

Uvod

Tijekom posljednjeg desetljeća financiranje privatnog sektora kroz javno-privatna partnerstva (JPP-ove) postalo je vrlo popularno u cijelom svijetu kao način osiguravanja i održavanja infrastrukture javnog sektora u sektorima poput prijevoza (ceste, mostovi, tuneli, željeznice, brodske i zrakoplovne luke), društvene infrastrukture (bolnice, škole, zatvori, društveni smještaj), javnih komunalija (opskrba vodom, obrada otpadnih voda, odlaganje otpada), vladinih ureda te drugih specijaliziranih usluga (poput komunikacijskih mreža ili obrambene opreme).

Ova knjiga daje prikaz pitanja sveukupne politike koja se javlja u javnom sektoru prilikom razmatranja prihvatiti JPP ili ne, kao i njezinu specifičnu primjenu i pristup u ugovorima o JPP-ovima. Knjiga nudi i sustavan i cjelovit pristup financiranju JPP-ova unutar okvira javne politike. Politika i financiranje vrlo su zamršeno povezani u JPP-ovima, tako da javni sektor mora razvijati JPP politike vodeći računa o financijskim ograničenjima, kao što i mora biti pažljiv pri prepoznavanju i izbjegavanju aranžmana JPP-ova s pogrešno shvaćenim ili nejasnim financijskim implikacijama, s obzirom da se time potkopavaju pogodnosti JPP-ova. Isto tako, pozadina politike i pokretači odluka u javnom sektoru počešto su investitorima iz privatnog sektora i vjerovnicima prilično nejasni.

Strukturiranje je JPP-ova složeno uslijed potrebe pomirenja težnji velikog broja uključenih strana, pri čemu su na strani privatnog sektora investitori, vjerovnici te kompanije koje se bave izgradnjom i radom na projektima, dok su na strani javnog sektora javni autoriteti koji stvaraju i implementiraju politike JPP-ova, oni koji doista omogućavaju JPP-ove te, naravno, svekolika javnost koja će koristiti objekte koje im JPP-ovi pružaju. Većina ovih strana mora imati temeljno razumijevanje pitanja politike i financiranja te shvaćanja načina na koji je njihov dio projekta povezan s njima te kako utječu na njega.

Odražavajući autorovo praktično iskustvo i sa strane javnog i sa strane privatnog sektora, knjiga nastoji pružiti smjernice i za načela opće politike i za povezana pitanja financiranja, koja mogu izazvati najveće poteškoće tijekom pregovara o JPP-ovima. Knjiga podjednako služi i kao strukturirani uvod za novopridošle u ovo područje s područja akademске zajednice, javnog sektora, investicija, financiranja ili ugovaranja, te kao *aide mémoire*

za one koji razvijaju politike JPP-ova i pregovaraju u JPP-ovima. Od čitatelja se ne očekuje niti se pretpostavlja prethodno znanje o JPP-ovima ili o financiranju.

Prvi dio knjige JPP-ove stavlja u kontekst:

- 1. poglavlje definira JPP-ove i prikazuje njihov značaj u omogućavanju javne infrastrukture kao cjeline.
- 2. poglavlje obrazlaže argumente za i protiv JPP-ova, čime se osigurava okvir za kasnije detaljnije rasprave mnogih od ovih pitanja.
- 3. poglavlje istražuje razvoj i trenutačne politike za JPP-ove kroz reprezentativan presjek zemalja po čitavom svijetu.

Sljedeći se dio bavi financijskim analizama, nabavljanjem i investiranjem u JPP-ove, i sa strane javnog i privatnog sektora:

- 4. poglavlje daje osnovni uvod u analizu novčanog toka, koja je ključ razumijevanja financijskih koristi i troškova JPP-ova za strane u oba sektora.
- 5. poglavlje sagledava kako javni sektor koristi te financijske koncepte pri donošenju odluka o investiranju u javnu infrastrukturu, uključujući JPP-ove.
- 6. poglavlje bavi se nabavljanjem u javnom sektoru i upravljanjem projektima JPP-ova.
- 7. poglavlje bavi se investiranjem u JPP-ove s aspekta privatnog sektora.

Potom se knjiga bavi financiranjem dugova projekata JPP-ova:

- 8. poglavlje objašnjava tehnike projektnog financiranja i zašto se one koriste za JPP-ove.
- 9. poglavlje sagledava izvore projektnog financiranja i postupke prikupljanja financija.

Sljedeća poglavlja pokrivaju financijsko strukturiranje projekata JPP-ova:

- 10. poglavlje tumači kako se različiti elementi financijske slagalice prilagođavaju kako bi se stvorio financijski plan.
- 11. poglavlje bavi se važnim temama financijskog omeđivanja rizika te učincima pomaka kamatnih stopa i inflacije na projekte JPP-ova i na njihovo financiranje.
- 12. poglavlje sagledava kako vjerovnici kontroliraju i kako se osiguravaju u projektima JPP-ova.

Potom se razmatraju učinci financijskog strukturiranja na detaljne ugovorne uvjete JPP-ova:

- 13. poglavlje daje prikaz pristupa razvijanju platnih mehanizama JPP-ova.
- 14. poglavlje sagledava kako se u JPP-ovima postupa s procjenom rizika i transferom.
- 15. poglavlje objašnjava kako se mogu prilagoditi promjene originalnih pretpostavki koje su u pozadini JPP-ova, kao i postupanje prilikom raskida.

Zadnja poglavlja knjige nude poneke varijacije već obrazloženih tema:

- 16. poglavlje proučava načine osiguravanja boljeg troška kapitala projekata JPP-ova, kao i dijeljenje pogodnosti neočekivanih financijskih probitaka između javnog i privatnog sektora.

- 17. poglavlje daje pregled raznih alternativnih modela JPP-ovima, u usporedbi sa „standardnim“ modelima razmatranima u knjizi.

Izabrani popis literature daje mogućnost daljnjeg proučavanja, kako općenitih aspekata JPP-ova tako i specifičnih programa JPP-ova pojedinih zemalja. Izrazi korišteni u ovoj knjizi koji su svojstveni poglavito JPP-ovima ili financiranju projekata označavaju se velikim slovima i objašnjeni su u rječniku, kao i drugi financijski izrazi. Dinamične proračunske tablice korištene za izradu brojnih tablica u knjizi mogu se preuzeti s www.yes-combe.com.

Iako je ova knjiga u potpunosti zaokružena, korisno ju je čitati zajedno s autorovom knjigom *Načela projektnog financiranja* (Principles of Project Finance, Academic Press/Elsevier, 2002.), u kojoj detaljnije obrađuje pojedine teme ovdje tek ukratko iznesene, posebice projekte procesa-tvornica (poput elektrana), pregovaranje o projektnom financiranju kreditom te korištenje projektnog financiranja na tržištima u nastajanju.

Konačno, može se pomisliti da se ova knjiga previše usredotočuje na detaljni proces umjesto na sveobuhvatnu politiku. No, u stvarnom se svijetu doista prelako događa da potencijalne koristi programa JPP-ova razjeda nedostatak razumijevanja načina na koji se politika prenosi u praksu. Stari aforizam, citiran u *Načelima projektnog financiranja*, koji kaže da se vrag skriva u detaljima, jednako je primjenjiv i na područje JPP-ova.

1.1. UVOD

Ovo poglavlje propituje razloge uključivosti privatnog sektora u javnu infrastrukturu (1.2.), definira što se točnije podrazumijeva pod javno-privatnim partnerstvom (JPP-ovima) (1.3.) te prati njihov povijesni razvoj i trenutne strukture (1.4.). Razmatra se uloga JPP-ova u omogućavanju javne infrastrukture (1.5.) te se sažimaju glavne spise JPP-ova (1.6.).

1.2. JAVNA INFRASTRUKTURA I PRIVATNI SEKTOR

Javna se infrastruktura može opisati kao objekti neophodni za funkcioniranje gospodarstva i društva. Sama po sebi nema smisla, nego kao sredstvo kojim se podržava nacionalna gospodarska i društvena aktivnost, a uključuje i objekte prateće ovim funkcijama, poput ureda javnog sektora ili smještaja. Opširnije govoreći, javna se infrastruktura može podijeliti na:

- 'gospodarsku' infrastrukturu, poput prijevoznih sredstava i komunalnih mreža (vode, kanalizacije, električne energije i dr.), tj. infrastrukturu koja se smatra neophodnom za svakodnevno gospodarske aktivnosti i
- 'društvenu' infrastrukturu, poput škola, bolnica, knjižnica, zatvora i dr., tj. infrastrukturu koja se smatra neophodnom za strukturiranost društva.

Razlika se može napraviti i između "teške" infrastrukture, bilo da je gospodarska ili društvena, koja primarno uključuje građevine ili druge fizičke objekte, i "mekše" infrastrukture, koja uključuje usluge, bilo za gospodarsku infrastrukturu (kao što je čišćenje ulica) ili za društvenu infrastrukturu (kao što su njezini vožnja, izdaci, društvene usluge).