

Priručnici za pripremu i provedbu  
modela javno-privatnog partnerstva

**Priručnik 3**  
Verzija 1

## Komparator troškova javnog sektora

Republika Hrvatska  
Agencija za javno-privatno partnerstvo



Kolovoz, 2012

© COPYRIGHT Agencija za javno privatno partnerstvo, 2012.

**Kontakt:**

**Agencija za javno-privatno partnerstvo**

Andrije Hebranga 32  
Zagreb, Hrvatska  
tel: +385.1.555.0600  
fax: +385.1.555.0695  
e-mail: [info@ajpp.hr](mailto:info@ajpp.hr)  
url: [www.ajpp.hr](http://www.ajpp.hr)

**Citiranje:**

Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012): *Komparator troškova javnog sektora*, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 3, Verzija 1, Zagreb.

## Sadržaj

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| 1. Predgovor.....                                   | 4  |
| 2. Uvod.....                                        | 5  |
| 3. Svrha priručnika .....                           | 6  |
| 4. Sadržaj komparatora troškova javnog sektora..... | 6  |
| 1) Opći podatci o projektu .....                    | 6  |
| 2) Predloženi model JPP-a.....                      | 7  |
| 3) Analiza situacije.....                           | 8  |
| 4) Poslovni prihodi .....                           | 8  |
| 5) Potrebna ulaganja .....                          | 8  |
| 6) Izračun naknade .....                            | 9  |
| 7) Ekonomsko-financijska analiza .....              | 9  |
| 8) Izračun vrijednosti za novac.....                | 9  |
| 9) Ocjena opravdanosti ulaganja .....               | 10 |
| 5. Literatura.....                                  | 11 |

## 1. PREDGOVOR

Jedan od razloga zastoja sa isporukom JPP projekata u razdoblju od 2008. do 2012. godine sigurno je bila složena procedura pripreme i provedbe projekata određena prethodnim zakonom te neraspoloživost jednostavnih uputa koje bi olakšale postupak pripreme i provedbe JPP projekata javnim tijelima koji, po zakonu, jedini mogu biti predlagatelji JPP projekata.

Upravo zbog ovog drugog razloga, Agencija za javno-privatno partnerstvo sa suradnicima odlučila je subjektima na JPP tržištu Republike Hrvatske ponuditi seriju priručnika čiji je cilj pojasniti pojedine postupke u pripremi JPP projekata i usmjeriti zainteresirane subjekte za ove složene, ali vrlo izazovne i uzbudljive teme iz područja pripreme JPP projekata i projektnog financiranja.

Komparator troškova javnog sektora predstavlja analizu ili proračun opravdanosti ulaganja. U komparatoru se utvrđuje kojim se modelom ostvaruje manja sadašnja vrijednost ukupnih životnih troškova; tradicionalnim (proračunskim) ili JPP modelom. Usporedba ove dvije vrijednosti predstavlja vrijednost za novac ili sadašnju vrijednost ušteda koju javno tijelo očekuje zbog isporuke javne investicije po JPP modelu.

Zbog ovog značaja i uloge komparatora troškova javnog sektora kao jednog od najvažnijih dokumenata prijedloga projekta, ovim smo priručnikom nastojali dati osnovne informacije i smjernice javnim tijelima i privatnim partnerima kako bi trebalo pristupiti izradi dobrog komparatora s ciljem da njegova uloga u najvećoj mjeri doprinese uspješnom projektu javno-privatnog partnerstva. To je u obostranom cilju.

Seriju ovih priručnika treba razumjeti kao gradivo čiji je cilj stalno poboljšanje. Upravo zato i nose oznake verzije. Vjerujemo da će stvaranjem dobre prakse javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj stalno poboljšavati.

*dr.sc. Damir Juričić*

*Ravnatelj Agencije za javno-privatno partnerstvo*

## 2. UVOD

Projekti javno-privatnog partnerstva dugoročni su projekti suradnje javnog i privatnog sektora u okviru kojega privatni sektor preuzima rizike izgradnje i financiranja te održavanja ili potražnje. Odluka o odabiru JPP modela u odnosu na tradicionalni (proračunski) temelji se na izračunu uštede koja proizlazi iz odabira JPP modela.

U okviru JPP modela isporuke javne građevine u obzir se ne uzimaju samo troškovi građenja već ukupni životni troškovi koji uz troškove građenja uključuju još i troškove održavanja i zamjene te financiranja i prihoda od eventualne komercijalne aktivnosti – prihoda trećih osoba. Primjena JPP modela se smatra opravdanim ukoliko su ukupni životni troškovi privatne opcije manji od tradicionalne (proračunske) opcije. Naravno, iskazani kao njihova sadašnja vrijednost.

Međutim, pored ukupnih životnih troškova, u izračun opravdanosti potrebno je uvrstiti i troškove financiranja. Zbog transparentnog i sveobuhvatnog iskaza ukupnog poslovanja, izrađuje se financijski model posredstvom kojega ponuditelji argumentiraju svoju ponudu. Financijski model je sastavni dio svake ponude kod JPP projekata.

Cilj je ovog priručnika istaknuti i pojasniti temeljne pojmove vezane uz financijski model te ukazati na njegovu obveznu strukturu, pretpostavke, proračune i izlazne veličine. Također, ovim se priručnikom daje i osnovni sadržaj uputa za izradu financijskog, sastavnog dijela dokumentacije za nadmetanje.

### 3. SVRHA PRIRUČNIKA

Svrha ovog priručnika je pružiti osnovna pojašnjenja subjektima koji sudjeluju u pripremi projekata javno-privatnog partnerstva u dijelu koji se odnosi na izradu komparatora troškova javnog sektora. Radi se o vrlo važnom dokumentu i sastavnom dijelu prijedloga projekta određenog člankom 9. stavkom 3. Zakona o javno-privatnom partnerstvu.

### 4. SADRŽAJ KOMPATORA TROŠKOVA JAVNOG SEKTORA

Komparator troškova javnog sektora definiran je Zakonom o javno-privatnom partnerstvu kao usporedba sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova u ugovorenom razdoblju projekta po tradicionalnom (proračunskom) modelu financiranja u odnosu na istu vrstu troškova provedenog po modelu JPP-a. PSC uključuje i izračun naknade u novcu potrebne za namirenje ukupnih troškova, rashoda i odljeva projekta, alokaciju rizika između ugovornih strana te kvantifikaciju alociranih rizika.

#### 1) Opći podatci o projektu

U dijelu koji se odnosi na opće podatke o projektu iznose se opći podatci o javnom tijelu, naziv projekta, predmet projekta, područje društvene odgovornosti, svrha ili misija javnoga projekta, cilj koji se želi postići javnim projektom te opis projekta. Opći podatci o projektu uglavnom bi trebali proizaći iz podataka sustava planiranja javnog tijela.

Pod predmetom projekta razumije se opis usluge(a) koju projekt isporučuje poput, primjerice, prodaja električne energije, prodaja usluge parkiranja, smještaja u domove, obrazovanja, administrativni poslovi, liječenja, odgoja i slično. Ukoliko će privatni partner pored javnih usluga isporučivati i komercijalne usluge s ciljem smanjenja naknade koju plaća javni partner, tada je te usluge potrebno posebno detaljno opisati.

Pod društvenom odgovornosti potrebno je istaknuti na koji način javni projekt utječe u najširem smislu na društvo, kako utječe na stvaranje opće koristi za društvo i na koji će način povećati kvalitetu društvenih odnosa.

Pod svrhom projekta se razumije osnovna funkcija ili zadatak koji projekt treba ostvariti. Svrha projekta javnog parkirališta omogućavanje prostora za parkiranje vozila, svrha škole je obrazovanje učenika, zatvorski sustav ima zadatak zbrinjavanje osuđenih osoba i tako redom. U svakom slučaju svrha ili zadatak svakog javnog projekta je osiguranje isporuke pojedine javne usluge na efikasniji i kvalitetniji način.

Ciljevi su planovi u kojima su razvidne krajnje točke do kojih se javnim projektom želi doći. To su točke prema kojima su usmjerene aktivnosti. U tom smislu cilj javnog parkirališta može biti uvođenje reda u sustav javnih prometnica ili premještanje vozila u mirovanju izvan sustava javnih prometnica, cilj prometnica sa naplatnim sustavom može biti skraćivanje vremena putovanja, povećanje sigurnosti prometa ili poticanje gospodarskog razvoja u dijelovima zemlje koje nisu prometno povezane, cilj škole može biti uvođenje jednosmjenske nastave, povećanje kvalitete obrazovanja ili povećanje tehničke i tehnološke opremljenosti nastave. Također, važni ciljevi pojedinih javnih projekata mogu biti i smanjenje emisije CO<sub>2</sub>, povećanje kvalitete javnih usluga, bolja opskrba i slično.

U uvodnom dijelu često se ističe vizija javnog tijela i na koji će se način, konkretnim javnim projektom, ta vizija i ostvariti. To može biti utjecaj projekta na grad općenito, utjecaj projekta na povećanje ili poboljšanje kvalitete javnih sadržaja, organizacija prostora i slično.

U okviru opisa projekta opisuje se pobliže usluga koja će se isporučivati posredstvom nove javne građevine, potrebno je opisati faze provedbe projekta, stanje i predstojeće radnje u svezi projektne dokumentacije, da li postoje pojedine tehnički posebno zahtjevne faze ili rješenja, da li se radi o izgradnji, rekonstrukciji ili kombinaciji izgradnje i rekonstrukcije, opis tehničkog rješenja u slučaju da su potrebni veći i složeniji zahvati u smislu uklanjanja postojećih građevina, rješenje pitanja energetskog sustava i slično.

## 2) Predloženi model JPP-a

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu obuhvaćeni su slijedeći modeli:

*Model A:* odnosi se na projekte tzv. socijalne infrastrukture u okviru kojih privatni partner preuzima rizike izgradnje, financiranja i održavanja javne građevine. Javni partner plaća naknadu privatnom partneru za držanje javne građevine u raspoloživom stanju u ugovornom razdoblju. Pravna osnova je pravo građenja.

*Model B:* odnosi se na projekte kod kojih se prihodi od prodaje javnih usluga ostvaruju na tržištu od trećih osoba. Privatni partner, pored rizika koje preuzima u modelu A preuzima još i rizik potražnje. Ovisno o financijskoj održivosti projekta, privatni partner naknadu za pravo građenja plaća javnom partneru. Pravna osnova je pravo građenja.

*Model C:* odnosi se na projekte za koje je potrebno ishoditi koncesiju. Privatni partner preuzima rizike kao kod modela B. Ovisno o financijskoj održivosti privatni partner javnom plaća koncesijsku naknadu.

U okviru prijedloga modela javno-privatnog partnerstva potrebno je iskazati sheme udruživanja i financiranja.

### 3) Analiza situacije

U okviru analize situacije pobliže se navodi stanje zemljišta, projektne dokumentacije, organizacije gradilišta, organizacije prometa vezanog za organizaciju gradilišta, radnje vezane za uklanjanje postojećih građevina i slično. Često puta nije moguće prekinuti isporuku javne usluge kada se gradi nova javna građevina tako da je u tim slučajevima potrebno opisati na koji će se način osigurati kontinuitet isporuke javne usluge.

### 4) Poslovni prihodi

U okviru analize poslovnih prihoda potrebno je, prije svega, opisati pretpostavke na temelju kojih će se projicirati prihodi javnoga projekta. Ukoliko se kod modela A planira obavljanje i komercijalnih usluga, pretpostavke prihoda od komercijalnih usluga potrebno je pobliže pojasniti. Bez obzira radi li se o prihodima koji se naplaćuju od javnog partnera ili o prihodima koji se naplaćuju od trećih osoba, potrebno je ukratko procijeniti sposobnost plaćanja korisnika javnih usluga.

Nakon analize pretpostavki ostvarivanja prihoda od prodaje javnih usluga priređuje se projekcija prihoda (najčešće u okviru računa dobiti i gubitka) po godinama za ukupno ugovorno razdoblje.

### 5) Potrebna ulaganja

Struktura investicije, tj. ulaganja sastoji se od najmanje slijedećih dijelova: ulaganje u fiksnu imovinu (ulaganje u dugotrajnu imovinu ili osnovna sredstva), ulaganje u tekuću imovinu (ulaganje u kratkotrajnu imovinu ili obrtna sredstva) te nominirani troškovi. Iako su nominirani troškovi najčešće sastavni dio fiksne imovine, zbog mogućnosti prenošenja ovih troškova na ukupno razdoblje amortizacije javnog projekta, moraju se posebno istaknuti.

Nominirani troškovi ponajviše se odnose na troškove koje je javno tijelo imalo u razdoblju pripreme projekta prije provedbe javnog natječaja poput pripreme zemljišta, izrade određene projektne dokumentacije, troškova savjetovanja i nadzora i slično.



## 6) Izračun naknade

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i Uredbom o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva određeno je da javno tijelo (najčešće uz pomoć savjetnika) treba izračunati dvije vrste naknada:

- naknada koja bi se plaćala kada bi se projekt organizirao po tradicionalnom (proračunskom) modelu;
- naknada koja bi se plaćala kada bi se projekt organizirao po modelu javno-privatnog partnerstva.

Naknada koja bi se plaćala kada bi se projekt organizirao na tradicionalan način, u naravi predstavlja plaćanja iz proračuna koja bi bila potrebna za namirenje ukupnih životnih troškova projekta. Ova naknada je i predmetom razmatranja Ministarstva financija prilikom ocijene direktnih fiskalnih obveza u postupku izdavanja suglasnosti na prijedlog projekta.

Naknada koja bi se plaćala kada bi se projekt organizirao po modelu JPP-a predstavlja plaćanja javnoga partnera privatnom partneru kao naknadu za preuzete rizike.

Također, u okviru ovog dijela analize izračunavaju se i naknade u slučaju modela B i C (naknada za pravo građenja i koncesijska naknada).

## 7) Ekonomsko-financijska analiza

U okviru ekonomsko-financijske analize projicira se očekivano poslovanje privatnog partnera te se u tom dijelu priređuje projekcija očekivanih financijskih izvješća privatnog partnera (račun dobiti i gubitka, bilanca stanja i izvještaj o novčanim tokovima), projekcija ekonomskog i financijskog toka te projekcija koeficijenata pokriva.

## 8) Izračun vrijednosti za novac

Vrijednost za novac predstavlja pozitivnu razliku sadašnjih vrijednosti ukupnih životnih troškova tradicionalnog (proračunskog) i JPP modela. U ukupne životne troškove ubrajaju se:

- troškovi građenja i opremanja;
- prihodi od komercijalizacije;
- troškovi održavanja;
- operativni troškovi te
- troškovi zamjene istrošenih materijala i opreme;
- vrijednost rizika.

U ukupne životne troškove ne ubrajaju se troškovi financiranja. Ukupni životni troškovi svode se na sadašnju vrijednost po diskontnoj stopi koju Agencija za javno-privatno partnerstvo iskazuje na svojim internetskim stranicama ([www.aijp.hr](http://www.aijp.hr)).

Ukoliko je sadašnja vrijednost ukupnih životnih troškova JPP opcije manja od tradicionalne (proračunske) opcije, primjena JPP modela je opravdana.

## 9) Ocjena opravdanosti ulaganja

U okviru komparatora troškova javnog sektora potrebno je provesti i analizu opravdanosti. Ocjenjuje se opravdanost:

- modela (pozitivna vrijednost za novac);
- ulaganja privatnog partnera;
- zaduživanja.

Primjena modela javno-privatnog partnerstva bit će opravdana ukoliko je sadašnja vrijednost ukupnih životnih troškova JPP modela manja od sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova tradicionalnog modela. Kada iz operativnog rezultata, nakon namirenja tuđih izvora financiranja, preostane dovoljno novca za namirenje očekivane stope povrata na vlastite izvore financiranja, ulaganje privatnog partnera bit će opravdano. Ukoliko se iz operativnog rezultata ostvari dovoljan novac za namirenje troškova ukupnih izvora financiranja, iskazanih prosječno ponderirano, projekt će biti opravdan. Nadalje, ukoliko je razlika sadašnjih vrijednosti neto novčanih tokova budućih koristi (razlika operativnih prihoda i troškova) i troškova ulaganja, diskontirano po prosječnoj ponderiranoj stopi izvora financiranja, pozitivna, projekt će biti opravdan. Opravdanost ili sposobnost projekta da se zaduži po određenim uvjetima (kamatna stopa, rok povrata, način otplate) ocjenjuje se pomoću koeficijenata pokrića duga. Ukoliko je slobodan novčani toka namijenjen za namirenje izvora financiranja veći od obveze prema izvorima financiranja, zaduživanje će biti moguće.

## 5. LITERATURA

1. Akintoye, A.; Beck, M.; Hardcastle, C. (2006): *Public-Private Partnerships – Managing Risks and opportunities*, Blackwell Science, Oxford, UK.
2. Industry Canada (2002): *The Public Sector Comparator – A Canadian Best Practices Guide*, Appendix D: Risks and PSC, May;
3. Juričić, D. (2011): *Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja*, RRIF Plus, Zagreb.
4. Lynch, P. (1996): *Financial modelling for Project Finance*, Euromoney Publication, London, UK;
5. Martinello, L. (2005): *Il calcolo del Public Sector Comparator nel settore dei trasporti stradali*, Quaderno monografico RIREA, Agosto;
6. PPP Knowledge Centre, Ministry of Finance (2002): *Public Sector Comparator and Public Private Comparator*, Netherlands;
7. Partnership Victoria (2001): *Public Sector Comparator – Technical Note*, Guidance Material, June;
8. South Africa Ministry of Finance, PPP Unit (1993): *Public Private Partnership Manual*, Clements;
9. *Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva*, NN 88/12.
10. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, NN 78/12.