**IPA2007/HR/16IPO/001-050401**

**Potpora jačanju regionalne i teritorijalne dimenzije u programskim dokumentima**

**za EU fondove 2014. - 2020.**

**REPUBLIKA HRVATSKA**

**PRIMJENA KOHEZIJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE 2014. - 2020.**

|  |
| --- |
| **Preliminarna procjena potreba za korištenjem financijskog instrumenta JESSICA** |

**ZADATAK 1.4**

**Lipanj 2014.**





Projekt financira Europska unija iz

Europskog fonda za regionalni razvoj

**HRVATSKA**

**KOHEZIJSKA POLITIKA 2014.-2020.**

|  |
| --- |
| **Preliminarna procjena potreba za korištenjem financijskog instrumenta JESSICA** |

**ZADATAK1.4**

**Sadržaj**

[**1. Uvod 3**](#_Toc394052268)

[**2. Financijski instrument JESSICA 5**](#_Toc394052269)

[**3. Iskustva s primjenom instrumenta JESSICA u razdoblju 2007.-2013. 11**](#_Toc394052270)

[**3.1 Opseg korištenja 11**](#_Toc394052271)

[**3.2 Opseg i razmjer ulaganja 13**](#_Toc394052272)

[**4. Uvjeti ulaganja u Hrvatskoj 15**](#_Toc394052273)

[**4.1 Hrvatsko tržište komercijalnih nekretnina 15**](#_Toc394052274)

[**4.2 Aspiracije vezane uz urbani razvoj 16**](#_Toc394052275)

[**4.3 Javno-privatna partnerstva 17**](#_Toc394052276)

[**4.4 Banke i institucionalni investitori 18**](#_Toc394052277)

[**4.5 Kapacitet za upravljanje fondom za urbani razvoj u okviru JESSICA-e 19**](#_Toc394052278)

[**5. Financijski instrumenti za promicanje ulaganja u energetsku učinkovitost i obnovljive izvore energije 20**](#_Toc394052279)

[**5.1 Investiranje u energetsku učinkovitost zgrada u javnom sektoru 20**](#_Toc394052280)

[**5.2 Potpora poboljšanju energetske učinkovitosti stambenih zgrada 22**](#_Toc394052281)

[**6. Zaključci i preporuke 26**](#_Toc394052282)

[**6.1 Zaključci 26**](#_Toc394052283)

[**6.2 Preporuke 29**](#_Toc394052284)

1. Uvod

Predmetnu preliminarnu procjenu potreba proveli su stručnjaci poduzeća Transtec Project Management i HCL Consultants Ltd za Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU), uz financijsku potporu Europske unije u okviru projekta **Potpora jačanju regionalne i teritorijalne dimenzije u programskim dokumentima za EU fondove 2014 - 2020.** Procjena je jedan od rezultata projekta u cilju razmatranja opcija za uključivanje teritorijalne dimenzije u hrvatske programske dokumente za Europske strukturne i investicijske fondove (ESI) za razdoblje 2014.-2020.

Ovaj dokument donosi preliminarnu procjenu potreba za korištenjem financijskog instrumenta JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Zajednička europska potpora održivom razvoju u gradska područja*) u Republici Hrvatskoj u svrhu potpore ulaganjima u ‘održivi urbani razvoj’ (OUR).

U okviru provedene procjene ispitano je sljedeće:

* mogućnosti za ulaganja (primjerice, u ključnu infrastrukturu vodoopskrbe, gospodarenje otpadom ili energiju; sanaciju zapuštenih/neiskorištenih (*brownfield*) zemljišta u svrhu njihove pripreme za razvoj; energetsku učinkovitost stambenih zgrada; kulturno-povijesnu baštinu i povezanu infrastrukturu);
* postojanje ili potencijal za osnivanje partnerstava za OUR;
* postojanje ili potencijal za izradu integriranih planova za OUR;
* kapacitet za upravljanje fondovima za urbani razvoj (definiranim u čl. 43. i čl. 46. Uredbe br. 1828/2006).

Cilj predmetne preliminarne procjene je pružanje potrebnih informacija koje će poduprijeti odluku o pokretanju pune i formalne ex-ante procjene u skladu sa zahtjevima čl. 37. (2.) Uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi br. 1303/2013 prije osnivanja fondova tipa JESSICA u Hrvatskoj.

Istraživanje u okviru ovog zadatka obuhvaćalo je:

* analizu objavljenih materijala o JESSICA-i i s njom povezanim projektima energetske učinkovitosti, uključujući i procjene i materijale dostupne unutar Platforme za potporu u sklopu JESSICA-e;
* konzultacije s voditeljima operativnih programa (OP) u Velikoj Britaniji i Litvi o njihovim iskustvima s pretvaranjem dodijeljenih sredstava iz fondova JESSICA i fondova za energetsku učinkovitost u stvarna ulaganja te opseg i razmjer ulaganja koja su primila potporu;
* procjenu funkcionalnosti tržišta komercijalnih nekretnina u Hrvatskoj te tržišnih uvjeta kroz preispitivanje analiza tržišta nekretnina i konzultacije sa stručnjacima za ovo tržište;
* konzultacije s velikim i srednje velikim hrvatskim gradovima koje su uključivale ispitivanje interesa za glavne kategorije ulaganja koje mogu dobiti potporu JESSICA-e, postojanje razvojnih partnerstava i planova, te ispitivanje prioriteta ulaganja koje su gradovi istaknuli u upitniku provedenom u okviru *Analitičke studije o održivom urbanom razvoju;*
* razgovore s predstavnicima financijskih institucija o njihovom mogućem interesu za ulaganje u fondove za urbani razvoj te postojanje kapaciteta za njihovo upravljanje.

Predmetno izvješće obuhvaća:

* opis financijskog instrumenta JESSICA, njegove svrhe, načina funkcioniranja i povezanih zahtjeva;
* opseg korištenja instrumenta JESSICA u razdoblju 2007.-2013. i iskustva s njegovom provedbom;
* ocjenu tržišta, financijskih i administrativnih uvjeta u Hrvatskoj koji su relevantni za izvedivost provedbe instrumenata tipa JESSICA u razdoblju 2014.-2020.;
* razmatranje financijskih instrumenata kojima se promiču ulaganja u energetsku učinkovitost i obnovljive izvore energije;
* zaključke i preporuke za tijela javne vlasti.

2. Financijski instrument JESSICA

Inicijativa JESSICA zajednički je pothvat Europske investicijske banke (EIB), Europske komisije i Razvojne banke Vijeća Europe, čiji je cilj pružanje troškovno učinkovitije metode u usporedbi s tradicionalnim pristupom koji se temelji na bespovratnim sredstvima za financiranje ulaganja na području urbanog razvoja.

***U koju se svrhu JESSICA može koristiti?***

JESSICA promiče održivi urbani razvoj podupiranjem projekata u sljedećim područjima:

* urbana infrastruktura – uključujući promet, vodoopskrbu/otpadne vode, energiju;
* povijesno-kulturna baština ili kulturne znamenitosti – za turizam ili druge održive namjene;
* ponovni razvoj zapuštenih/neiskorištenih (‘*brownfield’)* zemljišta – uključujući njihovu sanaciju i dekontaminaciju;
* stvaranje novog gospodarskog prostora za mala i srednja poduzeća te sektor IT-a i/ili sektor istraživanja i razvoja;
* sveučilišni objekti – objekti za medicinske, biotehnološke i ostale specijalizirane namjene;
* poboljšanja na području energetske učinkovitosti zgrada – komercijalnih i stambenih;
* proizvodnja energije iz obnovljivih izvora.

Ključno je da su projekti koji su u razdoblju od 2007. do 2013. primili potporu iz JESSICA-e morali biti dio integrirane strategije održivog urbanog razvoja. Iako postoji jedinstveni okvir za financijske instrumente za razdoblje 2014.-2020. koji se koriste kao potpora održivom urbanom razvoju, projekti će *de facto* biti u kontekstu integriranih strategija potrebnih za OUR.

***Na koji način JESSICA funkcionira?***

Prema JESSICA-i, sredstva iz Europskog fonda za regionalni razvoj u okviru operativnog programa države članice pridonose uspostavi jednog ili više fondova za urbani razvoj, zajedno s javnim sredstvima i/ili sredstvima iz privatnog financijskog sektora (po mogućnosti uključujući i samu EIB). Iz tih se financijskih instrumenata može ulagati u javno-privatna partnerstva ili u druge projekte uključene u integrirani plan za održivi urbani razvoj. Ulaganja mogu biti u obliku:

* zajmova
* jamstava
* vlasničkog kapitala

Sva sredstva iz fondova za urbani razvoj potrebno je uložiti u projekte održivog urbanog razvoja do završetka razdoblja prihvatljivih izdataka OP-a, odnosno, u slučaju OP-a za razdoblje 2014.-2020. do kraja 2023. godine.

Međutim, s obzirom na prirodu izvršenih ulaganja sredstva se u konačnici vraćaju u fond za urbani razvoj. Fond tako može postati ‘*revolving*’ instrument za daljnja ulaganja u projekte održivog urbanog razvoja, s tendencijom trajnog rasta. Na taj način financijski instrumenti poput JESSICA-e mogu doprinijeti značajnom povećanju vrijednosti za uložen novac, u usporedbi s tradicionalnim financiranjem u obliku bespovratnih sredstava. To donosi sasvim novi značaj krilatici fondova EU-a ‘*Ulaganje u budućnost’*.

Projekti u koje ulaže fond za urbani razvoj ipak se ponešto razlikuju od uobičajenih ciljeva ulaganja uz potporu bespovratnih sredstava. U prvom slučaju, projekti moraju imati jasan potencijal za stvaranje dobiti te kapacitet za otplaćivanje potpore koju pruža fond za urbani razvoj. No, s druge strane ne bi trebali biti toliko profitabilni niti toliko niskorizični da privuku uobičajeno bankovno financiranje kada fond za urbani razvoj ne bi postojao. Stoga se fond za urbani razvoj mora usmjeriti na područja tržišnog neuspjeha te se ne smije dovesti u položaj pukog natjecanja s domaćim bankarskim i financijskim sektorom (primjerice, podupiranjem ulaganja u nekretnine koja ispunjavaju tržišne kriterije financiranja te pod sličnim uvjetima).

|  |
| --- |
| **Fondovi za urbani razvoj u okviru JESSICA-e i tržišni neuspjeh**  *‘Očekivana profitabilnost projekta bez potpore fonda za urbani razvoj trebala bi biti manja od one koju tržište obično zahtijeva.*  *Projekt se ne bi mogao realizirati kroz uobičajene oblike financiranja – stopa povrata za investitore koji su uložili u projekt bila bi niža u odnosu na uobičajene tržišne uvjete, što ukazuje na tržišni neuspjeh.’*  **Europska investicijska banka – 2011.** |

Prema definiciji EIB-a iz 2010. godine, fondovi za urbani razvoj mogu se osnivati kao:

* dionička društva – u potpunom vlasništvu dioničara;
* društva s ograničenom odgovornošću – u kojima je odgovornost ograničena na ulaganje svakog pojedinog vlasnika u društvo;
* investicijski fondovi – zasebne financijske organizacije u okviru financijskih institucija;
* ostali prihvatljivi organizacijski oblici.

U sklopu JESSICA-e, država članica može odlučiti o osnivanju nekoliko zasebnih fondova za urbani razvoj, specijaliziranih za različite vrste ulaganja ili različita područja ulaganja. Oni se obično osnivaju kao holding fondovi u razdoblju 2014.-2020., poznati kao ‘fond fondova’. Pristup 'fond fondova' pruža veću fleksibilnost, omogućujući upraviteljima fonda u državi članici prebacivanje sredstava između različitih fondova za urbani razvoj u cilju boljeg sučeljavanja s promjenjivim tržišnim uvjetima te optimalnog korištenja novih prilika.

***Regulatorni zahtjevi za financijske instrumente JESSICA u razdoblju 2014.-2020.***

Glavni regulatorni zahtjevi za financijske instrumente u razdoblju 2014.-2020. izneseni su u člancima 37.-46. Uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi br. 1303/2013 – koji se u velikoj mjeri primjenjuju na instrumente poput JESSICA-e. Tu je i nacrt provedbenog akta[[1]](#footnote-1) o kojem se trenutačno vodi rasprava u novom Koordinacijskom odboru za Europske strukturne i investicijske fondove, a koji posebno razrađuje:

* čl. 38. (3.) Uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi – usklađenost financijskih instrumenata sa standardnim uvjetima;
* čl. 38. (10.) Uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi – financijski instrumenti – aranžmani, prijenos i upravljanje doprinosima;
* čl. 40. (3.) Uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi – izvješće o provedbi financijskih instrumenata.

Nakon usvajanja, provedbeni će akt obuhvaćati detaljne aspekte poput prihvatljivosti, financijskog upravljanja i kontrole te odabira i naknada tijelima za upravljanje fondovima, kao i ograničeni broj ‘*off-the-shelf*‘ instrumenata. Jedan od četiri predložena *’off-the-shelf*’ instrumenata tiče se ***zajmova*** za projekte energetske učinkovitosti ili obnovljivih izvora energije u sektoru stambene gradnje.

Jedna od ključnih razlika u odnosu na razdoblje 2007.-2013. je zahtjev za **detaljnom ex-ante procjenom,** prije uspostave novog financijskog instrumenta. Prema čl. 37. Uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi, ex-ante procjena mora obuhvaćati sljedeće elemente:

1. analizu tržišnih nedostataka, neoptimalnih situacija za ulaganja te potreba za ulaganjima za područja politika koje će instrument obuhvaćati;
2. procjenu dodane vrijednosti razmatranih instrumenata, usklađenost s ostalim oblicima javnih intervencija na istom tržištu te moguće implikacije u pogledu državnih potpora;
3. procjenu dodatnih javnih i privatnih sredstava koja će potencijalno privući instrument sve do razine krajnjeg primatelja (očekivani učinak poluge), uključujući, prema potrebi, procjenu potrebe za povlaštenom naknadom, radi privlačenja drugog dijela sredstava privatnih ulagača i/ili opis mehanizama koji će se koristiti u navedenu svrhu;
4. procjenu naučenih lekcija iz sličnih instrumenata i ex ante procjena iz prošlosti države članice te načine primjene stečenog iskustva u budućnosti ;
5. predloženu strategiju ulaganja, uključujući i razmatranje mogućih rješenja u vezi s provedbenim mehanizmima, predviđenu ponudu financijskih proizvoda, ciljane krajnje primatelje te, prema potrebi, predviđenu kombinaciju s bespovratnim sredstvima;
6. specifikaciju očekivanih rezultata i očekivanog doprinosa predmetnog instrumenta ostvarenju specifičnih ciljeva iznesenih u okviru relevantnog prioriteta OP-a, uključujući i pokazatelje za taj doprinos;
7. odredbe kojima se omogućuje preispitivanje i prema potrebi ažuriranje ex-ante procjene tijekom faze provedbe, ukoliko upravljačko tijelo smatra da ex ante procjena možda više ne predstavlja postojeće tržišne uvjete.

Ex-ante procjena može se provoditi u fazama, ali mora biti dovršena prije nego što upravljačko tijelo donese odluku o dodjeli doprinosa financijskom instrumentu.

Financijskim instrumentima poput JESSICA-e – Fondom fondova i/ili pojedinačnim fondovima za urbani razvoj – u državama članicama može upravljati:

* upravljačko tijelo relevantnog OP-a (samo u slučaju instrumenata koji obuhvaćaju zajmove ili jamstva);
* Europska investicijska banka;
* međunarodne financijske institucije;
* državne financijske institucije pod kontrolom tijela javne vlasti;
* tijelo javnog ili privatnog prava.

Ukoliko bilo koje od ovih tijela angažira financijskog posrednika iz privatnog sektora za aktivnosti upravljanja fondom (koje pokrivaju procjenu i odobrenje prijava za financiranje, osiguranje regulatorne usklađenosti, praćenje i upravljanje ulaganjima – maksimizaciju dugoročne dobiti za sami fond), odabir se mora temeljiti na otvorenim, transparentnim, nediskriminirajućim postupcima (javne nabave) u skladu s detaljnim kriterijima iznesenim u nacrtu provedbenog akta. Naknada tijelima koja upravljaju fondovima također mora biti u skladu s rasponom i maksimalnim iznosima definiranim u provedbenom aktu za različite vrste instrumenata.

U sklopu prethodnih financijskih perspektiva, države članice često su uspostavu financijskih instrumenata smatrale jednostavnim načinom ispunjenja zahtjeva ‘n+2’ vezanih uz izdatke na razini OP-a budući da su se plaćanja za takve instrumente obavljala na samom početku te su se odmah smatrala utrošenim sredstvima. Međutim, za razdoblje 2014.-2020. na iznose uplaćene iz OP-a u financijske instrumente primjenjuju se sljedeće gornje granice:

* prva uplata mora iznositi manje od 25% od ukupnih sredstava namijenjenih za instrument;
* druga se uplata obavlja tek nakon ulaganja 60% od iznosa inicijalne tranše;
* daljnje uplate obavljaju se tek nakon ulaganja 85% od iznosa prethodne tranše

Namjera Komisije je izbjegavanje prijenosa velikih sredstava u financijske instrumente nakon čega slijedi spora provedba. Kako bi se osiguralo da financijski instrumenti budu ‘*revolving*’ karaktera, sredstva koja se vraćaju u obliku kapitalnog povrata i financijskih dobitaka - koji se mogu pripisati potpori iz fondova EU-a uloženoj u financijski instrument - moraju se koristiti u istu svrhu najmanje osam godina po završetku razdoblja prihvatljivosti izdataka OP-a, a u slučaju OP-a za razdoblje 2014.-2020., do 2031. godine.

Zanimljivo je da se, kada je riječ o JESSICA-i, zemljište može koristiti (iznimno za financijske instrumente), kao doprinos u naravi ulaganjima u ‘održivi urbani razvoj’. Delegirani akti dalje nalažu da se na zemljište može odnositi do 20% od ukupnih prihvatljivih troškova takvog ulaganja (moguće i više za ulaganja u očuvanje okoliša), za razliku od 10% kod tradicionalnog financiranja u obliku bespovratnih sredstava.

***JESSICA i državne potpore***

Instrument JESSICA usmjeren je na pitanje tržišnog neuspjeha, pružajući pritom javnu potporu privatnim ulaganjima u rasponu različitih mogućih uvjeta, koji su povoljniji od uobičajenih tržišnih uvjeta. JESSICA stoga služi za dodjelu državnih potpora privatnim subjektima uključenim u projekte urbanog razvoja. Kao i kod svih državnih potpora, dodjela je moguća pod uvjetom poštivanja ograničenja koja nalažu propisi Politike tržišnog natjecanja EU-a za različite sektore i geografska područja ili obavještavanja Komisije te dobivanja i njezinog odobrenja.

Međutim, dok su pravila Okvira EU-a za državne potpore relativno jasna i predvidiva za ulaganja u mala i srednja poduzeća, za koja su specijalizirane druge vrste financijskih instrumenata, pravila su manje jasna kod instrumenata poput JESSICA-e. Zbog širokog raspona područja ulaganja koje JESSICA može obuhvaćati u kontekstu urbanog razvoja, fondovi za urbani razvoj možda će morati pojedinačno razmotriti pravila o državnim potporama, primjerice, za regionalne potpore, potpore za kulturu i kulturno-povijesnu baštinu, osposobljavanje, mala i srednja poduzeća i zaštitu okoliša. Zbog navedenog, usklađenost državnih potpora posebno je složeno područje za JESSICA-u te dovodi do dugotrajnih odgađanja (primjerice, više od dvije godine), u uspostavi instrumenata poput JESSICA-e u mnogim državama članicama.

Studija financijskih instrumenata koju je 2011. godine provelo Sveučilište Strathclyde*[[2]](#footnote-2)*utvrđuje tri glavna moguća načina rješavanja pitanja usklađenosti državnih potpora za financijske instrumente, kao što je ukratko izneseno u donjoj tablici.

|  |
| --- |
| **Financijski instrumenti  Opcije za usklađenost državnih potpora Izvor – Centar za istraživanje europskih politika pri Sveučilištu Strathclyde, 2011.**   * Izrada mjera **bez elemenata državnih potpora (potpore male vrijednosti)**   *Ne zahtijevaju prethodno odobrenje, već se temelje na povjerenju – neobavještavanje o potpori veće vrijednosti rezultira ozbiljnim posljedicama.*   * Izrada mjera ***usklađenih s Općom uredbom o skupnom izuzeću***   *Ne zahtijevaju prethodno odobrenje, ali Uredba nalaže oblik, iznos i fokus mjera te može biti suviše nefleksibilna za ispunjenje ciljeva.*     * Opcija ***obavještavanja Europske komisije o uvjetima financijskog instrumenta***   *Prije provedbe je potrebno ishoditi odobrenje, što često dovodi do dugotrajnih odgoda i neizvjesnog ishoda.* |

Uspostava financijskog instrumenta koji ne sadrži niti jedan element potpore može se doimati najjednostavnijom opcijom, međutim, postoji velika vjerojatnost da će rezultat biti instrument čiji se kapacitet za rješavanje tržišnog neuspjeha ne bi razlikovao od kapaciteta postojećih subjekata iz financijskog sektora. Usklađenost s Općom uredbom o skupnom izuzeću vezano uz državne potpore pruža definirani okvir koji ne uključuje obavještavanje Komisije, ali, kao što je gore istaknuto, u slučaju JESSICA-e to može biti vrlo složeno. Obavještavanje Komisije o određenoj potpori predviđenoj u okviru financijskog instrumenta može biti dugotrajan proces, bez jamstva da će potpora biti odobrena.

U razdoblju 2014.-2020. moguć je određeni napredak u dosadašnjoj, ne osobito ohrabrujućoj, situaciji vezanoj uz državne potpore u kontekstu JESSICA-e. Kao prvo, unutar okvira modernizacije državnih potpora revidirat će se Opća uredba o skupnom izuzeću u svrhu osiguravanja uvjeta za održivi urbani razvoj koji su bolje prilagođeni korisniku. Uz to, potpore za očuvanje kulturno-povijesne baštine te potpore za višefunkcionalne sportsko-rekreativne objekte činit će nove izuzete kategorije, dok će potpore za ulaganja u daljinsko grijanje (toplane), te za obnovu zapuštenih i kontaminiranih lokacija biti prihvatljive za izuzeće[[3]](#footnote-3).

Nadalje, moguća je prekretnica u načinu na koji će Komisija ocjenjivati potpore za instrumente poput JESSICA-e o kojima je obaviještena. Navedeno temeljimo na dva nedavna presedana - JESSICA UK North-West i JESSICA Andalucía. U nedostatku sveobuhvatnog okvira smjernica za državne potpore vezane uz urbani razvoj (za razliku od potpore za poduzeća), prijedlozi su ocijenjeni izravno prema odredbama Ugovora o funkcioniranju Europske unije (čl. 107.(3.)). Komisija je procijenila i odvagnula pozitivne i negativne učinke potpore u predloženim instrumentima JESSICA. Umjesto izračuna točnih iznosa predviđenih potpora, korišten je puno jednostavniji koncept takozvane ‘pravedne stope povrata’ u svrhu ograničavanja prednosti na suulagače.

Ulaganja u projekte urbanog razvoja nisu jedino područje kod kojeg mogu iskrsnuti neriješena pitanja vezana uz državne potpore kod instrumenata poput JESSICA-e. Opća uprava za tržišno natjecanje Europske komisije također je utvrdila mogućnost potpore u sklopu samog fonda u slučajevima kada privatni suulagači mogu dobiti povlašteni tretman u odnosu na one iz javnog sektora. Isplata naknada upraviteljima fondova iznad tržišno utvrđenih vrijednosti predstavlja još jedan mogući izvor potpore. Općenito, prvo se pitanje rješava osiguravanjem *pari passu* (jednakih), uvjeta u dioničkim fondovima, kod kojih partneri iz privatnog i javnog sektora moraju uživati jednake koristi koje proistječu iz aktivnosti fonda. U drugom slučaju, moguća potpora upraviteljima fondova rješava se zahtjevom za javni natječaj za sve financijske posrednike koji će biti uključeni u upravljanje instrumentima poput JESSICA-e.

3. Iskustva s primjenom instrumenta JESSICA u razdoblju 2007.-2013.

3.1 Opseg korištenja

Korištenje JESSICA-e u razdoblju 2007.-2013. skromno je u usporedbi s instrumentima financijskog inženjeringa (terminologija korištena prije razdoblja 2014.-2020.), namijenjenim poduzećima. Do kraja 2012. godine otprilike 2,1 milijardi eura dodijeljeno je iz Operativnih programa za 76 instrumenata financijskog inženjeringa (56 za urbani razvoj i obnovu - 1,5 milijardi eura; 20 za energetsku učinkovitost/obnovljive izvore energije – 0,3 milijarde eura)[[4]](#footnote-4). U usporedbi s tim, 10,5 milijardi eura dodijeljeno je za 864 instrumenta financijskog inženjeringa namijenjenih poduzećima.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Sredstava iz OP-a države članice dodijeljena za instrumente financijskog inženjeringa u razdoblju 2007.-2013.** | | | | | | |
| **Zemlja** | **Urbani razvoj** | | **Energetska učinkovitost / obnovljivi izvori energije** | | **Ukupno** | |
|  | **Br. instr.** | **Doprinos OP-a (u milijunima eura)** | **Br. instr.** | **Doprinos OP-a (u milijunima eura)** | **Br. instr.** | **Doprinos OP-a (u milijunima eura)** |
| BG | 3 | 33,00 | 1 | 6,38 | 4 | 39,38 |
| CZ | 1 | 20,58 | 1 | 24,47 | 2 | 45,05 |
| DE | 3 | 32,78 |  |  | 3 | 32,78 |
| DK |  |  | 2 | 8,31 | 2 | 8,31 |
| EE |  |  | 1 | 49,74 | 1 | 49,74 |
| EL | 6 | 258,00 | 2 | 241,00 | 8 | 499,00 |
| ES | 4 | 215,62 |  |  | 4 | 215,62 |
| IT | 5 | 170,00 | 6 | 93,37 | 11 | 263,37 |
| LT | 5 | 149,41 |  |  | 5 | 149,41 |
| NL | 2 | 0,00 | 1 | 0,00 | 3 | 0,00 |
| PL | 12 | 259,85 |  |  | 12 | 259,85 |
| PT | 4 | 130,00 |  |  | 4 | 130,00 |
| UK | 11 | 372,65 | 6 | 20,83 | 17 | 393,48 |
|  | 56 | 1641,89 | 20 | 444,1 | 76 | 2085,99 |
| Izvor: DGs REGIO i EMPL 2013. | | | | | | |

Iako su studije procjene JESSICA-e provedene u 23 države članice, prema izvješću Europske komisije objavljenom krajem 2013. godine instrumenti financijskog inženjeringa vezanih uz urbani razvoj i energetsku učinkovitost bili su aktivni u samo 13 država članica, od kojih je pet postalo članicama EU-a nakon 2004. godine.

Prosječni doprinos OP-a po instrumentu financijskog inženjeringa je oko 27 milijuna eura (29 milijuna eura za instrumente namijenjene urbanom razvoju te 22 milijuna eura za fondove za energetsku učinkovitost/obnovljive izvore energije). Po zemljama je, međutim, prosječni doprinos OP-a po instrumentu financijskog inženjeringa značajno varirao, od 4 milijuna eura po instrumentu u Danskoj do 62 milijuna eura po instrumentu u Grčkoj[[5]](#footnote-5).

Velika većina posebnih fondova provodi se u okviru holding fondova. U slučaju holding fondova za urbani razvoj jedino u Njemačkoj holding fondom upravlja subjekt koji nije Europska investicijska banka.

3.2 Opseg i razmjer ulaganja

Sažeto izvješće o financijskim instrumentima iz 2013. godine (temeljeno na podacima do kraja 2012.), pružilo je vrlo ograničene informacije o opsegu ulaganja u okviru JESSICA-e. U tom je razdoblju tek nešto manje od pola sredstava dodijeljenih iz OP-a za fondove za urbani razvoj (44%) i energetsku učinkovitost (55%) ostalo unutar holding fondova. Prema izvješću Centra za istraživanje europskih politika o studiji slučaja provedenoj početkom 2012. godine[[6]](#footnote-6), u to je vrijeme bilo vrlo malo ulaganja.

Kod ocjene operativnih programa u Velikoj Britaniji u srednjoj fazi, kao ključni problem istaknut je spori napredak u dodjeli značajnih iznosa sredstava namijenjenih za instrumente JESSICA[[7]](#footnote-7). Smatralo se da postoji značajan rizik od otkazivanja značajnih iznosa u kasnoj fazi programa s ograničenim izgledima za njihovo korištenje za druge projekte u kratkom roku. U skladu s time, u Škotskoj i Sjeverozapadnoj Engleskoj provedena su ispitivanja u pogledu aktualnog napretka.

U Škotskoj je za dva projekta do danas investirano 11,7 milijuna funti iz fonda vrijednog 50 milijuna funti:

* 2,1 milijuna funti uloženo je u projekt vrijedan 3,2 milijuna funti namijenjen razvoju 4,000 m2 industrijskih jedinica i fleksibilnog poslovnog prostora za mala i srednja poduzeća na *brownfield* lokaciji u North Lanarkshireu;
* 9,6 milijuna funti uloženo je u 50 milijuna funti vrijedan projekt izgradnje 13,000 m2 ureda A klase u centru Glasgowa, gdje tržište ne bi zadovoljilo najviše standarde zaštite okoliša (BREEAM) bez javne potpore u postojećem razvojnom ozračju.

Škotska je vlada napomenula da su upravitelji fonda izradili bazu za provedbu daljnjih projekata u fazi razrade, uz optimistične izglede za plasiranje preostalih sredstava do 2015. godine.

Kada je riječ o Sjeverozapadnoj Engleskoj, gdje su osnovana dva fonda za urbani razvoj vrijedna 50 milijuna funti, trebalo je dosta vremena za njihovu uspostavu i razvoj daljnjih projekata. Fondovi za urbani razvoj do danas su izvršili značajan broj ulaganja te imaju široku bazu projekata u pripremi za koje namjeravaju izdvojiti preostala sredstva unutar predviđenih rokova.

U oba primjera postoji interes za ponovno korištenje mehanizma JESSICA u razdoblju 2014.-2020.

Istraživanje koje je za Opću upravu za regionalni razvoj Europske komisije nedavno provela Europska udruga za informiranje o lokalnom razvoju (AEIDL)[[8]](#footnote-8) uključivalo je studiju slučajeva manjeg broja fondova za urbani razvoj u Danskoj, Poljskoj i Velikoj Britaniji. Zabilježeni su negativni učinci nedavne financijske krize na operacije ovih instrumenata uslijed povećane nepredvidivosti troškova i povrata dovršenih ulaganja. U studiji je izneseno i upozorenje u pogledu potencijalne održivosti instrumenata poput JESSICA-e za financiranje opsežnih aktivnosti razvoja određenih područja. U zaključku se navodi da za uspješnost integriranog pristupa, fond poput JESSICA-e, koji može financirati samo profitabilna ulaganja komercijalnog tipa, obično zahtijeva kombiniranje s tradicionalnim oblikom financiranja bespovratnim sredstvima u urbanim područjima suočenim s ozbiljnim izazovima u pogledu razvoja.

U donjoj je tablici iznesen sažetak rezultata studije AEIDL-a o fondovima poput JESSICA-e.

|  |
| --- |
| **Neki od zaključaka – uloga fondova tipa JESSICA Izvor: AEIDL – 2013.**   * Izgledno je da će fondovi poput JESSICA-e donositi koristi za projekte koji su gotovo komercijalno održivi – takvi **projekti mogu ostvariti povrat ulaganja u fond za urbani razvoj, dok još uvijek predstavljaju prevelik rizik za privatni sektor.** * Izgledno je da će se fondovi poput JESSICA-e prije koristiti za ulaganja u **pojedinačne projekte**,nego za financiranje sveobuhvatnog i opsežnog pristupa za određeno područje koji obuhvaća velik broj dopunskih projekata. * Izgledno je da će **fondovi poput JESSICA-e selektivno ulagati u financijski održivije projekte**, ostavljajući druge ključne elemente okvirnog plana, poput prometa, javne infrastrukture i socijalnih ulaganja tijelima javnih vlasti. * Veliki i složeni projekti vjerojatno će prije zahtijevati **kombinaciju bespovratnih sredstava, zajmova i vlasničkih instrumenata,** nego osnivanje jednog fonda za urbani razvoj. * Fondovi poput JESSICA-e **mogu osloboditi bespovratna sredstva** unutar programa ulaganjem u komercijalne nekretnine. * **Financiranje bespovratnim sredstvima** još uvijek će biti potrebno **kako bi se osigurala održivost ozbiljnije zapuštenih (*brownfield*) lokacija.** |

4. Uvjeti ulaganja u Hrvatskoj

4.1 Hrvatsko tržište komercijalnih nekretnina

Kao što je već spomenuto, JESSICA funkcionira u kontekstu tržišnog mehanizma. Stoga stupanj interesa za tržište nekretnina i postojanje tržišnog neuspjeha predstavljaju preduvjete za njezino korištenje u kontekstu tržišta komercijalnih nekretnina.

Situacija na hrvatskom tržištu komercijalnih nekretnina istražena je kroz analizu tržišnih izvješća te konzultacijama sa stručnjacima iz ovog područja i predstavnicima komercijalnih banaka koji su izrazili vrlo slične stavove:

* s obzirom na to da je Hrvatska u recesiji četvrtu godinu zaredom, aktivnosti razvoja komercijalnih nekretnina trenutačno su na vrlo niskoj razini;
* prije recesije na funkcionalnom su tržištu komercijalnih nekretnina postojale velike razlike s obzirom na lokaciju i tržišni segment.

Na temelju rezultata terenskog istraživanja iznesen je sažeti pregled po tržišnim segmentima:

**Poslovni prostor (uredi) A klase[[9]](#footnote-9).** U Zagrebu je prije recesije postojalo dinamično spekulativno tržište poslovnih prostora A klase, uz povećanje površine modernog uredskog prostora s otprilike 350.000 m2 u 2005. godini na 1,250.000 m2 u 2013. godini.[[10]](#footnote-10) Tržište je trenutačno prezasićeno i stopa popunjenosti uredskog prostora A klase je oko 65%. Posljedično, iznos najamnine pao je s cca. 18 EUR/m2 na 12 EUR/m2 ili manje. Nema novih aktivnosti, a s obzirom na značajne viškove od posljednjeg ciklusa izgradnje, nisu ni izgledne u bližoj budućnosti.

Prije recesije izvan Zagreba se nisu gradili poslovni prostori A klase. Stručnjaci za nekretnine imaju različite stavove o potencijalu za ograničeni razvoj poslovnog prostora A klase u Splitu. U ostalim središtima trenutačno ne postoji potencijal za razvoj.

**Poslovni prostor (uredi) B klase.** U Zagrebu, Splitu i Rijeci prije recesije je postojalo dinamično tržište poslovnog prostora B klase. Dio aktivnosti odnosio se i na obnovu, a ne samo na izgradnju. Sva tri tržišta trenutačno su prezasićena, uz pad cijena najma. Prisutan je veliki jaz između cijena najma poslovnih prostora A i B klase.

U Osijeku i ostalim gradovima prije recesije je postojala vrlo ograničena ponuda poslovnog prostora B klase, a aktivnosti su se više odnosile na obnovu nego na izgradnju. Zgrade su uglavnom gradile etablirane lokalne tvrtke za vlastite potrebe ili za državna poduzeća (posebice financijski sektor), s ciljem razvoja mreže podružnica. U takvim okolnostima, *developer* može izgraditi više objekata no što mu je potrebno za vlastite potrebe ili za glavnog zakupca, te višak može ponuditi lokalnom tržištu. Međutim, stručnjaci za tržište nekretnina ovu razinu aktivnosti ne smatraju funkcionalnim tržištem.

**Mali uredi/radionice.** Čak i prije recesije najam ove kategorije nekretnina u Zagrebu nije bio dostatan za pokrivanje troškova izgradnje. U slučaju nepostojanja komercijalnog tržišta, lokalna uprava ne pokazuje interes za aktivno sudjelovanje. U Hrvatskoj je većinom riječ o već postojećim nekretninama koje su kupljene i preuređene za vlastite potrebe.

**Industrija/logistika**. Prema izvješćima, tijekom posljednjeg ciklusa razvoja nekretnina aktivnost u segmentima industrije i logistike bila je ograničena na mali broj projekata u Zagrebu i njegovoj užoj okolici. Jedan od pružatelja usluga nekretnina navodi nekonkurentna porezna, vodna i komunalna davanja kao razlog pogoršanja razvoja u industrijskom sektoru.

U uvjetima ograničene ponude najam industrijskog i logističkog prostora iznad je prosjeka Srednje i Jugoistočne Europe. Prema izvješćima, nakon pristupanja Hrvatske Europskoj uniji interes *developera* usmjerio se na segment logistike. U izvješćima su izneseni stavovi o postojanju razvojnog potencijala za ovaj sektor u Zagrebu i Rijeci.

**Maloprodaja**. Četiri su najveća grada za vrijeme tržišnog *booma* svjedočila značajnom porastu broja nekretnina u ovom segmentu - trenutačno jedinom koji bilježi aktivan razvoj. Iako je tržište u Zagrebu i okolnom području iznimno zasićeno, još ima prostora za razvoj novih niša. U ovom trenutku *developeri* predlažu razvoj trgovačkih centara u Osijeku i Splitu ili u manjim gradskim središtima poput Dubrovnika.

Ako iz razmatranja isključimo položaj u ciklusu nekretnina, opseg razvoja komercijalnih nekretnina u Hrvatskoj je uvjetovan gustoćom tržišta i klasifikacijom poduzeća prema veličini. Većina poduzeća u srednje velikim i manjim gradovima je stara, ili je riječ o malim poduzećima koja vode poslovanje iz privatnog stana, itd. Stručnjaci za nekretnine ne vide veliku mogućnost razvoja na područjima izvan Zagreba bez postojanja ključnog najmoprimca (primjerice, banke ili osiguravajućeg društva), s dugoročnim najmom.

4.2 Aspiracije vezane uz urbani razvoj

Svi hrvatski gradovi s više od 35.000 stanovnika morat će izraditi strategiju integriranog održivog urbanog razvoja. Stoga bi prvi temeljni preduvjet za primjenu JESSICA-e u većim hrvatskim urbanim područjima trebao biti zadovoljen.

Na temelju upitnika o održivom urbanom razvoju koji je na popunjavanje poslan svim gradovima u Hrvatskoj s više od 10.000 stanovnika, a koji je činio sastavni dio istraživanja provedenog u sklopu *Analitičke studije o održivom urbanom razvoju*, 43 hrvatska grada dala su odgovore na pitanja o projektima urbanog razvoja koje bi mogli prijaviti za dodjelu sredstava u razdoblju 2014. – 2020. Od ukupno 361 projektne ideje, 235 su dali gradovi s više od 35.000 stanovnika. Od toga 53 projektne ideje imaju potencijal za primjenu JESSICA-e.

Inicijalna analiza moguće snage potencijala projektnih ideja s obzirom na veličinu urbanog područja, nalazi se u donjoj tablici.

Pojedini gradovi s manje od 35.000 stanovnika također su iznijeli projektne ideje koje bi se u teoriji mogle financirati kroz instrument poput JESSICA-e. Njih smo izostavili iz analize zbog sumnji u mogućnost njihovog financiranja u sklopu JESSICA-e, uslijed malog broja stanovnika tih gradova.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *Izvadak iz Upitnika o održivom urbanom razvoju – svibanj 2014.*  **Inicijalna analiza potencijala projektnih ideja hrvatskih urbanih područja za primjenu JESSICA-e** | | |
| **Veličina urbanog područja** | **Visok potencijal za primjenu JESSICA-e** | **Srednje nizak potencijal za primjenu JESSICA-e** |
| Najveći gradovi (s više od 100.000 stanovnika) | Izdvojena su 4 slučaja  Primjer:   * *kongresni centar* | Izdvojena su 22 slučaja  Primjeri:   * razvoj luke * poslovne zone * sveučilišni kampusi * obnova povijesne jezgre * *parkirališne garaže* |
| Srednje veliki gradovi (između 35.000 i 100.000 stanovnika) | Izdvojeno je 13 slučajeva  Primjeri:   * tehnološko-inovacijski centri * poslovne zone *Gateway* (uklj. *brownfield*) * zelene poslovne zgrade * *turističke atrakcije, npr. tematski parkovi / marine* * *mješoviti razvoj – kongresni centri / sportski sadržaji* | Izdvojeno je 14 slučajeva  Primjeri:   * razvoj luke * manje poslovne zone * sveučilišni kampusi * obnova područja * turističke atrakcije/sadržaji * postrojenja za recikliranje otpada * *parkirališne garaže* |

Međutim, valja naglasiti da su pojedine projektne ideje (primjerice, turizam koji se ne temelji na kulturno-povijesnoj baštini, parkirališne garaže i slično), s obzirom na investicijske prioritete koje je EU definirala za razdoblje 2014. – 2020., na samoj granici prihvatljivosti. Projektne ideje za koje smatramo da spadaju u ovu kategoriju u tablici smo označili u kurzivu.

4.3 Javno-privatna partnerstva

Jedna od ključnih karakteristika financijskog instrumenta JESSICA odnosi se na njegovu primjenu u kontekstu partnerstava između javnog i privatnog sektora, odnosno, pri osnivanju fondova za urbani razvoj i provedbi financiranih projekata. Stoga je kroz konzultacije istraženo iskustvo partnerstva između javnog i privatnog sektora s obzirom na tržište nekretnina i druge javne investicije.

Ispitanici su izvijestili o karakterističnom odnosu razvojnih interesa javnog i privatnog sektora u Hrvatskoj. Naveli su da se angažman javnog sektora traži u cilju osiguravanja tržišnih ciljeva, primjerice, vezano za odobrenje planova. Istaknuli su da se sustav planiranja prilagođava tržišnim interesima. Naveli su tako da je obrazac razvoja uredskih prostora u prošlom desetljeću u značajnoj mjeri odstupao od prioriteta određenih po zonama u strateškom planu za Zagreb iz 2000. godine. Slično tome, smatraju da je sustav kontrole izgradnje manjkav te navode da mnogi slučajevi nedopuštenih građevinskih aktivnosti nisu kažnjeni.

Uočen je mali broj slučajeva uspješne suradnje između javnog i privatnog sektora u ostvarivanju zajedničkih ciljeva kao što je, primjerice, lokalna obnova. U Hrvatskoj se koncept planiranja koristi, na temelju kojeg se odobrenja daju u skladu s razinom ostvarene dobrobiti za zajednicu, trenutačno ne primjenjuje u značajnijoj mjeri.

Najvažniji primjeri javno-privatnog partnerstva u pogledu javne infrastrukture u Hrvatskoj odnose se na projekte izgradnje prometnica na državnoj razini. Nešto je manji broj iskustava vezanih uz lokalnu infrastrukturu, iako su navedeni primjeri vodoopskrbnog sustava u Zagrebu, škola i sportskih dvorana u Varaždinu, veleučilišta u Velikoj Gorici, sportskih dvorana u Slavonskom Brodu i javnog prijevoza u Rijeci. Određeni broj projekata ove vrste nije polučio uspješne rezultate – nekima je nedostajala gospodarska održivost, a nekima održivi način upravljanja.

Uočeno je da lokalne samouprave izvan Zagreba raspolažu ograničenim sposobnostima za pregovaranje i upravljanje složenim projektima. Banke i stručnjaci za nekretnine naveli su primjere koji, prema njihovom mišljenju, pokazuju da javni sektor još uvijek mora naučiti na koji način može surađivati s privatnim sektorom, kao i primjere koji mogu utjecati na potencijalno uspješno korištenje JESSICA-e i ostalih javno-privatnih zajedničkih pothvata, s posebnim naglaskom na:

* rigoroznu i objektivnu analizu troškova i koristi pri razvijanju projekata za koje žele da ih financira privatni sektor;
* realistične pretpostavke o budućim poslovnim prihodima i rizicima;
* poznavanje situacije na tržištu pri definiranju razdoblja financiranja projekata;
* uvažavanje mogućnosti zaštite od projektnih rizika povezanih s ukupnim troškom životnog vijeka objekta.

4.4 Banke i institucionalni investitori

Kod uobičajenog modela javno-privatnog partnerstva, privatni sektor osigurava paket financijske potpore u sklopu natječajne ponude. Izvođači i uključene financijske institucije često su usko specijalizirani i raspolažu značajnim iskustvom u pogledu vrste projekata u kojima sudjeluju.

Financijski instrument JESSICA razlikuje se od uobičajenih modela javno-privatnog partnerstva s obzirom da, na razini financiranja, uključuje općenitiji interes za ulaganja (većinom banaka), dok na razini projekta uključuje spekulativnije interese *developera*. Ovakav bi angažman investitora mogao igrati ključnu ulogu u uspješnom korištenju JESSICA-e.

Ispitanici su naveli sljedeće glavne investitore u komercijalne nekretnine u Hrvatskoj:

* austrijske banke;
* austrijske, izraelske i, u nešto manjoj mjeri, njemačke *developere*, u pojedinim slučajevima u obliku konzorcija osoba visoke neto vrijednosti;
* osiguravajuća društva koja imaju obvezu držanja dijela portfelja u nekretninama.

U izvješćima je navedeno da u ovom trenutku u Hrvatskoj ne postoji značajno tržište za institucionalne investitore kojemu bi *developeri* mogli ponuditi završene projekte. Hrvatski mirovinski fond je, prema mišljenju ispitanika, pasivan, a upitna je i njegova pravna sposobnost za ulaganje u nekretnine.

Nadalje, utvrđeno je da su komercijalne banke dobro upoznate s europskim fondovima te da pokazuju interes za poslovne prilike. Njihova se uloga dosad uglavnom svodila na osiguravanje toka novca za projekte. Ispitanici su izjavili da su visoke intervencijske stope sprječavale banke da financiraju troškove investiranja.

Komercijalne i državne razvojne banke imaju iskustva u davanju zajmova jedinicama lokalne samouprave za investiranje u infrastrukturu, iako neke od njih napominju da to nije njihovo glavno tržište. Ispitanici su izjavili da bi razmotrili ponude lokalnih tijela iz svih dijelova zemlje. Smatraju da su dobro upravljanje i financijski temelj projekta važniji od veličine jedinice lokalne samouprave.

No, u manjim gradovima pravni zahtjevi vezani uz kreditiranje ograničavaju potencijal za realizaciju projekata (lokalne vlasti mogu iskoristiti do 20% godišnjeg proračuna na vraćanje kredita), u kombinaciji sa skromnim iznosima sredstava kojima raspolažu lokalne vlasti u manjim područjima. Ispitanici su naveli da pojedine ruralne općine na godišnjoj razini raspolažu s manje od pola milijuna eura.

Iako su procijenili da je rizik od neuspjeha na ovom tržištu nizak, napomenuli su kako postoji mogućnost da određeni projekti zapadnu u teškoće, što bi zahtijevalo intenzivno i skupo upravljanje, a poznato je da banke nisu sklone svoju reputaciju izlagati riziku.

4.5 Kapacitet za upravljanje fondom za urbani razvoj u okviru JESSICA-e

Mogućnost upravljanja JESSICA-om u Republici Hrvatskoj otvara pitanja o mogućnostima osnivanja jednog ili više fondova za urbani razvoj te sudjelovanje Europske investicijske banke.

Konzultacije su pokazale da je u sektoru nekretnina i financijskih usluga uočena visoka razina profesionalne stručnosti i potrebnih vještina, koje bi mogle činiti osnovu za upravljanje JESSICA-om u Republici Hrvatskoj.

Stručnjaci za nekretnine ukazali su na to da se na hrvatskom tržištu trenutačno ne odvijaju aktivnosti upravljanja ulaganjima u nekretnine iz portfelja, no određeni broj *developera* i stručnjaka za nekretnine iskazao je interes za ovim oblikom poslovanja.

Komercijalne bi banke bile otvorene za mogućnost sudjelovanja u fondovima za urbani razvoj u svojstvu investitora. Također su naglasile da posjeduju vještine koje su potrebne za upravljanje takvim fondom. No, s obzirom na njihove glavne interese na tržištu i trenutačne zahtjeve za prilagođavanjem poslovanja nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, sumnjaju da bi im to bio jedan od prioritetnih ciljeva.

Komercijalne banke smatraju da Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), s kojom njeguju dobre poslovne odnose, ima potencijal za djelovanje u ovom području, što bi moglo uključivati i upravljanje holding fondom u okviru JESSICA-e. HBOR je ukazao na to da, bez obzira što se njihova temeljna aktivnost odnosi na poslovanje s malim klijentima i poduzećima, trenutačno razmatra mogućnost značajnijeg restrukturiranja i povećanja kapaciteta.

5. Financijski instrumenti za promicanje ulaganja u energetsku učinkovitost i obnovljive izvore energije

Tematski cilj 4 - *Podržavanje prelaska na ekonomju s niskom razinom emisije CO2 u svim sektorima* najvjerojatnije će nagovijestiti značajno višu razinu ulaganja u energetsku učinkovitost i obnovljive izvore energije nego što je to dosad bio slučaj u okviru programa Europske unije. Iscrpna studija koju je 2010. godine proveo Institut za energiju Zajedničkog istraživačkog centra Europske komisije u Ispri[[11]](#footnote-11), utvrdila je najvažnija problematična područja u financiranju projekata u ovom sektoru, uključujući:

* visoke troškove transakcija i razvoja koji prethode ulaganju te dugačke rokove otplate;
* nedostatnu osviještenost potrošača, visoki rizik u pogledu novih, učinkovitijih tehnologija - koji je prisutan i kod korisnika i kod pružatelja sredstava, te nepovjerenje u energetske studije;
* općeniti nedostatak iskustva komercijalnih financijskih institucija s financiranjem energetske učinkovitosti te visoke rizike vezane uz kreditiranje krajnjih korisnika;
* dugačke marketinške cikluse povezane s prodajom energetske učinkovitosti i nisku vrijednost imovine kao kolateralnog jamstva opreme za poboljšanje energetske učinkovitosti;
* nevoljkost ili nemogućnost da vlasnici nekretnina financiraju projekte u sklopu bilance, a istovremeno se novac od uštede energije, u kulturi financiranja koja se još uvijek temelji na imovini, ne smatra uobičajenim prihodima.

Dok ovi čimbenici, s jedne strane, odražavaju značajne tržišne neuspjehe kojima bi se mogli pozabaviti financijski instrumenti koje financira EU, s druge strane mogu predstavljati prepreke upravljanju tim instrumentima – ovisno o uvjetima u državi članici. Ovo je relativno novo područje za financijske instrumente koje financira EU. U ranije spomenutom sažetku Europske komisije za razdoblje do 2012. godine [[12]](#footnote-12) navedeno je samo 20 fondova za energetske investicije u osam država članica. Samo su četiri fonda osnovana u sklopu strukture holding fonda, dok je preostalih dvanaest osnovano kao neovisni fondovi.

5.1 Investiranje u energetsku učinkovitost zgrada u javnom sektoru

Kada su zgrade u javnom sektoru u pitanju, studija Zajedničkog istraživačkog centra ukazuje na poteškoće povezane s pravilima javnog budžetiranja, uključujući proračunski ciklus na godišnjoj osnovi i višegodišnje novčane uštede, što javnim subjektima otežava financiranje ulaganja u energetsku učinkovitost iz ušteda na energetskim troškovima. Primjerice, lokalne vlasti možda će morati financirati ulaganja u energetsku učinkovitost iz vlastitih sredstava, dok se posljedične uštede pripisuju operativnom proračunu. Pri donošenju odluke o javnoj nabavi ne razmatraju se troškovi cjelokupnog životnog ciklusa, što predstavlja dodatni problem. Ova pitanja ukazuju na potrebu za posebnim pristupom financiranju ulaganja u energetsku učinkovitost zgrada u javnom sektoru.

Rezultati ovog istraživanja pokazuju da se za financiranje energetske učinkovitosti zgrada u javnom sektoru koristi ograničeni broj financijskih instrumenata EU-a, iako se dobri primjeri mogu naći u Španjolskoj (FIDEA - <http://europa.eu/rapid/press-release_BEI-11-99_en.htm>) i u Velikoj Britaniji (Londonski fond za energetsku učinkovitost- <http://www.leef.co.uk/> ). Oba se primjera odnose na financiranje iz holding fonda u okviru JESSICA-e, no podržavaju i šire portfelje za ulaganja u energetsku učinkovitost, poput ulaganja u projekte vezane uz javni prijevoz i privatni sektor. Što se tiče projekata vezanih uz energetsku učinkovitost zgrada u javnom sektoru, najčešće se provode kako bi se, uz pomoć društva za energetske usluge (eng. ESCO), osigurala tržišna vrijednost ili podrška pri dobivanju povoljnijeg zajma.

Društva za energetske usluge privatna su društva koja sklapaju partnerstva s vlasnicima ili upraviteljima zgrada u javnom sektoru u cilju pružanja čitavog niza usluga vezanih uz energetsku obnovu i održavanje, uključujući uvođenje metoda i tehnologija usmjerenih smanjivanju potrošnje energije i/ili zamjeni fosilnih goriva obnovljivim izvorima energije, kao i pružanja potrebne financijske potpore i jamstava. Društva za energetske usluge najčešće naplaćuju usluge kojima se ostvaruje ušteda energije na temelju ugovora o energetskom učinku (eng. EPC). Ugovor o energetskom učinku je ugovorni sporazum između javnog partnera i subjekta koji provodi mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti (u pravilu – društvo za energetske usluge), pri čemu se naplata usluga vrši na temelju zajamčene razine poboljšanja energetske učinkovitosti i smanjenja energetskih troškova. Javni partner ovime od privatnog partnera ne traži proizvode ili usluge[[13]](#footnote-13), već točno određen rezultat (npr. uštedu energiju u kw/h), uz zajedničku podjelu rizika.

Primjeri iz Španjolske i Londona odnose se na zemlje s iznimno razvijenim tržištem za pružatelje energetskih usluga, a oba uključuju i angažman timova za tehničku potporu koji u okviru financijskog instrumenta ELENA[[14]](#footnote-14) pružaju stručne savjete i potporu lokalnim tijelima, sveučilištima i bolničkim ustanovama u provedbi studija održivosti, sklapanju partnerstava s društvima za energetske usluge i izradi zahtjeva za financiranje. ELENA je nastala 2009. u sklopu Komisijinog programa Inteligentna energija u Europi (eng. IEE) u svrhu osiguravanja sredstava (do 90% prihvatljivih izdataka) za tehničku potporu lokalnih i regionalnim tijelima u razvoju i realizaciji ulaganja u održive izvore energije. Međunarodne financijske institucije poput Europske investicijske banke, razvojne banke KfW i Europske banke za obnovu i razvoj aktivno sudjeluju u aktivnostima vezanim uz ELENA-u.

Nadalje, vodeće međunarodne financijske institucije društvima za energetske usluge odobravaju povoljnije uvjete financiranja neovisno o financijskim instrumentima EU-a, u okviru ELENA-e kao i izvan njega. Primjerice, Europska banka za obnovu i razvoj sve češće financira društva za energetske usluge u novim zemljama članicama te je nedavno zaključila ugovore o dugoročnim zajmovima i paketima jamstava izravno s društvima za energetske usluge u Češkoj, Rumunjskoj i Bugarskoj. Ovaj je tip izravnih aktivnosti međunarodnih financijskih institucija uobičajeniji u zemljama u kojima je tržište za pružatelje energetskih usluga slabije razvijeno, a može se kombinirati i s bespovratnim potporama iz operativnih programa koje financira EU.

Hrvatsko tržište pružatelja energetskih usluga još je u ranoj fazi razvoja te na njemu trenutačno djeluje samo jedno društvo za energetske usluge[[15]](#footnote-15). Sudionici međunarodne konferencije koja je, u suorganizaciji inicijative ManagEnergy koja se financira u sklopu programa IEE, održana u ožujku 2013. godine u Koprivnici u svrhu podizanja razine osviještenosti, ustvrdili su da je, bez obzira na uočeni potencijal za širu primjenu modela ugovaranja energetskog učinka u Hrvatskoj, najprije potrebno riješiti probleme vezane uz nedostatak znanja, nepouzdanost podataka i skeptičan stav prema društvima za energetske usluge.

5.2 Potpora poboljšanju energetske učinkovitosti stambenih zgrada

Studija Zajedničkog istraživačkog centra utvrdila je da moguće prepreke uspješnim ulaganjima u energetsku učinkovitost u stambenom sektoru uključuju nejasno definirane odnose između vlasnika i stanara i pitanja o vlasništvu zgrade, nejasnoće u pogledu pravnog statusa udruga vlasnika stanova te otežano donošenje odluka uslijed velikog broja donositelja. Također se spominje i uobičajeni nedostatak potpore banaka i drugih financijskih institucija sveobuhvatnim intervencijama na stambenim zgradama. No, ovdje valja spomenuti da nezanemarivi broj postojećih financijskih instrumenata u državama članicama promiče ulaganja u stambene zgrade. Dva takva uspješna primjera možemo naći u novim državama članicama – Estoniji i Litvi.

Estonski Kreditni fond za obnovu stambenih zgrada prvi je fond te vrste osnovan uz pomoć sredstava iz fondova EU-a. Fondom, koji raspolaže s 49 milijuna eura, upravlja KredEx, državni neprofitni jamstveni fond. Osnovan je 2009. uz financijsku potporu Europskog fonda za regionalni razvoj u iznosu od 17 milijuna eura, pozajmicu Razvojne banke Vijeća Europe te više od 63 milijuna eura koje je osigurao KredEx. Sredstva su kroz osam tranši prebačena u dvije lokalne banke, koje udrugama stanara odobravaju zajmove za poboljšavanje toplinske učinkovitosti odabranih zgrada. Projekti mogu uključivati razne vrste radova, poput postavljanja izolacije, zamjene prozora i vrata, zamjene/modernizacije sustava grijanja, uvođenja novih, obnovljivih izvora energije i slično.

Uvjeti kreditiranja estonskog fonda:

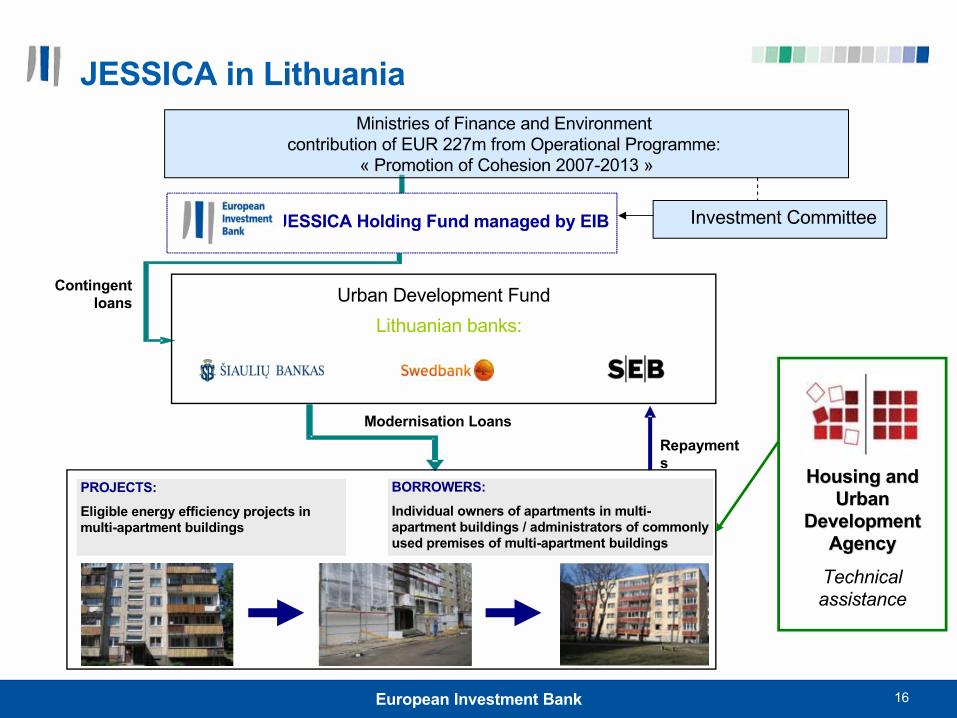
* samofinanciranje: 15%
* trajanje: do 20 godina
* kamata: do 4,2%, fiksna prvih deset godina (u usporedbi s 7-10% za kreditiranje poslovnih subjekata)
* jamstvo: nije potrebno, s obzirom da se zajam daje u odnosu na tok novca (u slučaju višeg stupnja rizika banka može iskoristiti jamstvo fonda KredEx).

Svi stanari u stambenim zgradama moraju se usuglasiti oko ulaganja u obnovu zgrade. Iako to na samom početku postupka ulaganja predstavlja najtežu prepreku, KredEx može financirati 50% troškova predstojećih (obveznih) provjera energetske učinkovitosti i izradu građevinske dokumentacije. Otplata zajma često je moguća iz sredstava koje su stanari uštedjeli plaćanjem nižih računa za potrošnju energije.

Ulaganjima se mora postići ukupna ušteda energije od 20% po zgradi, no fond je dosad ostvario ukupnu uštedu energije od 40%. Detaljne informacije o estonskom Kreditnom fondu za obnovu stambenih zgrada dostupne su na internetskoj adresi: <http://www.aeidl.eu/en/projects/urban-development/rejuvenating-an-ageing-city.html>. Projekt je predstavljen i na konferenciji *Sustainable Energy Finance and Investment*, održanoj u listopadu 2011. godine u Cavtatu u suradnji s inicijativom Sporazum gradonačelnika.

Za razliku od estonskog projekta, litavski je Fond za energetski učinkovito renoviranje stambenih zgrada osnovan u okviru jednog od holding fondova kojim upravlja Europska investicijska banka. Taj je fond značajno veći – Europski fond za regionalni razvoj u njega je uložio 227 milijuna eura, dok domaća javna tijela nisu osigurala sredstva. Domaće i skandinavske banke koje odobravaju zajmove privlače subjekte iz privatnog sektora na sudjelovanje u programima fonda.

Zahtjevi i uvjeti kreditiranja slični su kao i kod estonskog fonda, osim što litavski pruža mogućnost dvogodišnje odgode plaćanja rata dok traju građevinski radovi. Agencija za stanovanje i urbani razvoj osigurava i do 100% iznosa tehničke potpore za izradu procjena i građevinskih nacrta. I ovdje su prisutni problemi vezani uz zahtjev da se svi stanari prije početka radova moraju usuglasiti oko zajma, no također postoji mogućnost da zajam otplaćuje iz sredstava koje su stanari uštedjeli plaćanjem nižih računa za potrošnju energije. Litavski fond obiteljima s nižim primanjima nudi posebne uvjete kreditiranja te može financirati i do 100% iznosa rate.



Izvor – EIB, 2013.,

(Jessica u Litvi):

Doprinos Ministarstva financija i Ministarstva razvoja u iznosu od 227 milijuna eura iz operativnog programa *Promicanje kohezije 2007. - 2013*.

Holding fond u okviru JESSICA-e, kojim upravlja EIB Odbor za ulaganja

Potencijalni zajmovi Fond za urbani razvoj

Litavske banke:

-zajmovi za modernizaciju objekata Otplata

**PROJEKTI:**  **ZAJMOPRIMCI**  **Agencija za stanovanje i urbani razvoj**

Odobreni projekti vezani uz Pojedinačni vlasnici stanova u *Tehnička potpora*

energetsku učinkovitost višestambenim zgradama / upravitelji

višestambenih zgrada zajedničkih dijelova višestambenih zgrada

Jedna od glavnih odlika modela holding fondova je mogućnost ostvarivanja ekonomije razmjera i, posljedično, boljih uvjeta za krajnje korisnike. Ostale očigledne prednosti uključuju i mogućnost preraspodjele sredstava između različitih fondova za urbani razvoj, ovisno o tržišnim ograničenjima i prilikama. Ohrabrena dosadašnjim uspjehom, Europska investicijska banka odlučila je u rujnu 2013. godine fondu odobriti dodatna sredstva u iznosu od 40 milijuna eura [http://www.eib.org/about/press/2013/2013-136-further-support-from-eib-for-energy-efficient-housing-renovation-in-lithuania.htm.No](http://www.eib.org/about/press/2013/2013-136-further-support-from-eib-for-energy-efficient-housing-renovation-in-lithuania.htm.%20No), bez obzira na veličinu litavskog fonda, uočen je skroman napredak s obzirom na broj stambenih zgrada kojima je potrebna značajna energetska obnova. Iako su do sredine 2013. godine stanari dvjestotinjak zgrada fondu uputili zahtjev za dodjelu zajma, u Litvi ima više od 24.000 višestambenih zgrada koje su izgrađene prije 1993. i kojima je potrebna značajna energetska obnova.

***'Off-the-shelf' financijski instrumenti EU-a namijenjeni investiranju u energetsku učinkovitost***

Zanimljiva je činjenica da Komisija polaže veliku nadu u relativno jednostavne financijske instrumente namijenjene sektoru energetske učinkovitosti stambenih zgrada. Jedan od Komisijinih *off-the-shelf* financijskih instrumenata za 2014. – 2020., predložen u okviru (prijedloga) provedbenih propisa je – kreditni proizvod za poboljšanje energetske učinkovitosti stambenih zgrada … *'Instrument koji nudi povlaštene kredite fizičkim i pravnim osobama, neovisnim stručnjacima u posjedu stambeno prostora (stana, socijalnog stana ili zasebnog kućanstva) te upraviteljima ili drugim pravnim tijelima, koji djeluju u ime i za račun vlasnika kako bi osigurali izvođenje sanacijskih radova koji udovoljavaju uvjetima za korištenje sredstava iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova.'*

<http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/262709_ia_3_draft_standard_terms_conditions_financial_instruments.pdf> (v. od str. 39).

Komisijin kreditni proizvod za poboljšanje energetske učinkovitosti stambenih zgrada prvenstveno je namijenjen višestambenim zgradama sa značajnim potencijalom za energetsku uštedu kroz obnovu, čiji stanari iskazuju potrebu za odgovarajućom potporom. Potpora se može pružati u obliku komplementarnih bespovratnih sredstava, dugoročnog subvencioniranja kredita ili savjetodavnih usluga i avansiranja sredstava u svrhu pripreme i provedbe sveobuhvatnih projekata obnove zgrada.

*Off-the-shelf* instrument cilja i na tržište financiranja na kojem se sredstva mogu pribaviti jedino putem bankovnih posrednika, ali koja pritom nisu dostatna (uslijed posrednikove sklonosti preuzimanju rizika) ili su suviše kratkoročna, preskupa ili na neki drugi način ne odgovaraju financiranim projektima s dugoročnim uvjetima otplate.

Usporedbom opisanih primjera estonskog i litavskog fonda, može se uočiti da predloženi kreditni proizvod za poboljšanje energetske učinkovitosti stambenih zgrada pokazuje izrazite sličnosti – uz povlaštene kredite s fiksnim godišnjim kamatnim stopama, obuhvaća i mogućnost financiranja tehničke potpore, mogućnost otplate sredstvima ušteđenim uslijed plaćanja nižih iznosa računa za utrošenu energiju, mogućnost ugovaranja posebnih uvjeta, uključujući povrat dijela iznosa rata za domaćinstva unutar posebnih kategorija, itd. Komisija u važećem prijedlogu procjenjuje da bi krajnji korisnik mogao koristiti najviše 50.000 eura iznosa kredita. Prijedlog sadrži i mogućnost povrata iznosa na temelju dostavljene dokumentacije o ostvarenom standardu energetske učinkovitosti nakon obnove.

Vezano za državne potpore, *off-the-shelf* instrument je oblikovan prvenstveno u okviru pravila *de minimis* o izuzeću potpora manje vrijednosti. Sva se sredstva usmjeravaju krajnjim korisnicima, odnosno, vlasnicima stanova (fizičkim i pravnim osobama ili neovisnim stručnjacima). Ukupna vrijednost potpore – iznos subvencioniranog kredita plus iznos bespovratnih sredstava za tehničku potporu i/ili povrata - ne smije prijeći iznos od 200.000 eura po krajnjem korisniku unutar tri financijske godine. Potrebno je obratiti posebnu pozornost na udovoljavanje ovom uvjetu u slučajevima kada je vlasnik ujedno i najmodavac te ostvaruje profit prodajom energije iz obnovljivih izvora koji su predmet financiranja.

|  |
| --- |
| **Komisijin prijedlog *off-the-shelf* financijskog instrumenta za 2014.- 2020.**  **Kreditni proizvod za poboljšanje energetske učinkovitosti stambenih zgrada**  ***Prijedlog od 16.09.2013.***  Prihvatljivi izdaci (ogledni popis građevinskih radova koji udovoljavaju uvjetima za financiranje)   * Troškovi pripreme i provedbe dijela projekta vezanog uz poboljšanje energetske učinkovitosti ili mjera za korištenje obnovljivih izvora energije * Najvažniji popravci ili zamjene vezane uz sustav grijanja i opskrbe toplom vodom: * zamjena ili popravak toplinske stanice, grijača vode ili sustava opskrbe toplom vodom * ugradnja balansirajućih ventila na granama grijanja * poboljšanje toplinske izolacije cijevi * zamjena cijevi i grijaćih uređaja * ugradnja zasebnih mjernih sustava potrošnje toplinske energije i termostatskih ventila u stanovima * zamjena ili popravak cijevi i instalacija za opskrbu toplom vodom * zamjena ili popravak sustava ventilacije * Zamjena prozora i ulaznih vrata: * zamjena prozora * zamjena ulaznih vrata * Izolacija krova, uključujući izgradnju novog, kosog krova (građevinski radovi u potkrovlju nisu uključeni) * Izolacija fasade * Izolacija podrumskog stropa * Ugradnja sustava alternativnih izvora energije (sunce, vjetar, itd.) * Glavni popravci dizala ili ugradnja energetski učinkovitijih dizala * Zamjena ili popravak zajedničkih sustava u zgradi (sustav odvodnje, električne instalacije, protupožarne instalacije, vodoopskrbne cijevi i sustavi ventilacije) |

Pokazatelji vezani uz kreditni proizvod za poboljšanje energetske učinkovitosti stambenih zgrada trebali bi biti usklađeni s pokazateljima iz operativnog programa na temelju kojeg se vrši financiranje u državama članicama koje su odabrale ovu mogućnost, kao i s onima iz provedene ex-anteprocjene. Komisijin aktualni prijedlog sadrži popis minimalnih primjenjivih pokazatelja:

* broj i ukupnu vrijednost zajmova
* broj i veličinu renoviranih kuća u kojima stanuje više obitelji
* broj i veličinu renoviranih višestambenih zgrada
* poboljšanja energetske učinkovitosti kuća i zgrada (uštede)

Komisijin *off-the-shelf* instrument koristio bi se kao samostalni fond ili u okviru strukture većeg holding fonda.

6. Zaključci i preporuke

6.1 Zaključci

JESSICA je u mnogim zemljama Europske unije tek u početnom razdoblju provedbe te još nisu izvršene sveobuhvatne procjene uspješnosti. Naziv JESSICA neće koristiti za razdoblje 2014. - 2020., no sam pristup je i dalje otvoren za novu financijsku perspektivu. Komisija ga aktivno promiče kao sredstvo za postizanje veće vrijednosti za novac koji se dodjeljuje iz Strukturnih i investicijskih fondova, kao i za unaprjeđivanje održivosti intervencija u okviru budućih operativnih programa.

Dosad se provedba inicijative pokazala zahtjevnom čak i u državama članicama s ustaljenom suradnjom javnog i privatnog sektora na području investicija u održivi urbani razvoj. Općenito govoreći, fondovi su nakon osnivanja sporo ulazili u investicije. Čini se da će u razdoblju 2013. – 2015. biti zabilježen najveći broj investicija, no tek ćemo u razdoblju 2016. – 2017. imati jasnu sliku o stvarnoj apsorpciji sredstava.

***Instrumenti urbanog razvoja***

Istraživanje pokazuje da hrvatska tržišta komercijalnih nekretnina nisu u potpunosti funkcionalna, što se u jednakoj mjeri pripisuje *nedostatku potražnje* i *tržišnom neuspjehu*.

Trenutačna bezizgledna situacija i prekomjerna ponuda na tržištu nekretnina u Zagrebu i na okolnom području ukazuje na odsustvo tržišnog neuspjeha na tržištu uredskih prostora A klase, te u manjem opsegu na tržištu uredskih prostora B klase. Iskustvo iz prethodnog desetljeća pokazuje da nestabilnost ne umanjuje tržišni uspjeh. No, nesrazmjer između troškova razvoja i najamnina na tercijarnom tržištu u Zagrebu ukazuje na tržišni neuspjeh do kojeg će vjerojatno doći i u procesu obnove povijesnih zgrada za tržište uredskih prostora B klase, čiji troškovi mogu biti veći od troškova novogradnje. Ovo bi se pitanje moglo obraditi u sklopu JESSICA-e.

Slabija razvijenost tržišta u ostalim dijelovima zemlje u kombinaciji s nesklonošću preuzimanja rizika, može rezultirati neispunjavanjem latentne potražnje. Javnim i privatnim zajedničkim pothvatima mogao bi se, uz potencijalnu primjenu JESSICA-e, potaknuti razvoj tržišta za koji privatni sektor trenutačno smatra da je na samoj granici održivosti (primjerice, razvojem tržišta uredskih prostora prve klase u Splitu).

Podaci iz upitnika koji su hrvatski gradovi ispunjavali u sklopu *Analitičke studije o održivom urbanom razvoju,* pokazuju da njihove razvojne potrebe i želje u značajnoj mjeri spadaju u opseg utvrđene tipologije održivog urbanog razvoja, koji se financira u sklopu JESSICA-e. No, određeni broj mogućih projekata je na samoj granici kriterija prihvatljivosti u pogledu tematskih ciljeva i investicijskih prioriteta za 2014. – 2020. Ograničenja opsega budućih instrumenata nalik JESSICA-i u Hrvatskoj moći će se jasno definirati tek nakon odobrenja relevantnih operativnih programa.

Ne treba se u prevelikoj mjeri oslanjati na opstojnost aktualnih projektnih prijedloga u većim i srednje velikim hrvatskim gradovima. Tek treba provjeriti i održivost većine projektnih koncepata s obzirom na političke, tržišne, financijske i gospodarske čimbenike. Dosadašnja iskustva hrvatskih gradova s javno-privatnim partnerstvima u najmanju su ruku dvojaka.

Trenutačno se u Hrvatskoj ne provodi pristup investiranju u infrastrukturu i nekretnine iz portfelja koji bi imao sličnosti s modelom JESSICA. Bez obzira na to, čini se da stručnjaci iz privatnog sektora koji se bave nekretninama i financijskim uslugama raspolažu potrebnim tehničkim i financijskim znanjima i vještinama. Kod komercijalnih je banaka prisutan okvirni interes za sudjelovanje u osnivanju fonda tipa JESSICA.

Kada bi se o upravljanju fondom za urbani razvoj osnovanog prema načelima JESSICA-e odlučivalo putem javnog natječaja, odgovori do kojih se došlo u ovom istraživanju, navode na zaključak da bi ponude vjerojatno pristigle iz RH (uz moguću međunarodnu potporu, u slučaju multinacionalnih tvrtki s predstavništvima u Hrvatskoj). Što se tiče domaćih financijskih institucija, HBOR bi mogao biti najbolje rješenje za upravljanje mehanizmom holding fondova. Ova se uloga može povjeriti i nekoj međunarodnoj financijskoj instituciji.

Stječe se dojam da u javnom sektoru postoji više prepreka JESSICA-i. Ograničeni opseg i priroda suradnje javnog i privatnog sektora na području urbanog razvoja, uz ograničeno iskustvo vezano uz formalne mehanizme javno-privatnog partnerstva ukazuju na to da bi uspješna primjena JESSICA-e zahtijevala značajne promjene u poslovnoj kulturi i tehničkim kapacitetima. No, JESSICA bi svejedno mogla igrati ključnu ulogu u ostvarivanju navedenih promjena, što je u ostalim državama članicama i bio jedan od ciljeva.

Ograničenost kapaciteta i nepovezanost tijela lokalne samouprave izvan većih gradova navodi na zaključak da je mogućnost primjene JESSICA-e prostorno ograničena. U ocjeni Instrumenta za strukturne politike u pretpristupnom razdoblju (ISPA) i Kohezijskog fonda za razdoblje 2000. – 2006. naglašeno je postojanje prepreka za male jedinice lokalne samouprave pri vođenju pregovora i upravljanju krupnim infrastrukturnim projektima.[[16]](#footnote-16).

Za Hrvatsku bi najbolje rješenje bio jedan fond za urbani razvoj, koji bi pokrivao velike i srednje velike gradove na temelju usvojenih strategija integriranog održivog urbanog razvoja. Dostupni podaci navode na zaključak da se investicije u okviru JESSICA-e češće temelje na zasebnim projektima koji mogu udovoljiti traženim uvjetima, nego na paketima projekata koji uključuju sveobuhvatan pristup razvoju područja.

Jedna od glavnih koristi JESSICA-e, i financijskih instrumenata općenito, odnosi se na njihovu sposobnost privlačenja dodatnih sredstava u situacijama u kojima bi iznos financiranja inače bio ograničen. Hrvatski razvojni sustav tek treba pokazati u kojoj mjeri može apsorbirati puno veću količinu sredstava koja će uskoro biti dostupna kroz Europske strukturne i investicijske fondove. Hrvatsko iskustvo s pretpristupnim fondovima, kao i iskustvo nekolicine novih država članica u razdoblju 2007. – 2013., nalažu oprez. Hrvatska bi mogla usmjeriti svoje kapacitete prema povlačenju sredstava na temelju uobičajenih mehanizama financiranja urbanog i infrastrukturnog razvoja, umjesto da troši kapacitete (uključujući i one vezane uz usluge privatnog sektora vezane uz poslovanje s nekretninama i financije), na dodatne instrumente.

Iskustvo iz razdoblja 2007. – 2013. u primjeni JESSICA-e na temelju izuzeća potpora male vrijednosti nije pozitivno. Štoviše, pokazalo se da važeća Opća uredba o skupnom izuzeću nije dovoljno fleksibilna kada su u pitanju sheme razvoja. Neovisno o očekivanim izmjenama i dopunama Opće uredbe, sustavno razvijana shema uz odobrenje Komisije predstavljala bi najprikladniji pristup.

Iako postoje administrativne prepreke koje zahtijevaju prioritetnije rješavanje, odluka o odustajanju od JESSICA-e za Hrvatsku bi značila isključivanje ove vrste instrumenta s nacionalnog tržišta na razdoblje od deset godina. Iako su kapaciteti u ovom trenutku manjkavi, primjena JESSICA-e mogla bi biti izvediva kroz četiri do pet godina, odnosno, neposredno prije prijave investicija za dobivanje potpore u okviru JESSICA-e.

***Instrumenti za potporu energetskoj učinkovitosti i obnovljivim izvorima energije***

Financijski instrumenti koje financira EU u svrhu potpore poboljšanju energetske učinkovitosti zgrada u javnom sektoru u ovom su trenutku ograničeni samo na države članice s dobro uhodanim tržištem društava za energetske usluge i usmjereni na rješavanje preostalih tržišnih neuspjeha. S obzirom na ranu fazu razvoja tog tržišta u Hrvatskoj, zaključak je da je za Hrvatsku vjerojatno još prerano da oblikuje financijski instrument u svrhu potpore poboljšanju energetske učinkovitosti zgrada u javnom sektoru.

No, kada su u pitanju stambene zgrade, čini se da postoje bolje mogućnosti za korištenje financijskih instrumenata koje financira EU u pogledu ulaganja u energetsku učinkovitost. Ovaj zaključak se temelji na podacima o uspješnim aktivnostima ove vrste fondova u novim, manjim državama članicama. No, valja imati na umu da se navedene zemlje – Estonija i Litva, nalaze na području s ekstremnijim klimatskim uvjetima nego Hrvatska te da je stanovništvo tih zemalja u većoj mjeri prihvatilo načela uštede energije. Podatak da Komisija radi na promidžbi *off-the-shelf* instrumenta za ovo područje za razdoblje 2014. – 2020., može utjecati na pojednostavljivanje postupka osnivanja i poslovanja takvog fonda.

* 1. Preporuke

***Instrumenti za potporu urbanom razvoju***

Iako se čini da su ostvareni potrebni uvjeti za uspješnu primjenu JESSICA-e u Hrvatskoj, još je uvijek prisutan značajan broj neriješenih pitanja. Stoga u ovoj fazi hrvatskim tijelima državne vlasti preporučuje se oprezan, no ipak pozitivan, pristup i provedba sljedećih koraka:

* jasno navesti mogućnosti financiranja tipa JESSICA u službenim smjernicama za pripremu strategija integriranog održivog urbanog razvoja (2014.) za velike i srednje velike gradove
* detaljno razmotriti u kojoj mjeri konkretniji prijedlozi razvoja, definirani u odobrenim strategijama integriranog održivog urbanog razvoja, udovoljavaju uvjetima financiranja tipa JESSICA (2015.)
* na temelju uočenog odgovarajućeg potencijala, započeti ex-ante procjenu potencijala za primjenu JESSICA-e i istovremeno pripremati relevantne instrumente – kako bi se na temelju rezultata analize dobile potrebne informacije (2016.)
* redovito pratiti informacije i novosti iz ostalih država članica o ostvarenim rezultatima i apsorbiranim sredstvima – s naglaskom na analize inicijative JESSICA u razdoblju 2007. – 2013. (2016. – 2017.)
* u slučaju pozitivnih nalaza službene *ex-ante* procjene, Hrvatska bi u 2017. godini Komisiji trebala podnijeti detaljno razrađen prijedlog vezan uz planirani instrument poput JESSICA-e.

Prema gornjem bi scenariju investicije mogle započeti 2019., uz četiri do pet godina za stopostotnu raspodjelu dodijeljenih sredstava na projekte. Na jednak bi se način trebalo pristupiti dodjeli sredstava bilo kojem instrumentu poput JESSICA-e koji se planira za operativne programe 2014. - 2020.

***Instrumenti za potporu investicijama u energetsku učinkovitost i obnovljive izvore energije***

Umjesto financijskog instrumenta za potporu poboljšanju energetske učinkovitosti zgrada u javnom sektoru, za Hrvatsku bi bilo bolje da najprije uspostavi izravnije odnose s međunarodnim financijskim institucijama, a potom i s inicijativama za pružanje tehničke potpore (npr. ELENA), u svrhu razvoja tržišta društava za energetske usluge u ovoj ranoj fazi. Na taj bi način investicije u energetsku učinkovitost zgrada u javnom sektoru mogle uključivati i bespovratna sredstva iz fondova EU-a uz istovremeni razvoj tržišta društava za energetske usluge, čime bi se izbjeglo preuranjeno pristupanje složenijim mehanizmima financijskih instrumenata koje podupire EU.

Kad je riječ o stambenim zgradama, preporuka je da se nakon razjašnjenja aspekata relevantnog *off-the-shelf* instrumenta za razdoblje 2014. – 2020. dodatno razmotre mogućnosti razvoja financijskog instrumenta s potporom EU-a za investicije u energetsku učinkovitost. No, valja napomenuti da će ukupni uspjeh u velikoj mjeri ovisiti o stavu hrvatskih građana o potrebi za tom vrstom investicija.

1. V. Fiche br. 9 - <http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/experts_documents_en.cfm#2> [↑](#footnote-ref-1)
2. Centar za istraživanje europskih politika, 2011., ‘Između Scile i Haribde: Navigacija instrumenata financijskog inženjeringa kroz zahtjeve strukturnog fonda i državnih potpora’ (IQ-Net Tematski dokument 29(2). <http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/ThematicPaper29(2)Final.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Izvor: European Economic & Marketing Consultants GmbH, 2014. [↑](#footnote-ref-3)
4. Izvor: Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku i Opća uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost 2012., Sažeto izvješće o napretku u pogledu financiranja i provedbe instrumenata financijskog inženjeringa sufinanciranih iz Strukturnih fondova. [↑](#footnote-ref-4)
5. U ovom kontekstu treba napomenuti da instrumenti financijskog inženjeringa obuhvaćaju holding fondove i fondove provedene bez holding fonda. [↑](#footnote-ref-5)
6. Centar za istraživanje europskih politika, 2011., Između Scile i Haribde: Navigacija instrumenata financijskog inženjeringa kroz zahtjeve strukturnog fonda i državnih potpora. [↑](#footnote-ref-6)
7. Fraser Associates 2011., Operativni program za Sjeverozapadnu Englesku za razdoblje 2007.-2013. financiran sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj – Analiza i reprogramiranje investicijskih okvira za financiranje iz Europskog fonda za regionalni razvoj i ponovna kvantifikacija. [↑](#footnote-ref-7)
8. Europska udruga za informiranje o lokalnom razvoju (AEIDL) 2013., Urbani razvoj u EU: 50 projekata financiranih uz potporu Europskog fonda za regionalni razvoj u razdoblju 2007-2013. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/hhpdf/50_projects/urban_dev_erdf50.pdf> [↑](#footnote-ref-8)
9. Poslovnim prostorom prve, tj. A klase smatra se novi ili nedavno izgrađen uredski prostor visokih standarda na atraktivnoj lokaciji. [↑](#footnote-ref-9)
10. Izvor: DTZ, Izvješća o tržištu nekretnina, Jones Lang Lasalle. [↑](#footnote-ref-10)
11. Financiranje energetske učinkovitosti: Uspostavljanje poveznice između financiranja i provedbe projekta– Zajednički istraživački centar, ISPRA – svibanj 2010. <http://ec.europa.eu/energy/efficiency/doc/financing_energy_efficiency.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Europska komisija – Sažetak podataka o napretku vezanom uz financiranje i korištenje instrumenata financijskog inženjeringa u okviru Strukturnih fondova – stanje na dan 31. prosinca 2012. [↑](#footnote-ref-12)
13. Smjernice o energetskoj učinkovitosti zgrada u javnom sektoru – Europski centar znanja za javno-privatno partnerstvo, 2012. <http://www.eib.org/epec/resources/epec_guidance_ee_public_buildings_en.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
14. European Local Energy Assistance- financijski instrument u smislu darovnica ili grantova lokalnim i regionalnim javnim vlastima za razvoj, strukturiranje i pokretanje investicija u energetsku učinkovitost i obnovljive izvore energije. <http://www.eib.org/products/elena/index.htm> [↑](#footnote-ref-14)
15. ManagEnergy, listopad 2013. [↑](#footnote-ref-15)
16. Istraživački centar za europske politike (EPRC) i Fraser Associates za DG Regio 2012.: Ex-post procjena Instrumenta za strukturne politike u pretpristupnom razdoblju (ISPA) i Kohezijskog fonda za razdoblje 2000. – 2006. Radni paket D. <http://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-the-cohesion-fund-including-former-ispa--pbKN3113917/downloads/KN-31-13-917-EN-N/KN3113917ENN_002.pdf;pgid=y8dIS7GUWMdSR0EAlMEUUsWb0000UZQdZKTr;sid=ZBSScGdDIbGSfTTRjo4M1wVmY8eUo2CQYsc=?FileName=KN3113917ENN_002.pdf&SKU=KN3113917ENN_PDF&CatalogueNumber=KN-31-13-917-EN-N> [↑](#footnote-ref-16)