



Projekt financira
Europska unija

PRIRUČNIK

**ZA PRIPREMU I PROVEDBU JAVNIH
PROJEKATA KOMBINIRANJEM EUROPSKIH
STRUKTURNIH I INVESTICIJSKIH FONDOVA S
JAVNO-PRIVATNIM PARTNERSTVOM**



Projekt financira
Europska unija





PRIRUČNIK

**ZA PRIPREMU I PROVEDBU JAVNIH PROJEKATA
KOMBINIRANJEM EUROPSKIH STRUKTURNIH I
INVESTICIJSKIH FONDOVA S JAVNO-PRIVATNIM
PARTNERSTVOM**

PROJEKT

Instrumenti za kombiniranje europskih strukturnih i
investicijskih fondova i javno-privatnog partnerstva

PRIRUČNIK

ZA PRIPREMU I PROVEDBU JAVNIH PROJEKATA KOMBINIRANJEM EUROPSKIH STRUKTURNIH I INVESTICIJSKIH FONDOVA S JAVNO-PRIVATNIM PARTNERSTVOM

izv. prof. dr. sc. Anto Bajo
izv. prof. dr. sc. Davor Vašiček
Goran Justinić, mag. ing. el.

AUTORI

izv. prof. dr. sc. Anto Bajo
izv. prof. dr. sc. Davor Vašiček
Goran Justinić, mag. ing. el.

UREDNIK

izv. prof. dr. sc. Davor Vašiček

LEKTORICA

Tena Ružić

KOREKTOR

izv. prof. dr. sc. Davor Vašiček

GRAFIČKI UREDNIK

Anis Galijatović

DIZAJN OVITKA

Anis Galijatović

NAKLADNIK

ESCO grupa d.o.o., Stube put Kijca 5, 51512 Njivice

ZA NAKLADNIKA

Goran Justinić, mag. ing. el.

TISAK

NEGRAS d.o.o., Mihe Županića 6, 52440 Poreč

RIJEKA, 2017.

Predgovor

Priručnik za pripremu i provedbu javnih projekata kombiniranjem europskih strukturnih i investicijskih fondova s javno-privatnim partnerstvom, rezultat je promišljanja o potrebi stvaranja jasne i nedvosmislene dokumentacije koja potiče i omogućava pripremu i provedbu javnih projekata na efikasniji i povoljniji način. Nove mogućnosti koje donose mehanizmi financijskih instrumenta sami su po sebi kompleksni, a njihovo kombiniranje sa strukturnim i kohezijskim fondovima EU te privatnim kapitalom poseban je izazov i na europskoj razini. S obzirom da je Republika Hrvatska jedna od zemalja s najrazvijenijim regulatornim i provedbenim okvirom javno-privatnog partnerstva, ali i suočena s visokom razinom javnog zaduživanja te nedovoljnim iskorištenjem raspoloživih donacija EU, korištenje ovakvih mehanizama od presudne je važnosti. Stoga je postojanje priručnika od izuzetne koristi, ne samo javnim naručiteljima kojima omogućava značajno povoljniju realizaciju javnih projekata u odnosu na sve ostale modalitete financiranja, već i provedbenim tijelima kako bi se osigurala kvalitetna i brza provedba predloženih javnih projekata.

Priručnik u svojem sadržaju ide i značajno šire od same analize proceduralnog mehanizma realizacije projekata, jer se dotiče kompleksnih teorijskih i praktičnih fenomena ocjene sposobnosti plaćanja javnih naručitelja kao osnovnog preduvjeta kapitalnog planiranja te kvantitativne i kvalitativne evaluacije javnih projekata. Također se otvaraju pitanja nacionalne javne investicijske politike koja se može usmjeravati primjenom odgovarajućih specifičnih diskontnih stopa na nacionalnoj i sektorskoj razini. Jednako tako postavlja se pitanje korištenja primjerenih konverzijskih faktora u ekonomskim analizama javnih projekata. Izuzetno kompleksna pitanja porezne i računovodstvene evidencije jedan su od najsloženijih izazova realizacije projekata u praksi te su detaljno obrađena u priručniku. Također je ponuđen i obrazac procjene imovinske klasifikacije projekata presudne za statistički tretman pojedinog javnog projekta gdje je vitalni javni interes klasifikacija projekta izvan javnog duga. Na kraju, kao dodana vrijednost projekta, prezentira se detaljna procedura izračuna potrebne bespovratne kapitalne pomoći te korištenja financijskih instrumenata u okviru kombiniranog financiranja u modelu javno-privatnog partnerstva.

Priručnik je izrađen u sklopu projekta „Instrumenti za kombiniranje europskih strukturnih i investicijskih fondova i javno-privatnog partnerstva“ korisnika Agencije za investicije i konkurentnost i ugovaratelja ESCO grupe d.o.o. U izradi priručnika sudjelovali su tehnički stručnjaci ugovaratelja izv.prof.dr.sc. Anto Bajo, izv.prof.dr.sc. Davor Vašiček i Goran Justinić, mag.ing.el. U provedbi projekta, pored tehničkih stručnjaka ugovaratelja, sudjelovali su predstavnici naručitelja Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije gđa. Marija Čakarić Bjelobrk i predstavnici korisnika Agencije za investicije i konkurentnost g. Damir Novaković, MSc PM i gđa. Ljerka Golubić Bregant, prof. koji su iskustvom i savjetima doprinijeli kvalitetnoj provedbi projekta. Pored već spomenutih predstavnika institucija, prilikom izrade priručnika, poseban doprinos korisnim savjetima i smjernicama u izradi dokumenta dali su dr.sc. Damir Juričić, zamjenik ravnatelja Agencije za investicije i konkurentnost i izv.prof.dr.sc. Saša Drezgić profesor na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Rijeci.

Sadržaj

1. UVOD	1
2. SVRHA, PREDMET I CILJ	5
3. METODA IZRAČUNA SPOSOBNOSTI PLAĆANJA LOKALNOG JAVNOG SEKTORA U JPP PROJEKTIMA	7
3.1. ODREĐIVANJE POKAZATELJA SPOSOBNOSTI PLAĆANJA	8
3.2. KREDITNI RIZIK JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE	9
3.2.1. Čimbenici kreditnog rizika jedinica lokalne i regionalne samouprave	10
3.2.2. Ocjena kreditnog rizika jedinica lokalne i regionalne samouprave	10
4. IZRAČUN DISKONTNE STOPE U PROJEKTIMA KOMBINIRANJA SUBVENCIJA I JPP-A	13
4.1. FINACIJSKA ANALIZA	14
4.1.1. Društvena (ekonomska) analiza	14
4.2. PRISTUPI UTVRĐIVANJA DISKONTNE STOPE U PRAKSI	15
4.3. METODOLOGIJA I KRITERIJI UTVRĐIVANJA DISKONTNE STOPE	15
4.3.1. Određivanje visine diskontnih stopa	16
4.4. ODREĐIVANJE FINACIJSKE I DRUŠTVENE DISKONTNE STOPE U REPUBLICI HRVATSKOJ	18
4.4.1. Financijska diskontna stopa u Republici Hrvatskoj	18
4.4.2. Društvena (ekonomska) diskontna stopa u Republici Hrvatskoj	18
5. IZRAČUN KONVERZIJSKIH FAKTORA U EKONOMSKIM ANALIZAMA	23
5.1. TRŽIŠNE I OBRAČUNSKE CIJENE	24
5.2. FISKALNE KOREKCIJE	25
5.3. KONVERZIJA TRŽIŠNIH U OBRAČUNSKE CIJENE	25
5.4. ODREĐIVANJE KONVERZIJSKIH FAKTORA U REPUBLICI HRVATSKOJ	26
6. PRED-STUDIJA IZVODLJIVOSTI U PROJEKTIMA KOMBINIRANJA SUBVENCIJA I JPP-A	29
6.1. POZICIONIRANJE PRED-STUDIJE U UKUPNOM PROCESU KOMBINIRANOG FINANCIRANJA	30
6.2. SADRŽAJ PRED-STUDIJE IZVODLJIVOSTI	30
6.3. PRIMJENA PRED-STUDIJE IZVODLJIVOSTI	31
7. PREPORUKE O RAČUNOVODSTVENOM EVIDENTIRANJU BESPOVRATNIH SREDSTAVA U POSLOVNIM KNJIGAMA JAVNOG I PRIVATNOG PARTNERA ZA PROJEKTE KOMBINIRANOG JPP/ESIF FINANCIRANJA	33
7.1. FINANCIRANJE JAVNOG PROJEKTA IZ FONDOVA EU	34
7.1.1. Organizacija računovodstva	34
7.1.2. Računovodstvena pravila	35
7.1.3. Klasifikacija izvora financiranja	35
7.1.4. Prihodi	36
7.1.5. Rashodi	36
7.2. RAČUNOVODSTVENI ASPEKT PROJEKATA PRIMJENOM MODELA JPP	36
7.2.1. Isključivanje postojanja najam odnosa iz ugovora o JPP-u	37
7.2.2. Statusni (institucionalni) model JPP-a	38
7.2.3. Koncesijski model JPP-a	38
7.2.3.1. Koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra	39
7.2.3.2. Koncesija za javne radove	39
7.2.3.3. Koncesije za javne usluge	39
7.2.4. Javno privatno partnerstvo – PFI model	40
7.2.4.1. Računovodstvo privatnog partnera	41
7.2.4.2. Računovodstvo javnog partnera	42
7.3. RAČUNOVODSTVO FINACIJSKIH INSTRUMENTATA	42
7.4. RAČUNOVODSTVO PROJEKATA U UVJETIMA KOMBINIRANOG FINANCIRANJA BESPOVRATNIM SREDSTVIMA	43
7.4.1. Računovodstvo javnog partnera	44
7.4.2. Računovodstvo privatnog partnera	45
7.5. RAČUNOVODSTVO PROJEKATA U UVJETIMA KOMBINIRANOG FINANCIRANJA JPP-A S FINACIJSKIM INSTRUMENTIMA	47

8. KOMBINIRANJE SUBVENCIJA I JPP-A U ODNOSU NA BILANČNU EVIDENCIJU PO PREPORUKAMA EUROSTAT-A	49
8.1. DOMAĆI I MEĐUNARODNI ZAKONODAVNI OKVIR ZA OCJENU ALOKACIJE IMOVINE PROJEKTA.....	50
8.2. OKVIR PRIRUČNIKA ZA JAVNI DUG I DEFICIT (MGDD)	51
8.3. KRITERIJI ZA OCJENU ALOKACIJE IMOVINE PROJEKTA.....	52
8.3.1. Osnovni kriteriji za ocjenu alokacije imovine projekta	52
8.3.2. Ostali kriteriji za ocjenu alokacije imovine projekta	53
8.4. SPECIFIČNI KRITERIJI VEZANI UZ KOMBINIRANO FINANCIRANJE.....	54
8.5. ORGANIZACIJA INSTITUCIJA U RH UKLJUČENIH U EVALUACIJU	54
9. PREPORUKA ZA IZRAČUN POTREBNE KAPITALNE POMOĆI I KORIŠTENJE FINANCIJSKIH INSTRUMENTATA KOD KOMBINIRANOG JPP/ESIF FINANCIRANJA.....	57
9.1. KOMBINIRANO FINANCIRANJE I KAPITALNE POMOĆI	58
9.2. ZAKONODAVNI OKVIR ZA KOMBINIRANJE	59
9.3. SHEMATSKI PRIKAZ PROCESA KOMBINIRANJA JPP-A S EU IZVORIMA	61
9.3.1. Kombiniranje JPP-a s bespovratnim sredstvima	61
9.3.1. Kombiniranje JPP-a s financijskim instrumentima	66
9.4. OSNOVNA OBILJEŽJA RGP I NON-RGP PROJEKATA	69
9.5. POSTUPAK IZRAČUNA VRIJEDNOSTI I NAČINA ISPLATE KAPITALNE POMOĆI.....	70
9.5.1. Izračun ukupne vrijednosti kapitalne pomoći	70
9.5.2. Izračun nacionalne i EU komponente pomoći.....	73
9.5.3. Isplata kapitalne pomoći kod RGP projekata.....	73
9.5.4. Isplata na escrow račun.....	75
9.6. FINANCIJSKI INSTRUMENTI.....	77
9.6.1. Definicije i obilježja financijskih instrumenata	77
9.6.2. Organizacijske i financijske sheme pojedinih vrsta financijskih instrumenata	79
9.6.2.1. Garancija za plaćanje JPP naknade	79
9.6.2.2. Equity.....	80
9.6.2.3. Garancija za dio kredita	81
9.6.3. Mezzanin financiranje	82
9.6.3.1. Kredit	83
9.7. UČINAK KOMBINIRANJA GRANTA S FINANCIJSKIM INSTRUMENTIMA.....	84
9.8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE ZA DALJNI RAZVOJ.....	86
LITERATURA	89
POPIS KRATICA.....	93

1

Uvod

Povećanje efikasnosti općenito u okviru provedbe javnih projekata (građevina) zahtjev je koji porezni obveznici, u proteklo vrijeme, postavljaju sve više. Ovaj zahtjev izraženiji je u razvijenim zemljama, u odnosu na one manje razvijene, osobito u postupcima pripreme javnih investicija, provedbe javnih nabava te nadzora provedbe konkretnih projekata (World Bank Group, 2016). Osim troškovne efikasnosti i efikasnosti u upravljanju ukupnim životnim troškovima (Lawrence National Centre for Policy and Management, 2015; NAO, 2003) porezni obveznici efikasnost traže i u procesima odobravanja subvencija (Juričić, Kušljić, 2014).

Javno-privatno partnerstvo nameće se kao poželjan model isporuke javnih projekata javnim naručiteljima (zbog veće troškovne efikasnosti kao posljedice upravljanja rizicima i ukupnim životnim troškovima), investitorima (zbog jasnih, artikuliranih, argumentiranih i transparentnih zahtjeva projekta) te poreznim obveznicima zbog povoljnijeg odnosa koristi (veća kvaliteta javne građevine i standardizirane javne usluge) i troškova (dugoročno poznat iznos plaćanja u obliku ugovorene JPP naknade).

Štoviše, suvremena metodologija realizacije kapitalnih projekata sve više se zasniva na uvažavanju životnog ciklusa projekta i s njime povezanih ukupnih životnih troškova, kriterija ekonomski najpovoljnije ponude te kriterija vrijednosti za novac. Postupak pripreme i provedbe JPP projekata počiva upravo na ovim principima.

U do sada provedenim analizama efikasnosti tradicionalnog i JPP modela (Lawrence National Centre for Policy and Management, 2015; NAO, 2003) može se zaključiti da se primjenom JPP modela može povećati vjerojatnost manjih ukupnih životnih troškova, izgradnja unutar planiranog roka i budžeta te veća kvaliteta javnih građevina. To znači da se primjenom JPP modela postiže jednaka količina javnih učinaka uz manje javne rashode. Drugim riječima, veća troškovna efikasnost znači postizanje stanovite vrijednosti za novac poreznih obveznika kao razlike između ukupnih životnih troškova po JPP i tradicionalnom modelu.

Subvencioniranje javnih projekata moguće je bez obzira na izabrani model nabave javne građevine. Izvori mogu biti domaći i inozemni. Međutim, bez obzira na podrijetlo izvora, u najvećem broju slučajeva radi se o izvorima poreznih obveznika. Upravo zbog toga, davatelji subvencija trebali bi biti zainteresirani za subvencioniranje projekta isporučenog po onom modelu koji će za manju vrijednost subvencije proizvesti jednaku količinu javnih učinaka.

Pretpostavlja se da je upravo model JPP-a, u slučaju kada se JPP-om postiže vrijednost za novac, model kojim se taj učinak može ostvariti. Pored navedenog, upravo su neke od posljednjih inicijativa EU, kao što je Europski fond za strateška ulaganja (*European Fund for Strategic Investment*), orijentirane na kombiniranje privatnog kapitala i raspoloživih bespovratnih sredstava EU. Korištenje modela JPP-a u kombinaciji s izvorima EU, postaje

instrument za veću iskoristivost pojedinih izvora EU, upravo u državama članicama EU kod kojih je identificiran smanjeni kapacitet iskorištavanja ovih izvora (Erstand Yung, 2016).

Aktivnosti i ciljevi koji se žele postići ovim projektom upravo su na tragu opisanih trendova u povećanju efikasnosti isporuke javnih projekata subvencioniranih iz javnih izvora, tj. poreznih obveznika. Stoga jasna artikulacija procedure kombiniranja subvencija (izvora EU, domaćih izvora) može biti jamac dodane vrijednosti za porezne obveznike.

Kao okvir za provedbu ovog projekta važno je istaknuti i to da je Europska komisija, kroz svoje priručnike za analizu opravdanosti ulaganja i izračun bespovratne pomoći (European Commission, 2014) skrenula pozornost i na specifičnost JPP-a osobito u dijelu koji se odnosi na različite interese javnog i privatnog sektora u financiranju javne infrastrukture. U tom smislu jasna procedura kombiniranja fondova EU i JPP-a od velikog je značaja za svaku zemlju.

Republika Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja koja ima definiranu proceduru kombiniranog financiranja na konceptijskoj, procesnoj razini (AJPP¹, 2013). Upravo zbog te prednosti, od velikog je značaja, kako za porezne obveznike, tako i za opći imidž zemlje, daljnji razvoj procedure i razrada konceptijskog okvira do razine provedbenog, operativnog kombiniranog financiranja.

Ciljevi ovog priručnika (osim prezentacije općih područja i koraka potrebnih za razumijevanje i provedbu projekta koji se financiraju sredstvima bespovratne pomoći, korištenjem financijskih instrumenata te izvorima privatnog kapitala) su prilagodba navedenih financijskih opcija specifičnostima hrvatskog regulatornog okvira kako bi se osigurala i realizacija budućih projekata. U tom smislu je sadržaj ovog priručnika znatno opširniji od sličnih dokumenata koji se mogu naći i u priručnicima Europske komisije te drugim dokumentima.

¹ Agencija za javno-privatno partnerstvo (AJPP) u svibnju 2015. godine pripojila se Agenciji za investicije i konkurentnost (AIK) u okviru koje djeluje Sektor za javno-privatno partnerstvo.

Svrha, predmet i cilj

Razmatrajući šire aspekte projekta, kreiranje dokumentacije (koja bi se koristila u cilju dokazive kvalitetnije i učinkovitije provedbe projekata te učinkovitog korištenja kapitalnih pomoći javnog sektora) ima snažne pozitivne učinke na projekte javnog sektora. Ukupna dodana vrijednost projekta očituje se u tome što će se, u tijeku trenda aktualizacije alternativnih modela financiranja, prije svega zbog prezaduženosti javnog sektora, u sklopu projekta tehničke pomoći isporučiti dokumentacija u obliku priručnika za provedbu projekata kombiniranog financiranja. U Europskoj uniji i dalje, ne postoji obrazac za provedbu projekata kombiniranog financiranja u strukturi: *privatni sektor – kapitalne pomoći – financijski instrumenti*. Ovaj priručnik i ostala dokumentacija može doprinijeti dokazivoj kvalitetnijoj i učinkovitijoj provedbi projekata na prostorima Europske unije i doprinijeti održivosti projekata javnog sektora.

Jedan od ciljeva projekta je i upoznati te prezentirati dodane vrijednosti projekta kao i mogućnost provedbe zacrtanim ciljnim skupinama, jedinicama lokalne područne i regionalne samouprave, središnjim Upravljačkim tijelima te Agenciji za investicije i konkurentnost.

U sklopu projekta izrađene su sljedeće dokumentacije kao podloga za izradu ovog priručnika:

- Metodologija za utvrđivanje sposobnosti plaćanja JLPRS u projektima JPP-a
- Metodologija za utvrđivanje diskontne stope u projektima kombiniranog financiranja JPP-a i ESIF-a
- Metodologija za izračun konverzijskih faktora u ekonomskim i financijskim analizama kombiniranog financiranja JPP/ESIF
- Preporuke za poboljšanje koncepta i sadržaja pred-studije izvodljivosti
- Preporuke o računovodstvenom evidentiranju bespovratnih sredstava u poslovnim knjigama javnog i privatnog partnera za projekte kombiniranog financiranja JPP/ESIF
- Izvješće o učincima primjene preporuka Eurostat-a za evidenciju javnog duga na projektima kombiniranog financiranja JPP/ESIF
- Preporuke za uvođenje upravljanja kvalitetom u radnim procesima Sektora za JPP Agencije za investicije i konkurentnost
- Preporuke za izračun potrebne kapitalne pomoći i korištenje financijskih instrumenata kod kombiniranog financiranja JPP/ESIF

Priručnik omogućuje jednostavniju provedbu projekata kombiniranog financiranja te jačanje kapaciteta institucija i budućih naručitelja u projektima JPP-a.

**Metoda izračuna
sposobnosti plaćanja
lokalnog javnog sektora
u JPP projektima**

U ovom dijelu priručnika bit će iskazan model i prijedlog za utvrđivanje sposobnosti plaćanja lokalnog javnog sektora u JPP projektima.

3.1. Određivanje pokazatelja sposobnosti plaćanja

Ulaganje u kapitalnu infrastrukturu značajan je čimbenik poboljšanja kvalitete življenja stanovništva i ključni preduvjet gospodarskog rasta. Intenziviranjem procesa fiskalne decentralizacije, lokalne jedinice u većoj mjeri postaju nositelji kapitalnih ulaganja. U isto vrijeme, javlja se potreba za osiguranjem dodatnih izvora financiranja kapitalnih projekata lokalnih jedinica, ili kroz zaduživanje, ili kroz provedbu projekata na alternativne načine koji uključuju i modele javno-privatnog partnerstva. Financiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica zaduživanjem, posebno korištenjem tržišnih mehanizama, povećava učinkovitost i pridonosi razvoju tržišta kapitala. Kako bi odgovorili na pitanje mogu li se sve lokalne jedinice zadužiti korištenjem tržišnih instrumenta, potrebna je kvalitetna analiza kreditne sposobnosti lokalnih jedinica koja je alat financijskih analitičara u poslovnim i investicijskim bankama te u rejting agencijama. Takav analitički alat treba se u većoj mjeri koristiti i u tijelima lokalnih jedinica i ostalih razina državne vlasti. Ocjena kreditne sposobnosti omogućuje donositeljima odluka na razini središnje države, uvid u razmjere fiskalnih rizika povezanih sa zaduživanjem lokalnih jedinica, a lokalnim jedinicama s povoljnom ocjenom kreditne sposobnosti, osigurava se lakši pristup financiranju i smanjivanje troškova zaduživanja.

Cilj ove cjeline je odrediti pokazatelje koji u najvećoj mjeri utječu na kreditnu sposobnost lokalnih jedinica i na temelju tih pokazatelja ocijeniti kreditnu sposobnost lokalnih jedinica u Hrvatskoj grupiranjem svih lokalnih jedinica u 9 kategorija (skupina) rizičnosti uz dodjelu pripadajuće ocjene kreditnog rejtinga.

Pri ocjeni kreditne sposobnosti, analitičari ocjenjuju niz čimbenika koji nisu povezani isključivo s financijskim pokazateljima i ostalim podacima iz financijskih izvještaja. U procesu ocjene kreditne sposobnosti analiziraju se, primjerice, pravni i administrativni okvir, infrastruktura, ekonomska baza, lokalne financije, postojeće aktivnosti JLP(R)S, ocjenjuje se kvaliteta rada uprave JLP(R)S i analiziraju postojeći i potencijalni projekti. Relevantnost pojedinih pokazatelja i njihov pojedinačni ponder u ukupnoj ocjeni kreditne sposobnosti JLP(R)S ovisi o geografskom i političkom kontekstu u kojem se pojedina JLP(R)S nalazi. Iako najpoznatije agencije za ocjenu kreditne sposobnosti pripisuju različite pondere pojedinim činiteljima, usuglašeni su u pogledu osnovnih kriterija (skupina pokazatelja) kojima se koriste pri ocjeni kreditne sposobnosti (Petersen i Crihfield, 2000). Poboljšanjem pojedine skupine pokazatelja može se poboljšati i ocjena kreditne sposobnosti JLP(R)S. Jednako tako, određenim mjerama središnje države moguće je poboljšati kreditnu sposobnost lokalnog gospodarstva, a time i pojedinih JLP(R)S (Peterson, 1998). Nasuprot tom općenitom i

sveobuhvatnom pristupu, kreditnu sposobnost moguće je poboljšati i za svaki pojedinačni posao (dužnički aranžman) i to dodatnim instrumentima koji jamče kredibilitet JLP(R)S i pružaju dodatnu sigurnost investitorima. Jamstva države (djelomična ili potpuna) za otplatu lokalnog duga su najpoznatiji takav instrument. Država jamči podmirenje dospjelog iznosa kamate i glavnice ukoliko to ne učini JLP(R)S. Jedan od načina mobiliziranja privatnog kapitala je i uspostavljanje banke za municipalne obveznice koja grupira manje zajmove JLP(R)S u veće skupine. Na taj način se diverzificiraju specifični rizici, a JLP(R)S mogu se smanjiti troškovi financiranja (Research Triangle Institute, 2007). Jednako tako, u više od 60 zemalja svijeta postoje financijski posrednici (intermedijari) poznati kao „fondovi municipalnog razvoja“ (engl. *municipal development funds*), koji pružaju kredite lokalnim vlastima i ostalim institucijama koje ulažu u lokalnu infrastrukturu (Peterson, 1996). Ipak, poslovanje same JLP(R)S je ključno u utvrđivanju kredite sposobnosti pa se u nastavku analiziraju neki - važniji - činitelji ocjene kreditne sposobnosti JLP(R)S.

3.2. Kreditni rizik jedinica lokalne i regionalne samouprave

U Hrvatskoj ne postoji instrument stečaja lokalnih jedinica, kao što je to slučaj u nekim drugim zemljama (primjerice u Mađarskoj), zbog čega standardna procjena kreditnog rizika na temelju povijesnih vrijednosti stečaja, koji se ili ostvario ili nije (binarna varijabla – dihotomna), nije moguća. Osim toga, portfelj lokalnog duga je u načelu nisko rizičan (engl. *Low risk portfolio*) pa standardne metode procjene rizika koje se koriste za procjenu kreditnog rizika stanovništva ili poduzeća nisu primjenjive. Stoga se kreditni rizik mora aproksimirati na alternativni način. Kreditni rizik može se okarakterizirati kao rizik neispunjenja dužnikovih obveza na vrijeme i u potpunosti. Taj se rizik, dakle, može aproksimirati udjelom dospjelih nepodmirenih obveza nastalih unutar godine dana u ukupnim obvezama dospjelim u toj godini. Sukladno tome, ***kreditni rizik lokalnih jedinica u Hrvatskoj može se aproksimirati*** (engl. *Default proxy*) ***na temelju omjera dospjelih nepodmirenih obveza u određenoj godini i ukupnih rashoda² lokalnih jedinica nastalih u istom razdoblju.***

Kreditni rizik lokalnih jedinica – aproksimiran na gore opisan način – kretao se 2008. u rasponu od 0% do 70,27%. Koeficijent asimetrije (α_3) ukazuje na pozitivno asimetričnu distribuciju frekvencija, što je očekivano s obzirom na prirodu statističkog skupa. Naime, lokalne jedinice su niskorizični subjekti pa se koncentracija empirijskih vrijednosti smanjuje porastom kreditnog rizika. Srednja vrijednost statističkog skupa prikazuje prosječnu vrijednost aproksimiranog kreditnog rizika lokalnih jedinica od 7,01%.

² U skladu s modificiranim računovodstvenim načelom nastanka događaja koje se primjenjuje u Hrvatskoj (ne iskazuje se rashod amortizacije dugotrajne nefinancijske imovine, a rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja neovisno o plaćanju) ukupne obveze dospjele unutar godine dana mogu se (za potrebe analize) poistovjetiti s ukupnim rashodima i izdacima te godine.

3.2.1. Čimbenici kreditnog rizika jedinica lokalne i regionalne samouprave

Mnogo čimbenika potencijalno utječe na kreditni rizik lokalnih jedinica. S obzirom na rezultate analize čimbenika kreditne sposobnosti lokalnih jedinica prikazane u prethodnom poglavlju i relativne važnosti pojedinih pokazatelja, ***odabrane su četiri varijable s najvećom relativnom važnosti kao kriteriji za utvrđivanje ranga kreditne sposobnosti lokalnih jedinica.*** To su:

1. Omjer neto-financijskih obveza i prihoda poslovanja (*nfl_tp*)
2. Udio prihoda od poreza na dohodak u prihodima poslovanja (*pdoh_tp*)
3. Omjer neto operativnog salda i prihoda poslovanja (*nos_tp*)
4. Omjer gotovine i rashoda poslovanja (*got_tr*)

Empirijska analiza pokazala je i vrijednosti relativne važnosti navedenih pokazatelja. Omjer gdje je vidljivo da je varijabla odnosa neto-financijskih obveza i prihoda poslovanja ključna za donošenje ocjene o kreditnoj sposobnosti prikazana je u tablici 3.2.

Tablica 3.2 Relativne važnosti i ponderi ulaznih varijabli

Varijabla	Utjecaj na zavisnu varijablu	Ponder u sintetičkoj ocjeni
nfl_tp	0,319110	0,50
pdoh_tp	0,118245	0,19
nos_tp	0,107945	0,17
got_tr	0,087777	0,14
Ukupno	0,633077	1,00

Izvor: Izračun i prikaz autora

3.2.2. Ocjena kreditnog rizika jedinica lokalne i regionalne samouprave

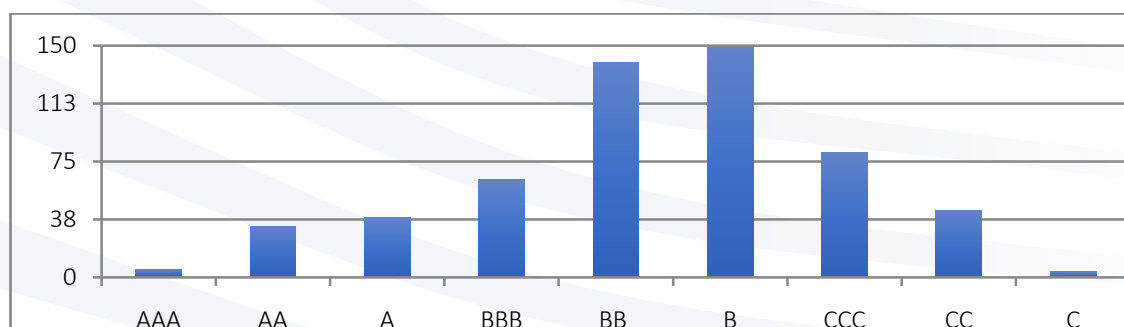
Sintetička ocjena kreditne sposobnosti stoga se formira kao zbroj ponderiranih ocjena za sva četiri pokazatelja. Iako sintetička ocjena omogućava vrlo preciznu usporedbu lokalnih jedinica na temelju izračunatih pokazatelja, radi preglednosti i približavanju općeprihvaćenim standardima ocjenjivanja kreditnog rizika od strane rejting agencija, sintetičke ocjene se iz brojčanih transformiraju u slovne ocjene na temelju transformacijske matrice (tablica 3.3). Lokalnim jedinicama dodjeljuje se tako 9 različitih slovnih ocjena s obzirom na vrijednost kreditnog rizika pri čemu je AAA najviša, a C najniža ocjena (rejting).

Tablica 3.3 Transformacijska matrica

Interval sintetičke ocjene	Rejting
[9, 10]	AAA
[8, 9>	AA
[7, 8>	A
[6, 7>	BBB
[5, 6>	BB
[4, 5>	B
[3, 4>	CCC
[2, 3>	CC
[1, 2>	C

Izvor: Izradili autori

Iako predložene slovne ocjene otprilike odgovaraju ocjenama kojima se koriste sve poznatije agencije za ocjenu kreditnog rejtinga, interpretacija tih ocjena nije istovjetna interpretacijama kojima se koriste spomenute agencije. Naposljetku, interpretacije i ocjene nisu u potpunosti usklađene ni među samim rejting agencijama. Dobivene ocjene kreditnog rejtinga predstavljaju relativne ocjene lokalnih jedinica na temelju odabranih pokazatelja. Te ocjene pokazuju u kojoj su mjeri vjerovnici pojedine lokalne jedinice izloženi riziku neizvršenja obveza te lokalne jedinice na vrijeme i u potpunosti, u odnosu na sve druge lokalne jedinice.

Grafikon 3.1 Distribucija ocjena kreditnog rejtinga lokalnih jedinica u 2013.

Izvor: Izračun autora

Distribucija ocjena među lokalnim jedinicama u 2013. prikazana je na grafikonu 3.1 gdje je više od pola lokalnih jedinica označeno je ocjenama BB i B, dok najmanji broj lokalnih jedinica ima minimalnu ocjenu C (4 lokalne jedinice) i maksimalnu AAA (5 lokalnih jedinica).

Korisno oruđe za samoprocjenu, u smislu fiskalnih kapaciteta općina i gradova, odnosno jedinica lokalne i područne samouprave, može se detaljnije pogledati u podlozi priručnika: „Metodologija za utvrđivanje sposobnosti plaćanja JLP(R)S u projektima JPP-a“ koji je dostupan na službenim Internet stranicama Agencije za investicije i konkurentnost.

**Izračun diskontne stope
u projektima kombiniranja
subvencija i JPP-a**

U ovom dijelu pojasnit će se temeljne postavke utvrđivanja financijske i društvene diskontne stope. Analizirat će se međuodnosi financijske i društvene stope povrata te utjecaj njihove visine na kvantitetu i kvalitetu javnih projekata. Također će se utvrđivati utjecaj njihovog međusobnog odnosa u kontekstu sufinanciranja fondovima EU, ali i selekciji investicijskih projekata.

4.1. Financijska analiza

Sama financijska analiza projekta ima sljedeće zadatke:

- Procjenu profitabilnosti projekta
- Procjena profitabilnosti projekta za vlasnika projekta i ključne dioničare
- Potvrda financijske održivosti projekta kao ključan uvjet izvodljivosti bilo kojeg projekta
- Prikazati novčane tijekove koji predstavljaju temelj za izračun društvenih koristi i troškova

U okviru financijske analize troškova i koristi, preporuča se upotreba financijske diskontne stope koja služi za izračun sadašnje vrijednosti budućih novčanih tijekova. Prema priručniku *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects – Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014. - 2020.*, financijska stopa povrata predstavlja oportunitetne troškove kapitala.

Prema članku 19 delegirane regulative EK (Br 480/2014), za programsko razdoblje 2014. - 2020., Europska komisija preporuča diskontnu stopu od 4% u realnim terminima kao referentnu vrijednost za realne oportunitetne troškove kapitala u dugom roku. Dozvoljeno je odstupanje od navedenih vrijednosti na temelju razlika međunarodnih makroekonomskih trendova te poslovnih ciklusa, specifičnih makroekonomskih uvjeta zemalja članica te prirode investitora ili sektora. Kako bi se osigurala konzistentnost, EK ohrabruje zemlje članice da postave vlastite okvire financijskih diskontnih stopa u svojim relevantnim dokumentima te da ih upotrebljavaju na nacionalnoj razini.

4.1.1. Društvena (ekonomska) analiza

Društvena (ekonomska) analiza koristi i troškova ima funkciju ocjene doprinosa pojedinog projekta nacionalnom blagostanju. Kako bi se omogućila procjena društvenih koristi i troškova, potrebno je utvrditi obračunske cijene kako bi se uzeli u obzir društveni oportunitetni troškovi dobara i usluga, umjesto tržišnih cijena, koje su često iskrivljene zbog sljedećih činitelja:

- Neučinkovita tržišta zbog djelovanja javnog sektora ili operatora (na primjer, subvencije za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora);

- Regulirane cijene komunalnih usluga koje ne uzimaju u obzir oportunitetne troškove inputa zbog cjenovne pristupačnosti te redistributivnih razloga;
- Pojedine cijene uključuju fiskalne namete (na primjer, trošarine na uvoz, neizravne poreze itd.)
- Za pojedine učinke ne postoje tržišta (ni cijene) – na primjer, smanjenje zagađenja i sl.)

Kao i u slučaju referentne vrijednosti za financijsku diskontnu stopu, Europska komisija za programsko razdoblje 2014.- 2020. preporuča društvenu stopu povrata od 5% za kohezijske zemlje te 3% za ostale zemlje članice. Također, zemlje članice mogu postaviti drugačiju referentnu vrijednost od 5% ili 3% uz uvjet da:

- se opravdanje temelji na projekciji gospodarskog rasta i ostalim parametrima
- je osigurana konzistentna primjena na sličnim projektima u istoj zemlji, regiji ili sektoru

4.2. pristupi utvrđivanja diskontne stope u praksi

Iako smjernice EU postavljaju indikativne referentne diskontne stope za financijsku te ekonomsku analizu, svjetska praksa bilježi primjenu različite metodologije u određivanju visine stopa. U tom smislu prikazat će se pregled iskustava u praksi te kriterijalni okviri primjene.

4.3. Metodologija i kriteriji utvrđivanja diskontne stope

Kao što je navedeno, osnovu za definiranje drugačije diskontne stope predstavljaju specifični makroekonomski uvjeti zemalja, dinamika poslovnog ciklusa te specifični sektorski uvjeti, ali i investicijske politike koje definiraju i institucionalni karakter svakog projekta. U tom smislu važno je postaviti sljedeća pitanja:

- Koja je preferirana financijska diskontna stopa imajući u vidu specifični oportunitetni trošak kapitala u nacionalnoj ekonomiji?
- Je li nacionalno gospodarstvo podložno većim ili manjim iskrivljenjima te kakve su implikacije na visinu društvene diskontne stope?
- Kakav je odnos financijske te društvene diskontne stope?
- Koja je optimalna financijska i društvena diskontna stopa imajući u vidu razvojne ciljeve nacionalne ekonomije?
- S obzirom na javne politike, kakve se sektorske diskontne stope preferiraju?

S obzirom na navedena pitanja, za procjenu optimalne financijske i društvene diskontne stope, potrebno je odgovoriti i na pitanja vezana uz gospodarska kretanja, razinu općih investicija (posebno javnih investicija), pitanja poreznog opterećenja i rizičnosti poslovanja pojedinih zemalja, kao i referentne vrijednosti stopa povrata na državne obveznice te kretanje općih kamatnih stopa u pojedinim zemljama, kako bi se što preciznije mogli procijeniti oportunitetni troškovi kapitala.

4.3.1. Određivanje visine diskontnih stopa

Ako se uspoređi kretanje realnih stopa rasta zemalja EU, može se vidjeti da postoje značajne razlike u prosječnim stopama rasta u dugogodišnjem razdoblju te se sigurno može potvrditi potreba da pojedine zemlje utvrde drugačiju visinu nacionalne diskontne stope kako bi potaknuli razvoj vlastitog gospodarstva. Jednako tako, slični zaključci mogu se izvesti iz podataka o udjelu bruto investicija i javnih investicija u BDP-u za zemlje EU. Usporedne analize navedenih podataka predstavljaju dodatan dokaz da oportunitetni trošak kapitala po zemljama EU bilježi značajna odstupanja. Imajući u vidu kretanje kamatnih stopa te veću rizičnost projekata u Republici Hrvatskoj, može se načelno tvrditi da je potreba za većom financijskom te društvenom diskontnom stopom opravdana.

Zanimljivo je obratiti pažnju i na indikativne društvene diskontne stope objavljene u Priručniku za analizu koristi i troškova investicijskih projekata (EC, 2008) prikazane u tablici 4.1.

Tablica 4.1 Indikativne društvene diskontne stope u zemljama EU

Ne-kohezijske zemlje	g	e	p	Društvena diskontna stopa
Austrija	1.9	1.63	1.0	4.1
Danska	1.9	1.28	1.1	3.5
Francuska	2.0	1.26	0.9	3.4
Italija	1.3	1.79	1.0	3.3
Njemačka	1.3	1.61	1.0	3.1
Nizozemska	1.3	1.44	0.9	2.8
Švedska	2.5	1.2	1.1	4.1
Kohezijske zemlje				
Republika Češka	3.5	1.31	1.1	5.7
Mađarska	4.0	1.68	1.4	8.1
Poljska	3.8	1.12	1.0	5.3
Slovačka	4.5	1.48	1.0	7.7

Izvor: EC (2008)

Na temelju navedenog, svakako je vidljiva opravdanost različitih društvenih diskontnih stopa. Viša društvena diskontna stopa u okviru skupine kohezijskih zemalja, implicira i potrebu za realizacijom javnih projekata s višom društvenom stopom povrata, kako bi se smanjile

gospodarske nejednakosti naspram razvijenih članica i regija EU, pa tako i ciljevi kohezijske politike EU.

Sektorska analiza diskontnih stopa ključna je za utvrđivanje izbora projekata koji su zbog specifičnih razloga u interesu pojedinog društva. Određivanjem sektorskih razlika u visini diskontne stope, svaka država može provoditi javne investicijske politike u smislu investicijskog poticanja pojedinih ekonomskih djelatnosti koje stvaraju veće dodane vrijednosti.

Nažalost, postoje tek ograničeni podaci o vrijednostima opće financijske te društvene diskontne stope po zemljama, a tek u malom broju slučajeva mogu se naći sektorske vrijednosti diskontnih stopa. Tablica 4.2 pruža mogućnost usporedbe vrijednosti te metodologije izračuna društvene diskontne stope u pojedinim zemljama.

Tablica 4.2 Društvena diskontna stopa po pojedinim zemljama

Zemlja	Diskontna stopa	Metodološka osnova
Australija	1991:8%, trenutno: redovna godišnja revizija	Društveni oportunitetni troškovi (SOC)
Kanada	10%	Društveni oportunitetni troškovi (SOC)
Kina	8% za kratkoročne i srednjoročne projekte, niža stopa za dugoročne projekte	Metoda ponderiranog prosjeka (SOC i STRP)
Francuska	4% u 2005.	2005 SRTP
Njemačka	1999:4% 2004:3%	Temeljila se na nominalnoj stopi refinanciranja središnje banke od 6% od koje se oduzima deflator BDP-a od 2%
Indija	12%	SOC
Italija	5%	SRTP
Novi Zeland ³	6% Niža stopa za zgrade javne uprave – 4% Telekomunikacije, ICT, R&D – 7%	WACC
V. Britanija	Do 2003. godine društvene diskontne stope kretale su se između 5 – 10%	
SAD	Poslije 1992: 7%	SOC Stope utrživog duga državne riznice usporedivim s vijekom trajanja projekta

Izvor: Nacionalni izvori, Zhuangetal. (2007)

³ <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/planning/costbenefitanalysis/currentdiscountrates>

4.4. Određivanje financijske i društvene diskontne stope u Republici Hrvatskoj

S obzirom na indikativne referentne vrijednosti postavljene smjernicama EU kao i primjere svjetske prakse, svaka zemlja ima slobodu određivanja diskontne stope sukladno specifičnim strukturnim i drugim obilježjima. Na primjer, jedna od ključnih odrednica metodoloških specifičnosti Hrvatske je opći trošak kapitala koji je jako visok s obzirom na referentne makroekonomske pokazatelje.

4.4.1. Financijska diskontna stopa u Republici Hrvatskoj

Kako je već navedeno u ovom poglavlju, u okviru financijske analize troškova i koristi, preporuča se upotreba financijske diskontne stope koja služi za izračun sadašnje vrijednosti budućih novčanih tijekova. Financijska stopa povrata predstavlja oportunitetne troškove kapitala.

S obzirom na navedeno, financijska diskontna stopa trebala bi biti veća od indikativne referentne vrijednosti dane priručnikom EU. Međutim, s obzirom da, i teorija, i empirijska istraživanja podržavaju izjednačavanje financijske diskontne stope s kamatnom stopom na dugoročne državne obveznice, može se utvrditi vrijednost financijske diskontne stope za Hrvatsku od 5,5%. Navedena vrijednost jednaka je desetogodišnjem prosjeku dugoročnih obveznica RH, prema podacima Eurostat-a.

4.4.2. Društvena (ekonomska) diskontna stopa u Republici Hrvatskoj

Kada je riječ o izračunu društvene diskontne stope u Republici Hrvatskoj, zbog nepostojanja raspoloživih podataka, moguće je primijeniti jedino pristup ponderiranog prosječnog troška kapitala (engl. *weighted average cost of capital*, WACC). Takav pristup koriste brojne zemlje, a jedan od takvih primjenjuje i Ministarstvo financija Novog Zelanda. Doduše, ovakav pristup zasniva se na čistom realnom oportunitetnom trošku kapitala. Kako bi se izračunao iznos društvene diskontne stope potrebne su sljedeće pretpostavke:

- Stopa poreza na dobit – 18%
- Efektivna porezna stopa (stvarna porezna stopa)⁴ – 16% (pretpostavljena) bez zaduživanja, 10% sa zaduživanjem
- Premija rizika na vlastiti kapital – 10%
- Bezrizični vrijednosni papiri (prosječne dugoročne obveznice RH) – 5,5%
- Stopa inflacije – 1%
- Beta koeficijent – 0,25

⁴ Studija Ekonomskog instituta (2006) ukazala je na niže efektivne stope poreza na dobit od nominalnih, pogotovo kada je riječ o financiranju kupnje opreme te se, naravno, efektivna porezna stopa smanjuje ukoliko je riječ o financiranju zaduživanjem

Sam izračun WACC ima čitav niz varijanti te se u ovom slučaju primjenjuje metodologija Ministarstva financija Novog Zelanda⁵. Prilikom primjene ove metode najprije je potrebno izračunati nominalni vagani prosječni trošak kapitala koji je određen beta koeficijentom pojedinog oblika imovine (projekta). Nakon izračuna WACCn, pristupa se izračunu realnog WACCr.

Kada je riječ o procjeni stvarne porezne stope, u Republici Hrvatskoj nema puno istraživanja. Međutim, u istraživanju Ekonomskog instituta (Švaljeketal, 2006) u okviru različitih varijanti strukture kapitala pojedinih poduzeća, može se uočiti da je stvarna porezna stopa nešto manja od prosječne u situaciji kada se poduzeće financira vlastitim kapitalom, a značajno manja kada koristi financijsku polugu. Međutim, za izbor vrijednosti koeficijenta varijabli u istraživanju, koristi se beta koeficijent dobiven na uzorku poduzeća u razdoblju od 2003. - 2010. (Karačić i Bestvina Bukvić, 2010) u vrijednosti od 0,25 (bez sektora poljoprivrede). Iako iznenađuje tako niska vrijednost beta koeficijenta, s obzirom na nedostatak drugih referentnih vrijednosti, ova vrijednost koeficijenta upotrijebit će se kao bazni koeficijent za analizu društvene diskontne stope u RH. Važno je podsjetiti da beta koeficijent predstavlja mjeru volatilnosti očekivanih povrata specifične investicije u odnosu na efikasnost kapitalnog tržišta. Bezrizični vrijednosni papiri imaju vrijednost beta koeficijenta jednaku nuli. Vrijednost koeficijenta od 1 označava da je rizičnost navedenog projekta jednaka diverzificiranom portfelju na istom tržištu. Unatoč niskim vrijednostima koeficijenta, kada je riječ o projektima javno-privatnog partnerstva, može se utvrditi da takva vrijednost nije daleko od realne, jer mehanizmi zaštite privatnog i javnog partnera, u okolnostima visoke razine kvalitete regulatornog okvira, približavaju rizičnost projekta razini rizičnosti koja proizlazi iz boniteta javnog naručitelja.

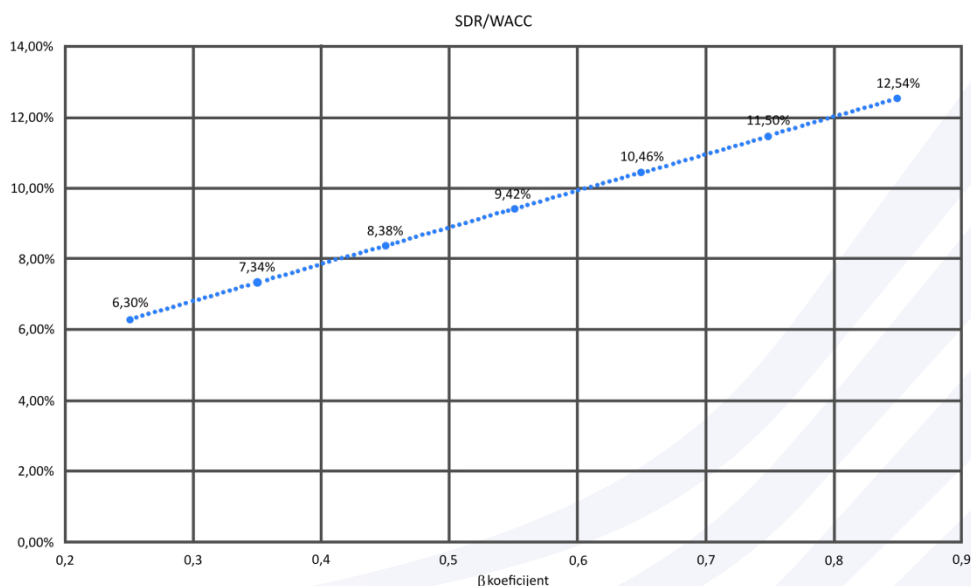
Pored navedenog, pretpostavljena je i relativno visoka stopa premije rizika na vlastiti kapital s obzirom na nisku razinu investicijske aktivnosti u zemlji, visoke razine percepcije rizika te manjka sklonosti stupanja u aranžmane javno-privatnog partnerstva.

Na kraju, temeljem podataka Eurostat-a o kretanju državnih obveznica Republike Hrvatske u zadnjih deset godina, utvrđuje se prosječna diskontna stopa od 5,5% kao referentna vrijednost bezrizičnog vrijednosnog papira.

U grafikonu 4.1 prikazane su vrijednosti društvene diskontne stope s obzirom na vrijednost beta koeficijenta.

⁵ <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/planning/costbenefitanalysis/discount rates>

Grafikon 4.1 Vrijednosti društvene diskontne stope u odnosu na vrijednost beta koeficijenta



Izvor: Izračun autora

Može se uočiti da je vrijednost temeljne diskontne stope nešto viša od preporučene diskontne stope Europske komisije. Povećanje beta koeficijenta, zapravo označava sektorsku gradaciju projekata s obzirom na povećanje rizičnosti projekta. S obzirom da nema empirijskih istraživanja kojima se računaju sektorski beta koeficijenti, nije moguće utvrditi o kojim je sektorima riječ. Međutim, međunarodna iskustva pružaju određene smjernice u tom pogledu. U tablici 4.3 prikazano je sektorsko kretanje društvene diskontne stope u ovisnosti od kretanja rizičnosti pojedinog projekta.

Tablica 4.3 Sektorski beta koeficijent i WACC

Beta koeficijent pojedinog projekta (imovine)	WACCr	Sektor/Primjena
0,42	6,0%	Zgrade
0,67	8,0%	Opća stopa/prosjek
0,65	8,0%	Infrastruktura
0,85	9,5%	Tehnologija

Izvor: Ministarstvo financija Novog Zelanda,

<http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/planning/costbenefitanalysis/discount-rates/discount-rates-jul08.pdf>

Koliko je važan izbor financijske (pa tako i društvene diskontne stope) svjedoči i usporedba utjecaja službene financijske diskontne stope definirane priručnikom Europske komisije od 4% te predložene financijske diskontne stope za Republiku Hrvatsku od 5,5%. Važno je podsjetiti da je financijska diskontna stopa preduvjet za izradu financijske analize projekta kojom se utvrđuje i mogućnosti financiranja grantom EU te, također, uvjetuje i samu visinu granta. S druge strane, društvena diskontna stopa definira ekonomsku analizu kojom se utvrđuje sama prihvatljivost pojedinog projekta za društvo.

U tablici 4.4 prikazane su četiri varijante novčanih tijekova projekta, gdje je projekt A izraziti „*revenue generating*“ projekt, projekt B također, ali bez tendencije rasta prihoda. Projekt C te projekt D imaju obilježja klasičnih javnih projekata s niskim prihodima ili bez ostvarenja izravnih prihoda. Navedeni primjer pokazuje važnost visine, kako financijske, tako i ekonomske (društvene) diskontne stope.

Naime, prema financijskoj analizi, može se uočiti da veća diskontna stopa potiče veće sufinanciranje RG projekata. Jednako tako, u nešto manjoj mjeri smanjuje vrijednost granta u klasičnim javnim projektima koji ne ostvaruju vlastite prihode. Također, u rubnim slučajevima, kao što pokazuje primjer projekta B – moguće je da visina financijske diskontne stope direktno utječe na mogućnost sufinanciranja projekta. Niža diskontna stopa prebacuje projekt u domenu komercijalnog koji, kao takav, nije podložan sufinanciranju grantovima EU.

Kada je riječ o društvenoj stopi povrata, gdje je kriterij prihvatljivost projekta, veća diskontna stopa smanjit će ukupnu ekonomsku vrijednost projekta, s obzirom da se pretpostavlja da će ekonomska analiza prikazati novčani tijek monetizacije društvenih neizravnih koristi projekta. Stoga postoji rizik da će veća društvena diskontna stopa smanjiti broj društveno prihvatljivih projekata. S druge strane, može biti poticaj za izbor kvalitetnijih projekata u društvenom smislu. Pored toga, povećava se i važnost izračuna obračunskih cijena kako bi se smanjili troškovi u okviru ekonomske analize, odnosno približili tržišnim vrijednostima (primjenom konverzijskih faktora).

Tablica 4.4

	projekt A	projekt B	projekt C	projekt D
0	-1000	-1000	-1000	-1000
1	0	140	50	-50
2	50	140	50	-50
3	80	140	50	-50
4	110	140	50	-50
5	140	140	50	-50
6	170	140	50	-50
7	200	140	50	-50
8	230	140	50	-50
9	260	140	50	-50
Visina diskontne stope				
4%	-35,08	39,37	-604,07	-1.319,01
5,50%	-113,56	-25,30	-618,38	-1.277,36

Izvor: Izradili autori

Kada je riječ o dilemi vezanoj za odnos modela financiranja te visine diskontne stope s obzirom na visoku zaduženost hrvatskog gospodarstva, važno je naglasiti izuzetnu važnost financiranja javnih projekata izvanproračunskim izvorima financiranja kao i izbor RG projekata. Naime, projekti financirani modelom javno-privatnog partnerstva ili koncesijskim modelom koji uvažavaju preporuke Eurostat-a vezane za bilančni tretman ulaganja (nema povećanja javnog duga) djeluju neutralno u smislu učinka istiskivanja privatnog kapitala (nemaju učinak na porast cijene kapitala, tj. kamata). Isto tako, RG projekti povećavaju prihode javnog naručitelja ili smanjuju rashode te na taj način također doprinose smanjenju oportunitetnih troškova djelovanja javnog sektora uopće. Stoga, postoji jasno društveno opravdanje i korist od poticanja takvih projekata, a jedna od mjera je upotreba većih sektorskih diskontnih stopa te, na taj način, povećanje sufinanciranja projekata (povećanje kvalitete i kvantitete javnih projekata).

Izračun konverzijskih faktora u ekonomskim analizama

Ključni element određivanja konverzijskih faktora je nastojanje da se uvažuje društveni oportunitetni troškovi investicijskih projekata. Stoga je važno korigirati tržišne cijene koje nisu nastale usklađivanjem ponude i potražnje u uvjetima savršenog tržišta te ih pretvoriti u obračunske cijene koje ispravljaju tržišne poremećaje.

5.1. Tržišne i obračunske cijene

Izračun obračunskih cijena temelji se na postojanju monopola, administrativno određenih tarifa, poreznih i neporeznih opterećenja te utjecaja pozitivnih i negativnih vanjskih učinaka.

Financijska analiza podloga je ekonomske analize, odnosno tržišne (financijske) cijene moraju se konvertirati (prilagoditi) društvenim (ekonomskim ili obračunskim) cijenama kako bi se u okviru projekta mogli vrijednosno izraziti svi inputi te outputi za društvo u cjelini. Kada je tržišna cijena bilo kojeg proizvoda ili usluge izmijenjena na način da internalizira oportunitetne troškove društva (vrijednost dobra ili usluge u obliku alternativne upotrebe), iste vrijednosti postaju obračunske (ili računovodstvene) cijene. Obračunske cijene su procjene ekonomske vrijednosti dobra ili usluge koje odražavaju stvorenu raspodjelu dohotka ili uštede.

Važno je napomenuti da same prilagodbe tržišnih cijena obračunskim, variraju od jednostavnih do izuzetno kompleksnih izračuna. S obzirom na navedeno, važno je imati na umu da je smisao navedenih konverzija poboljšanje investicijskih odluka. Stoga treba voditi računa da se konvertiraju vrijednosti financijskih cijena samo za ona dobra i usluge koje imaju značajne učinke na ekonomsku vrijednost, odnosno na vrednovanje projekta.

Također potrebno je napomenuti i da izravna transferna plaćanja ne predstavljaju upotrebu realnih resursa, već samo transakciju između subjekata. Uobičajeni oblici transfera su porezi, izravne subvencije, kreditne transakcije koje uključuju zajmove, otplate glavnice i plaćanja kamata. Sve navedene vrijednosti potrebno je ukloniti prilikom pretvaranja u ekonomske vrijednosti.

Tržišna dobra možemo podijeliti na ona čija izvozna vrijednost nadilazi domaće troškove proizvodnje, na ona koja su izvezena pomoću državne subvencije te na dobra čiji uvoz ili troškovi domaće proizvodnje nadilaze uvoznu vrijednost. Ukoliko projekt rezultira proizvodom koji supstituira uvozni proizvod – dodana vrijednost za društvo jednaka je deviznoj vrijednosti domaćeg proizvoda, jednakoj graničnoj cijeni uvoza (bez poreznih nameta). Ukoliko projekt upotrebljava proizvod koji bi inače bio izvezen, oportunitetni trošak društva jednak je deviznoj vrijednosti, jednakoj graničnoj cijeni izvoza (bez poreznih nameta). Upotrebom konverzijskih faktora može se utvrditi premija deviznog tečaja,

odnosno ekonomska vrijednost tržišnog dobra može se dobiti konverzijom cijene proizvoda u stranoj valuti u domaću valutu, upotrebom službenog deviznog tečaja.

Netržišna dobra su ona u kojima je uvozna vrijednost veća od troška domaće proizvodnje, a trošak domaće proizvodnje, veći od vrijednosti izvoza (npr. roba s kratkim vijekom trajanja itd.). Za ekonomsko vrednovanje ovakvih dobara upotrebljava se ili standardni konverzijski faktor ili specifični konverzijski faktori.

5.2. Fiskalne korekcije

Kako je navedeno, porezi i subvencije su transferi koji ne predstavljaju realne ekonomske koristi i troškove za društvo, već prijenos kontrole nad pojedinim resursima s jedne na drugu društvenu skupinu. Nekoliko općih pravila mogu koristiti za korekcije takvih iskrivljenja:

- cijene inputa i outputa moraju se izražavati bez poreza na dodanu vrijednost (PDV-a)
- cijene inputa moraju se izražavati bez izravnih i neizravnih poreza
- cijene (na primjer, tarife) koje se koriste kao procjena vrijednosti proizvoda ili usluge (outputa) moraju se izražavati bez subvencija i ostalih transfera odobrenih od javnih tijela

Brojne od navedenih transfera u praksi je moguće lako eliminirati, ukoliko je poznat njihov iznos, jednostavnim uklanjanjem iz novčanih tijekova. Na primjer, uplate PDV-a u okviru građevinskih troškova, jednostavno se izostave iz ekonomske analize. Međutim, ukoliko nije moguće utvrditi vrijednost navedenih transfera, isti se moraju ukloniti iz novčanih tijekova putem upotrebe konverzijskih činitelja (faktora).

Kada je riječ o proizvodu ili usluzi koju generira projekt (output), nastoji se utvrditi maksimalni iznos koji korisnici žele platiti za jedinicu određenog dobra.

5.3. Konverzija tržišnih u obračunske cijene

Transformacija tržišnih u obračunske cijene je završena primjenom konverzijskih činitelja (faktora) koji predstavljaju omjer između obračunskih i tržišnih cijena. Predstavljaju faktor kojim se tržišne cijene trebaju pomnožiti kako bi se dobile obračunske cijene:

$$k_i = \frac{v_i}{p_i} \quad (5.1)$$

gdje su p_i tržišne cijene za dobro i , v_i obračunske cijene za isto dobro, a k_i konverzijski faktori.

5.4. Određivanje konverzijskih faktora u Republici Hrvatskoj

S obzirom na specifična makroekonomska te strukturna obilježja Republike Hrvatske, u ovom dijelu prikazat će se metodologija i izračun konverzijskih faktora primjerenih javnim investicijskim projektima u Hrvatskoj.

Standardni konverzijski faktor, koji označava opće odstupanje od tržišnih cijena u zemlji u okviru zemalja EU, obično se definira vrijednošću 1 što označava otvoreno tržišno gospodarstvo. Unatoč navedenom, moguće je izračunati standardni konverzijski faktor za Republiku Hrvatsku pomoću pojednostavljene formule:

$$SCF = (M + X)/(M+X+TM) \quad (5.2)$$

Gdje je:

M – ukupna vrijednost uvoza pri obračunskim cijenama (CIF)

X – ukupna vrijednost izvoza pri obračunskim cijenama (FOB)

TM – ukupna vrijednost nameta pri uvozu

S obzirom da je, prema podacima Hrvatske narodne banke, izvoz (fob) u vanjskotrgovinskoj statistici za 2015. iznosio 11,434 mil. EUR, a uvoz (cif) u vanjskotrgovinskoj statistici 18.476,4 mil. EUR, da su prihodi od posebnih poreza (trošarina) i poreza na međunarodnu razmjenu i transakcije iznosili 13,9 mlrd. kn, odnosno 419 mil. kn, te ukupno 1.900 mil. EUR., moguće je jednostavno izračunati SCF za Hrvatsku na temelju prethodno navedene formule. Standardni konverzijski faktor za Republiku Hrvatsku u 2015. godini iznosi 0,938479.

S obzirom na navedeno, možemo primijeniti standardni konverzijski faktor koji označava otvoreno tržišno gospodarstvo i poprima vrijednost 0,938479. U tablici 5.1. definirani su i ostali konverzijski faktori koji se najčešće mogu naći u pojedinim investicijskim projektima.

Jedna od neizostavnih stavki troškova u svakom projektu su troškovi rada. Međutim, s obzirom na manjak podataka, pogotovo na razini regija te lokalnih samouprava, najčešće ne postoje konverzijski faktori koji pretvaraju tržišne u ekonomske (obračunske) cijene. S obzirom na navedeno, razvijeno je više metodologija kojima se, ovisno o raspoloživim podacima, nastoje izračunati konverzijski faktori za konverziju troškova rada. Jedna od njih je posebno pogodna za zemlje koje nemaju razvijenu detaljnu statistiku radne snage, karakterizira ih visoka razina nezaposlenosti te su naknade za nezaposlenost relativno niske.

Formula glasi:

$$SWR = W (1-u)(1-t) \quad (5.3)$$

Gdje je:

SWR – iznos obračunske plaće

u – je stopa nezaposlenosti

t – stopa doprinosa za socijalno osiguranje te poreza

U ovom slučaju konverzijski faktor predstavlja izraz $(1-u)(1-t)$. Navedeni izraz označava da će zaposlenici određenog područja prihvatiti plaće ispod razine nominalne neto plaće zbog situacije visoke stope nezaposlenosti. S obzirom da Državni zavod za statistiku prikuplja podatke o mjesečnim bruto i neto plaćama, moguće je posredno utvrditi stopu doprinosa za socijalno osiguranje i poreza. Također, Hrvatski zavod za zapošljavanje objavljuje stope nezaposlenosti po županijama.

Osim standardnog konverzijskog faktora te konverzijskih faktora vezanih za troškove rada, konverzijski faktori na ostala dobra vezani su specifičnim poreznim propisima koji se moraju razmotriti za svaku pojedinu vrstu troška. Također, kada je riječ o kapitalnim troškovima te troškovima investicijskog održavanja, potrebno je voditi računa o strukturi troškova koja se razlikuje po pojedinom projektu.

Tablica 5.1 Prijedlog izračuna konverzijskih faktora za najčešće vrste troška

Vrsta troška	Konverzijski faktor	Izračun
Troškovi rada	$k_i = \frac{\text{obračunska cijena rada (nadnice)}}{\text{tržišna cijena rada (nadnice)}}$	CF=neto plaća VKV u Prerađivačkoj industriji*stopa nezaposlenosti u npr. Sisačko moslavačkoj županiji (35%) Primjer: $CF=(1-(7822-5660)/7822)*(1-0,35)=0,47$
Zemljište	$k_i = \frac{\text{obračunska cijena zemljišta}}{\text{tržišna cijena zemljišta}}$	CF=zbog nedostatka podatka nije moguće izračunati, međutim vrijednost je sigurno manja od 0,94 s obzirom na značajne regionalne razlike u vrijednosti zemljišta. Međutim, s obzirom da lokalne samouprave često prodaju ili daju u najam zemljišta po cijenama nižim od tržišne cijene, konverzijski faktor se mora uskladiti s istim. Ako je subvencija u iznosu od 50% tada je $CF=1/0,5=2$
Oprema	$k_i = \frac{\text{obračunska cijena dobra}}{\text{tržišna cijena dobra}}$	Uvozna oprema bez poreza i carina. Ukoliko se na opremu, na primjer, primjenjuje trošarina od 20% vrijednosti dobra, tada je $CF=1/(1+0,2)=0,83$ Kad je riječ o Hrvatskoj, takav slučaj moguć je pri uvozu motornih vozila ukoliko je njihova nabavka predviđena projektom

Energenti (električna energija, naftni derivati, ukapljeni naftni plin itd.)	$k_i = \frac{\text{obračunska cijena dobra}}{\text{tržišna cijena dobra}}$	Ovisi o vrsti energenta i pripadajućem posebnom porezu. Ukoliko je riječ o tržišnim dobrima potrebno je odbiti neizravne poreze. S obzirom da su posebnim porezima u Hrvatskoj predviđene trošarine za energente, potrebno ih je oduzeti od finalne cijene, sukladno primjeni trošarine na pojedino dobro. (čl. 84. Zakona o trošarinama - https://www.porezna-uprava.hr/hr_propisi/_layouts/in2.vuk.sp.propisi.internet/propisi.aspx?id=pro68) Kad je riječ o netržišnim dobrima (npr. električna energija) potrebno je temeljem strukture proizvodnje (tržišnim i netržišnim dobrima) izračunati konverzijski faktor.
Materijali	Standardni konverzijski faktor	Ukoliko se ne radi o materijalima opterećenim posebnim porezima CF = 0,94
Građevinski radovi	Ovisi o strukturi projekta – troškovi rada	Konverzijski faktori ovise o strukturi kapitalne investicije (radovi, materijal i oprema). Na primjer ako je struktura kapitalne investicije 50% NKV zaposlenika, 20% uvoznih materijala s trošarinom od 33% te 20% tuzemnih materijala i opreme te 10% marže projekta tada izračun CF slijedi: $CF = (0,5 * 0,55) + (0,2 * 0,75) + (0,2 * 1) + (0,1 * 0) = 0,625$
Projektiranje/ Administrativni/ studijski troškovi	Ovisi o strukturi troškova -	S obzirom da je riječ o radno-intenzivnoj djelatnosti konverzijski faktor ovisan je o visini pripadajućih poreza te županijskoj stopi nezaposlenosti
Troškovi investicijskog održavanja/zamjene	Ovisi o strukturi troškova održavanja/zamjene	Kao pod građevinski radovi

Izvor: Izradili autori

**Pred-studija izvodljivosti
u projektima kombiniranja
subvencija i JPP-a**

Kod kompleksnijih javnih i privatnih projekata korisno je, prije konačne studije opravdanosti, izraditi tzv. pred-studiju opravdanosti ulaganja. Takav pristup primjenjuju brojne razvijene zemlje. Cilj pred-studije je pobliže opisati osnovne zahtjeve projekta, ulazne i grube izlazne očekivane vrijednosti, analizirati najznačajnije rizike projekta, potencijalna tehnička rješenja, opcije nabave te utvrditi smjer za daljnji razvoj projekta.

6.1. Pozicioniranje pred-studije u ukupnom procesu kombiniranog financiranja

Agencija za investicije i konkurentnost je, u odnosu na pripremu projekata JPP-a i kombiniranje sredstava EU s JPP-om, predložila sadržaj pred-studije u okviru ukupne procedure kombiniranja JPP-a sa sredstvima EU. Izrada pred-studije preporučena je u četvrtom koraku koji slijedi nakon procjene prihvatljivosti projekta za sufinanciranje iz izvora ESIF/EFSI, a prvoj konzultaciji s JASPERS-om.

6.2. Sadržaj pred-studije izvodljivosti

U okviru pred-studije sadržajem bi se više trebalo usmjeriti na okvir za provedbu projekta, rješenje u provedbi sličnih projekata, stečena dobra i loša iskustva (eventualno dostupne informacije o „naučenim lekcijama“), sve kako bi se otklonili neefikasni provedbeni smjerovi.

Naravno, predmet pred-studije je i sam projekt s njegovim osnovnim tehničkim, financijskim i pravnim okvirom provedbe.

Ne odstupajući bitno od postojećeg prijedloga sadržaja, a uzimajući u obzir specifičnosti kombiniranja izvora EU s JPP-om, predlaže se sljedeći sadržaj pred-studije koji predstavlja neznčajnu korekciju postojećeg sadržaja:

1. Svrha, predmet i ciljevi projekta
2. Društvena potreba za projektom i procjena sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza koje proizlaze iz projekta
3. Analiza mogućih organizacijskih oblika projekta s procjenom interesa potencijalnih subjekata u projektu
4. Analiza lokacije
5. Potencijal grupiranja projekata
6. Mogućnost i osnovanost korištenja bespovratnih izvora i financijskih instrumenata
7. Opis zahvata projekta i potrebnih resursa:

Analiza osnovnih tehničkih aspekata projekta

Analiza osnovnih pravnih aspekata

Analiza osnovnih financijskih aspekata

8. Opis mogućih modela nabave projekta
9. Analiza osnovnih čimbenika koji utječu na vrijednost za novac
10. Analiza statističkog tretmana projekta
11. Matrica identifikacije i alokacije najznačajnijih rizika projekta
12. Prijedlog i obrazloženje kriterija i načina nabave projekta
13. Smjernice za daljnji razvoj projekta

6.3. Primjena pred-studije izvodljivosti

Pred-studija je koristan instrument koji bi se mogao koristiti u procesima pripreme projekata javne ekonomske i socijalne infrastrukture. U okviru pred-studije moguće je, na temelju analizirane situacije, argumenata i objektivne procjene rizika i prepreka projekta, pojeftiniti i ubrzati pripremu i provedbu javnih projekata. Iako je uvodno, a i u okviru ostalih poglavlja ovog projekta, skrenuta pozornost da bi se pred-studija trebala koristiti kod većih javnih projekata čija je vrijednost veća od 50 milijuna eura, mišljenje autora je da bi njena korist bila vidljiva i kod manjih projekata (na primjer kod projekata većih od 10 milijuna eura). U svakom slučaju drži se opravdanim započeti s praksom izrade pred-studija.

**Preporuke o računovodstvenom
evidentiranju bespovratnih
sredstava u poslovnim knjigama
javnog i privatnog partnera za
projekte kombiniranog
JPP/ESIF financiranja**

Računovodstvena analiza fokusirana je na modelu JPP-a koji je u Hrvatskoj primjenjiv te kombiniranog financiranja sukladno službenoj proceduri kombiniranja JPP-a i ESI fondova (AIK, 2013.) Analiza se temelji na aktualnim i recentnim stručnim i zakonskim podlogama sadržanim u Međunarodnim računovodstvenim standardima za poduzetnike (IAS/IFRS) i javni sektor (IPSAS), statističkim zahtjevima klasifikacije imovine i javnog duga te priznavanja prihoda i rashoda (ESA 2010), zakonodavstvu EU te nacionalnom zakonodavstvu (Zakon o računovodstvu/ HSFI, Zakon o proračunu s pratećim podzakonskim aktima, porezni propisi, uredbe EU).

7.1. Financiranje javnog projekta iz fondova EU

Ulaskom u Europsku uniju, Republika Hrvatska kao punopravna članica sudjeluje u provođenju europske Kohezijske politike što podrazumijeva i mogućnost korištenja europskih fondova. Fondovi kojima se financira Kohezijska politika EU zajednički se nazivaju Europski strukturni i investicijski fondovi (dalje u tekstu: ESI fondovi) i od 2014. djeluju u okviru Zajedničkog strateškog okvira. Primljena sredstva EU se u sustavu državne riznice evidentiraju kao primljeni predujam i ne raspodjeljuju se prema korisnicima. Sustav provedbe programa i projekata EU temelji se na osnovnim procesima, a to su: planiranje, izvršavanje, računovodstveno praćenje i kontrola. Sukladno zahtjevima financijske regulative Europske unije i Zakonom o proračunu, utvrđen je temeljni okvir prema kojem se aktivnosti i projekti koji se financiraju iz sredstava EU, planiraju u državnom proračunu Republike Hrvatske. Proračunski subjekti, korisnici sredstava iz izvora EU, dužni su svoje financijsko i računovodstveno poslovanje prilagoditi pravilima korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova te ostalih programa EU.

7.1.1. Organizacija računovodstva

Investitor, korisnik sredstava iz fondova EU, dužan je tijekom realizacije projekta osigurati vjerodostojan revizorski trag koji će omogućiti učinkoviti nadzor i reviziju provođenja prihvaćenog projekta. Osim relevantnog nacionalnog zakonodavstva i međunarodnih računovodstvenih standarda, računovodstvo mora uvažiti i posebna pravila financijskog upravljanja koja propisuje Europska Unija. U tom smislu pred računovodstvo projekata stavljaju se kompleksni zahtjevi i dodjeljuje velika odgovornost. Kako bi se zaštitili financijski interesi EU i RH, tijekom provedbe projekata EU potrebno je pravilno dokumentirati i računovodstveno evidentirati sve poslovne događaje i transakcije nastale tijekom provedbe projekta, te time osigurati pouzdano izvještavanje i primjeren revizorski trag. Organizaciju računovodstvenog sustava za praćenje projekata (su)financiranih iz sredstava EU fondova, korisnik može postaviti na način za koji procjenjuje optimalnim.

Pritom je dužan osigurati da sustav sve podatke i informacije integrira u njegovo ukupno poslovanje i istodobno omogući separatno praćenje samog projekta. Zasebno računovodstveno praćenje projekata, osim putem izdvojenog računovodstvenog podsustava za svaki projekt, moguće je, u sklopu integralnog računovodstvenog sustava korisnika, ustrojiti kreiranjem zasebnog poslovnog segmenta (troškovnog ili profitnog centra) za pojedini projekt ili, u jednostavnijim slučajevima realizacije, kreiranjem dodatnih analitičkih računa koji će osigurati jasnu identifikaciju pripadajućih troškova i prihoda projekta.

7.1.2. Računovodstvena pravila

Računovodstvene informacije o realizaciji i učincima realizacije projekata, korisnici iskazuju i u sklopu propisanog nacionalnog sustava eksternog financijskog izvještavanja.

Računovodstveni sustav proračuna temelji se na modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja. Prema ovom se načelu prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i mjerljivi, što *de facto* znači naplaćeni. Rashodi se nasuprot tome priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju. **Iznimno, za potrebe praćenja realizacije projekata EU i programa, a sukladno statističkim zahtjevima (ESA 2010), primjenjuje se načelo sučeljavanja prihoda i s njima povezanih rashoda te se pomoći od institucija i tijela EU i pomoći iz državnog proračuna na temelju prijenosa sredstava EU (tekuće i kapitalne) priznaju u prihode izvještajnog razdoblja razmjerno nastalim troškovima provedbe ugovorenih programa i projekata. Do trenutka priznavanja prihoda, zaprimljena sredstva pomoći evidentiraju se kao obveze za primljene predujmove (račun 23957 Obveze za EU predujmove).**

Sustav računovodstvenog praćenja poslovanja proračunskih subjekata temelji se na obveznoj primjeni Pravilnika o proračunskim klasifikacijama: ekonomske, funkcijske, programske, lokacijske i po izvorima financiranja.

7.1.3. Klasifikacija izvora financiranja

Izvore financiranja čine skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Odredbama navedenog Pravilnika, prihodi koji se ostvaruju od inozemnih vlada, međunarodnih organizacija, drugih proračuna i ostalih subjekata unutar općeg proračuna, klasificirani su u izvor financiranja 5 Pomoći. Stoga se pomoći od institucija i tijela EU klasificiraju unutar ovog izvora.

Ekonomska klasifikacija prikaz je prihoda i primitaka po prirodnim vrstama te rashoda i izdataka prema ekonomskoj namjeni kojoj služe.

7.1.4. Prihodi

Za planiranje i praćenje ostvarenja prihoda proračunskog subjekta u realizaciji projekata EU i programa računskim planom proračuna propisano je da se prihodi od institucija i tijela EU planiraju na razini podskupine **632** - Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU.

Ukoliko se sredstva EU prenose dalje korisnicima u sustavu općeg proračuna (JLP(R)S, njihovim korisnicima, izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna ili proračuna JLP(R)S ili drugim proračunskim korisnicima državnog proračuna), prihodi od EU u poslovnim knjigama tih korisnika iskazuju se na osnovnim računima u okviru podskupina: **638** - Pomoći temeljem prijenosa sredstava EU (za primljena sredstva fondova EU koja se posredstvom državnog ili lokalnog proračuna prenose krajnjim korisnicima unutar sustava općeg proračuna) i **639**- Prijenosi između proračunskih korisnika.

7.1.5. Rashodi

Ekonomska klasifikacija konkretnih rashoda u realizaciji projekata i programa određuje se prema krajnjem korisniku sredstava i to:

- Kada je **krajnji korisnik sredstava** proračunski korisnik, rashode planira i evidentira po prirodnoj vrsti troškova na odgovarajućem računu u razredu 3 i 4 računskoga plana proračuna
- **Prijenosi sredstava EU u okviru općeg proračuna** planiraju se i evidentiraju na odgovarajućem računu u podskupini **368 - Pomoći temeljem prijenosa sredstava EU**
- **Prijenos sredstava EU subjektima izvan općeg proračuna** (trgovačka društva, udruge, sindikati, ustanove koje nisu proračunski korisnici), proračunski subjekt planira i evidentira na odgovarajućem računu ovisno o primatelju izvan općeg proračuna

S obzirom da se sredstva u projektu JPP-a od strane proračunskog subjekta (javnog partnera) usmjeravaju privatnom partneru koji se nalazi izvan sustava općeg proračuna, njihovo računovodstveno evidentiranje provodi se na odgovarajućem računu u odjeljku **3864 - Kapitalne pomoći** iz sredstava EU.

7.2. Računovodstveni aspekt projekata primjenom modela JPP

Najopćenitije, JPP se može opisati kao dogovor između subjekta javnog sektora (javni partner) i subjekta privatnog sektora (privatni partner). Definicije su brojne, no u suštini se svode na sljedeće: „javno-privatno partnerstvo” (JPP) znači oblik 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 kapitala.

Modaliteti JPP-a također su brojni, ali u osnovi spadaju u dva temeljna tipa. To su: tzv. čisti ugovorni model i institucionalni model. Kod čisto ugovornog modela, partnerstvo je osnovano isključivo na ugovoru. Institucionalni modeli JPP-a uključuju osnivanje tijela koje bi zajednički držali javni i privatni partner. Kod ugovornog modela JPP-a, čin dodjele ugovora o JPP u odabranom privatnom partneru određen je kao javni ugovor. Dva su najznačajnija ugovorna modela. To su: BOT (*Build - Operate –Transfer*) i PFI (*Private Finance Initiative*).

Računovodstveni proces praćenja realizacije projekata i uopće svih aktivnosti determiniran je konkretnim oblikom JPP-a i ugovorom kao temeljnim pravnim aktom, kojim se dogovaraju međusobna prava i obveze između javnog tijela i privatnog partnera.

Uz ugovor o JPP-u, sklapa se i niz drugih povezanih ugovora (npr. financijski sporazum, direktni sporazum, ugovor o osnivanju prava građenja, ugovori s podizvođačima, ugovori o osiguranju i sl.) koji imaju svoje računovodstvene i porezne implikacije.

Ne ulazeći u brojne definicije i široku lepezu mogućih modela JPP-a, u ovoj se točki predstavljaju osnove računovodstvenog okvira za praćenje osnovnih tipova JPP-a uz prethodnu elaboraciju računovodstvenog tretmana najam odnosa, koji može nastati kao posljedica nepreciznih i pogrešnih odredbi ugovora o statusu i uporabi imovine (infrastrukture i drugih nekretnina) u ugovornim oblicima JPP-a, posebice u modalitetu PFI.

7.2.1. Isključivanje postojanja najam odnosa iz ugovora o JPP-u

U suštini ugovornih modela JPP-a je isporuka kompleksnih usluga koje u značajnoj mjeri uključuju imovinu (infrastrukturu i druge nekretnine) potrebnu za njihovo pružanje. Stoga je za pravilno računovodstveno procesuiranje poslovnih događaja te priznavanje imovine i obveza sudionika potrebno analizirati konkretne ugovore i prepoznati jesu li oni najam ili sadrže elementa najma.

To ponekad vrijedi i za koncesije javnih usluga. Ugovori o koncesijama javnih usluga koji obuhvaćaju jednu ili niz povezanih transakcija, a koje nisu najam u svom pravnom obliku, moguće sadrže i odredbe kojima se pravo na korištenje nekog sredstva (npr. nekretnine, postrojenja ili opreme) prenosi u zamjenu za jednokratno ili višekratno plaćanje, što predstavlja najam odnos.

Vodeći se time te u cilju prepoznavanja i potpunijeg razumijevanja računovodstva imovine ili dijelova imovine koja se nalazi u najmu i ostalih napomena vezanih za najam drugih sredstava, neophodno je uvažiti MRS 17 – Najmovi, kao i njegova relevantna tumačenja.

Subjekt može zaključiti sporazum, koji obuhvaća jednu ili niz povezanih transakcija, a koji nije najam u svom pravnom obliku, no kojim se prenosi pravo na korištenje neke imovine (npr. nekretnine, postrojenja ili opreme) uzamjenu zajedno ili više puta plaćanje.

Utvrdivanje, je li neki sporazum ugovor o najmu ili sadrži li najam, treba se temeljiti na suštini ugovora i zahtjeva da se procijeni ovisi li ispunjenje ugovora o korištenju određene imovine ili se ugovorom prenosi pravo na korištenje imovine. Ugovorom se ne prenosi pravo na korištenje imovine, ako se njime na korisnika (najmoprimatelja) ne prenosi pravo kontrole nad korištenjem predmetne imovine. Također, imovina nije u najmu, ako ispunjenje ugovora ne ovisi o korištenju te imovine. Ako se iz ugovora može detektirati postojanje najam odnosa, onda je računovodstveni postupak definiran MRS-om 17 - Najmovi.

7.2.2. Statusni (institucionalni) model JPP-a

Statusno javno-privatno partnerstvo je model JPP-a temeljen na članskom odnosu između javnog partnera i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu, koje je nositelj provedbe projekta JPP-a. Ovaj model JPP-a podrazumijeva osnivanje pravne osobe (u pravilu trgovačkog društva) u zajedničkom vlasništvu javnog i privatnog partnera ili zasnivanje suvlasničkog odnosa u već postojećoj pravnoj osobi. Suvlasnički odnosi javnog i privatnog partnera uređeni su međusobnim društvenim ugovorom (osnivačkim aktom), koji definira razinu upravljačke kontrole, a koja u bitnome proizlazi iz razine njihovih udjela u strukturi kapitala zajedničkog društva.

Računovodstvo zajedničkog trgovačkog društva temelji se na nacionalnoj zakonskoj regulativi, što podrazumijeva primjenu Međunarodnih računovodstvenih standarda i/ili Međunarodnih standarda financijskog izvještavanja.

Javni partner – suvlasnik primjenjivat će specifično nacionalno zakonodavstvo, odnosno Međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor ukoliko to nacionalno zakonodavstvo propisuje. U Republici Hrvatskoj suvlasništvo u zajedničkom trgovačkom društvu iskazuje se kao financijska imovina u podskupini računa 154 - Dionice i udjeli u glavnici trgovačkih društava izvan javnog sektora.

7.2.3. Koncesijski model JPP-a

Koncesije su u Republici Hrvatskoj uređene Zakonom o koncesijama. Slijedom zakonskih odredbi, vrste koncesija su:

- koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra
- koncesija za javne radove
- koncesija za javne usluge

7.2.3.1. Koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra

Radi se o najučestalijem obliku koncesija, u kojem davatelj koncesije ugovorno ustupa pravo na ekonomsko korištenje svoje imovine koncesionaru, u zamjenu za koncesijsku naknadu.

Računovodstveni tretman ovih oblika koncesija kod davatelja i koncesionara je jasan i nedvojbjen. Dobro dano u koncesiju, vlasništvo je davatelja koncesije i u njegovoj se bilanci vodi kao imovina konkretnog pojavnog oblika. Računovodstvo davatelja koncesije uređeno je specifičnim nacionalnim zakonodavstvom. Kako se radi o proračunskom subjektu, normativni okvir računovodstva reguliran je Zakonom o proračunu i pratećim podzakonskim aktima. Davatelj koncesije, temeljem ugovora o koncesiji, ostvaruje prihode koji po svojoj suštini predstavljaju razmjenske prihode, **odnosno prihode od nefinancijske imovine**.

Koncesionar, temeljem ugovora o koncesiji, stječe nematerijalnu imovinu (pravo na gospodarsko korištenje) koju priznaje u svojoj bilanci sukladno MRS-u 38 - Nematerijalna imovina, istodobno priznavajući dugoročna rezerviranja budućih troškova. U praksi se nerijetko, dobivena koncesija, u slučaju periodičnih plaćanja naknade, ne evidentira u bilanci koncesionara kao nematerijalna imovina, već se tijekom trajanja koncesije plaćene koncesijske naknade priznaju kao rashodi tekućeg razdoblja.

7.2.3.2. Koncesija za javne radove

Ugovor o koncesiji za radove jest upravni ugovor u pisanom obliku, kojim se ostvaruje financijski interes, a posredstvom kojeg davatelj koncesija, ili više njih, povjerava izvođenje radova jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje radova koji su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja. Na postupak davanja koncesije za javne radove, odgovarajuće se primjenjuju propisi kojima se uređuje javna nabava. Isporukom radova prema ugovorenim uvjetima, koncesionar ostvaruje svoje poslovne prihode (financijski interes), a davatelj koncesije istodobno priznaje svoje poslovne rashode ili rashode stjecanja nefinancijske imovine.

7.2.3.3. Koncesije za javne usluge

Računovodstveni tretman poslovnih događaja i priznavanje elemenata financijskih izvještaja sudionika ugovora o koncesijama javnih usluga, nerijetko je složen upravo zbog činjenice da pružanje javnih usluga u pravilu, osim pružanja samih usluga, uključuje i

potrebnu infrastrukturu i/ili drugu imovinu potrebnu za njihovo pružanje. Radi se o funkcionalnoj imovini koja postoji u vlasništvu javnog subjekta – davatelja koncesije ili o postojećoj imovini koju tek treba dovesti u funkcionalno stanje, kako bi omogućila pružanje javnih usluga na zadovoljavajućoj razini kvalitete. Također, ponekad je potrebno izgradnjom ili na drugi način pribaviti imovinu za pružanje javnih usluga. Uporaba, dogradnja i/ili izgradnja imovine, njen vlasnički i ekonomski status, razina i kvaliteta javnih usluga kao prihodi i rashodi samog pružanja javnih usluga, bitni su sastojci ugovora o koncesiji javnih usluga, pogotovo ako se oni realiziraju kao projekt JPP-a.

7.2.4. Javno privatno partnerstvo – PFI model

U Republici Hrvatskoj je JPP izdvojen kao oblik suradnje sa sljedećim obilježjima:

- JPP je dugoročni odnos
- privatni partner dobavlja uslugu raspoloživosti prostora i usluga
- privatni partner ne dobavlja radove
- na privatnog se partnera obvezno prenosi obveza i rizici vezani za izgradnju i održavanje
- javni projekt mora biti u nadležnosti javnog partnera, tj. mora se raditi o javnoj usluzi

Iz ovako definiranih obilježja proizlazi da je JPP **model nabave javnog projekta, predmet kojega je nabava usluge** raspoloživosti javne građevine, tj. predmet JPP-a je nabava usluge. Ovakva definicija distancira model JPP-a od cijelog niza drugih modela koji se primjenjuju u praksi kojima su predmet nabave radovi. Također, **za prenesenu obvezu izgradnje i održavanja javni partner plaća kompenzaciju privatnom partneru u obliku JPP naknade. Ovaj model isključuje i postojanje najma u odnosu javnog i privatnog partnera. Obveze javnog partnera** koje proizlaze iz ugovora JPP-u, sukladno ekonomskoj klasifikaciji Eurostat-a, ne smatraju se zaduživanjem te se ne uključuju u uvjete i opseg duga/zaduženosti iz čl.87. i 88. Zakona o proračunu.

Realizacija projekta JPP započinje po zaključenju ugovora između **javnog naručitelja i DPN-a koji je privatni partner**. DPN, za potrebe izvršenja ugovora o isporuci usluge raspoloživosti javne građevine, započinje proces njenog stjecanja, odnosno započinje **svoju investiciju** u izgradnju nove (ili rekonstruiranje postojeće građevine koja je u vlasništvu javnog naručitelja). Zakonska pretpostavka modela je da se izgradnja ili rekonstrukcija građevine temelji **na pravu građenja** (ili drugom ugovorenom pravu) koje je uspostavljeno između javnog naručitelja (kao pravnog vlasnika građevinskog zemljišta ili postojećeg objekta) i DPN-a kao investitora u izgradnju ili rekonstrukciju.

Sukladno Zakonu o JPP-u, javni partner može dopustiti osnivanje prava građenja u korist privatnog partnera, i to bez plaćanja naknade⁶. Temeljni pravni okvir za izgradnju objekta zasnovanu na pravu građenja, nalazi se u **Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima**⁷.

7.2.4.1. Računovodstvo privatnog partnera

Računovodstveni postupak kod privatnog partnera započinje procesuiranjem izgradnje (rekonstrukcije) građevine koja je predmet ugovora o JPP. Privatni partner – poduzetnik **pri izgradnji nove građevine**, primjenjivat će Zakon o računovodstvu⁸, odnosno konkretno MRS 16 - Nekretnine, postrojenja i oprema, jer građevina udovoljava uvjete priznavanje imovine definirane MRS-ima⁹. U razdoblju trajanja ugovora o JPP-u, privatni partner je pravni i ekonomski vlasnik novoizgrađene građevine. Svoju računovodstvenu politiku amortizacije novoizgrađene građevine (i zasebnih amortizirajućih cjelina), privatni će partner kreirati sukladno korisnom vijeku upotrebe građevine i zahtjevima funkcionalnosti koji su određeni sadržajem i trajanjem ugovora o JPP. Po toj osnovi, tijekom korisnog vijeka upotrebe, sukcesivno će priznavati trošak amortizacije. Akumulirana amortizacija na kraju korisnog vijeka upotrebe bit će jednaka ukupnom kapitaliziranom trošku stjecanja građevine¹⁰.

U slučaju rekonstrukcije ili dogradnje postojeće građevine u pravnom vlasništvu javnog partnera, privatni će partner priznati svoju nematerijalnu imovinu – pravo temeljem ulaganja na tuđoj imovini radi prava korištenja. I ova imovina udovoljava uvjetima priznavanja imovine, sukladno MRS-u 38 - Nematerijalna imovina, jer je mjerljiva, služi ostvarivanju njegovih ekonomskih koristi i proizlazi iz ugovornih ili drugih zakonskih prava.

Računovodstvenu politiku amortizacije nematerijalne imovine, privatni partner također će prilagoditi uvjetima iz ugovora o JPP-u.

U postupku stjecanja materijalne imovine privatni partner, kao poduzetnik i obveznik PDV-a, u nabavnu vrijednost imovine ne uključuje PDV s obzirom da zaračunani PDV (i/ili prenesena porezna obveza za PDV¹¹) od strane dobavljača predstavlja povratni porez.

⁶ čl.2.točka 7.

⁷ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, (pročišćeni tekst) NN,br. 81/2015

⁸ Zakon o računovodstvu (NN 78/15, 134/15, 120/16) nalaže izravnu primjenu MRS/MSFI odnosno HSFI koji su sa njima usklađeni ovisno o veličini poduzetnika.

⁹ Trošak nekog predmeta nekretnina, postrojenja i opreme treba priznati kao imovinu ako, i samo ako: (a) je vjerojatno da će buduće ekonomske koristi povezane s predmetom pritjecati subjektu, i (b) se trošak predmeta može pouzdano izmjeriti.

¹⁰ Osim u slučaju ako je ugovorom utvrđena rezidualna vrijednost (ostatak vrijednosti) i naknada za koju će ga obešteti javni partner temeljem povećane vrijednosti imovine za koju je izdao pravo građenja.

¹¹ Za građevinske radove i usluge temeljem čl 75. stavka 3. Zakona o PDV-u (NN 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16).

Navedeno vrijedi i za priznavanje nematerijalne dugotrajne imovine – prava, pri čemu je privatni partner samo ekonomski, ali ne i pravni vlasnik nekretnine s obzirom da je ulaganja u rekonstrukciju izvršio na tuđoj imovini, s ciljem ostvarivanja svojih ekonomskih koristi.¹²

Prihode privatni partner ostvaruje temeljem pružanja usluga raspoloživosti građevine u razdoblju trajanja ugovora o JPP-u. Pritom primjenjuje odredbe MRS-a 18 - Prihodi. Privatni partner će tijekom ispunjavanja ugovora o JPP-u kontinuirano zaračunavati javnom partneru PDV na vrijednost svojih isporuka usluga raspoloživosti.

7.2.4.2. Računovodstvo javnog partnera

Računovodstveni postupak kod javnog partnera započinje davanjem prava građenja, kada će u svojim analitičkim i izvanbilančnim evidencijama zabilježiti činjenicu opterećenosti svoje nekretnine pravom građenja. Bilančni iskaz nekretnine, izgrađene na temelju danog prava građenja i/ili povećane vrijednosti rekonstruirane građevine, uslijedit će po isteku ugovora o JPP-u na temelju zakonske i/ili ugovorne odredbe o stjecanju pravnog vlasništva. Rezidualna ili procijenjena vrijednost građevine, koja prelazi u pravno vlasništvo javnog partnera bez naknade, priznat će se na odgovarajućem računu dugotrajne materijalne imovine uz istodobno povećanje vlastitih izvora vlasništva (javnog kapitala). Tijekom efektuiranja projekta, pojavljivat će se kontinuirani **poslovni rashodi** javnog partnera za primljene usluge raspoloživosti građevine tijekom realizacije ugovora o JPP-u. Pritom će na naknadu biti zaračunan i pripadajući PDV, koji će uvećavati ovaj rashod. Navedeni rashodi, prema ekonomskoj klasifikaciji zastupljenoj u računskom planu proračuna, knjižit će se kao „zakupnine i najamnine“ u odjeljku 3235 razreda 3 računskog plana proračuna.

7.3. Računovodstvo financijskih instrumenata

Financijski instrumenti predstavljaju pomoć davatelja instrumenta javnom ili privatnom partneru za koju postoji obveza vraćanja¹³.

Pod financijskim instrumentima, u sklopu ove analize podrazumijevaju se **kredit s povoljnom kamatnom stopom i dužim rokom povrata te razni oblici garancija**. Ugovaranje financijskih instrumenata predstavlja skup procesa vezanih za zaključivanje sporazuma, koje

¹² Izmjenama i dopunama Zakona o PDV-u od 01.01.2017. (NN, br. 73/13, 148/13, 143/14, 115/16; Rješenje USRH 99/13, 153/13) u čl. 64 proširena je definicija gospodarskog dobra te se gospodarskim dobrima smatraju dobra i usluge koja prema računovodstvenim propisima spadaju u dugotrajnu imovinu poreznog obveznika. Pri tome : *Uslugama iz članka 64. stavka 3. Zakona smatraju se koncesije, patenti, licencije, robne i uslužne marke, softver i ostala prava.* (Pravilnik o PDV-u čl. 141.t.7, NN, br. 79/13, 85/13-ispravak, 160/13, 35/14, 157/14, 130/15, 1/17)

¹³ Pojam financijskih instrumenata u ovoj analizi djelomično uključuje financijske instrumenta koji su predmet reguliranja i računovodstvenog postupanja u MRS 32 Financijski instrumenti: Prezentiranje, MRS 39 Financijski instrumenti: Priznavanje i mjerenje, MSFI 7 Financijski instrumenti: Objavljivanje i novi MSFI 9 - Financijski instrumenti (od 01.01.2018.)

uglavnom provodi privatni partner s davateljem financijskih instrumenata u svrhu povećanja izvodljivosti konkretnog javnog projekta. Navedeni financijski instrumenti, kada je riječ o zajmovima i kreditima, izazivaju bilančne promjene kod korisnika, u vidu povećanja financijskih obveza po primljenim zajmovima i kreditima uz istodobno povećanje novčanih sredstava ili smanjenje drugih obveza nastalih u postupku financiranja JPP projekta (obveze prema dobavljačima, refinanciranje i sl.).

Kod javnog partnera, korištenje ovih kredita i zajmova također se smatra zaduživanjem i podliježe zakonskim ograničenjima, procedurama dobivanja suglasnosti i računovodstvenom postupanju opisanom u ovom priručniku.

Kamate koje korisnik plaća davatelju, predstavljaju u pravilu financijski rashod poslovanja. Iznimku kod korisnika-privatnog partnera čine kamate koje se kapitaliziraju, odnosno uključuju u nabavnu vrijednost građevine, pod uvjetima definiranim u MRS-u 23 - Troškovi posudbe.

Jamstva i garancije, kao i zajmovi/kreditni do trenutka korištenja (odobreni, a ne realizirani), predmet su evidentiranja u izvanbilančnoj evidenciji primatelja.

7.4. Računovodstvo projekata u uvjetima kombiniranog financiranja bespovratnim sredstvima

Pod pojmom kombiniranog financiranja podrazumijeva se kombiniranje bespovratnih sredstava u obliku subvencija ili kapitalnih pomoći s modelom javno-privatnog partnerstva, tj. uključivanje bespovratne jednokratne isplate davatelja sredstava iskazanog u obliku postotka kapitalnog ulaganja. Posljedica ovakve isplate je smanjivanje JPP naknade (kod JPP projekata koji se temelje na raspoloživosti), odnosno, povećanje sposobnosti plaćanja krajnjih korisnika ili eliminacija plaćanja koncedenta prema koncesionaru (kod JPP modela u okviru kojih privatni partner naplaćuje prihode od krajnjih korisnika ili koncesija). Ova analiza fokusira se na računovodstveni aspekt provođenja kombiniranih projekata prema definiranoj proceduri od strane Agencije za investicije i konkurentnost. U tom kontekstu, **kapitalna pomoć (subvencija, grant)** definira se kao novčani iznos koji prima javni partner u svrhu povećanja „priuštivosti“ nabave projekta. Kapitalna pomoć dodjeljuje se javnim partnerima u svrhu smanjenja kapitalnih troškova, s ciljem da javni partner dođe u stanje sposobnosti podmirivanja budućih obveza kao posljedice ukupnih životnih troškova. Kapitalna pomoć predstavlja izvor financiranja javnog partnera za koji ne postoji obveza vraćanja davatelju kapitalne pomoći. Propisi EU¹⁴ dozvoljavaju da korisnici kapitalne pomoći budu i javni i

¹⁴ Uredba CPR, Regulation (EU) No. 1303/2013, European Parliament and of Council od 17. prosinca 2013. godine

privatni partner, a u okviru ove analize **korisnik kapitalne pomoći je javni partner**, dok na privatnog partnera ona djeluje neutralno.

Korištenje kapitalne pomoći, nadalje, predstavlja proces plaćanja javnog partnera privatnom partneru te proces usklađivanja JPP naknade kao posljedice isplate, uz uvjet da se položaj privatnog partnera ne promjeni u odnosu na njegovu ponudu.

U ovoj će se računovodstvenoj i poreznoj analizi razmatrati procedura kombiniranja grantova s JPP-om.

7.4.1. Računovodstvo javnog partnera

Računovodstveno procesuiranje realizacije kombiniranog projekta JPP-a kod javnog partnera započinje u trenutku nastanka novčanog toka, odnosno po dovršetku gradnje prema definiranim uvjetima, kada temeljem provedene procedure prima (ili asignira) uplatu novčanih sredstava – granta iz izvora EU namijenjenu realizaciji ugovora o JPP-u koji uključuje prijenos sredstava privatnom partneru. Primljena sredstva iz izvora EU, javni partner priznat će kao **svoj prihod** na način kako je to prethodno detaljno opisano. Za definiranje karaktera rashoda u fazi realizacije JPP projekta, relevantna je uloga javnog partnera. Kako se u konkretnom modelu kombiniranog financiranja projekta on ne pojavljuje u svojstvu (su)investitora, tj. stjecatelja nefinancijske imovine (prava i/ili nekretnine), već suštinski samo kao izvor (su)financiranja, **rashodi u realizaciji projekta** nastaju u trenutku prijenosa primljenih sredstava iz izvora EU privatnom partneru. Prema suštini i karakteru modela realizacije projekta iz kojega je definirana uloga javnog partnera, sredstava prosljeđenih sredstava iz izvora EU, klasificiraju se i knjiže temeljem doznake (ili obračunskog plaćanja asignacijom) privatnom partneru. S obzirom da se sredstva u projektu JPP-a od javnog partnera usmjeravaju privatnom partneru, koji se nalazi izvan sustava općeg proračuna, njihovo računovodstveno evidentiranje provodi se na odgovarajućem računu u odjeljku **3864 - Kapitalne pomoći iz EU sredstava**.

U slučaju plaćanja privatnom partneru posredstvom *escrow* računa javni partner će svaku pojedinačnu doznaku s ovog računa istodobno priznavati u svojem računovodstvu kao prihod iz izvora EU i djelomično podmirenje svoje obveze prema privatnom partneru za isporučenu uslugu ili kao kapitalnu pomoć. Sredstva položena na *escrow* račun, ovisno o ugovoru s izvorom EU, javni će partner priznati kao obvezu za prethodno navedeno ili u svojoj izvanbilančnoj evidenciji, ukoliko je pravo na povlačenje sredstava uvjetovano izvršenjem usluge privatnog partnera. Tijekom efektuiranja projekta, kod javnog partnera će se pojavljivati kontinuirani rashodi za naknade koje plaća privatnom partneru sukladno zaključenom ugovoru o JPP. Pritom će na naknadu biti zaračunan i pripadajući PDV koji će uvećavati ovaj rashod.

Ovi rashodi, prema ekonomskoj klasifikaciji, imaju karakter najamnina/zakupnina i knjižit će se kao „zakupnine i najmnine“ u odjeljku 3235 razreda 3 računskog plana proračuna¹⁵.

Iz navedenoga je razvidno da javni partner u ovom modelu JPP-a u svojoj bilanci ne priznaje imovinu niti dugove jer se pojavljuje u svojstvu korisnika usluge raspoloživosti građevine koju pruža privatni partner. Po isteku ugovora o JPP-u, građevina postaje njegovo pravno i ekonomsko vlasništvo, što će rezultirati unosom njene procijenjene vrijednosti u imovinsku bilancu uz istodobno povećanje vlastitih izvora (javnog kapitala).

7.4.2. Računovodstvo privatnog partnera

Privatni partner, koji je odabran u proceduri realizacije projekta JPP-a, investira u nekretnine, s ciljem njihova korištenja za ostvarivanje svojih prihoda, pri čemu su zadovoljeni traženi uvjeti ugovorom o JPP-u. Relevantne činjenice su:

- Privatni partner u cijelosti preuzima rizik financiranja, odnosno osigurava ukupne financijske izvore za izgradnju i to vlastitim kapitalom i/ili zaduživanjem kod kreditnih institucija
- Privatni partner u cijelosti preuzima rizik izgradnje i funkcionalnosti infrastrukturnog objekta
- Građevina koja je predmet ulaganja, u pravnom je i ekonomskom vlasništvu privatnog partnera i služi za dugoročno pružanje usluga raspoloživosti javnom partneru prema uvjetima iz ugovora o JPP-u
- Dužina trajanja ugovora o JPP-u određuje korisni vijek uporabe građevine, odnosno stopu njegove amortizacije, s tim da se na kraju korisnog vijeka trajanja pretpostavlja nulta ili minimalna rezidualna vrijednost (ukupna ulaganja privatnog partnera će se amortizirati)
- Po isteku ugovora građevina prelazi u vlasništvo javnog partnera pri čemu će se prijenos vlasništva regulirati u skladu s tada važećim porezno-pravnim normama
- Privatni partner je, kao poduzetnik koji obavlja gospodarsku djelatnost, obveznik poreza na dobit i poreza na dodanu vrijednost
- Javni partner tek po ispunjenju uvjeta o izgradnji objekta ispunjava svoju ugovornu obvezu te doznačuje privatnom partneru kapitalnu pomoć (grant) koja po svojoj suštini predstavlja pomoć povezanu s imovinom
- Primljena kapitalna pomoć za privatnog partnera ima računovodstveni karakter državne potpore po dobitnom pristupu koja je neutralna na njegov financijski rezultat i porezne obveze

Računovodstveni postupak primanja bespovratnih sredstava (izravno iz Fonda EU ili neizravno posredstvom javnog partnera - proračunskog subjekta), u svrhu realizacije projekta kod privatnog partnera – poduzetnika, temelji se na primjeni MRS-a 20 -

¹⁵ Računski plan proračuna za sada ne predviđa poseban osnovni račun za evidentiranje naknade JPP-a

Računovodstvo za državne potpore i objavljivanje državne pomoći. Privatni partner će u postupku stjecanja i uporabe imovine, koja je predmet ugovora o JPP-u, primjenjivati MRS 16 – Nekretnine, postrojenja i oprema. Početno priznavanje u bilanci uključivat će troškove nabave i troškove posudbe.

Amortizacija građevine započinje kad je ona spremna za upotrebu, tj. kad se nalazi u uvjetima potrebnim za korištenje, a prestaje nakon isteka ugovora o JPP.

U slučaju kontinuiranog sukcesivnog plaćanja usluga tijekom trajanja JPP ugovora privatnom partneru posredstvom *escrow* računa, umjesto jednokratnog prijenosa ukupnih sredstava iz EU izvora kao kapitalne pomoći, kontinuirana plaćanja za izvršene usluge s *escrow* računa priznavat će se kao podmirenja potraživanja od javnog partnera.

U slučaju periodičnih uplata s *escrow* računa tijekom izgradnje i osposobljavanja građevine, pojedinačne uplate kapitalne pomoći, imat će jednak računovodstveni tretman kao i jednokratna uplata uz prethodni, kompleksniji izračun promjena u visini JPP naknade, kao i alikvotnog priznavanja odgođenih prihoda u prihode izvještajnog razdoblja.

Privatni partner, kao poduzetnik i obveznik PDV-a, prilikom stjecanja dugotrajne imovine sufinancirane iz sredstava EU fondova, kao i tijekom njenog efektuiranja, ima pravo na odbitak zaračunatog pretporeza od dobavljača, pod uvjetima i na način kako je propisano Zakonom i Pravilnikom o PDV-u. Sredstva primljene državne potpore nisu oporezive PDV-om jer:

- ne predstavljaju predujam za buduće isporuke usluga
- ne predstavljaju otkupnu vrijednost udjela u vlasništvu građevine (imovine) koja je predmet ugovora
- po svojoj suštini ne predstavljaju subvencije izravno povezane s naknadama/cijenama¹⁶
- U toku efektuiranja imovine privatni partner, kao poduzetnik i obveznik PDV-a je dužan kontinuirano na svoje isporuke usluga raspoloživosti građevine zaračunavati pripadajući PDV

¹⁶ Mišljenje Središnjeg ureda Porezne uprave Broj klase:410-01/13-01/4470, ur. broj:513-07-21-01/14-2. 12.02.2014

7.5. Računovodstvo projekata u uvjetima kombiniranog financiranja JPP-a s financijskim instrumentima

Za razliku od procesa kombiniranja JPP-a s bespovratnim izvorima sufinanciranja gdje je nedvosmisleno cjeloviti korisnik i ugovaratelj granta javni naručitelj (javni partner), kod financijskih instrumenata proces je drugačiji. Ovdje se nameću dva osnovna pitanja:

1. Koji je subjekt u projektu korisnik financijskog instrumenta?
2. Tko je ugovaratelj financijskog instrumenta s davateljem financijskog instrumenta?

Važno je napomenuti da mehanizam (shema) procesa kombiniranja modela JPP-a s financijskim instrumentima, sadrži značajne razlike u odnosu na mehanizam (shemu) procesa kombiniranja modela JPP-a s bespovratnim izvorima sufinanciranja kod kojih je javni naručitelj korisnik i ugovaratelj bespovratnih izvora (granta). Naime, kod financijskih instrumenata, javni je naručitelj najčešće indirektni korisnik učinaka financijskih instrumenata, dok je direktni korisnik i ugovaratelj privatni izvršitelj ili isporučitelj usluge raspoloživosti javne građevine ili isporučitelj javnih usluga. Ovakvu je situaciju moguće zateći u slučaju korištenja povoljnog kredita, garancije za dio glavnice ili equityja. Nasuprot tome, drugačija je situacija s korištenjem potencijalne garancije za uredno plaćanje naknade JPP-a, koja u pravilu primarno predstavlja instrument osiguranja plaćanja.

U slučaju povoljnog kredita, zajednica ponuditelja u postupku nabave pregovara s davateljem kredita o uvjetima pod kojima bi se zaključio ugovor o kreditu u slučaju pobjede na natječaju. Kredit će zaključiti kreditor i privatni partner, tj. društvo posebne namjene (DPN). Dakle, ugovaratelj i korisnik je DPN. U slučaju garancije za dio glavnice kredita, korisnik instrumenta je kreditor, ali nalogodavatelj može biti javni naručitelj ili privatni partner. Indirektno, ekonomske koristi od ove garancije imat će javni partner zbog opće provedbe projekta, ali i u formi smanjenih troškova financiranja projekta. Kod ovog instrumenta, davatelj financijskog instrumenta jamči za obveze privatnog partnera kao korisnika komercijalnog kredita.

Računovodstveni tretman kombiniranih modela JPP-a s nekim od navedenih financijskih instrumenata, u suštini se ne razlikuje od opisanog računovodstvenog tretmana samog projekta JPP-a i opisanog računovodstvenog tretmana samih financijskih instrumenata.

**Kombiniranje subvencija i
JPP-a u odnosu na
bilančnu evidenciju po
preporukama Eurostat-a**

Bez obzira na potencijal JPP-a i koncesija u evidenciji projekata izvan javnog duga, brojni primjeri u europskim zemljama ukazuju na činjenicu da je Eurostat značajan broj projekata JPP-a i koncesija evidentirao u bilanci javnog sektora. Situacija s JPP-ima kombiniranih s bespovratnim ili povratnim subvencijama, dodatno je složenija iz razloga, što u analizu alokacije ulazi onaj dio projekta koji nije obuhvaćen subvencijom. Također, na evidenciju u odnosu na javni dug, utječe i porijeklo davatelja subvencije; radi li se, u konkretnom slučaju, o davatelju svrstanom u opću državu ili izvan nje. Kao što je određeno zadatkom projekta, u sklopu ove analize dat će se pregled kriterija važnih za ocjenu odredbi ugovora i konačnu alokaciju imovine u odnosu na bilancu javnog sektora.

8.1. Domaći i međunarodni zakonodavni okvir za ocjenu alokacije imovine projekta

Zakonodavni okvir koji određuje obveze, nadležnosti, pravila i procedure određen je EU propisima i to uredbom (EU) 479/2009, koja se odnosi na primjenu protokola o postupku u slučaju prekomjernog deficita i uredbom (EU) 549/2013, koja se odnosi na Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji. Od domaćih propisa značajan je Sporazum o suradnji na području statistike nacionalnih računa opće države i s njom povezanih statistika.

Predmet Uredbe vijeća (EZ) 479/2009 je protokol o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženog ugovoru o osnivanju Europske zajednice. To je obnovljena kodifikacija uredbe Vijeća (EZ) 3605/93 jer se ta uredba više puta mijenjala zajedno s kriterijima. Uredba se prvenstveno odnosi na kriterije evidencije pojedinih transakcija opće države i evidencije tih transakcija na nacionalnim računima, postupke izvješćivanja država članica Eurostat-a, kvalitetu podataka koje države članice dostavljaju Eurostat-u te davanje informacija od strane Eurostat-a.

Predmet Uredbe (EU) 549/2013 je definiranje sustava nacionalnih računa i regionalnih računa u Europskoj uniji. Uredba se prvenstveno bavi strukturom i tekstem ESA 2010 koja je kasnije objavljena u obliku zasebne knjige. Važno je naglasiti da je temelj za izradu Priručnika za javni dug i deficit, upravo ESA 2010.

U odnosu na domaće propise, jedini dostupan podatak je onaj iz Sporazuma¹⁷ o suradnji Državnog zavoda za statistiku, Hrvatske narodne banke te Ministarstva financija, temeljem kojeg se definiraju međusobni odnosi navedenih institucija na području statistike nacionalnih računa opće države i s njom povezanih statistika, koje su regulirane relevantnim pravnim aktima Europske unije ili su uključene u važeći Program statističkih aktivnosti Republike

¹⁷ <http://www.dzs.hr/Hrv/institutional/Sporazum%20potpisan%20bez%20priloga.pdf>

Hrvatske i u Godišnji provedbeni plan statističkih aktivnosti Republike Hrvatske na temelju Zakona o službenoj statistici. Cilj je uspostava učinkovitog statističkog sustava na području nacionalnih računa opće države i s njima povezanih statistika, koji će biti potpuno usklađen s europskim zakonodavstvom zasnovanom na Kodeksu prakse europske statistike te koji će biti maksimalno ekonomičan.

U vezi s navedenim propisima su i dva temeljna priručnika koji se direktno tiču i reguliraju pravila za postupanje u odnosu na evidenciju imovine projekta, u odnosu na javni dug (bilancu javnog sektora), a to su: European System of Account 2010, kojeg je izdao Eurostat, a pravna osnova mu je u uredbi (EU) 549/2013 te Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA10, kojeg je također izdao Eurostat (zadnja verzija iz 2016. godine).

8.2. Okvir Priručnika za javni dug i deficit (MGDD)

Jedan od temeljnih dokumenata u kojem su pobliže opisani kriteriji za ocjenu alokacije imovine u odnosu na javni dug je Eurostat-ov Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010. Radi se o priručniku kojeg je Eurostat prvi puta objavio 2008. godine i od tada se pet puta dopunjavao. Posljednja verzija priručnika objavljena je 2016. godine.

Priručnik je podijeljen u osam poglavlja, od kojih je za ocjenu alokacije imovine važno šesto poglavlje pod nazivom „Lizinzi, licence i koncesije“. Ovo poglavlje podijeljeno je također na šest pod-poglavlja od kojih je za JPP važno četvrto, s nazivom „Javno-privatno partnerstvo – JPP“. U okviru ovog pod-poglavlja obrađuju se pitanja vezana za koncesije i JPP.

Eurostat u priručniku daje pojašnjenje razlike između koncesija i JPP-a pa se tako koncesija definira kao **ugovor između javnog tijela i poduzeća (u javnom ili privatnom vlasništvu), sklopljen nakon provedenog postupka javne nabave, u cilju izgradnje i upravljanja imovinom koja je predmetom koncesije (postojećom ili novo-izgrađenom) i u okviru kojega koncesionar naplaćuje prihode od krajnjih korisnika**. Za razliku od koncesija, Eurostat u priručniku definira na sličan način i JPP s razlikom u odnosu na rizik potražnje. Tako se JPP definira kao **dugoročni ugovor između javnog tijela i privatnog poduzeća u okviru kojega privatno poduzeće gradi imovinu i njome upravlja te prihode za namirenje troškova projekta naplaćuje od javnog tijela (privatnog partnera), odnosno, pretežiti dio prihoda ostvaruje iz proračuna privatnog partnera**.

8.3. Kriteriji za ocjenu alokacije imovine projekta

Preglednosti radi, kriteriji će se podijeliti u dvije skupine, one osnovne, ostale kriterije te kriterije specifične za kombiniranje EU izvora s javno-privatnim partnerstvom.

8.3.1. Osnovni kriteriji za ocjenu alokacije imovine projekta

Pod osnovne kriterije spadaju kriteriji raspodjele tri osnovna rizika:

1. rizik izgradnje ili rekonstrukcije
2. rizik raspoloživosti
3. rizik potražnje

Pod rizikom izgradnje podrazumijeva se događaj vjerojatnih poteškoća ili šteta u razdoblju građenja građevine koja je predmetom projekta, od dana sklapanja ugovora i početka provođenja operacija, do dana okončanja izgradnje i početka faze uporabe. Ovaj rizik ima više komponenti od kojih su najistaknutije:

- prekoračenje troškova građenja
- prekoračenje razdoblja građenja
- pogreške u projektiranju
- pogreške u primjeni ugovorenih standarda povezanih s građenjem

Pod rizikom raspoloživosti podrazumijeva se nepovoljan događaj povezan s nefunkcionalnošću prostora zgrade ili građevine u cijelosti. Neraspoloživom građevinom nije moguće isporučiti standard prostora i usluga, na način i pod uvjetima kako je ugovoreno. Isporuka stanja prostora koji je neraspoloživ, posljedica je lošeg upravljanja ili loše tehničke izvedbe građevine. U uvjetima neraspoloživosti volumen i kvaliteta usluga je manja od one koja se zahtjeva ugovorom.

Rizik potražnje može se definirati kao vjerojatnost da će potražnja za isporučenim javnim uslugama biti manja od očekivane. Kod prometnica s naplatnim sustavom, rizik potražnje očituje se u izboru vozača da koriste alternativne putove, kod sustava javnih garaža očituje se u izboru vozača da parkiraju vozilo na udaljenijem mjestu, gdje naplata nije regulirana, a parkiranje je dozvoljeno i slično. Rizik potražnje nastaje u fazi eksploatacije projekta kada se javna usluga, koja se isporučuje posredstvom eksploatacije javnog objekta, nudi krajnjim korisnicima. Ovaj rizik ima dvije osnovne komponente:

1. rizik volumena prodanih usluga
2. rizik cijena

Na rizik potražnje utječu brojni čimbenici poput: općeg smanjenja ekonomskih aktivnosti, promjene u javnim politikama, promjena standarda potražnje za određenim javnim

uslugama, konkurentne cijene javnih usluga, promjena u strukturi krajnjih korisnika, promjena demografske strukture i slični.

Projekt će biti klasificiran izvan bilance javnog sektora (izvan javnog duga) ukoliko privatni partner, uz obvezno preuzimanje rizika izgradnje, preuzme i rizik raspoloživosti i/ili potražnje. Međutim, kod projekata tzv. socijalne infrastrukture poput zatvora, škola, bolnica, muzeja i slično, krajnji korisnici ne plaćaju direktno javnu uslugu individualno; zadovoljenje kriterija evidencije izvan bilance javnog sektora podrazumijeva obvezno preuzimanje rizika izgradnje i održavanja (raspoloživosti) od strane privatnog partnera. Ukoliko se radi o projektu koji prodaje javnu uslugu krajnjim korisnicima, potrebno je provesti detaljnu analizu ukupnih rizika projekta i testirati kriterij pretežitog prenesenog (ili zadržanog) rizika. Ukoliko je pretežiti dio rizika potražnje u takvom slučaju na strani javnog partnera, projekt će biti evidentiran u bilanci javnog sektora. Sličan zaključak odnosi se i na slučajeve kada javni partner garantira za minimalne prihode privatnom partneru.

8.3.2. Ostali kriteriji za ocjenu alokacije imovine projekta

Pod ostale kriterije mogu se svrstati:

- financiranje od strane javnog partnera (sektora)
- garancije javnog partnera (sektora)
- jamstva u sklopu raskidnih klauzula
- viša sila
- alokacija imovine projekta na kraju ugovora

Pod **financiranjem od strane javnog partnera** podrazumijeva se transakcija u okviru koje se javni partner pojavljuje, osim u ulozi naručitelja usluge raspoloživosti, i u ulozi kreditora. Racionalnost ove transakcije očituje se poglavito u namjeri smanjivanja troškova financiranja projekta. Takva situacija može se javiti u vremenu kada je razlika u troškovima financiranja javnog i privatnog sektora osjetna.

Pod **garancijama javnog partnera** podrazumijevaju se garancije i jamstva koja javni partner (ili drugo javno tijelo) izdaje u korist privatnog partnera ili njegovih izvora financiranja. Svrha izdavanja garancija je smanjivanje troškova financiranja i preuzimanje dijela rizika projekta koje komercijalni izvori financiranja ne bi preuzeli te do realizacije projekte ne bi niti došlo.

Pod **jamstvima u sklopu raskidnih klauzula** podrazumijevaju se obveze preuzete od strane javnog partnera u slučaju prijevremenog raskida ugovora. U praksi su moguće sljedeće situacije raskida ugovora:

- raskid zbog povrede ugovora od strane javnog partnera
- raskid zbog povrede ugovora od strane privatnog partnera
- raskid diskrecijskom odlukom javnog partnera

- raskid uslijed djelovanja više sile

Generalno, Eurostat je dozvolio javnom partneru ugovaranje obveze preuzimanja neotplaćenog duga prema izvorima financiranja u slučajevima raskida ugovora zbog povrede javnog partnera, diskrecijske odluke te raskida uslijed djelovanja više sile, ali nije dozvolio u slučaju raskida ugovora zbog povrede od strane privatnog partnera. U tom slučaju Eurostat upućuje na procjenu fer (tržišne) vrijednosti građevine i isplate tržišne vrijednosti privatnom partneru. Ukoliko se ovi kriteriji ne poštuju, imovina projekta se evidentira u bilanci javnog sektora.

8.4. Specifični kriteriji vezani uz kombinirano financiranje

Eurostat je istaknuo i nekoliko pravila (ili kriterija) koja se odnose specifično na kombinaciju grantova EU s JPP-om. To su:

- Ukoliko se projekt financira djelomično iz izvora EU bespovratnim sredstvima, taj iznos bespovratnih sredstava se isključuje iz kalkulacije podjele rizika i koristi
- Financiranje grantovima iz izvora EU ne smatra se preuzimanjem rizika javnog sektora te grant iz tog izvora nema utjecaj na alokaciju rizika na stranu javnog partnera
- Ukoliko se u projektu JPP-a koristi određen finansijski instrument proizveden iz kvote Europskih strukturnih i investicijskih fondova ili Europskog fonda za strateška ulaganja, takav finansijski instrument neće imati utjecaj na konačnu alokaciju imovine u bilanci javnog sektora
- Ukoliko se projekt JPP-a financira kreditom EIB-a, bez obzira što je EIB finansijska institucija u javnom vlasništvu, taj kredit se neće tretirati kao javno financiranje i neće imati utjecaja na alokaciju imovine projekta u bilanci javnog sektora

Međutim, potrebno je naglasiti da su navedena pravila trenutno istaknuta kao poznata i prihvaćena pravila. S obzirom da je tržište kombiniranja izvora EU i JPP-a tek tržište u nastajanju, potrebno je vidjeti kakve će se situacije javiti u praksi.

8.5. Organizacija institucija u RH uključenih u evaluaciju

Nekoliko je ključnih institucija povezanih s ocjenom i evidencijom imovine u odnosu na bilancu javnog sektora kod projekata JPP-a. To su Državni zavod za statistiku, Hrvatska narodna banka, Ministarstvo financija te Agencija za investicije i konkurentnost. Državni zavod za statistiku, Hrvatska narodna banka i Ministarstvo financija u srpnju 2013. godine sklopile su Sporazum o suradnji na ovom području. Sektor za JPP u Agenciji za investicije i

konkurentnost daje preporuke o statističkom tretmanu u sklopu svoje obvezne analize ugovora o JPP-u kao sastavnom dijelu prijedloga projekta JPP-a.

**Preporuka za izračun potrebne
kapitalne pomoći i korištenje
financijskih instrumenata kod
kombiniranog JPP/ESIF financiranja**

Preporuke za izračun potrebne kapitalne pomoći **bitan su dio priručnika s obzirom da shematski i opisno pojašnjavaju operativne procese provedbe kombiniranog financiranja uvažavajući činjenice istaknute u prijašnjim cjelinama. U ovoj cjelini dodatno je pojašnjeno i korištenje financijskih instrumenata kod projekata kombiniranog financiranja JPP/ESIF. Navedeno znači da je pojašnjen model provedbe projekata u okviru kojih se koriste kapitalne pomoći, financijski instrumenti i privatni kapital.**

9.1. Kombinirano financiranje i kapitalne pomoći

Prema podacima iz dosadašnje domaće i inozemne prakse može se zaključiti da se pod pojmom kombiniranog financiranja podrazumijeva kombiniranje bespovratnih sredstava u obliku subvencija ili kapitalnih pomoći s modelom javno-privatnog partnerstva, tj. uključivanje bespovratne jednokratne isplate davatelja sredstava iskazanog u obliku postotka kapitalnog ulaganja. Posljedica ovakve isplate je smanjenje naknade JPP-a (kod projekata JPP-a koji se temelje na raspoloživosti), odnosno, povećanje sposobnosti plaćanja krajnjih korisnika ili eliminacija plaćanja koncedenta prema koncesionaru (kod modela JPP-a u okviru kojih privatni partner naplaćuje prihode od krajnjih korisnika ili koncesija).

Međutim, bespovratna sredstva predstavljaju samo jedan aspekt ukupnog skupa instrumenata koje domaći i međunarodni fondovi stavljaju na raspolaganje javnim i privatnim subjektima. U kombinaciji s bespovratnim kapitalnim pomoćima mogu se pojaviti i tzv. financijski instrumenti koji, kao povratni izvori financiranja u obliku kredita, garancija ili equityja mogu značajno doprinijeti provedivosti jednog javnog projekta. U tom smislu kombiniranje bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata predstavlja jednu logičku i zaokruženu cjelinu koju bi trebalo koristiti u najvećoj mjeri kod svakog javnog projekta. Naravno, potencijal korištenja ovih izvora značajno će ovisiti i o modelu nabave javnog projekta pa će se kod primjene modela javno-privatnog partnerstva, gdje postoji dominantna privatna komponenta, u većoj mjeri moći, pored bespovratnih izvora, koristiti i financijski instrumenti poput instrumenata koji pruža Europski fond za strateška ulaganja – EFSI.

Kombiniranje izvora EU s JPP-om može se razmatrati na dvije razine. Prva razina je razina koncepcije usklađivanja dva nezavisna procesa s ciljem da se spajanjem jednakih ili sličnih procedura postigne sinergijski učinak, kako po pitanju pojednostavljivanja, tako i po pitanju ubrzavanja procedura. Druga razina je razina operativne provedbe odobrenog izvora EU, tj. definiranje procesa isplate, knjiženja u poslovnim knjigama partnera, odabira optimalnog načina usklađivanja naknade JPP-a s obzirom na iznos odobrenog granta i slično. Ova analiza kritički se osvrće na već definiranu proceduru od strane Agencije za investicije i konkurentnost i Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije, ali će znatno detaljnije predstaviti procese vezane za isplatu granta i korištenja financijskih instrumenata.

Budući da se ovdje radi o složenim postupcima i procedurama koji višestruko nadmašuju administrativni kapacitet javnih naručitelja u pogledu pripreme, provedbe i nadzora javnih projekata, procedure kombiniranja JPP-a s bespovratnim izvorima i financijskim instrumentima potrebno je detaljno opisati te dati jasne upute kako postupati u takvim slučajevima. U navedenom smislu, cilj ove cjeline je dati jasne odgovore na sljedeća pitanja:

- Postoje li u postojećem zakonodavnom okviru prepreke za primjenu kombiniranja JPP-a s bespovratnim izvorima i financijskim instrumentima te je li potrebno unaprijediti postojeći zakonodavni i institucionalni okvir?
- Na koji način izračunati vrijednost potrebne kapitalne pomoći?
- Na koji način isplatiti kapitalnu pomoć, a da se zadovolji uvjet u okviru kojega je javni naručitelj korisnik kapitalne pomoći u cijelosti?
- Na koji način uključiti financijske instrumente u kombinaciju kapitalnih pomoći s javno-privatnim partnerstvom?

9.2. Zakonodavni okvir za kombiniranje

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12, 152/14) (dalje u tekstu: ZJPP) te podzakonskim propisima, redom, Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (NN 88/12, 15/15), Pravilnik o ustroju i vođenju Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu (NN 16/13) te Pravilnik o projektima JPP-a male vrijednosti (NN 23/15) definiran je zakonodavni okvir za pripremu, odobravanje, nabavu, provedbu i nadzor projekata javno-privatnog partnerstva (JPP). Navedenim propisima nije ograničeno kombiniranje modela JPP-a sa subvencijama bilo kojeg oblika, neovisno o izvoru. U tom smislu dopušteno je kako javnim naručiteljima (javnim partnerima) tako i privatnim ponuditeljima (privatnim partnerima) koristiti bilo koji oblik subvencija, a sve u cilju povećanja koristi partnera u projektu. Tako, na primjer, javni partner može koristiti bespovratna sredstva (grantove, kapitalne pomoći) u svrhu smanjivanja ukupnih životnih troškova, što bi za posljedicu imalo smanjivanje vrijednosti naknade JPP-a kao novčanog ekvivalenta vrijednosti usluge raspoloživosti koju mu pruža privatni partner tijekom trajanja ugovora o JPP-u. S druge strane, privatni partner može koristiti razne financijske instrumente u obliku garancija, kredita ili equitya, kako bi smanjenom JPP naknadom bio izabran kao najpovoljniji ponuditelj i sklopio ugovor o JPP-u.

U odnosu na propise EU koji reguliraju ovu materiju važna je Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i vijeća od 17. prosinca 2013. godine. U Uredbi je JPP percipiran kao model kojim je moguće postići učinkovit način obavljanja javnih investicija (operacija) kojima se ostvaruju ciljevi javnih politika povezujući različite javnih i privatnih resursa. JPP je u Uredbi definiran kao „oblik suradnje javnih tijela i privatnog sektora čiji je cilj poboljšati ostvarivanje ulaganja u infrastrukturne projekte podjelom rizika udruživanjem stručnosti ili

dodatnim izvorima financiranja¹⁸. Najvažniji dio propisa je II. poglavlje i to članci 62. do 64. gdje se daju okviri za kombiniranje JPP-a s EFSI izvorima. Važno je napomenuti da je Uredbom dopušteno da korisnik izvora može biti i javni i privatni partner uz određena ograničenja. No, najvažnija je odredba članka 64. kojim se pobliže određuje na koji se način identificiraju "troškovi operacije", odnosno, prihvatljivi troškovi u sklopu ukupne vrijednosti ulaganja. U tom smislu, kada se radi o troškovima privatnog partnera, podrazumijeva se kao da su to troškovi javnog partnera te se izvor iz ESIF-a isplaćuje, u konačnici, privatnom partneru za namirenje troškova ulaganja pod uvjetom da je:

- korisnik (javni partner) sklopio ugovor o JPP-u s privatnim partnerom
- upravljačko tijelo provjerilo da je privatni partner platio navedene troškove

Sva plaćanja provode se posredstvom založnog (*escrow*) računa. Važna je, također, i odredba članka 64.3. kojom se određuje i način isplate sa založnog računa. U tom smislu način plaćanja (jednokratno ili postupno tijekom ugovora JPP-a kao dio naknade JPP-a) mora biti određen ugovorom o JPP-u, a također, u okviru ugovora je potrebno definirati i način postupanja s isplaćenim sredstvima ESI izvora u slučaju prijevremenog raskida ugovora o JPP-u.

U odnosu na kombiniranje finansijskih instrumenata s JPP-om, važne su odredbe članaka 37.-46. Uredbe 1303/13. U okviru ovih odredbi određeno je da se iz ESI fondova mogu derivirati i finansijski instrumenti. Finansijski instrumenti koriste se prvenstveno u projektima koji su finansijski održivi, tj. u projektima iz čijih se prihoda na tržištu (ili krajnjim korisnicima kod javnih projekata) mogu pokriti ukupni životni troškovi i za koje nije moguće namiriti dovoljno izvora u okviru tržišnih uvjeta. U nastajanju i konkretizaciji pojedinog finansijskog instrumenta prethodi obvezna *ex-ante* analiza, predmet koje je analiza i procjena tržišnih nedostataka (engl. *market failure*) poput nedostatka pojedinih vrsta izvora financiranja, kao što je equity fond ili relativno visoki rizici projekta koje niti jedan izvor financiranja ne želi preuzeti. Nadalje, važno je i pravilo po kojem se finansijski instrumenti ne mogu primijeniti na projekte koji su završeni, tj. na projekte čija je faza izgradnje zgotovljena. Važno je da se finansijski 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. Kombiniranje bespovratnih sredstava i finansijskih instrumenata dozvoljeno je pod uvjetima da ukupan iznos svih bespovratnih sredstava i finansijskih instrumenata ne prelazi vrijednost stavke investicije, da se bespovratna sredstva ne koriste za povrat finansijskog instrumenta te da se finansijski instrumenti ne koriste u svrhu pred-financiranja bespovratnih sredstava. U ukupan iznos svih potpora, pored iznosa bespovratnih sredstava i finansijskih instrumenata ulaze i iznosi subvencioniranih kamata, subvencioniranih naknada za jamstvo te tehničkih pomoći.

¹⁸ Članak 2.24. Uredbe

9.3. Shematski prikaz procesa kombiniranja JPP-a s EU izvorima

Kombiniranje JPP-a s izvorima EU (grantovima i/ili financijskim instrumentima) predstavlja usklađivanje dvije procedure koje se, inače, provode svaka zasebno i nezavisno. Radi se o procesu pripreme, ocjene i odobravanja, nabave, ugovaranja i provedbe projekata JPP-a određenim propisima iz područja JPP-a te procesu ocjene prihvatljivosti, pripreme analize isplativosti, aplikacije i isplate odobrenog granta ili financijskog instrumenta određenim propisima iz područja korištenja izvora EU. Iako ova dva procesa imaju pretežiti dio sličnih faza, tj. sličnih dokumenata koji se izrađuju s namjerom provedbe projekta, terminski, tj. procesno one mogu biti neusklađene. U tom smislu i utvrđenje jedinstvene procedure kombiniranja EU izvora s JPP-om predstavlja procesno i terminsko usklađivanje.

Pod skupnim nazivom „izvori EU“ razumiju se dvije bitno različite grupe izvora. To su (i) nepovratni izvori ili grantovi (kapitalne pomoći, subvencije) te (ii) povratni izvori ili financijski instrumenti (garancije, jamstva krediti). Postupak kombiniranja ove dvije grupe izvora EU s JPP-om bitno se razlikuju, kako u odnosu na korisnika, tako i po proceduri apliciranja i ugovaranja te korištenja i isplate. Iz tog razloga u ovoj će se analizi predložiti dvije procedure kombiniranja izvora EU s JPP-om i to kombiniranje s grantovima te kombiniranje s financijskim instrumentima.

9.3.1. Kombiniranje JPP-a s bespovratnim sredstvima

Proces kombiniranja JPP-a s bespovratnim izvorima, tj. s kapitalnim pomoćima ili grantovima može se dodatno podijeliti u dvije skupine: (i) kombiniranje primjenjivo za velike projekte, tj. projekte s direktnom dodjelom te (ii) kombiniranje primjenjivo za, uvjetno, manje projekte čija se dodjela provodi na temelju objavljenim javnim pozivima za dodjelu bespovratnih sredstava.

Agencija za investicije i konkurentnost (prije: Agencija za javno-privatno partnerstvo) je na svojim stranicama¹⁹ predložila proceduru kombiniranja JPP-a s ESI fondovima. Procedura detaljno prikazuje brojne korake kombiniranja modela JPP-a s bespovratnim izvorima u 22 koraka, počevši s utvrđivanjem prihvatljivosti projekta za sufinanciranjem i zaključno s isplatom granta nakon okončane faze građenja. Upravljačko tijelo (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije) ovu je proceduru prihvatilo i u skraćenom obliku objavilo u Zajedničkim nacionalnim pravilima (ZNP) – Dodjela bespovratnih sredstava za 2014.-2020. U proceduri se navodi da se projektima iz ove grupe sredstva dodjeljuju neposredno nakon stjecanja statusa strateškog projekta u smislu ZNP-a²⁰. Postupak započinje potencijalni korisnik sredstava utvrđivanjem njegovog administrativnog kapaciteta. U slučaju potrebe,

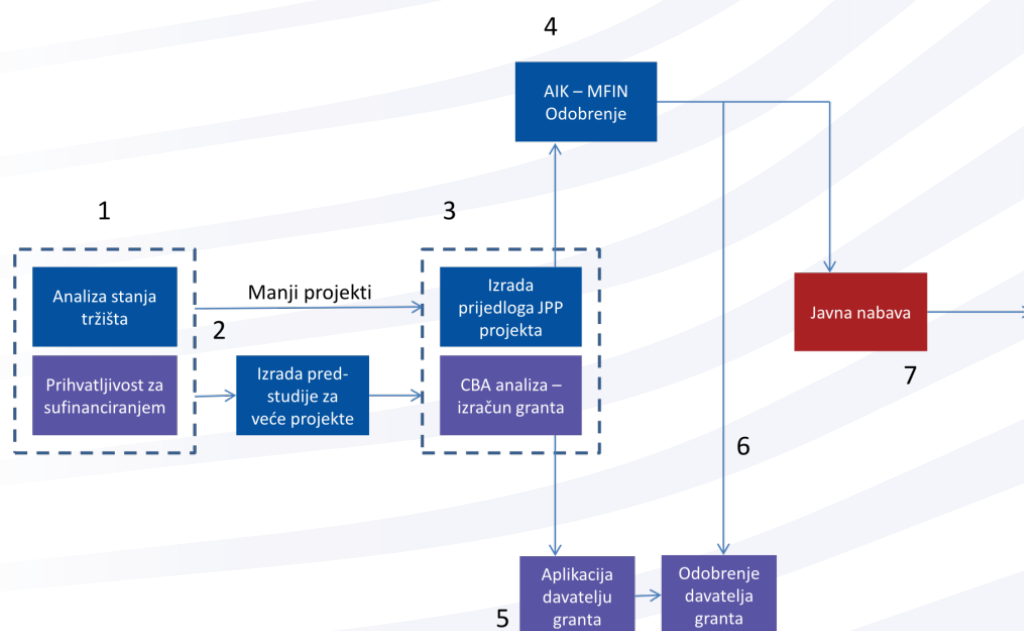
¹⁹ <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/12/esif-jpp-procedura-jaspers-mrrfeu.pdf>

²⁰ Ne radi se o stjecanju statusa strateškog projekta po Zakonu o strateškim investicijama (NN 133/13, 152/14, 22/16).

AIK može organizirati radionice s potencijalnim korisnikom, kako bi se pripremio za provedbu cijelog postupka kombiniranja. Slijedi izrada pred-studije, čija je svrha analiza pretpostavki projekta i procjena parametara potrebnih za izračun vrijednosti za novac, koja bi se mogla očekivati u slučaju primjene JPP modela. Nakon izrade pred-studije, slijede konzultacije potencijalnog korisnika s JASPERS-om na kojima sudjeluje i AIK. Ukoliko se pred-studijom utvrdi prihvatljiva vjerojatnost ostvarivanja vrijednosti za novac, nastavlja se dalje po proceduri utvrđenoj propisima iz područja JPP-a. Nakon stjecanja statusa JPP-a, tj. odluke AIK-a, davatelj sredstava donosi odluku o sufinanciranju projekta sredstvima iz fondova EU. Slijedi postupak javne nabave i sklapanje ugovora JPP-a, a nakon završene faze građenja (rekonstrukcije) odobrena sredstva sufinanciranja isplaćuju se korisniku sredstava (javnom partneru), koji ih prosljeđuje privatnom, temeljem čega dolazi do smanjivanja naknade JPP-a.

Apstrahirajući izračune vrijednosti za novac i konzultacije s tijelima EU i EIB-a u pogledu provjere opravdanosti sufinanciranja, u ovoj će se analizi kritički osvrnuti na, objektivno, korektnu postojeću proceduru kombiniranja JPP-a s bespovratnim sredstvima s tom razlikom što će se na shemi naglasiti procesi zajednički objema procedurama. Cilj ovakvog osvrta je daljnje vremensko usklađivanje procedura.

Shema 9.1 Prikaz postupka usklađivanja procesa JPP-a s EU bespovratnim izvorima



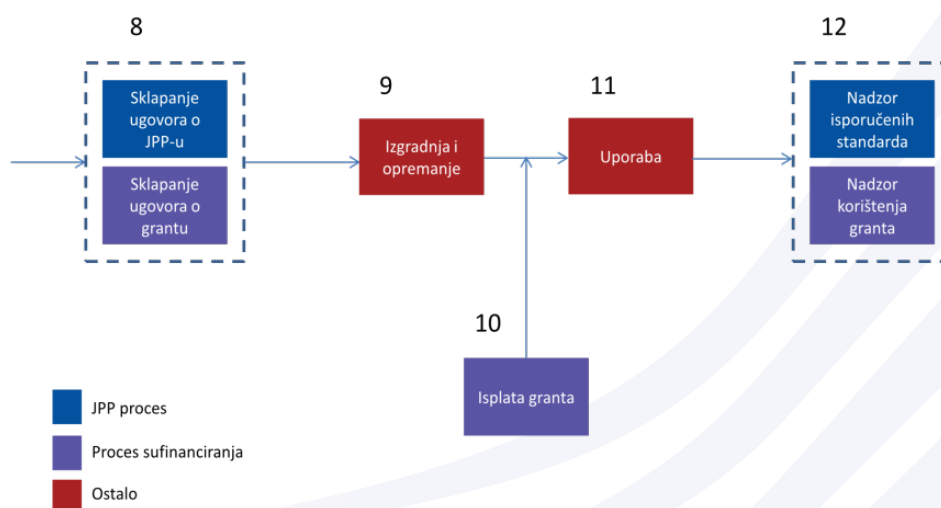
Izvor: Simulacija autora.

Prikaz procesa kombiniranja prikazan je u formi objedinjenih procesa JPP-a i izvora EU. U koracima 1, 3, 8 i 12 prikazani su procesi koji se prema postojećim procedurama rade nezavisno i odvojeno, ali koji bi se, s obzirom na sadržaj izlaznih dokumenata i prirodu informacija koje koriste, mogli raditi objedinjeno. Tako na primjer, na poziciji 1 utvrđuju se temeljni parametri prihvatljivosti projekta. U dijelu koji se odnosi na JPP utvrđuje se

društvena potreba za projektom, kapacitet preuzimanja obveza od strane naručitelja, stanje tržišta investitora, kreditora i slično. Ovaj se postupak provodi kombiniranjem analiza, izračuna i otvorenih komunikacija. S druge strane, u odnosu na proceduru EU, na temelju opće objavljenih i javno dostupnih dokumenata utvrđuje se opća prihvatljivost za sufinanciranje. Također, prihvatljivost se može utvrditi i eventualnim pozivima na dostavu projektnih prijedloga. U svakom slučaju potrebno je istaknuti činjenicu da rizik procijene prihvatljivosti projekta za sufinanciranjem nosi naručitelj. Na poziciji 2 izrađuju se dokumenti čije su izlazne vrijednosti jednako potrebni objema procesima. Radi se o izradi pred-studije kod većih projekata dok je kod manjih projekata moguće direktno preći na izradu konačnih analiza. Na poziciji 3 izrađuje se kompletna dokumentacija kako za JPP ugovor tako i u svrhu pripreme aplikacije za izvore EU. Temeljna analiza za proces JPP-a je procjena ukupnih životnih troškova tradicionalne i opcije JPP-a u svrhu procjene i izračuna vrijednosti za novac. Točnije, ovom se analizom nastoji procijeniti je li JPP opcija jeftinija od tradicionalne. Također, prema propisima iz područja JPP-a, potrebno je procijeniti i naknadu koju bi javni partner plaćao privatnom u ugovornom razdoblju. Temelj takve analize je analiza koristi i troškova (CBA). Ova se analiza koristi i u slučaju izračuna financijskog jaza u proceduri EU. Dakle, obje analize koriste jednake inpute kako bi proizvele dvije različite izlazne vrijednosti: vrijednosti naknade JPP-a i vrijednost financijskog jaza koji predstavlja vrijednost budućeg granta. Iz ovih razloga bilo bi oportuno takve analize prirediti u okviru jednog dokumenta. Nakon što su analize priređene, dokumentacija se dostavlja AIK-u u svrhu ocjene i odobravanja projekta JPP-a (4) te tijelu nadležnom za odobravanje granta (5) u formi aplikacije prema strukturi propisanoj od strane davatelja granta. Odobrenje AIK-a dostavlja se davatelju granta koji, ukoliko je aplikacija u skladu s kriterijima, izdaje odobrenje granta (6). Ovdje je važno skrenuti pozornost na često vođenu raspravu u praksi o tome, podnosi li se aplikacija (odobrenje granta) davatelju granta prije ili poslije provedbe postupka javne nabave. Stav je autora da je moguć i prvi i drugi pristup, ali je važno da se trenutak podnošenja aplikacije za grantom (i s njome povezano odobrenje) izjednači za sve raspoložive modele (tradicionalni model, JPP, leasing, robni zajam...)²¹. Odobrenje prijedloga projekta JPP-a, preduvjet je za pokretanje postupka javne nabave privatnog partnera.

²¹ Prednost aplikacije prije postupka nabave: sigurnost sufinanciranja i manji rizici provedbe projekta;
Nedostatak aplikacije prije postupka nabave: naručitelj snosi rizik nedovoljnog iznosa granta;
Prednost aplikacije nakon postupka nabave: manji rizik dodatnog sufinanciranja iz proračuna naručitelja;
Nedostatak aplikacije nakon postupka nabave: veliki rizik nesposobnosti preuzimanja obveza iz projekta i odustajanje od projekta.

Shema 9.2 Prikaz postupka usklađivanja procesa JPP-a s EU bespovratnim izvorima (nastavak)



Izvor: Simulacija autora.

Nakon provedenog postupka javne nabave zaključuje se ugovor o JPP-u s odabranim najpovoljnijim naručiteljem (8). Nakon zaključenja ugovora završava faza pripreme projekta i započinje faza provedbe. Faza provedbe započinje projektiranjem i izgradnjom (9). Nakon okončanja faze izgradnje i sklapanja zapisnika o završetku faze građenja, oportuno je isplatiti ukupnu vrijednost granta (10).

Uzrok u formi isplate granta ima za posljedicu smanjenje naknade JPP-a koju je ponudio najpovoljniji ponuditelj u postupku javne nabave. Dakle, grant se isplaćuje na početku faze uporabe (11). Tijekom dugog razdoblja uporabe, projekt je podložen nadzoru i u okviru procesa JPP-a i u okviru procesa izvora EU (12). U okviru procesa JPP-a, nadzor se provodi na tri razine. Prva razina je razina neposrednog mjerenja isporučenih standarda prostora i usluga, koju provodi javni partner kontinuirano za vrijeme trajanja ugovora, sukladno ugovorenom mehanizmu plaćanja. Druga razina je razina kontrole ugovorene, usklađene i plaćene naknade, kao i stanje sporova po ugovoru koju formalno provodi AIK sukladno propisima iz područja JPP-a. Treća razina analize odnosi se na povremenu analizu konkretnih projekata od strane Državnog ureda za reviziju. Sastavni dio dokumentacije za nadmetanje, a kasnije i ugovora JPP-a, je obveza privatnog partnera u uspostavi automatiziranog sustava mjerenja isporučenog standarda prostora i usluga koji će kontinuirano za vrijeme trajanja ugovora, mjeriti vrijednosti isporučenih standarda prostora i usluga uspoređujući ih s ugovorenim. U slučaju da izmjereni standard ne odgovara vrijednosti iz ugovora, naručitelj (javni partner), sustavom prijave grešaka i kvarova, prijavljuje odstupanje i aktivira sustav

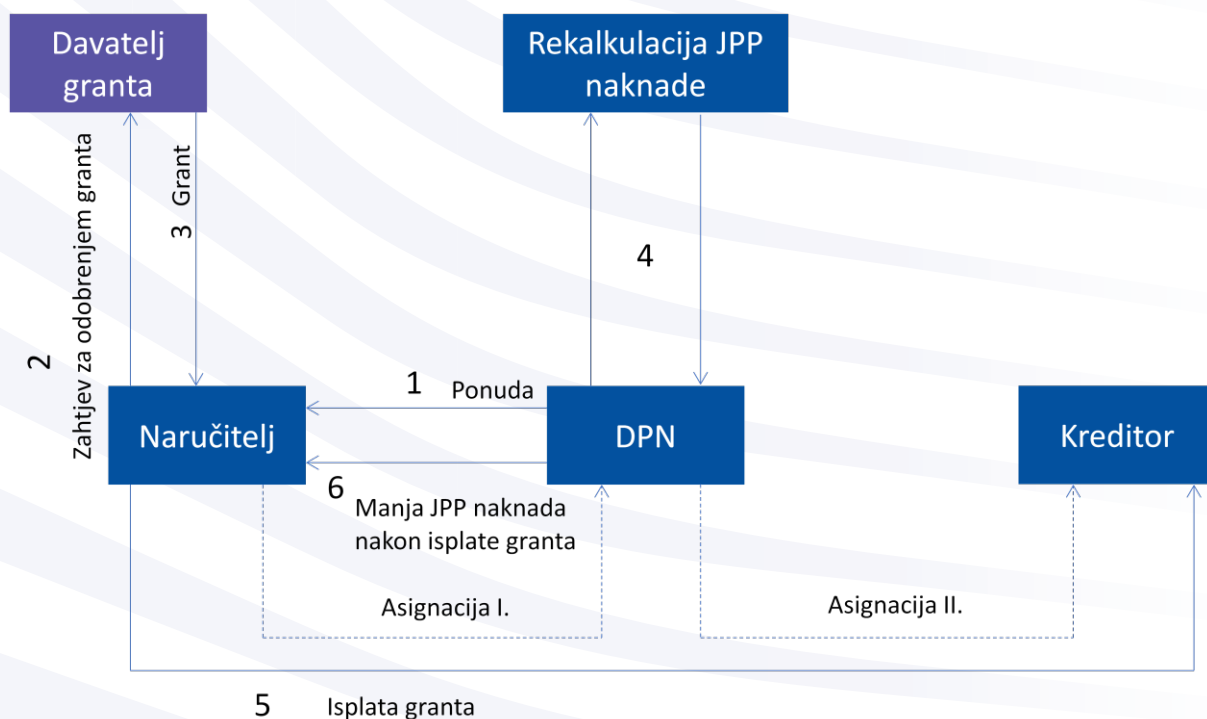
penalizacije, tj. ugovorno umanjenje naknade JPP-a. Na kraju svakog mjeseca priređuje se mjesečni obračun koji uključuje sljedeće:

- ugovorena naknada usklađuje s ugovorenim parametrima (najčešće varijabilna komponenta kamatne stope ukoliko se ugovara varijabilna kamatna stopa te inflacija)
- usklađena naknada JPP-a umanjuje se za iznos obračunatih penala²²

Postupak nadzora korištenja granta primjenjuje se i u postupku izvora EU i to u razdoblju od 5 godina od dana isplate granta. Budući da je sustav nadzora u procesu JPP-a sveobuhvatan, detaljan i dugotrajan, nema razloga da se kriteriji nadzora korištenja granta ne inkorporiraju u sustav nadzora provedbe projekta JPP-a.

Shemom 9.3. prikazan je način i operacije vezane uz proces isplate granta i korekcije naknade JPP-a vezane za fazu (10) postupka usklađivanja JPP-a s bespovratnim sredstvima EU.

Shema 9.3 Proces isplate granta i korekcije JPP naknade



Izvor: Simulacija autora

Sam postupak može se opisati na sljedeći način:

1. Naručitelj, ovisno o pravilima za podnošenje zahtjeva za odobrenjem bespovratnih sredstava (grant), podnosi zahtjev prije ili nakon provedenog postupka nabave. Ukoliko zahtjev podnosi prije postupka nabave, izračun granta temelji na

²² Juričić, D.; Marenjak, S. (2017): Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima, Ekonomski pregled (članak u pripremi)

pretpostavkama budućeg poslovanja projekta. Ukoliko zahtjev podnosi nakon postupka nabave, vrijednost granta određuje se na temelju najpovoljnije ponude

2. Naručitelj podnosi zahtjev za odobrenjem granta temeljem pravila koja je propisao davatelj granta
3. Davatelj granta odobrio je grant i pripremio osnovu za isplatu (ugovori, nalozi i slično)
4. Na temelju poznate vrijednosti granta i podataka iz financijskog modela koji je ponuditelj dostavio u sklopu svoje ponude, računa se vrijednost smanjenja JPP naknade (rekalkulacija JPP naknade)
5. Budući da je cilj jednokratnom isplatom granta umanjiti izvore financiranja privatnog partnera (umanjenje po starosti izvora), davatelj granta će s naručiteljem i DPN-om (privatnim partnerom) sklopiti dvostruku asignaciju temelje kojih naručitelj daje nalog davatelju granta da umjesto njemu (naručitelju) isplati DPN-u (asignacija I.) te DPN daje nalog naručitelju da umjesto njemu (DPN-u) isplati njegovom (DPN-ovom) kreditoru (asignacija II.). Na ovaj način davatelj granta, grant isplaćuje kreditoru
6. Nakon isplaćenog granta, smanjena JPP naknada isplaćuje se u ugovornom razdoblju

9.3.1. Kombiniranje JPP-a s financijskim instrumentima

Za razliku od procesa kombiniranja JPP-a s bespovratnim izvorima sufinanciranja gdje je nedvosmisleno cjeloviti korisnik i ugovaratelj granta javni naručitelj (javni partner), kod financijskih instrumenata proces je drugačiji. U ovom slučaju važno je odrediti subjekta korisnika financijskog instrumenta te ugovaratelja financijskog instrumenta s davateljem financijskog instrumenta.

Kao što je naprijed u tekstu istaknuto, osnovno obilježje financijskih instrumenata je obveza vraćanja korisnika prema davatelju instrumenta. Europska komisija²³ navodi tri osnovna financijska instrumenta²⁴ koji bi mogli poduprijeti široki raspon europskih transportnih mreža i projekata na području proizvodnje energije i energetske učinkovitosti s konačnom namjerom i učinkom ponovnog korištenja:

- zajmovi ili krediti
- jamstva ili garancije
- vlasnički ili kvazi-vlasnički izvori financiranja

Pod zajmovima ili kreditima razumiju se ugovori o dužničkom financiranju kreditom. U odnosu na kredite komercijalnih banaka osnovna obilježja ovih kredita su:

- niže kamatne stope
- duži rokovi otplate

²³ European Commission and European Investment Bank – fi-compass (2015): Financial instrument products, Luxembourg.

²⁴ Predmet ove analize su isključivo instrumenti koji proizlaze iz Kohezijskog fonda kao instrumenta održivog i učinkovitog načina ulaganja u jačanje gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije Europske unije.

- smanjene vrijednosti traženih kolaterala

Pod jamstvima ili garancijama podrazumijevaju se instrumenti kojima se davatelj garancije obvezuje da će od davatelja dužničkog instrumenta financiranja preuzeti na sebe dio rizika, koji bi inače preuzeo davatelj kredita. Garancijama se povećava vjerojatnost provedbe javnog infrastrukturnog projekta osobito u primjeni alternativnih modela nabave javnog projekta kao što su koncesije ili JPP. U slučajevima kada su potraživanja po osnovi naplate naknade za raspoloživost, odnosno negativne koncesije koju u koncesijskim ugovorima plaća koncedent koncesionaru, kao što bi to mogao biti slučaj u Hrvatskoj u određenim projektima, garancije plaćanja javnih naručitelja privatnim izvršiteljima mogle bi smanjiti dio ili ukupan rizik potražnje koji standardno preuzima privatni izvršitelj (koncesionar ili privatni partner).

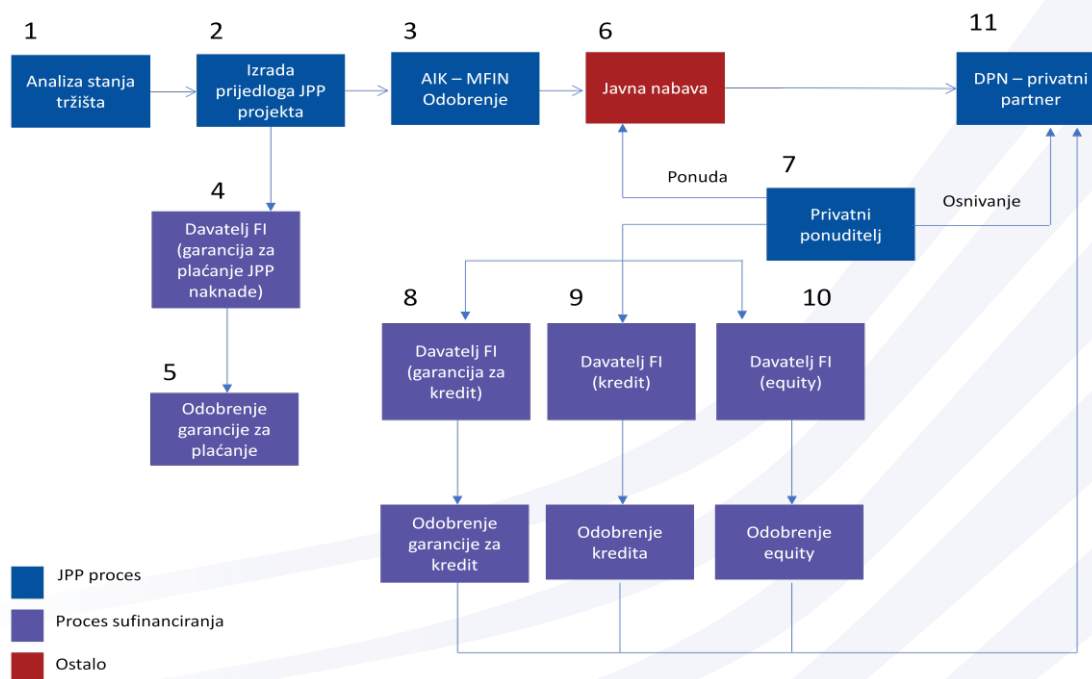
Pod vlasničkim izvorima financiranja podrazumijevaju se osnivački kapital kojim davatelj (obično equity fondovi kao institucionalni investitori u vlasnički kapital ili poduzetnici i fizičke osobe) sudjeluje u osnivanju trgovačkog društva ili dokapitalizaciji. Ulagač u equity instrument ostvaruje svoju zaradu temeljem isplate dobiti i eventualnom prodajom svog udjela u srednjoročnom razdoblju. Pod kvazi-vlasničkim²⁵ izvorima financiranja podrazumijevaju se, najčešće, neosigurani dužnički izvori financiranja (tzv. mezzanin krediti) ili podređeni krediti rizično rangirani između nadređenih kredita²⁶ i equityja.

Predloženi proces kombiniranja financijskih instrumenata s modelom JPP-a prikazan je na shemi 9.4:

²⁵ Engl. Quasi-equity

²⁶ Engl. Senior debt

Shema 9.4 Prikaz postupka usklađivanja procesa kombiniranja finansijskih instrumenata s JPP modelom



Izvor: Simulacija autora.

Za razliku od sheme procesa kombiniranja JPP modela s bespovratnim izvorima sufinansiranja, kod kojih je javni naručitelj isključivi korisnik i ugovaratelj bespovratnih izvora (granta), u slučaju kombiniranja JPP modela s finansijskim instrumentima postoje razlike. Naime, kod finansijskih instrumenata javni je naručitelj najčešće indirektni korisnik učinaka finansijskih instrumenata dok je direktni korisnik i ugovaratelj privatni izvršitelj ili isporučitelj usluge raspoloživosti javne građevine ili isporučitelj javnih usluga. Ovakvu je situaciju moguće zateći u slučaju korištenja garancije za dio glavnice kredita (8), kredita s povoljnim uvjetima otplate (9), ili vlastitih izvora financiranja – equity (10), dok je nešto drugačija situacija s korištenjem potencijalne garancije za uredno plaćanje JPP naknade (4).

U slučaju povoljnog kredita i vlastitih izvora financiranja, privatni ponuditelj (7) ili zajednica ponuditelja u postupku nabave pregovara s davateljem ovih instrumenata o uvjetima pod kojim bi se sklopio ugovor o korištenju instrumenata u slučaju pobjede na natječaju (7). Kredit će zaključiti kreditor i privatni partner (11), tj. društvo posebne namjene (DPN). Dakle, ugovaratelj i korisnik je DPN. U slučaju garancije za (dio) glavnice kredita korisnik instrumenta je kreditor, ali nalogodavatelj može biti javni naručitelj ili privatni partner. Indirektno, ekonomske koristi od ove garancije imat će javni partner zbog opće provedbe projekta, ali i u formi smanjenih troškova financiranja projekta. Kod ovog instrumenta davatelj finansijskog instrumenta jamči za obveze privatnog partnera kao korisnika komercijalnog kredita. U slučaju vlastitih izvora financiranja - equity, članovi zajednice

ponuditelja pregovaraju s equity fondom o financiranju projekta vlasničkim izvorima financiranja. Davatelj instrumenta je equity fond, a ugovaratelj zajednica ponuditelja, tj. osnivača privatnog partnera, DPN-a.

9.4. Osnovna obilježja RGP²⁷ i Non-RGP projekata

Europska je komisija u svom priručniku²⁸ o korištenju analize troškova i koristi istaknula razliku između dvije vrste javnih projekata. Radi se tzv. ekonomskoj i socijalnoj infrastrukturi. Osnovno obilježje javnih projekata iz područja ekonomske infrastrukture je naplata pretežitog dijela prihoda od krajnjih korisnika kojima se prodaje proizvedena javna dobra ili usluge. S druge strane, osnovno obilježje socijalne infrastrukture je da se pretežiti dio prihoda naplaćuje od javnog ili javnih naručitelja, odnosno, pretežiti dio prihoda dolazi iz proračuna naručitelja. Primjeri RGP projekata su: sustavi autocesta s naplatnim sustavom, željeznica, vodoopskrba, prikupljanje i odvoz komunalnog otpada, zračne i morske luke, širokopojasna (telekomunikacijska) infrastruktura i slični projekti koji prihode naplaćuju od korisnika. S druge strane, primjeri Non-RGP projekata su: škole, bolnice, muzeji, sportske i rekreativne dvorane, zatvori, opće javne zgrade, projekti energetske učinkovitosti i slični projekti temeljeni na raspoloživosti kod kojih je korisnik i platitelj usluge raspoloživosti sam naručitelj. Eurostat²⁹ ističe također razliku između ove dvije grupe projekata pa RGP projekte naziva koncesijama dok Non-RGP projekte naziva standardnim JPP projektima. Štoviše, RGP projekti mogu se transferirati u Non-RGP projekte, ovisno o alokaciji rizika potražnje. Tako će prema nekim primjerima³⁰, zadržavanje rizika potražnje kod RGP projekata na strani javnih naručitelja projekt pretvoriti u Non-RGP projekt.

Ova podjela je osobito važna za procese kombiniranja EU izvora s modelom JPP-a iz razloga metode izračuna granta ili kapitalne pomoći. Naime, kod RGP projekata financijski se jaz (vrijednost granta) izračunava kao vrijednost ekvivalentna dijelu kapitalnih troškova, nepokrivena neto prihodima. Dakle, kod projekata koji generiraju prihode od krajnjih korisnika, a ti prihodi nisu dostatni na pokrivanje ukupnih troškova projekta, onaj jaz ili nedostatak potrebnih prihoda, bit će vrijednost ekvivalentna potrebnom grantu ili kapitalnoj pomoći. Situacija s Non-RGP projektima nije metodološki na takav način određena. Naime, budući da Non-RGP projekti nemaju prihoda od krajnjih korisnika, nije moguće na spomenuti način izračunati vrijednost granta. Nešto je manji problem kod Non-RGP projekata energetske učinkovitosti, iz razloga što se ostvarena ušteda može tretirati kao generirani prihodi³¹ pa je, stoga, primjenjiva spomenuta metoda za izračun vrijednosti granta.

²⁷ Engl. Revenue Generating Projects.

²⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf

²⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/manuals>

³⁰ To je, primjerice, praksa u posljednjih desetak godina u području autoputeva.

³¹ http://tim4pin.hr/wordpress_9/wp-content/uploads/2015/06/Pages-from-KB-2.pdf

Međutim, kod ostalih Non-RGP projekata to nije slučaj pa se pozornost usmjerava na analizu sposobnosti plaćanja naručitelja³² u slučaju nabave jednog Non-RGP projekta. Razvoj dijela ove metode predmetom je i ovog projekta.

9.5. Postupak izračuna vrijednosti i načina isplate kapitalne pomoći

Pod pojmom izračuna vrijednosti bespovratnih sredstava podrazumijeva se postupak utvrđivanja financijskog jaza, tj. vrijednosti dijela kapitalnih troškova koji se ne može vratiti iz ostvarenih koristi eksploatacijom javnog projekta. Postupak izračuna financijskog jaza dala je Europska komisija u svojem vodiču, a temelji se na usporedbi sadašnjih vrijednosti kapitalnih troškova sa sadašnjom vrijednosti neto prihoda, naravno, na temelju pretpostavki budućeg poslovanja javnog projekta. Pod pojmom načina isplate bespovratnih sredstava, tj. kapitalne pomoći, razumije se skup procesa od ugovaranja kapitalne pomoći do konačne korekcije JPP naknade ili cijena krajnjih javnih usluga, a koji se odnose i na principe računovodstvene evidencije spomenutih procesa.

U nastavku se daje pregled postupka izračuna svih komponenti ukupne vrijednosti bespovratnih izvora temeljenih na pretpostavkama budućeg poslovanja opisanih u tablici 9.1.

Tablica 9.1 Projekcija poslovanja RGP projekta

Stavka	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Prihodi od krajnjih korisnika	0	10	20	60	100	130	170	200	200	200	200	200	200
Kapitalno ulaganje	1000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Održavanje	0	0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Difference	-1000	10	-80	-40	0	30	70	100	100	100	100	100	100
Cumulatively	-1000	-990	-1070	-1110	-1110	-1080	-1010	-910	-810	-710	-610	-510	-410

Izvor: Izradili autori.

Iz pretpostavki opisanih u tablici 9.1, razvidno je da se radi o projektu vrijednosti kapitalnog ulaganja od 1.000 jedinica, projekt ostvaruje prihode od prodaje javnih usluga krajnjim korisnicima te ima određene troškove održavanja. Naravno, radi se o pojednostavljenom hipotetskom primjeru kojem je cilj prezentirati postupak izračuna komponenti kapitalne pomoći.

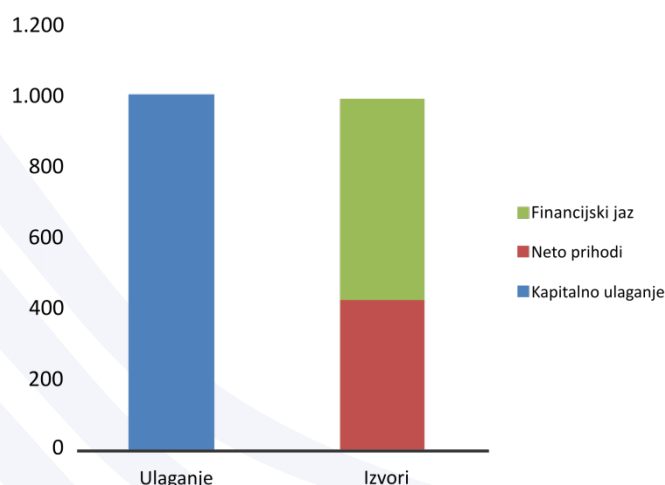
9.5.1. Izračun ukupne vrijednosti kapitalne pomoći

Kao što je naprijed u tekstu istaknuto, postupak izračuna bespovratnih izvora temelji se na izračunu financijskog jaza koji u naravi predstavlja razliku sadašnje vrijednosti kapitalnog ulaganja i sadašnje vrijednosti neto prihoda. Pod neto prihodima podrazumijeva

³² Analiza njegovog fiskalnog kapaciteta.

se razlika sadašnjih vrijednosti prihoda krajnjih korisnika i operativnih troškova. Ove financijske kategorije prikazane su na grafikonu 9.1:

Grafikon 9.1 Odnos vrijednosti ulaganja i izvora pokrića ulaganja



Izvor: Simulacija autora.

Iz grafikona razvidne su veličine kapitalnog ulaganja (lijevi plavi stupac) te strukture izvora iz kojih se namiruje ulaganje (desni stupac), koji se sastoji od neto prihoda (crveni i manji dio stupca) te financijskog jaza (zeleni i veći dio stupca) kao dijela kapitalnog ulaganja koje nije moguće namiriti iz eksploatacije projekta, tj. iz prihoda od krajnjih korisnika.

Izračun kapitalne pomoći, kako je u nastavku teksta istaknuto, računa se posredstvom sadašnjih vrijednosti. U tom smislu potrebno je izračunati sadašnje vrijednosti prihoda od krajnjih korisnika, kapitalnog ulaganja te operativnih troškova ili održavanja prema sljedećem obrascu:

$$PV = \sum_i \frac{N_i}{(1+d)^i} \quad (9.1)$$

gdje su: N_i novčani tok u i -tom razdoblju koji se diskontira, d diskontna stopa po kojoj se diskontiraju novčani tokovi, i razdoblje te PV sadašnja vrijednost (engl. *Present Value*). Uključivanjem vrijednosti iz tablice 9.1, dobiju se vrijednosti parametara iskazanih u tablici 9.2:

Tablica 9.2 Izračun sadašnjih vrijednosti

Stavka	PV
Prihodi od krajnjih korisnika	1.295
Kapitalno ulaganje	971
Održavanje	872

Izvor: Izradili autori

Nakon izračuna sadašnjih vrijednosti, slijede izračuni interne stope rentabilnosti temeljem koje je moguće utvrditi radi li se o finansijski neodrživom projektu³³. Finansijska neodrživost dokazuje se vrijednošću interne stope rentabilnosti manjom od ciljane diskontne stope. Sustav za izračun interne stope rentabilnosti je:

$$0 = \sum_i \frac{R_i - C_i}{(1 + FIRR)^i} \quad (9.2)$$

gdje su R_i prihodi razdoblja (eng. *Benefits*), C_i troškovi razdoblja (eng. *Costs*) te i razdoblje. Rješenjem (9.2) po FIRR dobije se interna stopa rentabilnosti na temelju koje se određuje opravdanost sufinanciranja bespovratnim izvorima. Nadalje, neto prihodi, određeni odredbom članka 61. CPR, računaju se kao razlika sadašnjih vrijednosti prihoda i operativnih troškova pomoću sustava:

$$PV_{nr} = \sum_i \frac{R_i - OC_i}{(1 + d)^i} \quad (9.3)$$

gdje su PV_{nr} sadašnja vrijednost neto prihoda (engl. *Present Value Net Revenue*), R_i operativni prihodi, OC_i operativni troškovi³⁴, d diskontna stopa. Uvrštenjem naprijed opisanih parametara u sustav (9.3), dobije se vrijednost neto prihoda u svoti od 428 jedinica.

Tablica 9.3 Izračun osnovnih parametara za izračun komponenti kapitalne pomoći

FIRR	-5,10%
Neto prihodi	423
Prihvatljivi troškovi	800
Stopa sufinanciranja	85%
Vrijednost ukupne kapitalne pomoći	564

Izvor: Izradili autori

Temeljem naprijed iznesene definicije, finansijski jaz računa se kao:

$$FG = I * \frac{\sum_i I - \sum_i NR}{\sum_i I} \quad (9.4)$$

gdje su I vrijednost ulaganja, NR neto prihodi, FG finansijski jaz (gap). Kada se u (9.4) uvrste pretpostavke iz tablica 9.1 i 9.2 dobije se vrijednost ukupnog finansijskog jaza ili potrebne kapitalne pomoći projektu u vrijednosti od 564 jedinica. Dakle, ova vrijednost tumači se na način da investicijsku vrijednost projekta od 1000 jedinica treba sufinancirati bespovratnom jednokratnom pomoći u vrijednosti od 564 jedinica, kako bi se ostatak investicijske

³³ Predmetom sufinanciranja bespovratnim izvorima su isključivo ekonomski opravdani, ali finansijski neodrživi projekti

³⁴ Ne uključuju finansijske troškove i amortizaciju

vrijednosti moglo pokriti iz neto prihoda. Slijedi izračun strukture izračunatog ukupnog finansijskog jaza.

9.5.2. Izračun nacionalne i EU komponente pomoći

Budući da se vrijednost investicije, kada je riječ o dijelu koji financira EU davatelj bespovratnih sredstava, dijeli na dva parametra i to vrijednost prihvatljivih troškova (EC^{35}) te stopa sufinanciranja (CR^{36}), vrijednost EU komponente bit će:

$$I \rightarrow EC * CR \quad (9.5)$$

tj.

$$FG = EC * CR * \frac{\sum_i I - \sum_i NR}{\sum_i I} \quad (9.6)$$

odnosno, finansijski jaz (vrijednost koju na raspolaganje stavlja EU izvor) je jednak umnošku vrijednosti prihvatljivih troškova, stope sufinanciranja i stope finansijskog jaza³⁷. Budući da svako sufinanciranje od strane EU izvora podrazumijeva i nacionalnu komponentu, sustavom (9.6) potrebno je izračunati i nacionalnu komponentu. Ove vrijednosti prikazane su u tablici 9.4.

Tablica 9.4 Izračun komponenti kapitalne pomoći

Komponenta	Stopa sufinanciranja	Udio u CAPEX-u	Iznos
EU komponenta (85%)	85%	38%	384
Nacionalna komponenta (15%)	15%	7%	68
Ostali nacionalni bespovratni izvori	-	11%	113

Izvor: Izradili autori

Međutim, nakon provedenih izračuna EU i nacionalne komponente, moguće je utvrditi da se s ove dvije komponente nije u cijelosti pokrila vrijednost ukupnog finansijskog jaza. Ta vrijednost je u tablici 9.4 iskazana s 113 jedinica. Ova će se vrijednost najvjerojatnije tretirati u sklopu nacionalne komponente.

9.5.3. Isplata kapitalne pomoći kod RGP projekata

Svrha isplate kapitalne pomoći kod projekata koji generiraju prihode je smanjenje kapitalne vrijednosti investicije, u cilju postizanja ciljane stope rentabilnosti projekta. Drugim

³⁵Engl. Eligible Costs.

³⁶Engl. Co-funding Rate.

³⁷Engl. Funding-gap rate.

riječima, vrijednost kapitalne pomoći predstavlja nedostajuće prihode potrebne za namirenje ukupnih životnih troškova projekta. Nedostajući prihodi predstavljaju financijski jaz koji se namiruje iz kapitalne pomoći.

Izračunate komponente financijskog jaza ili vrijednosti ukupno potrebne kapitalne pomoći, da bi se zadovoljio kriterij financijske održivosti, može se isplatiti na više načina. Prvi način je jednokratna isplata sve tri komponente na način kako je to prikazano u tablici 9.5.

Simulacijom jednokratne isplate sve tri komponente kapitalne pomoći iz tablice 9.5 utvrđena je financijska stopa rentabilnosti od 3% godišnje, što je i bila pretpostavljena diskontna stopa. To znači da je ukupni financijski jaz točno izračunat. Međutim, primjena modela JPP-a pruža i pogodnosti različite isplate druge dvije komponente kapitalne pomoći. Naime, u slučaju kada proračun ne raspolaže slobodnim novcem u proračunu za isplati nacionalne komponente, tada se proračun treba zadužiti kako bi osigurao potrebne vrijednosti nacionalnih komponenti u svim javnim projektima financiranih iz izvora EU. U slučaju primjene modela JPP-a, nacionalnu komponentu moglo bi biti moguće isplatiti i u obliku naknada u razdoblju trajanja ugovora o JPP-u. Takva opcija prikazana je u tablici 9.6.

Tablica 9.5 Jednokratna isplata sve tri komponente kapitalne pomoći - provjera ispravnosti izračuna kapitalne pomoći

Stavka	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Prihodi od krajnjih korisnika	0	10	20	60	100	130	170	200	200	200	200	200	200
Kapitalno ulaganje	1000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EU komponenta (85%)	384												
Nacionalna komponenta (15%)	68												
Ostali nacionalni izvori	113												
Održavanje	0	0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Difference	-436	10	-80	-40	0	30	70	100	100	100	100	100	100
Cumulatively	-436	-426	-506	-546	-546	-516	-446	-346	-246	-146	-46	54	154

Izvor: Izradili autori

Tablica 9.6 Plaćanje nacionalne komponente u obliku naknade za raspoloživost (a)

Stavka	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Prihodi od krajnjih korisnika	0	10	20	60	100	130	170	200	200	200	200	200	200
Kapitalno ulaganje	1.000												
EU komponenta (85%)	384												
Ukupna nacionalna komponenta	0	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Održavanje	0	0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Razlika	-616	28	-62	-22	18	48	88	118	118	118	118	118	118
Kumulativ	-616	-588	-650	-672	-654	-606	-518	-400	-281	-163	-45	73	191

Izvor: Izradili autori

Postupak izračuna vrijednosti periodične isplate temelji se na sustavu (9.2). U promjeru je prikazano da periodična godišnja isplata 18 jedinica, u ugovornom razdoblju od 13 godina, rezultira financijskom stopom rentabilnosti od 3%, kako je definirano u pretpostavkama.

U praksi je moguća situacija u kojoj će postojati obveza osiguravanja dodatnih izvora nakon neto-nacionalne komponente i izvora EU. Taj iznos će se plaćati ili iz proračuna (najčešće kao posljedice zaduživanja) ili u obliku naknade iz tekućeg proračuna u slučaju primjene JPP modela. Ovakav slučaj prikazan je u tablici 9.7.

Tablica 9.7 Plaćanje nacionalne komponente u obliku naknade za raspoloživost (b)

Stavka	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Prihodi od krajnjih korisnika	0	10	20	60	100	130	170	200	200	200	200	200	200
Kapitalno ulaganje	1.000												
EU komponenta (85%)	384												
Nacionalna komponenta (15%)	68												
Preostali nacionalni izvori	0	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Održavanje	0	0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Razlika	-549	21	-69	-29	11	41	81	111	111	111	111	111	111
Kumulativ	-549	-527	-596	-625	-613	-572	-491	-379	-268	-157	-45	66	177

Izvor: Izradili autori

I za potrebe ovog izračuna koristio se sustav (9.2). Dio nacionalne komponente plaćen je iz duga koji je centralna država osigurala za plaćanje nacionalne komponente dok se ostatak platio iz tekućeg proračuna u obliku naknade.

9.5.4. Isplata na escrow račun

Drugi način isplate kapitalne pomoći je isplata ukupne vrijednosti kapitalne pomoći na *escrow* račun i onda postupna isplata kao sastavni dio svake pojedine periodične naknade JPP-a. Isplati kapitalne pomoći s *escrow* računa, prethodi izračun periodičnih isplata s *escrow* računa na račun privatnog partnera (DPN-a) s obzirom na parametre:

- kamatna stopa na depozit položen na *escrow* račun
- trošak vođenja *escrow* računa

Da bi se utvrdio obrazac za izračun konačne vrijednosti periodičnih svota, potrebno je prethodno riješiti diferencijsku jednadžbu prvog stupnja kojom se opisuje navedena dinamika uplata i isplata s računa. Proces se predstavlja sljedećom diferencijskom jednadžbom:

$$P_{t+1} = P_t + iP_t - T - R \quad (9.7)$$

gdje su P_{t+1} stanje glavnice depozita sljedećeg razdoblja; P_t stanje glavnice depozita tekućeg razdoblja; i pasivna kamatna stopa po kojoj se ukamaćuje preostali depozit; T periodički trošak vođenja *escrow* računa koji naplaćuje *escrow* banka te R iznos koji se periodički isplaćuje s *escrow* računa privatnom partneru, a koji u sebi sadržava priljev s osnova kamate i odljev s osnova troškova vođenja računa.

Jednadžba (9.7) se može prikazati i u sljedećem obliku:

$$P_{t+1} = (1 + i)P_t - (T + R) \quad (9.8)$$

Iz (9.8) je razvidno da se radi o diferencijskoj jednadžbi prvog stupnja s općom formom:

$$Y_{k+1} = AY_k + B \quad (9.9)$$

s općim rješenjem:

$$Y_k = A^k(Y_0 - Y^*) + Y^* \quad (9.10)$$

gdje je :

$$Y^* = \frac{B}{1-A} \quad (9.11)$$

Uvrštenjem parametara iz (9.8) u (9.10) i (9.11) dobije se:

$$P_k = (1 + i)^k \left(Y_0 - \frac{T + R}{i} \right) + \frac{T + R}{i} \quad (9.12)$$

Budući da je proces na *escrow* računu određen parametrima početnog i završnog depozita, gdje je početni depozit jednak svoti odobrene kapitalne pomoći, dok je završni depozit jednak nuli, to će vrijednosti P_k i Y_0 biti 0 i D respektivno. Također, vrijednosti iz (9.11) će biti $A=(1+i)$ dok je $B=-(T+R)$. Slijedom navedenog (9.12) će se reducirati na:

$$0 = D(1 + i)^n - (T + R) \left[\frac{(1 + i)^n - 1}{i} \right] \quad (9.13)$$

iz čega je lako izračunati vrijednost periodične isplate s *escrow* računa na račun privatnog partnera (R):

$$R = D \frac{i(1 + i)^n}{(1 + i)^n - 1} - T \quad (9.14)$$

Primjer:

Odobrena kapitalna pomoć (D).....	500
Kamatna stopa na depozit položen na <i>escrow</i> računu (i).....	1%
Trošak vođenja računa (T).....	2
Broj razdoblja isplate (n).....	12

Vrijednost isplate s *escrow* računa na račun privatnog partnera (R):

$$R = 500 \frac{0.01 \cdot 1.01^{12}}{1.01^{12} - 1} - 2 = 42.42 \quad (9.15)$$

što je jednako vrijednosti koja se koristi u sljedećim simulacijama.

U oba načina isplate kapitalne pomoći (jednokratna ili na *escrow* račun) vrijednost ugovorene naknade u ponudi i nakon isplate ostaje nepromijenjena. Razlika nastaje s obzirom na način korekcije naknade JPP-a. Tako se kod linearnog smanjenja ukupne ugovorene naknade JPP-a ona smanjuje na isti iznos, dok se razlika uočava kod načina kod kojega se smanjenje naknade provodi na temelju korekcije interne stope rentabilnosti vlastitih izvora financiranja. **Rezultati analize ukazuju na zaključak da je za javnog partnera efikasnije isplatiti naknadu jednokratno i umanjiti ju na temelju korekcije interne stope rentabilnosti vlastitih izvora financiranja. Međutim, racionalni naručitelj vodit će i računa o riziku koji bi mogao nastati u slučaju nepropisnog korištenja bespovratnih sredstava i nastanka obveze povrata. U tom slučaju rizici povrata sredstava su manji ukoliko se neisplaćeni iznos sredstava nalazi na *escrow* računu u pojavnom obliku gotovine.**

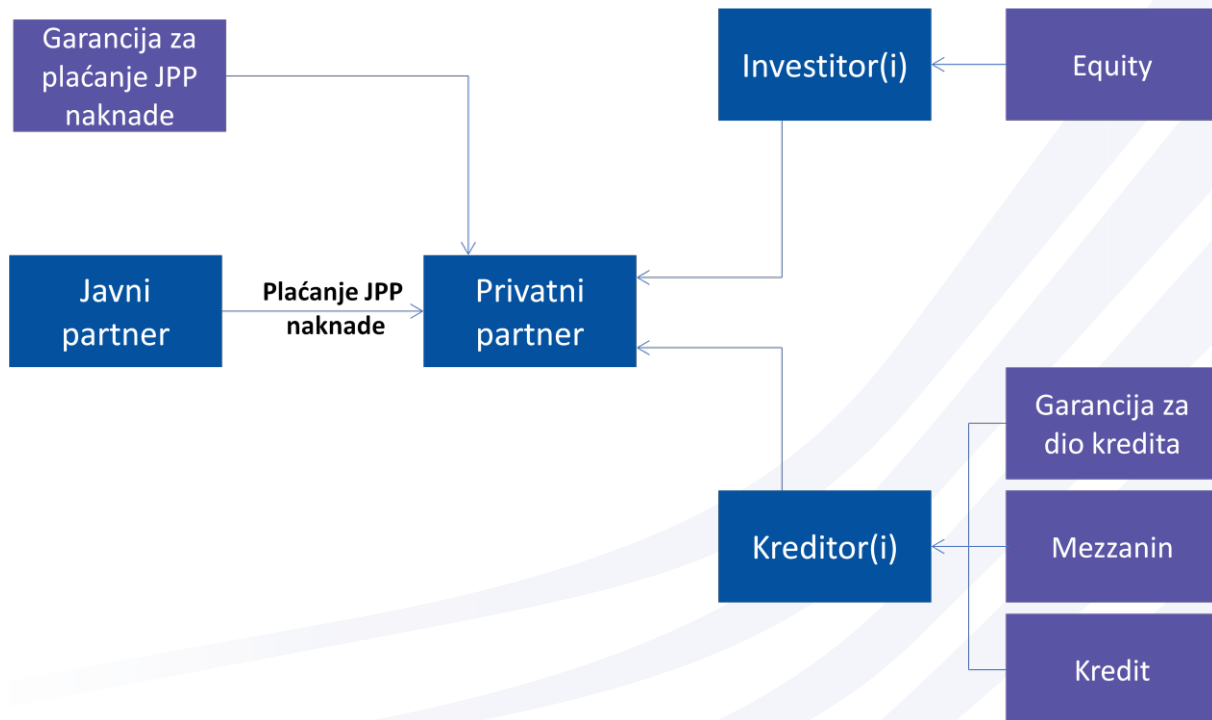
9.6. Financijski instrumenti

Financijski instrumenti koriste se prvenstveno u projektima koji su financijski održivi, tj. u projektima iz čijih se prihoda na tržištu (ili krajnjim korisnicima kod javnih projekata) mogu pokriti ukupni životni troškovi i za koje nije moguće namiriti dovoljno izvora u okviru tržišnih uvjeta. U tom smislu financijski instrumenti se smatraju oblicima financiranja za koje postoji obveza vraćanja davatelju financijskog instrumenta. Financijski instrumenti mogu se kombinirati i s bespovratnim sredstvima (kapitalnim pomoćima, grantovima).

9.6.1. Definicije i obilježja financijskih instrumenata

Za razliku od bespovratnih kapitalnih pomoći, osnovno je obilježje financijskih instrumenata obveza vraćanja ili ograničeni rok trajanja. U okviru ove analize obuhvatit će se pet vrsta mogućih instrumenata te ukratko opisati njihova osnovna obilježja. Ukupnost financijskih instrumenata na hipotetskom projektu prikazana je na shemi 9.5:

Shema 9.5 Struktura financijskih instrumenata u organizacijskoj shemi JPP-a



Izvor: Izradili autori

Iz sheme je razvidno da bi jedan projekt u javno-privatnom partnerstvu mogao koristiti sljedeće financijske instrumente:

- garancija za uredno plaćanje naknade JPP-a
- vlastiti izvori financiranja, tzv. *equity*
- garancija za dio komercijalnog kredita
- *mezzanin* financiranje
- kredit s povoljnim uvjetima

Osnovna obilježja ovih navedenih instrumenata su sljedeća:

- svi instrumenti podrazumijevaju vraćanje uložених sredstava davatelja instrumenta
- u slučaju garancija postoji jasna garantirana vrijednost i rok na koji se garancija izdaje
- instrumenti imaju svoju cijenu
- davatelj instrumenta neće odobriti instrument u slučaju identificiranih rizika projekta većih od prihvatljivih

Slijedom navedenog može se zaključiti da je preduvjet davanja financijskog instrumenta na raspolaganje korisniku instrumenta financijska održivost projekta. U slučaju smanjenja ili nedovoljne financijske održivosti, financijski se instrumenti mogu kombinirati s grantovima čija je u ovom slučaju uloga upravo u dosezanju granične razine financijske održivosti projekta.

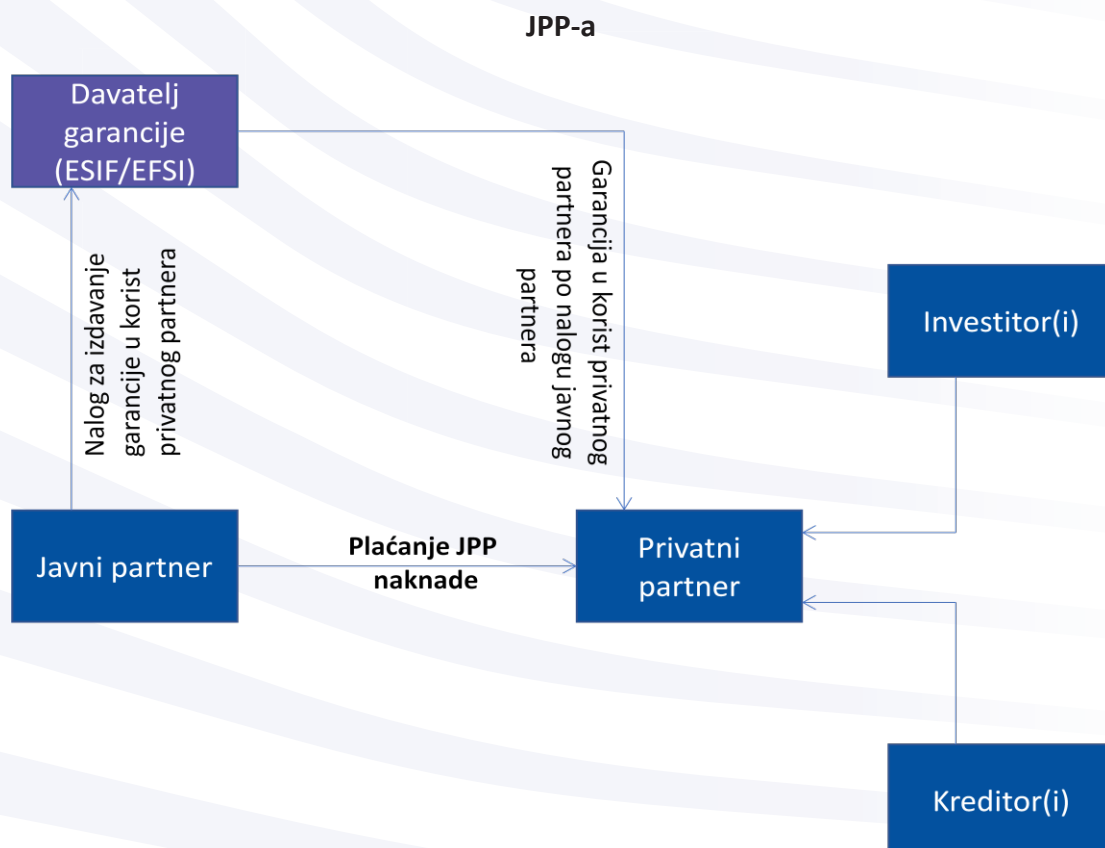
9.6.2. Organizacijske i finansijske sheme pojedinih vrsta finansijskih instrumenata

U nastavku se daju detaljnije sheme procesa i udruživanja subjekata u projekte u slučaju korištenja naprijed u tekstu navedenih finansijskih instrumenata.

9.6.2.1. Garancija za plaćanje JPP naknade

U okolnostima povećanog rizika plaćanja ugovorene JPP naknade u ugovornom razdoblju, opravdano bi bilo smanjiti više percipirane rizike naplate potraživanja od javnog partnera po osnovi JPP naknade. Dakle, u ovom se slučaju radi o ispostavljenom računu za mjesečno isporučene standarde javnih usluga i prostora nakon usuglašenih učinaka mehanizma plaćanja. Račun koji je privatni partner isporučio javnom partneru plaća se, u principu, u roku od 30 dana. Percepcija da javni partner taj rok neće poštovati reflektira se u riziku naplate potraživanja po osnovi naknade JPP-a. Povećana razina ovog rizika poskupjet će projekt zbog skupljih premija osiguranja od rizika. Kako bi se ovaj rizik, koji je prenesen na privatnog partnera, smanjio, izvor EU može preuzeti rizik izdavanjem garancije za uredno plaćanje. Organizacijska shema instrumenta prikazana je na shemi 9.6:

Shema 9.6 Primjena garancije za uredno plaćanje naknade u okviru organizacijske sheme



Izvor: Izradili autori

Za svaki financijski instrument, prvo je potrebno identificirati tko je korisnik instrumenta. U slučaju garancije za uredno plaćanje naknade JPP-a korisnik bi bio javni partner. Javni partner daje nalog davatelju financijskog instrumenta da izda garanciju u korist privatnog partnera kojom će garantirati iznos ili iznose naknade JPP-a u garancijom utvrđenom razdoblju. Garancija može vremenski pokrivati ukupno ugovorno razdoblje ili njen dio, a u odnosu na garantirani iznos vrijednost se može odrediti u odnosu na nekoliko kumulativnih vrijednosti periodičkih naknada JPP-a. S obzirom da su rizik potražnje po osnovi naknade JPP-a (kod ugovornih modela JPP-a) te rizik potražnje po osnovi prihoda od prodaje javnih usluga krajnjim korisnicima najznačajniji rizici i njihova se kvantifikacija značajno odražava na ukupne životne troškove projekta, uvođenje ovakve garancije u sustav financijskih instrumenata raspoloživih iz ESIF i EFSI izvora, moglo bi osjetno utjecati na smanjenje troškova projekta, ali i na povećanje atraktivnosti javnih projekata. Garancija bi mogla značajno utjecati i na strukturu izvora financiranja na način da projekti, u okviru kojih postoji ovakav instrument, podržavaju veću financijsku polugu. Ova posljedica primjene financijskog instrumenta u obliku garancije za uredno plaćanje naknade JPP-a mogla bi imati dvije osobito značajne posljedice:

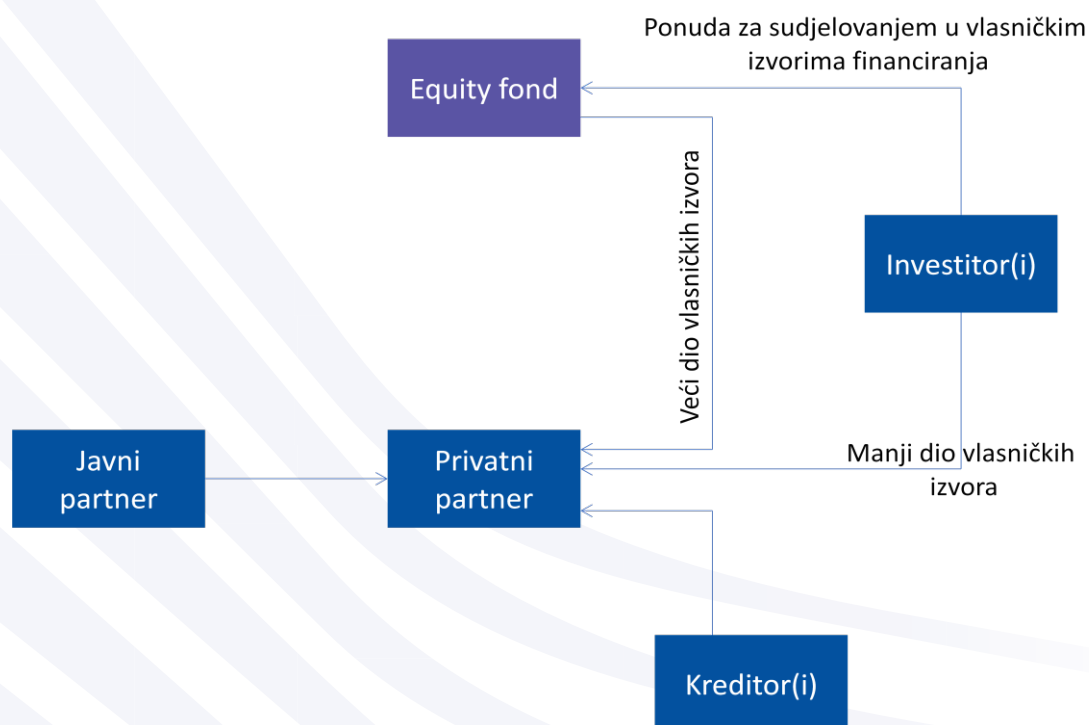
1. veći udio duga u ukupnim izvorima financiranja smanjuju prosječni ponderirani trošak izvora financiranja
2. manji udio vlastitih izvora financiranja povećava vjerojatnost ulaska domaćih investitora u projekt

Opisanim financijskim instrumentom zasigurno bi se smanjila vrijednost rizika projekta određenih od strane izvora financiranja.

9.6.2.2. Equity

Vlastiti izvori financiranja (vlasnički kapital, kapital, equity) jedan su od ukupnih raspoloživih i mogućih izvora financiranja projekta. Ovisno o rizičnosti projekta, odnos duga i kapitala je različit. Kod rizičnijih projekata (primjerice, koncesije), očekuje se manji udio duga dok se kod manje rizičnih projekata (JPP) očekuje manji udio kapitala. Budući da je kapital mlađi, tj. niže rangiran izvor financiranja u odnosu na dug, njegova cijena je viša od duga, osobito iz razloga prvenstva isplate, u shemi, poznatoj u primjeni tehnike projektnog financiranja, pod nazivom „cash waterfall“. Davatelji duga, kreditori, komercijalni ili institucionalni, rijetko će biti skloni projekt financirati u cijelosti dugom. U takvom slučaju oni preuzimaju ukupne rizike projekta. Oni traže da investitor uloži svoj kapital čija vrijednost predstavlja razliku između ukupne vrijednosti projekta i vrijednosti duga. Kada se radi o relativno većim projektima, vrijednosti kapitala su često puta nedostižne i za konzorcije velikih investitora. Ovakav tržišni nedostatak moguće je nadomjestiti financijskim instrumentom iz ESIF ili EFSI izvora. U tom slučaju investitori bi morali uložiti značajno manji iznos potrebne vrijednosti kapitala.

Shema 9.7 Primjena equity finansijskog instrumenta u organizacijskoj shemi JPP-a



Izvor: Izradili autori

Korisnik equity izvora financiranja je investitor, tj. odabrani ponuditelj u postupku nabave privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Equity fond procjenjuje rizik projekta i odlučuje o stavljanju na raspolaganje (investiranju) dijela (manjeg) ukupnih izvora financiranja projekta. Ukoliko equity fond odluči investirati sudjelovat će u vlasničkoj strukturi DPN-a, sukladno rezultatima pregovora s investitorom. U pogledu ovog finansijskog instrumenta, javni partner je u neutralnoj poziciji. Međutim, javni partner može značajno doprinijeti klimi koja bi potakla ostale institucionalne investitore na osnivanje specijaliziranog equity fonda. Najefikasniji instrument za takve učinke je, to je praksa pokazala, objava plana JPP projekata politički podržanog s najviše političke razine.

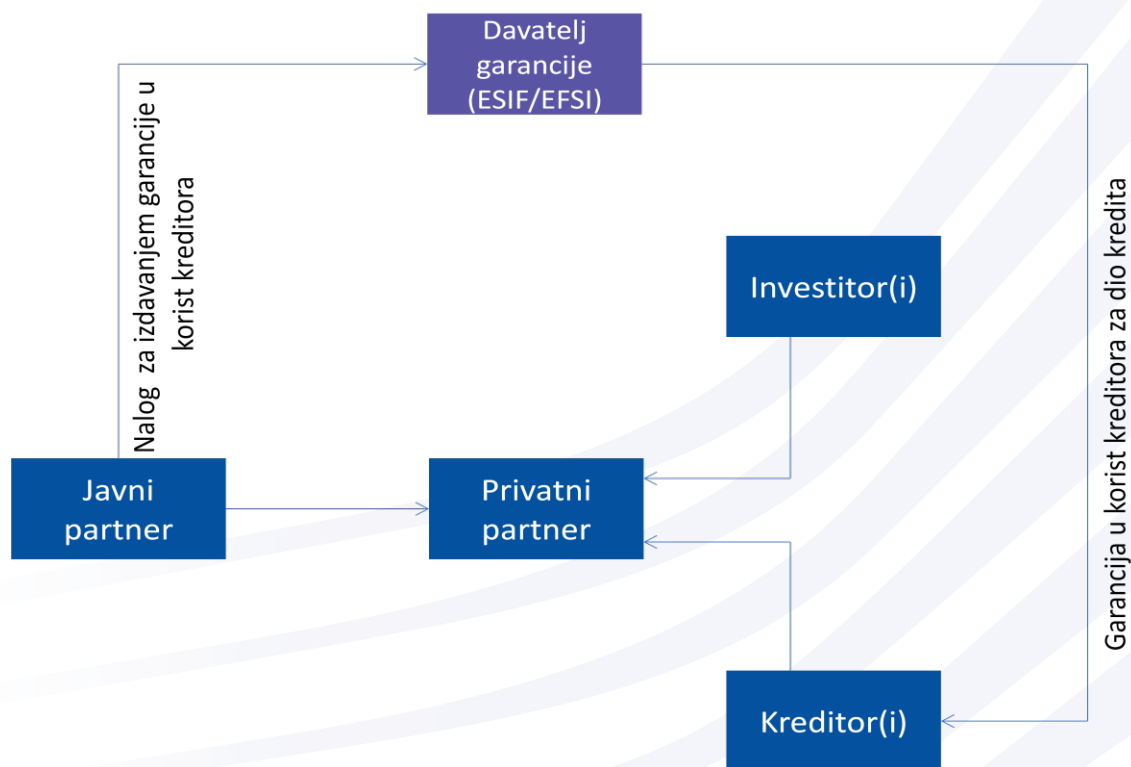
9.6.2.3. Garancija za dio kredita

U svrhu smanjenja rizika projekta koje preuzimaju kreditori, vlasnici duga, javni naručitelj može, u slučaju kada takva mogućnost postoji u obliku raspoloživih instrumenata, dati nalog davatelju garancije za dio kredita, da izda garanciju u korist kreditora na dio glavnice odobrenog kredita. Ovaj finansijski instrumenta ima učinak na tri načina:

1. Zbog preuzetog dijela ukupnih rizika projekta, cijena duga se može smanjiti
2. Zbog preuzetih rizika, udio duga u ukupnim izvorima financiranja može se povećati
3. Moguće je produžiti rok trajanja kredita

Tijek i proces predlaganja i odobravanja ovog finansijskog instrumenta prikazan je na shemi 9.8:

Shema 9.8 Primjena garancije za dio kredita u organizacijskoj shemi JPP-a



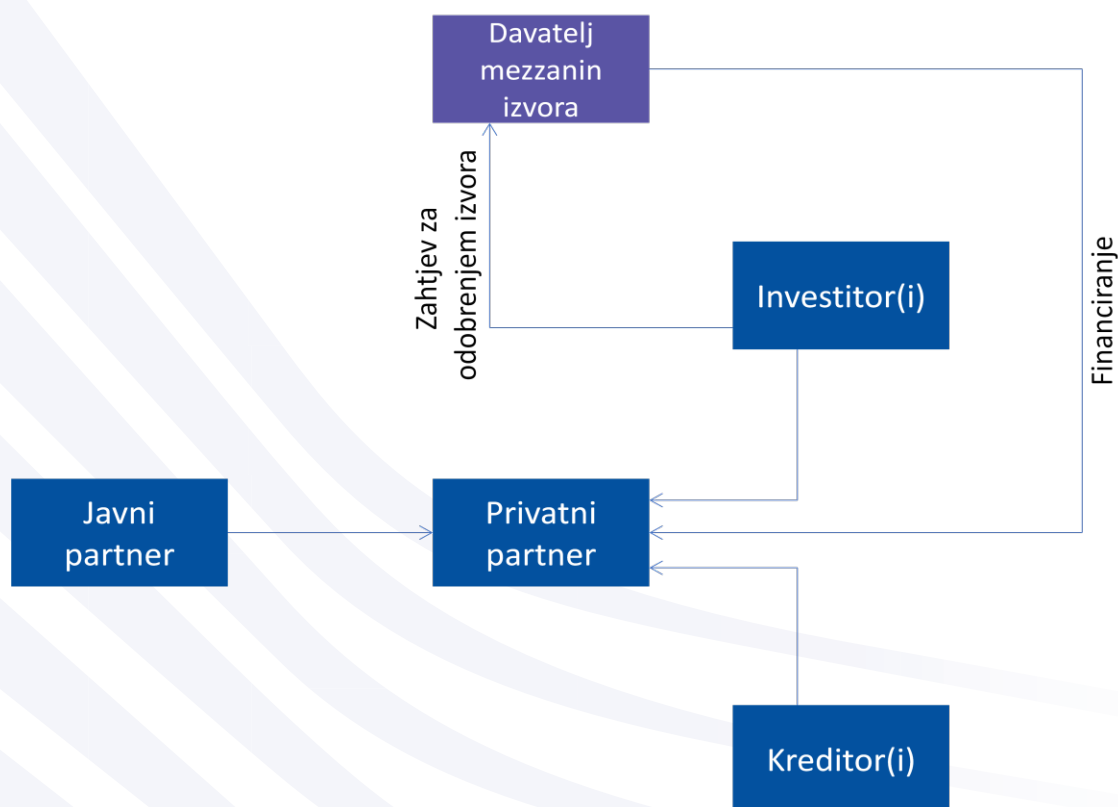
Izvor: Izradili autori

Nalogodavatelj garancije za dio kredita je javni partner. Njemu je u interesu da davatelj instrumenta preuzme dio rizika projekta iz razloga pogodnosti u vidu cijene, roka i iznosa kredita. Korisnik finansijskog instrumenta je kreditor, tj. vlasnik duga.

9.6.3. Mezzanin financiranje

Mezzanin kredit je kredit po starosti smješten između senior duga i kapitala. Predstavlja, u principu, junior kredit podređen glavnom dugu. Po ročnosti spada u srednjoročne kredite namijenjene prije svega u fazi izgradnje kada su rizici projekta najveći. Mezzanin kredit uglavnom nosi veću kamatnu stopu od nadređenog kredita, ali manju od povrata na vlastite izvore financiranja – equity.

Shema 9.9 Primjena mezzanin finansijskog instrumenta u organizacijskoj shemi JPP-a



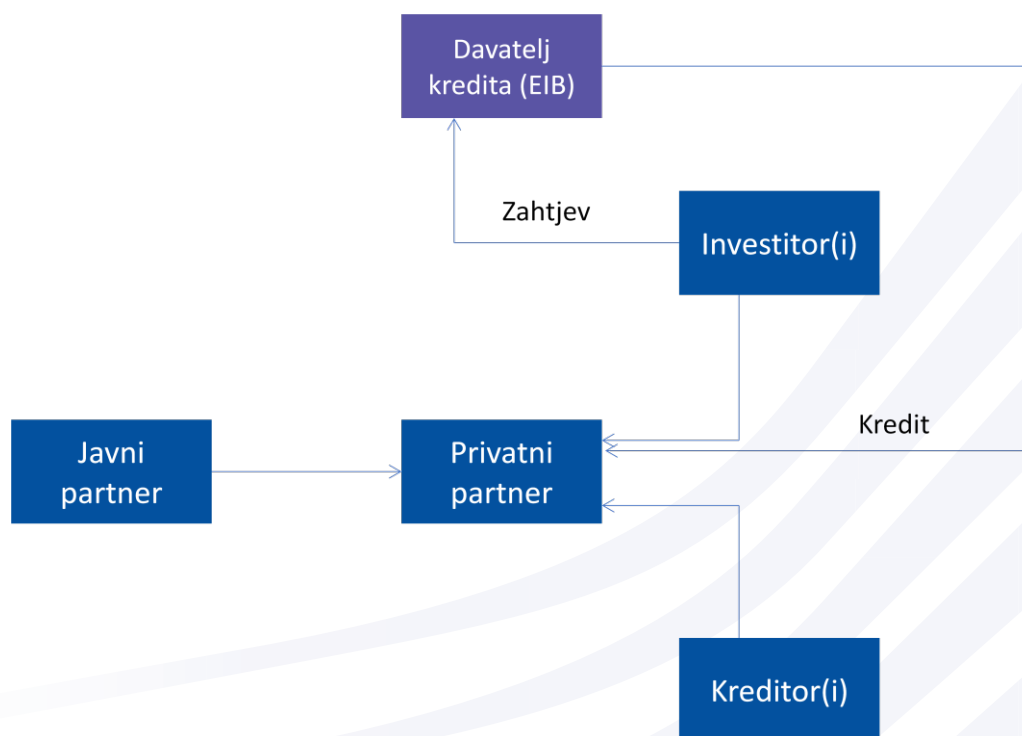
Izvor: Izradili autori

Korisnik mezzanin kredita je DPN, a investitor posreduje u zaključivanju ugovora o mezzanin financiranju. Pozicija i aktivnosti javnog partnera u ovoj transakciji je neutralna.

9.6.3.1. Kredit

Kredit s povoljnim uvjetima je klasičan bilateralan dužnički instrument čiju provedbu posreduje investitor. Kredit zaključuje davatelj kredita (kreditor) i DPN.

Shema 9.10 Primjena kredita s povoljnim uvjetima u organizacijskoj shemi JPP-a



Izvor: Izradili autori

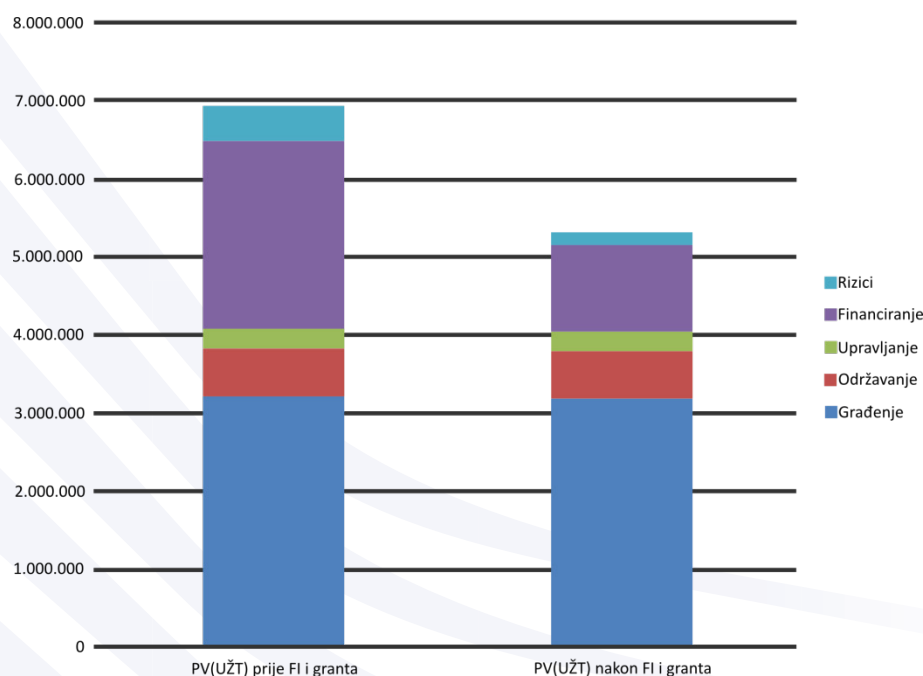
Kao i kod mezzanin kredita, kod nadređenog kredita s povoljnim uvjetima pozicija i aktivnosti javnog partnera je neutralna.

9.7. Učinak kombiniranja granta s financijskim instrumentima

Isplatom granta i uključivanjem financijskih instrumenata dolazi do refinanciranja vlastitih izvora financiranja kao posljedice smanjenja rizika projekta. Dio komercijalnog kredita može se refinancirati instrumentom povoljnog kredita s manjom kamatnom stopom i dužim rokom otplate. Likvidnost projekata se ne narušava u ugovornom razdoblju. U projektu se kontinuirano ostvaruje novčani suficit te se novcem iz operativnih aktivnosti u cijelosti mogu namiriti odljevi iz financijskih aktivnosti.

Važno je razmotriti, te grafički prikazati, utjecaj uključivanja financijskih instrumenata na ukupne životne troškove projekta. Različiti instrumenti i vrijednosti grantova utječu na različite stavke ukupnih životnih troškova. Odnos ukupnih životnih troškova prije granta i instrumenata te nakon isplate granta i uključivanja financijskih instrumenata prikazan je na grafikonu 9.2:

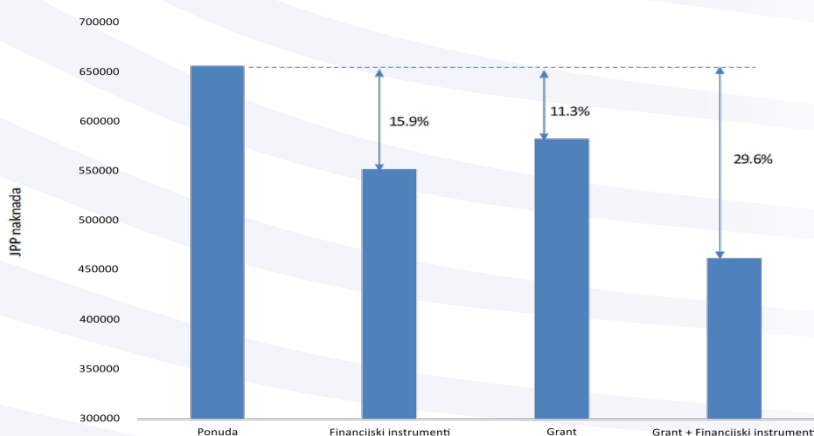
Grafikon 9.2 Usporedba učinaka finansijskih instrumenata i granta na ukupne životne tokove projekta



Izvor: Izradili autori

U projektu iskazanom na grafikonu, dva finansijska instrumenta (garancija i kredit) najznačajnije utječu na smanjenje troškova finansijskih izvora te na smanjenje rizika. Učinci granta i finansijskih instrumenata na iznos godišnje JPP naknade, prikazani su na grafikonu 9.3:

Grafikon 9.3: Usporedba učinaka različitih opcija primjene granta i finansijskih instrumenata na ukupne životne troškove projekta



Izvor: Izradili autori

Na grafikonu 9.3 prikazana je usporedba učinaka različitih opcija primjene granta i financijskih instrumenata na ukupne životne troškove projekta. Prema iskazanom primjeru na grafikonu, korištenjem granta u iznosu od 1 milijun kuna, što predstavlja 29% kapitalnih troškova, JPP naknada se smanjuje za 11,3%. S obzirom da se kod JPP modela ugovara plaćanje raspoloživosti, u ugovornom razdoblju je projicirana ukupna naknada od 13.150.082 kune u dvadesetogodišnjem razdoblju uporabe. Iz ove naknade namiruju se ukupni životni troškovi. Omjer ukupnih životnih troškova i kapitalne vrijednosti iznosi 2,1:1 u projekciji nakon korištenja granta i instrumenata. U odnosu na JPP naknadu iz ponude (13,1 milijuna u ukupnom ugovornom razdoblju) primjenom grana i instrumenata JPP naknada u ukupnom ugovornom razdoblju iznositi će 9,3 milijuna kuna (za 3,8 milijuna manje od ponude). To je ujedno i financijska vrijednost svih kumulativnih učinaka isplate granta i uključivanja financijskih instrumenata. Zaključno, utjecaj granta na smanjenje naknade JPP-a iznosi 11,3%, utjecaj financijskih instrumenata iznosi 15,9% dok kombiniranje granta i financijskih instrumenata stvara sinergijski učinak od 29,6%.

9.8. Zaključna razmatranja i preporuke za daljnji razvoj

U okviru ove cjeline prezentirana je procedura kombiniranja JPP-a s financijskim instrumentima, obrađen postupak kombiniranja JPP-a s bespovratnim sredstvima (grantovima, kapitalnim pomoćima) te je priređena simulacija učinaka kombinacije JPP-a s jedne strane te grantova i financijskih instrumenata s druge.

Analizom zakonodavnog okvira utvrđeno je da ne postoje zapreke za kombiniranje kako modela JPP-a s bespovratnim sredstvima, tako niti JPP-a s financijskim instrumentima. Ukoliko javno tijelo nadležno za planiranje i odobravanje grantova i financijskih instrumenata, na temelju izrađenih ex-ante analiza utvrdi pretpostavke za alokaciju ovakvih pomoći, one se bez ograničenja mogu kombinirati s modelom JPP-a. Štoviše, regulativa EU otvara brojne mogućnosti u pogledu kombinacije navedenih instrumenata.

Također je prikazan detaljni postupak za izračun granta (kapitalne pomoći) kod RGP projekata, tj. projekata koji javne usluge prodaju krajnjim korisnicima te se prihodi projekta ostvaruju temeljem te osnove. Istaknut je postupak izračuna vrijednosti granta te njegove strukture (EU komponenta, nacionalna komponenta te komponenta koja se odnosi na naručitelja). Osim kod projekata iz područja energetske učinkovitosti (javna rasvjeta i energetska obnova javnih zgrada), kod kojih se ušteda može tretirati kao prihodi pa se opisani postupak izračuna potrebnog granta može provesti na način opisan kod RGP projekata, kod projekata iz područja tzv. socijalne infrastrukture ili Non-RGP projekata, postupak je različit i temelji se na analizi proračuna i njegovog fiskalnog kapaciteta kao osnove za utvrđivanje sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza koje proizlaze iz projekcija ukupnih životnih troškova projekta. Također, zbog relativne kompleksnosti ovog

izračuna, davatelji potpora mogu se odlučiti za fiksni iznos postotka prihvatljivih troškova ili tzv. *flat rate*.

U analizi je vrlo detaljno prezentirano na koji način isplatiti kapitalnu pomoć uz zadovoljavanje temeljnog kriterija i zahtjeva da je javni partner korisnik kapitalne pomoći u cijelosti. Različite opcije umanjivanja naknade JPP-a rezultiraju različitim učincima i stupnjevima ispunjenja navedenog kriterija o korisniku kapitalne pomoći. U tom smislu pokazano je da je najbolji pristup upravo pristup usklađivanja interne stope rentabilnosti vlastitih izvora financiranja koja je, najposlije, transparentna, mjerljiva te se ugovara u okviru odredbi ugovora o JPP-u.

U tom smislu, smanjivanjem naknade JPP-a potrebno je izjednačiti ugovorenu internu stopu rentabilnosti vlastitih izvora financiranja s stopom nakon isplate granta.

Uključivanje financijskih instrumenata i njihovo kombiniranje s kapitalnim pomoćima, kako je navedeno u poglavlju o zakonodavnom okviru, moguće je. U analizi je projekcijama učinaka prikazano na koji način uključivanje financijskih instrumenata utječe na smanjenje naknade JPP-a, što je i konačan cilj postizanja sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza od strane javnog partnera. Zanimljivo je istaknuti i situaciju u okviru koje se, zbog pristupa analizi ukupnih životnih troškova i diskontiranja, postiže sinergijski učinak.

Literatura

1. Agencija za investicije i konkurentnost, <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/12/esif-jpp-procedura-jaspers-mrrfeu.pdf> ;
2. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske - AJPP (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.
3. AIK, Priprema i provođenje dodjele projektima javno-privatnog partnerstva , <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/12/esif-jpp-procedura-jaspers-mrrfeu.pdf>
4. Council Regulation (EC) No 3605/93 of 22 November 1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community
5. CPR, Regulation (EU) No. 1303/2013, European Parliament and of Council, 17. prosinca 2013.;
6. EC (2008): Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects, Directorate General Regional Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf
7. EC (2014): Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic Appraisal tool, Luxembourg, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf
8. EIB (2013): The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB, Projects Directorate, http://www.eib.org/attachments/thematic/economic_appraisal_of_investment_projects_en.pdf
9. Ernst and Yung (2016), Ad-hock audit of the application of the Regulation 2015/1017 (the EFSI Regulation), Final Report, November.
10. European Commission, DG Regional and Urban Policy and European Investment Bank – fi-compass (2015): Financial instrument products – Loans, guarantees, equity and quasi-equity, Unit B.3 "Financial Instruments and IFIs' Relations" Luxembourg
11. European Commission, Eurostat (2013): European system of accounts – ESA 2010, Luxembourg;
12. European Commission, Eurostat (2014): Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010, Luxembourg;

13. http://tim4pin.hr/wordpress_9/wp-content/uploads/2015/06/Pages-from-KB-2.pdf
14. <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/planning/costbenefitanalysis/discountrates>
15. <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/planning/costbenefitanalysis/discountrates/discount-rates-jul08.pdf>
16. Juričić, D.; Kušljic, D. (2014), The Economics of Combining Subsidy with Public-Private Partnership, *Ekonomski pregled*, 65 (1), Zagreb.
17. Juričić, D.; Marenjak, S. (2017): Vrijednost za novac u hrvatskom JPP projektima, *Ekonomski pregled*, Vol.67, No.6, str. 581-604.
18. Karačić, D., Bestvina Bukvić, I. (2014): Research of investment risk using beta coefficient, *Interdisciplinary Management Research, Conference Proceedings*, Ekonomski fakultet Osijek, Osijek, <https://bib.irb.hr/datoteka/837405.IMR10a38.pdf>
19. Lawrence National Centre for Policy and Management (2015). The Procurement of Public Infrastructure: Comparing P3 and Traditional Approaches, Ontario.
20. Međunarodni računovodstveni standard (MRS) 17, Najmovi
21. Međunarodni računovodstveni standard za javni sektor (MRSJS) 13, *Najmovi*
22. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2014): Zajednička nacionalna pravila (ZNP) -Dodjela bespovratnih sredstava 2014.-2020.;
23. Petersen, J., Cihfield, J., B., (2000) Linkages Between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies, Svjetska banka
24. Pravilnik o PDV-učl.141.t.7, NN, br. 79/13, 85/13-ispravak, 160/13, 35/14, 157/14, 130/15, 1/17
25. Pravilnik o projektima JPP-a male vrijednosti (NN 23/15)
26. Research Triangle Institute, (2007) Municipal Credit Enhancement, Municipal Finance Task Force
27. Sporazum o suradnji Državnog zavoda za statistiku, Hrvatske narodne banke te Ministarstva financija, <http://www.dzs.hr/Hrv/institutional/Sporazum%20potpisan%20bez%20priloga.pdf>
28. Švaljek, S. et. al. (2006): Efektivno porezno opterećenje trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj, Studija, Ekonomski institut, Zagreb
29. Uredba (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA, Službeni list Europske unije 347/320
30. Uredba (EU) br. 549/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji (Tekst značajan za EGP)
31. Uredba CPR, Regulation (EU) No. 1303/2013, European Parliament and of Council od 17. prosinca 2013. godine

32. Uredba KOMISIJE (EZ) 1126/2008 od 3. studenoga 2008. o usvajanju određenih međunarodnih računovodstvenih standarda u skladu s Uredbom (EZ) 1606/2002 Europskog parlamenta i Vijeća ,<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:02008R1126-20160101&qid=1485783819679>
33. Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (NN 88/12, 15/15)
34. Uredba VIJEĆA (EZ) br. 479/2009 od 25. svibnja 2009. o primjeni Protokola o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženog Ugovoru o osnivanju Europske zajednice
35. World Bank Group (2016), Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017, Assessing Government Capability to Prepare, procure and Manage PPPs, Washington DC.
36. Zakon o PDV-u (NN 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16)
37. Zakon o računovodstvu (NN 78/15, 134/15, 120/16)
38. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, (pročišćeni tekst) NN, br. 81/2015
39. Zakonu o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12, 152/14)

Popis kratica

JPP	Javno-privatno partnerstvo
EU	Europska unija
EC	Europska komisija
EFSI	Europski fond za strateška ulaganja
ESIF	Europski strukturni i investicijski fond
AJPP	Agencija za javno-privatno partnerstvo
AIK	Agencija za investicije i konkurentnost
IRR	Interna stopa povrata
FIRRE	Financijska stopa povrata na vlastite izvore financiranja (equity)
SV	Sadašnja vrijednost
NSV	Neto sadašnja vrijednost
WACC	Prosječni ponderirani trošak ukupnih izvora financiranja

OVAJ PROJEKT FINANCIRA EUROPSKA UNIJA

Prijelazni instrument (Transition Facility) – je privremeni instrument namijenjen novim državama članicama EU u prvim godinama članstva kao pomoć u financiranju mjera za razvoj i jačanje nacionalnih, administrativnih i pravosudnih sposobnosti za provedbu i primjenu zakonodavstva Europske unije.

“Europsku uniju čini 28 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturalnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica”.

EUROPSKA KOMISIJA IZVRŠNO JE TIJELO EU.



www.aik-invest.hr/category/jpp-vijesti-hr/

ZA VIŠE INFORMACIJA

AGENCIJA ZA INVESTICIJE I KONKURENTNOST

- 📍 **Prilaz Gjure Deželića 7,**
10000 Zagreb, Hrvatska
- 👤 **Damir Novaković,** voditelj projekta
- ☎ **+385 1 62 86 845**
- ✉ **damir.novakovic@aik-invest.hr**

SREDIŠNJA AGENCIJA ZA FINANCIRANJE I UGOVARANJE PROGRAMA I PROJEKATA EU

- 📍 **Ulica grada Vukovara 284, objekt C**
10000 Zagreb, Hrvatska
- ☎ **+385 1 604 2400**
- ✉ **info@safu.hr**
- 🌐 **www.safu.hr**

MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE

- 📍 **Franje Račkog 6,**
10000 Zagreb, Hrvatska
- 👤 **Zoran Ivanković,** voditelj sektora
- ✉ **zoran.ivankovic@mrrfeu.hr**

ESCO GRUPA d.o.o.

- 📍 **Stube put Kijca 5,**
51512 Njivice, Hrvatska
- 👤 **Goran Justinić,** direktor
- ☎ **+385 95 902 2038**
- ✉ **goran.justinic@escogrupa.hr**

Ova publikacija izrađena je uz pomoć Europske unije i ni na koji način ne može se smatrati da odražava gledišta Europske unije



Projekt financira
Europska unija

