Videti sliku 1.4.

Ugovor o DBOM-u (nasuprot privatno finansiranom JPP) i dalje finansira javni

¹⁴Upravljanje se može razumeti u užem smislu (vezano za prikupljanje naknada, ponekad se naziva komercijalnim upravljanjem) ili u širem smislu. U drugom slučaju, pojam obuhvata i druge obaveze i odgovornosti koje omogućavaju da infrastruktura bude dostupna za korišćenje i ne predstavljaju nužno samo aktivnosti održavanja u strogom smislu reči. Na primer, u slučaju transportnog projekta, mogu biti obuhvaćene usluge čišćenja puta nakon saobraćajnih nezgoda ili uklanjanja snega (usluga zimske održivosti). Mnoge jurisdikcije, što je uobičajena praksa, koriste izraz "upravljanje" za sve aktivnosti u vezi sa dostupnošću usluge, čak i ako se to uglavnom odnosi na aktivnosti održavanja.

sektor, tj. građevinski radovi se plaćaju direktno kako radovi napreduju, a cena upravljanja i održavanja (O&M) je tesno povezana sa učinkom O&M-a i plaća se odvojeno. Međutim, i dalje može biti podsticaja za izvođača da smanji kvalitet u izgradnji kako bi smanjio troškove i povećao marže, a sve to treba pažljivo kontrolisati.

Rizik od neočekivanih troškova održavanja može se u ograničenom opsegu preneti na izvođača radova, obično pomoću ugovorne odštete. Ipak, glavni deo rizika održavanja, koji zavisi od pravilnog projektovanja i izgradnje imovine, obično snosi vlada.

Podsticaji za izvođača radova kako bi pravilno izvršio radove i obezbedio visok kvalitet izgradnje mogu biti ograničeni. Međutim, zbog odsustva kapitala pod rizikom, ako se rizik održavanja prenese na izvođača radova, zajedno sa rizicima izgradnje, ugovor o DBOM-u može biti blizak konceptu JPP u smislu obima i potencijalne efikasnosti¹⁵ (zbog toga mnoge zemlje ugovor o DBOM-u smatraju vrstom JPP).

SLIKE 1.4: Osnovna šema za projektovanje, izgradnju, upravljanje i održavanje (DBOM)



Radovi se finansiraju od strane javnog sektora. Izvođač radova se plaća kako radovi i imovina napreduju (finansirano iz budžeta). Takodje, ukoliko izvođač radova (ovde smatran kao privatni partner) pruža uslugu održavanja (održava i/ili upravlja) i za to mu se plaća cena O&M). Radovi mogu biti prihvaćeni od strane javne vlasti po završetku izgradnje ili po završetku ugovora u zavisnosti od zakonodavstva i projekata.

← Tokovi vezani za uslugu ↔ Ugovorni odnos ← - - - Gotovinski tok

Napomena: O&M = upravljanje i održavanje.

Vlada može izabrati da isporuči projekat kao DBOM ako smatra da će koristiti od

¹⁵Odeljak 7 objašnjava motive i prednosti JPP – ostvarivi jedino za prave projekte i u ispravnom procesu pripreme i strukturiranja, kako je objašnjeno kasnije u ovom poglavlju.

pristupa višeg stepena integrisanog upravljanja nadmašiti gubitak efikasnosti. Gubitak je karakterističan s obzirom na odustajanje od mogućnosti da se organizuje odvojen konkursni postupak za dodelu budućeg ugovora za O&M. Do ovog izbora se obično dolazi kada specifičnosti projekta i finansijski kontekst nisu dovoljni da opravdaju korišćenje privatno finansiranog JPP (obično DBFOM ugovora, kako će biti objašnjeno ispod).

DBFOM Ugovori

U okviru DBFOM ugovora, izvođač razvija infrastrukturu sopstvenim sredstvima i zaduživanjem od zajmodavaca na sopstveni rizik (tj. obezbediće sve ili većinu sredstava). Izvođač radova je takođe odgovoran za upravljanje životnim ciklusom infrastrukture (preuzimajući rizik troškova životnog ciklusa), pored tekućeg održavanja i upravljanja. Za izvršavanje ovih zadataka, izvođač radova (privatni partner u kontekstu JPP) obično će osnovati DPN (odjeljak 6 detaljnije objašnjava strukturu JPP u okviru DBFOM tipa ugovora, njegovih predstavnika i glavnih odnosa).

Ugovor se često naziva DBFM kada upravljanje nije obuhvaćeno obimom ugovora.

Ugovori o DBFOM-u (i DBFM-u) (i drugi ekvivalentni termini kao što su Izgradnja – Upravljanje – Prenos (BOT), Gradnja – Posedovanje – Upravljanje – Prenos (BOOT), Gradnja – Prenos – Upravljanje (BTO)) i tako dalje - videti odeljak 3.2.) su jedini tipovi ugovora (u smislu obima) koji ispunjavaju sve uslove koji su potrebni za privatno finansirana JPP. Međutim, da li se ugovor o DBFOM može smatrati istinskim privatno finansiranim JPP zavisi od efektivnosti prenosa rizika i prirode veza između učinka i prihoda, s obzirom na to da neki ugovori o DBFOM-u mogu predstavljati DBOM sa finansiranjem koje obezbeđuje privatna strana a da investitori ne preuzimaju bilo kakav materijalni rizik. Ako nema materijalnog prenosa rizika na investitore, projekat će po pitanju ishoda u smislu VfM biti bliži ugovoru o DBOM-u nego ugovoru o DBFOM-u.

Ugovori o DBFOM zasnovani na plaćanju od strane korisnika (JPP “korisnik plaća” ili koncesija)

Kada vlasti odluče da naplaćuju korišćenje infrastrukture, potencijalni prihodi koji se generišu od takvog javnog dobra ili infrastrukture mogu se koristiti na nekoliko načina. Mogu se koristiti kao prihod za opšti budžet, kao izvor sredstava za potrebe finansiranja određenog sektora (na primer, pristup „eurovinjeta“ u nekim zemljama Evropske unije [EU]), ili čak kao izdvajanje prihoda za potrebe određenog sistema koji ih generiše (na primer, prihodi sistema vodosnabdevanja u gradu, prihodi od tarifa koje generiše javni operator metroa u gradu, ili prihodi od putarine koje generišu autoputevi u vlasništvu države - kao što je slučaj sa Turnpike kompanijama u nekim državama u SAD-u).

Budući prihodi koji se generišu novom investicijom/imovinom mogu se izdvojiti za konkretne investicije u projekte, namenjujući te prihode posebno novoj kompaniji.

Sredstva koja dolaze od korisnika mogu biti dovoljna da pokriju troškove O&M i dugoročno održavanje sa viškom koji se onda može koristiti kao izvor za otplatu finansiranja izgradnje imovine.

Ugovorni prenos budućih/potencijalnih prihoda koji se odnose na javno korišćenje javne infrastrukture od strane javne uprave privatnoj strani, kao sredstva za

finansiranje nabavke infrastrukture i povezanih usluga, je JPP koje plaćaju korisnici. JPP koja plaćaju korisnici su poznata i kao koncesione šeme, naročito u zemljama sa građanskim zakonicima, odnosno tradicijom kontinentalnog/civilnog prava¹⁶.

JPP koja plaća korisnik a koja se koriste se za finansiranje, isporuku i upravljanje infrastrukturom predstavljaju oblik ugovora čiji obuhvat uključuje DBFOM na integrisani način; finansiranje je privatno (i obično se smatra privatnim finansiranjem prema nacionalnim računovodstvenim standardima¹⁷) a izvor prihoda je u potpunosti ili uglavnom u obliku prava komercijalizacije upotrebe imovine: celokupni prihodi ili veći deo dolaze od korisnika. Videti sliku 1.5.

U ovim ugovorima (u kontekstu nabavke nove infrastrukture ili značajnih unapređenja), za razliku od konvencionalnih nabavki opisanih gore, privatni partner neće samo izgraditi (a verovatno i projektovati), već će upravljati i održavati imovinu pod dugoročnim ugovorom (pored finansiranja na sopstveni rizik - sa izuzecima o kojima će biti reči u daljem tekstu u ovom poglavlju).

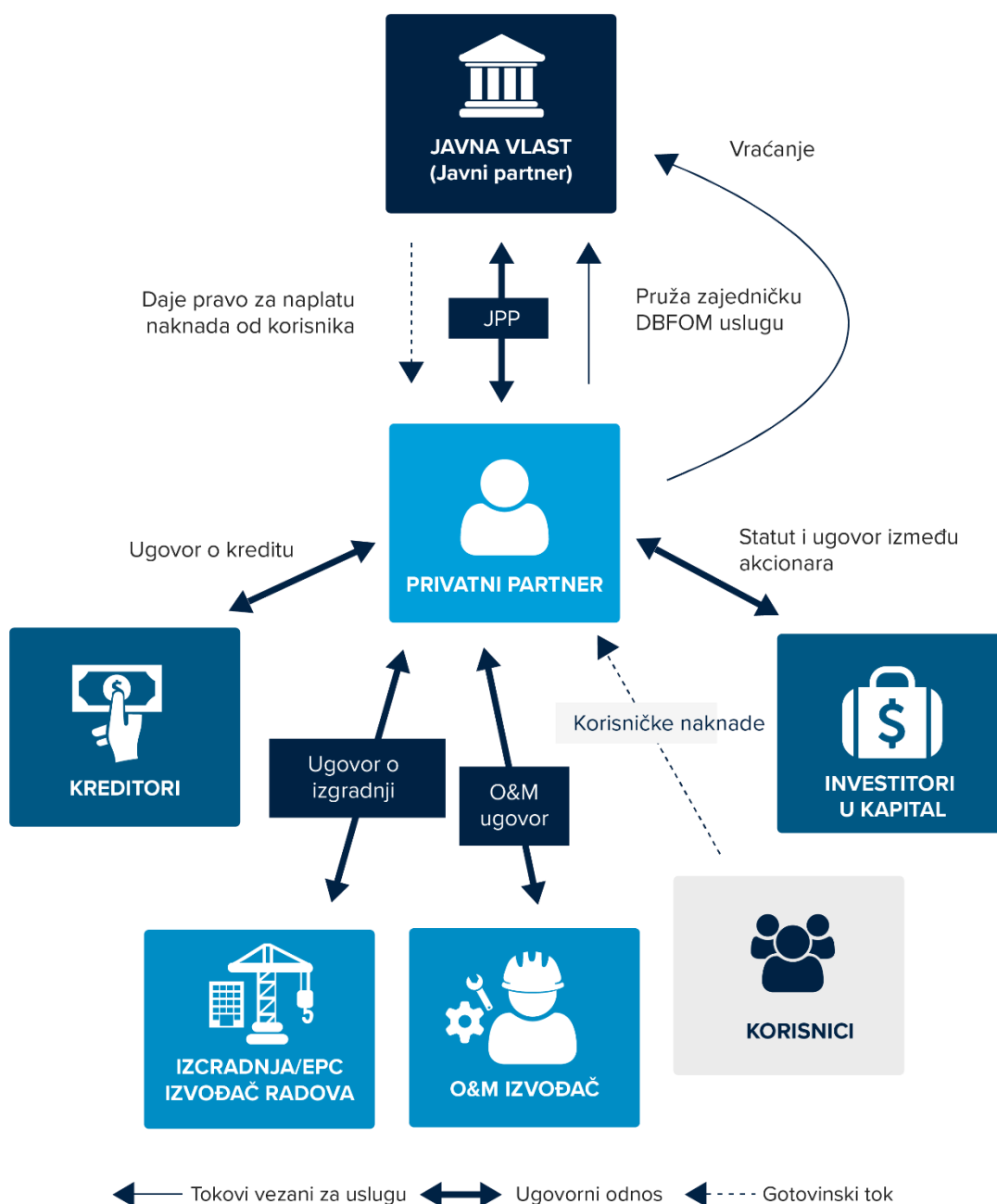
Privatni partner će povratiti ulaganje (direktno u kapital ili posredno ulaganjem sredstava prikupljenih u vidu duga) o sopstvenom trošku i na sopstveni rizik iz plaćanja korisnika. Privatni partner će ostati ekonomski vlasnik imovine u toku trajanja ugovora o koncesiji. To znači da će privatni partner morati da održava i obnovi imovinu o sopstvenom trošku i na sopstveni rizik, bez mogućnosti potraživanja prema javnoj strani (sa izuzecima svojstvenim za odgovarajuću šemu raspodele rizika).

Ako i kada očekivani prihodi premašuju prihod koji je potreban za podršku finansiranju projekta, struktura JPP u kojem korisnik plaća će verovatno uključiti plaćanje od strane privatne strane naručiocu u vidu unapred plaćene naknade i/ili odložene naknade koje mogu imati različite oblike (videti poglavlje 5.4)

¹⁶U zemljama s građanskim zakonom, odnosno tradicijom civilnog/kontinentalnog prava, koncesija se može primeniti na i na ugovor o DBFOM i na ugovor o uslugama, ili na ugovore kojima se daje pravo na upravljanje postojećom imovinom. Za upravljanje postojećom imovinom, zemlje običajnog prava koriste takođe izraz "zakup". Videti odeljak 3 za pojašnjenja nomenklature.

¹⁷ Međutim, DBFOM zasnovan na vladinim plaćanjima se za potrebe državnog računovodstva može smatrati javnom imovinom koja utiče na državni deficit i dug, bilo generalno ili kada neki uslovi nisu ispunjeni. Sve zavisi od specifičnih računovodstvenih standarda koji se primenjuju u odgovarajućoj državi (videti poglavlja 1 i 3).

SLIKE 1.5: Osnovna šema strukture ugovora o DBFOM (korisnik plaća)



Napomena: DBFOM = Projektovanje, Izgradnja, Finansiranje, Upravljanje i Održavanje; EPC = Inženjering, Nabavka i Izgradnja; O&M = Upravljanje i Održavanje; JPP = javno-privatno partnerstvo.

Nasuprot tome, može se desiti da potencijal prihoda od korisnika nije dovoljan da nadoknadi sve obaveze finansiranja, kao i O&M troškove. Međutim, ako se projekat i dalje smatra smislenim i vrednim projektnim rešenjem za javnost/poreske obveznike, vlada će biti spremna da popuni "jaz održivosti" varijacijom DBFOM šeme (videti Polje 1. 6 ispod).

- Osim standardnog oblika JPP koje korisnici plaćaju, koji je gore opisan, i varijacije sufinansiranja, postoji još jedna relevantna varijacija u DBFOM šemi: mešovita javno-privatna kompanija ili zajedničko javno-privatno ulaganje ("empresa mixta"). Videti polje 1.6 ispod.

POLJE 1.6: Varijacije modela JPP “korisnik plaća”

Sufinansiranje i hibridne šeme u koncesijama koje nisu samofinansirajuće. Finansiranje jaza održivosti.

Koncesija kao sredstvo nabavke i finansiranja nove infrastrukture zahteva postojanje marže ili koristi u pogledu prihoda u poređenju sa troškovima O&M-a, tj. projekat treba da generiše višak prihoda u odnosu na troškove O&M-a, koji se može koristiti za otplatu sredstava uložених u imovinu i generisanje povraćaja investicije za privatnog investitora.

Međutim, prihodi, a samim tim i višak, možda neće biti dovoljni da nadoknade finansijske obaveze i obezbede povraćaj na kapital. Ova situacija se naziva jaz održivosti.

Ovaj jaz se obično rešava javnim finansiranjem, obično u vidu grantova (šema sufinansiranja) ili pomoću dopunskog budžetskog finansiranja vezanog za učinak.

Tipični sektori/vrste projekata u kojima su prihodi korisnika dovoljni za finansiranje većine ili svih potreba projekta su putevi, aerodromi i luke. Takođe, neki telekomunikacioni i vodni projekti (kada se projekat sastoji od integralnog vodnog ciklusa, uključujući vodosnabdevanje domova, i kada predstavlja značajan deo sistema). U onim projektima u kojima korisnički prihodi nisu dovoljni za finansiranje svih potreba projekta, možda će biti potrebno sufinansiranje i drugi oblici podrške u finansiranju kako bi se nadomestila nedostajuća sredstva.

Postoje sektori i vrste projekata koji generišu prihode od korisnika koji skoro nikada neće pokrivati potrebe finansiranja infrastrukturnog projekta na način da on bude održiv. To je tipično za infrastrukturni železnički saobraćaj, jer kombinacija visoko-intenzivnih kapitalnih potreba i socijalno subvencionisanih cena, u kojima su sufinansiranje i hibridni režimi plaćanja (mešanje korisničkih naknada s plaćanjem usluga) standardna karakteristika.

N.B. Sufinansiranje se može koristiti i iz drugih razloga čak i kada je projekat koji plaćaju korisnici samoodrživ. Sufinansiranje je dodatno objašnjeno u odeljku 7.5. u ovom poglavlju a više detalja dato je i u poglavlju 5.4.

Kompanije sa mešovitim kapitalom, zajednička ulaganja i institucionalni JPP¹⁸

Nije neuobičajeno videti strukture ugovora o JPP u kojima vlada poseduje akcije projektne kompanije za JPP koja će delovati kao privatni partner. Međutim, ove strukture značajno će se razlikovati u zavisnosti od stepena učešća države u kapitalu, prava i stepena učešća, kao i uticaja koji vlada zadržava na upravljanje projektnom kompanijom.

Mnoge od ovih struktura pominju se u nekim zemljama kao kompanije sa mešovitim kapitalom (ili "empresas mixtas" u zemljama španskog govornog područja) ili kao zajednička ulaganja (javnih i privatnih partnera) u drugima. Evropska komisija koristi izraz institucionalizovana JPP¹⁹. Ona se mogu neformalno zvati i institucionalna JPP kada

¹⁸Resource Book on PPP Case Studies ("Knjiga izvora o studijama slučaja JPP", Evropska komisija, 2005) uključuje niz evropskih studija slučajeva zajedničkih ulaganja (ZU) u sektoru voda i transporta. Posebno treba napomenuti studiju slučaja 10 koja opisuje efikasan primer nemačkog zajedničkog poduhvata (joint venture) konstituisanog 1993. godine za modernizaciju infrastrukture i upravljanje uslugama snabdevanja vodom u gradu Šverte.

¹⁹ Videti Zelenu knjigu o javno-privatnom partnerstvu i pravu Zajednice u odnosu na javne ugovore i koncesije, Odeljak 3. Evropska Komisija, 2004. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>

vlada zadrži kontrolu nad projektnom kompanijom i kada obično drži većinu akcija (pogledati dole "Javno-javna partnerstva i Institucionalni JPP (pod kontrolom naručioca)).

Ovaj Vodič za JPP koristi pojmove zajedničko ulaganje/zajednički poduhvat, kompanije udruženim kapitalom, kompanije sa mešovitim kapitalom i institucionalizovana JPP kao sinonime koji se odnose na ugovorne strukture u kojima vlada zadržava bitno učešće u kapitalu kompanije kao akcionar, prisustvuje (sa pravom glasa i srazmerno njenom akcionarskom učešću) u upravnom odboru DPN-a i aktivno učestvuje u upravljanju kompanijom (na primer sa mogućnošću imenovanja visoko pozicioniranog osoblja). Učešće u kapitalu drži ili poseduje direktno vlada/organ naručilac nabavke ili javni subjekat koji je zadužen za područje usluge na koje se ugovor o JPP odnosi.

Nasuprot tome, kada država ima manjinski akcionarski udeo, bez prava uticaja na upravljanje, izvan prava koja obično uživa manjinski akcionar prema tržišnim standardima, nije uobičajeno da se struktura JPP smatra zajedničkim poduhvatom ili da se koriste slični termini (iako se to može dogoditi u zavisnosti od običaja nekih zakonodavstava). Razlika između zajedničkog ulaganja i "konvencionalnog JPP sa učešćem vlade u kapitalu" može biti veoma suptilna ili čak dosta nejasna, a ponekad može samo da odražava zakonsku nomenklaturu ili uobičajenu terminologiju koja se koristi u dotičnoj zemlji.

DBFOM zasnovan na plaćanjima države (JPP "Valda plaća" ili Privatna Finansijska Inicijativa [PFI]²⁰)

Prethodni pasusi daju pojašnjenja kako JPP u kojima plaća korisnik, ili koncesija, predstavljaju alternativu finansiranju i nabavci infrastrukture u okviru DBFOM šeme. Javni organ ili uprava (izvorni i krajnji vlasnik prava na naplatu naknade od korisnika za javnu uslugu ili za javno korišćenje infrastrukture) odobrava ta prava jednoj strani u zamenu za obavezu te strane da razvije i izgradi imovinu, obezbedi finansiranje i kontinuirano održava imovinu/infrastrukturu prema određenim standardima kvaliteta.

U prethodnom odeljku objašnjeno je da kada su prihodi od korisnika značajni, ali nisu dovoljni da bi u potpunosti finansirali projekat, projekat može biti održiv pomoću grantova ili dopunskog finansiranja od strane države.

Međutim, ukoliko nema prihoda od korisnika (na primer, ako nema krajnjih korisnika od kojih se naplaćuje) ili je potencijalni prihod zanemarljiv u odnosu na kapitalne potrebe (tipično za železničke projekte) ili je infrastruktura dostupna korisnicima bez naknade (na primer, putevi bez putarine), vlada se može odlučiti za jednu od sledećih opcija:

- (i) Izvođač radova preuzima ukupan životni ciklus (ili čak više ciklusa) infrastrukture, odnosno rukovodi njome od izgradnje do obnove;
- (ii) Izvođač radova finansira radove sopstvenim sredstvima;
- (iii) Izvođač radova održava i/ili upravlja infrastrukturom u skladu sa zahtevima koji se odnose na određene nivoe usluga ili učinka tokom trajanja ugovora. Ovo se obično zasniva na raspoloživosti i kvalitetu

²⁰Kao što je već pomenuto ranije u ovom odeljku, postoji nekoliko zemalja (naročito u Latinskoj Americi) koje koriste termin JPP samo za ugovore koje država plaća, dok projekte koji plaćaju korisnici nazivaju koncesijama. Nasuprot tome, u nekim drugim zemljama izraz "PFI" (koji podrazumeva privatnu finansijsku inicijativu) se koristi za JPP koja plaća država.

- infrastrukture i usluga koje se pružaju iz te infrastrukture; i
- (iv) Izvođač/investitor će biti plaćen i za izgradnju i za O&M samo toliko dugo, i u tolikoj meri u kojoj je infrastruktura dostupna u skladu sa određenim standardima dostupnosti i kvaliteta.

Kao i u koncesiji, izvođač radova ostvaruje prihode od infrastrukture. Međutim, prihod je rezultat pružanja usluga davaocu koncesije, pružajući usluge vezane za raspoloživost korišćenja infrastrukture, uz preduslov projektovanja i izgradnje, kao i stalnom obavezom održavanja i (obično) upravljanja. U nekim od ovih projekata vlada nije korisnik (na primer, za put bez naplate putarine), a u drugim projektima infrastrukturu koristi vlada ili javni/državni službenici (na primer, bolnica za pružanje usluga javnog zdravstva, zatvor kojim upravljaju javni službenici, sud ili škola).

Kao i u slučaju JPP koje plaćaju korisnici, „javno plaćani JPP“ mogu uključivati prihode od korisnika i/ili druge komercijalne prihode. Kada ovi tržišni ili komercijalni prihodi nisu dominantni (tj. ne predstavljaju većinu prihoda), ugovor o JPP se i dalje može smatrati JPP koji plaća vlada.

Druge varijacije koje su primenjive na JPP koja plaćaju korisnici takođe su prisutne kod JPP koja vlada plaća: sufinansiranje (videti odeljak 7.4.) i "zajedničko ulaganje", iako je poslednja varijacija retka u slučaju JPP koja plaćaju korisnici.

Posebna varijacija JPP koja vlada plaća se javlja kada se korisnicima naplaćuje putarina ili tarifa, ali je prihod od korisnika namerno izostavljen iz prihoda koje prima privatni partner (pogledati primer u polju 1.7 u nastavku).

POLJE 1.7: Put I-595, primer JPP za put s naplatom putarine po principu "vlada plaća" sa sufinansiranjem iz granta

Projekat puta I-595 promovisan od strane Ministarstva saobraćaja Floride (FDOT) 2008. godine sastojao se od DBFOM ugovora za rekonstrukciju, proširenje, obnavljanje, upravljanje i održavanje dva puta, kao i izgradnju, upravljanje i održavanje tri brze trake sa promenljivim smerom kretanja na jednom od puteva. Ukupni kapitalni troškovi projekta (capex) iznosili su oko 1,6 milijardi dolara.

Privatni partner je imao obavezu da finansira najveći deo infrastrukture (s pravom naplaćivanja naknade za raspoloživost nakon što je infrastruktura otvorena za pružanje usluge), ali je FDOT takođe obezbedio projektnoj kompaniji 685 miliona dolara u odloženim grantovima (koji se ne mogu nadoknaditi) u sedam tranši po datumima utvrđenim ugovorom, ili na datum konačnog prihvatanja izgradnje, koji god je datum kasniji.

Na ovaj način, FDOT je koristio deo svoje budžetske alokacije tokom ranih godina ugovora, dok je uživao u nižim godišnjim obavezama povezanim s plaćanjem naknada za raspoloživost.

Ova infrastruktura podleže naplati putarine. Odlučeno je da prihodi od prometa ostaju vlasništvo (i rizik) FDOT-a. FDOT bi onda koristio prihode od saobraćaja da delimično ili u potpunosti nadoknadi plaćanja raspoloživosti koja će biti izvršena privatnom partneru, umesto da ih prenese privatnom partneru kao izvor prihoda. Ovo bi omogućilo veću fleksibilnost FDOT-a u smislu strategije naplate, što je bilo osetljivo pitanje jer je korišten dinamički sistem naplate putarine sa glavnim ciljem upravljanja zagušenjima u saobraćaju. Smatralo se da, ukoliko privatni partner prikuplja putarine, umesto da prima naknade za

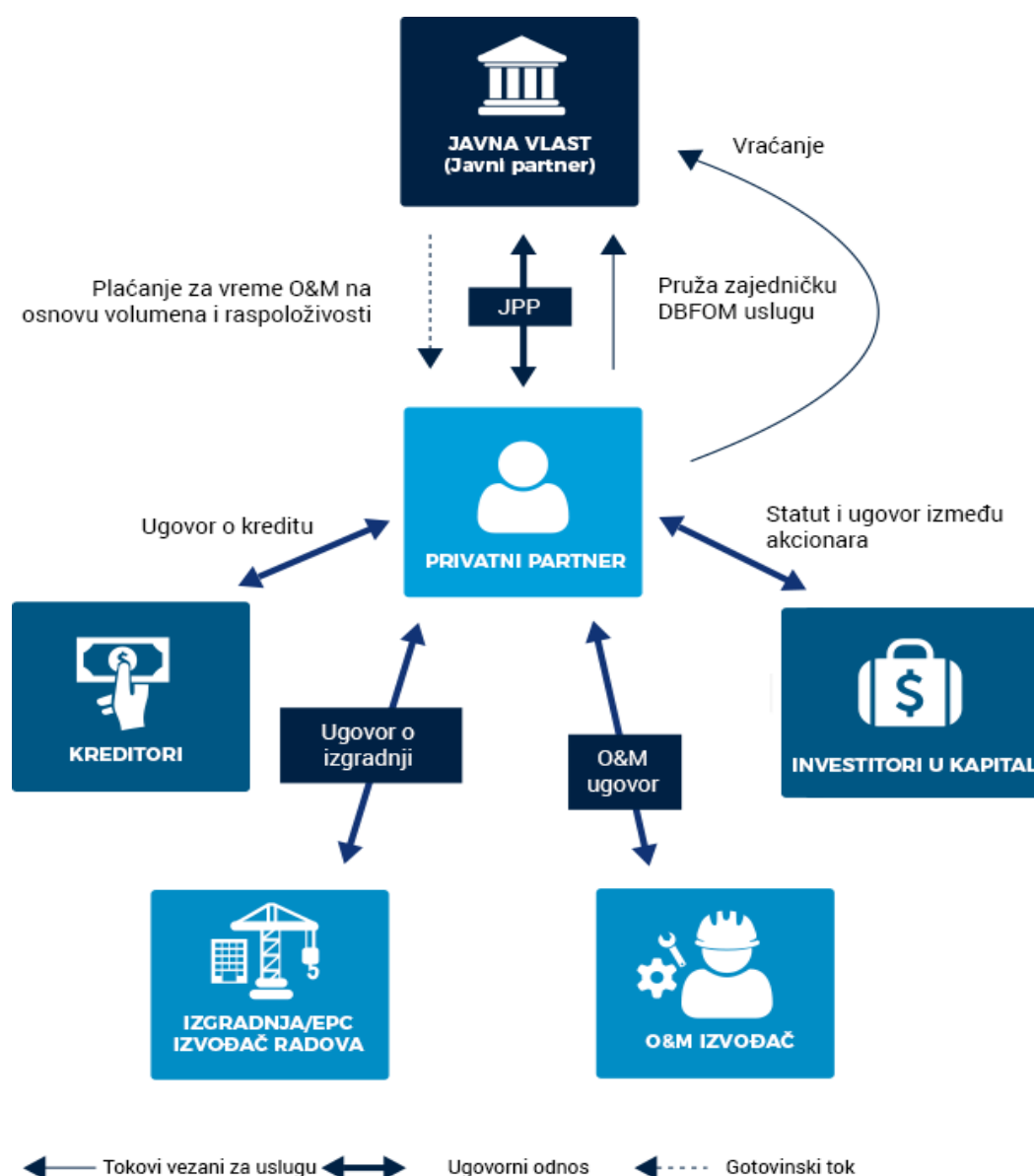
raspoloživost, moglo bi doći do sukoba između ciljeva vlade usmerenih na upravljanje zagušenjem i motiva privatnog partnera za maksimiziranjem prihoda.

Opis ostalih karakteristika i pokretača ovog projekta JPP može se naći u različitim dokumentima i člancima u kojima se opisuju studije slučaja.²¹

Slika 1.6 ilustruje osnovnu strukturu DBFOM za JPP koja vlada plaća. Detaljnija slika i objašnjenje strukture (kako za JPP koja korisnik plaća, tako i za ona koja vlada plaća) dati su u odeljku 6.

²¹Videti "Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance Infrastructure", Svetski ekonomski forum, 2010; i "I-595: North American Transport Deal of the Year" - Infra-structura Magazine, Deloitte, jul 2010. godine. Veb stranice projekta: <http://www.i595express.com/> i <http://www.595express.info/>

SLIKA 1.6: Osnovna šema strukture DBFOM-a (vlada plaća)



Napomena: DBFOM = Projektovanje, Izgradnja, Finansiranje, Upravljanje i Održavanje EPC = Inženjering, Nabavka i Izgradnja; O&M = Upravljanje i Održavanje; JPP = javno-privatno partnerstvo.

Javno-javna partnerstva i institucionalna JPP (pod kontrolom naručioca)

Vlade mogu formirati *ad hoc* državna preduzeća (preduzeća u državnom vlasništvu ili SOE) za izgradnju, finansiranje i upravljanje infrastrukturom, obično na osnovu prihoda koji se generišu od infrastrukture ili usluga koje se pružaju u vezi s infrastrukturom (kao što su putarine, tarife za javni tranzit, i naknade korisnika/tarife za usluge snabdevanja vodom).

Kada se javno preduzeće osniva posebno za razvoj, finansiranje i upravljanje infrastrukturom u okviru DBFOM ugovora, od strane vlade koja poseduje to preduzeće i koja je odobrila projekat (ili je takva DBFOM struktura implementirana

od strane postojećeg SOE-a), takav aranžman može oponašati većinu finansijske i upravljačke strukture konvencionalnog (privatnog) preduzeća za JPP. U ovom slučaju, struktura ugovora se ponekad može nazvati "javno-javnim partnerstvom".

Međutim, takve strukture se ne smatraju JPP po ovom Vodiču za JPP: mnogi aranžmani za pružanje usluga između vlada i javnih preduzeća ne uključuju ugovor u strogom smislu te reči, već generalno javno ovlašćenje i prenos ekonomskih prava na državnu korporaciju ili SOE. Kada ove šeme uključuju specifičan ugovor (u užem/striktnom smislu) sa ograničenjima prava i odgovornosti (uključujući i definisan period), one mogu imati koristi od tehnike projektnog finansiranja (sa zajmodavcima koji deluju kao finansijeri prvenstveno po osnovu kvaliteta imovine); Međutim, postoje opravdane sumnje da postoji stvaran prenos rizika na privatni privredni sektor.

Primer je struktura ugovora o javnim uslugama koju je razvila Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) za unapređenje gradskog prevoza u nekim evropskim zemljama. U ovim slučajevima, javna uprava potpisuje ugovor o javnoj usluzi sa svojim javnim operaterom, koji oponaša mnoge funkcije JPP (u kojima se javne isplate neophodne da bi se postigla finansijska ravnoteža u određenoj meri zasnivaju na učinku ili zavise od učinka). Organ javne uprave takođe potpisuje sporazum o podršci opštinama (MSA) sa EBRD radi pojačanja njenih finansijskih obaveza prema projektu²².

Međutim, vlada takođe može nabaviti DBFOM tip ugovora koji će biti dodeljen projektnoj kompaniji koja je u zajedničkom vlasništvu javnih i privatnih partnera (tj. model zajedničkog ulaganja), ali vlada pri tome zadržava kontrolu nad DPN-om (obično putem posedovanja većine akcija). Ovi modeli, bilo da je reč o zajedničkom ulaganju ili kompaniji sa mešovitim kapitalom, takođe se obično smatraju "institucionalnim JPP" (pogledati polje ispod).

Ovaj Vodič za JPP smatra da se institucionalno JPP može smatrati pravim privatno finansiranim JPP samo ako je privatni sektor značajno uključen kao investitor u kapitalu (sa značajnim udelom akcija) u projektnoj kompaniji. Stoga, privatni partner preuzima rizike projekta, značajno učestvuje u rukovođenju kompanijom i/ili infrastrukturnim operacijama (na primer kao nominovani izvođač), a finansiranje duga je u riziku od ostvarenih učinaka.

Ovaj Vodič za JPP je fokusiran na konvencionalna JPP (u privatnom vlasništvu ili na drugi način kontrolisana od strane privatnog investitora i sa potencijalnim manjinskim akcionarskim udelom državnog organa) i na proces JPP, uključujući strukturiranje ugovora. Tenderski postupak i upravljanje ugovorom opisani u ovom Vodiču za JPP odnose se na ovaj konvencionalni oblik JPP (dok se većina sadržaja ovog Vodiča jednako primenjuje i na šemu zajedničkog ulaganja).

²²Videti *Accelerating Infrastructure Delivery* („Ubrzavanje isporuke infrastrukture“) (WEF 2014).
<http://www.weforum.org/reports/accelerating-infrastructure-delivery-new-evidence-international-financial-institutions>

POLJE 1.8: Primer institucionalnog JPP: Madrid Calle 30

Madrid Calle 30 (M-30) je glavna obilaznica u Madridu i najprometniji put u Španiji. U cilju prilagođavanja budućeg rasta i upravljanja zagušenjima, kao i popravke delova puta u lošem stanju, napravljeni su planovi za podzemno preusmeravanje delova saobraćaja korišćenjem sistema tunela. Projekat obuhvata 99 kilometara (km) novih puteva, uključujući tunel od 12 kilometara u južnom delu Madrida koji je najduži gradski tunel na svetu.

Ukupni troškovi projekta su 4,5 milijardi evra (5,4 milijardi dolara). Finansira se dugoročnim zaduživanjem koje je obezbedila grupa banaka, kao i kapitalom koji obezbeđuju gradsko veće i privatni investitor (koji je zadužen za efikasno funkcionisanje i održavanje projekta).

Projekat je bio strukturiran kao 35-godišnji DBFOM sa plaćanjima na osnovu raspoloživosti između gradskog veća i projektne kompanije. To je zajedničko ulaganje ("Madrid Calle 30") grada i privatnih konzorcijuma (*Empresa Mantenimiento y Explotacion M 30 - EMESA*, sastavljen od tri privatna operatora). Gradsko veće zadržava 80% kapitala (pored toga što deluje kao naručilac), a privatni partner poseduje 20% udela preko EMESA. Zajedničko preduzeće uzima kredit.

Gradsko veće je oglasilo javni tender za odabir privatnog partnera za ulazak u vlasništvo nad zajedničkim poduhvatom Madrid Calle 30. Privatni partner morao je uložiti 20% kapitala i zaključiti ugovor o rukovođenju (podugovor) kojim se obvezuje da će isporučiti usluge upravljanja i održavanja (s pravom na deo naknade za raspoloživost) koje je gradsko veće ugovorilo sa kompanijom za zajedničko ulaganje.

Interesantno je da su izabrani izvođači radova na izgradnji tunela i unapređenju obilaznice odabrani u posebnom postupku i direktno su ugovoreni od strane preduzeća sa mešovitim kapitalom (Madrid Calle 30).

Projekat je razvijen kao JPP sa namerom da se ne vodi u bilansu stanja grada Madrida. Međutim, zbog više faktora, posebno zbog nedovoljnog prenosa rizika prema Eurostatu, na kraju je tretiran kao projekta koji se vodi u "u javnom (gradskom) bilansu stanja", te je vrednost projekta upisana kao javni dug.

Međutim, izgleda da struktura pruža odgovarajuće podsticaje privatnim stranama (privatnim operaterima koji su takođe značajni kapitalni investitori projekta), a usluga je generalno dobro prihvaćena od strane javnosti.

Veb sajt projekta je: <http://www.mc30.es>

Izvor: Prilagođeno iz "International Public-Private Partnerships synthesis report (Parsons Brinckerhoff commissioned by FHWA, 2013)²³

²³http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf

2.3. Ugovori za upravljanje uslugama ili postojećom infrastrukturom

Ugovori za nabavku usluga ili upravljanje postojećom infrastrukturom mogu se podeliti u dve kategorije.

- Dugoročni ugovori „pod rizikom“ o upravljanju ili ugovori o uslugama koji se mogu smatrati JPP (JPP za usluge, a ne DBFOM ugovori); i
- Ugovori koji se smatraju konvencionalnim O&M ili ugovori o uslugama.

Dugoročni ugovori o upravljanju sa elementima rizika

Ugovori čiji se obim odnosi samo na održavanje ili upravljanje infrastrukturom ili uslugom može se smatrati JPP (u širem smislu ili u skladu sa širom definicijom predloženom u ovom Vodiču za JPP), sve dok se tim ugovorima prenose značajni rizici, ako su orijentisani na učinke i imaju relativno dug rok²⁴.

U nastavku se daju neki primeri ovih vrsta JPP (obratite pažnju da su rokovi samo indikativne prirode):

- 7-godišnji ugovor za upravljanje naplatom tarifa za vodosnabdevanje u gradu, sa kaznama i bonusima vezanim za učinak (na primer, na osnovu povećanja koeficijenta naplate);
- 15-godišnja koncesija za upravljanje autobusima u javnom saobraćaju, gde partner u JPP finansira ili obnavlja vozni park i upravlja uslugom (uključujući i naplatu karata). Prihod je zasnovan na naplati prihoda od prevoza putnika plus subvencije ili na plaćanju usluge po kilometru;
- 7-godišnji ugovor o upravljanju IT-om, kada organ javne uprave ili vladina služba ugovara nabavku i održavanje IT opreme i sistema;
- 12-godišnji ugovor za ograničeno obnavljanje i upravljanje postojećim javnim objektom - uključujući čišćenje, ugostiteljstvo, upravljanje otpadom i održavanje (npr. škola, javna zgrada i tako dalje) - na osnovu plaćanja rente u vidu plaćanja za raspoloživost, koje je u značajnoj meri podložno prilagođavanjima kvaliteta;
- 10-godišnji ugovor za upravljanje uslugama sakupljanja otpada u gradu po fiksnoj godišnjoj naknadi, koja je podložna umanjenjima zasnovanim na kvalitetu;
- Koncesija za kliničke usluge u javnoj bolnici (obično uključujući i medicinsku opremu);
- 10-godišnji ugovor za čišćenje ulica i održavanje zelenih površina u gradu, gde se partneru u JPP plaća godišnja fiksna naknada, podložna umanjenjima zasnovanim na ostvarenju ciljeva definisanih ciljanim ključnim indikatorima učinka (KPI).
- 10-godišnji O&M ugovor o upravljanju i održavanju postojećeg puta za koji se naplaćuje putarina, pri čemu prihod privatnog partnera predstavlja

²⁴Iako nema univerzalnog konsenzusa o tome kada se s pravom može govoriti o dugom roku, ugovori ispod 5 godina se generalno nazivaju kratkoročnim. Za upravljanje uslugama ili održavanje, 2-4 godine nisu dovoljno dug period da zaslužuju da se povezuju s konceptom JPP, pošto ti uslovi ne dozvoljavaju adekvatan prenos rizika koji se povezuje sa troškovima i rezultatima. Deset godina se obično smatra dugim rokom, ali se 7 godina i više može smatrati dovoljnim dugim periodom da bi se ovi tipovi ugovora mogli smatrati JPP, iako je to pitanje procene.

dogovoreni procenat prikupljenih putarina ili fiksni iznos koji je podložen umanjenjima zasnovanim na raspoloživosti i/ili kvalitetu; i

- 40-godišnja koncesija za upravljanje i održavanje postojećeg puta, za koji se naplaćuje putarina, koji je visoko profitabilan (videti polje 1.10 ispod).

Neki od ovih projekata uključuju značajno inicijalno ulaganje (npr. kupovina novog voznog parka za uslugu autobusnog prevoza). Razlog da se ovi ugovori smatraju "ugovorima o rukovođenju" ili "ugovorima o uslugama", pre nego DBFOM ugovorima, je odgovarajući iznos uključen u inicijalnu investiciju/finansiranje. Na primer, za većinu koncesija za autobuse investira se samo u obnovu ograničenog broja vozila godišnje, pa glavni trošak za vladu i privatnog partnera predstavlja godišnji trošak.

Kao što je napomenuto, razmatranje o tome da li nešto spada u kategoriju JPP je pitanje stepena i procene, tako da se svaki ugovor o upravljanju u kome postoji značajna inicijalna investicija lako može klasifikovati kao privatno finansirani JPP.

Treba napomenuti da nijedan od ovih primera ugovora ne treba smatrati JPP kada se prihod privatne ugovorne strane bazira na metodi „troškovi plus“, što odražava stvarne troškove koji nastaju, a ne unapred dogovorene iznose. Plaćanjem po ovoj metodi se prenosi veoma malo rizika, ako se uopšte prenosi ikakav rizik.

Kratkoročni ugovori o uslugama i konvencionalni O&M ugovori

Svaki ugovor koji ne uključuje gore navedene karakteristike za JPP za usluge neće se smatrati JPP.

Konvencionalni ugovori o O&M se obično zasnivaju na konceptu „troškovi plus“ i/ili se fokusiraju na plaćanje u zavisnosti od načina isporuke usluge (inputi), a ne u zavisnosti od postignutih rezultata, u skladu sa veoma detaljno propisanom ugovornom dokumentacijom. Takvi kratkoročni ugovori o uslugama ili drugi konvencionalni ugovori o O&M ili ugovori o održavanju (M) pogodni su u mnogim kontekstima i imaju prednost fleksibilnosti.

POLJE 1.10: Dugoročni zakupi ili koncesije za postojeću infrastrukturu za koju plaća korisnik, kao poseban slučaj JPP za upravljanje ili usluge sa značajnim privatnim finansiranjem. Šeme monetizacije imovine.

Kada vlada poseduje i upravlja (obično preko SOE-a) postojećom infrastrukturom (posebno u oblasti transporta) za koju se naplaćuju naknade od korisnika ili drugi privredni subjekti plaćaju za korišćenje (na primer, avio-kompanije na aerodromu ili teretni brodovi i brodovi za krstarenje u luci), a posao je profitabilan (generiše finansijsku dobit), vlada može biti voljna da uključi privatnog partnera u infrastrukturne operacije i /ili upravljanje iz više razloga.

Vlada može odlučiti da zadrži vlasništvo nad gotovinom koju generiše poslovanje, ali da poboljša upravljanje troškovima i kvalitet usluga raspisivanjem tendera za ugovor o upravljanju ili uslugama čime se upravljanje nekim oblastima eksternalizuje (kao što je naplata tarifa, redovno održavanje i tako dalje). Dugoročno održavanje ili značajni radovi unapređenja takođe mogu biti uključeni (realizovanje DBFOM ugovora drugog nivoa).

Ovo se može učiniti plaćanjem operativnih troškova privatnom partneru (u zavisnosti od odbitaka ili obima rizika) i zadržavanjem direktnog vlasništva nad viškom prihoda.

Međutim, postoji značajan broj slučajeva u kojima vlada odlučuje da prenese ukupne odgovornosti za O&M (što obično uključuje i značajno održavanje, odnosno upravljanje troškovima životnog ciklusa), zajedno sa ekonomskim pravima u vezi s poslovanjem. Zbog toga se zadatak prikupljanja prihoda prenosi na privatnog partnera. Ovo se radi s ciljem prikupljanja sredstava od finansijske vrednosti infrastrukture kao imovine, što je tipičan slučaj u projektima puteva za koje se naplaćuje putarina.

Da li će takva transakcija da obezbedi vrednost za vladu zavisiće od dobijanja fer cena za imovinu i, pre svega, načina na koji će se prihodi koristiti. Sa sredstvima koja se prikupljaju monetizacijom imovine vlada može razviti drugu infrastrukturu, iskoristiti ih za druge javne potrebe ili smanjiti svoj nivo duga. Korišćenjem prihoda od monetizacije može se upravljati stvaranjem namenskog fonda za razvoj infrastrukture, pri čemu će prihod od tih prodaja koncesije biti jedan od glavnih izvora sredstava tog fonda. FONADIN u Meksiku je primer ovakvog pristupa.

Postoje i drugi pristupi, uključujući i kombinaciju upotrebe prihoda od prodaje. Važno je da kada postoji jasan i razuman plan za upotrebu tih resursa, koji se na pravilan način saopštava javnosti/poreskim obveznicima, onda je lako postići potreban politički konsenzus i prihvatanje šire javnosti.

Primer iz SAD za aranžman zakupa *Chicago Skyway-a* ²⁵.

U decembru 2004. godine, Gradsko veće u Čikagu odobrilo je alokaciju u iznosu od 1,83 milijarde dolara prikupljenu od prihoda od Skyway-a i predloženu od strane gradonačelnika Dejlija. Dogovoreno je da će se izdvojiti 875 miliona dolara, i to za osnivanje dugoročnog rezervnog fonda od 500 miliona dolara i srednjoročnog fonda za plaćanje anuiteta u iznosu od 375 miliona dolara koji grad može da iskoristi kako bi se umanjili efekti ekonomskih ciklusa i stabilizovala potreba za dodatnim prihodima. Bilo je predviđeno da će se u narednih pet godina investirati 100 miliona dolara kako bi se poboljšao kvalitet života u gradskim četvrtima kako za građane tako i za preduzeća. Najveći deo od tih 100 miliona dolara - 28 miliona dolara - finansiraće programe "sigurnosne mreže" za stanovnike Čikaga kojima je to najpotrebnije, uključujući i mnoge koji su patili od efekata ekonomske krize i onoga što grad naziva neadekvatnim federalnim i državnim finansiranjem ključnih programa. Ovo uključuje gradski program Plan za iskorenjivanje beskućništva, program za pomoć u grejanju domova, pomoć invalidima za modifikaciju domova, programe socijalnog stanovanja, stvaranje novih radnih mesta i obuku kroz programe za povratak bivših prestupnika kao i novi Fond za razvoj malih preduzeća i potporu i programe za decu i starije osobe, kao što su programi nakon škole, „obroci na točkovima“ i društveni centri za starije osobe.

Preostala sredstva će se koristiti za otplatu 463 miliona dolara duga Skyway-a, 392 miliona dolara dugoročnog i kratkoročnog duga, kao i za plaćanje drugih postojećih gradskih obaveza, navodi grad.

Toll Road News, decembar 2004.

Drugi pristupi u realizaciji vrednosti od sredstava prikupljenih od nekog projekta s

²⁵Videti Studiju slučaja Chicago Skyway u „Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure ” (“Popločavanje puta: Maksimiziranje vrednosti privatnog finansiranja infrastrukture”) (VEF, 2010), strana 106.

privatnim učešćem uključuju sledeće:

- Vlada dobija kombinaciju naknade za koncesiju koja se naplaćuje unapred i manjinskog udela u deonicama projektne kompanije za JPP (sa mogućnošću prodaje u budućnosti).
- Namećanje godišnje naknade privatnom partneru u vidu fiksne isplate ili procenta prihoda (videti poglavlje 4.4).
- Skraćivanje trajanja zakupa kako bi se imovina povratila ranije.

Navedeni tipovi ugovora smatraju se privatno finansiranim JPP, i većina informacija obuhvaćenih ovim Vodičem za JPP se može primeniti na njih.

2.4 Drugi oblici privatnog učešća u javnoj infrastrukturi i uslugama

Privatizovane kompanije i kompanije koje posluju na liberalizovanom i regulisanom tržištu - "Regulisane komunalne usluge u vlasništvu privatnih investitora"

Često postoji konfuzija između privatizacije i JPP (naročito u slučaju JPP koje plaćaju korisnici). Ali postoji jasna razlika između ova dva oblika angažovanja privatnog sektora. Videti tabelu 1.1.

Kao što je ranije predloženo, u pravom smislu reči, privatizacija podrazumeva trajni prenos na privatni sektor imovine koja je prethodno bila u javnom vlasništvu kao i odgovornosti za pružanje usluge krajnjem korisniku, dok JPP nužno podrazumeva kontinuiranu ulogu javnog sektora kao "partnera" u stalnom odnosu sa privatnim sektorom (Svetska banka - Farquharson, Torres de Mastle i Yescombe, sa Encinasom 2011).

U mnogim zemljama (uključujući Australiju, Francusku, Veliku Britaniju [UK], SAD i druge), infrastruktura koja se odnosi na komunalne usluge (kao što su sistemi proizvodnje i distribucije električne energije i telekomunikacioni sistemi) može biti u potpunosti u vlasništvu privatnih lica (umesto da bude predmet koncesije) u modelima koje se mogu smatrati "regulisanim komunalnim uslugama u vlasništvu investitora". Iako ovi sistemi daju investitoru pravo da se naplaćuju usluge korisnicima (kao u JPP koja plaćaju korisnici), to ne predstavlja metode nabavke. Javni sektor ne ugovara predstavnika privatnog sektora za potrebe razvoja i upravljanja javnom imovinom, već dodeljuje privatnom sektoru pravo ili ovlašćenje za obavljanje delatnosti pod određenim propisanim uslovima na neograničeni vremenski period.

TABELA 1.1: Privatizacija u poređenju sa JPP

Privatizacija	JPP
Privatni sektor je ima potpuno vlasništvo nad imovinom.	Obično, zakonski vlasnik imovine je Vlada i imovina se mora vratiti kada istekne ugovor.
Ne postoji ugovor u strogom smislu, ali su ovlašćenja i uslovi određeni u regulativi predmetnog tržišnog sektora.	Postoji detaljan ugovor koji posebno reguliše prava i obaveze svake strane.
Vreme upravljanja imovinom je neograničeno.	Vreme je ograničeno ugovorom.
Privatizacija ne podrazumeva strogo usklađivanje ciljeva jer obično znači da vlada nije uključena u određivanje rezultata privatizovanog subjekta. Naravno, privatni pružaoci su ti koji određuju kvalitet i količinu isporučene robe, a takođe određuju plan i cenu (eventualno nakon pregovora sa svojim klijentima). (OECD 2008).	Vlada detaljno određuje i količinu i kvalitet usluge koju zahteva.
Privatizovani subjekat će imati mnogo više slobode da odredi cenu koja će se naplaćivati korisnicima.	Kompanija će dobiti dogovorenu cenu za uslugu (model u kojem vlada plaća) ili korisničke naknade (u JPP koje korisnici plaćaju) koji će biti definisani od strane vlade ili dogovoreni ugovorom bez ikakve fleksibilnosti ili sa ograničenom fleksibilnošću.

Neki tipični primeri privatizacije su u telekomunikacionom i energetsom sektoru, kada vlada odluči da liberalizuje određeni sektor. Vlada obično poseduje monopol, a kada liberalizuje tržište (tj. otvara uslugu na tržištu za regulisanu konkurenciju), ona će prodati kompaniju privatnom investitoru (ili ponekad različitim investitorima nakon podele imovine kako bi se podstakla konkurencija).

Na takvim liberalizovanim tržištima, gde su operateri podložni posebnoj regulativi, nijedan ugovor između vlade i operatera nije potreban za dalji razvoj infrastrukture. Postoji prirodni podsticaj za svakog operatera da na sopstveni rizik dalje razvija svoju imovinu, uključujući infrastrukturu/mreže.

Koncesija javnog dobra i javna ovlašćenja za investiranje i upravljanje infrastrukturom od javnog interesa pod regulisanim uslovima

Osim privatizacije postojeće imovine na regulisanom tržištu, postoje konkretni projekti razvoja infrastrukture gde je privatni finansijer ovlašćen da razvije infrastrukturu ili postrojenje i da upravlja imovinom pod regulisanim uslovima, što ponekad podrazumeva subvencije i regulisane cene.

Primer ovoga može biti nezavisni proizvođač energije iz obnovljivih izvora, gde privatna strana kupuje zemljište i traži odobrenje za proizvodnju energije vetra u

okviru subvencionisanog sistema. Ne postoji ni ugovor ni bilo kakvi direktni uslovi koje Vlada postavlja, već umesto toga postoje opšti regulatorni uslovi koji omogućavaju privatnoj strani prodaju struje sistemu. Nasuprot tome, kada postoji javna ugovorna strana koja se obavezuje da plati za generisanu struju i pokreće tender za DBFOM postrojenja u skladu sa specifikacijama sa zagaranovanim plaćanjem - obično na osnovu dugoročnog ugovora s unapred definisanim uslovima, koji se naziva Ugovor o otkupu električne energije (PPA) - to se onda smatra JPP.

Druge slične situacije su one povezane sa konceptom "koncesije javnog dobra" u nekim državama s građanskim zakonikom. Ovde se korišćenje zemljišta odobrava na duži rok (potencijalno do 99 godina), ali je upotreba ograničena na (na primer) razvoj luke kojom će se upravljati u skladu sa određenim propisima i koja će se vratiti vladi nakon definisanog perioda.

Ovi aranžmani nisu JPP jer, slično privatizaciji i drugim liberalizovanim delatnostima koji se odnose na infrastrukturu od javnog interesa, nema ugovora, a vlada deluje kao relativno pasivni regulator (za razliku od JPP u kojem vlada aktivno upravlja ugovorom).

Delimična prodaja javnih operatera

Konačno, poseban model predstavlja učešće privatnog sektora u posedovanju deonice u postojećoj javnoj kompaniji/operateru koji je odgovoran za upravljanje određenom infrastrukturom. Međutim, ne postoji ugovor (u strogom smislu te reči) između vlade i operatera, privatnog investitora, jednog ili više njih. Ovakve situacije se mogu smatrati "parcijalnim privatizacijama", a obično su strukturirane kroz inicijalnu javnu ponudu (IPO), pri čemu su sve ili većina privatnih akcija u prometu na berzi, i ne predstavljaju slučaj ugovora o JPP, pošto ugovora nema u strogom smislu, a privatni investitori nemaju nikakvu kontrolu nad uslugama i poslovima koje pruža javno preduzeće (primer je delimična privatizacija španskog aerodromskog operatera AENA 2014. godine).

Tabela 1.2 opisuje najvažnije nabavke infrastrukture o kojima se raspravljalo u ovom odeljku i objašnjava kako se one uklapaju ili ne uklapaju u glavne karakteristike ugovora o JPP.

TABELA 1.2: Karakteristike privatno finansiranih JPP i nedostaci drugih metoda nabavke infrastrukture

	karakteristika JPP	DB	DBOM	DBF		DBFOM / Koncesija (plaća korisnik)	DBFOM or DBFM / PFI (plaća javni sektor)
1	Implementirano kroz ugovor (između privatnih i javnih stranaka)	Da	Da	Da		Da	Da
1B	Dugoročan ugovor	Ne	Da, obično	Ponekad		Da	Da
2	DB i OM su povezani	Ne	Da	Ne		DA	Da
3	Postoji značajan prenos rizika tokom životnog ciklusa imovine	Ne	Ponekad	Ne (samo rizik izgradnje)		Obično	Obično
4	Uključuje finansiranje privatnog sektora	Ne	Ne	Da		Da (u slučaju projektnog finansiranja)	Da (u slučaju projektnog finansiranja)
5	Prihodi su povezani sa učinkom i/ili upotrebom	Ne	Ponekad (obično putem penala ili ugovornih odšteta)	Ne		Da (upotreba)	Da (učinak / kvalitet)

Napomena: DB=Projektovanje – Izgradnja; DBF=Projektovanje – Izgradnja – Finansiranje; DBFM=Projektovanje – Izgradnja – Finansiranje – Održavanje; DBFOM=Projektovanje– Izgradnja – Finansiranje – Upravljanje –Održavanje; DBOM=Projektovanje – Izgradnja– Upravljanje – Održavanje; PFI=javna finansijska inicijativa; JPP=javno-privatno partnerstvo

POLJE 1.11: Pregled ključnih činjenica o vrstama i oblicima privatnog učešća u javnoj infrastrukturi i uslugama

- Privatno učešće u infrastrukturi može biti regulisano javnim ugovorom o nabavci (kada vlada ostaje krajnji vlasnik infrastrukture i/ili usluge, kontroliše imovinu i/ili uslugu u različitoj meri sa većim ili manjim privatnim učešćem u životnom ciklusu imovine) ili liberalizovanim i regulisanim uslovima (liberalizovana tržišta i/ili privatizovana imovina i usluge, kao što su telekomunikacije ili energetika u većem broju zemalja).
- Nabavka ugovora o infrastrukturi može da se kreće od tradicionalnih ugovora o izgradnji (B, DB i drugih sličnih oblika) do šireg i dužeg uključivanja privatnog sektora (DBOM i DBF), sve do najšireg obima gde privatni sektor isporučuje i upravlja infrastrukturom (i njenim potencijalno povezanim uslugama) u okviru ugovora o javnim nabavkama (DBFOM i slični oblici kao što je BOT i tako dalje)
- Ugovori o DBF smatraju se infrastrukturnim modelom JPP u nekim zakonodavstvima. Međutim, samo DBOM i DBFOM (i slični oblici kao što je BOT i tako dalje) uključuju obavezu da se dugoročno održavanje poveže s obavezom gradnje. To su obično i jedini oblici ugovora u kojima se naknada zasniva na učinku imovine.
- Ugovori o DBFOM (ili DBFM) su najznačajniji oblik privatno finansiranih JPP.
- Varijacije DBFOM-a i DBFM-a uključuju zajednička ulaganja (javne i privatne strane koje su u suvlasništvu projektne kompanije uz bitno učešće javne strane u upravljanju poslovanjem) i sufinansiranje JPP (gde vlada direktno iz svog budžeta finansira deo investicije u imovinu).
- Zajednička ulaganja u kojima naručilac (ili povezani državni organ) kontroliše projektnu kompaniju nazivaju se institucionalno JPP ili "javno kontrolisano JPP". Ovaj Vodič za JPP smatra da se ovaj model može ispravno smatrati JPP jedino kada postoje značajne privatne investicije u kapital u zajedničkom ulaganju.
- Strukture koje podrazumevaju stoprocentna javna preduzeća ili „javno-javno partnerstvo“ se ne smatraju pravim JPP.
- Nezavisni proizvođači električne energije (IPP) koji rade na osnovu ugovora o kupovini otkupu energije (PPA) su JPP, po obimu slična DBFOM-u.
- Koncept JPP takođe se primenjuje na upravljanje postojećom infrastrukturom i upravljanje javnim uslugama, gde postoje dugoročni ugovori kojima se prenosi rizik i gde se nadoknada privatnog partnera zasniva na učinku imovine ili usluge (raspoloživost i/ili obim upotrebe). Ovaj koncept se ponekada koristi za "monetizovanje imovine" ili za "refinansiranje" javnih investicija, ranije izvršenih putem konvencionalnih nabavki za izgradnju, putem niza ugovora o DB (i kasnije, FOM) (uglavnom u samo-održivim JPP koja plaćaju korisnici).
- JPP ne treba mešati sa privatizacijom, niti je pojam JPP prikladan u kontekstu privrednih subjekata koji deluju na liberalizovanom i regulisanom tržištu (na primer, kompanije za distribuciju električne energije koje deluju na tržištu energije koje je liberalizovano i otvorene za konkurenciju) sve dok ne postoji konkretna nabavka za izgradnju i/ili upravljanje imovinom na ograničen vremenski period prema javnom ugovoru sa takvim privatnim operaterom.

3. Vrste JPP i terminologija

Ovaj odeljak pruža informacije o sledećem:

- Varijacijama ili vrstama JPP; i
- Pitanjima nomenklature - objašnjenje različitih naziva koji se koriste za ugovore koji se mogu smatrati JPP.

3.1. Vrste i varijacije JPP

Prethodni odeljci su predstavili glavne varijacije i vrste JPP. Najbitnija klasifikacija je već u velikoj meri objašnjena, tj. JPP koja korisnik plaća i JPP koja vlada plaća. Ova i druge varijacije i vrste JPP koji uzimaju u obzir druge faktore (vlasništvo, obim i tako dalje) dati su na organizovan način u daljem tekstu, prikazujući različite vrste JPP, u zavisnosti od specifičnih faktora.

- Izvor prihoda privatnog partnera: JPP u kojim korisnici plaćaju (uglavnom na osnovu naplate naknada korisnicima) u odnosu na JPP u kojima vlada plaća (uglavnom na osnovu vladinih plaćanja za uslugu);
- Vlasništvo preduzeća za JPP ili društva posebne namene (DPN): postoje konvencionalna JPP (100% privatno vlasništvo), institucionalna JPP (u javnom vlasništvu sa 100% javnim vlasništvom ili kao ZU ili kao model *empresa mixta*, sa javnom stranom koja kontroliše kompaniju za JPP), i druga ZU ili *empresas mixtas*²⁶;
- Obim ugovora i/ili predmeta ugovora: Infrastrukturna JPP koja uključuju značajna kapitalna ulaganja, pri čemu je glavni cilj razvijanje i upravljanje infrastrukturom na duži rok; integrisana JPP, kada se, pored infrastrukture, privatnoj strani daje pravo i obaveza upravljanja uslugom; i O&M JPP ili JPP za usluge kada nema ni kapitalnih investicija niti razvoja nove infrastrukture od strane privatnog partnera; i
- Značaj finansiranja privatnog sektora: sufinansirana JPP (modeli JPP u kojima postoji bitan deo javnog finansiranja, obično u obliku grantova), u odnosu na konvencionalna JPP.

JPP mogu takođe da se razlikuju na osnovu prethodnog korišćenja lokacije. Iz perspektive investitora, uobičajene su sledeće alternativne definicije²⁷.

- **Greenfield projekti:** investicije u projekte koji se odnose na DBFOM koji je nedavno dodeljen ili je u izgradnji;
- **Brownfield projekti:** investicije u infrastrukturne resurse koji su postojali pre nego što je pokrenuta nabavka ili su ranije postojali kao greenfield, ali su u funkciji u trenutku investicije; i
- **Yellowfields ili sekundarna faza:** JPP kod kojih se investicija odnosi na značajnu obnovu, renoviranje ili značajno proširenje postojeće infrastrukture.

²⁶JPP sa učešćem u kapitalu javne strane može se legalno kategorisati kao *empresa mixta*, u zavisnosti od jurisdikcije. Uobičajeno, model ZU ili *empresa mixta* će podrazumevati značajno učešće javne strane u kapitalu i značajno učešće u upravljanju, a samo javno učešće u kapitalu, bez strateškog uticaja u kompaniji za JPP ne smatra se Zajedničkim ulaganju u ovom Vodiču.

²⁷Postoje alternativne upotrebe termina Greenfield i Brownfield. Videti Rečnik.

3.2. Nomenklatura – drugi nazivi koji se koriste za koncept JPP

Jednoj te istoj vrsti JPP mogu se dati različita imena u različitim sektorima ili zemljama, uprkos istovetnom obimu ugovora i karakteristikama. Ova razlika je često posledica varijacija u pravnoj tradiciji i zakonodavstvu, ali se takođe može odnositi na različitosti u uobičajenom ili standardnom jeziku.

Tabela 1.3 ispod predstavlja sveobuhvatnu listu alternativnih imena koja se koriste za privatno finansirana JPP (opet, to je fokus ovog Vodiča za JPP). Većina njih može da se koristi u određenom zakonodavstvu kako bi označila bilo koju od glavnih vrsta JPP (korisnik plaća ili vlada plaća), ali neki od naziva se koriste samo za jednu od te dve vrste.

Svaki od ugovora koji se sprovodi pod ovim nazivima može da se smatra privatno finansiranim JPP, dokle god su prisutne gore opisane karakteristike JPP.

Pored toga, tabela 1.4 daje imena koja se koriste za manje kapitalno zahtevna JPP (tj. to su ugovori koji se mogu smatrati JPP, ali su posvećeni upravljanju postojećom infrastrukturu i/ili javnim uslugama, za koje je data šira definicija JPP).

TABELA 1.3: Nomenklatura ugovora o JPP koja se uglavnom odnosi na novu infrastrukturu ili unapređenje infrastrukture privatnim sredstvima²⁸	
DBFOM (Projektovanje, Izgradnja, Finansiranje, Upravljanje i Održavanje)	Neka zakonodavstva koriste nazive vrsta ugovora koji opisuju funkcije koje se ugovorom prenose na privatnu stranu ili akronime za ove opise. Na primer, ugovor se može opisati kao Ugovor o Projektiranju, Izgradnji, Finansiranju, Upravljanju i Održavanju ili DBFOM.
DBFM (Projektovanje, Izgradnja, Finansiranje i Održavanje)/DCMF (Projektovanje, Izgradnja, Održavanje i Finansiranje) i DBFO (Projektovanje, Izgradnja, Finansiranje i Upravljanje)	Za potrebe ovog Vodiča za JPP, sve navedene nomenklature su sinonimi za privatno finansirana JPP. Ponekad (na primer, kada se koristi pojam DBFO) funkcija "održavanje" se implicitno smatra upravljanjem. Slično tome, kod ugovora koji ne podrazumevaju upravljanje u striktnom smislu te reči (povezivanje sa korisnicima, posebno u smislu naplate), oznaka "O" koja stoji za upravljanje se ponekad izostavlja. Ovi koncepti mogu se jednako odnositi i na JPP u kojima vlada plaća kao i na ona u kojima korisnik plaća. Treba napomenuti da je DBOM vrsta infrastrukturnog JPP, ali bez privatnih finansija, tako da to nije privatno finansirano JPP.
BOT (Izgradnja-Upravljanje - Prenos), BOOT (Izgradnja – Posedovanje – Upravljanje – Prenos), BTO (Izgradnja-po Narudžbini), ROT (Obnavljanje-Upravljanje-Prenos) i	Ovaj termin obuhvata koncept pravnog vlasništva i kontrole imovine. U nekim zakonodavstvima zakonsko vlasništvo privatnog partnera u potpunom smislu te reči nije moguće (na primer, u nekim državama u kojima se primenjuje građanski zakonik), osim u vrlo specifičnim projektima: generalno, privatni partner se smatra vlasnikom samo u "ekonomskom smislu", ali imovina ostaje u pravnom smislu u vlasništvu države (to je koncept javnog dobra koji se koristi u većini zemalja sa građanskim zakonikom). Stoga, upotreba ovih akronima nije svrsishodna u tim

²⁸Delimično zasnovano na sličnoj tabeli datoj u Referentnom vodiču za javno privatno partnerstvo V 2.0 (Svetska banka 2014.)

slični termini	područjima. U svakom slučaju, postoje mnoge dimenzije vlasništva (pravne, ekonomske, poreske) i ove skraćenice mogu stvoriti nepotrebnu zabunu s obzirom na vrstu vlasništva na koju se odnose. BOT i BOOT se mogu smatrati suvišnim. BTO se odnosi na ugovore u kojima je pravno vlasništvo nad imovinom u rukama privatne strane ugovora samo tokom izgradnje. ROT jednostavno zamenjuje element "izgradnje" sa "rehabilitacijom" i koristi se za ugovore u nekim zakonodavstvima gde je kapitalna investicija povezana sa sanacijom ili unapređenjem infrastrukturne imovine. Ovi koncepti mogu se jednako odnositi i na JPP u kojima vlada plaća i na JPP koja plaća korisnik. Ovaj Vodič za JPP smatra sve ove nazive sinonimima za DBFOM grupu naziva.
PFI (Privatna finansijska inicijativa)	Alternativni naziv koji je uvela Velika Britanija i uglavnom se odnosi na DBFOM vrstu JPP koje država plaća.
Koncesija (za javne radove)	Koncesija je tradicionalni pravni pojam u zakonodavstvima sa tradicijom kontinentalnog/civilnog prava. Koncesija je u suštini pravni naziv ili institucija koja kroz nadležnost upravnog prava daje vladi pravo prenosa ekonomskih prava korišćenja javne imovine na privatnog partnera. Prvobitno se ovaj termin koristio samo za ugovore tipa DBFOM koji se baziraju na prihodima korisnika. Takođe se koristio u nekim zakonodavstvima za dugoročne O&M ugovore gde postoji prenos ekonomskih prava na prikupljanje korisničkih naknada, zajedno sa jasnom odgovornošću za dugoročno održavanje infrastrukture na integralnoj osnovi (to jest, rizici troškova životnog ciklusa su preneti). U mnogim situacijama, termin se dalje definiše upućivanjem na javne radove kako bi se razlikovao od onih koncesija kod kojih je osnovni cilj prenos upravljanja javnom uslugom. Neke zemlje sa tradicijom kontinentalnog prava takođe koriste ovaj naziv za DBFOM ugovore zasnovane na plaćanju po osnovu javnih usluga ili učinka (na primer, u Čileu i Španiji), dok druge države sa tradicijom kontinentalnog prava zadržavaju termin samo za ugovore koje plaćaju korisnici.
Lizing javnih radova (na osnovu dodele javnog zemljišta), poznat kao <i>arrendamiento</i> na španskom jeziku.	Ovaj izraz se koristi u zemljama kontinentalnog prava i odnosi se na opciju nabavke za zgrade/objekte. <i>Arrendamiento</i> se može koristiti kao zakonska alternativa DBFOM ugovorima u kojima Vlada plaća, kada zemljište na kojem će objekat biti izgrađen nije zemljište rezervisano za javnu upotrebu, već je nepokretna imovina kojom vlada raspolaže. Ugovor se smatra privatnim ugovorom koji podleže građanskoj nadležnosti umesto da bude predmet upravnog prava (dok će tenderski postupak i dalje biti predmet javnog prava).
JPP (APP u Latinskoj Americi) - kao zakonski definisan pojam, a ne koncept	Kao što je napomenuto, veliki broj zemalja kontinentalnog prava je zakonom definisalo one DBFOM ugovore zasnovane na plaćanju od strane države kao JPP, u nekim slučajevima donoseći zaseban zakon koji ih reguliše. U tim kontekstima, pravni termin se obično koristi za bilo koji ugovor o JPP u kome većina prihoda dolazi iz budžeta ili naplatom javnih usluga. Ovo je takođe slučaj u nacionalnim računovodstvenim standardima EU-a (ESA

	2010). Međutim, neke zemlje (kao što je Brazil) tretiraju kao JPP bilo koji tip DBFOM ugovora koji uključuje bilo koji nivo ili iznos javnih plaćanja.
Zajednička ulaganja ili "empresas mixtas"	ZU je struktura u kojoj je ugovorena strana kompanija koja je u vlasništvu javnih i privatnih akcionara. Naziva se "empresa mixta" u zemljama španskog govornog područja (obično kao definisani pravni pojam i način nabavke). Javni investitor može biti postojeći SOE koji želi da sarađuje sa privatnim privrednim subjektom s ciljem zajedničkog razvoja i upravljanja novim ili postojećim projektom. U drugim slučajevima, nema postojeće javne kompanije i vlada želi da promoviše JPP pri čemu će zadržati određeni procenat ekonomskih i glasačkih prava (ili će čak kontrolisati kompaniju, a aranžman se tada smatra institucionalnim JPP- videti dole). U ovim strukturama, privatni akcionar je izabran u konkursnom postupku, a DPN zajednički stvaraju javna i privatna strana. Ove pravne strukture mogu se koristiti za DBFOM ugovore, kao i za O&M i odnose se na ugovore o upravljanju uslugama. Kompanije sa mešovitim kapitalom retko se koriste u modelima JPP u kojima vlada plaća.
Ugovor o javnim uslugama sa sporazumom o podršci projektu	Ovo su termini koje je EBRD usvojio i odnose se na određenu strukturu koju je razvila Multilateralna razvojna banka (MDB) u nekim JPP u Istočnoj Evropi (uglavnom za projekte vodosnabdevanja). Ugovor o javnim uslugama bi bio ugovor o JPP između privatnog operatera/partnera i naručioca. Sporazum o podršci projektu je ugovor koji potpisuje naručilac i EBRD, kojim se preuzima obaveza da se "pokrije rezultirajući nedostatak finansijskog prihoda" ²⁹ . Ovo je takođe eksplicitno strukturirano u ugovoru o podršci projektu u vidu naplate usluga, ili je na neki način uslovljeno učincima.
Institucionalna JPP	Ovaj izraz odnosi se na JPP u kojima vlada kontroliše kompaniju za JPP i obično poseduje većinu akcija. Ovaj Vodič za JPP smatra da se institucionalno JPP može smatrati istinskim privatno finansiranim JPP kada je privatni sektor značajno uključen kao investitor kapitala (sa značajnim udelom akcija) tako da preuzima rizike projekta, a finansiranje duga zavisi od učinaka. Ugovori o uslugama ili ugovori za upravljanje postojećom infrastrukturom takođe mogu biti institucionalna JPP, pored DBFOM vrsta ugovorâ.

²⁹ Videti stranicu 8 u "Accelerating Infrastructure delivery. New Evidences from International Financial Institutions" (Svetski Ekonomski forum 2014).

TABELA 1.4: Nomenklatura koja se koristi u ugovorima o JPP koji se odnose samo, ili uglavnom, na upravljanje postojećom infrastrukturom ili samo na upravljanje javnim uslugama

Koncesija (za usluge)	Termin koncesije se takođe može odnositi na tip ugovora o O&M bez značajnih ili bitnih početnih investicija. Uglavnom se koristi kao pravni termin za ugovore u kojima svi ili većina prihoda dolaze od korisnika, a uglavnom u vezi sa poslovima koji se odnose na javne usluge i javne komunalne usluge. Koncesije se takođe mogu koristiti za javno-privatna partnerstva za ugovaranje upravljanja postojećom imovinom sa naplatom naknada od korisnika (obično koncesije postojećeg puta ili aerodroma), dok se od privatnog partnera očekuje da plati naknadu unapred (situacija koja se ponekad naziva "monetizacijom").
Zakupi	Kao i koncesije, zakupi se odnose na pravni institut koja omogućava vladi da odobri ekonomska prava nad infrastrukturom ili ekonomskim vlasništvom imovine. Zakupi se najčešće smatraju O&M vrstom ugovora koji se odnose na postojeću infrastrukturu (to jest bez bitnih potreba za kapitalom) i obično se primenjuju na JPP koja korisnici plaćaju (uključujući strukture monetizacije imovine). U nekim zemljama izraz "zakup" može biti rezervisan za projektne ugovore u kojima vlada ostaje odgovorna za kapitalne troškove, a privatni partner samo za redovno održavanje i upravljanje.
<i>Affermage</i>	<i>Affermage</i> je francuski izraz koji se koristi u tom zakonodavstvu, koji se odnosi na ugovaranje prava na ekonomsko upravljanje postojećom infrastrukturom, pri čemu operater zadržava naknadu za upravljanje iz prihoda, dok ostatak plaća naručiocu. Izraz se nikada ne povezuje sa ugovorima koje plaća država.
Franšiza	Franšiza je slična <i>Affermage</i>-u, zakupu ili koncesiji za usluge, ali se uglavnom koristi u kontekstu transporta. Franšiza retko uključuje zahtev za investiranje u infrastrukturu, dok infrastrukturom obično direktno upravlja vlada ili se njome upravlja po posebnom sporazumu. Franšiza može obuhvatiti pravo na upravljanje železničkim koridorima na osnovu ekskluziviteta, ili se ekskluzivitet može odnositi samo na unapred definisane uslužne slotove pod regulisanim osnovama.
O&M	Ugovor o O&M (tj. ugovor čiji opseg ili funkcije uključuju upravljanje i održavanje, ali ne i kapitalne investicije) treba smatrati JPP samo kada je jasno da je ugovor dugoročan, a upravljanje troškovima životnog ciklusa preneto do određenog nivoa, pored prenosa rizika vezanih za troškove i jasne orijentacije na učinke. U opštem smislu, može se reći da će samo nekoliko ugovora o O&M "zaslužiti" da se smatraju JPP.
Ugovori o uslugama	Ugovor o uslugama je pravni pojam u zakonodavstvima kontinentalnog prava. Obično se odnosi (a u nekim zakonodavstvima je to isključivo) na prenošenje upravljanja javnom uslugom u strogo pravnom smislu (na primer, usluga vezana za vodu ili prevoz putnika, a ne održavanje ili upravljanje putevima). U zakonodavstvima običajnog prava, termin "ugovor o pružanju usluga" nema specifično pravno značenje i koristi se za širok spektar ugovora o angažovanju spoljnih izvršilaca ("outsourcing"), obično na relativno kraći vremenski period. Samo nekoliko ugovora o uslugama će se smatrati JPP.
Ugovori o upravljanju	Ugovor o rukovođenju je alternativni naziv koje se koristi za mnoge ugovore o O&M, u kojima osnovni ili jedini predmet/funkcija koji se prenose na privatni sektor podrazumevaju dugoročno upravljanje opremom ili infrastrukturom. U drugim slučajevima, može se odnositi na ugovore "samo za usluge" bez ikakvih implikacija

	na upravljanje infrastrukturom (troškovima životnog ciklusa), posebno u sektoru voda. Kao i u slučaju O&M i ugovora o uslugama, ugovor o upravljanju će se smatrati JPP ako podrazumeva duži vremenski period, rizik i orijentaciju na učinke.
--	--

POLJE 1.12 Pregled ključnih činjenica o vrstama JPP i nomenklaturi

- Pojmovi koji se koriste za privatno finansirane ugovore o JPP u kojima privatni sektor gradi i rukovodi (upravlja i održava) infrastrukturom se razlikuju, posebno u zavisnosti od toga da li se odnose na vlasništvo. DBFOM i njegove varijacije (DBFO, DBFM) u svojoj definiciji ne uključuju izraz "vlasništvo". Međutim, grupa termina koji su vezani za izraze "Posedovanje" i "Prenos" (BOT, BOOT i tako dalje) određuju da li se za imovinu smatra (ili ne) da je u vlasništvu privatnog partnera. Ova razlika se ne smatra glavnom karakteristikom JPP za privatno finansirana JPP sve dok se imovina smatra javnom (u javnom vlasništvu) ili dok se predviđa njen prenos po okončanju ugovora.
- Postoji grupa termina koji se odnose na ugovore o JPP koji se više zasnivaju na dodeljenom pravu korišćenja i upravljanja imovinom (na primer, zakup, affermage, koncesija i tako dalje). Neki od ovih termina mogu se odnositi na ugovore o JPP koji podrazumevaju privatno finansiranje investicija u infrastrukturu ili JPP za usluge (koncesija). Drugi se koriste samo za postojeću infrastrukturu ili za dugoročne ugovore o upravljanju, obično (u većini zakonodavstava) samo za JPP u kojem korisnici plaćaju (zakup, affermage i tako dalje).
- Ugovori koji se odnose samo na upravljanje i/ili održavanje trenutne infrastrukture takođe mogu imati nazive povezane sa njihovim obimom (O&M, upravljanje, ugovor o uslugama). Oni će se smatrati JPP samo ako prenose rizik koji je dugoročnim ugovorom povezan sa elementom naknade koja je u vezi s učinkom ili je podložna riziku potražnje.
- Neke varijacije JPP uključuju ulogu javne strane koja potencijalno obezbeđuje finansiranje (grantovi/finansiranje koje nije po *revolving* principu) ili kao partnera u kapitalu (zajedničko ulaganje ili *empresas mixtas* pri čemu javna strana kontroliše DPN ili je aktivni partner u rukovođenju kompanijom (za razliku od JPP u kome ima samo manjinski udeo u vlasništvu).
- Glavna klasifikacija JPP odnosi se na poreklo sredstava koja predstavljaju sve ili većinu prihoda DPN-a: JPP u kojima korisnici plaćaju u odnosu na JPP u kojima vlada plaća (u nekim zemljama i institucijama se prvi identifikuju kao koncesije, a ovi drugi kao PFI).

4. Kada se koristi JPP – infrastrukturni sektori

Ovaj odeljak dodatno objašnjava koncept infrastrukture i javne imovine. On pruža primere tipova infrastrukture koji se obično razvijaju u okviru JPP šema.

Javna imovina i infrastruktura

Ovaj Vodič za JPP se odnosi na nabavku javne materijalne imovine korišćenjem procesa JPP. Javna imovina predstavlja osnovnu imovinu (tj. imovinu kupljenu za dugoročnu upotrebu) koja je podložna ili posvećena javnoj upotrebi ili je povezana sa pružanjem javne usluge.

Takođe, vodič za JPP se odnosi na javnu infrastrukturu, a ne na javnu imovinu, upotrebljavajući pojam infrastrukture u širem smislu, kao vrstu javne imovine koja se obično nabavlja u okviru JPP.

Oxford rečnik engleskog jezika definiše infrastrukturu kao: "Osnovnu fizičku i organizacionu strukturu i objekte (na primer, zgrade, putevi i napajanje električnom energijom) koji su potrebni za rad društva ili preduzeća".

To mogu biti kompletni sistemi, ali i njegovi delovi, kao što su građevine, postrojenja, objekti ili oprema koji su obično neophodni za pružanje javne usluge ili su predmet javne upotrebe. U daljem tekstu slede primeri:

- Zgrade objekata u kojima se pružaju usluge pravosuđa, zdravstva, obrazovanja, javne bezbednosti i kulture (na primer, pozorišta i kongresni centri);
- Transportne strukture, postrojenja ili sistemi koje građani koriste za transportne potrebe. Ovo obuhvata strukture kao što su putevi, mostovi i tuneli; kompleksne objekte kao što su aerodromski terminali; sisteme kao što su linije ili grupe linija lakog šinskog sistema (uključujući železničke strukture, elektro-mehaničku opremu, skladišta, komunikacione i signalne sisteme); i vozila za javnu upotrebu/prevoz putnika;
- Saobraćajne strukture, postrojenja ili sistemi povezani sa javnom uslugom koju koriste privredni subjekti, uključujući prenos električne energije ili gasa, vodeni saobraćaj, prevoz putnika (železnička pruga i srodni sistemi) i transport podataka (u telekomunikacijama);
- Kanalizaciona oprema i postrojenja, kao i ona koja generišu javna dobra kao što su struja, gas i voda;
- Zgrade za socijalno stanovanje, tj. zgrade koje se iznajmljuju porodicama sa niskim primanjima;
- Stambeni ili smeštajni objekti za javne službenike (na primer, kancelarije); i
- Sistemi ili oprema za testiranje ili istraživanje u javne svrhe, kao što su javna bezbednost, forenzičke usluge ili oprema odbrambenih snaga.

POLJE 1.13: Karakteristike javne imovine koje potencijalno odgovaraju JPP

Javna infrastruktura ima niz posebnih karakteristika koje utiču na koncept JPP kao metode nabavke infrastrukture.

- Infrastruktura se odnosi na javne radove, odnosno radove koji su predmet javne upotrebe ili služe pružanju javne usluge.
- Infrastruktura se obično nabavlja (predmet je tendera) prema pravilima za javne nabavke, uz primenu principa jednakosti, nediskriminacije, efikasnosti i transparentnosti.
- Infrastruktura je osnovna imovina. Dugoročna je i predstavlja potencijalni generator dugoročnog protoka novca, ili je dostupna za javnu upotrebu ili pružanje javne usluge na duži rok.
- Vlada je obično krajnji zakonski vlasnik imovine ili zemljišta/lokacije na kojoj se nalazi imovina.
- Infrastruktura može biti kompletan sistem ili obuhvatati značajne delove kompletnog sistema koji funkcionišu kao jedna celina.

Vrste infrastrukture: ekonomska i socijalna infrastruktura

Postoje dva glavna tipa javne infrastrukture: ekonomska i socijalna infrastruktura

Ekonomska infrastruktura je infrastruktura koja omogućava poslovnu delatnost, kao što su komunikacije i transport (za putnike i teret), komunalne mreže, sistemi i postrojenja, sistemi za vodosnabdevanje, otpad i energiju³⁰. Obično se aktivnost koja se sprovodi na takvoj infrastrukturi realizuje po određenoj ceni ili se povezana usluga naplaćuje korisniku ili privrednom subjektu koji koristi infrastrukturu kako bi pružio uslugu krajnjem korisniku/potrošaču.

Komunikaciona infrastruktura je u mnogim zemljama deregulisana i privatni operateri su krajnji zakonski vlasnici infrastrukture. Oni koriste infrastrukturu za pružanje komunikacionih usluga na otvorenom i konkurentnom tržištu. Međutim, telekomunikacioni sistemi mogu se smatrati javnom infrastrukturom u onim zemljama u kojima su komunalne usluge u javnom vlasništvu, a aktivnost je rezervisana za javni sektor ili kada javni sektor odluči da unapredi telekomunikacionu mrežu u određenim oblastima (na primer, u ruralnim područjima) kroz vladine investicije³¹.

Društvena infrastruktura je infrastruktura (uglavnom objekti tj. zgrade) koja služi za pružanje društvenih usluga. Na primer, bolnice, škole i univerziteti, zatvori, socijalno stanovanje, sudovi i tako dalje. Videti odeljak 1.14 za razliku između socijalne i ekonomske infrastrukture.

Kada je cilj objekta da pruži prostor za obavljanje administrativnih funkcija ili da

³⁰Pojedini autori i institucije koriste pojam ekološke infrastrukture za mreže, sisteme ili postrojenja za vodu, otpad i obnovljive izvore energije. Takođe, kada je tržište vezano za infrastrukturu otvoreno za konkurenciju (na primer, u telekomunikacijama), ona se ponekad naziva i "komercijalna infrastruktura" i takođe se smatra delom ekonomske infrastrukture (VEF 2010).

³¹U nekim slučajevima, najveći deo infrastrukture može biti u privatnim rukama. Međutim, vlada može zadržati vlasništvo ili kontrolu nad delovima komunalnih usluga (međunarodni prolazi u telekomunikacijama, ili prenosna mreža za električnu energiju).

obezbedi smeštaj za javne službenike i njihove porodice (to jest, kada zgrada ne služi za pružanje javnih usluga), infrastruktura se obično naziva smeštajna infrastruktura.

Ova vrsta infrastrukture i druge imovine koja se koristi u vladinim aktivnostima, a koja nužno ne služi za pružanje direktne javne usluge (na primer, odbrana), ponekad se naziva i infrastruktura za potrebe vlade.

POLJE 1.14: Socijalna infrastruktura nasuprot ekonomskoj infrastrukturi

Svaka infrastruktura predstavlja platformu za pružanje javne usluge ili za javnu upotrebu. Takva infrastruktura može uključivati:

- Objekat u kome su smešteni javni službenici/zvaničnici, ili koji služi za pružanje društvene usluge (na primer, bolnica, škola, zatvor ili sud).
- Platforma koja pruža transportne ili komunalne usluge (na primer, voda ili struja), ili je dostupna korisnicima i široj javnosti.

Prva se obično naziva socijalna infrastruktura, a druga se smatra ekonomskom infrastrukturuom.

Kada je reč o socijalnoj infrastrukturi, korisnici obično ne plaćaju za njeno korišćenje. U suprotnom, ukoliko čak i plaćaju, obično se radi o marginalnim i indirektnim plaćanjima (tj. reč je o dodatnim prihodima, dok će ekonomska infrastruktura generisati prihode od strane korisnika). Razlozi za to su sledeći: (i) infrastruktura se može besplatno dati korisnicima na korišćenje; (ii) može postojati naknada za upotrebu koju subjekat zadužen za razvoj te infrastrukture može naplaćivati i zadržati; (iii) naknada se može obračunati za upotrebu, ali će biti prikupljena i zadržana od strane drugog javnog ili privatnog subjekta.

Vrsta imovine po sektorima

Imovina javne infrastrukture može se svrstati u više sektora. Tabela 1.5 pruža dugu listu pod-sektora i tipova infrastrukturne imovine gde se često mogu videti primeri JPP sa privatnim finansiranjem.

Međutim, bitno je uzeti u obzir sledeće:

- Razvijanje JPP i bilo kog drugog oblika privatnog angažmana u određenim sektorima u nekim zemljama može se suočiti sa jakim javnim i političkim otporom; i
- Neke zemlje su se opredelile da izostave neke sektore iz opsega koji pokrivaju politike i regulative koje se odnose na JPP (značajan primer su zdravstvena infrastruktura i usluge). Ovo može biti primereno kompromisno rešenje kako bi se postigao politički konsenzus o korišćenju JPP.

Dakle, iako se JPP mogu dobro uklapati u većinu infrastrukturnih sektora, ovaj pristup ne mora nužno odgovarati svim konkretnim projektima (videti odeljak 5.5 i poglavlje 3.5).

TABELA 1.5: Vrste imovine po sektorima. Sektori u kojima se JPP mogu koristiti za nabavku infrastrukture³²

Sektor	Primeri
Ekonomski - transport> putevi	• Novi putevi/autoputevi • Specifični projekti tunela ili mosta • Pristupne veze (na primer, za luke) • Unapređenje i proširenje puteva i mreža
Ekonomski - transport> železnica	• Brze pruge • Konvencionalne železničke pruge • Brze veze (na primer prema aerodromima) • Operativni lizing voznih sredstava • Metro i drugi projekti masovnog tranzita • Sistemi naplate karata i vozarine • Stanice metroa
Ekonomski-transport > ostala infrastruktura urbane mobilnosti	• Infrastruktura za brzi autobuski tranzit • Parking • Intermodalna čvorišta
Ekonomski - transport> luke i aerodromi	• Novi ili unapređeni aerodromi • Nove ili unapređene luke
Ekonomski - vode i otpad	• Postrojenja za desalinaciju • Postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) • Integrisane koncesije za vodosnabdevanje • Sistemi upravljanja čvrstim otpadom • Postrojenja za pretvaranje otpada u energiju – postrojenja za insineraciju
Ekonomski - energija	• Nezavisna postrojenja za proizvodnju električne energije putem PPA • Vodovi za prenos električne energije • Gasovodi • Energetska efikasnost (na primer, u javnim zgradama ili za gradsku rasvetu)
Ekonomski - Informacione i komunikacione tehnologije (ICT) / telekomunikacije	• Vodovi ili mreže s optičkim vlaknima • Telekomunikacione mreže/širokopojasne mreže
Ekonomski - Turizam	• Nacionalni parkovi • Objekti kulturnog nasleđa
Ekonomski - Agrobiznis	• JPP za skladištenje žita • Projekti navodnjavanja

³²PPPKnowledge Lab pruža dodatne informacije o primeni JPP u nekim od ovih sektora, uključujući konkretne primere i studije slučaja. Videti <https://www.pppknowledgelab.org/sectors>. Više materijala koji pružaju međusektorski pregled iskustva i primera projekata, kao i materijal "po sektorima", mogu se naći u Referentnom vodiču za JPP 2.0 (Svetska banka 2014.) u odeljku 1.2. "Kako se koristi JPP".

Socijalni - zdravstvo obrazovanje, bezbednost/ zatvori, sudovi/pravosuđe, socijalno stanovanje	• Bolnice • Studentski domovi • Univerzitetski objekti • Školski objekti • Zgrade sudova • Zatvorske ustanove • Socijalno stanovanje
Socijalni (drugo) - sport, hitne službe, lokalna bezbednost, prostorije državne uprave	• Sportski centri • Vatrogasne stanice • Policijske stanice • Vladine kancelarije
Drugi potencijalni sektori za JPP	• Odbrana: simulatori leta ili drugi simulatori • Vojni objekti • Granični objekti i prelazi

5. Kada koristiti JPP: Razlozi za korišćenje i upozorenja

Postoji niz razloga koji se često iznose za korišćenje JPP kao opcije za nabavku infrastrukture. Ti razlozi se mogu klasifikovati u tri glavne kategorije:

- Razlozi koje vezani za finansijsku prirodu JPP ili JPP kao finansijski mehanizam za vlade (uključujući i "vanbilansne" razloge);
- Razlozi koji se odnose na efikasnost i efektivnost projekta; i
- Ostali razlozi koji se odnose na opštu efikasnost za vlade (uključujući podsticanje transparentnosti i kontrolu korupcije).³³

Ovaj odeljak daje opis i obrazloženje ovih kategorija (5.1 do 5.3).

Takođe, opisuje i glavne nedostatke JPP koji ograničavaju ili kvalifikuju korisnost ovog sredstva (poglavlje 5.4) i daje niz preporuka za bolju upotrebu JPP (odeljak 5.5).

Na kraju, odeljak 5.6 pruža određena razmatranja o specifičnom kontekstu najmanje razvijenih zemalja i izazovima sa kojima se suočavaju prilikom odlučivanja o promociji JPP kao načina za podsticanje razvoja infrastrukture.

³³ Druga kategorija razloga koja nije razrađena u ovom poglavlju su "ideološki razlozi", na primer, kada vlada sprovodi politiku "male uprave".

5.1. Tvrdnje: JPP kao finansijski mehanizam na raspolaganju vladama za izradu infrastrukturnih projekata

Finansijska motivacija može se podeliti na dve podgrupe. Jedna se odnosi na statističku i nacionalnu računovodstvenu perspektivu (privatno finansiranje koje se može smatrati "vanbilansnom stavkom" za upravu predstavlja opasnu predrasudu u korist JPP). Ovaj motiv treba razlikovati od čisto novčane motivacije, odnosno pristupa eksternim resursima u cilju rešavanja nedostatka sredstava za razvoj infrastrukture, bez obzira da li se u odgovarajućem računovodstvenom sistemu to smatra javnim dugom (objašnjeno u 5.1. 2.).

5.1.1. JPP kao alternativni metod finansiranja infrastrukture (privatno finansiranje)

JPP je alternativna metoda finansiranja razvoja ili unapređenja infrastrukture. Kao alternativa finansiranju iz javnih sredstava, ono može da ubrza razvoj infrastrukture.

Sredstva za finansiranje radova potiču od privatnog partnera (u vidu kapitala plus dug kroz JPP kompaniju za posebne namene), umesto da se izdvaja iz državnog budžeta. Ovo ne znači nužno da se ulaganje ne računa kao javni dug, posebno ako je u pitanju JPP po modelu „vlada plaća“ (vidi poglavlje 2 i poglavlje 4.12). Međutim, mnoga JPP neće uticati na javni dug ako ispunjavaju određene kriterijume (u zavisnosti od nacionalnih računovodstvenih standarda koji se primenjuju u toj zemlji).

Stoga, kada je javno zaduživanje ograničeno fiskalnim propisima, a nivo duga blizu propisanih granica, primena JPP može omogućiti vladi da razvije infrastrukturu koja inače ne bi mogla da bude realizovana. To, s druge strane, može omogućiti vladi da ubrza plan ili program. U takvim okolnostima, vlade treba da imaju u vidu da se, bez obzira na fiskalni tretman JPP, do značajnih sredstava dolazi preko dugoročnih ugovora. U projektima koje plaća država, troškove pokrivaju poreski obveznici, dok se u JPP koje plaćaju korisnici, od javnosti (korisnika) direktno naplaćuje korišćenje infrastrukture. Stoga postoji opasnost da će potencijalna zloupotreba alata za zaobilazanje ograničenja zaduženja nepravedno opteretiti društvo, bilo direktno kroz korisničke naknade, ili indirektno kroz efekat budućih državnih plaćanja. Videti polje 1.15.

Kada se JPP koriste kako bi se pristupilo alternativnom izvoru finansiranja, vlade bi trebalo da budu oprezne i u pogledu potencijalnog gubitka u smislu efikasnosti ili vrednosti za novac. Ako opcija JPP ne pruža dokaz o VfM (tj. inkrementalnoj efikasnosti i vrednosti za novac za društvo u poređenju sa tradicionalnim modelom ili projektnom opcijom koju finansira vlada), JPP može značajno da smanji isplativost projekta (vidi 5.2).^{34,35}

³⁴ Pored toga, neki nacionalni računovodstveni standardi (na primer Evropski računovodstveni sistem [ESA] u EU) može da podrži transfer većeg rizika na privatnog partnera od optimalne raspodele rizika kako bi maksimizirao VfM. Optimalni prenos rizika ili raspodela rizika detaljno su objašnjeni u poglavlju 5.

³⁵ "JPP: u potrazi za podelom rizika i vrednošću za novac" (OECD 2008) daje objašnjenje rizika objektivnosti JPP u odeljku 1.2.

POLJE 1.15: JPP koji ne predstavljaju javni dug će ipak stvoriti određenu novčanu obavezu

Čak i kada sredstva i obaveze povezane sa JPP (JPP koja finansira država) ne utiču na nacionalne račune - tako da nema povećanja javnog duga - i dalje će postojati dugoročna obaveza javnih plaćanja (eksplicitno ili implicitno kao potencijalne obaveze) koja utiče na dugoročnu fiskalnu poziciju vlade. Iz tog razloga, brojna zakonodavstva nameću zakonski limit za nabavke putem JPP, obično kao procenat ukupnog iznosa kapitalnih izdataka koji se mogu nabaviti putem JPP ili sličnih metoda kao što je procenat bruto domaćeg proizvoda (BDP).

Poglavlje 2.8 daje dodatno objašnjenje o potrebi procene i kontrole fiskalnih obaveza i ukupne izloženosti JPP.

5.1.2. Pristup gotovini kao motivacija

Još jedna finansijska motivacija za JPP je to što finansiranje od strane privatnog sektora može da obezbedi veću finansijsku fleksibilnost za vladu, bez obzira na implikacije na nivo zaduženosti vlade. Pristup gotovini je obično glavni pokretač u slučaju mnogih EMDE.

Ako se koristi JPP, nema potrebe za alokacijom sredstava u kratkoročnom budžetu za godinu ili godine izgradnje. Ne postoji potreba za uključivanjem potrebnih sredstava za projekat u strategiju državnog budžetiranja niti da vlada pregovara o specifičnom ili dodatnom zaduživanju za projekat. Čak i ako se JPP evidentira kao javni dug, njegove prednosti su transparentnost i odgovornost jer su finansijska sredstva jasno namenjena specifičnoj potrebi.

Bez obzira na implikacije vezane za zaduženost, JPP omogućavaju vladama da mobilišu dodatne izvore finansiranja. Poverioci koji bi mogli da budu zainteresovani za kreditiranje infrastrukturnog projekta JPP možda neće biti zainteresovani za davanje kredita vladi direktno.

5.2. Efikasnost i efektivnost: JPP kao potencijalni izvor veće efikasnosti infrastrukturnih projekata

Druga glavna motivacija za korišćenje JPP kao alternativnog instrumenta za finansiranje i nabavku infrastrukture je potencijalna dugoročna dobit u pogledu efikasnosti (pri primeni JPP na prave projekte i u skladu sa odgovarajućom strukturom i procesom nabavki) i efektivnosti (kada se JPP koriste za postizanje željenih ishoda u smislu vremena i isplativosti).

Kod JPP, dugoročni očekivani troškovi za javni sektor mogu biti niži u okviru JPP strukture nego kod konvencionalnih nabavki (i/ili očekivane koristi mogu biti veće). Ovo je slučaj čak i kada se uzmu u obzir veći troškovi kapitala (finansijski troškovi) povezani sa privatnim finansiranjem koji čini deo JPP. Za JPP koja plaćaju korisnici, efikasnost može dovesti i do smanjenja troškova za korisnike.

Bez obzira na model nabavke, tehničko rešenje (tj. projekat) mora da bude testirano kroz analizu troškova i koristi. Rešenje takođe mora da bude razumno i vredno u smislu socio-ekonomskih rezultata (ili jednostavno da bude optimalno tehničko

rešenje).

U ovom trenutku projekat treba testirati kao JPP kako bi se utvrdilo da li isporuka JPP obezbeđuje dodatnu a ne smanjenu efikasnost (zbog povećanja troškova ili manjih koristi). Ovo se radi kao vežba VfM (Vrednost za novac) koja je detaljno objašnjena u poglavlju 4.

Neki autori i tekstovi prave razliku između tri vrste efikasnosti: efikasnost alokacije (teoretski povezana sa prvobitnom odlukom da li treba da se isporuči projekat ili usluga), tehnička efikasnost i X-efikasnost.³⁶ Videti sliku 1.7.

Ovaj Vodič za JPP nastoji da fokusia svoje objašnjenje na "faktore za inkrementalnu efikasnost u JPP". Prepoznato je da se neki faktori odnose na potencijalno povećanje alokativne efikasnosti (maksimiziranjem mogućih koristi od projekta), dok se najveći deo povećanja efikasnosti kroz JPP odnosi prvenstveno na upravljanje rizikom, kao i upravljanje troškovima (uključujući upravljanje životnim ciklusom) i inovacije. U svakom slučaju, svi ovi faktori su blisko međusobno povezani i nije moguće objasniti ih odvojeno.

SLIKE 1.7: Sumiranje faktora efikasnosti u JPP



5.2.1. Upravljanje troškovima: Veća fleksibilnost u upravljanju troškovima i "profitna" priroda

Privatni sektor ima drugačiji poslovni okvir koji omogućava veću fleksibilnost u pogledu upravljanja troškovima, kroz fleksibilne pregovore s podizvođačima (kod ugovora koji nisu predmet propisa o javnim nabavkama) i/ili fleksibilniji okvir radne snage. U ovom kontekstu, privatni sektor nije podložan istom nivou socijalnog ili političkog pritiska u pogledu broja zaposlenih i uslova zapošljavanja (kao što su plate, evidencije i smene).

Naravno, ekonomičnost je kod JPP takođe podstaknuta i drugim faktorima koji su objašnjeni u nastavku (inovacioni kapacitet, upravljanje rizicima i povezanost

³⁶ Kao što je predloženo u OECD (2008), u smislu ekonomske teorije, treba razlikovati tri vrste efikasnosti: alokativna efikasnost (to jest, korištenje resursa kako bi se maksimizirao profit i korisnost), tehnička efikasnost (tj. minimalni inputi i maksimalni autputi), i X-efikasnost (tj. sprečavanje rasipnog korišćenja inputa) (Fourie i Burger 2000: 697). Odluka vlade da uopšte pruži uslugu, bez obzira da li se to radi putem tradicionalne nabavke ili javno-privatnog partnerstva, podrazumeva alokativnu efikasnost. Kada se donese odluka o isporuci, vlada mora da odluči o načinu isporuke: da je isporuči ili kroz tradicionalnu nabavku ili kroz JPP. Izbor uglavnom uključuje razmatranja o tehničkoj i X-efikasnosti.

obaveza - izgradnja zajedno sa održavanjem), a svi su oni povezani sa prirodom privatnog poslovanja "za profit" (nasuprot neprofitnoj prirodi vlade).

5.2.2. Upravljanje troškovima životnog ciklusa

U privatno finansiranom JPP, privatni partner ne plaća tokom izgradnje infrastrukture, već dobija nadoknadu za kapitalne izdatke (capex) u toku operativnog perioda (vidi sliku 1.8). To se realizuje bilo putem korisničkih naknada ili državnih plaćanja (koje će biti predmet odbitaka zbog lošeg učinka/kvaliteta imovine i usluga). Privatni partner mora da preuzme i rizike vezane za održavanje (redovno i vanredno održavanje, uključujući i rekonstrukcije koje zadovoljavaju uslove za povraćaj) kako bi se zadovoljili standardi učinka/ kvaliteta. Stoga, privatni partner ima prirodni podsticaj za projektovanje i izgradnju infrastrukture na način koji smanjuje rizike održavanja i obnove, tražeći dugoročnu uštedu ukupnih troškova životnog ciklusa.

Postoje i drugi oblici nabavki (uključujući i neke koji se smatraju JPP bez privatnog finansiranja), kao što su ugovori DBOM, u kojima je izvođač odgovoran za izgradnju i održavanje. Međutim, u okviru DBOM-a, izvođač ne mora nužno imati isti podsticaj da nastoji da uštedi na ukupnim troškovima životnog ciklusa projekta kao što je to kod JPP. Kao što je ranije navedeno, može doći do neprimerenog podsticaja za izvođača radova DBOM da smanji troškove izgradnje kako bi povećao maržu, jer će se za građevinske radove plaćati odvojeno i obično prateći napredovanje radova.

5.2.3. Prenos rizika

Privatni sektor se obično smatra efikasnijim u upravljanju određenim rizicima (sa nižim troškovima) zahvaljujući boljoj proceni rizika i boljem upravljanju rizičnim događajima (ublažavanje verovatnoće i/ili posledice rizika ili prenošenje na treću stranu po povoljnim cenama). Kao rezultat, privatni sektor će zahtevati nižu premiju rizika od verovatnih troškova koje bi država snosila ako ne prenese rizik. JPP prenose značajne rizike na izvođača radova, a samim tim pružaju veće mogućnosti smanjenja premije rizika uključene u troškove infrastrukture. Osim toga, investitori iz privatnog sektora i finansijeri sa kapitalom i sredstvima na koje se rizik odnosi u projektu će obaviti *due diligence*, pružajući dodatni nivo nadzora nad rizikom.

Vremenski rizik (pouzdanost dostupnosti infrastrukture u skladu sa predviđenim rasporedom) se prenosi i na privatnog partnera pomoću mehanizma plaćanja: većina, ako ne i sva plaćanja, će se odobriti tek kada se završi izgradnja i izvrši tehnički prijem (slika 1.8).

Prenos rizika nikada neće biti podjednako efikasan ako nema kapitala pod rizikom. Ako se materijalizuje rizik koji je prenet na privatni sektor, izvođač radova koji nema kapital pod rizikom može da napusti projekat sa minimalnim gubicima umesto da reši problem, dok izvođač sa kapitalom pod rizikom u dobro strukturiranom JPP to ne može da uradi.

Prenos rizika leži u srži inkrementalne efikasnosti i obično je najvažniji pokretač VfM-a. Međutim, treba napraviti suptilnu razliku: JPP projekat sa niskim ili marginalnim transferom rizika neće omogućiti privatnom partneru da obezbedi inkrementalnu efikasnost kroz bolje upravljanje rizikom i stoga bi trebalo da bude

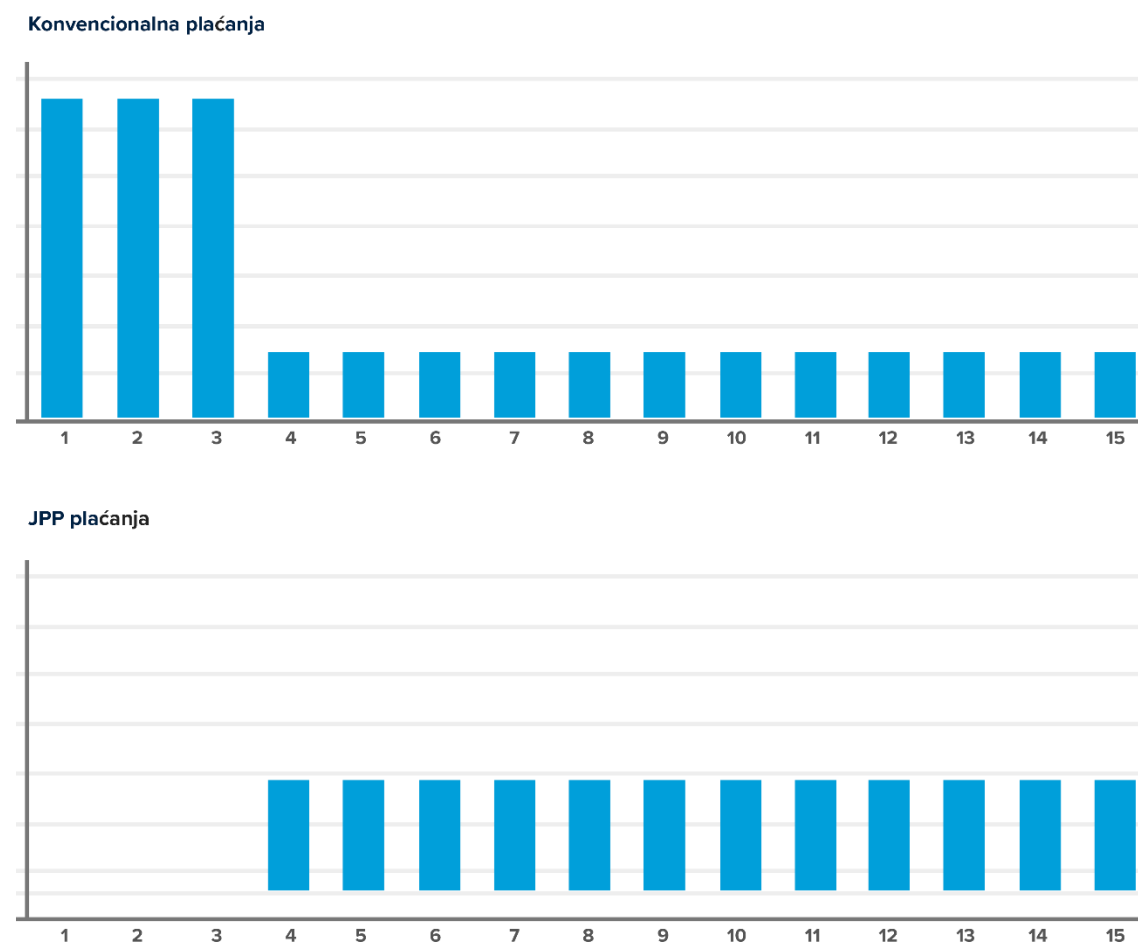
nabavljen konvencionalnim sredstvima.³⁷ Međutim, prenošenje previše rizika može takođe negativno da utiče na vrednost za novac (poglavlje 5 daje napomene kako doći do optimalne raspodele rizika, zadržati ili uzeti nazad i/ili deliti neke rizike).

5.2.4. Inovacije

Orijentacija ugovora o JPP na učinak pruža prednost podsticanjem inovacija. Kada su uslovi ugovora pravilno fokusirani na učinak i izlazne rezultate, moguće je dozvoliti izvođaču određeni stepen fleksibilnosti da strukturira i organizuje sopstvena sredstva i metode. Stoga će inovaciona sposobnost privatnog sektora obezbediti dodatni izvor uštede i efikasnosti. Pod uslovom da je ugovor zasnovan na učinku (tj. definisani su izlazni rezultati u specifikacijama ili zahtevima koji se odnose na izlazne rezultate ili usluge, a ne inputi ili sredstva), biće prostora i podsticaja za privatni sektor da primeni inovativne tehnike i metode, koji će verovatno biti rentabilne po pitanju postizanja potrebnog nivoa usluga. Način usvajanja ove efikasnosti u korist organa vlasti i poreskih obveznika je putem tendera i procesa evaluacije, koji bi trebalo da se fokusiraju na faktore koji utiču na cenu i troškove.

³⁷ Na primer, u slučaju vodovoda u Trenčinu u Slovačkoj (slučaj 8 u "Priručniku za JPP studije slučaja", Evropska komisija 2004) nije bilo prenosa rizika izvršenja. Mehanizam naplate zasnovan na troškovi-plus pristupu, tj. ugovornoj garanciji da će privatni partner ostvariti određeni profit na troškove (kada se naprave) i bez umanjavanja ili penala za lošiji učinak, predstavlja nedostatak prenosa rizika i odsustvo podsticaja za izvršenje posla.

SLIKA 1.8: Uporedni grafikon odliva javnih sredstava



Kod JPP, vlada počinje sa plaćanjima tek kada je imovina u upotrebi, plaćajući za vrednosti i izgradnje i troškova upravljanja i održavanja zajedno. Na ovaj način finansira se izgradnja, a istovremeno podstiče izvođač (privatni partner) da završi izgradnju prema planiranom rasporedu ili ranije, a ugradi u cenu troškova upravljanja i održavanja zajedno i kompenzaciju za izgrađene radove.

5.2.5. Razmatranje koristi: pouzdanost i efektivnost

Efikasnost se često meri na osnovu finansijskih troškova. Međutim, treba uzeti u obzir i odluke javnih politika kada se razmatraju troškovi i koristi za društvo. Neke troškove treba monetizovati (kada je to praktično), dok bi i koristi takođe trebalo monetizovati ili barem kvalitativno oceniti.³⁸

JPP pristup može doneti ili zadržati inkrementalne koristi ili osigurati uštede nekih socijalnih troškova ako u ugovoru postoji adekvatan podsticaj (energetska efikasnost, smanjene emisije gasova, smanjeno zagađenje bukom i tako dalje). JPP takođe može poboljšati odnos troškova i koristi kroz podsticanje brže izgradnje, tako da će infrastruktura biti dostupna i na usluzi pre roka, ili pružanjem većeg stepena sigurnosti po pitanju projektnih rokova (vremenska pouzdanost).

Pružanje usluga unapred dogovorenog nivoa kvaliteta je još jedan važan aspekt

³⁸Analiza troškova i koristi (CBA) je vrsta analize čija je svrha da definiše troškove i koristi projektnog rešenja, da potvrdi da se obezbeđuje neto vrednost društvu ili da uporedi različite projektne opcije u cilju odabiranja ili definisanja prioriteta. Poglavlje 2 ovog Vodiča za JPP daje više objašnjenja o mehanizmima i upotrebi CBA analize.

koristi modela JPP. Sposobnost javnog sektora da održi pouzdan nivo usluga istog kvaliteta je ugrožena budžetskim izdvajanjima, lošim upravljanjem lancem snabdevanja i fluktuiranjem zaposlenih. Povezivanje plaćanja i nivoa učinka pruža dodatni podsticaj JPP kako bi se održao kvalitet usluge.

Generalno gledano, JPP je u stanju da obezbedi dodatnu vremensku pouzdanost (vidi sliku 1.8) i pouzdanost troškova ispunjavanja ciljeva (na primer, potrebni nivoi usluga, odnosno kvalitet). Dakle, JPP mogu pružiti koristi ne samo u smislu efikasnosti, već i efektivnosti.

5.2.6. Efikasnost kroz maksimizaciju korišćenja/bolju upotrebu imovine

Kod projekata koji se značajno oslanjaju na korisnička plaćanja, kao i na druge izvore budžetskih prihoda, efikasnosti veće od očekivanih mogu rezultirati višim prihodima od očekivanih, pored efikasnosti troškova (usluga koja se može pružiti većem broju osoba sa istom ili manjom količinom resursa).

U ovim projektima JPP, privatni sektor ima podsticaj da poveća javnu upotrebu infrastrukture (više saobraćaja/veća upotreba prevoznog sredstva) i da poveća svoje ekonomsko iskorišćenje ili vrednost. U nekim slučajevima to se radi putem komercijalnog korišćenja prostora/lokacija za hotele, restorane, objekte za rekreaciju ili druge sinergetske upotrebe. Ovaj podsticaj vodi ka tome da privatna strana proaktivno upravlja imovinom i uvodi inovativne pristupe i strategije.

Ovo može doneti višak prihoda organu javne uprave (koji će biti postignut naplaćivanjem naknade privatnom partneru³⁹) i poreskim obveznicima, ili može smanjiti budžetske troškove (s obzirom na to da će se smanjiti nedostatak sredstava).

Neka JPP koja plaća država takođe obezbeđuju subvencije (podsticaje) kako bi se maksimiziralo korišćenje ili ohrabrilo alternativno korišćenje infrastrukture (na primer, izrada optičkih vlakana duž železničkih šina, korišćenje komercijalnih zona u svim saobraćajnim šemama, itd.).

³⁹ Načini prikupljanja viška prihoda objašnjeni su u poglavlju 5.8, „Plaćanja naručiocu“.

POLJE 1.16: Da li su JPP zaista efikasnija?⁴⁰

Postoje brojne analize i izveštaji koje su izradile vlade ili su izrađeni za vlade i Državne revizorske institucije o tome da li JPP stvarno stvara VfM. Većina izveštaja koje su izradile vlade ili su izrađeni za vlade i Državne revizorske institucije zaključuju da JPP stvarno stvara VfM.⁴¹

Studije iz Ujedinjenog Kraljevstva ukazuju na to da su vladine službe koje su implementirale JPP registrovale uštedu troškova od 10 do 20 procenata. Prema popisu Državne revizorske institucije Ujedinjenog Kraljevstva (NAO) iz 2002. godine, samo 22 procenata PFI beleže prekoračenja troškova, a 24% kašnjenja, u poređenju sa 73 procenta odnosno 70 procenata projekata koje je pokrenuo javni sektor i pregledao NAO u 1999.

Ministarstvo finansija UK je 2006. godine podnelo izveštaj da je, prema studiji za škotsku vladu od strane Cambridge Economic Policy Associates (CEPA), 50 posto organa vlasti koji primenjuju JPP izjavilo da su dobijali dobru vrednost za novac, uz 28 posto izveštaja sa zadovoljavajućom vrednosti za novac.

Australijski nacionalni JPP forum (koji predstavlja nacionalne, državne i teritorijalne organe uprave u Australiji) odabrao je Univerzitet u Melburnu 2008. godine da uporedi 25 australijskih JPP projekata sa 42 tradicionalno nabavljenih projekata. Studija je pokazala da tradicionalno nabavljeni projekti imaju prosečno prekoračenje troškova od 10,1 procenat dok projekti JPP imaju prosečno prekoračenje troškova od 0,7 odsto. Tradicionalno nabavljeni projekti imali su prosečno prekoračenje rokova od 10,9 odsto, dok su projekti JPP imali prosečno prekoračenje rokova od 5,6 odsto.

Međutim, ove rezultate treba uzeti sa zadrškom: izbor na koji način se izvode projekti (JPP ili tradicionalni) bi trebalo vršiti posebno za svaki projekat i, konkretnije, na osnovu zasluga svakog projekta pojedinačno (OECD 2008).

Izvori: Prilagođeno iz OECD 2008; Univerzitet u Melburnu 2008.

⁴⁰Glavni izveštaji koji su navedeni su "PFI: Performanse konstrukcija. Izveštaj o izgradnji od strane kontrolora i Geralnog revizora, HC 371 zasedanje 2002-2003: 5. februar, Kanbera (Državna revizorska institucija, 2003); "PFI: Jačanje dugoročnih partnerstava, Službeni glasnik, London" (HM Treasury [2006]). "Nacionalni JPP Forum – Benchmarking Studija, faza II: Izveštaj o učinku JPP projekata u Australiji u poređenju sa reprezentativnim uzorkom tradicionalno nabavljenih infrastrukturnih projekata" (Univerzitet u Melburnu 2008). Istraživačka literatura o efektivnoj dodatnoj vrednosti pomoću JPP sadrži: Estache, A. And C. Philippe (2012), "Uticaj privatnog učešća na učinak infrastrukture u zemljama u razvoju: Rezime akademskih dokaza," IFC Ekonomski zapisi br. 2, April, Grimsey, D. and M.K. Lewis (2005), "Da li su JPP vrednost za novac?" Evaluacija alternativnih pristupa i upoređivanje akademskih i praktičnih gledišta", *Accounting Forum*, 29(4), 345-378, ili Gassner, K., A. Popov, i N. Pushak (2009), Da li učešće privatnog sektora poboljšava učinak u distribuciji struje i vode? PPIAF Trendovi i političke opcije br. 6, Washington, DC: World Bank.

⁴¹ Međutim, akademska zajednica nije jednoglasna i postoje neki akademski izveštaji koji podržavaju suprotan zaključak, tj. nedostatak dokaza o JPP kao sredstvu za stvaranje dodatne efikasnosti.

5.3. Druge koristi vezane za ukupnu efikasnost za vladu

JPP može da donese sledeće dodatne koristi po pitanju efikasnosti:

- JPP obezbeđuju postojanje inicijalne alokacije resursa za održavanje i tehničku pouzdanost: privatni sektor može poboljšati pouzdanost dostupnosti i kvaliteta infrastrukture tako što će dugoročno opredeliti namenske resurse za projekat. Međutim, ova prednost se mora sagledati zajedno sa mogućnošću upadanja u zamku smanjenja fleksibilnosti u upravljanju budžetom;
- JPP mogu dati "pokazne efekte": privatni sektor može uvesti inovacije koje se zatim mogu usvojiti u drugim projektima ili u drugim državnim službama. Na primer, JPP u zatvorima u Australiji i Novom Zelandu su omogućili privatnom sektoru da inovira upravljanje zatvorom i da vlada uči iz toga i sprovede slične inovacije u zatvorima kojima upravlja (kako JPP, tako i DBFM modeli); i
- Transparentnost: JPP mogu doprineti većoj transparentnosti i sigurnosti zbog većeg broja strana uključenih u transakciju (vlada/uprava i savetnici, privatni investitori, izvođači, zajmodavci, savetnici na tenderu i sl.). Videti polje 1.17.

POLJE 1.17: Pregled ključnih činjenica: Glavni pokretači JPP za postizanje inkrementalne efikasnosti i efektivnosti u nabavci infrastrukture⁴²

Upravljanje troškovima (fleksibilnost u pregovaranju)	Veća fleksibilnost ugovaranja (putem fleksibilnih pregovora sa podugovaračima i/ili fleksibilnijim radnim okvirom) i priroda privatnog sektora "orijentisana na profit".
Upravljanje troškovima životnog ciklusa	Privatni partner preuzima rizik prekoračenja troškova tokom celog trajanja ugovora. Stoga, on ima podsticaj da kreira životni ciklus tako da optimizuje ukupne troškove izgradnje i održavanja.
Prenos rizika/Upravljanje rizikom	Plaćanje na osnovu rezultata (raspoloživosti ili upotrebe), a ne na osnovu troškova, što zahteva od privatnog partnera da finansira investiciju na osnovu takvih prihoda, omogućava značajan prenos rizika. Alokacija ili prenošenje rizika na privatnog partnera (rizici koji su sastavni deo obima ugovora i u meri u kojoj njima može da upravlja nadležni menadžer) obezbeđuje vrednost za novac, pošto privatni sektor ima mogućnost ublažavanja, procene, određivanja cene i/ili upravljanja posledicama većine rizika.
Inovacije	Fokusiranje zahteva na specifikacije rezultata podstiče inovacije u pogledu efikasnijeg projektovanja, gradnje, upravljanja i održavanja.
Pouzdanost	Rezultati u smislu rokova izgradnje (vremenska pouzdanost) i postizanje rezultata (tehnička održivost i održivost kvaliteta) su viši

⁴² Kada je većina ključnih pokretača efikasnosti prisutna u projektu, ili se može pokrenuti i zaštititi u projektu ako se on isporuči kao JPP, onda se može smatrati da je projekat pogodan kao JPP. Za drugi opis znakova adekvatnosti korišćenja JPP, videti: "Zelena knjiga: Procena i evaluacija na centralnom nivou vlasti" (HM Treasury UK 2003), polje 23, "Razmatranje privatnog učešća".

	kroz režim prihoda JPP (vezan za performanse i na osnovu rezultata).
Inkrementalna upotreba sredstava	Uz odgovarajuće podsticaje privatni partner će biti zainteresovan za maksimalno korišćenje (na primer, za plaćanje od strane korisnika ili po korisniku ili putem određenih bonusa).
Inicijalno obavezivanje i predvidljivost i druge opšte koristi	Sa neophodnim oprezom u pogledu izloženosti obavezama, JPP su korisna u organizovanju i alokaciji budžeta kako bi se zaštitili dugoročni standardi kvaliteta u javnoj infrastrukturi. JPP mogu takođe da daju pokazne efekte i pomognu u smanjenju korupcije povećanjem transparentnosti i sigurnosti.

5.4. Nedostaci i zamke opcije JPP

Pored toga što nude koristi i prednosti, JPP su takođe i opcija nabavke koja ima slabe tačke i potencijalne nedostatke.

- JPP su znatno složenija od tradicionalnih metoda nabavke. Shodno tome, postoji značajan rizik da se sredstva uzalud troše na neadekvatne ili neprikladne JPP projekte koji troše više resursa od konvencionalnih i manje složenih metoda nabavke. Projekti JPP zahtevaju više visoko specijalizovanih resursa i pažnje od strane vlade. Vreme potrebno za pripremu JPP projekata je duže nego za projekte javnih radova, a vlade koje žele brze rezultate mogu biti obeshrabrene u primeni metode JPP. Složena priroda JPP može se ublažiti temeljnim i detaljnim smernicama za upravljanje procesom JPP, kao i realnim vremenskim okvirima i odgovarajućom organizacijom resursa i znanja (na primer, jedinice JPP);
- JPP metod ima veću vidljivost i političku izloženost. Posle političkih promena, novo izabrana administracija može shvatiti da samo plaća infrastrukturni projekat koji je u prošlosti ostvario političke koristi za druge (njihove prethodnike). Štaviše, trenutno smanjuje i njihov budžet za izradu novih projekata. Ovaj negativan faktor može se ublažiti na nekoliko načina: primenom odgovarajućih komunikacionih politika, traženjem političkog konsenzusa o korišćenju modela JPP i uspostavljanjem JPP programa;
- Javne kontroverze mogu se javiti zbog uverenja javnosti da JPP podrazumeva ili povećanje troškova ili primenu novih korisničkih naknada. I javnost i sindikati mogu reagovati i biti protiv JPP, posebno kada podrazumevaju zamenu za direktno pružanje javnih usluga. Kao što je već rečeno, komunikacija je suština upravljanja percepcijom i rizicima osporavanja. Dodatno, smanjenje troškova je specifična stvar koja zaslužuje veliku pažnju i specifično upravljanje;⁴³
- Javna nabavka u obliku JPP ima znatno veće transakcione troškove, kako za javni sektor, tako i za privatni sektor/izvođača radova. Ovi viši troškovi su sadržani u višoj složenosti nabavke, posebno tokom tenderskog postupka, ali i u pripremi/proceni i praćenju resursa. Ovaj nedostatak može se ublažiti ako se nabave samo projekti koji podrazumevaju određen značajan obim kapitala. Pod uslovom da je projekat dovoljno obiman, efikasnost JPP verovatno će nadmašiti veće transakcione troškove;

⁴³ Za specifične smernice o smanjenju troškova, videti dokument Međunarodne finansijske korporacije (IFC) Dobra praksa – Upravljanje štednjom (avgust 2005).

- JPP stvaraju veće troškove u smislu nadzora koji se vrši za potrebe vlade, uvođenjem značajnijeg praćenja rezultata kako bi se osiguralo da su efikasnost i kvalitet stvarno isporučeni. Međutim, ovaj veći trošak je sastavni deo cene pouzdanijeg kvaliteta usluge. U tradicionalno isporučenim projektima, troškovi kontinuiranog praćenja kvaliteta često su manje vidljivi, jer se smatraju "uobičajenim poslovima" za naručioca, a samim tim se i ne smatraju troškovima projekta. U suštini, monitoringa uopšte i nema, što dovodi do degradacije kvaliteta usluge;
- JPP deluje skuplje u pogledu finansiranja, pošto trošak privatnog finansiranja uključuje premiju rizika u vidu marže u kamatnim stopama i interne stope povraćaja kapitala (IRR) koje privatni kapital zahteva, što je po definiciji skuplji finansijski instrument od direktnog državnog finansiranja. Međutim, troškovi javnog zaduživanja potcenjuju stvarne troškove finansiranja jer ne postoji nadoknada za državu zbog toga što snosi projektne rizike;
- Ovo ne znači da je opcija JPP po definiciji skuplja. Međutim, ako je projekat neadekvatan za rešenje JPP, slabo je strukturiran ili se procesom nabavke ili ugovorom loše upravlja, korišćenje skupih privatnih finansiranja verovatno neće biti kompenzovano drugim efikasnostima, što stvara neočekivan dodatni teret u pogledu priuštivosti koji nije kompenzovan uštedom generisanom efikasnošću;
- Zemlje sa manje sofisticiranim sistemima računovodstva i fiskalnog monitoringa suočavaju se sa rizikom da JPP rezultira prekomernim budžetskim obavezama koje ugrožavaju dugoročnu fiskalnu održivost. Kada JPP ne predstavlja javni dug, postoji rizik da se ignorišu/odbacuju dugoročne fiskalne implikacije. Kao rezultat, dugoročna budžetska održivost može biti ugrožena. Ovo može biti kompenzovano opsežnom procenom (što je zahtevnije nego u normalnoj nabavci) i odgovarajućim okvirom politika u smislu kontrole sveukupnih obaveza iz JPP (videti poglavlje 2 za dalje informacije o ovom pitanju). Primeri prevelikih fiskalnih rizika dati su u *JPP Referentni vodič, Verzija 2.0* (Svetska banka, 2014);
- Rigidnost: Kao dugoročna ugovorna obaveza za javnu stranu, JPP podrazumeva rigidnost u upravljanju budžetom (potencijalni ponovni pregovori o ugovoru u cilju smanjenja troškova u nepredviđenom padu ekonomske aktivnosti su skupi). Jedini način da se izbegnu zamke rigidnosti je kontrolisanje agregatne izloženosti JPP i pažljivo analiziranje pristupačnosti (poglavlje 2.8.5 daje opis značaja izveštavanja i računovodstva); i,
- Nedostatak konkurencije (nakon dodele): Nakon potpisivanja ugovora, ponovna pregovaranja o ugovorima su česta. Kada se ovo desi, pošto je monopolista u isporuci, privatni operater ima prednost u pregovaranju sa vladom u odnosu na dobavljače na konkurentnom tržištu (OECD 2008). Jedini način ublažavanja ovih rizika je fleksibilnost po pitanju izmene ugovora, zajedno sa jasnim granicama. Poglavlja 7 i 8 se detaljno bave pitanjima izmene ugovora.

Ove karakteristike predstavljaju slabe tačke, nedostatke i rizike koji su svojstveni JPP. Zbog toga, opcija JPP možda nije najprikladnija za određeni projekat, ukoliko vlada ne upravlja ovim rizicima kako bi ih suštinski eliminisala ili ublažila. Slično tome, JPP možda nije prikladno ako vlada nema mehanizme kontrole (na primer, kontrola agregatne izloženosti i odgovarajuća analiza priuštivosti).

Projekat treba da se uklapa u alat JPP, a trebalo bi priznati da nabavka putem JPP nije prikladna za svaki infrastrukturni projekat.

Pored toga, određena zemlja se može suočiti sa dodatnim izazovima u uspešnom uspostavljanju modela JPP po pitanju makroekonomskih uslova i opšteg okvira za poslovanje u datoj zemlji. (Ovo je objašnjeno u nastavku u poglavlju 5.6).

5.5. Uslovi za ostvarivanje koristi: uvođenje elemenata i faza adekvatnog procesa JPP, potreba za upravljanjem projektom i uloga okvira JPP

U prethodnim odeljcima objašnjeno je kako opcija JPP može biti značajan izvor rastuće efikasnosti i pružiti druge pogodnosti za bolje upravljanje infrastrukturom. Takođe može imati slabe tačke i druge probleme koji je čine neprikladnom za neke projekte.

Vlade treba da zaštite i maksimiziraju potencijalne koristi od alata JPP i ublaže njegove potencijalne rizike i zamke. U suprotnom, JPP će stvoriti nepotrebne terete poreskim obveznicima, a neće povećati efikasnost i pouzdanost pri isporuci javnih radova i usluga.

Ove koristi, posebno one povezane sa efikasnošću, postižu se samo ako projekat i ugovor ispunjavaju sledeće uslove i ako se preduzimaju sledeće aktivnosti:

- Projekat mora biti razuman: JPP neće praviti čuda i neće napraviti dobar projekat od lošeg projekta, odnosno od besmislenog ili neadekvatnog tehničkog rešenja za javnu potrebu (poglavlje 3 objašnjava važnost adekvatnog identifikovanja projekata, i korišćenja kandidata iz niza identifikovanih projekata za JPP ciklus. Takođe uvodi potrebu da se testira ekonomska utemeljenost projekta);
- Projekat mora da bude adekvatan: prednosti JPP će se postići samo u onim projektima koji su pogodni za razvoj JPP (poglavlje 3 objašnjava kako da se proverí JPP projekat). Neki projekti nisu pogodni za JPP;
- Projekat mora biti pripremljen i procenjen: posebno mora da bude komercijalno izvodljiv, pristupačan i propisno testiran kao JPP (poglavlje 4 objašnjava kako testirati podobnost JPP kroz analizu VfM, kao i kako testirati komercijalnu izvodljivost⁴⁴ i priuštivost. Takođe se bavi ublažavanjem rizika i drugim pretnjama u životnom ciklusu projekta kroz solidnu pripremu);
- Projekat mora biti pravilno strukturiran: potencijalna efikasnost JPP će se postići samo sa odgovarajućom strukturom ugovora koja omogućava nastanak i održivost generatora vrednosti (poglavlje 5 se bavi strukturom ugovora i izradom nacrtu ugovora);
- Projekat mora biti propisno ponuđen: efikasnost JPP će biti izgubljena ako postoji neadekvatan proces nabavke koji ne stvara zdravu i pouzdanu konkurenciju (videti polje 1.18) (u poglavlju 5 je opisano kako strukturirati postupak tendera, a poglavlje 6 objašnjava tenderski postupak sa stanovišta

⁴⁴ Ovaj Vodič za JPP definiše komercijalnu izvodljivost kao "analizu sprovedenu da bi se proverilo da li će projekat efektivno privući kvalitetne ponuđače, investitore i zajmodavce, i istakli glavni uslovi koji se moraju ispuniti da bi se to postiglo". Komercijalna izvodljivost se odnosi na odgovarajući odnos rizika i povrata za investitore i bankabilnost. Videti poglavlje 4 za dodatne informacije.

- upravljanja); i
- Projektom treba proaktivno upravljati tokom trajanja ugovora: efikasnost JPP može biti izgubljena u toku trajanja ugovora ako postoji nepravilno upravljanje ugovorom (poglavlja 7 i 8 se bave upravljanjem ugovorom).

Sve ove aktivnosti imaju progresivnu i učestalu prirodu. One predstavljaju procesni ciklus JPP i objašnjeni su u poglavljima od 3 do 8 ovog Vodiča za JPP. Odeljak 10 ovog poglavlja daje uvod u ovaj ciklus i u poglavlja Vodiča JPP koja se odnose na procesni ciklus.

Prvi faktor u postizanju uspešnog JPP jeste da se obrati pažnja na koristi i rizike koji utiču na metod JPP kako bi se ovo sredstvo primenilo na odgovarajuće projekte. Projekti zatim moraju biti smisleno procenjeni i pripremljeni, uključujući i odgovarajuću strukturu rizika i podsticaja. Oni takođe moraju biti ponuđeni u postupku koji do maksimuma uvećava efikasnost i transparentnost i podstiče zdravu konkurenciju pouzdanih ponuđača.

Uslove koje treba ispuniti kako bi se projekat i ugovor odobrili (odluka o ulaganju i odluka o nabavci) treba definisati na jasan i razumljiv način u vidu smernica. Trebalo bi da postoje uspostavljeni postupci kako bi se osiguralo da su ovi uslovi ispunjeni. Projekat i ugovor bi trebalo da budu pripremljeni tako da mogu da se suoče sa rizicima na fleksibilan, ali predvidljiv način, pružajući pravi podsticaj privatnom partneru i jačajući kvalitetnu konkurenciju, uz izbegavanje i ublažavanje nesmotrenosti. U suprotnom, to će dovesti do štetnih posledica.

POLJE 1.18: Potreba za konkurencijom. Kako se JPP nabavljaju⁴⁵

Konkurencija je neophodna za postizanje VfM. Primenom direktnog pregovaranja, vlada će najverovatnije platiti više od poštene cene za primljene radove i usluge koji će možda biti lošijeg kvaliteta.

Konkurencija je ono što unosi inovaciju u jednačinu⁴⁶, jer kompanije pod konkurentskim pritiskom imaju podstrek da inoviraju i budu efikasne i da proaktivno procenjuju i upravljaju rizicima na najefikasniji način. Očigledno je da će, bez konkurencije, cena istog projekta sa istim pristupom biti veća.

Direktno dodeljivanje ili direktno pregovaranje mogu biti prikladni u vrlo retkim okolnostima. Većina razloga koji se često koriste kako bi se opravdalo direktno pregovaranje smatraju se lažnim (Referentni vodič za JPP, Svetska banka 2014).

Retke okolnosti u kojima je direktno pregovaranje možda prikladno uopšteno se odnose na situacije kada je očigledno da je samo jedna kompanija spremna da isporuči projekat

⁴⁵ Brojni su primeri rizika i zamki koji okružuju direktno pregovaranje i nedostatak konkurencije. *Zbornik studija slučaja za JPP* (Evropska komisija 2004) studija slučaja 17 (strana 83) ilustruje slučaj upravljanja otpadom a *Referentni vodič za JPP, V2.0* (Svetska banka, 2014) predlaže primer direktno pregovaranog JPP u Tanzaniji (strana 197).

⁴⁶ Jednadžba

ili kada su se dogodile prirodne katastrofe ili druge hitne situacije koje zahtevaju ekspeditivan proces. U ovim okolnostima, VfM postaje sekundarni faktor.

Direktno pregovaranje može ne samo da šteti VfM-u na očigledan način, već može ozbiljno da ugrozi interes industrije u relevantnom programu i tržištu JPP. Zaista, transparentnost je od suštinske važnosti za zadobijanje stabilnog i značajnog interesa ponuđača.

Iz tog razloga, odgovarajući okvir će jasno postaviti direktno pregovaranje kao izuzetak, a država/vlada, ako uopšte bude koristila ovaj postupak, će ga koristiti u vrlo ograničenim okolnostima (idealno, kada je potreba za takvim pristupom očigledna za javnost i industriju). Dobra praksa je predstavljena u velikom broju okvira koji postavljaju jasno definisana i ograničavajuća pravila kada je dozvoljeno koristiti direktno pregovaranje (na primer, zakon o JPP Portorika - Zakon 29 iz 2009. godine), a neka zakonodavstva idu dalje i zabranjuju postupak direktnog pregovaranja (na primer, Savezni Brazilski Zakon o JPP iz 2004. godine).

Jedan poseban pristup, koji može biti validan izuzetak (u nekim okolnostima i pod posebnim pravilima i uslovima) u konkursnom postupku, je samoinicijativni predlog (ili "privatno inicirani projekat"). On se nalazi negde između direktnih pregovora i konkursnog postupka. Kod samoinicijativnog predloga, privatna strana pokreće projekat, odnosno deluje kao promoter i dostavlja vladi predlog projekta za rešavanje specifične potrebe. Samoinicijativni predlozi mogu se voditi na način sličan direktnom ugovaranju (to jest, čistim direktnim pregovaranjem, pri čemu vlada stupa u pregovore sa privatnim inicijatorom ako projekat ispunjava vladine uslove ulaganja i nabavke).

Bolja praksa je kada se konkurencija jača podnošenjem projekta konkurenciji, uz davanje nekih prednosti prvobitnom predlagачu. Ponuđena prednost može varirati i na taj način u većoj ili manjoj meri ohrabrivati konkurenciju. Konkursni postupak treba da ima prednost kao standardni ili default pristup tenderskim projektima jer donosi značajne koristi⁴⁷. Projekti koje inicira privatni sektor razmatraju se u poglavlju 2.6.6.

Ovaj Vodič za JPP pretpostavlja da se JPP nabavljaju u konkursnom postupku u kojem će biti raspisan tender za odabir dobitnika između većeg broja kandidata. Prema tome, sva poglavlja posvećena ciklusu JPP zasnivaju se na takvom standardnom i transparentnom pristupu. Tenderski postupak treba da prati objavljeni skup pravila i procedura (okvir nabavke). Ovo će regulisati upravljanje različitim opcijama koje su na raspolaganju za rešavanje različitih faza procesa, obično uključujući kvalifikaciju, dostavljanje ponuda, ocenjivanje, dodelu i potpisivanje ugovora.

Postoji relativno duga lista tipova tenderskih postupaka širom sveta, ali mnogi od njih sadrže iste osnovne karakteristike sa malim varijacijama.

Postoji nekoliko ključnih aspekata koji utiču na to i definišu kako će se proces kreirati i funkcionisati, uključujući:

⁴⁷ Smisao pojedinih samoinicijativnih predloga je utemeljen na faktoru inovacije. Na primer, videti Virginia Hot Lanes projekat JPP (opisan u Referentnom vodiču za JPP, V 2.0, strana 40), koji se bazira na inovativnom pristupu predloženom od strane privatnog inicijatora za upravljanjem zagušenošću saobraćaja i naplatom putarine (dinamična naplata putarine i visoka frekventnost putarina ili HOT).

- Pristup kvalifikacijama: Vremenski rok objavljivanja zahteva za dostavljanje kvalifikacija (pre izdavanja zahteva za podnošenje predloga [ZPP] ili ne) i da li da se prethodno napravi uži izbor kandidata ili da se usvoji kriterijum po kome se primenjuje samo kriterijum uspešno/neuspešno.
- Pristup zahtevu za podnošenje predloga: Vreme završetka i izdavanja ZPP-a i ugovora (da li nakon perioda dijaloga i interakcije ili bez dopuštenja interakcija i dijaloga, već samo manjih pojašnjenja).
- Pristup podnošenju ponuda i evaluaciji: Da li su pregovori dozvoljeni ili ne i da li su predlozi koji se ponavljaju dozvoljeni ili ne.

Različite kombinacije elemenata strategije nabavke generišu najčešće tipove ili modele procesa nabavke. Oni su predstavljeni u odeljku 10.

Postoji još jedan ključni aspekt koji utiče na proces selekcije, a to je kriterijum evaluacije (samo cena ili drugi finansijski kriterijumi u odnosu na kombinovane finansijske i tehničke ili druge kvalitativne kriterijume). Kriterijumi evaluacije se razmatraju u poglavlju 5.

Izrada procesa nabavke za JPP projekat (koji se radije naziva tenderski postupak u ovom Vodiču za JPP) razrađena je u poglavlju 5, a poglavlje 6 opisuje samu fazu tendera.

Neadekvatno upravljanje projektima/procesima (upravljanje procesnim ciklusom JPP, kao što je ranije opisano) završiće se neuspehom projekta (videti odeljak 8). Ovo ne samo da dovodi do gubitka koristi od specifičnog JPP projekta, već može uticati i na ukupnu reputaciju vlade kao naručioca JPP i infrastrukture – kako kod javnosti, tako i na tržištu.

Dobro upravljanje projektnim procesom zahteva značajne kapacitete (tehničku ekspertizu i značajne resurse) ugrađene u stabilnu strukturu upravljanja projektima i sve to treba upakovati u rigorozne i jasne okvire (videti odeljak 9). Osim toga, stabilan okvir ne samo da ublažava rizik od neuspeha u upravljanju i opšte potencijalne zamke JPP, već podiže JPP alat na viši nivo, uključujući održivo privlačenje privatnih sredstava (vidi odeljak 9.4 ⁴⁸).

Mnogi neuspesi projekata (koristeći reč projekat u širem smislu) su u krajnjoj liniji posledica brojnih izazova sa kojima se menadžer projekta suočava i to se može rešiti samo ako postoji odgovarajuće upravljanje projektom, koje treba da sadrži sledeće:

- Dovoljno resursa u projektnom timu (ni preveliki, ni premali), posvećenog menadžera projekta s punim radnim vremenom i adekvatno uključivanje savetnika;
- Jasnu identifikaciju vlasnika projekta i zagovornika projekta;
- Postojanje zagovornika projekta izvan projektnog tima;
- Jasan okvir odlučivanja (organizovan kroz projektne odbore i povezan sa strukturom upravljanja programom) i lanac odlučivanja;

⁴⁸ Interesantno je pitanje kada okvir treba biti formiran. Uopšteno, odgovarajući JPP okvir treba biti uspostavljen pre objavljivanja i pokretanja programa JPP. Međutim, njegovo definisanje možda neće biti na početku iscrpno, što će vladi omogućiti da prilagodi okvir stvarnom iskustvu na osnovu inicijalnih projekata. U svakom slučaju, dobra je praksa da se pokrenu "pionirski" projekti u cilju testiranja pre nego što se uložne značajna sredstva i reputacija kada tržište još nije dovoljno zrelo u pogledu JPP.

- Odgovarajuće upravljanje zainteresovanim stranama (koje bi trebalo da su od rane faze obavешtene i uključene u projekat); i
- Nesmetanu i jasnu komunikaciju (uključujući komunikaciju sa širom javnošću).

Poglavlje 3 daje uvod u upravljanje projektom, razmatranja o zainteresovanim stranama, značaj komunikacije i potrebu i ulogu savetnika prilikom upravljanja JPP projektima⁴⁹.

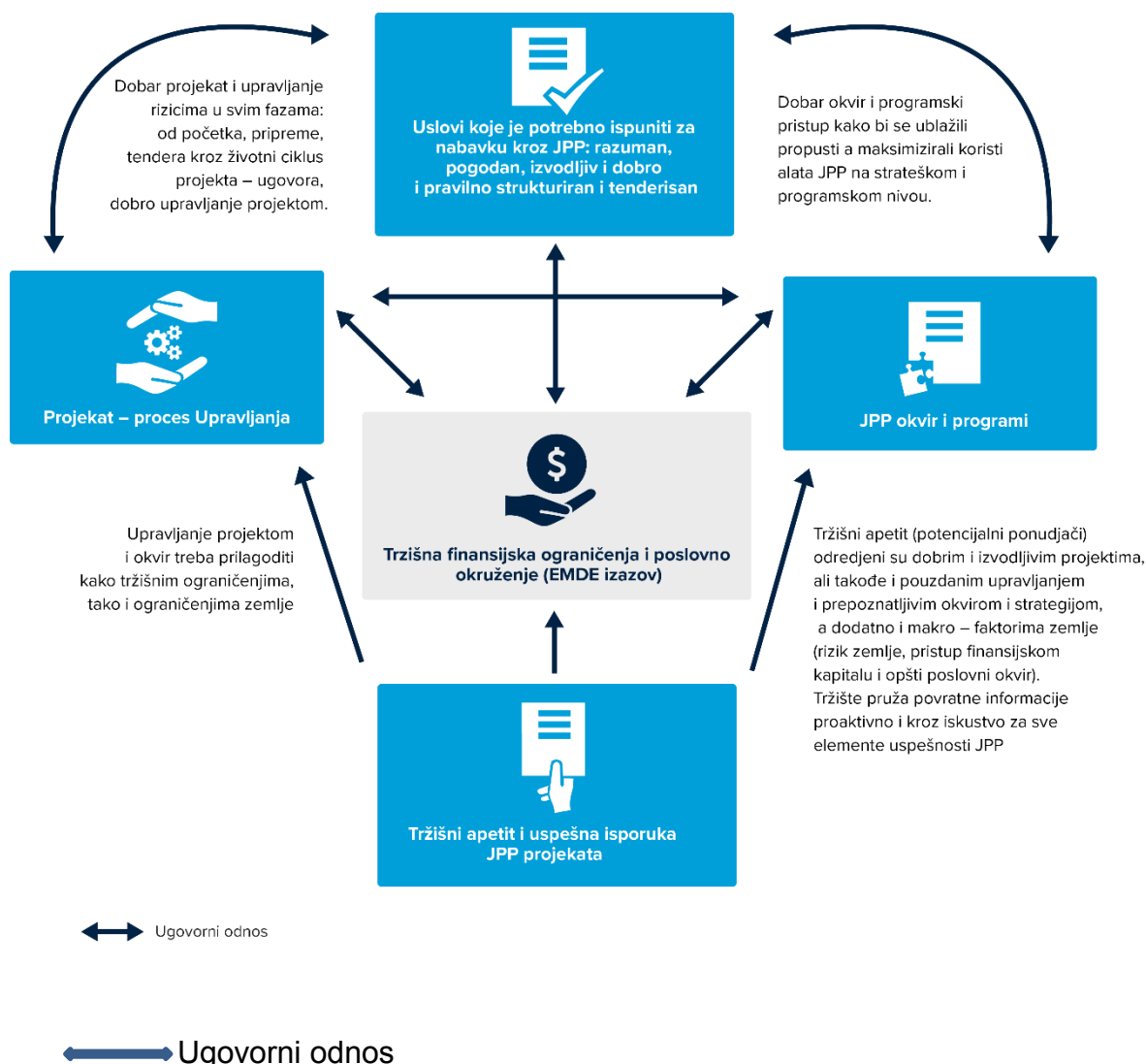
Odeljak 8.2 objašnjava dalje rizike i pretnje koji mogu ugroziti uspešno upravljanje procesima. Data je i uloga JPP u ublažavanju rizika od neuspeha, i navode se primeri neuspešnih projekata zbog nedostatka pripreme, nepravilne procene i lošeg upravljanja (8.3).

Kao što je objašnjeno u odeljku 8, imati jasan okvir i pristupiti JPP na strateški i programski način, ne samo da smanjuje rizik od neuspeha, već je jedini način da se generiše kompletna vrednost JPP. Drugim rečima, ne samo da projekte treba pripremati za pokretanje, a zatim njima pravilno upravljati, već i same vlade moraju biti spremne da kontrolišu zamke i štite ili maksimiziraju vrednost koju posebno privatno finansirana JPP, ili JPP uopšteno mogu doneti.

Ova razmatranja važe bez obzira na to da li odgovarajuća zemlja ili tržište imaju neograničen pristup dugoročnom finansiranju i bez obzira na stabilnost političkog, pravnog i ekonomskog okruženja u državi (čak i ako rizik zemlje ne postoji). Ako zemlja ili tržište imaju značajna ograničenja u svom pristupu dugoročnom finansiranju ili imaju nestabilno političko, pravno ili ekonomsko okruženje, ova ograničenja moraju biti razrešena ili ublažena (kroz okvir JPP i strukturiranje ugovora) ili strategiju zemlje za JPP treba prilagoditi (videti odeljak 5.6).

⁴⁹ Ove karakteristike i uloge u upravljanju projektima objašnjene su u: Svetska banka - Farkuharson, Torres de Mastle i Ilescombe, sa Encinasom (2011) stranice 80-83. Detaljno znanje o projektnom menadžmentu i upravljanju projektima je izvan okvira ovog Vodiča za JPP. Međutim, robusni procesi upravljanja projektima i upravljanja rizicima treba da se primenjuju tokom celokupnog projektnog ciklusa (od identifikacije do finalizacije ugovora). Za više informacija o upravljanju projektima, videti: *Upravljanje projektom: Smernice za projekte u javnom sektoru* (HM Treasury UK 2007). Za informacije o upravljanju rizicima u procesu JPP, videti: *Narandžasta knjiga. Upravljanje rizicima - principi i koncepti*. Pored toga, u ovom Vodiču za JPP, poglavlja 4 i 5.5 se bave upravljanjem rizicima iz finansijske perspektive, identifikacijom i procenom kroz raspodelu i strukturiranje. Poglavlja 6 i 7 razmatraju dalje upravljanje rizicima tokom trajanja ugovora.

SLIKA 1.9: Osnovni elementi uspeha JPP



Napomena: EMDE= Tržište u nastajanju i ekonomija u razvoju; JPP= Javno-privatno partnerstvo

5.6. Izazov za neke EMDE⁵⁰ zemlje, a posebno najnerazvijenije zemlje: Potreba da se pristup JPP prilagodi makroekonomskom kontekstu i ograničenjima finansijskog tržišta

a) Izazov dostupnosti dugoročnih finansija

Privatno finansirani JPP zahtevaju dugoročno finansiranje, od kojih većina treba da bude u obliku duga, kako bi se povećala finansijska efikasnost kroz finansijski leveridž (gearing)⁵¹ (vidi odeljak 7).

⁵⁰Sistem klasifikacije zemalja u svetu prema Svetskom ekonomskom pregledu (WEO) MMF-a (MMF-a) označava 34 zemlje članice kao napredne zemlje; preostalih 154 zemalja članica su označene kao "Tržišta u nastajanju i ekonomije u razvoju" (EMDEs). Kategorija EMDE nije formalno podeljena na podgrupe tržišta u razvoju (EM) i ne-EM, iako postoji značajna tekstualna diskusija o EM kategoriji i generalno prepoznatim EM (na primer, Brazil, Rusija, Indija i Kina, BRICS). Videti <http://www.imf.org/ekternal/np/pp/eng/2014/060314.pdf>

⁵¹ Gearing i leveridž podrazumevaju "Odnos zaduženog kapitala (duga) kompanije prema vrednosti njenih običnih akcija (kapitala)" (Oxford rečnik engleskog jezika). Termin "gearing" se koristi naizmenično sa terminom "leveridž" u ovom Vodiču za JPP.

Zdrava finansijska struktura zahteva da se dug denominuje u istoj valuti kao i prihodi dužnika (tj. privatnog partnera ili DPN-a). Stoga, kada su prihodi JPP denominovani u lokalnoj valuti, zaduženja treba da obezbede lokalni zajmodavci (osim ako je valuta neke zemlje nadnacionalna valuta, kao u slučaju evra). U suprotnom, na projekat će uticati jedan od ozbiljnijih rizika i rizika najtežih za upravljanje, odnosno valutni rizik (ako se projekat finansira stranom valutom i dođe do devalvacije lokalne valute, to će dovesti do povećanja iznosa dugovanja u lokalnoj valuti koje treba otplaćivati od devalviranih prihoda).

Zemlja bez relativno razvijenog finansijskog sistema - koja je sposobna da pozajmljuje značajne dugoročne iznose (npr. preko 10 godina) - moraće da se osloni na prekogranično finansiranje u čvrstoj valuti, poput američkih dolara ili evra. Međutim, to će moći samo ako je dostupna i moguća jedna od sledećih opcija:

- Mehanizmi zaštite od valutnog rizika (kao što su međuvalutni svop (CCS), terminska kupoprodaja valute, itd.) koji obično nisu dostupni na nerazvijenim finansijskim tržištima, ali mogu biti opcija u nekim zemljama. Ovo je oblast u kojoj multilateralne razvojne banke (MDB) mogu igrati relevantnu ulogu pružanjem ili učestvovanjem u strukturama CCS⁵²;
- Državno osiguranje ili garancije protiv rizika devalvacije. Ovo se može uraditi do određenih nivoa. Na najvišem nivou, kod JPP koje plaća vlada, to se vrši denominacijom plaćanja u čvrstoj valuti (na primer, u nekim projektima u Peruu) ili, češće, obezbeđivanjem duga (pre nego uključivanjem akcijskog kapitala) davanjem direktnih garancija zajmodavcima. Na nižem nivou, to se obavlja ugovornim garancijama (to jest, obezbeđivanjem kompenzacije privatnom partneru kroz ugovor kada devalvacija dostigne određene pragove). Da bi ovo rešenje bilo delotvorno, garancije koje obezbeđuje naručilac trebaju biti sprovodive (na primer, neopozivo i bezuslovno), a rizik od kršenja takve obaveze mora biti prihvatljiv za zajmodavce.

Kada to nije slučaj, zajmodavci mogu zahtevati pristup garancijama za politički rizik (na primer, osiguranje kod neke izvozne kreditne agencije - ECA) ili prisustvo MDB-a kao ko-zajmodavca u A/B strukturi kredita (odeljak 7.2 pruža više informacija o ulozi MDB-a i ECA-a, uključujući objašnjenje A/B struktura kredita).

Manje efektivna tehnika za ublažavanje valutnog rizika, koja je dostupna samo u projektima koje plaća korisnik, je da se prenese rizik na korisnika tako što će se dozvoliti privatnom partneru da poveća tarife prema indeksu potrošačkih cena (IPC) i deviznom kursu.

⁵² Videti studiju slučaja 3, Lekki koncesija puta sa putarinom (WEF 2010, strana 94). U ovom projektu za put s naplatom putarine u Nigeriji, dodeljenoj 2006. godine, AfDB je obezbedio značajan deo duga u tvrdoj valuti (američki dolar) i pomogao da, uz komercijalnu MLA, obezbedi svop koji je ublažio valutni rizik koncesionara. Takođe, Azijskoj razvojnoj banci (ADB) je dozvoljeno da izdaju obveznice u rupijama i realizuju CCS kako bi pomogli dugoročnom dugu u projektima u Indiji (WEF 2010).

- Značajno smanjiti veličinu paketa privatnog finansiranja, prihvatajući da će vlada morati direktno da finansira značajan deo kapitalnih troškova projekta (ili posredno, putem javnog zajma). Ovo je dodatak uz druge garancijske podrške ili direktna pisma (odjeljak 7.3 dalje objašnjava sufinansiranje, a poglavlje 5.4 pruža dodatne detalje o različitim oblicima javne finansijske podrške u cilju povećanja komercijalne izvodljivosti). Na primer, za novu nacionalnu specijalnu bolnicu u Lesotu od 150 miliona dolara, izgrađenu u okviru integrisanog JPP sa 18-godišnjim ugovorom, vlada je doprinela sa 37 odsto kapitalnih izdataka, a kredit je obezbedila Razvojna banka Južne Afrike direktnim sporazumom o zajmu potpisanim od strane vlade radi poboljšanja kreditne sposobnosti projekta⁵³.

Neki projekti zasnovani na korisničkim troškovima (denominovanim u domaćoj valuti) pružaju mogućnost prenosa valutnog rizika na korisnike povećanjem tarifa. Međutim, ova zaštita je neefikasna za materijalne devalvacije jer će u velikoj meri uticati na potražnju/korišćenje infrastrukture ili će povećane naknade dovesti do značajnih protesta javnosti.

Vlade treba da budu svesne da preuzimanje valutnog rizika može značajno da poveća njene obaveze i trebalo bi da ovaj rizik uključi u VfM analizu.

Kada nijedna od ovih strategija nije izvodljiva ili nije dostupna, ili ako vlada ne smatra efikasnim da preuzme takve rizike, mogu se primeniti neke supsidarne strategije.

- Koncentrisanje ili ograničenje privatno finansiranih JPP na projekte koji prihoduju u čvrstoj valuti (na primer, luke, aerodromi i tako dalje), kako bi se usklađivali prihodi sa prekograničnim finansiranjem. Na primer, u Podsaharskoj Africi, od 1996. do 2007. godine, većina infrastrukturnih projekata sa privatnim učešćem bile su luke (Svetska banka - Farquharson, Torres de Mastle i Yescombe, sa Encinasom 2011); i
- Koncentrisanje ili ograničenje JPP uopšte na one bez privatnog finansiranja, kako bi se steklo znanje i zrelost u upravljanju modelom JPP. Ovo se radi putem generisanja vrednosti za novac kroz JPP opciju u tim projektima i pod onim JPP šemama koje ne zavise od dugoročnih finansija (na primer, korišćenjem DBOM umesto DBFOM, i primenom koncepta JPP samo na ugovore o uslugama i upravljanju).

b) Budžetska ograničenja/finansijski kapacitet vlade

Bez obzira na to da li projekti u zemlji imaju pristup dugoročnom finansiranju u lokalnoj valuti, ugovor o JPP mora biti plaćen (od strane javnosti kao poreskih obveznika ili direktnih korisnika), a vlade moraju priznati da je infrastruktura

⁵³ Videti *Inovacije zdravstvenog sistema u Lesotu* koje su pripremili UCSF Global Health Group i PwC, 2013.

kapitalno intenzivna delatnost.

Zemlje (i unutar zemlje, različiti nivoi upravljanja - videti polje 1.19) sa značajnim budžetskim ograničenjima i generalno niskim nivoom ličnih dohodaka, poznate kao zemlje sa niskim primanjima (LIC)⁵⁴ treba pažljivo da procene finansijski uticaj JPP na budžet i, u slučaj korisničkih plaćanja projekata, na priuštivost za pojedinca⁵⁵. Troškovi finansiranja zbog privatne finansijske prirode JPP mogu biti ogromni za neke zemlje, i u tom slučaju može biti bolje da se oslanjaju na konvencionalnu isporuku infrastrukture i javni dug, uključujući i dug koji pružaju razvojne banke.

Ako postoje budžetska ograničenja, ali i razuman pristup dugoročnom finansiranju u domaćoj valuti, korisnička i privatno finansirana JPP sa jakim kapacitetom za stvaranje prihoda (generatori prihoda) ipak mogu da se ostvare, pod uslovom da je proverena spremnost za plaćanje, a naknade su pristupačne za stanovništvo (tj., vlada treba da bude izuzetno oprezna sa socio-ekonomskom procenom u projektima finansiranim od strane putarine ili tarifa).

Koncentrisanje na kapitalno neintenzivna JPP i/ili JPP za usluge je takođe odgovarajuća strategija.

POLJE 1.19: Izazov za lokalnu samoupravu

Uopšteno govoreći, podnacionalnim vladama i vlastima je teže da pristupe privatnim finansijama uz razumne uslove ili da im uopšte pristupe, posebno u zemljama u razvoju. Ovo se može dogoditi na nivou država ili regiona, ali posebno na nivou lokalnih samouprava. Ova situacija se pogoršava zbog trenda jačanja decentralizacije vlasti sa centralnih vlasti do opština/lokalnih samouprava.

Obazrivost i realističan pristup su još neophodniji na nivou lokalne samouprave. Ove jedinice vlasti treba da preuzmu samo dugoročne obaveze srazmerne njihovom kapacitetu prihoda. Štaviše, oni treba da razmotre prikladnost visine tarifa za opštinske usluge i da osiguraju da je neophodno subvencionisanje određenih javnih službi na odgovarajući način dimenzionirano i strukturirano.

Percepcija rizika može da prenaglasiti stvarne kapacitete lokalnih vlasti. Centralne vlade imaju mehanizme za subvencionisanje izrada projekata od strane regionalnih i lokalnih samouprava, što se zahteva u nekim sektorima ili specifičnim projektima.

Iz tog razloga, pravilno upravljanje politikom JPP treba da uključuje načine pružanja podrške na nivou centralne vlade i razvoj JPP od strane lokalnih vlada (kofinansiranjem putem grantova, javnih zajmova ili putem *credit wrap* garancije). Istovremeno, okvir treba da uvede

⁵⁴ LIC zemlje su podgrupa zemalja u razvoju sa najnižim bruto nacionalnim dohotkom (BND) po glavi stanovnika. Videti <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

⁵⁵ Za neke specifične projekte u LDC zemljama ili za ciljanje siromašnih područja ili siromašnih zajednica, pomoć zasnovana na rezultatima (OBA) je korišćena za povećanje izvodljivosti projekta, uz pomoć zasnovanu na rezultatima Globalnog partnerstva (videti www.gpoba.org) koja pruža subvencije na projekat u obliku grantova. Finansiranje OBA i studija slučaja (Poboljšani pristup vodosnabdevanju u istočnoj zoni Metro Manila, Filipini) objašnjeni su u: Svetska banka - Farkuharson, Torres de Mastle i Yescombe, sa Encinasom (2011).

kontrolne mehanizme kako bi se izbeglo prekomerno izlaganje podnacionalnih vlasti i/ili promocija neizvodljivih projekata.

c) Percepcija rizika zemlje

Rizik zemlje predstavlja zbir rizika povezanih sa ulaganjem u stranu zemlju, uključujući valutni rizik, ekonomski rizik (promena BDP-a, rizik inflacije), rizik prenosa (rizik da dođe do blokade repatrijacije distribucija i protoka gotovine ka investitoru), političke rizike, socijalne rizike (uključujući rizike od opštih nemira), regulatorne i pravne rizike (rizik od postojećih zakonskih odredbi koje utiču na stranog investitora ili su teže nego u matičnoj zemlji), korupciju i rizik suverenosti (rizik od neizvršavanja finansijskih obaveza od strane te zemlje ⁵⁶).

Poslovna klima u zemlji (rizik da će biti štetna), uključujući zajedničko ili opšte zakonodavstvo koje utiče na normalno poslovanje (radno zakonodavstvo, poreska politika, pravosudni sistem i tako dalje), stanje infrastrukture neophodne za poslovanje, razvoj ili ograničenja na tržištu snabdevanja (posebno dostupnost kvalifikovane radne snage i solventnih lokalnih podizvođača) može se smatrati delom koncepta rizika zemlje, ili u svakom slučaju, karakterističnim faktorima za određenog investitora prilikom pristupanja tržištu u razvoju.

Treba napomenuti da neki od rizika koji su prihvaćeni kao deo ili komponente "rizika zemlje" mogu da se preklapaju ili drugačije koriste od strane različitih autora. Na primer, prema industriji osiguranja u političke rizike treba uključiti rizik od rata, generalne nereda i prenosivost ili konvertibilnost valute. Konfiskacija, nacionalizacija ili eksproprijacija se smatraju događajima uključenim u političke rizike. Rizik suverenosti se može smatrati podskupom ili potencijalnom konkretizacijom političkog rizika ⁵⁷.

Obično su percepcije zemlje sa visokim rizikom i nizak kreditni rejting u korelaciji sa nedostatkom razvoja finansijskog tržišta i lošim stanjem u budžetu. Percepcija visokog rizika zemlje (posebno visoki nivoi korupcije, visoka politička i socijalna nestabilnost, socijalni sukobi i tako dalje), zajedno sa posebno lošom kreditnom sposobnošću (to jest, percepcija visokog rizika suverenosti od strane inostranih poverilaca) predstavljaju ogromne prepreke za razvoj privatno finansiranih JPP.

U takvim zemljama, JPP mogu i dalje biti koristan i vredan pristup za projekte koji nisu kapitalni i projekte "samo za usluge", a oni bi i trebalo da budu u fokusu, osim ako ne postoji jasan pristup osiguranju od političkog rizika koji pružaju MDB ili ECA.

⁵⁶ Prema agenciji za multilateralne garancije investicija (MIGA) / Istraživanju Ekonomist istraživačke jedinice (EIU) (*Svetski investicioni i politički rizici*, 2012 - www.miga.org/documents/VIPR.pdf) kako je navedeno u: Svetska banka, januar 2014. (*Prevazilaženje ograničenja za finansiranje infrastrukture*), regulatorni nedostaci predstavljaju glavnu brigu stranih direktnih investitora. Takođe je naglašeno "vladino ponašanje" kao što je ranije rešavanje sporova oko ugovora, eksproprijacije i odluke o repatrijaciji kapitala.

⁵⁷ Pojašnjenja radi, ovaj Vodič za JPP posmatra kao političke rizike one rizike koji su vezani za vladine aktivnosti koje utiču na privatnog partnera ili njegove operacije. To može uključivati neplaćanje naknada, nepošteni raskid ugovora, propust u izvršavanju drugih obaveza koje utiču na ugovor, i diskriminatorne promene u zakonu, između ostalog.

d) Zaključci

Za zemlje sa vrlo niskim nivoom dohotka, visokom političkom i socijalnom nestabilnošću i ograničenim lokalnim finansijskim tržištima, sa velikom pažnjom treba razmotriti korišćenje JPP kao opcije za finansiranje i upravljanje novom infrastrukturom. Prilikom uspostavljanja strategije JPP, LDC zemlje moraju biti realističan i obazriv.

U nekim zemljama je primenjen skroman i realističan pristup, prilagođavanje strategije vlade o JPP tržišnim ograničenjima i budžetskom kapacitetu zemlje (značajan primer je Bangladeš⁵⁸).

5.7. Zaključci: Šta treba raditi, a šta ne treba raditi

Polje 1.20 daje rezime glavnih preporuka vezanih za JPP kao potencijalne opcije za nabavku javne infrastrukture.

POLJE 1.20: Šta treba raditi, a šta ne treba raditi	
Treba	Ne treba
EMDE, LDC: Prilagodite strategiju JPP svom političkom, socijalnom i ekonomskom kontekstu u skladu sa principima realističnosti i opreznosti.	EMDE, LDC: Ne planirati i ne objavljivati ambiciozne programe JPP koji mogu biti izvan vaših sposobnosti (u smislu pristupačnosti i pristupa međunarodnim investicijama i finansijama). Nemojte definisati/odabrati nerealne projekte, a naročito ne navodite upotrebu nepouzdana ili neproverene tehnologije.
Birajte odgovarajuće projekte	Ne koristite JPP za male projekte (kao opšte pravilo). Pokušajte da povežete/grupišete male projekte (na primer, grupu postrojenja za preradu otpadnih voda (WWTP), umesto da ih nabavljate u odvojenim procesima.
Odaberite odgovarajuće kandidate za JPP. Tražite suštinske efikasnosti JPP, uvećajte ih do maksimuma i zaštitite ih.	Ne koristite JPP samo zato što se ne evidentira kao javni dug. Koristite JPP kao opciju samo ako je projekat pogodan za JPP, tj. verovatno će generisati očekivane efikasnosti (poglavlje 3 pruža informacije o tome kako da proverite da li je projekat pogodan da bude kandidat za JPP). Koristite JPP kada projekat obezbeđuje VfM, a opcija JPP pojačava VfM (pogledajte poglavlje 4 za više informacija o VfM analizi).
Prepoznajte izuzetno velike zahteve po pitanju resursa JPP alata i procesa nabavke JPP i budite spremni u smislu sposobnosti. JPP zahtevaju značajno učešće vlade tokom svih faza trajanja projekata.	Proces JPP započinite samo ako znate ili prepoznajete posebne / specifične mogućnosti i resurse koji su potrebni i veću složenost procesa. U mnogim zemljama, institucije zadužene za razvoj JPP su suočene sa ogromnim ograničenjima i imaju velike nedostatke.

⁵⁸ Videti informacije o cevovodu koje opisuju profil JPP projekata na veb stranici kancelarije za JPP Bangladeša <http://www.pppo.gov.bd/projects.php>.

	Međutim, od njih se očekuje da naprave programe i projekte koji zahtevaju nivo specijalizacije i napora koji su izvan njihovih mogućnosti.
Ocenite/procenite projekte do detalja kako biste obezbedili izvodljivost.	Ne pokrećite JPP projekat, osim ako niste sigurni u njegovu ukupnu izvodljivost i pojedinosti izvodljivosti JPP, odnosno, projekat je pripremljen i zadovoljavajuće ocenjen u smislu ekonomičnosti, finansija, komercijalnih i tehničkih aspekata (poglavlje 4 u celini se bavi potrebama procene i obima projekta).
Opreделите resurse kako biste propisno strukturirali tender i ugovor, kao i upravljanje procesom.	Nemojte da verujete da je evaluacija sve. Suštinski VfM može da se izgubi kroz nepravilno strukturiranje i nejasnu izradu/nacrta. Tenderski postupak treba da obezbedi maksimalno delotvornu konkurenciju u okviru zahteva za kvalifikovanje (poglavlje 5 bavi se potrebom za strukturiranjem i pravilnom izradom tenderskog postupka i ugovora).
Omogućite dovoljno vremena za nabavku (priprema, ocenjivanje, strukturiranje i tender).	Ne žurite. Ne postavljajte previse ambiciozne vremenske rokove, privatan sektor manje je voljan da se nadmeće za projekte ako nisu uvereni da je vlada u stanju da ispuni svoje vremenske rokove.
Posvetite pažnju i resurse upravljanju ugovorom i nakon nabavke.	Ne pretpostavljajte da je vlada završila svoj posao sa potpisivanjem ugovora. Vlada mora proaktivno da upravlja ugovorom tokom njegovog trajanja (poglavlja 7 i 8 objašnjavaju funkciju upravljanja ugovorom).
Organizujte vladin, institucionalni i politički okvir kako bi se JPP alatima bavili planski. Kontrolišite fiskalne implikacije i evaluirajte projekte i programe radi stalnog poboljšanja.	Ne aplicirajte za JPP kao političku strategiju (na programskom nivou) sve dok niste spremni i pripremljeni (poglavlje 9 uvodi i razmatra ulogu okvira JPP, a poglavlje 2 objašnjava šta čini adekvatan okvir JPP i glavne karakteristike programa i okvira JPP).

6. Tipična osnovna struktura projekta JPP

6.1. Uvod u osnovnu strukturu projekta JPP

Ovaj odeljak dodatno objašnjava osnovnu strukturu privatno finansiranog JPP, pretpostavljajući formu (i obim) DBFOM koja je prvo predstavljena u odeljku 4.

Slika 1.10 ilustruje osnovnu strukturu uobičajenog JPP (u kojem je celokupan kapital DPN prikupljen od strane privatnog sektora). Ova struktura se može koristiti i za JPP koje finansiraju korisnici i za JPP koje finansira vlada. Struktura na slici 1.10 ne uključuje „plaćanja vladi“ koja se mogu javiti u nekim veoma izvodljivim projektima koje finansiraju korisnici. Ovo je zajedno sa potencijalnim varijacijama predmet rasprave na temu glavnog odnosa i tokova gotovine koji su svojstveni njegovoj strukturi.

Uopšteno govoreći, projektna struktura se tiče arhitekture ugovornih odnosa i tokova gotovine koji uređuju razvoj i životni ciklus projekta.

Osnovni odnos i ključni element projektne strukture je JPP sporazum ili ugovor⁵⁹ (takođe se naziva i “upstream” ugovor) između javne vlasti i privatnog partnera. On je razvijen od strane javne vlasti i uređuje prava i obaveze privatnog partnera kome će razvoj i upravljanje infrastrukturu biti povereni ili sa kojim će to biti ugovoreno. Kako je ugovor glavni ili ključni element projektne strukture, projektna struktura JPP i projektni ugovor JPP se mogu naizmenično koristiti kao pojmovi u ovom vodiču za JPP.

Projektna struktura JPP će stoga primarno biti zasnovana na obimu ugovora (koji određuje i obim obaveza privatnog partnera), uz napomenu da obim i struktura mogu da se razlikuju između projekata koji se tiču iste oblasti i tipa infrastrukture (pogledati primere u odeljku 6.3).

Projektna struktura će odražavati i finansijsku strukturu (kako će privatni partner biti plaćen ili na drugi način kompenzovan za radove i usluge), kao i strukturu rizika ugovora o JPP (odnosno, način na koji je obim odgovornosti kvalifikovan u smislu rizika), te druge odredbe. Poglavlje 5 se bavi detaljno strukturiranjem ugovora o JPP. Mehanizam plaćanja je centralni deo kako finansijske, tako i strukture rizika, i predstavljen je u odeljku 6.2.

Kako je opisano gore (videti polje 1.21), privatni partner će obično biti u formi Društva za posebne namene (DPN), odnosno projektnog društva osnovanog u cilju razvoja i upravljanja projektom.

DPN će „propuštati“ najveći broj prava i obaveza ka subordiniranoj strukturi ugovora⁶⁰, alocirajući odgovornosti, obaveze, rizike i gotovinske tokove na različite učesnike iz privatnog sektora kroz različite sporazume.

- Ugovor članova društva (pogotovo kada je reč o finansijskim investitorima);
- Finansijske ili ugovore o zaduživanju;
- Građevinske/EPC ugovore i slično;
- O&M ugovor(i);
- Ugovori o osiguranju i garancije.

Građevinski/EPC i O&M izvođači, ili povezana investiciona društva, su često i članovi DPN. Mogu postojati i drugi članovi koji su, suštinski, finansijski investitori u projektu bez ijedne druge uloge osim da učestvuju u prikupljanju kapitala. Načelno, nije neophodno da neko bude član da bi bio izvođač (iako neke vlasti to mogu zahtevati u pojedinim projektima).

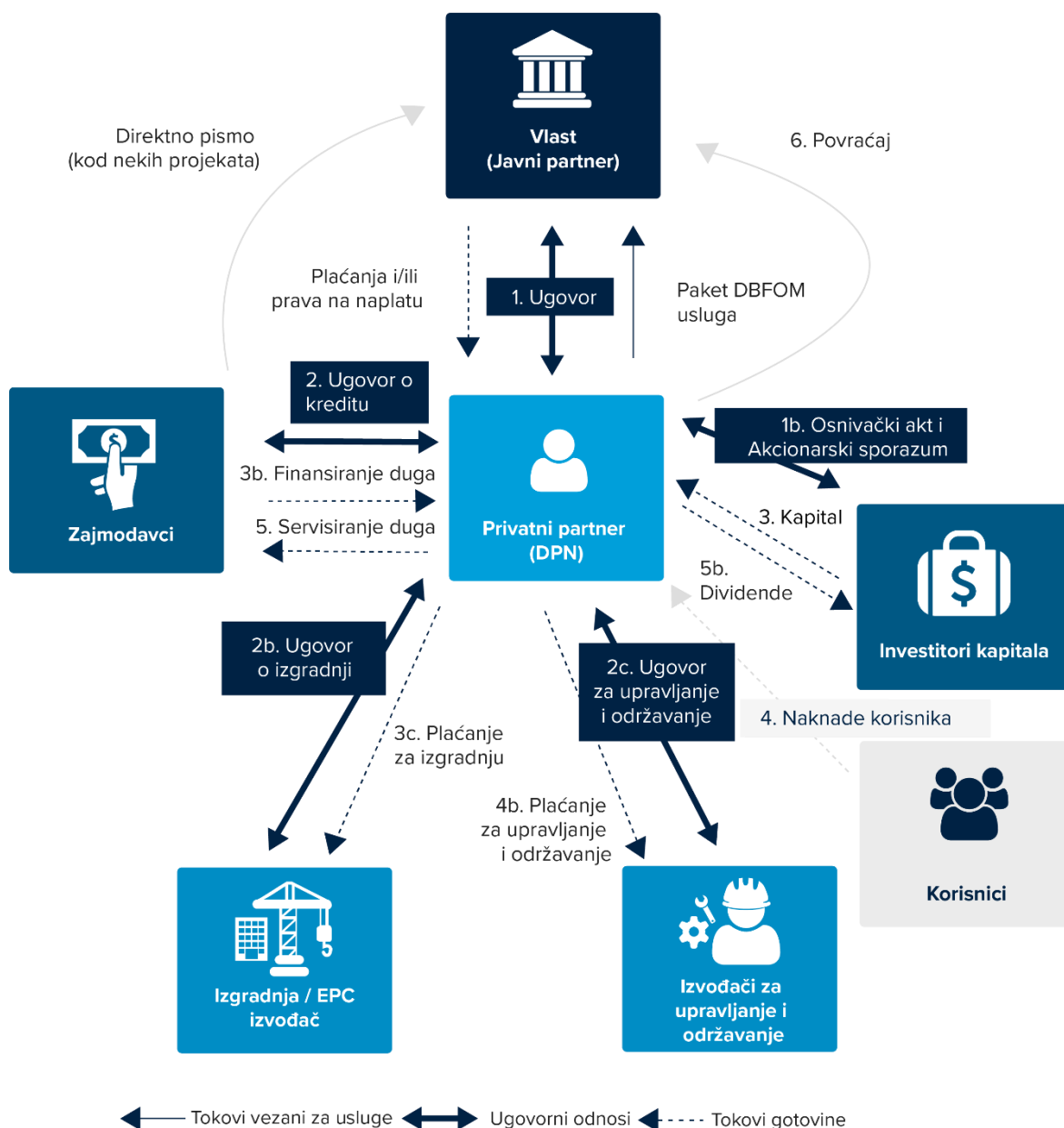
Naredni pasusi se tiču slike 1.10 i cilj im je da postepeno objasne najbitnije ugovorne

⁵⁹ Dok se ugovor uobičajeno sastoji od jednog dokumenta sa priložima koji detaljno uređuju određene oblasti (poput tehničkih zahteva i mehanizma plaćanja), ovaj JPP vodič koristi termin „ugovor“ u širem značenju, tako da potencijalno obuhvati druge sporazume koji mogu da povezuju privatnog partnera sa drugim stranama iz javnog sektora, a ne samo sa naručiocem (na primer, u slučaju *off take* ugovora ootkupu sa trećim organima ili telima uprave). Ugovor o JPP se takođe može nazivati sporazumom o JPP.

⁶⁰ “Downstream” odnosno podređena struktura ugovora je u domenu privatnog partnera i tiče se prenosa i alokacija rizika između različitih strana. Ovi „downstream“ ugovori se često nazivaju i „back-to-back“ ugovori jer im je cilj da odražavaju obaveze i rizike uključene u JPP ugovor. Dodatak A poglavlja 6 opisuje ovo i druge teme koje se tiču pripreme privatnog partnera da podnese ponudu, razvije i upravlja imovinom.

odnose i tok obaveza i novčanih sredstava.

SLIKA 1.10: Struktura projekta JPP



Napomena: DBFOM = Projektovanje, Izgradnja, Finansiranje, Upravljanje i Održavanje; EPC = Inženjering, Nabavka i Izgradnja; O&M = upravljanje i održavanje; JPP = javno-privatno partnerstvo.

1. Konzorcijum osniva DPN, koje potpisuj

Vlada (naručilac) ugovara sa privatnim izvršiocem DBFOM za novu (ili unapređenu) infrastrukturu.

Obično, vlada dodeljuje ugovor društvu ili grupi društava (konzorcijumu). Po dodeli ugovora, konzorcijum će morati da osnuje posebno društvo⁶¹ (Društvo za posebne

⁶¹ U slučaju zajedničkih ulaganja, DPN može biti već postojeće društvo u javnom vlasništvu, ili će javni partner

namene, DPN) u skladu sa relevantnim propisima koji uređuju osnivanje društava. DPN će potpisati ugovor sa javnim partnerom (ovaj trenutak se još naziva i „komercijalno zatvaranje“⁶²), i članovi konzorcijuma će potpisati akcionarski ugovor (#1b).

Činom potpisivanja ugovora, privatni partner preuzima obaveze opisane u ugovoru na sledeći način.

- Da finalizuje projekat infrastrukture, izgradi ili razvije infrastrukturnu imovinu (uključujući pribavljanje svih neophodnih dozvola ukoliko je to njegova obaveza);
- Da finansira radove i druge troškove razvoja (pune troškove, ili relevantan deo ukoliko ugovor ima strukturu sufinansiranja uz davanje grantova od strane vlade);
- Da upravlja imovinom i održava je (pošto je izvršen prijem i pribavljena odobrenja i ovlašćenja).

2. DPN potpisuje finansijske sporazume i implementira svoju ugovornu strukturu („downstream“ projektni ugovori)

Posle potpisivanja ugovora, DPN će učiniti sledeće:

- Zaključiti ugovore o garanciji vezane za garanciju za dobro izvršenje posla;
- Zaključiti ugovore i polise osiguranja⁶³;
- Zaključiti ugovore o finansiranju, odnosno ugovore o zajmu⁶⁴, što se uobičajeno naziva „finansijskim zatvaranjem“ (#2); i
- Zaključiti „downstream“/subordinirane ugovore, tj. ugovore sa građevinskim ili EPC izvođačima, i O&M ugovore sa O&M izvođačima. (#2b i #2c⁶⁵)

U nekim projektima, javni partner će zaključiti direktan ugovor sa finansijerima (#2d) (videti odeljak 7.5).

Kroz subordinirane ugovore, privatni partner delegira odgovornosti i prenosi rizike na treće strane za određenu cenu (napominjemo da ove treće strane mogu pripadati istoj grupaciji društava ili biti član SPV).

U najvećem broju slučajeva, postojaće samo jedan ugovor o izgradnji sa jednim

učestvovati kao član-osnivač u osnivanju projektnog društva.

⁶² Potpisivanje ugovora se takođe može nazivati i komercijalno zatvaranje ili „izvršenje“ ugovora, a svakako se tiče radnje čijim ispunjenjem konkretan ugovor postaje punovažan i izvršan.

⁶³ Uloga polisa osiguranja i garancija za dobro izvršenje posla je objašnjena u Poglavlju 5.9.5.

⁶⁴ Ponekad (tj. u određenim državama) finansijski ugovori će biti potpisani istog dana kada i ugovor. U drugim situacijama, moguće je da se odloži prikupljanje kapitala i, shodno tome, i početak izgradnje će biti odložen na nekoliko meseci. Najčešći instrument finansiranja kroz zaduženje je ugovor o zajmu. Međutim, na nekim tržištima, i u zavisnosti od profila rizika projekta, mogu se koristiti i projektne obveznice (tj. izdavanje obveznica kako bi se prikupila sredstva na tržištu kapitala). Odeljak 7 pojašnjava opcije zaduživanja u strukturi projektnog finansiranja.

⁶⁵ Čak i ukoliko O&M ne započne pošto je izgradnja okončana, O&M ugovori treba da budu validno zaključeni (potpisani) najkasnije do finansijskog zatvaranja, jer i finansijeri i investitori zahtevaju određenu sigurnost u pogledu troškova i prenosa rizika na O&M izvođača.

izvođačem ili sa grupom izvođača koji zajednički nastupaju. Međutim, u kompleksnijim projektima, može postojati više ugovora koji se tiču specifičnih poslova ili faza izgradnje.

Primera radi, projekat lake železnice može da uključuje nabavku, instaliranje i građevinske radove. DPN može da zaključi jedan ugovor sa grupom društava koja će između sebe podeliti poslove. Alternativno, DPN može zaključiti odvojene ugovore sa različitim grupama izvođača za specifične elemente razvoja železničkog sistema: građevinske radove, šine, sisteme (električne, sisteme signalizacije i komunikacione sisteme) i vozna sredstva. U prvom slučaju, rizik valjane integracije svih elemenata sistema je prenet na grupu izvođača, dok je u drugom on ostao na DPN.

3. Građevinski radovi su izvršeni, a sredstva (iz zajmova i kapitala) su povučena (#3 i #3a). DPN plaća građevinske izvođače (#3c).

Izgradnja uobičajeno počinje kada naručilac izda nalog. Ovo se dešava kada je finalni dizajn projekta odobren, a preostali prethodno postavljeni uslovi su ispunjeni. Neki od prethodno postavljenih uslova mogu biti obaveza naručioca (primera radi, obezbeđivanje prava službenosti puta ili zemlje), dok drugi mogu biti zahtevani od strane finansijera (poput konačnog odobrenja nekih dozvola).

U nekim državama, praksa banaka može biti takva da se zahteva da članovi DPN moraju da ulože kapital pre nego što se počne sa povlačenjem sredstava zajma odobrenog od strane zajmodavca. U drugim državama, povlačenja zajma se dešavaju paralelno sa ulaganjem kapitala u fiksnim procentima⁶⁶.

Izvođaču se plaća cena njegovog ugovora o izgradnji progresivno kako je predviđeno ugovorom. U nekim projektima, može da mu se plati avans za nabavku materijala, mašina i opreme, dok u drugim projektima, može da dobije odgovarajući deo cene po okončanju radova.

Međutim, najčešći pristup su mesečna progresivna plaćanja po sukcesivnom i delimičnom fakturisanju izvršenih radova. Radovi će uobičajeno biti pregledani od strane tehničkih savetnika koje će angažovati zajmodavci.

Kako bi se garantovalo odgovarajuće izvršenje obaveza izgradnje DPN-u i zajmodavcima, ugovorom o izgradnji će se zahtevati od građevinskog izvođača da pruži obezbeđenje, poput bankarskih i/ili garancija matične kompanije.

U tipičnom JPP koje je ilustrovano na slici 1.10, sa celokupnim finansiranjem koje dolazi od privatnog sektora (kroz kapital i zaduživanje), privatni partner neće primiti nikakvo plaćanje od vlade ili korisnika dok radovi nisu okončani i primljeni. Međutim, ukoliko specifičan projekat koji finansira javni sektor uključuje nekoliko objekata, vlada može plaćati delimično, od trenutka kada svaki objekat postane operativan, ali će puno plaćanje izvršiti samo kada su svi objekti operativni. Dodatno, kako je objašnjeno u odeljku 2, postoje varijacije JPP u kojima se meša javno i privatno

⁶⁶ Varijacija *pari passu* pristupa je da zajmodavci nekad unapred zahtevaju kreditno pismo ili drugu „standby“ garanciju koja prati raspoloživost finansiranja iz kapitala.

finansiranje (tj. „šeme sufinansiranja“), gde javni partner plaća tokom ili po okončanju izgradnje.

4. Operacije počinju (#4) i DPN počinje da prima uplate od vlade i/ili korisnika (#4b). DPN plaća O&M izvođače (#4c).

U najvećem broju projekata, naručilac samo odobrava početak funkcionisanja kada se izgradnja okonča i kada radovi budu primljeni. Kada se radi o ugovoru u kom korisnik plaća, DPN-u će biti dozvoljeno da počne da se naplaćuje od korisnika (u nekim projektima koji se tiču unapređenja postojeće saobraćajne infrastrukture, naknade koje korisnici plaćaju mogu da se jave i tokom izgradnje). Kada se radi o ugovoru u kom plaća vlada, DPN-u će biti dozvoljeno da počne da fakturiše javnom partneru dinamikom koja je predviđena ugovorom (npr. mesečno) i u skladu sa mehanizmom plaćanja koji je predviđen ugovorom. To će se vršiti do iznosa koji je jednak ponuđenoj ceni, uz oduzimanje odbitaka i umanjenja (videti polje 1.21 ispod).

DPN će iskoristiti prikupljena sredstva tako što će prvo namiriti O&M troškove koji uobičajeno odgovaraju dospelim plaćanjima O&M izvođačima. Drugo, DPN će platiti poreze i odvojiti propisane rezerve zahtevane zakonom i ugovorom. Preostala sredstva će biti iskorišćena za plaćanje kamate i otplatu duga, kao i za raspodele vlasnicima kapitala.

Naknade za O&M koje treba da budu plaćene O&M izvođačima mogu biti ugovorene u fiksnom godišnjem iznosu ili varijabilnom (kao procenat prihoda, pogotovo kada su tokovi prihoda projektnog društva zasnovani na potražnji ili količini). Ove naknade će uobičajeno podlegati istim umanjenjima i/ili ugovorenim odštetama koji pogađaju izvorni prihod DPN, delimično ili u potpunosti prenoseći rizike izvršenja O&M na O&M izvođače.

Tokom operativne faze, izvršiće se više ulaganja (obnavljanja ili reinvestiranja, koja se takođe nazivaju i „značajnijim održavanjem“ ili „troškovima životnog ciklusa“), kako bi se imovina održala u odgovarajućem stanju tokom celokupnog trajanja ugovora. Ove radove uobičajeno vrši O&M izvođač po ugovorima o O&M, ali se mogu regulisati i ugovarati odvojeno po posebnim ugovorima o obnavljanju.

5. Otplata zajma (#5) i raspodela dobiti

Profil otplate je uobičajeno definisan unapred u ugovorima o finansiranju, i konstruisan je tako da prati koeficijent pokrivenosti duga.

Prihodi mogu biti isplaćeni vlasnicima kapitala samo kada su troškovi O&M, porezi i dugovanja plaćeni po dospeću, te kada je za rezerve izdvojen predviđen iznos. Ugovori o finansiranju uobičajeno sadrže dodatna ograničenja raspodela vlasnicima kapitala.

Ključno je da najveći deo povraćaja (u formi dividendi #5b)) nastupa tek u kasnijim fazama ugovora⁶⁷.

6. Vraćanje

Ukoliko dođe do prevremenog raskida (to jest, ugovor se raskida pre isteka prvobitno ugovorenog roka usled ozbiljnog kršenja od strane privatnog partnera, nastupanja slučaja više sile, ili se radi o jednostranoj odluci naručioca), ugovor će prestati da važi u skladu sa njegovim uslovima.

U tom trenutku, infrastruktura će se vratiti u ruke javnog partnera, koji može ponovo raspisati tender za upravljanje imovinom po novom ugovoru, ugovoriti O&M za tu imovinu po pretežno kratkoročnim ugovorima, ili izabrati da direktno upravlja imovinom.

Vraćanje imovine u ruke javnog partnera se uobičajeno naziva „hand-back“ odnosno vraćanje. Dobra je praksa da se zahteva od privatnog partnera da preda infrastrukturu u određenom stanju. Kako bi se ispunili ovi zahtevi, privatni partner će morati da izvrši određena ulaganja pre predaje. Ovo se uobičajeno radi u poslednjim godinama (1 do 3 godine) pre datuma isteka ugovora.

POLJE 1.21: Društvo za posebne namene (DPN) kao uobičajena karakteristika JPP

DPN je društvo osnovano specifično radi zaključivanja konkretnog ugovora o JPP. Najpovoljniji ponuđač (uobičajeno konzorcijum društava) će osnovati DPN pošto mu ugovor bude dodeljen, ali pre potpisivanja istog. Članovi konzorcijuma će upisati unapred dogovorene procenite udela u društvu (na šta su se obavezali prilikom podnošenja ponude). DPN će potpisati ugovor sa javnim partnerom.

U nekim državama nije obavezno da konzorcijum osnuje DPN radi zaključivanja ugovora. Međutim, ovaj Vodič za JPP smatra da je to u skladu sa dobrom praksom.

Osnivanje DPN ima sledeće koristi za ugovorne strane:

- DPN je uobičajen zahtev finansijera kako bi se obezbedila sredstva tehnikama projektnog finansiranja, jer to omogućava veću kontrolu kreditnih rizika. Tehnike projektnog finansiranja dozvoljavaju investitorima kapitala da ograniče svoju izloženost riziku i obezbede visok leveridž bez potrebe da (generalno) obezbede korporativne garancije. Dalje, finansiranje se uobičajeno posmatra kao vanbilansno iz ugla investitora kapitala (videti „Uvod u projektno finansiranje“ u prilogu A).
- Javni partner takođe ima koristi od postojanja DPN, jer to znači da će njegov partner biti posvećen samo tom konkretnom JPP ugovoru. Zajedničko je i javnom partneru (kroz poziv za podnošenje ponuda i ugovor) i zajmodavcima da ograniče DPN tako da ne može da razvija druge projekte, i njegov jedini cilj je izvršenje radova i usluga JPP.

⁶⁷ Osim ukoliko ne nastupi jedna od sledećih pojava: (i) refinansiranje projekta, gde se kapital smanjuje u odnosu na dodatni dug; ili (ii) prenos kapitala, prodaja dela ili celokupnog kapitala novom vlasniku, koji će takođe biti podložan dodatnim ograničenjima iz ugovora.

Iz potonjih razloga, nije neuobičajeno da se u pozivu za dostavljanje ponuda zahteva osnivanje DPN. Iako ovaj zahtev nije univerzalan, u ovom Vodiču za JPP se posmatra kao dobra praksa, osim ukoliko nema konkretnih razloga da to ne bude slučaj. To može biti slučaj sa malim projektima koji ne zahtevaju tehnike projektnog finansiranja (tako da ne nameću nepotrebne transakcione troškove projektu JPP) ili kada je društvo koje potpisuje ugovor postojeće društvo (u vlasništvu vlade) koje će biti transformisano u mešovito društvo kroz strukturu zajedničkog ulaganja JPP.

6.2. Struktura ugovora o JPP (“upstream”) i uvod u mehanizam plaćanja

Struktura ugovora o JPP (“upstream”) je definisana od strane organa javnih vlasti.

Kako je u poglavlju 5 detaljno objašnjeno, strukturiranje ugovora ima više aspekata: obim i odgovornosti, finansijska struktura i struktura rizika. Ono definiše komercijalne uslove ugovora, u osnovi one koji se tiču finansijskih uslova ili „finansijske strukture ugovora o JPP“ (kako će privatni partner biti plaćen) i alokacije rizika ili „strukture rizika ugovora o JPP“ (kako će rizici biti alocirani svakoj strani u ugovoru). U projektima koje finansira javni sektor, mehanizam plaćanja je centralni deo finansijske i strukture rizika, i predstavljen je u ovom odeljku.

Finansijska struktura kompenzuje privatnog partnera za njegovo ulaganje i tekuće troškove. U JPP koje finansira vlada, najveći deo prihoda treba da bude vezan za učinak, a sredstva kompenzacije privatnom partneru se generalno nazivaju mehanizam plaćanja.

Mehanizam plaćanja je glavni izvor prihoda privatnog partnera za radove i usluge koje izvršava (projektovanje, izgradnja i drugi razvojni radovi, upravljanje životnim ciklusom (značajno održavanje), operacije i tekuće održavanje). Drugi potencijalni prihodi mogu biti u formi direktnih plaćanja ili grantova za građevinske radove, operativnih grantova ili subvencija, prava ubira naknade od korisnika, ili prihoda od vođenja sporednih poslova (npr. hotela, benzinskih pumpi itd.).

Pravo da se naplaćuje od korisnika u JPP koje finansiraju korisnici se takođe ponegde smatra oblikom mehanizma plaćanja⁶⁸. Međutim, u ovom Vodiču za JPP se smatra da je preciznije da se pojam mehanizma plaćanja koristi samo u kontekstu JPP koje plaća vlada ili JPP koje plaćaju korisnici kod kojih postoji jasna komponenta javnih plaćanja.

Kod JPP koje plaća vlada, dizajn mehanizma plaćanja je od suštinske važnosti iz nekoliko razloga; oni se tiču potrebe za usklađivanjem interesa između dve strane i efektivnog prenosa rizika;

- JPP prenosi rizik izgradnje, uključujući vreme potrebno za izgradnju. Plaćanje će biti izvršeno nakon što je imovina operativna, odnosno funkcionalna, jer samo od tog trenutka infrastrukturna imovina (kao javno ulaganje) stvara vrednost za korisnika (korisnik može biti opšta javnost ili

⁶⁸ Neki vodiči i tekstovi mogu smatrati delom mehanizma plaćanja sve vrste plaćanja i kompenzacija koje su date privatnom partneru (uključujući plaćanja grantova) kao i kazne i ugovorene odštete zbog kršenja ugovora. Ovaj Vodič za JPP smatra prvo elementom finansijske strukture, a drugo sistemom sa svojim smislom i ciljem, sistemom kazni (pogledati poglavlje 4).

- vlada kao pružalac javne usluge, npr. u oblasti socijalne infrastrukture); i
- JPP, posebno oni koje plaća vlada, se tiču usluge. Plaćanja će biti izvršena samo u meri u kojoj je imovina operativna, ili, primera radi, kada je usluga pružena od strane privatnog partnera korisnicima dostupna (kada je javna usluga uključena u obim ugovora). Infrastruktura ne može prosto samo da se izgradi, već mora i da se održava u konstantnom tehničkom stanju u kom može da pruža zahtevani nivo usluge. Zbog toga pružene usluge moraju da ispunjavaju „zahteve učinka“.

Takođe, plaćanja treba da kompenzuju na integrisan način ne samo troškove O&M i obnove, već i izvorno kapitalno ulaganje. Ovo znači da je ulaganje (a samim tim i izgradnja) povezano sa rizikom da učinak ili kvalitet usluge variraju.

- Kod JPP se plaća rezultat, ne sredstvo. Ovo se tiče nivoa inovacije koji je neophodan da bi se obezbedila optimalna usluga na najisplativiji način. Zbog toga, plaćanja se ne vrše dinamikom kojom privatni partner generiše troškove, već u zavisnosti od toga da li on ispunjava „izlazne specifikacije“ (što je još jedan pojam koji se odnose na učinak u kontekstu JPP).

Postoje dva glavna tipa mehanizama plaćanja (sa velikim brojem varijacija i kombinacija):

- **Plaćanja za dostupnost:** plaćanje se vrši dokle god je imovina dostupna, i u zavisnosti od dostupnosti mogu postojati određena umanjena i odbici. Dostupnost može imati dva značenja: dostupnost za korišćenje ili pretpostavljena dostupnost. Prvo se tiče stvarne mogućnosti za korisnika da koristi imovinu (npr. put se može koristiti pod razumnim uslovima bezbednosti), dok se drugo tiče ispunjenja nivoa usluge utvrđenog u ugovoru (npr. put nema više od jedne zatvorene trake na određenoj deonici). Plaćanja takođe mogu biti povezana sa zahtevima kvaliteta. U nekim projektima, zahtevi kvaliteta mogu biti sakriveni iza koncepta dostupnosti. U drugim, zahtevi kvaliteta su odvojeni od zahteva dostupnosti. Dobra praksa u svim JPP koji su zasnovani na plaćanjima za dostupnost je da vlada pažljivo razmotri da li postoje elementi kvaliteta koji treba da budu inkorporirani u mehanizam plaćanja. Ovo može biti učinjeno ili kroz kvalifikovanje propusta da se ispune standardi kvaliteta kao „nedostupnost“, ili kroz korišćenje odvojene osnove za obračun umanjena plaćanja.
- **Plaćanja za količinu:** plaćanje je povezano sa brojem korisnika (npr. skrivena putarina na putevima na kojima se putarina ne plaća) ili sa drugim rezultatima koji se mere količinom (npr. kubikaža vode koja se prerađuje u postrojenju za preradu otpadne vode).

Kako mehanizam plaćanja treba da štiti i čak maksimizira usklađenost interesa, vrsta mehanizma plaćanja treba pažljivo da bude razmotrena. Na primer, u JPP za bolnice vladu ne treba da zanima veća potražnja javnosti za kliničkim uslugama koje se pružaju u bolnici, već to da bolnica garantuje adekvatan standard dostupnosti ili funkcionalnosti po parametrima komfora, prostora, sigurnosti, čistoće itd.

Plaćanja vezana za količinu imaju smisla kada je cilj vlade da maksimizira iskorišćenost imovine (npr. javnog prevoza). U nekim projektima, zahtevi kvaliteta i razmatranja alokacije rizika mogu da utiču na to da se preporuči primena mehanizama plaćanja zasnovanih na dostupnosti ili kvalitetu zajedno sa

ograničenim plaćanjima vezanim za količinu.

Za JPP koje plaćaju korisnici, činjenica da privatna strana ostvaruje prihod od javne upotrebe infrastrukture stvara jak podsticaj da se obezbedi da je infrastruktura dostupna. Međutim, manji je podsticaj za privatnog partnera da obezbedi kvalitet kada to ne utiče na potražnju za upotrebom infrastrukture. Na primer, u JPP za puteve sa putarinom, privatni partner možda nema podsticaj da put održava čistim, ili da spreči da drenaža puta utiče na plavljenje okolnih imanja. Kako bi se odgovorilo na te probleme, neka JPP koja finansiraju korisnici uključuju minimalne zahteve usluge ili kvaliteta, te ukoliko oni nisu ispunjeni, privatni partner mora da plati kazne ili odštetu javnom partneru ili korisnicima (npr. u vidu popusta na naknade koje naplaćuje korisnicima).

Dalja objašnjenja potencijalne neusklađenosti ili specifičnih problema koje treba razmotriti prilikom dizajna mehanizma plaćanja data su u poglavlju 5.

6.3. Primeri različitih obima i struktura

Obim ugovora, i samim tim i struktura, može da varira u velikoj meri između projekata u istom sektoru. Tekst koji sledi ilustruje glavne varijacije u tri sektora koji su u tom smislu paradigmatični.

- **Železnica:** Obim JPP može da uključi sledeće:
 - Samo infrastrukturu (vlada zadržava upravljanje kroz javno preduzeće, poput JPP za brzu železnicu u Francuskoj) ili ugovaranje upravljanja sa drugim privatnim partnerom;
 - Isporuku infrastrukture, kao i vozna sredstva i upravljanje (npr. svi JPP za metro i laki metro u Španiji⁶⁹), na integrisan način; i
 - Samo nabavku i održavanje voznih sredstava, samo uslužne operacije (sa ili bez nabavke i finansiranja voznih sredstava), ili samo određene sisteme ili elemente infrastrukture (npr. JPP za brzu železnicu u Španiji za elektrifikaciju u odnosu na signalizaciju i telekomunikacije).
- **Voda:** JPP za vodu se može ticati jednog od sledećeg:
 - Samo postrojenja ili grupe postrojenja za preradu vode, po ugovorima o otkupu („off-take“) sa regionalnim ili opštinskim komunalnim preduzećem;
 - Unapređenje i O&M celokupnog sistema, koji uključuje izgradnju i O&M celokupnog postrojenja, održavanje mreže (cevi i crpnih stanica), i uslužne operacije prema korisnicima (snabdevanje vodom); i
 - Samo usluge upravljanja koje se naslanjaju na usluge snabdevanja vodom (npr. upravljanje naplatom).⁷⁰
- **Zdravstvo:** JPP za zdravstvo može da uključuje:
 - Integrisanu isporuku infrastrukture (zgrade bolnice), upravljanje

⁶⁹ Pogledati *Experiencia Española en Concesiones y APPs: Rails and Light Rails*. A. Rebollo naručeno od strane IDB, 2009.

⁷⁰ *Handshake* (kvartalni časopis IFC posvećen JPP) razmatra JPP za vodu u svom broju #1 (reprint od maja 2012), i uključuje neke zanimljive primere različitih tipova projekata. *Priručnik studija slučaja JPP* (Evropska komisija, 2004) analizira primenu JPP širom Evrope, uključujući 10 studija slučaja projekata prerade vode i otpadne vode.

- objektom, kao i druge kliničke usluge;
- Samo obezbeđivanje infrastrukture i održavanje, ostavljajući kliničke usluge u rukama javnih zdravstvenih ustanova (dominantan model u Kanadi, Južnoj Africi, Španiji i Velikoj Britaniji, između ostalog);
- Samo pružanje kliničkih usluga; i
- Samo medicinsku opremu. Značajan primer sveobuhvatnog/vertikalno integrisanog JPP u zdravstvu u jednoj od najmanje razvijenih država je JPP za Masero bolnicu u Lesotu⁷¹.

7. Kako se finansira privatno finansirani JPP projekat: odakle potiče novac za plaćanje troškova izgradnje

POLJE 1.22: Početno razjašnjenje: Pribavljanje sredstava/finansiranje

Finansiranje je definisano u ovom Vodiču za JPP kao izvor novca koji je neophodan kako bi se podmirili troškovi izgradnje infrastrukture. Ono obično potiče od vlade kroz suficit ili zaduživanje države (za tradicionalnu nabavku infrastrukture) ili privatnog sektora koji podiže kredite i finansijska sredstva (za JPP).

Pribavljanje sredstava se obično odnosi na izvor novca koji je potreban za ispunjavanje obaveza plaćanja. U kontekstu JPP, ono se odnosi na izvor novca u dugoročnom periodu kako bi se platilo JPP privatnom partneru za investicije, operativne troškove i troškove održavanja projekta. Sredstva za ovaj vid finansiranja obično potiču od poreza (kod JPP koje plaća vlada) ili od naknada korisnika (kod JPP koje plaća korisnik). Vlade takođe mogu koristiti specifičnije izvore sredstava, a jedan od najrelevantnijih je "zahvatanje rasta vrednosti zemljišta"⁷².

Privatni partner je odgovoran za prikupljanje i obezbeđivanje sredstava za razvoj

⁷¹ Videti *Health System Innovation in Lesotho* pripremljen od strane Univerziteta Kalifornije, Global Health Group iz San Franciska i PwC, 2013. *Handshake* br. #3 (oktobar 2011) razmatra ulogu JPP i drugih vidova učešća privatnog sektora u oblasti zdravstva. *A Preliminary Reflection on the Best Practice in PPP Health Sector: A Review of Different PPP Case Studies and Experiences* (Ekonomska komisija UN za Evropu (UNECE), Svetska zdravstvena organizacija (SZO) i Azijska razvojna banka (ADB), u nacrtu iz 2012) uključuju nekoliko studija slučaja različitih obima i struktura JPP u zdravstvu. Južnoafrička Jedinica Nacionalnog trezora za JPP obrađuje tri studije slučaja projekata JPP u zdravstvo razvijenih u toj državi u *Case Studies on the Public Private Partnerships at Humansdorp District Hospital Universitas, Pelonomi Hospitals and Inkosi Albert Luthuli Central Hospital* (Jedinica Nacionalnog trezora za JPP Južne Afrike 2013). <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf>.

⁷² Zahvatanje rasta vrednosti zemljišta odgovara činjenici da se kod mnogih infrastrukturnih projekata (posebno u transportu), vrednost privatnih nekretnina koje okružuju infrastrukturni projekat povećava poboljšanjem povezanosti ili direktno urbanom regeneracijom kod nekih projekata. Ovakav pristup se implicitno javlja kod tranzitno orijentisanih razvojnih projekata (TOD), kao što je Hiderabad Metro Rail projekat koji je pribavila vlada Andhra Pradesh, Indija. Mehanizmi povećanja vrednosti zemljišta imaju cilj da preuzmu ili obuhvate deo uvećane vrednosti kako bi se nadoknadio deo troškova razvoja infrastrukture; ovo se postiže različitim sredstvima kao što su porezi na vrednost zemljišta, „porezi na poboljšanje“ ili „naknade za razvojni uticaj“. Kod nekih projekata, vlada i / ili drugi organ vlasti u zajedničkom ulaganju (na primer, opštinske vlasti kod razvoja povezanosti železnicom sa gradom) mogu same preduzeti razvoj nekretnina na javnom zemljištu (na primer, ADIF, javni operator železnice visoke brzine u Španiji). Ovi i drugi koncepti povećanja vrednosti zemljišta su objašnjeni u *Ubrzavanje isporuke infrastrukture* (VEF, 2014) u odeljku 3.

imovine (tj. za projektovanje i izgradnju do završetka), osim u meri u kojoj vlada obezbeđuje deo finansija u slučaju kada se za JPP koristi model sufinansiranja. Kao metod nabavke koji podrazumeva privatno finansiranje, svi (ili značajan deo) sredstava za finansiranje kapitalnih investicija potiču iz privatnog sektora. Pogledajte polje 1.22.

Kao što je objašnjeno, JPP obično podrazumeva osnivanje specifične kompanije od strane uspešnog ponuđača (DPN) za isporuku projekta (tj. izgradnju, finansiranje i O&M). DPN potpisuje ugovor, čime preuzima sva prava i obaveze. Shodno tome, svi gotovinski tokovi novca koji su svojstveni projektu usmeravaju se preko DPN-a, a aktiva i pasiva povezane sa projektom se evidentiraju u bilansu stanja. Ovo se obično naziva "razdvajanje tokova novca" (*ring-fencing*) .

Što se tiče bilo koje privatne kompanije, sredstva koja se ulažu za razvoj investicije (tj. za finansiranje projekta) obično će biti mešavina kredita i kapitala, što obezbeđuje poresku efikasnost (stvaranjem "poreskog štita") i ukupnu efikasnost jer smanjuje ukupne troškove svih finansijskih resursa (ponderisani prosečni troškovi kapitala, PPTK).

Najčešći i najefikasniji način finansiranja je korišćenje "tehnike projektnog finansiranja". Projektno finansiranje pruža brojne prednosti, naročito veću kontrolu nad upravljanjem projektom i učinaka od strane zajmodavaca, kao i sposobnost sponzora da prikupe sredstva od treće strane bez direktne odgovornosti prema zajmodavcima. Ali, projekat mora da ispunji neke uslove za pristup ovoj vrsti finansiranja (to uključuje specifične zahteve zajmodavaca koji se odnose na bankabilnost - videti ispod - i razumnu veličinu kako bi kompenzovali veće transakcione troškove mehanizma).

Zbog toga se neki projekti finansiraju kroz "korporativne kredite" ili "korporativno finansiranje"; što znači da finansiranje u formi zaduživanja DPN-a u potpunosti garantuje sponzor (investitor kapitala), ili se sredstva prikupljaju na korporativnom nivou i prenose na projekat u potpunosti kao kapital (kombinovanje udela i kredita subordiniranog sponzora - videti odeljak 7.2).

Ovaj odeljak će objasniti sledeće:

- Na koji način je leveridž od ključne važnosti za troškovnu efikasnost projekta, a najčešća struktura finansiranja u JPP projektima zasniva se na tehnikama projektnog finansiranja (odeljak 7.1). Ovaj odeljak će takođe predstaviti način na koji naručilac treba da se bavi "komercijalnom izvodljivošću", uključujući lakoću pristupa kreditu od strane privatnog sponzora (to jest, bankabilnost) prilikom procene i pripreme projekta;
- Različite kategorije sredstava (kredit i kapital) i potkategorije ili instrumenti koji se obično nalaze u projektu JPP. Potencijalne finansijere za svaku kategoriju, i ulogu MDB i ECA u finansiranju projekata (odeljak 7.2);
- Kako vlade brinu za strukturu privatnog finansiranja, pored brige o bankabilnosti (odeljak 7.3);
- Kako i zašto vlade mogu obezbediti deo finansiranja, pored zaduživanja privatnog sektora i ulaganja u kapital, u vidu grantova (tj. sufinansiranja u strogom smislu) (odeljak 7.4); i
- Kako naručilac može da utiče na strukturu finansiranja projekta (pored učešća kroz kapitalne grantove) i zašto on to treba da čini kako bi zaštitio ili dodatno povećao "komercijalnu izvodljivost" projekta pomoću eksplicitnih

mera (ili da poveća priuštivost) (odeljak 7.5).

Slika 1.11 ilustruje osnovnu strukturu bilansa stanja projekta JPP na završetku izgradnje i početku poslovanja.

SLIKA 1.11: Uprošćeni bilans stanja - aktiva i pasiva u projektnoj kompaniji JPP



7.1. Privatno finansiranje i projektno finansiranje⁷³

Kao privatno finansirani način nabavke, sva (ili većina) sredstava za finansiranje kapitalnih investicija potiču iz privatnog sektora.

Struktura JPP dodeljuje privatnom subjektu, putem ugovora, izgradnju i poslovanje ili eksploataciju javne imovine (pod određenim pravilima i uslovima). Privatni partner će obično osnovati DPN, najčešće u obliku društva sa ograničenom odgovornošću. Specifična svrha DPN-a je da razvije i onda upravlja specifičnim infrastrukturnim biznisom, koristeći infrastrukturnu imovinu.

Privatni partner je odgovoran za obezbeđivanje sredstava za razvoj poslovanja (tj. za projektovanje i izgradnju do završetka izgradnje imovine), osim u meri u kojoj vlada deluje kao ko-zajmodavac ili partner u kapitalu ili, češće, obezbeđuje deo sredstava ako je JPP projekat sufinansiran (u vidu finansiranja putem javnih

⁷³ Za više informacija o "projektnom finansiranju", osim priloga A ovom poglavlju, sledeći tekstovi su korisni: *Vodič za smernice - Kako pripremiti, sprovesti nabavku i isporučiti projekte JPP* (EPEC 2012) koji pruža koristan uvid o finansiranju projekata u kontekstu JPP, u prilogu 1 teksta; *JPP: principi politike i finansija* (E. R. Yescombe 2007) poglavlja 8–12; i *Kako angažovati privatni sektor u javno-privatnim partnerstvima na tržištima u razvoju* (Svetska banka - Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, sa Encinasom 2011) poglavlje 5.

grantova).

Kao i u bilo kom kapitalno intenzivnom poslu, sponzor će iskoristiti zaduživanje kao leveridž za investiciju. Do ovoga dolazi zbog obima investicije i troškovne efikasnosti zaduživanja kada su dostupna po odgovarajućim stopama i uslovima.

Uobičajeno, finansiranje duga se obezbeđuje tehnikom "projektnog finansiranja". Projektno finansiranje je tehnika bezregresnog finansiranja u kojoj se zajmodavci projekta mogu isplatiti samo iz prihoda DPN-a, bez mogućnosti naplate iz kapitala investitora⁷⁴. Obaveze projektne kompanije su zaštićene od obaveza investitora kapitala, a dug je osiguran tokovima gotovine projekta. Finansiranje će biti kombinacija kapitala (obezbeđenog od strane članova projektne kompanije, koji su ujedno i članovi konzorcijuma uspešnog ponuđača) i zaduženja (obezbeđenog od strane zajmodavaca kao što su poslovne banke ili drugi kreditori⁷⁵). Kapital će uvek snositi rizike projektnih gubitaka pre zaduživanja, jer su plaćanja po osnovu vlasničkog kapitala uvek subordinirana servisiranju duga. Servisiranje kredita je utvrđeno u programu kredita sa ugovorenim rasporedom plaćanja koji obuhvata glavnica i kamatu. Stoga, kapital zahteva veću cenu (povraćaj) nego dug (videti kaskadu tokova gotovine u prilogu A).

Kao tehnika zasnovana na pouzdanosti budućih novčanih tokova, zahtev od strane zajmodavca za značajnim ulaganjem u vlasnički kapital predstavlja najvažniji uslov za pristup kreditnom aranžmanu, pored standardnih obaveza vezanih za minimalne stope pokrivenosti (Koeficijent pokrića preostalog duga - LLCR⁷⁶ i posebno koeficijent pokrića duga - DSCR⁷⁷).

Tipična finansijska struktura ima odnos duga i kapitala u razmeri 60:40 i 80:20, pri čemu neki projekti imaju više (ili manje) agresivnu finansijsku strukturu kao što je objašnjeno u nastavku.

Dug generalno zahteva manji povraćaj u odnosu na kapital u vidu kamate. Dakle, iz perspektive javnog sektora/vlade, stepen zaduženosti je pozitivan jer je kombinacija finansijskih troškova (PPCK⁷⁸) niža. Prema tome, isplate koje se traže od vlade da bi projekat bio komercijalno izvodljiv su niže. Ili, kod JPP koja plaćaju korisnici, verovatnoća da je projekat samoodrživ je veća.

Projektno finansiranje pruža neke bitne koristi.

⁷⁴ "Bezregresno" znači nemogućnost zajmodavca da podnese tužbu protiv akcionara društva u slučaju neispunjavanja obaveza. Međutim, čisti bezregresni dugovi kod JPP uglavnom se ne postižu, posebno ne na manje sofisticiranim tržištima. To su situacije u kojima je promoter/ugovarač obično najrelevantniji, ako ne i jedini vlasnik kapitala, i gde kreditori obično uspostavljaju pravo na regres od vlasnika kapitala (barem tokom perioda izgradnje). Iz tog razloga, neki praktičari takođe nazivaju ovaj alat finansiranjem „sa delimičnim regresom“.

⁷⁵ Najčešći oblik projektnog finansiranja je dugoročni projektni kredit. Međutim, finansiranje se takođe može pružiti u obliku strukture projektnih obveznica, ili kredit može biti kratkoročna struktura. Ovo je objašnjeno u odjeljku 7.2.1 "izvori sredstava".

⁷⁶ LLCR procenjuje sposobnost projektne kompanije da ispuni svoje (preostale) dugovne obaveze uzimajući u obzir sve projektovane preostale novčane tokove pre otplate duga (u smislu neto sadašnje vrednosti, NSV) u poređenju sa neplaćenim dugom za određenu godinu analize.

⁷⁷ DSCR procenjuje sposobnost projektne kompanije da isplati servisiranje duga za svaku godinu, tako što će projektovani operativni tok novca, pre servisiranja duga, podeliti sa servisiranjem duga za odgovarajuću godinu. Na primer, odnos 1,2 znači da je raspoloživi novčani tok 1,2 puta veći od otplate duga za tu određenu godinu. To znači da postoji 20-postotni prostor u neto operativnim prihodima, odnosno, oni bi se mogli smanjiti za do 20 posto bez uticaja na sposobnost kompanije da plati dug.

⁷⁸ WACC je prosečna cena svih privatnih izvora finansiranja projekta. To je ponderisani prosek cene kapitalnih resursa i cene duga.

- Organ vlasti će imati koristi od nadzora zajmodavca nad upravljanjem i učinkom projekata što je svojstveno za ovu tehniku. Pouzdanost novčanih tokova je suština projektnog finansiranja jer su novčani tokovi projekta jedina osnova za povraćaj zajma. Stoga će zajmodavci dodati jedan dodatni nivo due diligence analizi vlade i sopstvenoj due diligence analizi projekta ponuđača; i
- Projektno finansiranje omogućava sponzorima da prikupljaju sredstva od trećih lica bez direktne odgovornosti prema zajmodavcima. Zbog toga, ovo oslobađa veći kapacitet kapitala za ulaganje u više projekata, uz održavanje zdrave finansijske strukture na nivou korporacije/holdinga.

Iz ovih razloga, vlade moraju da obrate pažnju na sposobnost banke prilikom procene i strukturiranja projekta JPP. Bankabilnost je suštinski element komercijalne izvodljivosti (testovi komercijalne izvodljivosti, uključujući procenu bankabilnosti, deo su procene i, kao takvi, analizirani su u poglavlju 4).

Bankabilnost projekta može se definisati kao nivo spremnosti potencijalnih zajmodavaca da finansiraju projekat, odnosno, u kom iznosu i pod kojim uslovima. Bolja bankabilnost znači pristup većoj količini sredstava i/ili boljim uslovima u pogledu visine duga (leveridža), trajanja kredita i troškova kredita. Iznosi kredita i samim tim stepen zaduženosti će zavisi od projektovane raspoloživosti sredstava dostupnih svake godine za servisiranje duga (pa, prema tome, i od iznosa prihoda koji su projektovani i pregledani od strane zajmodavaca i/ili njegovih savetnika u postupku due diligence analize) i njihove pouzdanosti. Ako potencijalni zajmodavci smatraju da projekat ima neprihvatljiv nivo rizika i neizvesnosti, oni neće obezbediti finansiranje i projekat neće biti bankabilan⁷⁹. Za više informacija o pitanjima važnim za zajmodavca prilikom procene projekta videti polje 1.23.

⁷⁹ Pitanje projektnog finansiranja i zajmova zasnovanih na projektnim rizicima ima i druge posledice u budućem ugovoru izvan strukture rizika i finansijske izvodljivosti: briga o "pravima zajmodavca" kako bi mogli da pristupe projektu objašnjena je kasnije u ovom odeljku.

POLJE 1.23: Glavna pitanja od interesa za zajmodavce

- Sigurnost u vezi sa novčanim tokovima projekta potrebnim za ispunjavanje zahteva za servisiranje duga.
- Dovoljni novčani tokovi projekta za postizanje očekivanog (ili razumnog) profita za investitora.
- Kreditna sposobnost javnog sektora (u smislu ispunjavanja obaveza).
- Stalnost i stabilnost pravnog okvira za JPP.
- Efektivnost i primenljivost ugovora o JPP i srodnih sporazuma.
- Poverenje u regulatorni režim.
- Pravo da interveniše ukoliko projekat propadne i dostupnost alternativnih izvođača radova.
- Sposobnost izvođača radova i kvalitet njihovog upravljanja.
- Kreditna sposobnost izvođača radova i kvalitet njihovih garancija.
- Rizici moraju biti razumljivi, kontrolisani, ograničeni i adekvatno raspoređeni.
- Prihvatljivost režima raskida ugovora (obezbeđenje dovoljne zaštite duga).
- Uticaj projekta na reputaciju (ekološki i društveni⁸⁰).
- Dostupnost i efikasnost osiguranja.

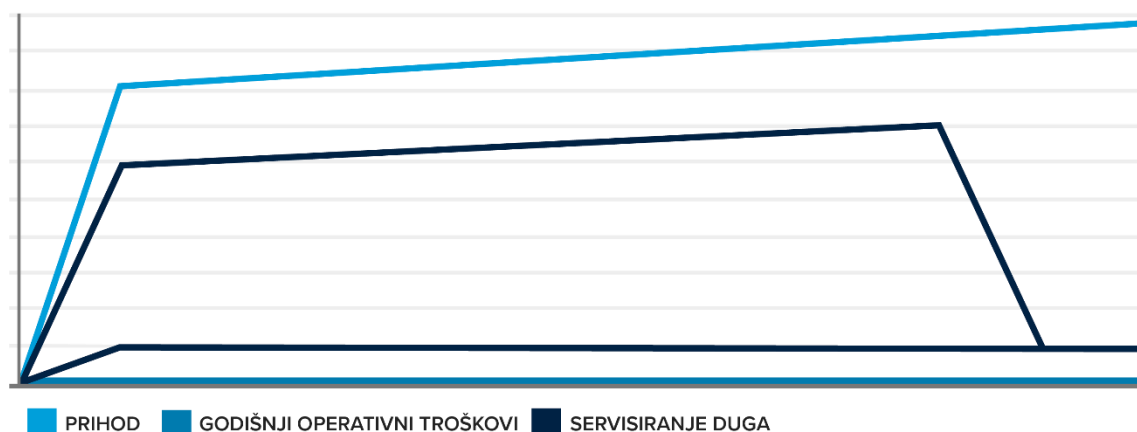
Izvor: Prilagođeno iz: Svetska banka - Farkuharson, Torres de Mastle i Yescombe, sa Encinasom (2011).

Viši nivoi kredita ili leveridža će biti mogući (iz perspektive kreditiranja) sve dok je predvidljivost i stabilnost novčanih tokova veća a rizici niži. U tom smislu, JPP koja plaća vlada, a posebno ona koja se zasnivaju na naknadi za raspoloživost infrastrukture, obično će imati koristi od višeg nivoa dugova/leveridža zbog manje zahtevanih ugovornih obaveza u smislu DSCR (videti sliku 1.12).

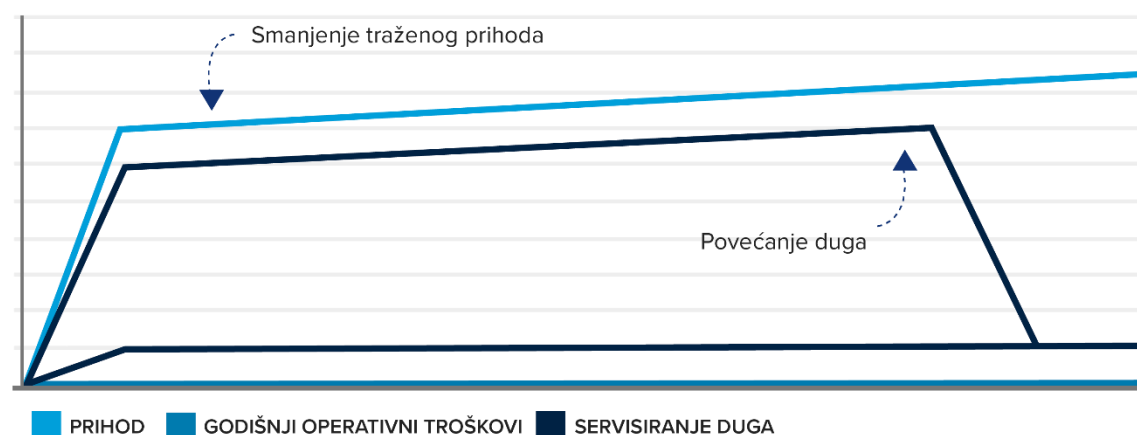
⁸⁰ Mnogi komercijalni zajmodavci i svi MDB-ovi će proceniti usklađenost projekta sa Ekvatorskim principima. Videti <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep>

SLIKA 1.12: Koeficijent pokrića servisiranja duga

RCSD = 1,4X



RCSD = 1,2X



Racio pokrića servisiranja duga (DSCR) od 1,2 oslobodiće tokove gotovine, omogućavajući povećanje nivoa duga, te stoga i povećanje leveridža i veću IRR na kapital, što zauzvrat omogućava budućem ponuđaču da smanji traženi prihod.

Napomena: DSCR= Koeficijent pokrića servisiranja duga; O&M= upravljanje i održavanje.

Međutim, preveliki leveridž može ugroziti održivost i stabilnost projekta JPP, povećavajući verovatnoću da DPN postane insolventan i potencijalno bankrotira. Iz tog razloga, ugovori o JPP obično zahtevaju minimalni nivo kapitala ili određeni maksimalni nivo leveridža (videti odeljak 7.3).

Finansijska konstrukcija za JPP će stoga biti kombinacija kapitala i zaduživanja sa visokim nivoom leveridža. Neki projekti u razvijenim zemljama mogu pokazati vrlo visoku leveridž (do ili oko 90%) ili niži nivo (60%), u zavisnosti od profila projektnog rizika. Uopšteno, projekti sa značajnim rizikom potražnje, a time i manje predvidljivim tokovima gotovine, pokazaće manji leveridž, dok će JPP sa naknadom za raspoloživost infrastrukture sa malim rizicima, a time i vrlo stabilnim novčanim tokovima, pokazati visoke nivoe leveridža. Ovaj opseg se smanjuje na 50-80% na EMDE tržištima.

Sledeći odeljak objašnjava različite oblike zaduživanja i ukratko uvodi strategije finansijskog strukturiranja koje koristi privatni sektor za povećanje efikasnosti. Takođe objašnjava izvore finansiranja i različite instrumente za ulaganje kapitala.

POLJE 1.24: Ključna razmatranja vezana za finansijsku strukturu JPP projekta

- Tipična finansijska struktura zasnovana je na tehnikama finansiranja projekata bez regresa/sa delimičnim regresom, ograničavajući izloženost riziku investitora/promotera projekta, uz dodatnu due diligence analizu i kontrolu od strane zajmodavaca.
- DPN će finansirati projekat (imovinu) kombinacijom zaduživanja i kapitala.
- Projektna kompanija za JPP (DPN-i) obično uživaju veći stepen zaduženosti od drugih kompanija. To je rezultat veće predvidljivosti njihovih prihoda i drugih poslovnih zaštita koje su svojstvene poslovanju u JPP.
- Veći nivo duga pruža veću efikasnost u smislu troškova kapitala. To povećava kapacitet promotera da prošire svoje poslovanje i ulažu u više projekata (u određenim granicama).
- Bankabilnost je jedno od osnovnih pitanja izvodljivosti u kontekstu nabavki JPP. Struktura ugovora treba da štiti bankabilnost, inače će vrednost za novac (VfM) biti izgubljena. Međutim, preveliki nivo duga može ugroziti dugoročnu održivost projektnog ugovora, osim ako su gotovinski tokovi projekta vrlo stabilni.

7.2. Finansijska struktura: kategorije, instrumenti i izvori (finansijeri) — Finansijska strategija sponzora/privatnog partnera⁸¹

7.2.1. Izvori finansiranja

Dve glavne vrste finansijskih sredstava projektne kompanije, kao i u bilo kojoj strukturi korporativnog finansiranja, su zaduživanje i kapital.

Zaduživanje može biti u vidu zajma ili obveznica. Kapital može biti u obliku čistog kapitala ili akcija i kvazi-kapitala (junior ili subordinirani dug, mezaninsko zaduživanje i tako dalje); oni su „stariji“ od akcija, ali subordinirani u odnosu na (senior) dug ili glavni dug.

Postoji više izvora i potkategorija za obe glavne kategorije finansiranja

Glavne kategorije su objašnjene na sledećim stranicama.

TABELA 1.6: Izvori finansiranja i finansijeri

Glavna kategorija/Instrument	Finansijeri i glavne karakteristike
Kapital	
Akcijski kapital	Obično izvođač radova/graditelj zainteresovan za izgradnju i/ili upravljanje i održavanje imovine. Ponekad je finansijski investitor (tj. nije industrijski partner), obično kao su investitor. To su obično infrastrukturni fondovi ili drugi investitori rizičnog kapitala (u nekim slučajevima, institucionalni investitor će direktno uložiti u

⁸¹ Dodatne informacije o ovoj temi nalaze se u prilogu A uz poglavlje 5.

	projekat). (Videti kratak opis u polju 1.25 o ulozi infrastrukturnih fondova i drugih finansijskih investitora). U nekim situacijama, vlada može ulagati u vlasničke deonice SPV-a, delujući kao finansijski partner, uz ulaganje koje dolazi direktno od naručioca ili kroz strukturne fondove poverenika ili od "strateških investicionih fondova" (videti poglavlje 5.5) Na nekim visoko sofisticiranim tržištima, privatni investitori postaju uobičajeni, ulazeći u strukturu projekta kroz inicijalne javne ponude (IPO) ⁸².
Junior ili subordinirani kredit, mezaninski kredit	Obično ih obezbeđuju građevinski/akcionari izvođača radova za potrebe poreske efikasnosti. Mogu ih obezbediti finansijski investitori trećih lica (uključujući vladu u nekim prilikama kako je gore opisano) kako bi se obezbedila veća zaštita, ali i veći povraćaj u odnosu na tradicionalni kredit.
Dug (senior dug)	
Zajmovi – krediti za premošćavanje/kratkoročni instrumenti finansiranja, dugoročni krediti	Komercijalne banke i investicione banke su najčešći finansijeri. Ostali uključuju sledeće: • MDB: multilateralne/regionalne razvojne banke (Svetska banka, Međunarodna finansijska korporacija, Inter-američka razvojna banka, CAF banka, Azijska razvojna banka, Afrička razvojna banka i tako dalje). Videti odeljak 7.2.3 u daljem tekstu. • ECA: izvozne kreditne agencije i/ili bilateralne razvojne banke. Videti polje 1.26. • Nacionalne razvojne banke (NDB): nacionalne razvojne banke ili nacionalne finansijske agencije (na primer, Banobras u Meksiku, Brazilska razvojna banka (BNDES) u Brazilu, Instituto de Credito Oficial u Španiji i tako dalje). Videti poglavlje 7.4.1. Treba napomenuti da MDB i ECA, a naročito NDB, mogu ili obezbediti finansiranje ili olakšati pristup finansiranju putem garancija (a ponekad i osiguranja kreditnog rizika u slučaju nekih ECA-a). • Institucionalni investitori: u skorije vreme i na sofisticiranim tržištima, institucionalni investitori (kao što su penzioni fondovi, osiguravajuća društva i državni fondovi) odobravaju zaduživanje za JPP, obično kroz projektne obveznice u okviru modela privatnog plasmana kao što je objašnjeno u nastavku. • Zajmodavci u senci i kreditni fondovi: Neki specijalizovani infrastrukturni fondovi mogu također obezbediti kreditiranje za JPP. Najtradicionalnija šema za projektne zajmove (zajam koji uzima DPN) je dugoročni zajam. Međutim, privatni partner može se, u nekim projektima, opredeliti za kratkoročne kredite s ciljem finansiranja po dospeću (ili privatni partner može biti primoran da to učini, u zavisnosti od sposobnosti odgovarajućeg tržišta da obezbedi dugoročne zajmove od samog početka). Kratkoročni zajmovi ili krediti koji će biti finansirani nazivaju se "mini-term" kada su strukturirani pod projektnim finansiranjem (tj. na osnovu kreditne sposobnosti projekta), a ne kao zajam u celini garantovan od strane sponzora (koji se konvencionalno pominje kao kredit za premošćavanje) ⁸³.

⁸² Videti odeljak 3.4. (Odabir privatnog investitora) u: *Popločavanju puta: maksimiziranje vrednosti privatnih finansija u infrastrukturi* (WEF, 2010), strana 69.

⁸³ "Mini-term" krediti se mogu nazvati "mekim" ili "tvrdim". Kod mekih, kada se dostigne datum za potpunu otplatu, a nije došlo do refinansiranja, zajam će se produžiti pod mehanizmom „potpunog gotovinskog čišćenja“ (tj. sav raspoloživi novčani tok nakon troškova se primenjuje na amortizaciju kredita do potpune otplate kredita). Kod tvrdih kratkoročnih perioda, takva fleksibilnost se ne razmatra. Prema tome, zajmoprimac je u kašnjenju ako se refinansiranje nije dogodilo na ili pre datuma za potpunu otplatu prvobitnog kredita.

Obveznice ili projektne obveznice ⁸⁴	Obveznice kao instrument zaduživanja prvenstveno dolaze sa "tržišta kapitala", tj. institucionalnih investitora (penzionih fondova, osiguravajućih društava i državnih fondova), bogatih i veoma bogatih investitora (direktno ili kroz "porodične kancelarije") putem IPO ili putem "direktnih plasmana". Na nekim tržištima i za neke projekte, obveznice mogu prikupiti i sredstva od privatnih investitora. Neka tržišta u razvoju (poput Čilea, Meksika i nedavno Perua, u Latinskoj Americi) sve više se oslanjaju na projektne obveznice kao na način finansiranja infrastrukture, oslanjajući se na lokalne institucionalne investitore ili na međunarodne investitore ⁸⁵. Takođe, neke multilateralne i nacionalne agencije mogu delovati kao kupci/investitori u cilju jačanja infrastrukturnih tržišta kapitala.
Ostale kreditne strukture	Projekti JPP mogu da uključe i druge instrumente i strukture finansiranja (naročito kod JPP gde se glavni Capex odnosi na opremu i snabdevanje), kao što su lizing (operativni ili finansijski), krediti dobavljača, finansiranje od strane dobavljača (kada dobavljač opreme prihvata odloženo plaćanje, sa menicama koje mogu biti diskontovane sa ili bez regresa–gubljenja prava - trećem licu) ili islamske finansijske strukture.

Napomena: Kreditiranje iz senke je termin koji se koristi za označavanje kredita koje obezbeđuju „banke iz senke“, koje uključuje sve subjekte izvan regulisanog bankarskog sistema koji vrše osnovnu bankarsku funkciju i kreditno posredništvo (uzimaju novac od štediša i pozajmljuju zajmoprimcima). Bankama u senci se takođe smatraju zajednički fondovi na tržištu novca, kojima se ulažu sredstva investitora za kupovinu komercijalnog papira (korporativni IOU) ili hipotekarne pokrivene obveznice (MMF, *Finansije i razvoj*, <http://www.imf.org/ekternal/pubs/ft/>).

POLJE 1.25: Infrastrukturni fondovi i finansijski partneri⁸⁶

Za nove projekte u zemljama u razvoju, glavni snabdevač kapitala je obično izvođač. Većina građevinskih grupa ima posebnu ispostavu ili podružnicu za upravljanje svojim poslovima JPP i ulaganje kapitala u DPN za svoje projekte.

Međutim, čisti finansijski investitor (tj. onaj koji nema interes za JPP projekat, osim investicija u kapital) može takođe biti partner u kapitalu.

Najčešća vrsta finansijskog investitora je "infrastrukturni fond". Takvi fondovi su strukturirani slično kao i svaki drugi investicioni fond (na primer, fond privatnog kapitala). To su fondovi u kojima veliki

⁸⁴ Obveznica je tržišna hartija od vrednosti kojom investitor pozajmljuje novac privatnom partneru na određeni vremenski period po varijabilnoj ili fiksnoj kamatnoj stopi za razvoj projekta. Kod finansiranja obveznicama, poverilac izdaje dug koji pribavljaju jedan ili više investitora (uključujući privatne investitore kada je izdavanje obveznica za prikupljanje sredstava u obliku IPO). Finansiranje putem obveznica se takođe naziva i vidom „disintermedijacije“, što znači da ne postoji posrednik (kao što je banka) između dužnika i krajnjeg investitora.

⁸⁵ Značajniji slučaj, s pristojnom istorijom koja seže do kraja prošlog veka, je Čile. Jedan od paradigmatičnih slučajeva projekta je autoput "Costanera Norte", gde je struktura uključivala kredit upakovan od strane IDB-a, ko-garantujući dug monolinijskom osiguravaču Ambac. Ove i druge karakteristike u vezi sa projektnim obveznicama i ulogom institucionalnih investitora obrađene su u radu *Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en America Latina* (Najbolja praksa u finansiranju JPP u Latinskoj Americi) koji reprodukuje ishod konferencije održane u maju 2011. u Vašingtonu, a po narudžbini Instituta Svetske banke, PPIAF uz podršku Vlade Španije i BBVA.

⁸⁶ Više informacija o ovom pitanju može se naći u sledećim radovima: *Ulaganja penzionih fondova u infrastrukturu - istraživanje* (OECD, septembar 2011); *Institucionalna ulaganja u infrastrukturu na tržištima u nastajanju i u ekonomijama u razvoju* (PPIAF, 2014); *Kuda dalje na putu pred nama? Istraživanje Deloitte Infrastructure Investors 2013*; *Šta su infrastrukturni fondovi?* (Kelli DePonte, Probitas Partners, 2009).

broj inicijalnih investitora ulaže svoj novac (delujući kao "komanditno društvo" ili LP), a "upravljačka kompanija" je zadužena za upravljanje tim fondovima, ulaganje u ime LP-a i nadgledanje imovine tokom trajanja fonda.

Tipičan investitor u fond (LP) je institucionalni investitor (penzioni fondovi, državni fondovi i osiguravajuća društva), ali LP mogu uključivati i porodične firme, pojedince sa visokim neto bogatstvom, pa čak i banke. Neki LP sve više ulažu direktno u projekte putem sopstvenih platformi (ali obično samo u većim projektima).

Finansijski investitori u JPP i infrastrukturu, uključujući i infrastrukturne fondove, više su zainteresovani za projekte koji su već operativni (kako bi se izbegao rizik izgradnje i uživao neposredniji pristup "prihodu", odnosno raspodeli iz projektne kompanije). Njihovo ulaganje u imovinu, kada su u operativnom periodu takođe je dobro za građevinsku industriju, jer će to pomoći građevincima da recikliraju kapital i imaju raspoloživu gotovinu za ulaganje u nove projekte. Međutim, vlade treba da promovišu učešće investitora u greenfield projektima (nove DBFOM date na tenderu) kako bi povećali kapacitet građevinskog tržišta u određenom JPP programu.

Specijalizovane finansijske investitore treba pozitivno posmatrati i njima treba da pristupe vlade prilikom promovisanja svojih JPP programa. Ugovori bi trebalo da budu pažljivo strukturirani kako bi se olakšalo učešće ove vrste investitora u kapitalu (na primer, kako bi privukli ove investitore, ugovor o JPP trebalo bi da omogući razumnu fleksibilnost u pogledu prenosa akcijskog udela).

7.2.2. Uvod u finansijsko strukturiranje i finansijsku strategiju

Finansijsko strukturiranje (sa stanovišta privatnog sektora/sponzora) odnosi se na način koncipiranja kombinovanja sredstava koja će se koristiti za finansiranje projekta, posebno u pogledu toga koliko kredita treba podići i sa kojim modelom otplate. Ovo maksimizira IRR kapitala privatnog partnera (ili za istu ciljanu IRR, kako bi bila konkurentnija po ceni u podnetoj ponudi).

To uključuje analize i odluke u vezi sa dužničkim instrumentima, kada je na raspolaganju više od jednog (na primer, krediti i obveznice), kao i potencijalnu definiciju različitih tranši ili različitih sporazuma o zajmu (na primer, da li će se podići subordinirani kredit, što je skuplje, ali fleksibilnije od senior kredita).

Na definisanijem nivou, finansijsko strukturiranje takođe mora da utvrdi nekoliko faktora: redosled i vremenski raspored povlačenja sredstava, profil otplate različitih izvora finansiranja i potrebnu finansijsku podršku (na primer, garancije koje daje matična kompanija, bankarske garancije) od sponzora i ključnih podizvođača.

Kapitalna sredstva su uvek vezana ugovorom (ili zajemčena) pre podnošenja ponude. Po definiciji, podnošenje ponude zahteva čvrstu obavezu ponuđača da investira kapital kao što je traženo u Zahtevu za podnošenje ponuda ili kako se obavezalo u dostavljenom finansijskom planu.

Zaduživanje se može ugovoriti i pre podnošenja ponuda, kada to zahteva tender. Ovaj zahtev je uobičajen u dijalogu i drugim interaktivnim procesima⁸⁷, kao i u nekim postupcima koji podrazumevaju odabir uže liste kandidata. U otvorenom tenderskom postupku, zajednički pristup širom sveta je da se zahteva "dovoljno"

⁸⁷ Odeljak 10 ("Pregled ciklusa procesa JPP") u ovom poglavlju se daje uvod u različite tenderske postupke, a Prilog A uz Odeljak 3 detaljnije opisuje ovo pitanje.

dokaza o dostupnosti finansija⁸⁸. O ovome će biti više reči u odeljku 7.3.

Potencijalni ponuđač će analizirati opcije i istražiti dostupnost različitih izvora finansiranja tokom pripreme ponude (ili u ranijoj fazi kada se izvrši preliminarna procena mogućnosti, pre nego što se odluči da investira značajne resurse u sastavljanje predloga). Ponuđač će ove opcije i pristupe ugraditi u finansijsku strukturu kako bi definisao svoj osnovni finansijski slučaj.

Finansijska strategija je izraz koji može biti zbunjujuć, jer se preklapa sa finansijskim strukturiranjem. U svrhu ovog Vodiča za JPP, finansijska strategija se odnosi na odluku o tome kako i kada se obratiti finansijerima, naročito zajmodavcima (na primer, kada nije potrebno obezbediti finansijsku konstrukciju prilikom dostavljanja ponude⁸⁹). Finansijska strategija obuhvata analizu dve potencijalne opcije vezane za podizanje i strukturiranje kredita.

- Kratkoročni zajmovi koji snose rizik finansiranja, obično nakon izgradnje. Oni se takođe mogu nazvati strategijom kredita za premošćavanje ili kratkoročnim finansijskim instrumentom (kada je kratkoročni kredit dogovoren na osnovu finansiranja projekta). Ovim se omogućava pristup potencijalnim pogodnostima⁹⁰ projektne šeme smanjenja rizika nakon izgradnje i veće mogućnosti prelaska sa kreditnih na tržišta kapitala, ili za obuhvatanje padova u opštim kamatnim stopama; i
- Dugoročni kredit za finansiranje projekata od samog početka. On uvodi manju fleksibilnost vezanu za kamatne svopove (najrasprostranjeniju šemu za smanjenje kamatnih rizika koju obično zahteva zajmodavac), ali nudi veću sigurnost i manji rizik. Kada se šema projektnog finansiranja oslanja na izdavanje obveznica na tržištima kapitala, implementacija finansijske konstrukcije je složenija. Disintermedijacija ili prikupljanje sredstava putem tržišta kapitala je samo opcija za zemlje sa aktivnim nacionalnim institucionalnim investitorima (penzioni fondovi, osiguravajuća društva) ili sa pristupom globalnim institucionalnim investitorima koji će obično zahtevati kreditni rejting koji procenjuje rejting agencija⁹¹.

Sa stanovišta javnog sektora, dostupnost finansija je jedan od ključnih elemenata za uspeh JPP i to je preduslov koji se mora ispuniti ako vlada nastavi sa šemom

⁸⁸ Ne zahtevati od ponuđača da unapred dogovore finansijske pakete za podnošenje ponuda, takođe je prikladno na tržištima sa malim brojem finansijskih institucija dostupnih za finansiranje projekta na dugoročnoj osnovi. U takvim okolnostima, vlada može preferirati da obezbedi fleksibilnost ponuđaču da obezbedi zajmodavce nakon što je nominovan kao preferirani ponuđač, kada će imati pristup svim dostupnim zajmodavcima na tržištu.

⁸⁹ U tom kontekstu, ponuđač može unapred izabrati zajmodavce (uz imenovanje ovlašćenog glavnog organizatora, ili i dobijanje punih obaveza u odnosu na dug) ili svoju finansijsku ponudu može temeljiti na indikativnim pismima podrške od različitih banaka, bez ekskluzivnih aranžmana, kako bi se omogućila konkurencija za zajam nakon dodjele. Odeljak 7.5 objašnjava ova pitanja detaljnije. U Prilogu 1 uz Odeljak 5 analizirano je sveukupno pitanje pripreme ponuda i prikupljanja sredstava.

⁹⁰ Dobra strana refinansiranja može se delimično obuhvatiti mehanizmima za deljenje dobiti od refinansiranja. Videti: *Smernice: Izračunavanje učešća organa javne vlasti u dobiti od refinansiranja* (HM Treasury UK, 2008)

⁹¹ Finansiranje projektnih obveznica je uobičajena opcija za zemlje sa dobro razvijenim tržištima kapitala, ali se češće primenjuje kao rešenje za refinansiranje (putem kredita za „premošćavanje do obveznica“), a ne kao finansijski mehanizam za izgradnju. Omogućava pristup većim resursima za dugoročno finansiranje, obično omogućavajući duže rokove zaduživanja, ali to je manje fleksibilno finansijsko rešenje (jer sredstva često ne mogu biti povučena progresivno). Nedavno je, međutim, u visoko razvijenim zemljama i sofisticiranim tržištima odlaganje povlačenja postalo praktično. Čitaoci mogu pronaći dodatnu diskusiju o projektnim obveznicama kao alternativni za zaduživanje projekta u prilogu 6A. Za informacije o procesu kreditnog rejtinga i metodologiji koje primenjuju agencije za kreditni rejting, videti odgovarajuće veb stranice kreditnog rejtinga.

JPP.

Kao što je razmatrano u odeljku 5.6 (#a, finansijski izazov), u zemljama u kojima nema dovoljne dostupnosti finansija (minimalni broj zajmodavaca i kapacitet za dugoročno kreditiranje, na primer, više od 10 godina) JPP možda neće moći da funkcioniše. U nekim ograničenim okolnostima, vlade mogu pomoći da se popuni potencijalni nedostatak raspoloživosti (u smislu obima kredita dostupnog na odgovarajućem tržištu) davanjem dela kredita putem nacionalne banke ili nacionalne agencije (videti sledeći naslov). Vlade takođe mogu preuzeti ili preneti valutne rizike kako bi se olakšao pristup prekograničnim finansiranju projekata. U drugim slučajevima, finansijska podrška multilateralnih razvojnih banaka je najvažnija.

Ali čak i u slučajevima kada je finansijsko tržište dovoljno sposobno za apsorbovanje značajnih nivoa zaduživanja, biće projekata koje kreditno tržište neće prihvatiti jer profil rizika (čak i kada je pravilno strukturiran) možda nije prihvatljiv, ili povremeno mogu da se pojave projekti koji su toliko veliki da prevazilaze veličinu finansijskog tržišta. Ovo je objašnjeno u odeljcima 7.3 i 7.4.

Finansijsko strukturiranje i strategija je odgovornost privatnog investitora. Prema tome, vlada ne treba da stvara ograničenja u pogledu toga odakle privatni investitor treba da obezbedi finansije (na primer, insistirajući na lokalnim bankama) ili o kojim instrumentima ili strukturi treba pregovarati, osim kada se radi o određivanju maksimalnog stepena zaduženja ili insistiranju na konkurenciji u oblasti kreditiranja (kada je potrebno) - videti odeljak 7.5.

Prilog 6A daje detaljniji opis finansijskog strukturiranja i procesa prikupljanja sredstava.

7.2.3. Uloga multilateralnih razvojnih banaka (MDB) ⁹²

Kada je reč o JPP u zemljama EMDE, značajnu ulogu igraju MDB, kao što je grupa Svetske banke (obično je to Međunarodna finansijska korporacija, IFC), Inter-američka razvojna banka (direktno ili preko Inter-američke investicione korporacije, IIC), Azijska razvojna banka (ADB), Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD), Evropska investiciona banka (EIB⁹³), Afrička banka za razvoj (AfDB) i Islamska razvojna banka (IsDB). Ostale agencije koje su više regionalno fokusirane su, između ostalog, CAF banka za Andski region ili Banco Centroamericano de Integracion Economica (BCIE) za Centralnu Ameriku.

MDB obezbeđuju finansiranje projekata (JPP i drugih javnih ili privatnih projekata) - najčešće u čvrstoj valuti - dugoročno. To su obično duži rokovi od komercijalnih zajmodavaca koji možda ne nude dovoljnu dužinu trajanja ili iznose za strukturu finansiranja projekta. Prisustvo ovih institucija pruža zaštitu komercijalnim

⁹² O ovim i drugim ulogama MDB-a govori se u: *Finansiranje investicija nakon krize: uloga multilateralnih razvojnih banaka* (Chelsky i drugi, 2013). Videti takođe i: *Popločavanje puta* (WEF 2010) odeljak 2.3, i: *Multilateralne banke: izgradnja veština i tržišta*, str. 41 i sledeće.

⁹³ EIB je očigledno međunarodna finansijska institucija (IFI), ali je neki praktičari takođe smatraju i MDB. EIB uključuje kreditiranje projekata u zemljama EMDE u svojoj strategiji i portfoliju, ali većina njenih operacija ostaje u okviru EU.

zajmodavcima u okviru kreditnih struktura A/B zbog preferencijalnog statusa poverilaca većine MDB-ova. A zajam je zajam koji obezbeđuje MDB, a B zajam je komercijalni kredit sindikovani komercijalnim zajmodavcima koji je indirektno zaštićen „cross-default“ klauzulom. Prisustvo MDB-a može biti od najveće važnosti za one međunarodne komercijalne banke koje preuzimaju rizike projekta na tržištu u razvoju i slažu se da pruže prekogranično finansiranje.

Pored toga, MDB može da obezbedi garancijske mehanizme (delimični rizik i delimične garancije) ili posebne garancije od političkih rizika i komercijalnim bankama i investitorima (na primer, Multilateralna agencija za osiguranje investicija (MIGA), kao deo Grupe Svetske banke, pruža takve garancije). Primeri delimičnih garancija su brojni.

Zanimljiv primer je učešće IDB-a u IIRSA projektu u Peruu. IIRSA Amazonas Norte je mreža puteva dužine 960 kilometara (km) sa naplatom putarine koja se nalazi na severu Perua i koja povezuje region Amazona u istočnoj unutrašnjosti zemlje s pacifičkom obalom. Projekat je finansiran projektnom obveznicom izdatom po odredbi 144-A za iznos od 224 miliona dolara, na osnovu sertifikata o priznavanju godišnjeg plaćanja radova (CRPAO) koji je dala vlada, koja je takođe imala delimičnu garanciju od IDB-a u iznosu od 60 miliona dolara. Ovaj primer je zanimljiv jer ilustruje kako MDB mogu podržati razvoj sofisticiranih finansijskih rešenja u EMDE zemljama.

Nedavno, ove institucije su počele da razvijaju sopstvene infrastrukturne fondove (IFC je 2011. pokrenuo infrastrukturni fond od milijardu dolara⁹⁴) ili obezbeđuju sredstva infrastrukturnim fondovima kojima upravljaju privatni subjekti, kao još jedan LP.

Međutim, podrška MDB u kontekstu JPP prevazilazi obezbeđivanje sredstava i uključuje sledeće:

- Podršku prilikom identifikacije i odabira projekata;
- Podršku u strukturiranju JPP, delujući kao savetnici vladama ili obezbeđujući sredstava za angažovanje savetnika za dobijanje bolje strukture i nacrtu JPP; i
- Savete za jačanje politike i okvira JPP.

⁹⁴ Fond je zatvoren 2013. godine uz učešće 11 investitora: IFC i singapurski državni investicioni fond; GIC (Investiciona korporacija Vlade Singapura, singapurski državni fond) kao temeljnih investitora; i 9 investitora državnih i penzionih fondova iz Azije, Bliskog istoka, Evrope i Severne Amerike. Videti: *IFC Globalni fond za infrastrukturu završio prikupljanje sredstava od 1,2 milijarde dolara* na <http://ifcekt.ifc.org/ifcekt/Pressroom/IFCPressRoom.nsf>

POLJE 1.26: Bilateralna finansijska podrška: Uloga ECA

MDB nisu jedini međunarodni akteri u finansiranju međunarodnih projekata. Većina zemalja (razvijenih i nekih zemalja u razvoju) su osnovale "agencije za kreditiranje izvoza" (ECA). To su finansijske (ili osiguravajuće) institucije koje pružaju finansijsku podršku projektima koje realizuju njihove nacionalne kompanije u inostranstvu.

Ova podrška je prisutnija u ugovorima o izvozu, pružajući finansijske usluge stranom kupcu, javnom ili privatnom. Međutim, ECA takođe igra ulogu u strukturama finansiranja projekata, uključujući projekte JPP.

Njihovo učešće je očigledno povezano sa učešćem ponuđača iz zemlje ECA, koje može biti u obliku finansiranja projekta, ali najčešće se odnosi na pružanje garancija (zajmodavcima za projekat, a takođe u nekim slučajevima, investitorima kapitala). Neke od ECA agencija pružaju oba oblika podrške, a neke druge pružaju samo garancije ili osiguranje od kreditnih rizika (uključujući politički rizik). Neki primeri su Izvozno-uvozna banka (EKSIM) i Korporacija za spoljne private investicije (OPIC) (SAD), CESCE (Španija), Hermes (Nemačka), SACE (Italija), Japanska banka za međunarodnu saradnju (JBIC) (Japan) i Izvozno-uvozna banka Koreje (KEKSIM) (Republika Koreja).

Obezbeđivanje te podrške podleže uslovima koji su utvrđeni "OECD Konsenzusom" čiji je cilj regulisanje uslova u cilju izbegavanja konkurencije finansijskog dampinga između zemalja kontrolisanjem potencijalnog subvencionisanja finansiranja.

7.2.4. Osobnosti islamskog finansiranja

U islamskim zemljama, finansiranje ima niz osobnosti koje se odnose na religiju. Banke i zajmodavci generalno moraju da posluju u skladu sa šerijatom (islamskim zakonom). Šerijatsko pravo utiče na vrste investicija koje su dozvoljene i utiče na način na koji se postupa sa finansijskom transakcijom. Na primer, plaćanje kamata nije dozvoljeno, ali može da postoji legitimna dobit banaka zasnovana na raspodeli dobitka i gubitka preduzeća kojem se pozajmljuje.

Prilog B ovog poglavlja daje informacije o ovom posebnom pitanju.

7.3. Sufinansiranje kao kombinacija tradicionalnog javnog finansiranja/nabavke i privatnog finansiranja

Vlada može da nastoji da finansijski podrži projekat kada je to ekonomski održiv projekat koji plaća korisnik, ali projektovani prihodi na osnovu korišćenja nisu dovoljni da projekat bude komercijalno održiv. Drugi razlog je zadržavanje cene usluga koje pruža imovina na nivou koji je društveno/politički prihvatljiv za stanovništvo. Ovo se naziva finansiranjem jaza održivosti ("Viability Gap Funding"), a objašnjeno je u odeljku 2.2.

Međutim, bez obzira na režim prihoda i tip JPP (korisnik plaća ili vlada plaća), vlada može ipak da odluči da pruži finansijsku podršku projektu JPP iz nekoliko razloga.

- Postoji strukturni ili privremeni nedostatak dostupnog privatnog kreditiranja;

- Projekat je prevelik ili suviše rizičan i ugrožena je komercijalna izvodljivost i bankabilnost; i
- Cilj je smanjiti PPCK projekta i učiniti šemu priuštivijom.

Kada je dostupnost privatnog finansiranja sumnjiva, čak i uz finansijsku podršku, izbor JPP treba pažljivo razmotriti (između ostalog i zbog postojanja rizika od nedostatka konkurencije u procesu nadmetanja). Međutim, u svakom slučaju, direktno ili indirektno finansijsko učešće ili podrška (uključujući i pristupe smanjenja rizika objašnjene u daljem tekstu) moraju da budu pažljivo ocenjeni kako bi se izbeglo smanjenje vrednosti za novac metode JPP.

Ovaj pododeljak uvodi koncept sufinansiranja kao uobičajene varijacije JPP (veoma čest u mega-projektima). Ovde se kombinuju javno finansiranje (u striktnom smislu te reči) i privatno finansiranje. Sledeći naslov će objasniti druga finansijska sredstva za učešće u finansiranju i druge pristupe u cilju povećanja komercijalne izvodljivosti i bankabilnosti.

Može postojati nedostatak dugoročnih finansijskih sredstava na nekim lokalnim tržištima gde se realizuje infrastrukturni projekat. Nedostatak može biti uzrokovan sveukupnim nedostatkom kapaciteta na lokalnom finansijskom tržištu ili može biti privremena okolnost zbog kratkoročnih tržišnih uslova. Naročito u kontekstu većih projekata i ambicioznih programa JPP⁹⁵, ovaj nedostatak može primorati vlade da dopune sredstva raspoloživa na tržištu.

Vlade mogu da odluče da dopune finansiranje koje je potrebno za projekat, oslobađajući privatnog partnera dela kapitalnih potreba. U ovim slučajevima, vlada će obezbediti javno finansiranje za početne investicione potrebe projekta, stvarajući hibridnu šemu (sufinansirana JPP). U idealnom slučaju, ovi modeli će zadržati sve tipične karakteristike normalnog JPP s tim što bi trebalo da postoji određeni nivo kompenzacije tokom izgradnje, koja će potom namiriti fiksnu cenu radova.

Čisto sufinansiranje predstavlja finansiranje grantom odnosno obezbeđivanje plaćanja u toku izgradnje, čime se delimično kompenzuju troškovi radova (mesečno ili kvartalno kako napreduju radovi, ili na osnovu specifičnih ključnih tačaka tokom ili na kraju perioda izgradnje).

Varijacija je akumuliranje uplata grantova, zasnovano na postizanju specifičnih ključnih tačaka tokom ili na kraju perioda izgradnje, ali za plaćanja koje treba odložiti. Vlada zatim vrši isplate tokom operativne faze JPP; isplate nisu podložna bilo kakvom smanjenju u vezi sa operativnim učincima projekta. Ova plaćanja su obično bezuslovna i neopoziva (na primer, Sertifikati o priznavanju godišnjeg plaćanja radova (CRPAO) u Peruu ili Pagos Diferidos (PDIF)⁹⁶ u Španiji u vezi sa JPP za brze železnice. Ovo se može smatrati i tehnikom smanjenja rizika koja se odnosi na rizik, kao što je objašnjeno u odeljku 7.4.1.

⁹⁵ Lokalno finansijsko tržište može imati dovoljno kapaciteta za finansiranje velikog projekta ili niza manjih projekata, ali kada se program JPP razvija i koncentriše se na mnoge projekte u kratkom vremenskom periodu, mogu se pojaviti problemi dostupnosti finansija. Ovo treba unapred planirati.

⁹⁶ PDIF-ovi (Pagos Diferidos) predstavljaju neopozivu i bezuslovnu obavezu plaćanja koja se akumuliraju dok se gradnja odvija i potvrđuje. Ova i druge šeme su dalje objašnjene u odeljku 4.5.

Ovaj drugi slučaj predstavlja rešenje kada javni sektor želi da sufinansira deo projekta, ali nema dovoljno likvidnosti. DPN će podići sredstva vezana za grant, ali je finansijski mehanizam pretfinansiranja javnih odloženih angažovanih sredstava mnogo lakši za pregovaranje.

U svakom slučaju, grantovi se obično utvrđuju pri potpisivanju JPP. Oni će se obračunati kao procenat završenog posla (ili ispunjavanjem specifičnih ključnih tačaka), bilo da je efektivno plaćeno tokom izgradnje ili na odloženoj osnovi.

Razmatranja o VfM

Iznos sufinansiranja u okviru JPP ne bi trebalo da naruši VfM tako što će smanjiti usklađenost interesa povezanih sa šemom odložene kompenzacije povezane sa učincima JPP. Previše javnih sredstava će smanjiti rizike i motivaciju privatnog partnera da pravilno upravlja projektom, što se može pretvoriti u normalnu nabavku u smislu raspodele rizika i podsticaja.

Sufinansiranje može uticati na računovodstveni tretman projekta. Može čak dovesti do toga da se privatno finansiranje evidentira kao javni dug (poglavlje 4.12 pruža više informacija o nacionalnim računovodstvenim pitanjima vezanim za JPP).

Odluka o sufinansiranju i iznosu sufinansiranja je pitanje strukturiranja (finansijsko strukturiranje), a detaljnije je objašnjeno u poglavlju 5.5.2.

7.4. Drugi oblici javnog učešća u finansijskoj šemi ili intervenisanje po pitanju komercijalne izvodljivosti⁹⁷

Finansiranje grantovima (ili čisto sufinansiranje) nije jedini način da se poveća pristupačnost i/ili komercijalna izvodljivost i bankabilnost u JPP projektima. Postoje i drugi instrumenti (revolving, kao što su javni zajmovi ili "su-kreditiranje") i tehnike (koje se mogu nazvati tehnikom smanjenja rizika ili kreditnim poboljšanjem⁹⁸). Prvi mogu pomoći u ispunjavanju nedostatka raspoloživih sredstava, a drugi mogu povećati pristup sredstvima na tržištu.

Svi ovi oblici finansijske podrške koriste se i u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju. Oni imaju bitnu ulogu u slučaju EMDE-a zbog uobičajenih nedostataka ili ograničenja u raspoloživosti dugoročnog finansiranja.

Sledeći naslovi objašnjavaju kako revolving javnu finansijsku podršku tako i tehnike

⁹⁷ Interesantna literatura da saznate više o tome kako interventne mere mogu pomoći JPP u vreme ekonomske ili finansijske krize je *Finansijska kriza i JPP tržište - korektivne mere* (EPEC, 2009) i *Jedinica za finansiranje infrastrukture trezora Velike Britanije: podrška finansiranju JPP za vreme Globalne krize likvidnosti* (Farquharson i Encinas; http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250365374/PPP_Solutions_01.pdf).

⁹⁸ Razlika između smanjenja rizika („de-risking“) i kreditnog poboljšanja („credit enhancement“) je zaista suptilna, jer će pristup smanjenju rizika povoljno uticati na kreditni rejting i povećati bankabilnost. Ovaj Vodič kroz JPP definiše kreditno poboljšanje kao „instrumente koji su strukturirani uglavnom radi pružanja većeg stepena zaštite zajmodavcima, čime se povećava kreditni rejting duga“. Uopšteno govoreći, tehnike smanjenja rizika ugrađene su u ugovor i čine deo mehanizma plaćanja ili strukture rizika, dok su kreditna poboljšanja eksplicitni instrumenti koji nisu deo ugovora (ili kada se spominju obično stvaraju obavezu prema zajmodavcima, ali ne i prema privatnom partneru).

smanjenja rizika.

Polje 1.27 sadrži opis toga kako se Latinska Amerika suočava sa izazovom dugoročnog finansiranja i uvodi neke instrumente i tehnike koje su nedavno primenjene u regionu.

7.4.1. Drugi načini (revolving) za rešavanje nedostataka na finansijskom tržištu ili povećanje priuštivosti

Osim grantova, postoje i još sofisticiraniji načini ubrizgavanja sredstava, podrške održivosti ili povećanja pristupačnosti. Za razliku od finansiranja grantovima, oni se ne mogu smatrati javnim finansiranjem (u smislu tradicionalnog javnog finansiranja, koje utiče na investicioni budžet javnog sektora), već to znači da se vlada ponaša kao tržišni zajmodavac ili investitor.

Kao alternativa grantovima, ove šeme su revolving oblici podrške, tj. finansiranje će biti otplaćeno. Ponekad se obezbeđuje po tržišnim uslovima i po tržišnoj ceni, a u drugim slučajevima se pruža pod povoljnim uslovima, "mekim uslovima" ili "koncesionim uslovima". Ovaj drugi slučaj obično predstavlja odgovor na poteškoće po pitanju pristupačnosti, dok je finansiranje po tržišnim uslovima najčešće rešenje za finansiranje dostupnosti (na primer zbog finansijske krize kao što je globalna finansijska kriza 2008-2010) ili tržišni apetiti.

Poglavlje 5.5 daje detaljnije objašnjenje ovih tehnika finansijskog strukturiranja, od kojih se mnoge mogu sumirati na sledeći način.

- **Državni dugoročni krediti (meki ili tvrdi):** od strane javne/nacionalne finansijske agencije, na primer, BNDES u Brazilu, Jedinica trezora za finansiranje infrastrukture (TIFU) u Velikoj Britaniji, Banobras u Meksiku - obično prateći privatne zajmodavce pod tržišnim uslovima), drugih institucija ili čak određenog budžetskog fonda (Zakon o finansiranju i inovacijama u oblasti transportne infrastrukture [TIFIA] u SAD-u uvek prati privatne zajmodavce i prihvata subordiniranost po pitanju garancija i uslova). Videti poglavlje 5 za detalje;
- **Javni subordinirani dug:** Obično po mekim uslovima (na primer, participativni krediti u Španiji za neisplative projekte na putevima sa putarinom). Videti poglavlje 5 za detalje;
- **Kapital:** ulaganje preko posebnih javnih infrastrukturnih fondova ili "strateških fondova" kao što je Fonadin u Meksiku - obično po tržišnim uslovima i uz nezavisno upravljanje od strane kompanije za upravljanje; i
- **Ad hoc javne investicije u projekat:** Ove investicije se mogu predložiti u ZPP-u. Neke potencijalne zamke ovog pristupa su razmatrane u nastavku. Odeljak 5.5.5 pruža dodatne i detaljnije informacije.

Kada je motivacija da se poveća pristupačnost, kao što je slučaj sa grantovima, vlade bi trebalo da vode računa da izbegnu rizik od negativnog uticaja na VfM jer sufinansiranje može smanjiti delotvornost prenosa rizika.

Država kao partner u kapitalu

Odeljak 2 objašnjava da postoje strukture JPP u kojima javna i privatna strana

zajednički učestvuju u kapitalu. U ovim slučajevima javni partner obično poseduje većinu ili značajan deo akcija i aktivno učestvuje u upravljanju projektnom kompanijom ili zadržava određena kontrolna prava za donošenje strateških odluka.

Ovim strukturama mogu se dati različita imena, uključujući zajednička ulaganja, kompanije sa mešovitim kapitalom ili institucionalizovana JPP.

Međutim, javni partner može takođe da učestvuje u kapitalu JPP, delujući samo kao finansijski investitor, kako bi podržao komercijalnu izvodljivost projekta JPP (smanjenjem iznosa kapitala koji će uložiti privatni investitor) ili u cilju smanjenja neto troškova (i poboljšanja priuštivosti) tako što će imati pristup delu novčanih tokova kapitala. Ovi primeri neće biti razmatrani u ovom Vodiču za JPP kao zajednička ulaganja ili institucionalni JPP-i, već samo kao finansijske varijacije konvencionalnog JPP.

U nekim od ovih slučajeva, motivacija za vlade da deluju kao suinvestitor može da bude povećanje kontrole nad projektom, uživajući direktan pristup svakodnevnim pitanjima upravljanja projektnom kompanijom i punim pristupom informacijama o projektu. Ovo se radi sa namerom da se prenese puni opseg rizika i odgovornosti na privatnog partnera. Ovu motivaciju treba izuzetno oprezno razmotriti, jer može da obeshrabri potencijalne investitore zabrinute zbog političkog uplitanja. To takođe podrazumeva rizik da se vlada nepotrebno meša u odgovornosti i sposobnosti privatnog sektora da upravlja projektom, ograničavajući sposobnost projekta da isporuči dobiti vezane za efikasnost⁹⁹.

Ako investicija daje vladi pravo da bude zastupljena u odboru DPN-a, to će biti potencijalni izvor sukoba. Zbog toga je poželjno da investicijama upravlja određeno telo ili jedinica, a ne sama agencija naručilac¹⁰⁰.

Vlade treba da prihvate da ulaganje nosi sa sobom više rizika nego ako se ekvivalentan iznos investira kao dug.

Poglavlje 5.4.5 detaljno objašnjava implikacije i osobine strukture JPP sa učešćem u kapitalu od strane vlade.

7.4.2. Pristupi smanjenja rizika, jačanje kreditnog boniteta i druge tehnike ublažavanja rizika

Vlada mora da obrati pažnju na komercijalnu izvodljivosti od početka projekta (priprema i strukturiranje), uključujući i bankabilnost. Neizvodljiv projekat neće

⁹⁹ Prisustvo organa naručioca ili vlade kao akcionara u projektnoj kompaniji može imati koristi za upravljanje projektom (s obzirom na to da će obema stranama omogućiti da unapred obavljaju sve sporove ili kontroverze u oblasti upravljanja JPP). Međutim, kada je namera da se zadrži veća kontrola nad operacijama privatnog partnera, ali da se koriste iskustva i mogućnosti privatnog sektora ili je reč o drugim strateškim razlozima (na primer, kako bi se pomoglo javnom partneru da stekne iskustvo u vođenju te usluge u budućnosti), prava kontrole treba jasno odrediti od samog početka u RFP dokumentima. Ova prava ne bi trebalo suštinski da odstupe od uobičajenih prava vezanih za uključivanje. Prava privatnog partnera treba jasno zaštititi kako bi se izbeglo nepotrebno uplitanje u operacije, uključujući i sprovođenje „back-to-back“ podugovora kako bi preneli materijalne odgovornosti i prava koja su namenjena za upravljanje od strane privatnih partnera.

¹⁰⁰ Dalja razmatranja o ovom pitanju mogu se naći u: *Novi pristup javno-privatnim partnerstvima: Konsultacije o uslovima učešća javnog sektora u PF2 projektima* (HM Treasury 2012).

postati izvodljiv samo ubrizgavanjem javnih sredstava. Struktura/raspodela rizika mora da bude prihvatljiva za privatni sektor (i investitore i zajmodavce).

Međutim, mogu postojati specifične situacije u kojima privatni sektor ne može da apsorbuje značajan broj rizika (ili neke rizike sa značajnim potencijalnim uticajem), ali vlada i dalje smatra da je JPP dobra opcija. Takođe mogu postojati projekti koji se oglašavaju u kontekstu teških situacija na finansijskom tržištu, kao što je bankarska kriza, ili kada vlada želi da podstakne razvoj tržišta (na primer, tržišta kapitala u privredama u nastajanju). U takvim okolnostima, vlada može izraditi šemu za smanjenje rizika koja bi mogla da olakša zaduživanje.

Primeri pristupa za smanjenje rizika uključuju sledeće.

- Neposredne garancije zajmodavcima (bezuslovne i neopozive), koje obezbeđuju Nacionalne banke za razvoj (NDB) (na primer, Banobras u Meksiku) ili direktno Ministarstvo finansija (na primer, u Velikoj Britaniji, tokom izgradnje, uz pretpostavku da se rizici izgradnje projekta mogu materijalizovati);
- Garantovani deo plaćanja usluga (tj. ograničavanje odbitaka zbog mogućeg slabog učinka na, na primer, 20 procenata);
- Fiksna odložena plaćanja, bezuslovna i neopoziva (kao što rade JPP za brze železnice u Francuskoj i Španiji, ili CRPAO u Peruu), o kojima je bilo reči u prethodnom poglavlju, mogu se smatrati ili sufinansiranjem putem odloženog finansiranja grantovima ili tehnikom smanjenja rizika;
- "Garancijski fondove" za obezbeđenje obaveza plaćanja države prema ugovoru o JPP;
- Escrow računi i strukture poverilaca (na primer, plaćanja od strane organa nadležnog za vodu za postrojenje za vodu koja delom pokrivaju tarife koje plaćaju krajnji korisnici, a koja su rezervisana i raspodeljena na određene račune kojima upravlja poverilac); i
- Potencijalne ili ugovorne garancije u cilju zaštite projektne kompanije (na primer, garancije minimalnog protoka saobraćaja za putne projekte koje plaćaju korisnici) ili zajmodavaca (na primer, garantujući sve ili određeni procenat neizmirenog duga u slučaju prevremenog raskida, uključujući raskid koji je uzrokovao privatni partner. Ovo se ponekad naziva i "podupiranje duga" - Svetska banka - Farkuharson, Torres de Mastle i Yescombe, sa Encinasom 2011).

U kontekstu nedovoljne dostupnosti lokalnih finansija, kada je neophodno ublažiti valutni rizik kako bi se pomoglo projektima da pristupe prekograničnom finansiranju, posebne garancije postaju neophodne ili mehanizmi za ublažavanje takvog rizika. Ovo se može rešiti korišćenjem ugovornih garancija (na primer, u šemama koje podrazumevaju plaćanje korisnika koje omogućava reviziju tarife prema promenama deviznog kursa ili tretiranje u vidu kompenzacijskog događaja koji daje pravo na direktnu nadoknadu za deo ili ceo gubitak prouzrokovan devalvacijom preko praga deviznog kursa). Alternativno, to se može postići direktnim garancijama datim od strane vlade zajmodavcima, ili čak i korišćenjem čvrste valute za izvršavanje plaćanja u državnim JPP. To je objašnjeno u poglavlju 5, gde se u odeljku 4.6 daju dodatni primeri koji ilustruju ovaj mehanizam.

Pored toga, direktna pisma zajmodavcima mogu se smatrati nekom vrstom meke

garancije koja ima za cilj dodatnu i "neposrednu" podršku. Na primer, zajmodavci mogu zatražiti potvrdu od organa naručioca da nisu uložene žalbe u postupku dodele ugovora.

Kreditno poboljšanje

Postoje neki instrumenti za obezbeđivanje javnih finansija (u revolving režimu) koji možda ne moraju nužno da pružaju meke uslove i mogu direktno da smanje prosečnu cenu kapitala projekta. Umesto toga, ili pored toga, ovi instrumenti su strukturirani uglavnom za pružanje veće zaštite zajmodavcima, čime se povećava kreditni rejting duga. Ovo može biti slučaj sa zajmovima u okviru Zakona o finansiranju i inovacijama u oblasti transportne infrastrukture (TIFIA) u SAD-u (poglavlje 5 daje primer/studiju slučaja o TIFIA) ili skoriji mehanizam Kreditnog poboljšanja projektnih obveznica (PBCE) strukturiran od strane EU kojim upravlja EIB kako bi se obezbedilo poboljšanje kreditnog boniteta, konkretno za projekte koji se finansiraju kroz tržišta kapitala putem projektnih obveznica.

U okviru PBCE alata, EIB obezbeđuje subordinirani zajam ili garanciju koja pokriva prvi gubitak projekta (obično do 20 posto troškova kapitala). Zbog toga, ovo povećava rejting projekta, omogućavajući mu pristup tržištima kapitala pod boljim uslovima - ili mu omogućava pristup tržištu uopšte.

POLJE 1.27: Skorije prakse vezane za finansijsku podršku privatno finansiranim JPP u Latinskoj Americi

- Institucionalni investitori u regionu (posebno penzioni fondovi) mogu postati veći pružaoci finansijske podrške za JPP nego što su to danas, ako se reši ili ublaži određeni broj ograničavajućih faktora. Ovo uključuje potrebu za strožijim procesom pripreme samih JPP projekata i specifičnom saradnjom MDB u promovisanju učešća penzionih fondova. Bez obzira na to, pristupi koji podrazumevaju smanjenje rizika, a koji se primenjuju u nekim zemljama, su odigrali ulogu u privlačenju institucionalnih investitora.
- Neke zemlje su formirale "garantne fondove" (na primer, Brazil), ali njihova vrednost nije jasna u poređenju sa drugim tehnikama ublažavanja i nisu pravilno promovisane. Primer je FGP (Fondo Garantidor de PPP) koji je kreiran 2005. godine sa 3 milijarde dolara, a njime upravlja Banco do Brazil, koji deluje kao poverenik.
- Upotreba finansijskih garancija je ograničena, uprkos naporima u nekim zemljama. Na primer, Meksiko je 2008. godine uspostavio finansijske garancijske linije koje su delovale kao krediti (to su bile delimične garancije i garancije plaćanja kako bi se osigurao kreditni rizik u JPP koji promovišu države i lokalne vlasti).
- Ugovorne garancije su se obimno koristile i dale dobre rezultate u Čileu, Kolumbiji i Peru (vredna pomena je čileanska šema za garanciju minimalnih prihoda na stvarnim JPP putevima sa naplatom putarine).
- Meksiko je 2008. godine osnovao Strateški investicioni fond (SIF), koji se zove FONADIN, na osnovu nekadašnjeg Infrastrukturnog investicionog fonda (FINFRA) i Povereničkog fonda za JPP za autoputeve (FARAC) (koji je samo budžetski fond, namenjen da obezbedi ne-revolving finansije). FONAFIN može

da obezbedi ne-revolving finansije, u dogovoru sa vladom, i može da se uključi u kapital (vlasničke deonice i junior dug), kao i da obezbedi garancije¹⁰¹.

- Pored toga, uspešno se primenjuju neki sofisticirani pristupi smanjenja rizika, kao što su Sertifikati o priznavanju godišnjeg plaćanja radova (CRPAO) u Peruu i Sertifikati razvojnog kapitala (CKD) u Meksiku - iako je ovaj poslednji bio odgovor na regulatorne promene namenjene jačanju institucionalnih investicionih projekata, a ne kao instrument ili šema za umanjeње rizika¹⁰².

Izvor: Sadržaj ovog polja je slobodni rezime rada "Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en America Latina" (Najbolje prakse u finansiranju JPP u Latinskoj Americi) (World Bank Institute, 2011).

7.5. Druga razmatranja vezana za finansijsku strukturu projektne kompanije koja utiče na projektni ugovor JPP.

Pored osnovnih pitanja "bankabilnosti", vlade imaju i druge probleme koji se tiču privatnog finansijskog paketa koji će uticati na strukturu projektnog ugovora. Oni imaju specifične implikacije u regulativama tenderskog postupka (ZPP), a naročito u izradi nacrtu ugovora.

Neki od ovih problema se na suptilniji način odnose na bankabilnost prevazilazeći potrebu za odgovarajućom strukturom rizika prihvatljivom za zajmodavce i potrebu za dovoljnim prihodima za pokriće servisiranja duga. Potrebno je prihvatiti da će zajmodavci zahtevati određena prava koja će im omogućiti da utiču na upravljanje privatnog partnera, naročito u slučajevima slabog učinka ili u situacijama kada postoji rizik od neizvršenja obaveza („prava zajmodavca").

Druge brige za vladu uključuju potrebu za balansiranjem konkurentnih ciljeva povećanja pristupa efikasnijem finansiranju, s jedne strane, i postojanjem finansijski pouzdanog i otpornog privatnog partnera koji je zaista posvećen, s druge strane. Videti "ograničavanje leveridža i traženje minimalnog kapitala" i "prenos udela i promene u kontroli" u daljem tekstu. Još jedno pitanje koje treba razmotriti odnosi se na potencijal iznenadnih dobitaka koji se mogu postići putem restrukturiranja finansiranja (videti "dobit od refinansiranja" u daljem tekstu).

Postoji i tenzija između održavanja konkurencije i upravljanja finansijskim rizikom. Kao rezultat toga, uobičajena su razmatranja kako i kada privatni partner treba da sprovede zatvaranje finansijske konstrukcije. U nekim zakonodavstvima, vlada dozvoljava pregovore o finansiranju nakon dodele ugovora ili čak nakon potpisivanja ugovora, dok druga zakonodavstva zahtevaju da finansiranje bude u potpunosti uređeno pri podnošenju ponuda (videti "vreme zatvaranja finansijske konstrukcije" u daljem tekstu). U skorije vreme, neka sofisticirana tržišta nametnula su pažljivo

¹⁰¹ http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes_somos

¹⁰² Ove zakonske strukture su zamišljene da kanališu sredstva od institucionalnih investitora kroz poverilačke strukture koje će biti kotirane na berzi. Za više informacija (na španskom) videti dokument kompanije Deloitte: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mk/Documents/bienes-raices/Certificados_Capital_CKDes_210610.pdf

nadgledana "nadmetanja za finansiranje kredita najboljeg ponuđača".

Prava zajmodavaca

Pored potrebe za odgovarajućom strukturom rizika prihvatljivom za zajmodavce (i investitore), prava zajmodavaca su najvažnije pitanje u dobro projektovanom JPP. Glavna garancija (i nakon izgradnje, jedina garancija) za zajmodavce se sastoji od ekonomskih prava uključenih u projektni ugovor, odnosno ekonomske vrednosti poslovanja.

I pravni okvir i ugovor bi trebalo da definišu mogućnost privatnog partnera da založi ekonomska prava (prihode, akcije, nadoknade) zajmodavcima u garantnom paketu ugovora o zajmu.

Takođe je dobra praksa da se zajmodavcima omogući "step-in" pravo (pravo ulaska umesto inicijalnog investitora), odnosno da preuzmu kontrolu nad projektnim ugovorom ako i kada sponzor/investitor ima ozbiljno loše rezultate, a finansijska održivost projektne kompanije je u opasnosti, ali pre nego što vlada bude morala da iskoristi svoje pravo da raskine ugovor.

U nekim zakonodavstvima, zajmodavcima će biti dozvoljeno samo da predlože plan pravnih lekova pre nego što organ proglasi da je projekat prekinut. Ovo uključuje mogućnost da se predloži novi izvođač koji će upravljati imovinom umesto prvobitnog privatnog partnera. Međutim, to će biti moguće jedino (u mnogim slučajevima) u javnom postupku kako bi se odabrao novi partner i zamenio odlazeći investitor.

Ograničavanje leveridža i zahtevanje obavezivanja za minimalni kapital

Kao što smo već videli, leveridž pruža efikasnost finansijskoj strukturi (smanjenje ponderisane prosečne cene kapitala - PPCK). Stoga on povećava pristupačnost ili smanjuje sveukupne isplate koje vrši organ (u JPP koji plaća vlada) ili povećava NSV gotovinskih tokova kapitala (u JPP koji plaćaju korisnici). Međutim, prekomerni leveridž može da ugrozi održivost i solidnost JPP projekta, povećavajući rizik da DPN postane insolventan¹⁰³.

Javna strana takođe ima koristi od toga što sponzor/promoter preuzima značajan rizik, tj. direktno je izložen u finansijskom smislu neuspehu projekta i učinku projekta. Kako bi se osiguralo dovoljno rizičnog kapitala, vlade često ograničavaju nivo duga u ugovoru i zahtevaju minimalnu obavezu od strane ponuđača/sponzora. Na primer, u Španiji je uobičajena praksa da se traži minimalni doprinos učešća od sponzora od najmanje 15-20 posto, uz fleksibilnost smanjivanja iznosa i procenta dve ili tri godine nakon završetka izgradnje i nakon što je projekat dat na korišćenje ili je operativan.

Postoje i zakonodavstva koja zahtevaju određeni minimalni nivo učešća kapitala od strane investitora-izvođača ili bilo kog ključnog partnera. On je taj koji donosi kapacitet ili iskustvo u projekat koji predstavlja osnovu po kojoj je konzorcijum kvalifikovan (ili ušao u uži izbor).

¹⁰³ Videti: "Primer JPP sa previsokim leveridžom: Viktorija tramvaji" u: *Referentni vodič za JPP V2* (Svetska banka 2014) strana 55.

Transfer akcija i promene u kontroli

Vlada brine i o zakonskoj sposobnosti vlasnika preduzeća JPP (prvobitni uspešni ponuđač) da proda svoj kapital i izađe iz projekta. Postoji konkurentna tenzija između cilja komercijalne izvodljivosti (što je lakše prodati akcije, to je likvidnija i privlačnija investicija) i logike izbegavanja oportunističkog ponašanja (kao što su učešće na tenderu i dobijanje projekta, ali potom prodaja prava na izradu projekta). Potreba za regulisanjem transfera akcija je takođe povezana sa transparentnošću i pravičnošću nabavke, s obzirom na to da je predloženo vlasništvo nad JPP verovatno bilo uzeto u obzir prilikom procenjivanja ponuda.

Uobičajena praksa je da se zabrani prenos akcija bez prethodnog odobrenja od strane nadležnog organa kada takav prenos rezultira promenom kontrole (odnosno, projektno preduzeće prestaje da kontroliše strana koja je odabrana u postupku tendera). Mnogi ugovori strogo zabranjuju takve promene tokom faze izgradnje (osim u slučaju izuzetnih okolnosti, kao što je insolventnost akcionara), ali dozvoljavaju transfer (ako je vlada obaveštena) kada ne predstavlja promenu u kontroli i materijalno ne utiče na kredit i kapacitete projektne kompanije¹⁰⁴.

Kada je potrebno ovlašćenje, ono će biti predmet zahteva u ugovoru. Ovi zahtevi mogu utvrditi razloge na osnovu kojih će organ vlasti, razumno postupajući, moći da odbije ovlašćenje. Privatni partner će možda morati da zadovolji organ time što promena u kontroli neće negativno uticati na kreditno stanje i tehničke kapacitete. U nekim zakonodavstvima, to je dovoljan uslov da kontrolni akcionar koji stupa na dužnost ispuni uslove definisane u prvobitnom zahtevu za kvalifikaciju (ZZK).

Vlasti će biti svesne potrebe da se fleksibilnost uvede u sledeće:

- Promene u vlasništvu kompanije kako bi se osigurala likvidnost prvobitnim investitorima; i
- Pojednostavljenje uslova za prenos akcija bez traženja prethodnog odobrenja, osim ako se ne dođe do promene u kontroli (bar dok se ne završi izgradnja).

U tom kontekstu, trebalo bi da im budu veoma jasni uslovi koje je potrebno ispuniti kako bi se dobilo ovlašćenje.

Dobiti od refinansiranja

U nekim zakonodavstvima, ugovori uključuju odredbe o podeli dobiti od refinansiranja. Do ovoga može doći ukoliko se ponovo pregovora o kreditnim uslovima (obično nakon nekoliko godina poslovanja) ili o zameni banaka i tekućeg ugovora o zajmu drugim novim ugovorom sa povoljnijim uslovima.

Tipično, privatni partner mora sa javnim partnerom da podeli procenat povećanja

¹⁰⁴ Promena kontrole treba da bude jasno definisana u ugovoru. Postoje različiti pristupi u različitim zakonodavstvima i praksama. Pored efektivne kontrole nad kompanijom, neke prakse JPP definišu i drugi prag za promenu u kontroli osim 51% akcija. Na primer, ugovor može definisati promenu vlasništva nad 20 procenata akcija kao promenu u kontroli.

IRR kapitala koji proizilazi iz refinansiranja¹⁰⁵. Videti poglavlje 8 za dodatne informacije o raspodeli dobitaka od refinansiranja.

Zahtevanje finansijske konstrukcije unapred ili dozvoljavanje pregovora nakon dodele ugovora. Rizik zatvaranja finansijske konstrukcije .

Pod pretpostavkom da lokalno finansijsko tržište ima generalno dovoljno kapaciteta za finansiranje projekta (i po obimu i dužini trajanja), vlade imaju izbor da odluče da li je to finansiranje potrebno u trenutku podnošenja ponuda.

Naručilac je logično zabrinut za sposobnost projekta i sponzora da prikupe neophodna sredstva u obliku kredita, posebno kada projekat ima visok profil rizika. Međutim, zahtev da finansijska konstrukcija bude ugovorena prilikom podnošenja ponuda ili pre potpisivanja ugovora može da utiče na konkurenciju ako nema dovoljno kapaciteta na finansijskom tržištu da se u potpunosti finansira svaka ponuda.

Prema Evropskom ekspertskom centru za JPP (EPEC)¹⁰⁶, "u teškim uslovima na finansijskom tržištu (na primer, smanjena likvidnost), u vreme podnošenja ponuda može biti teško dobiti potpuno obavezujuće finansijske konstrukcije. To može da znači da se sporazumi o finansiranju neće zaključiti odmah nakon potpisivanja ugovora o JPP". Takođe, "u prošlosti je finansiranje JPP za velike transakcije obično bilo obezbeđeno kroz aranžmane "sindikacije," pri čemu je mali broj banaka osiguravao finansiranje projekta i" ponovo ga prodavao "konzorcijumu banaka nakon zatvaranja finansijske konstrukcije. Većina projekata JPP sada se finansiraju kroz "klupske ugovore": svaka banka pretpostavlja da će zadržati svoj udeo u projektnom dugu do dospeća. U nekim slučajevima, ovi klupski aranžmani se mogu zaključiti tek nakon imenovanja najboljeg ponuđača (tzv. "book building" metoda nakon izbora najpovoljnijeg ponuđača)", i u okviru njih se cela kreditna grupa sastavlja pomoću zajmodavaca koji su možda podržali neuspešne ponuđače " .

Kada se finansijska konstrukcija zahteva unapred, to podrazumeva i duže vreme za podnošenje ponude kako bi se omogućilo pravilno strukturiranje i vreme za obavljanje due dilligence analize od strane banaka pre roka za podnošenje ponuda. Stoga je ovaj pristup češći kada se nabavka zasniva na prethodnom užem izboru (koji po definiciji sužava potencijalni problem nedostatka dostupnosti zajmodavaca).

Ne postoji validan univerzalan pristup ovom pitanju, pošto on zavisi od finansijskog tržišta svake zemlje, kao i od načina nabavke. Generalno gledano, globalno, postoje dva tipa.

- Tržišta u kojima su konkurentni dijalog (poglavlje 5.8.3) i drugi interaktivni ili pregovarački procesi standardni, a finansijska konstrukcija obično (ali ne uvek) unapred dogovorena;
- Tržišta koja su više naviknuta na jednofazni pristup, ili ga samo primenjuju u nabavci (otvoreni tender bez užeg izbora). U ovakvim slučajevima, finansijski aranžmani mogu biti odloženi do trenutka nakon komercijalnog zatvaranja ili

¹⁰⁵ Dalja razmatranja o pitanjima refinansiranja mogu se naći u *Standardizacija PF2 ugovora* (HM Treasury 2012).

¹⁰⁶ *Vodič za smernice (EPEC, 2012), "Zatvaranje finansijskih aranžmana"*. <http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/32/322/index.htm>

potpisivanja ugovora.

Dobra praksa: Na tržištu na kojem nema dovoljno zajmodavaca ili banke nemaju dovoljno kapaciteta za finansiranje više od razumnog broja ponuđača (na primer, tri ponuđača), a vlada sprovodi otvoreni tenderski postupak (tj. bez užeg izbora), dobra praksa podrazumeva da se od ponuđača ne zahteva da obezbede finansijske aranžmane prilikom podnošenja ponuda. Međutim, ZPP bi trebalo da zahteva razumne dokaze o raspoloživosti sredstava (tj. indikativna pisma banaka).

Za razliku od "nadmetanja za finansiranje najboljih ponuđača" (objašnjeno u nastavku), u konvencionalnom postupku zatvaranja finansijske konstrukcije, stvarni finansijski uslovi pregovarani pri zatvaranju finansijske konstrukcije (a samim tim i uslovi pretpostavljeni prilikom podnošenja ponude) su samo ponuđačev rizik. Međutim, dobra je praksa pružiti pomoć privatnom partneru kada dođe do nepovoljne i neočekivane promene na finansijskom tržištu (uključujući mogućnost povlačenja ponude ili odustajanja od ugovora). Takođe postaje standardno i smatra se dobrom praksom da rizik od volatilnosti cena u uslovima finansiranja (onih koji se ne odnose na kreditno stanje projekta JPP koji nudi uspešan ponuđač) zadržava organ ili se deli: ovo se odnosi na kretanje "osnovne kamatne stope" između podnošenja ponuda i zatvaranja finansijske konstrukcije (videti prilog 5A i poglavlje 3.1)¹⁰⁷.

Nadmetanje za kreditiranje najboljih ponuđača¹⁰⁸

Za razliku od opisane situacije (tj. kada raspoloživost finansija nije problem, već je finansijsko tržište visoko konkurentno i JPP su dobro poznata sredstva za zajmodavce), vlade mogu da nastoje da dodatno kontrolišu i preuzmu deo (ako ne i sav) rizika i nagrada vezanih za finansijske uslove koji se mogu dobiti pri zatvaranju finansijske konstrukcije.

U takvim okolnostima, a naročito u velikim projektima JPP¹⁰⁹, naručilac može tražiti osiguranje konkurentnih uslova finansiranja tako što će od najboljeg ponuđača tražiti da sprovede nadmetanje za kreditiranje (nadmetanje među potencijalnim zajmodavcima radi dobijanja najboljih finansijskih uslova). Organ vlasti će zadržati većinu ili sve pogodnosti (i preuzeti povezane rizike).

Međutim, kako navodi EPEC-ov vodič, nadmetanja za kreditiranje možda nisu pogodna za projekte ili tržišta na kojima se očekuje da finansijske inovacije igraju značajnu ulogu u konkurentskoj poziciji ponuđača. Štaviše, to možda nije pogodno u uslovima ograničene finansijske likvidnosti.

¹⁰⁷ *Uputstvo za primenu — Rizici kamatnih stopa i inflatorni rizici u PFI ugovorima (HM treasury and infrastructure UK, 2013)* objašnjava ovo pitanje, kao i kako se nositi sa neutralizacijom kretanja kamatnih stopa do zatvaranja finansijske konstrukcije u odeljku 2.3.

¹⁰⁸ Za opis pristupa koji je predložen u Velikoj Britaniji, videti: Nadmetanje u finansiranju zaduženja najboljih ponuđača: Nacrt okvirnih smernica, avgust 2016. godine, HM Treasury.

¹⁰⁹ Kada je projekat mali, troškovi sprovođenja nadmetanja, uključujući troškove specijalizovanih savetnika za nadgledanje procesa i dodatno vreme, mogu lako prevazići koristi od potencijalnih boljih finansijskih uslova.

POLJE 1.28: Ključne tačke vezane za finansiranje kod privatno finansiranih JPP ugovora

- Privatno finansiranje je finansiranje koje pruža privatna strana (iz sopstvenih sredstava ili putem prikupljanja sredstava od zajmodavaca trećih lica) za finansiranje svih ili delova troškova izgradnje infrastrukture. Troškovi će biti povraćeni pomoću prihoda koji će biti ostvareni ugovorom.
- Kao i svaki poslovni operater, projektna kompanija JPP će predstaviti mešovita sredstva u vidu kapitala i kredita.
- Iako se kredit može podići na osnovu korporativnih garancija, uobičajena praksa je da se strukturira finansijska konstrukcija na osnovu tehnike projektnog finansiranja. Postojanje kreditiranja unutar finansijske strukture projektno kompanije u okviru tehnike projektnog finansiranja oslobodiće kapitalni kapacitet investitora za investiranje u druge projekte. Smanjuju se i troškovi ukupne kombinacije sredstava (niži PPCK), što je koncept leveridža.
- Projektno finansiranje će obično biti skuplje od korporativnog zaduživanja, ali pruža brojne prednosti i za privatne i za javne partnere.
- Prema tehnici projektnog finansiranja, javna strana mora da obrati pažnju ne samo na izvodljivost, već i na bankabilnost. Stoga, struktura projekta (prihoda, a naročito u smislu rizika) mora da uskladi zajedničke zahteve zajmodavca i zahteve private strane, kao investitora kapitala.
- Bankabilnost predstavlja suštinu procene i pripreme projekta, što je detaljno objašnjeno u poglavlju 4.
- Postoje višestruki izvori sredstava za kapital i dug, uključujući čiste finansijske investitore za obezbeđivanje kapitala, institucionalne investitore, razvojne banke i komercijalne banke.
- Javna strana (ili vlada u opštem smislu) može da obezbedi različite vrste finansiranja, uključujući obezbeđivanje javnog finansiranja u strogom smislu (finansiranje grantovima), šeme ko-zajmova i kapital, ili može podržati bankabilnost na druge načine (rizik i kreditno poboljšanje).
- Vlada može da deluje kao finansijer u projektima koje plaćaju korisnici kada je projekat ekonomski održiv, ali postoji nedostatak finansijske održivosti koji se nadoknađuje javnim finansijama (sa alternativnim pristupom koji treba da obezbedi odloženu podršku u vidu hibridnog mehanizma plaćanja).
- Vlada može takođe da deluje kao davalac finansijskih sredstava u svim režimima prihoda radi ublažavanja neuspeha i nedostataka finansijskih tržišta ili da jednostavno poveća priuštivost projekta na duži rok.

8. Uzroci neuspeha projekta: potreba za ispravnim upravljanjem procesom i pripremom projekata

Odeljak 5 (Kada koristiti JPP: Razlozi i upozorenja) daje opis karakteristika i pokretača vrednosti JPP, tj. onih karakteristika koje omogućavaju vladi i poreskom obvezniku da postignu povećanu efikasnost pri nabavljanju odgovarajućih projekata kroz JPP. Međutim, odeljak takođe signalizira neke uslove potrebne da bi se postigle te prednosti, kao i neke nedostatke i potencijalne zamke.

Potrebno je ići u nabavku projekta JPP samo kada postoje snažni dokazi da je to pravi projekat (kao u svakoj opciji nabavke, projekat mora biti tehnički izvodljiv i da predstavlja najbolju ekonomsku opciju za javne potrebe), pristupačan i izvodljiv u komercijalnim uslovima (potrebno je da postoji značajna konkurencija, sa ponudama koje su bankabilne). Osim toga, opcija JPP treba da se usvoji samo kada postoje značajni dokazi da će povećati vrednost za novac tehničkoj opciji ili identifikovanom projektu, u poređenju sa drugim metodama nabavke.

Postoje rizici da se VfM (i izvodljivost) mogu nepropisno proceniti (greške u proceni troškova ili pretpostavkama koristi, ili druge greške u celoj proceni). Još jedan rizik je taj da je rad na terenu loše pripremljen, na primer rizici i slabosti nisu otkrivene i propisno tretirane unapred. VfM se može izgubiti zbog nepravilnog strukturiranja ili izrade ili lošeg rukovođenja procesom tendera ili ugovorom tokom njegovog operativnog veka.

VfM mora biti obezbeđena i maksimizirana kroz proces pripreme i implementacije i tokom trajanja ugovora. Ovo podrazumeva pravilno upravljanje procesom, sa odgovarajućim mogućnostima i resursima, kao i potrebom da se prate standardni pristupi i dobre prakse. To su najvažniji uslovi za uspeh JPP (to jest da se izbegne neuspeh projekta). Odeljak 10 predstavlja faze tipičnog procesa, a poglavlja 3-8 Vodiča za JPP opisuju svaku fazu procesa ciklusa JPP, pružajući informacije i dobru praksu u vezi sa svakom od faza.

Pre uvodnog opisa procesa JPP (odeljak 10), ovaj odeljak će objasniti kako nepravilno upravljanje procesom JPP, posebno u pogledu procene i pripreme, može završiti neuspehom projekta. Takođe će dati primere neuspeha projekta koji se pojavljuju u različitim fazama projektnog ciklusa.

Odeljak 9 će predstaviti koncept okvira i njegovu relevantnost za uspeh JPP kao programskog i strateškog pristupa.

8.1. Šta je neuspeh projekta? Vrste neuspeha projekta

Da bi JPP bilo uspešno, vlada mora zaštititi i maksimizirati VfM tokom procesa pripreme i implementacije kao i za vreme trajanja ugovora. Neuspeh u postizanju očekivane VfM predstavlja neuspeh projekta.

Uspeh u upravljanju procesom JPP postiže se izbegavanjem nastanka rizika koji dovode do neuspeha projekta ili smanjivanjem njihovih posledica na najmanju moguću meru (to jest, u suštini, efikasnim upravljanjem rizika). To znači sledeće:

- Projekat je pravi projekat (tj. izabrana je optimalna opcija VfM projekta i dat mu je prioritet u odnosu na druge moguće projekte);
- JPP je pravi model isporuke za projekat (tj. postupak JPP će verovatno dati bolje rezultate po pitanju VfM od tradicionalnih projektnih metoda); i
- Projekat se procenjuje/priprema, strukturira i njime se upravlja kako bi se umanjili negativni uticaji na trošak, vreme, obim i kvalitet.

Neuspeh projekta može biti manje ili više ozbiljan u zavisnosti od trenutka njegovog nastanka i težine i posledica neuspeha.

Projekat (u širem smislu reči) može propasti u dve glavne faze: pre nego što se ugovor zaključi pri komercijalnom zatvaranju (na primer, od projekta se odustalo i

nije pokrenuta nabavka, nabavka je pokrenuta ali nije bilo ponuđača ili je ugovor dodeljen ali nije potpisan) i nakon potpisivanja ugovora (tj. tokom trajanja ugovora). Dosezanje faze potpisivanja ugovora pod uslovima koji su predviđeni u ZPP-u ne znači da je JPP uspešno, jer ugovor o projektu može propasti tokom njegovog životnog ciklusa.

Postoje dve glavne kategorije neuspeha projekta (u smislu posledica) tokom pripreme i tendera.

- Projektni proces je suspendovan i projekat je redefinisan (bilo u potpunosti, menjanjem obima projekta i ponovnim pokretanjem postupka ocene; ili delimično, redefinisanjem nekih karakteristika projekta u smislu obima ili uslova poslovanja/ugovorne strukture);
- Projektni proces je definitivno otkazan, barem kao JPP.

Donošenje odluke tokom procesa da se ne nastavi sa projektom kao JPP nije negativna stvar ili odluka, s obzirom da je to upravo cilj postupne procene i pripreme.

Što se ide dalje u proceduru, to je veći gubitak. Ovo je krajnji razlog za zagovaranje postepenog, korak po korak, procesa zajedno sa donošenjem postepenih saglasnosti ("proces kapija") kako se savetuje i opisuje kroz ceo Vodič za JPP. Najgora situacija i najveći uticaj (pre potpisivanja ugovora) je otkazivanje projekta nakon što je tender pokrenut; ovo će uticati na reputaciju države/vlade koja vrši nabavku, u vezi sa JPP, pored gubitka vremena i resursa.

Nakon što su strane sklopile ugovor, postoje i dva nivoa neuspeha (u pogledu posledica).

- **Apsolutni neuspeh ugovora:** Situacija u kojoj vlada mora spasiti ugovor ili ponovo pokrenuti nabavku. To može da se dogodi iz dva glavna razloga, koji su ponekad međusobno povezani ili se eventualno preklapaju;
 - Izvođač/privatni partner je u ozbiljnom kršenju ugovornih obaveza; i
 - Izvođač/privatni partner (projektna kompanija ili DPN) stupa u stečaj.
- **Relativni neuspeh projekta:** Ovo se odnosi na situacije u kojima je VfM delimično izgubljena, a projektni ugovor ne postiže prvobitno očekivanu VfM. Ovo se može dogoditi u brojnim okolnostima: učinak je ispod očekivanja i ugovor ne obuhvata gubitak vrednosti usluge, ili je ugovor pružio neočekivanu korist za privatnog partnera koja je trebala da bude barem delimično obuhvaćena od strane vlade ili korisnika. Takođe mogu postojati nepredviđene okolnosti kada vlada mora da preuzme deo ili sve gubitke, ali rizični događaj nije propisno predviđen ugovorom, što stvara neuravnoteženu situaciju, ili vlada nije propisno pripremljena (u budžetskom smislu) da može platiti kompenzaciju koja proizlazi iz ugovora.

POLJE 1.29: Pregled vrsta neuspeha projekta

Uzimajući u obzir vreme kada se dešava i težinu neuspeha.

- Tokom pripreme, strukturiranja ili tokom tendera
 - Proces je odložen jer se mora redefinisati i/ili ponovo proceniti (i ponoviti tender ako je već u fazi tendera).
 - Projekat je definitivno otkazan.
- Tokom trajanja ugovora
 - Prevrmeni raskid/otkazivanje ugovora.
 - Delimičan gubitak u smislu VfM.

8.2. Pretnje pravilnom upravljanju procesom

Projekat može propasti iz više razloga. Dobar broj tih razloga je prirodno povezan sa karakteristikama JPP, pa čak i sa suštinom samog projekta. Mnogi rizici koji mogu uticati na projekat su neizbežni (obično viša sila i šira kategorija koja se ponekad naziva nepredviđenim okolnostima). Ali ugovor bi trebalo da bude spreman da reši te situacije na najdelotvorniji i najefikasniji mogući način. JPP kao alat (ili ugovor o JPP kako je definisan ili strukturiran) je neuspešno ako ne dopusti stranama da se na adekvatan način bave takvim okolnostima; ovo stvara neuravnotežene situacije ili dovodi do prevremenog raskida ugovora koji bi se u suprotnom mogao izbeći. Nisu svi neuspesi projekta nužno neuspesi JPP kao alata - u stvari, u nekim slučajevima, uzrok neuspeha bi imao jednaki ili veći negativni uticaj da je projekat isporučen tradicionalno nego kao JPP.

Čak i sam ugovor može biti izvor rizika ili problematičnih situacija, što je ponekad definisano kao "ugovorni rizik".

Mnogi neuspesi projekta uzrokovani su nedostacima u identifikaciji, proceni i pripremi (odobrenju) projekta, lošem strukturiranju i lošem upravljanju procesom tendera ili lošim upravljanjem ugovorom (što je takođe povezano sa pripremom, s obzirom na to da se strategija upravljanja ugovorom mora uzeti u obzir kada se ugovor izrađuje i kada se odgovarajuće odredbe ugrađuju u ugovor).

Ovi razlozi za neuspeh projekta odnose se na potencijalni nedostatak odgovarajućeg upravljanja procesima JPP tokom različitih faza procesa, od identifikacije do tendera i zatim upravljanja ugovorima.

Krajnji uzrok lošeg upravljanja procesom je nedostatak kapaciteta za upravljanje transakcijom, koji u ovom slučaju zahteva niz visoko specijaliziranih veština i sposobnosti koje moraju biti izbalansirane sa veoma složenom prirodom ove vrste nabavki. Iskusni savetnici sami po sebi nisu rešenje (iako se njihova podrška veoma preporučuje za procenu, pripremu, strukturiranje i podržavanje tenderskog postupka - videti poglavlje 3.14). Vlada i njeni naručioci moraju razviti sopstvene veštine.

Izgradnja ovih kapaciteta, njihovo održavanje, iskorišćavanje iskustva i zadržavanje talenta, sve zajedno predstavlja izazove za vladu.¹¹⁰

Ovaj i drugi rizici koji ugrožavaju uspeh projekta su tipični za svaki proces upravljanja projektom (videti polje 1.30). Oni se mogu izbeći samo kroz dobro upravljanje projektima (kao što je predstavljeno u odeljku 5.5).

POLJE 1.30: Uobičajeni faktori projektnog menadžmenta i upravljanja koji mogu ugroziti ishod projekta kod JPP (kao i kod bilo kog vladinog projekta)

- Nedostatak upravljačkih kapaciteta i odgovarajućih veština (nedostatak kvalifikovanih resursa i nedostatak sredstava za angažovanje savetnika).
- Nedostatak kontinuiteta/česte promene u projektnom timu.
- Nedostatak jasnog vlasništva i vođstva nad projektom.
- Neuspeh u donošenju i upravljanju odlukama (nedovoljno delegiranje ovlašćenja, spoljašnje mešanje).
- Nedostatak/odsustvo zagovornika.
- Nedostatak "nezavisnog" zagovornika ili zagovornika koji nije u sukobu interesa.
- Nedostatak odgovarajućih mehanizama kontrole kvaliteta.
- Neuspeh u identifikaciji zainteresovanih strana.
- Nepostojanje komunikacije (unutrašnja, spoljna, prema javnosti - podizanje stepena prihvatanja i upravljanje otporima, kao i prema investitorima).
- Neuspeh po pitanju podudaranja projekta sa strateškim ciljevima vlade ili promene vladinih ciljeva.
- Politički uslovljena žurba i nerealni vremenski rokovi.

Teško je obezbediti univerzalno važeću kratku listu glavnih razloga za neuspeh projekta. Međutim, posebno u slučaju EMDE zemalja, zajednički razlog neuspeha za projekte JPP je nedostatak vremena za solidnu pripremu projekta i analizu rizika. Projekti JPP se javljaju u kontekstima koji su obično puni političkih pritisaka. U zemljama koje nemaju iskustva sa ovim projektima, prisustvo "igrača" koji se ne ponašaju striktno u skladu sa pravilima i koji očekuju da dobiju neku prednost putem uticaja i/ili prečica je uobičajen, i to treba rešiti kako bi se izbegao neuspeh projekata.

Postoji niz dodatnih faktora koji mogu pogoršati rizik od neuspeha projekta. Najveći broj njih se odnosi na odsustvo odgovarajućeg okvira JPP ili na propuste u upravljanju, nešto što se može ublažiti razvojem i implementacijom odgovarajućeg okvira JPP.

¹¹⁰ Videti: *Popločavanje puta* (WEF, 2010) odeljak 2.2, i *Izazov izgradnje i veštine održavanja*.

Spisak faktora rizika koji se odnose na propuste u upravljanju ili odsustvo okvira i njegovih posledica objašnjeni su u nastavku.

- Nedostatak standardizovanog procesa za identifikaciju i pripremu projekata, kao i za njihovo strukturiranje i pokretanje, u okviru "procesa kapija" pogoršaće rizik od neuspeha projekta;
- Složen i nejasan institucionalni okvir će otežati upravljanje interesnim grupama i može stvoriti kontradiktorne smernice i promene u odlukama;
- Nedostatak institucionalne organizacije će otežati zadržavanje znanja i iskustava, što dovodi do gubitka talenata;
- Odsustvo fiskalnog upravljačkog okvira i dugoročnog pristupa fiskalnom upravljanju (kontrolisanje ukupne izloženosti zemlje JPP) može izazvati neočekivane konflikte u implementaciji projekta i prekid procesa JPP čak i nakon što je objavljen;
- Nedostatak jasnih političkih smernica u vezi s ciljevima JPP može dovesti do političkih sukoba i promena u odlukama. Ovo može uništiti percepciju političke posvećenosti i stabilnosti vladinog pristupa JPP;
- U odsustvu odgovarajućeg okvira JPP, ministarstvo koje smatra da može preneti troškove na druge sektore unutar vlade, može sprovoditi transakcije JPP izvan onoga što je dostupno ili što predstavlja vrednost za novac. Slično tome, ministarstvo koje ne snosi direktno rizike vezane za projekat, možda neće biti dovoljno marljivo da osigura da privatni sektor preuzme odgovarajući nivo rizika;
- U nedostatku odgovarajućeg okvira za JPP, pojedine agencije mogu raditi u okviru "silosa", uz malo razmene informacija ili saradnje sa drugim agencijama. U situaciji silosa, agencije sa funkcijama koje se odnose na JPP možda neće moći da koordinišu svoje aktivnosti u dovoljnoj meri da bi se JPP realizovalo;
- Bez odgovarajućeg okvira koji uključuje odgovarajuće odredbe o otkrivanju informacija¹¹¹, što će se negativno odraziti na transparentnost i štetice privatnom interesu, prihvatanju od strane javnosti i političkoj posvećenosti. Kao rezultat toga, može doći do porasta korupcije i stvaranja začaranog kruga;
- Bez mehanizama za reviziju procesa (eksterne kontrole kvaliteta i provere, revizije tenderskog postupka u smislu transparentnosti i jednakosti) i programa (uključujući objavljivanje informacija, ali i mehanizme naknadne revizije), odgovornost vlade neće biti vidljiva; i
- Uopšteno govoreći, bez okvira i politike koji podstiču pravilno dugoročno planiranje i kreiranje programa JPP, vlada neće u potpunosti iskoristiti alat JPP i rizikovaće gubitak interesa tržišta JPP (videti odeljak 9.4).

Odeljak 9 uvodi obrazloženje koncepta okvira, njegovih glavnih komponenti i manifestacija, kao i neophodnost okvira za pravilno upravljanje alatom JPP kao strateškim elementom infrastrukturne politike. Poglavlje 2 je posvećeno isključivo

¹¹¹Objavljivanje informacija je prioritarno pitanje koje utiče na čitav procesni ciklus (pre i posle nabavke) i mnoge aspekte okvira (na primer fiskalni menadžment, reviziju kvaliteta/ex post reviziju). Objavljivanje takođe utiče na različite zainteresovane strane ili je od interesa za njih, kao što su privatni sektor, javnost, zakonodavstvo i tako dalje. Objavljivanje može biti reaktivno i proaktivno, a ovo drugo predstavlja značajan izazov i u fokus unapređenja na zrelih tržištima JPP. Polje 1.28 u poglavlju 1 obuhvata obiman pregled okvira vezanih za pitanje otkrivanja informacija. *Referentni vodič za JPP* takođe razmatra ovo pitanje u odeljku 2.5.1.

razmatranju pitanja okvira JPP i objašnjava sva gore pomenuta pitanja vezana za okvire, programe i drugo.

8.3. Primeri otkazivanja projekta zbog nepravilnog upravljanja procesima¹¹²

8.3.1. Razlozi koji nastaju tokom predtenderske i tenderske faze

U nastavku su prezentovani uobičajeni primeri lošeg upravljanja tokom faze pre potpisivanja (ugovora) u projektnom procesu, koji odražavaju greške i rizike zbog kojih dolazi do neuspeha projekta (ovo nije konačna lista).

Ocenjivanjem se može zaključiti da projekat treba obustaviti kao JPP jer nije pravilno analiziran ili su slabo ocenjeni ekonomski parametri.

Primeri:

- Analiza troškova i koristi u fazi procene daje negativne rezultate ili mnogo lošije rezultate od onih u fazi identifikacije jer CBA nije ranije izvršena ili je izvršena na osnovu preterano optimističkih pretpostavki; i
- Rezultati CBA su loši usled promene u obimu projekta, jer nije pravilno razvijen i potvrđen u fazi identifikacije.

Projekat je obustavljen/odbačen pre pokretanja tendera jer nije bio pravilno procenjen tokom faze procene ili nije bio pravilno pripremljen.

Primeri:

- Pravna ograničenja ili prepreke u vezi sa dostupnošću zemljišta za bolnicu nisu adekvatno procenjene ili otkrivene u proceni;
- Komunalne usluge u projektu uspostavljanja tramvajske linije nisu adekvatno procenjene, a pre pokretanja je bilo dokaza o bitnom nedostatku dostupnosti informacija;
- Postoje dokazi da projekat možda nije priuštiv ili nije izvodljiv po prethodno definisanim pretpostavkama o priuštivosti; i
- Opseg projekta je značajno promenjen, tako da procena troškova projekta postaje nevažeća ili previše optimistična. Ovo poništava finansijsku izvodljivost, CBA i procenu priuštivosti.

Tender je poništen ili obustavljen (nakon pokretanja tendera) jer su se neka pitanja iz due dilligence analize trebala rešiti tokom tendera ili pre potpisivanja ugovora, ali postoje dokazi da to neće biti urađeno. Tender je poništen ili suspendovan, jer je

¹¹²Za studije slučaja o stvarnim projektima koji ilustruju dodatne razloge za otkazivanje projekata, uglavnom zbog neefikasne procene i pripreme, videti *Public-Private Projects in India - Compendium of Case Studies* (Government of India and PPIAF, 2010). Rad opisuje iskustvo stečeno na brojnim projektima. http://toolkit.pppinindia.com/pdf/case_studies.pdf

projekat – tender osporen od strane opšte javnosti, organizacija civilnog društva ili političkih partija.

Primeri:

- Informacije o alokaciji komunalnih usluga su šture i potrebno je više vremena od očekivanog;
- Sporazumi sa drugim javnim upravama (na primer sporazum sa opštinskim vlastima u određenim transportnim sektorima) ne mogu biti realizovani ili nisu dovoljno razrađeni;
- Podaci o projektu nisu objavljeni blagovremeno kako bi se dobili predlozi i komentari; i
- Bilo koji drugi rizik ili prepreka nisu otkriveni prilikom procene.

Nema ponuda. Nijedan ponuđač ne dostavlja kvalifikovanu ponudu.

Primeri:

- Projekat, ili ugovor kako je koncipiran, nije bio finansijski ili tehnički izvodljiv¹¹³;
- Tender je pokrenut bez prethodnog obaveštavanja tržišta o projektu;
- Period odgovora na ZPP je bio prekratak i/ili bi period odziva na ZPP zahtevao od bilo kog ponuđača da rade tokom poznatog perioda odmora;
- Tender je pokrenut u vreme kada je postojala percepcija da vlada nije ispunila svoje obaveze prema drugim sličnim ugovorima o JPP.

Ugovor o projektu je dodeljen, ali se ne izvršava (nije potpisan) zbog osporavanja administrativne odluke od strane konkurencije, ili uspešni ponuđači odbijaju da potpišu ugovor zbog nekog nedostatka u pripremi projekta.

Nije zatvorena finansijska konstrukcija (kada to nije zatraženo kao prethodni uslov) usled nerešenih problema u pripremi.

Primeri:

- Službenost puta je trebalo da bude dostupna, ali nije, i
- Postoji rizik da ekološke dozvole neće biti odobrene zbog toga što naručilac ne uspeva pravilno da upravlja procesom.

8.3.2. Razlozi koji nastaju tokom trajanja ugovora

Izgradnja je odložena zbog nedostatka pripreme due dilligence analize od strane vlade po pitanju rizika i odgovornosti koje preuzima po ugovoru.

Primer:

- Značajno kašnjenje u izgradnji zbog nedostupnosti prava službenosti puta koji je potreban za projekat.

¹¹³ Sklonost optimizmu ili jednostavno nedostatak odgovarajuće analize jedan je od najčešćih razloga za otkazivanje projekata, uključujući JPP. Videti: *Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure*, Bent Flyvberg, Transportation Planning and Technology, vol. 30, no. 1, February 2007, pp. 9-30.

Kršenje ugovora od strane privatnog partnera zbog loše ugovorne strukture i/ili upravljanja tenderom.

Primeri:

- Kršenje ugovornih obaveza zbog nedostatka kapaciteta. Kapacitet i iskustvo konzorcijuma nisu pravilno procenjeni tokom tenderskog postupka;
- Kršenje zbog nemogućnosti realizacije jer je ponuda pobedničkog konzorcijuma bila previše agresivna. Tender nije bio pravilno strukturiran kako bi se izbegle ili otkrile previše agresivne ili preterano optimistične ponude;
- Kršenje zbog nemogućnosti privatnog partnera da ispunji minimalne zahteve učinka za usluge kao rezultat vladinog postavljanja nerealnih zahteva učinka;
- Kršenje zbog ugovornog prenosa rizika na privatnog partnera kojima on ne može upravljati.

Insolventnost izvođača.

Primer:

- Privatna strana postaje insolventna jer je otkrila da projekat nije izvodljiv zbog slabe procene (na primer prognoza obima saobraćaja je bila previše optimistična).

Kašnjenja ili raskid zbog kršenja od strane davaoca.

Primeri:

- Vlada ne može priuštiti plaćanja zbog budžetskih ograničenja koja nisu bila uzeta u obzir prilikom odobravanja projekta (analiza priuštivosti);
- Vlada ne može da priušti plaćanja nepredviđenih rashoda, jer nisu pravilno procenjeni u fazi procene; i
- Vlada ne uspeva na adekvatan način da obavi druge radove koji se odnose na radove privatne strane po ugovoru o JPP. Na primer, vlada je odgovorna za građevinske radove za železnički projekat, a privatni sektor u sklopu ugovora o JPP je odgovoran za železničke sisteme, vozni park i operacije.

Ostali manji neuspesi projekta/gubitak VfM.

Primeri:

- Neuspeli projekti usled skupih sporova koji potiču iz nejasne alokacije rizika;
- Zahtevi učinaka u ugovoru o JPP mogu biti loše definisani što za posledicu ima da ih je nemoguće meriti ili primenjivati u praksi.

8.4. Interesi i zabrinutosti privatnog sektora (potencijalnih ponuđača) vezani za celokupan JPP proces

JPP zahtevaju postojanje privatnih subjekata koji žele da stupe u dugoročni ugovor kojim će preuzeti značajne rizike, kao i finansijskih investitora koji žele da investiraju kapital (a ponekad dug) u projekte, i banaka koje su spremne da daju zajmove za te projekte.

Projekti moraju biti komercijalno izvodljivi (i da bi bio komercijalno izvodljiv, projekat mora biti bankabilan). Ovo je neophodan uslov za izradu ugovora o JPP i bitan je kao i drugi uslovi izvodljivosti (na primer ekonomska izvodljivost, odnosno da se radi o pravom projektu; pogodnost alata JPP; i priuštivost).

Međutim, privatni partner kao potencijalni ponuđač takođe je zabrinut za sve aspekte izvodljivosti, uključujući i socio-ekonomska razmatranja i priuštivost.

- Ako projekat ima lošu ekonomsku vrednost ili postoji veći rizik od nedostatka vladine posvećenosti projektu, postojaće veća verovatnoća da se ugovor raskine ili da će nova vlada želeći da ponovo pregovara; i
- Privatni partner će imati prirodan interes da projekat bude priuštiv za vladu. Ovim se izbegava rizik od kršenja ugovora od strane vlade.

Pored toga, privatni sektor će takođe želeći pouzdan vremenski raspored, tj. očekuje da se projektni proces odvija u skladu sa najavljenim vremenskim rasporedom. Generalno posmatrano, spremnost privatnog sektora da investira biće pod uticajem celokupnog upravljanja ukupnim procesom JPP.

- Tabela 1.7 prikazuje listu glavnih uslova koje bi projekat trebalo da ispuni kako bi bio prihvatljiv za budućeg ponuđača, pored stroge komercijalne izvodljivosti. Pretpostavka je da je raspodela rizika prihvatljiva, da je projekat podesan bankabilan i da je finansiranje dostupno, a da je limit plaćanja prihvatljiv/izvodljiv (da se pruža potencijalni IRR srazmeran rizicima).

TABELA 1.7: Zahtevi ili uslovi privatnog sektora i karakteristike prihvatljivog i atraktivnog projekta

Svaki projekat mora nužno ispuniti niz uslova kako bi bio prihvatljiv za privatni sektor.

Voljnost privatnog sektora da ponudi i investira počiva na komercijalnoj izvodljivosti (adekvatan odnos rizika/povraćaja). Ovo uključuje značajnu zabrinutost oko izvodljivosti, koja je uglavnom u skladu sa zabrinutostima vlade prilikom nabavke JPP. Projekat i ugovor moraju ispunjavati sledeće uslove.

Uslov	Opis
Ekonomski izvodljiv ili solidan	Projekat mora biti najprikladnije rešenje za odgovarajuću potrebu: projekat koji ne uspe kao odgovarajuće rešenje (na primer, korišćenje je znatno ispod očekivanja) će dovesti do rizika od smanjenja posvećenosti javnog sektora, a može takođe ugroziti finansijsku izvodljivost (na primer, slučaj projekata vezanih za potražnju/saobraćaj).

Pogodnost za JPP (isporuka putem JPP će poboljšati VfM odabranog projekta)	Ako se nepodesan projekat nabavlja kao JPP, on će imati veštačku i neefikasnu strukturu rizika koja će verovatno rezultirati ne podnošenjem ponuda ili neuspehom u kasnijem razvoju projekta.
Tehnička izvodljivost	Iz perspektive privatnog partnera to znači da komercijalna izvodljivost nije ugrožena nepredviđenim tehničkim rizicima.
Komercijalna izvodljivost	To znači da je gornja granica plaćanja ili cena ugovora dovoljna da pokrije sve troškove i nepredviđene događaje povezane sa strukturom prenosa rizika.
Bankabilnost	Zajednica zajmodavaca (i zajednica investitora) mora biti voljna da pruži sredstva potrebna za projekat.
Pravna izvodljivost	Ugovorno rešenje ili ugovorna struktura moraju jasno da ispune zahteve za pravnim okvirom. Time će se izbeći ograničenja prava, stvaranje osnova za poništenje ugovora, ili mogućnost osporavanja trećih strana.
Priuštivost	Na suptilniji način, privatni ponuđač može biti zabrinut zbog labavog odobrenja projekata od strane vlade sa nedostatkom realnosti u oceni postojanja stvarnih kapaciteta da priušte projekat.
Pravilno pripremljen	Primenjena je due diligence analiza za identifikaciju i rešavanje svih materijalnih rizika/prepreka. Vlada mora biti realno sposobna da ispuni svoje odgovornosti (na primer, sticanje prava službenosti puta za potrebe projekta). Za one rizike koji se prenose na privatni sektor, informacije moraju biti konzistentne i dostupne (proces ekoloških dozvola, informacije o alokaciji komunalnih usluga i tako dalje).
Pravilno strukturiran (ugovor)–svojstveno komercijalnoj izvodljivosti	Privatni sektor mora biti u mogućnosti da preuzme i da upravlja rizicima koji su mu dodeljeni i ti rizici moraju da budu definisani u ugovoru na jasan i objektivan način. Mehanizmi plaćanja i režimi učinka moraju biti jasni, objektivni i ostvarivi. Ugovor mora obezbediti zaštitu od sporova i potencijalnih kršenja od javne strane.
Pravilno strukturiran (tenderski postupak/ZPP)	Projekat mora biti ponuđen na osnovu uravnoteženih zahteva po pitanju kapaciteta i transparentnih kriterijuma odabira. Dobri/ugledni igrači će zahtevati visok nivo kapaciteta i tehničkih projektnih predloga kako bi izbegli nepravednu konkurenciju u obliku nerealnih i agresivnih ponuda.

9. Uvod u koncept okvira JPP i inicijalna razmatranja okvira. Zabrinutosti privatnog sektora u odnosu na okvire i tržišta.

Oksfordski rečnik engleskog jezika definiše okvir kao "osnovnu strukturu koja je temelj sistema, koncepta ili teksta".

Španski rečnik definiše okvir kao "granice ili okolnosti koje okružuju problem ili period priče".

JPP podrazumeva složeno upravljanje procesom na više frontova (politički, fiskalni, finansijski i socijalni) koji zahtevaju programski pristup u cilju uspostavljanja JPP kao česte opcije za odgovarajuće projekte. Kao u bilo kojoj programskoj akciji ili bilo kojoj akciji ili pristupu koji ima dugoročan cilj, okvir je neophodan.

Ovaj Vodič za JPP zagovara programski pristup JPP cilju postizanja i zaštite ukupne VfM od alata JPP kao strateške opcije za nabavku infrastrukture. Većina zemalja sa uspešnim programskim pristupom JPP razvila je taj program na temeljnom okviru

JPP. Kao što je opisano u Referentnom vodiču za JPP, V 2.0 (Svetska banka, 2014), "uspostavljanje jasnog okvira JPP javno iznosi posvećenost vlade JPP". On takođe definiše kako će se implementirati projekti, pomažući da se osigura dobro upravljanje instrumentom JPP, odnosno "promovisanje efikasnosti, odgovornosti, transparentnosti, pristojnosti, pravičnosti, pomoći u generisanju interesa privatnog sektora i javnog prihvatanja JPP"

Složenost alata JPP čini ga preporučljivim za standardizaciju procesa i dokumenata, što će uštedeti vreme i napore u pripremi i implementaciji/strukturiranju zadataka koji su za JPP izuzetno zahtevni. Takođe je preporučljivo da se homogenizuju ti procesi kako bi se osiguralo da su ispunjeni uslovi za nabavku JPP (za bilo koji JPP u određenom zakonodavstvu).

Priroda JPP, u smislu dugoročnog angažovanja budžetskih sredstava (većinu vremena, van roka zakonodavca), u očekivanju povećanja efikasnosti u neto smislu, jasno zahteva odgovarajući i specifičan pristup upravljanju, kao odgovornost vlade u upravljanju javnim resursima.

Pored toga, a naročito kada se usvaja (što je preporučljivo) programski pristup, najvažnije je privuci i zadržati interes privatnog sektora. To zahteva postojanje adekvatnog i čvrstog pristupa upravljanju stabilnim i trajnim okvirom.

Okvir mora da bude praćen zvaničnim dokumentima koji obavezuju učesnike koji će primenjivati okvir. Neki autori čak definišu okvir opisujući same dokumente i zakone koji definišu granice okvira i njime i upravljaju.

Različite zemlje imaju različite pristupe dokumentovanju okvira. Odabrani pristup će uglavnom zavisiti od dva faktora: pravnog sistema ili pravne tradicije zemlje (sa glavnom razlikom između zemalja sa sistemom običajnog prava i zemalja kontinentalnog prava) i stepena razvoja u smislu iskustva sa javno-privatnim partnerstvom (zemlje sa tradicijom u JPP, obično u kontekstu projekata koncesionog tipa u odnosu na zemlje bez tradicije ili prethodnog iskustva).

Ponekada se okvir JPP opisuje kao grupa pod-okvira za određene elemente koji se odnose na upravljanje JPP. U ovom slučaju, politika JPP ili pravni okvir JPP je još jedan element okvira. Videti i polje 1.31.

POLJE 1.31: Kako drugi vodiči definišu okvir ¹¹⁴?

- Prema WBRG-u, okvir za javno-privatno partnerstvo sastoji se od okvira politika i pravnog okvira. Postoje tri glavne komponente ili oblasti regulisanja: procesne i institucionalne odgovornosti, upravljanje javnim finansijama i upravljanje JPP.
- Vodič *Privlačenje investitora u afrička JPP* (Svetska banka, 2009.) predlaže četiri oblasti kada opisuje šta predstavlja okvir JPP: politika JPP, pravni okvir, investicioni okvir (uključujući proces odobravanja) i operativni okvir (koji se bavi upravljanjem veštinama i radom kroz ceo proces).

Ovaj Vodič za JPP koristi definiciju okvira predloženog od strane Referentnog vodiča za javno-privatno partnerstvo V2.0 (Svetska banka 2014.): "Okvir JPP

¹¹⁴Videti "definisanje okvira JPP" u: *Referentni vodiču za JPP Svetske banke modul 2* (strane 66-68) i "postavljanje okvira" u *Privlačenje investitora u afrička JPP* (Svetska banka, 2014) (strane 13-18).

predstavlja politiku, procedure, institucije i pravila koja zajednički definišu kako će se JPP implementirati – to jest, kako će biti identifikovana, procenjena, odabrana, budžetirana, nabavljena, nadgledana i obrađena".

Sledeći odeljci objašnjavaju šta sačinjava okvir (odeljak 9.1), razmatrajući pitanja vezana za implementaciju i dokumentaciju okvira (odeljci 9.2 i 9.3), i na kraju objašnjava perspektivu privatnog sektora i kako su okviri i programi relevantni za značajno angažovanje JPP industrije na konkurentan i stabilan način.

Šta predstavlja okvir za potrebe ovog JPP Vodiča? Sadržaj ili oblasti okvira.

Okvir koji reguliše alat JPP kao metod za nabavku i upravljanje infrastrukturom ima niz elemenata koji postavljaju vlastite granice ili pravila.

Sledeći elementi odnose se na glavne karakteristike JPP kao načina nabavke.

- Nabavka JPP odnosi se na javne nabavke i zbog toga može biti ograničena propisima o nabavci;
- JPP kao opcija za isporuku i upravljanje javnom imovinom i javnim uslugama biće regulisana pravilima javnog ugovaranja;
- JPP uključuje privatnog ekonomskog operatera koji upravlja poslovanjem i koji podleže istim zakonima kao bilo koje drugo privatno društvo;
- JPP su alternativa koja obezbeđuje dugoročno finansiranje za vladu, zamenjujući javni sektor i opšti budžet kao pružaoca sredstava za zadovoljenje finansijskih potreba. Stoga, proces mora biti integrisan u fiskalno upravljanje, pravila kontrole ili mere politike;
- Kao oblast privatnog finansiranja, moraju da ispune očekivanja privatnih investitora tokom čitavog procesa, kao i iz perspektive okvira. To takođe podrazumeva potrebu za pravilnom politikom komunikacije i odnosa s javnošću;
- JPP pripadaju areni projektnih odluka i upravljanja projektima koji zahtevaju okvir za upravljanje procesima ili operativni okvir; i
- Okvir JPP obično raspodeljuje odgovornosti različitim subjektima i sektorima unutar vlade, pa se stoga odnosi i na institucionalnu arhitekturu i organizaciju.

Mnogi elementi i faktori koji utiču na celokupno upravljanje JPP se međusobno preklapaju, a neki od njih mogu biti kategorisani u istoj grupi.

Precizno definisanje komponenti ili elemenata okvira JPP je proizvoljna stvar. Međutim, radi zajedničkog osnova za poznavanje i razumevanje, ovaj Vodič za JPP predlaže sledeće glavne elemente kao one koji suštinski čine okvir JPP.

Okvir JPP "nužno" uključuje sledeće elemente:

1. Set strateških i temeljnih osnova koji će i upravljati i ograničiti ukupnu upotrebu JPP kao opcije nabavke. Ovo uključuje sveobuhvatne ciljeve za korišćenje ovog alata, opseg (koja vrsta projekata i koji sektori) i "**principe implementacije**" (kako se JPP mogu implementirati), uključujući propise o procedurama nabavke/tendera. Neke zemlje se opredeljuju za određena zakonska rešenja kako bi se definisali ovi strateški i principi implementacije (obično se nazivaju zakoni o JPP), dok se druge zemlje opredeljuju za određene dokumente o politikama (obično se nazivaju politike JPP). U nekim zemljama nije potreban poseban zakon ili politika

- o JPP. U svim slučajevima postoji širok spektar državnih zakona koji mogu imati praktičan uticaj na korišćenje i kontrolu opcije JPP (na primer, sektorski zakoni), a svi ovi zakoni zajedno formiraju pravni okvir JPP. Može da postoji širok spektar vladinih politika koje utiču na korišćenje opcije JPP, kao dodatak bilo kom specifičnom zakonu o JPP ili politički dokument o JPP;
2. Set propisa i procedura za identifikaciju, pripremu i procenu/vrednovanje projekata, razvija ugovornu strukturu JPP i strukturu ZPP-a, kao i upravljanje postupkom tendera i upravljanje ugovorima. Ovi propisi i procedure se obično nazivaju **operativnim okvirom ili okvirom za upravljanje procesima**. Neki elementi ovih propisa i procedura takođe se mogu smatrati delom **okvira javnih investicija ili okvira za planiranje**, a mogu se koristiti i drugi nazivi. Propisi i procedure su obično u obliku smernica sa različitim nivoima izvršivosti;
 3. Set propisa i/ili procedura za kontrolu ukupne izloženosti JPP (utiču i na investicioni proces, u pogledu odobrenja). Ovo se obično naziva **okvir fiskalnog upravljanja**;
 4. Arhitektura unutar organa vlasti (na primer, uključujući zakonodavnu vlast) koja može uticati na rukovođenje i upravljanje opcijom JPP. Ovo se obično naziva **institucionalni okvir**; i
 5. Opseg drugih propisa, procedura i odgovornosti u vezi sa drugim pitanjima koja se odnose na upravljanje, kao što je sveobuhvatno osiguranje kvaliteta politike i projekata JPP, pitanja transparentnosti i komunikacija.

U nekim slučajevima, određeni elementi okvira takođe se nazivaju vladin „Program za JPP“.

Ove oblasti ili pod-okviri znatno se preklapaju. Na primer, postoji očito moguće preklapanje ukupnog okvira politike i uloge samog zakonodavnog okvira JPP. Slično tome, institucionalni okvir utiče na operativne propise i procedure za upravljanje procesom JPP, a institucionalne odgovornosti i arhitektura utiču na sistem ili pristup upravljanju i nadgledanju fiskalnih posledica alata JPP. Osim toga, fiskalno upravljanje će uticati i na konkretan projektni proces.

Kako uspostaviti ili dokumentovati okvir. Različite zakonske tradicije.

Bez obzira da li govorimo konkretno o opštem okviru politika ili o okvirima u sveobuhvatnom smislu, propisi (kao u okviru) i procedure moraju biti inkorporirani u dokument koji je obavezujući, bilo putem zakonske izvršivosti ili putem snažno i konzistentno primenjenih postupaka vlade.

Cilj ovog Vodiča za JPP je da pruži razuman standard znanja o konceptu i predmetima JPP, predlažući validne koncepte i osnove znanja za bilo koju zemlju, ili u globalnom smislu. Takođe je neophodno shvatiti da u mnogim aspektima JPP postoje značajne razlike među zemljama koji se ne mogu lako promeniti, jer su nametnuti drugim opštim zakonima ili vrlo dobro uspostavljenim tradicijama. Stoga je takođe važno da se shvati i prihvati kako i zašto se okviri JPP mogu razlikovati u različitim zemljama.

U tom smislu, najvažniji faktor koji utiče na relevantne razlike, posebno u smislu JPP, jeste pravna tradicija određene zemlje.

Ovaj Vodič za JPP razmatra dva glavna pravna sistema: one koji su zasnovani na tradiciji običajnog prava i one koje se zasnivaju na građanskim kodeksima. U opštem i širem kontekstu, prilikom dokumentovanja okvira JPP, prvi sistem se više oslanja na "izjave o politici" ili dokumente o politikama, dok se drugi značajno oslanja na zakone.

Pravni okviri ili okviri zasnovani na zakonima se smatraju povoljnim u pogledu stabilnosti, ali, s druge strane, oni uvode i negativan faktor – rigidnost.

Prema nekim vodičima, možemo pronaći treću opciju koja inkorporira ili razvija okvir u smislu dokumentovanja: drugim rečima pruža jasne smernice (Svetska banka 2014, str. 71). Međutim, trebalo bi priznati da se mnoge takve smernice, posebno u zemljama sa građanskom kodifikacijom, razvijaju oslanjanjem na zakone, budući da su deo zakona ili su regulisane putem zakona. U drugim slučajevima, smernice (u obliku "uputstava" ili "priručnika") neće biti deo zakona niti će predstavljati zakon. One se mogu s vremena na vreme menjati, iako je postojeća verzija trenutno obavezujuća za javne službenike i praktičare iz oblasti JPP.

Isto tako, u mnogim zemljama običajnog prava, politiku dopunjuju smernice koje se često smatraju obavezujućim za javne službenike i praktičare iz oblasti JPP, osim ako odobrenje za odstupanje od smernica nije dato tokom postupka odobrenja i upravljanja JPP.

Okvir već postoji, samo ga treba preraditi ili prilagoditi za JPP.

U znatnoj meri osnove okvira su iste kao i kod drugih metoda nabavke; na primer, bilo koja zemlja koja je ustanovila relativno stabilna pravila za nabavku javnih radova i usluga ima organe zadužene za očuvanje životne sredine koji odlučuju i kontrolišu uticaj razvoja infrastrukture na životnu sredinu. Imaju fiskalne organe vlasti/nadležna odeljenja koja učestvuju u odlukama i saglasnostima koje mogu predstavljati javne rashode koji utiču na budžetska sredstva ili ih angažuju.

Postoje okviri JPP koji se kohezivno razvijaju, u posebnom i sveobuhvatnom zakonu ili sveobuhvatnom dokumentu politike, koji obuhvata:

- Koji projekti mogu biti razvijeni kao JPP;
- Kako će se sprovesti proces ugovaranja i nabavki;
- Šta treba učiniti kako bi se pripremio i procenio projekat pre pokretanja; i
- Ko ima ovlašćenja da odlučuje o kojim pitanjima u procesu odlučivanja i odobravanja, a zatim i tokom trajanja ugovora

Sa druge strane, postoje zakonodavstva u kojima su JPP jednostavno smeštena u okvir postojećih opštih zakona o nabavkama. U tim zemljama, JPP koja plaća država su obično novost i prihvaćena su zato što se mogu regulisati istim propisima kao i tradicionalne koncesije (tj. korisnik plaća). U ovim slučajevima, pravila nabavke mogu biti ona koja se generalno primenjuju za svaku nabavku, bez posebnih uslova propisanih za JPP, ili mogu postojati pravila koja se odnose na procedure i procese za ocenjivanje projekata koji se regulišu bez obzira na oblik. U svakom slučaju, ne postoje posebna pravila koja se tiču dugoročnog fiskalnog upravljanja JPP i tako dalje.

Bez obzira na to kako je okvir dokumentovan, JPP (kao alternativna opcija za nabavku infrastrukture i usluga) podrazumevaju značajne izazove koji zahtevaju specifičan tretman u mnogim oblastima.

Zbog toga, okvir mora, u mnogim oblastima (zakon/nabavka, upravljanje procesima, institucionalna pitanja, fiskalno upravljanje) biti prilagođen tako da specifično pokriva JPP ili prihvata specifičnosti JPP (videti tabelu 1.8 u nastavku).

Tabela 1.8 pretpostavlja da postojeći okvir omogućava privatnom sektoru da upravlja nekom javnim imovinom u nekom obliku i da postoje propisi o transparentnoj nabavci javnih radova i usluga. Tabela objašnjava promene koje mogu biti potrebne ili korisne u cilju prilagođavanja postojećeg okvira potrebama JPP.

Postojanje okvira neće samo po sebi obezbediti uspeh, pošto se uspeh alata JPP može meriti samo kroz projekte. Vlade treba pažljivo da razmotre kada da izrade okvir i najave program, jer izrada okvira treba odmah da bude praćena pokretanjem projekta ili objavljivanjem odabira projekata, onih koji se mogu smatrati "pionirima" ili pilot projektima. Primeri ovog pristupa i jasnog upravljanja politikom mogu se naći u Indiji i Meksiku¹¹⁵.

TABELA 1.8: Prilagođavanje postojećih okvira potrebama JPP – ponovnom izradom okvirne dokumentacije ili izmenama i dopunama postojećih različitih zakona ili politika

Oblast	Neophodne izmene i prilagođavanja	Neophodno ili korisno?
Razvijanje pravnog okvira (dozvoljeni tipovi ugovora i tenderskih postupaka)	Prilagoditi okvir kako bi se odnosio i na forme ugovora koji obuhvataju više oblasti obaveza (DBFOM). Ovo je više pitanje za zemlje sa građanskom kodifikacijom, a ne za zemlje običajnog prava. Konkretno, obuhvatite ili uključite DBFOM vrstu ugovora koji podrazumeva prihode u vidu državnih plaćanja za uslugu. Pored toga, dobra je praksa da okvir uključuje tenderske modele bazirane ili usmerene na dijalog i interakciju sa potencijalnim ponuđačima. Ovo je važno za složene projekte koji zahtevaju dublju interakciju sa odabranom listom kandidata i njihove povratne informacije.	Neophodno
Odabir, priprema i/ili ocenjivanje	Smernice za procenu i odabir projekata u celoj vladi i na svim nivoima uprave (centralna, regionalna i/ili lokalna) su vrlo korisne, a one koje se tradicionalno koriste ili postoje za bilo koju javnu nabavku mogu da budu važeće. Međutim, JPP će zahtevati posebne smernice kako bi se zaštitila pristupačnost, komercijalna izvodljivost i vrednost za novac.	Neophodno za pravilno upravljanje i ako se JPP koristi na programski način.
Fiskalno upravljanje (ukupna izloženost JPP)	Posebno se odnosi na JPP koja plaća država. Vlada angažuje dugoročna budžetska sredstva, što može biti nova stavka u nabavci javnih radova. Ovo zahteva određeni stepen discipline (upravljanje) u cilju kontrole ukupne izloženosti.	Neophodno za pravilno upravljanje i ako se JPP koristi na programski način.

¹¹⁵Svetska banka - Farkuharson, Torres de Mastle i lescombe, sa Encinasom (2011) uključuju studiju slučaja o "Hospital del Bajio" (str. 50), ilustrujući kako je vlada razvila politiku JPP za projekte u zdravstvu, definisala program JPP u zdravstvu i pripremila prvo JPP u zdravstvu kako bi se odmah pokrenulo.

	Mnoge države se oslanjaju samo na ograničenja javnog duga i/ili odgovornost za javni dug, dok prihvataju da se neke vrste projekata koje plaća država mogu smatrati privatnim finansiranjem (videti prethodni naslov). Ovaj pristup može biti pogrešan i ignorisati činjenicu da projekti po principu "vlada plaća" uključuju dugoročno izdvajanje budžetskih sredstava, bez obzira na to da li su obaveze u vezi sa projektom priznate kao javni dug. Aproprijacija: dugoročna budžetska izdvajanja mogu biti pravno pitanje u nekim zemljama, jer ponekad budžetska sredstva ne mogu biti angažovana unapred (dugoročno).	
Institucionalni okvir i arhitektura	JPP kao model nabavke, čak i ako je u pitanju programski/strateški pristup, NE zahteva nove subjekte ili pozicije unutar administracije. Glavne uloge (nabavljač/promoter projekta, trezor/relevantni budžet, državni pravobranilac i sl.) su isti kao u bilo kojoj nabavci. Međutim, zbog složenosti alata (naročito u smislu procesa odabira, pripreme/procene i implementacije ugovora), korisno je i prilično često (smatra se dobrom praksom) da se oforme specijalizovana tela ili agencije ili bar timovi unutar vladine arhitekture. Njihova svrha je da vode većinu zadataka procene i pripreme ili da podrže druge organe vlade u tome.	Veoma korisno za pravilno upravljanje i prilikom korišćenja JPP na programski način. Potreba će zavisiti od nivoa rada/relevantnosti JPP kao alata i veličine potencijalnih projekata određene vlade/administracije.

POLJE 1.32: Ključne ideje o okvirima i programima JPP

- Okvir se odnosi na upravljanje.
- Okvir JPP ima nekoliko dimenzija: upravljanje procesima, opštu politiku, fiskalno upravljanje i ex post evaluaciju.
- Okvir JPP smanjuje rizik od loših odluka i lošeg upravljanja projektima.
- Adekvatan okvir takođe olakšava nesmetane procese, štedi novac i vreme.
- Okvir se odnosi na potrebu privlačenja investitora i zadržavanje njihovog interesa na duži rok (pouzdanost i dobra praksa).
- Osnovi okvira JPP posebno u smislu pravnog i institucionalnog okvira su izvorno isti kao i za bilo koju javnu nabavku, ali postoji potreba za značajnim prilagođavanjem.
- Izrada okvira treba da bude praćena brzim pokretanjem projekata "pionira" (jedan ili više početnih projekata preduzetih da bi se demonstrirala primena okvira).

Privatni sektor/potencijalni ponuđači takođe vode računa o okviru i programima.

Kao što je navedeno u odeljku 8, privatni sektor nije samo zainteresovan za teorijsku komercijalnu izvodljivost jednog projekta (adekvatan odnos rizika/dobiti i bankabilnosti), već ga zanima i zainteresovan je za veći deo, ako ne i za sve

dimenzije celokupnog procesa JPP.

Zdravi okviri su najbolji način da se obezbedi uspeh projekta, pa će privatnom sektoru značiti postojanje odgovarajućeg okvira. Međutim, da bi se u potpunosti iskoristila opcija JPP, ona se mora rešavati programskim pristupom. Korišćenje JPP programa nije direktno korisno samo iz perspektive opšteg javnog upravljanja, već je od izuzetnog značaja za pristup industriji JPP. Svrha je probuditi interesovanje što šireg broja potencijalnih investitora, a naročito interesovanje i pristup renomiranim i iskusnim JPP investitorima ¹¹⁶.

Privatni sektor (industrija JPP) je zainteresovan za tržišta a ne za "projekte", pa su sledeće tačke izuzetno važne.

- Privatni investitori su zainteresovani za tržišta koja obezbeđuju plan projekata, odnosno višestruke mogućnosti koje stvaraju ekonomiju obima u smislu pripreme ponude i upravljanja tenderima i projektima;
- Konzistentnost je važna. Okvir pomaže da se različiti projekti strukturiraju i njima upravlja dosledno, što smanjuje troškove za privatni sektor i gradi poverenje na tržištu. U odsustvu snažnog okvira, različita ministarstva mogu delovati na nekonzistentan način, što može biti frustrirajuće i rezultirati gubitkom pojedinih ponuđača;
- Privatni sektor će biti zabrinut za sposobnost vlade da upravlja planom projekata na programski način. Ne radi se samo o pouzdanosti konkretnog projekta, već i o pouzdanosti vlade kao menadžera plana projekata i korišćenja JPP kao dugoročnog strateškog alata; i
- Privatni sektor će biti zabrinut za pitanja kao što su dugoročna fiskalna održivost, politička posvećenost JPP, društveno prihvatanje ovog alata, zadržavanje talenata/iskustva i minimalni pravni okvir koji pruža mogućnost nabavljanja JPP. Mnogi od njih utiču na izvodljivost i spremnost svakog konkretnog projekta, ali takođe utiču na održivost i pouzdanost alata JPP i postojanje odgovarajućeg plana projekata.

Prve tri tačke odnose se na koncept programa JPP¹¹⁷. U većini zemalja, programi JPP napreduju sporije nego što bi trebalo, ne zbog nedostatka finansijskih sredstava ili neuspeha u ispunjavanju komercijalnih kriterijuma izvodljivosti, već zbog nedovoljne količine odgovarajućih, dobro pripremljenih projekata JPP. Zbog toga je postojanje takvih projekata od najvećeg značaja za vlade koje žele da promovišu razvoj infrastrukture putem JPP, jer nemogućnost privlačenja prvoklasnih svetskih igrača će ih samo naterati da negde drugde potraže svoje prilike. Rezultat toga je da ove vlade mogu da završe i sa neželjenim učesnicima i/ili programima izuzetno izloženim korupciji i tako, na kraju, sa neuspehim projektima.

¹¹⁶ Primer dobro sagledanog projekta je Program Razvoja Nacionalnih Autoputeva u Indiji, opisanog u: Svetska banka - Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, sa Encinasom (2011). Kratak opis pojedinih relevantnih programa JPP može se pronaći u WEF (2010), strana 17 (Meksički program za puteve sa naplatom putarine), i strani 18 (Čileanski JPP program za puteve). Takođe pogledati i već citiranu studiju slučaja Bolnice El Bajío koja se odnosi na program JPP u zdravstvu u Meksiku.

¹¹⁷ EPEC objašnjava relevantnost programskog pristupa i njegove glavne karakteristike. Primeri Evropskih programa JPP mogu se pronaći u *Programski pristup JPP. Lekcije iz Evropskih iskustava* (EPEC, 2015).

Od najvećeg značaja za uspeh JPP kao programskog alata ili načina za promovisanje infrastrukturnog razvoja je da se dosledno privuče dugoročni interes privatnog sektora. Ovo zahteva adekvatan i jasan okvir JPP u svim glavnim oblastima upravljanja JPP.

Programski pristup može da stvori “krug vrlina” zasnovan na jednom od ključnih faktora: istorija uspešnih projekata će povećati interes privrede za projekte, a veće interesovanje će pružiti više povratnih informacija koje će pomoći u poboljšanju okvira i pristupa JPP.

Tabela 1.9 predstavlja listu, ne potpunu, uslova koje treba da ispuni okvir JPP i srodni programi kako bi se zainteresovala industrija. Ova lista pretpostavlja da program i projekti JPP (a samim tim i tržište) nemaju materijalna ograničenja za pristup dugoročnom finansiranju, i/ili da faktori rizika neke zemlje ne predstavljaju nesavladivu prepreku za privlačenje stranih direktnih investicija (SDI), ili da je taj program prilagođen odgovarajućim ograničenjima (kako je objašnjeno u odeljku 5.6).

TABELA 1.9: Karakteristike koje zahtevaju igrači svetske klase iz privatnog sektora vezano za okvir JPP, programe JPP (i druge karakteristike atraktivnog i visoko cenjenog tržišta JPP) ¹¹⁸		
Faktori za uspeh sa programskim pristupom ili strateško korišćenje JPP	Opis	Kako okvir i politika mogu da povećaju atraktivnost tržišta
Relevantan ili značajan (i prepoznatljiv) plan projekata	Evidentan plan projekata ili značajne potrebe/prostor po pitanju nove infrastrukture	Okvir i politika mogu osigurati postojanje više strukturiranog i organizovanijeg plana projekata uspostavljanjem planova i/ili programa JPP sa jasno naznačenom ulogom alata JPP. Ovo mora biti proaktivno saopšteno industriji (upravljanje komunikacijama je najvažniji deo operativnog ili investicionog okvira).
Istorija prethodnih projekata	Postoji istorija uspešnih projekata JPP, koja ukazuje na jasno i fer rešavanje sporova i drugih kriznih situacija.	Istorija uspešnih projekata može biti postignuta samo putem odgovarajućeg okvira i optimalnog upravljanja rizicima i krizama. Osim pripreme projekta, uspešno upravljanje ugovorom zahteva proaktivni stav koji bi trebalo da bude institucionalizovan u okviru JPP (u oblasti

¹¹⁸ Serija “Infrascope”, koju je izradila Ekonomska Obaveštajna Jedinica, pruža podatke o faktorima i kriterijumima za razmatranje kapaciteta zemlje za razvoj projekata i programa JPP, ne odražavajući nužno privatnu perspektivu, ali sa širim pogledom. Evaluacija okruženja za sprovođenje JPP u Latinskoj Americi i na Karibima (februar 2013.), koju je naručio FOMIN, a sponzorisała vlada Španije, daje opšti pogled na evoluciju i stepen razvoja zemalja u regionu, koji se sastoji od oko 19 indikatora grupisanih u 6 kategorija. Serija takođe uključuje analizu Azijsko-pacifičkog regiona, Istočne Evrope i Zajednice nezavisnih država (ZND).

		upravljanja procesima JPP). Za nove učesnike JPP ili zemlje koje počinju da razvijaju svoj JPP pristup, najvažnije je biti obazriv u odabiru projekata i upravljanju procesom pripreme i nabavke kako bi se izbegao neuspeh. Od ključnog je značaja raditi unutar čvrstog okvira.
Snažan okvir za proces JPP: kvalitet standarda i pristupa po pitanju izvodljivosti i strukturiranja, kapaciteta upravljanja i pouzdanosti po pitanju vremena i odlučivanja	Upravljanje višestrukim JPP i uspešan razvoj programa zahtevaju jasan operativni okvir koji olakšava proces, smanjuje rizik od neuspeha, a naročito (sa privatne tačke gledišta) odražava komercijalnu izvodljivost i zabrinutost privatnog sektora. Odgovarajuće upravljanje projektima JPP gradi dugoročno poverenje u industriju čak i bez posebno uspešnog aktuelnog projekta JPP.	Ovo je jedan od ključnih elemenata JPP koji se posebno odnosi na predtenderski postupak i upravljanje tenderom. Oni treba da se oslanjaju na konzistentno primenjene smernice i standarde dobre prakse i da ih privatni sektor jasno prepoznaje. To zavisi i od institucionalne arhitekture.
Jasnoća zakonskog okvira u pogledu zakonitosti JPP, transparentnosti nabavke i izvršivosti¹¹⁹	• Transparentnost (pristup pouzdanim informacijama i transparentni i pravični kriterijumi i procesi izbora). • Izvršiva prava. • Postupak rešavanja sporova. • Rizik vezan za apropijacije	Odnosi se na politiku i zakonski okvir, posebno na procedure nabavki, transparentnost i standarde ugovora.
Snažna politička posvećenost i podrška	Prisustvo "političkog zagovornika" - predsednika/potpredsednika vlade koji se snažno zalaže za program JPP – je važno za industriju JPP. Relevantni i složeni projekti trebalo bi da pokazuju jasne znakove posvećenosti putem jasnog zadržavanja rizika i podele pozicija i/ili mobilizacije institucionalnih finansijskih alata. Politika i okvir, kao i programi JPP treba da imaju što širu političku podršku kako bi se obezbedila pouzdanost (koja obično zavisi i od javnog prihvatanja programa JPP).	Političko vođstvo je stvar dobre prakse u upravljačkim okvirima, koji je jedino moguć uz jasne i temeljne smernice za proces JPP. Opšta politička podrška je moguća samo u okviru dobro objašnjene i objavljene politike i programa JPP. Ovo bi trebalo da se oslanja na pravilno upravljanje komunikacijama, što je takođe pod-element JPP okvira.
Javno prihvatanje	Međunarodni i lokalni investitori će pokazati otpor prema ulaganju u JPP u zemljama gde još uvek postoji negativna percepcija JPP. Ovo se ne odnosi na bilo koju posebnu zabrinutost u vezi sa prihvatljivošću specifične projektne infrastrukture.	Pravni i/ili politički okviri u smislu utvrđenih i čvrstih smernica i pažljivog/promišljenog pristupa JPP zahteva javno prihvatanje ovog alata. Programi JPP i konkretni projekti mogu prouzrokovati potencijalni otpor javnosti, sa kojim se ponovo treba boriti odgovarajućim upravljanjem komunikacijama. Transparentnost i odgovornost su najvažniji faktori za zadobijanje poverenja javnosti: primena javnih revizija, objavljivanje informacija o učinku projekta i sl. mora da bude olakšano ili

¹¹⁹ Što se tiče pravnog i regulatornog okvira tržišta neke zemlje, Kako uključiti privatni sektor u JPP na tržištima u razvoju (Svetska banka 2011) pruža, na stranici 17, opsežnu listu konkretnijih pitanja koja treba postaviti od strane investitora i zajmodavaca.

Fiskalna održivost i racionalno upravljanje ovim alatom	Privatni sektor može biti zabrinut zbog opuštenog odnosa prema dugoročnoj ukupnoj izloženosti JPP, naročito zato što će to biti znak za projekte koji će biti nepropisno odabrani i urađeni u žurbi. Kada procenjuju kreditni rejting države, agencije za rejting će uzeti u razmatranje buduće obaveze u sklopu ugovora o JPP. Kreditni rejting države se zauzvrat razmatra od strane investitora i finansijera JPP prilikom ocenjivanja zahtevanog povraćaja kapitala ili kamate. U nekim zemljama, vlade su morale ponovo pregovarati o JPP, jer su se obavezale na prekomernu ukupnu izloženost. To nije poželjan ishod, jer stvara neizvesnost za privatni sektor po pitanju toga hoće li dobiti ono što su ispregovarali.	institucionalizovano u okviru JPP. Ovo je u suštini deo okvira JPP koji se odnosi na dugoročno ukupno upravljanje fiskalnom izloženošću.
---	---	--

10. Pregled procesnog ciklusa JPP: kako pripremiti, strukturirati i upravljati JPP ugovorom

Ovaj odeljak opisuje pregled procesa projekta JPP koji se detaljno izrađuje - po fazama - u poglavljima 3 do 8 ovog Vodiča za JPP.

Svrha ovog opisa je da se čitaocu pruži opšti pregled čitavog procesa, pružajući preliminarne opis njegovih glavnih faza. On takođe ilustruje kako se proces može razlikovati u nekim zemljama, u zavisnosti od izabrane rute ili modaliteta (kada postoji više od jednog raspoloživog u zemlji). Videti sliku 1.13.

Proces opisan u ovom odeljku i razvijen kroz Vodič za JPP se odnosi na ciklus projekta JPP. Obično ovaj proces počinje sa identifikacijom i odabirom projekta, a Vodič za JPP pretpostavlja da se to radi za svaki pojedinačni projekat.¹²⁰ Međutim, kada vlada preuzme programski pristup, identifikaciju i selekciju projekata, kao i skrining projekata i kandidata za JPP, to obično postaje deo razvoja programa.

Definicija svake faze, uključujući naziv i obim svake, donekle je proizvoljna. Ne postoji univerzalni konsenzus o tome šta treba uključiti u svaku fazu ili gde bi svaka trebalo da počne ili da se završi. Stoga postoje različita mišljenja o tome kako, na primer, definisati "strukturiranje" ugovora i šta tačno treba smatrati "strukturiranjem" ili čak "izvodljivošću" projektnog ugovora. Osim toga, postoje različiti pogledi i pristupi o tome šta bi trebalo da bude konačni ishod procene; da li procenu projekta treba posmatrati kao fazu samu po sebi i odluku o ulaganju doneti pre nego što se potvrdi prikladnost i izvodljivost projekta kao JPP ili da li se i aktivnosti i odluke mogu bolje rešavati u okviru iste faze (što je pristup preuzet u ovom Vodiču JPP radi

¹²⁰ Opisani proces JPP ne uključuje zadatak koji se smatra delom projektnog ciklusa u nekim vodičima: ex post evaluacija projekta se smatra dobrom praksom upravljanja programima JPP ili kada zemlja koristi alat JPP kao strateško sredstvo na programski način, i to je objašnjeno u Poglavlju 1 ("Utvrdjivanje okvira JPP") zajedno sa drugim pitanjima vezanim za okvir.

pogodnosti, s obzirom da odgovara kontekstu zemalja EMDE-a). Videti polje ispod.

POLJE 26: Razmatranja koja se tiču ocenjivanja i odluka iz ovog Vodiča za JPP

Standardni ciklus procesa JPP opisan u ovom Vodiču za JPP uključuje inicijalnu analizu ekonomskih parametara projekta i skrining JPP u fazi identifikovanja i skrininga JPP, nakon čega sledi detaljna procena projekta kao tehničkog rešenja i kao JPP tokom faze procene i pripreme. Ovaj redosled je dobro prilagođen programima JPP motivisanim željom da se JPP koriste kao alternativa finansiranju iz javnih sredstava, čime se omogućava ubrzanje razvoja infrastrukture (videti odeljak 5.1). U takvim okolnostima, investiciona odluka (o tome da li treba nastaviti s projektom ili ne) je povezana sa odlukom o nabavci (o tome da li projekat treba da bude JPP). Ako projekat nije pogodan za JPP, možda nije moguće (zbog fiskalnih ograničenja) realizovati ga kao tradicionalno nabavljen projekat. Ukoliko se skrining primeni u ranoj fazi, vlada može da izbegne trošenje novca na procenu ako projekat nije pogodan za JPP.

Stoga, pošto je neophodno definisati zajednički osnov kako bi se obezbedilo odgovarajuće objašnjenje procesa JPP (kao i različitih zadataka koje treba preduzeti i odluka koje treba doneti); ovaj Vodič za JPP nužno usvaja fleksibilan pristup. Opisani proces predstavljen na slici 1.14 sadrži značajnu dozu fleksibilnosti kako bi ukazao na glavne potencijalne varijacije u zadacima, odlukama i ovlašćenjima koje treba preduzeti unutar svake "faze".

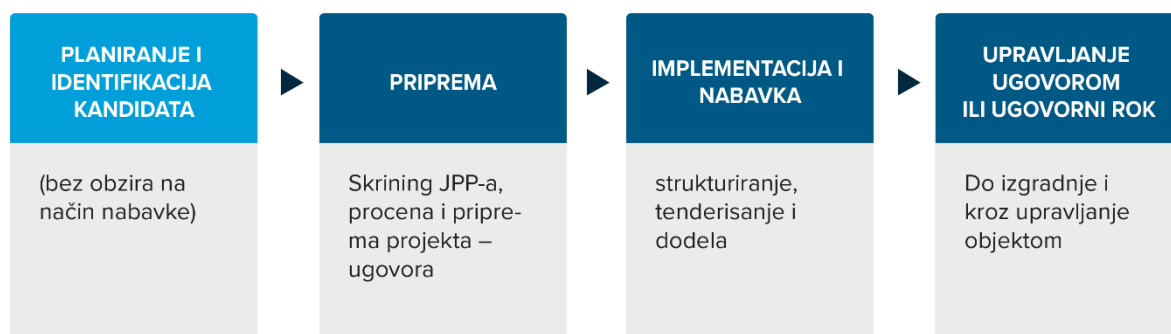
S praktične tačke gledišta, analize i zadaci koji će se sprovesti u različitim fazama prevazilaze okvir pojedinačnih faza. Na primer, neke analize koje treba sprovesti kao deo procene možda neće biti završene sve do narednih faza, ili će možda biti neophodno da se ova analiza revidira u kasnijoj fazi.

Na rad koji treba sprovesti u svakoj fazi utiče i primenjena politika i zakonski okvir.

Ono što jeste jasno je šta je potrebno učiniti kako bi se projekat uspešno razvio kao JPP. Bez obzira na redosled ili tajming svakog od zadataka ili različitih naziva i koncepata koji se koriste u različitim regionima i zakonodavstvima, nabavka JPP će nesumnjivo podrazumevati značajan rad po fazama ili primenom faznog pristupa. Kao što je opisano u odeljku 5.5, JPP projekat mora:

- Da bude zasnovan na odgovarajućem ili optimalnom tehničkom rešenju ili "projektu": ovo se obično naziva identifikacija;
- Da bude propisno procenjen kako biste procenili da li je izvodljiv (i tehničko rešenje i isporuka projekta kao JPP), da je JPP najbolje rešenje za nabavku i da se propisno pripremi pre tendera: ovo se odnosi na procenu i pripremu;
- Da ima adekvatno strukturirani ugovor o JPP i dobro koncipiran tenderski postupak: o ovome će biti reči u ovom Vodiču za JPP kao o strukturiranju i izradi nacrtu ugovora;
- Da bude efikasno nabavljen ili ponuđen u skladu sa važećim zakonskim i regulatornim zahtevima: ovo se može nazvati samim postupkom tendera (ponekad se naziva "upravljanje transakcijom"); i
- Da se njime upravlja tokom važenja ugovora: to se naziva upravljanje ugovorom.

SLIKA 1.13: Opšte ili glavne faze u procesu JPP



SLIKA 1.14: Procesni ciklus JPP na način na koji ga razmatra ovaj Vodič za JPP



Slika 1.14 detaljno opisuje proces i glavne zadatke koji se obično razvijaju u svakoj od faza (kao što je definisano u Vodiču za JPP), uz napomenu najčešćih varijacija. Mnogi zadaci i potprocesi su progresivni i iterativni po prirodi: primeri uključuju procenu i pripremu i koncept ugovora i procesa. Ova slika opisuje kako se proces odvija do konačnog ugovora i kako se odluke donose fazno.

Pored razlika u tokovima procesa, terminologija koja se koristi za opisivanje faza i zadataka razlikuje se od jednog zakonodavstva do drugog. Polje 1.33 ilustruje ključne nazive i koncepte korišćene u Vodiču za JPP i uobičajene varijacije ili alternativne nazive.

<i>POLJE 1.33: Terminologija vezana za proces JPP i sa njime povezane zadatke. (Termini koji se koriste u ovom Vodiču za JPP u poređenju sa drugim terminima)</i>	
Poželjni termini	Drugi termini
Identifikacija projekta	Odabir projekta
Analiza troškova i koristi (CBA)	Ekonomska izvodljivost, ekonomsko ocenjivanje.
Skrining projekta kao JPP	Predocenjivanje projekta kao JPP. Prethodna studija izvodljivosti se takođe koristi u nekim zemljama.
Procena	Analiza izvodljivosti projekta, procena projekta, due diligence analiza (ograničena na neke procese izvodljivosti ili procene), procena projekta kao JPP (za procenu opcije JPP kao alternative za nabavku projekta, umesto procene samog projekta kao tehničkog rešenja), priprema projekta, izrada poslovnog slučaja (u nekim zemljama poslovni slučaj se progresivno razvija tokom ciklusa JPP - procene aktivnosti prvenstveno se pojavljuju u fazi Skiciranje poslovnog slučaja).
Izvodljivost	U nekim oblastima se naziva održivost.
VfM analiza (JPP kao opcije nabavke)	VfM po metodi Komparatora troškova javnog sektora (PSC) (koristi se u nekim zemljama).
Strukturiranje tendera (ZZK i ZPP)	Skiciranje ili projektovanje rute nabavke ili tenderskog postupka.
Strukturiranje ugovora	Koncipiranje ugovora.
Izrada nacrt (ZZK, ZPP i ugovor)	Finaliziranje tih dokumenata. U nekim zemljama i vodičima, strukturiranje i izrada nacrt zajedno mogu se nazvati implementacijom.
Tenderski postupak	Proces nabavke ili procedura nabavke.
Sužavanje izbora	Odabir ili predodabir ponuđača.
Ugovor o JPP	Projekat JPP, projektni sporazum (mnogo češće u kontekstu privatnog investitora).

Svaka od glavnih faza takvog procesa se detaljno analiza u okviru odgovarajućih poglavlja ovog Vodiča za JPP (od poglavlja 3 do poglavlja 8), nakon poglavlja 2.

Faza 1 (poglavlje 3) – Identifikacija projekta i skrining JPP

Ciljevi: Izabrati pravu projektnu opciju (najbolje tehničko rešenje u skladu sa potrebom) i unapred proceniti podobnost projekta kao potencijalnog JPP, kako bi se izbeglo nepotrebno trošenje resursa za punu procenu i pripremu neadekvatnih projekata.

Zadaci: Uobičajeni zadaci uključeni u ovu fazu su sledeći:

- Od više opcija, identifikovati/odabrati projektno rešenje;
- Određivanje obima projekta;
- Procena ekonomičnosti projekta (uključujući socio-ekonomsku procenu primenom CBA u nekim zemljama) i prioritizacija najkorisnijih projekata, ako je potrebno;
- Skringing projekta kao potencijalnog JPP; i
- Priprema upravljanja projektom za proces pripreme kroz pokretanje tendera, uključujući izradu plana upravljanja projektom i definisanje projektnog tima.

Zadatak identifikacije infrastrukture je vezan za procesni ciklus bilo koje odluke o infrastrukturi bez obzira na metod nabavke. Ona nije sastavni deo ciklusa JPP u strogom smislu te reči, jer u mnogim slučajevima i mnogi projekti u različitim zemljama će već biti identifikovani u okviru planiranja, ili ih može predložiti agencija ili organ za nabavke tokom vladinog zakonodavnog mandata (i na taj način će se posmatrati onoliko dugo koliko bude odgovaralo strateškim ciljevima vlade).

Zbog praktičnosti, ovaj Vodič za JPP uključuje ovaj zadatak u istu fazu kao i skringing JPP, kako bi se ojačala važnost pravilnog odabira projekta (JPP ne mogu izvoditi čuda i JPP će uspeti samo ako je ekonomski zdrav i realan projekat). Međutim, u nekim slučajevima, pogotovo u EMDE zemljama i kada je JPP način uglavnom motivisan vladinim finansijskim potrebama (uključujući i činjenicu da ponekad ako se ne nabavi kao JPP, neće se uopšte nabaviti), identifikacija i procena se poklapaju sa skringingom i testiranjem pogodnosti i izvodljivosti JPP.

Pre nego što se razmotri kako se projekat može nabaviti, neophodno je imati jasan stav o tome koje je najbolje rešenje za odgovarajuću javnu potrebu sa tehničkog i strateškog stanovišta. Na primer, da bi se rešio problem zagušenja u određenom gradu, moguća rešenja mogu biti ulaganja u laku železnicu (LRT), unapređenje putne mreže ili metro sistem. Ovu procenu mogućih rešenja treba sprovesti za svaku odluku o javnom projektu (u infrastrukturu, usluge, politiku, zakon ili u bilo koju drugu vladinu aktivnost). Ovo je osnova dobre prakse prilikom identifikacije projekata.

Treba razmotriti i uporediti niz opcija (uključujući opciju "ne raditi ništa" kao osnovnu), a najprikladnija će biti izabrana prema metodi selekcije. CBA i druge jednostavnije metode mogu se koristiti za ovu svrhu (na primer, multikriterijumska analiza, analiza troškovne efikasnosti). Ovaj proces će generalno identifikovati tehničko rešenje. U ovoj fazi, opseg projekta može biti u formi skice, uključujući i grubu procenu troškova. Obim i troškovi će se dalje razvijati kroz konačnu ocenu u fazi procene.

Pored korišćenja CBA za potrebe selekcije, CBA se takođe može sprovoditi u fazi identifikacije projekta da bi se prethodno procenilo da li projekat ima ekonomski smisao. U nekim zemljama, drugi zadaci koji se odnose na procenu mogu takođe započeti u fazi identifikacije projekta. Ove analize se uopšteno smatraju prethodnim analizama opravdanosti, jer će biti prilagođene, elaborirane ili dalje razvijane u narednim fazama pre nego što se projekat da na tender.

Kada projekat bude pravilno identifikovan (uključujući i ekonomsku pretprocenu), ovaj Vodič za JPP pretpostavlja da će projekat biti testiran kao JPP. To zahteva definisanje opšteg opsega ugovora i sprovođenje preliminarog testa da li je metod nabavke JPP

prikladan za projekat.

Na kraju ove faze, donosi se odluka da li nastaviti sa sveobuhvatnom analizom projekta i ugovora o projektu kao JPP na osnovu "izveštaja o skriningu JPP". Izveštaj takođe treba da sadrži opis načina na koji će se projektnim procesom upravljati u okviru plana projekta i povezanog rasporeda.

Faza 2 (poglavlje 4) – faza procene i pripreme

Ciljevi: Da se proceni da li su projekat i projektni ugovor JPP izvodljivi da bi se ublažio rizik od neuspeha projekta tokom tendera ili u toku trajanja ugovora projekta, kao i da se dalje unapredi njegova priprema kao JPP.

Uobičajeni skup zadataka koje treba sprovesti tokom ove faze dat je u nastavku.

- Precizirati obim projekta i preliminarni koncept, testirati tehničku izvodljivost i proceniti uticaj na životnu sredinu;
- Precizirati socio-ekonomsku izvodljivost/procenu (CBA) ili je sprovesti u potpunosti od samog početka;
- Proceniti komercijalnu izvodljivost JPP (koja podrazumeva bankabilnost) i testirati tržište;
- Uraditi druge finansijske procene: VfM u skladu sa metodom komparatora troškova javnog sektora (PSC analiza) u nekim zemljama, priuštivost JPP i analiza uticaja na nacionalno računovodstvo (u nekim zemljama);
- Priprema i due diligence analiza: proceniti rizike i izvršiti due diligence analizu;
- Pred-strukturirati JPP-; i
- Definirati strategiju nabavke/rutu i projektovati plan nabavke.

Polje 1.34 pruža informacije o alternativnim procesima za identifikaciju i procenu projekata JPP.

POLJE 1.34: Alternativni procesi za identifikaciju i procenu projekata JPP

Standardni ciklus procesa JPP opisan u ovom Vodiču za JPP uključuje inicijalnu analizu ekonomskih parametara projekta i skrining JPP u fazi identifikacije i skrininga, nakon čega sledi detaljna procena projekta i kao tehničkog rešenja i kao JPP, tokom faze procene.

Standardni ciklus procesa JPP opisan u ovom Vodiču za JPP je stoga pogodan za zemlje EMDE sa programima JPP motivisanim željom da se JPP koriste kao alternativa javnom finansiranju. Međutim, za neke vlade (posebno u razvijenim zemljama sa jakim fiskalnim pozicijama), ključna motivacija za korišćenje JPP je efikasnost i delotvornost (videti odeljak 5.2). Ove vlade su sposobne da odvoje odluku o ulaganju od odluke o nabavci, pri čemu se prvo donosi odluka o investiranju. Stoga, vlada prvo odlučuje da li treba da se nastavi sa projektom (što se zasniva na socio-ekonomskoj analizi), bez obzira na to kako se nabavlja, a zatim odlučuje da li će nabavka JPP ponuditi bolju vrednost za novac nego tradicionalna isporuka. Ovaj proces donošenja odluka je moguć samo kada je vlada u

fiskalnoj poziciji da preuzme projekat bilo kao JPP ili kao tradicionalni projekat, i omogućava drugačiji proces donošenja odluka od standardnog procesa opisanog u ovom Vodiču za JPP.

Država Viktorija, Australija, je primer zakonodavstva koje je u fiskalnoj poziciji da preduzima projekte i kao JPP i kao tradicionalne projekte. Fokusira se na efikasnost i delotvornost kao motivaciju za korišćenje JPP. Početne faze projektnog ciklusa u državi Viiktorija su sledeće:

- Za veliki i složen projekat koji bi mogao postati JPP, prva faza je razvoj strateškog poslovnog slučaja. Strateški poslovni slučaj analizira problem ili poslovanje koje treba rešiti, koristi koje vlada očekuje u uspešnom odgovoru na problem i identifikuje strateški odgovor (koji može uključivati i infrastrukturni projekat) koji će najbolje rešiti identifikovani problem ili poslovnu potrebu. Da bi se identifikovao poželjni strateški odgovor, analiziraju se opcije korišćenjem višekriterijumske analize. Prava analiza troškova i koristi nije potrebna. Opcije koje se razmatraju u ovoj fazi obično predstavljaju različite strateške odgovore, na primer, opcije koje se razmatraju za potrebe javnog prevoza mogu uključivati traku rezervisanu za autobuse i laku željeznicu
- Strateški poslovni slučaj može identifikovati očekivani metod nabavke ako je on poznat, ali detaljan dokaz za to nije potreban jer se u ovoj fazi ne donosi odluka o nabavci.
- Nakon razmatranja strateškog poslovnog slučaja, vlada donosi odluku o tome da li treba razviti puni poslovni slučaj. Puni poslovni slučaj sadrži ono što Proces sertifikacije JPP opisuje kao procenu, uključujući i potpunu analizu troškova i koristi - obično za više od jedne projektne opcije. Opcije koje se porede u ovoj fazi obično predstavljaju različite mogućnosti opsega za željeni strateški odgovor identifikovan u prethodnoj fazi. Na primer, ako je strateški poslovni slučaj identifikovao laku željeznicu kao poželjan strateški odgovor na potrebu javnog prevoza, pun poslovni slučaj može sagledati dva različita aranžmana i dve različite tehnologije (napajanje putem dalekovoda ili bežično) za projekat lake željeznice.
- Pored toga, pun poslovni slučaj uključuje strategiju nabavke, što je kvalitativna komparativna analiza različitih metoda nabavke. Obično je strategija nabavke jedan od poslednjih elemenata izrađenog poslovnog slučaja i fokusira se samo na opciju željenog opsega projekta. Pošto su analize troškova i koristi i drugi elementi procene u ovoj fazi u velikoj meri završeni, analiza mogućih metoda nabavke ima koristi od dobrog razumevanja projekta.
- Vlada zatim odlučuje (u okviru budžetskog procesa) da li projekat treba da se nastavi (ovo je odluka o investiranju). Ako se da odobrenje da se projekat nastavi, onda vlada odlučuje kako treba da bude realizovan, uključujući to da li bi to trebalo da bude JPP ili da se tradicionalno nabavi (ovo je odluka o nabavci).

Projekat treba proceniti bez obzira na način nabavke koji se konačno može izabrati za razvoj i upravljanje. Zbog toga je veliki deo posla u ovoj fazi zajednički za svaku vrstu nabavke, a ne isključivo za proces JPP. U stvari, JPP je samo "ogranak" šireg procesa upravljanja javnim investicijama (Svetska banka 2014). Međutim, pored zadataka procene i pripremnih aktivnosti koje će biti sprovedene za bilo koji drugi projekat, postoje i specifični zadaci i aktivnosti za procenu i pripremu projekta JPP.

U zemljama ili kontekstima sa jakom tradicijom javnih radova (praktično svim), postoji tendencija da se misli da procesi pripreme i tenderisanja projekata JPP mogu biti kratki kao oni koji se obično koriste za projekte javnih radova. Međutim, ovo je daleko od

istine; praktičari koji žele da pripreme odgovarajuće i realne projekte JPP i njihove tenderske postupke moraće da shvate da je priprema, procena i strukturiranje zdravog projekta JPP mnogo zahtevnije u smislu vremena nego kod konvencionalnog projekta.

Analiza izvodljivosti je dvostruka. Prvo, analiza izvodljivosti se koristi za procenu da li je projekat (ili oblik nabavke) optimalno rešenje za identifikovane potrebe projekta. Ovo se obično vrši u fazi identifikacije. Drugo, analiza izvodljivosti se koristi za procenu izvodljivosti rešenja (može li se ovaj projekat uraditi bez ikakvog ili uz ograničeni rizik od neuspeha?).

Procena da li je projekat optimalno rešenje zahteva potpunu analizu troškova i koristi. Analizu treba obaviti tokom procene, osim ako to nije urađeno u fazi identifikacije. Ako je analiza izvršena u fazi identifikacije, ponekad će se dalje razvijati ili dorađivati u fazi procene, ako je u datoj fazi dostupan potpuniji skup podataka u svrhu potvrđivanja.

Najvažnija svrha procene projekta je da potvrdi da projekat predstavlja vrednost za novac (u širem smislu) za društvo, što se obično smatra "ekonomskom" ili "socio-ekonomskom" izvodljivošću. Izvršeno je nekoliko dodatnih procena izvodljivosti kako bi se potvrdilo da li je očekivana neto korist ili procenjena vrednost projekta za društvo ostvarljiva.

Takođe se vrši analiza kako bi se utvrdilo da li je JPP najbolja opcija nabavke. U mnogim zemljama ovo podrazumeva pripremu Komparatora troškova javnog sektora, koji se koristi za upoređivanje opcije JPP sa drugim metodama (obično konvencionalne nabavke). Ovo se koristi za testiranje i dobijanje potvrde da će opcija JPP, kao metod nabavke, verovatno generisati dodatne neto koristi, i da ne uništava deo ukupne koristi svojstvene projektnom rešenju.

Kako je procena stalan i učestali proces, neki elementi analize izvodljivosti se nastavljaju tokom sledeće faze (strukturiranje). Ovo naročito važi za elemente analize koji su specifični za model JPP i odnose se na finansijska pitanja, kao što su komercijalna i finansijska izvodljivost, VfM/PSC i priuštivost.

Postoji suptilna razlika između procene i pripreme. Priprema se odnosi na aktivnosti koje vlada sprovodi radi ublažavanja projektnih rizika i unapređenja pitanja koja su u nadležnosti vlade pre nego što se tender objavi, počevši sa due diligence analizom rizika i preprekama koje mogu ugroziti uspeh projekta. Primeri uključuju sprovođenje geotehničkih ispitivanja kada geotehnički rizik predstavlja ozbiljnu neizvesnost u pogledu ishoda projekta, obezbeđivanje dostupnosti lokacije za objekat ili dobijanje preliminarne odobrenja vezanih za životnu sredinu.

Pripremne aktivnosti se mogu nastaviti tokom sledeće faze. Trebalo bi da budu završene u okviru vremenskog roka proračunatog u planu nabavki i pre početka tendera.

Kao što je rečeno, izvodljivost se obično deli na nekoliko vrsta vežbi ili analizu. Neke od njih se odnose na sam projekat. To uključuje tehničku, ekonomsku ili socio-ekonomsku, i pravnu i ekološku izvodljivost. Većina ovih elemenata izvodljivosti odnosi se na "izvodljivost" projekta, iako se socio-ekonomska izvodljivost više odnosi na vrednost projekta.

Drugi elementi izvodljivosti odnose se na projekat kao JPP. To uključuje PSC ili druge oblike testiranja adekvatnosti opcije JPP, finansijske i komercijalne izvodljivosti i test priuštivosti (koji uključuje proveru ukupne izloženosti države JPP). Takođe je u nekim zemljama uobičajeno da se analizira priroda transakcije u smislu fiskalnog tretmana (tj. da li infrastruktura i srodno zaduživanje treba posmatrati kao aktivu i pasivu javnog sektora u nacionalnom računovodstvenom sistemu).

Ishodi ove faze podrazumevaju osnove procene izvodljivosti (da li je projekat povoljan i ostvariv), što omogućava vladi da odluči da li će projekat preći u sledeću fazu. Ishodi uključuju i početni okvir predložene strukture JPP za projekat, koji će se dalje razvijati u narednoj fazi.

Pre nego što pređemo na sledeću fazu (strukturiranje), tokom ove faze se definiše strategija nabavke i oblikuje plan nabavke. Osnovne karakteristike strategije nabavke su sledeće:

- Pristup kvalifikacijama, uključujući:
 - vremenski okvir koji se odnosi na zahtev za kvalifikacije tj. da li će prethoditi ili biti u isto vreme kada i ZPP; i
 - da li se vrši prethodni odabir (uži izbor) ili se samo primenjuju kvalifikacioni kriterijumi prolazi/ne prolazi.
- Pristup zahtevima za podnošenje predloga projekta, uključujući:
 - vremeski raspored završetka i objavljivanja ZPP-a i ugovora - bilo pre ili posle perioda dijaloga i interakcije, ili bez omogućavanja dijaloga ili interakcije, već samo manjih razjašnjenja; i
 - pristup podnošenju ponuda i evaluaciji - da li su dozvoljeni pregovori i ponovljeni predlozi.

Definicija ovih karakteristika zavisiće od pravnog okvira i uobičajene prakse u datoj zemlji. Polje 1.35 uvodi glavne vrste tenderskih postupaka koji se koriste širom sveta.

POLJE 1.35: Glavni tipovi tenderskih postupaka

Otvoreni tender ili jednostepeni tenderski postupak

Postoji samo jedna faza koja integriše podnošenje kvalifikacija i predloga. Zahtevi za podnošenje predloga uključuju i kvalifikacione zahteve, strukturirane u jednom dokumentu ili dva odvojena, ali povezana dokumenta (ZPP i ugovor).

Otvoreni tender je najčešći (a u nekim zakonodavstvima i jedini) način nabavke u mnogim zemljama Latinske Amerike. Ovaj pristup se takođe koristi na Filipinima za neke projekte. Ovaj vid otvorenog tendera naziva se i "jednostepeni tenderski postupak" od strane nekih praktičara i vodiča.

Otvoreni tender sa pretkvalifikacijama prolazi/ne prolazi (ili dvostepeni otvoreni tenderski postupak)

Ovo se može smatrati varijantom prethodnog postupka, sa jedinom razlikom u vremenu objavljivanja dokumenata, tj. razdvajanjem poziva za kvalifikacije (ZZK) od poziva za podnošenje ponuda ili poziva za podnošenje predloga (objavljivanje ZPP-a).

Prema tome, postoji početna faza u kojoj se potencijalni ponuđači pozivaju da dostave svoje kvalifikacije pre izdavanja ZPP-a i ugovora, ali ne postoje uža lista. Objavljivanje ZPP-a podrazumeva poziv za slanje predloga. Obično postoji samo jedno nadmetanje (tj. samo jedna runda ponuda) i nema pregovora.

Ovo je takođe uobičajeno u mnogim zemljama u Latinskoj Americi (na primer, u Meksiku).

Restriktivni postupak (uži izbor sa jednim nadmetanjem)

Kao i kod otvorenog tendera sa pretkvalifikacijom, postoji početna faza u kojoj se potencijalni ponuđači pozivaju da podnesu kvalifikacije. Kvalifikovani ponuđači (oni koji ispunjavaju kriterijume) se rangiraju na osnovu svojih kvalifikacionih odgovora, a ograničen broj najbolje rangiranih ponuđača ulazi u uži izbor.

Ponuđači iz užeg izbora se pozivaju da dostave svoje ponude i procenjuju se na osnovu ponuda pre donošenja odluke o dodeli ugovora.

Ovo je uobičajena metoda u brojnim zemljama, kao što su zemlje članice EU i Indija.

Pregovarački postupak (uži izbor sa pregovorima)

Na osnovu prethodnog užeg izbora, kompanije se pozivaju da podnesu svoje ponude. Pregovori se zatim otvaraju sa svim ponuđačima iz užeg izbora ili sa ograničenim brojem kandidata.

Ponude mogu biti iterativne, pri čemu svaki ponuđač može podneti više od jedne ponude tokom postupka pre nego što se zatraže konačne ponude. Samo konačna ponuda se procenjuje, ali pregovori mogu da započnu sa najpovoljnijim ponuđačem (što nije poželjno).

Proces pregovaranja može se smatrati varijantom prethodne vrste postupka, odnosno svaki pregovarački postupak se obično smatra restriktivnim postupkom.

Dijalog ili interaktivni postupak

U nekim zemljama, uži izbor je praćen dijalogom ili interaktivnim strukturiranim postupkom. Prvo, objavljuje se ZZK (obično obuhvata osnovne poslovne uslove i strukturu projekta) s namerom da se izvrši preselekcija i suzi izbor kvalifikovanih ponuđača. Dijalog ili interakcija potom se odvija zajedno sa procesom ZPP-a.

Ovaj modalitet ima značajne varijacije među zemljama, posebno se razlikuje u Australiji, EU i Novom Zelandu.

Faza 3 (poglavlje 5) – Faza strukturiranja i izrade nacrt

Ciljevi: Definirati i izraditi rešenje ugovora o JPP i tenderski postupak koji najbolje odgovaraju specifičnim karakteristikama projektnog ugovora, kako bi se zaštitio i, ako je moguće, optimizovao VfM.

Zadaci:

- Definirati konačnu strukturu projektnog ugovora (finansijско strukturiranje, raspodela i strukturiranje rizika, definisanje mehanizma plaćanja) i dati okvir ugovora;

- Završiti due diligence analizu i pripremu (završetak zadataka pripreme započetih u fazi ocenjivanja);
- Ponovo proceniti ili potvrditi prethodnu analizu, ako je potrebno (ekonomsku, finansijsku, komercijalnu - potencijalno uključujući nova ispitivanja tržišta i ažuriranje PSC i analize priuštivosti);
- Završiti referentni projekat, tehničke zahteve i specifikacije ishoda;
- Definirati druge uslove poslovanja i ugovorna pitanja (naročito strategije i alate upravljanja ugovorom);
- Strukturirati i izraditi ZZK: definisanje kvalifikacionih kriterijuma;
- Strukturirati i izraditi nacrt ZPP-a: definisanje zahteva za predlog i kriterijuma evaluacije (i propisa za dijalog ili interaktivnu fazu, kada je tenderski postupak ovakvog tipa, ili procedure pregovaranja kada su dozvoljeni pregovori); i
- Završiti nacrt ugovora za objavljivanje sa ZPP-om.

Glavni posao u ovoj fazi odnosi se na dva glavna zadatka:

1. Strukturiranje i izrada nacrt projektnog ugovora; i
2. Strukturiranje i izrada primenljivog paketa dokumentacije za nabavku, uključujući ZZK i ZPP;

Strukturiranje ugovora: Struktura koja je urađena na preliminarnom nivou u prethodnoj fazi sada mora da se doradi (posebno u pogledu finansijske strukture, mehanizma plaćanja i raspodele rizika, jer se u ovoj fazi obično analiza rizika radi mnogo dublje i sa više detalja). Takođe je potrebno razraditi i ostatak uslova poslovanja pre početka izrade nacrt ugovora.

Strukturiranje ZZK i ZPP: U toku ove faze nije samo ugovor taj koji treba koncipirati. Tenderski postupak mora takođe da bude strukturiran i osmišljen, jer treba da bude tako koncipiran kako bi odgovarao karakteristikama projekta. Postupak tendera biće izabran na kraju faze procene, ali će se mnogi detalji definisati u skladu sa specifičnostima projekta. Ovo uključuje kvalifikacione kriterijume i specifične kriterijume procene, što obuhvata i neke relevantne karakteristike tenderskog postupka, kao što su zahtevi koji se odnose na garancije za ponudu, vreme za podnošenje i detaljne propise za dijalog ili interakciju u ovakvim tenderskim postupcima.

Izrada nacrt je proces efektivnog razvoja svih sadržaja i odredbi tenderskog paketa, uključujući ZZK, ZPP i ugovor. Izrada nacrt treba da se dogodi tek kada su glavne karakteristike svakog dokumenta definisane, razmotrene i odobrene. Vreme izrade dokumenata može da se razlikuje u zavisnosti od izabranog tenderskog postupka. U otvorenom tenderu, kvalifikacioni uslovi su uključeni u isti dokument i čine deo ZPP-a. U ovim procesima, tender je jedan paket koji pokriva kvalifikacije i zahteve za odabir, zahteve za podnošenje predloga, kriterijume ocenjivanja i ugovorne propise.

U dvostepenim postupcima, možda neće biti neophodno finaliziranje ZPP u isto vreme kad i ZZK. Međutim, osnove zahteva za podnošenje predloga i kriterijuma za ocenu, a

posebno one vezane za ugovor, treba definisati pre pokretanja procesa kvalifikacije. Period između pokretanja procesa kvalifikacije i prijema podnetih predloga je vreme za poboljšanje i finaliziranje ZPP-a i ugovora.¹²¹

Postupak strukturiranja i izrade nacrtu je vrlo učestao zadatak. Struktura ugovora vezana je za rešavanje pitanja rizika, finansijsku i komercijalnu izvodljivost, a samim tim i priuštivost. Svi ovi elementi će se i dalje procenjivati tokom ove faze i zavise od konačne definicije tehničkih zahteva i specifikacija učinka.

Nakon što sve procene budu finalizirane zajedno i više puta sa doradom strukture ugovora, nacrti su zatvoreni i podneti na internu saglasnost, kako bi se dobilo zeleno svetlo za pokretanje tenderskog postupka.

Faza 4 (poglavlje 6) – Faza tendera (radi dodele i potpisivanja ugovora)

Ciljevi: Da se nesmetano, ali rigorozno upravlja procesom odabira najbolje ponude u konkurentnom i regulisanom okruženju, i potpiše ugovor sa najpovoljnijim i najpouzdanijim ponuđačem.

Zadaci:

- Pokretanje tendera;
- Kvalifikovanje ponuđača (i uži izbor u nekim postupcima);
- Objava pojašnjenja;
- Dijalog, interakcija ili pregovaranje o ugovoru - u pregovaračkom postupku;
- Zatvaranje ZPP i ugovora i objava poziva za dostavljanje predloga (ITP) - u pregovaračkim postupcima;
- Evaluacija predloga;
- Pregovori o predlozima - u nekim postupcima;
- Dodeljivanje i pozivanje na potpisivanje ugovora;
- Kontrola prethodnih uslova (odobravanje ugovora u nekim zemljama) i potpisivanje ugovora; i
- Zatvaranje finansijske konstrukcije.

Ključna aktivnost u ovoj fazi je upravljanje tenderskim postupkom jer je koncipiran i regulisan kroz ZZK i ZPP. Postupkom treba upravljati što nesmetanije je moguće kako bi se povećala vrednost koja je svojstvena projektu.

Mnoge odlike i karakteristike tenderskog postupka biće iste kao i u bilo kom drugom postupku javnih nabavki. Isti opšti ciljevi nabavki (kao što su transparentnost i pravičnost) primenjuju se u nabavci za JPP kao i u drugim postupcima nabavke. Međutim, nabavke JPP su složenije od većine drugih postupaka nabavki, a specifičnosti JPP će zahtevati dodatnu pažnju i resurse naručioca.

Tenderska faza može se podeliti u nekoliko faza, što će zavisiti od vrste postupka nabavke koji je odabran.

¹²¹ Kod dvostepenih procesa koji uključuju dijalog ili fazu interakcije, uobičajena je praksa da se uključi opis predloženih ključnih uslova iz projektnog ugovora zajedno sa ZZK paketom. Ovo uključuje osnovnu strukturu i osnovne karakteristike koje se razmatraju, kao i kratak opis procedura evaluacije.

Generalno postoje četiri glavne faze na koje se svaki tender može podeliti.

- Pretkvalifikacija (u otvorenim tenderima sa fazom pretkvalifikacije) ili uži izbor (u postupku sa užim izborom ili predizborom kandidata);
- Period nadmetanja od pokretanja postupka do podnošenja ili prijema ponude (u otvorenim tenderima bez pretkvalifikacije) ili od poziva za podnošenje do ponude (ili pregovaranja) putem podnošenja ponuda u drugim postupcima;
- Evaluacija ponude (uključujući kvalifikacije u jednostepenim otvorenim tenderima) i dodela - naručilac prima, analizira/ocenjuje, evaluira i bira pobjednika (obično se naziva najbolji ponuđač); i
- Potpisivanje ugovora ili "komercijalno zatvaranje" (od odluke o dodeli ugovora do datuma stupanja ugovora na snagu) - zatvaranje finansijske konstrukcije može da se dogodi na kraju ovog perioda ili kasnije nakon potpisivanja ugovora.

Stvarni opis procesa i detaljniji opis faza variraće u zavisnosti od vrste tenderskog postupka.

Na jednom kraju spektra tipova tenderskih postupka je jednostepeni otvoreni tender. Glavna varijacija otvorenog tenderskog postupka je dvostepeni otvoreni tender sa pretkvalifikacijom. Na drugom kraju spektra varijacija nalaze se različiti postupci koji podrazumevaju interakciju ili dijalog.

U otvorenom jednostepenom tenderu, koraci ili redosled tenderskog postupka će biti sledeći:

1. Period podnošenja ponude (od pokretanja do podnošenja ponude) - ponuđači pripremaju i dostavljaju svoje ponude, zajedno sa svojim kvalifikacijama;
2. Kvalifikacija i evaluacija - naručilac prima, analizira/ocenjuje, evaluira i bira pobjednika (najboljeg ponuđača); i
3. Izvršenje ugovora - od dodele do potpisivanja ugovora. .

Sa unutrašnjeg stanovišta agencije, faza kvalifikacije i evaluacije je takođe podeljena na 2.1 "Kvalifikacija", 2.2 "Evaluacija" (obično počinju sa tehničkim i drugim potencijalnim pokretačima za vrednovanje koji podležu kvalitativnoj proceni, a kasnije i sa ekonomskom/cenovnom ponudom i potencijalno drugim numeričkim kriterijumima) i 2.3 "Dodela". U nekim zakonodavstvima može da postoji pregovaranje između naručioca i najboljeg ponuđača pre dodele ugovora.

Čak i kod otvorenog tendera može doći do odstupanja u procesu dodele: u nekim zakonodavstvima neophodno je pribaviti ovlašćenje javnog pravobranioca ili državnog revizora, ili dobiti potvrdu od strane zakonodavca (na primer, parlamenta). Sama faza dodeljivanja ima dve pod-faze u nekim zakonodavstvima, pri čemu se odluka o dodeli ugovora smatra privremenom tokom određenog vremenskog perioda pre nego što postane konačna.

Neka zakonodavstva dozvoljavaju ograničena pojašnjenja ponude nakon dodele ugovora. Pored toga, ZPP će generalno definisati neke prethodne uslove koje treba ispuniti (koji moraju da budu završeni u određenom vremenskom roku) pre potpisivanja ugovora. Konkretno, statut DPN-a koji će potpisati ugovor mora biti dostavljen vladi.

U drugim vrstama postupka, vremenski raspored, pa stoga i faze, se značajno razlikuju. Na primer, kod metode dvostepenog konkurentnog dijaloga, postupak će se

sprovoditi prema sledećim fazama i sledećem redosledu.

1. ZZK: Od poziva do kvalifikacije, a zatim do Podnošenja kvalifikacija (SoQ);
2. Evaluacija kvalifikacija i odabir uže liste: Ova faza završava se objavljivanjem rezultata izbora i imenovanjem kvalifikovanih ponuđača (ili ponuđača u užem izboru);
3. Dijalog ili interaktivna faza: Ova faza počinje izdavanjem poziva za pregovaranje ili pozivom na dijalog (tokom kojeg će se o ugovoru raspravljati i koji će se razrađivati u procesu dijaloga EU);
4. Podnošenje ponude: Ovo se može uraditi u obliku uzastopnih ponuda i konačne ponude (ponekad između samo dva konkurenta) i
5. Izvršenje ugovora: Od dodele do potpisivanja ugovora. Može da uključi konačne pregovore u nekim postupcima.

Pored dijaloga ili samog interaktivnog procesa, ostatak postupka i izazovi upravljanja su isti kao i u drugim metodama nabavke. Organ će morati da ocenjuje (u ovom slučaju najčešće da napravi uži izbor) i procenjuje ponude kako bi odabrao dobitnika, a zatim upravljao procesom izvršenja ugovora.

Pored potpisivanja ugovora, dobitnik mora da zatvori finansijsku konstrukciju, a to je tačka u kojoj on ima finansijska sredstva za projekat. Kao što je pomenuto u odeljku 7, u nekim zemljama se zatvaranje finansijske konstrukcije vrši ubrzo nakon potpisivanja ugovora. U drugim zemljama, potrebno je više vremena za dobitnika da zatvori finansijsku konstrukciju, ali izgradnja ne počinje sve dok ne dođe do zatvaranje finansijske konstrukcije. Ove varijacije su detaljnije objašnjene u poglavlju 6 (pored toga, prilog A poglavlju 6 nudi perspektivu privatnog partnera po pitanju upravljanja procesom pripreme, podnošenja ponude i zatvaranja finansijske konstrukcije).

Sa ovom fazom se završava proces nabavke a počinje faza upravljanja ugovorom.

Faza 5 (poglavlje 7) – Faza upravljanja ugovorom - Izgradnja

Ciljevi: Proaktivno upravljati ugovorom kako bi se izbegao ili smanjio uticaj rizika i pretnji (u ovom slučaju, tokom faze izgradnje), povezanih sa promenama, potraživanjima i sporovima. U ovoj fazi, posebno je važno pratiti usaglašenost sa zahtevima izgradnje.

Zadaci:

- Uspostavljanje uprave i tima za upravljanje ugovorom;
- Uspostavljanje i realizacija administracije ugovora - uključujući i izradu priručnika za upravljanje ugovorom (u početku fokusiran na fazu izgradnje);
- Nadgledanje i upravljanje primopredajom gradilišta, dozvolama i projektom;
- Nadgledanje usklađenosti i učinka privatne strane tokom izgradnje;
- Upravljanje kašnjenjima;
- Upravljanje komunikacijama i zainteresovanim stranama;
- Upravljanje promenama (zbog promena naloga predloženih od strane vlade ili predloženih od strane privatnog partnera), potraživanjima (zbog zadržanih ili zajedničkih rizičnih događaja) i sporovima;

- Upravljanje plaćanjem tokom izgradnje kod sufinansiranih projekata; i
- Tehnički prijem/prihvatanje i početak rada.

Osnove strategije upravljanja ugovorom uključuju niz alata koji su deo samog ugovora. Oni uključuju:

- Finansijski model i izveštavanje;
- Mehanizme za otklanjanje grešaka i propuštenog učinka, kao što su penali, ugovorne kazne (LD), odbici ili čak prevremeni raskid; i
- Osnovne procedure za rešavanje rizika, potraživanja, promena i sporova.

Međutim, dobra je praksa da se izradi priručnik za upravljanje ugovorom na "zajedničkom jeziku" kao prijateljski alat za upravljanje. Priručnik ne bi trebalo da bude zamena za ugovor kao "referentni" dokument, već bi trebalo da pomogne timu za upravljanje ugovorom da izvrši svoj menadžerski zadatak. Priručnik može da služi kao razjašnjenje za nejasnoće ili za dalje razvijanje postupaka upravljanja koji su navedeni u ugovoru. Može čak i da posluži za postizanje konsenzusa u pogledu potencijalnih nejasnoća.

Prvi zadatak u Fazi upravljanja ugovorom je izrada priručnika, uspostavljanje tima za upravljanje ugovorom i uspostavljanje upravljanja odlukama (tokovi odlučivanja). Priprema za ovaj zadatak treba da započne pre potpisivanja ugovora.

Poglavlje 7 objašnjava glavne elemente strategije upravljanja ugovorom koji su uobičajeni u toku trajanja ugovora, pre nego što objasni specifične menadžerske aspekte vezane za prvi deo ugovora, razvoj i izgradnju do početka puštanja u rad i početka pružanja usluge.

Upravljanje ugovorom podrazumeva mnoštvo različitih aktivnosti, koje uključuju:

- Praćenje učinka;
- Upravljanje drugim pretnjama i rizicima koji mogu uticati na ishod projekta i shodno tome i na VfM;
- Upravljanje promenama u ugovoru, raspodelom rizika, sporovima i mnogim drugim događajima, uključujući prevremeni raskid;
- Upravljanje obavezama i odgovornostima naručioca;
- Davanje odobrenja;
- Obračun i podmirivanje plaćanja;
- Analiza potraživanja; i
- Upravljanje informacijama i komunikacijama.

Neki od gore navedenih zadataka su trajni zadaci (praćenje, administriranje plaćanja). Drugi su diskretni i predstavljaju reakciju na epizodne pojave rizika. Epizodni događaji se prvenstveno odnose na sledeće situacije ili vrste događaja.

- Potraživanje naknada ili finansijskih usklađivanja (obično se nazivaju rebalansom u zemljama kontinentalnog prava), naročito onih do kojih je došlo usled rizičnih događaja u projektnom ugovoru koji su zadržani od strane organa za nabavku ili raspodeljeni;

- Promene zahteva za usluge iz ugovora ili "nalozi za dopunske radove", koji mogu biti posebno relevantni tokom faze izgradnje; i
- Sporovi nastali zbog prethodnih i drugih promena.

Faza izgradnje završava se puštanjem imovine u funkciju i ovlašćenjem i naredbom za početak perioda pružanja usluge ili operativna faza, što je samo po sebi važna prekretnica kojom treba pažljivo upravljati.

Faza 6 (poglavlje 8) – Faza upravljanja ugovorom — Operativna faza (do finalizacije i vraćanja)

Ciljevi: Proaktivno upravljati ugovorom kako bi se izbegao ili smanjio uticaj rizika i pretnji (u ovom slučaju, tokom operativne faze) koji se odnose na promene, potraživanja i sporove. Ovo je naročito važno za praćenje učinka i kontrolu vraćanja imovine na datum isteka trajanja ugovora.

- Praćenje učinka;
- Upravljanje promenama, potraživanjima i sporovima;
- Priprema za vraćanje; i
- Vraćanje i završetak.

Tokom ove faze trajanja ugovora, osnova upravljanja ugovorom je prirodno ista kao i tokom izgradnje. Međutim, neke situacije i rizici su specifični za operativnu fazu.

Dobra je praksa da priručnik za upravljanje ugovorom uključi određene odeljke posvećene svakoj fazi.

Tokom operativne faze započinje adekvatno nadgledanje učinka ugovora (pošto je suština JPP da plati za pruženu uslugu samo onda kada i do mere do koje se usluga pruža), kao i administriranje mehanizma plaćanja.

Ovo je faza u kojoj naručilac obično mora da se nosi sa sledećim.

- Neusaglašenost i nedovoljan učinak privatnog partnera u realizaciji rezultata definisanih ugovorom;
- Promene vlasništva i/ili prenos akcija;
- Refinansiranje (predstavlja promenu u finansijskom planu, obično sa uticajima na finansijsku arhitekturu ugovora, sve dok se dobit refinansiranja deli); i
- Nadzor nad planom obnove, investicijama za obnovu i upravljanjem fondovima za obnovu.

Ova faza uključuje i isticanje ugovora i povraćaj imovine naručiocu. Ugovor bi trebalo da sadrži posebne odredbe za vraćanje, kao i tehničke specifikacije koje se odnose na zahtevano stanje infrastrukture u tom trenutku. Kako bi ispunila ovaj uslov, privatna strana će možda morati da izvrši materijalna ulaganja pre nego što vrati imovinu naručiocu.

Ove i druge specifičnosti vezane za upravljanje ugovorom tokom operativnog perioda ugovora opisane su u poglavlju 8.