

Priručnici za pripremu i provedbu
modela javno-privatnog partnerstva

Priručnik 11
Verzija 1

**Kombiniranje modela javno-
privatnog partnerstva s
fondovima Europske unije**

Republika Hrvatska
Agencija za javno-privatno partnerstvo

Svibanj, 2013.



© COPYRIGHT Agencija za javno privatno partnerstvo, 2013.

Kontakt:

Agencija za javno-privatno partnerstvo
Ulica grada Vukovara 49/IV
Zagreb, Hrvatska
tel: +385.1.555.0600
fax: +385.1.555.0695
e-mail: info@ajpp.hr
url: www.ajpp.hr

Citiranje:

Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2013): *Kombiniranje modela javno-privatnog partnerstva s fondovima Europske unije*, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 11, Verzija 1, Zagreb.

SADRŽAJ

1. Predgovor	4
2. Uvod	6
3. Svrha priručnika	7
4. Strukturni i kohezijski fondovi kao izvori financiranja javnih investicija	8
5. Sličnosti i razlike između strukturnih fondova i JPP-a	10
KRITERIJ 1: Kvaliteta i zrelost projekta	11
KRITERIJ 2: Vrijednost za novac	12
KRITERIJ 3: Pravni okvir EU za postupak nabave	14
KRITERIJ 4: Državne potpore	15
KRITERIJ 5: Trajnost	15
KRITERIJ 6: Troškovi projekta - prihvatljivi troškovi	17
KRITERIJ 7: Vlasnik projekta - korisnik	18
KRITERIJ 8: Praćenje projekta i kontrola	20
KRITERIJ 9: Plaćanja	21
KRITERIJ 10: Financijske institucije	23
6. Javno-privatno partnerstvo i instrumenti financijskog inženjeringa	24
7. Preporuke za kombiniranje JPP-a i EU fondova	27
7.1. Strateška razina – programiranje	27
7.2. Operativna razina – projekti	31
7.3. Institucionalna razina	32
8. Proces kombiniranja JPP-a i EU fondova u Republici Hrvatskoj	33
9. Literatura	36

1. PREGOVOR

Nedostatak investicija, rast infrastrukturnog jaza uzrokovanog sve većom potražnjom u odnosu na ponudu suvremene javne infrastrukture, značajno smanjen kapacitet investiranja iz vlastitih izvora financiranja, predstavljaju samo neke od ograničenja značajnijeg rasta BDP-a u Republici Hrvatskoj. Javni je sektor, u uvjetima gospodarske krize, stavljen u poziciju pronalaženja modela isporuke javnih građevina kojima će osigurati transparentnost trošenja javnog novca i dugoročne uštede. S druge strane, iskustvo korisnika javnih usluga koje se pružaju posredstvom javnih građevina rezultira zahtjevom racionalnog ponašanja u okviru kojega su korisnici (porezni obveznici) spremni platiti novac isključivo za vrijednost javne usluge koja im je pružena.

Navedeni ciljevi mogu se postići sustavnom organizacijom tržišta javno-privatnog partnerstva, ali značajniji broj novih, kako javnih tako i privatnih investicija, teško će se postići ukoliko se ne osiguraju značajniji javni izvori financiranja.

Hrvatskoj će u razdoblju od 2014. do 2020. godine na raspolaganju biti značajni javni izvori financiranja osigurani od strane Europske unije posredstvom strukturnih fondova. S obzirom na logična i složena pravila korištenja tih izvora financiranja, potrebno je definirati i razumjeti proces korištenja EU fondova u projektima javno-privatnog partnerstva. Uvidjevši korist primjene modela javno-privatnog partnerstva na povećanje efikasnosti korištenja EU fondova, Europska komisija priredila je niz propisa kojima potiče i pojednostavljuje kombiniranje ova dva izvora financiranja.

Cilj ovog priručnika, barem njegove prve verzije, je upravo prezentirati osnovne značajke financiranja javnih investicija iz strukturnih fondova i javno-privatnim partnerstvom te definirati proces kombiniranja EU fondova i JPP-a. Vjerujemo da će se primjenom ovog složenog financijskog instrumenta osigurati dva važna cilja: (i) veća efikasnost u iskorištenju alokacije stavljene Hrvatskoj na raspolaganje i (ii) veća efikasnost sami izvora financiranja čija će realizacija dovesti do povećanja gospodarske aktivnosti.

Koristimo, također, i priliku zahvaliti se svim partnerima iz twinning light projekta IPA 2008 "Daljnje jačanje sustava javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj", a koji je sufinanciran sredstvima Europske unije. Iz te suradnje su proizašli vrijedni zaključci koji su ugrađeni i u ovaj priručnik.

dr.sc. Damir Juričić

Ravnatelj Agencije za javno-privatno partnerstvo

2. UVOD

EU fondovi predstavljaju važan izvor financiranja za mnoge infrastrukturne projekte, pogotovo u novim članicama EU. Također primjena modela JPP-a u mnogim se zemljama EU¹ pokazala kao pogodan model isporuke javnih građevina posredstvom kojih se isporučuju javne usluge. U situaciji proračunskog dužničkog ograničenja sve više se primjenjuje kombinacija modela JPP-a sa sredstvima EU fondova.

Kombiniranjem EU fondova i modela JPP-a u dosadašnjoj praksi zemalja EU, uočene su koristi u pogledu povećanja efikasnosti korištenja EU fondova i povećanja mogućnosti plaćanja javnih tijela s nedostatnim fiskalnim kapacitetom u provedbi zahtjevnijih javnih projekata. U tom smislu, pod određenim okolnostima² kombiniranje JPP modela s EU fondovima može biti uspješniji od primjene tradicionalnih modela isporuke javnih građevina. U izvješću Europske investicijske banke (EIB, ožujak 2005: Evaluation of PPP projects financed by EIB) ističe se da su projekti koji su provedeni po JPP modelu 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 EU fondova u kombinaciji s JPP modelom pridonijelo je poboljšanju raspodjele rizika i povećanju vjerojatnosti isporuke javnih građevina.

Korištenje modela JPP-a, u kombinaciji s EU fondovima, nije samo sebi svrha. Kao što je cilj primjene modela JPP-a postići dodanu vrijednost za porezne obveznike u vidu

¹ Zemlje u kojima se JPP značajno primjenjuje su Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Njemačka, Portugal, Irska, Poljska, Grčka, Italija, i Nizozemska. Ostale zemlje u kojima postoje JPP projekti su: Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Danska, Češka, Mađarska, Latvija, Litva i tako dalje.

² U slučaju procjenjive preliminarne vrijednosti za novac (Agencija za javno-privatno partnerstvo, 2012e) od kojih su najvažniji kriteriji poput mogućnosti pouzdanog utvrđivanja standard javne usluge, identifikacije rizika te ukoliko je vrsta projekta prihvatljiva za djelomično financiranje iz EU fondova.

dugoročnih ušteda zbog inovacija, tehničkih rješenja i prijenosa određenih rizika projekta na privatnog partnera, tako je i cilj kombiniranja JPP-a s EU fondovima postići učinkovitije rješenje u provedbi javnih investicija u dijelu koji se odnosi na utvrđeni smanjeni kapacitet plaćanja javnog tijela ili krajnjeg korisnika. Iz navedenog proizlazi da model kombiniranja sredstava EU fondova i JPP-a mora biti najbolji raspoloživ način provedbe i financiranja određenog javnog projekta.

Ovdje je važno istaknuti činjenicu da je model JPP-a prepoznat u svijetu kao učinkovit model financiranja javnih projekata, a u Europskoj uniji je, pritom, istaknut i kao učinkovit način za privlačenje privatnih izvora financiranja kao i za provedbu Europskih i nacionalnih strateških ciljeva društveno-ekonomskog razvoja u razdoblju 2014-2020. (COM (2010) 2020). Isto je istaknuto i u nacrtu zakonodavnog paketa za EU fondove u okviru Kohezijske politike u periodu 2014-2020 (COM (2011) 615).

Iz svega naprijed navedenog proizlazi opravdano očekivanje da će Europska Komisija, prilikom izrade uredbe kojom definira pravila i procedure za provedbu općih EU propisa za EU fondove Kohezijske politike, nastojati ukloniti sve potencijalne tehničke prepreke za kombiniranje modela JPP-a i EU fondova.

3. SVRHA PRIRUČNIKA

Svrha ovog priručnika je prezentirati osnovne principe i pravila kombiniranja EU fondova i JPP-a s ambicijom da ponudi jedinstvenu proceduru postupanja u projektima JPP-a koji se djelomično financiraju sredstvima Europske unije. Također, u okviru priručnika 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.

Ovaj priručnik nudi tržištu javnih investicija preporuke na koji način se organizira i provodi projekt JPP-a djelomično financiran iz EU fondova, ali ga, svakako, treba razumjeti

kao priručnik koji će se iskustvima iz prakse i izmjenama zakonodavstva EU stalno mijenjati s ciljem povećanja njegove kvalitete.

4. STRUKTURNI I KOHEZIJSKI FONDOVI KAO IZVORI FINANCIRANJA JAVNIH INVESTICIJA

Kombinirani projekti predstavljaju projekte koji se provode po modelu JPP-a, a financiraju se iz privatnih izvora u kombinaciji sa sredstvima EU fondova. Sredstva EU fondova u projektima JPP-a omogućavaju provedbu javnih infrastrukturnih projekata koji, iako gospodarski opravdani projekti, ne mogu iz prihoda od krajnjih korisnika ili naknade za raspoloživost namiriti ukupne životne troškove. Sredstvima EU fondova potiču se privatni investitori na ulaganje u projekte s nedostatnim očekivanim prihodima za pokriće troškova izgradnje i korištenja. Štoviše, zbog korištenja sredstava EU fondova projekt postaje izvediv i za druge subjekte u projektu, poput financijskih institucija. S druge strane, sudjelovanje privatnog partnera u javnom projektu povećava efikasnost i korist poreznih obveznika od projekta. U okviru EU izvora financiranja moguće je također osigurati i izradu preliminarne projektne dokumentacije putem tehničke pomoći.

Za bolje razumijevanje korištenja Strukturnih fondova za sufinanciranje JPP projekata, važno je usvojiti opća pravila i ograničenja koja se primjenjuju za planiranje i korištenje sredstava iz EU fondova i općenito korištenje sredstava strukturnih fondova kao financijskog instrumenta za provedbu zajedničke kohezijske politike EU.

Kohezijska politika EU je politika ulaganja. Ona podržava stvaranje novih radnih mjesta, konkurentnost, gospodarski rast, poboljšanje kvalitete života i održivog razvoja. Financijski instrumenti za provedbu Kohezijske politike su Kohezijski fond i strukturni fondovi (Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) i Europski socijalni fond (ESF)).

Intervencija strukturnih fondova se planira i njima se upravlja u vremenskom okviru formuliranja i planiranja EU proračuna:

- za svaku sedmogodišnju financijsku perspektivu, Europska 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.
- financijska izdvajanja (obveze) su utvrđene odlukom Europske komisije na razini operativnih programa/određenog fonda za svaku godinu financijske perspektive.
- sve financijske obveze preuzete za određenu godinu, moraju se koristiti za plaćanja predujma ili privremenih plaćanja do kraja treće godine od preuzimanja obveze³. Neispunjavanje utvrđenih rokova uzrokuje nemogućnost namirenja troškova iz EU fonda⁴.

Korištenje financijske pomoći je ograničeno pravilima prihvatljivosti troškova:

- opće pravilo prihvatljivosti i opseg intervencije svakog fonda propisano je u uredbama i drugim pravnim aktima o strukturnim fondovima EU.
- nacionalna pravila prihvatljivosti propisana su u svakom programskom dokumentu, kriterijima odabira i nacionalnim pravnim aktima.

Svaki projekt javne investicije, koji će se sufinancirati iz strukturnih fondova, mora zadovoljiti sljedeće uvjete:

1. Da je usklađen s ciljevima operativnih programa;
2. Da je usklađen s kriterijima odabira projekta koji su odobreni od strane nadzornog odbora operativnog programa;
3. Da je u skladu s važećim EU i nacionalnim pravilima (javna nabava, državne potpore, tržišno natjecanje, prihvatljivosti izdataka, i drugi);
4. U slučaju projekata velike vrijednosti, da je naveden u operativnom programu;
5. Da se njime stvara nova imovina ili značajna nadogradnja postojeće imovine, ali ne i za održavanje postojeće imovine ili pokrivanje troškova pružanja usluga;
6. Da može apsorbirati primljena sredstva u vremenskom okviru financijske perspektive;

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

⁴ Tzv. pravilo automatske obustave.

7. Da se njime učinkovito koriste sredstva iz fondova;
8. Da ga provodi korisnik, u skladu s definicijom u propisima EU (u slučaju investiranja u javne projekte jedino javno tijelo koje je nadležno za pokretanje i provođenje projekta može biti korisnik).

5. SLIČNOSTI I RAZLIKE IZMEĐU STRUKTURNIH FONDOVA I JPP-a

Principi na kojima počivaju JPP i EU fondovi imaju sličnosti i razlike. Razlike se posebice očituju u dijelu koji se odnosi na sudjelovanje privatnog sektora kojemu je osnovni motiv sudjelovanja ostvarivanje profita. Pored navedenog, različito se razumiju naknade za troškove izgradnje (kapitalni troškovi). Kod primjene modela JPP-a osnovni je princip da javno tijelo prenosi rizike izgradnje i održavanja javne građevine na privatnog partnera, temeljem kojega ne plaća direktne troškove izgradnje po okončanju izgradnje već javno tijelo plaća naknadu nakon stavljanja javne građevine u uporabu, a koja sadrži pored troškova izgradnje i troškove održavanja i zamjene istrošenih materijala, tj. ukupne životne troškove. U tom smislu, plaćanje dijela kapitalnih troškova u razdoblju izgradnje javne građevine bez obzira radi li se o bespovratnim izvorima financiranja ili o kakvom drugom obliku državne potpore, prihvatljivo je koristiti isključivo u situacijama kada platitelj nema primjeren financijski kapacitet za pokriće ukupnih troškova javnog projekta, tj. kada su takvi izvori financiranja od ključnog značaja za financijsku održivost projekta.

Potrebno je istaknuti i činjenicu da su zahtjevi, koji se postavljaju u odnosu na JPP i EU fondove u pogledu pripreme i dokaza održivosti projekta te primjenu EU i nacionalnih pravila, izjednačeni. U nastavku će se, na temelju 10 osnovnih kriterija, prezentirati osnovne razlike (koje mogu utjecati na potencijalne prepreke za kombiniranje) i sličnosti (koje ukazuju na prednosti i sinergiju kombiniranja) između projekata JPP-a i projekata financiranih putem strukturnih fondova i Kohezijskog fonda.

KRITERIJ 1: Kvaliteta i zrelost projekta

Oba pristupa zahtijevaju od projekta njegovu zrelost i dobru razvijenost prije ugovaranja i financiranja. Nema prepreka za kombiniranje.

Javno-privatno partnerstvo

Ugovori JPP-a sklapaju se na dugo razdoblje, uobičajeno 20-30 godina. Izračun troškova projekta temelji se na prethodnoj analizi potreba za isporukom javnih usluga (volumen i kvaliteta) za cijelo razdoblje trajanja ugovora JPP-a. Prije izbora privatnog partnera, u postupku pripreme prijedloga projekta, javno tijelo određuje sve standarde koji se moraju zadovoljiti u postupku isporuke javne usluge. Iz toga proizlazi i vrlo važan kriterij uspjeha projekta, a koji ovisi o stupnju razumijevanja standarda javne usluge od strane tima javnog tijela. Tek u tom slučaju privatni partner može dobiti jasne upute temeljem kojih će razviti projekt javne građevine posredstvom koje će se isporučivati javne usluge.

Strukturni fondovi

Odluka o odobrenju sredstava iz strukturnih fondova temelji se na istim principima: dokaz o potrebi za javnom građevinom, razina i kvaliteta usluga koja će se pružati koristeći tu građevinu, troškovi gradnje, održavanje i mogući prihodi od krajnjih korisnika ili naknada od treće strane. Maksimalni iznos sufinanciranja iz EU fondova rezultat je temeljite financijske analize i izračuna financijskog jaza.

To znači da projekt mora biti dobro pripremljen kako bi se na temelju relevantnih informacija i činjenica moglo izračunati vrijednost subvencije (granta) iz strukturnih fondova EU.

KRITERIJ 2: Vrijednost za novac

Pravila EU fondova i JPP-a zahtijevaju da se javna financijska sredstva koriste na najučinkovitiji način te da ih zamijene 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.

Javno-privatno partnerstvo

Vrijednost za novac je glavni kriterij na temelju kojega se donosi odluka o odabiru modela JPP-a. Porezni obveznici ostvaruju veću vrijednost za novac ukoliko se ista razina usluge može pružiti uz manje ukupne životne troškove.

Kako bi se procijenilo da li će se primjenom modela JPP-a osigurati vrijednost za novac poreznim obveznicima, nužno je utvrditi strukturu ukupnih životnih troškova projekta i to na temelju pouzdanih pretpostavki budućeg poslovanja javnog projekta. Da bi se utvrdilo da li je moguće očekivati vrijednost za novac propisanom procedurom potrebno je usporediti ukupne životne troškove ukoliko se primjeni tradicionalni (proračunski) model i ukoliko se određeni rizici prenesu na privatnog partnera. Taj postupak prezentira se u dokumentu pod nazivom Komparator troškova javnog sektora (Agencija za javno-privatno partnerstvo, 2012b).

Ovdje je potrebno istaknuti važnu činjenicu da se vrijednost za novac ne temelji na razlici u troškovima financiranja tradicionalnog i modela JPP-a, već na ukupnoj razlici očekivanih troškova i prenesenih rizika. Posljedično, 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.

Strukturni fondovi

Osnovni princip analize troškova projekata koji se financiraju iz strukturnih fondova EU je izbor najbolje investicijske alternative za postizanje željenih rezultata, te za definiranje financijskog jaza.

Glavni elementi utvrđivanja financijske sheme za povlačenje sredstava iz EU fondova su: troškovi moraju biti direktno vezani uz projekt, sredstva moraju biti isplaćena korisniku po N+3 pravilu, troškovi projekta moraju biti prihvatljivi za krajnje korisnike u pogledu cijene⁵ (ukupni troškovi životnog ciklusa – kapitalni troškovi i troškovi održavanja) i u slučaju projekata koji generiraju prihode korisnik, mora izračunati financijski jaz. Ukoliko se radi o projektu koji ne generira prihode, iznos sufinanciranja se izračunava jednostavno aplicirajući stopu sufinanciranja u odnosu na ukupne prihvatljive troškove projekta. Stopa sufinanciranja, definirana kao postotak od cjelokupnih prihvatljivih troškova koji mogu biti sufinancirani putem sredstava EU fondova, utvrđena je kao dio prioriternih osi u svakom operativnom programu.

Ukoliko projekt generira dobit, upotrebljava se metoda izračuna financijskog jaza. Financijski jaz predstavlja razliku između prihoda projekta i prihvatljivih troškova koji se iz tih prihoda namiruju, a izračunava se sukladno članku 55. opće uredbe o EU fondovima (Council Regulation (EC) 1083/2006). Svrha provođenja analize troškova i koristi je da se spriječi prekomjerno financiranje te da se iznosom javnih sredstava osigura financijska održivost projekta. Europska komisija financira samo one projekte koji nisu financijski održivi i ne mogu, kao takvi, privući interes komercijalnog financiranja.

Sredstva EU fondova nisu "besplatna sredstva". Takva percepcija može dovesti do neopravdanog korištenja javnih sredstava u projektima gdje su dostupni privatni izvori financiranja na komercijalnoj osnovi.

⁵ Eng. Affordability rate.

KRITERIJ 3: Pravni okvir EU za postupak nabave

Isti propisi se primjenjuju i za izbor izvođača radova i za odabir privatnog partnera.

EU nema poseban pravni okvir kojim propisuje nabavu za projekte JPP-a. Postupak odabira privatnog partnera provodi se sukladno načelima EU (načelo transparentnosti, načelo jednakog tretmana, načelo proporcionalnosti i načelo uzajamnog priznavanja).

Javno-privatno partnerstvo

Zelena knjiga Europske komisije (COM (2004) 327) opisuje kako se pravila i načela koja proizlaze iz prava Zajednice o javnim ugovorima i koncesijama (Directive 2004/17/EC i 2004/18/EC) primjenjuju i pri odabiru privatnog partnera u modelu javno-privatnog partnerstva. Odluka o vrsti postupka javne nabave treba se donijeti u ranoj fazi projekta i treba biti usuglašena sa svim partnerima, uključujući i Europsku komisiju, posebice onda kada postoje dvojbe je li postupak nabave sukladan načelima Ugovora o EU.

Strukturni fondovi

Za nabavu projekata financiranih iz EU fondova koji se provode na tradicionalan način primjenjuju se direktive koje propisuju postupak javne nabave putem relevantnih nacionalnih propisa (nacionalni zakon o javnoj nabavi).

Projekti također moraju biti u skladu sa svim relevantnim EU i nacionalnim propisima. Ukoliko se projekt provodi po modelu JPP-a, primjenjuju se nacionalni propisi koji uređuju područje JPP-a i/ili koncesije.

U ovom trenutku nema zapreka za kombiniranje EU fondova i JPP modela. U postupku kombiniranja JPP-a u EU fondova potrebno je obratiti posebnu pozornost na vrijeme koje proizlazi iz N+3 pravila i ograničenog vremenskog okvira korištenja EU fondova.

KRITERIJ 4: Državne potpore

Cilj nadzora nad državnim potporama je, sukladno propisanom u osnivačkim ugovorima EZ, osiguranje nenarušavanja principa tržišnog natjecanja i trgovine EU. Ova ograničenja se primjenjuju na bilo koji oblik javnih intervencija, uključujući i EU fondove.

Javno-privatno partnerstvo

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.

Ukoliko plaćanja privatnom partneru uključuje „pretjeranu“ naknadu putem državnih potpora, EK može zatražiti povrat viška.

Strukturni fondovi

Sve aktivnosti koje se financiraju iz EU fondova, moraju biti u skladu s EU pravilima. Primjena pravila o državnim potporama slična je u bilo kojem projektu. Upravljačko tijelo kontrolira, predstavlja li konkretno financiranje projekta državnu potporu. Ako se u konkretnom slučaju radi o državnoj potpori, o tome će prethodno obavijestiti Europsku komisiju. Državna potpora je prihvatljiva isključivo u slučaju odobrenja Europske komisije.

Budući da pravila zajedničkog tržišta i tržišnog natjecanja vrijede za sve javne intervencije, u ovom pogledu nema prepreka za kombiniranje EU fondova i JPP modela.

KRITERIJ 5: Trajnost

Svrha investicije – kvalitetnija javna usluga – mora se kontrolirati tijekom i nakon razdoblja ulaganja, kako u JPP-u, tako i u tradicionalnom modelu financiranom djelomično iz sredstava EU fondova. Kombiniranjem JPP modela s EU fondovima uspijeva se postići

dodana vrijednost osiguravanjem dodatne ex-post kontrole projekata financiranih iz EU fondova, obzirom da je to dio redovitog postupka praćenja provedbe ugovora JPP-a.

Javno-privatno partnerstvo

Životni vijek prosječnog projekta JPP-a iznosi 25 godina što znači da će i projekcija ukupnih životnih troškova biti usklađena s njime.

Provedba ugovora JPP-a nadzire se tijekom cijelog razdoblja trajanja ugovora s osnovnim ciljem stalnog nadzora isporučenih standarda ugovorenih usluga i plaćanja povezana s isporučenim standardima.

Strukturni fondovi

Strukturni fondovi kao i JPP projekti baziraju se na dugoročnoj perspektivi (razmatranje projekta kroz razdoblje od 10 do 30 godina, a ovisno o vrsti projekta). Razlika je u tome što se rizik od neostvarivanja pretpostavki kod JPP modela prenosi na privatnog partnera, dok se u „klasičnom“ slučaju zadržava na javnom tijelu.

Za projekte koji generiraju prihode njihov priljev nadzire se također kroz dulje vremensko razdoblje. Tako kod projekata koji generiraju prihode a njih objektivno nije moguće procijeniti unaprijed, prihodi koji su generirani u roku 5 godina od završetka radova odbit će se od troškova koji su ranije prijavljeni komisiji. S druge strane, u slučaju kada je najkasnije tri godine nakon završetka operativnog programa utvrđeno kako je projekt generirao prihode koji nisu bili uzeti u obzir, ti prihodi će se vratiti u opći proračun EU u razmjeru s dobivenim sredstvima EU fondova (Council Regulation (EC) 1083/2006).

Država članica koja koristi sredstva EU fondova obvezna je osigurati trajan doprinos EU fondova projektu koji je iz njih djelomično ili u cijelosti financiran. Zahtjevi trajnosti odnose se na odluku o financiranju iz EU fondova i nadzor u razdoblju dužem od formalnog završetka izgradnje projekta i ostvarenja zacrtanih ciljeva projekta. U tom smislu, projekt financiran iz EU fondova nadzire se u razdoblju projektiranja i izgradnje), te razdoblju

uporabe. Projekti koji su sufinancirani sredstvima EU fondova ne smiju u roku 5 godina značajno promijeniti svoje odlike, kao što je, na primjer, vlasništvo nad projektom.⁶

KRITERIJ 6: Troškovi projekta - prihvatljivi troškovi

U obje opcije financiranja javni sektor osigurava financiranje iznosa jaza financijske održivosti projekta. U opciji JPP-a privatni sektor prisutan je u ukupnom ugovorenom razdoblju u okviru kojega su i faza građenja i faza uporabe, dok je u opciji EU fondova privatni sektor prisutan samo u razdoblju građenja. Prijedlogom novog zakonodavnog okvira

Javno-privatno partnerstvo

U JPP projektima u izračun se uzimaju ukupni životni troškovi u koje su uključeni kapitalni troškovi, (troškova projektiranja i građenja), troškovi u razdoblju uporabe (održavanje i zamjena istrošenih materijala, troškova financiranja, operativnih troškova i slično). Ukupni životni troškovi projekta prikazuju se, obično, u formi sadašnje vrijednosti što znači da se za prikaz troškova primjenjuje financijska metoda diskontiranja (Agencija za javno-privatno partnerstvo, 2012d).

Kod javnih projekata koji nemaju mogućnost ostvarivanja prihoda od trećih osoba na tržištu, javni partner plaća naknadu za raspoloživost javne građevine u cijelosti. Kod javnih projekata koji ostvaruju prihode od trećih osoba na tržištu, razlika između prihoda ostvarenih na tržištu i prihoda potrebnih za namirenje ukupnih troškova predstavlja jaz⁷ koji se namiruje iz javnih izvora. Taj se jaz može namirivati na dva osnovna načina: kao nedostajući dio izvora za pokriće kapitalnih troškova, ili kao naknada za pokriće operativnih troškova.

EU-a nastojat će se ova dva pristupa harmonizirati.

⁶ engl. Durability of operations.

⁷ engl. Financial gap.

Strukturni fondovi

Trenutno se sredstva EU fondova mogu koristiti samo za financiranje dijela kapitalnih troškova, troškova projektiranja i izgradnje. S druge strane, izračun vrijednosti prihvatljivog financiranja temelji se na analizi ukupnih životnih troškova, kako bi se procijenio financijski jaz. Ovdje je potrebno skrenuti pozornost da se u projektima financiranih iz EU fondova prihvatljivi troškovi određuju nacionalnim propisima.

Iako se financijski jaz procjenjuje na temelju analize ukupnih životnih troškova, isti princip i metoda ne primjenjuje se u postupku provedbe. Naime, sama činjenica da su projektant, izvošač i upravitelj u razdoblju uporabe različite i formalno nepovezane osobe, ne pružaju obvezu za ukupne životne troškove već isključivo za troškove u pojedinim fazama. Izostanak motiva za optimizacijom uzrokuje i izostanak motiva za preuzimanjem specifičnih rizika. Rezultat takvog pristupa je značajna razlika u izračunatom (ex-ante) i stvarnom (ex-post) financijskom jazu.

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, on povećava i efikasnost EU fondova.

KRITERIJ 7: Vlasnik projekta - korisnik

U tradicionalnim modelima financiranim dijelom iz EU fondova vlasnik projekta ujedno je i korisnik EU fondova. Kod JPP-a korisnik fondova je javni, a vlasnik projekta privatni partner. Ova činjenica otežava proces kombiniranja EU fondova i JPP-a, ali novim paketom prijedloga EU propisa o EU fondovima ove prepreke će se ukloniti.

Javno-privatno partnerstvo

Vlasnik projekta je privatni partner koji je odgovoran za provedbu projekta. U slučaju statusnog JPP-a (NN 78/2012)⁸, vlasnik projekta također može biti i javni partner. Međutim, projekt je u najvećem broju slučajeva iniciran isključivo od javnog sektora koji je stvarni nositelj javnih usluga, koji upravlja potrebama za uslugama i njihovom isporukom kao i planom razvojnih aktivnosti.

Strukturni fondovi

Korisnik može biti javno tijelo (centralno ili lokalno), privatno trgovačko društvo ili nevladina organizacija.

Vlasnik projekta koji je financiran sredstvima fondova EU ujedno je i korisnik projekta na način kako je definirano u Uredbi EU, članak 2. (4): „Korisnik“ je operator, tijelo ili tvrtka, bilo javno ili privatno, odgovorno za pokretanje ili pokretanje i provođenje aktivnosti“ (Council Regulation (EC) 1083/2006).

U slučaju projekta JPP-a, budući da isključivo javno tijelo može pokrenuti postupak s ciljem razvoja javnog projekta i pružanja javnih usluga, ono se može smatrati korisnikom, odnosno vlasnikom projekta koji se sufinancira sredstvima iz EU fondova.

Nacrt uredbe o EU fondovima za financijsku perspektivu 2014-2020 u članku 54/B mijenja tu situaciju uvodeći posebno razumijevanje korisnika za projekte JPP-a koji će se sufinancirati sredstvima iz EU fondova (COM (2011) 615).

Predložen je fleksibilan pristup zamjene korisnika tijekom provedbe ugovora JPP-a: „Korisnik aktivnosti JPP-a, iznimno od članka 2 (8), može biti ili javno tijelo koje pokreće postupak, ili tijelo regulirano privatnim pravom države članice („privatni partner“) odabran ili koji će biti odabran za provedbu aktivnosti. Javno tijelo koje pokreće aktivnost može

⁸ Statusno javno-privatno partnerstvo je model JPP-a temeljem na ugovornom odnosu između javnog i privatnog partnera kojim se u svrhu provedbe projekta JPP-a osniva zajedničko trgovačko društvo.

predložiti da privatni partner, koji će biti izabran nakon odobrenja aktivnosti, bude korisnik u svrhu potpora iz EU fondova. Privatni partner koji je izabran za provedbu aktivnosti može biti nominiran kao korisnik tijekom provedbe pod uvjetima JPP-a ili financijskog sporazuma između privatnog partnera i financijske institucije koja sufinancira aktivnosti....“

KRITERIJ 8: Praćenje projekta i kontrola

Trenutno su indikatori praćenja i kontrole projekta različiti u projektima JPP-a i onima sufinanciranim iz EU fondova, iako obje opcije koriste iste kontrolne mehanizme (plaćanje na temelju izvješća o stupnju izvršenja). Kako bi se ova prepreka uklonila, koncept „nastalih i dokazanih“ troškova, prihvatljivih za upravljanje EU fondovima, prilagodit će se JPP-u.

Javno-privatno partnerstvo

Projekt JPP-a prati se tijekom cijelog trajanja ugovora. Svaka isplata naknade u direktnoj je svezi i posljedica je isporučenih standarda o čemu se sastavlja izvješće o isporučenim standardima za proteklo referentno razdoblje. Nadzor isporuke standarda i prijavu smanjenog standarda provode i javni i privatni partner najčešće posredstvom informacijskog automatiziranog sustava.

Specifičnost JPP-a je da javni partner nadzire samo izlazne specifikacije projekta pa u tom smislu i nadzire ugovorene standarde prostora i usluga. U JPP-u u nadležnosti javnog partnera nisu tehnička rješenja i tzv. ulazne specifikacije projekta. U postupku nadzora isporučenih standarda koriste se ključni pokazatelji uspješnosti (KPU) kao na primjer: zadovoljstvo klijenta, greške, sigurnost, vrijeme izgradnje, produktivnost, profitabilnost, predvidljivost troškova i rokova i slično. Svaki indikator ima mjerilo prema kojem se može izvršiti procjena. Rezultat izvršenog nadzora isporučenih standarda su izvješća s unaprijed ugovorenom strukturom, a na temelju kojih se provodi plaćanje.

Strukturni fondovi

Sustav praćenja i kontrole kod projekata financiranih iz EU fondova definirani su u zahtjevima Europske komisije i svaka država članica je dužna organizirati vlastiti sustav praćenja provedbe. Predmet praćenja i financijske kontrole su nastali rashodi i ostvareni ciljevi projekta. Izgradnja kao cilj projekta predstavlja projektiranu i funkcionalno isporučenu građevinu. Ovaj cilj provjerava se po završetku građenja.

Troškovi se provjeravaju na temelju analize dokumenata vezanih uz postupak nabave s ciljem utvrđivanja činjenica jesu li prikazani i prijavljeni troškovi stvarno i nastali. Ovaj postupak razlikuje se od postupka nadzora isporučenih standarda kod projekata JPP-a iz razloga što se kod projekata financiranih iz fondova EU kontroliraju i postupci i rezultati, dok se kod projekata JPP-a kontroliraju samo rezultati u obliku isporučenih standarda javnih usluga.

Posebna je značajka kod projekata financiranih iz EU fondova što je za njegovu provedbu i nadzor potrebno uvesti nezavisni računovodstveni sustav za postupanje s EU sredstvima. I sam računovodstveni sustav je, također, predmet financijske kontrole i provjere.

KRITERIJ 9: Plaćanja

Trenutno sva plaćanja vezana uz EU fondove i projekte JPP-a proizlaze iz različitih osnova – kod EU projekata osnova su troškovi izgradnje, a kod projekata JPP-a razina isporučenih usluga. Novim paketom nacrta prijedloga EU propisa o EU fondovima (COM (2011) 615) nastojat će se ukloniti navedene razlike.

Javno-privatno partnerstvo

Plaćanja u JPP projektima temelje se na razini isporučenog ugovorenog standarda javne usluge. Ukoliko standard nije isporučen na način kako je i ugovoren, plaćanja se po unaprijed ugovorenom mehanizmu, umanjuju ili u cijelosti uskraćuju. U razdoblju izgradnje

javni partner ne plaća ugovorenu naknadu, a prvo plaćanje započinje isključivo s početkom isporuke usluga, tj. u razdoblju uporabe.

Naknada se isplaćuje na račun privatnog partnera. U slučaju korištenja sredstava iz EU fondova, zahtjev za isplatu podnosi javni partner, a plaćanja se mogu usmjeriti direktno na račun privatnog partnera. Troškovi građenja su sastavni dio ukupnih životnih troškova pa su, stoga, i plaćanja troškova gradnje raspodijeljena na rok trajanja ugovora.

Strukturni fondovi

U projektima koji se financiraju iz sredstava EU fondova, najveći dio troškova građenja se plaća u trenutku nastanka prihvatljivog troška. U ovom slučaju plaćanja nisu vezana uz određenu razinu usluga, već uz izvještaj o nastalom opravdanom trošku. Primjerice, nastali trošak građenja dokazuje se računom izvođača radova. Uplate se mogu izvršiti prema korisniku (javnom tijelu) odnosno direktno izvoditelju radova.

U Nacrtu uredbe za EU fondove za financijsku perspektivu 2014.-2020., u članku 54/C predlaže se novi pristup plaćanja i dokazivanja izdataka u projektima JPP-a (COM) (2011 615):

„Potpora za aktivnosti JPP-a

1. *U slučaju JPP-a, gdje je korisnik javno tijelo, troškovi koji su nastali i plaćeni od strane privatnog partnera, mogu se, odstupajući od propisanog u članku 55 (2), smatrati da su nastali i plaćeni od strane korisnika i uključeni u zahtjev za isplatu upućen Komisiji, pod uvjetom da su ispunjeni sljedeći uvjeti:*
 - a. *Korisnik je sklopio JPP ugovor s privatnim partnerom;*
 - b. *Upravljačko tijelo je utvrdilo da su troškovi prijavljeni od strane korisnika plaćeni od strane privatnog partnera, te da su izvedeni radovi u skladu s relevantnim nacionalnim propisima i propisima EU, programom i uvjetima za potporu aktivnosti.*
 - c. *Korisnik je sklopio JPP ugovor s privatnim partnerom;*
 - d. *Upravljačko tijelo je utvrdilo da su troškovi prijavljeni od strane korisnika plaćeni od strane privatnog partnera, te da su izvedeni radovi u skladu s relevantnim*

nacionalnim propisima i propisima EU, programom i uvjetima za potporu aktivnosti.

2. *Plaćanja korisniku u svezi s prijavljenim troškovima sukladno zaprimljenom zahtjevu za isplatu sukladno stavku 1., isplaćuju se na escrow⁹ račun otvoren za tu svrhu na ime korisnika.*
3. *Sredstva uplaćena na escrow račun iz stavka 2. moraju se koristiti za plaćanja u skladu s ugovorom JPP-a, uključujući sva plaćanja vezana uz slučaj raskida ugovora JPP-a.“*

KRITERIJ 10: Financijske institucije

Javno-privatno partnerstvo

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 osiguravaju 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 odobrenju kredita, provode tzv. dubinsku analizu projekta¹⁰ ugovarajući sekundarne instrumente osiguranja poput prava ulaska u projekt¹¹ ili prava na zamjenskog izvršitelja.

Strukturni fondovi

Kod tradicionalnih modela koji se financiraju iz sredstava EU fondova, izvori financiranja pronalaze se u proračunima vlasnika projekta ili kod banaka. Kod primjene takvog modela uloga banaka nije značajna iz razloga što za povrat takvog duga vlasnik projekta jamči svojim ukupnim proračunom pa, stoga, banke imaju manja prava nego u transakcijama JPP-a.

⁹ Transakcijski račun otvoren u escrow banci u okviru kojega se sučeljavaju dokumenti i sredstva, a samo plaćanje provodi escrow banka na temelju Ugovora o escrow računu kojega su sklopili platitelj, primatelj uplate i escrow banka.

¹⁰ engl. Due diligence.

¹¹ engl. Step in right.

6. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO I FINANCIJSKI INSTRUMENTI

Sve navedene prepreke i problemi nisu relevantni za projekte JPP-a koji se financiraju iz EU fondova putem financijskih instrumenata, osim jednog - financiranje mora biti osigurano prije kraja programskog razdoblja. Stoga se financijski instrumenti smatraju jednostavnijim i prikladnijim načinom kombiniranja EU fondova s JPP-om.

Velik je broj tržišnih nedostataka u odnosu na projektne rizike koji su povezani s projektima JPP-a. Neki od tih projektnih rizika predmet su različitih financijskih instrumenata EU, kao što su LGTT, JESSICA i MARGUERITE FOND¹². Ovi instrumenti koriste se za premošćivanje određenih nedostataka na tržištu vezanih uz projekte, zbog kojih projekti nailaze na poteškoće u uspostavi prihvatljivog financijskog modela te se u ovom slučaju putem tih instrumenata pokrivaju određeni javno definirani projektni rizici.

LGTT (Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport Network) – je program osmišljen, organiziran i upravljan od strane Europske Komisije i Europske investicijske banke. Cilj LGTT-a je ublažiti rizik potražnje u projektima u prometnom sektoru u svojoj ranoj fazi kada je taj rizik prilično visok. LGTT je namijenjen Trans-europskoj prometnoj mreži (TEN-T) te mu je svrha omogućiti veće sudjelovanje privatnog sektora u financiranju paneuropske prometne infrastrukture. Uklanjanjem jedne od glavnih prepreka u financiranju takvih projekata, premošćuje se financijski jaz i time olakšava provedba projekata. LGTT-em se jamči djelomično pokriće rizika potražnje nadoknadom deficita prihoda koji su rezultat rasta prometa manjeg od očekivanog u ranijim operativnim fazama projekta.

MARGUERITE FOND – Europska komisija također je identificirala nedostatak kapitala za realizaciju velikih infrastrukturnih projekata JPP-a. Marguerite fond je *equity* fond, koji ima za cilj smanjenje rizika osiguranja vlastitih izvora financiranja projekta – *equity*-a putem

¹² Osim nabrojanih financijskih instrumenata postoje i drugi kao što su JEREMIE, ELENA, JASMINE i drugi.

kojih se provode ključne politike EU, i to u područjima klimatskih promjena, energetske sigurnosti te trans-europskih mreža.

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)- drugi je zajednički projekt Europske Komisije i Europske investicijske banke koji može osigurati financiranje u obliku kredita, vlastitih izvora financiranja i jamstava. Uključuje srednjoročno financiranje lokalnih projekata¹³, kako bi se na taj način smanjio kreditni rizik koji snose vlasnici tuđih izvora financiranja¹⁴. JESSICA fond može pružiti podređeno/sekundarno financiranje¹⁵ između tzv. equity-a i duga banaka te na taj način povećati atraktivnost projekata za banke. Kao što mu i ime kaže, potiče održivi razvoj gradova.

JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions) je inicijativa Europske komisije u suradnji s Europskom investicijskom bankom (EIB-om) i Europskom bankom za obnovu i razvoj (EBRD) za podršku infrastrukturnim projektima. Za razliku od ostalih instrumenata, služi financiranju stručnosti i relevantnih resursa za kohezijsku politiku, a cilj mu je, na projektnoj razini, pomoći državama članicama pripremiti velike projekte te na taj način poboljšati kvalitetu, kvantitetu i brzinu provedbe projekata, koji se podnose za odobravanje Europske komisije rad odobravanje grantova iz EU fondova. JASPERS može pružiti pomoć u svim fazama projektnog ciklusa - od početne identifikacije projekta do odluke za korištenje sredstva Europske unije. Programom je moguće obuhvatiti:

- Tehnička podrška pri pripremi projekta (npr. analizu troškova i koristi, financijsku analizu, pitanja zaštite okoliša, plan nabave)
- Izradu dokumentacije (npr. studije izvedivosti, za dodjelu bespovratnih sredstava i sl.)
- Savjetovanje o usklađenosti s pravom EU (okoliš, konkurencija i sl.)

JASPERS program se koristi prije punopravnog članstva Hrvatske, ali u granicama koje dopušta Pretpristupni instrument (IPA).

¹³ engl. Mezzanine debt.

¹⁴ engl. Senior debt.

¹⁵ engl. Subordinate funding.

TEN-T Transeuropske prometne mreže

Opći cilj Transeuropskih prometnih mreža (Trans-European Transport Networks, TEN-T) je zemljopisno i gospodarsko približavanje udaljenih dijelova europskih regija kroz razvoj cesta, željeznica, unutrašnjih plovnih putova, zračnih luka, morskih luka, luka na unutrašnjim vodama i sustava upravljanja prometom. Cilj programa TEN-T je međusobno povezivanje, interoperabilnost i kontinuitet usluga, posebno na dugim i prekograničnim pravcima, pružanjem financijske potpore za realizaciju važnih projekata prometne infrastrukture.

Izvršna agencija TEN-T (TEN-T Executive Agency) zadužena je za sve otvorene TEN-T projekte u sklopu programa financiranja za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Opća uprava za mobilnost i promet se bavi svim pitanjima kreiranja politike vezane za TEN-T, dok je uloga agencije izvršavanje konkretnih zadataka tog programa s ograničenim trajanjem (31. prosinca 2015.). To se čini pozivima za podnošenje projektnih prijedloga koje Opća uprava za mobilnost i promet objavljuje svake godine¹⁶. Uobičajeno je da se svake godine objavi jedan višegodišnji poziv za podnošenje prijedloga, kao i jedan godišnji poziv.

Mogućnost korištenja sredstava imaju sve države članice EU-a, ili, uz pristanak država članica i međunarodne organizacije, zajedničke inicijative te javne ili privatne inicijative ili tijela. Bespovratnim sredstvima za TEN-T mogu se financirati studije ili radovi koji doprinose ciljevima programa TEN-T. Trećim prioritetom TEN-T programa u pozivu za podnošenje projektnih prijedloga za 2013. godinu predviđena je potpora za JPP i inovativne financijske instrumente. Sufinanciraju se studije do 50% iznosa, a minimalan iznos za prijavu sufinanciranja je 500,000 eura. Republika Hrvatska će biti u mogućnosti koristiti sredstva TEN-T na za podnošenje projektnih prijedloga od početka 2014. godine

Slično kao što je TEN-T mreža, postoji i TEN-E mreža, fokus koje su energetske projekti, posebno oni koji povezuju ili obnavljaju zastarjelu infrastrukturu. Sufinanciranje studije za projekt moguće je do 50% iznosa projekta, a samih radova u iznosu od 10-30% odobrenih troškova.

¹⁶ U njeno ime to od 2009. godine čini i agencija TEN-T.

7. PREPORUKE ZA KOMBINIRANJE JPP-a i EU FONDOVA

EU strukturni fondovi su izvori financiranja projekata koji su obuhvaćeni nacionalnim Operativnim programima. Projekt i oblik financiranja (grant ili financijski instrumenti koji namjerava biti financiran iz sredstava EU fondova 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. JPP se smatra alternativnim modelom provedbe projekta za financiranje prioriternih područja i ciljeva koji su utvrđeni u Operativnim programima. Mogućnost kombiniranja modela JPP-a i sredstava EU fondova sagledava se sa tri razine: strateške (programiranje), operativne (projekti) i institucionalne (tijela odgovorna za upravljanje EU fondovima i JPP).

7.1. Strateška razina – programiranje

U ovoj fazi država članica donosi odluku o korištenju sredstava EU fondova za cijelo razdoblje 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 slijedeće aktivnosti:

1. **Provjeravanje područja koja su prihvatljiva za EU fondove za određeno proračunsko razdoblje.** Ta područja su navedena u propisima koji reguliraju EU fondove te mogu biti dodatno ograničena nacionalnim prioritetima države članice. Financijska sredstva za razvoj nove i poboljšanje postojeće infrastrukture bit će značajna. Sredstva za investicije, kao glavnog motivatora povlačenje sredstava EU fondova, uvijek predstavljaju prioritetno sredstvo za sva nacionalna ili lokalna tijela. U većini područja socijalnih usluga, koje su za krajnje korisnike besplatne ili gotovo besplatne (škole, vrtići, socijalne ustanove i drugo), infrastruktura ne generira buduće prihode. Projekti

koji su pogodniji za kombiniranje sredstvima EU fondova i JPP su investicije u usluge od općeg gospodarskog interesa, gdje su usluge plaćene od strane krajnjih korisnika, te gdje infrastruktura proizvodi 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.

- 2. Provjeravanje pravila za provedbu strukturnih fondova.** Tim pravilima se uređuje i ograničava iznos prihvatljivih troškova iz EU fondova za projekte koji stvaraju prihode s ciljem efektivne uporabe sredstava fondova i ograničavanje razine prihvatljivih financijskih sredstava na iznos jaza financijske održivosti projekta.

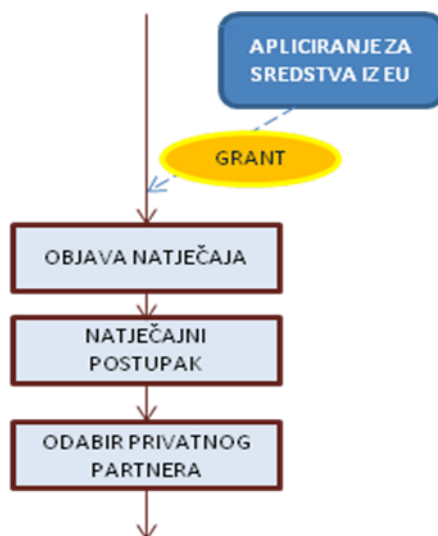
- 3. Provjeravanje potencijalnog korištenja instrumenata financijskog inženjeringa** umjesto bespovratnih sredstava. Dodana vrijednost instrumenata financijskog inženjeringa je njihov obnovljiv karakter. Nakon što se jednom investira u instrument financijskog inženjeringa, država članica stvara održiv i dugotrajan izvor financiranja projekata. U svojoj obnovljivoj fazi, sredstva se već smatraju nacionalnim sredstvima te se nakon financijske perspektive mogu upotrebljavati sukladno prioritetima i potrebama države članice. Instrumenti financijskog inženjeringa najkorisniji su za projekte s manjim financijskim jazom i gdje su javna financijska sredstva neefikasna zbog velikih administrativnih troškova. U ovom slučaju, javni zajmovi s nižom kamatnom stopom, omogućuju bolje uvjete od financiranja komercijalnih banaka i uklanjaju financijski jaz i bolje su rješenje od bespovratnih sredstava.

- 4. Donošenje odluke o apliciranju za EU fondove u odnosu na vremenski tijek procesa JPP-a.** Ovdje se radi o dva odvojena procesa: uobičajeni proces nabave u modelu JPP-a i proces odobravanja zahtjeva za sredstva EU.

Dva su osnovna scenarija: prvi, kad se zahtjev za odobravanje sredstava iz EU fondova podnosi prije odabira privatnog partnera i drugi kad se zahtjev za odobravanje sredstava iz EU fondova podnosi nakon odabira privatnog partnera.

U prvom scenariju, tek nakon što Europska komisija odobri zahtjev za odobravanje sredstava iz EU fondova¹⁷, započinje se s postupkom javne nabave u procesu JPP-a, te se informacija o visini EU sredstava unosi u natječajnu dokumentaciju. Prednosti ovog scenarija su skraćivanje cjelokupnog postupka jer nije potrebno čekati dodjelu ugovora JPP-a privatnom partneru kako bi se apliciralo za EU sredstva te privatni partner pri sastavljanju ponude, može uzeti u obzir ranije odobreni iznos sredstva EU fondova. Nedostaci ove opcije su što obzirom da Europska komisija svoju odluku donosi na temelju analize troškova i koristi izrađene prije provedenog postupka odabira privatnog partnera, postoji rizik da ponude u tijeku postupka javne nabave procijene znatno veća ili znatno niža potrebna sredstva od odobrenih. To bi moglo dovesti do produljivanja cijelog postupka radi ponovljenog postupka odobravanja zahtjeva za EU sredstvima. Mogući način izbjegavanje ovog rizika je komuniciranje s Europskom komisijom i nadležnim nacionalnim tijelima¹⁸ od najranijih faza projekata.

Shema 1 – Apliciranje za EU sredstva prije postupka javne nabave



Izvor: Agencija za JPP

U drugom scenariju, zahtjev za odobravanjem EU sredstava podnosi se nakon odabira privatnog partnera. Ova opcija se koristi kada nije moguće unaprijed pouzdano

¹⁷ Samo projekti velike vrijednosti odobravaju se od strane Europske komisije, ostali se odobravaju od nadležnih nacionalnih tijela država članica EU.

¹⁸ Upravljačka tijela Operativnih programa.

procijeniti ekonomske i financijske kriterije projekta (troškove i prihode na projektu) . Isto tako, ova opcija se često koristi, kao način izbjegavanja rizika ponovnog podnošenja zahtjeva za odobravanjem EU sredstava zbog izmjena projektnih troškova i iznosa nužnih sredstava EU fondova koji proistječu iz postupka odabira privatnog partnera.

Shema 2 – APLICIRANJE ZA EU SREDSTVA NAKON POSTUPKA JAVNE NABAVE



Izvor: Agencija za JPP

Donošenje odluke o najboljem vremenu podnošenja zahtjeva za sredstva EU fondova u odnosu na postupak JPP-a, svakako ovisi o specifičnosti svakog pojedinog projekta, uzimajući u obzir razinu zrelosti projekta.

Europska komisija je postavila ciljeve koji se trebaju postići do 2020 godine, od kojih je najvažniji da europska sredstva budu učinkovita u svim područjima, uključujući i nacionalna javna i privatna sredstva. JPP i inovativni financijski instrumenti shvaćeni su kao sredstvo za postizanje najviše učinkovitosti financijskih sredstava.

Uzimajući u obzir trenutnu situaciju u Hrvatskoj, odluke za prvo programsko razdoblje 2007-2013 su već donesene. Iznos financijskih sredstava iz EU kohezijskog i strukturnih fondova za Hrvatsku za ovo razdoblje iznosi oko 450 milijuna eura i koristit će se za

implementiranje četiri operativna programa: Promet, Okoliš, Razvoj ljudskih resursa i Regionalna konkurentnost (Ugovor o pristupanju, članak 33.).

Opseg i prioriteta operativnih programa za Strukturne fondove unaprijed su definirani ranijim IPA 2007-2013 programima i prioritetima. Tehnički, Hrvatska će samo ažurirati postojeće IPA programe tako da se uklapaju EU zakonske zahtjeve za izradu operativnih programa, ali će zadržati isti broj i strukturu programa. Od srpnja 2013. godine ti programi će se dalje provoditi različitim izvorima financiranja i pod različitim načelima upravljanja i kontrole. Lista velikih projekata (50MEUR i više) također je unaprijed definirana u IPA djelokrugu.

7.2. Operativna razina – projekti

Ukoliko je određeni sektor općenito pogodan za model JPP-a ne znači da je taj isti model pogodan za svaki projekt iz tog sektora te da će predstavljati najbolju vrijednost za novac.

Svaki projekt mora proći određeni razvojni proces, kako bi se došlo do odluke o kombiniranju JPP opcije s EU strukturnim fondovima.

1. Mora se provjeriti financijska i ekonomska održivost projekta. Samo održivi i dobro razvijeni te precizno definirani projekti, kojima se provode dugoročni nacionalni ili regionalni strateški ciljevi mogu biti izabrani za financiranje iz EU strukturnih fondova i/ili JPP opciju.
2. Projekt mora biti pogodan za primjenu modela JPP-a, što znači da osim dugoročne strateške osnove, mora zadovoljiti najmanje sljedeće uvjete:
 - Značajni cjeloživotni troškovi projekta moraju opravdati buduću optimizaciju tih cjeloživotnih troškova;
 - Javni sektor nema dovoljno resursa za financiranje kapitalnih troškova u kratkom vremenskom razdoblju, ali kada se oni pretvore u godišnje naknade, projektni troškovi postaju dostupni za javni proračun;

- Moguće je podijeliti rizik s privatnim partnerom te smanjiti cjeloživotne troškove projekta.
- 3. Ako je projekt općenito prikladan za model JPP-a, sljedeći korak je procijeniti da li je projekt prikladan za financiranje putem EU strukturnih fondova te hoće li izgrađena infrastruktura ostvarivati neto prihode.

7.3. Institucionalna razina

Institucionalnu razinu čine dvije skupine institucija: institucije uključene u provedbu projekata po modelu JPP-a, te institucije uključene u provedbu projekata financiranih od EU-a.:

- institucije uključene u provedbu projekata po modelu JPP-a,
 - Agencija za javno privatno-partnerstvo (regulatorno tijelo, odobravanje i praćenje projekata);
 - Ministarstvo financija (odobravanje projekata);
 - Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (priprema projekata);
 - Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (žalbe na procedure)
- Institucije koje čine sustav upravljanja i kontrole strukturnih instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj za programsko razdoblje 2007.-2013. (NN 78/2012 i 97/2012):
 - Koordinacijsko tijelo je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije.
 - Tijelo za reviziju je Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije.
 - Tijelo za ovjeravanje je Ministarstvo financija, koje je ujedno i nadležno za plaćanja te nadzor za nepravilnostima.

Upravljačka i posrednička tijela u Sustavu razlikuju se obzirom na konkretni Operativni program (OP):

- Za OP „Promet“ upravljačko tijelo je Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture a posredničko tijelo je Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.

- Za OP „Okoliš“ upravljačko tijelo je Ministarstvo zaštite okoliša i prirode dok su posrednička tijela Ministarstvo poljoprivrede, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Hrvatske vode te Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.
- Za OP „Regionalna konkurentnost“ upravljačko tijelo je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije dok su posrednička tijela Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvo gospodarstva te Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.
- Za OP „Razvoj ljudskih potencijala“ upravljačko tijelo je Ministarstvo rada i mirovinskog sustava dok su posrednička tijela Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ured za udruge, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih te Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva.

Ako potreba i spremnost za koordinirani pristup za kombiniranje modela JPP-a i EU fondova budu definirani, sljedeći potrebni korak je sporazum o tome kako se nadležnost za JPP može integrirati i održavati u sustavu upravljanja EU fondova, odnosno, kako oba sustava mogu uspostaviti učinkovitu suradnju s ciljem usklađivanja pripreme projekata te postupka donošenja odluke i nadzora.

8. PROCES KOMBINIRANJA JPP-a i EU FONDOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Naprijed u tekstu spomenute su dvije opcije apliciranja za EU fondove u odnosu na tijek procesa JPP modela. Prva opcija odnosi se na slučaj kada se zahtjev za odobravanje sredstava iz EU fondova podnosi prije odabira privatnog partnera i, druga, kada se zahtjev podnosi nakon odabira privatnog partnera. U nastavku se opisuje proces koji objedinjuje obje opcije.

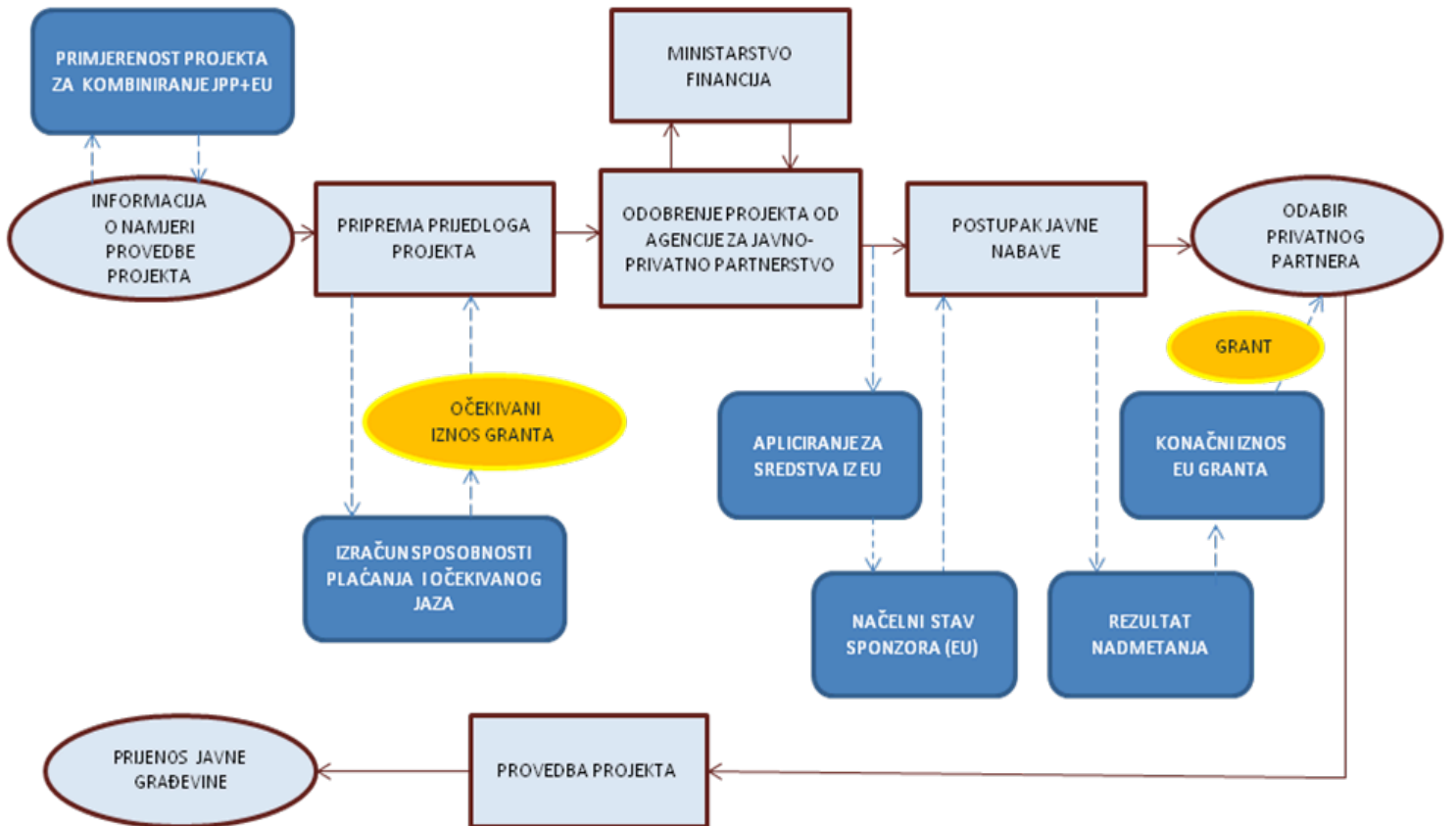
Nakon što je prethodno utvrđena primjerenost određenog projekta za sufinanciranje sredstvima EU fondova i Agenciji za JPP prosljeđena informacija o namjeri provedbe projekta po JPP modelu, javno tijelo započinje s detaljnom pripremom prijedloga projekta u tijeku koje, temeljem izračuna sposobnosti plaćanja javnog tijela i očekivanog jaza, izračunava očekivani iznos EU granta.

Nakon toga, javno je tijelo dužno (u sklopu procedure propisane Zakonom o JPP-u) dostaviti prijedlog projekta Agenciji za JPP na odobravanje. Istovremeno, javno tijelo, kao budući korisnik sredstava EU granta, podnosi zahtjev za dobivanje načelnog stava Europske komisije o iznosu sredstava EU fondova.

Nakon što Agencija za JPP odobri prijedlog projekta i nakon što Europska komisija uvjetno odobri iznos prihvatljivih sredstava EU fondova, pokreće se postupak izbora privatnog partnera. Po izboru privatnog partnera, korisnik ponovno podnosi formalan zahtjev Europskoj komisiji ili nadležnom tijelu u Republici Hrvatskoj¹⁹ radi odobrenja konačnog iznosa sredstava iz EU fondova, nakon čega projekt može ući u fazu provedbe.

¹⁹ Kojem će se tijelu obratiti korisnik ovisi o vrsti projekta i iznosu kapitalnih troškova.

Shema 3: Proces kombiniranja EU fondova i JPP-a



Izvor: Agencija za JPP

9. LITERATURA

1. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012a): Vrijednost za novac kod projekata javno-privatnog partnerstva, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 6, Verzija 1, Zagreb.
2. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012b): Komparator troškova javnog sektora, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 3, Verzija 1, Zagreb.
3. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2013c): Postupak odabira privatnog partnera-specifičnosti provedbe projekta po modelu javno-privatnog partnerstva, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva,, Priručnik br. 7, Verzija 1, Zagreb.
4. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012d):Diskontiranje i diskontna stopa kod projekata JPP-a, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br.1, Verzija 2, Zagreb.
5. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012e): Priprema i provedba javnih investicija (projekti javno-privatnog partnerstva), Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 9, Verzija 1, Zagreb.
6. COM (2010) 2020 Communication from the Commission, Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM (2012) 2020 final.
7. COM (2011) 615 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategies Framework and laying down general provisions of the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) 1083/2006.
8. COM (2004) 327 Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions.

9. Council regulation (EC) 1083/2006, 11. July 2006. Laying down general provisions of the European Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) 1260/1999.
10. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and the Council of 31. March 2004. Coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.
11. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and the Council of 31. March 2004. On the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.
12. Europska investicijska banka, 2005., Evaluation report - Evaluation of PPP projects Financed by the EIB http://www.eib.org/attachments/ev/ev_ppp_en.pdf (10. travnja 2013.).
13. European PPP Expertise Centre - EPEC, (2011), [Priručnik za pripremu projekata JPP - Priprema, nabava i provedba projekata JPP-a](#), (prijevod Agencije za javno-privatno partnerstvo).
14. European PPP Expertise Centre – EPEC, (2011.), Using EU Funds in PPPs - Explaining the How and Starting the Discussion on the Future.
15. JASPERS, (2010.) Combining EU Grant Funding with PPP for Infrastructure: Conceptual Models and Case Examples.
16. Središnja agencija za financiranje i ugovaranje <http://www.safu.hr/> (10. travnja 2013.).
17. Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, 2011.
18. Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj (“Narodne novine”, broj 97/2012).
19. von Thadden, G., 2011, Using EU Funds for PPP projects - Implementation challenges in the current perspective, presentations.
20. Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukture instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj (“Narodne novine”, broj 78/2012).