REPUBLIKA HRVATSKA
Ministarstvo financija

AKCIJSKI PLAN ZA KONCESIJE I JPP U 2013. GODINI

Zagreb, ožujak 2013. godine

Sadržaj

I. Uvod **3**

II. Plan aktivnosti za 2013. godinu **9**

II.a. Aktivnosti iz područja koncesija 9

II.b. Aktivnosti iz područja javno-privatnog partnerstva 11

Prilozi

I. UVOD

Ovaj dokument predstavlja provedbenu mjeru prema Programu Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje pravne stečevine Europske unije za 2013. godinu, a donosi se nastavno na stupanje na snagu novog Zakona o koncesijama (NN 143/12) te Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12) i Zakona o javnoj nabavi (NN 90/11).

Akcijskim se planom utvrđuju mjere i aktivnosti usmjerene ka unaprjeđenju sustava koncesija i sustava javno-privatnog partnerstva za 2013. godinu, obrazlažu razlozi za njihovo donošenje te očekivani učinci. Ministarstvo financija se određuje kao koordinator aktivnosti koje uključuju sudjelovanje i nadležnosti drugih tijela. Ministarstvo financija će u redovitim razmacima prikupljati izvješća o statusu provedbe aktivnosti te u polugodišnjim razmacima izvješćivati Vladu Republike Hrvatske o provedbi Akcijskog plana.

Zakon o koncesijama (NN 143/12) i podzakonski propisi

Zakon o koncesijama

Novi Zakon o koncesijama (NN 143/12) stupio je na snagu 28. prosinca 2012. godine i time van snage stavio Zakon o koncesijama (NN 125/08). Novi Zakon o koncesijama, jednako kao i stari, predstavlja krovni propis kojim se uređuju koncesije u Republici Hrvatskoj.

Pored krovnog Zakona, koncesije su dodano uređene posebnim zakonima koje se definira kao zakone kojima se uređuju pitanja vezana za koncesije koje se daju za djelatnosti i u područjima uređenima tim zakonom. Obrazloženje posebnih zakona te problematika njihova usklađenja sa Zakon o koncesijama opisuje se u zasebnom poglavlju.

Zakonom o koncesijama, između ostalog, uređuju se vrste i predmeti koncesija, davatelji koncesija, pripremne radnje za davanje koncesije (stručno povjerenstvo, dokumentacija za nadmetanje, procjena vrijednosti koncesije, koncesije s obilježjima javno-privatnog partnerstva), postupak davanja koncesija, pravna zaštita, ugovor i izmjene ugovora o koncesiji, prestanak koncesije, politika koncesija i konačno prekršajne odredbe.

Vrste koncesija koje se prema ovom Zakonu daju su koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesije za javne usluge i koncesije za javne radove i to u područjima i za djelatnosti određenima člankom 5. Zakona. Davatelji bilo koje vrste koncesije za bilo koji predmet koncesije obvezni su provesti pripremne radnje za davanje koncesije te provesti postupak davanja određen Zakonom.

Vrste postupka davanja koncesije određuju se sukladno vrsti i procijenjenoj vrijednosti koncesije:

1. Prema otvorenom, ograničenom, pregovaračkom (s prethodnom objavom) postupku ili natjecateljskim dijalogom Zakona o javnoj nabavi daju se koncesije za javne usluge vrijednosti jednake ili veće od 5,0 mln EUR (bez PDV-a) i koncesije za javne radove
2. Prema Glavi III. Zakona o koncesijama daju se koncesije za javne usluge vrijednosti manje od 5,0 mln EUR (bez PDV-a) i koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra

Postupci davanja koncesija započinju slanjem Obavijesti o namjeri davanja koncesije na objavu u Elektroničkom oglasniku javne nabave RH (EOJN), a završavaju izvršnošću odluke o davanju koncesije ili odluke o poništenju postupka davanja koncesije. Objave koncesija objavljuju se na standardnim obrascima propisanima Uredbom o izgledu i sadržaju standardnih obrazaca i objavama koncesija (NN 20/13). Obveza primjene standardnih obrazaca i elektroničke objave koncesija odnosi se na sve vrste i predmete koncesija i sve davatelje koncesija, osim onih koje su izuzete Zakonom. U EOJN objavljuju se i odluke o davanju koncesije donesene na temelju "postupka" davanja koncesije na zahtjev propisanog Zakonom.

Sklopljeni ugovori o koncesijama upisuju se u Registar koncesija, elektroničku evidenciju svih ugovora o koncesijama u RH. Registar vodi Ministarstvo financija, a uređuje se Pravilnikom Registru koncesija (NN 26/13). Ovime je van snage stari Pravilnik o ustroju i vođenju Registra koncesija (NN 09/09).

Registar koncesija ujedno je sastavni element i ključni mehanizam provedbe politike koncesija koja se definira kao sve mjere i aktivnosti usmjerene ka unaprjeđenju sustava koncesija u RH, a primarno se odnosi na nadzornu i regulatornu funkciju Ministarstva financija te prava i obveze davatelja koncesija i koncesionara spram nadležnih tijela. Politika koncesija ujedno utvrđuje metodologiju planiranja koncesija u srednjoročnom razdoblju te mehanizam nadzora davatelja koncesija nad koncesionarima i izvješćivanja Ministarstva financija.

Uredba o izgledu i sadržaju standardnih obrazaca i objavama koncesija (NN 20/13)

Uredbom se uređuju standardni obrasci na kojima se objavljuju objave koncesija u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Propisuju se obrasci; obavijesti o namjeri davanja koncesije, ispravak obavijesti o namjeri davanja koncesije, odluke o poništenju i odluke o davanju koncesije. Davatelji koncesija registriraju se kao korisnici EOJN bez naknade dok se objavljivanje pojedinačnih objava naplaćuje prema cjeniku objava koncesija na koji je dala suglasnost Vlada RH i koji je dostupan na Internet stranicama Ministarstva financija i EOJN.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12) i podzakonski akti

U srpnju prošle godine stupio je na snagu novi Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN, broj 78/12) (dalje; Zakon o JPP), stavivši time izvan snage Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN, broj 129/08) iz studenog 2008. godine. Podzakonski akti doneseni prema zakonu iz 2008. godine zamijenjeni su Uredbom o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (NN, broj 88/12) i Pravilnikom o ustroju i vođenju Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu (NN 16/13). Novi Zakon o JPP smanjuje broj faza u kojima su javna tijela dužna ishoditi suglasnost od Agencije za JPP i Ministarstva financija sa dotadašnje tri na dvije te uvodi obvezu dostave Informacije o namjeri provedbe JPP projekata na obrascu koji propisuje Uredba Agenciji koja će istu objaviti.

Prema ovom Zakonu, JPP se realizira kao ugovorno ili statusno javno privatno partnerstvo. Ugovorno JPP realizira se temeljem koncesije (*koncesijski JPP model odnosno koncesija s obilježjima JPP*) ili prava građenja (pri čemu se odabir privatnog partnera vrši prema Zakonu o javnoj nabavi). Statusno JPP definira se kao model JPP temeljen na ugovornom odnosu između javnog i privatnog partnera kojim se u svrhu provedbe ugovora o JPP osniva zajedničko trgovačko društvo. Predmet JPP-a ne može biti isključivo isporuka robe ili isključivo koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra.

Odredbe Glave II Zakona o JPP uređuju postupak predlaganja, odobravanja i provedbe JPP projekata. Zakon o JPP u tu svrhu propisuje način na koji javna tijela pripremaju prijedloge projekata, utvrđuje njihov sadržaj te određuje obvezu dostave istih nadležnim tijelima na odobrenje. Predlagatelji JPP projekata mogu biti sva javna tijela koja imaju status javnog naručitelja prema Zakonu o javnoj nabavi. Zakon o JPP u stavku 2. članka 6. omogućuje javnim tijelima da u tu svrhu ovlaste druga javna tijela. Procedura propisana Zakonom započinje s dostavom Informacije o namjeri provedbe JPP projekta. Javno tijelo u tu svrhu ispunjava obrazac propisan Uredbom i šalje isti na objavu Agenciji za JPP.

Sukladno propisanoj proceduri predlaganja i odobravanja projekta, javno je tijelo dužno sastaviti prijedlog projekta, čiji je sadržaj propisan člankom 9. Zakona i člancima 4. i 5. Uredbe, te isti dostaviti Agenciji za JPP na odobrenje, a koja ga prosljeđuje Ministarstvu financija. Prijedloge projekata, temeljem Zakonom o JPP određenih kriterija, odobrava Agencija za JPP u roku od maksimalno 35 dana od dana primitka cjelokupne dokumentacije odnosno u roku od 5 dana od primitka suglasnosti Ministarstva financija, a koje za svoju suglasnost ima 30 dana.

Osnovni kriteriji za odobrenje projekta od strane Agencije za JPP su da je predloženi projekt uistinu JPP projekt prema definiciji iz Zakona o JPP, da javno tijelo predlaže projekt iz svoje nadležnosti, da iz financijske analize projekta proizlazi pozitivna vrijednost za novac, da je previđeno stjecanje javnog vlasništva nad objektom po isteku ugovora te da se ugovor sklapa u okviru zakonski propisanih rokova. Dodatni kriteriji odobravanja projektnog prijedloga i sadržaja prijedloga projektne dokumentacije, uključujući i PSC, nalaze se u ranije spomenutoj Uredbi.

Nakon što je javno tijelo predlagatelj projekta zaprimilo odobrenje Agencije za JPP, slobodno je pristupiti postupku odabira privatnog partnera. Članak 13. Zakona o JPP u tom smislu propisuje da ako se projekt realizira na temelju koncesije, postupak odabira privatnog partnera provodi se prema Zakonu o koncesijama. U slučaju kada se JPP realizira temeljem prava građenja javno tijelo za odabir privatnog partnera primjenjuje Zakon o javnoj nabavi. Člankom 16. Zakona o JPP određeno je kako su javna tijela obvezna Agenciji dostaviti preslike ugovora o JPP u roku od 30 dana od njegovog početka primjene, a istu obvezu imaju i kod svake izmjene ili dopune ugovora. Prije njihova upisa u Registar, izmjene i dopune također moraju dobiti odobrenje Agencije za JPP i Ministarstva financija, a u koju svrhu javno tijelo podnosi zahtjev sukladno članku 19. Zakona.

Okvirni program izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije javnih građevina prema ugovornom obliku Javno-privatnog partnerstva i Zakon o Centru za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicije (NN 25/12, 120/12)

Vlada Republike Hrvatske 19. travnja 2012. godine donijela je Okvirni program izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije javnih građevina prema ugovornom obliku Javno-privatnog partnerstva kojim namjerava potrebe za izgradnjom, dogradnjom i rekonstrukcijom građevina u području znanosti, odgoja i obrazovanja, školstva, zdravstva, pravosuđa, kulture, socijalne skrbi, obrane i drugih ostvariti putem ugovornog oblika javno privatnog partnerstva.

Zakonom o Centru za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicije (dalje; CEI) određeno je kako djelatnosti CEI, između ostalih, čine poslovi pripreme prijedloga projekta javno-privatnog partnerstva, predlaganja projekta javno-privatnog partnerstva, provedbe postupka odabira privatnog partnera, sklapanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu i/ili provedbe projekata javno-privatnog partnerstva.

Istim je Zakonom određeno kako CEI navedene djelatnosti/poslove obavlja u ime i za račun državnih tijela Republike Hrvatske dok ostala javna tijela u smislu propisa kojim se uređuje područje javno-privatnog partnerstva, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i ostali subjekti, koji mogu biti nositelji projekta javno-privatnog partnerstva, mogu ovlastiti CEI da u njihovo ime i račun obavlja jednu ili više navedenih poslova/djelatnosti. Navedena tijela s CEI u tu svrhu potpisuju odgovarajući sporazum.

U tom smislu, nakon što javna tijela strateški odrede svoje investicijske potrebe i odluče se za realizaciju određenih javnih projekata, CEI onim tijelima koja su sa CEI potpisala sporazum daje stručnu podršku u strukturiranju potencijalnih projekata i objedinjavanju projekata iz nadležnosti više javnih tijela u jedinstvene JPP projektne koncepte ako su isti pogodni za realizaciju po ugovornom obliku javno-privatnog partnerstva.

Poveznice Zakona o koncesijama, Zakona o JPP i Zakona o javnoj nabavi

Zakon o koncesijama upućuje na primjenu Zakona o javnoj nabavi;

- Djelomično u odnosu na procjenu vrijednosti koncesije za javne usluge i koncesije za javne radove i izradu dokumentacije za nadmetanje
- Za postupak davanja koncesija za javne usluge iznad praga od 5,0 mln EUR (bez PDV-a) i koncesija za javne radove svih vrijednosti

Zakon o koncesijama upućuje na primjenu Zakona o javno privatnom partnerstvu kod koncesija za javne radove i koncesija za javne usluge s obilježjima JPP na način da:

- studiju opravdanosti davanja koncesije (članak 12. Zakona o koncesijama) zamjenjuje prijedlog JPP projekta prema Zakonu o JPP
- davatelj takve koncesije, pored Zakona o koncesijama, preuzima obvezu primijeniti i odgovarajuće odredbe Zakona o JPP (primarno u odnosu na pripremu i predlaganje JPP projekata)

Zakon o JPP upućuje na;

- Zakon o koncesijama za odabir privatnog partnera u JPP projektima na temelju koncesije
- Zakon o javnoj nabavi za odabir privatnog partnera u JPP projektima na temelju prava građenja

Zakon o koncesijama i Zakon o JPP upućuju na Zakon o javnoj nabavi u odnosu na pravnu zaštitu u postupcima odabira koncesionara odnosno privatnih partnera, a što čini Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave nadležnim tijelom za rješavanje žalbi.

Institucionalni okvir u užem smislu

Sustav koncesija i sustav javno-privatnog partnerstva sastavni su dio tzv. šireg sustava javne nabave. Pored Ministarstva financija, Ministarstva gospodarstva i Agencije za JPP kao središnjih tijela te Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, ključni dio sustava su resorna ministarstva nositelji posebnih zakona kojima se uređuju koncesije te druga državna tijela nadležna za nadzor i provedbu investicija te upravljanje državnom imovinom.

NAZIV TIJELA	DJELOKRUG RADA U SUSTAVU	PROPISI IZ NADLEŽNOSTI TIJELA
Ministarstvo financija	Središnje tijelo nadležno za sustav koncesija. Prema Zakonu o JPP nadležno za davanje suglasnosti na prijedloge JPP projekata u odnosu na neposredne i posredne fiskalne učinke i rizike.	Zakon o koncesijama (NN 143/12) Uredba o izgledu i sadržaju standardnih obrazaca i objavama koncesija (NN 20/13) Pravilnik o Registru koncesija (NN 26/13)
Ministarstvo gospodarstva	Središnje tijelo nadležno za sustav javne nabave. Ujedno predlagatelj Zakona o JPP i NP Zakona o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske	Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11) Zakon o javno – privatnom partnerstvu (NN 78/12) – Predlagatelj Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske *(u procesu donošenja)*
Državni ured za upravljanje državnom imovinom (dalje: DUUDI)	Koordinacijsko tijelo za upravljanje državnom imovinom u odnosu na središnja tijela državne uprave i druga tijela, odnosno pravne osobe osnovane posebnim zakonima, koji su imatelji, odnosno raspolažu državnom imovinom. Državni ured obavlja koordinaciju i harmonizaciju kriterija za upravljanje državnom imovinom.	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih tijela državne uprave (NN 22/12)
Agencija za javno – privatno partnerstvo	Središnje tijelo za javno-privatno partnerstvo koje provodi postupak ocjene i odobravanja prijedloga projekata JPP-a, objavljuje popis o odobrenim projektima JPP-a, ustrojava i vodi Registar, obavlja nadzor nad provedbom projekata JPP-a, te provodi druge aktivnosti iz područja JPP-a.	Zakon o javno – privatnom partnerstvu (NN 78/12) Uredba o provedbi projekata JPP (NN 18/12)
Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave	Samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva kao prvostupanjsko tijelo. Državna komisija u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka kao pojedinačnih akata donesenih u navedenim postupcima.	Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11) Zakon o koncesijama (NN 143/12) Zakon o javno – privatnom partnerstvu (NN 78/12) Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 21/10)
Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija	Unutar CEI Sektor za JPP zadužen je za identificiranje, pripremu i provedbu projekata po ugovornom obliku javno privatnog partnerstva.	Zakon o Centru za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (NN 25/12,120/12)

II. PLAN AKTIVNOSTI ZA 2013. GODINU

Plan aktivnosti je podijljen na one koje su prvenstveno usmjerene na primjenu Zakona o koncesijama i podzakonskih akata koji iz istog proizlaze te na one koje se odnose općenito na sustav javno-privatnog partenrstva.

II.a. AKTIVNOSTI IZ PODRUČJA KONCESIJA

Naziv i opis mjere	Nositelj i rok provedbe
1. USKLAĐENJE POSEBNIH ZAKONA KOJI UREĐUJU KONCESIJE SA ZAKONOM O KONCESIJAMA Novi Zakon o koncesijama (NN 143/12) stupio je na snagu 28. prosinca 2012. godine i time van snage stavio Zakon o koncesijama (NN 125/08). Zakon na krovnoj razni uređuje sva pitanja vezana za koncesije u Republici Hrvatskoj te ujedno preuzima pravnu stečevinu EU u odnosu na ovo područje. Zakon definira "posebne zakone" kao sve one propise kojima se uređuju pitanja vezana za koncesije koje se daju za djelatnosti i u područjima uređenima tim zakonima *(lex specialis).* Iako su posebni zakoni prošli usklađenje sa Zakonom o koncesijama iz 2008. godine, novi Zakon o koncesijama ipak uvodi određene novine koje zahtijevaju analizu usklađenosti s ovim propisom te, ukoliko se utvrdi da je to potrebno, izmjene i dopune istih. Ministarstvo financija je u tu svrhu predložilo, a Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj *(napomena: biti će na VRH prvi tjedan u ožujku)* usvojila Zaključak o usklađenju posebnih zakona sa Zakonom o koncesijama. Zaključak utvrđuje rok i metodologiju usklađenja te nositelje aktivnosti. - u prilogu: Zaključak Vlade RH *(napomena: dodati će se po usvajanju istog)*	**Nositelj:** • Ministarstva nositelji posebnih zakona koji su predmet usklađenja i DUUDI • Ministarstvo financija na koordinativnoj razini **Rok provedbe:** • Do kraja III kvartala 2013.
2. REVIZIJA VISINE I NAČINA NAPLATE NAKNADA ZA KONCESIJE U okviru procesa usklađenja posebnih propisa sa Zakonom o koncesijama izvršit će se analiza *minimalnih* iznosa koncesijskih naknada (posebice onih koje prema tim propisima nisu otvorene nadmetanju) određenih tim propisima te njihova revalorizacija. Nastojat će se utvrditi eventualni nerazmjeri između tržišne vrijednosti dobara koji se daju u koncesiju i naknada koje koncesinari za iste plaćaju te poveznice s brojem ugovora koji su temeljem tih naknada sklopljeni od stupanja na snagu Zakona o koncesijama iz 2008. godine. Svrha je utvrditi da li i na koji način visina koncesijskih naknada utječe na broj sklopljnih ugovora te da li omjer fiksnih i varijabilnih dijelova naknade uistinu odražava odgovarajući mehanizam naplate korištenja općih i drugih dobara u pojedinim područjima i djelatnostima u kojima se koncesije daju.	**Nositelj:** • Ministarstva nositelji posebnih zakona koji su predmet usklađenja • Ministarstvo financija na koordinativnoj razini **Rok provedbe:** • Do kraja III kvartala 2013.

Naziv i opis mjere	Nositelj i rok provedbe
2. IZRADA PRIRUČNIKA ZA KONCESIJE I PRIRUČNIKA ZA REGISTAR KONCESIJA Novine uvedene Zakonom o koncesijama i podzakonskim aktima zahtijevaju izradu praktičnih priručnika za korisnike odnosno davatelje koncesija i ponuditelje. Priručnicima će se dati će dati jasan pregled tijeka provedbe postupka davanja koncesija, primjene elektronskog sustava Elektroničkog oglasnika javne nabave u dijelu koji se odnosi na koncesije te primjena novih rješenja elektroničke baze Registra koncesija. Iako je Ministarstvo financija određeno kao nositelj ove aktivnosti, očekuje se suradnja i podrška drugih tijela sudionika sustava koncesija, a prvenstveno Ministarstva gospodarstva (u dijelu odnosa sa Zakonom o javnoj nabavi), Agencije za javno-privatno partnerstvo (u dijelu odnosa sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu) i Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (pravna zaštita) te resornih ministarstava nositelja posebnih zakona. Doprinos u izradi dijela priručnika koji se odnosi na tehničku aplikaciju Registra koncesija dati će FINA, a u dijelu koji se odnosi na EOJN dati će Narodne novine d.d.	**Nositelj:** • Ministarstvo financija u suradnji s navedenim tijelima i DUUDI. **Rok provedbe:** • Studeni 2013. godine
3. EDUKACIJA KORISNIKA ZAKONA O KONCESIJAMA i REGISTRA KONCESIJA Mjera će se provoditi u dvije razine. **a. Edukacija koju provodi Ministarstvo financija** Ministarstvo financija će u pravilnim tromjesečnim razmacima održavati jednodnevne seminare na temu koncesija odnosno primjene Zakona o koncesijama, Uredbe o izgledu i sadržaju standardnih obrazaca i objavama koncesije te Pravilnika o Registru koncesija (NN, 26/13). Edukaciju će provoditi djelatnici Ministarstva financija uz, po potrebi, gostujuće predavače iz drugih tijela nositelja sustava (Ministarstvo gospodarstva, Agencija za JPP, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, resorna ministarstva). Termini održavanja seminara objavljivat će se na Internet stranicama Ministarstva financija. **b. Edukacija koju provode druge pravne i fizičke osobe** Ministarstvo financija će izraditi i na svojim Internet stranicama objaviti prijedlog curriculuma programa edukacije iz područja koncesija. Prijedlog programa nije obvezujući, a namijenjen je svim pravnim i fizičkim osobama koje žele na tržištu ponuditi edukaciju iz područja koncesija.	**Nositelj:** • Ministarstvo financija u suradnji s navedenim tijelima **Rok provedbe:** a. Kontinuirano s početkom u svibnju 2013. godine b. Travanj 2013. godine

II.b. AKTIVNOSTI IZ PODRUČJA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Naziv i opis mjere	Nositelj i rok provedbe
I. REVIZIJA I UTVRĐIVANJE RAČUNOVODSTVENOG, STATISTIČKOG I PRORAČUNSKOG TRETMANA JPP PROJEKATA	
I.a. Računovodstveni tretman U okviru ove aktivnosti analizirat će se i revidirati propisi i načela proračunskog računovodstva u odnosu na metodologiju koja se primjenjuje na projekte javno-privatnog partnerstva, a u cilju transparentnije i informativnije kontrole i nadzora nad JPP projektima na državnoj i lokalnoj razini. Svrha je utvrditi da li postojeći sustav i propisi u potpunosti omogućuju pristup podacima potrebnima za donošenje održivih i isplativih dugoročnih odluka kada je u pitanju investicijska politika zasnovana na JPP modelu. Naglasak u ovom dijelu stavit će se na daljnju razradu pristupa razvrstavanja imovine koja nastaje temeljem JPP ugovora kao imovine središnje države odnosno lokalne/područne samouprave i evidentrati u bilanci ovih tijela (bilančni u odnosu na izvan-bilančni tretman) te utvrditi da li je potrebno izdati zasebne smjernice za razvrstavanje imovine koja je dio JPP projekta bilo da se radi o "načelu prijenosa rizika" ili "načelu kontrole odnosno ekonomskog vlasništva".	**I.a.** **Nositelj:** • Ministarstvo financija u suradnji s Državnim zavodom za statistiku i Agencijom za JPP **Rok provedbe:** • Do IV kvartal 2013. godine
I.b. Statistički tretman U okviru ove aktivnosti utvrdit će se metodologija statističke evidencije JPP projekata prema ESA95 standardima u nacionalnim računima, a u odnosu na pravila EU vezana za praćenje prekomjernog deficita (Excessive Deficit Procedure, EDP) u odnosu na proračunski deficit i na javni dug relevantan za BDP. ESA 95 utvrđuje na koji bi način trebalo postupati prema JPP-u za potrebe statističkih analiza na makro razini. Na temelju smjernica sustava ESA 95, nacionalni računi članica EU-a sastavljaju se na obračunskoj osnovi. Uz to, "kriterij rizika i nagrade" koristi se za ocjenjivanje treba li imovinu povezanu s JPP-om razvrstati kao imovinu javnog ili privatnog partnera (tijela) (ESA 95 koristi "binarni" sustav izvješćivanja: vlasništvo imovine ne može biti podijeljeno između javnog i privatnog partnera, ili je u cijelosti javna imovina ili u cijelosti imovina privatnog partnera). Stoga se, prema sustavu ESA 95, ako je većina rizika projekta prenesena na privatnog partnera, imovina uključena u JPP smatra "izvanbilančnom". Statistički je tretman usko vezan uz problematiku računovodstvenog tretmana, a u koju svrhu su ove kategorije navedene u okviru iste mjere. Slijedom navedenog te utvrđenja/transponiranja opisanih pravila, pristupit će se "ex-post" analizi postojećih JPP projekata evidentiranih u sustavima nadležnih tijela.	**I.b.** **Nositelj:** • Državni zavod za statistiku u suradnji s Ministarstvom financija, HNB-om i Agencijom za JPP **Rok provedbe:** • Do IV kvartal 2013. godine

Naziv i opis mjere	Nositelj i rok provedbe
I.c. Proračunski tretman U okviru ove aktivnosti revidirati će se postojeća ograničenja na proračunska izdvajanja za financiranje JPP projekata, kako na državnoj tako i na lokalnoj/regionalnoj razini, a u svrhu jasnijeg utvrđivanja metodologije planiranja i kotrole raspodjele i planiranja proračunskih sredstava za kapitalne investicije i operativne rashode. Cilj je na programskoj razini, kako godišnje tako i na na razini srednjeročnog i dugoročnog proračunskog planiranja i makroekonomskih projekcija, odrediti kapacitete preuzimanja neposrednih i posrednih financijskih (fiskalnih) učinaka JPP projekata (ili programa). U ovom kontekstu odredit će se potreba uvođenja mehanizma "rezerviranja" sredstava na stavkama proračunskih korisnika za vrijeme trajanja preuzetih ugovornih obveza te ograničenja vezana za preraspodjele proračunskoh sredstava unutar godišnjih alociranih proračuna korisnika. Slijedom navedenog utvrdit će se metodologija utvrđivanja fiskalno održivog iznosa izdvajanja iz državnog i lokalnih/regionalnih proračuna (namjenska alokacija) te namirenja neposrednih i posrednih obveza (potencijalnih obveza po osnovi realiziranih rizika) po osnovi ugovora o JPP u razdoblju duljem od postojećih proračunskih planova i makroekonomskih projekcija (razmotrit će se razdoblje od najmanje 5 godina). Zakonski propisi vezani za pripremu i izvršenje proračuna u tom će se smislu, ukoliko se utvrdi potreba, odgovarajuće uskladiti. Pri tome će se staviti naglasak na iznalaženje fiskalno održivog i makroekonomski realnog pristupa izvan-bilančnom tretmanu JPP projekata te sustav transparentne valorizacije i izvješćivanja o državnim jamstvima uključenima u JPP projekte i mehanizama drugih modela preuzimanja rizika u JPP ugovorima.	**I.c.** **Nositelj:** • Ministarstvo financija u suradnji sa središnjim tijelima državne uprave (i drugim proračunskim korisnicima) te Agencijom za JPP **Rok provedbe:** • Do IV kvartal 2013. godine
II. UNAPRJEĐENJE UNUTARNJIH PROCEDURA MINISTARSTVA FINANCIJA U ODNOSU NA ANALIZU I ODOBRAVANJE JPP PROJEKATA I JPP PROGRAMA S obzirom na zakonski utvrđene ovlasti i obveze Ministarstva financija vezane za davanje suglasnosti na prijedloge JPP projekata i JPP PROGRAMA te djelokrug rada ministarstva koji proizlazi iz proračunskih propisa i onih kojima se uređuju koncesije, pristupit će se revidiranju unutarnjih procesa u postupku analize i davanja suglasnosti i mišljenja na JPP projekte i JPP programe te općenito problematiku JPP u dijelu koji zadire u nadležnost Ministarstva financija. Isto podrazumijeva dodatnu razradu protokola suradnje unutarnjih ustrojstvenih jedinica u spomenutom procesu te osnivanju povjerenstva Ministarstva financija sačinjenog od predstavnika unutarnjih ustrojstvenih jedinica nadležnih za pojedini segment ove problematike (jedince nadležne za koncesije i JPP, pripreme i izvršenja proračuna, javnog duga, makroekonomskih analiza i planiranja, porezne uprave te međunarodnih odnosa). Uzimajući u obzir ranije navedene aktivnosti vezane za metodologiju izvješćivanja o JPP projektima, te proceduru davanja suglasnosti na JPP projekte, povjerenstvo će u redovitim razmacima raspravljati o JPP prijedlozima	**Nositelj:** • Ministarstvo financija (uključujući Poreznu upravu) **Rok provedbe:** • Do studenog 2013. godine

Naziv i opis mjere	Nositelj i rok provedbe
projekata i JPP programa te drugim pitanjima iz područja JPP koja zadiru u djelokrug rada i nadležnost ovog tijela te ukoliko je potrebno davati prijedloge odluke ministra nadležnog za financija u stvarima u kojima ministarstvo rješava. Unutarnja ustrojstvena jedinica Ministarstva financija nadležna za koncesije i JPP biti će zadužena za pripremu dokumentacije i materijala potrebne za rad povjerenstva te njegovo operativno funkcioniranje. Pored stalnih članova u radu povjerenstva će na poziv moći sudjelovati i predstavnici drugih nadležnih tijela, bez prava glasa. Ministarstvo financija donijet će odluku o osnivanju i načinu rada povjerenstva te poslovnik o radu.	
III. ANALIZA UČINAKA POREZNIH PROPISA NA JPP PROJEKTE U okviru ove mjere pristupit će se analizi i razmatranju važećeg poreznog tretmana projekata javno-privatnog partnerstva, a posebice u odnosu na oporezivanje JPP projekta porezom na dodanu vrijednost i porezom na promet nekretninama. Postojeći propisi o javno privatnom partnerstvu ne mogu posebno regulirati porezni status ugovora o JPP-u, iz kojeg se razloga na redoviti način primjenjuju Zakon o porezu na dodanu vrijednost (NN 47/95-136/12), Zakon o porezu na dobit (NN 177/04-22/12) kao i Zakon o porezu na promet nekretnina (NN 69/97-22/11). S obzirom na način određivanja i obračuna PDV-a na pravo građenja koje je učestalo u JPP projektima te koje se u tu svrhu bez ili uz simboličnu naknadu prenosi privatnom partneru u okviru provedbe projekta, potrebno je analizirati posebnosti načina utvrđivanja porezne osnovice odnosno valorizacije prava građenja u JPP projektima, te potreba i mogućnost eventualnih izmjena relevantnih propisa.	**Nositelj:** • Porezna uprava (Ministarstvo financija) u suradnji s Agencijom za JPP **Rok provedbe:** • IV kvartal 2013. godine
IV. ANALIZA UČINAKA PROPISA IZ PODRUČJA GRADITELJSTVA NA JPP PROJEKTE U okviru ove mjere pristupit će se analizi odredbi propisa kojima se uređuje područje graditeljstva, a u kontekstu utvrđivanja usklađenosti istih sa Zakonom o JPP i vezanim propisima. Naime, pojedinim je posebnim zakonima propisano kako za određene građevine investitor može biti isključivo određeni subjekt ili tijelo (primjerice u području izgradnje javnih cesta ili elektroenergetskih građevina) iste je posebno uzeti u obzir kada se takve kapitalne investicije realiziraju po modelu JPP. Utoliko se može dogoditi da se pri realizaciji upravnih procedura (npr. izdavanja građevinske dozvole) ustanovi kako kao investitor određena osoba koja to prema odredbama posebnih propisa ne može biti. Spomenuti slučajevi mogu predstavljati zapreku u realizaciji investicija i općenitu pravnu nesigurnost. Utoliko će se identificirati sve potencijalne neusklađenosti i prepreke te pristupiti potrebnim izmjenama i dopunama propisa.	**Nositelj:** • Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja u suradnji s Agencijom za JPP i CEI **Rok provedbe:** • III kvartal 2013. godine

Naziv i opis mjere	Nositelj i rok provedbe
V. DEFINIRANJE PROTOKOLA O SURADNJI IZMEĐU MINISTARSTA FINANCIJA, AGENCIJE ZA JPP, CEI-a I JAVNIH TIJELA PREDLAGATELJA JPP PROJEKATA Zakonom o JPP te podzakonskim aktima prema ovom propisu određena je procedura predlaganja, analize i odobravanja JPP projekata od strane nadležnih tijela. Novi Zakon o JPP u odnosu na onaj iz 2008. godine skraćuje rok u kojem nadležna tijela provode spomenutu analizu te očituju u okviru svojeg djelokruga nadležnosti. Ujedno je Zakonom o Centru za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicije određeno kako CEI u ime i za račun javnih tijela središnje razine vlasti priprema, predlaže i provodi JPP projekte iz njihove nadležnosti, a o čemu ova tijela s CEI potpisuju odgovarajući sporazum. U svrhu povećanja efikasnosti, kontinuiteta i transparentnosti sudjelovanja javnih tijela, potpisnika sporazuma s CEI, pri sudjelovanju u razvoju projekata kojih će kasnije biti korisnici i obveznici plaćanja, predlaže se potpisivanje protokola o suradnji između navedenih tijela (javna tijela predlagatelji JPP projekata, Agencija za JPP, CEI, Ministarstvo financija) kojim će biti određeno pravo i obveza odgovarajućeg sudjelovanja nadležnih tijela u procesu pripreme JPP projekata, a u cilju doprinosa kvaliteti pripremljenih prijedloga JPP projekata te davanja očitovanja i suglasnosti u rokovima određenima propisima kojima se uređuje JPP ali i drugim propisima koji utječu na proces realizacije JPP projekata.	**Nositelj:** • Ministarstvo financija, Agencija za JPP, CEI i DUUDI **Rok provedbe:** • III kvartal 2013