

Kombiniranje fondova Europske unije s modelom javno-privatnog partnerstva

Čolak, Slavko

Professional thesis / Završni specijalistički

2019

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:148:098801>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported/Imenovanje-Nekomercijalno-Dijeli pod istim uvjetima 3.0](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-05-16**



Repository / Repozitorij:

[REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economics & Business Zagreb](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
EKONOMSKI FAKULTET**

SLAVKO ČOLAK

**KOMBINIRANJE FONDOVA EUROPSKE UNIJE S
MODELOM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA**

POSLIJEDIPLOMSKI SPECIJALISTIČKI RAD

ZAGREB, 2019. GODINA

SADRŽAJ

SAŽETAK.....	5
ABSTRACT	6
1. UVOD	7
1.1. Definiranje predmeta istraživanja.....	8
1.2. Ciljevi rada	10
1.3. Metode istraživanja.....	11
1.4. Struktura rada	11
2. PREGLED FONDOVA EUROPSKE UNIJE	12
2.1. Općenito o Europskim strukturnim i investicijskim fondovima	12
2.2. Operativni programi kao okvir za korištenje dodijeljenih sredstava iz fondova Europske unije	14
2.2.1. Operativni program Konkurentnost i kohezija.....	15
2.3. Tijela u Sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskih strukturnih i investicijskih fondova.....	16
2.4. Razlozi za kombiniranje fondova Europske unije s modelom javno-privatnog partnerstva	16
2.4.1. Prednosti kombiniranog financiranja iz perspektive javnog tijela – naručitelja	17
2.4.2. Prednosti kombiniranog financiranja iz perspektive davatelja granta.....	17
2.4.3. Prednosti kombiniranog financiranja iz perspektive financijske institucije koja kreditira privatnog partnera.....	19
3. MODEL JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	20
3.1. Definicija i osnovne karakteristike modela javno-privatnog partnerstva	20
3.1.1. Rizici u projektima javno-privatnog partnerstva.....	21
3.1.2. Pravni instituti za realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva.....	22
3.2. Vrste modela javno-privatnog partnerstva	25
3.3. Razlike modela javno-privatnog partnerstva u odnosu na javnu nabavu	26
3.4. Vrijednost za novac u projektima javno-privatnog partnerstva.....	27
4. ZAKONODAVNI OKVIR ZA KOMBINIRANJE	30
4.1. Zakonodavni okvir Republike Hrvatske.....	30
4.1.1. Proces javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj.....	30
4.1.2. Projekti javno-privatnog partnerstva male vrijednosti	32

4.1.3.	Društvo posebne namjene i projektno financiranje	32
4.1.4.	Institucionalni okvir javno-privatnog partnerstva	33
4.2.	Zakonodavni okvir Europske unije.....	34
4.2.1.	Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o ESI fondovima	36
4.3.	Temeljne značajke procesa kombiniranja fondova Europske unije i modela javno-privatnog partnerstva	38
4.3.1.	Modeli kombiniranog financiranja fondova EU i javno-privatnog partnerstva ..	40
4.3.2.	Escrow ili založni račun	44
4.3.3.	Mogućnosti kombiniranja modela JPP-a s financijskim instrumentima.....	45
4.4.	Državne potpore u kontekstu kombiniranja fondova Europske unije s modelom javno-privatnog partnerstva	46
4.4.1.	Sustav državnih potpora u projektima JPP-a.....	47
5.	POSTUPAK IZRAČUNA VRIJEDNOSTI I NAČINA ISPLATE KAPITALNE POMOĆI	49
5.1.	Korisnici kapitalne pomoći u projektima kombiniranog financiranja.....	49
5.1.1.	Javno tijelo kao korisnik bespovratne pomoći	49
5.1.2.	Privatni partner kao korisnik bespovratnih sredstava.....	50
5.2.	Prihvatljivi troškovi u projektima kombiniranog financiranja	51
5.3.	Izračun ukupne vrijednosti kapitalne pomoći.....	53
5.3.1.	Očekivane aktivnosti kombiniranog financiranja u pojedinim fazama projektnog ciklusa JPP-a.....	55
5.3.2.	Financijski jaz u projektima koji generiraju prihode od krajnjih korisnika (<i>Revenue-generating Projects</i>)	60
5.3.3.	Metode za izračun neto prihoda u projektu	61
5.4.	Isplata kapitalne pomoći	68
5.4.1.	Podnošenje zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava	68
6.	ANALIZA SLUČAJA	71
6.1.	Pripremne radnje za realizaciju projekta izgradnje dionice punog profila autoceste	71
6.1.1.	Vremenski okvir provedbe ilustrativnog projekta.....	73
6.1.2.	Ključna pitanja u procesu strukturiranja projekta	73
6.2.	Pravna i tehnička analiza projekta	74
6.3.	Financijska i ekonomska analiza projekta	76

6.3.1.	Financijska analiza projekta	76
6.3.2.	Ekonomska analiza projekta.....	78
6.3.3.	Procjena rizika u projektu	80
6.4.	Proces izračuna i isplate kapitalne pomoći na konkretnom primjeru	81
6.4.1.	Izračun granta korištenjem metode izračuna diskontiranih neto prihoda	81
6.4.2.	Izračun granta korištenjem metode fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova.....	86
7.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	87
	POPIS LITERATURE	91
	POPIS GRAFOVA.....	95
	POPIS TABLICA.....	95
	ŽIVOTOPIS	96

SAŽETAK

Javno-privatno partnerstvo, kao alternativni model nabave, prihvaćeno je na razini Europske unije kao integralni dio europske investicijske politike, dokaz čemu je i uvrštavanje posebnih odredaba koje se tiču modela javno-privatnog partnerstva u najvažniji zakonodavni dokument kojim se uređuje područje fondova Europske unije – Uredbu (EU) br. 1303/2013 o utvrđivanju zajedničkih odredbi o fondovima Europske unije. Time nam je postao dostupan nužan pravni okvir potreban za provedbu procesa kombiniranja bespovratnih sredstava iz fondova Europske unije s modelom javno-privatnog partnerstva.

Jedan od ključnih razloga izrade ovoga rada je, zbog uočenog nepoznavanja ovoga područja u široj javnosti, pomoć javnim naručiteljima (javnim tijelima) u približavanju ideje kombiniranog financiranja modela javno-privatnog partnerstva i fondova Europske unije te pružanje istima osnovnih informacija o mogućnostima kombiniranja sredstava iz fondova Europske unije i modela javno-privatnog partnerstva, uz razradu procesa i procedure samog kombiniranja. Jednako tako, u radu se javnim tijelima daju konkretne preporuke na koji način mogu iskoristiti prednosti kombiniranog financiranja ukoliko se odluče na provedbu projekta po modelu javno-privatnog partnerstva.

Primjenom više različitih metoda istraživanja, u svrhu izrade ovoga rada, provedena je temeljita analiza područja fondova Europske unije, modela javno-privatnog partnerstva, hrvatskog i europskog zakonodavnog okvira za kombiniranje fondova Europske unije i modela javno-privatnog partnerstva i slično.

Kako bi se područje kombiniranog financiranja na najjednostavniji mogući način pokušalo približiti ciljnoj skupini kojoj je namijenjen ovaj rad, cjelokupan proces kombiniranog financiranja prikazan je na ilustrativnom slučaju iz prakse, vezanom uz izgradnju prometne infrastrukture.

Ključne riječi: kombinirano financiranje, fondovi Europske unije, javno-privatno partnerstvo (JPP), Uredba (EU) br. 1303/2013

ABSTRACT

Public-private partnership, as an alternative procurement method, has been accepted at the European Union level as an integral part of European investment policy, which is proved by the inclusion of special provisions concerning the PPP model in the most important legislative document regulating the area of EU funds - Regulation (EU) No. 1303/2013 on the establishment of common provisions on EU funds. This has made the necessary legal framework required to implement the process of combining grants from European Union funds with the PPP model.

One of the key reasons for drafting this paper is, due to the noticed lack of knowledge of this area in the wider public, to help public authorities (public bodies) to better understand the idea of combining financing of the PPP model and EU funds, as well as providing the basic information on the possibilities of combining resources from European Union funds and the PPP model, with the elaboration of the process and the procedure of the combination itself. Likewise, in this paper, concrete recommendations are given to public authorities on how to take advantage of blending if they decide to implement the project per PPP model.

With the application of several different research methods, a thorough analysis of the EU funds area, a PPP model area, a Croatian and European legislative framework for combining European Union funds and a PPP model, and so forth, has been carried out.

In order to make the area of blending as simple as possible for the target group of this paper, the overall process of blending is presented on the illustrative case study in the field of construction of a transport infrastructure.

Keywords: blending, EU funds, public-private partnership (PPP), Regulation (EU) No. 1303/2013

1. UVOD

Proces kombiniranja sredstava iz fondova Europske unije (u daljnjem tekstu: fondovi EU) s privatnim izvorima financiranja putem modela javno-privatnog partnerstva (u daljnjem tekstu: JPP) uobičajeno se naziva „*blending*“, što bi u hrvatskom jeziku odgovaralo pojmu „miješanje“. Drugim riječima, projekti kombiniranog financiranja predstavljaju projekte koji se provode po modelu JPP-a, što znači kako se financiraju u pravilu iz privatnih izvora u kombinaciji sa sredstvima fondova EU. Projekte JPP-a koji se provode u kombinaciji sa sredstvima iz fondova EU PPIAF (2006) naziva „hibridnim“ JPP-ovima.

Sredstva fondova EU u projektima JPP-a omogućavaju provedbu javnih infrastrukturnih projekata koji bi inače bili neprofitabilni te samim time i neizvedivi. Na taj način potiču se privatni investitori na ulaganje u projekte s nedostatnim očekivanim prihodima za pokriće troškova izgradnje i korištenja. Štoviše, zbog korištenja sredstava iz fondova EU projekt postaje izvediv i za druge subjekte u projektu, poput financijskih institucija. S druge strane, sudjelovanje privatnog partnera u javnom projektu povećava efikasnost projekta od čega korist imaju porezni obveznici ili krajnji korisnici istog.

Stoga je vrlo važno uspostavljanje kvalitetnog i učinkovitog procesa kombiniranja fondova EU s modelom JPP-a, a naročito iz razloga što fondovi predstavljaju važan izvor financiranja za mnoge infrastrukturne projekte, pogotovo u novim članicama Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) koje ne raspolažu dovoljnim proračunskim sredstvima i kapacitetima potrebnima za realizaciju kompleksnih projekata velike vrijednosti.

Kombinirano financiranje koje se bazira na kombinaciji sredstava iz fondova EU sa modelom JPP-a zasigurno bi moglo pridonijeti većem broju uspješno realiziranih projekata, ukoliko bi se isto primjenjivalo u većoj mjeri. Naime, dosadašnja praksa zemalja EU pokazuje kako kombiniranje fondova EU i modela JPP-a pozitivno utječe na povećanje efikasnosti korištenja fondova EU i povećanje mogućnosti plaćanja javnih tijela s nedostatnim fiskalnim kapacitetom u provedbi zahtjevnijih javnih projekata. U tom smislu, pod određenim okolnostima kombiniranje modela JPP-a s fondovima EU može biti uspješnije od primjene tradicionalnih modela isporuke javnih građevina. U izvješću Europske investicijske banke (EIB, 2005) ističe se da su projekti koji su provedeni po modelu JPP-a isporučeni na vrijeme i u okviru planiranog budžeta, s izrazito profesionalnim projektnim timom, višom kvalitetom

infrastrukture i kvalitetom usluga. Međutim, u izvješću je istaknuta i činjenica da proračunska ograničenja javnog sektora mogu također u potpunosti onemogućiti isporuku javnih građevina. S druge strane, korištenje sredstava iz fondova EU u kombinaciji s modelom JPP-a pridonijelo je poboljšanju raspodjele rizika i povećanju vjerojatnosti isporuke javnih građevina.

Dosadašnje iskustvo vezano uz tržište JPP-a u Republici Hrvatskoj govori nam kako se većina naručitelja, u slučaju mogućnosti korištenja bespovratnih sredstava iz fondova EU, odlučuje na implementaciju konkretnih projekata tradicionalnim putem, odnosno po modelu tradicionalne javne nabave, dok se pritom alternativni modeli nabave (u koje, između ostalih, ubrajamo koncesije i JPP) u postupku analize opcija provedbe projekata, u pravilu, u cijelosti zanemaruju. Navedena praksa nije dobra niti poželjna, posebice imajući u vidu činjenicu kako bi se s obzirom na prednosti modela JPP-a u odnosu na tradicionalnu javnu nabavu, češćom primjenom alternativnih modela nabave mogle postići dugoročne koristi, kako za javna tijela kao naručitelje, tako i za porezne obveznike odnosno korisnike javne usluge.

Nadalje, u situaciji proračunskog dužničkog ograničenja, JPP kao model nabave može naručiteljima pomoći u uspješnom premošćivanju potencijalnog problema nedostatka proračunskih sredstava za realizaciju infrastrukturnih projekata, odnosno izgradnje javnih građevina posredstvom kojih se pružaju javne usluge, koju činjenicu su prepoznale i iskoristile mnoge države članice EU i šire.

Republika Hrvatska je također, kao i ostale zemlje članice EU, prepoznala prednosti kombiniranog financiranja modela JPP-a sa sredstvima iz fondova EU te je u tom smislu u Zajedničko nacionalno pravilo odobreno u siječnju 2015. godine, uvrstila i postupak dodjele bespovratnih sredstava za projekte javno-privatnog partnerstva.

1.1. Definiranje predmeta istraživanja

Korištenje modela JPP-a, u kombinaciji s fondovima EU, nije samo sebi svrha. Kao što je cilj primjene modela JPP-a postići dodanu vrijednost za porezne obveznike u vidu dugoročnih ušteda zbog inovativnosti, efikasnosti, tehničkih rješenja privatnog sektora i prijenosa određenih rizika projekta na privatnog partnera, tako je i cilj kombiniranja modela JPP-a s fondovima EU postizanje učinkovitijih rješenja u provedbi javnih investicija u dijelu koji se odnosi na utvrđeni smanjeni kapacitet plaćanja javnog tijela ili krajnjih korisnika. Stoga,

primjena modela JPP-a u kombinaciji sa EU strukturnim fondovima, pored toga što stvara dodanu vrijednost za porezne obveznike i krajnje korisnike u obliku dugoročne uštede, povećava i efikasnost fondova EU.

Predmet istraživanja ovog poslijediplomskog specijalističkog rada su potencijali i mogućnosti kombiniranja fondova EU sa modelom JPP-a, te će se u sklopu ovoga rada ponajprije analizirati i obraditi mogućnosti kombiniranja modela JPP-a sa EU bespovratnim sredstvima (tzv. grantovima).

Ovim radom planira se obuhvaćanje dviju razina kombiniranja EU izvora s modelom JPP-a. Na prvoj razini pažnja će se posvetiti mogućnostima usklađivanja dvaju nezavisnih procesa (procesa izrade prijedloga projekata JPP-a i odobrenja istog te procesa apliciranja za sredstva iz fondova EU), s ciljem da se spajanjem jednakih ili sličnih procedura postigne sinergijski učinak, kako po pitanju pojednostavljivanja, tako i po pitanju ubrzavanja navedenih procedura. Druga razina odnosi se na pitanja praktične provedbe procesa kombiniranog financiranja, odnosno kombiniranja sredstava iz EU izvora i modela JPP-a u svrhu provedbe konkretnih projekata, tj. određivanje trenutka za izradu i podnošenje zahtjeva za isplatu bespovratnih sredstava, izračun financijskog jaza, definiranje procesa isplate i sl.

Jedan od ključnih razloga izrade ovoga rada je povećanje svjesnosti javnih naručitelja (javnih tijela) o mogućnostima i prednostima kombiniranog financiranja modela JPP-a s fondovima EU. Naime, u dosadašnjoj praksi pokazalo se da mnogi predstavnici naručitelja, prilikom realizacije javnih projekata, pred sebe postavljaju nepotrebnu dvojbu koja se sastoji od biranja između dvije opcije – realizacije projekta po tradicionalnom (proračunskom) modelu korištenjem bespovratnih sredstava iz fondova EU, a ukoliko isto nije moguće, realizacije projekta po modelu JPP-a. Ovim radom želi se naručiteljima poslati jasna poruka kako nema potrebe za biranjem između provedbenih opcija na taj način, s obzirom na činjenicu kako se fondovi EU i model JPP-a mogu uspješno kombinirati, što će biti prikazano na jednom konkretnom primjeru, odnosno projektu izgradnje dionice punog profila autoceste.

Institucionalni okvir za upravljanje i provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova (u daljnjem tekstu: ESI fondovi) u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020. uspostavljen je Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. –

2020. (u daljnjem tekstu: Zakon o institucionalnom okviru)¹, kojim su kao temeljni dokumenti za korištenje sredstava iz fondova EU, koje izrađuje Republika Hrvatska, a usvaja Europska komisija (u daljnjem tekstu: Komisija), predviđeni Partnerski sporazum i Programi².

Partnerski sporazum je dokument kojim se za financijsko razdoblje 2014. – 2020. utvrđuju strateška područja ulaganja za ESI fondove te prioritete i mehanizmi za djelotvorno i učinkovito korištenje sredstava navedenih fondova u svrhu provedbe Strategije Europa 2020. – strategije Europske unije za pametan, održiv i uključiv rast³.

Programi su dokumenti kojima se za financijsko razdoblje 2014. – 2020. provode ESI fondovi u skladu s prioritetima iz Partnerskog sporazuma te pravilima za pojedini ESI fond⁴.

1.2. Ciljevi rada

Osnovni ciljevi istraživanja u okviru ovog poslijediplomskog specijalističkog rada odnose se na :

- analizu fondova Europske unije,
- analizu modela javno-privatnog partnerstva,
- analizu zakonodavnog okvira za kombiniranje fondova EU i modela JPP-a,
- analizu procesa izračuna vrijednosti i isplate kapitalne pomoći,
- analizu mogućnosti kombiniranja na konkretnom primjeru – projektu izgradnje dionice punog profila autoceste.

Osnovna svrha ovoga specijalističkog rada je pružiti javnim tijelima – naručiteljima osnovne informacije i prezentirati osnovne principe i pravila o mogućnostima kombiniranja sredstava iz fondova EU i modela JPP-a, uz razradu procesa i procedure kombiniranja te davanja konkretnih preporuka naručiteljima na koji način mogu iskoristiti beneficije i prednosti kombiniranog financiranja, odnosno kako mogu najjednostavnije aplicirati za sredstva iz EU

¹ Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (Narodne novine, br. 92/14).

² Članak 2. stavak 1. Zakona o institucionalnom okviru.

³ Članak 2. stavak 2. Zakona o institucionalnom okviru.

⁴ Članak 2. stavak 3. Zakona o institucionalnom okviru. Pojam „Programi“ obuhvaća Operativne programe i Program ruralnog razvoja 2014. – 2020. godine.

fondova te ista koristiti u sklopu provedbe projekta po modelu JPP-a. Također, u okviru rada će se prezentirati i objasniti razlozi društvene opravdanosti i ekonomske racionalnosti financiranja javnih projekata iz EU fondova koji se isporučuju upravo po modelu JPP-a.

1.3. Metode istraživanja

U okviru istraživanja koristit će se metoda analize i sinteze, komparativna metoda, metoda indukcije i dedukcije, metoda klasifikacije, metoda deskripcije, metoda kompilacije i studija slučaja. Planirana istraživanja su provediva s obzirom na značajan broj i opseg važećih propisa na razini EU, kojima se uređuje i definira područje koje će biti obuhvaćeno ovim poslijediplomskim specijalističkim radom, kao i s obzirom na rezultate istraživanja koja su se sustavno provodila od strane EU.

1.4. Struktura rada

Rad je podijeljen u 7 poglavlja.

Nakon uvodnog dijela u kojem se definira predmet i ciljevi istraživanja koji se odnose na problematiku i proceduru kombiniranja sredstava iz fondova EU i modela JPP-a, u drugom se dijelu daje općeniti pregled Europskih strukturnih i investicijskih fondova i usvojenih Operativnih programa kao nužnih preduvjeta za korištenje sredstava iz fondova EU, te se u istom poglavlju detaljnije opisuje uloga različitih tijela u Sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskih strukturnih i investicijskih fondova, kao i razlozi zbog kojih se preporučuje kombinirano financiranje. U trećem se poglavlju detaljno analizira model JPP-a, kao alternativni model nabave te se isti komparira sa tradicionalnim modelom isporuke javnih projekata. U četvrtom poglavlju daje se pregled hrvatskog i europskog zakonodavnog i institucionalnog okvira za primjenu kombiniranja EU izvora s modelom JPP-a, dok se u petom poglavlju detaljno opisuju postupci izračuna bespovratnih izvora te načina isplate s obzirom na raspoložive mogućnosti. U šestom se poglavlju na konkretnom primjeru simulira cjelokupan proces izračuna i isplate kapitalne pomoći u sektoru prometa. U sedmom se poglavlju daje zaključak s preporukama za daljnje postupanje.

2. PREGLED FONDOVA EUROPSKE UNIJE

2.1. Općenito o Europskim strukturnim i investicijskim fondovima

Općenito govoreći, fondovi EU su instrumenti financiranja projekata u svrhu provedbe pojedine javne politike EU u zemljama članicama⁵.

Javne politike zemalja članica povezane su i proizlaze iz prioriteta i ciljeva usvojenih Strategijom Europa 2020, koji se ugrađuju u sve sektorske strateške i planske europske dokumente te druge dokumente niže razine. Zemlje članice dužne su te prioritete ugraditi u nacionalne i regionalne programske dokumente koji moraju biti usmjereni upravo ostvarivanju zacrtanih ciljeva i prioriteta EU (Tufekčić, Tufekčić, 2013). Drugim riječima, na temelju usvojenih javnih politika EU određuju se ciljevi čije ostvarenje će se poticati financiranjem kroz fondove EU. Fondovi su usmjereni i određeni programskim dokumentima. Da bi određeni projekt dobio potporu europskih fondova, mora biti u skladu s europskim i nacionalnim prioritetima i doprinositi postizanju ciljeva zacrtanih u programskim dokumentima.

Jedna od najznačajnijih politika EU je kohezijska politika, s obzirom na činjenicu kako je cilj iste ostvarenje ujednačenog gospodarskog razvoja EU, odnosno njezinih sastavnica, kao i promicanje ukupne konkurentnosti europskog društva i gospodarstva. Fondove EU čini novac prikupljen od europskih građana – poreznih obveznika koji se, sukladno određenim pravilima i procedurama, dodjeljuje raznim korisnicima za provedbu projekata koji trebaju pridonijeti postizanju ključnih javnih politika EU.

Europske javne politike donose se za višegodišnje razdoblje, preciznije za razdoblje od 7 godina te se nazivaju financijskom perspektivom. Trenutno se nalazimo pred istekom financijske perspektive 2014.-2020., koju će naslijediti financijska perspektiva za razdoblje 2021.-2027.

Zajednički naziv za fondove EU koji služe za provedbu pojedinih javnih politika Europske unije su Europski strukturni i investicijski fondovi, a iste čine sljedeći fondovi:

⁵ Preuzeto s poveznice: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>

- Kohezijski fond (eng. *Cohesion Fund*, CF);
- Europski fond za regionalni razvoj (eng. *European Regional Development Fund*, ERDF);
- Europski socijalni fond (eng. *European Social Fund*, ESF);
- Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (eng. *European Agricultural Fund for Rural Development*, EAFRD);
- Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (eng. *European Fisheries Fund*, EFF).

U financijskom razdoblju 2014.-2020. Republici Hrvatskoj je iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova na raspolaganju ukupno 10,676 milijardi eura⁶. Od tog iznosa 8,397 milijardi eura predviđeno je za ciljeve kohezijske politike, 2,026 milijarde eura za poljoprivredu i ruralni razvoj te 253 milijuna eura za razvoj ribarstva⁷, a navedena dodijeljena sredstva Republika Hrvatska može koristiti i utrošiti u skladu sa Sporazumom o partnerstvu i usvojenim Operativnim programima.

Planiranje i strukturiranje fondova EU te upravljanje istima tijekom određenog vremenskog razdoblja povezano je s formuliranjem i planiranjem EU proračuna na način da za svaku sedmogodišnju financijsku perspektivu Komisija utvrđuje iznos koji će dodijeliti svakom području politike i svakom financijskom instrumentu. Financijski paket se odobrava nakon pregovora s državama članicama za cijelu financijsku perspektivu, te se ne može mijenjati.

Sve financijske obveze preuzete za određenu godinu, moraju se koristiti za plaćanja predujma ili privremenih plaćanja do kraja treće godine od preuzimanja obveze⁸. Neispunjavanje utvrđenih rokova uzrokuje opoziv odobrenih sredstava i vraćanje novca u proračun Komisije⁹.

Bespovratna sredstva iz fondova EU se u pravilu dodjeljuju na temelju ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, koji se sklapa nakon donošenja Odluke o financiranju. Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava je ugovor između korisnika i nadležnog/nadležnih tijela kojime se utvrđuje najviši iznos bespovratnih sredstava dodijeljen projektu (iz izvora Državnog proračuna RH i izvora EU) te drugi financijski i provedbeni uvjeti projekta (ZNP, 2015).

⁶ Preuzeto s poveznice: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/>

⁷ Preuzeto s poveznice: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/>

⁸ Pravilo N+3, gdje N predstavlja godinu preuzimanja obveze, +3 predstavlja godinu do čijeg isteka preuzeta sredstva EU trebaju biti potrošena.

⁹ Članak 136. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

2.2. Operativni programi kao okvir za korištenje dodijeljenih sredstava iz fondova Europske unije

Osnovni i najvažniji okvir za korištenje dodijeljenih sredstava iz fondova EU predstavljaju usvojeni Operativni programi koji se sastoje od prioriternih osi te doprinose strategiji Unije za pametan, održiv i uključiv rast, kao i ostvarivanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Operativnim programom utvrđuju se za svaku prioritetnu os (osim tehničke pomoći) prioriteti ulaganja i odgovarajući specifični ciljevi.

Uz navedeno, Operativnim programom utvrđuje se i upravljačko tijelo zaduženo za taj program, te prema potrebi tijelo za ovjeravanje, i tijelo za reviziju. Važnost Operativnog programa proizlazi i iz činjenice što se njime utvrđuje tijelo kojem Komisija vrši plaćanja¹⁰.

Operativne programe na nacionalnoj ili regionalnoj razini, koji će preciznije razraditi i definirati mjere i aktivnosti za korištenje sredstava iz fondova EU za razdoblje 2014. – 2020., države članice razvijaju i izrađuju na temelju usvojenog Sporazuma o partnerstvu, kao podlogu za učinkovitu provedbu i korištenje fondova EU. Sporazume pripremaju zemlje članice uz sudjelovanje partnera (regionalna i lokalna vlast, ekonomski i socijalni partneri te civilno društvo). Svaki program određuje prioritete ulaganja i definira konkretne ciljeve, financijska sredstva iz fondova EU (po prioritetima) i odgovarajući iznos nacionalnog sufinanciranja (Tufekčić, Tufekčić, 2013). Operativni programi sastoje se od prioriternih osi te pomoću njih države članice predviđaju koliko će sredstava iz fondova EU potrošiti tijekom sedmogodišnjeg programskog razdoblja.

Republika Hrvatska je u okviru financijske perspektive 2014.-2020. usvojila četiri takva programa koji nam mogu poslužiti za kao osnova za korištenje dodijeljenih europskih sredstava, a aktivnosti unutar svakog operativnog programa financiraju se iz odgovarajućeg ESI fonda (Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Europski fond za pomorstvo i ribarstvo). To su sljedeći programi:

1. Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.
2. Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.

¹⁰ Članak 96. stavak 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

3. Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 2014.-2020.
4. Program ruralnog razvoja 2014.-2020.

Za potrebe ovoga rada, kao i općenito za proces kombiniranja fondova EU i modela JPP-a, od usvojena četiri Operativna programa, najvažniji je Operativni program Konkurentnost i kohezija te će se istome u nastavku rada posvetiti više pažnje.

2.2.1. Operativni program Konkurentnost i kohezija

Temeljni programski dokument kojim se provodi kohezijska politika EU i kojim se doprinosi cilju Ulaganje za rast i radna mjesta kroz poticanje ulaganja u infrastrukturne investicije je Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. (u daljnjem tekstu: OPKK), koji je Republika Hrvatska usvojila 12. prosinca 2014. godine. Kohezijska politika EU je politika ulaganja. Ona podržava stvaranje novih radnih mjesta, konkurentnost, gospodarski rast, poboljšanje kvalitete života i održivog razvoja. Zbog prirode projekata koji su obuhvaćeni navedenim programom, isti predstavlja važan dokument za postupak kombiniranog financiranja EU izvora s modelom JPP-a.

OPKK je usmjeren ka poboljšanju konkurentnosti u RH, na nacionalnoj i na regionalnoj razini, a sastoji se od 10 Prioritetnih osi, koje obuhvaćaju investicijske prioritete i specifične ciljeve programa sukladne tematskim ciljevima istaknutima u Sporazumu o partnerstvu između Republike Hrvatske i Komisije. Da bi projekt bio prihvatljiv za sufinanciranje iz fondova EU, isti mora biti kompatibilan s prioritetnim osima koje su utvrđene kao sastavnice usuglašenog Operativnog programa za tekuće programsko razdoblje.

U poglavlju 6. ovoga rada, na ilustrativnom praktičnom primjeru realizacije projekta izgradnje dionice punog profila autoceste, koji odgovara Prioritetnoj osi 7 OPKK – Povezanost i mobilnost, Investicijskom prioritetu 7a – Podupiranje multimodalnog jedinstvenog europskog prometnog prostora ulaganjem u TEN-T¹¹, Specifičnom cilju 7a1 – Unapređenje cestovne mreže TEN-T i pristupa cestovnoj mreži TEN-T, prikazat će se postupak izračuna i isplate kapitalne pomoći iz fondova EU.

¹¹ Trans – European Transport Network, odnosno jedinstvena Transeuropska mreža prometnica.

2.3. Tijela u Sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskih strukturnih i investicijskih fondova

Republika Hrvatska je institucionalni okvir za korištenje Europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskom razdoblju 2014.-2020. uredila tijekom 2014. godine usvajanjem Zakona o institucionalnom okviru¹².

Temeljem odredaba Zakona o institucionalnom okviru, Vlada Republike Hrvatske usvojila je Uredbu o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta”¹³, kojom su određene institucije koje imaju ulogu tijela u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskih strukturnih i investicijskih fondova, a istom se ujedno razrađuju funkcije, zadaće i odgovornosti navedenih tijela.

Upravljačko tijelo upravlja cijelim Operativnim programom u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja te odgovara za cjelokupnu provedbu istog. Posrednička tijela razine 1 planiraju potrebna sredstva za provedbu projekata, provode mjere informiranja i vidljivosti, pripremaju natječajnu dokumentaciju za odabir projekata, sudjeluju u izboru projekata koji će se financirati, sudjeluju u procesima plaćanja korisnicima i povrata sredstava kod nepravilnosti, itd. Posrednička tijela razine 2 sudjeluju u pripremi natječajne dokumentacije i izboru projekata, sklapaju ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava s korisnikom, intenzivno surađuju s korisnikom i savjetuju ga, provjeravaju izvršenje ugovornih obveza korisnika i nadziru napredak projekta, ispituju sumnje na nepravilnosti, odlučuju o prihvatljivosti troškova tijekom provedbe i iniciraju financijske korekcije (prva razina kontrole trošenja sredstava ESI fondova na razini projekta), itd.

2.4. Razlozi za kombiniranje fondova Europske unije s modelom javno-privatnog partnerstva

Kombinirano financiranje ima pozitivne učinke za sudionike u procesu realizacije nekog javnog projekta putem modela JPP-a, počevši od javnog partnera – naručitelja, zatim

¹² Zakon je donesen u svrhu provedbe Uredbe (EU) br. 1303/2013.

¹³ Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta” (Narodne novine, br. 107/2014, 23/2015, 129/2015, 15/2017 i 18/2017).

davatelja kapitalne pomoći (granta), te na kraju i financijske institucije koja financira privatnog partnera. Ovdje je važno naglasiti kako proces i rezultati kombiniranog financiranja na odabranog privatnog partnera moraju djelovati potpuno neutralno, što u naravi znači da ugovorni, financijski te bilo koji drugi položaj privatnog partnera u projektu JPP-a prije i poslije odobrenog sufinanciranja mora ostati nepromijenjen. Primjerice, stopa povrata privatnog partnera na vlastite izvore financiranja (eng. *equity*) prije sufinanciranja mora biti identična stopi povrata na vlastite izvore financiranja nakon što je odobreno sufinanciranje projekta iz fondova EU.

2.4.1. Prednosti kombiniranog financiranja iz perspektive javnog tijela – naručitelja

Iz perspektive naručitelja, korištenje sredstava iz fondova EU u kombinaciji s isporukom po modelu JPP-a može doprinijeti povećanju razine sposobnosti plaćanja javnog partnera, što dovodi do toga da si u tom slučaju javni partner može priuštiti projekt koji bi bez kontribucije sredstava iz fondova EU za njega bio cjenovno nepristupačan. Naime, u slučaju uspješno provedenog procesa kombiniranog financiranja, javni partner bi privatnom partneru plaćao mjesečnu naknadu umanjenu za određeni postotak, ovisno o stopi odobrenog sufinanciranja prihvatljivih troškova iz fondova EU te bi na taj način konkretni javni projekt za njega postao cjenovno pristupačniji.

S druge strane, u slučaju realizacije projekta po koncesijskom modelu JPP-a, kojeg karakterizira činjenica da privatni partner pretežiti dio prihoda stječe od naknada koje plaćaju krajnji korisnici usluge, kombinirano financiranje može doprinijeti smanjenju cijene javne usluge koju su krajnji korisnici dužni plaćati privatnom partneru, čime ta usluga za njih postaje cjenovno pristupačnija odnosno jeftinija.

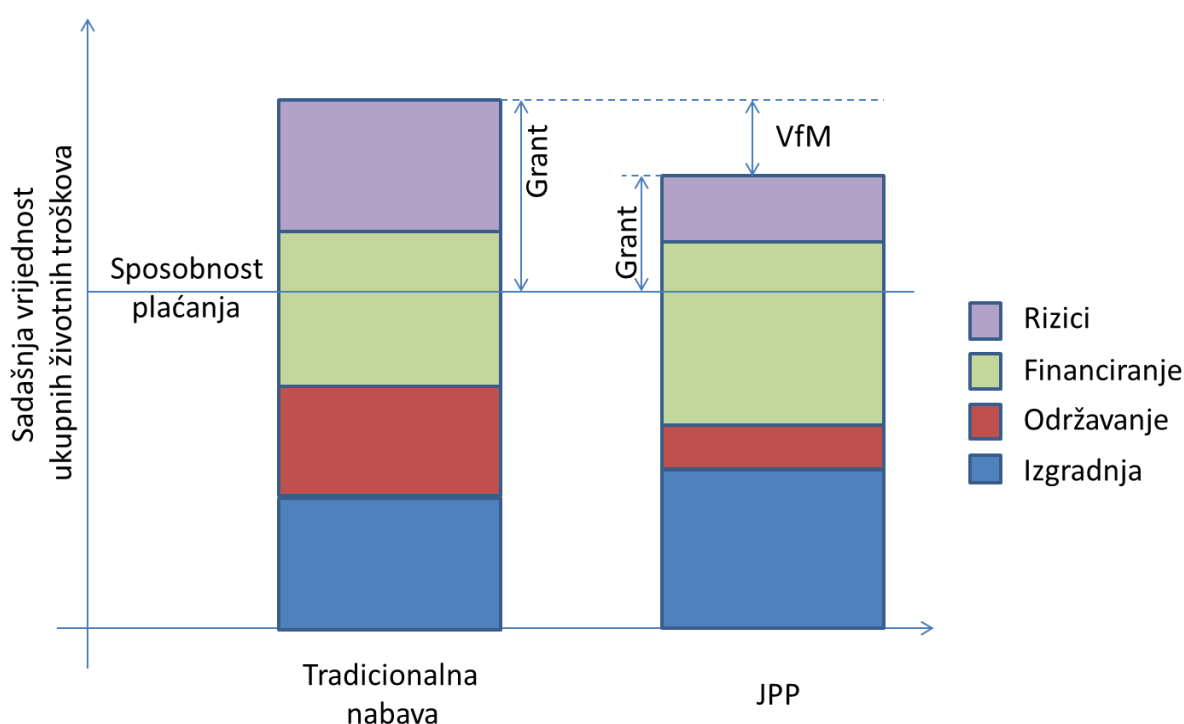
2.4.2. Prednosti kombiniranog financiranja iz perspektive davatelja granta

Model JPP-a podrazumijeva obvezu odabranog privatnog partnera da na sebe preuzme pretežiti dio projektnih rizika koje u tradicionalnom modelu nabave uobičajeno zadržava naručitelj iz javnog sektora. S obzirom na činjenicu da privatni sektor umješnije i efikasnije upravlja projektnim rizicima od javnog sektora, kojemu nisu svojstvene aktivnosti upravljanja projektnim rizicima, dosadašnje iskustvo u primjeni modela JPP-a u odnosu na tradicionalni model nabave pokazalo je kako primjena JPP-a rezultira ostvarenjem načela vrijednosti za novac (eng. *Value for Money*) poreznih obveznika, što u praksi znači da je JPP model nabave

jeftiniji u odnosu na tradicionalni model nabave te da se pomoću provedbe javnih projekata po modelu JPP-a ostvaruju dugoročne uštede kako za porezne obveznike, tako i za krajnje korisnike usluge.

S obzirom na navedeno, ponašajući se racionalno, davatelj granta će sufinancirati onaj projekt kod kojeg se za manji iznos granta postiže jednak učinak, što je jedno od osnovnih obilježja instituta vrijednosti za novac. Navedena prednost sufinanciranja javnog projekta koji se provodi po modelu JPP-a u odnosu na isti projekt realiziran po tradicionalnom modelu vidljiva je na Grafu 1.

Graf 1. Prednost sufinanciranja javnog projekta koji se provodi po modelu JPP-a



Izvor: Juričić, D.; Kušljić, D. (2014) : The Economics of Combining Subsidy with Public-Private Partnership, Ekonomski pregled, Vol. 65

Stoga, JPP kao model nabave za projekt koji uključuje korištenje sredstava iz fondova EU može pomoći u ekonomičnom i učinkovitom korištenju javnih sredstava te kvalitetnijem trošenju istih.

2.4.3. Prednosti kombiniranog financiranja iz perspektive financijske institucije koja kreditira privatnog partnera

Učinak kombiniranog financiranja posredno dovodi do smanjenja kapitalnih rashoda u projektu iz razloga što se u pravilu značajan postotak prihvatljivih troškova projekta, nakon dovršetka izgradnje objekta sufinancira iz fondova EU, rezultat čega je smanjenje potrebnih razina financiranja i/ili projektnih rizika koje preuzima privatni partner odnosno njegov kreditor, iz čega možemo zaključiti da kreditori u slučaju odobrenog sufinanciranja, nakon okončanja faze građenja reduciraju svoju kreditnu izloženost. Na taj način povećava se bankabilnost samih projekata, odnosno spremnost financijskih institucija da financiraju navedene projekte.

3. MODEL JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

3.1. Definicija i osnovne karakteristike modela javno-privatnog partnerstva

Model JPP-a, kao oblik suradnje između javnog i privatnog sektora, predstavlja alternativni model nabave javnih infrastrukturnih projekata, ali u praksi se često isti smatra modelom financiranja javnih projekata, što je pogrešno tumačenje.

Često se model JPP-a nudi kao djelotvoran odgovor na rastuće probleme s kojima se suočavaju moderne države, koji se sastoje u činjenici sve većih očekivanja društva u pogledu opsega i kvalitete javnih usluga s jedne, te ograničenih mogućnosti za proračunska izdvajanja u svrhu financiranja projekata kojima bi se zadovoljili zahtjevi društva s druge strane (Śmiechowiec, 2015).

Nyikos (2014) ističe kako model JPP-a može biti dobro rješenje za realizaciju projekata kojima se zadovoljavaju dugoročne, stvarne i trajne potrebe za javnim uslugama uz uvjet da se iste mogu dobro definirati. U tom slučaju primjena modela JPP-a može rezultirati učinkovitim i kvalitetnim rješenjem zbog iskustva, specifičnih inovativnih znanja privatnog sektora i njegove sposobnosti da bolje upravlja poslovnim procesima nužnim za kvalitetnu provedbu projekta.

U Republici Hrvatskoj JPP, kao model realizacije projekata od javnog interesa, definirano je člankom 2. stavkom 1. Zakona o javno-privatnom partnerstvu (u daljnjem tekstu: ZJPP)¹⁴ kao dugoročan ugovorni odnos između javnog i privatnog partnera predmet kojeg je izgradnja i/ili rekonstrukcija i održavanje javne građevine, u svrhu pružanja javnih usluga iz okvira nadležnosti javnog partnera. Po modelu JPP-a se primjerice realiziraju sljedeći javni infrastrukturni i drugi projekti: škole, bolnice, sportske dvorane, domovi za starije i nemoćne, zračne luke, zatvori, objekti komunalne infrastrukture, prometna infrastruktura i sl.

Iz zakonske definicije modela JPP-a proizlaze tri osnovna obilježja istog, koja se sastoje u sljedećem:

- i. Model JPP-a predstavlja dugoročan ugovorni odnos između javnog i privatnog partnera. ZJPP-om je propisano kako taj odnos ne može biti kraći od 3 niti duži od 40

¹⁴ Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, br. 78/12, 152/14 i 114/18).

godina¹⁵. Navedeni rokovi u skladu su s preporukom EUROSTAT-a (2016) prema kojoj se očekuje da ugovor o JPP-u pokrije značajan dio ekonomskog vijeka imovine projekta.

- ii. Predmet projekta JPP-a je izgradnja i/ili rekonstrukcija i održavanje javne građevine, odnosno građevine posredstvom koje se pruža javna usluga, i stoga svaki odabrani privatni partner koji s javnim partnerom sklopi ugovor o JPP-u mora preuzeti obvezu (i rizike) izgradnje ili rekonstrukcije javne građevine te obvezu održavanja iste tijekom cjelokupnog ugovornog razdoblja. Obveza održavanja obuhvaća kako preventivno, tako i reaktivno održavanje te zamjenu istrošenih materijala.
- iii. Svrha realizacije projekata JPP-a je osiguranje preduvjeta za pružanje javnih usluga iz okvira nadležnosti javnog partnera, izgradnjom ili rekonstrukcijom te kvalitetnim održavanjem javnih građevina posredstvom kojih se navedena usluga pruža. Prema tome, model JPP-a ne primjenjuje se za realizaciju isključivo tržišno orijentiranih (komercijalnih) projekata, kojima je temeljni cilj ponuda proizvoda i/ili usluga na tržištu i zarada od njihove prodaje (proizvodna postrojenja, turistički kompleksi i sl.).

3.1.1. Rizici u projektima javno-privatnog partnerstva

Vezano uz pitanje podjele rizika prilikom provedbe projekata JPP-a, preporuka je da se projektni rizici između ugovornih strana dijele na način da pojedine rizike preuzima ona strana koja tim rizicima može najefikasnije upravljati. Neovisno o navedenoj preporuci, ZJPP-om je propisana obvezna podjela određenih rizika u projektima JPP-a, na način da je određeno kako prilikom provedbe projekta po modelu JPP-a privatni partner od javnog partnera preuzima obvezu i rizike vezane uz proces gradnje, te najmanje jedan od sljedeća dva rizika: rizik raspoloživosti javne građevine i rizik potražnje¹⁶.

Rizike vezane uz proces gradnje Juričić (2011) veže uz obvezu privatnog partnera da na osnovi idejnog rješenja i projektnog zadatka definiranog od strane javnog tijela, o svom trošku izradi troškovnik pomoću kojeg će definirati budžet i rok izgradnje. Slijedom navedenog, rizici vezani uz proces gradnje najčešće se odnose na rizik prekoračenja troškova izgradnje i rizik prekoračenja rokova izgradnje.

¹⁵ Članak 4. stavak 1. ZJPP.

¹⁶ Članak 2. stavak 2. ZJPP.

Rizik raspoloživosti javne građevine označava obvezu privatnog partnera da izgrađenu javnu građevinu tijekom cjelokupnog ugovornog razdoblja drži u raspoloživom i funkcionalnom stanju. Javna građevina će se smatrati raspoloživom ukoliko će biti dostupna za njezinu redovitu namjenu za koju ju koristi javni partner (primjerice za održavanje nastave u školama ili liječenja oboljelih osoba u bolnicama), sukladno ugovorenim standardima (primjerice temperatura u učionicama, osvijetljenost operacijskih sala, dopuštena razina vlage, buke i sl.). Trajnu raspoloživost javne građevine najjednostavnije je osigurati na način da se ista kvalitetno održava u skladu sa standardima održavanja.

Rizik potražnje predstavlja rizik od izlaganja nepredvidivim promjenama tržišta i rizik ostvarivanja prihoda od krajnjeg korisnika usluga, a tumači se kao rizik koji je povezan sa stvarnom potražnjom za uslugama koje su predmet ugovora o JPP-u, odnosno koje pruža privatni partner. Prema Direktivi 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji smatra se da privatni partner preuzima rizik potražnje kada se, u normalnim uvjetima rada, ne jamči nadoknada ulaganja ili troškova nastalih u izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet ugovora, tako da bilo kakav potencijalni procijenjeni gubitak koji bi pretrpio privatni partner nije tek nominalan i zanemariv¹⁷.

3.1.2. Pravni instituti za realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva

Projekti JPP-a najčešće se realiziraju na osnovu dva pravna instituta koja su u hrvatskom pravnom sustavu poznata već duži niz godina, a to su:

- pravo građenja, i
- koncesija.

U Republici Hrvatskoj značajan broj projekata JPP-a zasniva se na institutu prava građenja. Ovo se posebice odnosi na projekte JPP-a temeljene na raspoloživosti, značajka kojih je da se u njima privatni partner pretežito namiruje naknadama isplaćenim iz proračuna javnog partnera. Javni partner naknadu plaća za upotrebu i raspoloživost javne građevine, posredstvom koje pruža određenu javnu uslugu (obrazovanja, zdravstvene zaštite i sl.), a koju je prethodno izgradio i predao mu na uporabu privatni partner.

¹⁷ Članak 5. točka 1. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji.

Pravo građenja je vrlo bitno i s aspekta priznavanja nositelju prava građenja (privatnom partneru) statusa investitora prilikom provedbe projekta JPP-a. Naime, u slučaju realizacije projekta po modelu JPP-a uobičajeno je da ulogu investitora (na kojeg glasi građevinska i ostale dozvole) u konkretnom projektu preuzme odabrani privatni partner, obzirom da on mora osigurati izvore financiranja za realizaciju projekta, da se u njegovo ime se gradi građevina te da je isti vlasnik izgrađene građevine tijekom trajanja ugovora o JPP-u. U tom smislu, Zakonom o gradnji (u daljnjem tekstu: ZOG) određeno je kako se dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole smatra izvadak iz zemljišne knjige iz kojeg je vidljivo da je investitor vlasnik ili nositelj prava građenja na građevnoj čestici ili građevini na kojoj se namjerava graditi¹⁸, što je vrlo bitna odredba za provedbu projekata JPP-a, obzirom da omogućava odabranom privatnom partneru status investitora u konkretnom projektu JPP-a.

Prestankom ugovora o JPP-u prestaje i pravo građenja na zemljištu te dolazi do ponovnog sjedinjenja nekretnine, odnosno do prijenosa javne građevine s privatnog na javnog partnera, čime javni partner postaje vlasnik izgrađenog objekta i od tog trenutka preuzima cjelokupnu brigu o istom.

Projekti JPP-a zasnovani na pravu građenja najčešće obuhvaćaju izgradnju objekata socijalne infrastrukture kao što su primjerice škole, bolnice, sportske dvorane, zgrade za potrebe javne uprave, policijske i vatrogasne postaje i sl.

Drugi najčešći pravni institut na temelju kojeg se realiziraju projekti JPP-a je koncesija. Hrvatski Zakon o koncesijama (u daljnjem tekstu: ZOK)¹⁹ definira koncesiju kao pravo koje se stječe ugovorom²⁰, a to pravo obuhvaća mogućnost iskorištavanja određenih dobara, izvođenja određenih radova ili pružanja određenih usluga. ZOK predviđa tri vrste koncesija, i to:

- a. koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra,
- b. koncesije za radove, i
- c. koncesije za usluge²¹.

¹⁸ Članak 109. stavak 1. točka 1. ZOG.

¹⁹ Zakon o koncesijama (Narodne novine, br. 69/17).

²⁰ Članak 3. stavak 1. ZOK.

²¹ Članak 3. stavak 2. ZOK.

Od navedenih vrsta koncesija, obilježja JPP-a mogu imati samo koncesije za radove i koncesije za usluge, dok je za koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra ZJPP-om propisano kako ni u kom slučaju ne mogu imati obilježja JPP-a²².

Odnos između JPP-a i koncesija s obilježjima JPP-a uređen je ZOK-om na način da postupak analize prijedloga koncesije za radove i usluge u svrhu utvrđivanja sadrže li iste obilježja JPP-a provodi stručno povjerenstvo za koncesiju koje osniva davatelj koncesije, u suradnji s tijelom nadležnim za područje JPP-a u Republici Hrvatskoj – Ministarstvom gospodarstva, poduzetništva i obrta (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), imajući u vidu definiciju modela JPP-a iz ZJPP-a²³.

Ukoliko stručno povjerenstvo za koncesiju procijeni da se radi o koncesiji koja ima i obilježja JPP-a, na postupak dodjele takve koncesije, osim odredbi ZOK-a, odgovarajuće će se primjenjivati i odredbe ZJPP-a, s pripadajućim podzakonskim propisima²⁴.

Dodijeljena koncesija, jednako kao i pravo građenja omogućuje koncesionaru (privatnom partneru) status investitora prilikom provedbe projekta JPP-a, što proizlazi iz odredbe ZOG-a kojom je propisano kako se dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole u pogledu nekretnine na kojoj stjecanje stvarnih prava nije moguće ili se prema posebnom zakonu pravo građenja stječe koncesijom smatra ugovor o koncesiji kojim se stječe pravo građenja²⁵.

Realizacija projekta JPP-a temeljem pravnog instituta koncesije, u pravilu podrazumijeva prebacivanje operativnog rizika na koncesionara/privatnog partnera. Operativni rizik sastoji se od rizika potražnje i od rizika ponude.

Rizik potražnje pojašnjen je u točki 3.1.1. ovoga rada, a rizik ponude sastoji se u činjenici da koncesionar tržištu pruža adekvatnu uslugu – uslugu koja odgovara potražnji te od potrebe da izgrađeni objekt posredstvom kojeg koncesionar pruža krajnjim korisnicima određenu javnu uslugu mora tijekom trajanja ugovora o JPP-u kontinuirano biti raspoloživ za redovno korištenje u skladu s njegovom namjenom.

²² Članak 2. stavak 8. ZJPP.

²³ Članak 26. stavak 1. ZOK.

²⁴ Članak 26. stavak 3. ZOK.

²⁵ Članak 109. stavak 4. ZOG.

Projekti JPP-a zasnovani na dodijeljenoj koncesiji najčešće obuhvaćaju izgradnju objekata ekonomske infrastrukture kao što su primjerice auto ceste, mostovi, tuneli, željeznička infrastruktura, zračne luke i sl.

3.2. Vrste modela javno-privatnog partnerstva

ZJPP-om, kao i široko raširenom međunarodnom praksom, predviđene su dvije osnovne vrste modela JPP-a:

- i. ugovorno JPP, i
- ii. statusno JPP.

Ugovorno JPP definira se kao model JPP-a u kojem se međusobni odnos javnog partnera i privatnog partnera – društva posebne namjene uređuje ugovorom o javno-privatnom partnerstvu²⁶.

Statusno JPP definira se kao model JPP-a temeljen na članskom odnosu između javnog i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu, koje je nositelj provedbe projekta JPP-a²⁷.

Bez obzira na nazive, obje vrste modela JPP-a temelje se na ugovoru o JPP-u definiranom kao ugovoru sklopljenom između javnog i privatnog partnera, kojim se u svrhu provedbe projekta JPP-a uređuju prava i obveze ugovornih strana²⁸.

Osnovna razlika između navedenih vrsta modela JPP-a sastoji se u vlasničkoj strukturi društva posebne namjene (u daljnjem tekstu: DPN) – u pravilu novoosnovanog projektnog (trgovačkog) društva, koje se osniva isključivo u svrhu provedbe konkretnog projekta JPP-a i koje se može baviti isključivo djelatnostima i aktivnostima koje imaju za cilj provedbu projekta JPP-a za koje je projektno društvo osnovano. Naime, u ugovornom modelu JPP-a DPN predstavlja privatnog partnera i u cijelosti je u vlasništvu privatnog gospodarskog subjekta ili više njih, koji su u postupku nadmetanja odabrani kao najpovoljniji ponuditelji. U statusnom modelu JPP-a javni i privatni partner nalaze se u članskom odnosu u zajedničkom trgovačkom društvu (DPN-u) koje je nositelj aktivnosti provedbe projekta JPP-a.

²⁶ Članak 2. stavak 4. ZJPP.

²⁷ Članak 2. stavak 5. ZJPP.

²⁸ Članak 3. točka 3. ZJPP.

Dosadašnje iskustvo iz hrvatske i međunarodne prakse je pokazalo kako se ugovorno JPP, kao vrsta modela JPP-a, puno češće primjenjuje za realizaciju projekata JPP-a u odnosu na statusno JPP.

Ugovorno JPP se dijeli na dva podmodela:

- standardni model JPP-a – model temeljen na raspoloživosti, kojeg karakterizira činjenica da privatni partner pretežiti dio prihoda stječe od naknada koje mu isplaćuje javni partner iz svog proračuna, i
- koncesijski model JPP-a – model temeljen na usluzi, kojeg karakterizira činjenica da privatni partner pretežiti dio prihoda stječe od naknada koje mu izravno plaćaju krajnji korisnici usluge.

U pravilu, uz poneke iznimke, projekti realizirani po standardnom modelu JPP-a temelje se na pravnom institutu prava građenja, dok se projekti realizirani po koncesijskom modelu JPP-a temelje na pravnom institutu koncesije.

3.3. Razlike modela javno-privatnog partnerstva u odnosu na javnu nabavu

Kao što je već spomenuto na više mjesta u ovom radu, model JPP-a predstavlja alternativni model nabave u odnosu na tradicionalnu javnu nabavu. Tradicionalna javna nabava, kao češće korišteni model nabave radova ili usluga i JPP, kao alternativni model nabave radova i usluga, imaju određene sličnosti, ali i značajne razlike o kojima ćemo reći nešto više u nastavku rada.

Osnovne razlike između modela JPP-a i tradicionalne javne nabave sastoje se u sljedećem:

- i. U tradicionalnoj javnoj nabavi naručitelj nabavlja izvođenje radova, primjerice izgradnju školske zgrade i sportske dvorane, dok u modelu JPP-a naručitelj u jednom jedinstvenom postupku nabavlja izvođenje radova i uslugu održavanja, odnosno izgradnju i održavanje školske zgrade i sportske dvorane.
- ii. U tradicionalnoj javnoj nabavi naručitelj plaća izvedene radove na temelju privremenih situacija i okončane situacije, dakle tijekom građenja, dok je pravilo kod realizacije projekata po modelu JPP-a da tijekom izgradnje javne građevine javni partner ne plaća privatnom partneru nikakvu naknadu, već obveza plaćanja naknade započinje tek u trenutku kada se izgrađena građevina preda javnom partneru na uporabu u skladu s njezinom namjenom, odnosno nakon ishoda uporabe dozvole.

- iii. Ugovori o javnoj nabavi imaju značajno kraći vijek trajanja u odnosu na ugovore o JPP-u. Ugovori o javnoj nabavi najčešće traju do godinu dana, a rjeđe dvije do tri godine, dok je uobičajeno trajanje ugovora o JPP-u između 25 i 30 godina.
- iv. Izrada projektne dokumentacije tijekom pripreme projekta, ukoliko se isti realizira po tradicionalnom modelu nabave temelji se na tzv. ulaznim specifikacijama (eng. *input specifications*), što u praksi znači da naručitelj prije raspisivanja nadmetanja za odabir izvođača radova izrađuje ili nabavlja uslugu izrade tehničke projektne dokumentacije (urbanističko-arhitektonsko rješenje, idejno rješenje, idejni, glavni i izvedbeni projekt i sl.) na temelju koje zainteresirani ponuditelji daju svoje ponude te koja služi kao osnova za ishodenje dozvola i izgradnju budućeg objekta. Dakle, u tradicionalnom modelu nabave izvođači radova dobivaju gotovu projektну dokumentaciju na temelju koje grade javne građevine, a sve dozvole za građenje glase na naručitelja – investitora. U modelu JPP-a javno tijelo u postupak odabira privatnog partnera ulazi sa projektnim zadatkom baziranom na tzv. izlaznim specifikacijama (eng. *output specifications*), temeljem kojeg zainteresirani natjecatelji izrađuju svoje ponude, koje se uobičajeno sastoje od dva segmenta – financijskog i tehničkog dijela ponude. U financijskom dijelu ponude nalazi se iznos JPP naknade (naknade za raspoloživost) koju će javni partner biti dužan plaćati privatnom partneru tijekom trajanja ugovora o JPP-u, dok se u tehničkom dijelu ponude nalazi idejno rješenje buduće javne građevine, što u praksi znači kako u projektima JPP-a tehničku dokumentaciju vezanu za javnu građevinu koja će se izgraditi putem modela JPP-a izrađuje budući privatni partner.

3.4. Vrijednost za novac u projektima javno-privatnog partnerstva

Pravila EU fondova i JPP-a zahtijevaju da se javna financijska sredstva koriste na najučinkovitiji način te da ih se zamijeni privatnim sredstvima gdje je to moguće i izvedivo. U tom smislu, kombiniranjem JPP-a s EU fondovima moguće je postići veću efikasnost u korištenju EU fondova. Vrijednost za novac predstavlja jedan od glavnih kriterija na temelju kojega se donosi odluka o odabiru modela JPP-a za realizaciju konkretnog javnog projekta. Porezni obveznici ostvaruju veću vrijednost za novac ukoliko se ista razina usluge može pružiti uz manje ukupne životne troškove.

Cilj analize vrijednosti za novac je utvrđivanje dugoročne ekonomske i financijske održivosti javnog projekta, pronaći optimalne tehničko-tehnološke okvire, utvrditi resurse potrebne za pripremu i provedbu projekta, uspostaviti sustav naknadnih mjerenja proizvedenih vrijednosti, odnosno pojednostavljeno rečeno, utvrditi najbolju investicijsku opciju koja će maksimizirati vrijednost novca poreznih obveznika na način da se izračuna dobivena javna vrijednost u obliku isporučenih usluga u odnosu na plaćeni javni novac. Najvažnije pitanje na koje nam provedena analiza vrijednosti za novac tijekom pripreme javnog projekta treba dati odgovor je pomoću kojeg modela nabave javnih projekata ćemo postići najveću vrijednost za novac poreznih obveznika? Dakle, slijedom navedenog, vrijednost za novac poreznih obveznika postaje temeljni kriterij za ocjenu efikasnosti modela isporuke.

Prema Juričiću i Marenjaku (2016) vrijednost za novac, u najširem smislu, predstavlja odnos koristi i troškova nabavljenog ili korištenog dobra. Vrijednost za novac u javnim projektima obuhvaćena je odabirom investicijske opcije najveće efikasnosti i efektivnosti u procesima pripreme, nabave te uporabe javne građevine ili usluge u ukupnom životnom vijeku koja uključuje i sustav mjerenja izlaznih projektnih veličina. Vrijednost za novac također se definira kao optimalno korištenje raspoloživih resursa s ciljem ostvarenja određenih ciljeva, primjerice, optimalna kombinacija ukupnih životnih troškova²⁹ s kvalitetom usluga u cilju postizanja zadovoljstva krajnjih korisnika (ACFID, 2012). Prema Grimseyu i Lewisu (2004) jedan od važnijih instrumenata kojima se postiže vrijednost za novac u projektima JPP-a je mogućnost optimalnog prijenosa projektnih rizika sa javnog na privatnog partnera, koji će tim rizicima efikasnije upravljati, što će u konačnici dovesti do ušteda.

Pojam vrijednosti za novac najjednostavnije bi se mogao definirati kao postupak izračuna i usporedbe ukupnih životnih troškova različitih investicijskih opcija provedbe javnog projekta, te odabira one opcije koja je najpovoljnija za porezne obveznike. Drugim riječima, pozitivna razlika između ukupnih životnih troškova predstavlja vrijednost za novac, tj. očekivanu uštedu u javnom novcu koja se može ostvariti isporukom građevine po modelu s manjim ukupnim životnim troškovima (AJPP, 2014). Najčešće se kao različite investicijske opcije provedbe javnog projekta uspoređuju tradicionalni model nabave i model JPP-a, što znači da

²⁹ Prema članku 3. točki 13. ZJPP-a, ukupni životni troškovi znače ukupne troškove javne građevine (građenje, održavanje, zamjenu materijala, financiranje i druge troškove) definirane normom HRN ISO 15686-5:2009 s uključenim rizicima te po potrebi troškovima uporabe (čišćenje, energenti, sigurnost i dr.), ako je uporaba uključena u predmet ugovora te prihode od trećih osoba (komercijalne prihode) ako takva mogućnost postoji.

se u praksi za oba modela nabave izračunavaju i uspoređuju ukupni životni troškovi, te se naručitelj u konačnici odlučuje za povoljniji model, odnosno za model s nižim ukupnim životnim troškovima.

U Republici Hrvatskoj obvezna analiza vrijednosti za novac primjenjuje se samo kod javnih projekata koji se isporučuju po modelu JPP-a, pomoću dokumenta pod nazivom Komparator troškova javnog sektora³⁰, koji je ZJPP-om definiran kao dokument u okviru kojega se provodi 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. Komparator uključuje i izračun naknade u novcu potrebne za namirenje ukupnih troškova projekta, alokaciju rizika između ugovornih strana te kvantifikaciju alociranih rizika³¹. Međutim, analiza vrijednosti za novac trebala bi se provoditi u postupcima pripreme svake veće javne investicije³², dok bi model isporuke trebao proizaći iz rezultata provedene analize.

Pravilno proveden postupak izračuna vrijednosti za novac, odnosno analiza i usporedba ukupnih životnih troškova projekta, u svrhu utvrđivanja je li primjena JPP modela bolja (jeftinija) opcija od primjene tradicionalnog modela isporuke, jedan je od najefikasnijih alata za donošenje odluke o konkretnoj javnoj investiciji, dok je jasna procedura naknadnog mjerenja njene vrijednosti efikasan instrument za ocjenu stvarno dobivene vrijednosti za novac poreznih obveznika. Vrijednost za novac poreznih obveznika očituje se u razlici periodičnih naknada koje bi javno tijelo plaćalo u modelu JPP-a u odnosu na tradicionalni model u ukupnom životnom vijeku projekta, ili u cijeni usluge koju bi krajnji korisnici trebali plaćati u projektu JPP-a u odnosu na projekt realiziran po tradicionalnom modelu.

³⁰ Obvezni sadržaj Komparatora troškova javnog sektora propisan je člankom 5. Uredbe o projektima JPP-a.

³¹ Članak 3. točka 6. ZJPP.

³² Bilo bi poželjno odgovarajućim propisom predvidjeti vrijednosni prag iznad kojeg bi postojala obveza provedbe analize vrijednosti za novac u postupcima pripreme javnih investicija.

4. ZAKONODAVNI OKVIR ZA KOMBINIRANJE

4.1. Zakonodavni okvir Republike Hrvatske

Područje JPP-a u Republici Hrvatskoj definirano je ZJPP-om i pripadajućim podzakonskim aktima – Uredbom o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (u daljnjem tekstu: Uredba o projektima JPP-a)³³, Pravilnikom o projektima JPP-a male vrijednosti (u daljnjem tekstu: Pravilnik o projektima JPP-a)³⁴ i Pravilnikom o ustroju i vođenju Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu (u daljnjem tekstu: Pravilnik o registru)³⁵.

S obzirom na činjenicu kako je područje JPP-a tijekom pregovora oko ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju bilo sastavni dio Poglavlja 5. Javne nabave, kojeg su još činila tradicionalna javna nabava i koncesije, za područje JPP-a u Republici Hrvatskoj također su značajni i Zakon o javnoj nabavi (u daljnjem tekstu: ZJN)³⁶ i ZOK.

ZJN je bitan iz razloga što se istim zakonom, uz određena manja izuzeća predviđena ZJPP-om, uređuje postupak odabira privatnog partnera, a važnost ZOK-a očituje se u činjenici da isti definira i regulira dvije vrste koncesija koje mogu imati obilježja JPP-a, o čemu je već ranije bilo riječi.

4.1.1. Proces javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj

Priprema svakog javnog projekta, bez obzira na činjenicu po kojem modelu će se projekt u konačnici realizirati trebala bi započeti izradom programa javnih investicija za srednjoročno razdoblje do primjerice 5 godina. Iz navedenog programa, ovisno o njihovoj zrelosti, identificirali bi se konkretni projekti koji bi bili spremni za realizaciju.

Prvi (neformalni) korak u procesu realizacije projekta JPP-a je dostava Ministarstvu Informacije o namjeri provedbe projekta od strane javnog tijela³⁷. Istu informaciju Ministarstvo objavljuje na svojim internetskim stranicama s ciljem upoznavanja gospodarskih subjekata iz privatnog sektora – mogućih privatnih partnera o potencijalnom projektu JPP-a.

³³ Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (Narodne novine, br. 88/12 i 15/15).

³⁴ Pravilnik o projektima JPP-a male vrijednosti (Narodne novine, br. 23/15).

³⁵ Pravilnik o ustroju i vođenju Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, br. 16/13).

³⁶ Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 120/16).

³⁷ Članak 7. stavak 1. ZJPP.

Nakon dostave informacije, javno tijelo kreće u pripremu i izradu prijedloga projekta JPP-a, koji se sastoji od Komparatora troškova javnog sektora i prijedloga ugovora o JPP-u te ostale dokumentacije propisane Uredbom o projektima JPP-a. Izrađeni prijedlog projekta JPP-a Ministarstvu na odobrenje može dostaviti isključivo javno tijelo³⁸ u dva primjerka od kojih jedan primjerak Ministarstvo odmah po primitku dostavlja Ministarstvu financija na prethodnu suglasnost.

Ministarstvo financija, ukoliko ocijeni pozitivnim, izdaje prethodnu suglasnost na prijedlog projekta JPP-a u odnosu na sukladnost predviđenih neposrednih financijskih obveza javnog tijela s proračunskim planovima i projekcijama³⁹, u roku 30 dana od dana zaprimanja prijedloga projekta JPP-a.

Ministarstvo odobrava prijedlog projekta JPP-a za koji ocijeni da ispunjava kriterije za odobrenje prijedloga projekta JPP-a propisane ZJPP-om i Uredbom o projektima JPP-a i za koji je dobivena prethodna suglasnost Ministarstva financija. Ministarstvo izdaje odobrenje u roku 10 dana od dana zaprimanja prethodne suglasnosti Ministarstva financija. Navedeno znači da cjelokupan proces pregleda, ocjene i odobravanja prijedloga projekata JPP-a u Republici Hrvatskoj traje najduže 40 dana.

Nakon što zaprimi odobrenje Ministarstva, tj. nakon što je predloženi projekt dobio status projekta JPP-a, javno tijelo može započeti s postupkom javne nabave za odabir privatnog partnera. Odobrenje Ministarstva bi se svakako trebalo pribaviti prije nego što se formalno aplicira za dodjelu bespovratnih sredstava iz fondova EU.

Nakon provedenog postupka javne nabave, odabrani gospodarski subjekt ili zajednica gospodarskih subjekata, uzevši u obzir činjenicu kako se projekti JPP-a u pravilu temelje na tehnici projektnog financiranja, moraju prije potpisivanja ugovora osnovati DPN – posebno projektno društvo koje se osniva u svrhu sklapanja ugovora o JPP-u i provedbe projekta JPP-a.

Nakon stupanja na snagu sklopljenog ugovora o JPP-u (obično nakon sklapanja svih ugovora o financiranju) započinje razdoblje provedbe projekta – izgradnje, održavanja i upravljanja

³⁸ Članak 9. stavak 1. ZJPP.

³⁹ Članak 11. stavak 2. ZJPP.

javnom građevinom koje završava prijenosom javne građevine u vlasništvo javnog partnera bez naknade u trenutku isteka ugovora o JPP-u.

Jedna od važnijih nadležnosti Ministarstva nakon sklapanja ugovora o JPP-u je praćenje provedbe projekata JPP-a upisanih u Registar ugovora o JPP-u, sukladno odredbama Pravilnika o registru. Aktivnosti vezane uz praćenje provedbe projekata JPP-a obavljaju se tijekom njihova cjelokupnog trajanja, temeljem izvješća o provedbi projekta JPP-a, dostavljenih Ministarstvu od strane javnog partnera. Naime, sukladno članku 18. stavku 1. ZJPP-a javni partner dužan je u roku od 6 mjeseci od dana upisa ugovora o JPP-u u Registar ugovora o JPP-u, Ministarstvu dostaviti prvo izvješće koje mora biti potpisano i ovjereno službenim pečatom od strane javnog i privatnog partnera. Nakon prvog izvješća, daljnja izvješća javni partner dostavlja svakih 6 mjeseci⁴⁰.

4.1.2. Projekti javno-privatnog partnerstva male vrijednosti

Nešto jednostavniji proces provedbe projekata JPP-a od u prethodnom poglavlju propisane uobičajene procedure, predviđen je za tzv. projekte JPP-a male vrijednosti te je u tu svrhu usvojen Pravilnik o projektima JPP-a. Projekti JPP-a male vrijednosti definirani su kao projekti čija je kapitalna vrijednost jednaka ili manja od 5.000.000 eura bez poreza na dodanu vrijednost u kunsjoj protuvrijednosti⁴¹. Važno je istaknuti da se po pojednostavljenoj proceduri predviđenoj propisima iz područja JPP-a mogu realizirati isključivo projekti JPP-a iz područja koja su predviđena Pravilnikom o projektima JPP-a, a to su u ovom trenutku područja energetske učinkovitosti javnih zgrada i građevina javne rasvjete⁴².

4.1.3. Društvo posebne namjene i projektno financiranje

Projekti JPP-a financiraju se značajnom financijskom polugom. U tom smislu veći dio ukupnih izvora financiranja osiguravaju se od komercijalnih ili specijaliziranih banaka, dok se manji dio ukupnih izvora financiranja osigurava od strane privatnog partnera. Budući da se u projektima JPP-a primjenjuje tehnika projektnog financiranja čija je odlika da kreditori preuzimaju dio rizika potražnje i oslanjaju se ponajviše na novčane tokove projekta kao primarnog izvora iz kojih se namiruju tuđi izvori financiranja, kreditori, prije odluke o

⁴⁰ Članak 18. stavak 3. ZJPP.

⁴¹ Članak 3. točka 9. ZJPP.

⁴² Članak 1. stavak 2. Pravilnika o projektima JPP-a.

odobrenju kredita, provode tzv. dubinsku analizu projekta ugovarajući sekundarne instrumente osiguranja poput prava ulaska u projekt (eng. *Step-in right*) ili prava na odabir zamjenskog izvršitelja. Tehnika projektnog financiranja razlikuje se od klasičnog korporativnog financiranja po tome što kod projektnog financiranja nema uobičajenih kolaterala – jamstava (ili su isti ograničenog karaktera) kojima se davatelju kredita jamči za povrat pozajmljenih sredstava. Prema Yescombeu (2010) projektno financiranje je metoda dobivanja dugoročnog kredita za, u pravilu, velike projekte, koja se zasniva na pozajmljivanju temeljem novčanog toka koji će projekt generirati. Sukladno navedenom, možemo kazati kako u projektima JPP-a financijske institucije kreditiraju novčani tok samog projekta, dok u tradicionalnom modelu nabave financijske institucije kreditiraju proračun javnog tijela – naručitelja.

Putem projektnog financiranja nabavlja se dug odnosno tuđi izvori financiranja, a novčana sredstva pribavljena putem projektnog financiranja pokrivaju najčešće velik postotak kapitalnih troškova projekta (70-95%), dok ostatak potrebnih sredstava za realizaciju projekta koje je dužan osigurati privatni partner predstavljaju vlastite izvore financiranja tzv. *equity*.

Projekti koji se financiraju tehnikom projektnog financiranja, pa tako i projekti JPP-a, u pravilu se provode putem DPN-a odnosno posebnog projektnog društva, koje je dužan osnovati gospodarski subjekt ili zajednica istih odabrana putem javnog nadmetanja. Osnovna svrha osnivanja DPN-a je odvajanje novčanih tokova projekta od novčanih tokova matične tvrtke koja je osnovala DPN, što je vrlo značajno kako za javnog partnera, tako i za financijsku instituciju koja je kreditirala DPN. Naime, zbog činjenice da je financijska institucija pozajmila novčana sredstva DPN-u pouzdajući se u kvalitetu samog projekta, odnosno njegove novčane tokove, od neizmjerne je važnosti da vjerovnik u svakom trenutku ima uvid u generiranje novčanih tokova DPN-a iz projekta JPP-a, što se najjednostavnije može postići odvajanjem istih od novčanih tokova matične tvrtke osnivača DPN-a.

4.1.4. Institucionalni okvir javno-privatnog partnerstva

Preuzimanjem svih poslova od ugašene Agencije za investicije i konkurentnost⁴³, Ministarstvo u području JPP-a u Republici Hrvatskoj obavlja ulogu središnjeg nacionalnog

⁴³ Članak 3. Zakona o prestanku važenja Zakona o osnivanju Agencije za investicije i konkurentnost (Narodne novine, br. 115/18).

tijela i centra znanja zaduženog za ocjenu, odobravanje i praćenje provedbe projekata JPP-a, vođenje Registra ugovora o JPP-u, uspostavljanje sustava izobrazbe u području JPP-a te primjenu najbolje međunarodne prakse u svrhu unaprjeđenja tržišta JPP-a.

Kada je riječ o uspostavljanju političkog okvira provedbe projekata JPP-a, središnju ulogu imaju Ministarstvo u okviru čije nadležnosti je vođenje politike javno-privatnog partnerstva i Ministarstvo financija u okviru čije nadležnosti je vođenje politike koncesija. Uz uspostavljanje političkog okvira, nakon provedenog postupka pripajanja Agencije za investicije i konkurentnost, ista tijela sudjeluju u procesu ocjene i odobravanja prijedloga projekata JPP-a, što bi se u konačnici moglo pokazati kao nepraktično rješenje s obzirom na činjenicu da je prema EPEC-u (2014) u Europskoj uniji uobičajena praksa da su funkcije vođenja politike JPP-a i funkcije odobravanja projekata JPP-a podijeljene između različitih institucija.

U analizi i ocjeni projekata JPP-a, uz Ministarstvo ključnu ulogu ima Ministarstvo financija, kao tijelo koje daje prethodnu suglasnost na projekte JPP-a u vezi njihove usklađenosti s proračunskim projekcijama i planovima te fiskalnim rizicima i ograničenjima propisanim posebnim propisima, kao i o financijskoj i fiskalnoj održivosti prijedloga projekta. U tom smislu Ministarstvo i Ministarstvo financija čine funkcionalnu cjelinu.

S obzirom na činjenicu kako je u okviru europske investicijske politike omogućeno kombiniranje JPP-a i fondova EU, u postupku odobravanja takve vrste projekata ključnu ulogu uz Ministarstvo i Ministarstvo financija ima i Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, te Središnja agencija za financiranje i ugovaranje.

4.2. Zakonodavni okvir Europske unije

U ovom poglavlju detaljnije će se obraditi pravni i administrativni okvir za kombiniranje bespovratnih sredstava u okviru ESI fondova s JPP-om i identificirati se neka od glavnih pitanja vezanih za provedbu projekata kombiniranog financiranja.

Europski fondovi funkcioniraju po jasno određenim i strogim pravilima. Njihovo je funkcioniranje uređeno propisima koji, između ostalog, uređuju njihovu nadležnost, djelokrug, prioritete, aktivnosti, udjele financiranja, ali i prava i obveze zemalja članica i

regija u programskom i provedbenom smislu, sustav provedbe projekata, nadzor nad provedbom, sustave izvještavanja itd. (Tufekčić, Tufekčić, 2013).

Prema Tufekčiću i Tufekčiću (2013) postoje dva osnovna tipa fondova EU:

- a. fondovi čije je upravljanje podijeljeno između EU i zemalja članica kada akreditirane institucije zemlje članice pripremaju i provode natječe (decentralizirano upravljanje), i
- b. fondovi kojima se upravlja centralizirano od strane Komisije izravno iz Bruxellesa.

ESI fondovi u prvoj su kategoriji, dok su tzv. Programi Unije i razne financijske inicijative koje financiraju pojedina tematska područja u drugoj kategoriji.

Glavninu EU sredstava (oko 76% proračuna EU)⁴⁴ čine fondovi kojima se upravlja zajednički između EU i zemlje članice, odnosno po decentraliziranom principu.

Sustav dijeljenog upravljanja po decentraliziranom principu funkcionira na način da Komisija povjerava državama članicama izradu provedbenih programa na nacionalnoj razini, te im dodjeljuje sredstva za implementaciju navedenih programa, koja države članice zatim dodjeljuju krajnjim primateljima odnosno korisnicima. Država članica ima primarnu odgovornost za uspostavu sustava upravljanja i kontrole koji je u skladu sa pravilima EU, osiguravajući na taj način da sustav funkcionira učinkovito i da se pravovremeno otkriju i isprave eventualne nepravilnosti.

Najvažnija razlika između navedenih dviju kategorija fondova EU, bitna korisnicima EU sredstava, odnosi se na činjenicu tko raspisuje natječe i sklapa ugovore s korisnicima.

U prvom slučaju, dakle kod fondova podijeljenog upravljanja, natječe raspisuje te ugovore s korisnicima zaključuju ovlaštena i odgovorna tijela zemlje članice, dok u drugom slučaju to izravno čini sama Komisija ili tijelo koje je ona ovlastila.

⁴⁴ European Investment Bank, European PPP Expertise Centre (2016): Blending EU Structural and investment Funds and PPPs in the 2014-2020 Programming Period, Guidance Note.

4.2.1. Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o ESI fondovima

Za proces kombiniranog financiranja na razini Europske unije od iznimne je važnosti dokument pod nazivom Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) br. 1303/2013), kojom se propisuje okvir za podijeljeno upravljanje između Komisije i svake države članice u pogledu sredstava dostupnih iz različitih fondova EU u tekućem programskom razdoblju. U konkretnom kontekstu, kao što je ranije spomenuto, dijeljeno odnosno decentralizirano upravljanje znači da Komisija povjerava odgovornost i upravljanje sredstvima iz fondova EU državama članicama EU.

Uredbom (EU) br. 1303/2013 JPP je definirano kao različiti oblici suradnje između javnih tijela i privatnog sektora, čiji je cilj poboljšati ostvarenje ulaganja u infrastrukturne projekte ili druge vrste operacija pružajući javne usluge podjelom rizika, udruživanjem stručnosti privatnog sektora ili dodatnim izvorima kapitala⁴⁵.

Uz odredbe koje se odnose na projekte JPP-a, Uredba (EU) br. 1303/2013 sadrži važne odredbe o projektima koji ostvaruju prihode od krajnjih korisnika na tržištu (eng. *Revenue Generating Projects*), tzv. velikim projektima, stopama sufinanciranja i trajanju projekata (operacija) koji mogu biti podržani od strane ESI fondova.

Uredba (EU) br. 1303/2013 je prema EPEC-u (2016) u područje kombiniranog financiranja unijela mnoga poboljšanja u odnosu na situaciju koja je bila aktualna prije nego što je ista uredba usvojena, uključujući posebice:

- i. uvjetno odobrenje korisnika bespovratnih sredstava iz privatnog sektora, što bi svakako trebalo doprinijeti ubrzanju cjelokupnog procesa kombiniranog financiranja;
- ii. prilagodba obvezi plaćanja JPP naknade za raspoloživost kroz dugoročno ugovorno razdoblje time što se dozvoljava isplata bespovratnih sredstava privatnom partneru i

⁴⁵ Članak 2. točka 24. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

nakon završetka programskog razdoblja. U konkretnom slučaju navedena isplata JPP naknada u praksi funkcionira na način da se kapitalna pomoć koju čine bespovratna sredstva isplaćuje na zasebni escrow račun, koji kontrolira javno tijelo, iz kojeg se naknadno mogu izvršiti plaćanja privatnom partneru u skladu s rasporedom plaćanja koji je definiran ugovorom o JPP-u;

- iii. mogućnost zamjene korisnika bespovratnih sredstava bez gubitka bespovratnih sredstava;
- iv. pojednostavljeni pristup za projekte JPP-a koji ostvaraju prihode od krajnjih korisnika, odnosno u kojima krajnji korisnici izravno plaćaju naknade za uslugu, na način da se za izračun tzv. „financijskog jaza“ (eng. „*funding gap*“), uz mogućnost primjene metode izračuna diskontiranih neto prihoda projekta, omogućava i primjena značajno pojednostavljene alternative, koja se očituje u korištenju unaprijed utvrđenih stopa financijskog jaza (eng. „*flat rates*“) za pojedine sektore. Za projekte za koje se ne očekuje da će ostvariti prihod od krajnjih korisnika, u koje primjerice spadaju projekti JPP-a u kojima se naknada za raspoloživost privatnom partneru isplaćuje iz proračuna javnog partnera, takva analiza i izračuni nisu potrebni.

Također, kao vrlo važna novost koju je Uredba (EU) br. 1303/2013 unijela u područje kombiniranog financiranja je samostalno poglavlje (Poglavljje II. pod nazivom „*Posebna pravila o potpori iz ESI fondova za JPP-ove*“) o pravilima i mogućnostima vezanima uz kombiniranje sredstava iz ESI fondova i modela JPP-a, kojim se definiraju operativni aspekti dodjele i isplate sredstava iz ESI fondova projektima JPP-a.

Za praktičnu primjenu i razumijevanje područja reguliranog odredbama Uredbe (EU) br. 1303/2013 od velikog su značaja delegirani i provedbeni akti⁴⁶ koji služe kao nadopuna uredbe u određenim područjima, uključivo i područje kombiniranog financiranja, te će se i odredbe istih također uzeti u obzir prilikom izrade ovoga rada. To su primjerice sljedeći akti:

⁴⁶ Delegirani i provedbeni akti su dvije vrste dokumenata koje Komisija može usvojiti kako bi osigurala provedbu prava Europske unije. Delegirani akti definiraju se kao nezakonodavni akti opće primjene koji dopunjuju ili mijenjaju određene elemente zakonodavnog akta koji nisu bitne prirode (primjerice utvrđivanje detaljnih mjera), ali su pravno obvezujući za primjenu. S druge strane, provedbeni akti su također pravno obvezujući akti više proceduralne naravi (obraci, postupci, rokovi) kojima se daju smjernice o praktičnoj provedbi pravila koja već postoje u izvornom zakonodavstvu u svrhu osiguravanja ujednačene primjene zakonodavstva EU.

- Delegirana Uredba Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) br. 480/2014).
- Delegirana Uredba Komisije (EU) br. 2015/1076 od 28. travnja 2015. o utvrđivanju, u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća, dodatnih pravila o zamjeni korisnika i o povezanim odgovornostima te minimalnih zahtjeva koje treba uključiti u sporazume o javno-privatnim partnerstvima koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) br. 2015/1076).
- Provedbena Uredba Komisije (EU) 2015/207 od 20. siječnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu modela za izvješće o napretku, dostavljanje informacija o velikom projektu, zajednički akcijski plan, izvješće o provedbi za cilj „Ulaganje za rast i radna mjesta”, izjavu o upravljanju, revizijsku strategiju, revizorsko mišljenje i godišnje izvješće o kontroli, kao i metodologije za provođenje analize troškova i koristi te u skladu s Uredbom (EU) br. 1299/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu modela za izvješća o provedbi za cilj „Europska teritorijalna suradnja” (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) br. 2015/207).

4.3. Temeljne značajke procesa kombiniranja fondova Europske unije i modela javno-privatnog partnerstva

Mnogi zahtjevi u pogledu korištenja bespovratnih sredstava iz fondova EU koji vrijede za korištenje navedenih sredstava prilikom provedbe javnih projekata po tradicionalnom modelu nabave, primjenjuju se i na slučajeve kada se isti projekti realiziraju putem modela JPP-a. To se posebice odnosi na zahtjev da je konkretan projekt kojeg se planira realizirati usklađen s prioritetnim osima uspostavljenima kao sastavni dio dogovorenog Operativnog programa za tekuće programsko razdoblje, kao i na zahtjeve oko prihvatljivih troškova projekta, ostvarivanja prihoda i isplate bespovratnih sredstava. Za uspješnu provedbu projekta koji se

temelji na kombiniranju fondova EU i modela JPP-a ključna je tijesna suradnja između javnog tijela koje planira realizaciju konkretnog projekta i nadležnog upravljačkog tijela.

Kao što je već spomenuto, Uredba (EU) br. 1303/2013 kao i propisi koji proizlaze iz iste, trebali bi omogućiti jednostavniju proceduru kombiniranja fondova EU i modela JPP-a iz razloga što je dokumentacija koja uobičajeno čini prijedlog projekta JPP-a s jedne strane i prijavu za dodjelu bespovratnih sredstava s druge, u mnogim svojim dijelovima međusobno zavisna te stoga zasigurno postoje mogućnosti usklađivanja tih dvaju procesa s ciljem da se, ukoliko se doista utvrde sličnosti između pojedinih faza u spomenutim procesima, navedena činjenica iskoristi u svrhu postizanja sinergijskog učinka, kako po pitanju pojednostavljivanja, tako i po pitanju ubrzavanja samog procesa.

Zbog međuzavisnosti postupaka pripreme prijedloga projekta JPP-a i izrade prijave za dodjelu bespovratnih sredstava, postupak izrade prijedloga projekta JPP-a imat će važnu ulogu u formiranju ključnih odluka koje je potrebno poduzeti u pripremi zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava, što prema EPEC-u (2016) uključuje sljedeće:

- a. izbor korisnika bespovratnih sredstava bit će uvjetovan prirodom projekta JPP-a. Ako, na primjer, javno tijelo odluči da će se projekt JPP-a temeljiti na plaćanju naknada za raspoloživost privatnom partneru iz proračuna javnog tijela, onda isto može odlučiti da odredi sebe kao korisnika bespovratnih sredstava, što bi mu omogućilo da na kvalitetan način kontrolira isplatu bespovratnih sredstava sa escrow računa u skladu s plaćanjima koja se temelje na ostvarenim rezultatima privatnog partnera, odnosno, na raspoloživosti javne građevine u skladu s načelom da se puna visina ugovorene JPP naknade isplaćuje privatnom partneru isključivo ukoliko je javna građevina koju je isti izgradio u potpunosti raspoloživa. Ukoliko je pak određeni dio javne građevine privremeno neraspoloživ za upotrebu, automatski se primjenjuje mehanizam umanjenja plaćanja JPP naknade i taj mehanizam mora funkcionirati i u slučaju projekata kombiniranog financiranja.
- b. odabir vrste modela JPP-a utjecat će na razinu odnosno visinu bespovratne potpore za koju se može podnijeti zahtjev, iz razloga što će se u projektima koji ostvaruju prihode od krajnjih korisnika, prihod od naknada koje plaćaju ti isti korisnici morati uzeti u obzir pri određivanju iznosa visine potpore.

- c. odabir vrste modela JPP-a utjecat će i na trenutak isplate bespovratnih sredstava, odnosno donošenje odluke o tome hoće li se bespovratna sredstva isplatiti kao izravni doprinos kapitalnim troškovima projekta (što će utjecati na smanjenje visine budućih naknada za raspoloživost koje plaćaju javni partneri ili naknada koje plaćaju krajnji korisnici usluge) ili će se bespovratna sredstva, putem escrow računa, iskoristiti kao doprinos za plaćanje naknada za raspoloživost tijekom cjelokupnog ugovornog razdoblja.
- d. javno tijelo koje priprema projekt mora odabrati trenutak za podnošenje zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava, te bira između dvije raspoložive opcije. Prema prvoj opciji javno tijelo može izravno upravljačkom tijelu – Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije ili u slučaju velikih projekata⁴⁷ – putem upravljačkog tijela, Europskoj komisiji podnijeti zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava nakon završetka postupka javnog nadmetanja za odabir privatnog partnera, dakle u trenutku kada je poznat identitet privatnog partnera i svi financijski pokazatelji projekta. Sukladno drugoj opciji javno tijelo može izravno od upravljačkog tijela ili u slučaju velikih projekata – putem upravljačkog tijela, od Europske komisije zatražiti uvjetno odobrenje zahtjeva za dodjelu bespovratna sredstva paralelno s provedbom postupka odabira privatnog partnera. Potonja strategija može ubrzati cjelokupni proces i smanjiti rizik za javno tijelo od obveze financiranja razlike između očekivanih i odobrenih bespovratnih sredstava, a i interes ponuđača i kvaliteta pripreme ponuda obično se poboljšavaju kada su unaprijed poznati svi izvori financiranja projekta.

4.3.1. Modeli kombiniranog financiranja fondova EU i javno-privatnog partnerstva

Nakon stupanja na snagu Uredbe (EU) br. 1303/2013 i pripadajućih delegiranih i provedbenih akata, u tekućem programskom razdoblju značajno su povoljnije mogućnosti kombiniranja fondova EU i modela JPP-a iz razloga što se spomenutim aktima nastoje ispraviti nedostaci iz prethodno važećih propisa koji se odnose na model JPP-a i kombiniranje istog s EU fondovima. Ovo se ponajviše odnosi na mogućnost sufinanciranja prihvatljivih kapitalnih troškova projekta putem bespovratnih sredstava, ali na način da se sufinancira plaćanje naknade za raspoloživost privatnom partneru tijekom cjelokupnog trajanja ugovornog

⁴⁷ Sukladno članku 100. Uredbe (EU) br. 1303/2013, veliki projekti su projekti s prihvatljivim troškovima iznad 50 milijuna EUR ili 75 milijuna EUR u slučaju projekata izgradnje prometne infrastrukture čiji je cilj promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u ključnoj mrežnoj infrastrukturi.

razdoblja (čak i ako se isto proteže izvan trenutnog programskog razdoblja), putem sredstava deponiranih na zasebnom escrow računu.

S obzirom na navedeno, možemo istaknuti dva najvažnija modela kombiniranja fondova EU i JPP-a, koji će se najčešće i primjenjivati u praksi:

1. Financiranje dijela kapitalnih troškova projekta putem bespovratnih sredstava u sklopu provedbe projekta JPP-a

U ovom modelu, iz fondova EU se putem kapitalne pomoći isplaćuju bespovratna sredstva kojima se financira dio prihvatljivih kapitalnih troškova projekta JPP-a. Posljedica navedenog sufinanciranja bit će smanjenje naknade za raspoloživost koju je privatnom partneru iz svog proračuna obvezan plaćati javni partner ili cijene usluge koju će privatnom partneru plaćati krajnji korisnici. Naime, visinu naknade u projektima JPP-a uvjetuju ukupni životni troškovi projekta – iznos kapitalne investicije koju je preuzeo privatni partner, operativni troškovi upravljanja objektom i odražavanja istog, troškovi financiranja, preuzetih rizika te zarada privatnog partnera. S obzirom na činjenicu da se bespovratnim sredstvima iz fondova EU sufinancira (značajan) dio prihvatljivih kapitalnih troškova projekta, koji čine znatan udio u visini ugovorene naknade, smanjenje naknade kao rezultat navedenog procesa prirodna je i logična posljedica.

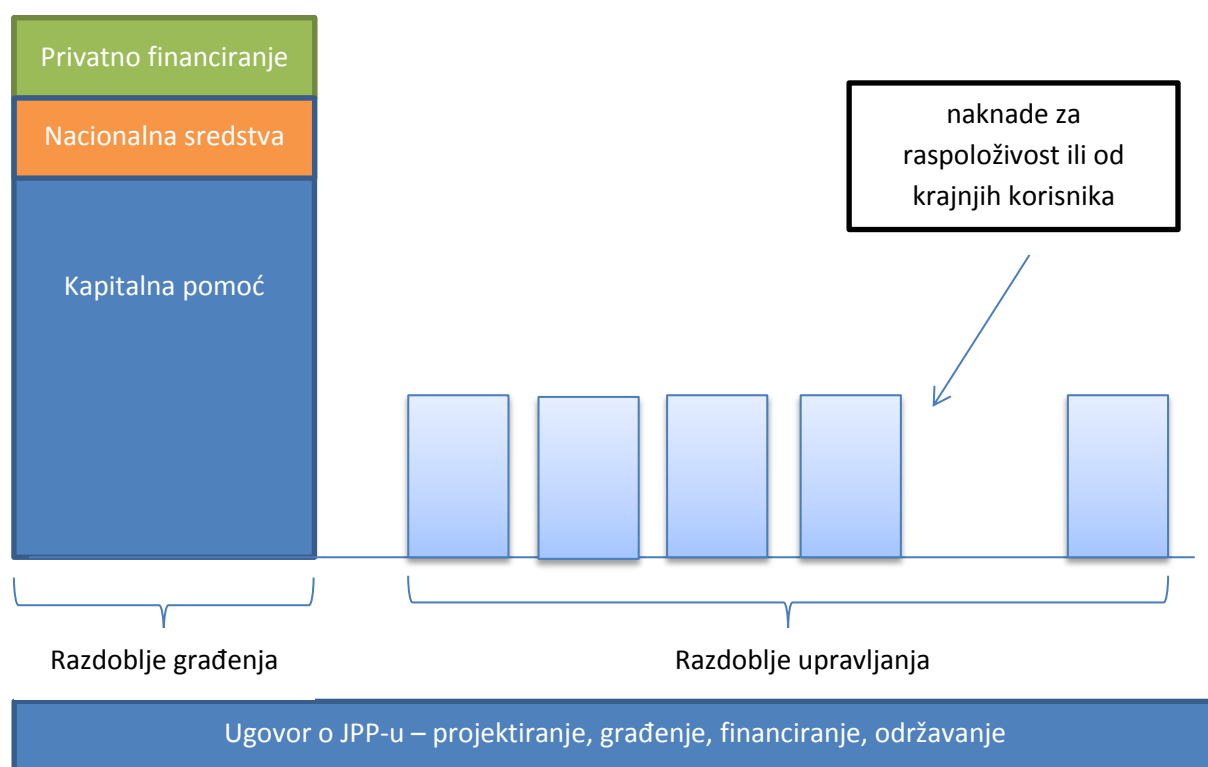
Uz smanjenje naknade, kako one koju su dužna plaćati javna tijela, tako i one koju plaćaju krajnji korisnici usluge, što svakako predstavlja najvažniju prednost korištenja kombiniranog financiranja, ovaj model prema EPEC (2016) ima i jedan značajan nedostatak koji se očituje u ograničavanju mogućnosti prijenosa projektnih rizika na privatnog partnera.

Naime, jedna od temeljnih karakteristika modela JPP-a je plaćanje naknada privatnom partneru koje ovise o raspoloživosti izgrađene javne građevine. Što to znači u praksi? Privatni partner je dužan temeljem tzv. „izlaznih specifikacija“ javnog tijela definirati odgovarajuće standarde prostora i usluga u svezi s građevinom koja je predmet projekta, primjerice temperaturu u prostorijama i osvijetljenost istih i to je standard koji privatni partner mora postići. Na koji način će privatni partner ostvariti zadani standard javno tijelo ne propisuje, te način ostvarenja željenog rezultata isključivo ovisi o sposobnosti privatnog partnera, odnosno o njegovom specifičnom znanju i iskustvu (*know-how*). Javni partner plaća ugovorenu naknadu samo ukoliko privatni partner kontinuirano isporučuje sve definirane usluge, odnosno

ispunjava postavljene zahtjeve i standarde javnog partnera, što znači da je javna građevina raspoloživa isključivo u slučaju kada se isporučuju ugovoreni standardi. Ukoliko privatni partner neuredno ispunjava obveze preuzete ugovorom o JPP-u, što za posljedicu ima pružanje ugovorenih usluga ispod razine postavljenih zahtjeva i standarda javnog partnera, automatski se primjenjuju umanjena plaćanja naknade, a ukoliko je izgrađeni objekt u cijelosti neraspoloživ za upotrebu, isplata naknade se može u potpunosti uskratiti. Na ovaj način (plaćanjem isključivo isporučenih standarda) na privatnog se partnera uspješno prenose projektni rizici, ponajviše vezani uz rizik građenja i rizik raspoloživosti. Ali, ukoliko je komponenta bespovratne pomoći EU-a u kapitalnim troškovima projekta JPP-a značajna, to ograničava jednu od temeljnih prednosti modela JPP-a jer razina privatnog financiranja koje je izloženo dugoročnom učinku privatnog partnera u projektu JPP-a, odnosno kontinuiranom ispunjenju postavljenih zahtjeva i standarda javnog partnera, može biti ili nepostojeća ili manja od optimalnog, čime se dovodi u pitanje osnovni razlog primjene modela JPP-a.

Ovaj proces slikovito je prikazan na Grafu 2.

Graf 2. Sufinanciranje dijela kapitalnih troškova projekta putem bespovratnih sredstava u sklopu provedbe projekta JPP-a



Izvor: Izrada autora

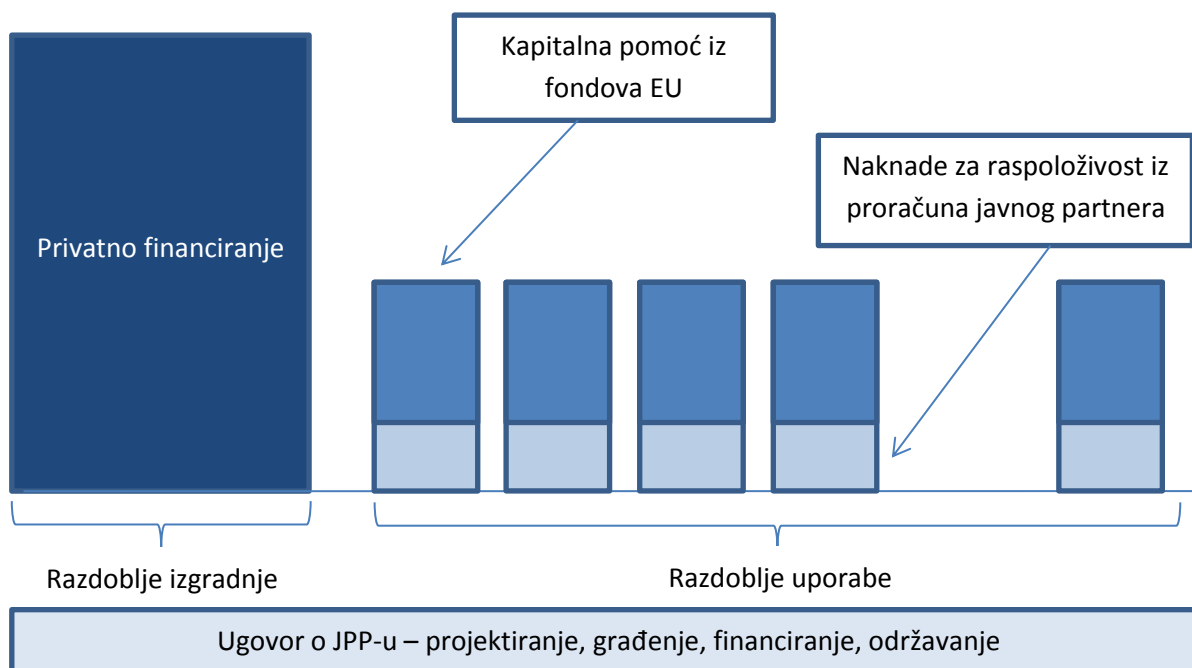
2. Sufinanciranje plaćanja naknade za raspoloživost privatnom partneru putem bespovratnih sredstava tijekom cjelokupnog trajanja ugovornog razdoblja

U ovom modelu, iz fondova EU se putem kapitalne pomoći isplaćuju bespovratna sredstva kojima se sufinancira dio prihvatljivih kapitalnih troškova projekta JPP-a, ali za razliku od prvog modela, na način da se sufinancira plaćanje naknade za raspoloživost privatnom partneru tijekom cjelokupnog trajanja ugovornog razdoblja, putem sredstava deponiranih na zasebnom escrow računu, primjenjujuću mogućnost umanjjenja plaćanja, ako je potrebno.

Ovaj model omogućava efikasniji prijenos projektnih rizika na privatnog partnera, s obzirom na činjenicu da se izravno sufinancira plaćanje svake pojedinačne naknade za raspoloživost, visina koje će ovisiti o poštivanju zadanih zahtjeva i standarda javnog partnera.

Spomenuti proces slikovito je prikazan na Grafu 3.

Graf 3. Sufinanciranje plaćanje naknade za raspoloživost privatnom partneru putem bespovratnih sredstava tijekom cjelokupnog trajanja ugovornog razdoblja



Izvor: Izrada autora

Također, prednost ovoga modela je što u istome nema potrebe za jednokratnom isplatom dijela prihvatljivih kapitalnih troškova privatnog partnera u projektu u svrhu usklađenja s N + 3 pravilom⁴⁸.

4.3.2. Escrow ili založni račun

Prema Vukmiru (2011) escrow račun se otvara temeljem tripartitnog ugovora koji nalogodavatelj i korisnik sklope s bankom agentom, a u kojem su dogovoreni uvjeti pod kojima će banka primiti novac na escrow račun, a zatim opet pod dogovorenim uvjetima biti ovlaštena izvršiti plaćanje sa tog računa. Iz navedenog proizlazi kako kod otvaranja escrow računa, sudjeluju tri strane – nalogodavatelj, korisnik i banka. Nalogodavatelj je ona osoba koja deponira u banci agentu novac, uz uvjet da ga banka isplati korisniku kad se ispune uvjeti navedeni u ugovoru o otvaranju i vođenju escrow računa. Korisnik je ona osoba koja je ugovorom o otvaranju i vođenju escrow računa određena kao ovlaštenik isplate novca položenog na escrow račun, kad i ako se ispune uvjeti navedeni u ugovoru o otvaranju escrow računa. Banka agent kojoj je povjereno otvaranje i vođenje escrow računa je povjerenik nalogodavatelja i korisnika koja ima dužnost upravljati i voditi escrow račun strogo u skladu s uputama sadržanima u ugovoru o otvaranju escrow računa. Pojednostavljeno rečeno, to je založni/uvjetni račun, koji služi za namirenje potraživanja sa kojeg se radi isplata tek nakon ispunjenja određenih uvjeta.

Otvaranje escrow računa predviđeno je i odredbama Uredbe (EU) br. 1303/2013.

Kao što je naprijed spomenuto, escrow račun je u projektima JPP-a vrlo pogodan za sufinanciranje plaćanja naknada za raspoloživost privatnom partneru uz pomoć bespovratnih sredstava tijekom cjelokupnog trajanja ugovornog razdoblja, pa i onoga koji prelazi okvire trajanja sedmogodišnjih financijskih perspektiva. Proces sufinanciranja plaćanja naknada za raspoloživost putem escrow računa u konkretnom projektu JPP-a odvijao bi se na sljedeći način: javni partner kao nalogodavatelj deponirao bi dodijeljena bespovratna sredstva iz fondova EU na escrow račun namjenski otvoren za sufinanciranje plaćanja naknada za točno određeni projekt JPP-a, a banka agent bi privatnom partneru kao korisniku (u pravilu na mjesečnoj razini) isplaćivala određeni novčani iznos, visina kojeg bi ovisila o urednosti

⁴⁸ Pravilo N+3 znači da Republika Hrvatska ima dodatne tri godine da apsorbira novac nakon godine u kojoj je projekt odobren, što znači da sredstva iz Sporazuma o partnerstvu 2014. - 2020. moramo iskoristiti najkasnije do 31. prosinca 2023. godine.

ispunjavanja obveza privatnog partnera iz ugovora o JPP-u, odnosno poštuje li privatni partner zadane zahtjeve i standarde javnog partnera. Ukoliko bi privatni partner isporučio standarde ispod ugovorene razine, automatski bi se za određeni postotak smanjio iznos JPP naknade, te bi se s obzirom na činjenicu da se naknada sufinancira putem escrow računa u točno određenom postotku (koji se odnosi na udio prihvatljivih kapitalnih troškova u cjelokupnoj strukturi naknade), za umanjenu naknadu automatski isplatio i manji iznos kapitalne pomoći. Time se omogućuje ostvarivanje jedne od glavnih prednosti modela JPP-a, koja se sastoji u efikasnom prijenosu rizika na privatnog partnera, na način da plaćanje visine ugovorene naknade ovisi o stvarno isporučenom i izmjerenom standardu.

Trajanje namjenskog escrow računa vezalo bi se uz razdoblje trajanja ugovora o JPP-u, slijedom čega proizlazi kako bi se isti zatvorio nakon prestanka ugovora o JPP-u.

4.3.3. Mogućnosti kombiniranja modela JPP-a s financijskim instrumentima

Financijski instrumenti predstavljaju izvore financiranja u obliku:

- a. povoljnih zajmova s nižim kamatnim stopama ili dužim razdobljem povrata,
- b. jamstava koja zajmodavcima pružaju sigurnost da će njihov kapital biti u cijelosti ili djelomično otplaćen ukoliko zajmoprimac ne ispuni svoju kreditnu obvezu, ili
- c. instrumenta ulaganja u vlasnički kapital (eng. *equity*), što uključuje ulaganje kapitala u tvrtku u zamjenu za potpuno ili djelomično vlasništvo i mogućnost upravljanja nad istom,

koji se, za razliku od kapitalne pomoći odnosno granta, moraju vratiti njihovom davatelju. Financijski instrumenti su revolvirajući, to jest povrat sredstava se koristi uvijek iznova u istom području (EIB – *fi-compass*, 2015). Kao osnovnu prednost primjene financijskih instrumenata u odnosu na bespovratna sredstva Wishlade et al. (2017) ističu potrebu učestalijeg korištenja financijskih instrumenata kako bi se države članice učinile manje ovisnima o bespovratnim sredstvima (grantovima) koji se nisu uvijek pokazali održivima, odnosno kako bi se kod država članica umanjio rizik stvaranja kulture subvencija.

U odnosu na kombiniranje financijskih instrumenata s modelom JPP-a, važne su odredbe članaka 37. – 46. Uredbe (EU) br. 1303/13 u okviru kojih je određeno da se iz ESI fondova mogu derivirati i financijski instrumenti. S obzirom na činjenicu da se primljena potpora u

obliku financijskog instrumenta mora vratiti davatelju, financijski instrumenti koriste se prvenstveno u projektima koji su financijski održivi, tj. u projektima iz čijih se prihoda na tržištu mogu pokriti ukupni životni troškovi i za koje nije moguće namiriti dovoljno izvora u okviru tržišnih uvjeta⁴⁹.

Osnovna pretpostavka korištenja financijskih instrumenata je prema AIK-u (2017) dokazani tržišni nedostatak ili tržišna greška. Ovakav tržišni nedostatak potrebno je analitičkim putem dokazati u formi tzv. prethodne tržišne procjene. Stoga nastanku i konkretizaciji svakog pojedinog financijskog instrumenta prethodi obvezna *ex-ante* procjena predmet koje je analiza eventualnih tržišnih nedostataka (eng. *market failure*), poput primjerice situacija u kojima banke zbog visokih rizika projekta nisu spremne davati zajmove za financiranje istih ili gdje privatni sektor nije spreman ulagati.

Nadalje, važno je i pravilo po kojem se financijski instrumenti ne mogu primijeniti na projekte koji su završeni, tj. na projekte čija je faza izgradnje zgotovljena⁵⁰. Važno je da se financijski instrumenti mogu kombinirati s bespovratnim sredstvima s tim ograničenjem da kombinacija korištenih instrumenata nije u suprotnosti s pravilima određenim propisima koji uređuju područje državnih potpora.

Financijskim instrumentima obično upravljaju odabrane nacionalne financijske institucije (u Republici Hrvatskoj je to Hrvatska banka za obnovu i razvitak) kojima su upravljačka tijela povjerila određene financijske instrumente.

4.4. Državne potpore u kontekstu kombiniranja fondova Europske unije s modelom javno-privatnog partnerstva

Sve aktivnosti koje se financiraju iz fondova EU moraju biti u skladu s EU pravilima, a primjena pravila o državnim potporama slična je u bilo kojem EU sufinanciranom projektu, neovisno o modelu isporuke istog. Usklađenost s pravilima o državnim potporama iznimno je važna za očuvanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta, a upravo primjena pravila o državnim potporama potiče ekonomsku učinkovitost te sprječava da javna potpora nepotrebno narušava tržišno natjecanje, što bi bilo na štetu cijele EU (Europska komisija, 2017). Upravljačko tijelo kontrolira, predstavlja li konkretno financiranje projekta državnu potporu. Ako se u

⁴⁹ Članak 37. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁵⁰ Članak 37. stavak 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

konkretnom slučaju radi o državnoj potpori, o tome će prethodno obavijestiti Komisiju. Državna potpora je prihvatljiva isključivo u slučaju ukoliko je odobrena od strane Komisije.

Pojam državnih potpora u kontekstu pravila o tržišnom natjecanju reguliran je člancima 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na način da je u pravilu nedopuštena svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, iz razloga što je ista nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama⁵¹.

Na sličan način pojam državne potpore definira se i u hrvatskom Zakonu o državnim potporama (u daljnjem tekstu: ZDP)⁵², kao stvarni i potencijalni rashod ili umanjeni prihod države dodijeljen od davatelja državne potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određenog poduzetnika ili proizvodnju određene robe i/ili usluge utoliko što utječe na trgovinu između država članica Europske unije, u skladu s člankom 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije⁵³.

Postoji značajna interakcija između modela JPP-a i politike EU-a o državnim potporama. Stoga je potrebno navedeno pitanje riješiti u ranoj fazi pripreme projekta, kako isto ne bi ometalo javno tijelo u daljnjem procesu pripreme i provedbe projekta JPP-a. To je djelomično zbog toga što mnoga rješenja za izbjegavanje postojanja državne potpore u projektima JPP-a proizlaze iz učinkovite i transparentne javne nabave u skladu s odgovarajućim EU Direktivama i efikasnog procesa donošenja odluka.

4.4.1. Sustav državnih potpora u projektima JPP-a

U slučaju pružanja usluga od općeg gospodarskog interesa, pravo dano privatnom partneru za izgradnju infrastrukture i pružanje javnih usluga te generiranje prihoda, s ili bez dodatne financijske potpore iz javnih izvora, analizira se u smislu kriterija danih državnih potpora.

⁵¹ Članak 107. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁵² Zakon o državnim potporama (Narodne novine, br. 47/14 i 69/17).

⁵³ Članak 2. ZDP.

Zbog svoje dugoročne i kompleksne prirode, projekti JPP-a, kao alternativni modeli nabave, mogu dovesti do velikog broja mogućih pitanja povezanih s državnim potporama koja se prema EPEC-u (2016) općenito mogu svrstati u sljedeće dvije najznačajnije kategorije:

- a) pitanje isplate naknade privatnom partneru od strane javnog partnera, koje je imanentno svim projektima JPP-a, s obzirom na činjenicu da iste karakterizira plaćanje naknade za raspoloživost privatnom partneru iz proračuna javnog partnera. U tom smislu svi projekti JPP-a dijele zajedničko pitanje potencijalne državne potpore u vezi s cijenom, odnosno visinom naknade koju je javni partner platio privatnom partneru. Suština cjelokupne problematike vezane uz činjenicu plaćanja naknade od strane javnog prema privatnom partneru sastoji se u tome je li moguće dokazati kako je ta naknada pravična, da se isplaćuje u skladu s uobičajenim uvjetima tržišnog gospodarstva te da ne daje neopravdanu prednost privatnom partneru – što samo po sebi ne predstavlja državnu potporu. Ovo pitanje potrebno je riješiti na samom početku, budući da se radi o općem pitanju koje se jednako primjenjuje na sve projekte JPP-a, bez obzira na sektor u kojem se pojedinačni projekt provodi.
- b) plaćanja dodatnih naknada (subvencija) privatnom partneru od strane javnog partnera u slučaju kada je privatni partner dužan pružati određeni javnu uslugu (primjerice uslugu javnog gradskog prijevoza), a da za tu uslugu ne postoji dostatan komercijalni interes odnosno odgovarajuća potražnja. U tom slučaju javni partner će platiti privatnom partneru dodatnu naknadu (subvenciju) kako privatni partner ne bi trpio gubitke zbog nedovoljne potražnje za uslugom, ali isplata dodatne naknade ne smije biti prekomjerna i dovesti do ekstra profita privatnog partnera jer se u tom slučaju mogu pojaviti pitanja nedopuštenih državnih potpora.

U oba gore navedena slučaja rizik eventualnog postavljanja pitanja državnih potpora u konkretnom projektu JPP-a značajno se smanjuje (pa čak i u potpunosti eliminira) iz razloga što se u svim projektima JPP-a privatni partneri odabiru isključivo na temelju javno objavljenog, transparentnog i nediskriminirajućeg postupka javne nabave, što znači kako su svi parametri budućeg projekta sadržani u javno objavljenoj dokumentaciji za nadmetanje koja je jednako dostupna svim zainteresiranim gospodarskim subjektima.

5. POSTUPAK IZRAČUNA VRIJEDNOSTI I NAČINA ISPLATE KAPITALNE POMOĆI

5.1. Korisnici kapitalne pomoći u projektima kombiniranog financiranja

Sukladno ZJPP-u, a tako je i u većini zemalja EU, projekt JPP-a ovlašteno je predlagati isključivo javno tijelo, ali bez obzira na navedenu činjenicu, prema Uredbi (EU) br. 1303/2013 korisnik bespovratne pomoći u projektima kombiniranog financiranja sredstava iz fondova EU i modela JPP-a može biti:

- (a) tijelo javnog prava (javno tijelo) koje pokreće projekt JPP-a; ili
- (b) tijelo regulirano privatnim pravom države članice⁵⁴ („privatni partner“) koje je odabrano ili koje treba biti odabrano za provedbu projekta JPP-a⁵⁵.

Javno tijelo stoga ima mogućnost izbora da li će samo biti korisnik bespovratnih sredstava tijekom provedbe projekta JPP-a ili će ulogu korisnika prepustiti privatnom partneru.

5.1.1. Javno tijelo kao korisnik bespovratne pomoći

Javno tijelo odnosno naručitelj će odabrati mogućnost da samo bude korisnik bespovratnih sredstava ukoliko želi zadržati visoku razinu kontrole nad isplatom bespovratnih sredstava privatnom partneru – što će u pravilu biti slučaj u projektima u kojima javno tijelo plaća naknadu privatnom partneru, kako bi se, u odnosu na implementaciju bespovratnih sredstava, u cijelosti poštovala primjena načela prema kojem nema plaćanja naknade ukoliko privatni partner nije isporučio standard i uslugu sukladno odredbama ugovora o JPP-u (tzv. „*no service, no pay principle*“).

Jedan od najznačajnijih rizika javnog tijela u projektima kombiniranog financiranja ogleda se u činjenici da bespovratna sredstva neće biti pravovremeno dostupna kako bi se mogle ispuniti obveze prema privatnom partneru. Navedeni rizik za javno tijelo bi se mogao ublažiti na način da se u ugovoru o JPP-u kao jedan od preduvjeta za stupanje na snagu istog predvidi odobrenje isplate bespovratnih sredstava.

⁵⁴ Pozivanje na „privatno pravo države članice“ moglo bi značiti da se kao potencijalni privatni partneri isključuju privatne pravne osobe izvan EU-a.

⁵⁵ Članak 63. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

5.1.2. Privatni partner kao korisnik bespovratnih sredstava

Jedna od najvažnijih posljedica stupanja na snagu Uredbe (EU) br. 1303/2013 je dopuštanje mogućnosti da i privatni partner bude ovlašteni korisnik bespovratnih sredstava, ali pod uvjetom da to predloži javno tijelo koje inicira provedbu projekta JPP-a. U tom slučaju Odluka o dodjeli bespovratnih sredstava uvjetovana je utvrđivanjem upravljačkog tijela da odabrani privatni partner ispunjava i preuzima sve odgovarajuće obveze korisnika u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013⁵⁶.

U kontekstu uvjetnog odobrenja bespovratne pomoći, potrebno je od privatnog partnera, nakon što bude odabran u postupku javnog nadmetanja, zatražiti da potvrdi svoju spremnost da bude korisnik potpore. To konkretno znači da se privatni partner mora složiti s činjenicom preuzimanja odgovarajućih obveza i odgovornosti koje proizlaze iz njegove pozicije korisnika potpore (npr. dokazivanje prihvatljivih troškova, redovito izvješćivanje i sl.), što treba unaprijed biti predviđeno dokumentacijom za nadmetanje.

Isto tako, kako bi se osiguralo da privatni partner bude prihvatljiv upravljačkom tijelu, upravljačko tijelo treba biti pravovremeno obaviješteno o svim bitnim činjenicama tijekom provedbe cjelokupnog postupka javnog nadmetanja za odabir privatnog partnera.

Uz dopuštanje mogućnosti da odabrani privatni partner bude korisnik bespovratnih sredstava, Uredba (EU) br. 1303/2013 kao dodatnu novost dopušta i mogućnost zamjene privatnog partnera – korisnika bespovratnih sredstava tijekom provedbe projekta, ali realno je za očekivati kako će se ta opcija u praksi koristiti samo u iznimnim slučajevima.

Mogućnost zamjene privatnog partnera – korisnika bespovratnih sredstava vrlo je značajna za bankabilnost projekta odnosno spremnost financijskih institucija da financiraju konkretan projekt JPP-a jer se time čuvaju prava zajmodavaca da zamijene neodgovornog privatnog partnera, bez rizika gubitka potpore u obliku bespovratnih sredstava.

Privatni partner ili javno tijelo dostavlja upravljačkom tijelu prijedlog zamjene privatnog partnera kao korisnika u roku od jednog mjeseca od datuma odluke o zamjeni privatnog partnera⁵⁷, uz prilaganje dokaza o tome da je mogućnost zamjene predviđena ugovorom o

⁵⁶ Članak 63. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁵⁷ Članak 2. stavak 1. Uredbe (EU) br. 2015/1076.

JPP-u ili sporazumom o financiranju, da zamjenski partner ispunjava i preuzima sve odgovarajuće obveze korisnika u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013, te da je zamjenskom partneru dostavljena preslika izvornog ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i sve njegove izmjene i dopune, kako bi se zamjenski partner upoznao s uvjetima i odredbama istog⁵⁸.

U slučaju kada su svi naprijed navedeni uvjeti ispunjeni, upravljačko tijelo je dužno registrirati novog partnera kao korisnika bespovratnih sredstava od datuma obavijesti o prijedlogu zamjene, te obavijestiti zamjenskog partnera o preostalom iznosu potpore dostupnom iz ESI fondova⁵⁹.

5.2. Prihvatljivi troškovi u projektima kombiniranog financiranja

Pravila o prihvatljivosti izdataka odnosno troškova u projektima financiranim iz fondova EU utvrđuju se na nacionalnoj razini odnosno nacionalnim propisima, osim ako su Uredbom (EU) br. 1303/2013 ili u posebnim propisima o pojedinom fondu utvrđena posebna pravila⁶⁰. Uredba (EU) br. 1303/2013 propisuje kako su troškovi prihvatljivi za potporu iz ESI fondova, isključivo oni troškovi koji su nastali na teret korisnika i koji su nastali i plaćeni u razdoblju između datuma podnošenja Operativnog programa Komisiji ili od 1. siječnja 2014. godine, ovisno o tome što je prije, do zaključno s 31. prosincem 2023. godine⁶¹. Uredba (EU) br. 1303/2013 predviđa i mogućnost da Komisija opozove dio iznosa odobrenih sredstava u okviru Operativnih programa koja nisu iskorištena za plaćanje početnog i godišnjeg iznosa predfinanciranja i međuplaćanja do 31. prosinca treće financijske godine nakon godine proračunske obveze u sklopu Operativnoga programa⁶² (tzv. „pravilo N + 3“).

Iz navedenog proizlazi kako pravila vezana uz prihvatljive troškove u slučaju kombiniranog financiranja ne ovise o modelu isporuke javnog projekta, odnosno ista pravila se primjenjuju i u slučaju kada se sredstva iz fondova EU povezuju sa modelom JPP-a, kao i u situaciji kada se ista sredstva kombiniraju s tradicionalnim modelom nabave. Stoga bi se svi javni projekti koji se žele sufinancirati bespovratnim sredstvima, bez obzira na model isporuke, trebali nalaziti unutar usvojenog Operativnog programa, koji predstavlja okvir za korištenje

⁵⁸ Članak 2. stavak 2. Uredbe (EU) br. 2015/1076.

⁵⁹ Članak 3. Uredbe (EU) br. 2015/1076.

⁶⁰ Članak 65. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁶¹ Članak 65. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁶² Članak 136. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

dodijeljenih sredstava iz ESI fondova. U Republici Hrvatskoj su, kao što je ranije spomenuto, usvojena četiri Operativna programa, ali uzevši u obzir činjenicu kako je za kombinirano financiranje fondova EU i modela JPP-a od svih usvojenih programa najznačajniji OPKK, vezano uz problematiku prihvatljivih troškova detaljnije ćemo stoga obraditi pravila tog programa.

U Republici Hrvatskoj pitanje prihvatljivih troškova, odnosno izdataka u okviru OPKK, odnosno operacija koje se u okviru OPKK sufinanciraju iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, uređeno je podzakonskim aktom pod nazivom Pravilnik o prihvatljivosti izdataka (u daljnjem tekstu: Pravilnik o izdacima)⁶³.

Sukladno Pravilniku o izdacima, postoje dvije vrste prihvatljivih troškova:

- izravni trošak kao trošak koji je izravno povezan s ostvarenjem jednog ili više ciljeva operacije, odnosno projekta⁶⁴, i
- neizravni trošak kao trošak koji nije izravno povezan s ostvarenjem jednog ili više ciljeva operacije odnosno projekta, ali je riječ o trošku koji je povezan s redovitim poslovanjem te se popis tih troškova utvrđuje u pozivu na dodjelu bespovratnih sredstava⁶⁵.

Kako bi se trošak mogao smatrati prihvatljivim vrlo je važno da je isti, između ostalog, nastao u okviru projekta i u svrhu provedbe projektnih aktivnosti, nastao kod korisnika bespovratnih sredstava (uz iznimku predviđenu za projekte JPP-a), da se njegov nastanak može dokazati, da je usklađen s pravilima o državnim potporama i pravilima javne nabave, da je u sklopu provedbe projekta plaćen od strane korisnika dobavljačima roba, izvođačima radova te pružateljima usluga tijekom razdoblja prihvatljivosti izdataka, uz preduvjet da projekt nije fizički završen ili proveden u cijelosti prije nego što je podnesen zahtjev za sufinanciranje nadležnom tijelu Operativnog programa.

U prijavnom obrascu za bespovratna sredstva ukupni troškovi projekta moraju se podijeliti na prihvatljive i neprihvatljive troškove prema nekoliko kategorija troškova⁶⁶. Kao što je

⁶³ Pravilnik o prihvatljivosti izdataka (Narodne novine, br. 115/18).

⁶⁴ Članak 2. točka 4. Pravilnika o izdacima.

⁶⁵ Članak 2. točka 7. Pravilnika o izdacima.

⁶⁶ Više o tome u Provedbenoj Uredbi Komisije (EU) 2015/207 od 20. siječnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu modela za izvješće o

naprijed spomenuto, pod određenim uvjetima prihvatljivi troškovi sastoje se od troškova koji se odnose na plaćanja dobavljačima roba, izvođačima radova te pružateljima usluga, na kupoprodaju neizgrađenog ili izgrađenog zemljišta pod uvjetom da cijena ne prelazi 10 % iznosa ukupnih prihvatljivih troškova u konkretnom projektu, na porez na dodanu vrijednost – ako isti nije povrativ u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u i sl.

Uz prihvatljive, postoje i neprihvatljivi troškovi u koje se prema Uredbi (EU) br. 1303/2013 primjerice ubrajaju troškovi kamata na dug, troškovi kupnje zemljišta u iznosu većem od 10% iznosa ukupnih prihvatljivih troškova za konkretni projekt te iznos poreza na dodanu vrijednost koji je moguće povratiti sukladno nacionalnom zakonodavstvu o PDV-u⁶⁷.

Važno je istaknuti kako se isplaćeni iznos potpore temelji na stvarnim, a ne na projiciranim troškovima. To u projektima JPP-a u kojima se privatnom partneru plaćaju naknade za raspoloživost iz proračuna javnog partnera konkretno znači kako postoji mogućnost da iznos bespovratnih sredstava isplaćen na escrow račun može biti manji od očekivanog, ako su stvarni prihvatljivi troškovi manji od očekivanih. Ukoliko zaista dođe do navedene situacije, ista predstavlja rizik javnog partnera što znači da će javni partner morati nadoplatiti svaku razliku između očekivanog i stvarno isplaćenog iznosa potpore.

5.3. Izračun ukupne vrijednosti kapitalne pomoći

Proces izračuna ukupne vrijednosti kapitalne pomoći prikazat ćemo imajući u vidu pravila Uredbe (EU) br. 1303/2013 koja se odnose na tzv. velike projekte, s obzirom na činjenicu kako su ista iznimno važna za projekte koji će se realizirati putem kombiniranog financiranja modela JPP-a sa sredstvima iz fondova EU iz razloga što će u pravilu svi potencijalni kombinirani projekti JPP-a biti klasificirani kao veliki projekti zbog njihove velike vrijednosti i sektora u kojima se provode. Veliki projekti definirani su člankom 100. Uredbe (EU) br. 1303/2013 kao projekti u kojima ukupni prihvatljivi troškovi premašuju 50 milijuna EUR ili, u slučaju projekata iz sektora prometa ili drugih projekata usmjerenih ka uklanjanju uskih grla

napretku, dostavljanje informacija o velikom projektu, zajednički akcijski plan, izvješće o provedbi za cilj „Ulaganje za rast i radna mjesta”, izjavu o upravljanju, revizijsku strategiju, revizorsko mišljenje i godišnje izvješće o kontroli, kao i metodologije za provođenje analize troškova i koristi te u skladu s Uredbom (EU) br. 1299/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu modela za izvješća o provedbi za cilj „Europska teritorijalna suradnja”.

⁶⁷ Članak 69. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

u mrežnoj infrastrukturi, 75 milijuna EUR. Popis velikih projekata čija se provedba planira tijekom programskog razdoblja utvrđuje se usvojenim Operativnim programom⁶⁸.

Jednako tako, navedeni proces prikazat ćemo posebice imajući u vidu odredbe Uredbe (EU) br. 1303/2013 koje se odnose na projekte koji generiraju prihode od krajnjih korisnika (eng. *Revenue-generating Projects*).

Kao preduvjet za odobrenje financijskog doprinosa za realizaciju velikog projekta iz fondova EU, mora se provesti prethodna procjena istih, te će upravljačko tijelo države članice morati odlučiti koju od dvije raspoložive opcije planira koristiti u tu svrhu. Drugim riječima, upravljačko tijelo mora odlučiti hoće li koristiti neovisni pregled kvalitete (eng. *Independent Quality Review – IQR*) proveden od strane neovisnih stručnjaka te praćen notifikacijom Komisiji od strane upravljačkog tijela odabranog velikog projekta ili će sve potrebne dokumente i informacije izravno poslati Komisiji na ocjenu.

Neovisni stručnjaci koji provode neovisni pregled kvalitete (IQR) mogu biti angažirani od strane JASPERS-a, a isti mogu biti odabrani i od strane upravljačkih tijela. Uvjeti koje moraju ispunjavati navedeni stručnjaci, kao što su primjerice posjedovanje velikog tehničkog iskustva u vezi sa svim fazama projektnog ciklusa, velikog stručnog znanja u analizi i ocjeni društvenih i ekonomskih koristi projekata, dobro poznavanje relevantnog zakonskog okvira EU i sl., taksativno su propisani člankom 22. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 480/2014.

Komisija će odbiti odobriti financijski doprinos u obliku bespovratnih sredstava samo ako je utvrdila znatne nedostatke u dokumentaciji dostavljenoj na ocjenu ili su takvi nedostaci utvrđeni u neovisnom pregledu kvalitete (IQR). Ako Komisija u roku od tri mjeseca od datuma dostave potrebnih dokumenata i informacija ne donese odluku kojom odbija financijski doprinos, smatra se da je financijski doprinos za veliki projekt koji je odabrala država članica odobren⁶⁹.

Upravljačka tijela, pored velikih projekata, mogu za sufinanciranje iz ESI fondova tijekom programskog razdoblja odabrati i projekte manje vrijednosti, pod uvjetom da su ti projekti u skladu s ciljevima relevantnog Operativnog programa. Međutim, samo projekti veće

⁶⁸ Članak 96. stavak 2. točka (e) Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁶⁹ Članak 102. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

vrijednosti za koje se očekuje da će se provoditi tijekom programskog razdoblja posebno su identificirani u Operativnim programima kao veliki projekti.

Bespovratna sredstva iz ESI fondova za projekte manje vrijednosti dodjeljuju su na temelju poziva za dostavu projektnih prijedloga tijekom programskog razdoblja, dok se za velike projekte dodjeljuju izravno. Proces objave poziva za dostavu projektnih prijedloga dodatno povećava složenost u slučaju kombiniranih projekata gdje, kako je naprijed navedeno, usklađivanje iznosa bespovratnih sredstava s izvorima financiranja dostupnih iz procesa JPP-a već zahtijeva pažljivu koordinaciju.

Suprotno tome, bespovratna sredstva izdvojena za velike projekte prikladnija su za kombinirano financiranje s obzirom da su navedeni projekti već unaprijed identificirani u Operativnom programu i stoga postoji veća razina vjerojatnosti da će za njih bespovratna sredstva doista biti dostupna.

5.3.1. Očekivane aktivnosti kombiniranog financiranja u pojedinim fazama projektnog ciklusa JPP-a

Procesi pripreme i izrade prijave za dodjelu bespovratnih sredstava te izrade prijedloga projekta JPP-a, iako po svojoj naravi nezavisni, međusobno su usko povezani i međuovisni pa stoga možemo kazati kako kvaliteta pripreme projekta JPP-a značajno utječe na kvalitetu sadržaja same prijave. Time se naglašava bliska interakcija između procesa pripreme projekta JPP-a i prijave za dodjelu bespovratnih sredstava. Isto tako, mnogi koraci u ranim fazama pripreme bit će jednaki za oba naprijed spomenuta procesa, posljedica čega je nužnost bliske suradnje između javnog tijela odnosno naručitelja i upravljačkog tijela tijekom cjelokupnog procesa kombiniranog financiranja.

Jedan od osnovnih preduvjeta za osiguranje pomoći iz ESI fondova u obliku bespovratnih sredstava, koji vrijedi za svaki projekt pa tako i za projekt JPP-a, jest kvalitetna priprema i jasna definicija samog projekta što ponajprije podrazumijeva preciznu i razumljivu artikulaciju ciljeva koji se namjeravaju postići provedbom projekta. Javna tijela koja nisu uložila dovoljno vremena i resursa za kvalitetnu pripremu projekta vrlo vjerojatno će imati teškoća u uspješnom kombiniranju procesa JPP-a i izrade prijave za dodjelu bespovratnih sredstava.

Uzimajući u obzir projektni ciklus JPP-a, koji se sastoji od određenih projektnih faza i pretpostavljajući da je riječ o tzv. velikom projektu – a projekti JPP-a su u pravilu veliki projekti, očekuje se kako će se aktivnosti vezane uz pripremu projekta JPP-a i prijave za dodjelu bespovratnih sredstava prema EPEC-u (2016) odvijati kako slijedi:

Faza 1 – Identifikacija projekta. Tijekom ove početne faze, javno tijelo mora utvrditi i jasno artikulirati potrebe i ciljeve koji će se zadovoljiti provedbom konkretnog projekta, čime bi se u konačnici i opravdala potreba za realizacijom istog. Nakon što se utvrde potrebe koje će se zadovoljiti provedbom projekta, odnosno nakon identifikacije konkretnog projekta, javno tijelo odnosno naručitelj razmotrit će i poredati po važnosti različite opcije provedbe projekta (primjerice hoće li se projekt realizirati po tradicionalnom modelu nabave, ili je u konkretnom slučaju za naručitelja prihvatljivije da se projekt realizira po nekom od alternativnih modela nabave – modelu JPP-a ili koncesiji). U ovoj početnoj fazi potrebno je izračunati okvirne troškove i koristi samog projekta, zajedno s preliminarnim ekološkim i drugim odgovarajućim analizama i procjenama.

Što se tiče procesa pripreme prijave za dodjelu bespovratnih sredstava, tijekom ove faze naručitelj će morati utvrditi prihvatljivost projekta za sufinanciranje bespovratnim sredstvima u okviru određenog Operativnog programa. To može uključivati odvijanje dijaloga između naručitelja i nadležnog upravljačkog tijela.

U ovoj početnoj fazi, nakon što se odredi priroda projekta i njegova potencijalna struktura kao projekta JPP-a, će se također morati donijeti određeni broj odluka u vezi s postupkom podnošenja prijave za bespovratna sredstva. Jedna od odluka uključuje i mogućnost da se upravljačko tijelo u procesu pripreme prijave za dodjelu bespovratnih sredstava obrati za pomoć inicijativi JASPERS⁷⁰ (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions Initiative*), ako se utvrdi kako je konkretan projekt JPP-a podoban za sufinanciranje iz ESI fondova. Uloga JASPERS-a je pomoć zemljama korisnicima (naručiteljima i upravljačkim tijelima) u procesu razvoja i strukturiranja projekata koji su sukladno odredbama Uredbe (EU) br. 1303/2013 definirani kao veliki projekti podobni za sufinanciranje iz ESI fondova, u svrhu poboljšanja kvalitete, kvantitete i brzine provedbe projekata koji se podnose na odobravanje Europskoj komisiji radi dodjele bespovratnih sredstava iz fondova EU. Partneri JASPERS-a su Europska komisija, Europska investicijska banka i Europska banka za obnovu i razvoj.

⁷⁰ Više na: <http://www.jaspers-europa-info.org/>

JASPERS može pružiti pomoć u svim fazama projektnog ciklusa – od početne identifikacije projekta do odluke za korištenje sredstva iz fondova EU. Programom je moguće obuhvatiti:

- pripremu projekta (npr. analizu troškova i koristi, financijsku analizu, pitanja zaštite okoliša, plan nabave i sl.),
- izradu dokumentacije (npr. studije izvedivosti za dodjelu bespovratnih sredstava i sl.),
- savjetovanje o usklađenosti s pravom EU (okoliš, konkurencija i sl.).

Faza 2 – Detaljna priprema prijedloga projekta JPP-a i prijave za dodjelu bespovratnih sredstava. Ako je u Fazi 1 donijeta odluka da će se konkretan javni projekt realizirati po modelu JPP-a, odnosno kao projekt JPP-a, tada će javno tijelo odnosno naručitelj morati izraditi prijedlog projekta JPP-a, sukladno odredbama ZJPP-a i pripadajućih podzakonskih akata. Stoga bi bilo preporučljivo da u tu svrhu naručitelj osnuje projektni tim sastavljen uglavnom od zaposlenika naručitelja, te da se kao vanjski suradnici angažiraju kvalitetni savjetnici koji pokrivaju ponajprije financijske, pravne i tehničke aspekte projekata JPP-a, te koji mogu pružiti stručnu pomoć pri izradi prijave za dodjelu bespovratnih sredstava.

U ovoj fazi provodi se detaljnija analiza konkretnog projekta JPP-a kojeg se planira realizirati, a ista se sastoji od određivanja očekivane razine i prirode troškova projekta, detaljne analize troškova i koristi⁷¹, izrade financijskog modela i sl. Rezultati provedene analize također će biti potrebni i korisni u postupku izrade prijave za dodjelu bespovratnih sredstava, te bi se stoga, a uzimajući u obzir slične zahtjeve za potrebnim informacijama, priprema zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava mogla odvijati istodobno s izradom prijedloga projekta JPP-a.

Tijekom ove faze naručitelj i upravljačko tijelo donijet će odluku o tome kada će podnijeti zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava – prije ili poslije provedenog postupka nadmetanja za odabir privatnog partnera.

Faza 3 – Odabir privatnog partnera i podnošenje zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava. Nakon što se provede detaljna analiza, vrednovanje i priprema projekta i sa velikom se dozom sigurnosti procijene očekivani troškovi projekta koji će biti ponudeni od strane potencijalnih ponuditelja, naručitelj će pokrenuti postupak javnog nadmetanja za odabir

⁷¹ Analiza troškova i koristi je analitički alat za prosuđivanje ekonomskih prednosti ili nedostataka investicijske odluke procjenom troškova i koristi se kako bi se procijenila promjena u blagostanju koja joj se može pripisati (Europska komisija, DG REGIO, 2014).

privatnog partnera. Pod pretpostavkom da je naručitelj donio odluku o podnošenju zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava prije nego što odabere privatnog partnera, upravljačko tijelo bi tada (uz možebitnu stručnu pomoć JASPERS-a) Komisiji podnijelo zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava na temelju informacija i podataka dostavljenih od strane naručitelja. U tom slučaju Komisija bi trebala donijeti uvjetnu Odluku o odobrenju isplate bespovratnih sredstava na početku ili tijekom postupka odabira privatnog partnera, ovisno o pristupu koji je odlučan u prethodnoj fazi, a jedini preostali uvjet potreban za konačno odobrenje potpore bilo bi sklapanje ugovora o JPP-u s odabranim privatnim partnerom. Tijekom postupka odabira privatnog partnera, naručitelj će također kontinuirano pratiti napredak procesa odobravanja potpore u svim ključnim fazama.

Bespovratna potpora bi se zatim potvrdila prije dana sklapanja financijskog sporazuma sa financijskim institucijama koje će financirati privatnog partnera, nakon čega bi došlo do povlačenja sredstava iz različitih izvora financiranja kojima bi se pokrili troškovi projekta. Bez obzira na činjenicu što to nije uvijek jednostavno postići, poželjno je izbjegavanje velikog vremenskog razmaka između trenutka zaključenja ugovora o JPP-u i sklapanja financijskog sporazuma s financijerima projekta iz razloga što je u praksi uobičajeno da se dan početka primjene ugovora o JPP-u veže uz činjenicu sklapanja financijskog sporazuma.

U slučaju provedbe projekta pomoću procesa kombiniranja sredstava iz fondova EU s modelom JPP-a, potrebno je voditi računa o činjenici kako je odobrenje Komisije uvjetovano sklapanjem ugovora o JPP-u između javnog i privatnog partnera u roku od tri godine od datuma odobrenja, ali na opravdan zahtjev države članice koji je predan unutar roka od tri godine, Komisija može donijeti odluku o produljenju razdoblja za najviše dvije godine⁷².

Faza 4 – Provedba projekta i isplata bespovratnih sredstava. Tijekom trajanja projekta JPP-a i sve do trenutka isteka ugovora o JPP-u javni partner je dužan redovito pratiti uspješnost projekta na način da neprekidno nadzire ispunjavanje ugovornih obveza privatnog partnera i isporuku ugovorenih standarda te je dužan poduzimati odgovarajuće mjere u skladu s uvjetima iz ugovora o JPP-u, koje se ponajviše očituju u umanjenju plaćenih naknada za raspoloživost ukoliko privatni partner nije zadovoljio standarde postavljene od strane javnog partnera.

⁷² Članak 102. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

Što se tiče bespovratnih sredstava, korisnik može upravljačkom tijelu podnijeti zahtjeve za isplatu u trenutku nastanka pojedinih prihvatljivih troškova tijekom faze izgradnje građevine (prema određenim situacijama), ali u projektima JPP-a, koje karakterizira cjelovito preuzimanje rizika građenja od strane privatnog partnera, kapitalnu pomoć je razumno isplatiti privatnom partneru nakon materijalizacije svih rizika povezanih s građenjem odnosno nakon dovršetka faze građenja ili na početku faze uporabe (AIK, 2017). Ti će zahtjevi potom biti podneseni Komisiji nakon što ih potvrdi Tijelo za ovjeravanje. Ako je uspostavljen escrow račun, iznos bespovratnih sredstava bit će isplaćen na taj račun i kasnije plaćen privatnom partneru kao dio JPP naknade u skladu s odredbama o plaćanju iz ugovora o JPP-u, koje se uobičajeno nalaze u dodatku ugovora pod nazivom Mehanizam plaćanja. Korisnik bespovratnih sredstava, neovisno o tome bio on javni ili privatni partner također bi trebao ispuniti različite obveze izvješćivanja upravljačkog tijela i Komisije tijekom cjelokupnog trajanja projekta.

U svim projektima za koje se traže bespovratna sredstva iz ESI fondova, pa tako i u projektima koji se provode po modelu JPP-a, kao temeljno pitanje prilikom pripreme istih, nameće se podatak o iznosu bespovratnih sredstava koji se mogu staviti na raspolaganje korisniku u konkretnom slučaju. Presudan čimbenik u pronalaženju odgovora na ovo pitanje bit će analiza visine prihoda generiranih projektom, naravno pod uvjetom da ih projekt uopće ostvaruje. Projekti koji generiraju prihode su investicijski projekti u kojima su diskontirani prihodi viši od diskontiranih operativnih troškova.

Iako se odredbe Uredbe (EU) br. 1303/2013 vezane uz generiranje projektnih prihoda odnose generalno na sve projekte, neovisno o tome po kojem modelu će se isti realizirati (po tradicionalnom modelu, modelu JPP-a ili nekom trećem modelu), ovo pitanje je posebno važno za projekte JPP-a koji su strukturirani na način da se u istima privatni partner naplaćuje izravno od krajnjih korisnika usluge (tzv. koncesijski model JPP-a).

U nastavku ovog poglavlja osvrnut ćemo se na ključne odredbe Uredbe (EU) br. 1303/2013, koje se odnose na projekte realizirane putem kombiniranja sredstava iz fondova EU i modela JPP-a i za koje se očekuje da će ostvarivati prihode od krajnjih korisnika, uključujući analizu metoda za određivanje tzv. financijskog jaza.

5.3.2. Financijski jaz u projektima koji generiraju prihode od krajnjih korisnika (Revenue-generating Projects)

Pravila o projektima koji generiraju prihode na tržištu od krajnjih korisnika, uključujući definiciju „neto prihoda“ te pravila za određivanje financijskog jaza, navedena su u članku 61. Uredbe (EU) br. 1303/2013. Ova pravila, koja se odnose na projekte koji generiraju prihode nakon njihovog dovršetka, primjenjivat će se i za projekte JPP-a, uzevši u obzir činjenicu kako se u istima u pravilu prihodi ostvaruju tek nakon što projekti budu dovršeni. Dodatne odredbe o metodologiji za izračun diskontiranih neto prihoda u projektima koji generiraju prihode na tržištu od krajnjih korisnika, kojima se dopunjuju odredbe Uredbe (EU) br. 1303/2013, sadržane su u Uredbi (EU) br. 480/2014. Povrh toga, Komisija je objavila Smjernice za provedbu projekata koji generiraju prihode⁷³ (u daljnjem tekstu: Smjernice) koje, između ostalog, predviđaju formule koje će se koristiti za izračun financijskog jaza.

Svrha provođenja analize troškova i koristi u projektima koji generiraju prihode je da se spriječi prekomjerno financiranje te da se iznosom javnih sredstava osigura financijska održivost projekta.

Projekte koji generiraju prihode možemo definirati kao projekte u kojima krajnji korisnici izravno plaćaju usluge, tj. projekte u kojima korisnik plaća sve ili barem dio troškova pruženih usluga. U kontekstu JPP-a, radilo bi se o projektima realiziranim po koncesijskom modelu JPP-a, koje karakterizira činjenica da privatni partner u istima u pravilu preuzima rizik potražnje te da stječe prihode od naknada koje mu izravno plaćaju krajnji korisnici usluge omogućene projektom. Ovdje je također važno naglasiti kako se projekti JPP-a, koji su strukturirani na način da se naknada za raspoloživost privatnom partneru isplaćuje iz proračuna javnog partnera, ne smatraju projektima koji generiraju prihode na tržištu od krajnjih korisnika u smislu Uredbe (EU) br. 1303/2013.

Neto prihodi su Uredbom (EU) br. 1303/2013 definirani kao novčani priljevi koje korisnici izravno plaćaju za robu i usluge koje pruža projekt, kao što su primjerice:

- naknade koje izravno plaćaju korisnici za korištenje izgrađene infrastrukture,
- primici od prodaje ili iznajmljivanja zemljišta ili zgrada,
- plaćanja za usluge,

⁷³ Implementation Guidance 2014 -2020 on Operations generating net revenues Version 2 – 24/03/2014.

umanjeni za operativne troškove i troškove zamjene kratkotrajne opreme nastale tijekom odgovarajućeg vremenskog razdoblja⁷⁴. Pojednostavljeno rečeno, pod neto prihodima razumije se razlika sadašnjih vrijednosti prihoda od krajnjih korisnika (operativni prihodi) i operativnih troškova. Sva plaćanja izvršena izravno privatnom partneru moraju se uzeti u obzir u vrijeme podnošenja zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava, kako bi se osiguralo da bude isplaćen primjereni iznos bespovratnih sredstava, odnosno da visina bespovratnih sredstava ne prelazi stvarni jaz između projektnih troškova i ostvarenih neto prihoda (AIK, 2017).

5.3.3. Metode za izračun neto prihoda u projektu

Kada god je to moguće, prihvatljive troškove projekta trebalo bi unaprijed smanjiti uzimajući u obzir potencijal projekta za generiranjem neto prihoda u određenom razdoblju koje obuhvaća razdoblje izgradnje (ukoliko projekt generira prihode i tijekom faze izgradnje) i dugoročno operativno razdoblje nakon dovršetka izgradnje objekta koji je predmet ugovora o JPP-u u kojem se izgrađeni objekt koristi u skladu s njegovom namjenom. To razdoblje je poznato kao referentno razdoblje (ERDF, 2015).

Uredba (EU) br. 1303/2013 omogućuje upravljačkom tijelu da odabere između dvije alternativne metode za izračunavanje potencijalnog neto prihoda u projektu:

- metode fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova – tzv. *flat-rate* metode, ili
- metode izračuna diskontiranih neto prihoda projekta u referentnom razdoblju⁷⁵.

Konkretnu metodu izračuna potencijalnog neto prihoda ne mogu odabirati individualni korisnici za pojedine projekte, već odabir metode unaprijed provodi upravljačko tijelo, o čemu obavještava potencijalne korisnike, a ista se mora dosljedno primjenjivati u sektoru, podsektoru ili vrsti projekta.

5.3.3.1. Metoda fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova ili tzv. *flat-rate* metoda

Metoda fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova prema EPEC-u (2016) uključuje primjenu unaprijed određenog postotka na prihvatljive troškove projekta, koji ovisi o specifičnom sektoru odnosno području u kojem se projekt realizira.

⁷⁴ Članak 61. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁷⁵ Članak 61. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

Metoda fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova pojednostavljuje određivanje iznosa potpore jer ne:

- i. zahtijeva projekcije prihoda i operativnih troškova za izračun neto prihoda projekta, i
- ii. podrazumijeva primjenu metode diskontiranja u izračunima.

U stvari, moglo bi se reći da upotrebom metode fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova zaobilazimo potrebu za određivanjem neto prihoda određenog projekta.

Uz spomenute prednosti, primjena ove metode ima značajan nedostatak, koji se očituje u ograničenoj primjeni iste. Naime, ova metoda se može koristiti isključivo u onim sektorima za koje su Prilogom V. Uredbe (EU) br. 1303/2013 utvrđeni fiksni iznosi postotaka prihvatljivih troškova za projekte koji generiraju prihode od krajnjih korisnika. Uredbom (EU) br. 1303/2013 utvrđeni su fiksni iznosi postotaka za pet sektora, dok je Delegiranom Uredbom Komisije (EU) 2015/1516 od 10. lipnja 2015. o utvrđivanju fiksne stope za operacije financirane iz sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova u sektoru istraživanja, razvoja i inovacija u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća utvrđena stopa i za šesti sektor.

Prema tome, u ovom trenutku su utvrđeni fiksni iznosi postotaka prihvatljivih troškova za projekte koji generiraju prihode od krajnjih korisnika za šest različitih sektora, navedenih u Tablici 1.

Tablica 1. Fiksni iznosi postotaka prihvatljivih troškova za projekte koji generiraju prihode od krajnjih korisnika

Sektor	Fiksna stopa
Ceste	30 %
Željeznice	20 %
Gradski promet	20 %
Voda	25 %
Kruti otpad	20%
Istraživanje, razvoj i inovacije	20%

Izvor: Prilog V. Uredbe (EU) br. 1303/2013 i Uredba (EU) br. 2015/1516

Sukladno Smjernicama, u slučaju korištenja metode fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova, najprije se prihvatljivi troškovi projekta prilagođavaju primjenom unaprijed utvrđene fiksne stope iz Tablice 1., ovisno o sektoru u kojem se projekt realizira, kako bi se

utvrdio tzv. „*decisional amount*“ koji služi kao osnovica iz račun visine granta, a za koji će se u ovome radu koristiti hrvatski izraz „temeljni iznos“. Smjernice su za izračun temeljnog iznosa predvidjele sljedeću formulu:

$$\text{Temeljni iznos} = \text{Prihvatljivi troškovi} \times (1 - \text{fiksna stopa})$$

Konačan iznos bespovratnih sredstava (granta) se naposljetku, sukladno Smjernicama, određuje primjenom odgovarajuće maksimalne stope sufinanciranja utvrđene za Operativni program, odnosno prioritetnu os mjerodavnu za konkretan projekt, na prethodno utvrđeni temeljni iznos, prema sljedećoj formuli:

$$\text{Iznos granta} = \text{Temeljni iznos} \times \text{Max. stopa sufinanciranja}$$

5.3.3.2. Metoda izračuna diskontiranih neto prihoda

Primjena metode izračuna diskontiranih neto prihoda je zahtjevnija i složenija od metode fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova, ali prednost joj je u tome što dopušta određivanje i izračunavanje financijskog jaza uzimajući u obzir specifičnosti svakog pojedinog projekta.

S obzirom na njezinu kompleksnost, primjena navedene metode podrazumijeva nekoliko važnih koraka o kojima je potrebno voditi računa prilikom izračuna diskontiranih neto prihoda kako bi se u konačnici dobili što je moguće kvalitetniji izračuni. Ovi koraci prema EPEC-u (2016) obuhvaćaju:

a. Određivanje diskontiranog neto prihoda

Prvi korak koji se zahtijeva od korisnika bespovratnih sredstava je određivanje očekivanog neto prihoda projekta. Prema Uredbi (EU) br. 480/2014, diskontirani neto prihod projekta izračunava se oduzimanjem diskontirane vrijednosti očekivanih operativnih troškova i troškova zamjene od diskontirane vrijednosti očekivanih prihoda projekta. Tome treba dodati, ako je primjenjivo, diskontiranu rezidualnu (preostalu) vrijednost imovine projekta, uzevši u obzir činjenicu da ista može imati određenu ekonomsku vrijednost na kraju referentnog

razdoblja projekta⁷⁶. Prema tome, diskontirani neto prihod izračunava se prema sljedećoj formuli:

$$\text{Disk. neto prihod} = \text{Disk. prihod} - \text{Disk. operat. trošk.} + \text{Disk. ostatak vrijednosti}$$

Potrebno je istaknuti kako se za izračun diskontiranog neto prihoda u ovom koraku ne uzimaju u obzir kapitalni troškovi projekta, već samo operativni troškovi i troškovi zamjene.

Jednako tako, vrlo važna činjenica koju je potrebno imati na umu u ovoj ranoj fazi izračuna diskontiranog neto prihoda je pravilo prema kojem se projekt više neće smatrati projektom koji generira prihode, ako su prihodi projekta manji od operativnih troškova istog (tj. ukoliko je riječ o negativnom neto prihodu).

Za potrebe izračuna diskontiranog neto prihoda, operativni troškovi i troškovi zamjene obuhvaćaju:

- i. troškove zamjene kratkotrajne opreme kako bi se osiguralo tehničko funkcioniranje projekta u referentnom razdoblju,
- ii. fiksne operativne troškove, uključujući fiksne troškove održavanja, kao što su troškovi osoblja, održavanja i popravaka, administrativni troškovi i troškovi osiguranja, te
- iii. varijabilne operativne troškove i troškove održavanja, kao što su potrošnja sirovina, energije, drugih potrošnih materijala i sve troškove održavanja i popravaka koji su potrebni za produljenje životnog vijeka imovine projekta⁷⁷.

Prema tome, operativni troškovi projekta sukladno odredbama Uredbe (EU) br. 480/2014 ne obuhvaćaju troškove investicijskog održavanja, te će stoga iste biti potrebno pridodati kapitalnim troškovima kako bi se dobili investicijski troškovi projekta.

Rezidualna vrijednost imovine projekta čiji je životni vijek dulji od referentnog razdoblja utvrđuje se prema Uredbi (EU) br. 480/2014 računanjem neto sadašnje vrijednosti novčanih tokova u preostalim godinama trajanja projekta. U opravdanim okolnostima dopuštene su i druge metode izračuna preostale vrijednosti⁷⁸.

⁷⁶ Članak 15. stavak 1. Uredbe (EU) br. 480/2014.

⁷⁷ Članak 17. Uredbe (EU) br. 480/2014.

⁷⁸ Članak 18. stavak 1. Uredbe (EU) br. 480/2014.

S obzirom na činjenicu da primjena metode iz ove točke zahtijeva izračun diskontiranih neto prihoda, važan čimbenik u kontekstu ove računske operacije bit će odabir diskontne stope koja će se primjenjivati za izračun diskontiranih novčanih tokova.

Kao opće pravilo, Uredbom (EU) br. 480/2014 određeno je da se novčani tokovi diskontiraju na sadašnju vrijednost tako da se koristi financijska diskontna stopa od 4% u realnim iznosima (tj. uz pretpostavku stalnih cijena), kao indikativna referentna vrijednost za javne projekte koji se sufinanciraju iz ESI fondova⁷⁹.

Ali, Uredba (EU) br. 480/2014 u opravdanim slučajevima koje države članice moraju obrazložiti, dopušta i korištenje financijskih diskontnih stopa koje se razlikuju od one od 4% na temelju (i) specifičnih makroekonomskih uvjeta u državi članici i međunarodnih makroekonomskih trendova i okolnosti, (ii) prirode investitora ili provedbene strukture projekta, poput javno-privatnih partnerstva, te (iii) prirode predmetnog sektora⁸⁰. Izričito spominjanje mogućnosti uporabe različite diskontne stope za projekte JPP-a nova je nadopuna za tekuće programsko razdoblje.

Korištenje primjerene diskontne stope važno je iz razloga što različite diskontne stope različito utječu na konačan izračun neto prihoda – primjerice korištenje diskontne stope više od 4% bi moglo značajno smanjiti projicirane diskontirane neto prihode, što će dovesti do potrebe za (neopravdano) višim iznosom potpore u obliku bespovratnih sredstava iz fondova EU u konkretnom projektu.

Razdoblje u kojem se trebaju utvrditi prihodi i troškovi, odnosno unutar kojeg se izračunava diskontirani neto prihod projekta je također važno te su stoga Uredbom (EU) br. 480/2014 uspostavljena referentna razdoblja za različite sektore u kojima treba utvrditi prihode i troškove projekta⁸¹. Kao što je ranije spomenuto, referentno razdoblje obuhvaća razdoblje izgradnje objekta i razdoblje nakon dovršetka izgradnje objekta koji je predmet ugovora o JPP-u – razdoblje operativne uporabe objekta. Treba napomenuti da su sva referentna razdoblja navedena u Uredbi (EU) br. 480/2014 obvezujuća za upravljačka tijela, a ista su prikazana u Tablici 2.

⁷⁹ Članak 19. stavak 3. Uredbe (EU) br. 480/2014.

⁸⁰ Članak 19. stavak 5. Uredbe (EU) br. 480/2014.

⁸¹ Prilog I. Uredbe (EU) br. 480/2014.

Tablica 2. Referentna razdoblja u pojedinim sektorima

Sektor	Referentno razdoblje (u godinama)
Željeznice	30
Opskrba vodom/odvodnja	30
Ceste	25-30
Gospodarenje otpadom	25-30
Luke i zračne luke	25
Gradski promet	25-30
Energetika	15-25
Istraživanje i inovacije	15-25
Širokopojasni pristup	15-20
Poslovna infrastruktura	10-15
Drugi sektori	10-15

Izvor: Prilog I. Uredbe (EU) br. 480/2014

S obzirom na činjenicu da pojedini projektni troškovi nisu prihvatljivi za sufinanciranje putem bespovratnih sredstava iz fondova EU, potrebno je raspodijeliti neto prihode projekta na prihvatljive i neprihvatljive troškove, što znači da prilikom izračuna financijskog jaza ne treba uzeti u obzir cjelokupne neto prihode, već samo one povezane s prihvatljivim troškovima, čime se smanjuje razina prihoda. Stoga, ako projekt ima prihvatljive i neprihvatljive troškove, odnosno ako svi troškovi projekta nisu prihvatljivi za sufinanciranje, neto prihodi se dodjeljuju razmjerno (pro rata) prihvatljivim i neprihvatljivim dijelovima ukupnih troškova projekta⁸². Ovo osnovno načelo općenito je primjenjivo neovisno o metodi odabranoj za izračunavanje neto prihoda.

b. Izračunavanje financijskog jaza

Nakon što se utvrdi diskontirana vrijednost neto prihoda, na način definiran u prethodnoj alineji, kako bi se izračunao financijski jaz taj se iznos mora oduzeti od diskontiranih investicijskih troškova projekta, koji se sastoje od ukupnih procijenjenih kapitalnih troškova projekta, uvećanih za troškove investicijskog održavanja. Za ovaj izračun investicijski

⁸² Članak 61. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

troškovi projekta se diskontiraju po istoj stopi koja se koristi za određivanje diskontiranih neto prihoda. Dakle, financijski jaz se računa na sljedeći način:

$$\text{Financijski jaz} = \text{Disk. investicijski troškovi} - \text{Disk. neto prihodi}$$

Nakon što je financijski jaz utvrđen u apsolutnom iznosu, isti je potrebno pretvoriti relativan iznos kao udio u diskontiranim investicijskim troškovima projekta pomoću izračuna stope (postotka) financijskog jaza, na sljedeći način:

$$\text{Stopa financijskog jaza} = 1 - \frac{\text{Disk. neto prihodi}}{\text{Disk. investicijski troškovi}}$$

Financijski jaz izražen na ovaj način vrlo je sličan izračunu potencijalnog neto prihoda pomoću metode fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova (tzv. *flate-rate* metode), pri čemu se utvrđena stopa financijskog jaza može primijeniti na prihvatljive troškove projekta.

Metoda diskontiranih neto prihoda bila je u prethodnom programskom razdoblju 2007.-2013. jedina moguća metoda za izračunavanje neto prihoda u projektima koji generiraju prihode, ali s obzirom na činjenicu da je relativno kompleksna i uključuje značajan broj različitih varijabli, za tekuće programsko razdoblje predviđena je i naprijed spomenuta *flat-rate* metoda koja je značajno jednostavnija za primjenu.

U slučaju korištenja metode diskontiranog neto prihoda, na prihvatljive troškove projekta primjenjuje se izračunata stopa financijskog jaza, u svrhu utvrđivanja visine temeljnog iznosa, prema sljedećoj formuli:

$$\text{Temeljni iznos} = \text{Prihvatljivi troškovi} \times \text{Stopa financijskog jaza}$$

Jednako kao i kod metode fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova, a u skladu sa Smjernicama, iznos bespovratnih sredstava (granta) se u konačnici određuje primjenom odgovarajuće maksimalne stope sufinanciranja utvrđene za Operativni program odnosno prioritetnu os mjerodavnu za konkretan projekt, na prethodno utvrđeni temeljni iznos, prema sljedećoj formuli:

$$\text{Iznos granta} = \text{Temeljni iznos} \times \text{Max. stopa sufinanciranja}$$

5.4. Isplata kapitalne pomoći

5.4.1. Podnošenje zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava

Vezano uz trenutak podnošenja zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava, u slučaju kada je korisnik istih privatni partner, iz konteksta članka 63. stavka 1. točke (b) Uredbe (EU) br. 1303/2013⁸³ proizlazi zaključak kako javno tijelo odnosno naručitelj ima na raspolaganju dvije moguće opcije:

- i. naručitelj s dobro pripremljenim projektom može podnijeti zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava prije trenutka odabira privatnog partnera, ili
- ii. naručitelj može podnijeti zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava nakon što je poznat privatni partner u konkretnom projektu.

Pretpostavka je kako bi se jednaka pravila oko trenutka podnošenja zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava mogla primijeniti i za slučaj kada je korisnik istih javni partner.

5.4.1.1. Podnošenje zahtjeva prije odabira privatnog partnera

U ovom scenariju započinje se s postupkom odabira privatnog partnera nakon što Komisija ili nadležno upravljačko tijelo izdaju uvjetnu Odluku o dodjeli bespovratnih sredstava za korisnika koji tek treba biti odabran i identificiran, te se informacija o visini EU sredstava unosi u natječajnu dokumentaciju.

Jednako tako, kada je vjerojatno da će korisnik bespovratnih sredstava biti javno tijelo, što će u praksi općenito biti češći slučaj, a naročito u projektima JPP-a u kojima se privatnom partneru plaćaju JPP naknade iz proračuna javnog tijela, može se također zaključiti kako javno tijelo može podnijeti zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava i pribaviti odobrenje za dodjelu bespovratnih sredstava prije nego što je odabralo privatnog partnera.

Pribavljanje Odluke o dodjeli bespovratnih sredstava prije odabira privatnog partnera i sklapanja ugovora o JPP-u može prema EPEC-u (2016) imati sljedeće prednosti:

- izbjegavanje rizika za javno tijelo koji se odnosi na neizvjesnost hoće li zatražena bespovratna sredstva doista biti i odobrena;

⁸³ Članak 63. stavak 1. točka (b) Uredbe (EU) br. 1303/2013 izvorno glasi: „(b) tijelo regulirano privatnim pravom države članice („privatni partner”) koje je odabrano ili koje treba biti odabrano za provedbu operacije“.

- potencijalno skraćivanje cjelokupnog postupka kombiniranog financiranja na način da se omogući usporedno odvijanje dvaju nezavisnih procesa, koji se sastoje u pripremi i obradi zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava te pripremi prijedloga projekta JPP-a i provedbi postupka odabira privatnog partnera; i
- omogućavanje ponuđačima da unaprijed budu upoznati sa svim izvorima financiranja projekta, kako bi bili u mogućnosti prilagoditi svoje ponude tim saznanjima.

Uz spomenute prednosti, pribavljanje Odluke o dodjeli bespovratnih sredstava prije odabira privatnog partnera i sklapanja ugovora o JPP-u može imati i jedan značajan nedostatak o kojem je svakako potrebno voditi računa, a očituje se u riziku nedostatnosti zatraženog i odobrenog iznosa bespovratnih sredstava, s obzirom na zaprimljene ponude dostavljene od strane ponuditelja – potencijalnih privatnih partnera. To će biti slučaj kada su sve zaprimljene ponude, uključujući i onu najpovoljniju, značajno više od očekivanih te će stoga javno tijelo morati osigurati dodatna novčana sredstva kako bi premostilo navedenu razliku između iznosa očekivanih i stvarno zaprimljenih ponuda. Zbog toga je kvalitetna priprema projekta važna iz najmanje dva razloga – prvo, kako bi se eventualna kašnjenja u procesu odobravanja bespovratnih sredstava svela na najmanju moguću razinu i drugo, kako bi se osiguralo da očekivane ponude i potreban iznos bespovratnih sredstava koji proizlazi iz tih ponuda, budu što je moguće više usklađeni sa stvarno zaprimljenim ponudama, kako se ne bi desilo da javno tijelo mora osigurati dodatne izvore financiranja.

5.4.1.2. Podnošenje zahtjeva nakon odabira privatnog partnera

Druga opcija koja stoji na raspolaganju javnom tijelu je mogućnost da zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava podnese nakon odabira privatnog partnera i sklapanja ugovora o JPP-u. I ova opcija ima svoje prednosti koje se prema EPEC-u (2016) očituju u sljedećem:

- omogućavanje veće fleksibilnosti procesa provedbe projekta JPP-a, koja se postiže razdvajanjem postupka dodjele bespovratnih sredstava od postupka pripreme projekta JPP-a i odabira privatnog partnera;
- veća fleksibilnost može potencijalno dovesti do pojednostavljenja cjelokupnog procesa provedbe projekta budući da se procesi vezani uz JPP model nabave i prijave za dodjelu bespovratnih sredstava odvijaju nezavisno i odvojeno, a ne istovremeno; i

- nakon provedenog postupka odabira privatnog partnera poznati su svi financijski aspekti projekta te je stoga već na početku postupka prijave za dodjelu bespovratnih sredstava izvjestan iznos bespovratnih sredstava koje javno tijelo treba osigurati za uspješnu realizaciju projekta, čime se izbjegava rizik ponovnog podnošenja zahtjeva za viši ili niži iznos bespovratnih sredstava ili obveze osiguravanja dodatnih izvora financiranja ukoliko su sve zaprimljene ponude veće od očekivanih.

Međutim, potencijalni nedostatak ove opcije za javno tijelo odnosno naručitelja je izloženost riziku da bespovratna sredstva u konačnici neće biti odobrena ili će biti odobren manji iznos bespovratnih sredstava od traženog. U tom slučaju, a budući da je već sklopilo ugovor o JPP-u, javno tijelo će nedostajuće iznose, koji bi se inače mogli financirati iz bespovratnih sredstava, morati financirati iz vlastitih sredstava, što će u konačnici predstavljati dodatan teret za njegov proračun, a što svakako predstavlja situaciju koju bi, u trenutnim okolnostima značajne preopterećenosti javnih proračuna, svakako bilo poželjno izbjeći.

U konačnici možemo zaključiti kako donošenje odluke o najboljem vremenu podnošenja zahtjeva za sredstva iz fondova EU u odnosu na postupak JPP-a svakako ovisi o specifičnosti svakog pojedinog projekta, uzimajući u obzir razinu njegove pripremljenosti i zrelosti.

6. ANALIZA SLUČAJA

U ovom poglavlju pokazat ćemo na konkretnom primjeru iz sektora prometa (izgradnje dionice punog profila autoceste), kako u praksi funkcionira proces kombiniranja bespovratnih sredstava iz fondova EU i modela JPP-a. Sektor prometa odabran je iz razloga što je vrlo pogodan za primjenu modela JPP-a zbog, u pravilu, velike vrijednosti i kompleksnosti projekata koji se realiziraju unutar tog sektora – što je općenito jedna od osnovnih značajki svih projekata JPP-a. Jednako tako, za analizu slučaja odabran je sektor prometa iz razloga što veliki dio projekata iz tog područja predstavlja projekte koji ostvaruju prihode od krajnjih korisnika na tržištu, za koje su Uredbom (EU) br. 1303/2013 definirane metode izračuna neto prihoda, kao preduvjeta za izračun visine bespovratnih sredstava.

6.1. Pripremne radnje za realizaciju projekta izgradnje dionice punog profila autoceste

Kao što je prethodno navedeno, kao podlogu za analizu slučaja koristit ćemo ilustrativan projekt izgradnje dionice punog profila autoceste koja prolazi kroz Republiku Hrvatsku i sastavni je dio Mediteranskog koridora osnovne prometne mreže.

Pretpostavimo za potrebe ovoga rada da je Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada RH) odlučila izgraditi 40 km nove dionice autoceste u punom profilu, kako bi na siguran i brz način povezala dva grada koja su trenutno povezna dugim, krivudavim, relativno uskim i opasnim putem. Ali, s obzirom na ograničena proračunska sredstva kojima raspolaže, Vlada RH je donijela odluku da će se nova dionica autoceste graditi temeljem dodijeljene koncesije odnosno po koncesijskom modelu JPP-a, putem kojeg se očekuje od budućeg koncesionara/privatnog partnera da projektira, financira, izgradi, održava i upravlja novoizgrađenom dionicom autoceste u razdoblju od 25 godina.

Tijekom provedbe pripremnih radnji za dodjelu konkretne koncesije imenovano stručno povjerenstvo za koncesiju utvrdilo je da će se u konkretnom slučaju dodijeliti koncesija za javne radove. Nadalje, stručno povjerenstvo je u suradnji s tijelom nadležnim za javno-privatno partnerstvo zaključilo da se u konkretnom projektu radi o koncesiji za javne radove s

obilježjima JPP-a, što znači kako će se u provedbi ovoga projekta odgovarajuće primjenjivati i odredbe propisa kojima se uređuje područje javno-privatnog partnerstva⁸⁴.

Studija opravdanosti davanja koncesije pokazala je da će ekonomske koristi od projekta biti značajne jer nedostatak sigurnog i brzog cestovnog prijevoza između dva grada koči njihov gospodarski razvoj, a predviđa se i značajno smanjenje broja teških prometnih nesreća nakon dovršetka izgradnje planirane dionice. Projekt se također uklapa u važnu Prioritetnu os 7. Povezanost i mobilnost iz Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. usuglašenog između Komisije i Vlade RH za tekuće programsko razdoblje, što je potvrdilo i upravljačko tijelo – Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.

Uz očekivane ekonomske koristi od projekta, studija opravdanosti davanja koncesije je također pokazala kako se očekuje da će projekt vrlo vjerojatno biti moguće realizirati isključivo u slučaju korištenja značajnog iznosa bespovratnih sredstava iz fondova EU, s obzirom na činjenicu da se dionica mora izgraditi na relativno nepristupačnom i zahtjevnom terenu, što uvelike povećava troškove i rizike izgradnje projekta, dok su s druge strane sposobnosti i mogućnosti krajnjih korisnika da plaćaju punu ekonomsku cijenu cestarine znatno ograničene.

Uzevši u obzir sve naprijed navedene činjenice, javno tijelo odnosno davatelj koncesije prije svega mora utvrditi sljedeće:

- kada je najbolji trenutak za pripremu i podnošenje zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava upravljačkom tijelu i koji bi trenutak bio idealan za ishođenje odobrenja o dodjeli bespovratnih sredstava, vodeći računa o odnosu tih procesa sa procesom JPP-a;
- koji model JPP-a je najprimjereniji za realizaciju konkretnog projekta i na koji način može odabrani model JPP-a eventualno utjecati na konačan iznos odobrenih bespovratnih sredstava; i
- hoće li ono samo biti korisnik bespovratnih sredstava ili je primjerenije da korisnik bespovratnih sredstava bude odabrani koncesionar/privatni partner.

⁸⁴ Članak 26. ZOK.

6.1.1. Vremenski okvir provedbe ilustrativnog projekta

Pretpostavimo za potrebe našeg ilustrativnog projekta kako su radnje vezane uz pripremu projekta i pokretanje postupka dodjele koncesije započele u 2016. godini, a da će koncesionar/privatni partner biti odabran do kraja 2017. godine. Nakon toga, sa odabranim privatnim partnerom sklopit će se ugovor o JPP-u te će početkom 2018. godine započeti izgradnja dionice autoputa, koja će trajati 3 godine što znači kako bi ista trebala biti dovršena do kraja 2020. godine. Autocesta će biti spremna za operativnu upotrebu od 2021. godine, kroz 25-godišnje operativno razdoblje koje istječe 2045. godine. Referentno razdoblje za analizu projekta stoga je određeno na period od 30 godina (5 godina za provedbu postupka dodjele koncesije i izgradnju dionice, te 25 godina operativne uporabe projekta), što je u skladu s referentnim razdobljem od 25-30 godina utvrđenim za sektor cesta sukladno Uredbi (EU) br. 480/2014.

Prilikom utvrđivanja cjelokupnog proračuna za realizaciju projekta važno je voditi računa o tome da prihvatljivi troškovi projekta moraju nastati i biti isplaćeni najkasnije do 31. prosinca 2023. godine.

6.1.2. Ključna pitanja u procesu strukturiranja projekta

Za potrebe našeg ilustrativnog projekta na kojem ćemo prikazati proces kombiniranog financiranja, pretpostavit ćemo da se davatelj koncesije, temeljem prethodno provedene analize različitih dostupnih provedbenih opcija, u konačnici odlučio za opciju prema kojoj će na privatnog partnera prenijeti rizik potražnje (dovoljne razine prometa) i omogućiti privatnom partneru da izravno naplaćuje cestarinu od vozača, odnosno krajnjih korisnika autoceste. Stoga možemo zaključiti kako ilustrativni projekt predstavlja tipičan primjer projekta koji generira prihode od krajnjih korisnika (eng. *Revenue Generating Project*), za koje je Uredbom (EU) br. 1303/2013 propisana metodologija izračuna neto prihoda. U OPKK pod čiji Tematski cilj 7. – Promicanje održivog prometa i eliminacija „uskih grla“ u ključnim mrežnim infrastrukturama (koji je sastavnica Prioritetne osi 7. Povezanost i mobilnost), bi se mogao podvesti ilustrativni projekt izgradnje dionice autoceste, za Prioritetnu os 7. Povezanost i mobilnost maksimalna stopa sufinanciranja utvrđena je u iznosu od 85% prihvatljivih troškova projekta⁸⁵. Budući da je u konkretnom slučaju riječ o projektu koji

⁸⁵ Stranica 230. Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., studeni 2018. godine.

ostvaruje prihode od krajnjih korisnika na tržištu, prihvatljivi troškovi projekta, sukladno članku 61. stavku 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013, moraju se uskladiti s neto prihodom za koji se očekuje da ga projekt može ostvariti u određenom referentnom razdoblju. Izračun potencijalnog iznosa bespovratnih sredstava na ilustrativnom projektu, prikazat ćemo u poglavlju 6.4. koristeći obje metode predviđene Uredbom (EU) br. 1303/2013, odnosno metodu fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova i metodu izračuna diskontiranih neto prihoda u referentnom razdoblju.

6.2. Pravna i tehnička analiza projekta

Izgradnja kvalitetne prometne infrastrukture na cijelom području EU i povezivanje osnovne mreže prometne infrastrukture s transeuropskim mrežama i koridorima u jedinstvenu Transeuropsku mrežu prometnica (eng. *Trans-European Transport Network, TEN-T*), jedan je od osnovnih ciljeva i važan preduvjet za ravnomjeran razvoj svih zemalja članica EU i njihovih regija. Nove prometnice prvenstveno se grade u svrhu redukcije prometnih čepova unutar mreže prometnica te poboljšanja uvjeta putovanja putnika i dobara. Svaka nova prometnica u pravilu doprinosi socioekonomskoj dobrobiti stanovništva na koje ima izravan ili neizravan učinak, primjerice u vidu otvaranja novih radnih mjesta u tvornicama izgrađenima u blizini novoizgrađenih prometnica, dolazaka većeg broja turista u turistička središta pored kojih prolazi nova prometnica i sl.

Uredbom (EU) br. 1316/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe, izmjeni Uredbe (EU) br. 913/2010 i stavljanju izvan snage Uredaba (EZ) br. 680/2007 i (EZ) br. 67/2010 definirano je devet koridora osnovne prometne mreže EU⁸⁶. Tih devet koridora prioritet su prometne politike EU zbog čega je ustanovljen dodatni financijski fond u vrijednosti od 26 milijardi eura pod nazivom Instrument za povezivanje Europe (eng. *Connecting Europe Facility – CEF*) iz kojeg države članice, osim iz postojećih strukturnih fondova, također mogu financirati projekte na tim koridorima, temeljem natječaja koje će raspisivati Komisija.

Kroz područje Republike Hrvatske prolaze dva koridora osnovne prometne mreže – Mediteranski koridor i Rajna-Dunav koridor.

⁸⁶ Prilog I. Dio I. Uredbe (EU) br. 1316/2013.

Projekti uključeni u prometnu infrastrukturu osnovne prometne mreže imaju prioritet prilikom sufinanciranja iz fondova EU, i to prvenstveno sredstvima iz Kohezijskog fonda. Projekti na koridorima osnovne mreže imaju najveći prioritet za sufinanciranje iz fondova EU za financijsko razdoblje od 2014. do 2020., i to iz sredstava Instrumenta za povezivanje Europe.

Zbog toga ćemo pretpostaviti kako se projekt izgradnje nove dionice punog profila autoceste, koji će nam poslužiti kao ilustrativna podloga za analizu slučaja, nalazi na Mediteranskom koridoru, što znači da ima najveći prioritet za sufinanciranje iz fondova EU.

Svakoj investicijskoj odluci, pa tako i odluci o izgradnji dionice punog profila autoceste, prethode određene radnje koje u konačnici služe kao kvalitetna podloga na temelju koje se donosi konačna odluka o realizaciji projekta.

Prvi korak u navedenom procesu sastoji se od analize potreba. Za naš ilustrativni slučaj pretpostavit ćemo da je Republika Hrvatska odlučila na kvalitetniji način povezati dva hrvatska grada, koja su do sada bila povezana državnom cestom na kojoj su se zbog značajne razine prometa svakodnevno stvarali prometni čepovi, uz česte prometne nesreće s teškim posljedicama.

Nakon što je utvrđena i opravdanim razlozima obrazložena potreba boljeg prometnog povezivanja dva hrvatska grada, pristupilo se drugom koraku koji se sastoji od analize opcija. Prilikom provedbe ovoga koraka, Republika Hrvatska je analizirala različite projektne opcije pomoću kojih se mogu zadovoljiti potrebe odnosno postići zadani projektni ciljevi. Analizirale su se primjerice sljedeće opcije: izgradnja nove željezničke pruge između dva grada, rekonstrukcija i proširenje postojeće državne ceste, izgradnja poluautoceste između dva grada te izgradnja autoceste punog profila kojom će se povezati spomenuti gradovi. U procesu analize opcija analiziraju se prednosti i nedostaci svake opcije s tehničkog, pravnog i financijskog aspekta te se na kraju, na temelju rezultata provedene analize, donosi odluka o najprikladnijoj opciji. Za potrebe našeg ilustrativnog slučaja pretpostavit ćemo kako je Republika Hrvatska, temeljem provedene analize opcija, donijela odluku da će dva grada povezati novoizgrađenom dionicom punog profila autoceste.

Nakon definiranja konačnog predmeta projekta, potrebno je analizirati različite modele isporuke projekta te procijeniti koji bi od raspoloživih modela isporuke bio optimalan u konkretnom slučaju. To u praksi najčešće znači kako javno tijelo, vodeći se ciljem ostvarenja

vrijednosti za novac, mora donijeti odluku hoće li projekt isporučiti na tradicionalan način ili po nekom od alternativnih modela – primjerice modelu JPP-a. U našem slučaju Republika Hrvatska je provela navedenu analizu te je preliminarnim izračunima utvrđeno kako će primjena alternativnog modela isporuke rezultirati ostvarenjem vrijednosti za novac. S obzirom na izračunatu preliminarnu vrijednost za novac, Republika Hrvatska je donijela ekonomski racionalnu i društveno opravdanu odluku da se nova dionica autoceste isporuči po koncesijskom modelu JPP-a.

Pretpostavit ćemo također kako je naš ilustrativni projekt u skladu sa Strategijom prometnog razvoja Republike Hrvatske te Operativnim programom konkurentnost i kohezija 2014.-2020., što znači da je prikladan za sufinanciranje iz fondova EU.

6.3. Financijska i ekonomska analiza projekta

Uzevši u obzir činjenicu da ilustrativni projekt zbog svoje vrijednosti spada u velike projekte, za isti su mjerodavne odredbe članka 101. Uredbe (EU) br. 1303/2013 kojim se propisuju obavezni podaci potrebni za odobrenje velikog projekta. Navedenim člankom je, između ostalog, propisano kako se za veliki projekt mora napraviti analiza troškova i koristi, uključujući financijsku i ekonomsku analizu te procjenu rizika⁸⁷.

6.3.1. Financijska analiza projekta

Cilj financijske analize je izračunati projektne financijske pokazatelje uspješnosti procjenjivanjem novčanih tokova projekta. Nadalje, financijska analiza demonstrira financijsku održivost projekta, što znači da procjenjuje da li u razdoblju analize projekt ima financijske kapacitete za održavanje standarda postignutog investicijom. Financijskom analizom prikazuju se novčani tokovi određene investicije, uključujući investicijske troškove, operativne troškove, prihode, izvore financiranja, sveukupni neto novčani tok, itd. Pomoću financijske analize također se određuje odgovarajući najviši iznos bespovratnih potpora iz fondova EU (MPPI, 2016).

Središnja komponenta svake financijske analize je izrada i razvoj financijskog modela, kvaliteta kojeg će uvelike ovisiti o kvaliteti pretpostavki odnosno ulaznih podataka koji će se koristiti prilikom izrade modela.

⁸⁷ Članak 101. stavak 1. točka (e) Uredbe (EU) br. 1303/2013.

Jedan od važnijih elemenata koji se izračunava u sklopu financijske analize, a naročito je bitan za projekte kombiniranog financiranja, je izračun financijskog jaza koji pokazuje koji dio kapitalnih troškova projekta ne može biti pokriven budućim neto prihodima projekta. Izračun financijskog jaza bit će u nastavku prikazan na konkretnom primjeru.

Ključni financijski pokazatelji koje prema Smjernicama za CBA za projekte prometnica i željeznica i Prilogu III. točki 2.2.2. Uredbe (EU) br. 2015/207 moramo uzeti u obzir prilikom financijske analize projekta su:

- a. financijska neto sadašnja vrijednost (FNSV) projekta koja prikazuje vrijednost novčanih tokova (prihoda i rashoda) ostvarenih provedbom projekta, diskontiranih na sadašnju vrijednost, korištenjem diskontne stope⁸⁸. Osnovno je tržišno pravilo da je investicija sama po sebi financijski isplativa, bez potrebe za daljnjim potporama iz fondova EU, ako je $FNSV > 0$;
- b. financijska stopa povrata (FRR) koja prikazuje diskontnu stopu pri kojoj je financijska neto sadašnja vrijednost jednaka nuli.

Financijska profitabilnost investicije jedan je od ključnih faktora koji utječu na mogućnost sufinanciranja projekta od strane fondova EU. Kriteriji prihvatljivosti za projekte koje zahtijevaju EU kontribucije su:

- FNSV projekta prije potpore iz fondova EU mora biti negativna ($FNSV < 0$), i
- FRR treba biti niža od diskontne stope koja je upotrijebljena za financijsku analizu⁸⁹.

Ako je u okviru velikog projekta zabilježena visoka financijska profitabilnost, u pravilu će se smatrati da je to dovoljno da javno tijelo provede projekt bez kapitalne pomoći iz fondova EU. Doprinos EU može biti opravdan samo ako se dokaže da ulaganje nije samo po sebi isplativo jer bi rizici za ulagača pri provedbi projekta mogli biti previsoki za provedbu ulaganja bez javnih bespovratnih sredstava.

⁸⁸ Sukladno članku 19. stavku 3. Uredbe (EU) br. 480/2014, novčani tokovi diskontiraju se unatrag na sadašnju vrijednost tako da se koristi financijska diskontna stopa od 4% u realnim iznosima kao indikativna referentna vrijednost za operacije javnih investicija koje se sufinanciraju iz ESI fondova.

⁸⁹ Prilog III. točka 2.2.2. Uredbe (EU) br. 2015/207.

6.3.2. Ekonomska analiza projekta

Ekonomska analiza ona je analiza koja se provodi primjenom ekonomskih vrijednosti, čime se odražava socijalni oportunitetni trošak robe i usluga⁹⁰. Ekonomska analiza obuhvaća širi aspekt promatranih elementa vezanih uz realizaciju projekta i ista, za razliku od financijske analize koja uzima u obzir investitora u projekt (vlasnika infrastrukture), procjenjuje doprinos projekta na ekonomsku dobrobit regije ili cijele zemlje, odnosno dobrobit društva u cjelini.

Ušteda u vremenu putovanja jedna je od najznačajnijih koristi koje mogu proizaći iz izgradnje nove ili poboljšanja postojeće prometne infrastrukture. Ušteda se postiže zbog omogućavanja većih putnih brzina koje su posljedica veće sigurnosti novoizgrađenih dionica puta i smanjenja prometnih čepova.

U ekonomskoj analizi treba uzeti u obzir i činjenicu da izgradnja nove dionice autoceste doprinosi značajnom smanjenju broja prometnih nesreća zbog integriranih sigurnosnih sustava i kvalitetne prometne signalizacije.

Prilikom provedbe ekonomske analize, ekonomski troškovi i koristi koje će zbog realizacije projekta nastati za društvo u nekom budućem razdoblju, moraju se diskontirati pomoću Društvene diskontne stope koja održava društveni pogled na to kako će se buduće koristi i troškovi cijiniti prema sadašnjima (Europska komisija, DG REGIO, 2014).

Prema Prilogu III. Uredbe (EU) br. 2015/207, Komisija preporučuje da se koristi Društvena diskontna stopa od 5% za velike projekte u Kohezijskim državama članicama, a stopa od 3% za druge države članice. Države članice mogu postaviti mjerilo za Društvenu diskontnu stopu koje je različito od 5% ili 3% pod uvjetom da je:

- i. opravdanje za to pruženo na temelju prognoze ekonomskog rasta i drugih parametara,
- ii. konzistentna primjena osigurana za sve projekte u istoj državi, regiji ili sektoru.

Najvažniji pokazatelji ekonomske analize, kao posljedica gospodarskih rezultata projekta su sljedeći⁹¹:

⁹⁰ Prilog III. točka 2.3. Uredbe (EU) br. 2015/207.

⁹¹ Prilog III. točka 2.3.2. Uredbe (EU) br. 2015/207.

- Ekonomska neto sadašnja vrijednost (ENPV) glavni je referentni pokazatelj ocjene projekta. Definiira se kao razlika između ukupnih diskontiranih socijalnih koristi i troškova projekta.
- Kako bi veliki projekt bio prihvaćen s ekonomskog stajališta, ekonomska neto sadašnja vrijednost treba biti pozitivna ($ENPV > 0$), čime se dokazuje da je projekt pozitivan za društvo u određenoj regiji ili zemlji jer koristi projekta premašuju njegove troškove i stoga ga je potrebno provesti.
- Ekonomska stopa povrata (ERR) unutarnja je stopa povrata izračunana upotrebom ekonomskih vrijednosti i izražavanjem socioekonomske profitabilnosti projekta. Ekonomska stopa povrata treba biti veća od socijalne diskontne stope ($ERR > SDR$) kako bi se opravdala potpora velikom projektu.
- Omjer koristi i troškova (B/C) definiira se kao neto sadašnja vrijednost koristi od projekta podijeljena s neto sadašnjom vrijednošću troškova projekta. Omjer koristi/troškova treba biti veći od jedan ($B/C > 1$) kako bi se opravdala potpora EU velikom projektu.

Prilogom III. Uredbe (EU) br. 2015/207 definirane su i glavne gospodarske koristi po pojedinim sektorima, koje je potrebno uzeti u obzir u ekonomskoj analizi. Za sektor cestovnog prometa, u koji spada ilustrativni projekt, predviđene su sljedeće koristi, navedene u Tablici 3.

Tablica 3. Glavne gospodarske koristi u sektoru cestovnog prometa

Sektor	Gospodarske koristi
Cestovni promet	Smanjenje općih troškova (za kretanje robe/osoba): - uštede vremena - uštede troškova korištenja vozilima
	Smanjenje nesreća
	Smanjenje emisija stakleničkih plinova
	Smanjenje emisija koje se ne odnose na stakleničke plinove (tj. utjecaja na lokalno onečišćenje zraka)
	Smanjenje emisija buke

Izvor: Točka 2.3.2. Priloga III. Uredbe (EU) br. 207/2015

6.3.3. Procjena rizika u projektu

U skladu s člankom 101. stavkom 1. točkom (e) Uredbe (EU) br. 1303/2013 procjenu rizika mora se također uključiti u analizu troškova i koristi. To je potrebno za rješavanje nesigurnosti koja uvijek okružuje investicijske projekte.

U svrhu pojednostavljenja prikaza procesa kombiniranog financiranja, za potrebe našeg ilustrativnog projekta izgradnje nove dionice punog profila autoceste pretpostavit ćemo da je davatelj koncesije identificirao projektne rizike te da je proveo kvalitativnu analizu identificiranih projektnih rizika. Što se tiče kvantitativne analize rizika, pretpostavit ćemo da isti nisu zasebno prikazani kao trošak provedbe projekta, već su unaprijed uračunati u obliku faktora rizika u jedinične cijene koje će nam u kasnijem dijelu rada poslužiti kao osnovica za izračun financijskog jaza.

U procesu identifikacije rizika, davatelj koncesije je u Tablici 4. identificirao sljedeće projektne rizike, podijeljene po pojedinim fazama realizacije projekta:

Tablica 4. Identificirani projektni rizici

Sektor	Projektni rizici
Cestovni promet	Rizici potražnje: i. manja razina prometa od predviđene
	Rizici izrade projektne dokumentacije: ii. neodgovarajuća ispitivanja i istraživanja iii. neodgovarajuća procjena troška izrade projektne dokumentacije
	Administrativni rizici i rizici nabave: iv. kašnjenje u izdavanju potrebnih dozvola v. kašnjenje u izdavanju potrebnih suglasnosti i odobrenja
	Rizici stjecanja zemljišta: vi. troškovi otkupa zemljišta i izvlaštenja viši od očekivanih vii. predugo trajanje postupka izvlaštenja
	Rizici građenja: viii. rizik prekoračenja troškova građenja ix. rizik prekoračenja rokova građenja x. nastup izvanrednih događaja (poplave, požari, potresi itd.) xi. arheološka nalazišta
	Operativni rizici: xii. troškovi upravljanja i održavanja viši od predviđenih
	Rizik promjene propisa: xiii. promjene zahtjeva u pogledu zaštite okoliša

Izvor: Simulacija autora uz korištenje pojedinih rizika navedenih u točki 2.4. Priloga III. Uredbe (EU) br. 207/2015

6.4. Proces izračuna i isplate kapitalne pomoći na konkretnom primjeru

6.4.1. Izračun granta korištenjem metode izračuna diskontiranih neto prihoda

U slučaju korištenja metode izračuna diskontiranih neto prihoda, javno tijelo odnosno davatelj koncesije najprije mora utvrditi diskontirani neto prihod projekta (EPEC, 2016).

Vezano uz prihode za koje se očekuje da će ih projekt generirati, isti će, s obzirom na način na koji je projekt strukturiran, biti ostvareni od cestarina koje će plaćati korisnici autoceste, a za koje se pretpostavlja da će iznositi 10 Euro Centi (0,1 EUR) po kilometru dionice. Što se tiče projekcija prometa, davatelj koncesije procjenjuje kako će prosječni godišnji dnevni promet u prvoj godini operativne uporabe biti 20 000 automobila dnevno, te će se isti povećavati prosječno 1,5% svake godine operativne faze projekta. U skladu s metodologijom za provedbu analize troškova i koristi utvrđenom u Prilogu III. Uredbe (EU) br. 2015/207, financijska analiza i analiza potencijalnog financijskog jaza provodi se u stalnim cijenama, što znači da se prihodi i troškovi ne usklađuju s inflacijom. Na temelju tih pretpostavki, prihodi od cestarine (u apsolutnim vrijednostima) procjenjuju se na 878 milijuna EUR tijekom operativnog razdoblja projekta (vidi Prilog I. za detaljne novčane tokove projekta).

Nakon što su utvrđeni procijenjeni prihodi, davatelj koncesije mora procijeniti i operativne troškove projekta. Za potrebe ilustrativnog projekta pretpostavit ćemo da je davatelj koncesije troškove redovitog održavanja i ostale operativne troškove procijenio na 140 000 EUR godišnje po kilometru autoceste, što ukupno iznosi 140 milijuna EUR tijekom cijelog razdoblja trajanja projekta. Kao i u slučaju prihoda, operativni troškovi su također izraženi u apsolutnim vrijednostima.

Kao što je ranije spomenuto, referentno razdoblje za projekt unutar kojeg je potrebno utvrditi prihode i troškove utvrđuje se u trajanju od 30 godina.

Kako bi prema ranije navedenoj formuli mogli izračunati neto prihode, potrebno je prilikom izračuna uzeti u obzir i eventualnu preostalu (rezidualnu) vrijednost imovine projekta. Za potrebe našeg slučaja pretpostavit ćemo da imovina projekta nema ekonomsku vrijednost izvan referentnog razdoblja, tako da se preostala vrijednost neće uračunavati.

Izračun financijskog jaza mora se temeljiti na diskontiranim vrijednostima, što znači da se i prihodi i troškovi projekta moraju diskontirati primjenom diskontne stope. Pretpostavit ćemo

da je u našem primjeru davatelj koncesije koristio preporučenu diskontnu stopu od 4%, sukladno članku 19. stavku 3. Uredbe (EU) br. 480/2014. Primjenom navedene diskontne stope na gore utvrđene nediskontirane prihode od 878 milijuna EUR, dolazimo do diskontirane vrijednosti od 532 milijuna EUR. Jednako tako, primjenom identične diskontne stope, diskontirali smo i ukupne operativne troškove projekta od 140 milijuna EUR, te smo dobili diskontiranu vrijednost istih od 87 milijuna EUR.

Oduzimanjem ukupnih diskontiranih operativnih troškova od 87 milijuna EUR od ukupnih diskontiranih prihoda i dodavanjem nulte rezidualne vrijednosti dobivamo diskontiranu procjenu neto prihoda za projekt u iznosu od 445 milijuna EUR.

Disk. neto prihod = Disk. prihod – Disk. operat. trošk. + Disk. ostatak vrijednosti

Kada se u prethodnu formulu uvrste konkretne brojke, dobije se sljedeći rezultat:

$$444\ 804 = 532\ 288 - 87\ 484 + 0$$

Prilikom izračuna financijskog jaza, prema uputi iz članka 61. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013, koristit ćemo i mogućnost razmjerne raspodjele neto prihoda pro rata između prihvatljivih i neprihvatljivih troškova (vidi točku 5.3.5.2.), čime se smanjuje učinak neto prihoda na iznos bespovratnih sredstava. U ilustrativnom slučaju, kao što je vidljivo iz Tablice 6. prihvatljivi troškovi čine 81,5% ukupnih troškova projekta. Isti se omjer (81,5%) primjenjuje na diskontirani neto prihod od 445 milijuna EUR, čime se smanjuje iznos neto prihoda koji će se koristiti za izračun potpore na 363 milijuna EUR.

Nakon što smo izračunali iznos diskontiranih neto prihoda i iste razmjerno (pro rata) raspodijelili na prihvatljive i neprihvatljive dijelove troškova ulaganja, utvrđuju se diskontirani investicijski troškovi projekta te se od istih oduzimaju prethodno procijenjeni i razmjerno podijeljeni neto prihodi, kako bi se utvrdio financijski jaz.

U svrhu utvrđivanja diskontiranih investicijskih troškova projekta pretpostavit ćemo kako se cijena izgradnje 40 km punog profila autoceste, zbog složenosti terena kroz koji ista prolazi, procjenjuje na 13 milijuna EUR po kilometru, u očekivanom trogodišnjem razdoblju izgradnje. Nadalje, troškovi pripreme i razvoja projekta vezani uz izradu potrebnih studija i ostale projektne dokumentacije iznose 10 milijuna EUR. S obzirom na činjenicu kako će dionica autoceste većim dijelom prolaziti kroz zemljište koje nije u vlasništvu davatelja

koncesije, potrebno je prethodno provesti postupak otkupa zemljišta. Troškovi otkupa i eksproprijacije zemljišta procjenjuju se na 100 milijuna EUR. Svi ostali troškovi projekta (npr. osiguranje gradilišta, troškovi povezani s nepredviđenim događajima i sl.) iznose 5 milijuna EUR. Dakle, ukupni kapitalni troškovi stoga se procjenjuju na 635 milijuna EUR. U skladu s metodologijom iz Uredbe (EU) br. 2015/207, ti su troškovi izraženi u stalnim cijenama.

Investicijsko održavanje predviđa se u trećoj, desetoj i petnaestoj godini operativnog razdoblja uz procijenjenu cijenu od 1,5 milijuna EUR po kilometru, što ukupno iznosi 180 milijuna EUR za cijelo razdoblje trajanja ugovora. Prema tome, investicijski troškovi projekta koje čine ukupni procijenjeni kapitalni troškovi projekta, uvećani za troškove investicijskog održavanja, u apsolutnoj vrijednosti iznose 815 milijuna EUR.

Porez na dodanu vrijednost (PDV) na investicijske troškove projekta nije uključen u model jer se pretpostavlja da će u konkretnom projektu PDV biti moguće povratiti⁹².

Raspodjela investicijskih troškova projekta tijekom trajanja ugovornog razdoblja prikazana je u Tablici 5.

Tablica 5. Raspodjela investicijskih troškova projekta tijekom trajanja ugovornog razdoblja

Investicijski troškovi	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2045	Ukupno
Troškovi projektiranja	7 000	3 000	-	-	-	-	10 000
Otkup zemljišta	-	55 000	45 000			-	100 000
Troškovi izgradnje	-	-	160 000	200 000	160 000	-	520 000
Troškovi investicijskog održavanja	-	-	-	-	-	180 000*	180 000
Ostali troškovi	2 000	3 000	-	-	-	-	5 000
Ukupni investicijski troškovi projekta	9 000	61 000	205 000	200 000	160 000	180 000	815 000

Vrijednost u tisućama EUR, * u 3, 10 i 15 godini operativnog razdoblja projekta

Izvor: Simulacija autora

Nakon što smo izračunali procijenjene investicijske troškove projekta, iste moramo diskontirati primjenom diskontne stope od 4%, koju smo primijenili i za izračun vrijednosti

⁹² Članak 69. stavak 3. točka c. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

diskontiranih neto prihoda i operativnih troškova. Time dobivamo diskontirane investicijske troškove projekta u iznosu od 654 milijuna EUR.

Sada prelazimo na izračun stope financijskog jaza koju izračunavamo oduzimanjem diskontirane vrijednosti neto prihoda od diskontirane vrijednosti investicijskih troškova projekta, na sljedeći način:

$$\text{Financijski jaz} = \text{Disk. investicijski troškovi} - \text{Disk. neto prihod pro rata}$$

Kada se u prethodnu formulu uvrste konkretne brojke, dobije se sljedeći rezultat:

$$291\ 640 = 654\ 306 - 362\ 666$$

Financijski jaz možemo također iskazati kao stopu u postotnom iznosu, na sljedeći način:

$$\text{Stopa financijskog jaza} = 1 - \frac{\text{Disk. neto pridodi pro rata}}{\text{Disk. investicijski troškovi}}$$

Kada se u prethodnu formulu uvrste konkretne brojke, dobije se sljedeći rezultat:

$$44,6\% = 1 - \frac{362\ 666}{654\ 306}$$

Sada kada smo izračunali stopu financijskog jaza, sljedeći korak koji nam slijedi je utvrđivanje prihvatljivih troškova na koje se utvrđena stopa financijskog jaza može primijeniti. U primjeru ilustrativnog projekta prihvatljivi troškovi uključuju sljedeće stavke:

- investicijske troškove projekta (uključivo kapitalne troškove, uvećane za troškove investicijskog održavanja⁹³);
- isključivo troškove nastale u tekućem programskom razdoblju, slijedom čega se ne uzimaju u obzir troškovi nastali nakon 31. prosinaca 2023. godine; i
- maksimalni iznos od 10% ukupnih prihvatljivih troškova projekta, koji se primjenjuje na troškove kupnje zemljišta potrebnog za realizaciju projekta.

U prihvatljive troškove projekta ne uračunavaju se troškovi koji se odnose na primjerice povrativi PDV, amortizaciju, kamate na dug i sl.

⁹³ Uzimaju se u obzir isključivo troškovi investicijskog održavanja nastali unutar tekućeg programskog razdoblja, odnosno do 31. prosinaca 2023. godine.

Kao što je vidljivo iz Tablice 6., ukupni prihvatljivi troškovi projekta iznose 664,5 milijuna EUR što predstavlja 81,5% investicijskih troškova projekta.

Tablica 6. Prikaz ukupnih prihvatljivih troškova projekta u 000 €

Stavke	Ukupno	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2045
Investicijski troškovi projekta	815 000	9 000	61 000	205 000	200 000	160 000	180 000
A. ukupni troškovi nastali u tekućem programskom razdoblju	695 000	9 000	61 000	205 000	200 000	160 000	60 000*
B. troškovi otkupa zemljišta	100 000	-	55 000	45 000	-	-	-
C. gornja granica za troškove otkupa zemljišta (10% od ukupnih troškova pod A.)	69 500	-	-	-	-	-	-
Ukupni prihvatljivi troškovi projekta (A-B+C)	664 500	-	-	-	-	-	-
Odnos prihvatljivi troškovi/investicijski troškovi	81,5%	-	-	-	-	-	-

Vrijednosti u tisućama EUR, * od ukupnih troškova investicijskog održavanja samo 1/3 nastala je u tekućem programskom razdoblju te se stoga samo ista uzima u obzir prilikom izračuna

Izvor: Simulacija autora

Sada dolazimo do trenutka kada možemo izračunati tzv. temeljni iznos na način da na nediskontirani iznos prihvatljivih troškova primijenimo stopu financijskog jaza, prema sljedećoj formuli:

$$\text{Temeljni iznos} = \text{Prihvatljivi troškovi} \times \text{Stopa financijskog jaza}$$

Kada se u prethodnu formulu uvrste konkretne brojke, dobije se sljedeći rezultat:

$$296\,367 = 664\,500 \times 44,6\%$$

U zadnjem koraku, kako bi dobili iznos bespovratne potpore (granta), na utvrđeni temeljni iznos primjenjujemo maksimalnu stopu sufinanciranja, koja u našem slučaju iznosi 85%, prema sljedećoj formuli:

$$\text{EU grant} = \text{Temeljni iznos} \times \text{Maksimalna stopa sufinanciranja}$$

Stoga će, kada se u prethodnu formulu uvrste konkretne brojke, iznos potpore biti:

$$251\,912 = 296\,367 \times 85\%$$

U konačnici, temeljem metode izračuna diskontiranih neto prihoda, izračunali smo da za realizaciju projekta možemo očekivati dodjelu bespovratnih sredstava u visini 252 milijuna EUR.

6.4.2. Izračun granta korištenjem metode fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova

U slučaju korištenja (jednostavnije) metode fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova, kako bi se dobio temeljni iznos kao osnova za izračun visine bespovratnih sredstava, javno tijelo odnosno davatelj koncesije samo treba na utvrđeni iznos ukupnih prihvatljivih troškova iz Tablice 6. primijeniti fiksnu stopu od 30% iz Tablice 1. koja se odnosi na sektor cesta, prema sljedećoj formuli:

$$\text{Temeljni iznos} = \text{Prihvatljivi troškovi} \times (1 - \text{fiksna stopa})$$

Kada se u prethodnu formulu uvrste konkretne brojke, dobije se sljedeći rezultat:

$$465\,150 = 664\,500 \times (1 - 30\%)$$

Nakon što je utvrđen temeljni iznos, visina bespovratnih sredstava izračunava se primjenom maksimalne stope sufinanciranja od 85% za odgovarajuću Prioritetnu os (u ilustrativnom projektu riječ je o Prioritetnoj osi 7. Povezanost i mobilnost), na prethodno utvrđeni temeljni iznos, prema sljedećoj formuli:

$$\text{EU grant} = \text{Temeljni iznos} \times \text{Maksimalna stopa sufinanciranja}$$

Kada se u prethodnu formulu uvrste konkretne brojke, dobije se sljedeći rezultat:

$$395\,378 = 465\,150 \times 85\%$$

Dakle, primjenom metode fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova izračunali smo kako bi nam za uspješnu provedbu ilustrativnog projekta bila potrebna kapitalna pomoć iz fondova EU u iznosu od 395 milijuna EUR.

Zanimljivo je primijetiti kako u usporedbi s metodom fiksnog iznosa postotka prihvatljivih troškova (395 milijuna EUR), metoda diskontiranih neto prihoda u našem ilustrativnom slučaju generira niži iznos bespovratnih sredstava (252 milijuna EUR).

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

EU strukturni fondovi su izvori financiranja projekata koji su obuhvaćeni nacionalnim Operativnim programima. Projekt i oblik financiranja (grant ili neki od raspoloživih financijskih instrumenata) koji namjerava biti financiran iz sredstava fondova EU mora biti usklađen sa svim pravilima i zahtjevima koje je postavila EU i država članica za cijelo programsko razdoblje. Projekti moraju biti ocijenjeni, odobreni i nadzirani putem upravljačkog i kontrolnog sustava EU fondova.

Projekti koji namjeravaju biti financirani kombiniranjem modela JPP-a i sredstava EU fondova moraju biti planirani, razvijeni i odobreni putem EU sustava upravljanja i kontrole. Mogućnost kombiniranja modela JPP-a i sredstava EU fondova sagledava se na tri razine:

- i. strateške (programiranje),
- ii. operativne (projekti) i
- iii. institucionalne (tijela odgovorna za upravljanje fondovima EU).

Strateška razina – programiranje. U ovoj fazi država članica donosi odluku o korištenju sredstava EU fondova za cijelo razdoblje sedmogodišnje financijske perspektive te određuje način kako će ta sredstva raspodijeliti među različitim gospodarskim sektorima, slijedeći zajednički EU strateški okvir kao i nacionalne razvojne ciljeve. U tom smislu poduzimaju se sljedeće aktivnosti:

- a. Provjeravanje područja koja su prihvatljiva za fondove EU za određeno proračunsko razdoblje. Ta područja su navedena u propisima koji reguliraju fondove EU te mogu biti dodatno ograničena nacionalnim prioritetima države članice. Za kombiniranje sredstava iz EU fondova i modela JPP-a naročito su pogodni projekti izgradnje tzv. ekonomske infrastrukture, odnosno investicije u usluge od općeg gospodarskog interesa, gdje su usluge plaćene od strane krajnjih korisnika, te gdje infrastruktura generira prihode kojima se mogu nadoknaditi troškovi izgradnje i održavanja, kao što su projekti odvodnje otpadnih voda, distribucija energije, projekti u području prometa, širokopojasni internet i slično.
- b. Provjeravanje pravila za provedbu strukturnih fondova. Tim pravilima se uređuje i ograničava iznos prihvatljivih troškova iz fondova EU za projekte koji stvaraju

prihode s ciljem efektivne uporabe sredstava fondova i ograničavanja razine prihvatljivih financijskih sredstava na iznos jaza financijske održivosti projekta.

Operativna razina – projekti. Ukoliko je određeni sektor općenito pogodan za primjenu modela JPP-a, ne znači da je taj isti model pogodan za svaki projekt iz tog sektora te da će u svakom slučaju primjena modela JPP-a rezultirati ostvarenjem najbolje vrijednosti za novac. Zbog toga je potrebno u svakom pojedinom slučaju, prije donošenja konačne odluke o modelu isporuke projekta, provesti postupak analize vrijednosti za novac pomoću Komparatora troškova javnog sektora i u konačnici se odlučiti za primjenu modela koji naručitelju osigurava najbolju vrijednost za novac (a to ne mora uvijek biti model JPP-a).

Pored toga, kako bi se odluka o kombiniranju fondova EU s modelom JPP-a mogla temeljiti na održivim i kvalitetnim osnovama, svaki projekt mora proći određeni razvojni proces koji uključuje sljedeće korake:

- a. Osnovni preduvjet za financiranje određenog projekta sredstvima iz fondova EU je usklađenost ciljeva konkretnog projekta s usvojenim Operativnim programima, s obzirom na činjenicu kako su sva područja koja se mogu financirati kroz fondove EU definirana navedenim programskim dokumentima.
- b. U svakom slučaju mora se provjeriti financijska i ekonomska održivost projekta. Samo održivi i dobro pripremljeni te precizno definirani projekti, kojima se provode dugoročni nacionalni ili regionalni strateški ciljevi mogu biti izabrani za financiranje iz strukturnih fondova EU u kombinaciji s isporukom po modelu JPP-a.
- c. Projekt mora biti pogodan za primjenu modela JPP-a, što znači da osim dugoročne strateške osnove, mora zadovoljiti najmanje sljedeće uvjete:
 - radi se o projektu predmet kojega je izgradnja ili rekonstrukcija javne građevine posredstvom koje se pružaju javne usluge;
 - izračunato je kako se primjenom modela JPP-a može očekivati ostvarenje vrijednosti za novac poreznih obveznika ili krajnjih korisnika usluge;
 - moguće je optimalno podijeliti projektne rizike s privatnim partnerom te na taj način smanjiti ukupne životne troškove projekta.

- d. Nakon što je utvrđeno da je projekt prikladan za sufinanciranje iz fondova EU i isporuku po modelu JPP-a, potrebno je utvrditi radi li se o projektu koji generira neto prihode na tržištu od krajnjih korisnika jer će o tome u konačnici ovisiti metoda odnosno način izračuna visine potrebne kapitalne pomoći iz fondova EU.

Institucionalna razina. Institucionalnu razinu čine dvije skupine institucija:

- i. institucije uključene u proces provedbe projekata po modelu JPP-a, te
- ii. institucije uključene u provedbu projekata sufinanciranih od strane EU.

Institucije uključene u provedbu projekata po modelu JPP-a u Republici Hrvatskoj su:

- Javna tijela kao naručitelji ovlašteni za pripremu i provedbu projekata JPP-a;
- Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (regulatorno tijelo nadležno za odobravanje i praćenje projekata JPP-a);
- Ministarstvo financija (sudjeluje u procesu ocjene i odobravanja prijedloga projekata JPP-a);
- Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (kao žalbeno tijelo odlučuje o žalbama u postupku odabira privatnog partnera).

Institucije uključene u provedbu projekata financiranih od EU-a u Republici Hrvatskoj su:

- Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (upravljačko tijelo za OPKK nadležno za predlaganje i nadzor projekata);
- Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU (nadležna za ugovaranje, financiranje i upravljanje projektima).

U svrhu kvalitetne i nesmetane provedbe procesa kombiniranog financiranja nužna je bliska suradnja svih prethodno spomenutih institucija, a naročito naručitelja i upravljačkih tijela od najranije faze pripreme projekata koji se realiziraju po modelu JPP-a uz pomoć sredstava iz fondova EU. S obzirom na važnost upravljačkih tijela u procesu prijave za dodjelu bespovratnih sredstava, to je posebno važno u situaciji gdje ista možda nisu toliko upoznata s procesima povezanim s provedbom projekata po modelu JPP-a.

Zbog navedenog, svima bi nam trebalo biti u interesu da se realizaciji javnih projekata pristupa na ekonomski opravdan i društveno odgovoran način, u smislu da se puno više pažnje poklanja kvalitetnoj i sustavnoj pripremi projekata, a naročito da se prilikom pripreme svih

javnih projekata (kapitalna vrijednost kojih je iznad određenog vrijednosnog praga) izvrši detaljna analiza mogućih opcija i modela isporuke istih, koja bi kao potencijalni model isporuke obuhvatila i model JPP-a. Jednako tako, u svrhu sustavnog dugoročnog planiranja potreba za javnim investicijama i izrade programa investicija u javne građevine, bilo bi poželjno usvojiti strategije temeljem kojih bi se izradili investicijski programi iz kojih bi se identificirali i derivirali konkretni projekti koji se planiraju provesti u određenom budućem razdoblju.

Analizom zakonodavnog okvira utvrđeno je da ne postoje zapreke za kombiniranje kako modela JPP-a s kapitalnim pomoćima, tako niti JPP-a s financijskim instrumentima. Čak štoviše, Uredba (EU) br. 1303/2013 i dokumenti usvojeni temeljem odredaba navedene Uredbe čine prilično kvalitetniji EU pravni okvir za potrebe kombiniranog financiranja u tekućem programskom razdoblju, u odnosu na okvir koji je prethodio spomenutim zakonodavnim aktima.

Jednako tako, i analiza hrvatskog zakonodavnog okvira potvrdila je kako postoje sve nužne pretpostavke za uspješno kombiniranje modela JPP-a i sredstava iz fondova EU. Drugim riječima, ukoliko javno tijelo nadležno za planiranje i odobravanje kapitalne pomoći i financijskih instrumenata, na temelju izrađenih *ex-ante* analiza utvrdi pretpostavke za alokaciju ovakvih pomoći, one se, u Republici Hrvatskoj, bez ograničenja mogu kombinirati s modelom JPP-a.

Kada uzmemo u obzir sve prethodno navedeno, možemo zaključiti kako se proces realizacije projekata po modelu JPP-a, uz pomoć sredstava iz fondova EU, u Republici Hrvatskoj može nesmetano provoditi u skladu sa sveobuhvatnim, jasnim i preciznim domaćim i EU zakonodavnim okvirom. Jednako tako, prikazano je kako proces kombiniranog financiranja može značajno doprinijeti uspješnosti realizacije projekta te rezultirati pozitivnim učincima za sve sudionike u postupku realizacije projekta JPP-a.

POPIS LITERATURE

1. Agencija za investicije i konkurentnost Republike Hrvatske (2017): Kombiniranje modela javno-privatnog partnerstva s fondovima Europske unije, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva;
2. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2014): Priprema i provedba javnih investicija (projekti javno-privatnog partnerstva), Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 9, Verzija 3, Zagreb;
3. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2014): Značenje i izračun vrijednosti za novac kod projekata javno-privatnog partnerstva, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 6, Verzija 2, Zagreb;
4. Davis, T. W. D. (2012). ACFID and 'Value for Money';
5. Delegirana Uredba Komisije (EU) 2015/1076 od 28. travnja 2015. o utvrđivanju, u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća, dodatnih pravila o zamjeni korisnika i o povezanim odgovornostima te minimalnih zahtjeva koje treba uključiti u sporazume o javno-privatnim partnerstvima koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova;
6. Delegirana Uredba Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo;
7. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji;
8. European Commission, DG REGIO and European Investment Bank – fi-compass (2014): Ex-ante assessment for ESIF financial instruments, Quick reference guide;
9. European Commission, DG REGIO and European Investment Bank – fi-compass (2014): Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, General methodology covering all thematic objectives, Volume I;
10. European Commission, DG REGIO and European Investment Bank – fi-compass (2015): Financial Instrument products – Loans, guarantees, equity and quasi-equity;

11. European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2014): Vodič kroz analizu troškova i koristi investicijskih projekata – Alat za ekonomsku procjenu kohezijske politike 2014-2020;
12. European Commission, Eurostat and European Investment Bank (EPEC) (2016): A Guide to the Statistical Treatment of PPPs;
13. European Commission (2014): Implementation Guidance 2014-2020 on Operations generating net revenues Version 2;
14. European Investment Bank (2005): Evaluation of PPP projects Financed by the EIB;
15. European Investment Bank, European PPP Expertise Centre (2016): Blending EU Structural and investment Funds and PPPs in the 2014-2020 Programming Period, Guidance Note;
16. European Investment Bank, European PPP Expertise Centre (2014): Establishing and Reforming PPP Units, Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt;
17. European Investment Bank, European PPP Expertise Centre (2015): Value for Money Assessment Review of approaches and key concepts;
18. European Regional Development Fund (2015): Guidance on Revenue Generating Projects, ESIF-GN-1-004, Version 1;
19. Europska komisija (2017): Smjernice o državnoj potpori u financijskim instrumentima Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova za programsko razdoblje 2014. – 2020. – Radni dokument službi Komisije;
20. Europska komisija, DG REGIO i Europska investicijska banka – fi-compass (2015): Kohezijski fond, Financijski instrumenti;
21. Grimsey, D., & Lewis, M. (2007). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Edward Elgar Publishing;
22. JASPERS Horizontal Task – Combining EU Grant Funding with PPP for Infrastructure: Conceptual Models and Case Examples;
23. Juričić, D. (2011). Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja. RRIF plus, Zagreb;
24. Juričić, D.; Kušljčić, D. (2014) : The Economics of Combining Subsidy with Public-Private Partnership, Ekonomski pregled, Vol. 65;

25. Juričić, D.; Marenjak, S. (2016): Vrijednost za novac u Hrvatskim JPP projektima, *Ekonomski pregled*, Vol. 67 No. 6, http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=259617);
26. Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (2016): Smjernice za CBA za projekte prometnica i željeznica;
27. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2015): Zajednička nacionalna pravila (ZNP) - Dodjela bespovratnih sredstava 2014.-2020.;
28. NYIKOS, G. Better spending in public investments-blending PPP with EU Funds in the 2014-2020 financial period;
29. Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., studeni 2018. godine;
30. Pravilnik o prihvatljivosti izdataka (Narodne novine, br. 115/18);
31. Pravilnik o projektima JPP-a male vrijednosti (Narodne novine, br. 23/15);
32. Pročišćena inačica Ugovora o funkcioniranju Europske unije;
33. Provedbena Uredba Komisije (EU) 2015/207 od 20. siječnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu modela za izvješće o napretku, dostavljanje informacija o velikom projektu, zajednički akcijski plan, izvješće o provedbi za cilj „Ulaganje za rast i radna mjesta”, izjavu o upravljanju, revizijsku strategiju, revizorsko mišljenje i godišnje izvješće o kontroli, kao i metodologije za provođenje analize troškova i koristi te u skladu s Uredbom (EU) br. 1299/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu modela za izvješća o provedbi za cilj „Europska teritorijalna suradnja”;
34. Śmiechowicz, J. (2015). Ppp and Using Eu Funds in its Financing in Terms of Crisis and Budgetary Restrictions;
35. The World Bank and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2006): Hybrid PPPs: Levering EU funds and private capital;
36. Tufekčić, M., & Tufekčić, Ž. (2013). *EU politike i fondovi: 2014-2020*. Plavi Partner;
37. Uredba (EU) br. 1316/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe, izmjeni Uredbe (EU) br. 913/2010 i stavljanju izvan snage Uredaba (EZ) br. 680/2007 i (EZ) br. 67/2010;
38. Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni

- razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006;
39. Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (Narodne novine, br. 88/12 i 15/15);
40. Vukmir, B. (2011). Escrow račun kao instrument osiguranja plaćanja (escrow accounts). *RRIF, br, 12.*;
41. Wishlade, Fiona and Michie, Rona and Robertson, Patricia and Vernon, Philip (2017): Improving the Take-Up and Effectiveness of Financial Instruments: Final Report;
42. Yescombe, E. R. (2011). *Public-private partnerships: principles of policy and finance*. Elsevier;
43. Zakon o državnim potporama (Narodne novine, br. 47/14 i 69/17);
44. Zakon o gradnji (Narodne novine, br. 153/13, 20/17 i 39/19);
45. Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, br. 78/12 i 152/14);
46. Zakon o koncesijama (Narodne novine, br. 69/17);
47. Zakon o prestanku važenja Zakona o osnivanju Agencije za investicije i konkurentnost (Narodne novine, br. 115/18);
48. Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (Narodne novine, br. 92/14);
49. <http://www.jaspers-europa-info.org/>, pristupljeno dana 20.05.2019.;
50. <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>, pristupljeno dana 11.04.2019.;
51. <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/>, pristupljeno dana 12.04.2019.

POPIS GRAFOVA

Graf 1. Prednost sufinanciranja javnog projekta koji se provodi po modelu JPP-a.....	18
Graf 2. Sufinanciranje dijela kapitalnih troškova projekta putem bespovratnih sredstava u sklopu provedbe projekta JPP-a.....	42
Graf 3. Sufinanciranje plaćanje naknade za raspoloživost privatnom partneru putem bespovratnih sredstava tijekom cjelokupnog trajanja ugovornog razdoblja	43

POPIS TABLICA

Tablica 1. Fiksni iznosi postotaka prihvatljivih troškova za projekte koji generiraju prihode od krajnjih korisnika.....	62
Tablica 2. Referentna razdoblja u pojedinim sektorima	66
Tablica 3. Glavne gospodarske koristi u sektoru cestovnog prometa	79
Tablica 4. Identificirani projektni rizici	80
Tablica 5. Raspodjela investicijskih troškova projekta tijekom trajanja ugovornog razdoblja	83
Tablica 6. Prikaz ukupnih prihvatljivih troškova projekta u 000 €	85

ŽIVOTOPIS

Ime i prezime:	SLAVKO ČOLAK
Datum rođenja:	14. srpnja 1978.
Mjesto rođenja:	Zagreb
Adresa:	Milana Rešetara 23, 10 000 Zagreb
Mobitel:	00385 99 4866 084
E-mail:	slavko.colak@mingo.hr ; slavko.colak@yahoo.com

Obrazovanje

2010. –	Specijalistički poslijediplomski studij „Pravni i gospodarski okvir poslovanja u Europskoj uniji“, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu
1998. – 2005.	Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu
1992. – 1996.	Jezična gimnazija Lucijana Vranjanina u Zagrebu

Radno iskustvo

2019.–	Stručnjak za javno-privatno partnerstvo, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta
2015.–2019.	Pomoćnik ravnatelja za javno-privatno partnerstvo, Agencija za investicije i konkurentnost
2013.–2015.	Savjetnik ravnatelja za pravne aspekte JPP projekata, Agencija za javno-privatno partnerstvo
2009.–2013.	Stariji savjetnik, Agencija za javno-privatno partnerstvo
2007.–2008.	Savjetnik, Agencija za promicanje izvoza i ulaganja
2005.–2007.	Sudski vježbenik, Trgovački sud u Zagrebu

Usavršavanje

2008.	Understanding PPPs – Practical Guide to Market Participants, City & Financial Conferences, London
2008.	Seminar on Public Governance and Structural Reforms: Public and Private Partnership, The Vienna Institute for International Economic Studies, Beč
2011.	Ukupni životni troškovi građevina, Građevinski fakultet, Zagreb
2013.	MENA Project Finance and PPP, Marcus Evans, Manama
2013.	Training on Public Procurement and EU Funds, Lexxion, Brisel
2014.	Structuring & Managing PPP Legal Agreements, PPP Experts, Dubai
2014.	Seminar on Public and Private Partnership, Joint Vienna Institute, Beč
2015.	Facility Management PPP Infrastructure Policy Dialogue, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), London
2016.	Implementing the United Nations 2030 Agenda through effective, people-first PPPs, UNECE, Ženeva
2016.	European Road PPPs: Current practice workshop, VIFG Verkehrsinfrastruktur- finanzierungsgesellschaft GmbH, Berlin
2017.	Healthcare PPP Workshop, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Lisabon
2018.	PPP Contract Management i Risk Allocation in PPPs, Global Infrastructure Hub, Rim

Vještine

- ☐ Aktivno korištenje MS Office paketa, Komunikacijske i pregovaračke vještine i sposobnosti, Timski rad
- ☐ Engleski jezik – aktivno, njemački jezik – pasivno, slovenski jezik – pasivno
- ☐ Položen pravosudni ispit

Vozačka dozvola – B kategorija

Prilog I. Simulacija izračuna troškova i financijskog jaza ilustrativnog projekta

Tablica 1- Prikaz polaznih pretpostavki ilustrativnog projekta

PRETPOSTAVKE PROJEKTA	Vrijednosti
Polazne vrijednosti modela	
Diskontna stopa	4%
Cijena po km u EUR	0,10
Dionica autoceste u km	40,00
Prosječni godišnji dnevni promet	20.000,00
Godišnje povećanje prometa	1,50%
Broj dana u godini	365,00
Investicijski Troškovi Projekta	
Troškovi projektiranja u EUR	10.000.000,00
Troškovi otkupa zemljišta u EUR	100.000.000,00
Troškovi izgradnje u EUR	520.000.000,00
Ostali troškovi u EUR	5.000.000,00
Troškovi investicijskog održavanja u EUR	180.000.000,00
Ukupni investicijski troškovi u EUR	815.000.000,00
Godišnji OPEX po km u EUR	140.000,00

Tablica 2- Prikaz ukupnih životnih troškova projekta u svrhu izračuna financijskog jaza (2016. – 2021.)

	UKUPNO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Postotno povećanje		0	0	0	0	0	1
Kumulativ postotnog povećanja		0	0	0	0	0	1
PRIHODI							
Prosječni godišnji dnevni promet		0	0	0	0	0	20.000,00
Cijena po km u EUR		0	0	0	0	0	0,10
Dionica autoceste u km		0	0	0	0	0	40,00
Broj dana u godini		0	0	0	0	0	365,00
UKUPNI PRIHOD	877.840.289,33 €						29.200.000,00 €
UKUPNI TROŠKOVI PROJEKTA							
INVESTICIJSKI TROŠKOVI PROJEKTA							
Troškovi projektiranja u EUR		7.000.000,00	3.000.000,00				-
Troškovi otkupa zemljišta u EUR		-	55.000.000,00	45.000.000,00			-
Troškovi izgradnje u EUR				160.000.000,00	200.000.000,00	160.000.000,00	-
Ostali troškovi u EUR		2.000.000,00	3.000.000,00				-
Troškovi investicijskog održavanja u EUR							-
UKUPNI INVESTICIJSKI TROŠKOVI	815.000.000,00 €	9.000.000,00 €	61.000.000,00 €	205.000.000,00 €	200.000.000,00 €	160.000.000,00 €	- €
OPERATIVNI TROŠKOVI PROJEKTA							
OPERATIVNI TROŠKOVI PROJEKTA	140.000.000,00 €						5.600.000,00 €
IZRAČUN PRIHVATLJIVIH TROŠKOVA							
Troškovi u tekućem razdoblju	695.000.000,00 €	9.000.000,00 €	61.000.000,00 €	205.000.000,00 €	200.000.000,00 €	160.000.000,00 €	- €
Otkup zemljišta	100.000.000,00 €	- €	55.000.000,00 €	45.000.000,00 €	- €	- €	- €
Gornja granica za otkup zemljišta	69.500.000,00 €						
PRIHVATLJIVI TROŠKOVI PROJEKTA	664.500.000,00 €	9.000.000,00 €	6.000.000,00 €	160.000.000,00 €	200.000.000,00 €	160.000.000,00 €	- €

Prikaz ukupnih životnih troškova projekta u svrhu izračuna financijskog jaza (2022. – 2027.)

	UKUPNO	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Postotno povećanje		1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
Kumulativ postotnog povećanja		1,50%	3,00%	4,50%	6,00%	7,50%	9,00%
PRIHODI							
Prosječni godišnji dnevni promet		20.300,00	20.604,50	20.913,57	21.227,27	21.545,68	21.868,87
Cijena po km u EUR		0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Dionica autoceste u km		40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00
Broj dana u godini		365,00	365,00	365,00	365,00	365,00	365,00
UKUPNI PRIHOD	877.840.289,33 €	29.638.000,00 €	30.082.570,00 €	30.533.808,55 €	30.991.815,68 €	31.456.692,91 €	31.928.543,31 €
UKUPNI TROŠKOVI PROJEKTA							
INVESTICIJSKI TROŠKOVI PROJEKTA							
Troškovi projektiranja u EUR		-	-	-	-	-	-
Troškovi otkupa zemljišta u EUR		-	-	-	-	-	-
Troškovi izgradnje u EUR		-	-	-	-	-	-
Ostali troškovi u EUR		-	-	-	-	-	-
Troškovi investicijskog održavanja u EUR		-	60.000.000,00	-	-	-	-
UKUPNI INVESTICIJSKI TROŠKOVI	815.000.000,00 €	- €	60.000.000,00 €	- €	- €	- €	- €
OPERATIVNI TROŠKOVI PROJEKTA							
OPERATIVNI TROŠKOVI PROJEKTA	140.000.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €
IZRAČUN PRIHVATLJIVIH TROŠKOVA							
Troškovi u tekućem razdoblju	695.000.000,00 €	- €	60.000.000,00 €	- €	- €	- €	- €
Otkup zemljišta	100.000.000,00 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Gornja granica za otkup zemljišta	69.500.000,00 €						
PRIHVATLJIVI TROŠKOVI PROJEKTA	664.500.000,00 €	- €	60.000.000,00 €	- €	- €	- €	- €

Prikaz ukupnih životnih troškova projekta u svrhu izračuna financijskog jaza (2028. – 2033.)

	UKUPNO	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Postotno povećanje		1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
Kumulativ postotnog povećanja		10,50%	12,00%	13,50%	15,00%	16,50%	18,00%
PRIHODI							
Prosječni godišnji dnevni promet		22.196,90	22.529,85	22.867,80	23.210,82	23.558,98	23.912,36
Cijena po km u EUR		0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Dionica autoceste u km		40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00
Broj dana u godini		365,00	365,00	365,00	365,00	365,00	365,00
UKUPNI PRIHOD	877.840.289,33 €	32.407.471,46 €	32.893.583,53 €	33.386.987,28 €	33.887.792,09 €	34.396.108,97 €	34.912.050,61 €
UKUPNI TROŠKOVI PROJEKTA							
INVESTICIJSKI TROŠKOVI PROJEKTA							
Troškovi projektiranja u EUR		-	-	-	-	-	-
Troškovi otkupa zemljišta u EUR		-	-	-	-	-	-
Troškovi izgradnje u EUR		-	-	-	-	-	-
Ostali troškovi u EUR		-	-				
Troškovi investicijskog održavanja u EUR		-	-	60.000.000,00			
UKUPNI INVESTICIJSKI TROŠKOVI	815.000.000,00 €	- €	- €	60.000.000,00 €	- €	- €	- €
OPERATIVNI TROŠKOVI PROJEKTA							
OPERATIVNI TROŠKOVI PROJEKTA	140.000.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €
IZRAČUN PRIHVATLJIVIH TROŠKOVA							
Troškovi u tekućem razdoblju	695.000.000,00 €	- €	- €	- €			
Otkup zemljišta	100.000.000,00 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Gornja granica za otkup zemljišta	69.500.000,00 €						
PRIHVATLJIVI TROŠKOVI PROJEKTA	664.500.000,00 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €

Prikaz ukupnih životnih troškova projekta u svrhu izračuna financijskog jaza (2034. – 2039.)

	UKUPNO	2034	2035	2036	2037	2038	2039
Postotno povećanje		1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
Kumulativ postotnog povećanja		19,50%	21,00%	22,50%	24,00%	25,50%	27,00%
PRIHODI							
Prosječni godišnji dnevni promet		24.271,05	24.635,11	25.004,64	25.379,71	25.760,41	26.146,81
Cijena po km u EUR		0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Dionica autoceste u km		40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00
Broj dana u godini		365,00	365,00	365,00	365,00	365,00	365,00
UKUPNI PRIHOD	877.840.289,33 €	35.435.731,37 €	35.967.267,34 €	36.506.776,35 €	37.054.377,99 €	37.610.193,66 €	38.174.346,57 €
UKUPNI TROŠKOVI PROJEKTA							
INVESTICIJSKI TROŠKOVI PROJEKTA							
Troškovi projektiranja u EUR		-	-	-	-	-	-
Troškovi otkupa zemljišta u EUR		-	-	-	-	-	-
Troškovi izgradnje u EUR		-	-	-	-	-	-
Ostali troškovi u EUR							
Troškovi investicijskog održavanja u EUR			60.000.000,00				
UKUPNI INVESTICIJSKI TROŠKOVI	815.000.000,00 €	- €	60.000.000,00 €	- €	- €	- €	- €
OPERATIVNI TROŠKOVI PROJEKTA							
OPERATIVNI TROŠKOVI PROJEKTA	140.000.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €
IZRAČUN PRIHVATLJIVIH TROŠKOVA							
Troškovi u tekućem razdoblju	695.000.000,00 €		- €				
Otkup zemljišta	100.000.000,00 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Gornja granica za otkup zemljišta	69.500.000,00 €						
PRIHVATLJIVI TROŠKOVI PROJEKTA	664.500.000,00 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €

Prikaz ukupnih životnih troškova projekta u svrhu izračuna financijskog jaza (2040. – 2045.)

	UKUPNO	2040	2041	2042	2043	2044	2045
Postotno povećanje		1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
Kumulativ postotnog povećanja		28,50%	30,00%	31,50%	33,00%	34,50%	36,00%
PRIHODI							
Prosječni godišnji dnevni promet		26.539,01	26.937,10	27.341,16	27.751,27	28.167,54	28.590,06
Cijena po km u EUR		0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Dionica autoceste u km		40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00
Broj dana u godini		365,00	365,00	365,00	365,00	365,00	365,00
UKUPNI PRIHOD	877.840.289,33 €	38.746.961,76 €	39.328.166,19 €	39.918.088,68 €	40.516.860,01 €	41.124.612,91 €	41.741.482,11 €
UKUPNI TROŠKOVI PROJEKTA							
INVESTICIJSKI TROŠKOVI PROJEKTA							
Troškovi projektiranja u EUR		-	-	-	-	-	-
Troškovi otkupa zemljišta u EUR		-	-	-	-	-	-
Troškovi izgradnje u EUR		-	-	-	-	-	-
Ostali troškovi u EUR							
Troškovi investicijskog održavanja u EUR							
UKUPNI INVESTICIJSKI TROŠKOVI	815.000.000,00 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
OPERATIVNI TROŠKOVI PROJEKTA							
	140.000.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €	5.600.000,00 €
IZRAČUN PRIHVATLJIVIH TROŠKOVA							
Troškovi u tekućem razdoblju	695.000.000,00 €						
Otkup zemljišta	100.000.000,00 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Gornja granica za otkup zemljišta	69.500.000,00 €						
PRIHVATLJIVI TROŠKOVI PROJEKTA	664.500.000,00 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €

Tablica 3- Izračun financijskog jaza

IZRAČUN FINACIJSKOG JAZA	Vrijednost
Analiza prihvatljivosti troškova	
Odnos prihvatljivih/ukupnih troškova	81,53%
Osnovne pretpostavke za izračun financijskog jaza	
Diskontirani prihodi	532.287.989,63 €
Diskontirani investicijski troškovi	654.305.703,20 €
Diskontirani operativni troškovi	87.483.647,68 €
Diskontirani neto prihodi	444.804.341,95 €
Diskontirani neto prihodi - pro rata	362.665.626,04 €
FINACIJSKI JAZ	291.640.077,15 €
STOPA FINACIJSKOG JAZA	44,57%