

Model JPP – procesi i faze primjene u projektima pametnih gradova

Damir Juričić*

Bez obzira na snažnu podršku Europske komisije u primjeni modela JPP-a, u Hrvatskoj se taj model ne primjenjuje. Razlog je, uglavnom, u strahu koji proizlazi iz kompleksnosti provedbe, a koja je uvijek povezana s rizicima ispravnog postupanja. Zato će u ovom tekstu biti opisani osnovni procesi, a najširi krug javnih naručitelja bit će upoznat s osnovnim fazama primjene modela JPP-a u projektima pametnih gradova.

1. Uvod

U posljednjih nekoliko godina Europska komisija ističe model javno – privatnog partnerstva (JPP) kao model koji može doprinijeti postizanju najbolje vrijednosti za novac, omogućiti bržu provedbu kompleksnijih projekata, povećanju ekonomskog rasta te kreiranju novih radnih mjesta visoke dodane vrijednosti. Također, Komisija vidi pozitivne učinke primjene modela JPP-a osobito u području projekata na jedinstvenom digitalnom tržištu za Europu i to, između ostalih, u projektima širokopojasne infrastrukture. Tu svakako spadaju i projekti iz šireg okvira koncepcije pametnih gradova, a Europska komisija upravo u tom investicijskom području preporučuje primjenu alternativnog modela nabave kojim se javni naručitelji *koriste* znanjima, vještinama, informacijama i izvorima financiranja privatnog sektora kako bi se u kraćem razdoblju, jeftinije i transparentnije, isporučivali takvi projekti, osobito u okviru okolnosti relativno smanjenog administrativnog kapaciteta u pripremi, ugovaranju i provedbi. Trendovi potražnje za suvremenom javnom infrastrukturom u naseljenim mjestima stavljaju pred javnu administraciju nove zahtjeve u pogledu isporuke tehnološki kompleksnijih projekata postojeće i nove javne infrastrukture. Standardna infrastruktura poput distribucije pitke vode, zbrinjavanja otpadnih voda i komunalnog otpada, gradski promet u kretanju i mirovanju, sustavi za informiranje javnosti o aktivnostima javne administracije, javna rasvjeta, ušteda, proizvodnja i distribucija energije i slični projekti danas sve manje zadovoljavaju potrebe suvremenih, tehnološki opremljenijih građana. The World Economic Forum procjenjuje da su današnje potrebe za su-

vremenom infrastrukturom u svijetu približno 3.7 trilijuna USD godišnje u razdoblju do 2050. godine¹. Taj pritisak na javnu administraciju zaduženu za isporuku takvih projekata javnosti tim je veći ako su fiskalni kapaciteti skromniji, a pribavljanje novih dužničkih izvora financiranja otežano ili pak potpuno onemogućeno od viših razina vlasti. Mnoge svjetske institucije (EC, WEF, WB, EIB, EBRD, IFC, ADB i slične) kao moguće rješenje smanjivanja jaza između ponude i potražnje za suvremenom javnom infrastrukturom vide u intenzivnijoj primjeni modela javno – privatnog partnerstva. Dok se svijet ubrzano specijalizira u primjeni modela JPP-a, Hrvatska stagnira. Jedan od najznačajnijih razloga suzdržavanja od primjene modela JPP-a u hrvatskoj praksi, osim onog ideološkog, je strah od njegove kompleksnosti u izradi dokumentacije, nabave i ugovaranja. Svakako se tu pribraja i još jedan faktor – nesnalaženje u procesima nadzora isporučene usluge u razdoblju uporabe. Taj faktor straha je razumljiv jer se u hrvatskoj praksi upravljanja javnim investicijama dosad nije poklanjala pozornost nadzoru isporučenih javnih usluga, mjerenju njene kvalitete, odnosa planiranih i ostvarenih učinaka kao i odnosa dobivene koristi i plaćenog javnog novca.

2. Osnovni procesi modela JPP-a

Javno – privatno partnerstvo, to je općepoznato, nema jednu jedinstvenu definiciju već ga različite zemlje diljem svijeta različito definiraju. Taj raspon različitih definicija kreće se od razumijevanja JPP-a kao najšireg spektra suradnje javnog i privatnog sektora u isporuci javne infrastrukture pa do usko definiranog modela nabave. U Hrvatskoj je model JPP-a definiran na sličan način kako ga definira i Eurostat ili Europska

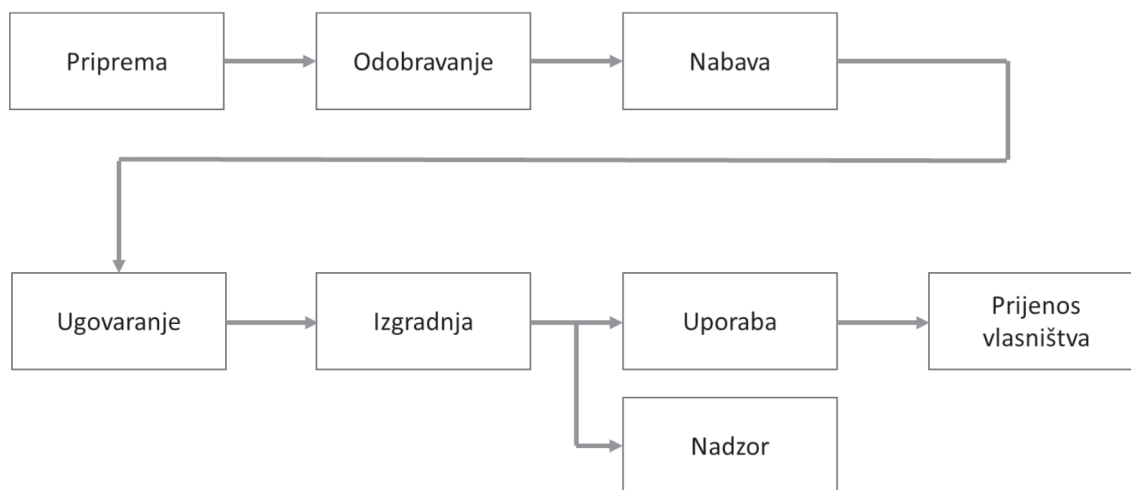
* Dr. sc. Damir Juričić, Sveučilište u Rijeci, Centar za podršku pametnim i održivim gradovima, www.uniri.hr/smartcities.

¹ http://www3.weforum.org/docs/WEF_Urban-Services.pdf.

komisija². Što je važno kod definicije (ugovornog modela)? Važno je da se na privatnog partnera prenose obveze (najmanje) izgradnje i održavanja i da se tim projektom (nije definirano u kojem postotku) isporučuje javna usluga. Osnovni procesi kod primjene modela javno – privatnog partnerstva prikazani su na shemi 1.

U postupku javne nabave odabrani tim savjetnika izradit će svu **potrebnu dokumentaciju**. Zakon o JPP-u definirao je da se pod *prijedlogom projekta JPP-a* podrazumijevaju najmanje komparator troškova javnog sektora (KTJS, PSC) i prijedlog ugovora o JPP-u. U skladu sa zakonom izrađen prijedlog projekta dostavlja se nadležnom tijelu na **odobranje**. Danas je to odjel

Schema 1. Proces u primjeni modela JPP-a



Izvor: autor

Provedba (primjena) modela JPP-a započinje s definiranjem svrhe i predmeta projekta te **nabavom tima savjetnika**. Zašto je važno nabaviti dobrog savjetnika? Tim savjetnika nije potreban samo u slučaju primjene modela JPP-a. On je potreban javnom naručitelju kod pripreme i nabave svakog (većeg i složenijeg) javnog projekta. Savjetnik prodaje usluge pravnih, tehničkih i financijskih aktivnosti pripreme i nabave projekta. Pravni savjetnik doprinijet će izradi boljih ugovora (o građenju kod tradicionalne nabave ili o JPP-u kod primjene modela javno – privatnog partnerstva) i većoj kvaliteti nabave, osobito kada se radi o primjeni natjecateljskog dijaloga. Tehnički savjetnik povećat će kvalitetu procjene ukupnih životnih troškova projekta i rizika povezanih s njime, kao i procjene najbolje vrijednosti za novac što doprinosi kvalitetnijoj odluci o pokretanju nabave (izvođača radova ili privatnog partnera). Financijski savjetnik doprinijet će boljoj procjeni trenutnih uvjeta na tržištu izvora financiranja, izradi sveobuhvatnog i fleksibilnog financijskog modela, ali i pomoći u tumačenju konačnog statističkog tretmana obveza projekta na temelju kojih će se utvrditi radi li se o projektu koji će biti u javnom dugu ili izvan njega.

za JPP unutar organizacijske strukture Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta (MINGO). Kada prijedlog projekta JPP-a dođe u MINGO, jedna kopija dostavlja se Ministarstvu financija (MFIN) na ocjenu sposobnosti plaćanja budućeg javnog partnera, tj. na procjenu je li fiskalni kapacitet naručitelja dostatan preuzeti dugoročne obveze plaćanja naknade za JPP i u kojoj je mjeri javni naručitelj izložen rizicima koji proizlaze iz ugovora o JPP-u.

Nakon što MFIN izda pozitivnu prethodnu suglasnost MINGO-u, MINGO izdaje odobrenje. Dobivenim odobrenjem projekt je stekao status projekta JPP-a i može započeti **postupak javne nabave** privatnog partnera. U sklopu provedbe postupka javne nabave privatnog partnera osobito je značajno pitanje o najprimjerenijem postupku javne nabave. Hoće li se primijeniti otvoreni ili ograničeni postupak nabave ili pak natjecateljski dijalog. Praksa u Hrvatskoj ukazuje na činjenicu da su javni naručitelji najskloniji primjeni otvorenog postupka. U praksi ima i slučajeva ograničenog postupka, a najmanji je broj slučajeva primjene natjecateljskog dijaloga. S druge strane, u svijetu, kod primjene modela JPP-a, razvijene zemlje uglavnom primjenjuju natjecateljski dijalog. Razlog je vrlo jasan i racionalan: primjenom natjecateljskog dijaloga ostvaruje se dodana vrijednost za novac. Na-

² Članak 2. Zakona o javno – privatnom partnerstvu (<https://www.zakon.hr/z/198/Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu>).

ime, u postupcima pregovaranja sa sposobnim gospodarskim subjektima usklađuju se konačna rješenja sa zahtjevima naručitelja u pogledu kvalitete javne usluge³. Naravno, takvi pregovori, uz povećanje kvalitete, mogu dovesti do manjih ukupnih životnih troškova projekta što je kod modela JPP-a imperativ. To dokazuje i kriterij vrijednosti nabave koji kod JPP-a, za razliku od tradicionalnog (proračunskog) modela, predstavlja (...) *sadašnju vrijednost naknade, koja proizlazi iz izračuna ukupnih životnih troškova po tradicionalnom (proračunskom) modelu u ugovorenom razdoblju, iskazanih u komparatoru troškova javnog sektora (PSC)*⁴.

Nakon okončanog postupka javne nabave privatnog partnera, slijedi proces **ugovaranja**, tj. sklapanja ugovora o JPP-u s privatnim partnerom. U postupku javne nabave odabran je najpovoljniji ponuditelj. Radi se, obično, o konzorciju pravnih osoba koji se formira s obzirom na specifične rizike projekta koji svaka osoba preuzima. Tako, na primjer, ovisno o vrsti projekta članovi konzorcija mogu biti građevinska poduzeća koja će preuzeti rizike vezane uz fazu građenja, poduzeća specijalizirana za upravljanje i održavanje (tzv. *Facility Manger*), izvori financiranja (npr. *equity* fondovi) i slično. Važno obilježje ove faze provedbe projekta JPP-a je da se u razdoblju ugovaranja zaključuju i ugovori s izvorima financiranja. Naime, u svrhu provedbe projekta JPP-a, odabrani ponuditelj će osnovati društvo posebne namjene⁵ koje u ugovoru o JPP-u postaje privatni partner. To novoosnovano poduzeće imat će samo jednu djelatnost: provedba projekta JPP-a i svrhe zbog koje je poduzeće osnovano. Njegovi vlasnici će, obično, biti članovi konzorcija i to poduzeće će sklopiti ugovore o kreditu s dužničkim izvorima financiranja. Za provedbu tih procesa treba vremena pa, ovisno o složenosti strukture izvora financiranja, do početka građenja može proći više mjeseci. Također, u tom razdoblju DPN će sklopiti i ugovore s izvođačem radova, isporučiteljem usluge održavanja, upravljanja, dobavljačima i slično.

Nakon što su svi ugovori sklopljeni, slijedi faza **izgradnje**. Faza izgradnje obilježena je stvaranjem fizičke strukture posredstvom koje će se u fazi uporabe isporučivati javna usluga, najčešće usluga raspoloživosti prostora u građevini u kojoj javni partner isporučuje osnovnu javnu uslugu: kod škola obrazovanje, kod bolnica liječenje, kod domova za starije i

nemoćne brigu o starijim i nemoćnim osobama, kod vatrogasnih i policijskih postaja uslugu sigurnosti, kod vrtića uslugu odgoja i obrazovanja djece i slično. Faza izgradnje završava s izjavom o završetku faze građenja i početku faze uporabe. U fazi uporabe javni partner započinje s plaćanjem JPP-naknade. Razdoblje plaćanja može biti mjesečno (najčešće), kvartalno, polugodišnje i godišnje.

Nakon izdavanja izjave o završetku faze građenja koju potpisuju obje ugovorne strane, započinje faza **uporabe**. Faza uporabe je najduže i najkompleksnije razdoblje u ukupnom životnom vijeku javnog projekta. U toj fazi dolazi do materijalizacije brojnih induciranih rizika kao posljedice aktivnosti u fazi izgradnje. To izravno utječe na konačno postignutu vrijednost za novac poreznih obveznika. Naime, loše poduzete aktivnosti u fazi izgradnje manifestirat će se u fazi uporabe u obliku povećanih troškova održavanja i, najvjerojatnije, smanjenom kvalitetom javne usluge. Veći troškovi održavanja i zamjene istrošenih materijala, često u kombinaciji sa smanjenim kapacitetom upravljanja, doprinose povećanju ukupnih životnih troškova pa je moguće uočiti korelaciju između izgradnje po najnižoj cijeni troškova građenja i povećanja ukupnih životnih troškova. Upravo zbog te činjenice kod JPP-a se troškovi projekta ne sagledavaju u kontekstu cijene građenja već cijene koja proizlazi iz troškova u ukupnom životnom vijeku. Međutim, interesantna je činjenica da se aktivnostima i procesima ove faze kod primjene tradicionalnog modela nabave ne poklanja gotovo nikakva pozornost. To doprinosi manjoj vrijednosti za novac poreznih obveznika. Još je jedan proces od osobitog značaja za očuvanje vrijednosti za novac u fazi uporabe. Radi se o permanentnom **nadzoru** i mjerenju odnosa cijene i kvalitete javne usluge. Naime, za razliku od tradicionalnog modela nabave kod kojeg ne postoji zakonska obveza kontinuiranog mjerenja ostvarivanja planiranih ciljeva projekta, kod JPP-a postoji ta obveza. Postojanje te obveze jamči zaštitu javnih naručitelja (javnih partnera) da će u dugom razdoblju uporabe plaćati isključivo ono što su dobili. Što to znači? Budući da kod modela JPP-a javni partner ne naručuje građenje već raspoloživost prostora koji mu treba za isporuku osnovne javne usluge, s plaćanjem JPP-naknade započinje onda kada mu se raspoloživost prostora počne isporučivati. Nakon proteka svakog obračunskog razdoblja (npr. mjeseca), javni partner će rezimirati je li mu se usluga raspoloživosti isporučila u skladu s ugovorenim standardima. Ti standardi mogu biti različiti kao što su, na primjer, temperatura prostora, osvjetljenost, kvaliteta zraka, kapacitet i slično. Ako su se svi standardi isporučili u skladu s ugovorom o JPP-u, tada će javni partner privatnom platiti ugovorom

³ <https://javna-nabava.info/metodologija-javne-nabave-inovativnih-rjesenja/>.

⁴ <http://www.propisi.hr/print.php?id=11846>.

⁵ DPN – društvo posebne namjene, SPV – *Special Purpose Vehicle*, OC – *Owning Company*.

renu naknadu u cijelosti. No ako je, na primjer, neki od standarda bio manje vrijednosti od ugovorenog, tada će, sukladno dijelu ugovora o JPP-u koji se odnosi na mehanizam plaćanja, obračunati penale kojima se ugovorena JPP-naknada umanjuje. Na takav način javni partner plaća isključivo ono što je dobio čime se osigurava dugoročna postojanost vrijednosti za novac. Nažalost, iako je takav mehanizam moguće uspostaviti na odgovarajući način i kod tradicionalnog modela nabave, za njegovu uspostavu javna administracija nije zainteresirana. Zašto, ostaje za zapitati se.

Nakon proteka dugog razdoblja uporabe koje je nerijetko dulje od 20 godina, slijedi postupak **prijenosa građevine** s privatnog u javno vlasništvo. Ta transakcija provodi se bez dodatnog plaćanja. Ovdje su moguće dvije opcije. S obzirom na kriterije Eurostata za evidenciju imovine u javnom dugu, privatni partner može, tijekom ugovornog vlasništva, biti i pravni i ekonomski vlasnik. Pravno vlasništvo odnosi se na vlasništvo nad građevinom u odnosu na evidenciju u zemljišnim knjigama dok se ekonomsko vlasništvo odnosi na pravo ostvarivanja rizika i koristi. Pravno vlasništvo nema utjecaja na statističku evidenciju dok je ekonomsko vlasništvo obvezno.

3. Dokumentacija, cijene i rokovi izrade

Postupak pripreme projekta koji se nabavlja prema modelu JPP-a svodi se na izradu potrebne dokumentacije i određene izračune na temelju kojih se donosi odluka o opravdanosti primjene modela JPP-a u isporuci konkretnog javnog projekta. S obzirom na sadržaj dokumentacije, važno je sastavom tima koji je izrađuje pokriti nekoliko važnih područja: pravno područje (javna nabava, dijelovi ugovora o JPP-u i drugi), tehničko (ukupni životni troškovi, rizici građenja i održavanja, tehnički i prostorno – planski dio ugovora o JPP-u, mehanizam plaćanja) te financijsko (financijski dio ugovora o JPP-u, financijski model, statistički tretman).

Dokumentacija koja se izrađuje proizlazi iz faze pripreme i konkretnih ciljeva. Opis faza i dokumenata prikazan je u tablici 1.

Tablica 1. Faze pripreme projekta JPP-a i dokumentacija

Faza	Dokumentacija	Vrijednost	Rok izrade
Analiza temeljnih pretpostavki projekta	Pred-studija opravdanosti primjene JPP modela Dokumentacija o nabavi tima savjetnika	Unutar vrijednosti male nabave	Do 2 mjeseca
Priprema prijedloga projekta JPP-a	Komparator troškova javnog sektora Prijedlog ugovora o JPP-u Financijski model Dokumentacija o nabavi privatnog partnera	Od 0.8% do 3% kapitalnih troškova ovisno o složenosti projekta	Od 6 do 12 mjeseci
Upravljanje ugovorom o JPP-u	Vanjski savjetnik	Ovisno o složenosti projekta	Kontinuirano tijekom trajanja ugovora o JPP-u

Javni naručitelj će, u svrhu povećanja ekonomičnosti provedbe postupka pripreme projekta JPP-a, prirediti predstudiju opravdanosti primjene modela JPP-a. Svrha tog dokumenta je utvrditi okvirnu, grubu vrijednost ukupnih životnih troškova projekta kada bi se on nabavljao prema tradicionalnom modelu i modelu JPP-a, procijeniti vjerojatnost postizanja vrijednosti za novac, identificirati najznačajnije rizike projekta te analizirati mogućnost evidencije projekta izvan javnog duga u skladu s pravilima Eurostata. Izrada tog dokumenta, ovisno o dostupnosti podataka, ne bi trebala trajati duže od dva mjeseca.

Ako se u predstudiji opravdanosti primjene modela JPP-a utvrdi da postoji prihvatljiva vjerojatnost postizanja vrijednosti za novac, tj. da bi plaćanja JPP-naknade mogla biti manja od plaćanja iz proračuna kada bi se projekt nabavio prema tradicionalnom modelu nabave, opravdano je započeti s postupkom izrade prijedloga projekta JPP-a sukladno propisima kojima se uređuje područje javno – privatnog partnerstva. U tu svrhu javni će naručitelj prirediti postupak nabave tima savjetnika koji će mu pomoći u izradi sve potrebne dokumentacije opisane u tablici 1. Tim savjetnika trebao bi uključivati najmanje stručnjaka iz područja prava, tehničkog stručnjaka, stručnjaka iz područja ekonomije i financiranja te stručnjaka za statistički tretman. Vrijeme izrade dokumentacije o nabavi tima savjetnika zaključno sa sklapanjem ugovora o savjetovanju moglo bi biti između dva i četiri mjeseca.



Tim stručnjaka u suradnji s javnim naručiteljem priredit će dokumente koji, prema propisima iz područja JPP-a, predstavljaju tzv. prijedlog projekta JPP-a. Radi se, prije svega, od detaljnoj analizi opravdanosti primjene projekta JPP-a, tj. komparatoru troškova javnog sektora (KTJS, PSC⁶). U tom se dokumentu definira svrha i predmet projekta, daje detaljan opis zemljišta na kojem se gradi građevina ili stanje postojeće građevine kada je projekt obuhvaćen rekonstrukcijom postojeće, priređuje analiza ukupnih životnih troškova, identificiraju se, kvantificiraju i alociraju najznačajniji rizici projekta, utvrđuje sposobnost preuzimanja dugoročnih obveza plaćanja JPP-naknade, utvrđuje financijska održivost i opravdanost poslovanja privatnog partnera i slično. Na temelju rezultata dobivenih u tom dokumentu, nastavlja se s izradom prijedloga ugovora o JPP-u sa svim potrebnim dodacima od kojih su najznačajniji matrica identifikacije i alokacije rizika, standardi usluge te mehanizam plaćanja. Ovisno o preferencijama javnog naručitelja i ostalih okolnosti projekta, ugovorom se uređuje i raspodjela pravnog i ekonomskog vlasništva. Svakako, u okviru ove skupine aktivnosti izrađuje se i financijski model u formi tabličnog kalkulatora ili u formi uputa za izradu financijskog modela kojim će se koristiti ponuditelji u postupku nabave privatnog partnera.

Izrađeni prijedlog projekta JPP-a u dva se primjerka dostavlja Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta (MINGO) na odobrenje. Jedan primjerak prijedloga projekta MINGO bez odlaganja dostavlja Ministarstvu financija (MFIN) na prethodnu suglasnost. Nakon što MFIN izda MINGO-u prethodnu suglasnost MINGO izdaje odobrenje. Postupak odobrenja prijedloga projekta traje 30 dana. Odobrenjem, projekt stječe status projekta JPP-a te se može započeti s postupkom nabave privatnog partnera. Ovaj proces, tj. izrada prijedloga projekta JPP-a koji uključuje izradu

KTJS-a, prijedlog ugovora o JPP-u, financijski model i dokumentaciju o nabavi privatnog partnera, ovisno o složenosti projekta, mogao bi trajati između šest i 12 mjeseci.

Za postupak nabave privatnog partnera potrebno je prirediti dokumentaciju o nabavi u skladu s propisima iz područja javne nabave te, zbog izuzeća koji proizlaze, u skladu s propisima iz područja javno-privatnog partnerstva. Postupak nabave trajat će od šest do 12 mjeseci ovisno o odabranom postupku nabave. U cilju postizanja najveće vrijednosti za novac javni naručitelji trebali bi preferirati natjecateljski dijalog.

Nakon odabira najpovoljnijeg ponuditelja, on će u svrhu provedbe projekta osnovati društvo posebne namjene (DPN) koji će s javnim partnerom sklopiti ugovor o JPP-u. Tijekom razdoblja građenja i uporabe potrebno je kontinuirano nadzirati isporuku javne usluge upravljajući, ujedno ugovorom o JPP-u.

4. Zaključak

U posljednjih nekoliko mjeseci u Republici Hrvatskoj javni naručitelji sve više napuštaju ideološki diskurs kada komuniciraju temu javno – privatnog partnerstva. Razlog tome je, najvjerojatnije, primjetno nazađovanje Hrvatske na tržištu JPP-a u posljednjih deset godina kada je, istovremeno, razumijevanje i primjena modela JPP-a kod drugih zemalja bila u povojima. U proteklom razdoblju, i to je vjerojatno uzrok, javni naručitelji propustili su brojne investicijske prilike zbog nemogućnosti zaduživanja. Također, suzdržavanju od JPP-a doprinijelo je i neosnovano povezivanje bespovratnih novčanih pomoći (engl. *grant*) s tradicionalnim modelom.

Danas si javni naručitelji postavljaju društveno opravdana i ekonomski racionalna pitanja u pogledu konkretnih procedura, potrebnih vještina te postupaka izrade potrebne dokumentacije kako bi se javni projekt, primjenom modela JPP-a, isporučio tržištu uz najbolju vrijednost za novac.

⁶ Engl. Public Sector Comparator.