

ZANEMARIMO RAČUNICU

Opasnosti javno-privatnih partnerstva u srednjoj i istočnoj Europi



studeni 2008.

Tekst što slijedi sažetak je izvornog rada koji se može pronaći na:

www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf

Istraživanje i pisanje

Fidanka Bacheva-McGrath, CEE Bankwatch Network

Eliska Cisarova, Transparency International – Češka Republika

Akos Eger, National Society of Conservationists Mađarska/CEE Bankwatch Network

Pippa Gallop, CEE Bankwatch Network

Zvezdan Kalmar, CEKOR, Srbija

Vera Ponomareva, Save Yuntolovo Public Environmental Movement, Rusija

Zahvale

Alda Ozola, Latvian Green Movement/CEE Bankwatch Network

Andrzej Gula, CEE Bankwatch Network

Anelia Stefanova, CEE Bankwatch Network

Anna Roggenbuck, CEE Bankwatch Network

David Hall, Public Services International Research Unit, Velika Britanija

Ivaylo Hlebarov, Za Zemiata/CEE Bankwatch Network

Klara Sikorova, CEE Bankwatch Network

David Price, Centre for International Public Health Policy, University of Edinburgh

Roman Havlicek, Friends of the Earth – CEPA, Slovačka/CEE Bankwatch Network

Uređivanje engleske verzije

Greig Aitken

Dizajn

Andrea Hrušková, www.adisha.eu

Tisak

Grafokon, s.r.o., www.grafokon.cz

Fotografija na naslovnici

Jan Prenosil, www.fixca.info

Attribution-NonCommercial-NoDerivs, www.creativecommons.org



CEE Bankwatch zahvaljuje na financijskoj podršci fondu Visegrad i Europskoj komisiji (DG Environment). Za sadržaj dokumenta odgovorni su isključivo autori izvještaja. Donatore se ni u kom slučaju ne može smatrati odgovornima za bilo koju daljnju uporabu ovdje iznesenih podataka.

Uvod

Posljednjih nekoliko godina javno–privatno partnerstvo (JPP) intenzivno se promiče kao poželjan model provedbe velikih investicijskih projekata u srednjoj i istočnoj Europi. No, unatoč brojnim konferencijama, radionicama i publikacijama koje zagovaraju primjenu JPP-a, tek je nekoliko zemalja u regiji dosad implementiralo više od dva ili tri takva projekta, a i ti su se često pokazali kontroverznima.

Rasprave u zemljama srednje i istočne Europe više su se fokusirale na pitanje kako najbolje primijeniti JPP, nego na to postoji li uopće potreba za primjenom tog modela. Međutim, u Velikoj Britaniji, kolijevci JPP-a, taj je model bio žestoko kritiziran te se postavlja pitanje: srljaju li to zemlje srednje i istočne Europe–potaknute snažnim zagovaračkim pritiskom – u široku primjenu diskreditiranog investicijskog mehanizma?

Ovaj izvještaj analizira, uz pomoć primjera iz Velike Britanije i zemalja srednje i istočne Europe, pitanja vezana uz model JPP-a te preporučuje javnim vlastima da pažljivo ispituju prethodna iskustva prije nego li uđu u takve projekte. Ako se i ulazi u nove projekte koji uključuju JPP, važno je poduzeti određene zaštitne mjere:

- izbjeći preveliko opterećivanje javnih proračuna
- osigurati dostojnu mogućnost izbora između različitih opcija financiranja projekta
- onemogućiti neopravdanu zaradu privatnom sektoru na račun javnog

Kada je riječ o Međunarodnim financijskim institucijama (MFI), ovaj dokument ustraje na tome da bi one trebale preuzeti aktivniju ulogu kako bi javnost dobila pravu vrijednost za uloženi novac.

Što je javno–privatno partnerstvo (JPP)?

Javno–privatno partnerstvo podrazumijeva komercijalne ugovore između javnih vlasti (državnih ili lokalnih) i privatnih poduzeća u svrhu projektiranja, gradnje, financiranja te upravljanja infrastrukturom i drugim uslugama koje je tradicionalno pružao javni sektor – to se prvenstveno odnosi na sektore transporta, zdravstva, obrazovanja, upravljanja vodama, upravljanja otpadom i tome slično. JPP uključuju bilo partnerstva javnih vlasti i privatnih poduzeća zasnivana isključivo na ugovoru, bilo uspostavljanje tvrtki za upravljanje projektom koje uključuju javni i privatni sektor.¹

Projekte JPP-a financira dijelom privatni sektor, ali se zahtijeva i doprinos javnog sektora i/ili korisnika infrastrukture, odnosno usluga, tijekom trajanja projekta (što često zna biti od 25 do 30 godina, ali i dulje). Sredstva mogu dolaziti iz proračuna (na primjer, u slučaju projekata vezanih uz gradnju i upravljanje bolnicama); biti dobivena izravno od korisnika (na primjer, naplata cestarine na autocestama); a mogući su i kombinirani doprinosi iz oba izvora. Ponekad naplatu obavlja javna vlast, ali s obzirom na korištenje usluge. Takav je primjer “skrivena cestarina” gdje javna vlast plaća cestarinu ovisno o broju vozila koja prometuju autocestom.

Iako se koncesije za velike infrastrukturne i uslužne projekte koriste već niz godina, JPP su se, u opisanom obliku, počela koristiti 1992 godine u britanskoj, takozvanoj, Privatnoj financijskoj inicijativi („Private Finance Initiative“ – PFI). Tada je privatnom sektoru omogućeno investiranje u javne infrastrukturne projekte. Do ožujka 2008., bilo je u Velikoj Britaniji sklopljeno 625 PFI ugovora s kapitalnom vrijednošću od 58.7 milijardi funti.² JPP su od tada usvojena u različitim oblicima u mnogim zemljama, iako stupanj korištenja značajno varira od zemlje do zemlje.

Pregled JPP-a u srednjoj i istočnoj Europi

Iako se prvi projekt JPP-a u zemljama srednje i istočne Europe pojavio početkom 90-ih, u većini je zemalja upotreba modela JPP-a još u početnoj fazi. Mađarska je dosad pokazala najviše entuzijazma za primjenu JPP-a, dijelom i zbog dugotrajne visoke razine proračunskog deficita. Mađarski programi JPP-a uključuju studentske hostele, sportske sadržaje, cestovne i željezničke projekte, zatvore, projekte gospodarenja otpadom i upravljanja otpadnim vodama te projekte urbanog razvoja.



Mađarska autocesta M5, jedan od prvih JPP projekata u srednjoj i istočnoj Europi. Predviđena gustoća prometa nije ostvarena i država je morala otkupiti dio projekta te jamčiti prihode koncesionaru.
Foto: CEE Bankwatch Network

Projekte JPP-a nalazimo u slijedećim državama srednje i istočne Europe:

Baltičke države: nekoliko projekata je u tijeku, iako se uz Južni most u Rigi (Latvija) već veže skandal izazvan stalnim povećanjem troškova.

Bugarska: primjena modela JPP-a planira se u raznim sektorima, no od nekoliko projekata koji se trenutno provode, većina ih je vezana uz razvoj prometne infrastrukture. Postojeće koncesije na vodovodnu mrežu i prikupljanje otpada u Sofiji također su bile uzrokom nezadovoljstva javnosti i brojnih kritika zbog poteškoća u njihovoj provedbi.

Hrvatska: JPP se koristi u projektima autocesta, kao i za pročistač otpadnih voda (CUPOVZ) u Zagrebu. Samo je nekoliko novih projekata u tijeku.

Češka: nekoliko projekata je u razvoju u više sektora, a posebice cestovna infrastruktura. Pokušaj izgradnje autoceste D47 uz pomoć JPP-a je propao.

Poljska: dio autoceste A2 i dio autoceste A1 od Gdanjska do Toruna izgrađene su korištenjem JPP-a. Trenutno je nekoliko projekata vezanih uz ceste i željeznice u fazi razvoja.

Rumunjska: sustav vodoopskrbe i postrojenje za pročišćavanje otpadnih voda u Bukureštu su pod JPP koncesijom, ali i većina ostalih projekata – uglavnom cesta i nekoliko zdravstvenih projekata – trenutno je u stadiju javnih natječaja.

Srbija: pokušaji da se JPP primijeni pri izgradnji autoceste Horgos-Požega završili su otkazivanjem ugovora. JPP projekti za beogradski sustav vodoopskrbe i zbrinjavanja otpada trenutno su u fazi razvoja.

Slovačka: projekt autoceste D1 razvija se kao pilot projekt JPP-a. Vlada je doživjela oštre kritike zbog izuzimanja nekoliko dijelova autoceste koji su trebali biti izvedeni putem JPP-a iz procjene izvodljivosti koja treba osigurati kvalitetu za uloženi novac.

U drugim zemljama srednje i istočne Europe, JPP je tek u povojima. Modernizacija aerodroma u Tirani (Albanija) jedan je od rijetkih primjera JPP-a na zapadnom Balkanu. U Ukrajini se očekuje skoro pokretanje većeg broja JPP projekata radi Europskog nogometnog prvenstva 2012. godine, zbog čega postoji bojazan da će projekti biti pripremljeni na brzinu, bez primjerenih analiza i zaštitnih mehanizama. Prvi ruski projekt autoceste građene primjenom JPP-a – Sanktpeterburška brza zapadna obilaznica – uzrokuje zabrinutost zbog brzo rastućih troškova.

Primjena JPP-a u središnjoj i istočnoj Europi do sada nije dala impresivne rezultate te nije poznato bi li realizacija projekata kroz javni sektor dala bolje ili lošije rezultate.

Ostaje važno pitanje:

Je li dosadašnji (ne)uspjeh JPP-a u srednjoj i istočnoj Europi prije svega rezultat nedostatka iskustva – što podrazumijeva potrebu za jačanjem kapaciteta institucija i pažljivijim planiranjem projekata – ili je riječ o inherentnim nedostacima samog modela JPP-a zbog kojih bi njegovu primjenu trebalo smanjiti ili od nje u potpunosti odustati.

Stanje uključenosti MFI u JPP

MFI promiču sklapanje JPP-a ne samo kroz direktna kapitalna ulaganja i davanje zajmova projektima JPP-a, nego i uključivanjem privatnog sektora u projekte koji su tradicionalno pripadali javnom sektoru. Također, MFI potiču sudjelovanje privatnog sektora u velikim investicijskim projektima korištenjem svojih značajnih savjetodavnih kapaciteta.



EBRD, EIB i Svjetska banka zainteresirane su za financiranje 6,9 milijardi eura vrijedne Sanktpeterburške brze zapadne obilaznice. Foto: Save Yuntolovo Public Environmental Movement

Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD)

Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD) uključena je u projekte JPP-a u prometnom sektoru od 1993., a u sektoru komunalne i infrastrukture zaštite okoliša od 1996. godine.

Prema priznanju same EBRD, 'od zemalja u kojima Banka djeluje - svega je nekoliko njih ispunilo navedene uvjete za financiranje, iako je Banka financirala JPP u 15 zemalja.'³ U proteklih deset godina, evaluacijska tijela EBRD-a procijenila su uspjeh 14 energetske, komunalne i transportne projekata. Zaključak ovih procjena bio je da je uspjeh banke u projektima JPP-a bio neujednačen.

Unatoč tome, EBRD je postala je glasni zagovornik JPP-a u zemljama poput Albanije, Gruzije i Kazahstana. EBRD je također poduzela usklađene napore za razvoj JPP-a u Rusiji, pri čemu bi Sanktpeterburška brza zapadna obilaznica trebala poslužiti kao ogledni projekt.

Europska investicijska banka (EIB)

Do 2002. godine, ulaganja EIB u JPP sastojala su se gotovo isključivo od prometnih projekata. U narednim godinama, međutim, ulaganja EIB-e u projekte s područja zdravstva i obrazovanja koji uključuju JPP značajno su porasla te su do 2004. činila polovicu investicija.⁵

Gotovo sva ulaganja EIB u JPP bila su unutar starih zemalja Europske unije, a samo su tri takva projekta bila u srednjoj i istočnoj Europi – autocesta A2 u Poljskoj i dvije sekcije autoceste M6 u Mađarskoj.

Za razliku od Svjetske banke i EBRD-a, EIB izjavljuje da je neutralna u pogledu korištenja, odnosno nekorištenja JPP-a.⁶ Taj stav proizlazi i iz zakona EU.⁷ Ipak, posebice u slučaju Europske prometne mreže (TEN-T), Europska komisija i EIB aktivno podržavaju JPP, na primjer kroz kreditno-garancijske mehanizme za projekte JPP-a u Trans-europskoj prometnoj mreži, kao i kroz novouspostavljeni Centar za ekspertizu JPP-a osnovan u rujnu 2008. i smješten u sjedištu EIB-e u Luksemburgu.

Zabrinutost u vezi s javno-privatnim partnerstvima

Sheme upravljanja javnom infrastrukturom u srednjoj i istočnoj Europi, bilo da uključuju JPP ili ne, često su problematične. Ponekad je riječ o „uskrsnim“ planovima iz vremena od prije nekoliko desetljeća kada niti isplativost niti zaštita okoliša nisu bili prioritetno pitanje. Iako postoji određen napredak, čak i novi projekti često nisu rezultat cjelovitih i sustavnih analiza, već kombinacija nespretnog i nemaštovitog planiranja, lobiranja i osobnih interesa. Korupcija i dalje ostaje problem u cijeloj regiji, a procesi javnih natječaja nisu uvijek dobro provedeni.

Javni službenici često nemaju iskustva u balansiraju interesa privatnog sektora s interesima poreznih obveznika pa troškovi projekta često rastu. Mnogi se javni službenici nisu skloni savjetovati niti ozbiljno razmotriti alternativna rješenja. Postupci sudjelovanja javnosti prečesto se organiziraju samo forme radi, u kasnom stadiju razvoja projekta i bez stvarne namjere da se mišljenje javnosti uvaži.

Pristup javnosti informacijama o takvim projektima često je otežan. Iako povremeno isplivaju skandali vezani uz vrlo visoke profite za privatni sektor koji su posljedica loših ugovora o JPP-u, te se informacije uglavnom smatraju poslovnom tajnom. Javnost nije u mogućnosti saznati koliko bi isti projekt koštao kad bi ga provodio javni sektor, niti koliki će biti trošak za cijelo ugovoreno trajanje projekta (npr. sljedećih 30 ili više godina).

Zbog postojanja mogućnosti čuvanja „poslovnih tajni“ što se koristi kao izgovor da se javnosti uskrate informacije, mogućnost javnosti da nadzire pripremu projekata vrlo je ograničena. Kada je i bilo uspjeha u sprječavanju štetnih



Pokušaj izgradnje češke D47 autoceste putem JPP-a propao je jer nije bilo javnog natječaja. Foto: Mirek Patrik, Děti Země

ugovora, kao na primjer onih za „Trakia autocestu“ u Bugarskoj i autocestu „Horgos – Požega“ u Srbiji, to se najčešće događalo tek nakon što je potpisan ugovor, što predstavlja gubitak vremena i novca za sve.

Sagradi sad, kasnije skupo plati!

Model JPP-a čini se privlačan javnim vlastima jer troškovi provedbe nisu vidljivi u njihovim proračunima. Umjesto direktnih kapitalnih investicija troškovi JPP-a vraćaju se kroz godišnje rate iz poreznog proračuna, tako da vlade ne moraju same uzimati pozajmice. Ipak, često moraju osigurati kreditna jamstva za privatni sektor, što poslije može biti pridodano stavkama javnog duga.

Rečenica koju često možemo čuti od zagovornika JPP- a – da je njime moguće osigurati dodatna financijska sredstva za projekte na čije bi provođenje inače trebalo čekati godinama – navodi na krivi zaključak. **S JPP-om nema viška novca, on je samo posuđen, a samim time predstavlja dug javnog proračuna kroz, na primjer, sljedećih trideset godina.** Ovaj mit, koji službenici često prihvaćaju, ohrabruje donositelje odluka na provođenje projekata koji bi mogli biti neisplativi.

Uz sve to, nove međunarodne računovodstvene smjernice, za zemlje koje ih provode, postavljene su tako da premještaju većinu obveza proizašlih iz JPP-a natrag na javne račune. Tako bi prestao vrijediti jedan od glavnih razloga privlačnosti modela JPP-a.

Dosad je u srednjoj i istočnoj Europi bilo malo rasprava o budućim proračunskim teretima koje bi JPP mogla uzrokovati. Kao što autori nedavno objavljenog dokumenta Svjetske banke o JPP-u u srednjoj i istočnoj Europi pišu:

“Zemlje EU8 ... imaju samo ograničene informacije o rizicima koje JPP može prouzročiti i ograničeno razumijevanje dugoročnog fiskalnog učinka JPP-a. Osim toga, zemlje EU8 premalo tih informacija iznose javnosti jer ugovor o JPP-u, kao i njegov sadržaj, smatraju povjerljivim. To otežava analitičarima procjenu dugoročnog fiskalnog učinka JPP-a, a javnosti onemogućuje primjenu prikladnog pritiska kojim bi se osigurala fiskalnu razboritost.”¹⁰

Isplativost JPP-a već sad predstavlja ozbiljno pitanje za zdravlje u Velikoj Britaniji gdje novac za kapitalne troškove koje bolnička povjerenstva primaju od vlade nije dovoljan za otplatu kapitalnih troškova prema ugovoru o JPP-u. To u pravilu rezultira naplatom obaveza kroz smanjenje količine i kvalitete usluga.¹¹

U srednjoj i istočnoj Europi isplativost je već identificirana kao problem u Mađarskoj i Hrvatskoj te su obje države kritizirane zbog preambicioznih programa razvoja cestovnog sektora s rizikom terećenja budućih vlasti velikim financijskim odgovornostima.¹²

Kakva je vrijednost za novac?

Većina se dionika slaže da bi procjena troškova i koristi trebala biti glavni faktor prilikom donošenja odluka o sklapanju JPP-a. Nije, međutim, vjerojatno da bi privatni sektor mogao izgraditi i upravljati infrastrukturom jeftinije od javnog sektora znamo li da:

1) je privatno financiranje je skuplje od zaduživanja javnog sektora. Dok su ukupni troškovi financiranja¹³ za škotske škole iznosili između 1998. i 2001. od 7 do 13% godišnje, kamatna stopa za zaduženja javnog sektora iznosila je od 4,2-5,9%.¹⁴

2) za razliku od javnog sektora, privatne tvrtke očekuju značajni profit za svoja ulaganja.¹⁵

3) je priprema JPP dugotrajna i skupa.¹⁶

Važan instrument za procjenu isplativosti JPP-a je izračun „usporedbe s javnim sektorom“ (UJS), koji uspoređuje troškove JPP-a s onima kad bi isti projekt izvedeo javni sektor. Iako je UJS u Velikoj Britaniji naveliko kritiziran zbog „naštimanja“ izračuna u korist metoda JPP-a¹⁷, on bi uvijek trebao biti napravljen, a metodologija bi morala biti transparentna i pristupačna javnosti kako bi se omogućio nadzor i eventualna poboljšanja.

U slučaju mnogih JPP-a u srednjoj i istočnoj Europi, nema dokaza o tome da su uopće rađene analize troškova i koristi, a tamo gdje je to i učinjeno, metodologija po kojoj je to rađeno nije dostupna javnosti.

To se nekad pravda tvrdnjom da uopće nema mogućnosti za upotrebu javnih sredstava, tako da se mora pribjeći JPP-u ili u suprotnom projekt neće biti realiziran. Ovakvim tvrdnjama, treba pristupati s iznimnim oprezom **jer nije vjerojatno da bi projekt izveden kroz JPP mogao biti isplativ, ako to ne može biti projekt koji bi izveo javni sektor.**

Usporedba s javnim sektorom ima smisla jedino ako se uspoređuju projekti podjednakih razmjera. Postoje, međutim, slučajevi u kojima je projekt JPP bio razvijen da bude većeg kapaciteta od stvarne potrebe, kako bi bio privlačniji privatnom sektoru. To je primijećeno u projektima pročištača otpadnih voda u Zagrebu te bolnici Walsgrave u Coventryju (Velika Britanija).¹⁸



Zagrebački pročištač otpadnih voda bio je kritiziran zbog slabe vrijednosti za uloženi novac. Foto: UZOR

Konkurencija potiče učinkovitost?

Glavna je tvrdnja kojom se opravdava upotreba JPP-a, unatoč njihovu većem financijskom trošku, navodna veća učinkovitost koja proizlazi iz kompetitivne natječajne procedure i pretpostavljene veće efikasnosti privatnog sektora. Unatoč tome, broj privatnih ponuđača zainteresiranih za sudjelovanje u JPP-u u praksi je vrlo ograničen, što obično rezultira visokim troškovima te obezvrjeđuje temeljnu argumentaciju u korist JPP-a – onu prema kojoj JPP pružaju najbolju vrijednost za uloženi novac.

U nekoliko slučajeva JPP u srednjoj i istočnoj Europi nije uopće bilo javnih natječaja pa ni konkurentskih ponuda, kao u slučaju češkog projekta autoceste D47, hrvatskog projekta cesta BINA Istra (Istarskog ipsilona) i autoceste Zagreb–Macelj, te bugarske autoceste Trakia.

Hrvatske autoceste: Bina Istra i Zagreb-Macelj

Autoceste Bina Istra („Istarski Ipsilon“) i Zagreb-Macelj dosad su jedine dvije autoceste izgrađene korištenjem JPP-a, dok su izgradnju autoceste Zagreb – Rijeka financirali koncesionari, a ona ostaje u potpunosti u vlasništvu hrvatske Vlade. Ugovori o JPP za spomenute dvije ceste dogovoreni su sa samo s jednim ponuđačem što čini „malo vjerojatnim da doista nude najbolju vrijednost, iako to nije lako potvrditi zbog nemogućnosti usporedbe s drugim opcijama za financiranje projekta, kao i nedostatka vremena i podataka koji bi omogućili sustavnije vrednovanje u ovom stadiju“.¹⁹

U pregledu koji je pripremila kuća Atkins Consultants ukazano je na nisku kvalitetu sustava jamstva za koncesije što može doprinijeti slaboj kvaliteti u odnosu na ponuđeni novac. U oba je slučaja Hrvatska vlada (tj. HAC kao državna tvrtka) vlasnik 49% projektne kompanije. Država je također dužna podržati projekt u slučaju da gustoća prometa padne ispod određene razine. Uz to, vlada je u oba projekta jamčila pokrivanje duga zajmodavcima bez obzira na uspjeh cijelog projekta. Stoga je upitno koliki je dio rizika uopće prenesen na privatni sektor.

Vladina uključenost u tvrtke koncesionare također znači da projekti i dalje uključuju javno zaduživanje, dakle i porast ukupnog javnog duga.²⁰

Iako MFI obično ne financiraju projekte bez provedene procedure javnog natječaja, konkurencija za projekte JPP-a često je ograničena.²¹ Slučaj Sanktpeterburške brze zapadne obilaznice pokazuje da čak i u slučajevima kada javni natječaj rezultira samo jednom ponudom MFI i dalje mogu biti voljne financirati projekt—unatoč činjenici da nepostojanje konkurencije takvim ponuđačima osigurava izrazito snažnu pregovaračku poziciju!

Čak i u slučajevima kada postoji više ponuđača, u fazi pregovora s najpoželjnijim ponuđačem, u kojoj se dogovaraju detalji ugovora, **često dolazi do povećanja cijene ili modifikacije specifikacija projekta.**²² Analiza kapitalnih troškova iz faze planiranja troškova i faze potpisivanja ugovora pokazuje prosječni porast troškova projekta od 114,6%.²³

Ostvarivanje rokova?

Drugo glavno opravdanje za JPP je ideja da je privatni sektor učinkovitiji u konstruiranju i pružanju usluga, međutim, sve je više dokaza da su ovakve tvrdnje netočne ili utemeljene na upitnim pretpostavkama.

Često se tvrdi da je 88% projekata Privatne financijske inicijative u Velikoj Britaniji realizirano na vrijeme,²⁴ dok je 70% projekata izvan Privatne financijske inicijative realizirano sa zakašnjenjem. Također se navodi da je 73% posto projekata izvan Privatne financijske inicijative probilo proračun.²⁵ Otkriveno je, međutim, da su ovi podaci izmišljeni.²⁶

EIB je poduzela evaluaciju projekata JPP-a u koje je bila sama uključena. Ova evaluacija ističe da su ti projekti dovršeni na vrijeme i bez probijanja proračuna, ali isto tako i da je to bio rezultat podugovora s jasno određenim troškovima i rokovima izvršenja (*eng. turnkey contracts*) koji bi mogli biti primijenjeni i na projekte financirana javni sektor.²⁷

Javne usluge: rezanje troškova ili lakši način

Zagovornici JPP-a su dosad relativno malo pažnje posvetili pitanju dovodi li doista prijenos funkcija koje su tradicionalno pripadale javnom sektoru na privatni sektor do poboljšanja kvalitete usluga. Postojala je, kako to kaže Armin Riess iz EIB-a, „ponekad nekritička, ako ne i ideološka pretpostavka da sudjelovanje privatnog sektora u pružanju javnih usluga ne može prouzročiti nikakvu štetu.“²⁸

Ako su dizajn, gradnja i upravljanje nekim postrojenjem dio istog ugovora o JPP-u, partner iz privatnog sektora će u teoriji biti više motiviran da smanjuje troškove nego što bi to bile tri odvojene kompanije koje zasebno sklapaju ugovor s predstavnicima javnog sektora. Slučajevi iz Velike Britanije, međutim, pokazuju da ugovoreni budžet kompanijama obično osigurava toliki profit²⁹ da je motivacija za dodatno smanjenje troškova prilično niska.

Smanjivanje troškova, međutim, nije uvijek poželjno jer može sniziti kvalitetu usluge. U teoriji, kvaliteta usluge se može osigurati kroz čvrsto postavljene ugovorne obveze i kazne za njihovo neizvršavanje, no ugovori ne mogu predvidjeti sve slučajnosti. Ovo se posebice odnosi na obrazovanje, zdravstvo i zatvorski sustav. Željeznice su također neprikladne za primjenu JPP-a, Budući da je u tom sektoru potreba za sigurnošću važnija od rezanja troškova.³⁰

Primjena JPP-a u zatvorskom sustavu često je uključivala neke osnovne usluge te je izazvala žestoke kontroverze. Postavilo se pitanje je li uopće moguće adekvatno mjeriti zatvorske usluge koje pruža privatni sektor? Kompanije koje upravljaju zatvorima, naime, riskiraju plaćanje kazni kad god u zatvorima dođe do incidenata poput napada na osoblje i druge zatvorenike ili krijumčarenje droga, stoga postoji tendencija da se takvi događaji ne prijavljuju. Nekoliko zatvora uključenih u Privatnu financijsku inicijativu ima problema i s pronalaženjem i zadržavanjem osoblja.³¹

Primjena JPP-a uzrokovala je probleme ne samo u pružanju temeljnih usluga, nego i u osiguranju smještaja. Budući da su

JPP toliko skupa, broj kreveta u britanskim bolnicama koje se financiraju kroz Privatnu financijsku inicijativu smanjen je u prosjeku za 30%, dok je broj osoblja smanjen za 20%.³²

Problemi financiranja bolnica uključenih u Privatnu financijsku inicijativu imali su utjecaja i na bolnice u javnom vlasništvu. Kako su kapitalni i servisni troškovi bolnica uključenih u Privatnu financijsku inicijativu u velikoj mjeri ugovorno fiksirani, bilo je lakše smanjivati troškove u bolnicama koje su u javnom vlasništvu. **Drugim riječima, javne službe koje nisu bile uključene u Privatnu financijsku inicijativu trpjele su zbog problema s isplativošću projekata koji su u nju uključeni.**³³

Bilo je problema i s dizajnom i izgradnjom građevina putem JPP. Na primjer, u bolnici Princess Margaret u Swindonu (Velika Britanija) soba za oporavak je udaljena 80 metara od operacijske sale.³⁴ Britanska komisija za arhitekturu i izgradnju (CABE) uočila je dodatne probleme, tako da su otkrili da je na primjer 9 od 10 najlošije građenih škola u Velikoj Britaniji izgrađeno kroz Privatnu financijsku inicijativu.³⁵

Unatoč svim ovim nedostacima, sankcije su rijetko kada uključivale uskratu plaćanja.³⁶

„...iskustvo Velike Britanije ukazuje na potrebu iznalaženja efikasnih sredstava nadzora i ostvarivanja utjecaja na rad privatnog sektora. U tu svrhu trebalo bi osmisliti i pažljivo primjenjivati mjere za procjenu uspješnosti te mjere uskrate plaćanja, no, najvažnije je da prekid ugovora postane ozbiljna prijetnja.“³⁷



Ugovor za Nacionalnu palaču umjetnosti u Budimpešti bio je kritiziran zbog nedefiniranja kazni u slučaju da projekt ne bude izveden na zadovoljavajući način.

Nažalost, teško je zamisliti kako bi se to moglo dogoditi kada je u interesu javnih vlasti da projektna tvrtka nastavi s radom. Ako tvrtka koja je nosioc projekta propadne, javna vlast može birati između renacionalizacije projekta, pružanja pomoći posrnujloj kompaniji ili plaćanja troškova novog JPP-a.

U srednjoj i istočnoj Europi ovaj je problem još izraženiji jer iskustva pokazuju da su kapaciteti za nadzor i osiguranje provedbe dogovora u velikom broju zemalja na još nižoj razini. Nerealno je stoga očekivati striktno poštivanje visokih standarda za provedbu JPP-a.

JPP, bi stoga trebalo izbjegavati u slučaju socijalno i okolišno naročito osjetljivih usluga poput zdravstva, školstva, zatvorskog sustava, komunalnih usluga itd, jer postoji mogućnost „*korištenja prečica*“ prilikom realizacije, a nedostaju adekvatni mehanizmi koji bi osigurali da se to ne dogodi.

Efikasnost kroz prijenos rizika?

U teoriji, rizici se u JPP-u prenose na onog partnera koji ih može najlakše ograničiti i kontrolirati. U praksi, međutim, privatni sektor skupo naplaćuje svako preuzimanje rizika sa svoje strane.

Loša raspodjela rizika predstavlja jedan od najvećih problema u ugovorima o JPP-u u srednjoj i istočnoj Europi. Ponekad je to vodilo do ugovora koji jamče profit na račun poreznih obveznika (Autocesta Trakia u Bugarskoj i postrojenje za obradu otpadnih voda u Zagrebu), a ponekad do financijskih problema za koncesionare i naknadnih pokušaja ishođenja zajamčenih prihoda od javnog sektora.

Autocesta A2, Poljska

Autocesta A2 koja povezuje grad Poznan (Poljska) i njemačku granicu najveći je prometni projekt u Poljskoj koji uključuje privatni sektor. Predviđeni troškovi projekta su 870 milijuna eura. Posao izgradnje 150 kilometara duge trase koja povezuje Nowy Tomysl i Konin dodijeljen je kao GPUP (gradi-popravi-upravlja-proslijedi) projekt s koncesijom na 40 godina. Gradnja je počela 2001. a završila 2005., no promet je slab jer malo vozača želi plaćati cestarinu. Procijenjeno je da najmanje 60–80% kamiona koristi alternativne pravce.³⁸ Vlada i koncesionar upravo pregovaraju o kompenzacijskim naplatama.



Sekcija poljske A2 autoceste Nowy Tomysl – Konin, dovršena 2005., nije privukla očekivanu količinu prometa.

Najproblematičniji projekti u pogledu prijenosa rizika jesu autoceste s naplatom cestarine.³⁹ Pokazalo se da su donosioci odluka u zemljama Srednje i Istočne skloni precjenjivati gustoću prometa na budućim autocestama. To dovodi ne samo do poteškoća u ostvarivanju planiranih prihoda za koncesionare i trošenja proračunskog novca, nego i do pokušaja da se na različite načine doista poveća broj vozila na autocestama. Nije potrebno posebno napominjati da to stoji u potpunom proturječju sa zahtjevima zaštite okoliša, što podrazumijeva i smanjenje automobilskeg prometa.⁴⁰

Nažalost, porezni obveznici uvijek plaćaju račun, bilo kroz jamstva na prihod koncesionara, bilo kroz renacionalizaciju projekta.

Ekstraprofiti kroz refinanciranje

Jedan od najskandaloznijih aspekata JPP-a je pitanje dobiti od refinanciranja. Pod refinanciranjem ovdje mislimo na otplatu prvobitnog zajma uzimanjem novog, nakon što je projekt već dovršen. Kako u ovoj fazi većina rizika više ne postoji, zajmovi su dostupni po znatno nižoj kamatnoj stopi, te se cijena projekta smanjuje.

Naknada koju javni sektor plaća je, međutim, izračunata prema cijeni prvobitnog, skupljeg zajma, i ako ugovor ne uključuje odredbe koje bi i javnom sektoru osigurale koristi od refinanciranja, mogući su značajni ekstraprofiti za privatne tvrtke koje sudjeluju u JPP-u. U Velikoj Britaniji je bilo nekoliko skandala vezanih uz refinanciranje zajmova u projektima JPP-a, poput slučaja bolnica Norfolk i Norwich gdje je konzorcij Octagon zaradio 82 milijuna, a ukupni profit se povećao s već visokih 19% na čak 60%.⁴¹

Rad za čije dobro? Uloga MFI (međunarodnih financijskih institucija) u JPP-u



Svjetska banka je priznala da je pogriješila kada je inzistirala da se angažira strana menadžment kompanija u sklopu vodnog projekta Lavov.

Uključivanje međunarodnih financijskih institucija u projekte JPP-a trebalo bi biti korisno za javni sektor, osigurati dobra i usluge po pristupačnim cijenama kao i pravedan položaj oba potpisnika ugovora te financijsku sigurnost banci.

MFI bi se u projekt trebale uključiti u ranoj fazi kako bi osigurale da sve bitne sastavnice budu uključene u projekt te se na taj način izbjegniju buduća nepotrebna povećanja troškova. Ovaj je problem uočen na primjeru projekta pročištača otpadnih voda u Zagrebu i Južnog mosta u Rigi.

MFI bi također trebale osigurati da JPP budu izabrana samo ako nude dobru isplativost. Nažalost, stav EIB-e je da u normalnim okolnostima ne razmatra izračun usporedbe s javnim sektorom, što predstavlja veliki propust za banku koja bi trebala djelovati u javnom interesu.⁴² Ni EBRD se ne smatra dužnom javnom sektoru osigurati najbolju vrijednost za novac. Umjesto toga, EBRD nastoji biti relativno neutralna kako ne bi bila uvučena u kontroverzne situacije.⁴³ Riječ je o stavu potpuno neprihvatljivom za javnu instituciju čija je dužnost osigurati javnosti pravu vrijednost za uloženi novac.

Nažalost, postoje slučajevi u zemljama srednje i istočne Europe u kojima su MFI, ne mareći mnogo za to, zahtijevale sudjelovanje privatnog sektora u projektima – bez ikakvog opravdanja, a ponekad i bez podrške javnih vlasti.

Vodni projekt Lavov – JPP, sviđa li vam se ili ne

Svjetska banka je 2001. odobrila kredit od 24 milijuna američkih dolara vodoopskrbnoj kompaniji Lviv Vodokanal (LVK) kako bi poboljšala kvalitetu gradske vodoopskrbe, i institucionalno ojačala tvrtku. Banka je inzistirala da LVK angažira inozemnu, privatnu menadžment kompaniju, čemu se LVK protivio. Ovaj je zahtjev poslije preinačen te je angažiran jedino strani savjetnik, što se, prema priznanju svjetske banke pokazalo neefikasnim.⁴⁴

Evaluacija koju je Svjetska banka provela pokazuje da su neke lekcije ipak naučene:

„Važno je da Banka pažljivo procijeni opravdanost svojih zahtjeva prema zajmoprimcu kada postoje jasni znaci pregovaranja s njegove strane. U ovom je slučaju bilo očito da zajmoprimac nije bio sklon prijedlogu Banke da angažira privatnu stranu menadžment kompaniju. Naknadna zamjena ugovora o upravljanju skupom stranom savjetodavnom službom također se ne može smatrati dobrim rješenjem imamo li na umu snažan otpor zajmoprimca da angažira stranu menadžment kompaniju.“⁴⁵

Preporuke

Imamo li na umu sve navedene nedostatke, očito je da su broj i vrsta projekata u kojima JPP može biti korisno ograničeni. Vlade s područja srednje i istočne Europe, međunarodne financijske institucije, think-tankovi i konzultanti trebali bi još jednom razmisliti ne vodi li njihovo zagovaranje JPP-a prevelikoj javnoj potrošnji, pretjeranom opterećenju poreznih obveznika i istiskivanju alternativnih financijskih aranžmana.

Preporuke koje slijede trebale bi osigurati da JPP budu korištena samo u slučajevima u kojima su isplativa i mogu donijeti stvarne koristi:

Isplativost

- Uzimajući u obzir opasnost od tereta koji će se svaliti na javne prihode u narednim godinama, plafon troškova koje javni sektor plaća privatnom partneru trebalo bi odrediti prema tome koliku će količinu sredstava poreznih obveznika pojedine državne i lokalne vlasti, odnosno ministarstva, moći u budućnosti osigurati za provođenje projekata JPP-a.
- Fiskalni troškovi prošlih projekata JPP-a trebaju biti objavljeni ⁴⁶ prije nego što se započne s implementacijom novih.
- Godišnji tijek budućih uplata u projekte JPP-a treba biti prikazan u vladinom knjigovodstvu. Treba biti jasno s čijeg se računa plaćaju godišnje naknade i kolike će troškove snositi javnost i vlada.

Utjecaj na javne usluge

- Postoje sektori u kojima, zbog otežanog nadzora radova i prijetnje od smanjenja kvalitete usluge radi rezanja troškova, JPP uopće ne bi trebalo koristiti. To se odnosi na bolnice, škole i zatvore, kao i vodoopskrbu te željezničke mreže.

Vrijednost za novac

- Kad se donosi odluka o tome treba li ili ne sklapati ugovor o JPP moraju biti otvorene i druge opcije. Vlade, MFI ili konzultantske tvrtke ne smiju sugerirati ili nametati JPP kao jedinu mogućnost za određeni projekt. Ako ne postoji mogućnost plaćanja iz javnih fondova, tada ni JPP ne bi bilo isplativo pa bi, sukladno tome, nadležna tijela trebala odabrati samo najvažnije projekte ili smanjiti projekte na prihvatljivu mjeru.
- Na institucionalnoj razini to podrazumijeva potrebu integriranog pristupa javnoj nabavi koji uključuje raznolike mogućnosti financiranja. To, na primjer, znači da javne vlasti ne bi trebale uspostavljati centre za ekspertizu JPP-a, nego centre za ekspertizu javne nabave, kako bi se izbjegla kratkovidna usmjerenost na zagovaranje JPP-a čak i u slučajevima kad to ne predstavlja najbolje rješenje.
- Procjena isplativosti mora biti napravljena za svaki projekt te biti javno dostupna. ⁴⁷ Ona mora sadržavati i procjene rizika za korisnike, porezne obveznike, radnike i vladu, u slučaju da projekt propadne.
- Treba provesti izračun usporedbe s javnim sektorom, a rezultate učiniti javno dostupnima. Metodologija izračuna mora biti javno dostupna i objašnjenja, te mora izbjegavati pretjerano fleksibilne kategorije (poput kategorije „prijenosa rizika“ korištene u izračunima za britansku Privatnu financijsku inicijativu) koje se mogu podesiti tako da idu u korist izboru JPP-a.

Transparentnost i odgovornost

- Nacrti ugovora o JPP-u moraju biti objavljeni kako bi se mogli iznijeti prijedlozi promjena koje bi omogućile smanjenje fiskalnih rizika prije samog potpisivanja.
- Kako bi se smanjile mogućnosti za korupciju i prenapuhavanje projekata, svi natječajni dokumenti, ponude i ugovori, uključujući i financijske detalje, moraju biti pristupni javnosti. Do sada su svi ti dokumenti bili tretirani kao poslovna tajna, no ako želimo osigurati dobru vrijednost za uloženi novac, s takvom se praksom mora prestat.

Natječajni postupak

- Natječajni postupak mora biti ne samo u skladu s pravilima Europske unije, već bi morao biti i obustavljen ako se na njega javi samo jedan ponuđač (budući da je u tom slučaju iznimno teško dobiti pravu vrijednost za uloženi novac), ako nema naznaka da bi novi natječajni postupak mogao imati drukčiji ishod, projekt treba biti preoblikovan.
- Treba unaprijed odrediti maksimalni porast cijene koji je moguće prihvatiti u fazi pregovora s najpoželjnijim ponuđačem i to neovisno od toga je li promjena cijene rezultat novih specifikacija ili ne. Ne bi se smjele raditi nikakve bitne promjene ugovora, pri čemu te „bitne promjene“ treba definirati ili na razini EU ili na nacionalnoj razini. Javni sektor

također treba imati jasnu strategiju i smjernice za povlačenje iz pregovora ako privatni partner počne tražiti prevelike ustupke, posebice na području prijenosa rizika ili plaćanja kazni. Ako su učinjene velike promjene, trebalo bi ponovno provesti izračun usporedbe s javnim sektorom i pokrenuti novi natječajni postupak.

Ugovori

- Novčane kazne za lošu izvedbu trebaju automatski isključivati mogućnost dobivanja bonusa za dobru izvedbu u drugim područjima.
- Ugovori o JPP-u trebali bi partnerima iz javnog sektora jamčiti najmanje 50% dobitaka ostvarenih refinanciranjem i, po mogućnosti, uključivati stavku o visini maksimalnog dobitka za privatni sektor.
- Ugovor mora uključivati klauzulu koja dozvoljava raskid ugovora zbog javnog interesa u slučaju nepredviđenih okolnosti.
- Za JPP-e u cestovnom sektoru plaćanje se ne smije temeljiti na očekivanoj količini prometa jer to može voditi pokušajima povećavanja gustoće prometa što je u suprotnosti s europskim klimatskim ciljevima i politikom održivog razvoja. Partner iz privatnog sektora mora preuzeti značajan dio financijskog rizika u projektima cestogradnje.
- Ugovori moraju biti u skladu sa standardima zaštite okoliša i radničkih prava, uključujući i priznavanje sindikata.

Osiguravanje poštivanja ugovora

- Javne vlasti koje predlažu korištenje JPP-a moraju pokazati kako će osigurati da preuzete obveze budu kvalitetno izvršene.
- Ako se mogućnost raskida ugovora shvaća ozbiljno, partner iz javnog sektora mora znati kada ima pravo raskinuti ugovor te mora biti spreman doista iskoristiti tu mogućnost. Javni sektor trebao bi uključiti planove za slučaj nepredviđenih okolnosti među svoje standardne procedure za sastavljanje ugovora, čak i kada je malo vjerojatno da bi oni mogli biti potrebni.⁴⁸
- Javne vlasti trebale bi provoditi evaluacije svih projekata JPP-a i one bi trebale biti javno dostupne. Ovo bi trebalo činiti dvaput – prvi put nakon što je realizirana početna investicija i usluga postala dostupna, a drugi put nakon 4 do 6 godina, kako bi se mogući problemi sveli na najmanju moguću mjeru.

MFI bi trebale:

- Aktivnije nastojati da za projekte JPP-a u koje su MFI uključene bude provedena procjena isplativosti i procjena usporedbe s javnim sektorom te da se zasnivaju na realističnim pretpostavkama. Kao javne institucije, MFI moraju javnosti osigurati dobru vrijednost za uloženi novac.
- Osigurati da se izračunaju dugoročni kumulativni utjecaj JPP-a i ostalih javnih davanja te da se utvrdi u kojoj će mjeri ograničavajuće djelovati na buduću javnu potrošnju.
- Osigurati da javna vlast učini dostupnom projektnu dokumentaciju, poput izračuna usporedbe s javnim sektorom i metodologiju kojom je napravljen, radne i konačne verzije potpisanih ugovora te informacije o isplativosti. Ovo bi moglo dovesti do toga da se informacije o projektu više ne prikrivaju pod izlikom čuvanja poslovne tajne.
- Osigurati da javne vlasti unaprijed pokažu kako će osigurati visoke standarde u provođenju projekta. U slučaju da vlasti nemaju kapacitete koji bi im to omogućili, MFI ne bi trebale financirati projekte po modelu JPP.
- Davati zajmove javnim vlastima, radije nego privatnim partnerima (s ciljem tobožnjeg smanjenja troškova), kako odluka o uključivanju privatnog sektora ne bi bila donesena zbog mogućnosti da izbjegne prikazivanje realno postojećih troškova u proračunu.
- Davati zajmove za JPP samo projektima kod kojih ne postoji mogućnost financiranja (pod razumnim uvjetima) iz drugih izvora.
- Osigurati da su sve sastavnice uključene u projekt, kako bi se izbjeglo naknadno poskupljenje projekta.
- Postaviti jasne granice povećanju troškova i promjenama specifikacija u fazi pregovora s najpoželjnijim ponuđačem te biti spremne odstupiti iz pregovora ako predložene izmjene više ne osiguravaju pravu vrijednost za uloženi novac.
- Provesti javno dostupnu evaluaciju svih projekata JPP-a. Razmisliti o provođenju dviju evaluacija u različitim razdobljima provedbe/funkcioniranja projekta (vidjeti prije navedene preporuke za evaluaciju projekata upućene javnom sektoru). Treba provesti konzultacije sa svim zainteresiranim grupama kako bi se osigurala uravnotežena analiza te uključili komentari koji su često negativni.
- Razmisliti o zajmovima za javno-javna partnerstva u kojima bi, npr. uspješna komunalna poduzeća pomagala manje uspješnima u izgradnji kapaciteta.

Uređaj za pročišćavanje otpadnih voda Zagreb

Ključne riječi:

- *Loša raspodjela rizika s velikim naknadama za stanovnike i tvrtke*
- *Nedostatak transparentnosti*
- *Predimenzionirani projekt*
- *Kontroverzni sustav naplate*
- *Dugoročni ugovor s nepovoljnim uvjetima*

Uređaj za pročišćavanje otpadnih voda, koji je otvoren u razdoblju od 2004. do 2007. godine, izgrađen je radi poboljšanja kvalitete vode rijeke Save. Nitko nije opovrgao činjenicu da je pročišćivač potreban, ali je projekt koji se iz te težnje razvio bio krajnje problematičan te je građane Zagreba^{4,9} koštao više no što je bilo očekivano.

Samo postrojenje vodi tvrtka Zagrebačke otpadne vode (ZOV), u čijoj će nadležnosti ostati sljedećih 28 godina, sve dok ne pređe u nadležnost druge tvrtke kako stoji u BOT (Build-Operate-Transfer) ugovoru. Zagrebačke otpadne vode u vlasništvu su Konzorcija koji čine RWE Aqua GmbH (poduzeće u vlasništvu njemačke tvrtke RWE AG), te WTE Wassertechnik (poduzeće u vlasništvu austrijske tvrtke EVN AG). Ostalih 3% posjeduje Vodoprivreda Zagreb, djelomično privatizirano komunalno poduzeće grada Zagreba.



Lutrija oko cijene

Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD) odobrila je 2001. godine kredit od 55 milijuna eura za projekt, zajedno s dodatnih 115 milijuna eura njemačke banke Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).⁵⁰ Međutim, konačna cijena projekta narasla je nekoliko puta te je još uvijek obavijena velom tajne. Neki od navedenih iznosa bili su:

- 176 milijuna eura (Odluka gradske skupštine, 2001.)⁵¹ (DM 352.000.200)
- 292,7 milijuna (EBRD, kraj 2003.)⁵²
- 220 milijuna eura (Proljeće 2007.),⁵³
- 253 milijuna eura (Gradsko poglavarstvo, prosinac 2007.)⁵⁴
- 326,7 milijuna (EBRD, kraj 2007.)⁵⁵ – poskupljenje zbog povećanja kapaciteta i nadogradnje)⁵⁶
- 265 milijuna (Gradsko poglavarstvo, svibanj 2008.)⁵⁷

Velika je razlika između troškova koje je iznio EBRD i onih od strane Gradskog vijeća grada Zagreba, što povećava sumnju da Gradsko vijeće ne želi otkriti točan iznos projekta. Sam ugovor nikada nije predložen javnosti.

Opravdanja koja su dana za povećanje cijena uključivala su paket od 7 mjera, koje uključuju i povećanje kapaciteta obrade pročišćivača, što je koštalo 19,2⁵⁸ milijuna eura. Ostala proširenja i nadogradnje projekta koštala su 15,2 milijuna eura, a trebalo je sanirati i prekriti glavni odvodni kanal koji je koštao 16,3⁵⁹ milijuna eura. Prekrivanje smrdljivog odvodnog kanala koji prolazi kroz siromašno zagrebačko predgrađe spomenuto je u priopćenju EBRD-a, 2001. godine⁶⁰, Nejasno je, međutim, zašto grad nije odobrio troškove tada, već je to učinio sedam godina kasnije. Te su izmjene projekta u konačnici trebale opravdati iznos od 50,7 milijuna eura dodatnih troškova.

Dodatni troškovi proizlaze iz činjenice da projekt u sebe nije uključio konačno zbrinjavanje otpadnog mulja koji proizlazi iz procesa pročišćavanja. Iako su anaerobni digestori dio prvotnog projekta, izvedeni su tako da ne predstavljaju konačni način zbrinjavanja mulja. Čini se da je taj nedostatak učinjen namjerno, da bi se opravdala izgradnja spalionice otpada pored CUPOVZ-a, koju je predložilo poduzeće Novum u vlasništvu tvrtke WTE Wassertechnik. Postrojenje za termičku obradu otpada nije bilo uključeno u studiju utjecaja na okoliš (SUO) za CUPOVZ projekt, a cijena izgradnje kreće se od 170 do 290 milijuna eura te nije uključena u projekt pročišćivača otpadnih voda.

Potpuno neprikladan projekt

Povećanje troškova još više zabrinjava zbog izvješća stručne komisije Gradskog vijeća koja je donijela zaključak o potpunoj neprilagođenosti projekta s trenutnom situacijom kanalizacijskog sustava te istaknula da neće doći do očekivanih poboljšanja.⁶¹ Komisija je izjavila da se odvodni sustav u Zagrebu prvo mora obnoviti te prepraviti na način da se oborinske vode s okolnih planina odvoje od gradskih otpadnih voda. To je preporučeno kako bi se izbjegle velike varijacije u količini i zamućenosti voda čije je pročišćavanje potrebno. Komisija je također zaključila da će troškovi CUPOVZ predstavljati velik financijski teret za korisnike sustava.⁶²

Komisija je umjesto toga predložila :

- Prije prijedloga prikladnih rješenja trebalo je analizirati kvalitetu vode rijeke Save. Projekt je trebalo realizirati postupno te u isto vrijeme raditi nove analize, istraživanja i treninge.
- Razdvojiti oborinske vode od sustava kanalizacije da bi poboljšao rad opreme za pročišćavanje voda.
- Instalirati jednostavne mehaničke pročišćivače (deset puta jeftinije) te postupno dograđivati gradski odvodni sustav.⁶³
- Izgraditi retezijske sustave da se uspori tok oborinskih voda prema Savi.

Gradsko vijeće odbilo je komentare te je raspustilo komisiju.⁶⁴

Odluke vezi izgradnje Domovinskog mosta također su bile kontroverzne. Most je povećao cijenu projekta za 27,6 milijuna eura.⁶⁵ Njega plaćaju građani kroz račune za vodu, iako već plaćaju dodatke namijenjene izgradnji cesta. Stručna komisija također je potvrdila da je most bio nepotrebn trošak, jer bi bio nepotreban da se na južnom dijelu grada izgradilo manje postrojenje za pročišćavanje otpadnih voda.⁶⁶

Tko dobiva, tko gubi?

Godine 2004. Grad Zagreb je ZOV-u počeo plaćati mjesečne naknade za pročišćivač otpadnih voda, bez obzira na svotu novca prikupljenog od građana i tvrtki. Iako je ideja JPP-a raspodijeliti rizik između javnog i privatnog sektora, u ovom je projektu javni sektor snosio „rizik potražnje“, dok je privatni sektor, odnosno izvođač i operater, snosio samo mnogo mekši „rizik dostupnosti usluge“. To znači da ZOV mora osigurati funkcionalnost postrojenja, dok se grad obvezuje plaćati gubitak nastao neplaćanjem računa stanovnika.

Mjesečne naknade u 2004. godini iznosile su 28,1 milijuna eura,⁶⁷ iako je od travnja nadalje radio samo mehanički dio pročišćivača. Izvješće državne revizije dalo je zaključak da je u razdoblju od travnja 2004. do kraja 2006. godine grad već isplatio dio od **75.5 % osnovne cijene izgradnje**,⁶⁸ što postavlja pitanje zašto grad nije **projekt u potpunosti izvršio kroz procedure klasične javne nabave**. Grad Zagreb se ZOV-u obvezao platiti iznos od 44,79 milijuna eura u 2007. godini, s povećanjem do 48,12 milijuna eura u 2010. godini, s ukupnim iznosom od **294,15 milijuna eura**⁶⁹ **u razdoblju od 2007.-2010. godine, što je daleko veći iznos nego izvorno ulaganje.**

Od sredine 2004. godine, kada je u pogon stavljen mehanički dio postrojenja, cijena je rasla nekoliko puta – zasebno za vodu i zbrinjavanja otpadnih voda, kako za kućanstva, tako i za tvrtke.

Rast cijena vode i zbrinjavanja otpadnih voda za Zagreb u razdoblju od 2004. do 2008.⁷⁰

Datum	Porast naknade	Naknada za gospodarstva	Naknada za domaćinstva
Početna cijena: 2004.	-	1,07 kn/m ³	5,45 kn/m ³
Službeni glasnik: 09/17.05.2004. Stupilo na snagu: 01.05.2004.	Nova naknada za CUPOVZ: Kućanstva: 1,734 kn/m ³ Ostali korisnici: 7,026 kn/m ³	18,10 kn/m ³	7,19 kn/m ³
Službeni glasnik: 01/30.01.2006. Stupilo na snagu: 01.02.2006.	Povećanje cijena za opskrbu vodom i odvodnju do 39,3% za kućanstva i 17,7% za ostale korisnike	19,29 kn/m ³	8,39 kn/m ³
Službeni glasnik: 18/21.12.2006. Stupilo na snagu: 01.01.2007.	Povećanje naknade za CUPOVZ za 63,3% Kućanstva: 2,83 kn/m ³ Ostali korisnici: 11,47 kn/m ³	24,71 kn/m ³	9,73 kn/m ³
Službeni glasnik: 18/31.12.2007. Stupilo na snagu: 01.01.2008.	Povećanje cijena za opskrbu vodom i odvodnju do 49,9% za kućanstva i ostale korisnike.	28,69 kn/m ³	11,85 kn/m ³

Cijene vode za gospodarstvo od početka rada postrojenja narasle su za 250%, dok su za domaćinstva narasle za više od 200% bazne cijene postavljene u 2004. godini.

Dok se rast cijena još može opravdati dodatnim ulaganjima i poboljšanjem kvalitete usluge, upitna veličina i funkcionalnost projekta, zajedno s rastom cijena, rezultirala je negodovanjem tvrtki i sindikata. Porast cijene vode koji se mjesečno kretao od 6,2 do 7,6⁷¹ eura s usporednim povećanjem naknada za javni prijevoz, zbrinjavanje otpada te porastom cijena hrane i nafte diljem svijeta, rezultirao je još većim problemima. Stoga je u travnju 2008. Vlada imenovala komisiju koja će nadgledati povećanje cijena te je ostvarena suradnja s gradom Zagrebom, a cijena vode stabilizirana na 11,22 kn/m³.⁷²

Nekoliko tvrtki još uvijek odbija plaćati tako visoke naknade. Od 27. 08. 2004. do danas, plaćeno je samo 20 milijuna, od ukupnih 53 milijuna kuna duga.⁷³ Jedan od najvećih protivnika plaćanja tako visokih naknada je tvrtka za proizvodnju

plastičnih i petrokemijskih proizvoda DIOKI, koja tvrdi da plaća cijenu količine vode koja ulazi u postrojenje, a ne vode koja izlazi iz postrojenja te zahtijeva obradu. Točnije, tvrtka plaća 150 milijuna m³ vode koja ulazi u postrojenje, umjesto 100 milijuna m³ koja se ispušta odvodnim kanalom. Od kraja 2007. godine, grad Zagreb je podnio dva postupka zapljene od 30 milijuna kuna protiv tvrtke DIOKI, koja je u prosincu 2007. reagirala izdavanjem plaćenog oglasa „Hoćemo čiste račune za pročišćivač.“ Oglas je izašao u nekoliko dnevnih novina te je sadržavao popis razloga nezadovoljstva. Ostale tvrtke koje koriste vodu za hlađenje strojeva, kao i proizvođači napitaka, izrazili su svoje negodovanje.⁷⁴

Kada je 2006. godine ZOV izjavio da će zbog dugova tvrtki morati zatvoriti postrojenje, grad Zagreb morao je kroz gradski proračun podmiriti dugove,⁷⁵ međutim, nije uspio zadovoljiti više od 30% svih potraživanja.⁷⁶ Kasnije, krajem 2007. godine gradske oporbene stranke HDZ i HSLŠ predlažu amandman za smanjenje isplate proračunskog novca zagrebačkim otpadnim vodama, međutim, amandman je odbijen jer je Grad Zagreb odbio raskinuti ugovorne obveze.⁷⁷ U isto vrijeme, zamjenik gradonačelnika grada Zagreba Ivo Jelušić objavio je u poslovnim dnevnim novinama Poslovni dnevnik da će Gradsko vijeće ipak razmotriti zahtjev za izmjenama ugovora, iako je teško povjerovati da će ZOV na to pristati.⁷⁸

Dok gradsko vijeće Grada Zagreba može biti kažnjeno zbog nekompetentnosti na sljedećim lokalnim izborima, potrebno je poduzeti ozbiljne mjere jer će u suprotnom ZOV držati u šaci grad Zagreb do isteka ugovora, odnosno 2028. godine.

Napomena

- 1 Europska komisija: Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, COM(2004) 327 final, 30.4.2004
- 2 HM Treasury: Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value, ožujak 2008., str.6
- 3 Fredrick Korfer i Nicolas Mathieu, EBRD: EBRD's Past Experience from JPP Operations, Lessons Learned and Recommendations, 24-25 travnja 2008., str.4
- 4 Ibid, str.6
- 5 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, ožujak 2005., str.15
- 6 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, ožujak 2005., str.15
- 7 European Commission Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, COM/2004/0327 final, 2004., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0327:EN:HTML>
- 8 Na primjer http://ec.europa.eu/ten/transport/financing/partnership_en.htm
- 9 Deloitte: iGAAP alert: IFRIC 12, Service Concession Agreements, veljača 2007. [www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_Audit_iGAAP_Alert_February07\(2\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_Audit_iGAAP_Alert_February07(2).pdf)
- 10 Nina Budina, Hana Polackova Brix, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, World Bank Working Paper No. 114, lipanj 2007., str.16
- 11 Mark Hellowell and Allyson Pollock: Private Finance, Public Deficits - A report on the cost of PFI and its impact on health services in England, Centre for International Public Health Policy, 12 rujan 2007.
- 12 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, and Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005. str. 94 i 100.
- 13 "overall blended cost of capital"
- 14 Audit Scotland: Taking the initiative: Using PFI contracts to renew council schools, Audit Commission, June 2002, p. 58-59
- 15 Terry Macalister: "PFI triples profits say firms" The Guardian, 08.09.2003, <http://business.guardian.co.uk/story/0,,1037267,00.html>
- 16 Prezentacija Davida Pricea, Senior Research Fellow, Centre for International Public Health Policy, University of Edinburgh, 16. travnja 2008.
- 17 Nicholas Timmins: "Warning of 'spurious' figures on value of PFI", Financial Times, 5. 6. 2002.
- 18 George Monbiot: Private Affluence, Public Rip-Off, The Spectator, 10. ožujak 2002.
- 19 Atkins: Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues, Review Report, EBRD, studeni 2005., str.58
- 20 Atkins: Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues, Review Report, EBRD, studeni 2005., str.57-59
- 21 House of Commons Committee of Public Accounts: HM Treasury: Tendering and benchmarking in PFI, Sixty-third Report of Session 2006-2007, 10. listopad 2007., str.7
- 22 Patricia Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, EIB Papers Volume 10, No.2, 2005., str.63
- 23 Prezentacija Davida Pricea, Senior Research Fellow, Centre for International Public Health Policy, University of Edinburgh, 16 travanj 2008.
- 24 HM Treasury: PFI: Meeting the investment challenge, HM Treasury, 2003, str.46
- 25 UK National Audit Office: PFI: Construction Performance, London: The Stationery Office, 5. veljače 2003., str.3
- 26 Allyson M. Pollock, David Price, and Stewart Player: An Examination of the UK Treasury's Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for-Money Policy and Appraisal, Public Money and Management, travanj 2007.
- 27 EIB Operations Evaluation Department: Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB, ožujak 2005., str.4
- 28 Armin Riess, Deputy Head of the Economic and Financial Studies Division of the EIB: Is the PPP model applicable across sectors? EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005., str.11
- 29 Terry Macalister: "PFI triples profits say firms" The Guardian, 8.9.2003., <http://business.guardian.co.uk/story/0,,1037267,00.html>
- 30 Armin Riess, Deputy Head of the Economic and Financial Studies Division of the EIB: Is the PPP model applicable across sectors? EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005., str. 25
- 31 BBC1: Prison Undercover: The Real Story, 9 ožujak 2005., http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/real_story/4319627.stm, cited in Public Services International Research Unit: Prison Privatisation Report International, No. 67, March 2005, <http://www.psiu.org/justice/ppri67.htm#UK>

- 32 Allyson M Pollock, Jean Shaoul, Neil Vickers: Private finance and “value for money” in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? *British Medical Journal* 324, 18. svibnja 2002., str. 1205
- 33 South London and Maudsley Strategic Health Authority: Acute Sector deficits in SE London, 2007, cited in Mark Hellowell and Allyson Pollock: Private Finance, Public Deficits - A report on the cost of PFI and its impact on health services in England, Centre for International Public Health Policy, 12. rujna 2007., str.24
- 34 Allyson M Pollock, Jean Shaoul, Neil Vickers: Private finance and “value for money” in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? *British Medical Journal* 324, 18. svibnja 2002., str. 1209
- 35 Commission for Architecture and the Built Environment briefing: Assessing secondary school design quality, CABE, 3. lipnja 2006.
- 36 Patricia Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, EIB Papers Volume 10, No.2, 2005, str.68
- 37 Andrea Renda and Lorna Schrefler: Public-Private Partnerships - National experiences in the European Union, Centre for European Policy Studies, Brussels, 22. 2. 2006, str. 5
- 38 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, and Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005. str.103
- 39 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, and Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005. str.103
- 40 Na primjer, domaća odluka o uvođenju zimskih tarifa za korisnike autocesta iz prosinca 2005. bila je motivirana slabim prometom na hrvatskim autocestama.
- 41 House of Commons Committee of Public Accounts: The refinancing of the Norfolk and Norwich PFI Hospital, 27. ožujak 2006.
- 42 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, ožujak 2005., str.21
- 43 Fredrick Korfker and Nicolas Mathieu, EBRD: EBRD’s Past Experience from PPP Operations, Lessons Learned and Recommendations, 24-25 travnja 2008., str. 4
- 44 World Bank: Implementation Completion and Results Report (IBRD-46100) on a loan in the amount of US\$24.25 million to the Ukraine for a Lviv Waste and Wastewater project, 23. srpnja 2008, str.12
- 45 World Bank: Implementation Completion and Results Report (IBRD-46100) on a loan in the amount of US\$24.25 million to the Ukraine for a Lviv Waste and Wastewater project, 23. srpnja 2008, str.15
- 46 Nina Budina, Hana Polackova Brix, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, World Bank Working Paper No. 114, lipanj 2007, str.21
- 47 Nina Budina, Hana Polackova Brix, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, World Bank Working Paper No. 114, lipanj 2007, str.21
- 48 Patricia Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, EIB Papers Volume 10, No.2, 2005, str.69
- 49 Priopćenje za medije EBRD: EBRD helps Croatia’s Zagreb clean up its waste, 14.12.2001., <http://www.ebrd.com/new/pressrel/2001/01dec14x.htm>
- 50 Priopćenje za medije EBRD: EBRD helps Croatia’s Zagreb clean up its waste, 14.12.2001, <http://www.ebrd.com/new/pressrel/2001/01dec14x.htm>. The final figure was EUR 42 200 000 (EBRD investments in Croatia 1991-2007, EBRD webpage www.ebrd.com)
- 51 Skupština grada Zagreba, Zaključak o davanju koncesije za obavljanje komunalne djelatnosti pročišćavanja otpadnih voda na području Grada Zagreba, 14. prosinac 2000.; Vladimir Šimić: Pravni aspekti Zagreba - Pročišćivač otpadnih voda Zagreb, časopis Građevinar 53 (2001.) 4, 261-271, 16.3.2001.
- 52 EBRD Statement of cumulative net commitments, Croatia 31.12.2003.
- 53 Ivan Pandžić: Milijuni eura izgubljeni u čistijoj vodi, Poslovni dnevnik, 15.01.2007., <http://www.poslovni.hr/31139.aspx>
- 54 Plamenko Cvitić: Industrial blow against Milan Bandic, Nacional, English Edition, 22.12.2007.
- 55 EBRD investments in Croatia 1991-2007, EBRD webpage www.ebrd.com
- 56 Odgovor EBRD na e-mail zahtjev za informacijama, 10. rujna, 2008.
- 57 Prezentacija gradskog Ureda za ekonomiju, svibanj 2008., http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/svibanj_prezentacija_HR2008.ppt.
- 58 Odluka u srpnju 2006. Ivan Pandžić: Zbog novih troškova pročišćivača Zagrepčanima skuplja voda, 14.07.2006., <http://www.poslovni.hr/17587.aspx>
- 59 Odluka od 25. studenog 2005. Ivan Pandžić: Milijuni eura izgubljeni u čistijoj vodi, Poslovni Dnevnik, 15.01.2007., <http://www.poslovni.hr/31139.aspx>, Ivan Pandžić: Zbog novih troškova pročišćivača Zagrepčanima skuplja voda, 14.07.2006., <http://www.poslovni.hr/17587.aspx>
- 60 Priopćenje za medije EBRD: EBRD helps Croatia’s Zagreb clean up its waste, 14.12.2001., <http://www.ebrd.com/new/pressrel/2001/01dec14x.htm>
- 61 Jorgensen, Prof.dr.sc Sven Erik et al.: Zaključak komisije, 12.09.2000.
- 62 Jorgensen, Prof.dr.sc Sven Erik et al.: Zaključak komisije, 12.09.2000.

- 63 Zmaić, Bojan, sastanak sa Pippom Gallop 17.03.2005.
- 64 Zmaić, Bojan, sastanak sa Pippom Gallop 17.03.2005.
- 65 Kramarić, Claudio, Zagrepčani će odlučiti o pročištaću s mostom ili bez njega, a potom sve platiti? Vjesnik, 30.08.2000.
- 66 Jorgensen, Prof.dr.sc Sven Erik et al.: Zaključak komisije, 12.09.2000.
- 67 Jorgensen, Prof.dr.sc Sven Erik et al.: Zaključak komisije, 12.09.2000.
- 68 Izvješće državne revizije za grad Zagreb, 2006., www.revizija.hr/izvjesca/2008-rr/2-izvjesce-o-obavljenim-revizijama/02-lokalne-jedinice/01-grad-zagreb.pdf
- 69 Zagrebački komunalni vjesnik: ZOV poskupio vodu, 23.01.2007., <http://193.198.60.202/komunalni/arhiva/343/str05.pdf>
- 70 Vodoopskrba i odvodnja website: <http://www.vio.hr/default.asp?id=35>
- 71 Ivan Pandžić: Od 1. siječnja u Zagrebu skuplji voda, odvoz otpada i javni prijevoz, 28.12.2007., <http://www.poslovni.hr/65417.aspx>
- 72 Vjesnik: U Zagrebu od 1. svibnja jeftinija voda i odvoz smeća, 24.04.2008., <http://www.vjesnik.hr/html/2008/04/24/Clanak.asp?r=unu&c=1>, Vodoopskrba i odvodnja website: <http://www.vio.hr/default.asp?id=35>
- 73 Hrgovic, Maja: Industrijski potrošači od svibnja nisu platili račune za pročišćavanje otpadnih voda, Novi List, 27.08.2004.
- 74 Plamenko Cvitić: Industrial blow against Milan Bandic, Nacional, English Edition, 22.12.2007.
- 75 Ivan Pandžić: Pročištač će doseći cijenu od čak 235 milijuna eura, Poslovni Dnevnik, 08.09.2006., <http://www.poslovni.hr/21535.aspx>
- 76 Tomislav Marinović: Ljubičić najavio strože mjere naplate dužnicima, Vjesnik, 11.12.2007., <http://www.vjesnik.hr/html/2007/12/11/Clanak.asp?r=zag&c=3>
- 77 Tomislav Marinović: Ljubičić najavio strože mjere naplate dužnicima, Vjesnik, 11.12.2007., <http://www.vjesnik.hr/html/2007/12/11/Clanak.asp?r=zag&c=3>
- 78 Ivan Pandžić: Jelušić: Mijenjat ćemo nepovoljni ugovor sa ZOV-om o pročišćavanju, Poslovni Dnevnik, 27.12.2007., <http://www.poslovni.hr/65296.aspx>

“Rasprave u zemljama srednje i istočne Europe više su se fokusirale na pitanje kako najbolje primijeniti JPP, nego na to postoji li uopće potreba za primjenom tog modela. Međutim, u Velikoj Britaniji, kolijevci JPP-a, taj je model bio žestoko kritiziran te se postavlja pitanje: srljaju li to zemlje srednje i istočne Europe – potaknute snažnim zagovaračkim pritiskom – u široku primjenu diskreditiranog investicijskog mehanizma?”



Zelena akcija
www.zelena-akcija.hr



Center for Ecology and Sustainable Development (CEKOR)
www.ckor.org



Save Yuntolovo Public Environmental Movement
sos-yuntolovo.spb.ru



Transparency International – Czech Republic
www.transparency.cz



CEE Bankwatch Network
www.bankwatch.org