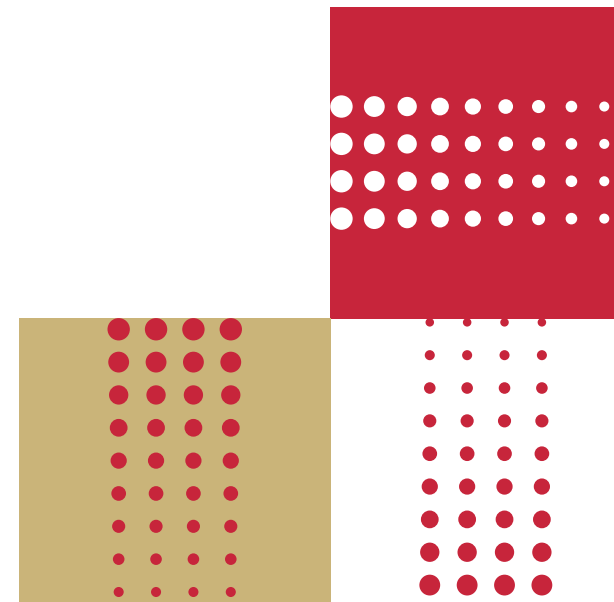




Ovaj projekat sufinansiraju
Evropska unija i Vlada Crne Gore

PRIRUČNIK ZA IDENTIFIKACIJU I PRIPREMU PROJEKATA JPP-A

oktobar 2022.





Ovaj projekat sufinansiraju Evropska unija i Vlada Crne Gore



PRIRUČNIK ZA IDENTIFIKACIJU I PRIPREMU PROJEKATA JPP-A

autor
Mario Turković

MARIO TURKOVIĆ

Projekat je implementiran od strane Eurosupport



Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Evropske unije.
Njen sadržaj isključiva je odgovornost Eurosupport i ne odražava nužno stavove Evropske unije

SADRŽAJ

A. UVOD.....	9
B. ZAKONODAVNI OKVIR ZA JPP	11
C. IDENTIFIKACIJA PROJEKATA JPP-A	12
1. Identifikovanje javne potrebe	14
2. Analiza opcija i definisanje najboljeg tehničkog rješenja	16
3. Definisanje opsega odabranog tehničkog rješenja	17
4. Prikupljanje potrebnih informacija / Izrada „Check“ liste	17
5. Procjena ekonomske opravdanosti projekta	20
6. Određivanje opsega projekata JPP-a	21
7. Testiranje preliminarne adekvatnosti primjene JPP-a	22
8. Donošenje Plana upravljanja projektom	24
9. Identifikovanje ključnih učesnika i komunikaciona strategija	24
10. Definisanje projektnog tima	26
11. Izrada izvještaja o sprovedenoj analizi	26
12. Zaključci faze identifikacije i slijedeći koraci	27
D. FAZA PRIPREME PROJEKATA JPP-A.....	27
1. Definisanje tehničkih preduslova projekta JPP-a	30
1.1 Detaljno definisanje opsega ugovora	30
1.2 Definisanje tehničkih specifikacija	30
a) Tehničke specifikacije za projektovanje i izgradnju	31
b) Specifikacije usluga	31
c) Ostala tehnička pitanja	32
d) Identifikacija rizika u procesu procjene	32
2. Izrada preliminarne strukture JPP- a	32
2.1. Modeli JPP-a s obzirom na strukturu plaćanja	33
2.2. Struktura raspodjele rizika	33
3. Izrada finansijskog modela	34
4. Procjena tehničke izvodljivosti	35
5. Procjena komercijalne izvodljivosti	36
5.1. Perspektiva zajmodavaca (bankabilnost projekta)	37
5.2. Perspektiva investitora	38
6. Ispitivanje tržišta	38
7. Procjena ekonomske i fiskalne izvodljivost i projekta	38
8. Analiza uticaja na državni deficit i dug	40
9. Procjena ekološke i društvene izvodljivosti	41
10. Procjena pravne izvodljivosti	41
11. Procjena vrijednosti za novac	42
12. Odobranje projekta od strane državnih organa	44
12.1. Odredbe Zakona koje se odnose na pripremu projekata JPP-a	45
12.2. Odredbe Zakona koje se odnose na o odobranje projekata JPP-a	45
12.3. Registar projekata i Godišnji plan projekata JPP-a	46
13. Izvještaj o procjeni projekta JPP-a	47
14. Donošenje konačne odluke o sprovođenju postupka dodjele ugovora o JPP-u	47
E. ZAKLJUČAK	49
Dodatak 1. Primjer Izvještaja o identifikaciji projekta	51

PREDGOVOR

Svjesni važnosti postojanja uređenog sistema za sprovođenje politika i projekata na bazi javno-privatnog partnerstva, 2019. godine uspostavili smo novi regulatorni okvir u ovoj oblasti, usvajanjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu.

Javno-privatno partnerstvo u Crnoj Gori bazira se na iskustveno najboljim međunarodnim osnovama. Cilj je da se usvajanjem standarda koji predstavljaju dobru praksu razvijenih zemalja, kreira povoljna klima za investitore, koja će, po principima i politikama, biti slična onoj u kojoj svoje projekte razvijaju u zemljama zapadne Evrope.

Novo vrijeme donosi pred nama više ciljeve, a realizacija istih novu ulogu javnog sektora, novi pristup i nove politike usmjerene ka zajedničkom radu sa privatnim sektorom. Javno-privatno partnerstvo obezbjeđuje efikasniju implementaciju javnih investicija, kvalitetniju javnu uslugu, uz efikasnije upravljanje, jednostavnije postupke i sigurnije finansiranje.

Uvažavajući značaj i rezultate koje javno-privatno partnerstvo može obezbijediti sa jedne strane, kao i činjenicu da je riječ o jednom dugoročnom odnosu, važno je razumijevanje svih aspekata buduće potencijalne saradnje javnog i privatnog partnera kojoj se teži.

Ovaj material pripremljen je u okviru Projekta IPA 2014 "Unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira u oblastima javnih nabavki i državne pomoći" čiji je korisnik Ministarstvo finansija – Direktorat za politiku javnih nabavki.

Namjera nam je da ovaj Priručnik posluži boljem razumijevanju i efikasnijoj implementaciji regulatornog okvira. Materijalom se ne postiže tumačenje propisa iz oblasti javno-privatnog partnerstva, već je isključivo pripremljen u namjeri da pruži savjetodavnu pomoć i podstakne na dijalog o relativno novom konceptu u Crnoj Gori.

Nove vrijednosti postižu se zajedničkim zalaganjem svih aktera u društvu, postupajući u okvirima zakonskih normi, definisanih od strane institucija u sistemu. Stoga, ovim Priručnikom želi se unaprijediti znanje i vještine za primjenu propisa i standarda, pri kreiranju novih rješenja i kvalitetnijih projekata, u funkciji razvoja društva u cjelini.

Direktorat za politiku javnih nabavki
generalni direktor
mr Jelena Jovetić

A. UVOD

Javno – privatno partnerstvo (u daljem tekstu: JPP) predstavlja alternativni model realizacije javnih infrastrukturnih projekata i pružanja javnih usluga koji se bazira na dugogodišnjoj saradnji i adekvatnoj raspodjeli rizika između javnog i privatnog sektora s osnovnim ciljem postizanja bolje vrijednosti za novac u odnosu na konvencionalne javne nabavke.

Model javno-privatnog partnerstva razlikuje se od konvencionalnih javnih nabavki u nekoliko segmenata.

U modelu JPP-a javni i privatni sektor sarađuju u okviru jedinstvenog ugovora koji može obuhvatati izgradnju i održavanje kako bi se realizovali javni infrastrukturni projekti – izgradnja putne infrastrukture (autoputevi, aerodromi i sl.), izgradnja društvene infrastrukture (škole, bolnice i sl.) koji, po pravilu, imaju zajedničke slijedeće karakteristike:

- Dugoročni ugovor o JPP-u između javnog naručioca i privrednog društva iz privatnog sektora koje učestvuje u projektu JPP-a, zasniva se na nabavci usluga, a ne imovine;
- Prenos određenih rizika na privatni sektor, posebno u oblasti projektovanja, izgradnje, upravljanja i/ili finansiranja;
- Fokus na specifikaciju izlaznih karakteristika projekata (*outputs*), a ne na ulazne karakteristike projekata (*inputs*), vodeći računa o implikacijama na projekat tokom ukupnog perioda njegovog trajanja;
- Korištenje privatnog finansiranja (često „projektno finansiranje“) kako bi se razgraničili rizici preneseni na privatni sektor;
- Plaćanja privatnom sektoru koja odražavaju pružene usluge;
- Privredno društvo posebne namjene (u daljnjem tekstu: DPN) u JPP-u mogu finansirati korisnici (npr. naplata putarina), javni naručilac (npr. plaćanja bazirana na raspoloživosti proizvoda ili usluga (*availability payments*) ili posredna naplata putarine prema modelu *shadow toll* ili ga mogu finansirati zajedno i krajnji korisnici i javni naručilac.

Argumentacija u prilog korištenju modela JPP-a umjesto konvencionalnih javnih nabavki bazira se na tvrdnji da optimalnom podjelom rizika s privatnim partnerom javni sektor ostvaruje veću „vrijednost za novac“ (*value for money* ili VfM). Međutim, modeli JPP-a su složeniji od konvencionalnih javnih nabavki. Oni zahtijevaju detaljnu pripremu i planiranje projekata te dobro upravljanje fazom nabavki kako bi se među ponuđačima podstakla konkurencija.

Kada se nabavljaju infrastrukturni JPP projekti, potrebno je proći tipični životni ciklus projekata koji je priznat od međunarodnih stručnjaka kao najbolja praksa.

Proces JPP-a:

- započinje identifikacijom projekata koji bi se mogli realizovati primjenom modela JPP-a,
- te ovaj korak prati detaljna priprema i procjena projekata,
- nakon čega slijedi sprovođenje postupka dodjele ugovora JPP-a ,
- koja po mogućnosti završava odabirom investitora (privatnog partnera) i sklapanjem ugovora.

Kada se ugovor o JPP uspješno pripremi, započinje faza sprovođenja projekata kao bitnog dijela cjelokupnog procesa u kojem se javna infrastruktura gradi, odnosno usluga počinje pružati javnom partneru i/ili građanima pri čemu javni partner preuzima dužnost da nadgleda izvršenje ugovora o JPP-u.

Svrha ovog Priručnika je da detaljno opiše prve dvije ključne faze u tipičnom životnom ciklusu projekata JPP-a:

- a) identifikaciju potencijalnih projekata JPP-a, kao i
- b) pripremu i ocjenu podobnosti projekata JPP-a (uključujući potrebna odobrenja od strane nadležnih tijela), čime završava proces pripreme cjelokupne projektne dokumentacije **prije**,
- c) sprovođenja tenderskog postupka s ciljem odabira privatnog partnera i sklapanja ugovora o JPP-u.

Priručnik daje javnim naručiocima u Crnoj Gori najbolje smjernice koje trenutno postoje u vodičima za JPP-e u svijetu i odabranim profesionalnim publikacijama (u izradi ovog Priručnika su naročito uzeti u obzir APMG-ovi sertifikacijski vodiči za identifikaciju i pripremu projekata JPP-a¹, kao i druga relevantna dokumentacija – EPEC-ov Vodič za pripremu i ugovaranje projekata JPP-a², relevantni vodiči koje je izdala Svjetska Banka i sl.).

Javni službenici odgovorni za pokretanje i sprovođenje projekata JPP-a mogu koristiti ovaj Priručnik u svrhu lakšeg razumijevanja ključnih pitanja i postupaka u vezi s pripremom projekata JPP-a uzimajući u obzir trenutne zakonske propise koji se odnose na materiju JPP-a i koncesija u Crnoj Gori.

Ovaj Priručnik sadrži tri osnovna poglavlja;

- I. Kratki prikaz zakonodavnog i institucionalnog okvira za JPP u Crnoj Gori,
- II. Pojašnjenje faze identifikacije potencijalnih projekata JPP-a,
- III. Pojašnjenje faze potpune pripreme i procjene projekata JPP-a.

¹ The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide, Chapter 3: Project Identification and PPP Screening and Chapter 4: Appraising PPP projects

² EPEC Guide to Public-Private Partnership

B. ZAKONODAVNI OKVIR ZA JPP

Prije svega potrebno je razumjeti sveukupni okvir JPP-a u Crnoj Gori kako je definisan Zakonom o javno-privatnom partnerstvu (u daljnjem tekstu: Zakon o JPP-u)³ te podzakonskim aktima⁴.

Prema postojećem Zakonu:

- JPP je dugoročni ugovorni odnos između javnog i privatnog partnera, zasnovan na podjeli prava, obaveza i rizika radi izvođenja radova od javnog interesa na javnoj infrastrukturi i objektima (javni radovi) i/ili pružanja usluga od javnog interesa (javne usluge);
- JPP se može primijeniti u vrlo širokom broju područja kao što su različita transportna infrastruktura, zdravstvo, obrazovanje, sektor otpada i vode, rekreacija, kultura, sport, stanovanje, turizam itd;
- Ugovor o JPP može biti:
- Ugovor o koncesiji za javne radove ili ugovor o koncesiji za javne usluge, ili
- Ugovor o javno-privatnom partnerstvu za javne radove ili ugovor o javno-privatnom partnerstvu za javne usluge;
- Projekat JPP-a može pokrenuti javni naručilac koji je državni organ, organ državne uprave, organ lokalne samouprave i privredno društvo, odnosno pravno lice koje obavlja djelatnost od javnog interesa. Projekat JPP-a može takođe pokrenuti i od strane zainteresovanog privatnog lica (tzv. inicijativa zainteresovanog lica);
- Javni partner koji sklapa ugovor o JPP-u, može biti Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), nadležni organ lokalne samouprave i/ili privredno društvo i pravno lice koje obavlja djelatnost od javnog interesa.

Prema Zakonu o JPP, radi realizacije projekata javno-privatnog partnerstva, investicija i promocije investicionih potencijala Crne Gore kao investicione destinacije osnovana je Agencija za investicije Crne Gore (dalje u tekstu: Agencija).

Agencija ima različite nadležnosti, među kojima u vezi s JPP-om, se ističu aktivnosti odobravanja prijedloga projekata o javno-privatnom partnerstvu, praćenje statusa i dinamike realizacije projekata JPP-a, vođenje registra odobrenih projekata JPP-a, vođenje registra zaključenih ugovora o JPP-u itd.

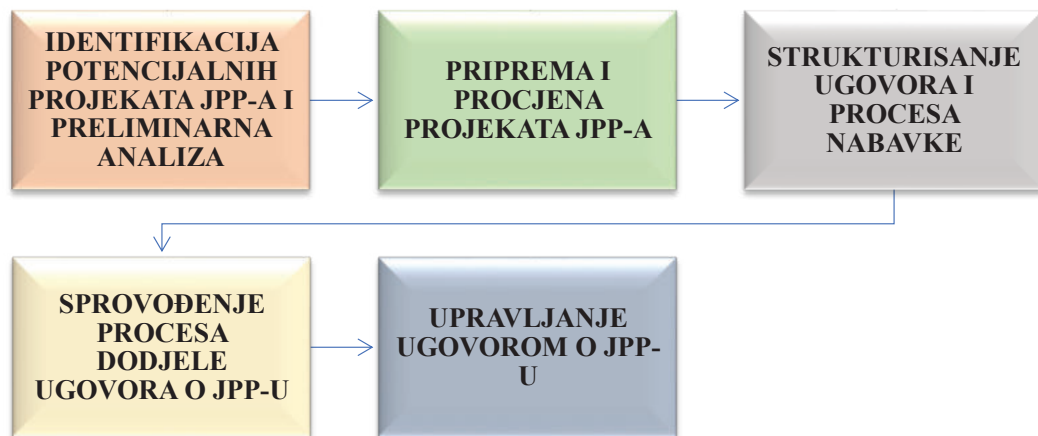
Uz Agenciju, ključne uloge u čitavom procesu imaju i Ministarstvo finansija i Zaštitnik imovinsko-pravnih odnosa. Njihova uloga će detaljnije biti opisana u pojedinim fazama procesa identifikacije i pripreme projekata JPP.

³ „Službeni list CG“, br. 73/2019. Zakonom se pod pojmom JPP-a podrazumijevaju svi mogući modeli JPP-a, uključujući i koncesije, tako da se u nastavku teksta pojam JPP koristi za sve moguće modele.

⁴ „Službeni list CG“, br. 59/2020.

C. IDENTIFIKACIJA PROJEKATA JPP-A

Projektni ciklus za realizaciju projekata JPP-a sastoji se od sljedećih faza:



Čitav projektni ciklus zahtijeva značajnu količinu vremena i resursa. Kako bi osigurali da su ti resursi dobro utrošeni, smanjili mogućnost neuspjeha i garantovali da će proces nabavke proteći efikasno, naručioci moraju pažljivo odabrati koji će projekti biti uključeni u plan realizacije prema JPP modelu te biti razvijeni do odgovarajućeg nivoa izvodljivosti.

Djelotvorna metoda za obezbjeđenje da su ti resursi dobro utrošeni je pristup u dva koraka:

- preliminarna analiza prikladnosti primjene modela JPP-a na određeni projekat, a koja se razvija unutar faze identifikacije projekata te najčešće ne uključuje spoljne savjetnike;
- potpuna procjena izvodljivosti projekata JPP-a, koja često uključuje spoljne savjetnike.

Proces identifikacije projekata pretpostavlja da je javna potreba (odnosno javni interes u kontekstu Zakona o JPP-u) za projektom već identifikovana. Preliminarna analiza će razmotriti različita konceptualna, tehnička, implementaciona i finansijska rješenja kako bi se utvrdilo da li je JPP potencijalno prikladan model za realizaciju odgovarajućeg projekta. Ukoliko jeste, uobičajeni projektni ciklus se u tom trenutku pretvara u projektni ciklus JPP-a.

Ovo poglavlje objašnjava koje je radnje potrebno sprovesti u postupku identifikacije projekata JPP-a kao i koje informacije i podatke je potrebno pribaviti i analizirati kako bi se utvrdilo da li je vjerovatno da će projekat biti uspješno sproveden te isporučiti vrijednost za novac ako se implementira kao JPP.

Potpuna procjena projekata (tehničkih, ekoloških, socio-ekonomskih i finansijskih aspekata) sprovede se u sljedećoj fazi ciklusa JPP-a, koja je opisana u sljedećem poglavlju.

U kontekstu Zakona o JPP-u, ne postoje posebne odredbe o procesu identifikacije projekata, osim odredbe člana 27 tačka 1. Zakona⁵.

U navedenom članu se navodi da bi javni naručioci kao jednu od aktivnosti iz pripremnih radnji trebali da utvrde potencijalne projekte JPP-a. Drugim riječima, javni naručioci bi na odgovarajući način trebali da identifikuju potencijalne projekte JPP-a, odnosno da sprovedu odgovarajuće korake koji se detaljnije elaboriraju u ovom poglavlju analize.

Radi lakšeg razumijevanja, kroz ovaj Priručnik u daljem tekstu u mjeri u kojoj je to moguće pokušat ćemo sve navedene korake objasniti na primjeru identifikacije i pripreme projekata izgradnje osnovne škole po modelu JPP-a.

Tipične faze u identifikaciji JPP projekata, uključuju sljedeće korake:



5 Radi odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva i zaključivanja ugovora u skladu sa ovim zakonom javni naručilac dužan je da sprovede naročito sljedeće pripremnje radnje, i to da:

- utvrdi potencijalne projekte javno-privatnog partnerstva;
- pripremi predlog projekta javno-privatnog partnerstva koji obuhvata:
 - analizu opravdanosti javno-privatnog partnerstva,
 - nacrt ugovora o javno-privatnom partnerstvu, i
- podnese predlog projekta javno-privatnog partnerstva Agenciji, organu državne uprave nadležnom za poslove finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo) i Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore (u daljem tekstu: Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa) na mišljenje.

1. Identifikovanje javne potrebe

Potrebno je identifikovati javnu potrebu (projektom se isporučuje javna usluga, zadovoljava javni interes).

Prva faza identifikacije projekata je identifikacija javne potrebe (javni interes). Projekti nisu sami sebi svrha i oni omogućuju javnom sektoru da ispuni svoje obaveze pružanja javnih usluga prema građanima. Bitan element da bi se određeni projekat mogao realizovati kao JPP podrazumijeva karakteristiku da je predmet projekata izgradnje **javne** infrastrukture, odnosno pružanje **javne** usluge⁶. Dakle, javni sektor (vlada, opštine i sl.⁷), odnosno nadležni naručilac⁸ mora shvatiti koji je to **javni** problem koji pokušava riješiti prije nego što počne identifikovati moguće projekte/rješenja za taj problem.

Postoje dva načina kako **javni sektor** može odgovoriti na identifikovane potrebe:

- 1) na pojedinačne potrebe se može odgovoriti identifikacijom pojedinačnog projekta. Cjelokupni projekat može imati jednu ili više infrastrukturnih komponenti koje treba testirati na adekvatnost primjene JPP-a; i
- 2) na povezanu grupu potreba može se odgovoriti razvijanjem sveobuhvatnog plana koji identifikuje niz predloženih projekata. Plan se može odnositi na jedan sektor ili na niz sektora, te se može odnositi na jedno geografsko područje ili na cijelu zemlju.

Popis identifikovanih projekata (tzv. „project pipeline“), koji odgovaraju individualnim potrebama ili čine dio plana, ući će u proces planiranja realizacije kroz jedno ili više narednih proračunskih perioda.

U navedenom kontekstu, upućujemo i na odredbe člana 34 i 35 Zakona o JPP-u kojima se predviđa osnivanje Registra projekata JPP-a, odnosno donošenje Godišnjeg plana odobrenih projekata javno-privatnog partnerstva, nakon što prijedlozi projekata JPP-a dobiju potrebna odobrenja.

Pipeline je važan za privlačenje ulagača, jer investitori radije ulažu na tržište koje ima prepoznatljiviji plan više projekata nego mali broj *ad hoc* projekata. Dobar razlog za postojanje pipeline-a je omogućiti investitoru da vidi potencijal za ulaganje u niz projekata u istom tržišnom segmentu, što zauzvrat čini tržište privlačnijim, privlačeći snažnu konkurenciju, što posljedično utiče na dobijanje bolje vrijednosti za novac.

⁶ Prema Zakonu o JPP-u CG („Službeni list CG“, br. 73/2019), JPP je dugoročni ugovorni odnos između javnog i privatnog partnera, zasnovan na podjeli prava, obaveza i rizika radi izvođenja radova od javnog interesa na javnoj infrastrukturi i objektima (javni radovi) i/ili pružanja usluga od javnog interesa (javne usluge).

⁷ Prema Zakonu o JPP-u CG, Javni partner koji sklapa ugovor o JPP-u, može biti Vlada Crne Gore, nadležni organ lokalne samouprave i/ili privredno društvo i pravno lice koje obavlja djelatnost od javnog interesa.

⁸ U skladu sa čl.4 Zakona o JPP-u, javni naručilac je, državni organ, organ državne uprave, organ lokalne samouprave i privredno društvo, odnosno pravno lice koje obavlja djelatnost od javnog interesa. Javni naručilac može biti i drugi organ, javna služba, pravno lice i drugi korisnik sredstava budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda, odnosno drugi naručilac u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke ili posebnim zakonom.

U vezi s praktičnim primjerom koji će se obraditi kroz ovaj Priručnik (izgradnja škole po modelu JPP-a), javni naručilac u čijoj nadležnosti je izgradnja osnovnih škola (npr. neki grad) će se moguće naći u situaciji da postojeća škola ne udovoljava javnim potrebama, na način da je u devastiranom stanju čime se ugrožava sigurnost učenika i/ili da su fizički kapaciteti jednostavno nedovoljni s obzirom na broj učenika i očekivanja rasta broja učenika u nekom dugoročnom periodu. Moguće je da navedeni grad donese stratešku odluku da će sva nastava u postojećoj školi biti organizovana samo u jutarnjoj smjeni, kako bi se povećao kvalitet nastave i kako bi učenici bili u mogućnosti baviti se drugim dodatnim aktivnostima u popodnevnom satima, u kojem slučaju će trenutni kapaciteti biti nedovoljni da bi se navedena strateška odluka sprovela.

Alternativni način identifikovanja projekata je **putem prijedloga koji dolaze direktno od strane privatnog sektora** („*unsolicited proposals*“), a prije nego je javni naručilac oglosio potrebu. Zakon o JPP-u reguliše ovu mogućnost kroz odredbe o „Inicijativi zainteresovanog lica“ u članu 29.

Smisao ovog modela je da se akterima na tržištu omogući da samostalno identifikuju potencijalne JPP projekte i da iste na odgovarajući, zakonom definisani načinom, predlože javnom sektoru. Predstavnik privatnog sektora u tom slučaju mora sam da uradi analizu troškova i koristi od implementacije projekata JPP-a te istu dostavi na razmatranje javnom naručiocu. Preduslov da bi se projekat razmatrao je da isti nije obuhvaćen godišnjim planom projekata JPP-a (inicijativa zainteresovanog lica neće biti moguća ukoliko je određeni projekat već obuhvaćen godišnjim planom projekata JPP-a).

Nakon što se takav prijedlog dostavi javnom naručiocu u čijoj je nadležnosti predloženi projekat, javni naručilac je dužan da razmotri predlog projekata javno-privatnog partnerstva i analizu koju je dostavilo zainteresovano lice u dijelu zaštite javnih interesa.

Ukoliko utvrdi da je navedeni projekat u javnom interesu, javni naručilac sprovodi pripreme radnje iz člana 27 stav 1 tačka 2 i 3 Zakona (priprema analize opravdanosti i sprovođenje postupka odobravanja), što je predmet analize sljedećeg poglavlja.

Prilikom utvrđivanja postojanja javnog interesa vezano za projekat koji je iniciran od strane zainteresovanog lica u skladu sa čl. 29 Zakona, biće potrebno utvrditi u kojoj mjeri se predloženi projekat odnosi na zadovoljavanje konkretne javne potrebe javnog naručioca, da li je u skladu s postojećim javnim strateškim dokumentima (lokalne, nacionalne, sektorske strategije), da li je navedeni problem dopustiv s obzirom na zakonodavni okvir za JPP i konkretni sektor na koji se projekat odnosi, postoje li odgovarajući fiskalni kapaciteti javnog naručioca u datom trenutku i sl.

2. Analiza opcija i definisanje najboljeg tehničkog rješenja

Potrebno je analizirati različite opcije rješenja problema te odabrati najbolje tehničko rješenje.

Analiza investicionih opcija utvrđuje i procjenjuje raspon mogućih tehničkih, pravnih i finansijskih opcija za isporuku određene javne infrastrukturne usluge. Navedena analiza omogućava javnom naručiocu da uporedi alternativna ulaganja i odabere najbolju opciju za odgovor na specifične potrebe usluge.

Tipični koraci analize opcija ulaganja uključuju:

- utvrđivanje svih dostupnih opcija;
- preliminarnu analizu finansijskih učinaka svake razmatrane opcije;
- uporednu CBA (Cost -Benefit Analysis) za svaku razmatranu opciju; i
- preliminarnu procjenu budžetskog kapaciteta javnog naručioca („affordability“).

Ukoliko je riječ o pružanju usluge nastave u jednoj smjeni za osnovce, pri čemu trenutna škola s obzirom na svoje stanje i trenutne kapacitete ne udovoljava definisanim potrebama, postoji nekoliko različitih tehničkih rješenja kojima se to može ostvariti. Moguće je izvršiti rekonstrukciju i/ili dogradnju postojeće škole, iskoristiti neki drugi objekat koji se ne koristi ili izgraditi novu školu (na istoj ili nekoj drugoj lokaciji).

Treba uzeti u obzir da različite razmatrane opcije ulaganja, iako zadovoljavaju određene minimalne zahtjeve, nemaju nužno iste troškovne implikacije. To znači da ishod analize investicionih opcija ne zavisi isključivo od objektivnih (finansijskih) elemenata, već i od kvalitativnih i strateških aspekata projekta.

Navedena analiza mora uzeti u obzir analizu tehničkih mogućnosti svake od navedenih opcija (definisanje potrebnih kapaciteta, definisanje ograničenja koja proizlaze iz prostorno-planske dokumentacije, tehničke mogućnosti rekonstrukcije/dogradnje postojećeg objekta, dostupnost dodatnog zemljišta), finansijskih, budžetskih ograničenja za bilo koju od navedenih opcija (koliko će biti troškovi izgradnje svake opcije, koliko će biti trošak pronalaska alternativnog rješenja ukoliko će se postojeća škola rušiti i sl.), te pravnu analizu (npr. neriješeni imovinsko – pravni odnosi na zemljištu na kojem bi se dogradila postojeća škola ili izgradila nova, neki drugi regulatorni zahtjevi) i sl.

Za potrebe ovog Priručnika, možemo uzeti kao pretpostavku da je nakon analize opcija primjenom CBA zaključeno da će se izgraditi nova škola na novoj lokaciji.

3. Definisanje opsega odabranog tehničkog rješenja

Nakon izbora najboljeg tehničkog rješenja potrebno je definisati obim projekta.

Slijedeći korak nakon definisanja tehničkog rješenja je definisanje tehničkog obima projekta, uključujući detaljan opis i skup zahtjeva za najvažnije aspekte projekta.

Ovaj korak uključuje opis projekta koji pokriva aspekte kao što su definisanje konkretnog idejnog rješenja i fizičkih uslova projekta (pitanje udaljenosti ukoliko je riječ o projektu koji se odnosi na saobraćaj, površina za zgrade i sl.), kao i lokacije, geografskog područja, stanovništva na koje se projekat odnosi itd.

U kontekstu projekta izgradnje nove škole po modelu JPP-a, potrebno je definisati odgovarajuće idejno rješenje u kontekstu određenja potrebnog kapaciteta nove škole za očekivani broj učenika i sadržaje koji su potrebni u toj školi (npr. školska dvorana, laboratoriji za nastavu i sl.), definisati lokaciju/e na kojoj će se projekat izgraditi, definisati očekivano geografsko područje iz kojeg će učenici dolaziti u novu školu i sl.

4. Prikupljanje potrebnih informacija / Izrada „Check“ liste

Nakon što je definisan obim projekta, potrebno je prikupiti sve bitne informacije o projektu, posebno u kontekstu mogućih prepreka i ograničenja.

Većina projekata ima određena ograničenja koja je potrebno razjasniti prije početka potpune procjene projekta iz sljedeće faze projektnog ciklusa. Glavna svrha razmatranja u ovoj fazi je identifikovati potencijalne poteškoće ili prepreke koje će se morati uzeti u obzir tokom potpune procjene projekata. Zahtjevi za informacijama o kojima je riječ u ovom odjeljku predstavljaju potencijalne prepreke i odnose se na svaki projekat, bez obzira radi li se o projektu koji se će realizovati po modelu javno-privatnog partnerstva.

S obzirom na navedeni kontekst, u ovoj fazi potrebno je prikupiti relevantne informacije o sljedećim elementima projekta:

- dostupnost zemljišta (da li postoji dostupno zemljište na kojem bi se izgradila nova škola? Ukoliko postoji takvo zemljište, postoje li ograničenja u vezi njegovog korištenja za propisanu svrhu?);*
- relevantni rizici izgradnje, kao što je zavisnost o geotehničkim uslovima (da li postoje neka tehnička ograničenja u smislu da je npr. riječ o močvarnom području ili da postoje podzemne vode i sl.?)*;
- tehnoški zahtjevi (postoji li potreba za korištenjem neke nove ili neprovjerene tehnologije na zemljištu?);*
- značajni rizici lokacije uključujući nedostatak informacija o zemljištu (postoje li podzemne cijevi, kablovi i sl., postoje li opasni materijali i sl. na zemljištu na kojem je predviđena izgradnja nove škole?);*
- važna pitanja zaštite životne sredine (da li je vezano za postojeće propise o prostornim planovima i izgradnji objekata javne namjene potrebno izraditi studije o zaštiti životne sredine, te dobiti odgovarajuće dozvole ?);*
- postoje li dozvole koje potrebno pribaviti na zahtjev različitih drugih javnih naručilaca (npr. vezano za zaštitu kulturne baštine i sl.).*

Osim ovih informacija o tehničkim ograničenjima projekta, potrebno je takođe izraditi popis svih pravnih i regulatornih pitanja koja je potrebno dodatno testirati u sljedećoj fazi (priprema i procjena projekata), koje je potrebno uključiti u konačni izvještaj koji će se izraditi po završetku ove faze projektnog ciklusa.

Primjer informacija koje je potrebno prikupiti:

Informacije i podaci koje je potrebno prikupiti kako bi se na osnovu njih izvršila ispravna primjena CBA analize, ekonomske izvodljivosti i kasnijeg pregleda adekvatnosti projekata kao JPP-a (kako bi se konačno odredilo treba li projekat preći u fazu procjene pune izvodljivosti projekata JPP-a) uključuje sljedeće:

- **Podaci o naručiocu** - predlagaču projekta (nadležna osoba/odjeljenje u javnom sektoru) - podaci o gradu, odnosno opštini u čijoj zakonskoj nadležnosti je izgradnja projekata škole, podaci o nadležnom organu, osobi zaduženoj za pripremu projekata;
- **Početni opis projekta:** sektor, tehnički podaci (površine za zgrade; kilometri za transport i sl.) – opis projekta izgradnje nove škole u kontekstu ukupne površine, broja učenika, specifičnih tehničkih zahtjeva buduće škole i sl;
- **Početna procjena troškova ulaganja** (kapitalni izdaci – CAPEX) - potrebno je izraditi početnu, inicijalnu procjenu kapitalnih troškova izgradnje s obzirom na predviđenu kvadraturu nove škole;
- **Očekivani rok izgradnje** – s obzirom na uporedna iskustva potrebno je procijeniti očekivani rok izgradnje nove škole;
- **Područje/stanovništvo na koje se projekat odnosi/utiče** – definisati prostorni opseg projekata u smislu lokacije, kao i stanovništva na koje će se odnositi projekat izgradnje škole;
- **Procjena troškova upravljanja i održavanja** (uključujući troškove životnog vijeka / obnavljanja objekta koji će nastati tokom mogućeg trajanja ugovora o JPP-u) – potrebno je izraditi inicijalnu okvirnu procjenu vezano za troškove redovnog održavanja, kao i troškove vanrednog održavanja u životnom vijeku projekata od 25 ili 30 godina. U tom dijelu istorijski podaci već postojećih projekata mogu biti od velike koristi;
- **Razmatranje mogu li se i u kojoj mjeri naplaćivati naknade za projekat od krajnjih korisnika** – u kontekstu projekta škole to neće biti moguće ili će biti moguće u vrlo ograničenom opsegu ukoliko se privatnom partneru omogućiti da npr. u popodnevnim satima učionice koje se ne koriste iznajmljuje školama za strane jezike i u slične svrhe;
- **Procjena prihoda** (ako se radi o projektu koji donosi prihod). To može zahtijevati studije potražnje za infrastrukturom, kao što su prognoze prometa – u kontekstu projekata izgradnje škole ova aktivnost nije primjenjiva.
- **Procjena rokova:** Željeni datum nabavke - potrebno je izraditi plan upravljanja projektom, s pretpostavkama vremena koje je potrebno utrošiti da se projekat dovede do faze nabavke;
- **Razmatranja u vezi s potrebom davanja finansijske podrške koja može da obuhvata novčanu ili nenovčanu podršku i/ili finansiranje od strane javnog partnera** – s obzirom da se projekat izgradnje škole može finansirati samo iz budžeta javnog partnera, potrebno je izraditi inicijalne procjene o kojim godišnjim iznosima bi se moglo raditi, te da li će s obzirom na te iznose biti potrebno tražiti dodatnu finansijsku ili drugu vrstu podrške od strane Vlade ili nekog drugog izvora;
 - **Obrazloženje/opravljanje o primjenjivosti projekta u odnosu na opšte politike/strateški okvir javnog sektora** – potrebno je definisati na koji način se projekat odnosi na postojeće strategije i politike. U primjeru projekta izgradnje škole, postoji pretpostavka da je već prethodno usvojen strateški dokument donesen na nivou grada ili vlade u kojem je definisan strateški cilj o prebacivanju režima rada u postojećoj školi/školama na jednosmjenski model nastave;

- **Opis potrebe koju projekat ispunjava:** koji su glavni činioci ekonomskog uticaja i socio-ekonomske koristi projekata – potrebno je pojasniti koja se konkretna potreba, odnosno strateški cilj ispunjava te koje se socio – ekonomske koristi mogu očekivati od realizacije projekata, tj. ukoliko sva djeca u konkretnoj školi pohađaju školu samo u jutarnjoj smjerni potrebno je navesti koji se učinci mogu očekivati u smislu povećanja kvaliteta pružene usluge obrazovanja, očekivanih poboljšanja u smislu boljih rezultata na provjerama znanja, boljih rezultata na takmičenjima, jednostavnijeg i boljeg pristupa učenika dodatnim aktivnostima (sportske aktivnosti, kulturne, naučne radionice i sl.);

- **Mogućnosti i prikladnost predloženog rješenja:** postoje li druge tehničke mogućnosti? Jesu li sve mogućnosti razmatrane? – u kontekstu projekta škole potrebno je navesti koje alternative su razmatrane (rekonstrukcija, dogradnja postojeće škole, preseljenje u neki drugi objekt i sl.), uz obrazloženje zbog čega je odabrano predloženo rješenje;
- **Opis potencijalnog interesa privatnih investitora/promotera** (dostupnost privatnih vještina za takav projekat). Ovaj opis treba uključivati potencijalne izvore finansiranja te kakav će biti očekivani interes ciljanih lokalnih, regionalnih, globalnih privrednih društava – potrebno je izraditi odgovarajuću inicijalnu analizu da li postoji interes finansijskih institucija za finansiranje navedenog projekta, kao i vezano za postojanje tržišta ciljanih lokalnih i nacionalnih građevinskih kompanija, kao i kompanija koje se bave održavanjem objekta koje bi mogle biti zainteresovane za navedeni projekat;
- **Slični presedani** (i uspješni i neuspješni slučajevi sličnih projekata) – potrebno je potražiti da li postoje slični projekti u državi ili regionu čija iskustva (pozitivna i negativna) bi se mogla iskoristiti u pripremi ovog projekta;
- **Dostupnost lokacije/zemljišta** – potrebno je prikupiti sve podatke za lokaciju koja je odabrana za realizaciju projekta izgradnje škole u kontekstu saobraćajne povezanosti, pristupačnosti, dopuštenosti svrhe projekta s obzirom na prostorne planove, vlasništvo zemljišta, mogućih posebnih geotehničkih, komunalnih i sl. zahtjeva i ograničenja;
- **Razmatranja životne sredine** – potrebno je opisati ekološke zahtjeve/teškoće – za konkretni projekat je potrebno utvrditi da li postoje neki regulatorni zahtjevi da se naprave studije zaštite životne sredine, odnosno da se pribave neka posebna odobrenja ili saglasnosti u tom smislu;
- **Status i spremnost projekata** -Opisati studije koje su već sprovedene ili koje su u toku – navesti ukoliko se za navedeni projekat već sprovodile neke analize, izrađivale studije i sl; i
- **Ostale relevantne informacije** u vezi sa adekvatnošću, ekonomskom opravdanošću projekata, rizikom neuspjeha u isporuci/sprovođenju projekta itd. – potrebno je navesti bilo koji drugi podatak a koji nije na ovoj listi a koji bi mogao imati uticaja na realizaciju projekata izgradnje škole.

Podaci koji se odnose na procjene kapitalnih izdataka (Capex), operativnih troškova (Opex) troškova održavanja i sl. mogu se prikupljati na niz različitih načina, te je iste svakako potrebno uporediti s tržišnim parametrima za slične projekte.

5. Procjena ekonomske opravdanosti projekta

Ukoliko je projekt ekonomski opravdan, počinje postupak preliminarnih ocjena mogućnosti primjene JPP-a; određuje se željeni opseg projekta JPP-a.

Najčešći način ekonomske analize, odnosno utvrđivanje ekonomske opravdanosti projekata je primjenom metodologije analize troškova i koristi (CBA). Njome se procjenjuje odnos troškova i koristi, u kojoj koristi za društvo moraju biti veće od troškova da bi projekat bio vrijedan nastavka.

Ključni koncepti u analizi troškova i koristi:

- **Spremnost na plaćanje:** Percipirana vrijednost za korisnike infrastrukture.
- **Finansijski održivi projekti:** Prihodi premašuju troškove projekta ili projekat zahtjeva finansijsku podršku javnog naručioca.
- **Ekonomski održivi projekti:** Koristi koje društvo ima od projekata veće su od troškova za društvo.

Glavni pokazatelji učinka u ekonomskoj analizi su ekonomska neto sadašnja vrijednost i ekonomska interna stopa povrata (eNPV⁹ odnosno eIRR¹⁰). Matematički govoreći, eNPV se sastoji od projektovanih troškova i koristi, propisno diskontiranih pomoću odgovarajuće diskontne stope, a eIRR je vrijednost diskontne stope koja čini NPV jednak nuli. Uopšteno govoreći, eNPV bi trebao biti pozitivan, pokazujući time da projekat stvara ili je sposoban proizvesti veće društvene koristi od troškova, nakon što se uzmu u obzir razlike u vremenskom rasporedu troškova koji nastaju i dobijenih koristi.

Izbor diskontne stope koja će se koristiti ključno je pitanje za ispravnu CBA, kako bi se eNPV pravilno izračunao u smislu oportunitetnih troškova¹¹.

Vezano za projekat izgradnje škole po modelu JPP-a biće potrebno izraditi odgovarajuću CBA koja će morati uzeti u obzir ne samo finansijske parametre projekata već i njegove ekonomske koristi koje će biti potrebno na odgovarajući način kvantifikovati.

⁹ eNPV se definiše kao razlika između diskontiranih investicijskih izdataka i diskontirane vrijednosti društvenih neto koristi koje je projekat generisao tokom svog trajanja. Društveni učinak (koristi i troškovi) izračunava se nakon uzimanja u obzir spoljnjih učinaka (kao što su ekonomski, društveni, politički i ekološki troškovi i koristi) koji nisu uključeni u finansijski izračun NPV-a.

¹⁰ eIRR je interna stopa povrata projekata koja daje nultu vrijednost za eNPV

¹¹ Ne postoji univerzalni konsenzus o određivanju visine diskontne stope, što ostavlja previše prostora za 'ad hoc' tumačenje i primjenu. Zbog poteškoća u određivanju odgovarajuće diskontne stope, naročito ako se to radi za svaki pojedinačni projekat, neke zemlje identifikuju i objavljuju standardnu stopu koja će se koristiti na nivou države za sve projekte, a u nekim slučajevima takođe objavljuju odgovarajući raspon za analizu osjetljivosti (koristi se više diskontnih stopa).

6. Određivanje opsega projekata JPP-a

Nakon definisanja inicijalnog obima projekta JPP-a, potrebno je uraditi dodatnu, sveobuhvatnu analizu adekvatnosti primjene JPP-a (prije svega kroz analizu nepostojanja većih rizika i prepreka za primjenu JPP-a).

Nakon utvrđivanja ekonomske opravdanosti projekata potrebno je odrediti detaljan obim projekata JPP-a (odnosno budućeg očekivanog ugovora JPP-a)¹². Određivanje obima projekata JPP-a znači definisanje poslova koje budući privatni partner mora obaviti kako bi ispunio ciljeve projekata, tj. koje će konkretne obaveze i rizike u realizaciji projekata morati prihvatiti.

Posljedično s definisanim tehničkim rješenjem (prilagođenim da odgovara obimu JPP-a), obim projekata uključuje definiciju obima usluge i/ili obima poslovanja kojim će se baviti privatni partner (na primjer, može ili ne mora uključiti naplatu tarifa). Određivanje obima projekata u

osnovi znači definisanje standarda usluge koji preciziraju što će se raditi, do kog nivoa kvaliteta i ko će biti u obavezi to učiniti.

Mnogi projekti propadaju zbog loše definisanog obima u ranoj fazi pripreme projekta jer postoji nedostatak razumijevanja u smislu definisanja projekta i njegovog obima.

Vezano za projekat izgradnje škole po modelu JPP-a, određivanje obima projekta JPP-a tipično će podrazumijevati obavezu privatnog partnera da projektuje i izgradi novu školu te da u odgovarajućem vremenskom roku upravlja i održava objekat, pri čemu je onda potrebno definisati odgovarajuće standarde pružanja navedenih usluga.

U projektima JPP-a koji se odnose na škole, privatni partner po pravilu ne pruža usluge koje nisu striktno vezane za sam objekat ali je i to teoretski moguće (npr. obim usluga koje se očekuju od privatnog partnera može uključivati pružanje nekih „mekih“ usluga kao što su zaštitarske usluge ili usluge obezbjeđivanja hrane za učenike i sl.).

Obim projekta JPP-a se može u određenoj mjeri i promijeniti u slijedećoj fazi, ako javni naručilac namjerava dodati ili oduzeti neke obaveze iz nadležnosti privatnog partnera.

¹² Sve dosadašnje analize su se odnosile na analizu primjenjivosti projekata da bude realizovan nezavisno o modelu primjene. U ovoj tački, ukoliko je ocijenjena njegova ekonomska opravdanost, projekat se počinje analizirati u kontekstu mogućnosti primjene modela JPP-a.

7. Testiranje preliminarnе adekvatnosti primjene JPP-a

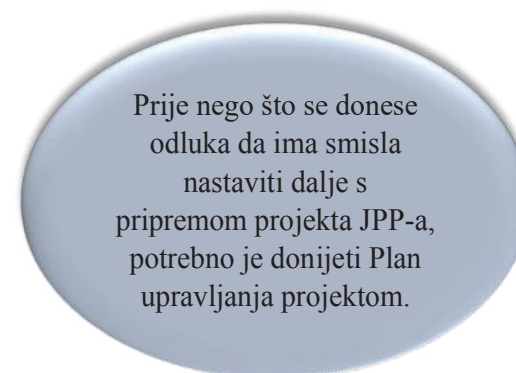
Kako bi se izbjegao rizik od nepotrebne potrošnje resursa u analizi i strukturiranju neizvodljivog projekta JPP-a što je predmet sljedeće faze, u ovoj fazi identifikacije projekta potrebno je utvrditi ima li uopšte smisla da se projekat realizuje kao JPP, pod uslovom da je na zadovoljavajući način testiran kao ekonomski ispravan ili razuman (prema CBA kako je prethodno objašnjeno).

Pitanje testiranja adekvatnosti i pristupačnosti realizacije projekta kao JPP-a, može se riješiti odgovorima na sljedeća pitanja:

- **Postoje li značajni rizici ili neizvjesnosti unutar projekta** kojima privatni partner ne može upravljati? U kontekstu projekata izgradnje škole biće potrebno identifikovati rizike kojima privatni partner ne može upravljati a koji mogu imati sistemski značaj za uspjeh projekta (npr. ako je zakonski nejasno ko može biti javni partner u navedenom projektu i sl.);
- **Postoji li rizik od nedostupnosti zemljišta/drugih prava na zemljištu i prekoračenja troškova otkupa zemljišta?** Kao što je prethodno navedeno, jako je bitno identifikovati rizike koji mogu postojati s obzirom na zemljište – lokaciju projekata (npr. postoje li posebni geotehnički uslovi, postoje li podzemne cijevi, kablovi, kanali, moguća arheološka nalazišta, postoje li problemi i nejasnoće s vlasništvom zemljišta i sl.);
- **Može li se projekat smjestiti u pravni okvir kao JPP?** Jesu li svi relevantni zakoni uzeti u obzir? Potrebno je analizirati može li se navedeni projekat realizovati u kontekstu Zakona o JPP-u, zakona koji se odnose na pravne nadležnosti naručioca, sektorske zakone koji se odnose na pitanja obrazovanja i izgradnje školskih ustanova i sl.;
- **Je li projekat dovoljno velik da opravda troškove transakcije?** Da li je projekat prevelik za tržište? Je li prevelik za lokalne građevinske kompanije ili je toliko skup da se ne može uspješno financirati? Po pravilu, za investitore je prihvatljivija opcija pipeline-a, odnosno postojanja više istovrsnih projekata koji će se realizovati kroz jedan postupak nabavki. Međutim ni realizacija jednog projekta ukoliko će biti odgovarajuće veličine u smislu očekivanog Capex-a ne mora predstavljati ključnu prepreku vezano za ovu tačku procjene. Ovo je svakako jedno od pitanja koje se može raspraviti s predstavnicima privatnog sektora za vrijeme testiranja tržišta;
- **Da li postoji dovoljan tržišni interes investitora za učestvovanju u projektu?** Postoje li konkurenti zainteresovani za postupak nadmetanja? Postoje li prethodni slučajevi projekata JPP-a koji su već sprovedeni za ovu vrstu projekata u zemlji/regionu/sličnim zemljama? S obzirom da su projekti JPP-a u sektoru obrazovanja dosta česti, u ovom konkretnom slučaju za očekivati je da će postojati kvalifikovani privatni partneri koji će biti zainteresovani za učestvovanje u projektu. Takođe će biti moguće pronaći i odgovarajući broj sličnih projekata u regionu i Evropi;
- **Ima li smisla objediniti izgradnju i upravljanje i/ili održavanje u jednom ugovoru?** U kontekstu projekata škole, odgovor na ovo pitanje će vrlo vjerovatno biti pozitivan s obzirom da postoji veliki broj pozitivnih iskustava primjene modela JPP-a u ovom sektoru;
- **Jesu li izlazni tehnički zahtjevi („output specifications“) jasno definisani?** Vezano za projekat škole biće potrebno definisati očekivane rezultate u smislu objekta škole koji je potrebno izgraditi kako bi se zadovoljile prethodno identifikovane potrebe vezano za broj učenika/broj odjeljenja/druge specifične potrebe koje se odnose na objekat, kao i u odnosu na usluge koje će privatni partner pružati nakon što objekat bude izgrađen (u tom dijelu je potrebno konsultovati postojeće tehničke propise te uzeti u obzir i određena očekivanja javnog naručioca u tom dijelu);

- **Ima li javni partner potreban fiskalni kapacitet plaćanja-** ukoliko je riječ o modelu JPP-a koji se bazira na plaćanjima javnog naručioca? S obzirom na očekivane troškove izgradnje, kao i očekivane troškove održavanja i druge troškove upravljanja, te na procijenjeni rok ugovora, potrebno je okvirno procijeniti kolike bi mogle iznositi godišnje obaveze plaćanja privatnom partneru od strane javnog naručioca, kao i postoje li dovoljni fiskalni, budžetski kapaciteti javnog naručioca da može podmirivati navedene obaveze.

Nakon što se sprovede analiza adekvatnosti primjene JPP-a, **rezultati testa su sljedeći:**

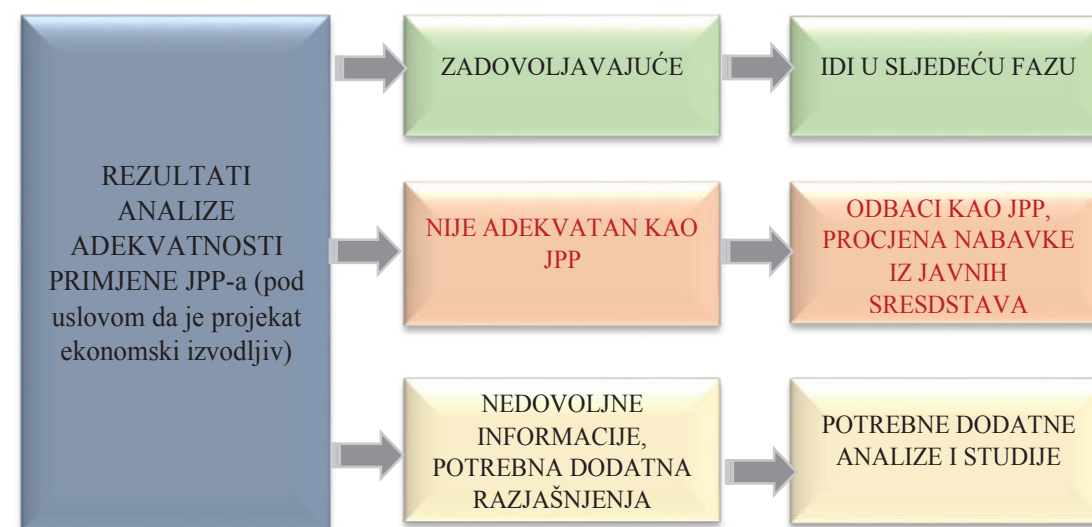


A. Čini se da bi projekat mogao biti **adekvatan kao JPP** te se može preći u sljedeću fazu analize;

B. Projekat **nije adekvatan kao JPP**. Preporučuje se ocjenjivanje da li se projekat može realizovati kroz tradicionalne metode nabavke ako postoje dostupna budžetska sredstva;

B. Nije moguće donijeti decidnu odluku. Nedostaju relevantne informacije o projektu ili je potrebno razjasniti neke nejasnoće. U tom slučaju, moraju se navesti slabosti projekta i **preporučiti dalja analiza** od strane naručioca.

Proces preliminarnе ocjene o adekvatnosti primjene JPP-a.



Međutim, prije nego što se donese konačna odluka o kretanju u sljedeću fazu unutar projektnog ciklusa JPP-a, poželjno je razviti **početni plan upravljanja projektom**, kao i osmisliti strategiju upravljanja projektnim procesom, **definirati sve ključne učesnike i formirati projektni tim**.

8. Donošenje Plana upravljanja projektom

Prije potvrđivanja odluke o prelasku na sljedeću fazu (ocjenjivanje potpune adekvatnosti projekta JPP-a), potrebno je izraditi popis i raspored zadataka koje treba izvršiti. Plan upravljanja projektom će takođe uzeti u obzir vremensku procjenu za sprovođenje svih tih aktivnosti i sadržati akcioni plan koji jasno opisuje koje sve dozvole, ključne preduslove (na primjer, dostupnost zemljišta), i druge relevantne aspekte treba ispitati u dubinskoj analizi sljedeće faze.

Upravljanje i komunikacija sa svim ključnim učesnicima takođe su ključni uslovi za uspjeh u isporuci JPP projekata na tržište.

Takođe, potrebe i resursi potrebni za sprovođenje projekta moraju se razjasniti na kraju ove faze. Potrebno je utvrditi projektni tim (sastavljen od predstavnika naručioca i po potrebi drugih državnih organa), te se moraju utvrditi potrebe za spoljnim kapacitetima, tj. savjetnicima koji imaju potreba iskustva i znanja u sprovođenju određene vrste projekata po modelu JPP-a. U tom kontekstu potrebno je definisati i troškove takvih usluga kako bi se obezbijedio odgovarajući način plaćanja tih troškova (obezbijeđenje sredstava u budžetu ili na neki drugi način).

U kontekstu projekta koji se odnosi na izgradnju škole po modelu JPP-a, potrebno je izraditi Plan upravljanja projektom koji će obuhvatiti sve radnje koje je potrebno sprovesti kako bi se s obzirom na sve utvrđene činjenice uradila potpuna priprema prijedloga projekta, te kako bi se dobila sva potrebna odobrenja prije pokretanja tenderskog postupka i izbora privatnog partnera. Navedeni plan treba da sadrži detalje vezano za učestvovanje drugih subjekata u cijelom procesu, kao i vezano za izbor spoljnjih savjetnika.

9. Identifikovanje ključnih učesnika i komunikaciona strategija

Naručilac projekta bi trebao identifikovati kritične grupe učesnika najranije moguće u procesu razvoja projekata. Komunikacija sa različitim učesnicima ključna je kako bi se olakšalo njihovo razumijevanje procesa, kako bi se dobila društvena, tržišna i poslovna podrška za projekat, te kako bi se privukli potencijalni investitori i smanjili rizici.

Prilikom određivanja mape ključnih učesnika, moguće je iste podijeliti na spoljašnje i unutrašnje.

Spoljašnji učesnici se odnose na sve one aktere koji su zainteresovani za projekat, a nalaze se izvan internog djelokruga naručioca i drugih predstavnika javnog sektora uključenih u proces realizacije projekta. Navedeno uključuje banke, investicione fondove, državne i multilateralne finansijere, korisnike javnih usluga, javno mnjenje i medije. Takođe, to može uključivati različite vladine agencije, regulatorne agencije, političke partije, udruženja, radničke sindikate i nevladine organizacije (NGO).

U kontekstu konkretnog projekta izgradnje škole, za pretpostaviti je da će izuzetno bitno biti uključiti nadležne državne organe kao što je Ministarstvo prosvjete, Agenciju za investicije, Ministarstvo finansija, te po potrebi i druge državne organe kao i lokalne aktere kao što su predstavnici različitih političkih partija, sindikata, predstavnike medija, te same građane, prije svega roditelje djece koja pohađaju školu. Vrlo je bitno na početku čitavog procesa dobiti punu političku podršku kao i podršku lokalne zajednice za projekat.

Prije nego što se donese konačna odluka da projekat ide u sljedeću fazu potrebno je definisati sve ključne učesnike.

Unutrašnji učesnici imaju veliku važnost za pripremu projekta i izbor privatnog partnera. Ovi učesnici podrazumijevaju službenike i zaposlene u javnom sektoru koji su povezani, direktno ili indirektno, sa projektnim ciklusom i koji će na odgovarajući način biti uključeni u projekat, u svakoj od faza, od početne faze identifikacije do izvršenja ugovora. Unutrašnji učesnici mogu biti i savjetnici koje će naručioci odabrati u svrhu jačanja internih kapaciteta javnog sektora u procesu pripreme, ugovaranja i upravljanja sprovođenjem ugovora JPP-a.

U kontekstu konkretnog projekta škole, interni učesnici se odnose na predstavnike različitih institucijau gradu koji će biti uključeni u proces identifikacije i pripreme projekta, moguće odgovarajući predstavnici nadležnih ministarstava i drugih javnih naručilaca po potrebi, savjetnici koji će sasvim sigurno biti uključeni u sljedećoj fazi i sl.

Sljedeći korak prije donošenja konačne odluke o nastavku pripreme projekta podrazumijeva formiranje Projektnog tima (što najčešće uključuje i definisanje potreba za spoljašnjim savjetnicima).

Jedan od najvažnijih koraka u učinkovitom upravljanju ključnim učesnicima je mapiranje njihovih potreba, briga i interesa. Ovaj proces je ključan za uspjeh projekta jer pruža vođi projekta mogućnost prenosa (komuniciranja) odgovarajućih informacija prema svakom od učesnika. Izuzetno je bitna komunikacija prema građanima (opšta javnost) kako bi se pružile nužne informacije o projektu, dala pojašnjenja o tome kako će se projektom riješiti konkretna javna potreba, koji su prednosti predloženog rješenja, koja je predložena struktura projekta i sl.

Uspješno sprovođenje komunikacionog plana može značajno smanjiti političke rizike kojima su podložni veliki infrastrukturni projekti i tako privući ukupnu podršku svih učesnika potrebnu za učinkovitu realizaciju projekta JPP-a.

10. Definisanje projektnog tima

Kao što je objašnjeno, ako se projekat identifikuje kao odgovarajuće rješenje za javnu potrebu i ako su rezultati testa adekvatnosti JPP-a pozitivni, prije prelaska u sljedeću fazu treba definisati projektni tim. Prilikom definisanja projektnog tima, potrebno je ocijeniti interne sposobnosti projektnog tima da se pripremi cjelokupna dokumentacija u sljedećim fazama projektnog ciklusa, pri čemu je potrebno ocijeniti u kojoj mjeri, za koje tačno poslove i za koje vrijeme će biti potrebno angažovati spoljašnje savjetnike.

Naručiocima moraju imati na umu da čak kada se i angažuju spoljašnji savjetnici, naručilac mora imenovati osobu koja će biti vođa projekta. Važno je da naručilac, kroz vođu projekta, ima stručnost da profesionalno upravlja svojim savjetnicima i internim stručnjacima. Loše upravljanje ovim aspektima čest je uzrok neuspjeha projekta.

Angažovanje spoljašnjih savjetnika

Ako se savjetnici smatraju potrebnima za pripremu detaljne dokumentacije u slijedećim fazama (što će najčešće biti slučaj), ključno je angažovati savjetnike koji imaju prethodno iskustvo u projektima/ugovorima o JPP-u, kao i opšte iskustvo o realizacijama infrastrukturnih projekata, pogotovo u sektoru na koji se projekat odnosi.

Prije pokretanja postupka nabavke savjetnika potrebno je definisati koja specifična ekspertiza je potrebna da bi se projekt doveo do ugovaranja. U ovoj fazi potrebno je imati na umu koje analize će biti potrebno izvršiti u sljedećim fazama postupka te u skladu s tim definisati potrebe. U svakom slučaju vezano za primjer projekta izgradnje škole po modelu JPP-a svakako će biti korisno angažovati finansijske stručnjake koji će biti u mogućnosti izraditi finansijski model te učiniti potrebne finansijske, komercijalne i ekonomske analize, kao i tehničke stručnjake vezano za izradu tehničkih specifikacija, standarda usluga i mehanizma plaćanja. Ukoliko naručilac vrši nabavku usluga i za sljedeću fazu postupka, zaključno sa završetkom postupka nabavke (što je česta praksa), onda će se u ovoj fazi izvršiti i nabavka pravnih stručnjaka koji će biti u obavezi izraditi tendersku dokumentaciju i ugovor o JPP-u.

Na kraju čitavog postupka identifikacije projekta potrebno je napraviti Izvještaj o sprovedenoj analizi sa preporukama o daljim koracima.

Svakako će u definisanju uslova za izbor savjetnika biti potrebno tražiti dokazivanje prethodnog iskustva na istoj vrsti projekta izgradnje škola (npr. za tehničke stručnjake), odnosno prethodno iskustvo u pripremi istih i/ili sličnih JPP projekata koji se baziraju na plaćanjima javnog sektora (npr. za finansijske i pravne stručnjake).

Nabavka i izbor savjetnika može se vršiti grupno, odnosno izborom konzorcijuma privrednih subjekata prema jedinstvenom savjetničkom ugovoru za cijeli projekat u svim fazama ili prema zasebnim nabavkama i ugovorima za pojedine faze/elemente projekta.

Generalno govoreći, često je prikladnije da savjetnici koji će biti uključeni u postupak izrade dokumentacije za fazu detaljne procjene projekata JPP-a budu uključeni i u strukturisanje i pripremu ugovora i tenderske dokumentacije.

U skladu sa čl. 28 Zakona o JPP-u, izbor savjetnika se vrši u skladu s Zakonom o javnim nabavkama.¹³

11. Izrada izvještaja o sprovedenoj analizi

Nakon što je sproveden postupak identifikacije projekta, prije ulaska u potpuni proces ocjenjivanja adekvatnosti projekta JPP-a, a posebno prije angažovanja nužnog stručnog kadra/zapošljavanja spoljašnjih stručnjaka, dobra je praksa uraditi izvještaj koji sadrži barem sljedeće elemente:

- 1) Izvršni sažeti i preporuke;
- 2) Opis projekta: Predlog tehničkog rješenja;
- 3) Potrebe/koristi projekta i adekvatnost predloženog rješenja;
- 4) Adekvatnost JPP-a: Opravdanost za korištenje procesa JPP-a;
- 5) Fiskalni kapacitet: Prethodna ekonomska i finansijska analiza;
- 6) Pravna i regulatorna pitanja;
- 7) Spremnost projekta i njegov status u kontekstu pripremljene dokumentacije, uključujući identifikaciju ključnih učesnika;
- 8) Dostupnost svih relevantnih informacija; i
- 9) Nacrt plana upravljanja projektom.

Dodatak 1 ovom Priručniku sadrži primjer nacrta izvještaja o sprovedenoj analizi koji naručiocima mogu koristiti i prilagoditi konkretnim projektima.

12. Zaključci faze identifikacije i slijedeći koraci

Tri su moguća ishoda analize projekata u ovoj fazi:

- 1) Prelazak u sljedeću fazu (projekat se čini ekonomski opravdanim i adekvatan je kandidat za JPP);
- 2) projekat nije adekvatan za realizaciju kroz JPP model;
- 3) budući da neke relevantne informacije nedostaju, ili postoji potreba za razjašnjavanjem nekih ograničenja ili zavisnosti, treba preduzeti dalju analizu.

¹³ Javni naručilac može da angažuje savjetnika za pružanje stručne podrške u pripremnim radnjama iz člana 27 stav 1 ovog zakona, u ugovaranju javno-privatnog partnerstva i prilikom sprovođenja ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

Savjetnik iz stava 1 ovog člana, ne smije da bude u sukobu interesa i ne smije u istom projektu javno-privatnog partnerstva biti savjetnik javnog naručioca, i savjetnik učesnika u postupku ili ponuđača.

Savjetnik iz stava 1 ovog člana, angažuje se u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke i odgovara za pružanje stručne podrške iz stava 1 ovog člana u skladu sa zakonom, pravilima struke i odredbama ugovora o angažovanju zaključenog sa javnim naručiocem.

Ukoliko je projekt adekvatan kandidat za primjenu modela JPP-a, ovlašćeni predstavnik javnog naručioca **donosi odluku da se s projektom krene u sljedeću fazu procjene i pripreme**, što uključuje analize i aktivnosti opisane u sljedećem poglavlju.

Ključni rezultati procesa identifikacije projekata su:

- 1) Izrađen je nacrt tehničkog rješenja;
- 2) Napravljena je ekonomska i finansijska pred- analiza (koja može predstavljati i potpunu analizu zavisno od dostupnih informacija);
- 3) Izrađen je Izvještaj o napravljenoj analizi;
- 4) Izrađen je nacrt plana upravljanja projektom (program rada, struktura tima, identifikacija učesnika i druga pitanja strategije upravljanja projektom).

D. FAZA PRIPREME PROJEKATA JPP-A

Projekti javno-privatnog partnerstva zahtijevaju vrlo dobru pripremu ako žele isporučiti pravovremenu, efikasnu i troškovno cjelishodnu infrastrukturu. Značajan dio ove pripreme obavlja se u fazi pripreme projekta, koja uključuje proces vrlo detaljne tehničke, pravne, finansijske i ekonomske analize i procjene adekvatnosti projekta JPP-a (ova faza se još naziva i faza procjene).

Ova faza procjene projekta JPP-a, za posljedicu ima donošenje odluke o odobrenju projekta i prelazak u sljedeću fazu (fazu detaljnog strukturisanja projekta te pripreme procesa nabavke i ugovora o JPP-u), otkazivanja ili ponovnog razmatranja projekta.

Faza predstavljena u ovom poglavlju, počinje nakon što je projekat jasno identifikovan, te je preliminarno ocijenjena njegova adekvatnost da bude realizovan kao JPP.

Za potrebe ove faze javno tijelo mora angažovati iskusan projektni tim sastavljen od različitih stručnjaka zaposlenih kod tog javnog tijela i/ili drugih javnih tijela ali često uključuje i profesionalne savjetnike za JPP transakcije, kao i specifične sektorske stručnjake.

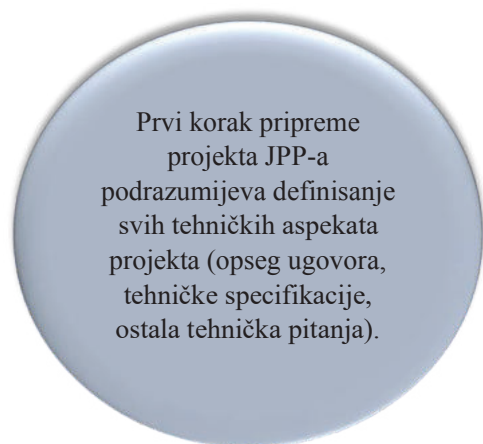
Sve analize o kojima će biti riječ sadržane su po pravilu u dokumentu koji se naziva studija izvodljivost projekta JPP-a (*feasibility study*), ali mogu uključivati i izradu drugih zasebnih dokumenata (npr. finansijski model, studija uticaja na okolinu i sl.).

Postupak izrade odgovarajuće dokumentacije u ovoj fazi, kao i postupak ocjene ispunjenosti određenih kriterijuma od strane nadležnih državnih institucija u mnogim zemljama je definisan kroz odgovarajuće zakonske odredbe. To je i slučaj u zakonodavstvu Crne Gore, kroz odredbe Zakona o JPP-u i podzakonskih akata (o čemu će biti više riječi na kraju ovog poglavlja).

Tipični koraci koje je potrebno sprovesti u ovoj fazi su po pravilu:



1. Definisane tehničkih preduslova projekta JPP-a



U ovom koraku potrebno je detaljno definisati opseg budućeg ugovora o JPP-u, kao i tehničke specifikacije za fazu projektovanja i građenja, kao i specifikacije usluga koje će privatni partner pružati u fazi održavanja i upravljanja projektom. Ujedno je potrebno napraviti procjenu i analizu ostalih tehničkih pitanja koja se mogu pojaviti u ovoj fazi.

1.1. Detaljno definisanje opsega ugovora

U postupku identifikacije projekat vjerovatno će već biti definisan osnovni opseg projekta/ugovora, opisujući koje će elemente odabranog tehničkog rješenja isporučiti privatni partner.

Međutim, postoje projekti koji se mogu razvijati dodavanjem nekih novih funkcija, tj. usluga koje će biti obuhvaćene opsegom budućeg ugovora, i koje mogu biti povjerene privatnom partneru na izvršenje.

Na primjer, projekat izgradnje škole po modelu JPP-u tipično podrazumijeva obaveze privatnog partnera koje se odnose na fizičku imovinu, tj. sam objekat (riječ je obavezama redovnog i vanrednog održavanja, odnosno pružanja usluga, raspoloživost objekta, što podrazumijeva obezbijedenje da će objekat svakodnevno biti u odgovarajućem stanju korišćenja kako je definisano standardima usluge). Međutim javni partner može od privatnog partnera tražiti ispunjavanje nekih drugih obaveza za koje je procijenjeno da će ih privatni partner moći efikasnije izvršavati (može biti riječ o „mekim uslugama“ kao što su npr. usluge zaštite objekta ili usluge pripreme ishrane za učenike škole ili sl.).

Dakle, definisanje detaljnog opsega projekta predstavlja bazu za definisanje ukupnog funkcionalnog obuhvata projekta, kao i razgraničenja obaveza između javnog i privatnog sektora u izvršavanju tih funkcija.

1.2. Definisane tehničkih specifikacija

Tehničke specifikacije trebaju sadržati dovoljno tehničkih detalja kako bi se omogućila precizna definicija dizajna predmetne infrastrukture (kao i karakteristika usluga) koje će privatni partner na

odgovarajući način morati implementirati, izbjegavajući pri tom da te specifikacije budu previše deskriptivne.

Kroz proces izrade tehničkih specifikacija procjenjuju se troškovi, koji su ključni *input* za analizu komercijalne izvodljivosti projekta. Tehničke specifikacije su takođe osnovni *input* za druge analize izvodljivost i, kao što su ekološka izvodljivost, ekonomska izvodljivost, procjena vrijednosti za novac i analiza fiskalne izvodljivosti (*affordability*).

Projektni tim mora obezbijediti da su tehničke specifikacije u skladu s primjenjivim regulatornim standardima i smjernicama za odgovarajući sektor. Na primjer, propisi određene zemlje mogu diktirati da je minimalna veličina učionice 1,5 m² po učeniku ili da su na putu nužni određeni sigurnosni standardi kao što je minimalni radijus zavoja i sl.

Tehničke specifikacije se odnose na specifikacije za projektovanje i građenje, odnosno na specifikacije usluga, kao što je objašnjeno u nastavku.

a) Tehničke specifikacije za projektovanje i izgradnju

Tehničke specifikacije za projektovanje i izgradnju jedan su od najvažnijih ulaznih podataka za analizu izvodljivosti projekta.

Kod projekata JPP-a, tehničkim specifikacijama za fazu projektovanja i građenja se najčešće definišu **tzv. izlazne specifikacije, tj. definišu se željeni rezultati** koje je projektovanjem i izgradnjom određene građevine potrebno ostvariti. Na taj se način privatnom partneru omogućava značajna fleksibilnost u izvođenju, stvarajući pri tom preduslove za inovacije i djelotvorno upravljanje životnim ciklusom građevine (što je bitan preduslov postizanja „vrijednosti za novac“).

S druge strane, potrebno je uvijek definisati takav minimalni nivo detaljnosti projektnog rješenja koja može omogućiti različite analize izvodljivosti projekta opisanih u ovom poglavlju.

U kontekstu pripreme projekta škole po modelu JPP-a izlazne specifikacije će najčešće podrazumijevati izradu odgovarajućeg programa (eventualno može uključivati izradu konceptualnog rješenja koji će privatnom partneru u daljim fazama projektovanja omogućiti širinu u izradi idejnog i glavnog projekta) kojim će biti definisano da nova škola mora biti dovoljnog kapaciteta da može primiti određeni broj učenika, da se pri tom moraju obezbijediti nužni preduslovi za održavanje npr. fizičke aktivnosti (dvorana mora biti dio nove škole) ili specijalizovanih oblika nastave (npr. potreban je određeni broj laboratorija), pri čemu je potrebno poštovati određena regulatorna ograničenja (npr. predviđena kvadratura po učeniku i sl.). U tom kontekstu javni naručilac mora omogućiti privatnom partneru potpunu slobodu projektovanja (koliko će biti kvadratura zgrade, koliko će spratova imati, kakav će joj biti položaj u prostoru, spoljašnji izgled i sl. se prepušta privatnom partneru sve dok su ispunjeni postavljeni zahtjevi o nužnim rezultatima).

b) Specifikacije usluga

Drugi relevantni dio definisanja tehničkih specifikacija se odnosi na specificiranje traženog nivoa usluge koja je predmet obima JPP-a, uključujući usluge upravljanja i održavanja građevinom.

Detaljan opis specifikacija usluga, podrazumijeva **definisane traženog nivoa usluge, korisnika navedene usluge, kao i glavnih pokazatelja uspješnosti isporučenih usluga.**

Specifikacije usluga trebaju sadržati sljedeće informacije:

- Vrlo precizan opis obima i minimalnih karakteristika sadržaja usluge koju će pružati privatni sektor;
- Očekivane rezultate koji proizlaze iz isporuke usluge kroz ostvarivanje dodane vrijednosti za krajnje korisnike i širu zajednicu;
- Preliminarne zahtjeve vezano za definisanje efikasnog sistema ocjenjivanja postignutih rezultata koji će stvoriti odgovarajuće i efikasne podsticaje za privatnog partnera tokom trajanja ugovora;
- Minimalne zahtjeve za planove održavanja infrastrukture;
- Eventualne posebne zahtjeve vezano za fazu primopredaje projekta, odnosno usluga na kraju ugovora.

U kontekstu projekta škole, javni naručilac će definisati standarde usluga koje će privatni partner morati ispoštovati kako bi škola bila raspoloživa (tj. da bi se u potpunosti mogla koristiti za svoju primarnu namjenu) a što može značiti definisanje različitih standarda vezano za postizanje funkcionalnosti učionica i drugih školskih prostorija (osiguranje tehničkih preduslova za održavanje nastave, postizanje odgovarajuće visine temperature, vlage, osvijetljenost i sl. u svim ili pojedinim učionicama odnosno prostorima škole). Takođe, biće potrebno definisati očekivane standarde redovnog i vanrednog održavanja objekta (koji je sadržaj održavanja, koliko često se mora sprovoditi naročito u kontekstu vanrednog održavanja, na koji način će se pratiti ispunjenje dogovorenih standarda usluge i sl).

c) Ostala tehnička pitanja

Tokom izrade tehničkih specifikacija potrebno je obaviti niz **dodatnih poslova koji se odnose na tehničku pripremu projekta** i utiču na troškovnik projekta, kao što su:

- Terenska istraživanja lokacije projekta, koja mogu uključivati analizu geografskih karata lokacije, te topografska i geotehnička istraživanja (u ovoj fazi se sprovodi detaljna analiza lokacije);
- Detaljna identifikacija svih potrebnih eksproprijacija, uključujući analizu geografskih karata područja, identifikaciju vlasnika i procjenu troškova i vremena potrebnog za postupke eksproprijacija (ako javno tijelo nije u potpunom vlasništvu zemljišta);
- Procjena potencijalnih pitanja preseljenja infrastrukture koja se moguće nalazi na lokaciji (ukoliko postoji takva infrastruktura na ili ispod zemljišta);
- Procjena svih povezanih infrastrukturnih zahtjeva, kao što je dostupnost komunalnih usluga ili poveznih puteva do lokacije projekta (procjenjuje se da li su potrebne dodatne investicije kako bi se objekat mogao povezati na električnu ili vodovodnu mrežu i sl.);
- U nekim je projektima takođe potrebno sprovesti arheološka i/ili antropološka istraživanja kako bi se mapirali potencijalni arheološki i/ili antropološki nalazi (izgradnja objekta na zemljištu na kojem se nalaze takvi nalazi značajno produžuju rokove, pa zavisno od toga kako je taj rizik distribuiran može značiti dodatne troškove za javnog partnera);
- Za svaki projekat će se provjeriti da li je potrebno sprovesti procjenu uticaja na okolinu.

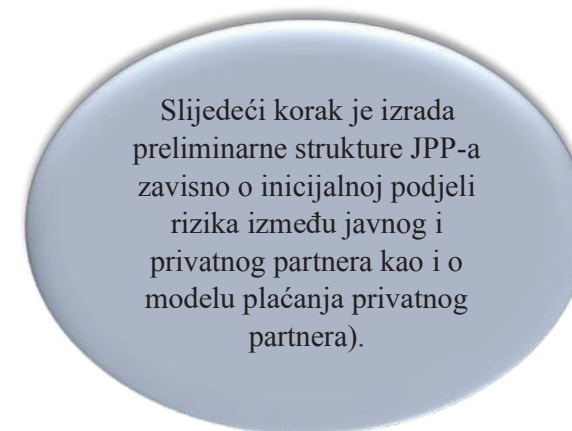
d) Identifikacija rizika u procesu procjene

Identifikacija i procjena rizika ključni su zadaci koji daju ulazne podatke za obračun finansijske izvodljivost i obračun vrijednosti za novac.

Identifikacija rizika mora biti iscrpna jer u suprotnosti može rezultirati pogrešnom procjenom i naknadnim neuspjehom projekta. Stoga je dobra praksa razviti sveobuhvatan registar rizika

tokom faze procjene (navedeni rizici se odnose npr. na rizike pripreme tenderskog postupka, rizike povezane sa zemljištem, ekološke rizike, rizike projektovanja, rizike finansiranja građenja, održavanja, upravljanja, rizik raspoloživosti ili potražnje, političke rizike, višu silu i sl.).

2. Izrada preliminarne strukture JPP- a



Sljedeći ključan korak je izrada preliminarne strukture projekta JPP-a koja će proizlaziti iz prijedloga odgovarajuće strukture raspodjele rizika između javnog i privatnog partnera, te modela JPP-a s obzirom na definisanje finansijske strukture projekta, odnosno modela i režima plaćanja privatnog partnera.

2.1. Modeli JPP-a s obzirom na strukturu plaćanja

Vezano za modele plaćanja, odnosno vrste izvora prihoda koje ostvaruje privatni partner, odnosno DPN,¹⁴, postoje 3 osnovna modela:

- 1) „korisnik plaća“ koji se isključivo bazira na prihodima koji se ostvaruju kroz naknade koje krajnji korisnici direktno plaćaju DPN-u za obavljenju uslugu u projektima izgradnje najčešće ekonomske infrastrukture (autoputevi, aerodromi, željeznice i sl.);
- 2) „javni sektor plaća“ koji se isključivo bazira na prihodima koji privatni partner ostvaruje kroz uplate naknada od strane javnog partnera (odnosno javnog sektora) koji se model najčešće koristi u izgradnji društvene infrastrukture (škole, bolnice i sl.);
- 3) „mješoviti model plaćanja“ koji se bazira na kombinaciji prihoda koji se ostvaruju iz naknada krajnjih korisnika i naknada koje plaća javni sektor. Do takve situacije dolazi ukoliko u konkretnom projektu korisničke naknade nijesu dovoljne za postizanje potrebne visine prihoda, u kom slučaju vlada/javni sektor može odlučiti pružiti direktnu finansijsku podršku projektnoj firmi privatnog partnera kako bi osigurala komercijalnu izvodljivost projekta.

U kontekstu projekta škole po modelu JPP-a, s obzirom da je riječ o društvenoj infrastrukturi za čije korišćenje krajnji korisnici ne plaćaju određenu naknadu (kao što je npr. riječ za autoputeve ili različite komunalne usluge), očigledno je da će u ovom projektu prevladavajući biti model „javni sektor“ plaća. Ukoliko će obaveza plaćanja biti na gradu kao javnom partneru, a kroz analizu se utvrdi da grad nema dovoljno budžetskih sredstava moguće je da određeni dio plaćanja npr. preuzme Vlada u kojem slučaju ta činjenica utiče na strukturisanje projekta i budućeg ugovora.

2.2. Struktura raspodjele rizika

Drugi bitan aspekt izrade preliminarne strukture projekta JPP-a je odgovarajuća raspodjela rizika između javnog i privatnog partnera. Raspodjela rizika jedan je od najvažnijih zadataka koji se sprovede tokom cijele pripreme projekta budući da je adekvatna raspodjela rizika u osnovi većine potencijalnih prednosti koje se mogu ostvariti primjenom modela JPP-a.

Dodijeliti rizik jednoj strani znači odlučiti koji će od ugovornih strana snositi pozitivne ili negativne finansijske posljedice koje nastanu ukoliko dolazi do odstupanja od procijenjene, bazne vrijednosti svakog rizika. Opšte načelo raspodjele rizika navodi da rizike treba rasporediti na način da svaki pojedini rizik preuzima ona strana koja njima najbolje može upravljati.

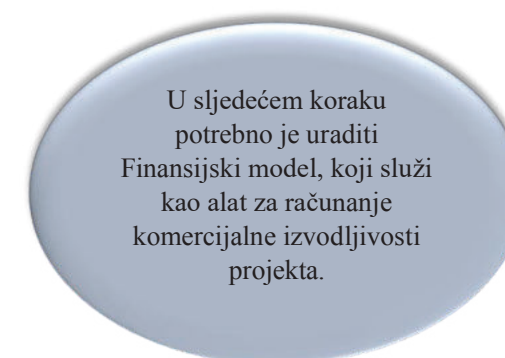
Vezano za projekt izgradnje škole po modelu JPP-a neka tipična vrlo opšta matrica rizika bi mogla izgledati ovako:

ILUSTRATIVNI PRIKAZ TABLICE PODJELE RIZIKA			
VRSTA AKTIVNOSTI/RIZIK	JAVNO TIJELO	PRIVATNI INVESTITOR	PODIJELJENI RIZICI
Pripremne radnje – sprovođenje tendera za izbor privatnog partnera	+		
Ispunjavanje prethodnih uslova – vlasničko – imovinski status zemljišta	+		
Ispunjavanje prethodnih uslova – osiguravanje finansiranja projekta		+	
Pronalazak arheoloških iskopina			+
Uređenje zemljišta i priprema za građenje		+	
Projektovanje (izrada idejnog, glavnog i izvođačkog projekta)		+	
Obezbjediavanje građevinske dozvole		+	
Komunalna infrastruktura (struja, voda, Internet, odlaganje otpada)		+	
Građevinski radovi		+	
Održavanje i upravljanje		+	
Raspoloživost		+	
Prenos objekta na javno tijelo po isteku ugovornog roka		+	

3. Izrada finansijskog modela

Tokom detaljne pripreme projekta JPP-a, projekat mora biti tačno opisan u finansijskim terminima kako bi se omogućile različite analize izvodljivosti.

Alat koji omogućuje **procjenu komercijalne izvodljivosti je finansijski model**. To je računarska datoteka proračunske tablice (u Excelu ili nekom drugom kompatibilnom formatu) koja uključuje, za vrijeme trajanja ugovora, sva očekivana ulaganja privatnog partnera, prihode, troškove, poreze, kao i parametre kao što su troškovi zajmova, trošak kapitala, parametri osiguranja i stopa inflacije.



Uprkos tome što će ga izraditi projektni tim tokom faze pripreme projekta, finansijski model trebao bi odražavati najbolje dostupne informacije o budućoj finansijskoj situaciji privatnog partnera (DPN-a).

Prilikom izrade finansijskog modela bitno je uključiti slijedeće pretpostavke/podatke:

- makroekonomske pretpostavke** (opšta inflacija, relativna inflacija, bazne kamatne stope, nerizične kamatne stope i devizni kursevi ključni su elementi za dugoročne procjene).
- procjena kapitalnih troškova** (capex) što predstavlja troškove nastale od pripreme ponude privatnog konzorcijuma do puštanja objekta u pogon (troškovi izgradnje, troškovi projektovanja, troškovi tendera, troškovi DPN-a, troškovi naknade za zaštitu životne sredine, osiguranje i jemstva, troškovi dobijanja licenci i dozvola, troškovi povezani s finansiranjem, preseljenje komunalne infrastrukture i arheološka uklanjanja, troškovi eksproprijacije i otkupa zemljišta, porezi);
- procjena operativnih troškova i troškova reinvestiranja** što predstavlja operativne troškove (Opex) i ponovna ulaganja (obnova infrastrukture) ili troškovi životnog ciklusa projekta a obično uključuju direktne troškove DPN-a, redovne troškove održavanja, veliko ili vanredno održavanje (ponovna ulaganja i obnove), operativne troškove, osiguranja i jemstva, poreze.
- procjena troškova finansiranja projekta** Najuobičajnija struktura finansiranja u projektima JPP-a je mješavina kapitala, odnosno novca dioničara DPN-a, i duga u obliku bankovnih zajmova. Zajmove ugovara neposredno projektno društvo, sa ili bez kolateralnog osiguranja koje nude dioničari projektnog društva.
- procjena prihoda koje će projekat generisati** Prihodi predstavljaju sve prilive koje DPN koristi za podmirenje svojih troškova. Ukoliko je riječ o prihodima koji će biti prikupljeni od korisničkih naknada, iste je potrebno na odgovarajući način procijeniti kroz projekcije potražnje tokom trajanja ugovora (u tom slučaju se često rade zasebne studije procjene prometa). Ukoliko će projekat generisati druge prihode trećih strana ili omogućiti privatnom partneru da razvije kolateralne poslove (na primjer u slučaju škola dodatna naplata kroz iznajmljivanje učionica u popodnevnim satima za određene
- dopuštene komercijalne svrhe**, na primjer za privatne škole stranih jezika i sl.), prihod od tih aktivnosti takođe se mora procijeniti.

Važan parametar finansijskog modela je **rok trajanja ugovora**, budući da direktno utiče na novčane tokove projekta i indikatore isplativosti, bankabilnosti i sl. To je obično varijabla preliminarno definisana tokom izrade finansijskog modela i potvrđuje se ili prilagođava tokom strukturisanja projekta. Za projekte društvene infrastrukture, zavisno od veličine projekta, procjeni capex-u i ukupnim životnim troškovima projekta, navedeni rok uglavnom iznosi od 20 do maksimalno 30 godina dok u slučajevima izgradnje ekonomske infrastrukture taj rok može biti i duži¹⁵.

4. Procjena tehničke izvodljivosti

Sljedeći korak u pripremi projekta JPP-a predstavlja dubinsku analizu tehničke izvodljivosti projekta.

Procjena tehničke izvodljivosti **podrazumijeva detaljnu provjeru svih bitnih aspekata projekta koji utiču na tehničku izvodljivost projekta** (neke od navedenih analiza su već urađene u fazi identifikacije te će ovdje biti ponovljene ali na detaljniji način uzimajući u obzir veći broj dostupnih informacija). Dokaz postojanja tehničke izvodljivosti za svaki projekt, pa tako i za projekat škole koji se analizira u ovom Priručniku, proizlazi iz odgovora na slijedeća pitanja:

- Zadovoljava li projekat javne potrebe navedene tokom faze identifikacije?
- Jesu li inženjerski i arhitektonski zahtjevi projekta ostvarivi? Ako je tako, jesu li oni ostvarivi po cijeni koja se naplaćuje za projekte sa sličnom infrastrukturom?
- Postoje li na zemljištu značajni geotehnički ili drugi tehnički rizici koji mogu ugroziti tehničko rješenje projekta?
- Postoji li cjelovita procjena geotehničkih uslova koja može uticati na projekat, naročito u smislu troškova i vremena?
- Je li obim usluge održiv iz regulatorne perspektive, tj. da li je s obzirom na nacionalne propise pravno dopušteno da privatni partner obavlja određene usluge koje su definisane obimom projekta?
- Može li se usluga specificirati u smislu rezultata? Ako je tako, može li se usluga adekvatno mjeriti pomoću pokazatelja učinka?
- Mogu li se glavne tehnološke promjene u pružanju usluga procijeniti na zadovoljavajući način?

Ako je odgovor na sva gore navedena pitanja pouzdano potvrđan i tokom ove analize nije pokrenuto nikakvo drugo posebno tehničko pitanje, projekat je tehnički izvodljiv.

Ako je odgovor na neka od gore navedenih pitanja pouzdano ne, analiza tehničke izvodljivosti trebala bi sadržati povratnu informaciju o tehničkim zahtjevima koje bi trebalo na odgovarajući način promijeniti (ukoliko je to moguće), dok se ne dobije tehnički izvodljiv projekt. Ako te promjene nisu moguće, treba razmotriti preporuku za otkazivanje projekta.

¹⁵ U kontekstu definisanja roka trajanja ugovora, navodimo i član 32, stav 4 Zakona o JPP-u „Javni naručilac je dužan da u analizi opravdanosti odredi rok na koji se zaključuje ugovor o javno-privatnom partnerstvu i mogućnost njegovog produženja, na način kojim se obezbjeđuje amortizacija ulaganja privatnog partnera i razuman povraćaj uloženog kapitala, uzimajući u obzir rizike povezane sa komercijalnim korišćenjem predmeta ugovora.“

5. Procjena komercijalne izvodljivosti

Iz finansijske perspektive, projekat ili ugovor se smatra **komercijalno izvodljivim** kada se očekivani prihodi projekta (prilivi) prema razumnom scenariju smatraju dovoljnim za pokrivanje svih očekivanih troškova projekta (odlivi), odnosno svih troškova upravljanja i održavanja, finansijskih troškova (kamate), poreza, povrata dugova, kao i razumne stope povrata na uložena sredstva kapitala (equity) u odgovarajućem ugovornom periodu.

Svrha analize komercijalne izvodljivosti različita je zavisno od pretpostavljenog režima prihoda.

Potrebno je uraditi detaljnu komercijalnu izvodljivost projekta s obzirom na predviđeni model plaćanja, te iz perspektive finansijera i investitora.

U slučaju režima prihoda koji se bazira na naknadama od strane korisnika, analiza će biti usmjerena na procjenu sposobnosti projekta da generiše dovoljna sredstva (odnosno da postoji finansijski višak nakon pokrivanja tekućih troškova), sposobnost slobodnog novčanog toka da pokrije dug i povrat na vlasnički kapital kako bi se finansirale potrebe kapitalnih izdataka, i (ako javni partner to želi) sposobnost DPN-a da plaća koncesionu naknadu (ukoliko su procijenjeni prilivi značajno veći od odliva);

Kada projekat nije finansijski samoodrživ, analizom se procjenjuje količina javnih sredstava koja će projekat učiniti komercijalno izvodljivim. U tom bi slučaju trebalo razmotriti različite alternative za državnu pomoć, uključujući direktna državna plaćanja projektom privrednom društvu.

U projektima koji ne uključuju korisničke naknade u kombinaciji prihoda, takvi se doprinosi države direktno procjenjuju. To će, kao što je već nekoliko puta naglašeno, biti slučaj u projektu izgradnje škole po modelu JPP-a. Projektni tim će prilikom izrade finansijskog modela, odnosno analize komercijalne izvodljivosti morati uzeti u obzir sve troškove projekta u očekivanom životnom vijeku projekta kako bi se došlo do iznosa potrebnih prihoda, odnosno plaćanja iz budžeta (kako u ukupnom periodu, tako i na godišnjem nivou) kako bi se svi navedeni troškovi mogli pokriti iz tih prihoda. Sljedeće pitanje koje će biti potrebno razmotriti u tom kontekstu je pitanje postojanje odgovarajućih fiskalnih kapaciteta tog javnog tijela da u ugovorenom periodu može biti sposobno plaćati navedene naknade, što je predmet analize opisane u 8. koraku.

Komercijalna izvodljivost mora se takođe procijeniti sa dvije različite tačke gledišta: **sa pozicije zajmodavaca i investitora (davaoci kapitala – equity)**.

5.1. Perspektiva zajmodavaca (bankabilnost projekta)

Ključni aspekt komercijalne izvodljivosti projekta s pozicije zajmodavaca je sposobnost projektnog privrednog društva (DPN-a) da otplati svoj dug prema dogovorenom rasporedu.

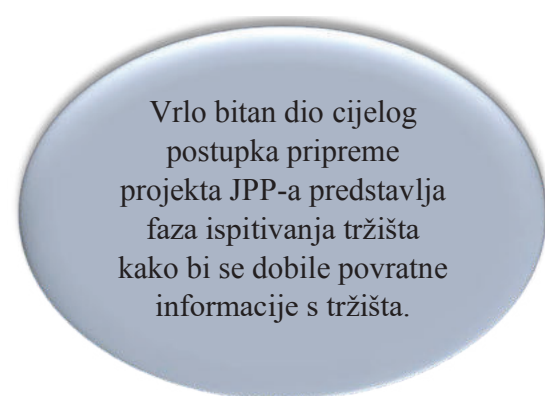
Kako bi izmjerili ovu sposobnost, zajmodavci obično definišu neke kriterijume za procjenu isplativosti projekta. Neki od tih kriterijuma su stabilnost prihoda projekta, sposobnost dioničara da osiguraju kolateralne garancije (naročito tokom faze izgradnje) te kroz određene indikatore koji procjenjuju odnos između novčanih tokova generisanih projektom i ukupnih iznosa potrebnih da bi se servisirao dug (npr. racio pokrivača duga (DSCR), odnos pokrivenosti kredita u životnom vijeku projekta (LLCR) i sl.).

5.2. Perspektiva investitora

Za ulagače u kapital (*equity*), projekat mora biti i bankabilan i osigurati prihvatljivi nivo povrata za rizik ulaganja u kapital. Dvije najčešće tehnike koje se koriste za procjenu komercijalne izvodljivosti, iz perspektive investitora, su obračun neto sadašnje vrijednosti, na bazi diskontiranog novčanog toka kapitala i interne stope povrata novčanog toka kapitala. Obje se tehnike baziraju na pretpostavci da, kako bi se projekat smatrao komercijalno održivim, ulaganje mora osigurati povrat tokom vremena barem onoliko koliko i alternativno i uporedivo ulaganje.

6. Ispitivanje tržišta

U pripremi projekata JPP-a vrlo je bitno napraviti ispitivanje tržišta, kako bi se dobile **povratne informacije potencijalnih investitora** o pojedinim pitanjima predložene strukture projekta JPP-a, čime se pomaže projektnom timu u lakšem razumijevanju očekivanja tržišta.



U isto vrijeme, ispitivanje tržišta takođe omogućava adekvatnu komunikaciju o statusu projekta privatnom sektoru, čime se zainteresiranim privrednim društvima daje signal da se počnu pripremati za buduću nabavku.

U nastavku se daju odgovori bazirani na primjerima dobre prakse vezano za neka tipična praktična pitanja koje naručiocima imaju vezano za sprovođenje ove aktivnosti:

- a) Kada sprovesti ispitivanje tržišta? Ispitivanje tržišta se ne smije sprovesti prerano kada je opis projekta preširok i kada nisu poznate namjere naručioca u smislu veličine, kapaciteta i obima projekta. Ispitivanje tržišta se takođe može dogoditi prekasno, kada je struktura projekta previše detaljna, jer ostavlja malo prostora za efikasne povratne informacije privatnog sektora. U tom smislu smatra se da je **sredina faze pripreme (procjene) projekta najpovoljniji trenutak za ispitivanje tržišta.**

- b) Koga uključiti u ispitivanje tržišta? Javnom sektoru treba dijalog s **iskusnim (domaćim ili međunarodnim) isporučiocima infrastrukture i usluga**, čime se omogućava prikupljanje stručnih mišljenja o tržišnim uslovima, tehničkim aspektima projekta i raspodjeli rizika.
- c) Kako sprovesti ispitivanje tržišta? Testiranje tržišta može se odvijati u različitim oblicima, **kao što su sastanci s pojedinačnim privrednim društvima, opšti/sektorski sastanci ili putem pisane komunikacije.** Informacije se mogu pružiti putem prezentacija, memoranduma sa osnovnim informacijama o projektu i sl. Dobra je praksa izraditi službeni memorandum sa informacijama o projektu, takođe poznat kao Bilješka o projektu („Project Note“), kao prvi korak za ispitivanje tržišta. Taj bi dokument trebao opisati detalje projekta koji su do tog trenutka definisani te jasno ukazati na još uvijek neizvjesne aspekte u definisanju svih elemenata projekta. Treba razmotriti vrlo transparentan pristup, a identifikovane prepreke projekta treba jasno navesti.
- d) Koja pitanja trebaju biti predmet ispitivanja tržišta? Ne postoji precizna dobra praksa u pogledu aspekata projekta koji bi se trebali testirati kroz saradnju sa privatnim sektorom. Zависи od vrste projekta i sektora. Relevantno pravilo je testirati sve značajno neizvjesne aspekte projekta. Dobra praksa je **uključiti sve tačke u informacioni memorandum o projektu, naglašavajući aspekte za koje javni sektor traži povratne informacije.**
- e) Potrebno je posvetiti veliku pažnju kako bi se garantovao najveći stepen transparentnosti tokom ispitivanja tržišta. To znači sprovođenje nekih (ili svih) od sljedećih aktivnosti:
- Dokumentovanje svih sastanaka, odluka i postupaka;
 - Omogućavanje pristupa javnosti svim javnim dokumentima koji se dijele ili proizvode, uključujući po mogućnosti određenu web stranicu na kojoj zainteresovane strane mogu dati svoje komentare i predloge (pod uslovom da su prethodno identifikovani kao profesionalci ili stručnjaci iz sektora na koje se projekat odnosi);
 - Ostavljanje jasnog revizionog traga o svim povratnim informacijama koje pruža privatni sektor.

S obzirom na ilustrativni primjer projekta izgradnje škole po modelu JPP-u, naručilac bi trebao biti u mogućnosti pozvati predstavnike privatnog sektora (građevinska privredna društva, privredna društva za održavanje zgrada) koje imaju iskustvo u sličnoj vrsti projekata. Raspon tema o kojima bi se raspravljalo može biti širok u zavisnosti od svih specifičnosti projekta, ali bi vjerovatno mogao uključivati pitanja veličine projekta kao jednog od parametara na osnovu kojeg se predstavnici privatnog sektora odlučuju za učestvovanje u tenderu, definisanje obima projekta ukoliko bi naručilac u obim projekta htio uključiti i neke netipične obaveze (npr. priprema hrane za učenike), te teme tehničkih specifikacija prostora i usluga kao i neke druge specifične teme (npr. o tretiranju pojedinog rizika i spremnosti da privatni sektor preuzme navedene rizike).

7. Procjena ekonomske i fiskalne izvodljivosti i projekta

Vezano za **analizu ekonomske izvodljivosti** projekta potrebno je CBA analizu, koja je napravljena u prethodnoj fazi identifikacije projekta doraditi unosom novih informacija i podataka do kojih se došlo u sprovođenju prethodno opisanih koraka (informacije vezane za detaljni obim projekta, tehničke specifikacije, procjene rizika i sl.).

Potrebno je uraditi potpunu analizu ekonomske i finansijske izvodljivosti projekta, obzirom na predviđene dugoročne fiskalne posljedice za javni sektor.

Vezano za analizu **fiskalne izvodljivosti projekta** (s pozicije javnog tijela), kao što je već prethodno navedeno, mnogi projekti JPP-a proizvode neku vrstu dugoročnih fiskalnih posljedica za javni sektor. One mogu biti u obliku direktnih obaveza (kada projekat djelimično ili u potpunosti finansira javno tijelo) ili potencijalnih obaveza ili tzv. *contingent liabilities*¹⁶ (kada su rizici dodijeljeni javnom tijelu bilo ugovorom o JPP-u, bilo sporazumima o finansiranju ili proizlaze generalno iz postojećeg pravnog okvira).

Fiskalna izvodljivost projekta (iz perspektive vlade, odnosno javnog sektora) znači sposobnost projekta da se prilagodi trenutnim i budućim budžetskim ograničenjima. Ova analiza je ključna za donošenje odluke o zelenom svjetlu na kraju faze potpune pripreme projekta JPP-a.

Analiza procjene fiskalne izvodljivosti projekta, može se sprovesti uzimajući u obzir npr. slijedeće analize:

- Procjena upoređivanja preuzetih obaveza i ukupnog budžeta dodijeljenog javnom partneru po godini ugovorenog perioda;
- Procjena koja uzima u obzir specifična regulatorna ograničenja ukoliko takva ograničenja postoje u smislu preuzimanja fiskalnih obaveza javnog sektora.

U kontekstu projekta izgradnje škole po modelu JPP-a, bilo bi potrebno kroz ažuriranu CBA potvrditi ekonomsku izvodljivost projekta koja je već utvrđena u fazi identifikacije projekta. Vezano za finansijsku izvodljivost, u zavisnosti od finansijskih parametara projekta potrebno je izračunati kolike bi bile budžetske obaveze naručioca/budućeg javnog partnera u naknadama koje bi plaćao privatnom partneru. Ukoliko budžetske mogućnosti ne bi bile dovoljne za pokrivanje svih procijenjenih troškova projekta, postoji nekoliko alternativa: dogovaranje, učestovanje Vlade u podmirivanju navedenih naknada, smanjivanje obima projekta, skraćivanje perioda trajanja ugovora i sl.

¹⁶ Riječ je o fiskalnim obavezama koje se materijaliziraju ukoliko se ispunje neke pretpostavke, npr. u slučaju prijevremenog raskida ugovora javni partner preuzima obavezu otplate duga prema finansijskim institucijama ukoliko takva obaveza postoji u ugovoru o JPP-u i/ili finansijskim sporazumu.

8. Analiza uticaja na državni deficit i dug

Ovom analizom je potrebno utvrditi kako će projekat biti tretiran u računovodstvenom smislu.

Analiza uticaja JPP-a na državni deficit i dug uveliko zavisi od primijenjenih računovodstvenih standarda. Ta pravila trebaju dati odgovor na pitanje treba li objekat koji je izgrađen na osnovu ugovora o JPP-a biti tretiran kao javna imovina u nacionalnim računima, te stoga trebaju li se povezane obaveze priznati i evidentirati kao javni dug ili ne („on/off balance sheet“).

Postoje dva glavna međunarodna standarda koji se obično koriste širom svijeta i to su „Međunarodni računovodstveni standard za javni sektor (IPSAS) 32“ i „Evropski sistem računa (ESA)95/ESA2010 statistički tretman“.

U analizi projekta izgradnje škole po modelu JPP-a, s obzirom na model JPP-a koji se bazira na plaćanjima javnog sektora, biće potrebno uzeti u obzir neki od navedenih računovodstvenih standarda i uraditi procjenu da li projekat ulazi u javni dug države (u tom kontekstu je potrebno analizirati koje rizike, pogotovo vezano za fazu izgradnje preuzima privatni partner kako bi se postiglo da projekat ne bude evidentiran kao javni dug što je jedna od prednosti upotrebe modela JPP-a).

9. Procjena ekološke i društvene izvodljivosti

Sljedeći korak se odnosi na potrebu da se uradi potpuna analiza ekološke i društvene izvodljivosti projekta.

Infrastrukturni projekti često će imati značajne **uticaje na životnu sredinu** koji proizlaze iz izgradnje i upravljanja projektom. Navedeni uticaji takođe mogu uključivati naknadne efekte izvan neposrednog projektnog područja, te se odnositi na stanovništvo i druge aktere koji nisu direktno povezani sa projektom (sekundarni uticaji).

Ovi uticaji (uključujući sekundarne uticaje) i odgovarajući formalni postupak ekoloških odobrenja čest su izvor kašnjenja u projektima JPP-a.

Stoga je djelotvorna procjena pitanja životne sredine i strukturirana preporuka o ekološkoj izvodljivosti projekta vrlo važan rezultat faze procjene. Navedene se analize po pravilu rade na osnovu zasebnih studija koje moraju pratiti odgovarajuće regulatorne nacionalne zahtjeve.

Analiza **društvenog uticaja** je aktivnost čiji je cilj identifikovati i analizirati takve uticaje kako bi se razumjeli obim i domet društvenih uticaja projekta. Analiza društvenog uticaja uveliko smanjuje ukupne rizike projekta, jer pomaže u smanjenju otpora prema projektu, jača opštu podršku i omogućava sveobuhvatnije razumijevanje troškova i koristi projekta.

Analiza društvenog uticaja (ili procjena društvene izvodljivosti) može biti vrlo važan dio opšte procjene projekata JPP-a, budući da mnogi infrastrukturni projekti uzrokuju ozbiljne negativne uticaje na zajednice koje okružuju mjesto na kojem se sprovode.

U kontekstu projekta škole po modelu JPP-u, s obzirom na javnu potrebu koja se namjerava riješiti, uslove iz prostorno – planske dokumentacije, specifičnosti projektne lokacije s obzirom na pitanja zaštite životne sredine, te svakako specifične zakonske obaveze u smislu ekološke i društvene izvodljivosti projekta, naručilac će morati uraditi zasebne studije te dobiti odgovarajuća odobrenja. U tom kontekstu će vjerovatno biti potrebno angažovati posebne stručnjake za izradu navedenih studija i analiza, te na odgovarajući način definisati komunikacionu strategiju sa svim bitnim učesnicima u tim procesima kako bi se sva potrebna odobrenja dobila u uobičajenim rokovima.

10. Procjena pravne izvodljivosti

Potpune analize pravne izvodljivosti projekta trebaju obezbijediti da su za razvoj projekta ispunjeni svi predvidljivi pravni zahtjevi.

Projektni tim mora napraviti **detaljnu analizu pravnih pitanja** koji se odnose na projekt. Potrebno je sprovesti detaljnu pravnu dubinsku analizu kako bi se obezbijedilo da su za razvoj projekta ispunjeni svi predvidljivi pravni zahtjevi, koji nijesu ili neće biti obrađeni u drugim vrstama analize.

Prvi zadatak je ocjena legitimiteta naručioca da ima zakonska ovlašćenja da pokrene projekat, odnosno zaključi ugovor o JPP-u.

Drugi zadatak je analiza važećeg pravnog okvira što uključuje identifikaciju i analizu svih relevantnih zakona i propisa koji mogu uticati na projekat (propisi koji se odnose na JPP i javne nabavke, propisi koji se odnose na investicije, sektorski, poreski propisi i sl.)

Treći zadatak je dubinska pravna analiza glavnih elemenata projekta. Veliki infrastrukturni projekti često imaju posebnosti sa značajnim pravnim implikacijama. Stoga je vrlo važno tokom ocjenjivanja procijeniti usklađenost različitih aspekata projekta sa opštim pravnim okvirom. Pri tom ocjenu pravne izvodljivosti treba sprovesti u odnosu na sljedeća pitanja (prikazanih detaljnije u slijedećoj tablici):

Primjeri specifičnih projektnih pitanja koja treba razmotriti tokom pravne dubinske analize

Kategorija	Primjer pravnih pitanja
Finansijski aspekti	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pravna izvodljivost odabrane vrste javne podrške ili garancije gdje je to potrebno. ➤ Proces odobravanja javne podrške. ➤ Pravna ograničenja za naplatu krajnjim korisnicima od strane privatnog sektora ako je primjenjivo. ➤ Pravna sposobnost za obavljanje dodatnih poslova privatnog partnera (reklamiranje, maloprodaja, komercijalne djelatnosti).
Komercijalna izvodljivost	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mogućnost dodjele prava ustupanja zajmodavcima. ➤ Mogućnost preuzimanja osiguranja nad imovinom, sadašnjim i budućim prihodima, bankovnim računima, dionicama i polisama osiguranja prema važećem zakonu.
Zemljište i nekretnine	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vrsta prava koja se mogu dodijeliti privatnom sektoru na zemljištu koje je u javnom vlasništvu.
Imovinska pitanja	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Problemi specifični u vezi sa dostupnošću zemljišta (koje može biti u obliku <i>prava puta</i> ili <i>odobrenja</i> za transportne projekte i/ili vlasništva projektne lokacije). ➤ Pravila o vlasništvu imovine. ➤ Odgovornost za preseljenje ljudi koji žive na predmetnoj lokaciji.
Strana ulaganja promjena valute	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ograničenja direktnih stranih ulaganja (FDI) i kontrola valute. ➤ Ograničenja povlačenja dividendi i uloženog kapitala. ➤ Ograničenja zapošljavanja inostranog osoblja. ➤ Propisane beneficije za strane investitore.
Pitanja zapošljavanja	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Posljedice za zaposlene u javnom sektoru ako postojeću imovinu preuzima privatni sektor.
Oporezivanje i računovodstvo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Režim koji se primjenjuje na projekt. ➤ Režim primjenjiv na uvoz (kada je značajna oprema uključena u kapitalna ulaganja projekta). ➤ Pružanje poreskih izuzeća i potencijalnih posebnih poreskih olakšica za FDI. ➤ Ostala pitanja koja treba razmotriti u finansijskom modelu.
Pitanja životne sredine	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jesu li zakonom propisane posebne ekološke dozvole za određenu lokaciju ili vrstu projekta ili postoje izuzeci koji se primjenjuju na lokaciju/projekat?

11. Procjena vrijednosti za novac

Završni dio postupka pripreme i procjene projekta JPP-a je analiza postojanja vrijednosti za novac projekta JPP-a koja može biti kvantitativna i kvalitativna.

Realizacija JPP projekta predstavlja **vrijednost za novac za javni sektor** kada, u poređenju sa opcijom nabavke koja se bazira na klasičnoj javnoj nabavci, donosi veće neto ekonomske koristi društvu, uzimajući u obzir cjelokupne životne troškove projekta.

Svrha procjene postojanja „vrijednosti za novac“ je pokazati da li bi projekat bio efikasnije sproveden u okviru šeme JPP-a ili u okviru tradicionalne javne nabavke, iz perspektive tijela za nabavku i uzimajući u obzir šire interese društva.

Takva procjena se može učiniti pomoću **kvantitativne, kvalitativne analize ili primjenom jedne i druge analize**. U pojedinim državama postojeći pravni okviri su usmjereni na kvantitativnu analizu, zahtijevajući poređenje troška JPP-a s troškom tradicionalne isporuke, primjenom metodologije upoređivanja troškova javnog sektora (*Public Sector Comparator* - PSC).

U kontekstu zakonodavstva Crne Gore, primjena metodologije PSC-a je definisana Pravilnikom o metodologiji za procjenu dobijene vrijednosti u odnosu na uložena sredstva (Službeni list br. 59/2020), pa se primjenjuje na sve projekte, osim na projekte male vrijednosti.¹⁷

Kvalitativna procjena vrijednosti za novac provjerava koji su to potencijalni nefinansijski uticaji i benefiti primjene modela JPP-a u odnosu na tradicionalni model nabavke.

Ovi podsticaji, ako se efikasno iskoriste, mogu pružiti nefinansijske koristi kroz tri ključna mehanizma:

- Ubrzana dostava (ranija isporuka usluga);
- Poboljšana isporuka (isporuka usluga prema višem standardu); i
- Širi društveni uticaj (veća korist za društvo u cjelini).

Procjena vrijednosti za novac za projekt izgradnje škole bi svakako uključivala primjenu metodologije definisane prethodno navedenim Pravilnikom ako bi procijenjena vrijednost projekta¹⁸ bila jednaka ili veća od 5.000.000 eura bez poreza na dodatu vrijednost. U kontekstu kvalitativne

¹⁷ Član 4, stav 4 Zakona o JPP-u definiše projekte male vrijednosti „Projekat javno-privatnog partnerstva male vrijednosti, u smislu ovog zakona, je projekat čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 5.000.000 eura bez poreza na dodatu vrijednost“

¹⁸ Član 30 Zakona o JPP-u definiše vrijednost projekta „Vrijednost projekta javno-privatnog partnerstva je sadašnja vrijednost procijenjenog ukupnog prihoda privatnog partnera tokom trajanja ugovora, u trenutku sačinjavanja projekta, bez poreza na dodatu vrijednost koja je procijenjena na osnovu radova i usluga koji su predmet ugovora o javno-privatnom partnerstvu, kao i robe koja je vezana za te radove i usluge. Procijena vrijednosti projekta javno-privatnog partnerstva utvrđuje se na osnovu podataka iz analize opravdanosti u skladu sa članom 32 ovog zakona. Procjena vrijednosti, važi od trenutka objavljivanja javnog poziva za dodjelu ugovora o javno-privatnom partnerstvu ili, ako obaveza objavljivanja javnog poziva nije utvrđena ovim zakonom, od trenutka pokretanja postupka dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

Ako je vrijednost projekta javno-privatnog partnerstva u trenutku dodjele ugovora veća za 20% u odnosu na prvobitno procijenjenu vrijednost u prijedlogu projekta javno-privatnog partnerstva, vrijednost projekta određuje se prema vrijednosti u trenutku dodjele ugovora u skladu sa rezultatima nove procjene.

Na pitanja utvrđivanja procijene vrijednosti projekta javno-privatnog partnerstva koja nijesu uređena ovim zakonom primjenjuju se i odredbe zakona kojima se uređuje procjena vrijednosti imovine.

analize postojanja vrijednosti za novac, projektom se mogu dokazati kvalitativne prednosti u odnosu na sprovođenje po tradicionalnom modelu kroz činjenicu implementacije viših standarda usluge u upravljanju građevinom u JPP modelu.

12. Odobravanje projekta od strane državnih organa

Kao dio čitavog postupka pripreme i procjene projekta JPP-a potrebno je i sprovesti postupak dobijanja mišljenja nadležnih organa na prijedlog projekta JPP-a.

Kao što je već prethodno navedeno, u mnogim zemljama sa odgovarajućim oblikom pravnog okvira za JPP, postoje zakonske obaveze u smislu nužnosti izrade svih prethodnih analiza i studija (najčešće u formi studije izvodljivosti), kao i obaveze da se navedeni dokumenti podvrgnu ocjeni i odobravanju od strane pojedinih državnih organa (najčešće Ministarstva finansija).

Drugim riječima, mnoge zemlje imaju formalne zahtjeve koji moraju biti ispunjeni kako bi se pokazalo da je projekat pravilno pripremljen i ocijenjen prije nego što se donese i konačna odluka da se ide u postupak nabavke.

Takve obaveze su između ostalog i propisane Zakonom o JPP-u Crne Gore. U nastavku se daje kratak pregled najvažnijih odredbi.

12.1. Odredbe Zakona koje se odnose na pripremu projekata JPP-a

U skladu sa članom 27 Zakona o JPP-u, radi odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva i zaključivanja ugovora, javni naručilac dužan je da sprovede sljedeće pripreme radnje:

1. utvrđivanje potencijalnih projekata javno-privatnog partnerstva;
2. priprema prijedloga projekata javno-privatnog partnerstva koji obuhvata:
 - analizu opravdanosti javno-privatnog partnerstva;
 - nacrt ugovora o javno-privatnom partnerstvu;
3. podnosi prijedlog projekata javno-privatnog partnerstva na mišljenje Agenciji, Ministarstvu finansija i Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore (u daljem tekstu: Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa).

U kontekstu ovog Priručnika, tačka 1 se svakako odnosi na proces identifikacije projekata JPP-a, dok se tačke 2 i 3 odnose na postupke pripreme (procjene) projekta JPP-a.

Ključni dokument pripreme projekata JPP-a predstavlja izradu analiza opravdanosti koja suštinski odgovara studiji izvodljivosti (feasibility study). Prilikom izrade analize opravdanosti naročito se uzimaju u obzir ostvarivanje javnog interesa projekata javno-privatnog partnerstva, uticaj na životnu sredinu, procjena rizika i tehnički, finansijski i ekonomski efekti predloženog projekata javno-privatnog partnerstva (detaljniji sadržaj je definisan u čl. 32 stav 2).

Pravilnikom o obrascu analize opravdanosti javno-privatnog partnera detaljnije je definisan obavezan sadržaj analize opravdanosti projekata JPP-a koje javni naručioc mora slijediti prilikom izrade

navedenog dokumenta.

Kao što je vidljivo iz odredbi Zakona, te Pravilnika, studijom opravdanosti moraju biti obuhvaćeni svi elementi analiza koji su prezentovani u ovom poglavlju Priručnika. Određena dodatna pojašnjenja definisana u ovom poglavlju vezano za sve navedene oblike analize mogu biti od koristi naručiocima u njihovom shvatanju šta je sve potrebno sprovesti, te na koji način i u kojem okviru da komuniciraju sa angažovanim spoljnim savjetnicima.

Uz prethodno navedeno, Analiza opravdanosti za projekte javno-privatnog partnerstva male vrijednosti može se pripremiti na način da se uzmu u obzir samo neki elementi sadržaja analize opravdanosti prema navedenom Pravilniku.

Kada je u analizi opravdanosti potrebno uraditi analizu dobijene vrijednosti za novac istu je potrebno uraditi primjenom odgovarajuće Metodologije koja je regulisana Pravilnikom o metodologiji za procjenu dobijene vrijednosti u odnosu na uložena sredstva. Navedenu metodologiju nije potrebno sprovesti kada je riječ o projektima male vrijednosti.

Ključne uloge u procesu odobravanja projekata JPP-a imaju Agencija, Ministarstvo finansija i Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa.

12.2. Odredbe Zakona koje se odnose na o odobravanje projekata JPP-a

Prijedlog projekta javno-privatnog partnerstva javni naručilac dostavlja Agenciji i Ministarstvu finansija, radi davanja mišljenja.

U postupku davanja mišljenja Agencija naročito cijeni da je:

1. projekat javno-privatnog partnerstva predložen u skladu sa državnim i lokalnim strateškim ciljevima;
2. javni naručilac ovlašten za predlaganje projekata javno-privatnog partnerstva;
3. vrijednost prijedloga projekata u odnosu na uložena sredstva procijenjena u skladu sa Pravilnikom o metodologiji za procjenu dobijene vrijednosti u odnosu na uložena sredstva; i
4. predlog projekta javno-privatnog partnerstva pripremljen je u skladu sa definicijom JPP-a (član 2 Zakona).

Agencija je dužna dati svoje mišljenje u roku od 20 dana od dana dostavljanja prijedloga projekta javno-privatnog partnerstva.

U postupku davanja mišljenja Ministarstvo finansija naročito cijeni fiskalne efekte prijedloga projekta javno-privatnog partnerstva, fiskalnu raspoloživost, održivost i izvodljivost, odnosno direktne i indirektno fiskalne efekte i rizike i dužno je da javnom naručiocu i Agenciji dostavi svoje mišljenje u roku od 20 dana od dana prijema prijedloga projekta javno-privatnog partnerstva.

U skladu sa predmetom JPP-a u postupku odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva, javni naručilac je takođe dužan da pribavi i mišljenje Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa u dijelu zaštite imovinskih interesa Crne Gore u skladu sa posebnim zakonima.

Javni naručilac mora da na prijedlog projekta javno-privatnog partnerstva pribavi pozitivno mišljenje Agencije i Ministarstva finansija u postupku odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva.

Projekat javno-privatnog partnerstva se odobrava davanjem pozitivnog mišljenja Agencije, odnosno Ministarstva finansija, te su navedena pozitivna mišljenja uslov da se pokrene faza odabira privatnog partnera.

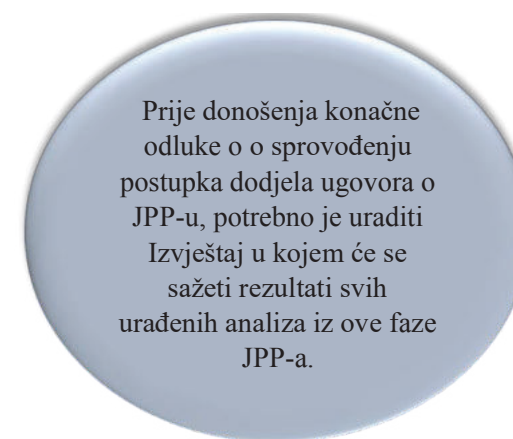
12.3. Registar projekata i Godišnji plan projekata JPP-a

Nakon što je predloženi projekat JPP-a odobren od strane nadležnih institucija, odobreni prijedlog projekta JPP-a se upisuje u Registar projekata u roku od sedam dana od dana odobravanja. Agencija vodi i objavljuje Registar projekata na svojoj internet stranici. Sadržaj i način vođenja Registra projekata utvrđuje Agencija posebnim Pravilnikom. Javni naručiocu dužni su da spisak odobrenih projekata JPP-a čija se realizacija planira u godini za koju donosi godišnji plan odobrenih projekata, osim projekata iz nadležnosti lokalnih samouprava, dostave Agenciji do kraja drugog kvartala tekuće, za narednu godinu, nakon čega su navedeni projekti stavljeni na javnu raspravu.

Nakon sprovedene javne rasprave, godišnji plan odobrenih projekata JPP-a za narednu godinu Vlada usvaja do 30. novembra tekuće godine.

Godišnji plan projekata javno-privatnog partnerstva za narednu godinu u nadležnosti lokalnih samouprava, nakon sprovođenja javnih rasprava, donosi nadležni organ lokalne samouprave do 30. novembra tekuće, za narednu godinu.

13. Izvještaj o procjeni projekta JPP-a



Nakon što je završio postupak pripreme projekta JPP-a koje uključuje sprovođenje svih prethodno navedenih analiza, preporučujemo da se napravi odgovarajući Izvještaj koji tipično sadrži kratki opis sljedećih elemenata:

- Siže zaključaka;
- Analizu potreba i opcija, politički definisanih ciljeva i opšta razmatranja;
- Razmatranja upravljanja, što znači opis uključenih javnih tijela i njihovih odgovornosti u fazi procjene projekta;
- Tehnički zahtjevi koji se odnose na definiciju potrebne infrastrukture, usluga, izlaznih specifikacija, ciljne korisničke grupe, tehnologija koje će se koristiti i tako dalje;
- Analiza komercijalne isplativosti. Ovdje bi trebalo predstaviti glavne pretpostavke finansijskog modela i predstaviti rezultate procjene komercijalne izvodljivosti;
- Tržišni zaključci koji proizlaze iz ispitivanja tržišta kroz opis svih dobijenih povratnih informacija i donesene zaključke, uključujući odluke o eventualnim promjenama u projektu;
- Ekonomska analiza koja predstavlja siže CBA-a razvijene tokom faze identifikacije, s naglaskom na promjene napravljene sa revidiranim podacima;
- Fiskalna izvodljivost koja prikazuje ukupne procijenjene obaveze javnog sektora u

E. ZAKLJUČAK

Jedan od najvažnijih izazova javnih tijela, naručilaca u smislu Zakona o javnim nabavkama, vezano za primjenu modela JPP-a na konkretne projekte predstavlja sprovođenje postupka identifikacije i pripreme projekta JPP-a, zaključno sa donošenjem odluke o sprovođenju postupka dodjele ugovora o JPP-u.

Primjena modela JPP-a ima svoje specifičnosti koje je potrebno uvažavati u sprovođenju postupka identifikacije i pripreme projekata JPP-a koja takođe traži specifična znanja i vještine koje javni sektor nerijetko ne posjeduje u dovoljnoj količini.

Cilj ovog Priručnika je stoga da kroz primjere dobre prakse sintetizovane kroz adekvatne vodiče pripremljene od strane raznih međunarodnih tijela i institucija, predstavi najbitnije korake koje je potrebno sprovesti u svakoj od navedenih faza, te detaljnije opiše koje analize tehničke, finansijske, komercijalne, pravne, ekološke i društvene prirode je potrebno napraviti kako bi se najprije identifikovali prikladni projekti za rješavanje potreba javnog sektora, da bi se nakon toga ocijenila prikladnost primjene modela JPP-a kao modela nabavke navedenih projekata.

Ukoliko su navedeni postupci sprovedeni, te je projekat uspješno testiran i zadovoljava sve kriterijume, donosi se odluka o sprovođenju postupka dodjele ugovora o JPP-u, te projekat ulazi u sljedeću fazu projektnog ciklusa, tj. u fazu strukturiranja projekta, pripreme tenderske dokumentacije i ugovora o JPP-u, te sprovođenja samog postupka dodjele ugovora o JPP-u.

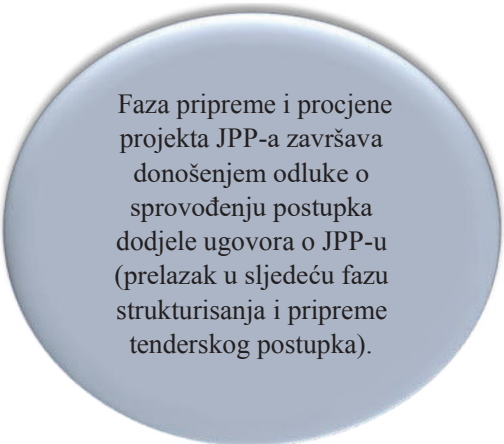
Riječ o ključnom dijelu procedure u kojem se pojavljuju zainteresirani ponuđači, te će činjenica da je projekat u potpunosti i adekvatno pripremljen biti nužna pretpostavka zainteresovanosti privatnog sektora za učestvovanje u postupcima nabavke.

Izuzetno je bitno stoga prije prelaska u navedenu fazu još jednom provjeriti da li projekat ispunjava sljedeće uslove i pretpostavke:

- Tehnički zahtjevi opisani su u smislu projektovanja infrastrukture i specifikacija usluge, do nivoa detalja potrebnih za tačnu procjenu kapitalnih i operativnih izdataka;
- Relevantni tehnički rizici, uključujući geotehničke rizike, jasno su identifikovani i detaljno analizirani;
- Projekat se smatra tehnički izvodljivim, s obzirom na tehnološke pretpostavke i sve otvorene rizike povezane s tehničkim zahtjevima projekata;
- Finansijski model je funkcionalan i omogućava analizu osjetljivosti glavnih tehničkih i finansijskih pretpostavki;
- Projekat se smatra komercijalno izvodljivim, u smislu da zadovoljava finansijske kriterijume odgovarajućeg projekta i novčanog toka kapitala;
- Osmišljena je preliminarna struktura projekta koja ukazuje na predloženu raspodjelu rizika i mehanizam plaćanja;
- Projekat je dostavljen relevantnim tržišnim igračima kroz strukturiranu aktivnost ispitivanja tržišta, a sva identifikovana pitanja su obrađena;
- Ažurirani finansijski podaci stavljeni su u CBA i smatra se da projekat proizvodi pozitivne neto koristi za društvo;
- Eventualna finansijska podrška koju će pružiti javni sektor smatra se prihvatljivom (iz perspektive budžetskih plaćanja i upravljanja javnim finansijama);
- Nije identifikovan izuzetan rizik za životnu sredinu i/ili se s takvim rizicima odgovarajuće upravlja;

- ugovornom periodu u svim scenarijima;
- Uticaj na dug. Ovdje bi trebalo ukazati na učinak koji projekt ima na državni bilans (projekat ulazi/ne ulazi u javni dug);
- Procjene uticaja na životnu sredinu i planirana smanjenja uticaja. Ova bi stavka trebala prikazati opsežne rezultate procjene uticaja na životnu sredinu i naznačiti da li je projekat dobio odobrenja koja se odnose na zaštitu životne sredine ili barem koji bi bili slijedeći koraci potrebni za to;
- Analiza društvene izvodljivosti koja treba uključivati procjenu društvenog učinka projekta, uključujući društveni akcioni plan;
- Pravna dubinska analiza koja će identifikovati pravna pitanja i proizvesti objektivne preporuke o mogućim mjerama potrebnim za prevladavanje pravnih prepreka;
- Procjena vrijednosti za novac koja će biti rezultat sprovedene analize postojanja vrijednosti za novac u kvantitativnom i kvalitativnom smislu;
- Plan projekta i preporučeni slijedeći koraci. Ovdje bi trebalo predstaviti ažurirani vremenski raspored i preporučene aspekte koji se odnose na upravljanje i operativne uloge u sljedećoj fazi; i
- Zaključak. Ovaj dio bi trebao sadržati jasnu i objektivnu preporuku za donosiocje odluka o nastavku ili otkazivanju projekta.

14. Donošenje konačne odluke o sprovođenju postupka dodjele ugovora o JPP-u



Faza pripreme i procjene projekta JPP-a završava donošenjem odluke o sprovođenju postupka dodjele ugovora o JPP-u (prelazak u sljedeću fazu strukturiranja i pripreme tenderskog postupka).

Nakon sprovedene analize po svim tačkama izraženim u Izvještaju o procjeni, projektni tim mora preporučiti donošenje jedne od sljedeće četiri odluke koje treba donijeti javni naručilac nadležan za donošenje konačne odluke o zelenom svjetlu za prelazak projekta u sljedeću fazu (odluka o sprovođenju postupka dodjele ugovora o JPP-u):

- Projekat bi trebao biti ugovoren kao JPP, te se predlaže nastavak u fazu detaljnog strukturiranja i izrade dokumentacije za nabavku i sprovođenje postupka dodjele ugovora o JPP-u;
- Projekat stvara ekonomsku vrijednost, ali se ne bi trebao ugovarati primjenom modela JPP-a, u kom slučaju bi se mogao razmotriti tradicionalni model ugovaranja;
- Projekat uopšte ne bi trebao ići u sljedeću fazu ugovaranja; i
- Za efikasnu preporuku potrebno je više informacija.

- Dobijena je konačna dozvola koja se odnosi na zaštitu životne sredine ili je jasno zacrtan postupak njenog dobijanja;
- Društveni učinci projekta su procijenjeni a strategije ublažavanja su definisane i troškovno procijenjene;
- Detaljnom pravnom analizom identifikovana su sva relevantna pravna pitanja u vezi sa projektom i zahtjevima procesa donošenja odluka;
- Analiza vrijednosti za novac pokazuje, koliko je to moguće, da se projekt, nabavljen putem JPP-a, može efikasno realizovati;
- Sve regulatorne obaveze koje moraju biti ispunjene za konačno donošenje odluke o sprovođenju postupka dodjele ugovora o JPP-u razmatrane su kao dio sprovedenih postupaka u fazi procjene;
- Završeno je izvještavanje o procjeni koje sadrži odgovarajuće zaključke i preporuke;
- Sva odobrenja, koja su obavezna u fazi procjene, su dobijena, a ostala, potrebna za sprovođenje postupka ugovaranja, su identifikovana; i
- Za početak faze strukturiranja angažovan je multidisciplinarni i iskusni tim.

Dodatak 1. Primjer Izvještaja o identifikaciji projekta

I. Izvršni sažeti i preporuka

Ova će stavka uključivati konačni zaključak o primjerenosti projekta kao i opis primjerenosti prelaska na sljedeću fazu (puna procjena projekta JPP-a). Alternativno, u slučaju nedovoljno dostupnih informacija, popis daljih istraživanja i izvještaja treba jasno navesti i preporučiti.

II. Opis projekta

Ova stavka uključuje opis projekata koji bi trebao pokriti aspekte kao što su sektor, tehnički/fizički uslovi, lokacija, geografsko područje, stanovništvo na koje se projekat odnosi itd.

- Potreba/prednosti projekata i prikladnost predloženog rješenja. Ekonomska izvodljivost;
- Opis potreba koje projekat treba da riješi;
- Doprinos projekta opštim ciljevima i politici Vlade;
- Opis koliko je predloženo rješenje optimalno za rješavanje konkretne potrebe u situaciji kada postoje različite tehničke alternative/rješenja za potrebe;
- Opis koristi od projekta, uključujući neke objektivne pokazatelje koristi (povećanje broja korisnika neke usluge, smanjivanje vremena prevoza i sl.);
- Opis svih relevantnih indirektnih troškova; i
- Ako je sprovedena analiza troškova i koristi (CBA), to treba jasno navesti. Ako takve analize nisu sprovedene i smatraju se relevantnima, to treba navesti u ovom odlomku i/ili u odlomku VII.

III. Prikladnost PPP -a

- Kratak opis JPP-a, odnosno osnovni koncept ko bi preuzeo koje obaveze, kako bi izgledao mehanizam plaćanja i sl.;
- Finansiranje: Može li se projekat samostalno finansirati kroz plaćanja krajnjih korisnika ili postoji potreba za javnim doprinosima?
- Ima li projekat značajnih rizika ili neizvjesnosti kojima privatni partner ne može upravljati? Ako je to slučaj, ima li smisla da javni sektor preuzima te rizike?
- Može li se projekat smjestiti u postojeće "pravne" okvire?
- Je li projekat dovoljno velik da opravda transakcijske troškove?
- Da li bi postojao tržišni interes investitora za projekat? Ima li privatni sektor potrebne sposobnosti za suočavanje s tim izazovima?
- Jesu li svi učesnici i njihovi interesi dobro ispitani i shvaćeni?

IV. Priuštivost (Affordability)

- Procijenjeni kapitalni izdaci (Capex) i operativni izdaci (Opex);
- Procijenjeni prihodi, ako je primjenjivo;
- Ako je potrebno izdvojiti javna sredstva, jesu li ona dovoljna za plaćanje naknada/doprinosi?

- Jesu li predložene korisničke naknade prihvatljive korisnicima? Jesu li javna plaćanja ili podrška fiskalno raspoloživa za javni sektor?

V. Spremnost i status projekata

Nije potrebno detaljno opisivati ove aspekte spremnosti projekata budući da se mnogi od njih mogu riješiti kroz faze detaljne procjene, strukturiranja i izgradnje. Važno je istaknuti sve aspekte koji podrazumijevaju značajne izazove ili koji mogu značajno odložiti realizaciju projekata (kao što je utvrđeno u preliminarnoj procjeni rizika).

Primjeri neizvjesnosti u vezi sa ograničenjima i zavisnostima uključuju, između ostalog:

- Dostupnost zemljišta;
- Nivo potražnje (uglavnom u greenfield projektima);
- Dozvole koje se odnose na zaštitu životne sredine;
- Ostale dozvole;
- Dostupnost informacija za fazu potpune procjene projekata;
- Političko uplitanje;
- Negativan stav pojedinih učesnika (ako je primjenjivo); i
- Ostale pravne ili regulatorne nesigurnosti.

VI. Dovoljnost informacija

- Izvještaj treba ukratko opisati analizirane informacije i podatke;
- Ako su informacije nedovoljne ili rezultati i zaključci nisu jasni, potrebno je opisati zbog čega su navedene informacije i podaci smatraju nedovoljnim. To bi trebalo uključivati preporuke, ako je potrebno, za dalju analizu, provjere ili ispravke navedenih podataka; i
- Jesu li dokumenti i prateće informacije zadovoljavajući i jesu li zaključci pozitivni u odnosu na sprovedenu analizu u ovoj fazi.

VII. Sljedeći Koraci: Plan upravljanja projektom

U slučaju da se preporučuje prelazak na sljedeću fazu potpune procjene projekata, potrebno je napraviti plan upravljanja projektom koji sadrži listu zadataka kao i procijenjeni raspored njihovog izvršavanja. Potrebno je analizirati unutrašnje sposobnosti za dalji razvoj projekata kako bi se dizajnirao projektni tim i postavila strategija upravljanja.

