

JACANJE KAPACITETA ZA PRIMJENU FINANCIJSKIH INSTRUMENATA UZ OSIGURANJE SUKLADNOSTI S DRUGIM OBLICIMA JAVNIH INTERVENCIJA

**Brošura nacрта projekta
2017**



Funded by the
European Union

SADRŽAJ

OPĆE INFORMACIJE 02

CILJ PROJEKTA 03

ISTRAŽIVAČKA STUDIJA „PROCJENA
UTJECAJA DRŽAVNIH INTERVENCIJA
NA USPOSTAVU I PROVEDBU
FINANCIJSKIH INSTRUMENATA“ 04

RADIONICE I SKUPOVI 18

OSOBE ZA KONTAKT U VEZI
S PROJEKTOM I KLJUČNE
PORUKE PROJEKTA 24

OPĆE INFORMACIJE

Litavskim i hrvatskim partnerima Europska komisija dodijelila je bespovratna sredstva u okviru „Višeregionalne pomoći za procjenu potencijalne primjene financijskih instrumenata koje podržavaju EFRR, KF, ESF i Multiregionalna tehnička pomoć u skladu s Glavom IV. Uredbe (EU) 1303/2013“. Referenca: Broj sporazuma o bespovratnim sredstvima 2015CE160AT070 potpisanog 16. prosinca 2016.

Aktivnost financiranu bespovratnim sredstvima provela su tri sukorisnika iz Litve i Hrvatske. Riječ je o dvama upravljačkim tijelima – Ministarstvu financija Republike Litve (MF) i Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU-a Republike Hrvatske (MRRFEU) te o jednom posredničkom tijelu – Središnjoj agenciji za upravljanje projektima Republike Litve (CPMA) U projektu su sudjelovala i dva partnera – Litavska agencija za razvoj javnih ulaganja i Hrvatska banka za obnovu i razvitak.

Istraživanje i savjetodavne usluge omogućio je konzorcij društava BGI Consulting (Litva), Razbor (Hrvatska), Spatial Foresight (Luksemburg) i t33 (Italija).

CILJ PROJEKTA

Dio bespovratnih sredstava upotrijebljen je za nabavu istraživačkih i savjetodavnih usluga s ciljem poboljšanja kapaciteta primjene financijskih instrumenata u javnim ustanovama u Litvi i Hrvatskoj radi suočavanja s tržišnim neuspjesima u javnom sektoru te njihove usklađenosti s drugim oblicima javnih intervencija.

KONKRETNI CILJEVI NAVEDENIH USLUGA SU:

- pružiti litavskim i hrvatskim državnim tijelima statističke i analitičke podatke, zaključke i preporuke koji će omogućiti izgradnju sveobuhvatnog i sustavnog pregleda postojećih državnih intervencija na tržištima na kojima dominiraju usluge općeg gospodarskog interesa ili/i usluge koje se smatraju meritornim dobrima. Konkretno u sljedećim sektorima:
 - **VODOOPSKRBA / OTPADNE VODE**
 - **GOSPODARENJE KRUTIM OTPADOM**
 - **ENERGIJA I ENERGETSKA UČINKOVITOST**
 - **PRIJEVOZ I KOMUNIKACIJE**
 - **KULTURA I TURIZAM**
 - **URBANA REGENERACIJA I REVITALIZACIJA**
 - **ZDRAVSTVENA SKRB**
 - **OBRAZOVANJE I ZNANOST**
 - **SOCIJALNA SKRB**
- pomoći državnim tijelima u razumijevanju utjecaja državnih intervencija na tržište, državne ciljeve i rad financijskih instrumenata te u utvrđivanju optimalne ravnoteže između financijskih instrumenata i ostalih oblika državnih intervencija;
- pomoći institucijama Hrvatske, Litve i drugih zemalja članica da razumiju kad i kako financijski instrumenti mogu, odnosno ne mogu biti usklađeni s drugim oblicima državnih intervencija.

ISTRAŽIVAČKA STUDIJA „PROCJENA UTJECAJA DRŽAVNIH INTERVENCIJA NA USPOSTAVU I PROVEDBU FINANCIJSKIH INSTRUMENTATA”

Glavni je cilj studije izdati preporuke za primjenu financijskih instrumenata uz osiguranje sukladnosti s drugim oblicima javnih intervencija. One obuhvaćaju odredbe o tome kako prilagoditi ciljeve politike tako da s pomoću državnih intervencija na odgovarajući način postupe s neuspješnim djelovanjem tržišta i države te kako učinkovito kombinirati različite državne intervencije i sektorske preporuke u pogledu potencijala primjene financijskih instrumenata.

KLASIFIKACIJA DRŽAVNIH INTERVENCIJA

Za potrebe ove studije, državne intervencije klasificirane su kao javne usluge i druge intervencije u obliku financiranja, socijalne pomoći i propisa. Javne usluge sveobuhvatne su intervencije putem kojih država rješava tržišne neuspjehe, dok su druge intervencije sredstvo pružanja javnih usluga ili uređivanja načina njihova pružanja. Stoga su financiranje, socijalna pomoć i propisi o vrstama intervencija pripisani povezanim javnim uslugama i analizirani u kontekstu konkretne usluge u daljnjim fazama istraživanja. Osim toga, u fazi klasifikacije navedene su najvažnije značajke ponude i potražnje svake javne usluge te najvažnije informacije u pogledu svake intervencije koja se odnosi na javne usluge.

Na temelju informacija dobivenih u toj fazi, za daljnju dubinsku analizu odabrane su najvažnije javne usluge i s njima povezane intervencije. Kriteriji odabira bili su količina (u pogledu javnog financiranja i broja povezanih intervencija) te potencijal za daljnju liberalizaciju u pružanju usluga, kao i mogućnost uvođenja financijskih instrumenata.

Glavni zadaci koje obuhvaća studija jesu procjena područja primjene državnih intervencija u svakom sektoru, utjecaja državnih intervencija na tržište i sudionike na tržištu te međusobne sukladnosti oblika državnih intervencija, ciljeva politika i stvarnih tržišnih potreba u svakom sektoru. Izvješće o studiji strukturirano je u skladu s analiziranim sektorima, a različite državne intervencije analizirane su pojedinačno, ali i u skupinama koje čine posebne usluge u svakom sektoru.

PROCJENA UTJECAJA DRŽAVNIH INTERVENCIJA

Kako bi se procijenio utjecaj državnih intervencija, javne usluge i s njima povezane intervencije analizirane su u skladu sa sljedećim kriterijima: učinkovitost, popratni učinci, aditivnost i pristupačnost.

UČINKOVITOST. Budući da je pritisak konkurencije nužan preduvjet za učinkovito pružanje javnih usluga, analizirana je konkurentnost različitih pružatelja svake vrste usluga. Kako bi se shvatio nedostatak konkurentnosti, analizirane su i moguće prepreke ulaska na tržište te je uzet u obzir i utjecaj svake povezane intervencije na konkurentnost na tržištu za određenu uslugu. Učinkovitost dodjele sredstava, tj. ravnoteža između potražnje i ponude također je analizirana. To je ključno s obzirom na to da manjak usluga rezultira gubitkom za potrošače, dok višak usluga dovodi do rastrošne uporabe javnih sredstava. Naglasak je bio na slučajevima niske učinkovitosti kako bi se utvrdili nedostaci javnih intervencija.

POP RATNI UČINCI. Vanjski učinci državnih intervencija analizirani su kako bi se obuhvatili popratni učinci javnih usluga i s njima

povezanih intervencija. Naglasak je bio na negativnim popratnim učincima s ciljem utvrđivanja nedostataka državnih intervencija koji nisu predviđeni i koje se nije uzimalo u obzir tijekom planiranja intervencije.

ADITIVNOST. Razmjer u kojemu nastaje promjena zbog prisutnosti intervencije analiziran je procjenom utjecaja državnih intervencija na zaposlenost, poslovnu konkurentnost ili kapitalna ulaganja. Slučajevi nedostatka utjecaja na prethodno navedene aspekte te nepovoljni učinci bili su u središtu pozornosti kako bi se utvrdili nedostaci državnih intervencija.

PRISTUPAČNOST. Kako bi se procijenilo ostvarenje ciljeva jednakosti državnih intervencija, pristupačnost cijena javnih usluga njihovim ciljnim skupinama temeljito je analizirana procjenom izravne pristupačnosti (tj. troškovne) i neizravnih aspekata pristupačnosti. Oni uključuju primjerice, pristupačnost u pogledu kapaciteta primatelja, vrijeme i udaljenost, birokratske prepreke itd. Analiziran je i utjecaj povezanih intervencija na pristupačnost usluga te se usmjerilo na slučajeve niske pristupačnosti kako bi se utvrdili nedostaci državnih intervencija.

SUKLADNOST OBLIKA DRŽAVNIH INTERVENCIJA

Analizirana je sukladnost među državnim intervencijama povezanim s istom uslugom kako bi se procijenila ukupna usklađenost pružanja javnih usluga. Dvije državne intervencije mogu se međusobno nadopunjavati kad je utjecaj jedne intervencije pojačan prisutnošću druge intervencije. Intervencije međusobno mogu biti proturječne kad imaju različite ciljeve ili kad jedna drugoj narušavaju utjecaj. Također, može se pojaviti i učinak zamjene između dviju intervencija kad se u odsutnosti određene intervencije isti ciljevi i dalje mogu ostvariti s pomoću drugih intervencija. Isto tako, intervencije ne moraju imati nikakav utjecaj jedna na drugu. Naglasak je bio na slučajevima nesukladnosti kako bi se pružile preporuke o tome kako kombinirati različite oblike intervencija na učinkovitiji način.

STEČENE SPOZNAJE I ZAKLJUČCI DOBIVENI PROCJENOM DRŽAVNIH INTERVENCIJA U LITVI

STEČENE SPOZNAJE I ZAKLJUČCI DOBIVENI PROCJENOM DRŽAVNIH INTERVENCIJA U LITVI; ZAKLJUČCI DOBIVENI ANALIZOM „SOFT“ INTERVENCIJA U SEKTORIMA

Zaključci dobiveni analizom „soft“ intervencija u sektorima (zdravstvo, socijalna skrb, obrazovanje i znanost, kultura i turizam) obuhvaćaju faze planiranja i provedbe te su usmjereni na kriterije učinkovitosti, pristupačnosti, aditivnosti i sukladnosti.

U pogledu planiranja, među glavnim pitanjima koja se odnose na sve analizirane sektore mogu se navesti nepostojanje definiranog vremenskog okvira provedbe intervencija te svrha, ciljevi i rezultati koje treba postići intervencijama. Nedostatak definiranog vremenskog roka provedbe uzrokuje nesigurnost korisnika javnih usluga i pružatelja usluga (npr. u slučaju naknade za pohađanje ustanova privatnog predškolskog odgoja za djecu). Ipak, važno je napomenuti da nije potrebno definirati vremenski okvir u obliku godina ili preciznog datuma. Provedba intervencije može se definirati nakon ostvarenja određenih rezultata. Međutim, kad je o tome riječ, problem je u tome što za većinu intervencija nisu jasno određeni svrha i glavni ciljevi u dokumentima kojima se

one uspostavljaju. Posljedica su takvog nedefiniranja poteškoće u procjeni potrebe i važnosti određenih intervencija, u utvrđivanju rezultata koje treba ostvariti i mjerenju napretka tih rezultata.

Jaz između planiranog opsega primjene intervencije i stvarnih kapaciteta javnih ustanova da je u potpunosti provedu može se također smatrati jednim od nedostataka planiranja. Jedan od razloga nastanka takvog jaza jest kompenzacija naknada za obvezno zdravstveno osiguranje određenim društvenim skupinama iz državnog proračuna. Iako je država obvezna kompenzirati naknadu za obvezno zdravstveno osiguranje za 19 različitih društvenih skupina te osigurati da primaju zdravstvene usluge jednake kvalitete i jednako često kao i oni koji plaćaju naknadu za obvezno zdravstveno osiguranje, financiranje po osobi iz državne riznice za te društvene skupine dvaput je manje nego ono koje plaćaju drugi osiguranici.

U pogledu učinkovitosti dva se glavna problema javljaju u svim analiziranim sektorima. Učinkovitost provedbe intervencija narušena je nedostatkom koordinacije među institucijama odgovornim za njihovo planiranje i provedbu. Na primjer, u slučajevima uvođenja reformi u mreže zdravstvenih i obrazovnih ustanova,

njihova je provedba odgođena zbog nedostatka koordinacije između ministarstava nadležnih za provedbu reformi i općina koje su njihovi osnivači. Nedostatak koordinacije smanjuje i učinkovitost provedbe intervencija ESIF-a. Na primjer, u sektoru kulture i turizma postoji mjera kojoj je cilj poboljšanje infrastrukture kulturnih ustanova, dok se aktivnosti tih ustanova financiraju iz državnog proračuna. Međutim, te dvije intervencije nisu međusobno koordinirane. Stoga je moguće da ustanove na koje se primjenjuju intervencije ESIF-a za poboljšanje infrastrukture kasnije neće primiti financijska sredstva za provedbu kulturnih i umjetničkih aktivnosti.

Još jedan problem koji narušava učinkovitost provedbe intervencija nedostatak je transparentnosti mehanizama financiranja. Na primjer, obrazovne ustanove financiraju se korištenjem obrazovnih / školskih vaučera. Međutim, u slučaju manjih obrazovnih ustanova u ruralnim područjima, zbog nedostatka učenika financijska sredstva od obrazovnih / školskih vaučera nisu uvijek dostatna za pokrivanje troškova pružanja usluga. Kako bi se osigurao rad tih ustanova uvode se koeficijenti izračuna obrazovnih / školskih vaučera karakterističnih za te ustanove, te im se dodje-

ljuje dodatno financiranje iz općinskih proračuna ili se za pokrivanje službenih obrazovnih aktivnosti upotrebljavaju financijska sredstva iz obrazovnih / školskih vaučera predviđena za druge svrhe (npr. za financiranje neformalnog obrazovanja). Slični su problemi vidljivi u slučajevima financiranja zdravstvenih ustanova ili ustanova za skrb o starijim osobama.

U pogledu pristupačnosti, jedan je od ključnih problema nedovoljna osviještenost o postojećoj ponudi i potražnji usluga koje pružaju nadležne državne institucije. Na primjer, ne postoji kompletan popis potencijalnih korisnika usluga socijalne skrbi. Nije dostupan ni cjelovit popis pružatelja usluga neformalnog obrazovanja za odrasle. U slučaju mjera ESIF-a kojima je cilj obnova objekata kulturnog nasljeđa, nedostatak procjene postojeće potražnje za takvim mjerama rezultirao je prekidom njihove provedbe. Nadalje, čak i kad je poznata potencijalna potražnja za uslugama, javne ustanove ne poduzimaju uvijek mjere kako bi povećale broj korisnika određene usluge. Stopa sudjelovanja djece od 4 do 6 godina u predškolskom odgoju u ruralnim područjima iznosi 47,6%. Međutim, neke općine ne ulažu dovoljno truda u povećanje te stope sudjelovanja.

Kad je riječ o aditivnosti, utjecaj intervencija na ciljne skupine smanjen je zbog nedostatka vanjskih sustava kontrole kvalitete te nedostatka kontinuiteta i učinkovite upotrebe rezultata intervencija. U sektorima obrazovanja, znanosti i zdravstva nedostaju vanjski nacionalni sustavi kontrole kvalitete, zbog čega je teško osigurati da su ciljnoj skupini pružene usluge dovoljne kvalitete koje utječu na nju. Na primjer, kvalitetu obrazovanja provedenog u ustanovama predškolskog odgoja mora osigurati i pratiti isključivo njihov osnivač. To znači da državne javne ustanove nemaju način kontrole kvalitete obrazovanja koje se provodi u privatnim ustanovama predškolskog odgoja iako primaju javna financijska sredstva za pružanje usluga u obliku obrazovnih vaučera za predškolski odgoj. Bez vanjskog sustava kontrole kvalitete, ne može se jamčiti ni kvaliteta usluga koje se pružaju u javnim zdravstvenim ustanovama.

Obzirom na nedostatak kontinuiteta i učinkovite upotrebe rezultata intervencija, taj je problem najuočljiviji u slučaju ESIF instrumenata. Na primjer, nije osigurano da se centri za praktično stručno osposobljavanje koji su osnovani s pomoću sredstava ESIF-a upotrebljavaju u njihovom punom kapacitetu. Financijska sredstva

nisu dodijeljena za pokretanje i neprestano usavršavanje ostalih proizvoda, kao što je informacijski sustav za odrasle učenike.

U pogledu sukladnosti različitih državnih intervencija, važno je i pitanje nedostatka koordinacije, čija je posljedica neostvarena optimalna usklađenost između intervencija. Nadalje, odabir među različitim državnim intervencijama koje su usmjerene na istu ciljnu skupinu predstavlja određeni izazov. Na primjer, u sektoru socijalne skrbi puno je različitih intervencija usmjerenih na istu ciljnu skupinu, čiji se troškovi pružanja usluga, vrijeme potrebno za njihovo pružanje i prikladnost za korisnike razlikuju. Budući da se u pogledu sukladnosti te intervencije mogu duplicirati, često je potrebno odabrati koju vrstu intervencije treba primijeniti na određenoj osobi. Problem je u tome što optimalan način intervencije nije uvijek onaj koji je odabran.

ZAKLJUČCI DOBIVENI ANALIZOM „HARD“ INTERVENCIJA U SEKTORIMA

Zaključci dobiveni analizom „hard“ intervencija u sektoru (vodoopskrba i kanalizacija, gospodarenje krutim otpadom, energija i energetska učinkovitost, prijevoz i komunikacije, urbana rege-

neracija i revitalizacija) uključuju faze planiranja i provedbe te su usmjereni na kriterije učinkovitosti, pristupačnosti, aditivnosti i sukladnosti.

Kad je riječ o planiranju takvih intervencija, smatra se da su najpoželjnije za planiranje intervencije financirane iz ESI fondova. To je povezano s činjenicom da dokumenti kojima su uređeni ESI fondovi jasno utvrđuju formalne zahtjeve za dodjelu sredstava, uključujući razdoblje za provedbu intervencije, prihvatljive troškove, rezultate, pokazatelje rezultata itd.

Postoje primjeri u kojima bi se faza planiranja mogla poboljšati uključivanjem ispravne ocjene ključnih aspekata kao što su financijski povrat, učinci na korisnika i infrastrukturu, rezultati koje treba ostvariti itd. Jazovi u trenutnom modelu intervencija vide se na sljedećim primjerima: cjenovni sustav naplate korištenja cesta (vinjete) temelji se na vremenu umjesto na kilometraži (cjenovni sustav ne kompenzira adekvatno opseg zagađenja ili oštećenja cestovne infrastrukture), modernizacija središnje toplinske mreže provodi se bez sveobuhvatne obnove sustava grijanja, a pri određivanju cijena ne uzimaju se u obzir

buduće potrebe za obnovom/zamjenom infrastrukture koja je financirana iz ESI poticaja.

Osim toga, za prostorno planiranje namijenjeno obnovi gradskih neiskorištenih nekretnina može nedostajati institucionalna suradnja. Za oblikovanje državne politike prostornog planiranja nadležno je Ministarstvo zaštite okoliša, no javne intervencije u razvoj prostornog planiranja raspršene su kroz nekoliko ministarstava. Obaveze javnih tijela za sudjelovanje u provedbi planova nisu jasno definirane.

Kad je riječ o učinkovitosti, prisutni su jazovi, a bitan potencijal za povećanje učinkovitosti leži u poboljšanju koordinacije između dionika i udruživanju upravitelja usluga. U sektoru vodoopskrbe i odvodnje učinkovitost se može povećati udruživanjem vodoopskrbnih poduzeća u vlasništvu općina i povezivanjem novih potrošača. U sektoru prijevoza i telekomunikacija učinkovitost javnih usluga prijevoza putnika mogla bi se povećati poboljšanjem koordinacije tih konkretnih usluga (uvođenje jedinstvene karte i uklanjanje razlika u popustima koji se odnose na određene skupine). U sektoru energije i energetske učinkovitosti, učin-

kovitost utjecaja obnove toplinske mreže bila bi znatno veća da se moderniziraju i sustavi za zagrijavanje u stambenim zgradama. Jazovi u učinkovitosti postoje zbog upotrebe prekomjerne infrastrukture (npr. prekomjeran kapacitet željezničkih vozila koja se upotrebljavaju za željeznički prijevoz putnika, ili nadogradnja ili proširenje centralizirane mreže vodoopskrbe u područjima koja bi mogla upotrebljavati lokalnu infrastrukturu vodoopskrbe i gospodarenja otpadnim vodama).

U pogledu pristupačnosti, određene intervencije ne odgovaraju potrebama ciljne skupine. Primjeri uključuju neodgovarajući model financijskih instrumenata predloženih upraviteljima javnih zgrada, upotrebu javnog prijevoza koji nije prikladan za ciljno područje ili nadogradnju/proširenje mreže vodoopskrbe bez jasnog predviđanja poveznice s novim potrošačima.

U određenim slučajevima intervencije nailaze i na nedostatak potražnje, djelomično i zbog nedostatka poticaja. Na primjer, u sektoru energije i energetske učinkovitosti upraviteljima javnih zgrada nedostaje poticaja za obnavljanje njihovih zgrada (upotrebom financijskih instrumenata u tu svrhu), dok u sektoru vodoopskrbe

i otpadnih voda nedostaje poticaja za spajanje na centralnu mrežu, a u sektoru gospodarenja krutim otpadom postoji nedostatak poticaja za razvrstavanje otpada.

U pogledu aditivnosti, bilo je slučajeva kad su korisnici mogli dobiti bolje rezultate, međutim nedovoljna transparentnost bila je razlog slabih rezultata (npr. u slučaju izgradnje i održavanja cesta ili gospodarenja otpadom).

Znatan kapital za operativne troškove nije uvijek doveo do željenih rezultata. Na primjer, neki stručnjaci tvrde da bi ekonomičnije rješenje bilo najprije obnoviti sustave za zagrijavanje u stambenim zgradama i tek onda obnoviti pročelja zgrada. Drugi primjeri uključuju ulaganja u objekte mehaničko-biološke infrastrukture (unatoč izgradnji potrebne infrastrukture i činjenici da dio otpada koji stanovnici nisu razdvajali odlazi na spaljivanje), željeznički putnički promet (koji služi za vrlo nizak protok putnika na određenim rutama) ili ulaganje u proširenje vodoopskrbne mreže koja povezuje nove korisnike.

Kad je riječ o sukladnosti, postoje slučajevi u kojima jedna intervencija smanjuje učinak drugih intervencija. Na primjer, smanje-

nje PDV-a na toplinsku energiju i toplu vodu smanjuje poticaje za obnovu višestambenih zgrada; dva projekta za spaljivanje otpada koji su planirani da budu stavljeni u uporabu do 2020. vjerojatno će premašivati potražnju za spaljivanjem te mogu smanjiti razmjere recikliranog otpada; proširenje vodoopskrbne mreže nailazi na poteškoće zbog postojećeg propisa o povezivanju novih potrošača.

STEČENE SPOZNAJE I ZAKLJUČCI DOBIVENI PROCJENOM DRŽAVNIH INTERVENCIJA U HRVATSKOJ

Zaključci dobiveni analizom intervencija u devet sektora (urbana regeneracija i revitalizacija, gospodarenje krutim otpadom, vodoopskrba i otpadne vode, prijevoz i komunikacije, energija i energetska učinkovitost, zdravstvo, socijalna skrb, obrazovanje i znanost, kultura i turizam) obuhvaćaju faze planiranja i provedbe te su usmjereni na kriterije učinkovitosti, pristupačnosti, aditivnosti i sukladnosti.

Planiranje u svim sektorima ocijenjeno je kao prosječno ili loše, osim u obrazovanju i znanosti čije je planiranje dobro ocijenjeno. Razlozi za to uglavnom su nedovoljno upravljanje javnim

uslugama, što vodi do nepostojanja temeljnih kriterija i planiranja raspodjele odgovornosti među različitim razinama vlasti, što je konkretno slučaj u sektoru gospodarenja krupnim otpadom. Osim toga, u većini sektora nedostaju pokazatelji rezultata i planiranje njihovih ciljnih vrijednosti, što onemogućuje sustavno praćenje i ocjenjivanje intervencija, posebno u slučaju sektora zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja i znanosti. Kad je riječ o sektorima energije i energetske učinkovitosti, prijevoza i komunikacija te vodoopskrbe i otpadnih voda, glavni problemi u planiranju nastaju iz političkih razloga (loša organizacija i upravljanje javnih poduzećima često zbog nepotizma u zapošljavanju, korupcije, neprovedbe planiranog i potrebnog restrukturiranja itd.) što oslabljuje sektore. Opći pregled svih sektora dovodi do zaključka da je u većini sektora planiranje dobro na nacionalnoj razini u pogledu jasnih strateških dugoročnih i kratkoročnih ciljeva, ali gotovo u svim sektorima planiranje intervencija je nedovoljno, što znači da nema jasnog plana i sredstava za ostvarenje strateških ciljeva. To je posebno vidljivo u sektoru kulture i turizma. U cjelini, intervencije planirane za financiranje sredstvima ESIF-a upućuju na dobro planiranje koje podiže prosjek u svim sektorima. Učinkovitost je u svim sektorima niska ili srednja.

U sektoru urbane regeneracije i revitalizacije to je uglavnom posljedica dodjele sredstava samo ograničenom broju područja, zbog čega trenutačna ulaganja pokrivaju samo pet posto lokacija neiskorištenih nekretnina, a osim toga, privatni subjekti ne mogu se natjecati s javnim pružateljima usluga prema jednakim uvjetima na tržištu. U sektoru gospodarenja krupnim otpadom čini se da je loša učinkovitost sakupljanja i odlaganja otpada rezultat raspršenosti upravljačkih razina lokalnih poduzeća, dok je situacija mnogo bolja kod reciklažnih dvorišta koja imaju bolju strukturu upravljanja. U zdravstvenom sektoru kao i u sektoru kulture i turizma učinkovitost je niska ponajprije zbog velike centraliziranosti javnih usluga i vrlo malo privatnih subjekata, što ih čini manje osjetljivim na potražnju i potrebe tržišta. Učinkovitost u sektoru vodoopskrbe i otpadnih voda nedovoljna je ponajprije zbog raspršenosti komunalnih poduzeća na regionalnoj/lokalnoj razini uz veliki broj pružatelja usluga te lošu pokrivenost sustavima vodoopskrbe i otpadnih voda u ruralnim područjima, što znači da ponuda nije u mogućnosti zadovoljiti potražnju. Sektori obrazovanja i znanosti te socijalne skrbi pokazuju nemogućnost ispunjenja ukupne potražnje (npr. usluge za potporu istraživanja i razvoja, socijalna skrb za starije i osobe s invaliditetom). Nadalje,

sektor socijalne skrbi suočen je i s potencijalno negativnim posljedicama u pogledu sindroma ovisnosti primatelja usluge. S druge strane, većina ESIF-ovih intervencija u sektoru obrazovanja i znanosti u početnoj su fazi provedbe, stoga se učinkovitost u sektoru treba utvrditi tek nakon ostvarenja planiranih rezultata. U sektoru prijevoza i komunikacija najniža je učinkovitost vidljiva u željezničkom sektoru gdje iznimno neučinkovita javna poduzeća tržištem dominiraju, a država pokriva gubitke koji se mjere u milijardama, a kao rezultat pada upotreba željeznica (prijevoz tereta 39 % u 10 godina i putnički prijevoz 40 % u tri godine) te znatnog smanjenja kvalitete usluga. Osim toga su također na vrlo niskoj razini održivosti poslovanja i javna poduzeća cestovnog prometa, što vodi do loše učinkovitosti i u sektoru cestovnog prometa. U sektoru energije i energetske učinkovitosti problem su veliko opterećenje krajnjih potrošača i uvođenje mjera (npr. razdjelnici u sektoru toplinske energije) koje ne rezultiraju ni uštedom ni povećanjem učinkovitosti. Za poboljšanje učinkovitosti u ovom sektoru potrebna su velika kapitalna ulaganja kako bi se povećala energetska učinkovitost proizvodnih jedinica, mreže i opreme krajnjih potrošača. Ukratko, nedostatak učinkovitosti koji je vidljiv u većini sektora prisutan

je ponajprije zbog političkih razloga koji dovode do lošeg planiranja intervencija, kao i zbog visoko centraliziranih javnih usluga koje onemogućuju tržišno natjecanje koje bi dovelo do povećanja kvalitete i učinkovitosti u pružanju usluga.

Kad je riječ o pristupačnosti, nema značajnijih problema, iako u nekim sektorima ipak postoje. U sektoru gospodarenja krupnim otpadom glavni je izazov niska kvaliteta koja proizlazi iz značajnih razlika na lokalnim razinama u pogledu pristupačnosti usluga u određenom području (npr. siromašna ruralna područja). Na prvi pogled se sektor zdravstva čini pristupačnim zbog besplatnog zdravstvenog osiguranja na račun države, ali to zapravo dovodi do negativnih nuspojava u obliku prekomjerne potrošnje i neučinkovitog korištenja zdravstvenih usluga, što dalje vodi i do problema u pogledu pristupačnosti jer nastaju duge liste čekanja zbog kojih su ljudi prisiljeni potražiti privatnu zdravstvenu skrb. U sektoru obrazovanja (visoko obrazovanje i neformalno obrazovanje odraslih) i sektoru kulture i turizma (muzeji, kazališta itd.) usluge nisu cjenovno pristupačne kućanstvima s niskim prihodima, što posljedično dovodi do rezultata da ih koriste samo kućanstva više platežne moći.

Kad je riječ o aditivnosti, većina intervencija ima pozitivan utjecaj ili potencijal za pozitivan utjecaj (u slučaju nedavno uvedenih intervencija) na ciljne skupine, stvaranje radnih mjesta ili potencijal stvaranja radnih mjesta. Utjecaj na kapitalna ulaganja u većini sektora je nizak ili ga uopće nema.

U pogledu sukladnosti, gotovo ni u jednom sektoru nema proturječnih ili zamjenjivih intervencija, osim u sektoru vodoopskrbe i otpadnih voda, dok u sektoru obrazovanja i znanosti većina intervencija zapravo nadopunjuju jedna drugu.

Najveći problem koji utječe na učinkovitost i sveukupni učinak svih sektora krije se u iznimno centraliziranom obliku pružanja usluga. Na javne i privatne pružatelje usluga (zdravstvo, obrazovanje, kultura) primjenjuju se nejednaki uvjeti ili javni pružatelji usluga (željeznice, vodoopskrba, energetika) drže monopol na tržištu, što dovodi do loše dosljednosti ponude/potražnje i loše kvalitete ponude zbog nepostojanja pravog tržišnog natjecanja.

POTENCIJAL ZA PRIMJENU FINANCIJSKIH INSTRUMENATA

KRITERIJI ZA POTENCIJAL UVOĐENJA FINANCIJSKIH INSTRUMENATA U LITVI I HRVATSKOJ

Podaci prikupljeni tijekom analize javnih usluga i s njima povezanih intervencija upotrijebljeni su za procjenu sukladnosti različitih usluga i s njima povezanih intervencija s kriterijima kojima se utvrđuje potencijal za uvođenje financijskih instrumenata. Opsežan pregled metodoloških materijala rezultirao je utvrđivanjem i daljnjim razvojem određenih ključnih kriterija u pogledu potencijala za uvođenje financijskih instrumenata.

Svi utvrđeni kriteriji odnose se na sveobuhvatno načelo ostvarenja prihoda. To je ključni element koji treba uzeti u obzir pri procjeni vrste i iznosa financijske potpore koja se dodjeljuje u skladu s javnom politikom. To je primjerice općepoznato u ESIF-u gdje se ostvarenje neto prihoda pod određenim uvjetima upotrebljava za smanjenje iznosa potpore dodijeljene korisnicima, uz obrazloženje da unosna ulaganja zahtijevaju manje financij-

TABLICA. KRITERIJI ZA PROCJENU POTENCIJALA FINANCIJSKIH INSTRUMENATA.

Izvor: BGI Consulting et al, 2017.

KLJUČNI KRITERIJI	PONUĐA (pružatelji usluga)	POTRAŽNJA (korisnici)
CJENOVNI SUSTAV ROBE/USLUGA	Određivanje cijena / smanjenje troškova, npr. energetska učinkovitost	Elastičnost, pristupačnost (uklj. prihod)
REGULATORNI I UPRAVNI OKVIR	Pravila i institucionalni okvir za pružanje usluga, uklj. npr. pristup tržištu, pravila vlasništva, zahtjeve kvalitete	Informacije o cijeni / robi i uslugama, izboru, poticajima npr. fiskalni
TRŽIŠNI POTENCIJAL	Ulazni parametri uklj. cijene, dionike na tržištu, tehnologiju, inovacije	Sadašnje i buduće potrebe, preferencije
SVIJEŠT O ODGOVORNOSTI	Podaci i mjerenje učinka, mehanizmi za pritužbe, ostali alati	Podržavanje tržišnih mehanizama / informatičke aktivnosti
KAPACITET	Tehničke i upravljačke vještine, poticaji, prethodno iskustvo	Informacije / tržišna prihvaćenost

ske potpore iz javnih sredstava¹. Kad se uzme u obzir potpora putem financijskih instrumenata, ostvarenje prihoda glavni je uvjet da krajnji primatelji mogu otplatiti primljena sredstva.

Analiza provedena u skladu s prethodnim kriterijima dovela je do zaključaka o potencijalu za uvođenje financijskih instrumenata za financiranje pružanja konkretnih analiziranih usluga.

¹Kako biste saznali o nedavnom istraživanju koje se bavi ovom temom pogledajte CSIL, t33 (2015), Study to determine flat-rate revenue percentages for sectors or subsectors within the fields of ICT, RDI and energy efficiency to apply to net revenue generating operations co-financed by the European Structural and Investment Funds (ESI Funds) in 2014-2020 (engl. Istraživanje kojim se nastoje utvrditi paušalni postoci prihoda u sektorima ili podsektorima u okviru područja IKT-a, istraživanja, razvoja i inovacija te energetske učinkovitosti kako bi se primijenili na aktivnosti ostvarenja neto prihoda koje sufinancira ESIF u razdoblju 2014. – 2020.)

UČINKOVITOST UVOĐENJA FINANCIJSKIH INSTRUMENTA I NJIHOVA RAVNOTEŽA S DRUGIM DRŽAVNIM INTERVENCIJAMA

Financijski instrumenti nisu osmišljeni samo kako bi riješili nedostatke ili neučinkovitost javnih intervencija, odnosno iz druge perspektive, nemogućnost ostvarivanja ciljeva politika katkad može upućivati na nedostatak učinkovitosti potrebne za uvođenje nekog financijskog instrumenta.

- Međutim, financijski instrumenti mogu, kad je primjenjivo, povećati učinkovitost javne financijske potpore i pomoći ostvariti ciljeve politike, tj. u slučaju oskudnih javnih sredstava, i veću gospodarsku, odnosno društvenu korist, posebno ondje gdje nisu ostvareni ciljevi politike.
- Preduvjet za financijske instrumente jasna je, dosljedna i predvidiva normativna pozadina.
- Odobravanje bespovratnih sredstava može povećati prikladnost financijskih instrumenata u slučaju projekata koji su tek djelomično prikladni za tu vrstu potpore. Na primjer, u kontekstu urbanističkih projekata, bespovratna sredstva mogu

pomoći nadići prepreke u razvoju primjerice, dekontaminacijom lokacije ili pružanjem osnovne infrastrukture.

- Mogu se upotrijebiti i za ulaganja koja su potrebna za uspjeh konkretnog projekta, ali od kojih se očekuje ostvarenje ograničenih ili nikakvih prihoda, npr. javni prostor.
- Za izbjegavanje potencijalnih rizika potpore putem financijskih instrumenata važne su državne intervencije za podršku krajnjih korisnika, primjerice, financijski instrumenti možda neće postići ciljane rezultate jer je to preriskantno ili zbog nedovoljne potražnje: utvrđivanje odgovarajućih poticaja za financijske instrumente i potporu za ciljane rezultate radi poticanja potražnje moguća su pomoćna sredstva.
- U uslugama koje se odnose na „pružanje financiranja za poboljšanje energetske učinkovitosti na razini potrošača“ u privatnom i u javnom sektoru u Litvi, koja je već upotrijebila financijske instrumente, uočena je mogućnost dodavanja sastavnice poticaja. Takva bi kombinacija mogla povećati potražnju za projektima obnove čime bi se ostvarila energetska ušteda koja je još uvijek niska.

OPTIMALNO MJESTO I ULOGA FINANCIJSKIH INSTRUMENTA MEĐU DRUGIM JAVNIM INTERVENCIJAMA

- Uloga financijskih instrumenata ponajprije je utvrđena po njihovoj namjeni za financiranje državnih intervencija. Stoga financijski instrumenti imaju ulogu državnih intervencija za financiranje i njihova prikladnost obično se mora usporediti s prikladnošću drugih državnih intervencija za financiranje.
- Utvrđivanje optimalne upotrebe financijskih instrumenata stvar je izračuna na razini sektora i upravnoj razini, uzimajući u obzir dostupna sredstva i cilj politike koji treba ostvariti.
- Literatura utvrđuje mjesta za financijske instrumente u slučaju tržišnih neuspjeha (potrebe nisu ispunjene standardnim financijskim proizvodima na tržištu) ili neuspjeha državnih intervencija (potrebe nisu dovoljno obuhvaćene državnim intervencijama).
- Prikladnost potpore financijskih instrumenata manje je očita u slučaju javne infrastrukture koja pruža temeljne usluge (s velikim troškovima ulaganja koji se mogu samo djelomično pokriti izravnim plaćanjem korisnika) ili kad pitanja pristupač-

nosti pridonose nižim prihodima, npr. u slučaju usluga čija su meta ugrožene skupine ljudi kojima prijete isključenost.

RADIONICE I SKUPOVI

RADIONICA U ZAGREBU

Na radionici u Hrvatskoj, održanoj 14. srpnja 2017. raspravljalo se o potrebi za državnim intervencijama u različitim sektorima politika, kao i o potencijalu za financijske instrumente. Prisustvovalo je ukupno 25 predstavnika raznih ministarstava iz Hrvatske i Litve koja provode ESIF te raznih resornih ministarstava koji su sudjelovali u raspravama, saznavali više o istraživačkom projektu mapiranjem i klasificiranjem državnih intervencija i procjenom sukladnosti među financijskim instrumentima i drugim državnim intervencijama.



RADIONICA U VILNIUSU

U Vilniusu se 19. rujna raspravljalo o ulozi i mjestu financijskih instrumenata te o preduvjetima uspješnog uvođenja financijskih instrumenata kao državnih intervencija. Nazočila su 43 predstavnika različitih resornih ministarstava, kao i predstavnici financijskih institucija te akademici iz Hrvatske i Litve. Radionica se sastojala od izlaganja koja su pružala uvid u rezultate istraživanja, primjere uvođenja financijskih instrumenata kao državnih intervencija te primjere uvođenja financijskih instrumenata u raznim nacionalnim okvirima. Osim toga, različiti sudionici bili su pozvani da podijele svoja iskustva u pogledu financijskih instrumenata.

Role of financial instruments
(in context of decreasing public resources)

- * Attract investments - leverage effect
- * Increase efficiency
- * change behaviour of final recipients

Optimal use of financial instruments

- * complement gov. intervention to fill in the financial gap (cooperation is key)

- * Overcome borrower limitations (municipalities / PPP)

Presentation on value added of ESIF financial instruments

Enhancement capacity of financial instruments application in consistency with other forms of public intervention

Junona Durnelyte,
European Investment Bank

Vilnius, 19 September 2017



KLJUČNE SPOZNAJE S RADIO- NICA

Radionice su istraživačkom timu omogućile stjecanje vrijednih spoznaja u pogledu situacija i okvira u kojima bi nadležna tijela Litve i Hrvatske željela pojačati primjenu financijskih instrumenata. U nastavku su sažete glavne spoznaje stečene na radionicama koje se odnose na pojačanu primjenu financijskih instrumenata u Litvi i Hrvatskoj.

- U objema zemljama postoji potreba za dodatnim istraživanjem primjene financijskih instrumenata zbog smanjene razine dostupnih javnih sredstava za pružanje javnih usluga.
- U objema zemljama potrebno je procijeniti potrebu za financijskim instrumentima u konkretnim sektorima politika i njihovu dodanu vrijednost u odnosu na postojeće državne/ javne intervencije i sukladnost.
- U objema zemljama slični su tržišni neuspjesi i neoptimalne ulagačke situacije u različitim sektorima politika, a sličan im je i institucionalni okvir za državne intervencije kojima se ispravljaju nedostaci tržišta.
- U objema zemljama važno je provesti tržišnu procjenu za potencijalne financijske instrumente prije rasprave o mogućnostima njihovog uvođenja.
- U objema zemljama uvođenje novih financijskih instrumenata predstavlja izazov da potencijalni krajnji korisnici ne postanu ovisni o potporama. Potrebno je promijeniti način razmišljanja među krajnjim korisnicima kao i u resornim ministarstvima koja su uključena u provedbu ESIF-a.
- U objema se zemljama upotreba fonda fondova može smatrati optimalnom opcijom pružanja usluga kako bi se izbjeglo osnivanje mnoštva manjih fondova, što bi rezultiralo velikim troškovima i naknadama upravljanja.
- U Hrvatskoj je potreba za istraživanjem potencijala za financijske instrumente usmjerena pretežno na sektore visokog potencijala, npr. aktivnosti koje ostvaruju prihode ili donose uštedu povezane s poslovnim ulaganjima u istraživanja i inovacije, proširenjem širokopojasne mreže, potporom malim i srednjim poduzećima, ulaganjem u infrastrukturu, gradskim i teritorijalnim razvojem.
- U Litvi je potreba za istraživanjem potencijala za financijske instrumente usredotočena na sektore politike za koje postoji manje iskustva i primjera dobre prakse drugdje u Europi, tj. krediti za obnovu imovine kulturne baštine, krediti i jamstva za vodovodnu i cestovnu infrastrukturu, te promociju istraživanja i razvoja. Financijski instrumenti u tim područjima mogu se podudarati s pružanjem općih javnih usluga te mogu zahtijevati posebne opcije pružanja usluga i upravljanja kao na primjer, javno-privatna partnerstva.

najboljeg načina organiziranja javnih intervencija kako bi se optimalno rješavali tržišni i državni neuspjesi.

KONFERENCIJA „JAČANJE KOMBINACIJE JAVNIH INTER- VENCIJA RADI OSLOBAĐANJA POTENCIJALA FINANCIJSKIH INSTRUMENTATA”

Glavni zaključci i preporuke ovog projekta predstavljeni su na posljednjim dvjema konferencijama: „Jačanje kombinacije javnih intervencija radi oslobađanja potencijala financijskih instrumenata” koja je održana u Litvi (18. siječnja 2018.) te druga u Hrvatskoj (25. siječnja 2018.) za 100 sudionika na svakoj od njih. Konferencije su se sastojale od različitih izlaganja i panel rasprave, te su pružile mogućnost umrežavanja s dionicima važnima za primjenu financijskih instrumenata.

Cilj je konferencija pružiti bolji uvid u sukladnost, učinkovitost i utjecaj u pogledu državnih intervencija. Nadalje, o oslobođenom potencijalu financijskih instrumenata raspravljalo se na temelju bolje uravnoteženih javnih intervencija i predstavilo se trenutno stanje učinka javnih intervencija u Litvi i Hrvatskoj, kao i uloga i primjena financijskih instrumenata u kombinaciji s postojećim javnim intervencijama.

PROGRAM OBUKE „PROCJENA KOMBINACIJE JAVNIH INTER- VENCIJA RADI OSLOBAĐANJA POTENCIJALA FINANCIJSKIH INSTRUMENTATA”

U okviru ovog projekta organizirana su četiri programa obuke: dva u Litvi (16. siječnja 2018., 17. siječnja 2018.) te dva u Hrvatskoj (23. siječnja 2018., 24. siječnja 2018.) za 40 sudionika na svakoj od njih. Obuka je organizirana radi predstavljanja rezultata projekta, raspravljanja o njima te dijeljenja proširenih spoznaja o državnim intervencijama i financijskim instrumentima s drugim ministarstvima i agencijama. Obuka se sastojala od različitih izlaganja, panel rasprava i interaktivnih predavanja, a dodatno je i pružila mogućnost umrežavanja s dionicima važnima za primjenu financijskih instrumenata.

Cilj je obuke istraživanje učinkovitosti i djelotvornosti državnih intervencija u različitim sektorima politika, te zajednička procjena kombinacije trenutačnih državnih intervencija, uz razmatranje

OSOBE ZA KONTAKT U VEZI S PROJEKTOM TE NJEGOVE KLJUČNE ISPORUČEVINE

NE USTRUČAVAJTE SE KONTAKTIRATI NAS U POGLEDU PROJEKTA I BILO KAKVIH POVEZANIH PITANJA.

SREDIŠNJA AGENCIJA ZA UPRAVLJANJE PROJEKTIMA REPUBLIKE LITVE (CPMA)

S. Konarskio ul. 13
LT-03109 Vilnius, Litva
Tel. +370 5 249 9230
Faks +370 5 251 4401
Adresa e-pošte: info@cpva.lt

JŪRATĖ LEPCARDINIENĖ ZAMJENIK DIREKTORA

Tel. +370 5 219 1339
Adresa e-pošte: j.leopardiniene@cpva.lt

JEKATERINA ŠARMAVIČIENĖ VODITELJ ODJELA ZA JAVNO- PRIVATNO PARTNERSTVO

Tel. +370 5 219 1424
Adresa e-pošte: j.sarmaviciene@cpva.lt

MINISTARSTVO FINACIJA LITAVSKE REPUBLIKE

Lukiskiu ul. 2
LT-01512 Vilnius, Litva
Tel. +370 5 239 0000
Faks +370 5 279 1481
Adresa e-pošte: finmin@finmin.lt

RŪTA DAPKUTĖ-STANKEVIČIENĖ ZAMJENIK DIREKTORA ODJELA ZA ULAGANJA EU-A

Tel. + 370 5 219 4436
Adresa e-pošte: ruta.dapkute@finmin.lt

MINISTARSTVO REGIONALNOG RAZVOJA I FONDOVA EU-A

Miramarska cesta 22
10000 Zagreb, Croatia
Tel. +385 01 6400 600
Adresa e-pošte: fondovi@mrrfeu.hr

MARINA BUZA-VIDAS NAČELNICA SEKTORA ZA PROVEDBU OPERATIVNIH PROGRAMA I FINANCIJSKIH INSTRUMENTATA

Tel. + 385 01 6446 653
Adresa e-pošte: marina.buza-vidas@mrrfeu.hr

UAB "BGI CONSULTING"

Didžioji ul. 25-6
LT- 01128 Vilnius, Litva
Tel. +370 5 215 3969
Adresa e-pošte: info@bgiconsulting.lt
www.bgiconsulting.lt

JONAS JATKAUSKAS DIREKTOR

Tel. +370 5 215 4075
Adresa e-pošte: jonas@bgiconsulting.lt



BGI Consulting, UAB Business | Government | Innovation | Didžioji ul. 25-6, LT-01128 Vilnius, Litva
Tel. + 370 5 215 4075 | Faks + 370 5 215 4837 | info@bgiconsulting.lt | www.bgiconsulting.lt

