

# Projekti JPP na Zapadnom Balkanu: Dobra praksa, izazovi i stečena iskustva

Javno-privatna partnerstva na Zapadnom Balkanu

## Terms of use of this document

The European PPP Expertise Centre (EPEC) is an initiative involving the European Investment Bank (EIB), the European Commission, Member States of the European Union, Candidate States and certain other states. For more information about EPEC and its membership, please visit [www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec).

This document has been prepared with the purpose of contributing to discussions on public-private partnerships (PPPs). The findings, analyses, interpretations and conclusions contained in this document do not necessarily reflect the views or policies of the EIB or any other EPEC member. No EPEC member, including the EIB, accepts any responsibility for the accuracy of the information contained in this document or any liability for any consequences arising from its use. Reliance on the information provided in this document is therefore at the sole risk of the user.

EPEC authorises the users of this document to access, download, display, reproduce and print its content subject to the following conditions: (i) when using the content of this document, users must attribute the source of the material and (ii) under no circumstances may this document or its content be exploited for commercial purposes.

**This document has been produced with the financial assistance of the European Western Balkans Joint Fund under the Western Balkans Investment Framework.**

**The views expressed herein are those of EPEC and can therefore in no way be taken to reflect the official opinion of the Contributors to the European Western Balkans Joint Fund or the EBRD, as co-manager of the European Western Balkans Joint Fund.**

## Use of this document translated into Serbian

This document is a translation into Serbian of the original document in English “*PPP Projects in the Western Balkans: Good Practice, Challenges and Lessons Learnt*” produced by EPEC under the WBIF supported assignment “Strengthening the Capacity of the Public Sector to Undertake PPPs in the Western Balkans”.

The original document is located on the WBIF website at <https://www.wbif.eu/content/stream/Sites/website/library/1-Good-Practice-Challenges-and-Lessons-Learnt-FINAL-310818.pdf> and it is the correct version where there is a difference between it and this translation into Serbian. Although EPEC has commissioned this translation, it has not been verified and therefore no responsibility is taken for its accuracy by either EPEC, EIB or WBIF.

## Uslovi korišćenja ovog dokumenta

Evropski ekspertski centar za JPP (EPEC) je deo Savetodavne službe Evropske investicione banke (EIB). On predstavlja inicijativu u kojoj učestvuju EIB, Evropska komisija, države članice Evropske unije, zemlje kandidati za članstvo u EU i neke druge zemlje. Više informacija o EPEC-u i njegovim članovima možete naći na [www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec).

Ovaj dokument je pripremljen s ciljem da se doprinese razgovorima o javno-privatnim partnerstvima (JPP). Nalazi, analize, tumačenja i zaključci sadržani u ovom dokumentu ne odražavaju nužno stavove ili politike EIB ili nekog drugog člana EPEC-a. Nijedan član EPEC-a, uključujući EIB, ne prihvata odgovornost za tačnost informacija sadržanih u ovom dokumentu niti za posledice nastale njegovom upotrebom. Stoga se korisnik može oslanjati na informacije date u ovom dokumentu isključivo na svoj rizik.

EPEC odobrava korisnicima ovog dokumenta da pristupe njegovom sadržaju, preuzmu ga, prikažu, umnože i štampaju pod sledećim uslovima: (i) prilikom korišćenja sadržaja ovog dokumenta, korisnici treba da navedu izvor materijala i (ii) ovaj dokument ili njegov sadržaj ne bi trebalo ni pod kakvim okolnostima koristiti u komercijalne svrhe.

**Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Zajedničkog evropskog fonda za Zapadni Balkan pri Investicionom okviru za Zapadni Balkan.**

**Ovde izneti stavovi su stavovi EPEC-a i stoga se nikako ne mogu smatrati zvaničnim mišljenjem davalaca sredstava za Zajednički evropski fond za Zapadni Balkan ili EBRD, kao jednog od upravnika Zajedničkog evropskog fonda za Zapadni Balkan.**

## Upotreba verzije dokumenta na srpskom jeziku

Ovaj dokument je prevod sa engleskog na srpski jezik dokumenta koji originalno nosi naziv „*PPP Projects in the Western Balkans: Good Practice, Challenges and Lessons Learnt*“ koji je izradio EPEC u okviru zadatka za Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF) o „Jačanju kapaciteta javnog sektora za sprovođenje JPP na Zapadnom Balkanu“.

Originalna engleska verzija dokumenta se nalazi na internet stranici WBIF-a na <https://www.wbif.eu/content/stream/Sites/website/library/1-Good-Practice-Challenges-and-Lessons-Learnt-FINAL-310818.pdf> i u slučaju bilo kakvih razlika između verzija dokumenta na engleskom i srpskom jeziku, engleska verzija će biti merodavna. Iako je EPEC naručio prevod ovog dokumenta, prevod nije proveren i stoga EPEC, EIB i WBIF ne snose odgovornost za njegovu ispravnost.

## **Sadržaj**

Skraćenice .....	5
1. Uvod .....	6
2. Infrastrukturne potrebe i JPP na Zapadnom Balkanu .....	8
2.1 Definicija JPP .....	8
2.2 Potrebe za infrastrukturom u regionu .....	9
2.3 Iskustvo u projektima JPP u regionu .....	10
2.4 Analiza aktivnosti JPP u regionu .....	14
2.5 Regionalni pregled pravnog okvira JPP .....	15
2.6 Institucionalni okvir .....	17
3. Analiza prakse JPP na Zapadnom Balkanu .....	21
3.1 Metodološki pristup analizi .....	21
3.2 Analiza prakse JPP: Faza identifikacije projekta .....	24
3.3 Analiza prakse JPP: Preliminarna priprema projekata .....	26
3.4 Analiza prakse JPP: Razlozi za realizaciju projekta korišćenjem JPP .....	27
3.5 Proces nabavke .....	30
3.6 Alokacija rizika .....	32
3.7 Prihvatljivost za zajmodavce i metodologije finansiranja .....	35
3.8 Dobijena vrednost u odnosu na uložena sredstva .....	36
3.9 Upravljanje ugovorima .....	38
4. Zaključci, stečena iskustva i preporuke .....	40
4.1 Zaključci i stečena iskustva .....	40
4.2 Preporuke .....	44
Aneks A – Projekti završeni u periodu 2001–2017 .....	47
Aneks B – Lične karte projekata .....	49
Glosar glavnih pojmova i izraza .....	59

## Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina
CAPEX	Kapitalni troškovi
CBA	Analiza troškova i koristi
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EIA	Procena uticaja na životnu sredinu
EIB	Evropska investiciona banka
Eoi	Iskazivanje zainteresovanosti
EPEC	Evropski ekspertski centar za JPP
ESIA	Procena uticaja na životnu sredinu i društvo
EU	Evropska unija
BJRM	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
IFC	Međunarodna finansijska korporacija
IKT	Informaciona i komunikaciona tehnologija
MDB	Multilateralna razvojna banka
NFB	Nefinansijske koristi
NPV	Neto sadašnja vrednost
OB	Sklonost optimizmu
OPEX	Operativni troškovi
JPP	Javno-privatno partnerstvo
PSB	Referentna vrednost javnog sektora
PSC	Komparator troškova javnog sektora
ROE	Prinos na vlasnički kapital
SA	Analiza prikladnosti
SIA	Procena društvenog uticaja
SLA	Sporazum o nivou usluga
DPN	Društvo za posebne namene
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo
VfM	Dobijena vrednost u odnosu na uložena sredstva
WBIF	Investicioni okvir za Zapadni Balkan

## 1. Uvod

Tokom 2013. i 2014. godine, Evropski ekspertski centar za JPP (EPEC) Evropske investicione banke (EIB) realizovao je zadatak za Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF) o *Jačanju kapaciteta javnog sektora za sprovođenje JPP na Zapadnom Balkanu* („EPEC-ova studija iz 2014“).<sup>1</sup> Rad EPEC-a obezbedio je procenu pravnih i institucionalnih okvira u šest zemalja korisnica WBIF-a da bi se utvrdile oblasti koje se mogu dodatno unaprediti, a razvijen je i alat, za lica koja se u praksi bave JPP, za proveru spremnosti projekta JPP za lansiranje na tržište.

Nakon uspešnog završetka EPEC-ove studije iz 2014. godine, WBIF je naložio EPEC-u da sprovede naknadni savetodavni zadatak kako bi dodatno doprineo *jačanju kapaciteta javnog sektora za sprovođenje JPP na Zapadnom Balkanu*.<sup>2</sup> Na osnovu nalaza Studije iz 2014, zadatak je postavljen sa ciljem da se ojačaju kapaciteti ključnih tela u javnom sektoru za identifikovanje, pripremu i nabavku dobrih projekata JPP.

Ovaj zadatak („EPEC-ova studija iz 2018“) je obuhvatio četiri oblasti rada:

1. Stručna analiza projekata JPP u regionu da bi se identifikovala dobra praksa, poteškoće na koje se nailazilo i iskustva stečena u nastojanju da se razvijaju i realizuju JPP u regionu.
2. Ispitivanje statusa i sveobuhvatnosti pripreme projekata JPP u regionu da bi se ocenila „spremnost“ za lansiranje na tržište, korišćenjem alata za proveru statusa pripremljenosti projekta koji je EPEC razvio u okviru studije iz 2014.
3. Priprema priručnika za pripremu JPP i procese nabavke, kao i detaljnih smernica za sprovođenje procena odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava.
4. Priprema priručnika za proces nabavke JPP, sa pregledom glavnih odredaba ugovora o JPP na osnovu raspoloživosti.

U ovom izveštaju rezimirani su ključni nalazi i preporuke proizašli iz prve od navedenih aktivnosti i strukturiran je na sledeći način:

- **Odeljak 1.** sadrži uvod u zadatak i sadržaj izveštaja.
- **Odeljak 2.** daje pregled potreba za infrastrukturom u regionu, prikazujući podatke o projektima JPP preduzetim na Zapadnom Balkanu i pružajući sažetak informacija o pravnim i institucionalnim okvirima u zemljama korisnicama WBIF-a.
- **Odeljak 3.** daje procenu na uzorku od 10 projekata JPP sprovedenih u regionu, analizirajući procese koje su usvojila javna tela (u pogledu identifikacije projekata, preliminarne pripreme projekata i izabrane metodologije nabavke, strukturiranja projekata i alokacije rizika, postupaka nabavke, procene odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava, kao i upravljanja ugovorima) na osnovu informacija o projektima prikupljenih tokom razgovora sa javnim telima u periodu od januara do aprila 2017. godine.

<sup>1</sup> Projekat WB7-REG-PSD-Sd-02. Područje studije je obuhvatalo i Hrvatsku.

<sup>2</sup> Projekat WB13-REG-PSD-SDP-01.

- **Odeljak 4.** prikazuje ključna iskustva stečena u tom procesu i daje niz preporuka za rešavanje glavnih uočenih poteškoća. Nalazi prikazani u ovom odeljku korišćeni su u informativne svrhe za regionalne radionice i smernice pripremljene kao rezultat ove EPEC-ove studije iz 2018.

## 2. Infrastrukturne potrebe i JPP na Zapadnom Balkanu

Investicije u socijalnu i privrednu infrastrukturu od ključnog su značaja za ubrzanje privrednog rasta i društvenog razvoja na Zapadnom Balkanu. Naročito, investicije u obrazovanje, saobraćaj i energetiku obećavaju jačanje kontinuirano niskih stopa rasta i otvaranje više novih radnih mesta.<sup>3</sup> Prema analizi koju je sproveo Bečki institut za međunarodne ekonomske studije, investicije u infrastrukturu u iznosu od 7,7 milijardi EUR tokom 15 godina mogle bi povećati privredni rast za jedan procentni poen i kreirati 200.000 novih radnih mesta u regionu.<sup>4</sup> Međutim, sposobnost sprovođenja tog nivoa dodatnih investicija često je ograničena oskudnim javnim finansiranjem. Stoga države u regionu sve veću pažnju posvećuju mogućem korišćenju javno-privatnih partnerstava (JPP) da bi ubrzale investicije u infrastrukturu.

### 2.1 Definicija JPP

U ovom izveštaju, JPP se definiše kao aranžman kojim javno telo i partner iz privatnog sektora sarađuju da bi pružali usluge javne infrastrukture. Ovom definicijom su obuhvaćeni oni JPP i koncesije koji obično imaju sledeće zajedničke karakteristike:

- dugoročni ugovor između javnog tela i partnera iz privatnog sektora (ili „privatnog partnera”) na osnovu pružanja usluga, a ne obezbeđivanja objekata;
- naglasak na specifikaciji rezultata projekta umesto na ulaznim faktorima projekta, uzimajući u obzir posledice po projekat tokom njegovog celog životnog ciklusa;
- prenos određenih rizika projekta na privatnog partnera;
- privatno finansiranje koje ugovara privatni partner kao podršku protiv rizika prenetih na privatni sektor; i
- plaćanja za usluge javne infrastrukture koja privatnom partneru vrše bilo korisnici (u projektima u kojima korisnici plaćaju za uslugu ili koncesijama), bilo javno telo (u kojima naknadu plaća javno telo) ili se plaćanja vrše kombinacijom ta dva modela.

Ovaj izveštaj isključuje razmatranje projekata u vezi sa eksploatacijom prirodnih resursa.

U ovom odeljku daje se pregled potreba za infrastrukturom i skorašnjeg i tekućeg korišćenja JPP za obezbeđivanje javne infrastrukture i usluga. Nakon toga sledi sažet pregled relevantnih nacionalnih institucionalnih i pravnih okvira u regionu.

---

<sup>3</sup> Vienna Institute for International Economic Studies, *Infrastructure Investment in the Western Balkans*, 2015.

<sup>4</sup> Vienna Institute for International Economic Studies, *Infrastructure Investment in the Western Balkans*, 2015.



## 2.2 Potrebe za infrastrukturom u regionu

Rasprostranjeno je mišljenje da nedovoljno investiranja u privrednu i socijalnu infrastrukturu ograničava rast produktivnosti i konkurentnosti, kao i razvoj ljudskog kapitala i životnog standarda u svakom društvu. U zemljama Zapadnog Balkana, nasleđena već neodgovarajuća infrastruktura iz njegove socijalističke prošlosti pogoršana je daljim propadanjem do kojeg je došlo tokom skorašnjih sukoba, kao i posledičnim akutnim nedostatkom popravki i održavanja.

Rangiranje infrastrukture prema Svetskom ekonomskom forumu (SEF) ukazuje na te infrastrukturne nedostatke u poređenju sa konkurentskim susednim zemljama (videti tabelu 1).

**Tabela 1 – Infrastrukturni nedostaci prema merenju SEF, rangiranje za 2016/17.**

Zemlja	Rrangiranje infrastrukture prema SEF, 2016/17.	
	Rang (138)	Ocena (1–7)
Albanija	91	3,5
Bosna i Hercegovina	105	3,2
Kosovo*	n.p.	n.p.
BJRM	80	3,8
Crna Gora	76	3,9
Srbija	74	3,9
<b>Ostale susedne zemlje</b>		
Austrija	14	5,8
Hrvatska	46	4,6
Republika Češka	43	4,7
Mađarska	62	4,2
Slovenija	39	4,8

Izvor: *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, World Economic Forum

Prema analizi Univerziteta u Nici iz 2014. godine, potrebe za investicijama u infrastrukturu u šest zemalja Zapadnog Balkana, zajedno sa Hrvatskom, tokom desetogodišnjeg perioda od 2015. do 2024. godine procenjene su na 110 milijardi EUR.<sup>5</sup> Sektorskom analizom u okviru studije procenjuje se:

- da godišnje potrebe za kratkoročnim i srednjoročnim finansiranjem za projekte u sektoru saobraćaja koji su spremni za nabavku iznose 2,9 milijardi EUR za autoputeve i 1,2 milijarde EUR za železnicu;

<sup>5</sup> Ri, Berthomieu, Cingolani, Priority Investments in the Western Balkans and Croatia: Analysis of medium-term needs, possible impacts and criteria for ranking in terms of efficiency and development potential, istraživački program STAREBEI, 2014. (podržan bespovratnim sredstvima EIB za istraživanje).

- da je potrebno oko 4,5 milijardi EUR godišnje za finansiranje najmanje 80 strateških projekata koji se mogu identifikovati u sektoru energetike; i
- da sektor zaštite životne sredine (pitanja vode, upravljanja otpadom, itd.) iziskuje značajne investicije koje se procenjuju na oko 2,4 milijarde EUR godišnje.

Prema izveštaju EBRD, države su, u poslednjih nekoliko godina, počele da se bave rešavanjem tih potreba i unapredile su planiranje infrastrukture i investicije u infrastrukturu. Nacionalni ekonomski programi u gotovo svim zemljama predviđaju veću buduću javnu kapitalnu potrošnju.<sup>6</sup>

Uz podsticaje i podršku Evropske komisije, šest zemalja Zapadnog Balkana razvilo je „Jedinstven skup projekata u pripremi” koji uključuje projekte u regionu kojima je dat prioritet kako bi se rešile postojeće i buduće potrebe za infrastrukturom. Tim skupom su određeni projekti u sektorima energetike, saobraćaja, zaštite životne sredine, socijalnim i poslovnim sektorima koji su prihvatljivi za finansijsku podršku EU. Investicije u sektoru saobraćaja, delimično zahvaljujući sredstvima EU, već su počele da rastu, ali i dalje postoje veliki nedostaci – naročito u ključnim oblastima drumskog i železničkog saobraćaja.

Međutim, kako će se videti u nastavku ovog izveštaja, sposobnost javnih tela u regionu za finansiranje infrastrukture često je ograničena oskudnim javnim sredstvima i već visokim nivoima javnog duga. Uključivanje privatnog sektora u pružanje i finansiranje infrastrukturnih usluga korišćenjem, npr. JPP, stoga je jedan od pristupa koji su na raspolaganju javnim telima koja nastoje da prevaziđu nedostatke nacionalne i lokalne infrastrukture.

### **2.3 Iskustvo u projektima JPP u regionu**

EPEC-ova studija iz 2014. (koja je obuhvatila šest zemalja Zapadnog Balkana, zajedno sa Hrvatskom) opisala je stanje na regionalnom tržištu JPP u to vreme i procenila potencijalne buduće perspektive razvoja. Ta procena je zasnovana na podacima koje je EPEC prikupio u svrhu studije iz 2014. Njome su rezimirane glavne karakteristike zaključenih ugovora o JPP (tj. oni projekti JPP koji su dosegli zatvaranje finansijske konstrukcije ili komercijalno zaključenje) i uzet je u obzir tada poznat skup projekata u pripremi za potencijalne nove projekte JPP.

Za ovu EPEC-ovu studiju iz 2018, EPEC je sačinio novu analizu regionalnog tržišta JPP za period od 2001. do 2016. godine (iako ovog puta bez Hrvatske), a takođe i ponovo potvrdio i proširio skup podataka o projektima JPP koji su dosegli zatvaranje finansijske konstrukcije ili komercijalno zaključenje. Kompletan spisak tih projekata JPP naveden je u aneksu 1.

Tokom petnaestogodišnjeg perioda (2001–2016) koji je predmet analize, 29 projekata JPP dostiglo je zatvaranje finansijske konstrukcije ili komercijalno zaključenje, sa ukupnim kapitalnim troškovima (ili CAPEX-om) od oko 0,7 milijardi EUR (videti sliku 1). To predstavlja skroman rast aktivnosti u poređenju sa 23 projekta koji su identifikovani u petnaestogodišnjem periodu od 1998. do 2013. godine koji je razmatran u Studiji iz 2014. Ti projekti obuhvataju različite socijalne i privredne sektore, uključujući saobraćaj, IKT, zaštitu životne sredine, zdravstvo i obrazovanje. Projekti su sprovedeni kako na nacionalnom tako i na subnacionalnim nivoima.

---

<sup>6</sup> EBRD, How the Western Balkans can catch up, 2016.

Broj ugovora o JPP potpisanih u svakoj od zemalja kreće se od dva projekta u Srbiji do jedanaest projekata u Albaniji. Regionalna rasprostranjenost u pogledu nivoa aktivnosti u velikoj meri odražava onu kakva je uočena u Studiji iz 2014, osim što je donekle povećan broj ugovora zaključenih u Albaniji. Taj porast aktivnosti odražava broj JPP koja su u Studiji iz 2014. zabeležena da se nalaze u postupku nadmetanja i koja su do ovog trenutka uspešno zaključena.

U periodu koji je predmet analize za ovu Studiju iz 2018, broj JPP koja su stigla do zatvaranja finansijske konstrukcije znatno je povećan nakon 2010. godine (videti sliku 2). Međutim, ukupan broj zaključenih projekata i dalje je nizak u poređenju sa drugim regionima u Evropi tokom istog perioda. Broj projekata JPP koji su dostigli zatvaranje finansijske konstrukcije bio je najveći u 2012. i 2013. godini (pet odnosno osam), da bi 2014. aktivnost opala na nivoe iz perioda pre 2010. godine. Pregled ove aktivnosti na Zapadnom Balkanu i u EU raščlanjen po sektorima dat je na slikama 3. i 4. Osnovne razlike ogledaju se u manjem broju projekata u oblasti zdravstvene zaštite i odsustvu projekata u oblasti odbrane, javnog poretka i bezbednosti, kao i rekreacije i kulture na Zapadnom Balkanu.

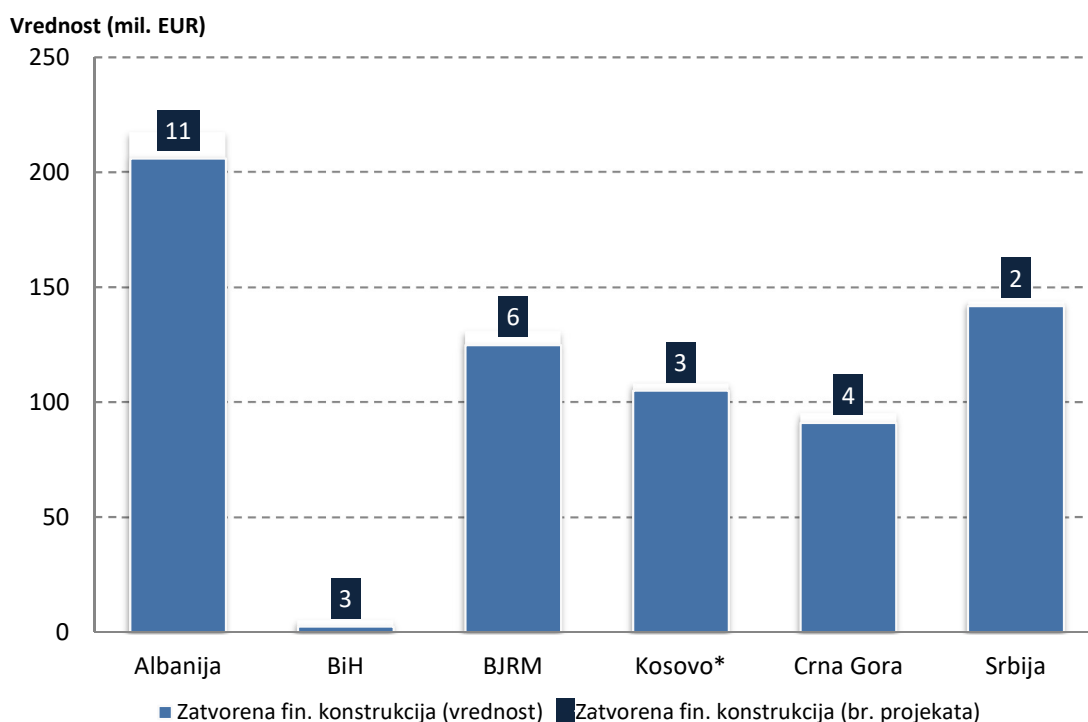
Najveći projekti JPP zaključeni tokom ovog perioda gotovo su se isključivo oslanjali na finansijska sredstva koja su obezbedile strane banke i multilateralne razvojne banke (MDB), često zajedno sa tehničkom pomoći.<sup>7</sup> Time se nastavio trend uočen u prethodnoj studiji. Najveće transakcije bile su dve koncesije za aerodrome – u Prištini (Kosovo\*) i Skoplju/Ohridu (BJRM) – sa zbirnim CAPEX-om u iznosu od 200 miliona EUR.

---

<sup>7</sup> SEETO, SEETO Investment Report 2016: Common Problems – Shared Solutions, 2017.

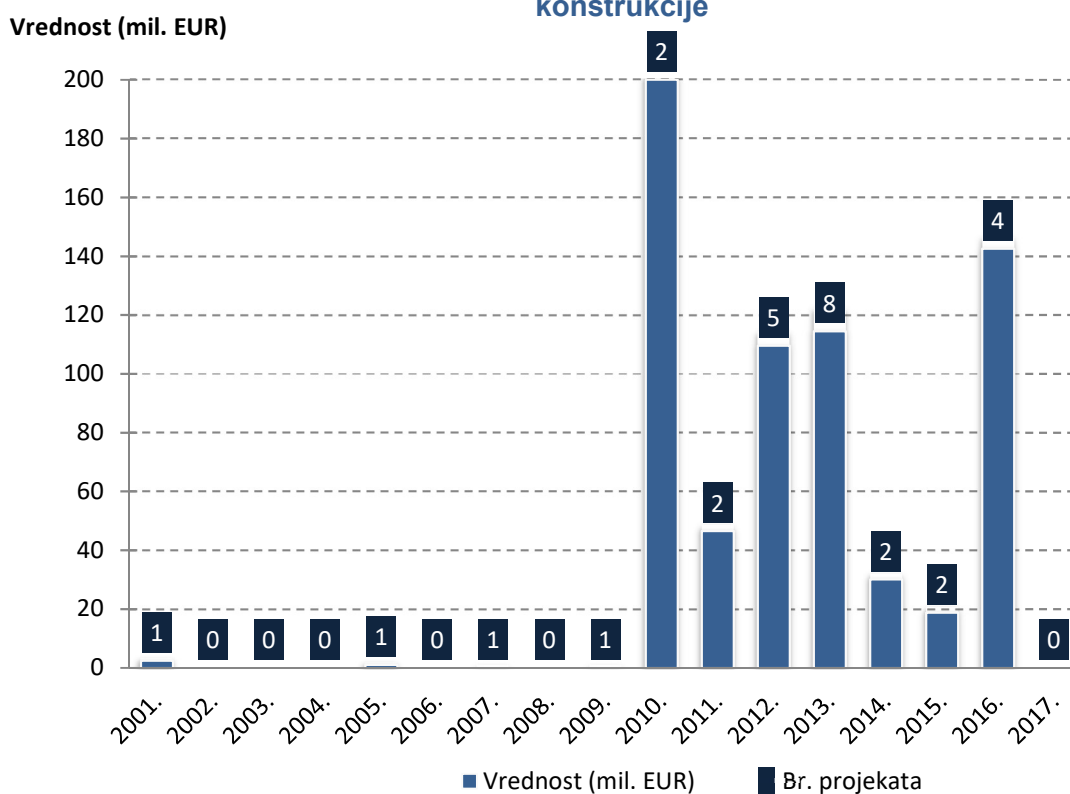
\* Ova oznaka ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244/99 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o proglašenju nezavisnosti Kosova.

**Slika 1 – Broj projekata JPP koji su dostigli zatvaranje finansijske konstrukcije u periodu 2001–2016: po vrednosti CAPEX-a i broju**



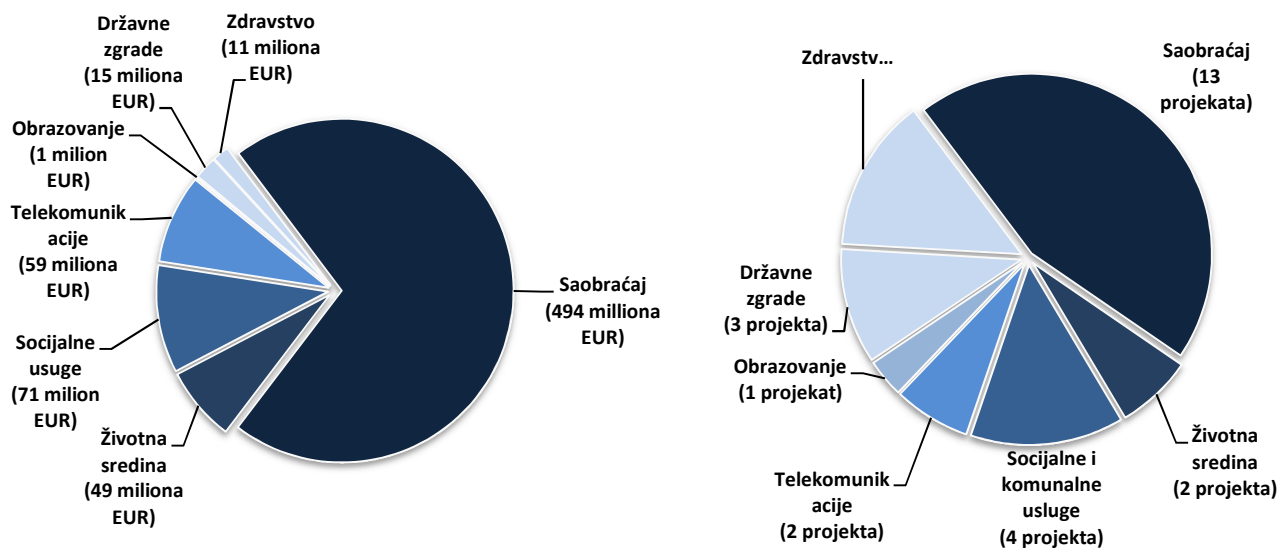
Izvor: Izradio EPEC u maju 2017. godine, na osnovu javnih baza podataka i informacija od nacionalnih organa.  
Napomena: Uključuje sve socijalne i privredne sektore, osim energetike i prirodnih resursa.

**Slika 2 – Broj i ukupna vrednost JPP u regionu koji su dostigli zatvaranje finansijske konstrukcije**

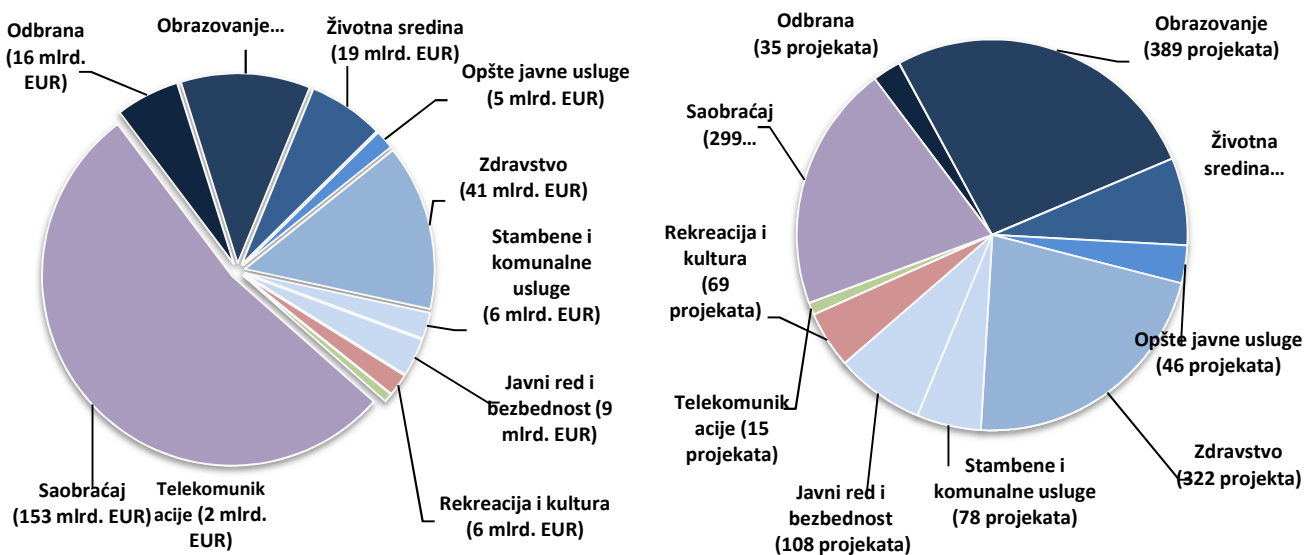


Izvor: Izradio EPEC u maju 2017. godine, na osnovu javnih baza podataka i informacija od nacionalnih organa.  
Napomena: Uključuje sve socijalne i privredne sektore, osim energetike i prirodnih resursa.

**Slika 3 – Projekti JPP na Zapadnom Balkanu koji su dostigli zatvaranje finansijske konstrukcije u periodu 2001–2016: po vrednosti i broju**



**Slika 4 – Projekti JPP u EU koji su dostigli zatvaranje finansijske konstrukcije u periodu 2001–2016: po vrednosti i broju**



## 2.4 Analiza aktivnosti JPP u regionu

### 2.4.1 Regionalni pregled

Analiza javnih kapitalnih investicionih aktivnosti u regionu tokom perioda 2001–2016. ukazuje da je niz javnih tela sve više nastojao da nabavlja infrastrukturu korišćenjem JPP. Međutim, uprkos toj povećanoj aktivnosti, uspešno je zaključen samo veoma ograničen broj novih ugovora.

Kako je uočeno u EPEC-ovoj studiji iz 2014, region i dalje karakteriše visoka stopa gašenja JPP, naročito tokom faza pripreme i nadmetanja.<sup>8</sup> U Studiji iz 2014. navedeno je da je u regionu 23 projekta u fazi nadmetanja. Od tada je samo osam projekata JPP doseglo zatvaranje finansijske konstrukcije (većinom u Albaniji). To ukazuje da je stopa gašenja projekata JPP i dalje visoka i/ili da skup projekata u pripremi nije razvijen kako je predviđeno u Studiji iz 2014.

Dva glavna razloga neuspeha projekata JPP uočena u regionu jesu:

1. loša početna priprema projekta, sa sklonošću javnih tela da pokrenu proces nabavke za projekat JPP pre nego što je on dovoljno spreman za tržište; ili
2. loša priprema procesa nabavke i upravljanje njime.

Veoma skroman porast broja projekata koji su, tokom petnaestogodišnjeg perioda od 2001. do 2016, stigli do zatvaranje finansijske konstrukcije, u poređenju sa onim tokom perioda od 1998. do 2013, može se pripisati i veličini skupa projekata JPP u pripremi zabeleženog u Studiji iz 2014.

Ograničeno iskustvo i kapacitet privatnog i javnog sektora za pripremu, nabavku i sprovođenje JPP, odnosno da podrže skup projekata JPP u pripremi, detaljnije je obrađeno u odeljku 3.

### 2.4.2 Analiza po sektorima

Uprkos ograničenom broju projekata JPP koji su, u posmatranom periodu, stigli do zatvaranja finansijske konstrukcije, JPP su uspešno realizovana u različitim socijalnim i privrednim sektorima u regionu (videti sliku 3).

**Saobraćaj** je bio najaktivniji sektor u regionu, sa sedam projekata i ukupnim CAPEX-om u iznosu od 356 miliona EUR, što čini 65% ukupne tržišne vrednosti tokom referentnog perioda.

Vrednosno posmatrano, po veličini slede sektor **socijalnih i komunalnih usluga** (20%), sektor **telekomunikacija** (10%) i sektor **zaštite životne sredine** (8%). Sektorska podela je slična podeli u ostalim delovima Evrope gde je sektor saobraćaja i dalje dominantan korisnik JPP velike vrednosti.

---

<sup>8</sup> Prosečna stopa gašenja projekata u regionu u Studiji iz 2014. procenjena je na približno 50%: nema dokaza koji bi ukazivali da je ta stopa poboljšana.

## 2.5 Regionalni pregled pravnog okvira JPP

Svaka zemlja u regionu razvila je svoj pravni okvir koji čine posebni zakoni o koncesijama i/ili JPP što omogućava realizaciju nekog vida učešća privatnog sektora u pružanju javnih usluga i obezbeđivanju infrastrukture. U nekim od njih, zakoni o JPP su dodatno podržani sekundarnim zakonodavstvom, zakonima specifičnim za određene sektore (npr. voda i otpad), a često i upućivanjem na zakone o javnim nabavkama (videti tabelu 3).<sup>9</sup>

Mada su JPP regulisana posebnim zakonima, uočljiv je znatan nivo harmonizacije pravnih okvira usvojenih u regionu: sve zemlje regiona prihvatile su sistem građanskog prava.

### 2.4.3 Definicije i vrste korišćenih ugovora o JPP

Definicija različitih vrsta korišćenih ugovora o JPP i metode nabavke koje su na raspolaganju za izbor privatnog partnera slični su u većini zemalja u regionu. Pored toga, može se očekivati da će te zemlje u nastojanju da pristupe EU nastaviti da harmonizuju svoje zakone u skladu sa relevantnim direktivama EU, uključujući one o javnoj nabavci, što će dovesti do bolje regionalne usklađenosti.

Javne nabavke u celini posmatrano u skladu su sa ključnim načelima direktiva EU o javnim nabavkama, odnosno načelima transparentnosti, jednakog tretmana, otvorenog nadmetanja i dobrog proceduralnog upravljanja. Ta načela imaju za cilj da obezbede da tržište nabavke bude konkurentsko, otvoreno i dobro regulisano.

Godine 2014. sprovedena je reforma tada važeće direktive o javnim nabavkama 2004/18/EZ, objavljivanjem Direktive 2014/24/EU o javnim nabavkama i nove Direktive 2014/23/EU o koncesijama. Većina nacionalnih propisa o javnoj nabavci u regionu usvojena je između 2009. i 2013. godine i stoga je i dalje zasnovana na Direktivi iz 2004.

- **JPP na osnovu raspoloživosti:** Njih javna tela nabavljaju na način koji je u velikoj meri kompatibilan sa postupcima utvrđenim prema Direktivi iz 2004. Na primer, pravnim okvirom kako Bosne i Hercegovine,<sup>10</sup> tako i BJRM, Crne Gore i Srbije predviđeno je korišćenje postupka konkurentnog dijaloga.
- **Koncesije (JPP u kojima naknadu plaćaju korisnici):** Do izdavanja Direktive 2014/23/EU, koncesije za javne radove i usluge nisu bile precizno regulisane direktivama EU. Kao rezultat, ugovori o koncesiji u regionu često su se nabavljali u *ad hoc* pregovaranim postupcima nadmetanja.
- **Samoinicijativni predlozi:** Važeći zakoni u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji dozvoljavaju privatnim privrednim društvima da samoinicijativno iznose predloge projekata JPP javnim telima. Ako relevantno telo prihvati predlog kao validnu investicionu potrebu ili priliku, ono potom pokreće postupak nadmetanja koji omogućava drugima da konkurišu za projekat. U nekim zemljama, kao što je Albanija, učešće drugih ponuđača u javnom nadmetanju može biti sputano predviđanjem dodatnih (povoljnih) bonus bodova u ocenjivanju ponuda, koje može da dobije samo ono privatno privredno društvo koje je podnelo inicijalni samoinicijativni predlog.

<sup>9</sup> U relativnom smislu, pravni okvir u Bosni i Hercegovini nešto je složeniji jer su za nabavku JPP odgovorni različiti nacionalni i subnacionalni nivoi.

<sup>10</sup> U Federaciji trenutno nisu dozvoljena JPP na osnovu raspoloživosti, budući da nema zakona o JPP.

Tabela 2 – Pregled zakonodavstva u oblasti JPP u regionu

Zemlja		Zakon o JPP i datum stupanja na snagu	Obuhvaćene vrste JPP	Trajanje ugovora o JPP	Zakon o nabavkama i datum stupanja na snagu
Albanija		<u>Zakon o koncesijama i JPP (izmenjen 2015)</u>	2013. Naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici	Do 35 godina	<u>Zakon o javnim nabavkama</u> 2006, izmena <u>2014.</u>
BiH <sup>11</sup>	Država BiH	<u>Zakon o koncesijama BiH</u>	2002. Naknada koju plaćaju korisnici	Do 30 godina	<u>Zakon o javnim nabavkama</u> 2014.
	Republika Srpska	<u>Zakon o JPP</u>	2009. Naknada za raspoloživost	Nije precizirano	
	Federacija BiH	Zakon o JPP	2014. Naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici	Nije precizirano	
BJRM		<u>Zakon o koncesijama i JPP</u>	2012. Naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici	Do 35 godina	<u>Zakon o javnim nabavkama</u> 2007, izmena <u>2012.</u>
Kosovo*		<u>Zakon o JPP</u>	2011. Naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici	Nije precizirano	<u>Zakon o javnim nabavkama</u> 2011, izmena <u>2016.</u>
Crna Gora		<u>Zakon o koncesijama</u>	2009. Naknada koju plaćaju korisnici	Do 30 godina	Zakon o javnim nabavkama 2006.
Srbija		<u>Zakon o JPP i koncesijama</u> i izmene zakona	2011. 2016. Naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici	5–50 godina	<u>Zakon o javnim nabavkama</u> 2013.

<sup>11</sup> U BiH, zbog upravnog sistema, zakonodavstvo JPP predstavlja kombinaciju federalnog i lokalnih zakona o JPP koji su dopunjeni nacionalnim, federalnim i lokalnim zakonima o koncesijama.



## 2.6 Institucionalni okvir

### 2.6.1 Regionalni pregled

Svaka zemlja u regionu odredila je jedno ili više tela u javnom sektoru za podršku drugim javnim telima u razvoju i ocenjivanju projekata JPP (videti tabelu 4). Do sada su samo Albanija i Kosovo\* osnovali namensku jedinicu za JPP sa stalno zaposlenima, koja radi na projektima u različitim sektorima. S druge strane, komisije za koncesije/JPP u Bosni i Hercegovini i Srbiji čine uglavnom službenici koji predstavljaju različita ministarstva i sastaju se povremeno kao odgovor na određene potrebe.

Različita tela za JPP u prvom redu su odgovorna za ispunjavanje funkcije podrške politici JPP. Međutim, njihova uključenost u aktivnosti razvoja programa/projekata ili u funkcije odobravanja / preispitivanja kvaliteta generalno je ograničena. Druge funkcije – na primer, promovisanje i odobravanje projekata JPP – često se preklapaju sa aktivnostima drugih javnih tela. To može dovesti do zabuna u pogledu uloga i odgovornosti i kod potencijalnih partnera iz privatnog sektora stvarati nesigurnost u vezi sa kontakt tačkom za kretanja na tržištu JPP.

Uticaj koji institucionalni aranžmani mogu imati na razvoj JPP u regionu i njihov uticaj na pripremu i realizaciju JPP detaljnije su obrađeni u odeljku 3.

### 2.6.2 Pregled institucionalnih okvira JPP na nivou zemalja

#### ▪ **Albanija**

U relevantna tela spadaju Jedinica za obradu koncesija (ATRAKO), Ministarstvo finansija i Agencija za javne nabavke, sa sledećim nadležnostima:

- **ATRAKO** učestvuje u projektnim odborima, pruža savetodavne usluge javnim telima i nadzire tehnička pitanja.
- **Ministarstvo finansija** odgovorno je za uspostavljanje i održavanje baze podataka o projektima JPP.
- **Agencija za javne nabavke** proverava da li se poštuju obavezni postupci nabavke i podstiče razvoj pravnih propisa i razvoj kapaciteta.

#### ▪ **Bosna i Hercegovina**

Na nacionalnom nivou, **Savet ministara** odlučuje o vrsti, predmetu i obimu koncesija. Njegove odluke mora da odobri Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. JPP u kojima naknadu plaćaju korisnici na nacionalnom nivou nadzire **Komisija za koncesije Bosne i Hercegovine**.

Na subnacionalnom nivou:

- U Republici Srpskoj je **Odeljenje za sprovođenje projekata JPP** odgovorno za razvoj politike JPP i sprovođenje projekata. **Komisija za koncesije** Republike Srpske odgovorna je za politiku koncesija. Pored toga, ministarstva ocenjuju studije izvodljivosti koje izrađuju javna tela i odobravaju ugovore pre potpisivanja (za projekte u njihovom resoru).
- U Federaciji Bosne i Hercegovine, **Komisija za koncesije** je odgovorna za razvoj politika i projekata JPP i koncesija. **Ministarstvo finansija** ocenjuje studije izvodljivosti i odobrava ugovore.

#### ▪ **Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM)**

Nema uspostavljene stalne jedinice za JPP.

Sektor za pravne poslove **Ministarstva privrede** određen je kao nadležni organ za JPP odgovoran za predlaganje zakonodavnih reformi, organizovanje obuka o JPP za državne službe i druge zainteresovane strane, kao i za pružanje stručne pomoći i savetovanje o postupcima sprovođenja.

#### ▪ **Kosovo\***

Dva tela u sastavu **Ministarstva finansija** odgovorna su za podršku sprovođenju JPP na Kosovu\*:

- **Odbor za javno-privatna partnerstva (PPPC)** jeste političko telo na visokom nivou i ima pet stalnih članova. Ministar finansija je stalni član i predsedavajući PPC. Ostala četiri stalna člana imenuju se zvaničnom odlukom Vlade i u rangu su zamenika premijera ili ministra Vlade Republike Kosovo\*. Odbor je odgovoran za razvoj opštih politika JPP, donošenje i sprovođenje propisa, odobravanje projekata JPP, odobravanje izmena ugovora i vođenje nacionalne baze podataka o JPP.
- **Centralno odeljenje za JPP** pruža podršku Odboru za JPP, Ministarstvu finansija i javnim telima u aktivnostima vezanim za JPP. Na primer, ono pruža tehničku podršku i savetuje javna tela u fazama identifikacije, pripreme i nabavke projekata JPP. Odeljenje preispituje predloge projekata u pogledu njihove održivosti i daje preporuke PPC-u i javnim telima.

#### ▪ **Crna Gora**

Nema uspostavljene namenske jedinice za JPP. Do sada je **Kabinet predsednika Vlade** bio odgovoran za kreiranje politika i zakonodavstva JPP, promovisanje JPP i razmenu najbolje prakse, mada se ovaj institucionalni okvir trenutno preispituje.

**Komisija za koncesije** je javno telo nadležno za odgovaranje na žalbe koje podnose ponuđači u vezi sa dodelom ugovora o koncesiji, kao i za vođenje registra ugovora o koncesiji.

- **Srbija**

**Komisija za javno-privatno partnerstvo** procenjuje prikladnost projekata za sprovođenje u obliku JPP. Ako vrednost projekta prelazi 50 miliona EUR, Komisija traži mišljenje Ministarstva finansija.

**Ministarstvo finansija** ocenjuje projekte JPP iz budžetske perspektive i ima zakonsku odgovornost da nadzire sprovođenje projekata i vodi registar ugovora o JPP.

Tabela 3 – Pregled jedinica za JPP i komisija za koncesije u regionu

Zemlja	Jedinica za JPP ili Komisija za koncesije	Godina osnivanja	Vrste ugovora	Obuhvat	
<b>Albanija</b>	<u>Agencija za javne nabavke</u> <u>Agencija za obradu koncesija (ATRAKO)</u>	n.p.	Naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici	Nacionalni i subnacionalni	
<b>BiH</b>	<b>Država BiH</b>	<u>Komisija za koncesije BiH</u>	2005.	Naknada koju plaćaju korisnici	Nacionalni
	<b>Republika Srpska</b>	<u>Odeljenje za sprovođenje projekata JPP</u> <sup>12</sup>	2009.	Naknada za raspoloživost	Subnacionalni
	<b>Federacija BiH</b>	Komisija za koncesije Federacije BiH	2007.	Naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici	Subnacionalni
<b>BJRM</b>	Nema centralne jedinice za JPP (Odeljenje za JPP u sastavu Ministarstva privrede <sup>13</sup> )	2009.	Naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici	Nacionalni i subnacionalni	
<b>Kosovo*</b>	<u>Centralno odeljenje za JPP</u>	2008.	Naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici	Nacionalni i subnacionalni	
<b>Crna Gora</b>	Nema centralne jedinice za JPP				
<b>Srbija</b>	<u>Komisija za JPP</u>	2012.	Naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici	Nacionalni i subnacionalni	

<sup>12</sup> U okviru Ministarstva finansija Republike Srpske postoji Odeljenje za sprovođenje projekata JPP.

<sup>13</sup> Postoji Odeljenje za JPP u sastavu Ministarstva privrede

### 3. Analiza prakse JPP na Zapadnom Balkanu

#### 3.1 Metodološki pristup analizi

U ovom odeljku su analizirani izabrani projekti JPP koji su se sprovodili regionu. Analizirane su prakse i postupci koji se primenjuju da bi se ti projekti identifikovali i procenili kako bi se mogle izvući glavne pouke i ustanoviti mogućnosti za poboljšanja. Izabrani projekti se smatraju donekle reprezentativnim u odnosu na skorašnja raznolika iskustva u realizaciji JPP u regionu.

Usvojen pristup je podrazumevao ispitivanje uzorka od 10 projekata JPP:

- koji su dosegli zatvaranje finansijske konstrukcije – da bi se lakše uočilo kako se mogu poboljšati budući projekti i da bi se ojačalo upravljanje postojećim projektima tako da se obezbedi realizacija očekivanih koristi; ili
- koji su trenutno u fazi pripreme ili su otkazani nakon neuspešnog procesa nabavke – da bi se lakše otkrilo kako odblokirati skup projekata JPP u pripremi i steklo saznanje kako da se u budućim projektima izbegnu takvi problemi.

Posebni propisi o JPP po prvi put su na Zapadnom Balkanu uvedeni 2009. godine (u Srbiji i na Kosovu\*). Pre toga je obezbeđivanje infrastrukture ugovorima o javnoj nabavci korišćenjem učešća privatnog sektora uglavnom bilo u obliku koncesija u kojima naknadu plaćaju korisnici, sa primerima takvih projekata često u sektorima energetike i saobraćaja (npr. projekat hidroelektrane u Devolu i aerodroma u Tirani). Međutim, iako zakonodavno okruženje za podršku JPP i koncesijama postoji već desetak godina, kako ukazuje istraživanje iz odeljka 2, broj projekata za koje je javni sektor od tada raspisao javne nabavke je ograničen, a stopa gašenja je visoka u poređenju sa drugim tržištima JPP.

##### 3.1.1 Izbor projekata za analizu

Sa ograničenim brojem raspoloživih inicijativa od kojih se mogu izabrati primeri projekata, u ovom odeljku se razmatraju kako JPP na osnovu raspoloživosti, tako i koncesije u kojima naknadu plaćaju korisnici (uz uvažavanje činjenice da nisu sve prakse i stečena iskustva neposredno relevantni za svaku vrstu ugovora). Analizom su obuhvaćeni veliki infrastrukturni projekti<sup>14</sup>, kao i primeri malih projekata i projekata JPP srednje veličine koji se češće javljaju i obično razvijaju na nivou lokalne uprave odnosno opštine.

Što se tiče projekata koji nisu stigli do zatvaranja finansijske konstrukcije, u uzorak su uključeni samo oni sa značajnim obimom aktivnosti pripreme projekta za razmatranje i kod kojih je pokrenut (iako nezavršen) zvaničan postupak nabavke.

<sup>14</sup> Prema članu 100. (Veliki projekti) Uredbe (EU) broj 1303/2013, pod velikim projektom se podrazumeva investiciona operacija „koja obuhvata niz radova, aktivnosti ili usluga predviđenih u svrhu realizacije nedeljivog zadatka precizne ekonomske i tehničke prirode koji ima jasno identifikovane ciljeve i čiji ukupni prihvatljivi troškovi prelaze 50 miliona EUR”.

Konačan spisak projekata sačinjen je uz konsultacije sa relevantnim jedinicama za JPP i drugim službenicima za JPP u zemljama korisnicama WBIF-a, po dogovoru postignutom u pogledu onih reprezentativnih projekata kod kojih se očekivalo da će dovoljno pouzdanih podataka biti dostupno da bi se mogla izvršiti analiza.<sup>15</sup>

### 3.1.2 Projekti izabrani za analizu

Projekti izabrani za analizu prikazani su u tabeli 5. i rezimirani u nastavku.

- **Albanija** – Međunarodni aerodrom „Majka Tereza” u Tirani i projekat tretmana komunalnog otpada u opštini Drač;
- **Bosna i Hercegovina** – projekat JPP na izgradnji autoputa na koridoru 5C, centri za dijalizu za Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite i sistem daljinskog grejanja u gradu Sokocu. Sva tri projekta razvijena su u Republici Srpskoj;
- **Kosovo\*** – Međunarodni aerodrom „Adem Jašari” u Prištini;
- **Crna Gora** – Vetroelektrana Krnovo, koridor autoputa Bar-Boljare i žičara Kotor-Lovćen-Cetinje; i
- **Srbija** – projekat ulične rasvete opštine Topola.

Projekte u **BJRM** nije bilo moguće razmatrati zbog neraspoloživosti relevantnih službenika tokom prelaznog perioda nakon izbora koji se poklopio sa periodom kada je analiza vršena.

Izabrani projekti se mogu podeliti na dve šire kategorije:

- **Veliki projekti razvijeni na nacionalnom nivou / nivou entiteta**, često uključujući strateški značajnu infrastrukturu i sa potencijalnim uticajem van nacionalnih granica; i
- **Mali projekti / projekti srednje veličine razvijeni bilo na nacionalnom nivou / nivou entiteta, bilo na nivou lokalne uprave / opštine**, kao odgovor na potrebe koje su više lokalnog karaktera.

Odabrani sektori i broj projekata izabranih u svakom od njih odražavaju prosek korišćenja JPP u regionu, bilo da je reč o saobraćaju, energetici i zaštiti životne sredine, socijalnoj (zdravstvenoj) zaštiti ili komunalnim uslugama.

---

<sup>15</sup> Mnogi projekti koji se u regionu smatraju JPP nisu u skladu sa definicijom JPP korišćenom u ovom izveštaju. To je u prvom redu zbog odsustva jedne (ili više) neophodnih komponenti, tj. (i) izgradnja namenskog objekta; (ii) pružanje javne usluge; i/ili (iii) dugoročna priroda ugovornog odnosa između javnog i privatnog partnera.

Tabela 4 – Analiza prakse JPP na Zapadnom Balkanu: Projekti JPP izabrani za analizu

Projekat	Nivo razvoja projekta	Sektor	Procenjena vrednost (mil. EUR)	Očekivano trajanje ugovora	Vrsta JPP	Datum pokretanja	Status (Q1 2017)
<b>Albanija</b>							
Međunarodni aerodrom u Tirani	Nacionalni	Saobraćaj	34	20	Koncesija	2005.	U funkciji
Tretman komunalnog otpada u Draču	Lokalni <sup>#</sup>	Životna sredina	8	n.p.	Tražnja	n.p.	Još nije dodeljen
<b>Bosna i Hercegovina</b>							
Autoput na koridoru 5C	Nacionalni	Saobraćaj	2.500	n.p.	Raspoloživost		Otkazan
Centri za dijalizu	Nacionalni <sup>#</sup>	Socijalna zaštita / Zdravstvo	2,4	15	Tražnja	2001/2009.	U funkciji
Daljinsko grejanje grada Sokoca	Lokalni	Energetika	15	n.p.	Raspoloživost	n.p.	Ponovljeno nadmetanje
<b>Kosovo*</b>							
Međunarodni aerodrom u Prištini	Nacionalni	Saobraćaj	105	20	Koncesija	2013.	U funkciji
<b>Crna Gora</b>							
Vetroelektrana Krново	Nacionalni <sup>#</sup>	Energetika	120	20	Regulisani objekat	2015.	U funkciji
Koridor autoputa Bar-Boljare	Nacionalni	Saobraćaj	2.000	30	Mešovito	n.p.	Otkazan
Žičara Kotor-Lovćen-Cetinje	Lokalni	Saobraćaj	40	n.p.	Tražnja	n.p.	Otkazan i ponovljeno nadmetanje
<b>Srbija</b>							
Projekat ulične rasvete opštine Topola	Lokalni <sup>#</sup>	Komunalni	1,5	15	Raspoloživost	2015.	U funkciji

<sup>#</sup> Razvoj projekta pokrenut samoinicijativnim predlogom privatnog partnera

### 3.1.3 Prikupljanje podataka i informacija o izabranim projektima

Zbog ograničene baze raspoloživih pisanih dokaza za mnoge projekte, većina informacija je prikupljena u razgovorima sa višim predstavnicima relevantnih javnih tela i relevantnih zainteresovanih strana. Usvojen je standardizovani pristup, najpre za prikupljanje bitnih podataka o projektu, a potom za sprovođenje intervjua.

Na osnovu prikupljenih informacija, za svaki od izabranih projekata izrađena je lična karta projekta, čiji su detalji, u sklopu procesa prikupljanja informacija, potvrđeni sa relevantnim predstavnicima. Ona obuhvata osnovne elemente projekta koji je predmet ispitivanja: npr. kratak opis projekta, plansku ili stvarnu vrednost ugovora ili iznos kapitalnih troškova, naziv javnog tela, primenjene postupke pripreme i javne nabavke (ako je potrebno) i njihovu hronologiju; identifikaciju privatnog partnera i investitora/zajmodavaca koji su učestvovali; kao i tekući status projekta.

Prilikom sprovođenja intervjua, korišćen je standardizovani polustrukturirani upitnik da bi se obezbedila konzistentnost. Upitnik je korišćen radi usmeravanja razgovora o određenim fazama projektnog ciklusa (od identifikacije projekta do upravljanja ugovorima). Na taj način je omogućeno razumevanje ključnih koraka koje su preduzimala uključena javna tela i glavnih poteškoća na koje su nailazila.

## 3.2 Analiza prakse JPP: Faza identifikacije projekta

U ovom odeljku razmatran je proces kojim javno telo vrši izbor projekta koji će razviti. (Za procese korišćene radi odlučivanja o korišćenju opcije JPP za realizaciju, videti odeljak 3.4).

Na osnovu raspoloživih informacija, može se zaključiti da svaki od projekata u uzorku predstavlja odgovor na pravilno identifikovane potrebe za javnom uslugom. Reklo bi se da su veliki projekti i većina projekata manjeg obima razvijeni na osnovu osnovanih i dobro razmotrenih odluka kreatora politike. Nekoliko projekata je bilo predmet samonicijativnih ponuda i, u tim slučajevima, čini se da su relevantna javna tela izvršila izvesna preispitivanja poslovnih slučajeva na kojima su predlozi zasnovani.

### 3.2.1 Veliki projekti JPP

- Ova dva projekta autoputeva nesumnjivo su od strateškog značaja za zemlje u kojima su predviđeni. Projekat **Koridora 5C** u Republici Srpskoj deo je transevropske mreže, tako da je njegova faza razvoja projekta podržana istraživanjima i studijama koje je promovisala Evropska komisija. Autoput **Bar-Boljare** takođe predstavlja prioritetnu investiciju za Crnu Goru i Evropska komisija ga je priznala u Indikativnom strateškom dokumentu kojim se utvrđuju prioriteta za finansijsku pomoć EU u periodu 2014–2020. da bi podržala Crnu Goru na njenom putu ka pristupanju EU.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> European Commission, Instrument for Pre-Accession Assistance, Indicative Strategy Paper for Montenegro (2014–2020), usvojen 18.8.2014.



- Dva projekta aerodroma, u **Prištini** i **Tirani**, u vreme identifikacije projekata smatrana su vodećim projektima za obe zemlje. U vreme identifikacije, za te inicijative su raspoređeni odgovarajući budžeti za izradu projekata, sa dodatnim finansiranjem koje su obezbedili međunarodni donatori preko fondova za razvojnu pomoć. Za Prištinu su kosovske vlasti inicijalno razmatrale i privatizaciju postojećeg operatera aerodroma, PIA JSC, pre nego što su donele odluku da ponovo raspišu nadmetanje za koncesiju (međutim, ne uključujući usluge kontrole letenja).
- Vetroelektrana **Krnovo** u Crnoj Gori izgrađena je u kontekstu Nacionalnog plana infrastrukture 2030. i Nacionalnog akcionog plana korišćenja energije iz obnovljivih izvora. Proces identifikacije projekta uključivao je procenu sposobnosti projekta za isporuku čiste energije na pouzdan način, po konkurentnoj ceni, analizu njegove usaglašenosti sa institucionalnim okvirom (uključujući postojanje podsticajne otkupne cene, tzv. fid-in tarife), postojećim instaliranim proizvodnim kapacitetom, nacionalnim energetske planom, kao i analizu povezanih faktora ponude i tražnje.

Može se zaključiti da svih pet velikih projekata razmatranih u uzorku predstavljaju odgovor na važne nacionalne potrebe za infrastrukturom koje su identifikovane u nacionalnim planskim okvirima ili u strateškim planovima razvoja.

### 3.2.2 Mali projekti / projekti srednje veličine

- Reklo bi se da je odluku, na nacionalnom nivou, da se izgrade **Centri za dijalizu** u Republici Srpskoj inicijalno pokrenuo samoinicijativni predlog, a ne centralno razvijen plan zdravstvene zaštite, bez obzira na to što su javne vlasti uvažile da je pružanje takve javne usluge bilo potrebno. Ta vrsta lečenja nije bila dostupna u zemlji, a mnogo pacijenata je bilo prinuđeno da putuje u inostranstvo, uz velike socijalne i ekonomske troškove.
- Projekat deponije u **Draču** izradilo je Ministarstvo zaštite životne sredine Albanije u skladu sa nacionalnim direktivama o upravljanju otpadom, nakon prijema inicijalnog samoinicijativnog predloga. Projekat predviđa efikasnije odlaganje otpada koji stvara ta zajednica u kojoj više nema kapaciteta u pogledu postojećih deponija i gde se otpad često odlaže ilegalno (sa posledičnom štetom koja se nanosi životnoj sredini).
- Projekat ulične rasvete u **Topoli** razvila je i promovisala opštinska vlast, nakon prijema inicijalnog samoinicijativnog predloga. Njime se obezbeđuje unapređena usluga i smanjenje korišćenja energije u opštini.
- Projekat daljinskog grejanja u **Sokocu** izradila je i promovisala Opština Sokolac. On još uvek nije dobio konačno odobrenje za dodelu. Obezbeđivanje efikasnog grejanja domaćinstava smatra se suštinskom javnom uslugom. Javno telo još treba da utvrdi izvodljivost i pristupačnost projekta, kako je predviđen ponudom.
- Žičara **Kotor-Lovćen-Cetinje** (ili **Cetinjska** žičara) planirana je kao turistički projekat da bi se unapredio pristup regionu i stoga, kao pristanište, postao atraktivniji organizatorima međunarodnih krstarenja. Očekivano je da projekat donese niz direktnih ekonomskih i socijalnih koristi lokalnoj zajednici.

### 3.3 Analiza prakse JPP: Preliminarna priprema projekata

Analiza je ukazala na činjenicu da veliki investicioni projekti imaju veće šanse od malih odnosno projekata srednje veličine da dobiju odgovarajući nivo javnih sredstava kao podršku preliminarnim fazama pripreme projekta, tj. za one aktivnosti koje su neophodne da bi se projekat pripremio za nabavku. Osim toga, javna tela koja su odgovorna za te velike projekte JPP imaju veći pristup međunarodnim stručnim savetnicima za projekte JPP i sklonija su njihovom angažovanju.

#### 3.3.1 Veliki projekti JPP

Sva četiri velika projekta u sektoru saobraćaja uključena u uzorak imala su resurse koji su im dodeljeni tokom faze pripreme projekta, što je omogućilo angažovanje eksternih međunarodnih stručnih savetnika za projekte JPP:

- Za projekat aerodroma u **Tirani**, angažovan je međunarodni tim koji je savetovao Vladu o strukturiranju i sprovođenju transakcija tokom procesa nabavke;
- USAID je dao značajan novčani doprinos kao pomoć u izradi **prištinskog** projekta, ne samo pružajući neophodne konsultantske i stručne usluge na projektu, već i zalažući se za (i finansirajući) formiranje jedinice za JPP u okviru Ministarstva finansija;
- Međunarodna finansijska korporacija (IFC) je, iz sopstvenih sredstava, obezbedila konsultantske i stručne usluge na projektu Ministarstvu saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija za izgradnju autoputa **Bar-Boljare** kao JPP; i
- EBRD je obezbedila bespovratno finansiranje Republici Srpskoj za angažovanje međunarodnog savetnika na projektu JPP (posebnom javnom nabavkom) za projekat autoputa na **koridoru 5C**.

Za vetroelektranu **Krnovo**, crnogorska vlada nije angažovala posebne savetnike na projektu već je imala direktan pristup savetodavnoj podršci u okviru odvojenog programa koji je finansirala EIBD sa ciljem reforme energetskog sektora. Taj program je bio usmeren na privlačenje privatnih investitora u nezavisnu proizvodnju električne energije (IPP), naročito na polju obnovljivih izvora energije. Bilo je planirano da EBRD kasnije bude finansijer projekta Krnovo.

#### 3.3.2 Mali projekti / projekti srednje veličine

U slučaju manjih projekata JPP u uzorku, razlike u pogledu korišćenja savetnika na projektu su veće.

U nekim slučajevima, kao što su **Cetinjska** žičara i projekat daljinskog grejanja **Sokolac**, tokom faze pripreme projekta, pored sopstvenih resursa javnog tela, angažovani su i eksterni savetnici. U oba slučaja je ovu podršku finansirala MDB. EBRD je direktno finansirala angažovanje savetnika na Cetinju, a bespovratnim sredstvima finansirala zapošljavanje konsultanta u Sokocu).

Za projekat **centara za dijalizu**, javna tela nisu pre prijema samoinicijativnog predloga izvršila nikakve pripremne poslove na projektu takvog obuhvata i prirode. Mada je projekat deponije u **Draču** takođe proistekao iz samoinicijalnog predloga, Ministarstvo zaštite životne sredine je prethodno izradilo nacionalnu strategiju upravljanja otpadom i nacionalni akcioni plan sa kojima je samoinicijativna inicijativa bila usklađena. Ministarstvo zaštite životne sredine je naknadno preispitalo i ažuriralo studiju izvodljivosti koju je prvobitno dostavio predlagač.

Opština Topola nije koristila eksterne savetodavne usluge kao podršku u fazi pripreme projekta ulične rasvete u **Topoli**.

### **3.4 Analiza prakse JPP: Razlozi za realizaciju projekta korišćenjem JPP**

Za velike projekte u uzorku, reklo bi se da je tadašnja odluka javnih tela da svoju investiciju nabave pomoću JPP, umesto tradicionalnom javnom nabavkom, pre odražavala ciljeve nacionalne strategije nego specifične okolnosti datog projekta.

U pogledu prikladnosti svakog od projekata za nabavku pomoću JPP, u Evropi i širom sveta ima mnogo primera projekata slične vrste i obuhvata koji su uspešno nabavljeni kao JPP, a opcija potencijalnog korišćenja JPP je u svakom od slučajeva smatrana relevantnom.

#### **3.4.1 JPP kao sredstvo za realizaciju nacionalnih strateških ciljeva**

Za projekte reizgradnje i proširenja aerodroma u **Tirani** i **Prištini**, ključni faktor odluke kako albanskih, tako i kosovskih vlasti da koriste strukturu JPP bio je tada već visok nivo javnog duga i posledično malo fiskalnog prostora u nacionalnim budžetima. Oba projekta su konfigurisana kao koncesije u kojima naknadu plaćaju korisnici bez ikakvog zahteva da javno telo unapred izvrši kapitalno ulaganje.

Međutim, za obe investicije su javna tela navela jake strateške razloge, odnosno:

- mogućnost pristupa novim izvorima kapitala koji su bili alternativni i dodatni u odnosu na tradicionalne davaoce međunarodne pomoći i tradicionalne zajmodavce; i
- „demonstrativni efekat”, kojim uspeh velikog infrastrukturnog projekta finansiranog privatnim kapitalom može pokazati da data jurisdikcija predstavlja okruženje povoljno za investitore i tako stimulisati dalji priliv investicija.

Odluka u korist korišćenja JPP kao modela realizacije stoga je odražavala strateški cilj da se privreda otvori za investicije privatnog sektora i sprovede reforma prakse javnih investicija. Međutim, pošto je strateška odluka da se ne usvoji opcija tradicionalne nabavke rano doneta, sprovođenje formalnog testa dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva za opciju JPP (npr. korišćenjem komparatora troškova javnog sektora) očigledno nije smatrano neophodnim.

Iako nastojeći da u realizaciju projekta uključe privatni sektor, javna tela su u oba slučaja odlučila da zadrže kontrolu nad određenim strateškim elementima. U slučaju aerodroma u Tirani, ugovor o koncesiji nameće obavezu dodatnog investiranja kada se dosegnu određeni nivoi protoka putnika. U slučaju aerodroma u Prištini, javno telo je odlučilo da zadrži operacije kontrole letenja.

Odluka da se vetroelektrana **Krnovo** nabavi na osnovu učešća privatnog sektora bila je u potpunosti u skladu sa „Strategijom razvoja energetike Crne Gore do 2030” koju je pripremio Ministarstvo ekonomije. Ta strategija, kao jedan od prioriteta, uvažava razvoj konkurentnog tržišta energije u transparentnim uslovima i uz cenovne politike zasnovane na tržišnim principima. Ona je usmerena ka kreiranju neophodnih tržišnih uslova za ulazak novih učesnika, uključujući nezavisne proizvođače električne energije, dobavljače i trgovce. U nastojanju da se liberalizuje tržište, prednost je stoga data pristupu ugovaranju koji je podržao ulazak novih IPP učesnika, umesto izgradnji novih postrojenja za proizvodnju energije kroz tradicionalni proces nabavke.

U slučaju projekta **Bar-Boljare**, mada je niz strateških pitanja uglavnom operativnog karaktera bio jedan od razloga za odlučivanje da se koristi model JPP, neki od intervjuisanih naveli su ograničen fiskalni prostor u nacionalnom budžetu i mogućnost da se projekat razvije primenom vanbilansne strukture kao značajan faktor koji je uticao na odluku o korišćenju JPP.

#### **3.4.2 JPP kao sredstvo za pristup privatnom kapitalu i sredstvima MDB**

Kod dva velika projekta izgradnje puteva, postojao je velik broj istih razloga koji su uticali na odluku da se JPP koristi za dva projekta aerodroma (kako je gore navedeno). Konkretno, u razmatranju korišćenja JPP u sektoru drumskog saobraćaja, dodatni faktori koji su bili od uticaja obuhvatali su i:

- skorašnje trendove u obezbeđivanju putne infrastrukture koji su davali primere uspešnih projekata JPP širom niza jurisdikcija u Evropi;
- mogućnost pristupa znanju i iskustvu privatnog sektora u izgradnji i eksploataciji puteva; i
- pristup novim izvorima finansiranja, pošto su primljene izjave o zainteresovanosti privatnog sektora i međunarodnih finansijera za ulaganje u region.

Agencija za autoputeve Republike Srpske navela je dodatne razloge zbog kojih je JPP smatrala privlačnim za projekat **Koridora 5C**, uključujući:

- priliku za poboljšanje analitičkih veština u Agenciji, uz koristi koje će ostati čak i ako se na kraju ne izabere opcija JPP; i
- uočenu prednost u pogledu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava zbog povezivanja faza izgradnje i eksploatacije, naročito jer u slučaju tradicionalnih nabavki često nije postojala obaveza finansiranja dugoročnog održavanja.

Može se reći da je odluka o korišćenju JPP u oba slučaja doneta rano u procesu pripreme projekta. Shodno tome, nakon toga javna tela nisu ispitivala opciju da se ti autoputevi izgrade primenom tradicionalnih ugovornih metoda i stoga nisu izrađivane strukturirane procene odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava opcije JPP, kao što je komparator troškova javnog sektora.

Iz razgovora se takođe može zaključiti da je, pored drugih razloga, na odluku javnih tela da koriste JPP uticala i podrška koju je za ova dva projekta u ranim fazama razvoja izrazilo nekoliko MDB.

### **3.4.3 Odlučivanje o korišćenju JPP za realizaciju malih i projekata srednje veličine**

Kod drugih, manjih projekata, intervjuisani službenici često nisu bili u mogućnosti da navedu glavne razloge zašto je umesto tradicionalnih pristupa ugovaranju izabrana nabavka JPP, zbog toga što je prošlo dosta vremena i usled gubitka starih zapisa. U slučaju deponije u Draču i Centara za dijalizu u Republici Srpskoj, kao glavni pokretač odluke o korišćenju nabavke JPP navodi se dostavljanje samoinicijalnog predloga koji je imao potencijal da reši postojeću i nerešenu potrebu. U ovom slučaju se činilo da model JPP pruža pristupačno rešenje za hitnu potrebu koje bi javno telo teško moglo drugačije finansirati ili ga uopšte ne bi moglo finansirati.

U slučaju projekta cetinjske žičare, objašnjenje odluke da se koristi JPP sastojalo se u tehničkoj složenosti projekta za koju je Grad Cetinje smatrao da prevazilazi njegove kapacitete odvojene izgradnje i eksploatacije korišćenjem sopstvenih resursa. JPP je pružilo mogućnost da se projektovanje i izgradnja objekta povežu sa njegovom eksploatacijom.

Za Grad Sokolac, predstavnici Grada su izrazili uverenje da je postojala veća verovatnoća da privatni partner pruži bolju uslugu od nekog u vlasništvu grada. Budući da je Grad pokušavao da privuče interesovanje međunarodne zajednice za Sokolac kao turističku i kulturnu destinaciju, projekat JPP takođe je viđen kao način za podsticanje učešća privatnog sektora, zajedno sa međunarodnim investitorima. Odluka o korišćenju JPP potkrepljena je finansijskom analizom koja je izvršena primenom komparatora troškova javnog sektora, u okviru studije izvodljivosti koju je naručio Grad (koristeći bespovratna sredstva EBRD).

Tokom procesa intervjuisanja uočeno je da je podrška jedne ili više MDB potencijalnom korišćenju JPP za realizaciju čak i malih projekata nekim javnim telima (na primer u Sokocu i Cetinju) verovatno bila među dodatnim faktorima koji su doveli do konačne odluke o korišćenju JPP.

Za projekat ulične rasvete Opštine Topola, model JPP je identifikovan kao bolji izbor jer se smatralo da bi učešće privatnog sektora (umesto Opštine) verovatno bilo efikasnije, kako u pogledu unapređenja kvaliteta usluge, tako i u pogledu smanjenja verovatnoće za nezakonito priključenje na mrežu ulične rasvete. Pre pokretanja ove koncesije, visoki operativni troškovi i troškovi održavanja ulične rasvete – uključujući troškove pribegavanja pravnim sredstvima protiv nezakonitih priključenja – smatrani su nesrazmernim opterećenjem javnog budžeta. Vladalo je mišljenje da privatno privredno društvo ima veće šanse da preduzme pravna sredstva nego preduzeće iz javnog sektora.

## 3.5 Proces nabavke

### 3.5.1 Veliki projekti JPP

Aktivnosti pripreme projekta preduzete kod velikih projekata puteva i aerodroma obuhvatale su sve komponente koje po pravilu postoje kada se poštuje međunarodna dobra praksa (kao što su priprema CBA, FS, ESIA, istraživanje tržišta, saobraćajna studija i registar rizika). Ove aktivnosti su podržane uz pomoć prikladno kvalifikovanih savetnika na projektima JPP koje su angažovala javna tela.

Svaki od tih velikih projekata je, u vreme svog lansiranja na tržište, predstavljao novu inicijativu kao „pionirski” projekat i postojala su određena pravna i institucionalna pitanja koja je trebalo rešiti da bi se omogućila usklađenost sa odgovarajućim procesima nabavke. Na primer, u slučaju aerodroma u **Tirani**, ugovor o koncesiji je morao da potvrdi nacionalni parlament, a da bi se usvojio projekat autoputa **Bar-Boljare** bio je neophodan *lex specialis*.

#### ▪ **Aerodrom u Tirani**

Proces nabavke za aerodrom u Tirani sproveden je kao dvostepeni postupak međunarodne nabavke (zahtev za pretkvalifikaciju, pa nakon toga zahtev za podnošenje predloga). Od 18 privrednih društava / konzorcijuma koji su iskazali zainteresovanost za projekat, četiri subjekta su pozvana da podnesu ponude. Na kraju postupka konkurentnog dijaloga, ugovor je dodeljen konzorcijumu na čelu sa privrednim društvom Hochtief AirPort GmbH u saradnji sa DEG i Albansko-američkim preduzetničkim fondom (AAEF).

#### ▪ **Aerodrom u Prištini**

U nabavci ovog ugovora o JPP, ulogu davaoca koncesije igrao je Međuresorni upravni odbor, a ne operator aerodroma. Proces nabavke sproveden je kao dvostepeni međunarodni tenderski postupak. Tri ponuđača koja su stekla prethodnu kvalifikaciju (Limak/Aéroport de Lyon, Fraport i Bouygues/Egis) dobila su nacrt ugovora o koncesiji kao prilog zahtevu za podnošenje predloga i data im je prilika da podnesu komentare i predloge za izmene. Konzorcijum Bouygues/Egis povukao se iz nadmetanja tokom druge faze, tako da su primljene samo dve ponude. Ugovor je dodeljen konzorcijumu Limak/Aéroport de Lyon na osnovu najviše ponuđene koncesione naknade (obračunate kao procenat od ukupnog godišnjeg prihoda).

#### ▪ **Koridor 5C**

Za projekat Koridora 5C, struktura transakcije zasnovana je na plaćanju naknade za raspoloživost od strane javnog tela. Iako je na početku gotovo 40 privrednih društava izrazilo zainteresovanost za projekat, kada je pretkvalifikacioni postupak pokrenut, zahteve za pretkvalifikaciju podnela su samo dva konzorcijuma (Samsung/Egis i Strabag/Bouygues), a jedan od njih – Samsung/Egis – se iz nadmetanja povukao pre početka faze konkurentnog dijaloga. Preostali konzorcijum, na čelu sa konzorcijumom Strabag/Bouygues, podneo je ponudu. Međutim, cena je bila viša od procene koju je javno telo izradilo u okviru poslovnog slučaja i, pošto se nije mogao postići dogovor o boljim uslovima, na kraju se odustalo od nadmetanja.



## ▪ Bar-Boljare

Ovaj projekat je strukturiran na osnovu mešovitog plaćanja, sa kombinacijom ograničenog rizika gubitka prihoda od plaćanja putarine i plaćanja naknade za raspoloživost. Ponuđači su pozvani da prilikom podnošenja ponuda navedu nivo naknade za raspoloživost koju traže, u kombinaciji sa svojim procenama prihoda od putarina.<sup>17</sup> Shodno tome, naknada za raspoloživost je trebalo da obezbedi izvesno ublažavanje rizika saobraćaja. Usvojen je dvostepeni postupak (odstupanjem od opštih pravnih propisa važećih 2008. godine, u vreme pokretanja javne nabavke, kojima je bila predviđena samo mogućnost jednostepenog procesa javne nabavke).

Prekvalifikacioni kriterijumi koji će se koristiti, zajedno sa očekivanim rasporedom i fazama procesa javne nabavke, kriterijumima za ocenjivanje ponuda, nacrtom specifikacije rezultata, nacrtom ugovora o JPP, matricom rizika i nacrtom mehanizma plaćanja činili su deo početne konkursne dokumentacije. Prekvalifikovano je šest kandidata (Strabag, Bouygues, Alpine/Porr, Shikunbinui, Aktor, Konstruktor), a najpovoljniji ponuđač je izabran nakon druge, faze dijaloga. Nažalost, vreme izbora najpovoljnijeg ponuđača poklopilo se sa vrhuncem međunarodne finansijske krize i očekivani potencijalni izvori finansiranja su se povukli. Kao rezultat, pobednički konzorcijum nije mogao da obezbedi neophodno finansiranje i odustalo se od nadmetanja.

Crnogorske vlasti su projekat ponovo pokrenule kao tradicionalnu (ne-JPP) nabavku infrastrukture i ugovor je na kraju dodeljen na tom osnovu.

## ▪ Vetroelektrana Krnovo

Projekat vetroelektrane Krnovo dodeljen je na osnovu direktnih pregovora sa davaocem koncesije, nakon podnošenja samoinicijalnog predloga. Privatni partner je, u okviru svoje prijave javnom telu, podneo studiju tehničke izvodljivosti koju je preispitala komisija za javne nabavke. Ona je uključivala procenu uticaja na životnu sredinu i društvo koju je pripremio konsultant izdvojen sa spiska preduzeća koja su ispunjavala uslove koji je dao davalac koncesije. Iako nije izvršena analiza troškova i koristi da bi se dobile informacije o komercijalnoj ponudi, prethodno objavljen Nacionalni akcioni plan korišćenja energije iz obnovljivih izvora pružio je smernice davaocu koncesije o prihvatljivim nivoima tarife (izražene u evrima/kWh).

## ▪ Mali projekti / projekti srednje veličine

U procesima nabavke za projekat **cetinjske** žičare i projekat gradskog grejanja Grada **Sokoca** primenjena je metodologija dvostepene nabavke. U slučaju projekta žičare, na zahtev za prekvalifikaciju primljena je samo jedna prijava koja nije bila u skladu sa zahtevima javne nabavke, tako da se moralo odustati od procesa. U slučaju **Sokoca**, od pet privrednih društava koja su odgovorila na zahtev za prekvalifikaciju, samo dva privredna društva su ispunjavala minimalne zahteve. Od dva subjekta koja su ispunjavala zahteve, jedan se povukao pre početka druge faze, te je Grad obustavio javnu nabavku, ne želeći da nastavi sa samo jednim ponuđačem.

---

<sup>17</sup> Koncesija je trebalo da bude dodeljena ponuđaču koji je tražio najnižu kumulativnu naknadu za raspoloživost iskazanu u vidu NPV.

Kod preostala tri projekta u uzorku, proces dodele ugovora pokrenula je samoinicijativna ponuda. U slučaju projekta deponije u **Draču** i **Centara za dijализu** u Republici Srpskoj to je bilo moguće zato što su procesi počeli pre donošenja novih zakona o JPP koji, u te dve jurisdikcije, sada iziskuju dvostepeni konkurentni postupak da bi se ugovor o JPP mogao dodeliti. Projekat u **Topoli** bio je u skladu sa važećim zakonodavstvom u Srbiji koje dozvoljava razmatranje samoinicijativnih predloga.

## 3.6 Alokacija rizika

### 3.6.1 Veliki projekti JPP

Na osnovu informacija koje su prikupljene tokom ove analize, uočeno je da se u većini slučajeva model alokacije rizika zasnivao na preovlađujućem načelu da svaku komponentu rizika treba „rasporediti na onu stranu koja njome može najbolje da upravlja”.

#### ▪ **Koncesije za aerodrome**

U koncesijama za aerodrome u **Tirani** i **Prištini**, usvojeni su slični modeli alokacije rizika u pogledu prenosa rizika projektovanja, izgradnje, eksploatacije, održavanja i tržišnih rizika / rizika tražnje na privatnog partnera, dok partner iz javnog tela zadržava regulatorni rizik. U ovim slučajevima, javno telo zadržava i izvesne druge rizike povezane sa operativnim aspektima investicija, kao što je pružanje usluga kontrole letenja ili obezbeđivanje neophodne pomoćne infrastrukture, npr. pristupnih puteva.

Kao koncesije, projekti za aerodrome u regionu mogu se smatrati manje izloženim političkom riziku od drugih vrsta infrastrukturnih projekata JPP. Na primer, rizik od zatvaranja (ili ozbiljnog zastoja) glavnog međunarodnog aerodroma u jednoj suverenoj državi verovatno bi se smatrao štetnim po njenu privredu. Pored toga, prihodi od vazduhoplovne delatnosti obično se izražavaju i prikupljaju u stranoj valuti (tj. dolarima ili evrima), tako da nisu izloženi istom stepenu rizika devalvacije lokalne valute. Konačno, mada jedinični troškovi prihoda od drugih delatnosti osim vazduhoplovne mogu biti izraženi u lokalnoj valuti, oni su često indeksirani korpom međunarodnih valuta kako bi se ublažio rizik devalvacije lokalne valute.

Rizik za životnu sredinu je podeljen rizik u ugovorima. Mada javno telo zadržava rizik koji se odnosi na postojeće stanje lokacije, privatni partneri po pravilu preuzimaju obavezu poštovanja zakonski propisanih zahteva u pogledu zaštite životne sredine tokom celog perioda koncesije.

Javno telo i privatni partner takođe dele finansijske rizike: dok privatni partner zadržava odgovornost za obezbeđivanje finansijskih sredstava za projekat i za vraćanje duga zajmodavcima, javni partner preuzima obavezu da, u slučaju prevremenog raskida, zajmodavcima nadoknadi ceo iznos preostalog neizmirenog duga. Ova obaveza važi bez obzira na razlog raskida (neispunjavanje obaveza privatnog partnera, neispunjavanje obaveza javnog tela ili viša sila).



Konačno, u vreme zatvaranja finansijske konstrukcije, registri rizika u ova dva projekta uglavnom su bili u skladu sa tada preovlađujućom međunarodnom praksom.<sup>18</sup>

#### ▪ JPP za puteve

Iako se na kraju od njih odustalo, u oba projekta JPP za puteve, rizici projektovanja, izgradnje, eksploatacije i održavanja trebalo je da budu raspoređeni na privatnog partnera. Međutim, rizik tražnje/saobraćaja u ta dva ugovora različito je tretiran. Projekat **Koridora 5C** bio je model JPP na osnovu raspoloživosti, dok je u projektu **Bar-Boljare** javno telo nameravalo da deo rizika tražnje/saobraćaja prenese na privatnog partnera.

Konačna ponuda jedinog preostalog ponuđača za **Koridor 5C** bila je nepristupačna jer je premašivala sopstvene procene troškova davaoca koncesije. Iako je u finalnim fazama smanjen pritisak konkurencije, jasno je da su tehničke specifikacije koje je tražilo javno telo smatrane nepotrebno zahtevnim, pri čemu je vladalo mišljenje da je projekat možda „preambiciozno projektovan”. Moguće je da je navedeni aspekt doprineo tome da ponuđač traži višu cenu, dovodeći do problema u pogledu pristupačnosti. Osim toga, uprkos tome što je javno telo zadržalo rizik tražnje/saobraćaja, kreditni rejting države i dalje je izazivao znatnu zabrinutost potencijalnih investitora i najverovatnije uticao kako na mogućnost finansiranja projekta, tako i na njegovu prihvatljivost za zajmodavce.<sup>19</sup>

Za projekat autoputa **Bar-Boljare**, crnogorske vlasti su predložile da se rizik tražnje/saobraćaja i finansijski rizik ublaže tako što bi se privatnom partneru unapred dodelila bespovratna sredstva za kapitalno ulaganje u iznosu od 100 miliona EUR (od procenjenih ukupnih kapitalnih troškova u iznosu od 800 miliona EUR), pored toga što bi se obezbedile značajne godišnje naknade za raspoloživost (za koje se očekivalo da će činiti do 85% godišnjih prihoda privatnog partnera). Imajući u vidu da je bilo šest ponuđača koji su stekli prethodnu kvalifikaciju i tri validne ponude podnete kao odgovor na zahtev za podnošenje predloga, može se reći da je profil rizika bio prihvatljiv za tržište. Nažalost, najpovoljniji ponuđač nije mogao da obezbedi neophodno finansiranje za projekat.

---

<sup>18</sup> Međutim, treba napomenuti da se, u skladu sa važećom dobrom praksom EU, javnim telima savetuje da ne preuzimaju odgovornost za otplatu celokupnog duga u slučaju prevremenog raskida koncesije zbog neispunjavanja obaveza privatnog partnera. Po pravilima Evrostata, takva odredba bi mogla dovesti do toga da se projekat za svrhe nacionalnih računa klasifikuje kao bilansna stavka.

<sup>19</sup> U slučaju ovog projekta, primarni dužnik za naknadu za raspoloživost bilo bi javno preduzeće Autoputevi Republike Srpske, uz garanciju Republike Srpske (podržanu državnom garancijom koju bi izdala Bosna i Hercegovina). Širi kontekst činio je kreditni rejting države ispod investicionog ranga (tekući kreditni rejtingi Standard & Poor's i Moody's za Bosnu i Hercegovinu ocenjeni su sa B odnosno B3).

## ▪ **Vetroelektrana Krново**

Struktura alokacije rizika na ovom projektu standardna je za dati sektor, pri čemu privatni partner preuzima rizike projektovanja, izgradnje, eksploatacije i održavanja. Rizik da neće biti dovoljno vetra za rad turbina na očekivanom operativnom nivou takođe je prenet na privatnog partnera. Podsticajnu otkupnu cenu (tzv. fid-in tarifu) garantuje država na period od 12 godina, što ublažava cenovni rizik po operatora.<sup>20</sup>

Obezbeđivanje prava na korišćenje lokacije i pribavljanje svih neophodnih dozvola i licenci bio je složen zadatak, pri čemu su rizici podeljeni između javnog tela (finalizovanje zakupa zemljišta) i privatnog partnera (pribavljanje dozvola i licenci). Projekat je iziskivao i izgradnju 26 km dalekovoda, što je obuhvaćeno koncesijom (na taj način smanjujući rizik interakcije), ali za koju je rizik pribavljanja svih neophodnih prava prolaza snosio privatni partner.

Može se zaključiti da je alokacija rizika ovog projekta u skladu sa međunarodnom praksom za slične vrste JPP.<sup>21</sup>

### **3.6.2 Mali projekti / projekti srednje veličine**

Čini se da je predloženi prenos rizika prilično konvencionalan u većini manjih projekata JPP. U slučaju deponije u **Draču**, privatni partner je odgovoran za eksproprijaciju lokacije, kao i za rizike u vezi sa izgradnjom, eksploatacijom i tražnjom. Javni partner zadržava cenovni rizik preko unapred utvrđene ulazne naknade, ali ne postoji nikakva garancija minimalnog nivoa prihoda ako tražnja opadne.

U slučaju projekta daljinskog grejanja u **Sokocu**, model alokacije rizika prenosi rizike u vezi sa izgradnjom/rekonstrukcijom i eksploatacijom na privatnog partnera, dok davalac koncesije zadržava celokupan rizik tražnje, delujući kao preuzimalac proizvedene toplotne energije koja se isporučuje krajnjim korisnicima. Slično rešenje je primenjeno i kod projekta u **Topoli**, gde privatni partner preuzima rizik ugradnje i eksploatacije.

Potpuna, konačna alokacija rizika očitno nije izvršena za projekat **Cetinjske** žičare, jer je projekat otkazan pre izdavanja poziva za podnošenje ponuda. Međutim, prema našim saznanjima, predviđena alokacija rizika trebalo je da bude u skladu sa međunarodnom praksom JPP sa plaćanjem naknade na osnovu raspoloživosti, gde privatni partner zadržava rizike u vezi sa izgradnjom, tehničkom eksploatacijom i održavanjem.

Kod **Centara za dijalizu** u Republici Srpskoj je izgleda izvršen znatan prenos rizika, jer je privatni partner u potpunosti preuzeo rizike izgradnje, nabavke opreme, eksploatacije i tražnje. Međutim, izgleda da davalac koncesije na osnovu ugovora o koncesiji ima ograničenu mogućnost uticaja na kvalitet i cenu usluga koje pružaju centri za dijalizu.

<sup>20</sup> U Crnoj Gori je proizvodnja električne energije iz obnovljivih izvora podržana podsticajnom otkupnom cenom. Operatori postrojenja koja proizvode električnu energiju iz obnovljivih izvora mogu dobiti status povlašćenog proizvođača. Operator tržišta električne energije (COTEE) ima zakonsku obavezu da električnu energiju kupuje od povlašćenih proizvođača i isplaćuje podsticaje u periodu od 12 godina nakon potpisivanja formalnog sporazuma.

<sup>21</sup> Međutim, treba napomenuti da u ovom slučaju nije bilo moguće analizirati odredbe o prevremenom raskidu ugovora o koncesiji.

U tabeli 5. rezimirano je kako su u projektima iz uzorka raspodeljene glavne kategorije rizika.

**Tabela 5 – Pregled alokacije rizika za izabrane projekte u uzorku**

Projekat	Projektovanje i izgradnja	Eksploatacija i održavanje	Tražnja/ Tržište	Dozvole	Regulatorni rizik
<b>Aerodrom u Tirani</b>	Privatni	Privatni	Privatni	Podeljen	Javni
<b>Aerodrom u Prištini</b>	Privatni	Privatni	Privatni	Podeljen	Javni
<b>Koridor 5C</b>	Privatni	Privatni	Javni	Podeljen	Javni
<b>Bar-Boljare</b>	Privatni	Privatni	Podeljen	Podeljen	Javni
<b>Vetroelektrana Krново</b>	Privatni	Privatni	Javni	Privatni	Javni
<b>Centri za dijalizu</b>	Privatni	Privatni	Privatni	N.P.	N.P.
<b>Deponija Drač</b>	Privatni	Privatni	Privatni	Privatni	N.P.
<b>Daljinsko grejanje, Sokolac</b>	Privatni	Privatni	Javni	Privatni	Javni
<b>Ulična rasveta, Topola</b>	Privatni	Privatni	Javni	Podeljen	Javni
<b>Cetinjska žičara</b>	Privatni	Privatni	Javni	Privatni	Javni

### 3.7 Prihvatljivost za zajmodavce i metodologije finansiranja

Od deset projekata u uzorku, pet nije doseglo zatvaranje finansijske konstrukcije (iz prethodno navedenih razloga). Veliki projekti JPP koji su stigli do zatvaranja finansijske konstrukcije jesu dve koncesije za aerodrome i vetroelektrana Krново.

- Aerodrom u **Tirani** finansiran je kombinacijom duga sa ograničenim regresom i vlasničkog kapitala. Vlasnički kapital za Međunarodni aerodrom u Tirani obezbedili su Hochtief AirPort GmbH (47%), DEG – Deutsche Investors und Entwicklungs Gesellschaft (31,7%) i AAEF – Albanian-American Enterprise Fund (21,3%),<sup>22</sup> dok su prioritetni dug obezbedili EBRD, Alpha Bank Albania i DEG.
- U slučaju aerodroma u **Prištini**, vlasnički kapital privatnog partnera Limak Kosovo International Airport J.S.C. upisali su turski konglomerat Limak (90%) i francusko privredno društvo Aéroport de Lyon (10%). Dužnička sredstva privatnog partnera dale su turske banke, na osnovu paketa sredstava obezbeđenja, uključujući i korporativnu garanciju Limaka.
- Za projekat vetroelektrane u **Krnovu** vlasnički kapital privatnog partnera obezbedio je Akuo Energy, francuski proizvođač obnovljive energije, dok su finansiranje sa ograničenim regresom obezbedili EBRD i KfW IPEX-Bank.

<sup>22</sup> Vlasnički kapital TIE nedavno je prodat firmi Keen Dynamics Limited (zajedničkom ulaganju između China Everbright Limited i Friedman Pacific Investment).

Finansiranje sa ograničenim regresom na raspolaganju je projektima u sektoru infrastrukture već godinama i čini se da su projektne strukture JPP financirane na ovaj način u velikoj meri ponovljive i predvidive. Međutim, prihvatljivost projekta JPP za zajmodavce na određenom tržištu uvek će zavisiti od prijemčivosti bankarskog tržišta za priliku i rizike koje on sa sobom nosi. To je, između ostalog, uslovljeno spremnošću za preuzimanje rizika koja preovlađuje na finansijskim tržištima, relativnom oskudicom ili obiljem bankarskog kapitala i važećim regulatornim ograničenjima i ograničenjima u pogledu likvidnosti. U slučaju projekta Koridor 5C, kao što je već navedeno, kreditni rizik države (u kontekstu aktuelne međunarodne finansijske krize) predstavljao je veliku prepreku za mogućnost sponzora da obezbede neophodna finansijska sredstva.

### **3.7.1 Mali projekti / projekti srednje veličine**

Tokom razmatranja finansijskih aranžmana za **Centre za dijalizu** i projekat ulične rasvete u **Topoli**, bilo je malo raspoloživih informacija, mada smo razumeli da za projekat ulične rasvete u Topoli nije osnovano društvo za posebne namene kao što je obično slučaj u transakcijama JPP.

## **3.8 Dobijena vrednost u odnosu na uložena sredstva**

U ovom odeljku, analiza je ograničena na pet projekata iz uzorka koji su dosegli zatvaranje finansijske konstrukcije (tj. **Tirana**, **Priština**, **Krnovo**, **Topola** i **Centri za dijalizu**).

### **3.8.1 Koncesije za aerodrome**

Ugovor o 20-godišnjoj koncesiji<sup>23</sup> za aerodrom u **Tirani** potpisan je oktobra 2004. godine. Privatni partner je počeo sa radom 2005. godine, tako da je infrastruktura u funkciji već više od 10 godina. Početne investicije obuhvatale su izgradnju novog putničkog terminala, novih parkinga za automobile, novih pristupnih puteva i dodatnih funkcionalnih objekata (npr. postrojenja za preradu otpadnih voda), koji su svi završeni na vreme. Struktura ugovora o koncesiji dozvoljavala je „etapnu” izgradnju, tako da su se nove investicione obaveze automatski aktivirale po dostizanju određenih, unapred utvrđenih, nivoa godišnjeg protoka putnika. Čini se da je ovaj pristup obezbedio da se prilikom izgradnje aerodroma izbegne potencijalni rizik preambicioznog projektovanja (tj. sadašnje izgradnje infrastrukture koja će za izvesno vreme imati višak kapaciteta u odnosu na stvarni protok putnika). Operativni standardi su, kako je navedeno, bili vrlo visoki tokom trajanja koncesije.

Privatnom partneru je odobreno jednokratno oslobođenje od carine, uvoznih такси i PDV na uvoz i materijale isporučene za radove na izgradnji i rekonstrukciji, mada jedan deo i dalje podleže porezu na dobit i PDV po propisanim stopama. Albanska vlada takođe dobija koncesionu naknadu, čija je struktura sledeća: a) početni paušalni iznos od tri miliona EUR; i b) varijabilna godišnja naknada u iznosu od 30% od dobiti privatnog partnera za raspodelu.

---

<sup>23</sup> Pošto nije bilo moguće analizirati ugovor o koncesiji, analiza se isključivo zasniva na onome što je saopšteno tokom sastanka sa Upravom za civilno vazduhoplovstvo u januaru 2017. godine i na dodatnom istraživanju na osnovu dokumentacije.

U celini posmatrano, vlasti u Tirani smatraju da je ugovor pravedan, sa odgovarajućom ravnotežom uspostavljenom u pravom duhu partnerstva. Učesnici u projektu smatraju da projekat ostvaruje vrednost u odnosu na uložena sredstva (mada ne postoji kvantitativna analiza koja bi to potvrdila).

Ugovor o koncesiji za aerodrom u **Prištini** sadrži slične odredbe kao ugovor za Tiranu, sa poreskim oslobođenjem za uvozne građevinske materijale i opremu, ali uz punu poresku obavezu u operativnoj fazi. Koncesiona naknada je, međutim, drugačije strukturirana, sa dva paušalna plaćanja (od po dva miliona EUR) u svakoj od prve dve godine koncesije, posle čega se plaća godišnja naknada za korišćenje prava. Ova naknada za korišćenje prava varira, jer predstavlja fiksni procenat stvarnog prometa privatnog partnera (te je stoga nezavisna od postojanja dobiti za raspodelu).

Građevinski radovi nisu podeljeni na etape u zavisnosti od protoka putnika, kao u slučaju Tirane, tako da aerodrom trenutno funkcioniše znatno ispod svog punog kapaciteta. Tokom razgovora sa privatnim partnerom pomenut je koeficijent od 50%. Operativni standardi su ocenjeni kao odlični.

Kao i u slučaju Tirane, u ovom trenutku realizacije koncesije nije moguće kvantifikovati da li projekat ostvaruje vrednost u odnosu na uložena sredstva, mada stanje projekta u pogledu obezbeđenog kapaciteta u odnosu na stepen iskorišćenosti može ukazivati na nižu efikasnost investicije u Prištini. Mada u okviru ove analize nisu detaljno istraživani uporedni nivoi različitih aerodromskih naknada, neki ispitanici su naveli da su naknade u Prištini više nego na drugim mestima u regionu (uključujući Tiranu). Pretpostavljajući da su više naknade u vezi sa nivoom investiranja izvršenog u okviru JPP, moglo bi se zaključiti da je činjenica da građevinski radovi nisu vršeni etapno (u zavisnosti od protoka putnika) više finansijski opteretila privatnog partnera. Struktura koncesione naknade kao naknade za korišćenje prava može se takođe smatrati nepovoljnijom i uticati na zaračunavanje dodatka na cenu. Dodatni uticaj na uočene više troškove može se odnositi na obavezu privatnog partnera da zapošljava postojeće zaposlene prethodne aerodromske kompanije (544 ljudi) u periodu ne kraćem od tri godine. Naravno, viša naknada nije sama po sebi pokazatelj slabije dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (u poređenju sa drugim aerodromom).

### **3.8.2 Ostala JPP u uzorku koja su dostigla zatvaranje finansijske konstrukcije**

Za ostale projekte u uzorku nije moguće tačno utvrditi postojanje dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva. U slučaju projekta u **Krnovu**, proizvodnja električne energije je regulisan sektor u Crnoj Gori. Ukoliko vetroelektrana može poslovati održivo u okviru zakonom propisanih podsticajnih otkupnih cena, moglo bi se reći da projekat prolazi testove opšte pristupačnosti i VfM.<sup>24</sup> U vreme ove analize projekat još nije bio u funkciji.

Za projekat ulične rasvete u **Topoli**, gradski zvaničnici sa kojima smo razgovarali u okviru ove analize izrazili su svoje zadovoljstvo postignutim nivoom ušteda i unapređenjem kvaliteta usluge ostvarenim ovim projektom. Gradski zvaničnici su takođe primetili da je zahvaljujući bolje održavanoj uličnoj rasveti smanjena stopa kriminala u gradu.

---

<sup>24</sup> Pretpostavlja se da zakonski propisane podsticajne otkupne cene odražavaju fer tržišnu vrednost.

Za **Centre za dijализu**, nepostojanje finansijskog modela javnog tela u fazi nadmetanja onemogućava uporednu analizu kojom bi se utvrdilo da li projekat ostvaruje vrednost u odnosu na uložena sredstva.

### 3.9 Upravljanje ugovorima

#### 3.9.1 Koncesije za aerodrome

Na aerodromu u **Tirani**, Uprava za civilno vazduhoplovstvo (CAA) upravlja ugovorom o koncesiji, koji je u nadležnosti Ministarstva saobraćaja i infrastrukture. Čini se da ugovor dobro funkcioniše u praksi. Izgleda da opredeljenje za etapnu izgradnju objekata nije previše iskomplikovalo upravljanje ugovorom o koncesiji, niti stvorilo osećaj konfrontacije između javnog i privatnog partnera. Investicije u drugu i treću fazu izvršene su blagovremeno.

Ugovorom su jasno utvrđene obaveze privatnog partnera u pogledu pružanja usluga (koje odražavaju međunarodne norme u avio-saobraćaju<sup>25</sup>), kao i sankcije koje davalac koncesije ima pravo da primeni u slučaju njihovog nepoštovanja. CAA ima kancelarije i osoblje u krugu aerodroma, tako da neprekidno prati rad operatera.

Tokom trajanja koncesije dogodila su se dva značajna događaja. Prvi je bio promena vlasništva nad privatnim partnerom, a drugi zahtev davaoca koncesije privatnom partneru da se odrekne svog isključivog prava za opsluživanje međunarodnih letova unutar Albanije. Nijedan od ovih događaja nije bio predviđen prvobitnim ugovorom, ali je u oba slučaja postignut zadovoljavajući dogovor, što odražava dobru volju partnera i svedoči o uspehu inicijative.

Na aerodromu u **Prištini**, izgradnja je završena u predviđenom roku. Zahtevi u pogledu usluga su dobro definisani u ugovoru, uz dodatno upućivanje na merljive međunarodne standarde.

Ugovorom o koncesiji – za koji je Međuresorni upravni odbor za JPP nastupao kao davalac koncesije – najpre je upravljala Jedinica za JPP. U odgovoru na zapažanja da ugovorom treba da upravlja subjekt nezavisan od davaoca koncesije, ovaj aranžman je nedavno izmenjen i pri Ministarstvu finansija je osnovana *ad hoc* Jedinica za nadzor projekta (PMU). Jedinica za JPP i dalje ima kancelariju u krugu aerodroma i razmenjuje informacije sa novoosnovanom PMU. Tokom razgovora sa privatnim partnerom i PMU obe strane su istakle da svaka od njih ima pozitivan i kooperativan stav i sklonost ka rešavanju problema.

Kosovske vlasti su nedavno izrazile nameru da dužinu aerodromske piste produže sa 2,5 na 3,0 km. Nije jasno može li se ugovor izmeniti po postojećim propisima zbog očekivano visokih troškova produženja piste u odnosu na početnu vrednost ugovora. To može iziskivati da se za radove na produženju piste organizuje poseban postupak konkurentnog nadmetanja.

---

<sup>25</sup> Traženi nivoi usluge često se utvrđuju upućivanjem na međunarodne standarde koje propisuju tela kao što su ICAO, IATA i FAA.

### **3.9.2 Ostala JPP u uzorku koja su dostigla zatvaranje finansijske konstrukcije**

Vetroelektrana **Krnovo** još nije počela sa radom. Ugovorom upravlja Ministarstvo privrede, koje može da se osloni na stručan tim profesionalaca. Tokom razgovora sa privatnim partnerom navedeno je da je saradnja sa davaocem koncesije bila vrlo dobra tokom faze izgradnje, naročito u pogledu pribavljanja neophodnih dozvola i odobrenja i izvođenja nekih sporednih radova na infrastrukturi.



## 4. Zaključci, stečena iskustva i preporuke

### 4.1 Zaključci i stečena iskustva

#### 1) **Postoje ograničeni dokazi da se identifikacija projekata i odluka da se koristi JPP odvijaju po sistematskom postupku procene prikladnosti**

Prilikom analiziranja svakog od velikih projekata u uzorku, nađeni su ograničeni pisani dokazi u kojima je zabeležen postupak kojim je utvrđeno da je projekat prikladan za realizaciju kao JPP. Mada su postojali dokazi koji su opravdavali upotrebu JPP za slične projekte u drugim jurisdikcijama, formalna procena prikladnosti konkretne investicije mogla je ukazati na izazove sa kojima su se neki projekti kasnije suočili u procesu razvoja i realizacije projekta.

Odluka da se upotrebi JPP kao metod ugovaranja donošena je vrlo rano u fazi identifikacije ovih projekata, što je često značilo da dalje kvalitativne ili kvantitativne procene koristi od JPP opcije – uključujući formalizovanu procenu VfM – nije bilo. Sprovođenje strukturirane procene VfM koja obuhvata i kvantitativnu analizu troškova, naročito za velike projekte, moglo je pružiti više podataka za kasnije odluke (ili podstaći potrebu za donošenjem odluke) tokom faza pripreme i nabavke projekta koje su mogle uticati ili čak i promeniti tok projekta. Za projekte koji su došli do zatvaranja finansijske konstrukcije, *ex-ante* procena VfM mogla je biti korisna i za naknadne, *ex-post* procene, kako bi se utvrdilo da li se ostvaruje očekivana VfM.

Još je manje dokaza o razlozima i odluci o korišćenju JPP kod malih projekata / projekata srednje veličine, a naročito u slučajevima samoinicijativnih projekata. U tim slučajevima, put za realizaciju projekta korišćenjem privatnog sektora je često gotovo u potpunosti trasiran i stoga se izgleda prihvata bez osporavanja, naročito ako javno telo nema na raspolaganju nikakav očigledan alternativan način realizacije. I kod manjih projekata je upotreba sistematskog testa prikladnosti možda mogla doprineti identifikovanju pitanja koja bi dovela do odluka da se promeni pravac delovanja, uključujući i odluke o nastavku aktivnosti. Kvalitativna procena VfM (možda uz izvesnu kvantitativnu analizu) mogla je ranije da otkrije prepreke i omogući razvijanje mera za njihovo ublažavanje.

#### 2) **Za institucionalna rešenja bi bilo korisno da postoji jasnija definicija uloga i odgovornosti, kao i raspodele namenskih sredstava**

Verovatno nije slučajno da je zemlja u kojoj je poslednjih godina sprovedeno najviše projekata – Albanija, gde namenska jedinica za JPP aktivno pomaže javnim telima u razvoju i realizaciji JPP. I u Studiji iz 2014. i u ovoj najnovijoj analizi uočen je stalni nedostatak jasnoće u izvesnom broju postojećih institucionalnih rešenja kojima se uređuje korišćenje JPP u regionu.

Uloga nadležnih ministarstava finansija čini se dobro definisanom i doslednom, naročito u pogledu njihove centralne odgovornosti za utvrđivanje širih strateških ciljeva i uloge davaoca preliminarnog odobrenja ugovora pre nego što javna tela preuzmu konačnu obavezu.



Očigledno je manje doslednosti u jasnoći uloge koju igraju komisije za koncesije, naročito ako se pretežno sastaju u *ad hoc* svojstvu. Te komisije imaju značajnu ulogu u iskazivanju političke podrške projektu, kao i u osporavanju onih koji su zaduženi za njegovu realizaciju. Javnim telima bi, međutim, najverovatnije koristilo da dobiju koherentniju i konzistentniju administrativnu podršku i tehničke smernice za razvoj svojih projekata JPP, a ta uloga nije prikladna za komisije. Umesto toga, ovoj svrsi bi najbolje služilo postojanje namenske, odgovarajuće kadrovski opremljene, centralne jedinice za JPP, kao što je to slučaj u Albaniji (ATRAKO) i na Kosovu\*.

### **3) Veliki projekti JPP u celini pokazuju dobru praksu u fazama pripreme i nabavke projekta**

Analiza projekata uključenih u uzorak pokazala je da je pet najvećih projekata u celini prihvatilo međunarodnu dobru praksu u fazama pripreme i nabavke. Sa izuzetkom vetroelektrane u Krnovu, ovi projekti su nabavljeni korišćenjem prepoznatljivih, konvencionalnih međunarodnih praksi i postupaka javne nabavke. Izgleda da su na raspolaganju bila odgovarajuća finansijska sredstva za pripremu projekata koja su javnim telima omogućila angažovanje savetnika na projektu sa odgovarajućim iskustvom za savetovanje u fazama pripreme i sprovođenja transakcije. Reklo bi se da se javnim nadmetanjima koja su usledila dobro upravljalo, na transparentan i nediskriminatoran način.

Projekat u Krnovu je pokrenut na osnovu samoinicijativne ponude, te za njega nije korišćen isti proces javne nabavke kao kod ostalih velikih projekata. Najveći deo troškova aktivnosti na pripremi projekta snosio je privatni pokretač umesto javno telo (na primer, javno telo nije angažovalo nikakve specijalizovane savetnike za JPP). Međutim, tamo gde je u sektoru energetike došlo do liberalizacije u oblasti elektroprivrede, uobičajeno je da privatni pokretač preuzme vođstvo u tim aktivnostima i da snosi troškove. Reklo bi se da je shodno tome dodeljen ugovor strukturiran na odgovarajući način, jer podržava institucionalni okvir pogodan za učešće privatnog sektora.

Kao što je istaknuto u odeljku 3.3, korišćenje savetnika na projektu JPP u razmatranim manjim projektima JPP nije bilo tako dosledno kao u većim projektima, sa više različitih praksi usvojenih u početnoj fazi pripreme i fazi nabavke, kao i u upravljanju projektima.

### **4) Angažovanje savetnika na projektu JPP sa odgovarajućim iskustvom donosi dodatne koristi u pripremi projekta, ali ne garantuje nužno uspeh projekta**

Uključivanje specijalizovanih savetnika na projektu u dve koncesije za aerodrome pokazalo se kao bitan deo uspeha ova dva projekta u promovisanju međunarodnog konkurentskog procesa nabavke. Potpisani ugovori očigledno funkcionišu dobro i u skladu sa međunarodnim normama.

Mada su specijalizovani savetnici za projekte JPP imenovani i za dva putna projekta, nijedan nije stigao do zatvaranja finansijske konstrukcije. Ovaj neuspeh svakako se ne može pripisati angažovanju savetnika na projektu; međutim, javna tela (zajedno sa njihovim savetnicima) u oba slučaja su najverovatnije bila suviše optimistična u pogledu procene kapaciteta, zainteresovanosti i spremnosti tržišta za preuzimanje rizika, uključujući potencijalne operatere iz privatnog sektora i finansijere projekata.

Mada je svetska finansijska kriza 2008. godine očigledno uticala na mogućnost da se ostvari zatvaranje finansijske konstrukcije javne nabavke za JPP Bar-Boljare, svi sa kojima smo razgovarali jedinstveni su u mišljenju da je verovatnoća pristupačnosti projekta u predloženoj konfiguraciji bila veoma mala. Opšte je mišljenje u regionu da je u slučaju projekta Koridor 5C javno telo precenilo kapacitet privatnog sektora da preduzme projekat velike vrednosti sa značajnim tehničkim rizicima (proisteklim iz hidrogeološke konfiguracije lokacije). Kreditni rejting zemlje u vreme javne nabavke (zajedno sa visokim tehničkim rizicima) takođe je značio da privatno finansiranje u krajnjem slučaju nije bilo pristupačno ili dostupno.

#### **5) Rano uključivanje MDB može pružiti dragocenu pomoć u pripremi projekta, ali ne garantuje nužno uspeh projekta**

MDB su aktivne na Zapadnom Balkanu i održavaju stalni dijalog o politikama sa vladama, uključujući o pitanjima koja se odnose na razvoj infrastrukture. Ovo učešće u projektima iz uzorka uključuje isplatu bespovratnih sredstava za pripremu projekata (npr. projekti u Prištini i Sokocu), pružanje savetodavnih usluga na projektu (kako zvaničnih tako i nezvaničnih *pro bono* usluga; npr. za projekte Koridor 5C i Cetinje) i u ulozi ovlašćenih savetnika na projektu (npr. u projektu Bar-Boljare).

Od velikih projekata koji su došli do zatvaranja finansijske konstrukcije, dva su realizovana uz podršku EBRD i KfW/DEG grupe (aerodrom u Tirani i vetroelektrana u Krnovu), a jedan uz podršku USAID (aerodrom u Prištini). Zaista, u postojećem investicionom okruženju takva velika JPP verovatno mogu uspeti jedino uz učešće multilateralnih razvojnih banaka i primenu njihovog strogog procesa u vezi sa investicionim odlukama. Primetno je da domaće finansijske institucije tek treba da počnu da igraju celishodnu ulogu u sektoru JPP.

Mada podrška MDB ne garantuje sama po sebi uspeh inicijative, njihova uloga u prenosu znanja i najbolje prakse javnim telima u regionu Zapadnog Balkana očito je bila od velikog uticaja na kasniju realizaciju infrastrukture i pružanje usluga u okviru projekata JPP.

Međutim, studije slučaja nekih od manjih projekata JPP ukazuju i na potencijalne zamke takvog učešća MDB, kada težnja da se uključi MDB može odvući pažnju od suštinskih elemenata projekta i komercijalne dinamike (i realnosti) investicija manjeg obima. Uprkos koristi od podrške u fazi pripreme projekta (npr. u pripremi studija izvodljivosti), neki od posmatranih manjih projekata koji su imali podršku MDB na kraju su napušteni u fazi nabavke zbog slabe razvijenosti tržišta.

## **6) Upotreba JPP neće prevazići spoljne tržišne faktore niti učiniti loš projekat boljim**

Verovatno je iznenađujuće što su dva najuspešnija projekta JPP na Zapadnom Balkanu (dva aerodroma) potpuno izložena tržišnom riziku, dok naizgled manje rizični, veliki putni projekti na osnovu raspoloživosti nisu uspjeli da dosegnu zatvaranje finansijske konstrukcije. To je izgleda u suprotnosti sa ostalim delom evropskog tržišta JPP, gde se JPP na osnovu tražnje poslednjih godina teško zaključuju i realizuju. Međutim, spremnost da se prihvati JPP na osnovu raspoloživosti predstavlja odraz percepcije o relativnoj snazi plaćanja uz implicitnu podršku države u odnosu na tržišno zasnovana plaćanja.

Dobra ekonomska, društvena i finansijska osnova projekta daleko je bitnija i značajnija za potencijalne investitore i finansijere nego postojanje plaćanja ili garancija sa podrškom države. Investitori mogu davati prednost plaćanju na osnovu tražnje koje je u suštini nezavisno od rizika zemlje (npr. međunarodni avio-saobraćaj) u odnosu na sisteme sa državnom podrškom. S obzirom na to da su kreditni rejtinzi država u regionu i dalje ispod normalnih nivoa institucionalnog investicionog ranga, malo je verovatno da će postojanje preuzetih obaveza ili garancija na nacionalnom ili subnacionalnom nivou doneti poboljšanje projektu koji nema zdravu ekonomsku osnovu.

Ta tržišna kretanja, povezana sa ekonomskim uslovima u regionu koji ograničavaju zainteresovanost investitora, verovatno su uticala na stepen učešća u manjim projektima JPP.

Kao što je već navedeno, moguće je da neki od manjih projekata JPP od početka nisu imali veliku ekonomsku opravdanost, nezavisno od slabog kapaciteta tržišta za preduzimanje JPP. U tim slučajevima, učešće privatnog sektora nije uticalo na verovatnoću uspešne realizacije.

## **7) Lokalna bankarska i finansijska tržišta nemaju kapacitet za preuzimanje ugovora o finansiranju velikih projekata**

Svaki od velikih projekata razmatranih u uzorku u potpunosti se oslanjao na eksterno finansiranje koje je uglavnom obezbeđeno preko MDB aktivnih u regionu. To finansiranje je i izvršeno u valuti koja nije osnovna (lokalna) valuta. Nedostatak iskustva i kapaciteta na lokalnim tržištima za podršku finansijskim transakcijama projekata nastaviće da opterećuje sposobnost regiona za razvoj JPP u većem obimu i najverovatnije će iziskivati dalji razvoj i kapacitete u okviru javnih tela kako bi se ostali međunarodni zajmodavci ubedili da učestvuju u projektima. Dobra priprema projekata i dokaziv kapacitet kojim se potkrepljuje mogućnost realizacije JPP biće od suštinskog značaja za sticanje ovog poverenja.

## **8) Samoinicijativni predlozi privatnog sektora teško da mogu ostvariti VfM**

Četiri od deset projekata u uzorku bili su samoinicijativni predlozi od kojih su tri uspešno postigla zatvaranje finansijske konstrukcije, a četvrti čeka na konačno odobrenje (čije se dobijanje očekuje). Znači li to da samoinicijativni predlozi imaju istu verovatnoću za postizanje uspeha i stoga za ostvarivanje jednako dobrih ili boljih rezultata nego oni koji se sprovode postupkom konkurentnog nadmetanja?

Prvo, razmatrani uzorak nije reprezentativan za šire iskustvo u regionu u pogledu postupanja sa samoinicijativnim predlozima. Postoje brojne nepotvrđene naznake (na osnovu razgovora vođenih za potrebe ove analize) da su samoinicijativni predlozi uobičajena karakteristika tržišne aktivnosti na Zapadnom Balkanu (i to ne samo za JPP), s tim što mnoge od njih javna tela odbacuju nakon prve preliminarne analize.

Analiza projekata u uzorku je pokazala da u tim slučajevima može postojati velika nesrazmera u kvalitetu informacija koje poseduju javno telo i privatni partner. Javno telo često nije prethodno izradilo poslovni slučaj, tako da ne može delotvorno pregovarati sa privatnim partnerom, čime se smanjuje mogućnost da se potvrdi postojanje VfM. Sistematski pristup testiranju prikladnosti i proceni VfM (kvalitativnoj i/ili kvantitativnoj) može pomoći u identifikovanju eventualnih potreba za dodatnim informacijama ili uputiti javno telo da razmotri ostale opcije.

Osim toga, često ima dokaza da u periodu kada se ponuda razmatra ne postoji nikakav konkurentni pritisak ili je on slab. U nekim slučajevima, ostali potencijalni ponuđači možda neće biti motivisani da ulože vreme, novac i resurse na priliku za koju je prvobitni predlagač već utrošio vreme i trud. U drugim slučajevima, nacionalno zakonodavstvo može poslužiti za davanje komercijalne prednosti u okviru postupka nadmetanja samoinicijativnom predlogu (npr. tako što prvobitni predlagač može tokom procesa ocenjivanja dobiti dodatne bodove i do 10% od ukupnih bodova u sistemu ocenjivanja).<sup>26</sup> Ovaj mehanizam verovatno obeshrabruje davanje konkurentnih ponuda i umanjuje mogućnost za bolju VfM.

Ova analiza je, međutim, ukazala kako nezavisna jedinica za JPP može pomoći javnim telima da upravljaju tim nedostacima i poteškoćama i eventualno doprineti kreiranju načina za dodatno kritično preispitivanje odluke o dodeli ugovora. Osim toga, mada to nije konkretno identifikovano tokom analize ovih projekata, postojanje standardizovanog obrasca ugovora o JPP verovatno bi moglo doprineti da ti prihvaćeni samoinicijativni predlozi budu u skladu sa ostalim JPP i praksom u regionu.

## 4.2 Preporuke


Na osnovu analize praksi i procesa koji se trenutno primenjuju u regionu i na osnovu iskustva projekata JPP iz uzorka prikazanih u odeljku 3, identifikovan je izvestan broj ključnih zaključaka, kao što je opisano u odeljku 4.1. Na osnovu njih, date su preporuke javnim telima odgovornim za identifikaciju, pripremu i realizaciju projekata JPP na Zapadnom Balkanu.


Te preporuke su u najvećoj meri prikazane u projektnom zadatku utvrđenom za EPEC-ovu studiju iz 2018, kako je navedeno u **odeljku 1**, jer nalazi suštinski ne odstupaju od primedaba iz 2014. godine i stoga se njima bave ostali rezultati studije WBIF iz 2018. godine:

---


<sup>26</sup> To je slučaj, na primer, u Albaniji.

- 1) Primeniti **sistematičniji pristup proceni prikladnosti projekata za realizaciju u obliku JPP** u okviru podfaze identifikacije projekta; na primer, korišćenjem EPEC-ovog Alata za proveru stanja pripremljenosti projekta (PPST) razvijenog u okviru Studije iz 2014. godine.

 Širom regiona održane radionice usredsređene na upotrebu EPEC-ovog PPST-a u okviru aktivnosti na izgradnji kapaciteta.

 Pripremljene detaljne smernice o načinu testiranja prikladnosti projekta za korišćenje metoda JPP: Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP


- 2) Primeniti dosledan pristup za **procenu i dokazivanje potencijala JPP za ostvarivanje dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva** prilikom realizacije projekta.

 Pripremljene detaljne smernice o načinu testiranja dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva nakon izvršene procene prikladnosti projekta za korišćenje JPP: Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP


- 3) Izraditi **smernice o načinu korišćenja savetnika na projektu JPP** tamo gde je javno telo neiskusno ili nema odgovarajuće kapacitete.

 Pripremljene smernice za angažovanje savetnika na projektima JPP: Vodič za pripremu i nabavku projekta JPP


- 4) Razviti šablone i smernice za **pripremu projektnog zadatka za savetnike na projektu JPP**.

 Pripremljene smernice o planiranju, pripremi i nabavci JPP (uključujući upućivanja na izvore smernica o korišćenju savetnika na projektima JPP): Vodič za pripremu i nabavku projekta JPP


- 5) Razmotriti osnivanje **namenskih nacionalnih jedinica za JPP** kako bi se pomoglo u podršci javnim telima da razvijaju i sprovode JPP, slično jedinicama osnovanim u Albaniji i na Kosovu\*.


 Pripremljene smernice o potencijalnoj ulozi jedinice za JPP u podršci javnim telima prilikom planiranja, pripreme i nabavke JPP: Vodič za pripremu i nabavku projekta JPP

- 6) Razmotriti uspostavljanje **forum za razmenu znanja i iskustava u razvoju i sprovođenju JPP** u korist javnih tela širom regiona.


 Komunikacija sa ključnim akterima u regionu povodom saopštavanja krajnjih rezultata uključuje i predlog za stvaranje regionalnog foruma za razmenu: Vodič za pripremu i nabavku projekta JPP

7) Dalje **uskladiti nacionalna pravila o javnim nabavkama sa direktivama EU iz 2014.** o javnim nabavkama i koncesijama, kako bi se pomoglo u razvoju konzistentnije prakse u regionu, naročito u pogledu koncesija.

 *Pripremljene smernice o planiranju, pripremi i nabavci JPP u skladu sa načelima EU o javnim nabavkama i postojećim direktivama: Vodič za pripremu i nabavku projekta JPP*

 *Pripremljene smernice o razvoju pretkvalifikacionog procesa i procesa nadmetanja za projekte JPP u skladu sa načelima EU o javnim nabavkama i postojećim direktivama (uzimajući u obzir nacionalna pravila): Priručnik za nabavke JPP*

8) Razmotriti izradu **nacionalnih smernica o načinu postupanja sa samoinicijativnim predlozima prilikom korišćenja JPP**, uključujući standardizovane uslove koje treba usvojiti u svakom ugovoru o JPP.

 *Pripremljene detaljne smernice o standardnim odredbama ugovora za JPP na osnovu raspoloživosti, uzimajući u obzir nacionalna pravila: Vodič za glavne odredbe ugovora o JPP na osnovu raspoloživosti*

## **Aneks A – Projekti završeni u periodu 2001–2017.**

Projekti uključeni u narednu tabelu koju je sačinio EPEC predstavljaju zbir informacija prikupljenih iz komercijalnih baza podataka specijalizovanih za infrastrukturne projekte i (gde su bili raspoloživi) materijala dobijenih od nacionalnih institucija u regionu koje se bave JPP. Kad god je bilo moguće, JPP uključena u ove tabele razmotrila su nacionalna tela za JPP. Ovaj skup podataka ne može se smatrati sveobuhvatnim, jer se može dogoditi da su neki završeni projekti ispušteni, naročito manji projekti koji se ne evidentiraju na nacionalnom nivou.

**Tabela A – Projekti JPP završeni u periodu 2001–2017.**

Projekat	God. zatvaranja finan. konstr.	Sektor <sup>1</sup>	Vrednost <sup>2</sup> (mil. EUR)
<b>Albanija</b>			
Terminal aerodroma „Majka Tereza” (Tirana)	2005.	Saobraćaj	34
Pristanište za jahte (grad Drač)	2011. <sup>4</sup>	Saobraćaj	28
Istočni terminal u Draču	2013. <sup>4</sup>	Saobraćaj	15
Pristanište za jahte (Tures, opština Sinej, Kavaja)	2013. <sup>4</sup>	Saobraćaj	32
Služba za hemodijalizu	2014. <sup>5</sup>	Zdravstvo	9
Deponija u Elbasanu	2014. <sup>4</sup>	Životna sredina	22
Marina u Draču	2015. <sup>4</sup>	Saobraćaj	10
MBM „Porto Romano”, Drač	2015. <sup>4</sup>	Saobraćaj	9
Marina u Šenđinu	2016. <sup>4</sup>	Saobraćaj	5
Autoput Milot-Morina	2016. <sup>4</sup>	Saobraćaj	15
Deponija u Fjeru (uključujući proizvodnju energije)	2016.	Životna sredina	27
<b>Bosna i Hercegovina</b>			
Centri za dijalizu (2 centra)	2001.	Zdravstvo	2
Centri za dijalizu (6 centara)	2009.	Zdravstvo	n.p.
Centri za radioterapiju (2 centra)	2007. <sup>3</sup>	Zdravstvo	n.p.
<b>BJRM</b>			
Projekat aerodroma (Skoplje i Ohrid)	2010.	Saobraćaj	100
Sportski kompleks	2013.	Socijalni i komunalni	8
Sistemi javne rasvete	2012.	Socijalni i komunalni	2
Zona tehnološkog razvoja, Tetovo	2013.	Državne zgrade	3
Upravna zgrada i parking	2013.	Državne zgrade	13
Upravna zgrada	2012.	Državne zgrade	<1
<b>Kosovo*</b>			
Međunarodni aerodrom u Prištini	2010.	Saobraćaj	100
Gradski autobuski prevoz, Peć	2013.	Saobraćaj	4
Regulisanje infrastrukture kompleksa srednjih škola, Gnjilane	2013.	Obrazovanje	1
<b>Crna Gora</b>			
<i>Wireless Montenegro</i>	2013.	Telekomunikacije	12
Studentski dom, Podgorica	2012.	Socijalni i komunalni	8
Urbanistički razvoj, Podgorica	2012.	Socijalni i komunalni	53
Put Meljine-Putijevci	2011.	Saobraćaj	18
<b>Srbija</b>			
Rekonstrukcija i izgradnja mreže FTTH	2012.	Telekomunikacije	47
Revitalizacija gradskih službi, Grad Beograd	2016. <sup>4</sup>	Saobraćaj	95

**Napomene uz Tabelu A**

1. Svi sektori, osim proizvodnje električne energije.
2. Vrednost se može odnositi na vrednost ugovora ili CAPEX, nekada preračunatu iz drugih valuta u EUR;
3. U funkciji od 2007. i 2013, nema podataka o zatvaranju finansijske konstrukcije ni o CAPEX-u
4. Dodeljen ugovor
5. Početak rada



## Aneks B – Lične karte projekata

Albanija – Međunarodni aerodrom u Tirani	
Opis projekta	Unapređenje i proširenje aerodromskih objekata, izgradnja novog putničkog i teretnog terminala, pristupnih puteva, itd, unapređenje standarda bezbednosti i sigurnosti, kao i operativnih standarda
Javni naručilac	Ministarstvo saobraćaja i industrije
Nacionalni/subnacionalni	Nacionalni
Region/grad	Grad Tirana
Sektor	Saobraćaj
Podsektor	Aerodromi
Naknada za raspoloživost ili naknada koju plaćaju korisnici	Naknada koju plaćaju korisnici
Vrednost projekta (CAPEX)	34 miliona EUR
Proces pripreme projekta	
Izrađene tehničke, finansijske i pravne studije izvodljivosti	Da
Analiza troškova i koristi	Ne
Procena uticaja na životnu sredinu i društvo	Da (izradio privatni partner)
Obrazloženje projekta i njegove nabavke kao JPP	Rekonstrukcija postojećeg aerodroma i izgradnja novih objekata, pri čemu JPP omogućuje pristup privatnom finansiranju i međunarodnom stručnom operativnom znanju
Učešće jedinice za JPP, MDB ili drugih međunarodnih agencija	EBRD, KfW (preko DEG Invest-a)
<i>Detalji</i>	
Imenovani savetnici na projektu	Nije poznato
<i>Detalji</i>	
Proces nabavke	
Samoinicijativni predlog	Ne
Proces nadmetanja	Konkurentno nadmetanje
Trenutni status projekta	U funkciji
Osnovano DPN / projektno društvo	Ne
Privatni partner(i)	Tirana International Airport Sh.p.K <sup>27</sup>
Datum zaključenja ugovora / komercijalnog zaključenja	2005.
Trajanje JPP/koncesije	20 godina + 2 godine produžetka
Davaoci kapitala	AAEF
Davaoci dužničkih sredstava	EBRD i DEG Invest (podređeno društvo KfW)

Napomena: N/P – nema podataka

<sup>27</sup> Koncesija za Tirana International Airport Sh.p.K prodata je 2017. godine kineskoj firmi Everbright Limited, dajući joj pravo da upravlja aerodromom do 2027. godine

<b>Albanija – Tretman komunalnog otpada, Drač</b>	
Opis projekta	Postrojenja za tretman otpada
Javni naručilac	Ministarstvo zaštite životne sredine
Nacionalni/subnacionalni	Nacionalni
Region/grad	Opština Drač
Sektor	Životna sredina
Podsektor	Otpad
Naknada za raspoloživost ili naknada koju plaćaju korisnici	Naknada za raspoloživost
Vrednost projekta (CAPEX)	8 miliona EUR (procena)
<b>Proces pripreme projekta</b>	
Izrađene tehničke, finansijske i pravne studije izvodljivosti	Da
Analiza troškova i koristi	Ne
Procena uticaja na životnu sredinu i društvo	Da
Obrazloženje projekta i njegove nabavke kao JPP	Samoinicijativni predlog koji zadovoljava postojeće potrebe
Učešće jedinice za JPP, MDB ili drugih međunarodnih agencija	Da
<i>Detalji</i>	
Imenovani savetnici na projektu	Ne
<i>Detalji</i>	
<b>Proces nabavke</b>	
Samoinicijativni predlog	Da
Proces nadmetanja	Konkurentno nadmetanje (nema informacija o primenjenom postupku)
Trenutni status projekta	U postupku nadmetanja
Osnovano DPN / projektno društvo	Još nije određeno
Privatni partner(i)	Još nisu imenovani
Datum zaključenja ugovora / komercijalnog zaključenja	Još nije postignuto
Trajanje JPP/koncesije	N/P
Davaoci kapitala	Još nisu imenovani
Davaoci dužničkih sredstava	Još nisu imenovani

Napomena: N/P – nema podataka

<b>Bosna i Hercegovina – Regionalni centri za dijalizu</b>	
Opis projekta	Novi regionalni centri za dijalizu na osam lokacija, eksploatacija i održavanje novih zgrada, opreme i pružanje odgovarajućih zdravstvenih usluga
Javni naručilac	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Fond za zdravstveno osiguranje
Nacionalni/subnacionalni	Nacionalni
Region/grad	Republika Srpska
Sektor	Objekti za socijalne i zajedničke službe
Podsektor	Zdravstvo
Naknada za raspoloživost ili naknada koju plaćaju korisnici	Naknada za raspoloživost na osnovu broja pruženih zdravstvenih usluga
Vrednost projekta (CAPEX)	2,4 miliona EUR (inicijalno za dva centra)
<b>Proces pripreme projekta</b>	
Izrađene tehničke, finansijske i pravne studije izvodljivosti	Nijedna
Analiza troškova i koristi	Ne
Procena uticaja na životnu sredinu i društvo	Ne
Obrazloženje projekta i njegove nabavke kao JPP	Samoinicijativni predlog kao odgovor na nezadovoljene potrebe za uslugama
Učešće jedinice za JPP, MDB ili drugih međunarodnih agencija	N/P
<i>Detalji</i>	
Imenovani savetnici na projektu	Ne
<i>Detalji</i>	
<b>Proces nabavke</b>	
Samoinicijativni predlog	Da
Proces nadmetanja	Konkurentno nadmetanje nakon prijema početnog predloga
Trenutni status projekta	U funkciji
Osnovano DPN / projektno društvo	Da
Privatni partner(i)	Fresenius (od 2009)
Datum zaključenja ugovora / komercijalnog zaključenja	2001. (dva centra) + obnova 2009. (dodatnih šest centara)
Trajanje JPP/koncesije	7 godina + 15 godina
Davaoci kapitala	Inel Med Ltd kao predstavnik B Braun Avitum AG (Nemačka)
Davaoci dužničkih sredstava	N/P

Napomena: N/P – nema podataka

<b>Bosna i Hercegovina – Sistem daljinskog grejanja, grad Sokolac</b>	
Opis projekta	Izgradnja i eksploatacija novog sistema daljinskog grejanja na biomasu
Javni naručilac	Opština Sokolac
Nacionalni/subnacionalni	Subnacionalni
Region/grad	Opština Sokolac
Sektor	Energetika
Podsektor	Daljinsko grejanje
Naknada za raspoloživost ili naknada koju plaćaju korisnici	Naknada koju plaćaju korisnici
Vrednost projekta (CAPEX)	7,7 miliona EUR
<b>Proces pripreme projekta</b>	
Izrađene tehničke, finansijske i pravne studije izvodljivosti	Da
Analiza troškova i koristi	Da
Procena uticaja na životnu sredinu i društvo	Da
Obrazloženje projekta i njegove nabavke kao JPP	Identifikovana društvena potreba za unapređenjem zastarele infrastrukture daljinskog grejanja JPP je bila prilika za pristup stručnosti i iskustvu privatnog sektora
Učešće jedinice za JPP, MDB ili drugih međunarodnih agencija	Da – EBRD
<i>Detalji: EBRD je imenovala i finansirala spoljne savetnike</i>	
Imenovani savetnici na projektu	Da
<i>Detalji: Studiju izvodljivosti izradili su GreenMax Capital Advisers (finansijski deo), CETEOR d.o.o., Sarajevo (tehnički deo), CMS d.o.o., Sarajevo (pravni deo)</i>	
<b>Proces nabavke</b>	
Samoinicijativni predlog	Ne
Proces nadmetanja	Dvostepeni konkurentni postupak (sa pretkvalifikacijom)
Trenutni status projekta	Ponovljena javna nabavka
Osnovano DPN / projektno društvo	Još nije određeno
Privatni partner(i)	Još nisu imenovani
Datum zaključenja ugovora / komercijalnog zaključenja	Još nije postignuto
Trajanje JPP/koncesije	N/P
Davaoci kapitala	Još nisu imenovani
Davaoci dužničkih sredstava	Još nisu imenovani

Napomena: N/P – nema podataka

<b>Bosna i Hercegovina – Autoput na Koridoru 5C</b>	
Opis projekta	Novi/poboljšani saobraćajni koridor
Javni naručilac	Ministarstvo saobraćaja
Nacionalni/subnacionalni	Nacionalni
Region/grad	Republika Srpska
Sektor	Saobraćaj
Podsektor	Putevi
Naknada za raspoloživost ili naknada koju plaćaju korisnici	Naknada za raspoloživost
Vrednost projekta (CAPEX)	500 miliona EUR (procena)
<b>Proces pripreme projekta</b>	
Izrađene tehničke, finansijske i pravne studije izvodljivosti	Da
Analiza troškova i koristi	Da
Procena uticaja na životnu sredinu i društvo	Da
Obrazloženje projekta i njegove nabavke kao JPP	Deo evropskog koridora 5C JPP je ponudilo pristup privatnim finansijskim sredstvima i sredstvima MDB, iskustvo i stručno znanje privatnog sektora u projektovanju puteva i upravljanju njima JPP takođe razvija stručna znanja javnog sektora
Učešće jedinice za JPP, MDB ili drugih međunarodnih agencija	Da – EBRD
<i>Detalji: EBRD je finansirala angažovanje spoljnih savetnika</i>	
Imenovani savetnici na projektu	Da
<i>Detalji</i>	
<b>Proces nabavke</b>	
Samoinicijativni predlog	Ne
Proces nadmetanja	Dvostepeni konkurentni postupak (sa pretkvalifikacijom)
Trenutni status projekta	Poništen u podfazi izbora najpovoljnije ponude
Osnovano DPN / projektno društvo	Privatni partner je planiran, ali je nadmetanje poništeno
Privatni partner(i)	N/P
Datum zaključenja ugovora / komercijalnog zaključenja	N/P
Trajanje JPP/koncesije	N/P
Davaoci kapitala	N/P
Davaoci dužničkih sredstava	N/P

Napomena: N/P – nema podataka

<b>Kosovo* – Međunarodni aerodrom u Prištini</b>	
Opis projekta	Izgradnja nove zgrade terminala i pratećih objekata, održavanje i eksploatacija aerodroma
Javni naručilac	Jedinica za JPP
Nacionalni/subnacionalni	Nacionalni
Region/grad	Grad Priština
Sektor	Saobraćaj
Podsektor	Aerodromi
Naknada za raspoloživost ili naknada koju plaćaju korisnici	Naknada koju plaćaju korisnici
Vrednost projekta (CAPEX)	105 miliona EUR
<b>Proces pripreme projekta</b>	
Izrađene tehničke, finansijske i pravne studije izvodljivosti	Da
Analiza troškova i koristi	Da
Procena uticaja na životnu sredinu i društvo	Da
Obrazloženje projekta i njegove nabavke kao JPP	Obezbeđenje dodatnog kapaciteta JPP je omogućilo pristup privatnim izvorima finansiranja i doprinelo boljoj efikasnosti u održavanju i eksploataciji
Učešće jedinice za JPP, MDB ili drugih međunarodnih agencija	Jedinica za JPP USAID
<i>Detalji: USAID je obezbedio finansijsku i drugu podršku Jedinici za JPP.</i>	
Imenovani savetnici na projektu	Da
<i>Detalji</i>	
<b>Proces nabavke</b>	
Samoinicijativni predlog	Ne
Proces nadmetanja	Dvostepeni konkurentni postupak (sa pretkvalifikacijom)
Trenutni status projekta	U funkciji
Osnovano DPN / projektno društvo	Da
Privatni partner(i)	Limak-Kosovo International Airport JSC
Datum zaključenja ugovora / komercijalnog zaključenja	2010.
Trajanje JPP/koncesije	20 godina
Davaoci kapitala	Limak (20 mil. EUR)
Davaoci dužničkih sredstava	Turska banka (85 mil. EUR)

Napomena: N/P – nema podataka

<b>Crna Gora – Koridor autoputa Bar–Boljare</b>	
Opis projekta	Novi put koji povezuje obalsko područje sa severnim delom zemlje i Srbijom
Javni naručilac	Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija
Nacionalni/subnacionalni	Nacionalni
Region/grad	Međuregionalni
Sektor	Saobraćaj
Podsektor	Putevi
Naknada za raspoloživost ili naknada koju plaćaju korisnici	Mešovito: naknada za raspoloživost uz naknadu koju plaćaju korisnici (direktnu naplatu putarine)
Vrednost projekta (CAPEX)	2 milijarde EUR (procena)
<b>Proces pripreme projekta</b>	
Izrađene tehničke, finansijske i pravne studije izvodljivosti	Da
Analiza troškova i koristi	Ne
Procena uticaja na životnu sredinu i društvo	Da
Obrazloženje projekta i njegove nabavke kao JPP	Podrška i unapređenje regionalne i prekogranične povezanosti Očekuje se da JPP omogući pristup privatnim izvorima finansiranja i stručnom znanju privatnog sektora
Učešće jedinice za JPP, MDB ili drugih međunarodnih agencija	IFC
<i>Detalji: IFC je nastupala kao vodeći savetnik Vlade Crne Gore</i>	
Imenovani savetnici na projektu	Da
<i>Detalji: Scott Wilson (tehnička pitanja), GIDE, IFC, Louis Berger, Ecorys</i>	
<b>Proces nabavke</b>	
Samoinicijativni predlog	Ne
Proces nadmetanja	Konkurentno nadmetanje
Trenutni status projekta	Otkazan
Osnovano DPN / projektno društvo	DPN je planirano, ali je nadmetanje poništeno
Privatni partner(i)	N/P
Datum zaključenja ugovora / komercijalnog zaključenja	N/P
Trajanje JPP/koncesije	30 godina
Davaoci kapitala	N/P
Davaoci dužničkih sredstava	N/P

Napomena: N/P – nema podataka

<b>Crna Gora – Vetroelektrana Krnovo</b>	
Opis projekta	Vetroelektrana snage 72 MW (prvi takav projekat u zemlji)
Javni naručilac	Ministarstvo ekonomije
Nacionalni/subnacionalni	Nacionalni
Region/grad	Nikšić/Krnovo
Sektor	Energetika
Podsektor	Obnovljiva energija
Naknada za raspoloživost ili naknada koju plaćaju korisnici	Podsticajna otkupna cena koju plaća operator tržišta energije
Vrednost projekta (CAPEX)	120 miliona EUR
<b>Proces pripreme projekta</b>	
Izrađene tehničke, finansijske i pravne studije izvodljivosti	Da (izradio privatni partner, a verifikovao javni sektor)
Analiza troškova i koristi	Ne
Procena uticaja na životnu sredinu i društvo	Da (izradio privatni partner, a verifikovao javni sektor)
Obrazloženje projekta i njegove nabavke kao JPP	Institucionalni okvir namenjen za promovisanje javno-privatnih partnerstava u projektima obnovljive energije
Učešće jedinice za JPP, MDB ili drugih međunarodnih agencija	MDB (EBRD, KfW)
<i>Detalji: EBRD je pomogla u finansiranju podfaza pripreme projekta i spoljnih savetnika na projektu</i>	
Imenovani savetnici na projektu	Da
<i>Detalji: Cleary Gottlieb Steen &amp; Hamilton (pravni poslovi)</i>	
<b>Proces nabavke</b>	
Samoinicijativni predlog	Da
Proces nadmetanja	Konkurentno nadmetanje
Trenutni status projekta	U funkciji (od 2017)
Osnovano DPN / projektno društvo	Da
Privatni partner(i)	Akuo Energy (Francuska)
Datum zaključenja ugovora / komercijalnog zaključenja	2015.
Trajanje JPP/koncesije	20 godina + 5 godina opciono
Davaoci kapitala	Akuo Energy (Akuo Energy SAS i Ivica Consulting GmbH)
Davaoci dužničkih sredstava	EBRD, KfW, KfW IPEX-Bank GmbH

Napomena: N/P – nema podataka



<b>Crna Gora – Žičara Kotor/Lovćen/Cetinje</b>	
Opis projekta	Žičara između Kotora i Cetinja (turistički projekat)
Javni naručilac	Grad Cetinje
Nacionalni/subnacionalni	Regionalni
Region/grad	Cetinje/Kotor
Sektor	Rekreacija
Podsektor	Turizam
Naknada za raspoloživost ili naknada koju plaćaju korisnici	Mešovito – naknada za raspoloživost i naknada koju plaćaju korisnici (naplata karte za vožnju)
Vrednost projekta (CAPEX)	40 miliona EUR
<b>Proces pripreme projekta</b>	
Izrađene tehničke, finansijske i pravne studije izvodljivosti	Da
Analiza troškova i koristi	Ne
Procena uticaja na životnu sredinu i društvo	Da
Obrazloženje projekta i njegove nabavke kao JPP	Unapređenje turizma preko moderne saobraćajne infrastrukture JPP nudi pristup privatnim izvorima finansijskih sredstava i stručnim znanjima
Učešće jedinice za JPP, MDB ili drugih međunarodnih agencija	EBRD
<i>Detalji o učešću: Tehnička pomoć tokom podfaza razvoja projekta</i>	
Imenovani savetnici na projektu	Da
<i>Detalji</i>	
<b>Proces nabavke</b>	
Samoinicijativni predlog	Ne
Proces nadmetanja	Konkurentno nadmetanje
Trenutni status projekta	Ponovljena javna nabavka
Osnovano DPN / projektno društvo	Još nije određeno
Privatni partner(i)	Još nisu imenovani
Datum zaključenja ugovora / komercijalnog zaključenja	Još nije postignuto
Trajanje JPP/koncesije	N/P
Davaoci kapitala	Još nisu imenovani
Davaoci dužničkih sredstava	Još nisu imenovani (očekuje se EBRD)

Napomena: N/P – nema podataka

<b>Srbija – Ulična rasveta za opštinu Topola</b>	
Opis projekta	Unapređenje i proširenje infrastrukture gradske ulične rasvete, uključujući zamenu sijalica i svetiljki LED osvetljenjem
Javni naručilac	Opština Topola
Nacionalni/subnacionalni	Regionalni
Region/grad	Topola
Sektor	Energetika
Podsektor	Ulična rasveta
Naknada za raspoloživost ili naknada koju plaćaju korisnici	Naknada za raspoloživost
Vrednost projekta (CAPEX)	1,5 miliona EUR
<b>Proces pripreme projekta</b>	
Izrađene tehničke, finansijske i pravne studije izvodljivosti	Da
Analiza troškova i koristi	Ne
Procena uticaja na životnu sredinu i društvo	Ne
Obrazloženje projekta i njegove nabavke kao JPP	Unapređenje i proširenje postojeće infrastrukture ulične rasvete kako bi se smanjili troškovi energije i održavanja JPP nudi pristup privatnom iskustvu u upravljanju infrastrukturom
Učešće jedinice za JPP, MDB ili drugih međunarodnih agencija	
<i>Detalji</i>	
Imenovani savetnici na projektu	Ne
<i>Detalji</i>	
<b>Proces nabavke</b>	
Samoinicijativni predlog	Ne
Proces nadmetanja	Jednostepeni postupak konkurentnog nadmetanja
Trenutni status projekta	U funkciji
Osnovano DPN / projektno društvo	Ne
Privatni partner(i)	Nema podataka
Datum zaključenja ugovora / komercijalnog zaključenja	2015.
Trajanje JPP/koncesije	15 godina
Davaoci kapitala	Nije poznato
Davaoci dužničkih sredstava	Nije poznato

Napomena: N/P – nema podataka

## Glosar glavnih pojmova i izraza

### **Bilansni i vanbilansni (statistički) tretman JPP**

Ugovor o javnoj nabavci se knjiži ili u bilansu stanja centralne države ili u vanbilansnoj evidenciji, u skladu sa nacionalnim sistemom računa (poznatim kao *statistički tretman* ugovora). Tretman ugovora o JPP u okviru bilansa stanja države može biti važan element koji treba razmotriti u pripremi projekta JPP.

### **Direktan sporazum**

Direktan sporazum je ugovor, povezan sa ugovorom o JPP, kojim se stvara ugovorni odnos između učesnika u projektu čiji su glavni ugovorni odnosi sa privatnim partnerom. Osnovni direktan sporazum je između javnog tela, privatnog partnera i zajmodavca i omogućuje zajmodavcu da ostvaruje pravo uplitanja u odnosu na ugovor o JPP. Javno telo može imati i direktne sporazume sa podizvođačima privatnog partnera koji mu omogućuju uplitanje u podugovor u slučaju da privatni partner ne ispuni svoje obaveze.

### **Dobijena vrednost u odnosu na uložena sredstva (VfM)**

VfM se smatra relativnom ravnotežom između *vrednosti* i *troškova* različitih opcija realizacije koje stoje na raspolaganju (odnosno između tradicionalne nabavke i nabavke putem JPP), pri čemu:

- *vrednosni* aspekt podrazumeva kvalitet i količinu usluga (odnosno nivo učinka) pruženih različitim opcijama tokom perioda JPP; a
- *troškovni* aspekt obično predstavlja trošak za onoga ko plaća (odnosno za javno telo i/ili krajnje korisnike) tokom istog perioda za realizaciju različitih opcija (uključujući trošak upravljanja rizicima).

*Procenom VfM* utvrđuje se opcija realizacije koja predstavlja najbolju ravnotežu između vrednosti korigovane rizikom i troškova.

Ova tema je potpunije obrađena u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money in PPPs [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uložениh sredstava u JPP]*.

### **Ekonomska analiza troškova i koristi (ECBA)**

Pomoću ECBA se procenjuje da li koristi koje društvu donosi određena javna investicija opravdavaju i nadmašuju troškove njenog sprovođenja. Njome se obično razmatraju društvene, ekološke i ekonomske prednosti i nedostaci investicije, kao i stvarni novčani troškovi i prihodi koji se ostvaruju projektom.

## Faza identifikacije projekta

Faza identifikacije projekta je prva faza *projektnog ciklusa*. Na kraju ove faze javno telo utvrđuje da li se izabrani projekat može (i treba li ga) dalje razvijati kao JPP i treba li preći u fazu pripreme projekta.

## Faza nabavke projekta

Faza nabavke projekta je treća faza *projektnog ciklusa*. Ona sledi nakon faze pripreme i počinje objavljivanjem obaveštenja o nabavci. Obuhvata sve aktivnosti u vezi sa procesom nabavke, od dodele do zaključenja ugovora o JPP i završava se zatvaranjem finansijske konstrukcije.

## Faza pripreme projekta

Faza pripreme projekta je druga faza *projektnog ciklusa*. Ona uključuje razvoj potencijalnog projekta u okviru pripreme za fazu nabavke projekta. Javno telo će uspostaviti upravljačku strukturu projekta (tj. projektni tim i upravni odbor), sprovesti dalje detaljne procene projekta i pripremati relevantne dokumente za fazu nabavke. Procene uključuju detaljnu analizu pristupačnosti, alokacije rizika i procenu VfM. Javno telo utvrđuje poželjan metod i postupak nabavke, kao i kriterijume za procenu i izrađuje nacrt ugovora o JPP.

## Faza sprovođenja projekta

Faza sprovođenja projekta je četvrta i poslednja faza *projektnog ciklusa*. Ona se odvija posle zatvaranja finansijske konstrukcije i uključuje upravljanje ugovorom o JPP i redovno praćenje učinka privatnog partnera.

## Fiskalni rizik

Projekti JPP stvaraju dugoročne finansijske obaveze koje mogu (tokom vremena i uzete zajedno sa ostalim obavezama) ugroziti koherentnost javnog budžetskog procesa i, konačno, fiskalnu održivost i makroekonomsku stabilnost zemlje. Fiskalni rizici mogu postojati kada stvarne i uslovne obaveze JPP nisu jasno uočene ili shvaćene i nisu bile prijavljene centralno niti su za njih bila predviđena sredstva.

## Jedinica za JPP

Specijalizovana javna organizacija koja pruža stručna znanja u vezi sa JPP u javnom sektoru. To mogu biti saveti i podrška javnim telima u osmišljavanju i realizaciji projekata JPP i/ili politike o JPP. Ona takođe može imati ulogu izdavanja uverenja ili odobrenja. Često je deo državnog ministarstva ili centralne javne agencije, kao što je ministarstvo finansija.

## Javno-privatna partnerstva (JPP)

Izraz JPP opisuje dugoročni ugovorni odnos u kome javno telo i privatni partner sarađuju kako bi obezbedili javnu infrastrukturu (ili objekte) i pripadajuće usluge. Na

osnovu ugovora o JPP, privatni partner snosi znatne rizike i odgovornosti u oblasti upravljanja. Dve osnovne vrste ugovora o JPP su *JPP u kome naknadu plaća država* (koji uključuje *JPP na osnovu raspoloživosti* i *JPP na osnovu tražnje*) i koncesija (koja se naziva i *JPP u kome naknadu plaćaju korisnici*).

### **Javno telo**

Telo iz javnog sektora (koje se naziva i *telo koje vrši nabavku* ili *javni naručilac*) koje planira da zaključi ugovor o JPP sa partnerom iz privatnog sektora. U JPP na osnovu raspoloživosti, to je takođe javno telo koje je odgovorno za plaćanje naknade za raspoloživost privatnom partneru.

### **Kandidat**

Privredno društvo ili grupa privrednih društava (obično u obliku konzorcijuma ili zajedničkog ulaganja) koji podnose odgovor na poziv za pretkvalifikaciju za projekat u okviru procesa nabavke.

### **Komparator troškova javnog sektora (PSC)**

PSC je model novčanih tokova korigovanih rizicima za realizaciju projekta korišćenjem opcije tradicionalne javne nabavke (koji se naziva i *referentnom vrednošću javnog sektora, PSB*). Poređenje neto sadašnjih vrednosti opcija PSC i JPP za određeni projekat može se koristiti kao deo kvantitativne procene VfM.

### **Koncesija**

Koncesija (koja se naziva i *JPP u kome naknadu plaćaju korisnici*) je vrsta JPP u kome javno telo daje privatnom partneru pravo da ostvaruje prihod od pružanja usluge. Privatnog partnera plaćaju korisnici usluge i on po pravilu preuzima rizik u vezi sa eventualnom promenom tražnje korisnika za uslugom. Zahtevi javnog tela u pogledu usluga utvrđeni su u ugovoru o koncesiji (npr. da most bude otvoren za saobraćaj, da se naplaćuje mostarina od korisnika mosta).

### **Kvalitativna i kvantitativna procena VfM**

*Kvalitativna procena VfM* često uključuje testiranje opcije realizacije projekta putem JPP u odnosu na skup unapred definisanih kriterijuma prikladnosti (tj. kvalitativnih kriterijuma) kako bi se utvrdio potencijal JPP opcije za ostvarenje VfM.

*Kvantitativna procena VfM* obično podrazumeva procenu i poređenje troškova opcije realizacije projekta kao JPP sa opcijom realizacije projekta tradicionalnom javnom nabavkom (tj. PSC) gde su vrednovani rizici projekta. Procenjeni trošak svake opcije realizacije izračunava se na osnovu sadašnje vrednosti primenom odgovarajuće diskontne stope.

Ova tema je potpunije obrađena u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money in PPPs* [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP].

## Mehanizam plaćanja

Mehanizam plaćanja je osnovni način ili mehanizam u okviru ugovora o JPP za nagrađivanje privatnog partnera. U JPP u kome naknadu plaća država, dve osnovne vrste mehanizma plaćanja su:

- *na osnovu raspoloživosti*, u kome su plaćanja javnog tela privatnom partneru povezana sa raspoloživošću infrastrukture za korišćenje i pružanjem usluga onako kako je utvrđeno u ugovoru o JPP. *Naknada za raspoloživost* se može umanjiti ako infrastruktura nije raspoloživa ili ako se usluge nekvalitetno vrše. Javno telo preuzima rizik kolebanja tražnje za uslugama; i
- *na osnovu tražnje*, gde su plaćanja privatnom partneru povezana sa stepenom korišćenja infrastrukture.

Kod koncesije, mehanizmom plaćanja se može urediti osnov po kome privatni partner ima pravo da naplaćuje korisnicima ili da na drugi način ostvaruje prihode.

## Najpovoljniji ponuđač

Ponuđač koji je za projekat JPP podneo najbolju ponudu koja ispunjava uslove i sa kojim javno telo namerava da potpiše ugovor o JPP. Najpovoljniji ponuđač postaje privatni partner kada se potpiše ugovor o JPP.

## Naknada za raspoloživost (i JPP na osnovu raspoloživosti)

U JPP na osnovu raspoloživosti (vrsta JPP u kome naknadu plaća država), javno telo plaća privatnom partneru za obezbeđivanje i korišćenje javne infrastrukture i pružanje odgovarajućih javnih usluga. Plaćanje je povezano sa raspoloživošću objekta i/ili usluga tokom trajanja ugovora o JPP (naknada za raspoloživost ili jedinstveno plaćanje / jedinstvena naknada). Standardi raspoloživosti i zahtevi javnog tela u pogledu usluga utvrđeni su u ugovoru o JPP.

U većini ugovora ovog tipa, plaćanje privatnom partneru otpočinje tek kada se završi faza izgradnje i kada se usluge mogu vršiti.

## Naknadni događaj

Naknadni događaj je događaj koji nastane tokom trajanja ugovora o JPP, a koji je van kontrole bilo koje od strana. Takvi događaji se u ugovoru o JPP tretiraju ili kao slučaj za nadoknadu, slučaj koji izaziva oslobođenje (ili odložni slučaj) ili kao slučaj više sile. Ti slučajevi su potpunije opisani u publikaciji WBIF EPEC Guide to the main provisions of an availability-based PPP contract [Vodič za glavne odredbe ugovora o JPP na osnovu raspoloživosti].

## Neispunjavanje obaveza (i slučaj neispunjavanja obaveza)

Ozbiljna povreda ugovora koju učini jedna ugovorna strana (uključujući neprestanu povredu) koja drugoj strani daje pravo da raskine ugovor. U ugovoru o JPP neispunjavanje obaveza se često definiše upućivanjem na precizne odredbe ugovora.

## Neprestana povreda

Neprestana povreda nastaje kada privatni partner uporno ne poštuje odredbe ugovora o JPP, npr. krši istu odredbu u više navrata ili akumulira novčane ili ugovorne kazne tokom određenog perioda.

## Neto sadašnja vrednost (NPV) i diskontna stopa

NPV je diskontovana vrednost novčanih priliva projekta umanjena za diskontovanu vrednost novčanih odliva iz projekta. Ona se računa na osnovu diskontne stope. Ovo pitanje je potpunije obrađeno u publikaciji WBIF EPEC Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money in PPPs [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP].

## Poboljšanje uslova kreditiranja

Kreditni profil finansijske konstrukcije projekta može se unaprediti različitim oblicima poboljšanja uslova kreditiranja, na primer:

- **kreditnom podrškom** u obliku garancija sponzora koje se odnose na ispunjavanje obaveza DPN, finansijskim aranžmanima kojima se obezbeđuje privremena likvidnost za prevazilaženje specifičnih rizika i obezbeđenjem od određenih rizika u vezi sa projektom;
- **podrškom javnog sektora**, kao što je direktno finansiranje kroz ulog kapitala (npr. iz nacionalnih, regionalnih ili ostalih fondova) ili uslovna podrška ili garancije za određene vrste rizika kojima SPV, zajmodavci ili podizvođači ne mogu inače uspešno upravljati ili ih ublažiti.

## Ponudač

Privredno društvo ili grupa privrednih društava (obično u obliku konzorcijuma ili zajedničkog ulaganja) koji su stekli prethodnu kvalifikaciju (i eventualno takođe ušli u uži izbor) javnog tela kao kandidati u procesu javne nabavke za projekat JPP sa namerom da budu pozvani da podnesu ponudu.

## Postupak nabavke

Direktiva 2014/24/EU (Direktiva iz 2014) predviđa četiri postupka nabavke:

- otvoreni postupak;
- restriktivni postupak;
- postupak konkurentnog dijaloga; i
- konkurentni postupak sa pregovaranjem.

Direktivom iz 2014. preinačuje se i zamenjuje Direktiva 2004/18/EZ (Direktiva iz 2004). Ona obuhvata javne nabavke uopšte, utvrđujući načela koja treba da se primenjuju na sve

ugovore o nabavci radova, dobara ili usluga. Zakonodavstvo koje se bavi javnim nabavkama u regionu Zapadnog Balkana u velikoj je meri usklađeno sa Direktivom iz 2004.

## **Prava uplitanja**

Pravo uplitanja je ugovorna odredba koja omogućuje nekome da zauzme mesto strane koja ne ispunjava svoje obaveze tako da strana koja se *upliće* može otkloniti neispunjenje obaveze (i sprečiti raskid ugovora). Dve osnovne vrste prava na uplitanje u JPP su prava data javnom telu i prava data zajmodavcima projekta.

## **Preduslovi**

Uslovi koji treba da budu ispunjeni pre nego što ugovor o JPP postane punovažan ili pre povlačenja kredita. Svaka strana može biti odgovorna za ispunjavanje uslova u određenom ugovoru o JPP, ali privatni partner obično ima veću odgovornost u ovom pogledu.

## **Prihvatljiv za zajmodavce (i prihvatljivost za zajmodavce)**

Smatra se da je projekat JPP prihvatljiv za zajmodavce ako su zajmodavci spremni da ga finansiraju.

## **Prikladnost (za JPP)**

Prikladnost se odnosi na to da li je za realizaciju određenog projekta primereno koristiti opciju JPP. Projekat se u načelu smatra prikladnim za JPP ako poseduje određene karakteristike specifične za projekat, a pri tome za to postoji povoljan nacionalni pravni, institucionalni i tržišni ambijent Ova tema je potpunije obrađena u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money in PPPs [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP]*.

## **Prioritetni dug**

Ovo je glavni oblik zaduživanja privatnog partnera i svrstava se iznad svih drugih oblika zaduživanja (tj. podređenog ili subordiniranog duga). Zajmodavci prioritetnog duga obično imaju prvi prioritet pri otplati zajma koju vrši privatni partner i (u slučaju neispunjavanja obaveza) na njegovoj imovini ili prihodima. Zajmodavci prioritetnog duga takođe imaju prvenstvo u pogledu ovlašćenja za odlučivanje ako ostvaruju pravo uplitanja.

## **Pristupačnost**

Pristupačnost se odnosi ili na sposobnost javnog tela da izvrši plaćanja po učinku privatnom partneru iz javnog budžeta (u *JPP u kome naknadu plaća država*) ili sposobnost i spremnost korisnika da plate tarifu/naknadu koju naplaćuje privatni partner (u *koncesiji*).



## Privatni partner

Privatno privredno društvo koje zaključuje ugovor o JPP, čija je odgovornost da isporuči i održava javnu infrastrukturu i pripadajuće javne usluge tokom trajanja ugovora. Ono obično ima oblik DPN.

## Proces nabavke

U vodičima WBIF EPEC ovaj izraz se koristi da opiše korake i aktivnosti koje javno telo primenjuje da bi realizovalo izabrani postupak javne nabavke. Prilikom definisanja procesa nabavke javno telo razmatra pitanja kao što su raspored nabavke (uključujući ključne etape), broj ponuđača koji se mogu pretkvalifikovati, broj i forma sastanaka sa ponuđačima.

## Procena potreba

Procena raskoraka između dogovorenog skupa ciljeva i postojećih rešenja koji bi trebalo da se prevaziđe investicijom.

## Projektni ciklus

Projektni ciklus se u vodičima WBIF EPEC koristi da bi se opisao niz koraka po kojima se odvija tipičan projekat JPP od trenutka početnog definisanja obuhvata projekta do njegovog završetka i pružanja odnosnih usluga. Projektni ciklus se deli na četiri faze:

- Prva faza: Faza identifikacije projekta
- Druga faza: Faza pripreme projekta
- Treća faza: Faza nabavke projekta
- Četvrta faza: Faza sprovođenja projekta

## Projektno finansiranje (i strukture projektnog finansiranja)

Projekti JPP se načelno finansiraju korišćenjem struktura *projektnog finansiranja*. Struktura projektnog finansiranja treba da optimizira raspoloživost finansijskih sredstava i potpomogne alokaciju rizika na strane na način koji omogućuje najbolje upravljanje tim rizicima.

Sredstva i prihodi projekta su obično izdvojeni u okviru DPN. Zajmodavci i investitori DPN se oslanjaju ili isključivo (finansiranje *bez regresa*) ili pretežno (finansiranje *sa ograničenim regresom*) na novčane tokove koje ostvaruje projekat kao obezbeđenje za naplatu svojih zajmova ili za ostvarenje prinosa na svoje investicije. Ovo se razlikuje od kreditiranja preduzeća (korporativnog finansiranja), gde se zajmodavci oslanjaju na snagu bilansa stanja zajmoprimca kao obezbeđenje za naplatu svojih kredita.

## Sklonost optimizmu

Sklonost optimizmu je sistematsko ponašanje javnih tela (na osnovu iskustva sa projektima) kada ona istovremeno (i) potcenjuju trajanje faze izgradnje projekta i njegove CAPEX i OPEX i (ii) precenjuju koristi/prihod koji će se njime ostvariti.

## Specifikacija rezultata (i zahtevi korisnika)

To su zahtevi javnog sektora definisani kao jasan skup rezultata koji su neposredno merljivi u skladu sa standardima kvaliteta usluga. Zahtevi u pogledu rezultata (poznati i kao *zahtevi korisnika* ili *zahtevi javnog tela*) mogu uključiti tehničke zahteve i zahteve u pogledu usluga. Oni su specifična karakteristika projekata JPP u poređenju sa zahtevima u pogledu ulaznih faktora koji se uobičajeno koriste u tradicionalnim nabavkama projekata.

## Subjekt posebne namene ili društvo za posebne namene (DPN)

Videti odrednicu *privatni partner*. Pravno lice čija je jedina svrha sprovođenje projekta JPP i koje se po pravilu osniva u zemlji u kojoj se dati projekat realizuje.

## Subordinirani dug

Dug koji obično obezbeđuju imaoci učešća u DPN srazmerno njihovim udelima. Ovaj dug je podređen drugim oblicima duga (odnosno rangira se ispod prioritetnog duga).

## Tradicionalna javna nabavka ili realizacija projekta

Tradicionalna javna nabavka ili pristup realizaciji projekta podrazumeva da javno telo obezbeđuje i finansira javnu infrastrukturu i pripadajuće usluge. Javno telo je odgovorno za dugoročnu eksploataciju i održavanje infrastrukture. Javno telo takođe snosi većinu rizika u vezi sa integrisanjem i optimizacijom različitih aktivnosti u okviru projekta.

Najčešće korišćeni ugovori koji se obezbeđuju tradicionalnim postupkom su:

- ugovor koji podrazumeva samo izgradnju (obično sa posebnim ugovorom za projektovanje infrastrukture);
- ugovor za projektovanje i izgradnju;
- ugovor za inženjerske poslove, nabavku i izgradnju (EPC); i
- ugovor samo za eksploataciju i održavanje.

## Troškovi životnog ciklusa (ukupni troškovi projekta)

Ovo je ukupan trošak stvaranja objekta i upravljanja njime do kraja njegovog veka trajanja (ili tokom trajanja ugovora o JPP). On obuhvata početne troškove izgradnje i troškove svih naknadnih radova na održavanju koji obezbeđuju da objekat nastavlja da funkcioniše na prihvatljivom ili minimalnom nivou standarda. Ugovorom o JPP definiše se minimalan standard učinka koji privatni partner mora ispuniti.

## Ugovor o JPP

Ovo je glavni ugovorni dokument između javnog tela i privatnog partnera. U njemu se utvrđuju obaveze privatnog partnera za projektovanje, izgradnju, finansiranje, eksploataciju i održavanje objekta i pružanje pripadajućih javnih usluga. Ugovorom o JPP se rizici projekta raspoređuju između strana i on sadrži mehanizam plaćanja.

Ugovor o JPP potpunije je opisan u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the main provisions of an availability-based PPP contract [Vodič za glavne odredbe ugovora o JPP na osnovu raspoloživosti]*.

## Upravljanje rizicima

Upravljanje rizicima je proces koji pomaže u identifikovanju, analiziranju, određivanju cene i alokaciji rizika projekta. On počinje u fazi identifikacije projekta i nastavlja se sve vreme trajanja projekta JPP (uključujući praćenje i preispitivanje rizika tokom faze realizacije). Ova tema je potpunije obrađena u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money in PPPs [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uložениh sredstava u JPP]*.

## Vlasnički kapital (i kapitalni investitori)

Vlasnički kapital u JPP je deo CAPEX-a projekta koji se unosi kao akcijski kapital u DPN (tj. čist vlasnički kapital) i subordinirani dug (obično kroz zajmove imalaca učešća, koji se naziva i *podređeni dug*). Kapitalni investitori (koji se nazivaju i *davaoci kapitala*, *sponzori* ili *imaoci učešća*) obično su vlasnici i čistog vlasničkog kapitala i subordiniranog duga i po pravilu kontrolišu DPN. Neki kapitalni investitori ne uzimaju aktivnu ulogu u upravljanju ugovorom o JPP.

Kapital za DPN nekada može obezbediti javno telo, bilo neposredno ili preko javnog investicionog fonda. Javni udeo u kapitalu DPN (uključujući i prava na kontrolu) može uticati na statistički tretman ugovora o JPP.

## Zajmodavci

Pojam *zajmodavci* u ovim vodičima WBIF EPEC načelno se odnosi na organizacije koje obezbeđuju finansijska sredstva za JPP u obliku prioritnog duga privatnom partneru. To mogu biti poslovne banke, multilateralne i bilateralne razvojne banke i finansijske institucije, kao i institucionalni investitori kao što su penzijski fondovi i osiguravajuća društva.

## Zaključenje ugovora (i komercijalno zaključenje)

Zaključenje ugovora (koje se naziva i *komercijalnim zaključenjem*) je trenutak u kome javno telo i privatni partner potpisuju ugovor o JPP. Glavni uslovi ugovora o JPP se ispunjavaju prilikom zatvaranja finansijske konstrukcije.

## Zatvaranje finansijske konstrukcije

Zatvaranje finansijske konstrukcije je trenutak kada su dokumenti o finansiranju za ugovor o JPP (uključujući direktan sporazum između zajmodavaca i javnog tela) potpisani i finansijska sredstva za projekat postaju raspoloživa. To je obično trenutak kada se utvrđuje kamatna stopa za projekat primenom *kamatnog svopa*. Zatvaranje finansijske konstrukcije obično se vrši istovremeno sa zaključenjem ugovora ili ubrzo po njegovom zaključenju.



**Sekretarijat EPEC-a**

☎ +352 4379-22022

☎ +352 4379-65499

✉ [epec@eib.org](mailto:epec@eib.org)

[www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec)

Evropska investiciona banka  
98-100, boulevard Konrad Adenauer  
L-2950 Luxembourg

☎ +352 4379-1

☎ +352 437704

[www.eib.org](http://www.eib.org)