

Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu  
procenu odnosa dobijene  
vrednosti i uložениh sredstava u  
**JPP**  
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 “*A Guide to the Qualitative and Quantitative Assessment of Value for Money in PPPs*” 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/2-Value-for-Money-Assessment-Guide-FINAL-3 10818.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 inicijativa u kojoj učestvuju Evropska investiciona banka (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 „*A Guide to the Qualitative and Quantitative Assessment of Value for Money in PPPs*“ 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/2-Value-for-Money-Assessment-Guide-FINAL-3 10818.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 .....	6
Polazna napomena .....	7
1. Uvod .....	9
1.1 Cilj i struktura ovog vodiča .....	10
1.2 Definisanje javno-privatnih partnerstava (JPP).....	10
1.3 Tradicionalni pristupi realizaciji infrastrukture .....	12
2. Procena dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva.....	14
2.1 Dobijena vrednost u odnosu na uložena sredstva kao koncept .....	14
2.2 Kada procenjivati VfM .....	17
2.3 VfM kao deo javne politike .....	20
2.4 Razlika između procene i postizanja VfM .....	20
2.5 Kako se VfM procenjuje .....	22
2.6 Ograničenja kvantitativne i kvalitativne procene VfM.....	26
2.7 Odgovornost za procenu VfM.....	29
3. Kvalitativna procena VfM.....	33
3.1 Kvalitativna procena VfM u projektom ciklusu.....	33
3.2 Procena nefinansijskih koristi od JPP .....	35
4. Kontrolna lista za kvalitativnu procenu VfM .....	38
4.1 Uvodna razmatranja kontrolne liste za kvalitativnu procenu VfM .....	38
4.2 Struktura kontrolne liste.....	38
4.3 Korišćenje kontrolne liste .....	39
4.4 Vodič za kriterijume i pitanja sa kontrolne liste .....	45
5. Kvantitativna procena VfM .....	64
5.1 Cilj i pristup kvantitativnoj proceni VfM .....	64
5.2 Prva faza – Izrada komparatora troškova javnog sektora (PSC) .....	67
5.3 Druga faza – Izrada modela JPP.....	69
5.4 Treća faza – Poređenje NPV opcija PSC i JPP .....	70
5.5 Sprovođenje analize osetljivosti za modele novčanih tokova.....	72
5.6 Korišćenje PSC da bi se procenila VfM ponuda .....	73
5.7 Izbor diskontne stope .....	74
6. Analiza i alokacija rizika u kvantitativnoj proceni VfM .....	77
6.1 Relevantnost analize rizika za procenu VfM.....	77
6.2 Pet koraka procesa rizika .....	78
6.3 Vreme različitih aktivnosti procesa rizika tokom projektog ciklusa .....	79
6.4 Identifikacija rizika .....	79

---

6.5	Vrednovanje rizika i određivanje njihovih prioriteta .....	83
6.6	Alokacija rizika .....	86
6.7	Ublažavanje i smanjenje rizika .....	87
6.8	Praćenje rizika i upravljanje njima .....	88
	Aneks A – Sažet prikaz pristupa procesima procene VfM u izabranim zemljama EU	90
	Aneks B – Primer načina na koji se rizici mogu rasporediti u opcijama PSC i JPP ...	92
	Aneks C – Primer matrice rizika projekta JPP .....	93
	Literatura.....	96
	Glosar glavnih pojmova i izraza.....	97

## Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina
CAPEX	Kapitalni troškovi
ECBA	Ekonomska analiza troškova i koristi
EIA	Procena uticaja na životnu sredinu
EIB	Evropska investiciona banka
EPEC	Evropski ekspertski centar za JPP
ESIA	Procena uticaja na životnu sredinu i društvo
EU	Evropska unija
BJRM	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
IKT	Informaciona i komunikaciona tehnologija
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
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

## **Polazna napomena**

Ovaj vodič je izradio Evropski ekspertski centar za JPP (EPEC) Evropske investicione banke u okviru zaduženja koja mu je poverio Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF) za *Jačanje kapaciteta javnog sektora za sprovođenje JPP na Zapadnom Balkanu* (Albanija, Bosna i Hercegovina, BJR\*, Kosovo\*, Crna Gora i Srbija).

Ovaj Vodič za procenu VfM pripada seriji priručnika EPEC-a čiji je cilj jačanje kapaciteta država na Zapadnom Balkanu („region“) za pripremu i nabavku JPP (slika 1).

U okviru WBIF EPEC zadatka izrađeni su i dodatni priručnici uz ovaj vodič, i to:

- **Vodič za pripremu i nabavku projekta JPP**

*Ovaj dokument predstavlja postojeću dobru praksu sa evropskog tržišta JPP koja je relevantna za javne zvaničnike u regionu Zapadnog Balkana odgovorne za pokretanje i sprovođenje projekata JPP. On obezbeđuje okvir za mnoge odluke koje javno telo mora donositi prilikom pripreme i nabavke projekta JPP.*

- **Priručnik za nabavke JPP**

*Ovaj dokument detaljnije opisuje korake po kojima se obično odvija faza nabavke, a posebno karakteristike koje bi javno telo po pravilu trebalo da uključi u pretkvalifikacioni informativni dokument i u dokument sa pozivom za podnošenje ponuda.*

- **Vodič za glavne odredbe ugovora o JPP na osnovu raspoloživosti**

*Ovaj dokument pruža smernice o dobroj praksi koju bi javna tela trebalo da usvoje prilikom razmatranja glavnih odredaba ugovora o JPP na osnovu raspoloživosti. Mada nisu specifične ni za jedan sektor, ove smernice se daju u kontekstu tržišta JPP u regionu i uz uvažavanje zakonodavnog okruženja zemalja Zapadnog Balkana.*

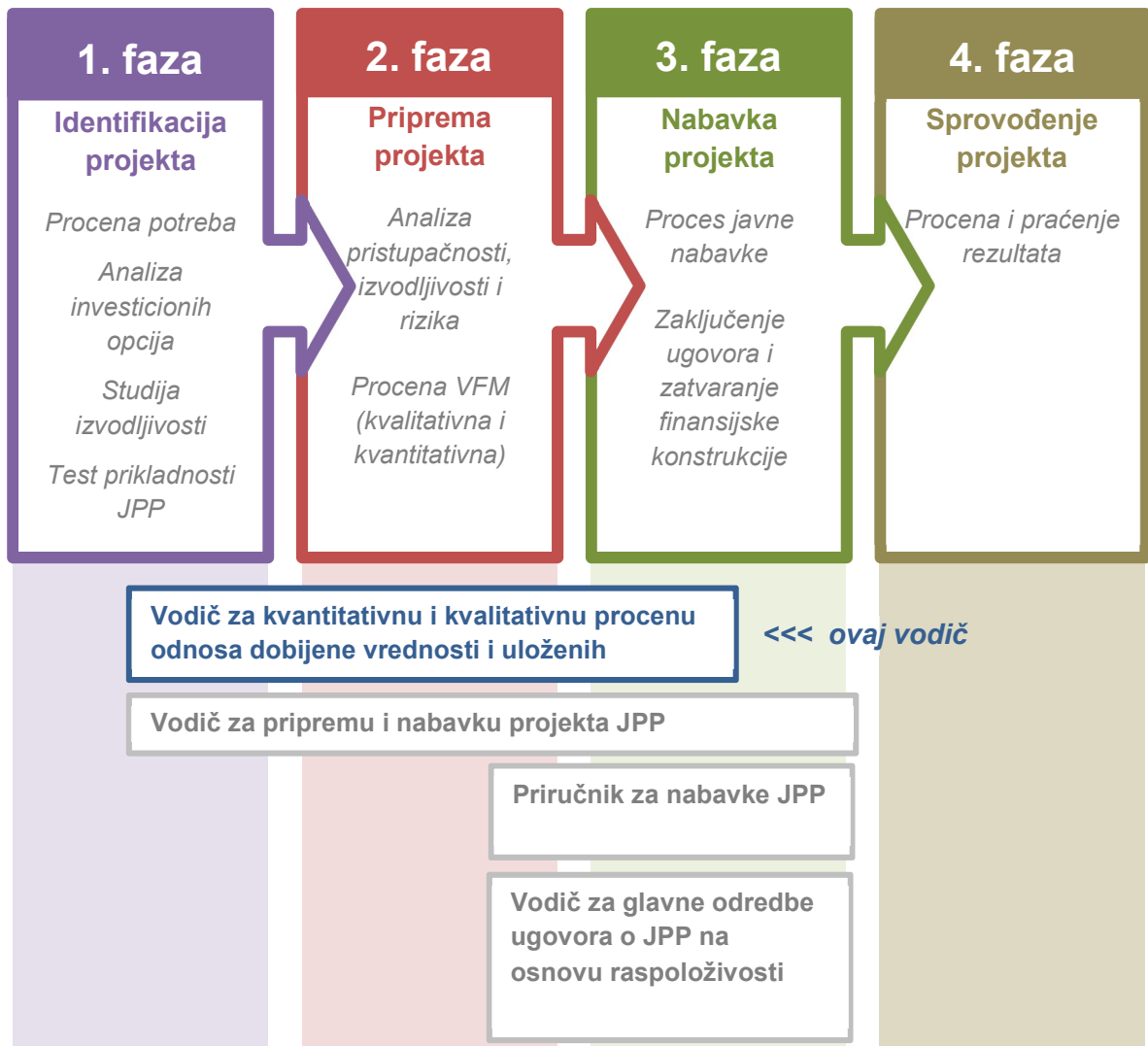
Slika 1. prikazuje primenljivost različitih smernica koje su pripremljene u okviru ovog WBIF EPEC zadatka u svakoj od faza projektnog ciklusa JPP.

Da bi pomogao licima koja se u praksi bave JPP, ovaj vodič takođe pruža podatke o ostalim izvorima informacija i smernica u vezi sa ovom temom, gde se pojedinačna pitanja i praksa JPP mogu detaljnije proučiti. Upućivanja na njih provlače se kroz ceo Vodič za procenu VfM, a njihov spisak naveden je na kraju odeljka 4.5. i odeljka 5.8.

---

\* 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 – Smernice EPEC WBIF koje olakšavaju sprovođenje JPP





## 1. Uvod

Investiranje u društveno-ekonomsku infrastrukturu od ključnog je značaja za održiv, uravnotežen privredni rast i inkluzivan društveni razvoj u zemljama Zapadnog Balkana. Suočavajući se sa budžetskim ograničenjima, a očekujući koristi od znatnog povećanja efikasnosti kroz učešće privatnog sektora, države u regionu sve se više okreću javno-privatnim partnerstvima (JPP) kao jednom od načina da se ubrzaju investicije u infrastrukturu, omogući pristup privatnom finansiranju i poboljša pružanje usluga.

Procenu *dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva* (VfM) javna tela koriste za informisano odlučivanje o obezbeđenju javne infrastrukture i pripadajućih usluga primenom pristupa JPP, za obrazloženje i saopštavanje te odluke. Ona se može koristiti i kao pomoćno sredstvo za odlučivanje u javnoj nabavci, na primer, da bi se odredila najbolja opcija nabavke i izabrala najbolja ponuda za JPP za određeni projekat.

Međutim, za razliku od *ekonomske analize troškova i koristi* (CBA), procenom VfM se ne proverava da li je projekat ekonomski održiv odnosno da li se njime javna sredstva angažuju na pravi način.

Procena VfM nije jednostavna i postoje ograničenja u pogledu načina i vremena kada se ona može koristiti. Da bi bila u potpunosti korisna, ona iziskuje visokokvalitetne podatke i potpun uvid u međusobni uticaj različitih komponenti koje čine JPP, uključujući projektovanje, izgradnju, eksploataciju (tj. pružanje usluga), održavanje i – naravno – finansije.

Procena VfM iziskuje pažljivu primenu. Javno telo mora u svakom trenutku voditi računa o ograničenjima koja se nameću pretpostavkama koje treba doneti, istovremeno uvažavajući da dostupni podaci neće uvek biti potpuni ili savršeni.

Praksa državne uprave širom Evrope razlikuje se u pogledu toga kako, kada i ko vrši procenu VfM, pri čemu se dužna pažnja posvećuje kapacitetu i stručnostima neophodnim da bi se javnom telu pružila podrška u realizaciji projekata JPP.

Međutim, na kraju, pristup koji javno telo usvoji treba da bude u skladu sa nacionalnom politikom procene svih investicija u infrastrukturu (kao što je izbor diskontne stope ili metoda merenja troškova i koristi).

To znači da su i na strani javnog tela potrebni rigorozni i pouzdani procesi – potkrepljeni transparentnim i doslednim smernicama – kako bi se obezbedilo poverenje u rezultate bilo koje procene VfM.

## 1.1 Cilj i struktura ovog vodiča

Ovaj vodič ima za cilj da javnim telima na Zapadnom Balkanu obezbedi praktičan pristup sprovođenju kvantitativne i kvalitativne procene VfM. Pristup je zasnovan na postojećoj dobroj evropskoj praksi sa naglaskom na načinu na koji procenu VfM treba koristiti da bi se izabrala najbolja opcija za realizaciju projekta. Vodič bi trebalo da pomogne:

- službenicima u vladinim ministarstvima i regionalnim organima koji nastoje da identifikuju moguće prikladne projekte JPP ili da obezbede skup infrastrukturnih projekata JPP u pripremi;
- javnim telima koja su odgovorna za preispitivanje i odobravanje procena VfM (koje su pripremili drugi) u okviru njihovog procesa odobravanja investicija; i
- projektnim timovima u javnim telima (koji su odgovorni za realizaciju projekta i dužni da primenjuju procenu VfM da bi analizirali i opravdali metod JPP), da otkriju glavna ograničenja i neizvesnosti u okviru projekta i uporede opcije realizacije.

Kvalitativna i kvantitativna procena VfM dva su osnovna komplementarna pristupa proceni VfM. Oni se obično objedinjuju u jednom sveobuhvatnom pristupu proceni VfM. Shodno tome, ovaj vodič je podeljen na tri dela:

- **Uvod u procenu VfM** u kojem se daje pregled opšte svrhe, primene i vremena vršenja procene VfM;
- **Kvalitativna procena VfM** koja sadrži detaljne smernice o pristupima ispitivanju prikladnosti metoda JPP za realizaciju projekta zasnovanim na dokazima; i
- **Kvantitativna procena VfM** koja sadrži detaljne smernice o kvantitativnim pristupima za poređenje VfM opcija realizacije, uključujući korišćenje *komparatora troškova javnog sektora (PSC)*.

**Aneks A** sadrži sažet prikaz pristupa proceni VfM u izabranim zemljama EU.

**Aneks B** sadrži primer načina na koji se rizici mogu rasporediti u opcijama PSC i JPP.

**Aneks C** sadrži primer matrice rizika projekta JPP.

**Glosar** sadrži objašnjenje najčešće korišćenih termina u vezi sa JPP.

## 1.2 Definisanje javno-privatnih partnerstava (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 na osnovu raspoloživosti** (vrsta JPP u kome naknadu plaća država) u kome javno telo vrši plaćanja po učinku privatnom partneru. Plaćanje privatnom partneru povezano je sa raspoloživošću i/ili upotrebom objekta i pružanjem usluga; i
- **koncesija** (poznata i kao JPP u kome naknadu plaćaju korisnici) u kojoj javno telo dodeljuje privatnom partneru pravo da ostvaruje prihod od pružanja usluga (npr. naknada za korišćenje mosta). Plaćanje privatnom partneru vrši korisnik usluge.

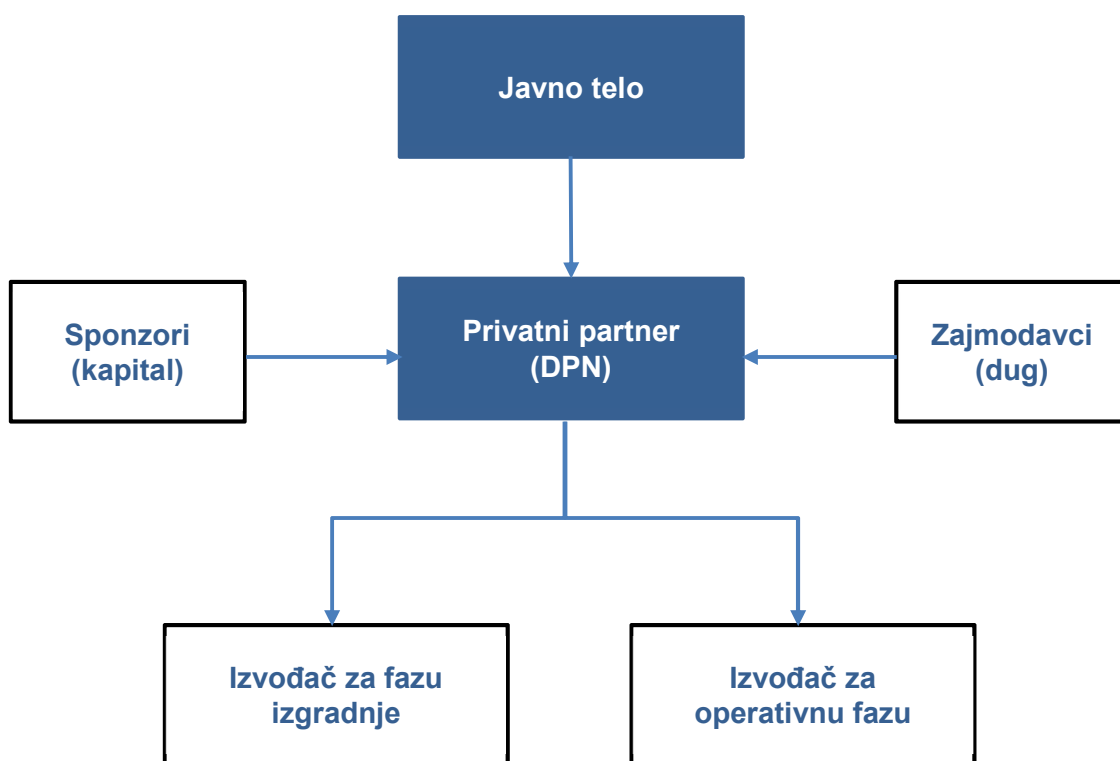
Neki ugovori o JPP objedinjuju te dve vrste plaćanja (tj. JPP sa mešovitim plaćanjem). Zajedničke karakteristike ugovora o JPP navedene su u okviru 1, dok slika 1. predstavlja dijagram koji prikazuje tipičnu strukturu projekta JPP i ugovornih odnosa koji se uspostavljaju. Osnovni odnos je između javnog tela i privatnog partnera (i definiše se u ugovoru o JPP).

#### Okvir 1 – Zajedničke karakteristike JPP

*JPP obično sadrži:*

- *dugoročni ugovor između javnog tela („javno telo“) i društva iz privatnog sektora („privatni partner“, obično osnovan kao društvo za posebne namene ili DPN) zaključen radi realizacije projekta;*
- *naglasak na specifikaciji usluga kao rezultata projekta umesto na ulaznim faktorima projekta, uzimajući u obzir zahteve projekta tokom njegovog celog životnog ciklusa;*
- *prenos rizika projekta na privatnog partnera, naročito u pogledu projektovanja, izgradnje, funkcionisanja i/ili finansiranja projekta;*
- *upotreba privatnog finansiranja (najčešće projektnog finansiranja) koje obezbeđuju zajmodavci kao podršku protiv rizika prenetih na privatnog partnera;*
- *nagrađivanje privatnog partnera bilo plaćanjem krajnjih korisnika za uslugu (u projektima gde korisnici plaćaju za uslugu ili koncesijama), bilo kroz plaćanja od javnog tela (projekti na osnovu raspoloživosti) ili kombinacijom ta dva modela; i*
- *u JPP na osnovu raspoloživosti, upotreba sistematskih načina za vršenje finansijskih odbitaka od plaćanja za usluge kako bi se obezbedilo pružanje usluge u dogovorenom kvalitetu i obimu.*

Slika 2 – Tipična struktura projekta JPP



### 1.3 Tradicionalni pristupi realizaciji infrastrukture

Za razliku od JPP, tradicionalna nabavka infrastrukture podrazumeva da javnu infrastrukturu i pripadajuće usluge realizuje i finansira javno telo. Javno telo je odgovorno i za dugoročnu eksploataciju i održavanje infrastrukture. Javno telo takođe snosi većinu rizika u vezi sa integrisanjem i optimizacijom različitih aktivnosti u okviru projekta.

Uobičajeno korišćeni ugovori koji se obezbeđuju tradicionalnim postupkom obično su u obliku:

- ugovora koji podrazumeva samo izgradnju, 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.

Svaki od ovih oblika ugovora podrazumeva da se na privatnog partnera prenose različiti nivoi rizika odgovornosti za projektovanje i izgradnju infrastrukture.

Eksploatacijom i održavanjem infrastrukture često se upravlja na osnovu zasebnog ugovora sa nekim drugim privatnim partnerom.

Ključna razlika između svih navedenih ugovora i ugovora o JPP jeste u tome što privatni partner ne preuzima rizike za pružanje definisane javne usluge u vezi sa objedinjenim i integrisanim projektovanjem, izgradnjom i dugoročnom eksploatacijom i održavanjem infrastrukture. Isto tako, ovaj pristup realizaciji ne uključuje društva koja privatnom sektoru obezbeđuju dugoročna finansijska sredstva za ugovor, a koja su takođe izložena tim rizicima realizacije.

## 2. Procena dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva

Procenu VfM javna tela obično koriste kao pomoćno sredstvo za odlučivanje u kontekstu javnih investicija. U ovom odeljku daje se uvod u koncept *dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva* i metodologije koje se koriste za njenu procenu u kontekstu najboljeg načina realizacije izborom između opcije JPP i tradicionalnog pristupa.

### 2.1 Dobijena vrednost u odnosu na uložena sredstva kao koncept

Prilikom odlučivanja da li da se za realizaciju projekta koristi JPP, VfM se smatra relativnom ravnotežom između *vrednosti* i *troškova* različitih raspoloživih opcija realizacije. U tom razmatranju VfM:

- **vrednosni** aspekt VfM podrazumeva kvalitet i količinu usluga (odnosno nivo učinka) pruženih 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 pripadajuće vrednosti različitim opcijama realizacije, uključujući troškove upravljanja rizicima.

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

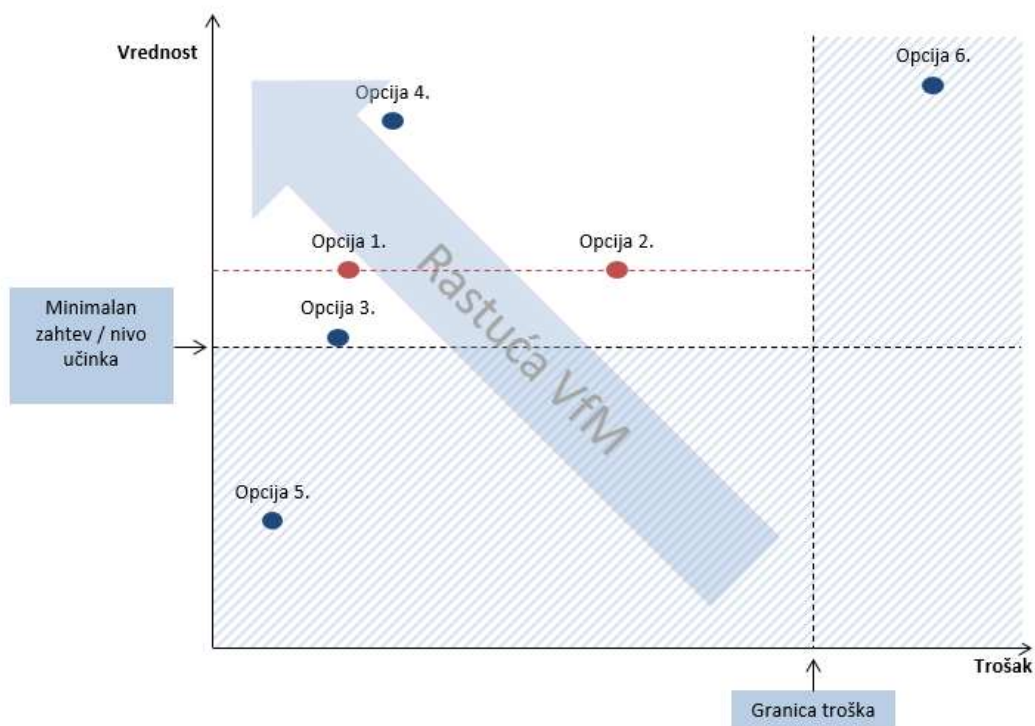
Slika 3. ilustruje koncept VfM u razmatranju niza načina realizacije na primeru projekta. Svaka opcija realizacije podrazumeva drugačiju kombinaciju vrednosti (ili nivoa učinka) i troškova.

Slika omogućuje da se lakše prikaže kako je VfM projekta *relativan* koncept. Procena VfM pojedinačne opcije realizacije nije, sama po sebi, nužno korisna ili smisljena u donošenju odluka. Ono što je korisno jeste mogućnost da se VfM jedne opcije uporedi sa VfM druge (ili drugih opcija).

Procenu VfM treba koristiti da bi se uporedile samo one opcije koje su moguće i realne. Prilikom procene opcija treba razmotriti dva ključna ograničenja:

- da li je opcija realizacije **pristupačna** (tj. postojaće neka gornja granica troškova (videti okvir 2)); i
- da li će opcija **zadovoljiti minimalni standard kvaliteta** koji se zahteva za uslugu (tj. postojaće neka donja granica u pogledu standarda usluge koji je prihvatljiv i/ili u skladu sa zakonom).

Slika 3 – Konceptualna ilustracija VfM



Izvor: EPEC (2015), *Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts*

## Okvir 2 – VfM i pristupačnost

Koncepti VfM i pristupačnosti ponekad se mešaju. To se može desiti jer pristup izradi kvantitativne procene VfM ima velikih sličnosti sa pristupom koji se primenjuje za procenu pristupačnosti. Međutim, svaki pristup donosi različite rezultate:

- procena VfM usmerena je na utvrđivanje da li projekat treba realizovati kao JPP; dok je
- procena pristupačnosti usmerena na utvrđivanje da li je projekat pristupačan za javno telo odnosno krajnje korisnike i da li će se na kraju moći platiti. Ako je u pitanju projekat JPP, njome se utvrđuje da li se projekat može nabaviti kao JPP.

Stoga, prilikom upoređivanja opcija realizacije prikazanih u primeru na slici 3:

- opcije 5. i 6. nisu održive bilo zbog toga što ne ispunjavaju zahtevani minimalni nivo usluge (opcija 5) ili prelaze pristupačni trošak (opcija 6).
- Opcija 3. ima najniži trošak od svih održivih opcija (tj. ispunjava zahteve u pogledu minimalne vrednosti ili standarda). Međutim, ona ima nisku vrednost (ili nivo učinka) u poređenju sa drugim održivim opcijama, što je čini *lošijom VfM* u poređenju sa, recimo, opcijama 1. i 4.

- Opcije 1. i 2. (označene crvenom bojom) imaju slične vrednosti ali različite troškove. U tom pogledu, može se očekivati da opcija 1. predstavlja *bolju VfM* od opcije 2. (ona ima niži trošak istovremeno ostvarujući sličan nivo učinka).
- Opcija 4. najverovatnije predstavlja najbolju VfM u poređenju sa drugim opcijama, jer ima visok nivo učinka, a trošak koji (srazmerno) nije mnogo veći nego kod opcije 1. i ne prelazi granicu troška.

Ovaj kvantitativni pristup može se koristiti da bi se model JPP uporedio sa tradicionalnim pristupom realizaciji istog projekta (i usluga) ili za poređenje ponuda za JPP.

Koncept VfM može unaprediti donošenje odluka doprinoseći prevazilaženju problema koji se u odlučivanju o javnim investicijama mogu često javiti, na primer:

- **najjeftinije nije uvek najbolje:** pristup u procesima nabavke koji često može značiti da je javno telo u obavezi da prihvati jeftinije rešenje čak i kada ono, dugoročno gledano, ne znači najbolju vrednost. Procena VfM usmerena je na postizanje najbolje *ravnoteže* između troška i vrednosti. Taj pristup se, na primer, odražava u načelu nabavki EU po kojem se prednost daje *ekonomski najpovoljnijoj ponudi* (MEAT, koja predstavlja najbolji odnos *cene i kvaliteta*), umesto najnižoj ceni;
- **naglasak na dugoročnim troškovima i koristima:** Procena VfM posmatra troškove i koristi tokom celog veka trajanja projekta. Time se prevazilazi sklonost javnih tela da pri donošenju odluka razmatraju troškove izgradnje koji nastaju odmah ili kratkoročne troškove izgradnje projekta, pri tom zanemarujući dugoročne operativne troškove i troškove održavanja;
- **obezbeđenje boljeg uvida u rizike projekta:** Procena VfM usmerena je na procenu troškova i koristi koji uzimaju u obzir povezane rizike. Prilikom odlučivanja o javnim investicijama često se zanemaruju troškovi takvih rizika ili se ne razmatra najefikasniji način da se takvi rizici rasporede.

#### Dodatna literatura



Za više informacija o načelima nabavke, videti: *Guide to the PPP procurement process [Vodič za proces nabavke JPP]*, EPEC (2018)



## 2.2 Kada procenjivati VfM

Smernice izložene u ovom dokumentu koncipirane su u kontekstu *projektnog ciklusa JPP*. Projektni ciklus je niz koraka po kojima se odvija tipičan projekat JPP, od početnog definisanja obima projekta do njegove realizacije u obliku ugovora o JPP i objekta javne infrastrukture.

Projektni ciklus je podeljen na četiri faze, a svaka faza na po dve podfaze:

### **Prva faza: Identifikacija projekta**

- Identifikacija i izbor projekta
- Procena prikladnosti projekta za JPP

### **Druga faza: Priprema projekta**

- Upravljanje procesom i planiranje procesa
- Razvoj projekta JPP

### **Treća faza: Nabavka projekta**

- Proces nadmetanja
- Zaključenje ugovora o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije

### **Četvrta faza: Sprovođenje projekta**

- Upravljanje ugovorom
- Naknadna ocena

Na slici 4. dat je detaljniji opis svake od četiri faze i podfaze u okviru svake faze, zajedno sa sažetkom glavnih aktivnosti koje se u njima obavljaju. Uloga i vreme vršenja procene VfM takođe su posebno naglašeni. Projektni ciklus detaljnije je opisan u publikaciji *A Guide to preparing and procuring a PPP project [Vodič za pripremu i nabavku projekta JPP]* (WBIF EPEC, 2018).

U kontekstu projektnog ciklusa, procena VfM može se koristiti kao pomoćno sredstvo za informisano odlučivanje javnog tela u različitim fazama projekta, uključujući odluku o tome da li preći na naredne podfaze projektnog ciklusa, npr:

- pripremiti projekat koji treba realizovati kao JPP;
- pokrenuti konkurentski proces nabavke JPP; i
- dati smernice za izbor najbolje ponude privatnog sektora.

Pored toga što potkrepljuje odluku o JPP, procena VfM može se koristiti i za saopštavanje i obrazloženje takve odluke.

Slika 4 – Faze u projektnom ciklusu JPP

Prva faza Identifikacija projekta		
Podfaza	Korak	Aktivnost
1. Identifikacija i izbor projekta	Procena potreba	- Sprovesti procenu potreba
	Analiza investicionih opcija	- Prikupiti podatke i informacije o ciljevima i obimu projekta - Utvrditi odgovarajuće investicione opcije
	Studije izvodljivosti	- Proceniti tehničku, finansijsku i ekonomsku izvodljivost koncepta projekta (npr. ekonomskom analizom troškova i koristi) - Izvršiti analizu ekonomske održivosti (npr. analizom ekonomičnosti)
	Početne procene	- Pristupačnost - Identifikacija rizika i određivanje njihovih prioriteta - Računovodstveni tretman - Prihvatljivost za zajmodavce
2. Ocena prikladnosti projekta za JPP	<u>Ocena prikladnosti JPP i početna kvalitativna procena VfM</u>	- <u>Proceniti prikladnost projekta za nabavku metodom JPP razmatranjem karakteristika projekta i okvirnih uslova</u>
Druga faza Priprema projekta		
Podfaza	Korak	Aktivnost
1. Upravljanje procesom i planiranje procesa	Formiranje projektnog tima i rukovodeće strukture	- Formirati tim za upravljanje projektom - Definisati rukovodeću strukturu projekta JPP
	Angažovanje tima savetnika na projektu	- Utvrditi stručne potrebe tima javnog tela; zatim - Odabrati savetnike koji će zadovoljiti te potrebe
	Izrada plana i dinamike projekta	- Identifikovati projektne aktivnosti i kritičnu putanju - Razraditi detaljan plan i dinamiku projekta
2. Razvoj projekta JPP	<u>Proces ocenjivanja projekta</u>	- Studije izvodljivosti: utvrđivanje obima i strukture projekta - Procena pristupačnosti - <b>Procena VfM</b> - Analiza i alokacija rizika - Mogućnost finansiranja i prihvatljivost za zajmodavce - Procena tržišta
	Statistička klasifikacija ugovora	- Uvod u statističke pristupe
Treća faza Nabavka projekta		
Podfaza	Korak	Aktivnost
1. Proces nadmetanja	Obaveštenje o nabavci, poziv za pretkvalifikaciju i uži izbor kandidata	- Izdati obaveštenje o nabavci ili javni poziv - Poslati informativni dokument i poziv za pretkvalifikaciju stranama koje izraze zainteresovanost za učešće u nadmetanju - Izvršiti uži izbor kandidata koji ispunjavaju pretkvalifikacione kriterijume

2. Ugovor o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije	Poziv za podnošenje ponuda	- <i>Poslati dokumente sa pozivom za podnošenje ponuda kandidatima koji su ušli u uži izbor, uključujući predloženi nacrt ugovora o JPP</i>
	Komunikacija sa ponuđačima	- <i>Održati jedan ili više sastanaka sa svakim ponuđačem u cilju razvoja potencijalnih rešenja za ponudu</i> - <i>Pružiti sva neophodna pojašnjenja ponuđačima i ažurirati konkursnu dokumentaciju / nacrt ugovora o JPP</i> - <i>Pozvati na podnošenje konačnih ponuda</i>
	<b><u>Ocena ponuda i utvrđivanje najpovoljnijeg ponuđača</u></b>	- <b><u>Oceniti ponude koje ispunjavaju uslove, koristeći unapred objavljene kriterijume za ocenjivanje</u></b> - <i>Izabrati prvorangiranu ponudu kao najpovoljniju ili najuspešnijiu ponudu</i>
	Finalizacija ugovora o JPP	- <i>Finalizovati detalje ugovora o JPP sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem</i> - <i>Uneti eventualne dogovorene nesuštinske izmene u ugovor o JPP iz ponude</i>
	Zaključivanje sporazuma o finansiranju	- <i>Zajmodavci najpovoljnijeg/najuspešnijeg ponuđača sprovode svoju detaljnu kontrolu i potvrđuju uslove finansiranja</i> - <i>Sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem, finalizovati uslove sporazuma o finansiranju / sporednih sporazuma sa zajmodavcima</i>
Dodela ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije	- <i>Izdati obaveštenje neuspešnim ponuđačima o nameri dodele ugovora (period mirovanja)</i> - <i>(Pod pretpostavkom da nema pravnih prepreka) ugovor o JPP se potpisuje (zaključenje ugovora) zajedno sa svim pratećim sporazumima, uključujući sporazume o finansiranju (zatvaranje finansijske konstrukcije)</i> - <i>Sve strane ispunjavaju sve preostale preduslove koji su neophodni za punovažnost ugovora o JPP</i>	

Četvrta faza Sprovođenje projekta	
Podfaza	Korak
1. Upravljanje ugovorom	Dodeliti upravljačke odgovornosti
	Pratiti i upravljati realizacijom projekta i pružanjem usluga
	Upravljati promenama dozvoljenim u ugovoru o JPP
	Upravljati promenama koje nisu predviđene u ugovoru o JPP
	Rešavanje sporova
2. Naknadna ocena	Aranžmani za situaciju kada se ugovor o JPP završi (povraćaj)
	Definisati institucionalni okvir <b><u>Definisati analitički okvir (uključujući procenu VfM)</u></b>

### 2.3 VfM kao deo javne politike

Države širom sveta postavljaju VfM za cilj politike nabavke JPP, često upućujući na niz očekivanih koristi. One su često opisane u formalnim dokumentima politike i u smernicama. Priroda i svrha tih dokumenata ukazuje:

- da se mora doneti odluka o načinu na koji projekat javnih investicija treba realizovati;
- da na raspolaganju mogu biti različite opcije realizacije;
- da treba da postoji osnov po kom se odluka donosi;
- da odluka mora da se saopšti na transparentan i racionalan način;
- da mora postojati odgovornost za odluku, koja mora proći kontrolu;
- da se odluka mora doneti tako da bude u skladu sa drugim odlukama;
- da se svako naknadno preispitivanje odluke mora zasnivati na kriterijumima uspostavljenim u vreme donošenja odluke (ne u vreme preispitivanja); i
- da postoji potreba da se angažuje dovoljno resursa (informacija i veština) da bi se izvršila procena koja potkrepljuje odluku.

Smatra se dobrom praksom da država utvrdi svoju politiku i definiše zašto treba razmotriti JPP, kao i na osnovu čega to treba uraditi (kao što je procena VfM).

#### Dodatna literatura



Primer dokumenta politike o JPP; *Government policy for the development of PPPs [Državna politika za razvoj JPP]*, Poljska (2017)

### 2.4 Razlika između procene i postizanja VfM

*Procena VfM* i *postizanje VfM* dve su različite stvari, tj. postoji razlika između onoga što je *izmereno* i onoga što je stvarno *urađeno*.

- **Procena VfM** je deo procesa koji omogućuje informisano odlučivanje o tome da li da se pokrene JPP i da li je moguće postići cilj da se ostvari VfM.
- **Postizanje VfM** treba da bude krajnji cilj javnog tela u primeni metoda JPP za realizaciju projekta i njegovih javnih usluga.

Procena VfM je obično diskontinuirana aktivnost koja se izvršava u različitim tačkama tokom projektnog ciklusa. One su obično povezane sa različitim podfazama odobravanja koje javno telo vrši u fazama pripreme i nabavke projekta.

Procena VfM može se smatrati:

- **prethodnom procenom** (tj. vršiti pre dodele ugovora o JPP) koja se koristi za informisano donošenje buduće odluke o načinu realizacije projekta. To može obuhvatati odluku o tome da li koristiti JPP kao opciju realizacije ili ne i/ili da li dodeliti ugovor o JPP. To se može izvršiti u nekoliko tačaka tokom procesa pripreme i nabavke, kao što je naznačeno na slici 4. u odeljku 2.2.

Za *prethodnu* procenu VfM obično je odgovorno javno telo, odnosno projektni tim i telo koje vrši neposredan nadzor (npr. upravni odbor ili odbor projekta; videti odeljak 3.1. WBIF EPEC Vodiča za pripremu i nabavku projekta JPP); ili

- **naknadnom procenom** (tj. vršiti nakon što se ugovor o JPP dodeli, obično tokom operativne faze) kojom se procenjuje prošlo i kontinuirano izvršenje ugovora o JPP. To može doprineti određivanju moguće korektivne mere (ako se uoče propusti u ugovoru) i da se *iskustva stečena* tim procesima iskoriste za poboljšanje VfM.

*Naknadna* procena često uključuje *proveru učinka* aktivnosti javnog tela (npr. da bi se preispitao kvalitet procesa pripreme projekta JPP, kvalitet konkurentskog procesa tokom nabavke i efektivnost upravljanja ugovorom). Za tu vrstu provere obično je odgovorno nacionalno kontrolno telo, ali preispitivanja može vršiti i jedinica za JPP da bi se unapredila politika i praksa.

Iskustvo je pokazalo da je postizanje VfM u ugovoru o JPP kontinuirana (tj. dinamička) aktivnost tokom celog projektnog ciklusa. Ona podrazumeva niz različitih aktivnosti procene koje predstavljaju važne elemente za postizanje VfM, na primer:

- sprovođenje analiza rizika;
- ispitivanje tržišta (eng. *market sounding*);
- izrada nacрта ugovora o JPP;
- sprovođenje oštrog konkurentskog procesa tokom faze nabavke; i
- upravljanje ugovorom o JPP tokom operativne faze.

Ovaj vodič je usmeren na prethodnu procenu VfM kao komponentu politike o VfM.

#### **Dodatna literatura**



Za više informacija o posebnoj temi naknadne procene VfM, videti: *Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts [Procena dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva: Pregled pristupa i glavnih koncepata]*, EPEC (2015)



*Managing PPPs during their contract life: Guidance for sound management [Upravljanje JPP tokom trajanja ugovora: Smernice za dobro upravljanje]*, EPEC (2014)

## 2.5 Kako se VfM procenjuje

Procena VfM obično podrazumeva kombinaciju *kvantitativnog* i *kvalitativnog* pristupa.

### 2.5.1 Kvantitativna procena VfM

*Kvantitativna procena VfM* obično podrazumeva procenu i poređenje troškova opcije realizacije projekta kao JPP sa tradicionalnom opcijom realizacije projekata javnog sektora gde su vrednovani rizici projekta. Ova druga opcija se obično naziva *komparatorom troškova javnog sektora* (PSC) ili *referentnom vrednošću javnog sektora* (PSB).

U okviru procene, trošak svake opcije realizacije obračunava se na osnovu *sadašnje vrednosti*. Razlog za to leži u tome što se u te dve opcije realizacije vreme nastanka pojedinačnih troškova razlikuje. Naročito:

- u opciji JPP, plaćanja obično vrši javno telo (ili korisnik u koncesiji) tokom celog trajanja ugovora, ali plaćanje počinje tek nakon što se usluga po prvi put izvrši, tj. obično nakon što se završi izgradnja; dok
- se u tradicionalnoj (PSC) opciji plaćanja obično vrše tokom faze izgradnje objekata koji su predmet projekta, uz mnogo niža periodična plaćanja koja se nakon toga vrše za održavanje (obično po zasebnim ugovorima).

Izbor diskontne stope koja se koristi da bi se izračunala sadašnja vrednost troškova može u velikoj meri uticati na rezultate uporedne analize. Viša diskontna stopa će dati nižu sadašnju vrednost za projekat kod kojeg se troškovi javljaju kasnije u ugovornom periodu. Kao rezultat, opcija JPP može delovati povoljnije. Navedeno je dalje obrađeno u odeljku 6.7.

Kako je navedeno u odeljku 3.1, PPP i PSC opcije realizacije projekta treba porediti uz pretpostavku da one dovode do pružanja istog obima i kvaliteta usluga tokom istog perioda.

### 2.5.2 Sprovođenje kvantitativne procene

Kvantitativna procena VfM podrazumeva procenu budućih novčanih tokova za JPP i PSC opcije realizacije projekta. To može biti komplikovan proces. On se oslanja na kvalitet dostupnih informacija o procenjenim troškovima izgradnje, operativnim troškovima i troškovima održavanja (obično tokom perioda ne dužih od 30 godina) kao i procenjenom trošku rizika. Te informacije su potrebne za obe opcije. Za koncesiju treba proceniti buduće prihode od pružanja usluga korisnicima.

Kada se vrši uporedna procena VfM, potrebna je procena verovatne finansijske konstrukcije opcije JPP (kao što su odnosi duga prema kapitalu) i uslova takvog finansiranja (ročnost, kreditne marže, naknade, prinosi na vlasnički kapital).

Ako se poredi VfM ponuda za projekat JPP, diskontovana vrednost plaćanja iz ponuda poredi se sa PSC.

### 2.5.3 Kvantitativna procena VfM tokom projektnog ciklusa

Kao što je navedeno u odeljku 2.2, kvantitativna procena VfM može se koristiti u različitim podfazama tokom pripreme i nabavke projekta JPP, i to:

- **tokom faze pripreme projekta (druga faza):** kako bi se procenjeni troškovi potencijalne opcije realizacije kao JPP uporedili sa potencijalnom opcijom tradicionalne PSC realizacije i tako odlučilo da li da se koristi JPP;
- **tokom faze nabavke JPP (prva podfaza treće faze):** kako bi se uporedila relativna VfM različitih primljenih ponuda za JPP i doprinelo informisanom odlučivanju o tome koja ponuda da se izabere; i
- **pre zaključenja ugovora o JPP (druga podfaza treće faze):** kako bi se troškovi stvarnih ponuda za JPP uporedili sa PSC i doprinelo informisanom odlučivanju o tome da li da se ugovor o JPP potpiše ili ne.

Pitanje vremena vršenja različitih aktivnosti kvantitativne procene VfM detaljnije je obrađeno u odeljku 6.3.

### 2.5.4 Kvalitativna procena VfM

*Kvalitativna procena VfM* uključuje testiranje opcije JPP u odnosu na skup unapred definisanih kriterijuma prikladnosti (tj. kvalitativnih kriterijuma) kako bi se utvrdio potencijal opcije JPP da ostvari VfM (videti okvir 3).

Po mogućnosti, kvalitativni kriterijumi treba da se zasnivaju na dokazima iz prethodnih projekata. Ako se projekat realizovan kao JPP pokazao kao VfM, a projekat koji se razmatra ima slične karakteristike, onda će verovatno i on ostvariti VfM. Stoga, ovaj pristup ne nastoji da kvantifikuje VfM opcija koje se razmatraju, već posmatra kvalitet mogućih rezultata i ishoda.

Verovatno najvažniji pokretač VfM u projektu je oštar konkurentski proces nadmetanja. Stoga, mnogi kvalitativni kriterijumi imaju za cilj da se proceni ne samo potencijalno interesovanje tržišta za JPP, već i uslovi koji će verovatno obezbediti konkurentsko nadmetanje. To uključuje procenu da li javno telo ima kapacitete i sposobnost da upravlja procesima pripreme i nabavke projekta JPP i da izradi odgovarajući ugovor o JPP koji se može finansirati.

#### **Okvir 3 – Važni kvalitativni kriterijumi koje treba razmatrati**

- *mogućnost objedinjavanja projektovanja, izgradnje, funkcionisanja i održavanja projekta kako bi si se optimizirali njegovi troškovi tokom veka trajanja;*
- *sposobnost definisanja usluga u pogledu jasnih specifikacija rezultata koje će verovatno ostati relativno nepromenjene tokom perioda JPP;*
- *raspoloživost tehničkih i upravljačkih znanja, veština i iskustva iz privatnog sektora koji nisu raspoloživi u javnom sektoru, kako bi se obezbedio viši kvalitet i veći obim usluga i/ili uštede na troškovima;*

- *postojanje velikog interesovanja tržišta i, stoga, konkurencije na tržištu za projekat JPP;*
- *raspoloživost dugoročnog finansiranja privatnog sektora kao podrške odgovarajućoj alokaciji rizika;*
- *raspoloživost javnom telu znanja, veština, iskustva i procesa neophodnih za pripremu, nabavku i upravljanje ugovorom o JPP (po potrebi uključujući pristup specijalizovanim savetnicima); i*
- *dovoljan obim projekta da bi se opravdali troškovi pripreme i nabavke projekta kao JPP koji se moraju platiti unapred.*

### **2.5.5 Sprovođenje kvalitativne procene**

Kvalitativna procena obično podrazumeva korišćenje kontrolnih listi kako bi se ispitala prikladnost da se projekat realizuje kao JPP. Jedan pristup sačinjavanju takve kontrolne liste podrazumeva izradu procene razmatranjem dve glavne dimenzije:

- **utvrditi motiv javnog tela za korišćenje JPP**

Ova procena je usmerena na utvrđivanje koristi koje javno telo očekuje, kao i problema i poteškoća koje pokušava da reši (npr. zabrinutosti prouzrokovane kašnjenjima ili prekoračenjima troškova iz prethodnih projekata, niskim kvalitetom gradnje ili lošim dugoročnim održavanjem).

- **utvrditi pokretače i ograničenja korišćenja JPP**

Ova procena je usmerena na utvrđivanje mogućih ograničenja koja bi mogla sprečiti da se primenom pristupa JPP obezbedi VfM, ispitivanjem prikladnosti da se projekat realizuje kao JPP.

Ovaj pristup *zasnovan na dokazima* upoređuje potencijalnu opciju JPP u odnosu na uslove i karakteristike projekata koji su ranije dovedeni u vezu sa potencijalom da se ostvari VfM (npr. veliko interesovanje tržišta za slične prethodne projekte) ili da se VfM ograniči (npr. česte izmene tražene usluge).

Na slici 5. prikazano je kako se to može uraditi, razmatranjem: u prvom redu, *okvirnih kriterijuma* (tj. da li su institucionalni i pravni uslovi povoljni za JPP pristup?); a zatim i kriterijuma prikladnosti projekta (tj. da li su karakteristike projekta odgovarajuće za JPP?).



### Slika 5 – Struktura kontrolne liste i kategorizacija kriterijuma

Kategorija	Potkategorije
<b>Motivi</b>	– Ključni ciljevi ili problemi čije se ostvarenje/rešenje očekuje primenom metoda JPP.
<b>Pravni i regulatorni okvir</b>	– Podrška javnosti i politička podrška – Pravni i regulatorni okvir JPP
<b>Kapacitet javnih i privatnih partnera</b>	– Kapacitet i spremnost javnog sektora – Kapacitet i zainteresovanost privatnog sektora
<b>Problemi specifični za projekat</b>	– Struktura i veličina projekta – Identifikacija, vrednovanje i alokacija rizika – Zahtevi u pogledu usluga – Nefinansijske koristi

U svakoj fazi procene pretpostavlja se da se projekat već smatra pristupačnim i da je opravdan investicionom potrebom na kojoj se zasniva i ekonomskim činjenicama.

#### 2.5.6 Kvalitativna procena VfM tokom projektnog ciklusa

Kao što je navedeno u odeljku 3, kvalitativna procena VfM može se koristiti u različitim podfazama tokom pripreme i nabavke projekta JPP:

- **tokom faze identifikacije projekta (prva faza):** često se koristi u početnim koracima VfM procene i pre sprovođenja složene i skupe (a možda i nepotrebne) kvantitativne procene. Budući da su u trenutku kada se po prvi put može primeniti informacije o projektu vezane za JPP ograničene, ona može pomoći da se izdvoje projekti koji nisu prikladni da se realizuju kao JPP.

Neka javna tela iziskuju da se svi infrastrukturni projekti iznad određene vrednosti procene u pogledu njihovog potencijala da se realizuju kao JPP. To može doprineti da se obezbedi da se opcija JPP dosledno razmatra u javnom sektoru;

- **tokom faze pripreme projekta (druga faza):** obično se primenjuje progresivno i sa sve većim nivoom detaljnosti; i
- **tokom faze nabavke (treća faza):** prilikom razmatranja koje od konačnih ponuda nude VfM.

Veliki broj pojedinačnih kriterijuma VfM koji se procenjuju u svakoj podfazi može ostati nepromenjen, ali se može povećati nivo detaljnosti sa kojom se oni primenjuju. Vremenom se može promeniti i prioritet kriterijuma u razmatranjima. Na primer, u ranijim podfazama naglasak može biti na kriterijumima koji se odnose na pitanja kao što su verovatnoća da će se tražnja za uslugama projekta znatno promeniti tokom ugovornog perioda – u kom slučaju JPP možda nije prikladno. U kasnijim podfazama, naglasak može biti na kriterijumima koji se odnose na kvalitet konkurentskog procesa.

Pitanje vremena vršenja različitih aktivnosti kvalitativne procene VfM detaljnije je obrađeno u odeljku 5.2.

## Dodatna literatura



*A Guide to preparing and procuring a PPP project [Vodič za pripremu i nabavku projekta JPP], EPEC (2018)*

## 2.6 Ograničenja kvantitativne i kvalitativne procene VfM

Procena VfM obezbeđuje ulazne podatke za proces donošenja odluka javnog tela na osnovu pretpostavki o verovatnom budućem učinku projekta.

Međutim, važno je imati u vidu ograničenja kako metodologije, tako i u primeni procene VfM.

### 2.6.1 Posebna ograničenja u sprovođenju kvantitativne procene

Praktična ograničenja obuhvataju:

- **složenost procesa procene:** iziskuje izradu dugoročnih modela novčanih tokova za PSC i (ako se koristi za početnu odluku o JPP) za očekivanu opciju JPP, što iziskuje:
  - dostupnost pouzdanih dugoročnih podataka o troškovima i pretpostavki o prihodima, npr. o očekivanim troškovima izgradnje, operativnim troškovima i troškovima održavanja, kao i o prihodima od korisnika tokom trajanja ugovora o JPP;
  - pretpostavke o korekcijama troškova u opcijama PSC i JPP za rizike prenete na privatnog partnera i o finansijskoj konstrukciji JPP opcije; i
  - izbor i odgovarajuću primenu diskontnih stopa prilikom obračuna neto sadašnje vrednosti svake opcije realizacije. To se može oslanjati na dostupnost informacija iz drugih izvora da bi se izvela stopa (videti odeljak 5.7);
- **nemogućnost da se obuhvate nefinansijske koristi (NFB) i troškovi:** tj. one koristi i troškovi koji se ne mogu lako kvantifikovati u finansijskom smislu, ali ipak mogu biti relevantni za procenu;
- **potencijal za manipulacije:** sa nizom pretpostavki i procena koje treba da sačini javno telo, proces može biti podložan manipulacijama sa ciljem postizanja određenog rezultata, ako se ne vrši u dobro definisanom, kontrolisanom institucionalnom okviru;
- **lažan osećaj tačnosti:** iz razloga što se analiza vrši u relativno kompleksnom tabelarnom modelu, to donosiocima odluka može dati utisak tačnosti koja nije stvarna. Opisana složenost procesa procene i oslanjanje na velik broj pretpostavki i procena može korisnicima rezultata pružiti lažni osećaj pouzdanosti rezultata modela. Rezultati su pouzdani i održivi samo u onoj meri u kojoj su korišćeni ulazni podaci pouzdani i održivi;

- **neke opcije realizacije možda nisu stvarno raspoložive:** na primer, postoji mogućnost da tradicionalna opcija realizacije nije realan komparator jer nije pristupačna. Pored toga, korišćenje PSC polazi od pretpostavke da će javno telo kontinuirano održavati infrastrukturu po određenom standardu, kao u opciji JPP, što u praksi može biti malo verovatno.

Proces kvantitativne procene VfM ipak obezbeđuje disciplinovan pristup koji javnom telu omogućava bolji uvid u načine na koje se projekat može realizovati. Takođe pruža javnom telu informacije pomoću kojih ono može da proceni ponude od privatnog sektora. To može biti naročito korisno ako ima samo nekoliko ponuda.

### **2.6.2 Posebna ograničenja kvalitativne procene**

Kvalitativna procena ne uključuje istu složenost i potrebu za podacima kao kvantitativna procena. Ona može uključivati i koristi i troškove koji se ne mogu jednostavno izraziti u finansijskom smislu.

Pa ipak, u praktičnom smislu treba uvažiti:

- **potrebu da se u velikoj meri primeni stručna procena** kada se primenjuju kvalitativni kriterijumi koji mogu biti podložni manipulacijama sa ciljem postizanja određenog rezultata, ako je baza dokaza slaba ili nepostojeća;
- **robustnost kriterijuma** i raspoloživost dokaza kojima se potkrepljuje njihov značaj; i
- **stvaran značaj različitih kriterijuma**, pri čemu neki kriterijumi mogu biti relevantniji (i stoga važniji) od drugih. Prilikom procene se može odlučiti da se određenim kriterijuma da veći značaj.

### **2.6.3 Opšta ograničenja oba pristupa proceni VfM**

Drugi praktični faktori koje treba uvažiti su:

- **egzogeni faktori:** drugi faktori koji mogu nadjačati rezultat procene VfM, npr. politička odluka da se koristi JPP radi ostvarenja nekog cilja politike ili odluka da se JPP koristi da bi se pristupilo privatnom finansiranju, čak i ako su troškovi opcije JPP viši. Na odluku da se koristi JPP često mogu uticati budžetska pitanja (zbog ograničenja javnih finansija), npr. statistička klasifikacija ugovora o JPP kao *vanbilansnog*;
- **vreme vršenja procene VfM:** ako se procena vrši prekasno u relevantnoj fazi, onda njen rezultat verovatno neće imati potreban uticaj jer su odluke već donete;
- **proporcionalnost korišćenog pristupa:** rizik da se za male projekte ili za projekte kod kojih potreban obim informacija verovatno neće biti dostupan traži suviše složena procena. Proces procene JPP za VfM može se činiti zahtevnijim od konvencionalnih pristupa (koji ne iziskuju procenu VfM) što može odvratiti javno telo od razmatranja JPP;

- **mehanički pristup proceni (bez razmišljanja):** sklonost javnog tela da procenu VfM vrši kao neophodni ritual, bez odgovarajućeg razmatranja načina na koji se projekat JPP može pripremiti i nabaviti kako bi se poboljšao VfM.

#### 2.6.4 Prevazilaženje ograničenja procene VfM

Da bi se uočena ograničenja prevazišla, dobra je praksa koristiti kombinaciju kvantitativnog i kvalitativnog pristupa. Dok je kvantitativna procena nekada bila glavna determinanta VfM, sada se sve veći značaj pridaje korišćenju kvalitativnih pristupa. Umesto da bude jedina determinanta, kvantitativna procena se koristi za **informisano** odlučivanje o VfM JPP, zajedno sa kvalitativnim razmatranjem.

Da bi pojednostavilo procenu, javno telo može razmotriti:

- **korišćenje standardizovanih tabelarnih modela:** ovo može pojednostaviti procenu i doprineti prevazilaženju rizika od manipulacije (kao i skratiti vreme i smanjiti troškove). Međutim, takvi modeli ostavljaju malo prostora za velike razlike u složenosti i obuhvatu projekata;
- **korišćenje standardizovanih korektivnih faktora za rizike:** na primer, korišćenje *faktora sklonosti optimizmu* (videti odeljak 6);
- **korišćenje standardizovanih uslova ugovora:** razvoj i primena standardizovanih ugovornih uslova, zajedno sa efektivnim izvršenjem i procesom odstupanja, može doprineti obezbeđivanju da se projekti razvijaju u skladu sa prethodno ugovorenom osnovom za identifikovane rizike i njihovu alokaciju u ključnim oblastima;
- **osnivanje specijalizovane jedinice koja će vršiti procenu VfM** (npr. u okviru jedinice za JPP); i
- **jačanje celokupnog procesa kontrole kvaliteta i odobravanja projekata JPP.**

#### Dodatna literatura



*A Guide to preparing and procuring a PPP project [Vodič za pripremu i nabavku projekta JPP], EPEC (2018)*

### 2.6.5 Preporuke za korišćenje procena VfM

Kao što je naglašeno u uvodnom delu ovog vodiča, procena VfM nije jednostavan zadatak, pa ipak on ima važnu ulogu u obezbeđivanju informacija za razne odluke koje se moraju doneti da bi se utvrdilo da li koristiti metod JPP ili ne i da bi se utvrdilo da li se VfM može ostvariti. Šematski prikaz na slici 6. jedan je od mogućih pristupa integrisanju procene VfM u projektni ciklus.

Dobra praksa ukazuje da javno telo treba da koristi kombinaciju kvantitativnog i kvantitativnog pristupa, uzimajući u obzir veličinu i složenost projekta, a u prvom redu:

- **da izvrši početnu kvalitativnu procenu** svih projekata.

Nakon toga, u zavisnosti od rezultata početne procene:

- **za manje projekte koji imaju karakteristike slične karakteristikama postojećih projekata JPP** (sa uspešnim dosadašnjim rezultatima): da koristi niz kvalitativnih procena, sa sve većim nivoom detaljnosti u svakoj proceni kako projekat napreduje kroz faze pripreme i nabavke;
- **za manje projekte koji su jedinstveni** (ili kada se JPP koristi po prvi put): da u svakoj podfazi koristi kombinaciju kvantitativne i kvalitativne procene. Kvantitativna procena treba da se zasniva samo na višim kategorijama troškova i rizika (tj. ne treba da bude previše detaljna). U kvalitativnoj proceni treba primenjivati sve veći nivo detaljnosti u svakoj proceni kako projekat napreduje kroz faze pripreme i nabavke;
- **za veće i/ili složenije projekte**: da u svakoj podfazi koristi detaljnije kvalitativne i kvantitativne procene. Kvalitativnu procenu treba koristiti sa sve većim nivoima detaljnosti u fazama pripreme i nabavke. Može se primeniti minimalni prag veličine/vrednosti projekta iznad kojeg se pri poređenju JPP i PSC koristi sveobuhvatnija procena VfM;
- za sve projekte, svaki proces nabavke kojim se dobije manje od 3 prihvatljive ponude, cene koje ponuđači traže mogu se proceniti poređenjem sa pretpostavkama iz procena VfM.

### 2.7 Odgovornost za procenu VfM

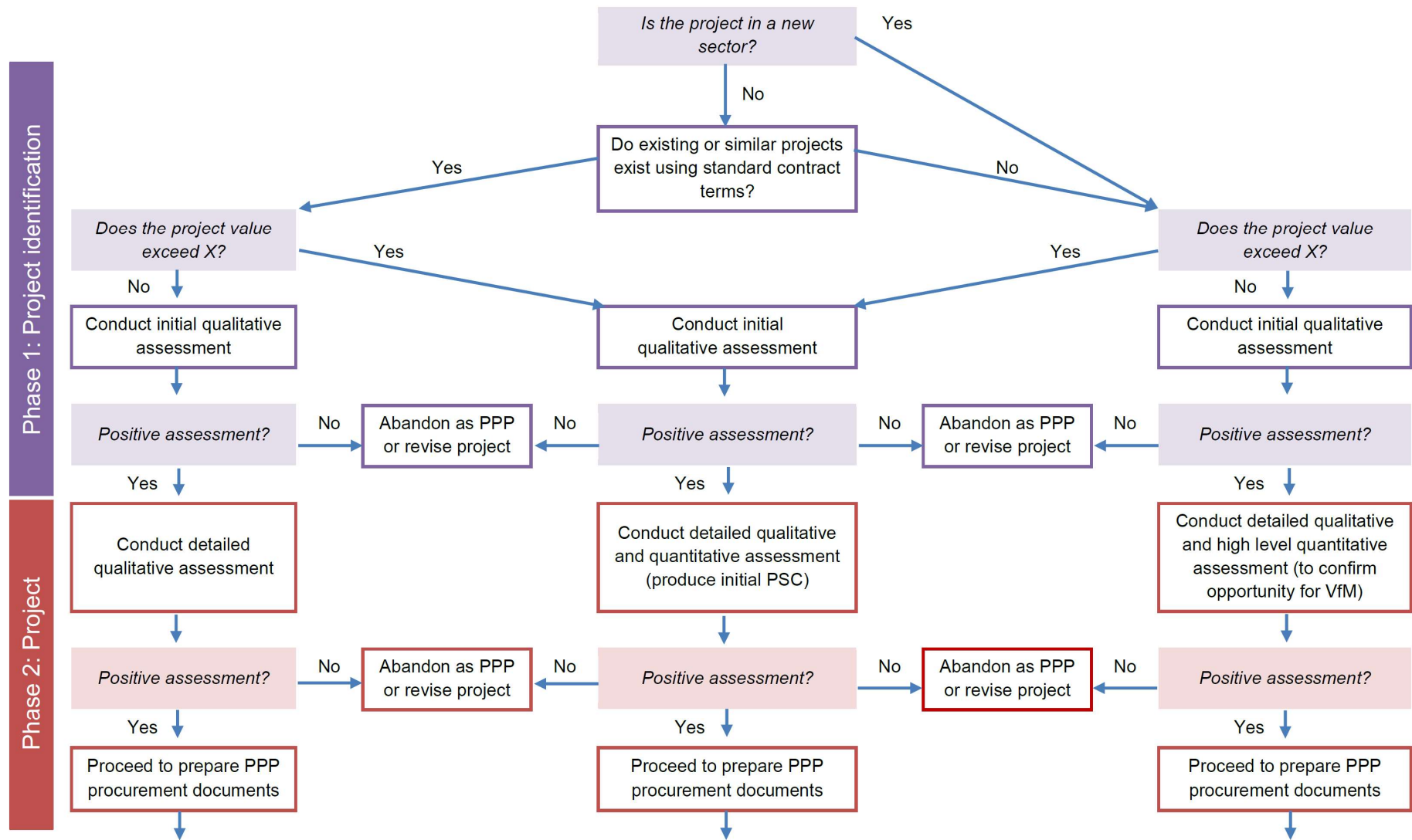
U većini slučajeva, projektni tim snosi odgovornost za sprovođenje procene VfM u skladu sa definisanom metodologijom, što često nalažu zakon ili nacionalna politika.

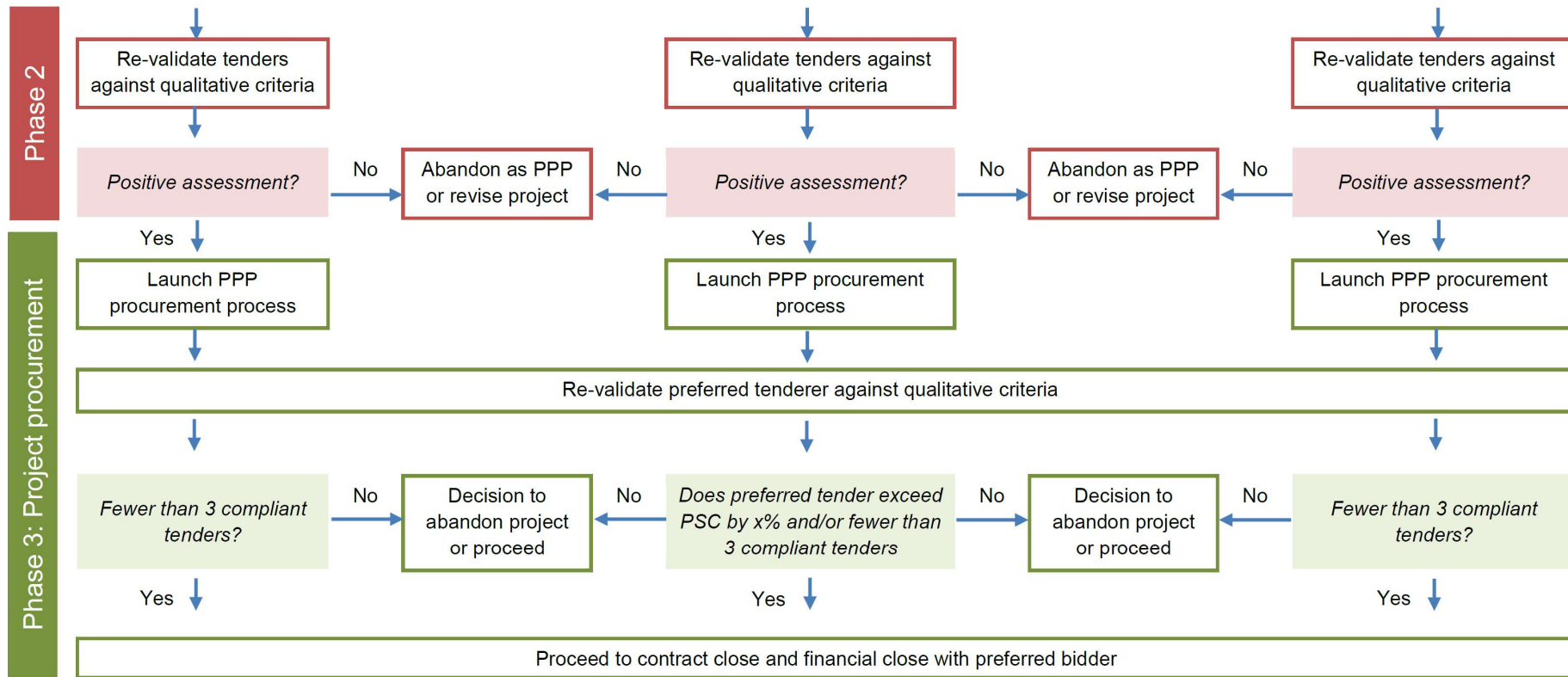
Da bi se razdvojili procesi procene i odobravanja, javno telo koje je odgovorno za realizaciju projekta može imati obavezu da svoju procenu VfM dostavi drugom javnom telu, u sklopu procesa odobravanja projekta.

Ako postoji jedinica za JPP, ona može pomagati javnom telu u izradi procene (ponekad kao član projektnog tima, što je slučaj npr. u Portugaliji) ili pružati pomoć u preispitivanju procene višem telu koje vrši odobravanje. Alternativno, sama jedinica za JPP može vršiti većinu procene VfM, koristeći specijalizovani tim da bi je sprovela u skladu sa dogovorenom metodologijom (kao što je to slučaj npr. u Irskoj).

Uključivanje jedinice za JPP, bez obzira kako je to rešeno, može pomoći da se obezbedi da se aktivnosti obavljaju dosledno i uz primenu specijalizovanog iskustva i stručnog znanja koji možda nisu dostupni u okviru javnog tela.

Slika 6 – Dijagram toka koji prikazuje procenu VfM i odlučivanje u projektnom ciklusu JPP







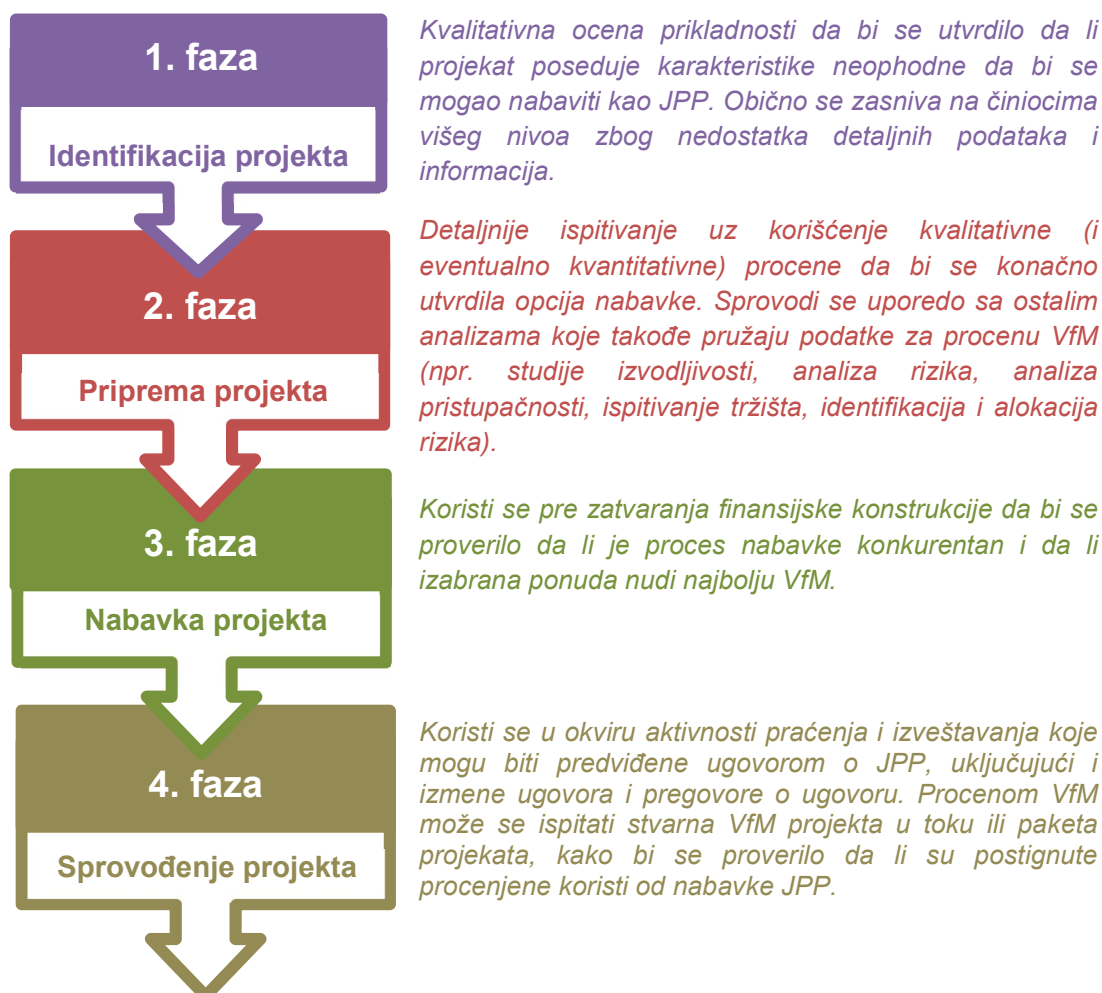
### 3. Kvalitativna procena VfM

#### 3.1 Kvalitativna procena VfM u projektnom ciklusu

Kvalitativna procena VfM obično je najdelotvornija kada se sprovodi u nekoliko podfaza tokom projektnog ciklusa (opisano u odeljku 2.2 i navedeno na slici 7. u nastavku).

Iako su kriterijumi koji se koriste da bi se izvršila procena slični u svakoj fazi, nivo detaljnosti do kojeg se oni procenjuju obično se povećava kako procesi ocenjivanja proizvode dodatne podatke i informacije ili dodatni podaci i informacije postaju dostupni. Pored toga, relativni značaj svakog kriterijuma može se promeniti sa aktivnostima određene faze.

**Slika 7 – Procena VfM tokom projektnog ciklusa**



### 3.1.1 Prva faza: Početna procena VfM

Kvalitativna procena VfM može se koristiti kao jednostavno i delotvorno pomoćno sredstvo tokom faze identifikacije projekta kako bi se ispitala prikladnost ili potencijal projekta da ostvari VfM kao JPP.

U toj ranoj podfazi razvoja, informacije o projektu su najverovatnije ograničene. Pa ipak, obično je moguće identifikovati i ispitati niz kriterijuma koji mogu otkriti bilo da treba odbaciti opciju realizacije kao JPP ili da ona zasluđuje detaljniju procenu. Stoga početna kvalitativna procena VfM može omogućiti informisano odlučivanje o tome da li daljoj proceni i pripremi projekta posvetiti znatno više resursa ili ne.

Kontrolnom listom sadržanom u odeljku 4.3 dat je predlog kriterijuma za procenu za korišćenje tokom prve faze.

Procenom tokom te faze neće se odrediti najpovoljniji način realizacije. Za to će biti potrebna detaljnija kvalitativna procena i, eventualno, kvantitativna procena u drugoj fazi.

#### **Dodatna literatura**



Videti: *P3 SCREEN: The Guide for Federal Departments and Agencies [ISPITIVANJE JPP: Vodič za federalne službe i agencije]*, PPP Canada (2016)



Videti: *PPP Reference Guide Version 3, Module 3 "PPP Cycle", "Screening for PPP Potential" [Referentni vodič za JPP, Verzija 3, Modul 3. „Ispitivanje potencijala JPP“]*, World Bank (2017)

### 3.1.2 Druga faza: Detaljna procena VfM

Tokom druge faze, kvalitativnom se procenom prikladnost opcije JPP može detaljnije ispitati i/ili ponovo potvrditi (pomoću novih informacija) procena iz početne faze.

Vreme vršenja takve detaljne procene često je vezano za proces odobravanja projekta koji javno telo sprovodi tokom ove faze.

Pred kraj ove faze, kvalitativna procena VfM može pomoći da se potvrdi, pre svega, izbor postupka nabavke, a onda i odluka da se pokrene proces nabavke.

Kvantitativna procena se može koristiti (videti odeljak 6) i da bi se stvorila sveobuhvatna slika VfM.

Tokom ove faze, kriterijumi za procenu mogu pomoći da se identifikuju područja koja projektni tim treba da razradi, a koja dodatno poboljšavaju VfM projekta, npr. obezbeđivanje informacija za alokaciju rizika ili vrste finansijske podrške za projekat. U tom smislu, pomoćno sredstvo za procenu se koristi dinamički i kontinuirano tokom cele faze, a ne samo kao diskretna (statička) procena na kraju.

Kontrolnom listom u odeljku 4.3 dat je predlog kriterijuma za procenu za korišćenje tokom druge faze, sa većim brojem kriterijuma nego u prethodnoj fazi.

### 3.1.3 Treća faza: Procena pre zatvaranja finansijske konstrukcije

Tokom faze nabavke, kvalitativna procena se može koristiti da bi se ponovo potvrdio potencijal projekta za ostvarenje VfM. Njome se može proceniti i uticaj svih promena eventualno nastalih tokom procesa nabavke na očekivanu VfM.

Konačna procena se vrši pre nego što se završi proces nabavke i potpiše ugovor o JPP. Imajući u vidu značaj konkurentskog procesa za postizanje VfM, posebnu pažnju treba posvetiti kvalitetu konkurentskog procesa nabavke. I u ovom slučaju, kontrolnom listom u odeljku 4.3. dat je predlog kriterijuma za procenu koji se mogu koristiti tokom ove faze.

## 3.2 Procena nefinansijskih koristi od JPP

Nefinansijske koristi (NFB) odnose se na one društveno-ekonomske koristi za korisnike/društvo u širem smislu koje nisu obuhvaćene kvantitativnom procenom. Ponekad te koristi mogu biti direktna posledica realizacije projekta kao JPP (tj. možda se ne bi ostvarile da je projekat realizovan na tradicionalni način).

Koristi koje se mogu vrednovati u finansijskom smislu svrstavaju se u NFB kada njihova vrednost nije uključena u model novčanih tokova pripremljen u okviru kvantitativne VfM procene.

Uobičajene NFB mogu obuhvatati sledeće:

- **Ubrzana realizacija:** Ovo se odnosi na koristi koje se ostvaruju time što su, kao posledica korišćenja JPP, objekat i pripadajuće usluge na raspolaganju ranije, čime se i očekivane društveno-ekonomske koristi od pružanja transportnih, obrazovnih i zdravstvenih usluga obezbeđuju ranije. Kako društvo generalno više ceni sadašnju nego buduću potrošnju, ranija raspoloživost usluge donosi koristi.

Ubrzana realizacija zbog korišćenja JPP može se razmatrati na osnovu:

- blagovremene realizacije – ako pružanje usluga počinje bez odlaganja u odnosu na planirani datum njihove raspoloživosti zbog ugovornih podsticaja da se infrastruktura na kojoj se usluge zasnivaju završi na vreme; i
- ranijeg investiranja – zbog pristupa dodatnom finansiranju i ranijeg pružanja usluga nego što bi to bilo moguće kada bi se koristio tradicionalni način realizacije.

Vrednovanje mogućnosti ranije realizacije može biti uključeno u procenu VfM, na primer objašnjenjem kako i zašto JPP može dovesti do ranije raspoloživosti infrastrukture. Takođe može postojati mogućnost da se NFB koje proizlaze iz ranije realizacije utvrde, kvantifikuju i (po mogućnosti) vrednuju.

- **Unapređena realizacija:** Ovo se odnosi na očekivani viši kvalitet infrastrukturnih objekata i pripadajućih usluga obezbeđenih primenom pristupa JPP. Realizacija može biti unapređena zahvaljujući:
  - pristupu životnom ciklusu i obezbeđenom održavanju JPP – ugovorna obaveza u pogledu minimalnog nivoa održavanja znači da se objekti održavaju u boljem stanju i zadržavaju se preostale vrednosti;
  - kvalitetnijim uslugama – ugovorne obaveze i mehanizam plaćanja obezbeđuju održavanje minimalnih standarda pružanja usluga. To će verovatno dovesti do bolje dizajniranih i kvalitetnijih usluga; i
  - jasno definisanoj strukturi rukovođenja – uključujući pojačanu eksternu kontrolu i detaljnu kontrolu koju sprovode zajmodavci i investitori; bolje upravljanje pružanjem usluga; kao i korist koja proizlazi iz omogućavanja javnom telu da se usredsredi na svoje osnovne zadatke (npr. obezbeđivanje obrazovanja/nastave u školi).
- **Širi društveni uticaj proizlazi iz pozitivnog spoljnog uticaja kao posebnog ishoda primene modela JPP:** ti spoljni uticaji se odnose na koristi za ljude koji nisu direktni korisnici javne infrastrukture i pripadajućih usluga. To može obuhvatati:
  - koristi od širih promena tradicionalnih procesa nabavke podstaknutih sveobuhvatnijom primenom pravila iz JPP, kao što je eksplicitniji pristup identifikaciji troškova i rizika i transparentnosti, kao i bolje veštine upravljanja projektima, bolja kontrola kvaliteta projekata i više znanja u javnom sektoru; i
  - šire makroekonomske koristi usled uticaja investicije na privredu i životnu sredinu. Ti efekti mogu biti nezavisni od načina nabavke, ali bi se ostvarivanje tih koristi najverovatnije ubrzalo realizacijom kao JPP.

Isto kako mogu postojati nefinansijske koristi, mogu se javiti i nefinansijski troškovi.

Na slici 8. prikazani su neki primeri nefinansijskih koristi i troškova.

**Slika 8 – Primeri nefinansijskih troškova i koristi**

Sektor	Nefinansijske koristi za korisnike ili društvo	Nefinansijski troškovi za korisnike ili društvo
<b>Škole</b>	Poboljšani obrazovni rezultati	Povećano zagušenje oko škole
<b>Putevi</b>	Manje zagušenja Smanjeni troškovi udesa	Buka i zagađenje od generisanog saobraćaja
<b>Laka železnica</b>	Skraćeno vreme dnevne migracije	Zagušenje tokom izgradnje
<b>Zatvori</b>	Poboljšano okruženje za zatvorenike	Negativan uticaj na cene lokalnih nekretnina

Izvor: *The Non-Financial Benefits of PPPs*, EPEC (2011)

Ako kvantitativna procena VfM ukaže na slične rezultate tradicionalne opcije nabavke i opcije nabavke pomoću JPP, ispitivanjem NFB mogu se naglasiti dodatne koristi (i troškovi) opcije JPP koje bi inače bile zanemarene. Stoga kvalitativna procena VfM može da obezbedi da sve NFB (i troškovi) budu uključene u sveobuhvatnu procenu VfM.

#### **Dodatna literatura**

---



Za dodatne informacije videti *The Non-Financial Benefits of PPPs [Nefinansijske koristi od JPP]*, EPEC (2011)

## 4. Kontrolna lista za kvalitativnu procenu VfM

### 4.1 Uvodna razmatranja kontrolne liste za kvalitativnu procenu VfM

U ovom odeljku je utvrđeno kako koristiti kontrolnu listu kriterijuma da bi se procenio potencijal projekta da ostvari VfM kao JPP. Takođe je dato detaljno objašnjenje svakog od razrađenih kriterijuma.

Kontrolna lista sastavljena je tako da odražava regionalne karakteristike tržišta JPP na Zapadnom Balkanu, istovremeno se oslanjajući na kriterijume koji se na drugim mestima u Evropi koriste za kvalitativnu procenu VfM.

Preporučuje se da se, kada se koristi ova kontrolna lista, ona proširi dodatnim kriterijumima koji su specifični za projekat ili za datu zemlju, u idealnom slučaju pozivanjem na skorašnje iskustvo i saznanja stečena prethodnim JPP.

Zajedno sa kvalitativnom procenom može se koristiti i **Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta (PPST)** koji je za region razvijen u okviru WBIF EPEC zadatka za 2014. godinu.

Nekoliko kriterijuma PPST slično je onima koji su obuhvaćeni kontrolnom listom.

#### Dodatna literatura



*PPP Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta JPP], EPEC (2014)*

### 4.2 Struktura kontrolne liste

Kontrolna lista je podeljena na četiri kategorije kriterijuma, ovde označenih sa A do D (videti sliku 10. u nastavku). Utvrđeni kriterijumi zasnovani su na onima koji se obično dovode u vezu sa razlozima za korišćenje JPP. Javno telo može poželeti da na ovu kontrolnu listu doda još kriterijuma da bi se odrazili drugi razlozi za razmatranje korišćenja JPP.

#### 4.2.1 Kriterijumi za procenu motiva za korišćenje JPP

Javno telo treba da ima mogućnost da identifikuje pozitivne razloge za realizaciju projekta kao JPP i da odredi njihove prioritete. To je posebno važno jer priprema i nabavka projekta JPP često podrazumevaju dodatnu složenost (i troškove) u poređenju sa projektom koji se realizuje na tradicionalan način. Nijedan cilj (kao što je statistička klasifikacija) sam po sebi ne bi trebalo da bude jedino opravdanje za korišćenje JPP.

#### 4.2.2 Kriterijumi za procenu pravnog i regulatornog okvira

Ova kategorija pitanja ima za cilj da se ustanovi da li, uopšteno gledano, pristup JPP može biti delotvoran i ostvariti VfM. Izabranim kriterijumima se ispituju institucionalni i pravni kontekst i kontekst javne politike u kojem projekat JPP treba realizovati.

#### 4.2.3 Kriterijumi za procenu kapaciteta javnih i privatnih partnera

Ovom kategorijom kriterijuma se ispituju kapaciteti partnera iz javnog i privatnog sektora za realizaciju projekta kao JPP na način kojim se obezbeđuje VfM.

#### 4.2.4 Kriterijumi specifični za dati projekat

Ova kategorija kriterijuma usmerena je na utvrđivanje da li su karakteristike samog projekta takve da on ima potencijal da ostvari VfM kao JPP.

**Slika 9 – Struktura kontrolne liste**

Kategorija	Potkategorije
<b>Motivi</b>	– Ključni ciljevi ili problemi čije se ostvarenje/rešenje očekuje primenom metoda JPP
<b>Pravni i regulatorni okvir</b>	– Podrška javnosti i politička podrška – Pravni i regulatorni okvir JPP
<b>Kapacitet javnih i privatnih partnera</b>	– Kapacitet i spremnost javnog sektora – Kapacitet i zainteresovanost privatnog sektora
<b>Problemi specifični za projekat</b>	– Struktura i veličina projekta – Identifikacija, vrednovanje i alokacija rizika – Zahtevi u pogledu usluga – Nefinansijske koristi

### 4.3 Korišćenje kontrolne liste

#### 4.3.1 Primena kontrolne liste tokom projektnog ciklusa

Na kontrolnoj listi prikazanoj na slici 10. identifikovane su tri ključne podfaze u kojima ona može biti najkorisnija tokom projektnog ciklusa:

- početna procena (tokom prve faze);
- detaljna procena (tokom druge faze); i
- procena pre zatvaranja finansijske konstrukcije (tokom treće faze).

Kvačica u kolonama pod navedenim naslovima (sa leve strane tabele kontrolne liste) ukazuje da se očekuje da odgovarajući kriterijumi budu relevantni za tu fazu.

Budući da će tokom prve i druge faze biti dostupno manje informacija (ili će biti dostupne informacije nižeg kvaliteta), za te faze je manje kriterijuma označeno kao relevantno. Međutim, kako razvoj projekta napreduje (označeno kvačicama u koloni pod naslovom 2. *faza*), broj relevantnih kriterijuma raste.

U trećoj fazi se treba pozabaviti svim kriterijumima ili ponovo potvrditi sve prethodno ispunjene kriterijume korišćenjem poslednje verzije dostupnih informacija.

**Napomena:** Naglasak kontrolne liste za VfM je na onim pitanjima za koja se očekuje da ispitaju potencijal projekta da obezbedi VfM ako se realizuje kao JPP. Dobra priprema projekta podrazumeva ispitivanje tih **i drugih pitanja** – kao što su izvodljivost i pristupačnost.

#### **4.3.2 Davanje odgovora na svako od pitanja sa kontrolne liste**

Kada se razmatraju kriterijumi motiva navedeni u delu A kontrolne liste, preporučuje se da najmanje tri motiva bude ocenjeno pozitivno (sa odgovorom „da”) da bi to ukazivalo na postojanje jakog opravdanja da se projekat realizuje kao JPP. Motivi mogu služiti da se ustanovi prethodna (*ex ante*) evidencija ciljeva korišćenja opcije JPP. (To može biti korisno za sve naknadne (*ex post*) ocene rezultata i procesa donošenja odluka javnog tela.)

Kriterijumi u delovima kontrolne liste B, C i D izraženi su u obliku pitanja, tako da:

- **pozitivan odgovor (tj. „da”)** znači da se očekuje da će kriterijum biti ispunjen;
- **negativan odgovor (tj. „ne”)** znači da kriterijum verovatno neće biti ispunjen;
- **uslovni odgovor (tj. „delimično”)** znači ili da još nisu dostupne sve informacije koje su neophodne da bi se dao pozitivan ili negativan odgovor (što može biti slučaj u ranim fazama projekta) ili da se očekuje da dati kriterijum bude samo delimično ispunjen.

#### **4.3.3 Tumačenje rezultata kontrolne liste u svakoj podfazi**

Na kraju svake ključne faze treba oceniti odgovore na relevantne kriterijume, pri čemu:

- **pozitivan odgovor na sva pitanja** ukazuje da je projekat spreman za prelazak u narednu fazu;
- **negativan odgovor na bilo koje od pitanja** izaziva značajnu sumnju u pogledu prikladnosti projekta za realizaciju kao JPP i/ili prelazak u narednu fazu. Preporučuje se da projekat ne prelazi u narednu fazu sve dok nove informacije ne promene negativan odgovor u pozitivan ili dok se ne pojave jasno razumljive olakšavajuće okolnosti; i
- **uslovni odgovor na bilo koje od pitanja** ukazuje ili da javno telo uočava da su potrebne dalje procene odnosno aktivnosti ili da postoji zabrinutost da se kriterijum ne može ispuniti. Projekat treba da pređe u narednu fazu samo ako za to postoje jasno identifikovane olakšavajuće okolnosti.



Korišćenje kontrolne liste kao pomoćnog sredstva obezbeđuje javnom telu strukturirani proces za procenu pokretača i ograničenja VfM u projektu. Međutim, ovaj pristup treba pažljivo primenjivati i ipak treba koristiti rasuđivanje kada se razmatra celina odgovora, tj. pristup ne treba primenjivati mehanički i nekritički.

Na primer, ako su svi odgovori na kriterijume sa kontrolne liste pozitivni, ali jedan kriterijum je samo delimično ispunjen (na primer, kapacitet javnog sektora je ograničen), verovatno je i dalje prisutan značajan rizik da opcija JPP ne ostvari VfM.

Na osnovu odgovora, kvalitativna procena VfM se može dopuniti razmatranjem eventualnih NFB i identifikacijom onih područja koja predstavljaju većinu rizika za VfM. Posmatrano zajedno sa nalazima svih kvantitativnih procena VfM, ukupni nalaz će biti pouzdana osnova za preporuku da se pređe u narednu fazu ili ne.

#### **4.3.4 Potrebni podaci i informacije**

Početna kvalitativna procena VfM oslanja se na podatke i informacije prikupljene tokom faze identifikacije projekta, uključujući:

- podatke i iskustvo iz prethodnih projekata JPP;
- procenu tražnje i preliminarnu procenu troškova;
- tehničke, finansijske i pravne studije; i
- analize rizika i ispitivanja tržišta (u meri u kojoj su raspoložive).

Neke od ovih studija se mogu sprovoditi tek u kasnijim fazama. Kao rezultat, korišćiće se ažurniji podaci da bi se dali odgovori na kriterijume koji su relevantni za fazu.

Slika 10 – Kontrolna lista za kvalitativnu VfM

Deo A: Motivi				Da	Ne		
A.1	Bolje dugoročno održavanje objekata						
A.2	Viši kvalitet i veća doslednost u pružanju usluga						
A.3	Bolje dugoročno upravljanje rizicima						
A.4	Smanjen rizik interakcije učesnika zahvaljujući integraciji obaveza u pogledu projektovanja, izgradnje i pružanja usluga						
A.5	Veća vidljivost i izvesnost ukupnih troškova projekta						
A.6	Veća izvesnost blagovremene isporuke objekata u okviru budžeta						
A.7	Mogućnost za inovacije privatnog sektora u pogledu rešenja za projektovanje, izgradnju i pružanje usluga						
A.8	Pristup veštinama u privatnom sektoru koje ne postoje u javnom sektoru						
A.9	Mogućnost javnog sektora da se usredsredi na svoje osnovne delatnosti pružanja javnih usluga						
A.10	Pristup kontroli predloga projekata koju vrši treća strana (npr. finansijer)						
A.11	Reforma postojećih praksi javnog sektora (npr. u javnim nabavkama, upravljanju projektima, upravljanju aktivom)						
A.12	Angažovanje kapitala privatnog sektora da bi se omogućilo dodatno i/ili ranije pružanje javnih usluga						
A.13	Delotvornije ostvarivanje prihoda kroz bolje korišćenje sredstava						
A.14	Usklađivanje dugoročnih koristi od infrastrukture sa dugoročnim finansiranjem						
<b>Deo B: Pravni i regulatorni okvir (uključujući političku podršku i podršku javnosti)</b>							
Ref. br.	1. faza	2. faza	3. faza	Pitanje	da	delimično	ne
B.1	✓	✓	✓	Može li se projekat nabaviti kao JPP u postojećem pravnom okviru?			
B.2	✓	✓	✓	Da li postojeći pravni i regulatorni okvir dozvoljava da privatni sektor pruža javnu uslugu?			
B.3	✓	✓	✓	Da li javno telo poseduje neophodna pravna ovlašćenja da pripremi, nabavi i zaključi dati ugovor o JPP i ostale sporazume?			
B.4	✓	✓	✓	Da li kreatori politike na visokom nivou i zvaničnici podržavaju sprovođenje projekta kao JPP?			
B.5	✓	✓	✓	Postoje li dokazi da korisnici i ostale relevantne zainteresovane strane podržavaju projekat koji se nabavlja kao JPP?			

Deo C: Kapacitet javnog i privatnog sektora								
Ref. br.	1. faza	2. faza	3. faza	Pitanje	da	delimično	ne	
<b>Kapacitet i spremnost javnog sektora</b>								
C.1	✓	✓	✓	Da li javno telo ima pristup odgovarajućim veštinama, iskustvu i znanju za pripremu, nabavku i upravljanje JPP?				
C.2		✓	✓	Da li javno telo ima uspostavljenu odgovarajuću strukturu rukovođenja projektom da bi moglo da nadgleda pripremu i nabavku projekta JPP?				
C.3		✓		Može li se projekat JPP pripremiti i nabaviti u razumnom roku?				
<b>Kapacitet i zainteresovanost privatnog sektora</b>								
C.4	✓	✓	✓	Može li privatni sektor obezbediti pristup neophodnim veštinama/iskustvu koji nisu na raspolaganju javnom sektoru?				
C.5	✓	✓	✓	Da li su slični projekti JPP već uspešno sprovedeni u zemlji ili regionu u poslednjih pet godina?				
C.6		✓	✓	Ima li dokaza o zainteresovanosti građevinskih izvođača i izvođača za operativnu fazu projekta JPP i da li se očekuje da ta zainteresovanost dovede do velikog interesovanja za konkurisanje za projekat?				
C.7		✓	✓	Ima li naznaka da je za projekat JPP na raspolaganju dugoročno dužničko finansiranje i finansiranje kroz udeo u kapitalu pod prihvatljivim uslovima?				

Deo D: Karakteristike specifične za projekat								
Ref. br.	1. faza	2. faza	3. faza	Pitanje	da	delimično	ne	
<b>Struktura i veličina projekta</b>								
D.1	✓	✓	✓	Pružila li projekat mogućnost integrisanja projektovanja, izgradnje, finansija, eksploatacije i održavanja infrastrukturnog objekta kako bi se snizili ukupni troškovi projekta?				
D.2		✓	✓	Da li je trajanje ugovora o JPP dovoljno dugo da obezbedi da se dovoljno rizika tokom životnog ciklusa prenese na privatni sektor?				
D.3a	✓	✓	✓	Da li su transakcioni troškovi pripreme i nabavke projekta kao JPP opravdani u odnosu na vrednost projekta?				
D.3b	✓	✓	✓	Za manje pojedinačne projekte, postoje li mogućnosti da se ukupni transakcioni troškovi podele ili smanje objedinjavanjem projekta sa drugim projektima ili korišćenjem programskog pristupa?				
D.4		✓	✓	Mogu li se troškovi projekta JPP, uključujući dugoročne operativne troškove i troškove održavanja, pouzdano proceniti?				

Deo D: Karakteristike specifične za projekat							
Ref. br.	1. faza	2. faza	3. faza	Pitanje	da	delimično	ne
<b>Identifikacija i alokacija rizika</b>							
D.5		✓	✓	Mogu li javni i privatni sektor jasno identifikovati i vrednovati dugoročne rizike projekta?			
D.6		✓	✓	Postoji li mogućnost da se značajan udeo u očekivanim rizicima projekta prenese na privatni sektor?			
D.7		✓	✓	Da li dugoročni učinak projekta predstavlja rizik za investiciju privatnog sektora?			
D.8		✓	✓	Da li projekat objedinjuje niz aktivnosti što iziskuje integrisanu realizaciju i funkcionisanje različitih komponenti?			
D.9		✓	✓	Da li će buduće aktivnosti javnog sektora biti zabranjene ili ograničene zbog toga što se projekat realizuje kao JPP (npr. ograničenja raspoloživosti konkurentskih objekata)?			
D.10		✓	✓	Hoće li tehnologija i/ili tehničke metode realizacije projekta ostati stabilne tokom perioda ugovora o JPP?			
<b>Zahtevi u pogledu usluga</b>							
D.11	✓	✓	✓	Da li se projektom odgovara na dugoročnu, predvidivu i stabilnu potrebu za javnom uslugom za koju se ne očekuje da se znatno promeni tokom trajanja ugovora o JPP?			
D.12		✓	✓	Mogu li se zahtevane usluge jasno utvrditi i izraziti u ugovoru merljivim standardima pružanja usluga?			
D.13	✓	✓	✓	Da li je jasno da ne postoje nikakve očigledne koristi ili sinergije koje bi se mogle ostvariti proširenjem postojećeg upravljanja poslovanjem od strane javnog tela?			

## 4.4 Vodič za kriterijume i pitanja sa kontrolne liste

U ovom odeljku se daje detaljnije objašnjenje pitanja iz delova B, C i D, zajedno sa primerom mogućih pozitivnih, negativnih i uslovnih odgovora na svako pitanje. Navedeni primeri odgovora samo daju smernice javnom telu da bi mu pomogli u razmatranju njegovih odgovora na svako pitanje.

### 4.4.1 Deo B: Pravni i regulatorni okvir

Ovom grupom pitanja se procenjuje prikladnost uslova pravnog i regulatornog okvira za upravljanje uspešnim projektom JPP i njegovu realizaciju. Ova pitanja su naročito važna u kontekstu okvira za JPP u regionu koji su tek u nastajanju.

Stabilan, dugoročni pravni i regulatorni okvir zajedno sa političkom podrškom i podrškom javnosti za program JPP smanjuju neizvesnosti i rizike za sve zainteresovane strane. Veći stepen neizvesnosti odražava se u povećanim troškovima javne nabavke, što može uticati na VfM opcije JPP. To takođe može odvratiti privatni sektor od konkurisanja, što smanjuje konkurenciju, a stoga i VfM.

JPP se oslanjaju na izvršive ugovore kako između partnera iz javnog i privatnog sektora, tako i između različitih subjekata iz privatnog sektora (kao što su podizvođači i zajmodavci) koji učestvuju u projektu. Potrebna su i jasna pravila kojima se uređuju proces nabavke i uloge i ovlašćenja javnih subjekata. Ona treba da budu u skladu sa pravnom tradicijom i nacionalnim zakonima i drugim propisima.

Takođe mogu postojati propisi kojima se uređuju određene aktivnosti javnog sektora, npr. kontrolisanje načina na koji se finansijska sredstva javnog sektora mogu obezbediti za projekte JPP ili prava javnog tela da preuzima dugoročne obaveze za javne rashode za vreme trajanja ugovora o JPP.

#### **Dodatna literatura**



Videti: *PPP Reference Guide Version 3, Chapter 2 [Referentni vodič za JPP, verzija 3, poglavlje 2]*, World Bank (2017)



Videti: *Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts [Direktiva 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesiji]*, EU (2014)



Videti: *Directive 2014/24/EU on public procurement [Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama]*, EU (2014)



Videti: *Overview of the PPP Legal and Institutional Frameworks in the Western Balkans [Pregled pravnih i institucionalnih okvira za JPP na Zapadnom Balkanu]*, EPEC (2014)

### B.1 Može li se projekat nabaviti kao JPP u postojećem pravnom okviru?

Postojanje zakona o javnim nabavkama ili posebnog zakona o JPP/koncesijama i odgovarajućih sekundarnih propisa olakšava nabavku ugovora o JPP. Osim toga, jasan skup pravila nabavke smanjuje rizik osporavanja odluke o nabavci. Takođe može podstaći ponuđače iz privatnog sektora da svoje ponude pripremaju u okviru jasnog skupa procesa, postupaka i planova aktivnosti. Sve navedeno doprinosi jačanju VfM za krajnje korisnike i javni sektor.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Uspostavljen je jasan i transparentan pravni i regulatorni okvir za nabavku projekata kao JPP. On je uspešno testiran nabavkom sličnih projekata JPP.</i>
Delimično	<i>Uspostavljen je pravni i regulatorni okvir za nabavku JPP ali još nije testiran sprovođenjem sličnih projekata JPP.</i>
Ne	<i>Pravni i regulatorni okvir koji omogućava nabavku JPP još uvek ne postoji, a izmene okvira nisu predviđene u odgovarajućem roku.</i>

### B.2 Da li postojeći pravni i regulatorni okvir dozvoljava da privatni sektor pruža javnu uslugu?

Pravni i regulatorni okvir treba da omogućiti:

- da privatni sektor pruža javne usluge u relevantnom sektoru; i
- da privatni partner ima pravo da koristi javne objekte da bi pružao uslugu.

Na primer, pravni okvir može zabranjivati privatnom sektoru da pruža usluge u određenim sektorima, kao što su odbrana ili pravosuđe.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Pravni i regulatorni okvir omogućava i olakšava učešće privatnog sektora u pružanju relevantne javne usluge.</i>
Delimično	<i>Pružanje javne usluge u relevantnom sektoru od strane privatnog sektora podleže značajnim ograničenjima.</i>
Ne	<i>Pravni i regulatorni okvir ne dozvoljava privatnom sektoru da učestvuje u pružanju relevantne javne usluge i nisu predviđene nikakve izmene okvira.</i>

### B.3 Da li javno telo poseduje neophodna pravna ovlašćenja da pripremi, nabavi i zaključi dati ugovor o JPP i ostale sporazume?

Javno telo mora imati jasna zaduženja i zakonska ovlašćenja da pripremi i nabavi projekat kao JPP i da zaključi dugoročni ugovor o JPP. To uključuje relevantna ovlašćenja da se obaveže na vršenje potrebnih plaćanja na osnovu ugovora o JPP. Partneri iz privatnog sektora obično sprovode sopstvene detaljne kontrole da bi to potvrdili pre nego što konkurišu i/ili zaključe ugovor o JPP.

Odgovor	Moguć indikator
<b>Da</b>	<i>Javno telo ima pravna ovlašćenja neophodna za pripremu i nabavku projekta kao JPP i zaključivanje ugovora o JPP i ostalih sporazuma, kao i ovlašćenja da, po potrebi, preuzima povezane obaveze plaćanja tokom trajanja ugovora.</i>
<b>Delimično</b>	<i>Javno telo ima pravna ovlašćenja neophodna za pripremu i nabavku projekta kao JPP i zaključivanje ugovora o JPP i ostalih sporazuma, ali neophodna odobrenja da se pristupi pripremi, nabavci i/ili potpisivanju ugovora o JPP još uvek nisu dostupna.</i>
<b>Ne</b>	<i>Javno telo nema pravna ovlašćenja neophodna za sprovođenje i/ili potpisivanje ugovora o JPP i ostalih sporazuma ili nije jasno da ono ima takva ovlašćenja.</i>

### B.4 Da li kreatori politike na visokom nivou i zvaničnici podržavaju sprovođenje projekta kao JPP?

Politička podrška na visokom nivou određenom projektu JPP ključna je za prevazilaženje potencijalnih ograničenja i posredovanje između suprotstavljenih zainteresovanih strana. Objavljivanje izjave o politici JPP jedan je od načina na koje država može naglasiti svoju dugoročnu podršku širem programu JPP. To takođe može poboljšati koordinaciju između zainteresovanih strana u javnom sektoru i pružiti poverenje privatnom sektoru u pogledu njegovog učešća u programu.

Poverenje u verovatnoću da se projekat realizuje može se povećati ako je JPP deo nacionalnog plana razvoja. To može obezbediti jasnu vezu između projekta JPP i razvojnih ciljeva javnog tela (kojima se vidljivo politički posvetilo).

Odgovor	Moguć indikator
<b>Da</b>	<i>Postoje jasni dokazi državne podrške na visokom nivou sprovođenju projekta JPP, na primer obaveza definisana politikom o JPP ili investicioni plan.</i>
<b>Delimično</b>	<i>Projekat se nalazi na spisku željenih projekata JPP koji je objavilo javno telo ili država u širem smislu, ali kreatori politike na visokom nivou nisu izrazili svoju konkretnu podršku projektu.</i>
<b>Ne</b>	<i>Nema dokaza državne podrške projektu JPP ili su kreatori politike na visokom nivou i zvaničnici izrazili neslaganje sa realizacijom projekta kao JPP.</i>

## B.5 Postoje li dokazi da korisnici i ostale relevantne zainteresovane strane podržavaju projekat koji se nabavlja kao JPP?

U okviru procesa pripreme projekta, još u ranim fazama treba identifikovati sve relevantne zainteresovane strane. Treba razviti proces za stalnu komunikaciju sa zainteresovanim stranama i njihovo uključivanje radi obaveštavanja relevantnih zainteresovanih strana i konsultovanja sa njima. Uvažavanje zabrinutosti zainteresovanih strana i povratnih informacija od njih može smanjiti protivljenje projektu i poboljšati koncept projekta. Ovaj proces treba sprovoditi tokom faza identifikacije, pripreme i nabavke projekta.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Postoje dokazi podrške zainteresovanih strana projektu JPP i aktivan plan upravljanja zainteresovanim stranama.</i>
Delimično	<i>Pojedine zainteresovane strane se možda protive projektu JPP ali planiran je proces informisanja i konsultovanja da bi se otklonili svi razlozi za zabrinutost.</i>
Ne	<i>Postoje dokazi snažnog protivljenja projektu JPP i očekuje se da će se to nastaviti.</i>

### 4.4.2 Deo C: Kapacitet javnog i privatnog sektora

#### ▪ Kapacitet i spremnost javnog sektora

Složenost i obim većine projekata JPP iziskuju dodatne i drugačije veštine i znanja u odnosu na tradicionalnu nabavku infrastrukture. Javno telo stoga treba da ima:

- pristup odgovarajućem kapacitetu i veštinama; i
- odgovarajuće sisteme i procedure kontrole kvaliteta i odobravanja za upravljanje procesom JPP i učesnicima u tom procesu.

#### C.1 Da li javno telo ima pristup odgovarajućim veštinama, iskustvu i znanju za pripremu, nabavku i upravljanje JPP?

Odgovarajući kapacitet uključuje tehničke, finansijske i pravne veštine i iskustvo, kao i veštine i iskustvo iz oblasti nabavke i upravljanja projektima. Nivo kapaciteta zavisi od složenosti i veličine projekta. Međutim, može se desiti da javno telo ne raspolaže neophodnim sopstvenim tehničkim kapacitetom.

Shodno tome, ono treba da organizuje da se obezbedi dovoljan pristup eksternim izvorima savetodavne podrške i/ili da uspostavi centralnu tehničku podršku u okviru javnog sektora (npr. jedinicu za JPP). Zbog toga javno telo mora imati:

- razumevanje i svest o nivou i prirodi eksterne savetodavne podrške koja je potrebna da bi se dopunio kapacitet javnog tela;
- dovoljno budžetskih sredstava za angažovanje takve podrške; i



- sposobnost da nabavi i upravlja kompletnom eksterno pribavljenom savetodavnom podrškom sa naglaskom na kvalitetu (a ne samo na ceni) takve podrške.

Javno telo takođe treba da razmotri da li poseduje, odnosno da li je u stanju da obezbedi neophodne veštine i resurse za upravljanje ugovorom o JPP nakon što se on potpiše.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Javno telo ima pristup odgovarajućim veštinama i iskustvu za pripremu, nabavku i naknadno upravljanje projektom JPP. To uključuje resurse i kapacitet za angažovanje odgovarajućih specijalizovanih savetnika za pravna, finansijska, tehnička i druga pitanja i/ili pristup specijalizovanom telu u državnoj upravi (kao što je jedinica za JPP) koje poseduje odgovarajuće veštine i iskustvo.</i>
Delimično	<i>Javno telo u izvesnoj meri ima pristup, kako interno tako i eksterno, veštinama i iskustvu u oblasti JPP, ali njegovo iskustvo u pripremi i nabavci projekata JPP i dalje je ograničeno, kao i njegova mogućnost i raspoloživi resursi za angažovanje specijalizovanih savetnika.</i>
Ne	<i>Javno telo ima veoma ograničeno iskustvo u pripremi, nabavci i upravljanju projektima JPP, a nema ni resurse niti postoji spremnost za angažovanje eksternih savetnika, kao ni pristup specijalizovanom tehničkom telu u okviru državne uprave.</i>

#### Dodatna literatura



Videti: *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures [Namenske jedinice za javno-privatna partnerstva: Istraživanje institucionalnih struktura i struktura rukovođenja]*, OECD (2010)



Videti: *Role and Use of Advisers in preparing and implementing PPP projects [Uloga i korišćenje savetnika pri pripremi i sprovođenju projekata JPP]*, EPEC/EIB (2014)



Videti: *Establishing and Reforming PPP Units: Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt [Osnivanje i reforma jedinica za JPP: Analiza jedinica za JPP članica EPEC-a i stečena iskustva]*, EPEC/EIB (2014)

### C.2 Da li javno telo ima uspostavljenu odgovarajuću strukturu rukovođenja projektom da bi moglo da nadgleda pripremu i nabavku projekta JPP?

Upravljanje procesima pripreme i nabavke za JPP oslanja se na snažan i delotvoran proces upravljanja projektima. Ovo bi takođe trebalo da uključuje jasno definisane tačke kontrole kvaliteta i donošenja odluka tokom ključnih podfaza. Linije izveštavanja i odgovornosti za donošenje odluka treba da budu jasne, sa delotvornim odborom za nadzor projekta i dobro definisanim projektnim timom.

Odgovor	Moguć indikator
<b>Da</b>	<i>Javno telo ima uspostavljenu jasnu strukturu rukovođenja za upravljanje procesom pripreme i nabavke za projekat JPP. Imenovani su članovi različitih tela, kao što su upravni odbor projekta i projektni tim i oni su na raspolaganju, pri čemu su njihova ovlašćenja za donošenje odluka i linije izveštavanja jasni. U javnom sektoru postoje i dobro definisani procesi koji obezbeđuju delotvornu kontrolu kvaliteta na osnovu informacija u kontrolnim tačkama tokom pripreme i nabavke JPP i upravljanja njima.</i>
<b>Delimično</b>	<i>Javno telo se saglasilo da uspostavi sistem rukovođenja ali njegova struktura još nije uspostavljena, niti su izvršena imenovanja. Neki procesi odobravanja postoje ali oni još nisu testirani.</i>
<b>Ne</b>	<i>Dogovoreni sistemi za upravljanje procesima pripreme i nabavke ne postoje i nisu predviđeni. Nema uočljivih procesa kontrole kvaliteta ili odobravanja za nadgledanje faza pripreme i nabavke projekta.</i>

### C.3 Može li se projekat JPP pripremiti i nabaviti u razumnom roku?

Priprema i nabavka projekata JPP obično iziskuje više vremena i resursa nego korišćenje tradicionalnog pristupa nabavci. To je možda zato što se niz aktivnosti koje bi trebalo da prate i pravilno pripremljeni projekat PSC, kao što su detaljna analiza dugoročnih rizika, obračun troškova životnog ciklusa i procena pristupačnosti, ne vrše onda kada bi trebalo.

Međutim, dugoročni ugovorni i finansijski aranžmani za JPP se ne mogu realizovati ako se ta pitanja ne reše unapred. I sama priprema ugovornih i finansijskih aranžmana iziskuje određeno vreme, naročito kad je reč o složenijim projektima JPP ili ako je u pitanju prvi projekat te vrste koji treba pripremiti i nabaviti kao JPP. U takve aktivnosti koje oduzimaju mnogo vremena ubrajaju se i postavljanje savetnika, ispitivanje tržišta, upravljanje zainteresovanim stranama i potencijalno složeniji procesi nabavke, kao što je konkurentni dijalog.

Drugi glavni uzroci odlaganja, kao što su nabavka zemljišta i pribavljanje dozvola, obično predstavljaju problem bez obzira na oblik nabavke, ali pristup JPP može ukazati na stvarne finansijske posledice odlaganja zbog tih faktora i naglasiti koliko je važno da se ta pitanja unapred reše. Ako se značajna odlaganja očekuju zbog zahteva da se projekat realizuje kao JPP, to može narušiti potencijalne koristi od brže i/ili vremenski izvesne realizacije infrastrukturnih objekata i usluga.

Često se vrši politički pritisak da se projekat JPP realizuje u tehnički neizvodljivim rokovima. To može znatno narušiti VfM, sa lansiranjem loše pripremljenih projekata na tržište, što dovodi do slabog odziva ponuđača i/ili zaključivanja loše pripremljenih ugovora o JPP, posledično dovodeći do kašnjenja i sporova.

Stoga je važno da javno telo bude u mogućnosti da izradi realnu procenu rokova za realizaciju i da odoli pritiscima da pokreće projekte ako se suočava sa preterano ambicioznim rokovima.

Odgovor	Moguć indikator
<b>Da</b>	<i>Postoji jasan plan aktivnosti sa rokovima za procese pripreme i nabavke i on se smatra prihvatljivim. Plan aktivnosti uzima u obzir realne pretpostavke u vezi sa postavljanjem savetnika (po potrebi), pribavljanjem odobrenja i dozvola, obezbeđivanjem izvora finansiranja, pripremom projektne dokumentacije i sprovođenjem procesa nabavke, uključujući realne rokove za ponuđače za pripremu njihovih ponuda, mobilizaciju finansijskih sredstava i rokove za javno telo za procenu i ocenu ponuda.</i>
<b>Delimično</b>	<i>Još uvek nije jasno da se projekat može pripremiti i nabaviti u razumnom roku.</i>
<b>Ne</b>	<i>Vrši se pritisak da se projekat JPP nabavi brže, prihvatljivi plan aktivnosti nije realan i/ili iskustvo u realizaciji takvog projekta kao JPP je ograničeno.</i>

#### ▪ Kapacitet i spremnost privatnog sektora

Spremnost i zainteresovanost privatnih privrednih društava sa relevantnim veštinama, stručnošću i kapacitetima da konkurišu za JPP od ključnog je značaja da bi se obezbedio oštar konkurentski proces nabavke i da bi se odredio kompetentni partner iz privatnog sektora koji je sposoban da pruža javne usluge tokom trajanja ugovora.

U procesima nadmetanja za JPP na Zapadnom Balkanu često se ne dobije nijedna ponuda ili se primi samo jedna ponuda. To ukazuje na potencijalnu pretnju koju može predstavljati kapacitet tržišta, kao i na značaj iznošenja na tržište dobro osmišljenih projekata, potkrepljenih jasnim uvidom u kapacitet tržišta za realizaciju projekta JPP pomoću dobro sprovedenog ispitivanja tržišta.

#### **Dodatna literatura**



Videti: *PPIAF Toolkit for PPPs in Roads and Highways, Module 5 [Set alatki PPIAF-a za JPP u oblasti puteva i autoputeva, Modul 5]*, World Bank (2009)



Videti: *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets [Kako uspostavljati javno-privatna partnerstva sa privatnim sektorom na tržištima u razvoju]*, Farquharson, Torres de Mästle, Yescombe and Encinas, (2011)

#### C.4 Može li privatni sektor obezbediti pristup neophodnim veštinama/iskustvu koji nisu na raspolaganju javnom sektoru?

VfM opcije JPP verovatno će biti ograničena ako privatni sektor verovatno neće doneti dodatne veštine i iskustvo koji nisu na raspolaganju javnom sektoru. Takve veštine bi uključivale kapacitete za projektovanje, izgradnju i eksploataciju infrastrukturnog objekta tokom celog veka trajanja i upravljanje nizom u to uključenih interakcija.

Odgovor	Moguć indikator
<b>Da</b>	<i>Postoje dokazi da pružaoci usluga iz privatnog sektora mogu doneti dodatne veštine i iskustvo koji nisu na raspolaganju javnom telu. To uključuje iskustvo u uspešnom projektovanju, izgradnji i eksploataciji sličnih objekata privatnog sektora.</i>
<b>Delimično</b>	<i>Postoje neki dokazi da su izvođači projektovali, izgradili ili eksploitalisali objekte u drugim sektorima.</i>
<b>Ne</b>	<i>Za projekte JPP koji se razmatraju, postoji malo dokaza da privatni sektor ima veće sposobnosti nego javno telo za projektovanje, izgradnju i eksploataciju infrastrukturnog objekta.</i>

#### C.5 Da li su slični projekti JPP već uspešno sprovedeni u zemlji ili regionu u poslednjih pet godina?

Uspešni rezultati prošlih projekata jedan su od najsnažnijih postojećih indikatora VfM, u zavisnosti od uporedivosti karakteristika projekta sa takvim ranijim projektima JPP. Ovo takođe zavisi od raspoloživosti smislene procene učinka VfM tih ranijih projekata (koja, na tržištima na kojima su JPP relativno nova pojava, možda nije dostupna)

Odgovor	Moguć indikator
<b>Da</b>	<i>Predloženi projekat je, kako po obuhvatu, tako i po veličini, uporediv sa sličnim projektima JPP koji su tokom proteklih pet godina uspešno sprovedeni u zemlji ili regionu Zapadnog Balkana.</i>
<b>Delimično</b>	<i>Slični projekti JPP u pogledu obuhvata ili veličine uspešno su sprovedeni na drugim tržištima, ali ne i u regionu.</i>
<b>Ne</b>	<i>Još nema raspoloživih dokaza o sličnom projektu koji je uspešno sproveden kao JPP.</i>

### C.6 Ima li dokaza o zainteresovanosti građevinskih izvođača i izvođača za operativnu fazu projekta JPP i da li se očekuje da ta zainteresovanost dovede do velikog interesovanja za konkurisanje za projekat?

Tokom prve faze (tj. u ranom stadijumu identifikacije projekta) potencijalno interesovanje tržišta verovatnije će se proceniti pitanjem C.5. Tokom druge faze potrebno je detaljnije ispitivanje tržišta kako bi se obezbedilo da se projekat priprema na način koji podstiče veliko interesovanje tržišta. To može uključiti razmatranje da li ima prostora za odgovarajuću alokaciju rizika, tehničku izvodljivost i jasne i ostvarive indikatore pruženih usluga, uz istovremeno obezbeđivanje dovoljno interesovanja privatnog sektora.

Po pravilu, javno telo će želeći da se osigura da će najmanje tri potencijalna konzorcijuma ponuđača (koje čine izvođači, zajmodavci i davaoci kapitala) verovatno imati kapacitete za realizaciju projekta i biti zainteresovana za učešće u nadmetanju.

Ovaj kriterijum je posebno važan kada se uzima u obzir dugoročni učinak projekta i potencijalna potreba da se privatni partner zameni (na primer, zbog loših rezultata). VfM se može izgubiti u nekom kasnijem trenutku, ako tada na tržištu ne bude dovoljno kapaciteta za zamenu izvođača.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Nacionalna i međunarodna privredna društva sa iskustvom u JPP izrazila su veliko interesovanje za projekat JPP. Ovo je dokazano aktivnostima ispitivanja tržišta i drugim vidovima interakcije sa tržištem i očekuje se da će najmanje tri konzorcijuma konkurisati za projekat.</i>
Delimično	<i>Nacionalna i/ili međunarodna privredna društva izrazila su izvesnu preliminarnu podršku za projekat JPP, ali to još uvek nije zasnovano na detaljnom ispitivanju tržišta i ne znači nužno da zainteresovana društva imaju iskustva u JPP.</i>
Ne	<i>Nema dokaza o interesovanju tržišta za projekat i/ili su se neki izvođači/finansijeri sa iskustvom u JPP već izjasnili da nisu zainteresovani za projekat JPP kako je trenutno predviđen. Kapacitet tržišta je ograničen u odnosu na veličinu projekta.</i>

### C.7 Ima li naznaka da je za projekat JPP na raspolaganju dugoročno dužničko finansiranje i finansiranje kroz udeo u kapitalu pod prihvatljivim uslovima?

Raspoloživost dugoročnog dužničkog i finansiranja kroz udeo u kapitalu pod prihvatljivim uslovima od ključnog je značaja ne samo u pogledu toga da li se projekat može realizovati kao JPP, već i da li se može realizovati po prihvatljivim uslovima koji će verovatno predstavljati VfM.

Finansijska sredstva za JPP obično se obezbeđuju finansiranjem sa ograničenim regresom ili projektnim finansiranjem. Stoga je važno obezbediti da taj oblik finansiranja bude raspoloživ i da zajmodavci budu upoznati sa prirodom i prihvatljivošću rizika koje on sa sobom nosi.

Na novijim tržištima JPP, nacionalne kreditne institucije možda nisu upoznate sa tim oblikom finansiranja i/ili možda nemaju kapacitete da obezbede potrebne iznose ili potrebno trajanje finansiranja. Građevinske firme takođe mogu biti ograničene u pogledu svojih kapaciteta za učešće ili obezbeđenje izvora finansiranja.

Učešće međunarodnih zajmodavaca, multilateralnih finansijskih institucija i izvođača može biti od ključnog značaja za mogućnost da se veliki projekti realizuju kao JPP, imajući u vidu da je manje verovatno da oni budu zainteresovani za manje projekte.

Ispitivanje tržišta se može sprovesti da bi se utvrdili potencijalni i realni nivoi interesovanja tržišta. Iskusan finansijski savetnik može imati važnu ulogu u pružanju pomoći javnom telu u formulisanju pitanja i tumačenju odgovora sa tržišta.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Nacionalni i međunarodni zajmodavci i izvori vlasničkog kapitala pokazali su potencijalno interesovanje za finansiranje projekta JPP pod uslovima za koje se očekuje da mogu ostvariti VfM.</i>
Delimično	<i>Postoje neki dokazi o zainteresovanosti nacionalnih i međunarodnih zajmodavaca i izvora vlasničkog kapitala za obezbeđivanje dovoljno dugoročnih finansijskih sredstava ali još uvek nije jasno po kom osnovu oni to mogu učiniti.</i>
Ne	<i>Nema dokaza o zainteresovanosti nacionalnih i međunarodnih zajmodavaca ili davalaca kapitala za projekat JPP. Iskustvo nacionalnih zajmodavaca u finansiranju projekata JPP je ograničeno, a nacionalni izvođači imaju ograničena sopstvena sredstva ili kreditnu podršku.</i>

#### 4.4.3 Deo D: Karakteristike specifične za projekat

Ovom grupom pitanja se karakteristike predloženog projekta ispituju razmatranjem karakteristika specifičnih za projekat koje utiču na VfM, uključujući potencijal da smanje ukupne troškove projekta, veličinu i strukturu projekta, mogućnost procene dugoročnih troškova, alokaciju rizika i pružanje zahtevanih usluga.

##### ▪ **Struktura i veličina projekta**

#### **D.1 Pruža li projekat mogućnost integrisanja projektovanja, izgradnje, finansija, eksploatacije i održavanja infrastrukturnog objekta kako bi se snizili ukupni troškovi projekta?**

Integracija aktivnosti projektovanja, izgradnje, finansiranja, operativnih aktivnosti i aktivnosti održavanja u strukturi JPP pruža mogućnost za sniženje dugoročnih troškova održavanja i operativnih troškova i stoga doprinosi ostvarenju VfM.

Uštede se mogu ostvariti podsticajima za JPP kojima se podstiču pristupi projektovanju i izgradnji koji smanjuju dugoročne troškove održavanja i operativne troškove; npr. korišćenjem boljih građevinskih materijala i novih tehnologija.

Mogućnosti za ostvarenje VfM integrisanjem različitih aktivnosti verovatno će biti veće ako se očekuje da će troškovi održavanja i operativni troškovi imati značajan udeo u ukupnim troškovima projekta.

Odgovor	Moguć indikator
Da	Očekuje se da će projekat uključivati integraciju aktivnosti projektovanja, izgradnje i finansiranja, operativnih aktivnosti i aktivnosti održavanja.
Delimično	Očekuje se da će projekat uključivati integraciju aktivnosti projektovanja, izgradnje i nekih aktivnosti finansiranja, ali se očekuje da će operativne aktivnosti i aktivnosti održavanja biti u većoj meri ograničene.
Ne	Postoje ograničene mogućnosti da se uključi integracija aktivnosti projektovanja, izgradnje i finansiranja, operativnih aktivnosti i aktivnosti održavanja u projektu, a dugoročne operativne aktivnosti i aktivnosti održavanja su ograničene.

## **D.2 Da li je trajanje ugovora o JPP dovoljno dugo da obezbedi da se dovoljno rizika tokom životnog ciklusa prenese na privatni sektor?**

Trajanje ugovora o JPP treba da bude takvo da partner iz privatnog sektora bude izložen dovoljnom nivou rizika tokom životnog ciklusa (tj. troškovima velikih obnova infrastrukturnog objekta).

Priroda projekta i trajanje ugovora o JPP treba da obezbede da privatni partner bude odgovoran bar za prvu veliku obnovu infrastrukturnog objekta. Tako se partner iz privatnog sektora podstiče da projektuje, izgradi, održava i eksploatiše infrastrukturni objekat na takav način da se ostvari optimalna ravnoteža između troškova koji se moraju platiti unapred i troškova tokom životnog ciklusa.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Trajanje predloženog ugovora o JPP slično je trajanju drugih projekata JPP u istom sektoru i obuhvata najmanje prvu veću obnovu objekta.</i>
Delimično	<i>Trajanje predloženog ugovora o JPP se razlikuje od trajanja uporedivih projekata u regionu i Evropi ali se očekuje da obuhvati samo prvu obnovu infrastrukturnog objekta.</i>
Ne	<i>Trajanje predloženog ugovora o JPP ne obuhvata prvu obnovu objekta i znatno se razlikuje u odnosu na uporedive projekte u regionu i Evropi.</i>

### D.3a Da li su transakcioni troškovi pripreme i nabavke projekta kao JPP opravdani u odnosu na vrednost projekta?

Potrebne su velike investicije u JPP kako bi se obezbedilo da vrednost očekivanih koristi bude veća od dodatnih transakcionih troškova. Oni obuhvataju troškove pripreme, razvoja i upravljanja ugovorom o JPP koje snosi javno telo, kao i troškove pripreme ponuda koje snosi privatni sektor. Navedeni troškovi mogu biti različite visine u zavisnosti od, na primer, složenosti projekta i zrelosti tržišta. Naročito kod manjih projekata ti troškovi mogu biti veći nego što je vrednost povećane efikasnosti koja se postiže pomoću JPP.

Kvalitativnom procenom se ne razmatraju očekivani troškovi i koristi, ali ona može da ukaže na verovatan rizik za VfM. Na primer, na zrelijim tržištima JPP, utvrđena je donja granica za korišćenje JPP za infrastrukturne projekte.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Očekuje se da će kapitalni troškovi projekta preći 20 miliona EUR.</i>
Delimično	<i>Kapitalni troškovi projekta su niži od 20 miliona EUR ali se projekat može smatrati pionirskim projektom ili donosi šire koristi na nivou programa koje se moraju uzeti u obzir i/ili se očekuje da će operativni troškovi i troškovi održavanja biti tri puta veći od kapitalnih troškova.</i>
Ne	<i>Kapitalni troškovi projekta su niži od 10 miliona EUR, a u budućnosti se ne očekuju dalji projekti slične prirode.</i>

### D.3b Za manje pojedinačne projekte, postoje li mogućnosti da se ukupni transakcioni troškovi podele ili smanje objedinjavanjem projekta sa drugim projektima ili korišćenjem programskog pristupa?

Može se smatrati da projekat čiji je kapitalni trošak niži od, recimo, 20 miliona EUR sa sobom nosi visok rizik gubitka VfM, osim ako ublažavajući faktori ne smanje transakcione troškove. Taj rizik se može proceniti pomoću pitanja D.3b. I projekti ove veličine mogu biti opravdani ako se očekuje da će dugoročni operativni troškovi i troškovi održavanja biti značajni, recimo, tri do četiri puta veći od inicijalnih troškova izgradnje.

Za region Zapadnog Balkana, očekivane koristi mogu biti više strateške prirode, na primer (u kontekstu skupa projekata u pripremi), prilika da javni sektor i privatna privredna društva razviju stručna znanja i veštine kroz niz manjih JPP projekata pre nego što se pokrenu veći i složeniji projekti.

Može postojati mogućnost:

- da se slični projekti grupišu u jedan ugovor ili seriju ugovora (sa sličnim uslovima) tako da se transakcioni troškovi rasporede na niz sličnih projekata; ili
- da se koristi programski pristup JPP da bi se razvio skup pojedinačnih projekata u pripremi koji se sprovode na standardizovan način.



Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Projekat je već deo programa ili se očekuje da bude sproveden kroz programski pristup grupisanih JPP odnosno da na drugi način ostvari pogodnosti standardizovanog pristupa pripremi i nabavci.</i>
Delimično	<i>Veličina projekta sama po sebi nije dovoljna, ali se očekuje da on bude deo šireg programa projekata JPP sa mogućnostima za standardizaciju na kojem se već radi.</i>
Ne	<i>Ne očekuje se da projekat bude grupisan ili sproveden u okviru programskog pristupa JPP i ne postoje standardizovani pristupi.</i>

#### **D.4 Mogu li se troškovi projekta JPP, uključujući dugoročne operativne troškove i troškove održavanja, pouzdano proceniti?**

U ugovoru o JPP, privatni sektor preuzima rizik dugoročnih operativnih troškova i troškova održavanja projekta. Stoga, da bi se obezbedila VfM, ponuđači moraju biti u mogućnosti da te troškove pouzdano procene. Javno telo takođe mora pouzdano proceniti te troškove kako bi uporedilo opciju JPP sa tradicionalnim pristupom PSC (videti odeljak 5. o kvantitativnoj proceni VfM) i da bi procenilo dugoročnu pristupačnost projekta.

Procena troškova javnog tela treba da se zasniva na osnovanim pretpostavkama, informacijama sa tržišta i istorijskim podacima.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Dugoročni operativni troškovi i troškovi održavanja mogu se pouzdano proceniti, na osnovu istorijskih podataka iz sličnih projekata.</i>
Delimično	<i>Postoji mogućnost da se zadovoljavajući deo dugoročnih operativnih troškova i troškova održavanja može pouzdano proceniti, ali su potrebne dodatne aktivnosti da bi se te procene obezbedile.</i>
Ne	<i>Dugoročni operativni troškovi i troškovi održavanja ne mogu se pouzdano proceniti, a dostupni istorijski podaci iz sličnih projekata su ograničeni.</i>

#### ▪ **Identifikacija i alokacija rizika**

Tokom prve faze (identifikacija projekta), javno telo treba da izvrši opštu procenu svih rizika koji mogu proizlaziti iz zahteva projekta, kako bi počelo da ih identifikuje, vrednuje i raspoređuje.

Proces identifikacije i procene rizika treba da se nastavi tokom druge faze. *Registar / matrica rizika* predstavlja korisno pomoćno sredstvo za evidentiranje i praćenje informacija o identifikovanim rizicima.

Procesi identifikacije, vrednovanja i alokacije rizika detaljnije su opisani u odeljku 6.

## D.5 Mogu li javni i privatni sektor jasno identifikovati i vrednovati dugoročne rizike projekta?

U pristupu VfM, centralni razlog za korišćenje opcije JPP jeste mogućnost da se rizici projekta na efikasniji način rasporede na javni i privatni sektor raspoređivanjem svakog rizika na onu stranu koja njime može najbolje da upravlja.

Stoga je – u okviru kvantitativne procene VfM – neophodno da postoji mogućnost da se relevantni rizici projekta identifikuju i vrednuju kako bi se iskoristio pun potencijal pristupa JPP. Taj proces može doprineti obezbeđivanju informacija za kvalitativnu procenu VfM.

Javno telo takođe treba da razmotri primere alokacije rizika u uspešnim projektima JPP slične prirode i obima i/ili dostupnost standardne konkursne dokumentacije koji će mu pomoći u usmeravanju procene. Načelno, privatni sektor može da prihvati komercijalni rizik, ali ne i politički rizik koji treba da ostane u javnom sektoru. Neki rizici će biti zajednički.

Odgovor na ovo pitanje zavisi i od drugih faktora, kao što je procena zainteresovanosti i kapaciteta tržišta za projekat (C.6 i C.7).

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Glavni rizici projekta JPP tokom trajanja ugovora o JPP mogu se razumno identifikovati i vrednovati na osnovu do sada dostupnih informacija o projektu, relevantnih standardizovanih ugovora o JPP ili uspešno nabavljenih uporedivih projekata JPP.</i>
Delimično	<i>Očekuje se da se glavni rizici projekta JPP tokom trajanja ugovora o JPP mogu identifikovati i vrednovati ali su potrebne dodatne aktivnosti da bi se to utvrdilo.</i>
Ne	<i>Glavni rizici projekta JPP tokom trajanja ugovora o JPP se ne mogu lako identifikovati i vrednovati.</i>

### Dodatna literatura



Videti: *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets, Appendix B [Kako uspostavljati javno-privatna partnerstva sa privatnim sektorom na tržištima u razvoju, dodatak B]*, Farquharson, Torres de Mästle, Yescombe and Encinas, (2011)



Videti: *Green Book, Annex 4 [Zelena knjiga, aneks 4]*, UK (2003, poslednji put ažurirana 2018. godine)



Videti: *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects, Chapter 4 and 5 [Državne garancije: Alokacija i vrednovanje rizika u privatno finansiranim infrastrukturnim projektima, poglavlja 4. i 5]*, World Bank (2007)

## D.6 Da li postoji mogućnost da se značajan udeo u očekivanim rizicima projekta prenese na privatni sektor?

Postizanje VfM korišćenjem JPP oslanja se na mogućnost da se na privatnog partnera rasporede rizici kojima on može efikasnije upravljati. Naravno, ako su te mogućnosti ograničene, manji je i potencijal za VfM.

Na primer, projekat za spaljivanje otpada po pravilu uključuje širok spektar rizika izgradnje i dugoročnih operativnih rizika, uključujući potencijal za optimalnu kombinaciju operativnih tehnologija ugrađen u projektovanje i izgradnju infrastrukture. Složena operativna priroda objekta može pružiti priliku da značajnim nivoom rizika, a naročito operativnih rizika, efikasnije upravlja privatni partner nego relevantno javno telo koje je nadležno za upravljanje otpadom.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Postoji širok spektar rizika projekta i mogućnost da se ti rizici optimalno rasporede na javno telo i privatnog partnera.</i>
Delimično	<i>Broj rizika projekta je ograničen ali nekima od njih bi privatni partner mogao efikasnije upravljati.</i>
Ne	<i>Spektar rizika projekta je ograničen sa ograničenim mogućnostima da se oni rasporede na privatnog partnera.</i>

## D.7 Da li dugoročni učinak projekta predstavlja rizik za investiciju privatnog sektora?

Kako bi se obezbedio potencijal za ostvarenje VfM kao rezultat delotvorne alokacije rizika, projekat treba da uključuje dovoljno visok nivo troškova izgradnje. Mogućnost da privatni partner povрати svoja unapred angažovana sredstva za početne rashode izložena je riziku ako projekat ne funkcioniše u skladu sa ugovorenim zahtevima u pogledu usluga ili očekivane namene.

Rizik kojem je izložen kapital investitora razlikuje JPP od ugovora o uslugama za koje su angažovani spoljni saradnici, kod kojih privatni partner pruža uslugu ali je kapitalno ulaganje njegovih sopstvenih finansijskih sredstava ograničeno.

Zahtevani obim investiranja privatnog partnera takođe igra ulogu u proceni potencijala da javni sektor unapred obezbedi finansijsku podršku za projekat JPP ili u razmatranju obezbeđivanja finansijskih garancija zajmodavcima. Ako je obim investiranja privatnog sektora previše ograničen, onda je on slabo podstaknut da upravlja raspoređenim rizicima, što smanjuje potencijal za VfM.

Stoga privatno finansiranje igra najmanje dve važne uloge u aranžmanu JPP:

- kao izvor finansiranja za projekte koji nije državni; i (što je jednako važno)
- kao podsticaj da se obezbedi učinak i svrsishodan prenos rizika.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Očekuje se da će projekat uključivati značajan obim investiranja koje privatni subjekt treba da izvrši unapred koje će biti izloženo dugoročnom učinku projekta.</i>
Delimično	<i>Očekuje se da će projekat uključivati nešto investiranja koje privatni subjekt treba da izvrši unapred koje će biti izloženo dugoročnom učinku projekta, ali udeo takve investicije još uvek nije određen.</i>
Ne	<i>Očekuje se da će projekat uključivati ograničen obim investiranja koje privatni subjekt treba da izvrši unapred koje će biti izloženo dugoročnom učinku projekta.</i>

#### **D.8 Da li projekat objedinjuje niz aktivnosti što iziskuje integrisanu realizaciju i funkcionisanje različitih komponenti?**

JPP može javnom telu pružiti priliku da rizike upravljanja projektom i interakcije učesnika prebaci na privatni sektor u projektu koji objedinjuje niz različitih ali povezanih komponenti. Na primer, projekat može iziskivati integrisanu nabavku i izvršenje građevinskih, elektromehaničarskih i IT radova.

U projektu koji se realizuje na konvencionalan način, javno telo se može često suočavati sa nizom rizika interakcije koji, ako se njima loše upravlja i ako se slabo integrišu, mogu dovesti do značajnih odlaganja i prekoračenja troškova.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Očekuje se da će projekat uključivati objedinjavanje i naručivanje širokog spektra različitih ali međuzavisnih komponenti.</i>
Delimično	<i>Projekat uključuje objedinjavanje i naručivanje ograničenog broja različitih ali međusobno zavisnih komponenti.</i>
Ne	<i>Ne očekuje se da će projekat uključivati veliku složenost ili poteškoće u smislu upravljanja različitim interakcijama i očekuje se da će broj različitih aktivnosti biti ograničen.</i>

#### **D.9 Da li će buduće aktivnosti javnog sektora biti zabranjene ili ograničene zbog toga što se projekat realizuje kao JPP (npr. ograničenja raspoloživosti konkurentskih objekata)?**

Prenos određenih aktivnosti na privatnog partnera u okviru JPP i posledična potreba da se održava poslovno okruženje koje podržava njegovu održivost može uticati na sposobnost javnog sektora da sprovodi buduće povezane projekte.

Takva ograničenja se možda ne bi javljala ako bi se projekat realizovao pomoću tradicionalnog ugovora o javnoj nabavci. Na primer, za projekat JPP za aerodrom kojim se prenosi rizik tražnje, privatni sektor može zahtevati da javnom telu bude zabranjeno da gradi konkurentski aerodrom u blizini ili u definisanom periodu. Javno telo mora pažljivo razmotriti VfM sprovođenja projekata koji sa sobom nose rizik ograničenja povezanih aktivnosti izvan projekta.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Očekuju se ograničene zabrane gradnje drugih infrastrukturnih objekata, kao posledica nabavke projekta kao JPP.</i>
Delimično	<i>Trenutno se ne očekuju veće zabrane, ali to je predmet dalje procene zahteva potencijalnih partnera iz privatnog sektora.</i>
Ne	<i>Postoje znatne zabrane sa značajnim ekonomskim i finansijskim uticajem sa velikom verovatnoćom da ograniče fleksibilnost države da reaguje na buduće promene u važnim oblastima razvoja.</i>

#### **D.10 Hoće li tehnologija i/ili tehničke metode realizacije projekta ostati stabilne tokom perioda ugovora o JPP?**

Javno telo se može naći u situaciji da na osnovu ugovora o JPP bude obavezno da za uslugu plaća više nego što je neophodno, ako se pružanje usluge u budućnosti može učiniti efikasnijim. To je rizik koji naročito postoji kod projekata u kojima promenljivost tehnologije igra značajnu ulogu u pružanju usluge.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Pružanje usluge se zasniva na procesima za koje se ne očekuje da će se značajno promeniti tokom trajanja ugovora o JPP.</i>
Delimično	<i>Neki procesi se mogu promeniti tokom trajanja ugovora, ali ugovorom o JPP su predviđeni podsticaji i odredbe za raspodelu dobiti koja se ostvari kao rezultat buduće raspoloživosti efikasnijih procesa.</i>
Ne	<i>Očekuje se da će se procesi za pružanje usluga značajno promeniti tokom perioda ugovora o JPP, na primer zbog visokog tehnološkog sadržaja.</i>

#### **Zahtevi u pogledu usluga**

Specifična karakteristika projekata JPP je naglasak na nabavci usluge, a ne objekta. Shodno tome, zahtev u pogledu usluge treba da bude stabilan i takav da se može jasno identifikovati i definisati u ugovoru o JPP kao rezultati izraženi kao minimalni standardi pružanja usluga. Treba da postoji mogućnost da se pružene usluge mere (i stoga plaćaju) na jasan i nedvosmislen način.

#### **D.11 Da li se projektom odgovara na dugoročnu, predvidivu i stabilnu potrebu za javnom uslugom za koju se ne očekuje da se znatno promeni tokom trajanja ugovora o JPP?**

U JPP se zahtevi javnog tela u pogledu usluga definišu uslovima ugovora na dug period. Stepenu u kome se ti zahtevi mogu promeniti tokom trajanja ugovora obično je ograničen da bi se izbegli dodatni troškovi. Što je duži period na koji se ugovor o JPP zaključuje i što je on složeniji, veći je i rizik promene, a stoga i dodatni troškovi. Ako prestane potreba za uslugom, troškovi raskida ugovora mogu biti veoma visoki.

Iako postoje standardne ugovorne klauzule kojima se neke promene mogu u izvesnoj meri držati pod kontrolom, one nisu prikladne za veće promene. Naravno, čak i ako se infrastrukturni objekat nabavi na tradicionalni način, promene se ne mogu izvršiti bez

troškova. Međutim, ti troškovi mogu biti niži za javno telo nego što je to slučaj kod ugovora o dugoročnom JPP.

Teško je kvantifikovati vrednost dodatne fleksibilnosti u ugovoru, tako da se to pitanje ne može obuhvatiti kvantitativnom procenom VfM. Potreba za upravljanjem promenama zahteva u pogledu usluga stoga predstavlja važan kvalitativni faktor koji treba uzeti u obzir prilikom procene da li JPP ima potencijal da ostvari VfM ili ne.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Tražnja za uslugom je predvidiva i očekuje se da će biti stabilna tokom trajanja ugovora o JPP.</i>
Delimično	<i>Još uvek nije jasno u kojoj meri se može očekivati da tražnja za uslugom bude predvidiva i stabilna tokom trajanja ugovora o JPP.</i>
Ne	<i>Postoji mogućnost da se tražnja za uslugom znatno promeni tokom trajanja ugovora o JPP.</i>

#### **D.12 Mogu li se zahtevane usluge jasno utvrditi i izraziti u ugovoru merljivim standardima pružanja usluga?**

Na rezultatima zasnovana priroda ugovora o JPP podstiče privatni sektor na inovacije i razvoj efikasnih i ekonomičnih pristupa projektovanju, izgradnji i realizaciji objekta i usluge.

S druge strane, detaljan opis rezultata koje zahteva javno telo može ograničiti mogućnosti inovacija privatnog sektora.

U JPP na osnovu raspoloživosti, zahtevi u pogledu usluge se mere u odnosu na jasne standarde pružanja usluga koji su izraženi u dobro definisanim ugovornim uslovima. Mehanizam plaćanja na osnovu raspoloživosti se koristi za određivanje novčanih kazni koje se odbijaju kada usluga ne ispuni traženi standard.

Odgovor	Moguć indikator
Da	<i>Zahtevane usluge i standardi pružanja usluga mogu se jasno izraziti u ugovoru o JPP i postoje jasne granice u pogledu prirode tražene usluge.</i>
Delimično	<i>Očekuje se da se zahtevane usluge i standardi pružanja usluga mogu jasno izraziti u ugovoru o JPP ali oni još nisu definisani, a u nekoliko oblasti javno telo mora biti precizno u pogledu zahtevanih usluga.</i>
Ne	<i>Priroda zahtevanih usluga i standarda pružanja usluga je takva da ih je teško jasno izraziti u vidu rezultata. Zahtevi javnog tela su u velikoj meri izraženi u vidu ulaznih faktora.</i>

**D.13 Da li je jasno da ne postoje nikakve očigledne koristi ili sinergije koje bi se mogle ostvariti proširenjem postojećeg upravljanja poslovanjem od strane javnog tela?**

Moguće je da javno telo obavlja neke delatnosti koje bi se više isplatilo proširiti nego za pružanje usluga posebno angažovati privatni sektor na osnovu novog aranžmana JPP.

Na primer, javno telo možda već ima ugovore o nacionalnoj javnoj nabavci za pružanje usluga održavanja, obezbeđenja ili čišćenja u školama koje bi bilo ekonomičnije nego da se usluge pružaju na osnovu pojedinačnog ugovora o JPP.

Odgovor	Moguć indikator
<b>Da</b>	<i>Pružanje usluga od strane privatnog subjekta očigledno je dodatak na kapacitet javnog tela, a ograničene su sinergije koje bi se ostvarile kada bi javno telo samo pružalo takve usluge.</i>
<b>Delimično</b>	<i>Javno telo očekuje da zadrži nadležnost nad nizom usluga koje bi inače mogao pružati privatni subjekt.</i>
<b>Ne</b>	<i>Javno telo namerava da zadrži nadležnost nad gotovo svim uslugama u vezi sa projektom jer ima raspoložive dobro razvijene kapacitete i/ili postoje sinergije od proširenja takvih delatnosti.</i>

## 5. Kvantitativna procena VfM

U ovom odeljku su obrađeni cilj, vreme vršenja, metodologija i praktična primena kvantitativne procene VfM.

### 5.1 Cilj i pristup kvantitativnoj proceni VfM

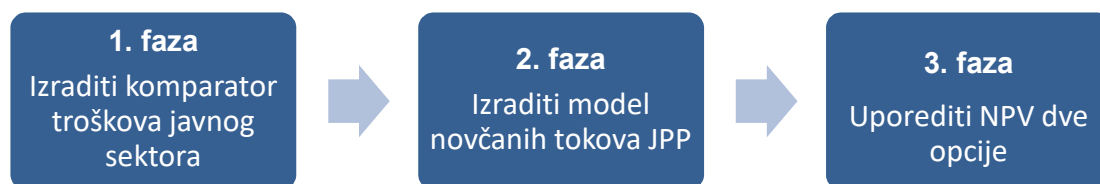
Kvantitativna procena VfM u znatnoj meri doprinosi procesu donošenja odluka u određivanju najpovoljnije opcije realizacije.

Procenom se utvrđuje kako se sa stajališta javnog tela *neto sadašnja vrednost* (NPV) *komparatora troškova javnog sektora* (PSC) tradicionalnog pristupa realizaciji razlikuje od vrednosti metoda JPP za realizaciju istog skupa usluga (videti sliku 11). Procenom se porede relevantni troškovi izgradnje i dugoročni troškovi održavanja i operativni troškovi (tj. *ukupni troškovi projekta*).

Opcija realizacije za koju se proceni da ima nižu NPV smatra se opcijom koja *nudi bolji odnos dobijene vrednosti i uloženih sredstava* u poređenju sa drugom mogućnošću.

#### 5.1.1 Tri glavne faze kvantitativne procene VfM

Slika 11 – Glavne faze kvantitativne procene VfM



U suštini, proces procene se sastoji od tri faze:

- **Prva faza – Izrada komparatora troškova javnog sektora (PSC):** ovo uključuje pripremu modela novčanih tokova korigovanih rizicima za opciju tradicionalne javne nabavke, koji se obično naziva *komparatorom troškova javnog sektora* (PSC) (ili ponekad, *referentnom vrednošću javnog sektora*, PSB).

Model novčanih tokova sadrži sve troškove projekta, vreme nastanka tih ulaznih podataka i procenjeni trošak za vrednost svih relevantnih rizika projekta koje snosi javno telo. Ti ulazni podaci se koriguju kako bi se neutralisala razlika između javne i privatne opcije, kao što je razlika u poreskom tretmanu.

U slučaju JPP koje podrazumeva naplatu naknade od korisnika, PSC se zasniva na rizikom korigovanim troškovima izgradnje i eksploatacije objekta projekta koje bi snosio javni sektor.



- **Druga faza – Izrada modela novčanih tokova opcije JPP:** ovim se modelira alternativa privatnog JPP kojom se, tokom istog perioda, pružaju iste usluge. Model se koristi za procenu očekivane naknade za raspoloživost ili naknada koje plaćaju korisnici u opciji JPP. On odražava finansijski model koji bi izradio privatni partner pri obračunu svoje ponuđene cene.

U analizi se može koristiti veliki broj istih pretpostavki o troškovima kao i kod PSC (kao što je trošak izgradnje), ali korigovanih rizicima javnog tela koji su u ovom slučaju raspoređeni na privatnog partnera. Ona može uključiti i pretpostavljene koristi od JPP (tj. uštede koje proizlaze iz inovacija i povećanja efikasnosti ostvarene učešćem privatnog sektora), kao i troškove korišćenja finansijskih sredstava privatnog sektora.

- **Treća faza – Poređenje neto sadašnjih vrednosti opcija PSC i JPP:** smatra se da opcija sa nižom obračunskom NPV nudi bolju VfM. Na primer, opcija JPP u obliku koncesije može se oceniti kao opcija koja nudi bolju VfM ako je NPV opcije PSC viša nego NPV procenjenih prihoda koji će se naplatiti od korisnika.

Koraci po kojima se odvija svaka faza opisani su na slici 12. (**Napomena:** kada se PSC poredi sa primljenim ponudama, 1. i 2. korak druge faze nisu potrebni. Umesto toga se za ponude koristi NPV plaćanja/prihoda.)

Kvantitativna procena isključuje NFB. One su relevantne za odluku o VfM ali se ne mogu pouzdano izmeriti u finansijskom smislu niti jednostavno uključiti u procenu (videti odeljak 3.2). Stoga rezultati kvantitativne procene VfM ne treba da budu glavni ili jedini kriterijum za odluku o korišćenju JPP. Umesto toga, kvantitativnu procenu VfM treba koristiti da bi se potkrepila kvalitativna procena VfM.

### 5.1.2 Sprovođenje kvantitativne procene VfM

Da bi izvršilo kvantitativnu procenu VfM, javno telo treba da ima dovoljno iskustva i veština:

- da izvrši, ponekad složene, procene troškova korigovanih rizicima;
- da modelira privatno finansiranje opcije JPP; i
- da obračuna neto sadašnje vrednosti primenom odgovarajuće diskontne stope.

Ona takođe iziskuje pristup pouzdanim podacima kako bi se mogli proceniti najvažniji troškovi i prihodi i odrediti alokacija i vrednovanje relevantnih rizika projekta. Nedostatak kapaciteta i pristupa odgovarajućim podacima predstavlja ograničenje sa kojim se javna tela često suočavaju prilikom vršenja takvih procena, što može znatno ograničiti njihovu pouzdanost i praktičnu primenu.

Slika 12 – Pregled procesa kvantitativne procene VfM

## Komparator troškova javnog sektora (PSC)

Prva faza
<p><b>1. korak</b> Izraditi <i>polazni</i> model novčanih tokova PSC uključujući očekivane kapitalne i operativne troškove / troškove održavanja (i, po potrebi, prihode projekta).</p>
<p><b>2. korak</b> Izraditi model novčanih tokova PSC korigovanih rizicima korigovanjem troškova (i prihoda) projekta za rizike.</p>
<p><b>3. korak</b> Prilagoditi model tako da se obezbedi konkurentna neutralnost između opcija PSC i JPP (npr. za opozivanje).</p>
<p><b>4. korak</b> Osnovnom diskontnom stopom diskontovati novčane tokove da bi se dobila neto sadašnja vrednost PSC.</p>

### Izazovi procene VfM

*Nedostatak pouzdanih informacija o troškovima, naročito o operativnim troškovima, za PSC i projekte JPP sa istim nivoima usluge.*

*Nedostatak pouzdanih podataka o vrednovanju rizika (verovatnoća i uticaj). Proces se zasniva na pretpostavkama.*

*Razlike između teorijski pretpostavljenih i stvarnih poreskih režima.*

*Diskontna stopa: izbor odgovarajuće stope. Izabrana stopa ima značajan uticaj na rezultat (više stope obično favorizuju opciju JPP).*

## Javno-privatno partnerstvo (JPP)

Druga faza
<p><b>1. korak</b> Izraditi model novčanih tokova JPP na osnovu očekivanih kapitalnih i operativnih troškova / troškova održavanja, kao i prihoda JPP. Mogu se uključiti mogući faktori efikasnosti.</p>
<p><b>2. korak</b> Izraditi model JPP korigovan rizicima, dodavanjem transakcionih troškova i troškova upravljanja ugovorima, kao i finansijskih zahteva.</p>
<p><b>3. korak</b> Odrediti visinu naknade za raspoloživost ili naknade od krajnjih korisnika koju zahteva privatni partner.</p>
<p><b>4. korak</b> Osnovnom diskontnom stopom (koja je obično, ali ne uvek, ista kao i ona korišćena za PSC) diskontovati ukupan iznos naknada za raspoloživost ili naknada od krajnjih korisnika da bi se dobila NPV opcije JPP.</p>

### Treća faza

Uporediti NPV opcija PSC i JPP

*Razlika između NPV može biti mala, što ograničava pouzdanost kvantitativne procene kao ulaznog podatka za odlučivanje o opciji realizacije.*

## 5.2 Prva faza – Izrada komparatora troškova javnog sektora (PSC)

PSC je teorijski model troškova korigovan rizicima najverovatnije i najefikasnije opcije tradicionalne javne nabavke koju koristi javno telo da bi obezbedilo objekat i ostvarilo tražene rezultate.

Izrada PSC može se podeliti na četiri koraka kako je opisano u nastavku teksta.

- **Prvi korak – Izrada osnovnog ili polaznog modela novčanih tokova PSC:** *polazni* model novčanih tokova PSC izrađuje se pomoću procena troškova planiranja, projektovanja, izgradnje, operativnih troškova i troškova održavanja, zajedno sa svim *prihodima od trećih lica* (npr. prihodi od stavljanja školskog bazena na raspolaganje javnosti u večernjim satima/vikendom). Neke od osnovnih vrsta troškova koji se razmatraju navedene su na slici 13.

**Slika 13 – Osnovne vrste troškova korišćenih u modelima novčanih tokova**

Troškovi	Opis
<b>Kapitalni troškovi (CAPEX)</b>	<i>Troškovi pripreme projekta (planiranje, odobravanje i dokumentacija o proceni uticaja na životnu sredinu i projektovanje), nabavke i izgradnje.</i>
<b>Operativni troškovi (OPEX)</b>	<i>Troškovi funkcionisanja projekta tokom trajanja ugovora. Troškovi su ili fiksni ili varijabilni (u zavisnosti od stepena iskorišćenja), a očekivani stepen iskorišćenja će biti važan ako su varijabilni troškovi značajni.</i>
<b>Troškovi održavanja</b>	<i>Troškovi održavanja objekta u odgovarajućem stanju da bi se obezbedilo pravilno funkcionisanje / pružanje usluga (bez ikakvih poboljšanja ili proširenja).</i>
<b>Troškovi rekonstrukcije i renoviranja</b>	<i>Troškovi zamene ili renoviranja objekta.</i>

Troškovi korišćeni u modelu:

- treba da se odnose na period koji odgovara periodu očekivanog ugovora o JPP;
- obično se izražavaju *u nominalnoj vrednosti*; tj. koriguju se za očekivanu inflaciju;
- obuhvataju samo prilive i odlive novčanih sredstava, tj. ne uključuju procene *ekonomskih* troškova i koristi, amortizacije ili vremenskih razgraničenja; i
- ne uključuju troškove sopstvenog upravljanja javnog tela, nepredviđene troškove ili troškove rizika u ovoj fazi.

Da bi tačno procenilo verovatne troškove, javno telo može zahtevati izradu osnovnog konceptualnog projekta, tehničkih standarda i specifikacija rezultata za projekat (poznato i kao *preliminarni projekat* ili *idejni projekat*).

Novčani tok treba tako izraditi da se postižu iste usluge i iste specifikacije učinka koje će se očekivati i od opcije JPP. Na primer, opcija JPP može uključivati projektovanje, finansiranje, izgradnju i održavanje bolnice, ali da pružanje svih medicinskih usluga ostane na javnom telu. U tom slučaju, privatni partner u JPP ne bi bio odgovoran za isplate lekarima i medicinskim sestrama i druge operativne troškove bolnice. Stoga ni JPP ni PSC modeli novčanih tokova ne bi obuhvatali te operativne troškove.

- **Drugi korak – Izrada PSC modela novčanih tokova korigovanih rizicima:** troškovi u modelu PSC se koriguju kako bi odražavali rizike povezane sa svakim troškom. Pristupi korekciji troškova da bi odražavali rizike u kratkim su crtama obrađeni u odeljku 6.

Jednostavno rečeno, korekcija za rizike može se usmeriti samo na one rizike za koje je planirano da budu preneti na privatnog partnera u okviru opcije JPP. Pretpostavka je da će vrednost onih rizika koji *ostaju* javnom sektoru biti ista i u PSC i u JPP opciji.

- **Treći korak – Korigovanje da bi se obezbedila konkurentska neutralnost:** ovo je usmereno na obezbeđivanje pravičnog poređenja opcija PSC i JPP korigovanjem troškova u PSC za prednosti (ili nedostatke) koje su na raspolaganju javnom telu, ali ne i privatnom partneru.

Na primer, na javno telo se obično ne primenjuju isti porezi na promet, zarade ili imovinu kao na privatno privredno društvo (pa se stoga i ti troškovi razlikuju). Stoga PSC treba povećati da bi odražavao dodatne troškove poreza koje snosi privatni partner u JPP. (Napomena: nije uvek jednostavno generalizovati poreska pitanja jer, u praksi, privatni partner možda može smanjiti svoje poreske obaveze.) Alternativno, javno telo se može suočiti sa drugim troškovima (npr. u vezi sa izveštavanjem i drugim regulatornim zahtevima) kojima privatni partner nije izložen, a u tom slučaju takve dodatne troškove treba odbiti od PSC.

U projektu koji se nabavlja na tradicionalni način, javno telo će snositi troškove pripreme, nabavke i upravljanja ugovorima za projektovanje, izgradnju i eksploataciju/održavanje objekta, kao i troškove pružanja usluga. U opciji JPP ti troškovi će biti drugačiji. Sve razlike u troškovima treba uzeti u obzir da bi se obezbedila uporedivost troškova obe opcije za javno telo.

- **Četvrti korak – Diskontovanje novčanih tokova da bi se odredila NPV opcije PSC:** nakon što se koriguju za rizike i konkurentsku neutralnost, novčane tokove PSC treba diskontovati na jedan broj, izražen kao NPV ukupne vrednosti svih novčanih tokova.

Diskontovanje novčanih tokova je neophodno jer se profil novčanih tokova tokom veka trajanja tradicionalne opcije razlikuje od profila novčanih tokova JPP, odnosno:

- u PSC se znatna sredstva angažuju unapred za kapitalne rashode projekta, nakon čega slede znatno niži nivoi troškova u vezi sa naknadnim održavanjem i eksploatacijom; i

- u opciji JPP, tokom faze izgradnje obično nema troškova za javno telo, nakon čega sledi niz viših (ali redovnih) isplata tokom operativne faze ugovora o JPP da bi se ispunile obaveze za naknade za raspoloživost (ili naknade od krajnjih korisnika).

Pri obračunu NPV primenjuje se standardni pristup diskontovanju novčanih tokova. Izbor diskontne stope može imati značajan uticaj na obračunatu NPV ovih novčanih tokova. Za opis različitih pristupa odlučivanju o diskontnoj stopi koja će se koristiti, videti odeljak 5.7.

### 5.3 Druga faza – Izrada modela JPP

Modelom JPP procenjuju se plaćanja (jedinственe naknade / naknade od krajnjih korisnika) koja zahteva privatni partner da bi mogao da realizuje projekat i zadovolji standarde pružanja usluga i pruži zahtevane usluge.

Ovo iziskuje procenu troškova i prihoda korigovanih rizicima koje bi privatni partner ostvario tokom trajanja ugovora o JPP. To iziskuje procenu potencijalne finansijske konstrukcije, poreza i drugih pretpostavki troškova specifičnih za JPP koji bi bili uključeni u njegov model.

Izrada referentnog modela JPP može se podeliti na četiri koraka kako je opisano u nastavku teksta.

- **Prvi korak – Izrada polaznog modela novčanih tokova referentnog modela JPP:** model JPP obično se zasniva na sličnim pretpostavkama troškova i prihoda kao model PSC, po potrebi korigovanim pretpostavkama o većjoj ekonomičnosti i višim prilivima prihoda (videti okvir 4).

#### **Okvir 4 – Potencijal za povećanje efikasnosti u JPP**

*Opcija JPP se po pravilu smatra efikasnijom od tradicionalne opcije u pogledu troškova izgradnje, operativnih troškova i troškova održavanja, kao i u pogledu upravljanja povezanim rizicima, zbog operativne efikasnosti privatnog sektora i mogućnosti za inovacije.*

*JPP mogu podstaći inovacije jer se privatnom partneru nameće odgovornost za integrisanje projektovanja, izgradnje, finansiranja, funkcionisanja i održavanja projekta. Inovacije se mogu odnositi na projektovanje, korišćenje boljih materijala ili tehnika gradnje. Međutim, ako pri proceni primenjuje takav faktor, javno telo treba da potraži pouzdane empirijske podatke o verovatnoći i obimu takvih povećanja efikasnosti.*

- **Drugi korak – Izrada modela novčanih tokova korigovanih rizicima za JPP:** polazni troškovi modela JPP dalje se koriguju dodavanjem transakcionih troškova i troškova upravljanja ugovorom o JPP, troškova za rizike i troškova u vezi sa privatnim finansiranjem.

Javno telo treba da donese pretpostavke u pogledu očekivane finansijske konstrukcije JPP (npr. odnos duga prema vlasničkom kapitalu, zahtevani prinos

na vlasnički kapital, dugoročni troškovi kamata i zahtevani profil otplate dužničkih finansijskih sredstava) i naknada zajmodavcima (kao što su naknade za neiskorišćena sredstva i troškovi svopa). Te pretpostavke moraju biti realne i zasnovane na tekućim tržišnim podacima. Zbog toga može biti neophodno da javnom telu tokom ove faze pomažu savetnici koji su upoznati sa finansijskim konstrukcijama JPP i tržišnim uslovima. Troškovi onih rizika koji se na osnovu ugovora o JPP prenose na privatnog partnera takođe se odražavaju u modelu PSC, zato što te rizike u tradicionalnoj opciji snosi javno telo. Ako model PSC sadrži troškove rizika koje u modelu JPP zadržava javni sektor, onda se i trošak tih rizika (kao i rizici raspoređeni na privatni sektor) mora zasebno utvrditi i uključiti u model JPP. Razlog za to je što se poređenje JPP i PSC vrši sa stajališta troškova za javno telo. Pristupi vrednovanju i alokaciji rizika u kratkim su crtama obrađeni u odeljku 6.

- **Treći korak – Određivanje visine naknade koju traži partner na projektu:** plaćanja koja vrši javno telo u vezi sa naknadom za raspoloživost (ili od krajnjih korisnika, u slučaju koncesije) procenjuju se na osnovu prihoda koji su obračunati kao neophodni da bi se pokrili svi projektni troškovi privatnog partnera (uključujući operativne troškove i troškove servisiranja duga) i da bi se investitoru obezbedio odgovarajući komercijalni prinos.
- **Četvrti korak – Diskontovanje novčanih tokova da bi se odredila NPV troškova JPP:** priliv prihoda privatnog partnera (bile to godišnje naknade za raspoloživost ili naknade od krajnjih korisnika) diskontuje se odgovarajućom diskontnom stopom da bi se izračunala NPV opcije JPP. Za sve obračune sadašnje vrednosti treba koristiti diskontnu stopu koja je u skladu sa politikom investiranja u javnu infrastrukturu kako bi se obezbedila uporedivost sa drugim procenama i integritet. Različiti pristupi određivanju diskontne stope opisani su u odeljku 5.7.

#### **5.4 Treća faza – Poređenje NPV opcija PSC i JPP**

Nakon završetka prve i druge faze, mogu se uporediti NPV modela novčanih tokova JPP i PSC. Na osnovu same kvantitativne procene VfM, opcija sa nižom NPV ima potencijal da ostvari bolji odnos dobijene vrednosti i uložениh sredstava.

Kvantitativne procene VfM i za opciju PSC i za opciju JPP nužno se zasnivaju na nizu pretpostavki (npr. na očekivanim budućim troškovima, приходima i vrednosti rizika). Pouzdanost modela novčanih tokova stoga u velikoj meri zavisi od kvaliteta ulaznih podataka i pretpostavki koje koristi javno telo. Kada se uporede rezultati oba modela, razlika u NPV između dve opcije stoga treba da bude dovoljno velika (kao udeo u ukupnoj NPV) da bi se obezbedila čvrsta odluka. Mala procentualna razlika verovatno se svrstava u marginalnu grešku ukupnih korišćenih pretpostavki.



Na slici 14. prikazan je primer da bi se ilustrovalo poređenje tradicionalne (PSC) opcije realizacije sa opcijom JPP na osnovu raspoloživosti. U ovom primeru, razlika od 26 miliona EUR između dve NPV koje iznose 906 i 880 miliona EUR relativno je mala (3% niže NPV). To ukazuje na veoma malu prednost u pogledu VfM opcije JPP; ali takva mala razlika se verovatno uklapa u marginalnu grešku procene ulaznih troškova i pretpostavki.

Slika 14 – Poređenje PCS i JPP opcija realizacije

Procenjeni troškovi	PSC NPV (mil. EUR)	JPP NPV (mil. EUR)
Kapitalni troškovi	720	
Troškovi zamene objekta po isteku životnog ciklusa	45	
Operativni troškovi	90	
<b>Polazni model novčanih tokova<sup>1</sup></b>	<b>855</b>	
Preneti rizici (kapitalni i operativni troškovi)	42	
Konkurentska neutralnost (korekcija)	9	
<b>NPV procenjenih troškova PSC (isključujući zadržane rizike)</b>	<b>906</b>	
<b>NPV procenjenih naknada za raspoloživost kod JPP</b>		<b>880</b>
<b>Razlika u NPV (procenjena ušteda na opciji JPP, tj. VfM)</b>		26

Rezultati kvantitativne procene VfM i dalje su veoma korisni javnom telu za uvid u troškovne karakteristike projekta i – kada se razmatraju primljene ponude – ako se nudi vrednost; ali poređenje pokazuje da kvantitativna procena VfM ne bi trebalo da bude glavni ili jedini faktor odlučivanja o načinu realizacije. Kako je već navedeno, kvalitativna razmatranja VfM igraju važnu ulogu i u određivanju najpovoljnije opcije.

#### **Dodatna literatura**

-  Videti: *Public Private Comparator Manual [Priručnik za poređenje javnih i privatnih scenarija]* 2013, Holandija, (2014)
-  Videti: *Scottish Public Finance Manual [Priručnik za škotske javne finansije]*, UK (Škotska) (2006)

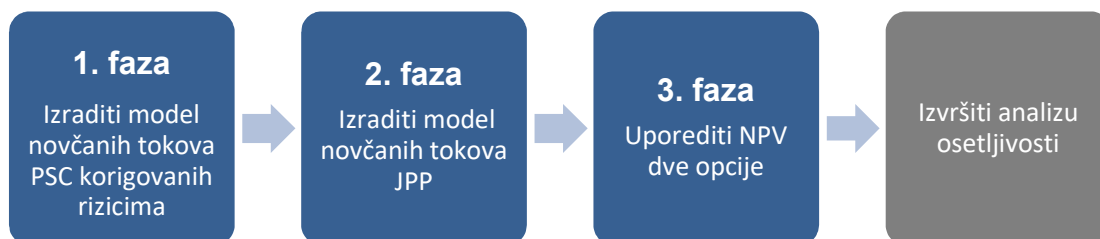
<sup>1</sup> Iznosi prikazani u osnovnim modelima novčanih tokova JPP i PSC obično se razlikuju da bi odražavali, npr. povećanja efikasnosti i prenete rizike.

## 5.5 Sprovođenje analize osetljivosti za modele novčanih tokova

Analiza osetljivosti se može koristiti kao deo procesa kvantitativne procene VfM da bi se ispitala robusnost rezultata dva modela novčanih tokova (videti sliku 15).

Analiza osetljivosti se vrši postepenim, izmerenim, korekcijama ključnih pretpostavki modela da bi se utvrdio njihov pojedinačan uticaj na rezultate modela.

**Slika 15 – Faze kvantitativne procene VfM, uključujući analizu osetljivosti**



Ključne pretpostavke koje se na ovaj način ispituju obuhvataju:

- inflaciju;
- devizne kurseve;
- osnovne ulazne troškove (npr. izgradnja, eksploatacija i održavanje);
- pretpostavke o tražnji i prihodima;
- odlaganja završetka projekta (tj. prilagođavanje vremena delova novčanog toka);
- vrednovanje ključnih rizika;
- kamatne stope; i
- diskontnu stopu.

Slika 16. prikazuje prirodu korekcija navedenih pretpostavki koje imaju veću verovatnoću da smanje VfM opcije realizacije u poređenju sa drugom opcijom (na primer, povećani kapitalni troškovi ili niži nivoi tražnje).



### Slika 16 – Analiza osetljivosti: promena pretpostavke koja će verovatno imati negativan uticaj na VfM

Pretpostavljena povećanja ulaznih vrednosti	Pretpostavljena povećanja ili smanjenja ulaznih vrednosti	Pretpostavljena smanjenja ulaznih vrednosti
Kapitalni troškovi Operativni troškovi	Kamatne stope Devizni kursevi Stope inflacije Diskontna stopa	Nivo tražnje (npr. saobraćaj) Tarife, putarine, naknade za usluge

#### ▪ Analize scenarija

Analiza osetljivosti može se dopuniti i analizom scenarija. Na primer, u JPP na osnovu tražnje (koncesija), ključna pretpostavka će biti pretpostavljena tražnja za koncesionim uslugama. Analizom osetljivosti može se ispitati nekoliko scenarija, na primer:

- **polazni slučaj** korišćenjem najverovatnijih nivoa tražnje koji se mogu očekivati;
- **negativan slučaj** u kojem su nivoi tražnje niži nego u polaznom slučaju; i
- **pozitivan slučaj** u kojem su nivoi tražnje viši nego u polaznom slučaju.

Dok se analizom osetljivosti procenjuje uticaj promene ključne pretpostavke, analizom scenarija se procenjuje uticaj istovremene promene grupe (obično povezanih) pretpostavki. Ova analiza je obično usmerena na one pretpostavke za koje se, ako se promene, očekuje da će imati najznačajniji uticaj na novčane tokove projekta. Analizirani scenariji mogu koristiti informacije iz ranije sprovedene analize osetljivosti.

I analiza osetljivosti i analiza scenarija korisne su javnom telu jer stvaraju veću svest o rizicima i potencijalnim izazovima projekta. Osim toga, one mogu biti od pomoći pri planiranju strategija ublažavanja rizika (videti odeljak 6).

#### 5.6 Korišćenje PSC da bi se procenila VfM ponuda

PSC izrađenu u drugoj fazi kvantitativne procene VfM javno telo može koristiti kao pomoć u proceni VfM ponuda koje primi u fazi nabavke projekta.

U ovoj vrsti procene, NPV opcije PSC se poredi sa NPV naknada za raspoloživost (ili naknada od krajnjih korisnika) iz svake od primljenih ponuda. Budući da PSC i dalje predstavlja pristup javnog sektora, a ne rešenje privatnog sektora, nakon pokretanja procesa nabavke odnosno nakon prijema ponuda, njegovi ulazni podaci se ne koriguju.

Nakon toga se ulazni podaci za PSC mogu korigovati samo u slučaju da je došlo do značajne promene obima projekta (npr. put treba da ima tri umesto dve trake), specifikacija usluga ili značajnih egzogenih faktora (npr. neočekivan i velik rast inflacije troškova izgradnje ili troškova osiguranja tokom faze nabavke).

PSC se zasniva na pretpostavkama troškova, prihoda i rizika javnog tela u vreme faze pripreme projekta. To su najbolje pretpostavke u vreme izrade PSC i često se naknadno pokažu netačnim u poređenju sa stvarnim tržišnim vrednostima korišćenim u ponudama. Zbog toga se u nekim zemljama PSC ne koristi tokom faze nabavke. U drugim, u kojima se i dalje vrše komparativne analize, više se ne zahteva da NPV najbolje ponude za JPP bude niža od PSC, kao apsolutni test VfM.

PSC i dalje predstavlja korisno pomoćno sredstvo za javna tela u oceni VfM ponuda. Na primer, analiza NPV i finansijskih modela može pomoći da se uoči razlika između pretpostavki koje su doneli javni i privatni sektor, na primer u finansijskoj konstrukciji i troškovima ili u tumačenju konkursne dokumentacije.

#### ▪ Poverljivost procesa procene VfM

Iako većina procesa nabavki podrazumeva čuvanje potpune poverljivosti aktivnosti javnog tela, postavlja se pitanje da li bi obelodanjivanje PSC ponuđačima moglo biti korisno.

Postoji rizik da bi obelodanjivanje moglo dovesti do toga da ponuđač poveća svoju cenu, ako smatra da je PSC viši od onoga što bi inače ponudio, ali da je inače pristupačan. Obelodanjivanje PSC u jednom nadmetanju može uticati i na cene u naknadnim ponudama za slične projekte. U nekim jurisdikcijama, PSC se nikad ne objavljuje, čak ni nakon što se ugovor o JPP dodeli.

Međutim, obelodanjivanje PSC može doprineti informisanju ponuđača i, naročito, zajmodavaca o granici pristupačnosti projekta. To ponuđačima može dati smernice u pogledu očekivanog nivoa usluga koje treba pružiti i unaprediti vrednost ponuđenih rešenja u okviru granica pristupačnosti. To može biti naročito korisno ako projekat ima jedinstvene karakteristike za koje nije lako odrediti cenu ili referentnu vrednost.

Obelodanjivanjem se poboljšava i transparentnost procesa, naročito za druge zainteresovane strane. Ako javno telo odluči da obelodani PSC (osim granice pristupačnosti), preporučuje se da se obelodane samo polazne pretpostavke o troškovima u PSC, a da se procena javnog tela o vrednosti rizika ne obelodanjuje.

### 5.7 Izbor diskontne stope

Kao što je već navedeno, vreme novčanih tokova u tradicionalnoj PSC i opciji JPP razlikuje se tokom faze izgradnje i operativne faze. Diskontovanje novčanih tokova koji imaju različite profile tokom dugog ugovornog perioda omogućava njihovo poređenje na ujednačenijoj osnovi (tj. uz uvažavanje vremenske vrednosti novca).

Dok je stvaran profil novčanih tokova važan za analizu, korišćena diskontna stopa takođe može imati značajan uticaj na rezultate poređenja. Na slici 17. prikazana je NPV u nominalnom iznosu od milion EUR u godini 0 i u godinama 1, 5, 10, 25 i 30 za dve različite diskontne stope: 5% i 8%. (**Napomena:** Novčani tokovi prikazani u ovom primeru izraženi su u nominalnoj vrednosti (tj. korigovani za inflaciju). Stoga je i diskontna stopa izražena u nominalnoj vrednosti.)

Slika 17 – Uticaj diskontne stope na NPV tokom vremena

Diskontna stopa	Godina 0	Godina 1.	Godina 5.	Godina 10.	Godina 25.	Godina 30.
5%	1.000.000	952.400	783.500	613.900	295.300	231.400
8%	1.000.000	925.900	680.600	463.200	146.000	99.400
<b>Relativna razlika u NPV</b>	-	3%	15%	33%	102%	133%

S obzirom na to da su plaćanja koja se vrše tokom operativne faze JPP viša nego u tradicionalnom ugovoru (gde su troškovi mnogo veći tokom faze izgradnje), korišćenje visoke diskontne stope može znatno sniziti plaćanja i stoga prividno favorizovati opciju JPP.

Izbor diskontne stope koju treba koristiti predmet je mnogih rasprava. To uglavnom odražava aspekt politike javnog tela (i države u širem smislu) prilikom odlučivanja o investiranju u infrastrukturu. Taj aspekt može biti *finansijski* (npr. u Francuskoj i Nemačkoj), *društveno-ekonomski* (kao što je npr. u UK) ili *vezan za investicije* (kao što je npr. na Novom Zelandu).

- **Finansijski aspekt:** prilikom odlučivanja da li da koristi opciju JPP, javno telo donosi *odluku o uporedivom finansiranju*. Shodno tome, diskontna stopa se zasniva na troškovima zaduživanja javnog tela (obično na osnovu troškova državnih obveznica) sa ročnošću sličnom periodu finansiranja koji iziskuje opcija JPP.

U većini slučajeva, rizici projekta se odražavaju u korekcijama novčanih tokova modela PSC i JPP, a ne u samoj diskontnoj stopi. Prednost ovog pristupa ogleda se u korišćenju transparentnih tržišnih podataka, ako su dostupni.

Mogućnost korišćenja ovog pristupa je ograničena ako nisu izdavane dugoročne državne obveznice sa ročnošću ekvivalentnom opciji JPP. Još jedan ograničavajući faktor je značajna nestabilnost troškova zaduživanja (npr. zbog finansijske krize).

- **Društveno-ekonomski aspekt:** prilikom odlučivanja da li da koristi opciju JPP, javno telo donosi *odluku o javnoj potrošnji*. Diskontna stopa je zasnovana na ekonomski izvedenim pretpostavkama. Rizici projekta se odražavaju u korekcijama novčanih tokova modela PSC i JPP, a ne u diskontnoj stopi.

Ovaj pristup podrazumeva jednu, stabilnu stopu koju država samo periodično obračunava, a koja se dosledno primenjuje na sve odluke o javnoj potrošnji. Međutim, ako je korišćena stopa znatno viša od preovlađujućih javnih troškova finansiranja onda to može izazvati prigovore zbog nepravičnog favorizovanja opcije JPP.

- **Investicioni aspekt:** diskontna stopa se zasniva na ceni kapitala za projekat, kao što bi to bio slučaj kod tipične odluke o investiranju. Diskontna stopa se zasniva na pristupu kao što je ponderisana prosečna cena kapitala.<sup>2</sup>

U većini zemalja se na novčane tokove opcije PSC i opcije JPP primenjuje ista diskontna stopa. Izbor diskontne stope treba da se rukovodi:

- jednostavnošću upotrebe i dostupnošću podataka na osnovu kojih se obračun vrši;
- usklađenošću sa širom državnom politikom;
- doslednošću primene u celom javnom sektoru;
- transparentnošću pristupa;
- izbegavanjem previše visoke stope (da bi se, iz navedenih razloga, izbegli mogući prigovori zbog nepravičnog favorizovanja opcije JPP); i
- rezultatima analize osetljivosti da bi se odredio uticaj izabrane diskontne stope na rezultate procene, naglašavajući to u sveobuhvatnoj proceni VfM.

---

<sup>2</sup> New Zealand Treasury (2015), The Public Sector Comparator and Quantitative Assessment (str. 33) (<http://www.treasury.govt.nz/statesector/ppp/guidance/public-sector-comparator>)

## 6. Analiza i alokacija rizika u kvantitativnoj proceni VfM

Sveobuhvatna analiza rizika obuhvata:

- identifikovanje svih relevantnih rizika projekta;
- uvid u vrednosti (troškove) takvih rizika;
- određivanje strane koja treba da snosi odgovornost za rizik;
- ispitivanje kako se svaki rizik i njegov uticaj mogu smanjiti ili ublažiti; i
- utvrđivanje kako se rizici prate tokom trajanja projekta i kako se njima upravlja.

U ovom odeljku je opisan proces analize rizika koji se sastoji od pet koraka, uz uputstvo za korišćenje registra rizika kao pomoćnog sredstva za upravljanje procesom rizika.

Dobar uvid u prirodu, verovatnoću i uticaj rizika omogućuje javnom telu da donosi informisane odluke o troškovima projekta i alokaciji rizika. Takođe olakšava izradu ugovora o JPP, dijalog sa ponuđačima, kao i naknadnu procenu ponuda i upravljanje ugovorom o JPP.

### **Dodatna literatura**



Videti: *Allocating Risks in Public-Private Partnership Contracts [Alokacija rizika u ugovorima o javno-privatnom partnerstvu]*, Global Infrastructure Hub (2016)



Videti: *Risk assessment for Public-Private Partnerships: A Primer [Osnovi procene rizika u javno-privatnim partnerstvima]*, US Department of Transportation (2012)

### 6.1 Relevantnost analize rizika za procenu VfM

Drugi korak u procesu izrade modela novčanih tokova PSC i JPP iziskuje da se polazni troškovi (i prihodi) projekta koriguju za troškove rizika projekta. U tu svrhu javno telo mora identifikovati i vrednovati rizike, a u opciji JPP i rasporediti ih ili na javno telo ili na privatnog partnera.

Vrednost rizika koji se prenose na privatni sektor jedan je od osnovnih faktora po kojima se tradicionalni ugovori o javnoj nabavci razlikuju od opcije JPP. Vrednost prenetih rizika treba uključiti u obračun NPV obe opcije realizacije.

### 6.1.1 Praktični izazovi analize rizika

Pribavljanje informacija za pouzdanu procenu rizika, a naročito njihovih troškova, često je veoma teško. Dubina analize rizika koja se sprovodi treba da odražava kvalitet dostupnih informacija i karakter (npr. složenost i veličinu) projekta.

Kod projekata JPP koji su relativno male vrednosti sa ograničenim informacijama o rizicima, praktičan pristup javnog tela može podrazumevati razmatranje samo primarnih rizika koje treba preneti na privatnog partnera.

Za složenije i veće projekte, javno telo treba da sprovodi sveobuhvatniju analizu rizika.

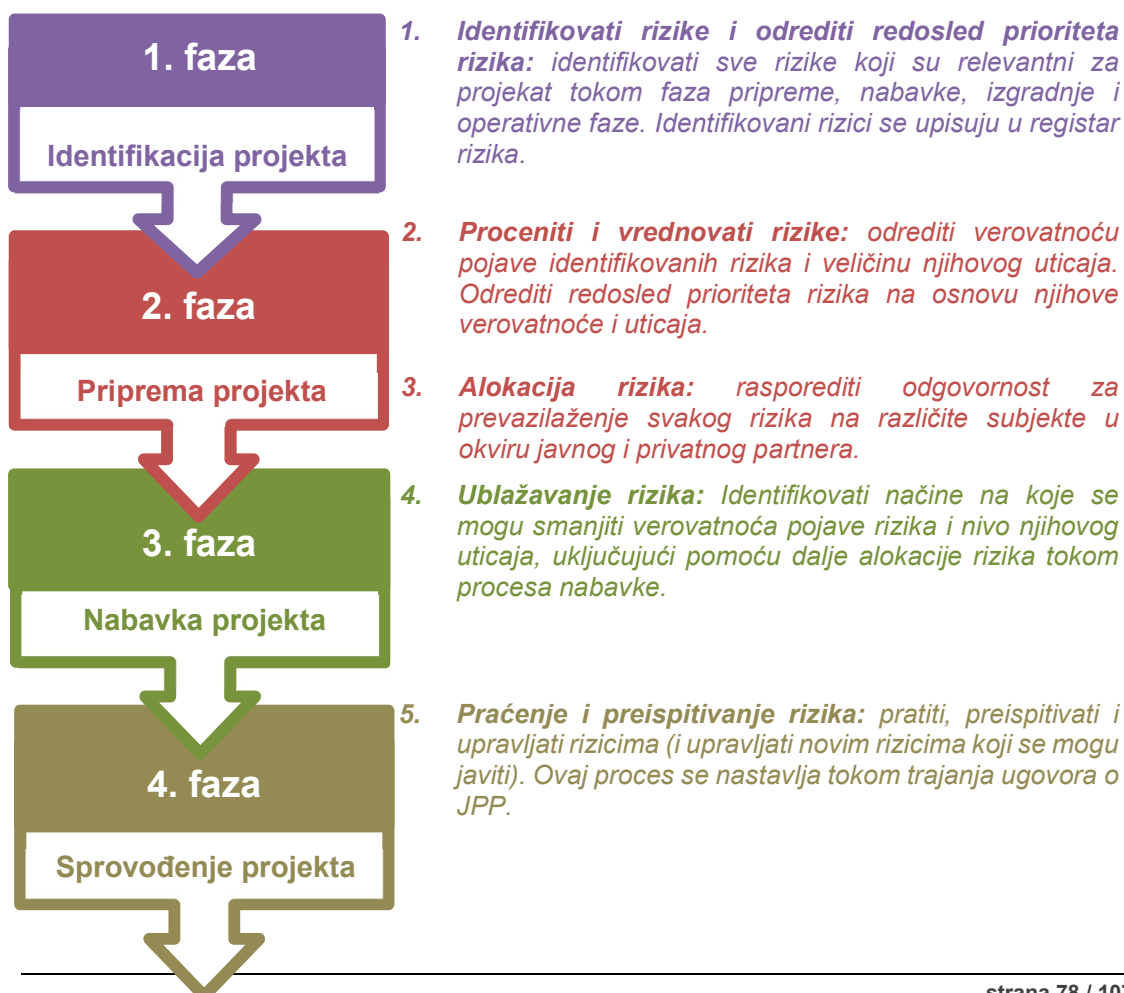
### 6.2 Pet koraka procesa rizika

Ovde prikazan proces upravljanja rizicima podeljen je na pet koraka, kako je navedeno na slici 18. Iako prikazana redosledom odvijanja događaja u skladu sa projektnim ciklusom, analiza je ponavljajući proces, u kojem se aktivnosti iz pojedinačnih koraka ponekad međusobno preklapaju.

U ovom odeljku se daju praktične smernice na visokom nivou za svaki od tri koraka, uz istovremeno ukazivanje na vezu sa procenom VfM. Svaki korak pomaže u izradi i ažuriranju *registra rizika projekta*.

Na kraju odeljka navedeni su izvori dodatne literature sa daljim smernicama.

**Slika 18 – Proces rizika prema pristupu analize verovatnoće**



### 6.3 Vreme različitih aktivnosti procesa rizika tokom projektnog ciklusa

Analiza rizika je kontinuiran i ponavljajući proces tokom celog trajanja projekta, kako je prikazano na prethodnoj slici:

- **tokom faze identifikacije projekta:** vrši se početna identifikacija rizika. Proces identifikovanja rizika se nastavlja nakon početka i tokom faze pripreme projekta. Rizici se upisuju u registar rizika;
- **tokom faze pripreme projekta:** identifikovani rizici projekta se procenjuju, vrednuju i raspoređuju na javnog i privatnog partnera;
- **tokom faze nabavke:** procenjuju se svi novi identifikovani rizici. Početna alokacija rizika se može korigovati tokom dijaloga sa ponuđačima. Na kraju ove faze, dogovorena alokacija relevantnih rizika će biti obuhvaćena ugovorom o JPP; i
- **tokom faze sprovođenja:** partneri su odgovorni za praćenje, preispitivanje i, što je najvažnije, upravljanje rizicima koji su na njih raspoređeni.

### 6.4 Identifikacija rizika

Identifikacija rizika omogućava javnom telu da dođe do saznanja o svim relevantnim rizicima koji bi mogli uticati na uspeh projekta.

U prvoj fazi se to za početak može usmeriti samo na glavne rizike projekta, uz dodavanje detaljnih informacija i dodatnih rizika tokom druge faze.

Dobra je praksa uneti identifikovane rizike u *registar rizika projekta* (videti odeljak 6.8. o upravljanju rizicima).

Za identifikaciju rizika obično se primenjuje jedan ili više sledećih pristupa:

- **radionice o rizicima:** obično se koriste tokom prve i druge faze da bi se identifikovali glavni rizici, utvrdila verovatnoća njihove pojave i verovatna veličina uticaja (ako se rizici vrednuju analizom verovatnoće). Da bi se dobila različita stanovišta relevantnih zainteresovanih strana o rizicima projekta, na tim radionicama često učestvuju članovi projektnog tima i njihovi savetnici, eksterne zainteresovane strane i korisnik.

Može se organizovati aktivno prikupljanje ideja o glavnim rizicima polazeći od prethodno pripremljenog spiska potencijalnih izvora rizika (na osnovu ranijeg iskustva) i ispitati u svakoj fazi projektnog ciklusa. Taj proces mogu olakšavati stručni savetnici;

- **kontrolne liste rizika:** mogu olakšati identifikaciju rizika na osnovu prethodnog iskustva (videti sliku 19). Primeri kontrolnih lista mogu se pribaviti iz više javnih izvora; međutim, važno je da se uzmu u obzir specifične okolnosti projekta;

- **iskustvo iz sličnih projekata:** može pružiti empirijske podatke o stvarnim rizicima i njihovim troškovima. Iako broj dostupnih prethodnih projekata može biti nedovoljan da se obezbede pouzdani podaci, oni mogu dati smernice o tim rizicima i ukazati na neidentifikovane rizike; i
- **povezani dokumenti i smernice:** iako nisu osmišljeni kao liste rizika, *per se*, drugi vidovi smernica, kao što su standardizovani ugovori o JPP i Smernice EPEC-a/Evrostata o statističkom tretmanu JPP, takođe su korisni izvori informacija o rizicima (i njihovoj alokaciji).

Slika 19 – Pregled relevantnih rizika u JPP

Kategorija rizika	Rizici mogu biti:
<b>Rizici lokacije</b>	
Nabavka / korišćenje zemljišta	Raspoloživost i prikladnost lokacije za korišćenje za projekat; vlasništvo nepokretnosti i povezane obaveze; gubitak vrednosti zemljišta usled radova na projektu (štetni uticaj)
Planiranje i pribavljanje dozvola	Saglasnosti na osnovu naknadnih izvođačkih projekata, rizici prigovora protestanata koji se protive korišćenju lokacije za projekat.
Prava pristupa, prava prolaza i prava službenosti	Rizici troškova i kašnjenja zbog potrebnih odobrenja od vlasnika susednih zemljišta
Geološki uslovi	Odluke terena koje mogu dovesti do dodatnih troškova, između ostalog i zbog netačnih geodetskih planova
Rizici za životnu sredinu i društveni rizici	Latentni uslovi životne sredine (kao što je prethodna kontaminacija) i svi naknadni rizici da se nanese šteta životnoj sredini ili lokalnim zajednicama
Rizici veza i interakcije	Rizici da država / treće lice odgovorno za priključke na mrežu / komunalnu odnosno energetske infrastrukturu ne ispuni svoje obaveze, rizici u vezi sa privremenim preusmeravanjem komunalnih odnosno energetske usluga tokom izgradnje ili oštećenjima postojeće komunalne odnosno energetske infrastrukture (npr. postojećih cevi i kablova ispod gradilišta)
Baština, arheološki uslovi	Rizici u vezi sa troškovima i odlaganjima zbog neočekivanih arheoloških pronalazaka
Odlaganje viška iskopa	Rizici povezani sa vremenom i vrednošću viška iskopa (naročito ako je to potrebno za delimično finansiranje projekta), rizici u vezi sa premeštanjem korisnika sa stare na novu lokaciju
<b>Rizici izgradnje</b>	
Projektovanje	Rizik da objekat nije projektovan na odgovarajući način za tražene usluge, kašnjenja u pribavljanju saglasnosti na tehničku dokumentaciju, izmene projekta



Izgradnja i završetak radova	Rizici da tokom izgradnje dođe do prekoračenja troškova ili da se završetak/puštanje u rad odlaže zbog faktora specifičnih za projekat (npr. radnički sporovi, loše upravljanje projektom i nadzor, nedostaci, neispunjeni standardi kvaliteta, sporovi sa podizvođačima i odštetni zahtevi, tehnička osposobljenost i finansijska stabilnost podizvođača, pribavljanje dozvola za rad). Takođe mogu uključivati skrivene nedostatke (npr. kao rezultat renoviranja postojećeg objekta)
Tehnologija	Rizici da se u izgradnji (ili radu) objekata koriste tehnologije (naročito nove ili neispitane) koje mogu dovesti do odlaganja ili problema u izvršenju, rizici da primenjena tehnologija zastari ili da dođe do promene prirode ili upotrebe objekta koji je predmet projekta usled pojave novih tehnologija
Rizik ponude	Rizici da privatni subjekt (DPN ili podizvođači) ne ispuni svoje obaveze, drugi rizici u vezi sa kvalitetom, troškovima i vremenom snabdevanja potrebnim ulaznim elementima
Rizik prihoda tokom izgradnje	Rizik da (eventualni) prihodi koji doprinose finansiranju troškova projekta, ako projekat podrazumeva preuzimanje i upravljanje radom postojećeg objekta u okviru projekta u celini (npr. rehabilitacija/proširenje postojećeg puta pod naplatom ili aerodroma), budu niži od očekivanih
<b>Operativni rizici</b>	
Rizik raspoloživosti	Rizik prekida u raspoloživosti objekta i pružanju usluga u skladu sa ugovorenim indikatorima, obimom i cenom/troškovima
Rizici eksploatacije, učinka i održavanja	Rizici prekoračenja troškova u vezi sa pružanjem usluga i održavanjem objekta u skladu sa zahtevanim standardima pružanja usluga i specifikacijama tokom operativne faze, kao i cena/troškovi toga, nesreće, zagađenje tokom rada, viši operativni troškovi usled većeg obima korišćenja ili vrsta korisnika u odnosu na očekivano
Rizik tražnje	Rizik da obim korišćenja usluga bude manji nego što je očekivano. Kod JPP na osnovu raspoloživosti javno telo je izloženo riziku da plaća više za veći obim usluga nego što je stvarno potrebno. Kod mnogih JPP u kojima naknadu plaćaju korisnici, to dovodi do rizika prihoda (videti u daljem tekstu). Nivoi tražnje mogu biti odraz demografske strukture, platežne sposobnosti korisnika ili mrežnih efekata. Rizici tražnje su često potcenjeni / teško ih je proceniti ili pravilno rasporediti
Rizik prihoda	Rizici da nivoi prihoda budu niži od očekivanih (kod JPP u kojima naknadu plaćaju korisnici) usled niže tražnje, platežne sposobnosti/spremnosti ili promena cena. Kod JPP na osnovu raspoloživosti, rizik dugoročne spremnosti/sposobnosti javnog tela da plaća ugovorene usluge
Rizici povezivanja i interakcije učesnika	Rizici u vezi sa zavisnošću projekta JPP od drugih usluga koje pruža javno telo koje utiču na pružanje usluge iz projekta JPP (npr. pružanje IT usluga ili usluga obezbeđenja koje i dalje vrši javno telo) ili kompatibilnost usluga iz projekta JPP sa drugim uslugama koje treba pružiti
Definisanje specifikacija rezultata, izmene	Rizici loše definisanih zahteva u pogledu usluga i mehanizama plaćanja, izmene zahteva u pogledu usluga

Rizik ponude	Rizik raspoloživosti ili povećanje cena ulaznih elemenata neophodnih za eksploataciju objekta (npr. raspoloživost/cena električne energije za objekat), raspoloživost i/ili troškovi osiguranja, rizik da privatni subjekt (privatni partner ili njegovi podizvođači) ne ispuni svoje obaveze, promene u sastavu/učešću privatnih partnera (npr. gubitak partnera sa ključnom tehnologijom)
Primopredaja i preostala vrednost	Rizici povezani sa kvalitetom i preostalom vrednošću objekata projekta na kraju ugovora o JPP
<b>Glavni ekonomski/finansijski rizici</b>	
Rizik promene deviznog kursa	Rizici kao rezultat fluktuacija/neočekivane neusklađenosti između potrebnog servisiranja duga u stranoj valuti/drugih troškova i prihoda u lokalnoj valuti
Rizik finansiranja	Rizik pristupa dužničkom i finansiranju kroz udeo u kapitalu pod razumnim uslovima pre zatvaranja finansijske konstrukcije
Kamatni rizik	Rizici u vezi sa fluktuacijama / nepredviđenim promenama kamatnih stopa. Finansiranje projekata JPP obično iziskuje finansiranje uz fiksnu kamatnu stopu tokom trajanja zajma, ali takvo finansiranje na nekim tržištima možda nije dostupno
Rizik stope inflacije	Rizik da se troškovi ulaznih faktora projekta povećaju više od očekivanih stopa inflacije
<b>Politički, regulatorni, rizik više sile i drugi rizici</b>	
Politički rizik	Rizik negativne državne intervencije, kao što su eksproprijacija, nečinjenje, mešanje, opšti štrajkovi
Regulatorni rizik / rizik promene zakona	Rizik da dođe do izmena zakona kojima se diskriminiše privatni partner / projekat, izmena koje se odnose na određeni sektor ili utiču na kapitalne rashode, opšte izmene zakona koje utiču na operativne troškove (tj. utiču na tržište uopšte)
Viša sila	Rizik nepredviđenih događaja van kontrole bilo koje strane, kao što su prirodne katastrofe, rat i građanski nemiri, koji dovode do kašnjenja ili ometaju pružanje usluga; nepoznati rizici sa nedovoljno sredstava rezervi za njih
Raskid	Finansijske posledice raskida ugovora o JPP usled neispunjavanja obaveza javnog tela ili neispunjavanja obaveza privatnog subjekta.

### Dodatna literatura



Za više informacija o ugovornim klauzulama o alokaciji rizika i njihovom uticaju na statistički tretman, videti *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs [Vodič za statistički tretman JPP]*, EPEC/Eurostat (2016)



Za više informacija o alokaciji rizika, videti *Allocating Risks in Public-Private Partnership Contracts [Raspodela rizika u ugovorima o javno-privatnim partnerstvima]*, Global Infrastructure Hub (2016)

## 6.5 Vrednovanje rizika i određivanje njihovih prioriteta

Vrednovanje rizika jedan je od najzahtevnijih zadataka u procesu analize rizika. Mogu se koristiti različiti pristupi, sa različitim nivoima složenosti. Svaki od njih iziskuje pouzdane informacije i primenu pouzdanog i rigoroznog procesa vrednovanja rizika.

Treba imati u vidu da se ne mogu svi rizici vrednovati u kvantitativnom smislu; ali procesom, koji može obuhvatati procenu u kvalitativnom smislu, treba evidentirati sve rizike.

### 6.5.1 Procena jedne tačke i kategorije verovatnoće i uticaja

Najčešće korišćenim pristupom vrednovanju rizika određuje se vrednost svakog rizika na osnovu procene verovatnoće pojave rizika i množenjem te vrednosti očekivanom veličinom uticaja rizika. Veličina uticaja može biti ili direktna posledica (u vidu troškova i/ili vremena) ili indirektan uticaj (kao što je odlaganje raspoloživosti objekta koje iziskuje dodatne troškove privremenog smeštaja). To se često naziva pristupom jedne tačke ili determinističkim pristupom.

Prost raspon verovatnoća (npr. meren u odnosu na skalu kao što je od 0 do 5% itd.) i skala uticaja (npr. manje od 10% troškova izgradnje) mogu se koristiti prilikom procene svakog rizika (videti primer u okviru 5. i na slici 20). Alternativno, one se mogu izraziti u kvalitativnom smislu (npr. veoma velika). Na sličan način se može izraziti proizvod verovatnoće i uticaja.

I verovatnoća i uticaj mogu se oceniti pomoću radionice, kontrolne liste rizika i/ili na osnovu podataka iz prethodnih projekata. Određeni rizici se mogu i agregirati kako bi se proces pojednostavio, naročito ako se očekuje da će grupe rizika biti međuzavisne ili da će na njih uticati zajednički faktori, odnosno ako su pojedinačni rizici premali ili ih je teško pojedinačno vrednovati. Treba voditi računa da se takvi rizici ne uzmu u obzir dvaput.

Određenim rizicima, kao što su oni sa visokom vrednošću (tj. oni za koje je naznačeno da imaju ili (veoma) veliku verovatnoću pojave ili (veoma) velik uticaj), može se dati prioritet za detaljniju procenu i upravljanje.

Rizici za koje se očekuje da će ih javno telo zadržati i u opciji PSC i u opciji JPP ne moraju se procenjivati.

#### **Okvir 5 – Primer pristupa koji koristi Ministarstvo saobraćaja SAD**

*Primer pristupa koji podrazumeva procenu jedne tačke može se naći u smernicama koje je izradilo Ministarstvo saobraćaja SAD (DOT) u kojem su i verovatnoća pojave i veličina uticaja rizika opisani u pet kategorija:<sup>3</sup>*

- *Verovatnoća: veća od 70% (a manja od 90% – rizik sa verovatnoćom većom od 90% se smatra stvarnim troškom); 40% do 70%; 20% do 40%; 5% do 20% i 0% do 5%.*

<sup>3</sup> U.S. Department of Transportation (2012), *Risk Assessment for Public-Private Partnerships: A Primer*

- Veličina uticaja kao procenat polaznih troškova: veća od 25%; 10% do 25%; 3% do 10%; 1% do 3%; i manja od 1%.
- Trajanje uticaja (dodatni faktor u proceni rizika): duže od 52 nedelje; 16 do 52 nedelje; 4 do 16 nedelja; 1 do 4 nedelje; i 0 do 1 nedelje.

Rezultati se mogu prikazati tabelarno i označiti različitim bojama da bi se odredio prioritet rizika – videti sliku 20.

**Slika 20 – Primer matrice za određivanje prioriteta rizika**

			Posledični troškovi				
			> 25%	10% do 25%	3% do 10%	1% do 3%	< 1%
Skala			5	4	3	2	1
Verovatnoća	> 70%	5	Veoma visok	Visok	Visok	Srednji	Nizak
	40% do 70%	4	Visok	Visok	Srednji	Srednji	Nizak
	20% do 40%	3	Visok	Srednji	Srednji	Nizak	Nizak
	5% do 20%	2	Srednji	Srednji	Nizak	Nizak	Nizak
	0% do 5%	1	Nizak	Nizak	Nizak	Nizak	Veoma nizak

Izvor: Virginia DOT (2011), *PPTA Risk Analysis Guidance*

### 6.5.2 Korišćenje ponderisanih proseka vrednosti rizika

Ovim pristupom se određuju približne vrednosti rizika množenjem verovatnoće sa ponderisanim prosekom procenjene minimalne (*Min*), najverovatnije (*ML*) i maksimalne (*Max*) veličine uticaja rizika (isti pristup se može primeniti i da bi se odredio uticaj trajanja).<sup>4</sup>

$$\text{Stoga: } \text{vrednost rizika} = \text{verovatnoća pojave} \times \frac{(\text{Min} + (\text{ML} \times 4) + \text{Max})}{6}$$

Ovaj pristup treba koristiti zajedno sa analizom osetljivosti da bi se rezultati ispitali određivanjem uticaja promena na kritične pretpostavke.

#### **Dodatna literatura**



Videti: *Risk assessment for Public-Private Partnerships: A Primer [Osnovi procene rizika u javno-privatnim partnerstvima]*, U.S. Department of Transportation (2012)

<sup>4</sup> U.S. Department of Transportation (2012), *Risk Assessment for Public-Private Partnerships: A Primer*

### 6.5.3 Korišćenje rasporeda verovatnoće i Monte Karlo analize

Ovaj složeniji pristup zasnovan je na korišćenju rasporeda verovatnoće za ishode troškova (umesto opisane procene jedne tačke). On zavisi od dostupnosti pouzdanih podataka da bi se izradile krive rasporeda. Oni se mogu dobiti pomoću podataka iz prethodnih projekata ili na osnovu stručnog mišljenja.

Monte Karlo analiza je pristup modeliranju rizika zasnovan na simulaciji čiji izlazni podaci su rezultat većeg broja simulacija. Ona je usmerena na utvrđivanje zbirnog uticaja niza pojedinačnih rizika.

Korišćenjem rasporeda verovatnoće očekivanih vrednosti, vrednost rizika se može odrediti na zadatom nivou poverenja, po izboru javnog tela (npr. na nivou poverenja od 95%, koji se ponekad naziva i nivo *tolerancije rizika* ili *nesklonost riziku*).

Ovakav pristup se može koristiti da bi se zajedno procenilo više promenljivih veličina sa značajnim neizvesnostima (sa odgovarajućim rasporedima verovatnoće). Relativno je složen i može iziskivati podršku eksternog savetnika. Potrebni ulazni podaci odnose se na korelaciju između pojedinačnih rizika ili grupa rizika, raspored verovatnoće, uključujući srednju vrednost, standardnu devijaciju i krivu rasporeda.

### 6.5.4 Sklonost optimizmu

Sklonost optimizmu (OB) je sklonost javnih tela prevelikom optimizmu u pogledu ključnih parametara projekta, uključujući kapitalne troškove, operativne troškove, trajanje projekta i očekivane koristi. Empirijski dokazi učinka prethodnih projekata u pogledu *ostvarenih* nasuprot *očekivanim* ishodima mogu se koristiti da bi se utvrdili *faktori OB* za različite sektore. Oni se mogu primeniti na troškove projekta i pretpostavke o vremenu za buduće projekte.

Prednost ovog pristupa je u tome što se zasniva na dokazima i što ima mogućnost da obuhvati one rizike koji bi inače možda bili zanemareni. Kako priprema projekta napreduje i procena specifičnih troškova projekta postaje tačnija i pouzdanija, korekcija za sklonost optimizmu se može smanjiti.

Korišćenje faktora OB može pojednostaviti proces korekcije troškova za rizike. To zavisi od dostupnosti samih faktora, kvaliteta analize na osnovu koje su faktori određeni, od odgovarajuće primene faktora na dati projekat, od specifičnih okolnosti projekta, kao i od toga u kojoj meri faktori OB koji su dostupni na jednom tržištu (kao što je UK) odgovaraju drugim tržištima (kao što je Zapadni Balkan).

## Okvir 6 – Korišćenje sklonosti optimizmu u UK

Na slici 21. u nastavku dati su okvirni podaci za faktore sklonosti optimizmu po smernicama centralne vlade UK za ocenjivanje i procenu projekata. Sačinjena je uzimajući u obzir rezultate studije i uočena smanjenja nivoa sklonosti optimizmu da bi se dobile gornje (U) i donje (L) granice sklonosti optimizmu.

U kasnijoj fazi pripreme projekta trebalo bi da je dovoljno rizika projekta već identifikovano i da su razvijene delotvorne strategije upravljanja rizicima, tako da se tada mogu koristiti donje granice sklonosti optimizmu.

**Slika 21 – Sklonost optimizmu po vrstama projekata (%) (UK)**

Vrsta projekta / uticaj OB	Trajanje		CAPEX	
	Gornja	Donja	Gornja	Donja
Nestandardna visokogradnja	39	2	51	4
Standardna visokogradnja	4	1	24	2
Nestandardna niskogradnja	25	3	66	6
Standardna niskogradnja	20	1	44	3
Oprema/gradnja	54	10	200	10

Izvor: *Review of Large Public Procurement in the UK*, Mott McDonald (2002)

### Dodatna literatura



Za dodatne informacije o sklonosti optimizmu, videti *The Green Book: Central Government Guidance Document on Appraisal and Evaluation [Zelena knjiga: Smernice centralne vlade za ocenjivanje i procenu projekata]*, UK Treasury, (2018)



Videti: *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets [Kako uspostavljati javno-privatna partnerstva sa privatnim sektorom na tržištima u razvoju]*, Farquharson, Torres de Mästle, Yescombe and Encinas, (2011)

## 6.6 Alokacija rizika

Odgovarajuća alokacija rizika ključni je pokretač za postizanje odgovarajuće vrednosti u odnosu na uložena sredstva u JPP. Rizik treba rasporediti na onu stranu koja će moći ili da utiče na njegovu pojavu ili da upravlja verovatnoćom njegove pojave, odnosno na stranu koja će biti u mogućnosti da bolje kontroliše ili lakše podnese uticaj rizika.

<sup>5</sup> Imajte u vidu da su ove vrednosti samo okvirne, početne vrednosti za izračunavanje nivoa sklonosti optimizmu u tekućim projektima. Gornja granica (U) ne predstavlja najviše moguće nivoe sklonosti optimizmu koji se mogu dobiti, a donja granica (L) ne predstavlja najniže moguće vrednosti koje sklonost optimizmu može dosegnuti. Studija je izrađena na osnovu detaljne procene 50 velikih projekata sa troškovima većim od 40 miliona GBP.

Strana koja snosi rizik treba da bude upoznata sa rizikom. Kada se suoči sa potencijalnim finansijskim gubitkom, strana koja snosi rizik ima snažan podsticaj da smanji verovatnoću pojave i, stoga, potencijalni uticaj rizika. Optimalna alokacija rizika stoga doprinosi obezbeđivanju ekonomičnog upravljanja rizicima i povećava VfM.

Privatni partner zahteva da bude plaćen za to što snosi preneti rizik. Stoga javno telo treba da proceni može li privatni partner da upravlja rizikom uz niži trošak nego javno telo. U suprotnom bi prenos rizika kojim bi bolje upravljalo javno telo uz niže troškove mogao smanjiti VfM.

Raspoređivanje pogrešnih rizika na privatnog partnera može uticati i na zainteresovanost ponuđača za projekat i smanjiti konkurentnost procesa nadmetanja. S druge strane, ako javno telo zadrži previše rizika i to može ograničiti VfM i podsticaje za javni sektor da projekat realizuje u skladu sa ugovorenim kvalitetom, u ugovorenom obimu i po ugovorenim troškovima. Stoga u ovom slučaju razlozi za korišćenje JPP mogu biti slabi.

U okviru ugovora o JPP, rizik može zadržati javno telo, on se može preneti na privatnog partnera ili ga mogu snositi zajednički. Cilj alokacije rizika je da se postigne *optimalna* alokacija rizika, a ne da se što je moguće više rizika prenese na privatnog partnera.

Optimalna alokacija rizika na kraju krajeva zavisi od naknadnog dobrog upravljanja ugovorom o JPP. Neodgovarajuće upravljanje ugovorom može dovesti do toga da rizici koji su preneti na privatnog partnera padnu na teret javnog tela. Do toga može doći usled lošeg upravljanja ugovorom, nepoštovanja uslova ugovora ili naknadne izmene ugovorenih uslova.

U Aneksu B prikazan je primer moguće alokacije rizika u JPP. Međutim, alokacija rizika zavisi od specifične prirode projekta, izabranog metoda JPP, kao i od karakteristika specifičnih za dati sektor ili zemlju.

### **Dodatna literatura**



Videti: *Allocating Risks in Public-Private Partnership Contracts [Alokacija rizika u ugovorima o javno-privatnom partnerstvu]*, Global Infrastructure Hub (2016)

## **6.7 Ublažavanje i smanjenje rizika**

Ublažavanje rizika podrazumeva smanjenje verovatnoće njegove pojave ili smanjenje posledica ako se rizik materijalizuje. Javno telo može nastojati da smanji verovatnoću pojave rizika, na primer, sprovođenjem detaljnih geoloških studija i studija o proceni uticaja na životnu sredinu i društvo tokom pripreme projekta, pripremom visokokvalitetne konkursne dokumentacije ili primenom faznog pristupa razvoju projekta (ne dovodeći u pitanje polaznu potrebu za projektom).

Ublažavanje rizika može uključivati i smanjenje nivoa *izloženosti* riziku. To može podrazumevati prenos rizika na drugog partnera umesto njegovog *per se* smanjivanja (npr. raspoređivanje rizika na osiguravača).

## 6.8 Praćenje rizika i upravljanje njima

Da bi se obezbedilo pružanje usluga i VfM, sve strane moraju pratiti rizike i upravljati njima tokom celog veka trajanja projekta. Praćenje rizika i upravljanje njima često se oslanja na plan upravljanja rizicima.

*Registar rizika* je standardno pomoćno sredstvo u upravljanju projektima kojim se rizici prate i njima upravlja tokom životnog ciklusa projekta. On daje strukturiran pregled (često u tabelarnom obliku) svih relevantnih rizika projekta i njihovog očekivanog uticaja. U njemu je određeno ko je odgovoran za upravljanje rizicima i sve relevantne mere ublažavanja.

Registar rizika treba početi voditi tokom prve faze i sa njegovom izradom nastaviti tokom druge faze, čak i ako su dostupne samo osnovne informacije o rizicima. Registar rizika se stalno proširuje/ažurira, kako se rizici identifikuju i raspoređuju (ili ublažavaju) tokom projektnog ciklusa.

*Registar rizika projekta* može sadržati sledeće rubrike za svaki rizik:

- naziv i identifikacioni broj određenog rizika;
- opis prirode rizika;
- očekivani uzrok rizika;
- faze projekta u kojima se rizik javlja/materijalizuje;
- očekivana verovatnoća pojave (kvantitativna ili kvalitativna);
- očekivana veličina uticaja rizika (kvantitativna ili kvalitativna);
- identifikacija strane za koju se očekuje da će biti odgovorna za rizik (ovo, po potrebi, može uključivati i način na koji je pitanje rizika rešeno u ugovoru o JPP); i
- kratak prikaz strategija ublažavanja i smanjenja rizika u odnosu na dati rizik.

Označavanje različitim bojama može pomoći da se odredi redosled prioriteta rizika i naglase oni koji, zbog svog uticaja, verovatnoće pojave ili vremena, iziskuju posebnu pažnju.

Registar rizika treba da obuhvati što više rizika tokom projektnog ciklusa. On može obuhvatati širi skup rizika od onih koji su neposredno relevantni za ugovor o JPP, kao što su oni rizici kojima treba upravljati pre nego što se potpiše ugovor o JPP, kao i interakcije projekta za koje je odgovorno javno telo.

Za svrhe ugovora o JPP (i kvantitativne procene VfM), termin *matrica rizika* često se upotrebljava da bi se opisala tabelarno utvrđena alokacija rizika u ugovoru.

Tabelom A u dodatku prikazan je primer *matrice rizika* za projekat izgradnje puta u vrednosti od 300 miliona EUR. Na datom primeru su prikazane i procenjene vrednosti rizika, kao i konačna vrednost rizika koji se prenosi na privatnog partnera, koje bi se koristile u obračunu NPV korigovane rizicima za PSC.



### **Dodatna literatura**



Videti: *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets [Kako uspostavljati javno-privatna partnerstva sa privatnim sektorom na tržištima u razvoju]*, Farquharson, Torres de Mästle, Yescombe and Encinas, (2011)



Videti: *Public-Private Partnerships Reference Guide, Version 3 [Referentni vodič za javno-privatna partnerstva, Verzija 3]*, World Bank, (2017)

## Aneks A – Sažet prikaz pristupa procesima procene VfM u izabranim zemljama EU

U ovom odeljku je dat sažet prikaz pristupa proceni VfM u izabranim zemljama EU.<sup>6</sup> U tabeli je rezimirana primena procene (tj. projekti koji se moraju procenjivati), kao i institucionalne nadležnosti za pripremu procene i odobravanje metoda nabavke. Takođe su opisani faze, značaj i sadržaj kvalitativne i kvantitativne procene.

**Tabela A – Uporedni pregled pristupa proceni VfM u izabranim zemljama EU**

	Francuska	Nemačka	Holandija	Ujedinjeno Kraljevstvo*
<b>Procena VfM (zakonska obaveza)</b>				
	Kombinacija kvantitativnih i kvalitativnih kriterijuma.	Pretežno kvantitativni, sa nekoliko kvalitativnih kriterijuma.	Pretežno kvantitativni, sa nekoliko kvalitativnih kriterijuma.	Kvalitativna razmatranja oblikuju pristup, uz kvantitativnu procenu kojom se potkrepljuje sveobuhvatna procena.
<b>Vreme vršenja procena</b>				
<b>Faza identifikacije</b>		Da	Da	Da
<b>Faza pripreme</b>	Da	Da		Da
<b>Faza nabavke</b>	Da	Da	Da	Da (kvalitativna)
<b>Pristup</b>				
<b>Aspekt</b>	Finansijski aspekt javnog tela.	Finansijski aspekt javnog tela.	Društveno-ekonomski aspekt.	Društveno-ekonomski aspekt.
<b>Kvantitativna procena VfM</b>				
	Novčani tokovi opcija se razlikuju po faktorima efikasnosti i rizicima. Može obuhvatati i ekonomske koristi ranijeg pružanja usluga.	Novčani tokovi opcija uglavnom se razlikuju po faktorima efikasnosti i rizicima.	Novčani tokovi opcija uglavnom se razlikuju po faktorima efikasnosti.	Novčani tokovi opcija se razlikuju po rizicima i faktorima efikasnosti.
<b>Analiza rizika</b>	Vrednost rizika se odražava u stavkama novčanih tokova. Koriste se rasporedi verovatnoće rizika i pristup rizične vrednosti (VaR).	Procena verovatnoće i uticaja rizika primenom kvalitativnih faktora, nakon čega se vrši detaljnija kvantitativna procena prioritetnih rizika. Naglasak na rizicima koji se potencijalno mogu preneti na privatnog partnera.	Korekcije novčanih tokova za „čiste“ rizike (kao što su dodatni nepredviđeni zahtevi/troškovi) i tehničke rizike, ali ne i za tržišne rizike koji se odražavaju u diskontnoj stopi.	Korekcije novčanih tokova opcija nabavke da bi se odrazili rizici. Koriste se faktori „sklonosti optimizmu“ da bi se obuhvatili nepoznati parametri troškova i prihoda zasnovani na empirijskim dokazima.

<sup>6</sup> Za više informacija, videti EPEC (2015a), *Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts*.

	Francuska	Nemačka	Holandija	Ujedinjeno Kraljevstvo*
<b>Diskontna stopa</b>	Na osnovu troškova finansiranja koje snosi javno telo, sa ročnošću jednakom očekivanom trajanju ugovora o JPP. Ista stopa se primenjuje kod svih opcija nabavke.	Na osnovu troškova finansiranja koje snosi država, sa prosečnom ročnošću očekivanog finansiranja projekata JPP, a za velike projekte (npr. autoputevi), stope iz krive prinosa državnih obveznica za svaku godinu diskontovanja. Ista stopa se primenjuje kod svih opcija nabavke.	Na osnovu ponderisane prosečne cene kapitala (privatni sektor). Ista stopa se primenjuje kod svih opcija nabavke.	Na osnovu stope društveno-ekonomske vremenske preferencije koju određuje Ministarstvo finansija i primenjuje se na sve odluke o javnim investicijama. Ista stopa se primenjuje kod svih opcija nabavke.
<b>Kvalitativni/ ne vrednovani efekti</b>	Preliminarna procena (EPMR – <i>évaluation préalable du mode de réalisation</i> ) radi uključivanja kvalitativnog poređenja, koja obuhvata, naročito, kvalitet usluge i učinak na životnu sredinu da bi se dopunila kvantitativna procena.	Preliminarno ispitivanje prikladnosti projekta za JPP pre detaljne kvantitativne procene. Naknadno se procenjuju svi relevantni ne vrednovani efekti (npr. društveno-ekonomski efekti). Dopunjuje kvantitativnu procenu.	Ocena niza kvalitativnih faktora tokom faze početne identifikacije projekta. Smernice o ključnim oblastima procene koje uključuju naglasak na fleksibilnosti pružanja usluga, prioritet pružanja usluga državi, budžetsku fleksibilnost i inovacije.	Kvalitativnom procenom se, tokom celog procesa, razmatraju faktori održivosti, poželjnosti i dostižnosti. U fazi nabavke, velik naglasak na kvalitetu tržišne konkurencije.
<b>Institucionalne nadležnosti</b>				
	Vrši je javno telo koje planira da sprovede projekat kao „ <i>contrat de partenariat</i> ” (tj. JPP u kome naknadu plaća javno telo), u skladu sa nacionalnim smernicama koje izdaje centralna jedinica za JPP ( <i>Fin Infra</i> ). <i>Fin Infra</i> mora preispitati i potvrditi EPMR u roku od 6 nedelja od dana podnošenja.	Vrši je javno telo koje je zaduženo za nabavku projekta, a koje može biti na saveznom nivou, na nivou pokrajine ( <i>Länder</i> ) ili lokalne uprave. Za JPP u određenim sektorima na saveznom nivou (saobraćaj/autoputevi i javne zgrade) učestvuju namenski savezni subjekti.	Javna tela su dužna da vrše procene VfM za svoje projekte.	Javna tela su dužna da vrše procene VfM za svoje projekte u skladu sa centralnim ili regionalnim smernicama za VfM. Regionalna državna uprava dužna je da izrađuje sopstvene VfM smernice i da primenjuje odgovarajuće procese procene i odobravanja.

Napomena: \* Nakon uvođenja modela PF2, Ministarstvo finansija planira da ažurira svoje smernice za ocenjivanje opcija nabavke PF2.

Izvor: EPEC (2015), *Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts*, ažurirana verzija

## Aneks B – Primer načina na koji se rizici mogu rasporediti u opcijama PSC i JPP

Rizik	PSC	JPP
<b>Opšti rizik</b>		
Posebna izmena zakona	Javni sektor	Javni sektor
Opšta izmena zakona	Javni sektor	Podeljeni
Slučajevi više sile	Javni sektor	Podeljeni
Politički rizik	Javni sektor	Javni sektor
<b>Finansijski rizik</b>		
Kamatni rizik	Javni sektor	DPN/koncesionar
Rizik promene deviznog kursa	Javni sektor	Podeljeni ili koncesionar
Rizik finansiranja	Javni sektor	DPN/koncesionar
<b>Rizik projektovanja</b>		
Kašnjenje u projektovanju	Javni sektor / izvođač	DPN/koncesionar
Neodgovarajuća specifikacija zahteva	Javni sektor	Javni sektor
Prikladnost za namenu	Javni sektor	DPN/koncesionar
<b>Rizici lokacije</b>		
Odluke terena	Javni sektor	DPN/koncesionar
Nepredviđena kontaminacija	Javni sektor	Podeljeni rizik
Arheološki artefakti	Javni sektor	Javni sektor
Pribavljanje prava prolaza	Javni sektor	Podeljeni rizik
Saglasnosti, dozvole i odobrenja	Javni sektor	Podeljeni rizik
<b>Rizik izgradnje</b>		
Netačne procene troškova	Javni sektor	DPN/koncesionar
Prekidi i odlaganja	Javni sektor	DPN/koncesionar
Finansijske poteškoće glavnog izvođača	Javni sektor	DPN/koncesionar
Puštanje u rad (operativna spremnost)	Javni sektor ili izvođač	DPN/koncesionar
<b>Operativni rizik</b>		
Eskalacija troškova iznad IPC/ITR	Javni sektor	DPN/koncesionar
Rizik učinka i raspoloživosti	Javni sektor	DPN/koncesionar
Rizik tražnje	Javni sektor	Javni sektor, DPN ili podeljeni
Praćenje i nadzor	Javni sektor	Javni sektor
Promena određenih operativnih standarda	Javni sektor	Javni sektor
Rizik interakcije sa drugim projektima (električna energija, voda ili druge komunalne odnosno energetske usluge):		
Uzvodno	Javni sektor	Javni sektor ili podeljeni
Nizvodno	Javni sektor	DPN/koncesionar
Održavanje i upravljanje objektom	Javni sektor	DPN/koncesionar

## **Aneks C – Primer matrice rizika projekta JPP**

U tabeli u nastavku dat je samo primer matrice rizika za projekat puta pod naplatom u jednoj evropskoj zemlji. Lista rizika u tabelu u nastavku nije iscrpna, a značaj i alokacija rizika su specifični za dati projekat.

**Napomena: Javnom telu se preporučuje da prilikom izrade matrica rizika angažuje iskusne savetnike.**

Pretpostavljeni ukupni *polazni troškovi* projekta (kolona 2) iznose 300 miliona EUR.

*Vrednost rizika* (kolona 5) je izračunata množenjem *polaznog troška* (kolona 2) sa procenjenom *veličinom uticaja* (kolona 3) i *verovatnoćom pojave* (kolona 4).

*Alokacijom na privatnog partnera [%]* (kolona 6) određen je procenat određenog rizika identifikovanog u datom redu koji treba preneti na privatnog partnera (tj. 100% znači da se rizik u celosti prenosi na privatnog partnera). Navedeni procenat se množi sa *vrednošću rizika* (kolona 5) da bi se dobila finansijska vrednost rizika raspoređenog na privatnog partnera (prikazana u koloni 7).

Vrednost rizika raspoređenih na privatnog partnera (ukupan iznos naveden u dnu kolone 7) dodaje se troškovima u modelu novčanih tokova PSC da bi se omogućilo poređenje sa finansijskim modelom JPP.

U ovom primeru, ukupan zbir svih rizika iznosi 130,65 miliona EUR, što predstavlja 43,6% polaznih troškova. U nabavci JPP, privatni sektor bi snosio rizik u ukupnom iznosu od 90,53 miliona EUR, odnosno 69,3% identifikovanih i vrednovanih rizika.

Tabela C – Matrica (alokacije) rizika

Rizik	Polazni trošak mil. EUR	Veličina uticaja %	Verovatnoća pojave %	Vrednost rizika mil. EUR	Alokacija na privatnog partnera %	Alokacija na privatnog partnera mil. EUR	Komentari
Kolona 1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Faza izgradnje</b>							
Rizik finansiranja	300	25%	10%	7,5	100%	7,5	Privatni partner je dužan da angažuje vlasnički kapital i uzme kredite.
Nabavka zemljišta, raspoloživost i prava prolaza	300	5%	1%	0,15	0%	0,0	Država treba da obezbedi vlasništvo nad zemljištem i njegovu raspoloživost u vreme zatvaranja finansijske konstrukcije.
Stanje lokacije	300	5%	1%	0,15	50%	0,075	Rizici u pogledu stanja lokacije mogu se preneti na privatni sektor, ali se pojedini veći rizici (kao što je kontaminacija) mogu isključiti.
Projektovanje	300	10%	25%	7,5	100%	7,5	Rizik projektovanja jeste rizik da objekat neće proizvoditi učinak i obezbediti pružanje usluga očekivanog kvaliteta i u očekivanom obimu.
Izмене projekta na zahtev države	300	10%	25%	7,5	0%	0,0	Prekoračenja troškova zbog izmena projekta na zahtev države snosi država
Prekoračenje troškova izgradnje	300	50%	5%	7,5	100%	7,5	Rizik od prekoračenja troškova izgradnje treba rasporediti na privatnog partnera
Odlaganje završetka radova	300	10%	25%	7,5	100%	7,5	Privatni partner treba da snosi rizik odlaganja, s izuzetkom slučajeva koji izazivaju oslobodjenje koji mogu dovesti do produženja roka za završetak radova.
Komunalna odnosno energetska infrastruktura izvan granica lokacije	300	1%	5%	0,15	0%	0,0	U većini slučajeva, tu komunalnu i energetska infrastrukturu, kao što su priključci na mrežu, dužna je da obezbedi država.
<b>Operativna faza</b>							
Održavanje, popravke i troškovi životnog ciklusa	300	10%	20%	6,0	100%	6,0	Rizik od većih troškova održavanja usled većih troškova radne snage ili potrebnih ulaznih materijala.
Operativni troškovi drugačiji od predviđenih	300	10%	1%	0,3	100%	0,3	Alokacija zavisi od objekta/sektora. Operativni rizici, kao što je snabdevanje proizvodnim faktorima u objektima za proizvodnju električne energije, mogu se rasporediti na javni sektor.
Nezadovoljavanje standarda u pogledu kvaliteta usluge	300	10%	10%	3,0	100%	3,0	Privatni partner je dužan da obezbedi da objekat i usluge budu u skladu sa ugovorenim specifikacijama rezultata i standardima pružanja usluga.
Rizik raspoloživosti	300	20%	10%	6,0	100%	6,0	Obično se raspoređuje na privatnog partnera
Promene visine naknada od krajnjih korisnika	300	10%	50%	15,0	80%	12,0	Privatni partner utvrđuje visinu putarine na osnovu formule za putarinu sadržane u ugovoru o JPP, uz poštovanje maksimalne

Rizik	Polazni trošak mil. EUR	Veličina uticaja %	Verovatnoća pojave %	Vrednost rizika mil. EUR	Alokacija na privatnog partnera %	Alokacija na privatnog partnera mil. EUR	Komentari
Kolona 1	2	3	4	5	6	7	8
							visine koju određuje država. Država preuzima politički rizik u vezi sa visinom putarine.
Rizik tražnje/saobraćaja	300	40%	25%	30	20%	6,0	Privatni sektor je obično nesklon preuzimanju rizika tražnje, naročito u sektoru drumskog saobraćaja.
Odgovornost prema trećim licima	300	10%	5%	1,5	90%	1,35	Operator obično treba da snosi odgovornost za imovinsku štetu ili telesnu povredu nanetu trećim licima.
Neispunjavanje obaveza davaoca / države	300	100%	1%	3,0	0%	0,0	Rizik snosi država
Neispunjavanje obaveza operatora ili privatnog partnera	300	100%	1%	3,0	100%	3,0	Rizik snosi privatni partner.
Neispunjavanje obaveza podizvođača	300	40%	0,5%	0,6	100%	0,6	Privatni partner/izvođač/operator je odgovoran za postupke svojih podizvođača.
Izmene zakonodavstva:							Uobičajen pristup:
- Opšte pravne	300	20%	1%	0,6	100%	0,6	- Privatni partner snosi rizik od promena koje se odnose na sve
- Specifične za sektor	300	20%	1%	0,6	0%	0,0	- Država snosi rizik od promena koje su specifične za sektor
- Poresko zakonodavstvo	300	20%	1%	0,6	100%	0,6	- Privatni partner snosi rizik od promena poreza (osim ako su specifične za sektor).
Rizik inflacije	300	10%	25%	7,5	80%	6,0	Rizik privatnog partnera, ali formula za utvrđivanje putarine (naknade od krajnjih korisnika) treba da sadrži mehanizam indeksacije.
Kamatni rizik	300	10%	25%	7,5	100%	7,5	Privatni partner snosi rizik koji se može ublažiti primenom svopova.
Rizik promene deviznog kursa	300	50%	5%	7,5	100%	7,5	Rizik promene deviznog kursa može biti od manje važnosti na Zapadnom Balkanu zbog valutnih pariteta ili ograničene volatilnosti. Banke često zahtevaju da privatni partneri obezbede zaštitu od rizika.
Viša sila	300	100%	1%	3,0	50%	3,0	Rizici više sile obično su u jednakoj meri raspoređeni na privatni i javni sektor.
<b>Ukupno</b>	<b>300</b>			<b>130,65</b>		<b>90,525</b>	

## Literatura

Department of Infrastructure and Regional Development, Australia (2008), *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 1: Procurement Options Analysis*

EPEC (2011), *Guide to Guidance*

EPEC (2014), *Role and use of advisers in preparing and implementing PPP projects*

EPEC (2014), *Overview of the PPP Legal and Institutional Frameworks in the Western Balkans*

EPEC (2014), *PPP Project Preparation Tool*

EPEC (2015a), *Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts*

EPEC (2015b), *PPP Motivations and Challenges for the Public Sector*

EPEC (2015c), *A Programme Approach to PPPs: Lessons from the European experience*

EPEC (2016), *Hurdles to PPP investments: A contribution to the Third Pillar of the Investment Plan for Europe*

EPEC-Eurostat (2016), *Guide to the Statistical Treatment of Public-Private Partnerships*

PPP Canada (2016), *Federal P3 Screen: The Guide for Federal Departments and Agencies*. Ottawa

WBG-OECD (2015), *Checklist for PPP Projects*

UK (2003, ažurirano 2018), *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, United Kingdom Treasury

UNESCAP (2016), *Qualitative Value-For-Money Guidance & Toolkit for Assessing PPP Projects*

wiiw (2015), *Research Report 407: Infrastructure Investment in the Western Balkans*

World Bank Group/ PPIAF (2013), *Value-for-Money Analysis – Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*.

World Bank (2017), *PPP Reference Guide Version 3, World Bank Group: Washington D.C.*



## 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 saraduju 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 imaoći učešća u DPN srazmerno njihovim udelima. Ovaj dug je podređen drugim oblicima duga (odnosno rangira se ispod prioritnog 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 uložених 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 prioritetnog 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.



## Kontakti

Za informacije:

### 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)