

MORAJU LI SE HRVATSKE AUTOCESTE DATI U KONCESIJU?

Grubišić Šeba, Mihaela

Source / Izvornik: **Ekonomski pregled, 2013, 64, 630 - 660**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:213:437172>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-01**



Repository / Repozitorij:

[The Institute of Economics, Zagreb](#)

Mihaela Grubišić Šeba*

UDK 656.11(497.5)
JEL Classification L92, L19
Pregledni članak

MORAJU LI SE HRVATSKE AUTOCESTE DATI U KONCESIJU?¹

Krajem listopada 2013. godine javno je objavljena studija „Monetizacija javnog duga vezano uz društva HAC i ARZ“, na temelju koje je objavljen i međunarodni natječaj za odabir koncesionara hrvatskih autocesta na rok od 40-50 godina. Autocestama trenutno upravljaju poduzeća u 100% državnom vlasništvu: Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC) i Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. (ARZ). Krajem 2012. godine je radi restrukturiranja poslovanja spomenutih društava HAC osnovao društvo Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o. (HAC-ONC) sa zadatkom objedinjavanja sektora naplate cestarina i održavanja društava HAC i ARZ u koji bi se trebala prebaciti i većina njihovih zaposlenika.

Odabrana opcija monetizacije javnog duga operatera hrvatskih autocesta putem koncesije propituje se u ovom radu, uspoređuje sa sličnim rješenjima u međunarodnoj praksi i sadašnjim scenarijem naplate cestarine i održavanja autocesta. Rezultati analize pokazuju da bi davanje završenih autocesta u koncesiju moglo polučiti isključivo kratkoročni do maksimalno srednjoročni povoljan učinak na Državni proračun, s dugoročno vrlo upitnim efektima. Zadržavanje autocesta pod upravljanjem hrvatskih koncesionara dugoročno je financijski održiva opcija, pod uvjetom refinanciranja

* M. Grubišić Šeba, dr. sc., znanstvena suradnica u Ekonomskom institutu, Zagreb. (E-mail: mgrubisic@eizg.hr).

Rad je primljen u uredništvo 14. 11. 2013., a prihvaćen za objavu 15. 12. 2013.

¹ Stavovi autorice su njezini osobni i mogu odudarati od stavova kolega u instituciji u kojoj radi, kao i službenih stavova Ekonomskog instituta, Zagreb.

Autorica zahvaljuje recenzentima i uredništvu Ekonomskog pregleda na užurbanom postupku recenzije rada, do kojeg je došlo zbog aktualnosti teme.

prekomjernih dugova koji dospijevaju u kratkom i srednjem roku i kvalitetnog restrukturiranja hrvatskih operatera autocesta.

Ključne riječi: koncesija, naplata cestarine i održavanje autocesta, monetizacija javnog duga, proračunski učinak, Hrvatska

1. Uvod

Autoceste su infrastrukturna imovina svake zemlje. Poput željeznica i luka, one su prirodni monopoli, jer njihova izgradnja zahtijeva visoke inicijalne troškove, koji su dovoljno prohibitivno visoki da izgradnju alternativne infrastrukturne imovine čine ekonomski neisplativom (Laurino i Grimaldi, 2010.). Uključivanje privatnog partnera u izgradnju, financiranje, upravljanje i održavanje autocestama praksa je koja se već dugo koristi u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju. Pri tome se koncesije uobičajeno odnose na integralna rješenja projektiranja, izgradnje, (re)financiranja, održavanja i prikupljanja cestarina od korisnika autocesta – vozača, ili države.

Ključna odrednica svakog javno-privatnog partnerstva je suradnja između javnog i privatnog sektora u pružanju javnih usluga, koja uključuje podjelu rizika, odgovornosti i koristi i mora rezultirati većom vrijednošću za plaćeni javni novac od vrijednosti koja se postiže tradicionalnom organizacijom isporuke javnih usluga (Juričić, 2008.). Koncesijski model javno-privatnog partnerstva datira još iz 18. stoljeća kada su vlade potpisivale ugovore o koncesiji s velikim korporacijama radi financiranja izgradnje javne infrastrukture (Vukmir i Skenderović, 1999.). Koncesije autocesta osobito su uobičajene u Italiji, Francuskoj, Španjolskoj i Portugalu, dok u ostalim europskim zemljama autocestama pretežno upravljaju poduzeća u državnom vlasništvu (Albalade i dr., 2009.). Hrvatska praksa poznaje prvi takav slučaj javno-privatnog partnerstva na primjeru izgradnje autoceste Bina Istra, od 1995. godine. 2004. godine u koncesiju je dana i dionica autoceste Zagreb-Macelj. U oba slučaja riječ je o spomenutom modelu izgradnje, financiranja, upravljanja i održavanja autoceste na dugi rok. Pri tome nije zanemariva činjenica da Hrvatska dosada nije ostvarila nikakav naknadni prihod od autocesta danih u koncesiju u Državni proračun.

U svrhu evidencije javnog duga, koncesijama se smatraju ugovori države (koncedenta) s poduzećima u državnom ili privatnom vlasništvu (koncesionarom), kojima se koncesionaru dodjeljuje pravo upravljanja imovinom u državnom vlasništvu na rok od tipično trideset i više godina. Pri tome koncesionar ubire naknadu za upravljanje direktno od korisnika imovine, za razliku od javno-privatnog partnerstva kod kojeg država direktno plaća naknadu privatnom partneru za upravljanje imovinom i pružanje ugovorenih usluga.

U praksi su koncesije isključivo radi održavanja i upravljanja izgrađenim autocestama puno rjeđe. Poznat je primjer Italije koja je 1999. godine odlučila privatizirati poduzeće Autostradu, koje je upravljalo s 3.600 od 6.500 km izgrađenih autocesta, za oko osam milijardi eura. Kako bi postigla što višu prodajnu cijenu za poduzeće, koncesija na upravljanje autocestom je Autostradi dana na rok od 35 godina (od 2003.-2038. godine). Uz to je država garantirala izdašno povećanje cestarina koncesionaru (Autostradi) tijekom razdoblja trajanja koncesije (Ragazzi, 2005., str. 3). Na taj su način korisnici autocesta bili primorani platiti veću naknadu za korištenje autocesta u usporedbi s onom koja je bila potrebna za pokriće operativnih troškova koncesionara i održavanje autoceste (Ragazzi, 2005., str. 3). Pretpostavljanje kratkoročnog priljeva u proračun naprama dugoročnim koristima danas je u literaturi poznato kao pristup „privatiziraj danas, reguliraj kasnije“ (Limodio, 2011.).

Ideja monetizacije javnog duga hrvatskih autocesta mehanizmom davanja koncesije za prikupljanje cestarine i održavanje autocesta u suštini je najam autocesta privatnom partneru (Bousquet i Fayard, 2001.). To je jedan od očekivanih poteza Vlade kojim se nastoji kratkoročno ubrizgati financijska injekcija koja bi barem donekle ublažila proračunski deficit. Potječe još od Vlade Ive Sanadera (2004.-2009.), a kotač zamašnjak dan joj je projektom Clean Start (2012.), kojim je u sklopu izvješća D analizirano stanje u resoru Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske².

Međunarodni natječaj za konzultantske usluge monetiziranja javnog duga hrvatskih autocesta objavljen je u rujnu 2012.³ Zadaci natječaja bili su⁴: izraditi dubinsko snimanje operatera hrvatskih autocesta, procijeniti sadašnju vrijednost društava i projekta, razraditi financijske i pravne modele ugovaranja gospodarskog korištenja i upravljanja autocestovnom infrastrukturom te razraditi najpogodnije modele upravljanja i održavanja cestovne mreže i infrastrukture.

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske potpisalo je ugovor s odabranom zajednicom ponuditelja za pružanje usluga savjetova-

² Vidjeti Izvješće: Clean start, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, srpanj-listopad 2012. godine, BDO savjetovanje, radna verzija dokumenta. Dokument je dostupan na internetskim stranicama Vlade RH, www.vlada.hr/Content/Download/239334/2F3510362/2Ffile/2FGrupa/2520D/2520prezentacija/2520BDO/25207/25201/25202013/2520final.pdf&ei=Fr2MUpnHHanw4QSF1YDwAg&usq=AFQjCNFI7oqPZx78fShcyEpOTgYvOJ6yKw.

³ Objavi natječaja prethodila je odluka Vlade Republike Hrvatske o izboru savjetnika za monetizaciju javnog duga vezano uz operatere autocesta u državnom vlasništvu – Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC) i Autoceste Rijeka-Zagreb d.d. (ARZ), 2. kolovoza 2012. godine.

⁴ <http://www.mppi.hr/UserDocsImages/Dokumentacija/20za/20nadmetanje/20i/20pri-log/20I.pdf>.

nja oko najbolje opcije monetizacije javnog duga nastalog izgradnjom autocesta u ožujku 2013. godine⁵. Završetak prve faze studije odobrila je Vlada u ljeto 2013. godine, a Studija⁶ je javno objavljena na zahtjev GONG-a i sindikata 24. listopada 2013. godine. Na temelju spomenute Studije koja je kao najbolju opciju predložila davanje koncesije na održavanje autocesta i naplatu cestarine raspisan je i međunarodni natječaj za odabir koncesionara (7. listopada), koji je zaključen 16. prosinca 2013. godine.⁷

Koncesijom država, odnosno Vlada Republike Hrvatske, zastupana po Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture namjerava odabranom koncesionaru dati na upravljanje 1.049,7 km gotove mreže autocesta. Spomenutim autocestama trenutno upravljaju društva Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC) na duljini od 868 kilometara, te Autocesta Rijeka Zagreb d.o. (ARZ) na duljini od 181,7 kilometara.⁸ Krajem 2012. godine je radi restrukturiranja poslovanja spomenutih društava HAC osnovao društvo Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarina d.o.o. (HAC - ONC). Dionice izgrađene autoceste koje Vlada namjerava dati u koncesiju prikazane su u tablici 1., zajedno s autocestama u izgradnji čije se davanje u koncesiju također razmatra. Autoceste u izgradnji ili planu izgradnje financirat će se u potpunosti iz Državnog proračuna, pri čemu investitorima neće biti nametnute nikakve financijske obveze.

⁵ Zajednicu ponuditelja činili su: Erste Bank AG, Deloitte savjetodavne usluge, Wolf Theiss Rechtsanwalte GmbH – podružnica Zagreb i društvo za upravljanje autocestama ASFiNAG International.

⁶ Monetizacija javnog duga vezano uz društva HAC i ARZ, Nacrt konačnog izvješća u Fazi 1, 6. lipnja 2013., http://www.mppi.hr/UserDocsImages/Monetizacija%20AC%20FIN-NCR%20MPPI%206-6%2024-10_13.pdf.

⁷ U trenutku pripreme ovog teksta za objavu poznato je da su se na natječaj javile dvije grupe ponuditelja. Prvu grupu čine tri domaća mirovinska fonda (AZ, PBZ Croatia osiguranje i Erste Plavi) s Goldman Sachsom i međunarodnom grupacijom Vinci, a drugu domaći Raiffeisen mirovinski fond i Macquarie.

⁸ ARZ ima koncesiju na ubiranje cestarina, upravljanje i održavanje autoceste do veljače 2031. godine, dok je upravljanje preostalim autocestama koje već nisu dane u koncesiju drugim koncesionarima povjereno HAC-u.

Tablica 1.

**PODACI O DULJINI I TROŠKOVIMA IZGRADNJE AUTOCESTA
KOJE SU PREDMET TRANSAKCIJE ZAKLJUČENJA
UGOVORA O KONCESIJI**

Oznaka autoceste	Dionica autoceste	Duljina izgrađenih autocesta u km	Procijenjeni troškovi izgradnje u milijunima eura	Kilometri u izgradnji
1	2	3	4	5
A1	Bosiljevo- Split- Vrgorac	400	-	11
A3	Bregana-Zagreb-Lipovac	307	960	
A4	Zagreb-Goričan	97	434,5**	
A5	Osijek-Đakovo-Sredanci-BiH	56	496	3
A6	Zagreb-Rijeka (Grobnik)	146	-	
A7	Matulji-Rupa	18	-	
A10	BiH-Metković-Ploče		-	7,5
A11	Zagreb-Lekenik		-	30
Ukupno		1.024	5.776*	51,5

*Iznos od 43,9 milijardi kuna konvertiran u eure prema tečaju 1 euro = 7,6 kuna.

**32-godišnja koncesija za razvoj autoceste dodijeljena je društvu Transeuropska autocesta (TEA) 1997. godine, ali je koncesija otkazana, pa je HAC preuzeo razvoj, održavanje i upravljanje tom trasom 2000. godine.

Izvor: Podaci iz 2012. godine, preuzeti iz Natječajne dokumentacije za odabir savjetnika u procesu monetizacije javnog duga; Prvi dio Dokumentacije za nadmetanje za davanje koncesije za upravljanje i održavanje hrvatskih autocesta

Budući da isticanje pozitivnih fiskalnih učinaka davanja autocesta u koncesiju prevladava u odabiru koncesije, glavna hipoteza ovoga rada je da je pozitivan fiskalni učinak davanja gotovih autocesta u koncesiju kratkoročan do maksimalno srednjoročan. Cilj je rada usporediti sadašnji scenarij naplate cestarine i održavanja autocesta s očekivanim scenarijem koncesije naplate cestarina i održavanja autocesta, pri čemu će se ustrojiti društvo posebne namjene koje će preuzeti sadašnje operatere hrvatskih autocesta, odnosno društva HAC i ARZ (HAC-ONC). Za dokazivanje hipoteze korištene su standardne kvalitativne metode znanstveno-istraživačkog rada, analiza financijskih izvještaja i metoda diskontiranja novčanih tokova. Svi korišteni brojevi podaci su javno dostupni.

Rad se sastoji iz šest poglavlja. Nakon uvodnog dijela u kojem je objašnjena ideja monetizacije javnog duga putem koncesije, drugo je poglavlje posvećeno izračunu vrijednosti autocesta i koncesijske naknade. Treći dio rada bavi se ciljevima monetizacije javnog duga hrvatskih operatera autocesta, dok se u četvrtom poglavlju razrađuju fiskalni učinci davanja autocesta u koncesiju. Peto poglavlje uspoređuje sadašnji scenarij prikupljanja cestarina i održavanja autocesta s predloženim scenarijem koncesije. Zaključci su izneseni u šestom poglavlju rada.

2. Kolika je vrijednost autocesta i koncesijske naknade?

U natječaju za odabir koncesionara objavljenom 7. listopada 2013. godine je vrijednost autocesta procijenjena na 22.510.000.000,00 kuna, bez PDV-a jer naknada za koncesiju ne podliježe plaćanju PDV-a. Pri tome je vrijednost koncesijske naknade procijenjena vrlo blisko zbroju knjigovodstvenih vrijednosti neto imovine društava HAC i ARZ na kraju 2012. godine u čijoj se bilanci vode autoceste kojima ova društva upravljaju. Korekcija procijenjenog iznosa koncesije za 677 milijuna kuna naviše vjerojatno je rezultat promjena iznosa na pozicijama bilance od kraja 2012. godine do razdoblja objave natječaja za odabir koncesionara.

Uvidom u podatke prikazane u tablici 2, vidljivo je da operater autocesta – dioničko društvo Autocesta Rijeka-Zagreb i autocesta kojom upravlja ne vrijede ništa, jer su kreditne obveze za izgradnju autocesta premašile knjigovodstveni iznos njezine vrijednosti. I ovdje se dolazi do temeljnog problema određivanja vrijednosti imovine koja se daje u koncesiju - imovina i obveze operatera hrvatskih autocesta, društava HAC i ARZ, pomiješane su s imovinom i obvezama javnog dobra – autocesta. ARZ vodi koncesiju nad autocestama u svojoj bilanci kao nematerijalnu imovinu, dok HAC vodi autocestu odvojeno kao javni kapital premda se u konačnom revidiranom financijskom izvještaju autoceste pod upravljanjem HAC-a prikazuju u sklopu dugotrajne materijalne imovine HAC-a. Velika vrijednost javnog dobra kojim upravlja HAC dobro amortizira gubitke, koji posljedično smanjuju vrijednost javnog kapitala iz godine u godinu.

Tablica 2.

BILANČNE VRIJEDNOSTI HAC D.O.O. I ARZ D.D. NA DAN 31.12.2012.
GODINE, U TISUĆAMA KUNA

Pozicija	HAC d.o.o.	ARZ d.d.	Ukupno
1	2	3	4
Ukupna aktiva	45.473.453	6.535.736	52.009.189
Javno dobro – autoceste na upravljanju	21.975.665	6.294.771	28.270.436
Ukupni kapital	142.491*	-1.867.125	-1.724.634
Dugoročne obveze	19.829.326	7.712.558	27.541.884
Kratkoročne obveze	3.265.793	672.195	3.937.988
Rezerviranja i pasivna vremenska razgraničenja	402.668	18.108	420.776
Ukupna neto infrastrukturna imovina	21.833.175	0	21.833.175

*Kod HAC-a je preneseni gubitak tekućeg i prethodnih razdoblja nula jer se pripisuje javnom kapitalu.

Izvor: Revidirani financijski izvještaji hrvatskih operatera autocesta.

Podaci o procijenjenim troškovima izgradnje autocesta navedeni su u javno dostupnoj dokumentaciji za nadmetanje samo za neke dionice autoceste (tablica 1). Međutim, prema podacima iz Informativnog memoranduma HAC-a⁹, objavljenog u sklopu natječajne dokumentacije za odabir savjetnika za ocjenu najbolje opcije monetizacije javnog duga društava HAC i ARZ, troškovi izgradnje 868 kilometara autocesta kojima upravlja HAC hrvatske su građane od 2001.-2011. godine stajali ukupno 37,3 milijardi kuna. U navedeni iznos uključeni su troškovi izgradnje autocesta od 35,7 milijardi kuna i troškovi investicijskog ulaganja u autoceste od 1,6 milijardi kuna. U bilanci ARZ-a naveden je trošak izgradnje autoceste u iznosu od 6,6 milijardi kuna na kraju 2011. godine, s tim da je taj iznos već korigiran za akumulirani iznos amortizacije.¹⁰ Navedenim knjigovodstvenim iznosima imovine korespondiraju kreditne obveze za gradnju autocesta, dok se rashodi za kamate i naknade po osnovi kredita podmiruju iz operativnih prihoda. Ukupni povijesni procijenjeni trošak izgradnje autocesta prema knjigovodstvenoj vrijednosti, koja

⁹ V. Tema „Monetizacija“ – Podaci o Hrvatskim autocestama d.o.o., HAC, kolovoz 2012. godine.

¹⁰ V. Stanje društva Autocesta Rijeka- Zagreb d.d. na dan 31.12.2011. godine, kolovoz 2012. godine.

uvažava samo troškove vezane uz izgradnju autocesta i njihovog stavljanja u funkciju bez naknadne revalorizacije, prema bilančnim podacima na kraju 2011. godine iznosi 43,9 milijardi kuna. Budući da je jedan dio troškova izgradnje autoceste Rijeka-Zagreb već priznat kroz akumulirani iznos amortizacije, stvarno su troškovi izgradnje autocesta još veći.

HAC i ARZ trenutno ostvaruju prihode od cestarina i potkoncesija temeljem eksploatacije pratećih sadržaja uz autoceste. Spomenute prihode koriste za podmirenje redovnih troškova poslovanja i otplatu kredita podignutih za izgradnju autocesta, koji su prebačeni na ova društva i za čiju otplatu izravno jamči Republika Hrvatska. S obzirom da iznos kredita premašuje prikupljene prihode od redovnog poslovanja (cestarina i ostalih prihoda od korištenja sadržaja uz autoceste), država je HAC-u preusmjerila trošarinu u iznosu od 60 lipa po litri goriva.¹¹ No, time je istovremeno u neravnopravan položaj stavljeno društvo Autocesta Rijeka-Zagreb, koje nema na raspolaganju dodatni iznos trošarine za pokriće gubitaka, pa mu je uslijed toga ukupni kapital negativan, zbog čega se pogrešno može zaključiti da ni društvo ni autocesta kojom upravlja ne vrijede ništa.

Autoceste se u bilanci HAC-a vode kao javno dobro, odnosno javni kapital po svojoj nabavnoj vrijednosti, koja uključuje troškove projektiranja, izvlaštenja, građenja, nadzora i druge troškove vezane uz izgradnju cesta, kao i troškove investicijskog i sanacijskog održavanja koji se odnose na zamjenu i obnovu dijela ceste ograničenog vijeka upotrebe.¹² Javni kapital predstavlja, dakle, vrijednost imovine autoceste, poluautocesta, mostova, tunela i drugih objekata na autocestama, koje su dane HAC-u na upravljanje, ali nisu upisane u temeljni kapital društva. Javni se kapital povećava za iznos naknade za financiranje građenja i održavanja javnih cesta koja se iz Državnog proračuna uplaćuje u skladu s odredbama Zakona o javnim cestama, odnosno trošarine za gorivo, koju je država preusmjerila HAC-u radi potrebe podmirenja kreditnih obveza. Pozitivne tečajne razlike, ostale donacije iz Proračuna i kamate na financijsku imovinu povećavaju vrijednost javnog kapitala, no isto tako negativne tečajne razlike i kamate na kredite, iznos amortizacije javnog dobra, koji se ne pokriva iz redovnih prihoda HAC-a i gubitak društva smanjuju iskazanu bilančnu vrijednost javnog kapitala.

¹¹ Trošarina, odnosno porez na gorivo, naplaćuje se kroz prodaju naftnih derivata. U Proračun je uplaćuju proizvođači i uvoznici naftnih derivata kao i nadležno tijelo državne uprave za robne zalihe. Uredbom Vlade o visini trošarine na motorne benzine, plinsko ulje i kerozin za pogon (Narodne novine br. 109/2013) trošarina je povećana za 10 lipa. S obzirom da je Uredba donesena u drugoj polovici godine, utjecaj povećanja trošarine na iznos koncesijske naknade se u ovome radu ne razmatra.

¹² V. str. 18 Godišnjih revidiranih financijskih izvještaja HAC-a za 2012. godinu.

Tablica 3.

PRIHODI I RASHODI U KORIST I NA TERET OPERATERA AUTOCESTA I
JAVNOG DOBRA KOJIM OPERATERI UPRAVLJAJU, 31.12.2012. GODINE,
U KUNAMA

Red. br.	Naziv pozicije računa dobiti i gubitka	HAC d.o.o.	ARZ d.d.	ARZ d.d. reklasifikacija	HAC + ARZ reklasifikacija
1	2	3	4	5	6 (3+5)
I.	Prihodi i rashodi operatera				
1	Prihodi od cestarina	1.335.982.151	479.596.711	479.596.711	1.815.578.862
2	Ostali poslovni prihodi	15.044.516	124.006.918	32.520.536	47.565.052
3	Poslovni rashodi	1.351.664.733	640.765.944	524.046.321	1.875.711.054
	<i>Od toga:</i>	<i>1.201.868.230</i>	<i>492.548.815</i>	<i>455.386.500</i>	<i>1.657.254.730</i>
3.1	<i>Troškovi osoblja</i>	<i>405.983.901</i>	<i>126.642.555</i>	<i>126.642.555</i>	<i>532.626.456</i>
3.2	<i>Materijalni troškovi</i>	<i>222.147.942</i>	<i>31.334.103</i>	<i>31.334.103</i>	<i>253.482.045</i>
3.3	<i>Amortizacija, uključivo amortizaciju javnog dobra</i>	<i>573.736.387</i>	<i>334.572.157</i>	<i>217.852.534</i>	<i>791.588.921</i>
4	Gubitak iz redovne djelatnosti (1+2-3)	638.066	37.162.315	11.929.074	12.567.140
5	Financijski prihodi	12.716.911	11.929.074	11.929.074	24.645.985
6	Financijski rashodi	12.078.845	214.122.780	0*	12.078.845
II.	Prihodi i rashodi javnog dobra				
7	Prihodi u korist javnog dobra	1.737.154.049		91.486.382	1.828.640.431
7.1	<i>Trošarina za gorivo</i>	<i>1.404.412.409</i>			<i>1.404.412.409</i>
7.2	<i>Pozitivne tečajne razlike</i>	<i>317.767.668</i>			<i>317.767.668</i>
7.3	<i>Ostali prihodi</i>	<i>14.973.972</i>		<i>91.486.382</i>	<i>106.460.354</i>
8	Rashodi na teret javnog dobra	2.164.438.992		330.842.403	2.495.281.395
8.1	<i>Rashodi financiranja</i>	<i>940.800.490</i>		<i>214.122.780</i>	<i>1.154.923.270</i>
8.2	<i>Negativne tečajne razlike</i>	<i>355.673.593</i>			<i>355.673.593</i>
8.3	<i>Ostali rashodi</i>	<i>2.027.946</i>			<i>2.027.946</i>
8.4	<i>Ispravak vrijednosti javnog dobra u koncesiji</i>	<i>135.240.150</i>			<i>135.240.150</i>
8.5	<i>Pokriće dijela amortizacije</i>	<i>730.696.813</i>		<i>116.719.623</i>	<i>847.416.436</i>
9	Poslovni rezultat operatera prije oporezivanja (4+5-6)	0	-239.356.021	0	0
10	Poslovni rezultat koji se pripisuje javnom dobru (7-8)	-427.284.943		-239.356.021	-666.640.964

*S obzirom da iz financijskih izvještaja nije moguće razlučiti koji se dio financijskih prihoda i rashoda odnosi na operatera, a koji na javno dobro, pretpostavljeno je da je sve financijske prihode zaradio operater, dok svi financijski rashodi (kamate i naknade kreditorima) terete javno dobro.

Izvor: Revidirani financijski izvještaji operatera autocesta za 2012. godinu.

Sličnosti i razlike u vrednovanju poslovnih prihoda i rashoda u računima dobiti i gubitka operatera hrvatskih autocesta prikazane su u tablici 3. Pri tome su rashodi i gubitci osjenčani. Redovni prihodi koje HAC ubire od cestarina trebaju pokriti operativne troškove rada HAC-a i iznos amortizacije autocesta u što većem iznosu. Za nadoknadu gubitaka koje HAC ostvari i podmirenje kreditnih obveza koristi se trošarina za gorivo. No, trošarini za gorivo unatoč, bilančna se vrijednost javnog kapitala, uslijed većih rashoda za podmirenje kreditnih obveza i velikog iznosa amortizacije javnog dobra koja se ne može pokriti iz redovnih prihoda HAC-a, kontinuirano znatno smanjuje, pa je u 2012. godini javni kapital smanjen za 427,3 milijuna kuna, a u 2011. godini za 523 milijuna kuna. S druge strane Autocesta Rijeka-Zagreb podmiruje i iznos amortizacije autoceste i kreditne obveze isključivo iz prihoda od cestarina, prihoda od eksploatacije zemljišta uz autocestu, prihoda od koncesije i prihoda od državnih potpora iz javnog duga. Kada bi Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. na isti način evidentirala prihode i rashode operatera i javnog dobra kao HAC i njezin bi poslovni rezultat bio nula, ali bi zato gubitak teretio javno dobro – autocestu, što je pokazano reklasifikacijom pozicija prihoda i rashoda ARZ-a u petom stupcu tablice 3.

Da bi se mogla utvrditi vrijednost koncesije na javnom dobru, trebalo bi najprije procijeniti koliko doista vrijedi javno dobro, a koliko vrijede poduzeća koja upravljaju javnim dobrom. Mnoge odluke o financiranju gradnje autocesta nisu bile u isključivoj ingerenciji operatera autocesta, ali je kontrola učinkovitosti operatera autocesta zakazala zbog velikih oscilacija u troškovima izgradnje po kilometru pojedinih dionica autoceste. Tako neki medijski natpisi navode da je kilometar autoceste Zagreb-Sisak preko tri puta skuplji od kilometra izvedbeno kompleksnije autoceste Zagreb-Split: 14,8 naprama preko 4 milijuna eura po kilometru.¹³ Bez obzira na točnost medijskih natpisa, činjenica je da kontrole troškova izgradnje autocesta nije bilo i da sada porezni obveznici Republike Hrvatske snose i opravdane i neopravdane troškove izgradnje autocesta jednako kao što snose opravdane i neopravdane troškove pokriva gubitaka hrvatskih operatera autocesta. Da situacija bude gora, i opravdani i neopravdani troškovi znatno su uvećani kamatama i naknadama na brojne kredite podignute radi izgradnje autocesta. Koliko je preplaćena izgradnja autocesta, vjerojatno se nikad neće saznati.

3. Ciljevi monetizacije javnog duga hrvatskih autocesta

U Studiji „Monetizacija javnog duga vezano za društva HAC i ARZ“ (2013.) navodi se da je „glavni cilj Vlade Republike Hrvatske ostvariti najveću moguću

¹³ V. članak pod nazivom: „Kalmetin kilometar autoceste tri i pol puta skuplji od Čačićevog“, <http://danas.net.hr/hrvatska/kalmetin-kilometar-ceste-tri-puta-skuplji-od-cacicvog>, 9. travnja 2010.

financijsku vrijednost za Republiku Hrvatsku u svrhu jačanja državnog proračuna / otplate dijela državnog duga“. To se namjerava postići izravnim gotovinskim plaćanjima Vladi ili odgovarajućem državnom tijelu, odnosno otplatom nepodmirenih dugova HAC-a i HRZ-a u cijelosti ili djelomično.“ „Prihode/koristi od transakcije trebalo bi radije realizirati kratkoročno nego tijekom duljeg razdoblja“¹⁴. Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture treba razmotriti odnos između kratkoročnog i dugoročnog učinka alternativnih struktura monetizacije na Državni proračun, pri čemu će monetizacijske strukture koje predviđaju dugoročni učinak putem optimizacije operativne učinkovitosti autocesta biti preferirane.¹⁵

Budući koncesionar bi od društava HAC i ARZ trebao preuzeti koncesiju nad naplatom cestarine, redovnim i izvanrednim održavanjem i upravljanjem autocestama na rok od 30-50 godina, odnosno u natječaju za odabir koncesionara 40-50 godina. To bi zapravo u trenutku zaključenja ugovora o koncesiji bilo preuzimanje koncesije od HAC-ONC, u koji bi se trebala prebaciti većina zaposlenih radnika sadašnjih operatera hrvatskih autocesta. Investitor bi ostvario povrat ulaganja od zadržane cestarine i dodatnih prihoda, te bi preuzeo nastale troškove poslovanja i održavanja u vezi s autocestama. HAC-u bi se oduzela naknada od trošarine po litri goriva koja bi se upotrebljavala za pokriće drugih proračunskih rashoda, a od koje je HAC u 2012. godini zaradio 1,4 milijarde kuna. Prema procjenama Savjetnika, koncesionar bi državi trebao uplatiti jednokratno iznos od 2,4-2,9 milijardi eura (18,2-22 milijarde kuna po tečaju 1 euro = 7,58 kuna) ukoliko bi se koncesija dala na rok od 40 godina, a 2,6-3,3 milijardi eura (19,7-25 milijardi kuna) ako bi se koncesija dala na razdoblje od 50 godina. Pri tome je vrijednost koncesijske naknade izračunana kao neto sadašnja vrijednost prihoda od buduće cestarine (i ostalih prihoda autoceste) umanjena za sadašnju vrijednost budućih troškova poslovanja i održavanja i s njima povezanih rizika. Usporedbe radi, Slovenija očekuje da bi za 400 km manje autocesta mogli dobiti oko 3 milijarde eura koncesijske naknade za trajanje ugovora o koncesiji do maksimalno 30 godina.¹⁶

Pretpostavke korištene u izračunu koncesijske naknade u Studiji su sljedeće: „stopa inflacije (3%), godišnji porast prometa (1,5%), ukupni prihodi od cestarine u 2012. godini 1,766 milijuna kuna, troškovi upravljanja i održavanja u 2012. godini 879 milijuna kuna, smanjenje prihoda od naplate cestarina 15%, devizni tečaj 1 euro = 7,58 kuna, koeficijent vlastitog kapitala 30%, interna stopa rentabilnosti i vlastitog kapitala 12% i kamata na dug 5,9%“.

¹⁴ V. str. 13 Studije.

¹⁵ V. str. 20 Studije.

¹⁶ <http://www.abcpportal.info/clanak/slovenija-ce-poput-hrvatske-dati-autoceste-u-koncesiju>

Pretpostavke izračuna visine koncesijske naknade nisu jednoznačne jer se pozitivna stopa inflacije i porast prometa suprotstavljaju očekivanom smanjenju prihoda od naplate cestarine.¹⁷ Iako može doći do korekcija u iznosu cestarine za pojedine skupine vozila, nije realno očekivati da će agregatni iznos prihoda od cestarine uz definiranu stopu inflacije i očekivani porast prometa biti manji od današnjeg.

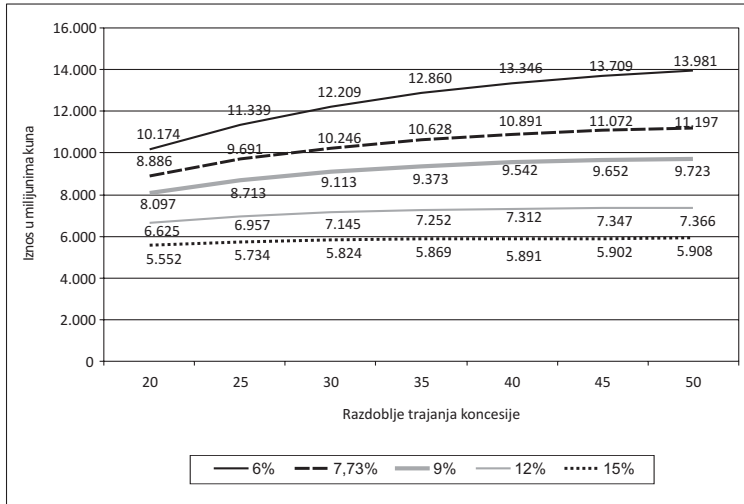
S obzirom da su troškovi upravljanja i održavanja hrvatskim autocestama u 2012. godini bili na razini od 879 milijuna kuna, već i letimičnim pogledom na podatke iskazane pod rednim brojem tri u šestom stupcu tablice 3, zaključuje se da u njima nisu sadržani iznos amortizacije niti bilo kakav iznos kreditnih obveza, već je riječ isključivo o redovnim troškovima poslovanja sadašnjih operatera autocesta. Pri prosječnom ponderiranom trošku kapitala od 7,73% vrijednost koncesijske naknade prema polaznom scenariju konstantnih novčanih tokova iz 2012. godine u cijelom razdoblju trajanja koncesije, prikazana je na grafu 1 za različita razdoblja trajanja koncesije. Na grafu 1 se jasno vidi da u polaznom scenariju sadašnji iznos koncesijske naknade uz zahtijevani prinos investitora od 7,73% raste za 382 milijuna kuna ako se razdoblje koncesije produži sa 30 na 35 godina, 645 milijuna kuna ako se koncesija produži sa 30 na 40 godina, dok produljenje koncesije sa 30 na 50 godina danas donosi tek 952 milijuna kuna više u Proračun. To je tako zbog efekta diskontiranja, kod kojeg novčani tokovi u dalekoj budućnosti imaju maleni učinak na povećanje neto sadašnje vrijednosti koncesijske naknade. Zato je privatnom partneru uvijek u interesu produžiti vijek eksploatacije projekta (autocesta).

Samo uz pretpostavku rasta prometa za konstantnih 1,5% godišnje, država također ne bi mogla dobiti očekivani iznos koncesijske naknade davanjem autocesta u koncesiju na razdoblje od 40 ili 50 godina (graf 2). Drugim riječima, ako investitori procijene da očekivani konstantan rast prometa nije realan, da bi država dobila željeni iznos koncesijske naknade, koncesionar će i/ili morati ostvariti znatne racionalizacije u poslovanju operatera hrvatskih autocesta i/ili će se iznos cestarina morati povisiti uz dane troškove poslovanja. Scenarij kombiniranog godišnjeg rasta prometa za 1,5% i usklađenja prihoda od cestarine za godišnju stopu inflacije od 3% prikazan je na grafu 3.

¹⁷ V. str. 60 Studije.

Graf 1.

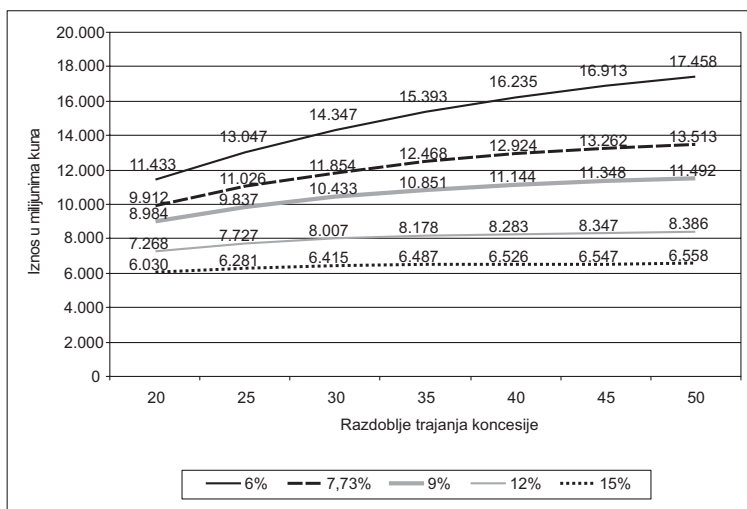
MEĐUOVISNOST IZNOSA KONCESIJSKE NAKNADE O DISKONTNOJ
STOPI I DULJINI TRAJANJA UGOVORA O KONCESIJI, POLAZNI SCENARIJ



Izvor: Vlastiti izračun.

Graf 2.

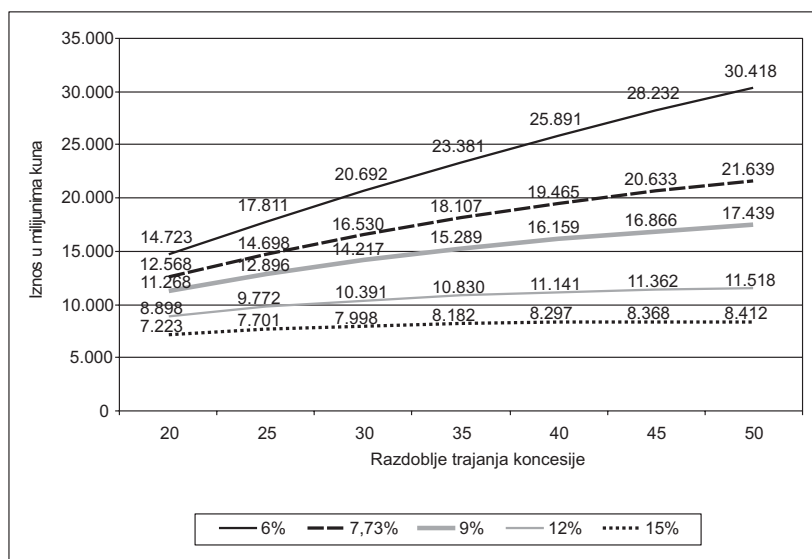
MEĐUOVISNOST IZNOSA KONCESIJSKE NAKNADE O DISKONTNOJ
STOPI I DULJINI TRAJANJA UGOVORA O KONCESIJI, SCENARIJ
RASTA GODIŠNJEG PROMETA ZA 1,5%



Izvor: Vlastiti izračun.

Graf 3.

MEĐUOVISNOST IZNOSA KONCESIJSKE NAKNADE O DISKONTNOJ
 STOPI I DULJINI TRAJANJA UGOVORA O KONCESIJI, SCENARIJ
 RASTA GODIŠNJEG PROMETA ZA 1,5% I USKLAĐENJA CESTARINA ZA
 STOPU INFLACIJE OD 3%



Izvor: Vlastiti izračun

S obzirom da se koncesija namjerava dati na dugi rok i da se investitor obvezuje poštivati ugovor koji će u pravilu trajanjem nadživjeti radni vijek pojedinaca koji su ga potpisali, interes je svakog racionalnog investitora osigurati si profit i minimizirati rizik ulaganja. Tako su se na listi želja potencijalnih investitora pri istraživanju tržišta našli i sljedeći prijedlozi:

- Euro i američki dolar kao dvije preferirane valute transakcije i preuzimanje deviznog rizika od strane javnog partnera. Time se javni partner izlaže riziku promjene deviznog tečaja ukoliko bude jamčio koncesionaru minimalne prihode u eurima ili USD. Podaci navedeni u tablici 3 pokazuju da učinci tečajnih razlika mogu biti vrlo veliki, kako u pozitivnom, tako i u negativnom smjeru.
- Prijenos prometnog rizika privatnom partneru uvjetovan je rastom diskontne stope, odnosno povećanjem očekivanog prinosa koncesionara. Na grafu 1 ilustrirano je da povećanje zahtijevanog prinosa koncesionara sa 7,73% na 9% smanjuje sadašnju vrijednost koncesijske naknade za gotovo 1,1 milijardu kuna ako se ugovor o koncesiji sklapa na rok od trideset godina.

- Od javnog partnera zahtijeva se jamstvo minimalnog prometa. To zapravo znači da javni partner snosi u potpunosti gubitke koncesionara tijekom razdoblja trajanja koncesije. Ako javni partner garantira koncesionaru minimalni promet, odnosno ako mu garantira minimalnu profitabilnost, tada se, sukladno pravilima Eurostat-a autoceste trebaju voditi u bilanci javnog, a ne privatnog partnera što podrazumijeva da je javni partner cijelo vrijeme trajanja ugovora o koncesiji ekonomski vlasnik imovine dane u koncesiju (Eurostat, 2013., str. 277). To drugim riječima znači da bi se cjelokupan dug kojem se koncesionar izložio radi plaćanja jednokratne koncesijske naknade državi, zajedno s vraćanjem infrastrukturne imovine u bilancu države, vratio državi gdje bi ostao do trenutka njegove otplate. Ako javni partner ne jamči koncesionaru minimalni promet onda se to može odraziti na veliko smanjenje očekivane koncesijske naknade, jer će potencijalni koncesionari zahtijevati veći prinos od ulaganja kojim bi kompenzirali preuzeti rizik.
- Definiran mehanizam reguliranja visine cestarine, poželjno formulom kojom se automatski usklađuje cestarina za razinu inflacije. Ovakav način određivanja cijena sasvim je uobičajena praksa, ali se u Hrvatskoj odluke o povećanju iznosa cestarine donose periodički političkom odlukom radi usklađenja prihodne i rashodne strane poslovanja operatora autocesta.
- Hrvatska se država treba obvezati da neće započeti konkurentne cestovne projekte. Međutim, pitanje je kako bi mnogi investitori reagirali kad bi znali da na dionici od Zagreba do Ploča već postoji konkurentski cestovni pravac, koji već sada mnogi vozači koriste radi ušteda u cestarini i vremenu pri najvećem sezonskom opterećenju autocesta, odnosno pri lošim vremenskim uvjetima kada je dio autoceste zatvoren.
- Investitori će tražiti da se u ugovor uključi naknada za svaki nepovoljan učinak promjena zakonodavstva i poreznih rješenja. Ovo je sasvim očekivana reakcija investitora, pri čemu je samo pitanje kako će se određivati iznos naknade. S obzirom na praksu donošenja porezne regulative u Hrvatskoj, investitori rizik regulatornih promjena ocjenjuju znatnim. Međutim, pitanje je hoće li državi ova odredba odgovarati u budućnosti jer, primjerice, više neće biti slobodna ni regulirati visinu cestarine. Limodio (2011., str. 10) navodi da su koncesionari u Italiji prijetnjom tužbama državi kao i zahtjevima za kompenzacijom uslijed promjene zakonske regulative, blokirali svaki pokušaj države za uvođenjem pravičnijeg određivanja cestarina.
- Investitori će tražiti dobro definiranje odredbi o raskidu koncesijskog ugovora. To je zato što koncesionar mora imati izlaznu opciju iz projekta. S obzirom da je država obvezna osigurati uslugu upotrebe izgrađenih au-

tocesta, ona se nikada ne može povući iz projekta, bez obzira na njegovu profitabilnost (De los Angeles Baeza i Vasallo, 2010.). To je primjerice bio slučaj s otkazom ugovora o koncesiji za dionicu A4 2000. godine.

- Iako se u natječajnoj dokumentaciji spominje da koncesionar treba zadržati sve radnike HAC-ONC-a, u Studiji je navedeno da bi svako zadržavanje radnika u razdoblju duljem od godine dana predstavljalo kršenje EU odredbi o zaštiti tržišnog natjecanja¹⁸. To znači da će takvi ustupci ne samo morati biti dobro strukturirani, već će i koštati Vladu, odnosno porezne obveznike.
- Vlada ne bi smjela postaviti više standarde ispunjenja koncesionaru u odnosu na ostale operatere autocesta u zemlji. To bi s aspekta nepostojanja diskriminacije u tržišnom natjecanju bila sasvim prihvatljiva teza, kad suština sklapanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu i koncesiji, ne bi bila postizanje veće efikasnosti u operacijama za koje je ugovor sklopljen. Kako se može kontrolirati efikasnost privatnog partnera ako privatni partner ima kontrolu nad prikupljanjem cestarina i prikupljeni prihodi koncesionara uopće ne ovise o kvaliteti pružene usluge?! Ako se u početku spusti ljestvica očekivanja od koncesionara, u čemu je razlika upravlja li operaterima autocesta javni partner sa sadašnjom razinom efikasnosti ili privatni partner?!

Kako bi se koncesionare natjeralo da budu efikasniji, u praksi se koriste dva načina prikupljanja cestarina. Prvi način limitira iznos prikupljenih cestarina koncesionaru što ga primorava na veću efikasnost, a drugi način je da se koncesionaru ograniči prinos koji ostvaruje na uložena sredstva koncesijske naknade (Alexander i Irwin, 1996.; Bousquet i Fayard, 2001.). S obzirom da prikupljanje regulatorno određene cestarine nije razlog zbog kojeg se autoceste trebaju dati u koncesiju, ključni argument odabira koncesionara, kada je o kvaliteti usluge riječ, moralo bi biti kvalitetnije i troškovno racionalnije održavanje autocesta. Pod pretpostavkom da će koncesionar nastojati ostvariti veću zaradu racionalnijim poslovanjem, neodgovoreno ostaje pitanje hoće li prihodi Državnom proračunu temeljem očekivanog poreza na dobit od zarade koncesionara tijekom razdoblja trajanja koncesije biti veći u odnosu na sadašnji iznos poreza i prireza na dohodak i pripadajućih doprinosa koji će se očekivano smanjiti zbog neizbježnog smanjenja broja radnika za godinu, dvije, tri ...

Mnoga pitanja koja bi se trebala riješiti ugovorom o koncesiji još nisu riješena i nije dobro da država o njima tek treba formirati stav. Osobito nije dobro da se stav države formira na osnovu pristiglih ponuda potencijalnih koncesionara jer danas veća koncesijska naknada može značiti velike rizike i troškove državi u

¹⁸ V. str. 42 Studije.

budućnosti. Iskustva drugih zemalja upozoravaju da nije dobro dodjeljivati koncesije samo na osnovu najviše procijenjene koncesijske naknade jer se visoka koncesijska naknada kasnije otplaćuje kroz povećanje cestarina (Bel i Foote, 2007.). Privatizacijama poduzeća u državnom vlasništvu na određeni rok pomaže se kratkoročno uravnotežiti Proračun, no to ne implicira manju ulogu države u budućnosti, prvenstveno kada je riječ o (re)regulaciji (Albalade i dr., 2009.). Međunarodna su iskustva također pokazala da državne garancije koncesionaru i naknadni pregovori koncesionara s koncedentom (državom) tijekom trajanja koncesijskih ugovora u pravilu rezultiraju podmirenjem gubitaka koncesionara na račun poreznih obveznika (Engel i dr., 2003.). Ne manje važno ovdje je spomenuti da se aktivacija državnih garancija i naknadni pregovori s koncesionarom tijekom razdoblja trajanja koncesije mogu odraziti ne samo na neplanirane vremenske, proračunske troškove i/ili promjenu iznosa cestarina, već i na evidentiranje javnog duga. Samo neka sporna pitanja su, primjerice: broj i prava radnika u postojećim operaterima autocesta, rok trajanja koncesije, pitanje postojećih obveza hrvatskih operatera autocesta po sudskim sporovima koje su oko pola milijarde kuna, pitanje standarda operativnog poslovanja koji su a priori postavljeni na minimalnoj razini jer se razina usluga definira kao predviđena mjera učinkovitosti s minimalnim uvjetima ili vremenskim odazivom¹⁹. Stoga je temeljno pitanje daljnje analize što hrvatska država dobiva ovakvim strukturiranjem ugovora o koncesiji?

4. Učinci davanja autocesta u koncesiju na Državni proračun

U narednih nekoliko godina situacija će za Državni proračun kada je o otplati glavnice kredita operatera hrvatskih autocesta riječ biti kritična. Na naplatu HAC-u i ARZ-u dospijeva veliki iznos glavnice po osnovi kredita podizanih za financiranje izgradnje autocesta do 2009. godine. Tako HAC-u do 2017. godine dospijeva 13,3 milijardi kuna, a nakon 2017. godine još 6,3 milijarde kuna. ARZ-u u idućih pet godina dospijeva na naplatu 442 milijuna eura i 3,3 milijarde kuna glavnice po odobrenim kreditima. Primjetno je da je riječ o srednjoročnim kreditima i da postoji nesrazmjer u dospijeću kredita za izgradnju autocesta i duljini trajanja ugovora o koncesiji, jer većina kredita dospijeva u sljedećih 5 godina, dok bi se koncesija dala na razdoblje od 40 ili 50 godina.

Prema scenariju stabilnog godišnjeg rasta prometa od 1,5% godišnje država bi ugovorom o koncesiji hrvatskih autocesta dobila financijsku injekciju u iznosu od tek 9,9-13,5 milijardi kuna u 2014. godini ovisno o tome daje li se koncesija

¹⁹ V. str. 50-51 Studije.

na rok od 25 ili na rok od 50 godina (graf 2), odnosno između 12,5-21,6 milijardi kuna ako se uz to pretpostavi i usklađenje cestarina za stopu inflacije od prosječno 3% godišnje (graf 3). 2014. godine dopijeva i najveći dio glavnice po kreditima odobrenim HAC-u i ARZ-u. HAC-u čak 5,15 milijardi kuna, a ARZ-u dodatnih 194 milijuna kuna. To sve uvećano za pripadajuće kamate, koje su samo u ARZ-u procijenjene na ukupno 1,69 milijardi kuna u cijelom razdoblju otplate nekolicine kredita.

Tablica 4.

**SREDNJOROČNI UČINAK KONCESIJE PREMA OPTIMISTIČNOM
 SCENARIJU U KOJEM DRŽAVA UBIRE KONCESIJSKU NAKNADU
 I NE MORA NAKNADNO NADOKNAĐIVATI GUBITKE
 KONCESIONARA, U MILIJARDAMA KUNA**

Red. br.	Opis	Trajanje koncesije		
		30 god.	40 god.	50 god.
1	Najmanja očekivana koncesijska naknada u mlrd. kuna* 2014. godine (graf 3)	16,53	19,47	21,64
2	Kreditne obveze ARZ-a, samo glavnica	7,31	7,31	7,31
3	Kreditne obveze HAC-a, samo glavnica	19,6	19,6	19,6
4	Neto učinak koncesijske naknade na proračun (1-2-3)	-10,38	-7,45	-5,27
5	Kumulativno oslobađanje trošarine za gorivo, nediskontirani iznos	42	(42)+14 = 56	(56)+14=70
6	Kumulativno oslobađanje trošarine za gorivo, diskontirani iznos	18,9	20,5	21,5
7	Ukupni neto učinak koncesije na Državni proračun, diskontirano (4+6)	8,5	13,06	16,23

*Računano prema tečaju 1 euro = 7,6 kn, prema podacima o kreditnim obvezama iz financijskih izvještaja HAC-a i ARZ-a i Informativnog memoranduma o društvima HAC i ARZ

Izvor: Vlastiti izračun.

Najveći fiskalni učinak dugoročno se postiže oslobađanjem trošarine za gorivo, koja, ako ostane u ovom iznosu treba osloboditi iznos od najmanje 42 milijarde kuna tijekom razdoblja trajanja koncesije ako se koncesija daje na 30 godina, odnosno po 14 milijardi kuna više za svakih deset godina produljenja ugovora o

koncesiji. To su nediskontirani iznosi. Oni diskontirani prema kamatnoj stopi zadnjeg zaduženja države od 6,2% iznose 18,9 milijardi kuna na rok od 30 godina, a 20,5 i 21,5 milijardi kuna ako se koncesija daje na rok od 40, odnosno 50 godina. Međutim, oslobađanje naknade od trošarina u korist Državnog proračuna država promjenom regulative može postići i sada. Štoviše, sama koncesijska naknada koju bi država dobila u 2014. godini potpisivanjem koncesijskog ugovora ne može otplatiti ni glavnicu kredita HAC-a i ARZ-a bez državne subvencije iz trošarine na gorivo. To se jasno vidi iz podataka u tablici 4. Nema te koncesijske naknade koja može podmiriti dugove nastale po osnovi financiranja izgradnje autocesta, bez obzira potpisao se ugovor o koncesiji na 30, 40 ili 50 godina! Iz podataka u tablici 4 se također vidi da produljenjem trajanja koncesije sa 40 na 50 godina država dobiva tek 3,2 milijardi kuna više u Proračun. Pri tome treba spomenuti da su izračuni u sedmom retku tablice 4 optimistični jer ne podrazumijevaju da će država morati bilo što platiti koncesionaru temeljem izdanih garancija za uspješnost projekta tijekom razdoblja trajanja koncesije.

Analiza u Studiji upozorava da u slučaju da država ne preuzme nikakve garancije, diskont, odnosno smanjenje koncesijske naknade može biti i do 30%²⁰! Kako se diskont od 30% na iznos koncesijske naknade odražava na Proračun u razdoblju trajanja koncesije prikazano je u tablici 5. Navedeni podaci još jasnije pokazuju da se cjelokupni pozitivan učinak koncesije temelji upravo na oslobađanju naknade za trošarinu, čija je alokacija u zakonodavnoj ingerenciji Republike Hrvatske.

Usporedbom podataka u zadnjem retku tablica 4 i 5, evidentno je da je u slučaju kompletnog preuzimanja rizika od strane koncesionara neto učinak davanja autocesta u koncesiju, i preusmjeravanja sredstava trošarine za gorivo za podmirenje drugih javnih rashoda, na prihodnu stranu Državnog proračuna znatno manji. Ako se i odluči za koncesiju, država bi pomno trebala paziti kolike skrivene obveze po osnovi raznih garancija privatnom partneru preuzima u budućnosti i ne bi smjela pod cijenu sadašnjeg namirenja proračunskog deficita danas dati u koncesiju autoceste na tako dugi rok kao što je želja potencijalnih koncesionara. Dugoročno gledano, pozitivan proračunski učinak od nekoliko milijardi kuna više nije vrijedan višegodišnjeg imobiliziranja ključne infrastrukturne imovine, bez obzira hoće li država ugovoriti neko sudjelovanje u dobiti koncesionara ili ne.

²⁰ V. str. 31 Studije.

Tablica 5.

SREDNJOROČNI UČINAK KONCESIJE, SCENARIJ BEZ DRŽAVNIH
 GARANCIJA BUDUĆEM KONCESIONARU, U MILIJARDAMA KUNA

Red. br.	Opis	Razdoblje trajanja koncesije		
		30 god.	40 god.	50 god.
1	Najmanja očekivana koncesijska naknada 2014. godine uz diskont od 30% (graf 3)	11,57	13,63	15,15
2	Kreditne obveze ARZ-a, samo glavnica	7,31	7,31	7,31
3	Kreditne obveze HAC-a, samo glavnica	19,6	19,6	19,6
4	Neto učinak koncesijske naknade na Proračun (1-2-3)	-15,34	-13,26	-11,76
5	Kumulativno oslobađanje trošarine za gorivo, nediskontirani iznos	42	(42)+14=56	(56)+14=70
6	Kumulativno oslobađanje trošarine za gorivo, diskontirani iznos	18,9	20,5	21,5
7	Ukupni neto učinak koncesije na proračun, diskontirano (4+6)	3,56	7,22	9,74

Izvor: Vlastiti izračun.

U suštini je ovdje riječ o skupom hipotekarnom kreditu, u kojem država za podmirenje sadašnjih proračunskih rashoda namjerava založiti nacionalnu infrastrukturnu imovinu na rok do 50 godina. Već je spomenuto da se država nedavno unatoč lošem kreditnom rejtingu zadužila za 10 milijardi kuna uz 6,2% prinos investitorima.²¹ Kamatne stope HAC-a na kredite podignute radi gradnje autocesta kreću se u rasponu od 2-6%, a samo su izvanredni krediti HAC-a za likvidnost, s 8-10% kamate, viši od pretpostavljenog zahtijevanog prinosa koncesionara, navedenog u Studiji (2013).²² Plan dospijeca kreditnih obveza ARZ-a do 2034. godine pokazuje da su krediti ugovarani s pretežno varijabilnom kamatnom stopom vezanom uz EURIBOR i anuitetskom otplatom glavnice.²³

²¹ <http://danas.net.hr/novac/hrvatska-se-zaduzuje-jos-10-milijardi-kuna>, 20.11.2013.

²² V. Hrvatske autoceste, ukupne obveze prema bankama, str. 42-43 Godišnjih financijskih izvještaja i Izvješća neovisnog revizora za 2012. godinu. Iz javno dostupnih izvještaja nije jasno kada su krediti uzeti i je li riječ o fiksnoj ili varijabilnoj kamatnoj stopi.

²³ V. pregled dugoročnih kredita za financiranje izgradnje autoceste Rijeka-Zagreb na dan 31.12.2011. godine, str. 20.

Budući koncesionar preuzeo bi isključivo poslove naplate cestarine, upravljanja i održavanja autocesta. To, drugim riječima znači, da bi koncesionar preuzeo samo čiste poslove neopterećene obvezama, poput primjerice, postojećih ugovora o koncesiji nad korištenjem zemljišta i objekata uz autoceste koji mu jamče prihode, ali ne i ugovore za koje je izvjesno da mogu rezultirati rashodima. Koncesionar će, očekivano, preuzeti samo one dionice autoceste koje imaju uporabne dozvole. Koncesionar, odnosno društvo posebne namjene, postaje ekonomski vlasnik autocesta koje se iz bilance države prebacuju u bilancu koncesionara gdje će ostati tijekom razdoblja trajanja koncesije (Eurostat, 2013., str. 279). Najvažnije je da otpлата svih postojećih dugova za građenje autocesta ostaje na teret hrvatskoj državi, odnosno poreznim obveznicima. Uz pretpostavku da su svi dugovi koji dospijevaju u 2013. godini plaćeni, riječ je o obvezama po osnovi kredita od 19,6 milijardi kuna u bilanci HAC-a i 7,7 milijardi kuna u bilanci ARZ-a.

Ugovorom o koncesiji budući koncesionar preuzeo bi društvo HAC-ONC ili većinu njegovih radnika, imovine i ugovora potrebnih za provedbu održavanja i naplate cestarina. U HAC-ONC trebala bi biti prebačena većina radnika društava HAC i ARZ prije zaključenja transakcije²⁴. To implicira gašenje društava HAC i ARZ i prenošenje njihovih kreditnih obveza u cijelosti na Republiku Hrvatsku. S obzirom da je natječajnom dokumentacijom za odabir koncesionara određeno da ponuditelji koji se natječu za dobivanje koncesije moraju preuzeti radnike HAC-ONC-a i osnovati društvo posebne namjene, dvojbeno je zašto je HAC-ONC d.o.o. onda uopće i osnovano?!

Budući da država nudi investitorima u koncesiju gotove autoceste, prostor za zaradu koncesionara sveden je na operacije naplate cestarine, upravljanja i održavanja, a ne i na potencijalnu zaradu od projektiranja i izgradnje autocesta. Pri tome koncesionar mora pokriti troškove financiranja jer će očekivano veći dio koncesijske naknade pokriti sredstvima kredita, a uz to ostvariti i očekivanu zaradu od projekta. Stoga će koncesionar tražiti sve zaštitne mehanizme kako bi osigurao željenu profitabilnost – od duljih rokova eksploatacije autocesta do zaštitnih klauzula ugovora i državnih jamstava za različite rizike, od financijskog rizika do rizika potražnje za upotrebom autocesta. Dakle, cijena prepuštanja autocesta u koncesiju neće biti nimalo mala.

5. Što je s alternativama koncesiji?

Studijom (2013.) su razmatrane sljedeće opcije monetizacije javnog duga hrvatskih autocesta: koncesija/zakup, obveznice osigurane prihodom od cestarine i ugovor o upravljanju. Vanbilančna klasifikacija i zadržavanje državnog vlasništva

²⁴ V. str. 40 Studije.

tijekom trajanja ugovora za određenu opciju, no ne nužno i ekonomskih koristi koje proizlaze iz prava vlasništva, zajedničke su karakteristike svih navedenih opcija. U tablici 6 preneseni su zaključci Savjetnika vezano uz pojedine opcije monetizacije javnog duga hrvatskih autocesta.

Tablica 6.

USPOREDBA RAZMATRANIH OPCIJA MONETIZACIJE
 JAVNOG DUGA

Karakteristika	Koncesija/zakup	Sekuritizacija cestarina	Ugovor o upravljanju
Potencijal ostvarivanja prihoda	Dugoročno visok	Kratkoročno visok	Nizak
Očekivani iznos prihoda	Sadašnja vrijednost budućih cestarina umanjena za troškove upravljanja i održavanja	Sadašnja vrijednost budućih cestarina	Ušteda na troškovima upravljanja i održavanja tijekom ugovornog razdoblja
Dugoročni proračunski učinci	Pozitivni zbog optimizacije operativne učinkovitosti autocesta	Neutralni, jer troškove upravljanja i održavanja i dalje plaća država s pretpostavkom da neće doći do povećanja učinkovitosti	Pozitivni, jer se očekuje optimizacija operativne učinkovitosti autocesta
Vanbilančna klasifikacija	Da	Da	Da
Utjecaj na postojeće vlasničke odnose	„ekonomsko vlasništvo“ prenosi se investitorima	Nema utjecaja na postojeće vlasničke odnose	Nema utjecaja na postojeće vlasničke odnose
Društvena prihvatljivost	Umjeren rizik, sudeći po protivljenju sindikata radi smanjenja broja radnih mjesta	Nizak rizik, jer nema utjecaja na razinu zaposlenosti HAC-a i ARZ-a	Umjeren rizik zbog očekivanog protivljenja sindikata radi smanjenja broja radnih mjesta
Vrijeme izlaska na tržište	9-12 mjeseci	6-12 mjeseci	6-9 mjeseci

Izvor: Preneseno iz Studije „Monetizacija javnog duga vezano uz društva HAC i ARZ“, lipanj 2013, str. 20-21.

Opcije su uspoređivane isključivo s proračunskog i kvalitativnog, no ne i s ekonomskog aspekta. Pri tome financijski model kojim bi razmatrane opcije i oda-

brana preferirana opcija dobili kvantitativno uporište nije detaljnije razmatran ni za jednu opciju, ili ako i jeste, nije objavljen u Studiji. Uostalom, pitanje je koji to financijski model, ma koliko bio sofisticiran, može predvidjeti gustoću prometa, visinu cestarina, preferencije vozača, devizni tečaj, kamatne stope, prosječnu stopu inflacije i u sljedećih deset, a kamoli u sljedećih pedeset godina?

Rezultati prezentirani u Studiji pokazuju da je tržište potencijalnih koncesionara istraživano samo za dvije opcije: koncesiju (zakup) te obveznice osigurane prihodom od naplate cestarine, pri čemu su sudionici istraživanja mogli i sami predložiti opciju monetizacije javnog duga. Sudionici istraživanja – institucionalni investitori poput supranacionalnih financijskih institucija, komercijalnih banaka, mirovinskih i infrastrukturnih fondova, osiguravajućih društava te građevinskih tvrtki i operatera autocesta su pozitivno ocijenili projekt, nazvavši hrvatske autoceste jednom od malobrojnih trenutno dostupnih, kvalitetnih i velikih infrastrukturnih prilika na europskom tržištu infrastrukturnih projekata, s niskim građevinskim rizikom koji se odnosi samo na obnovu zastarjele infrastrukture. S obzirom da su ispitani potencijalni investitori iskustvo u izdavanju infrastrukturnih vrijednosnih papira osiguranih prihodima od naplate cestarine u Europi ocijenili ograničenim, pokazali su više interesa za koncesiju jer bi, po njihovom mišljenju, takva opcija imala manji rizik neuspjeha. Pri tome su potencijalni investitori, očekivano, preferirali dulje rokove koncesije.

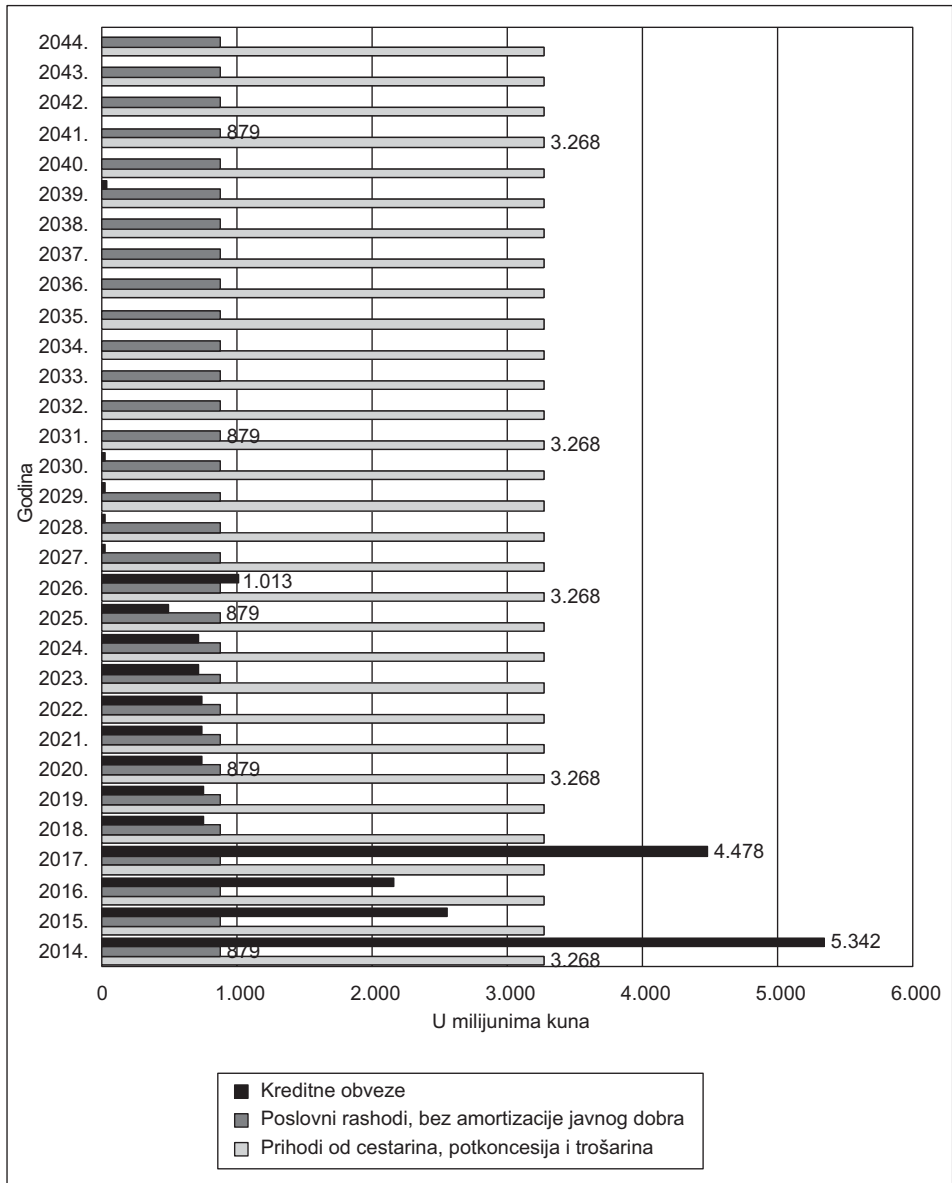
Alternativno rješenje – projektne obveznice, imalo bi identičan učinak na Državni proračun s jednom bitnom razlikom – država bi bila odgovorna za racionalizaciju poslovanja operatera autocestama – HAC-a i ARZ-a. Naime, sudeći po poslovnim rezultatima društava u državnom vlasništvu, hrvatska je država loš gospodar svoje imovine premda na raspolaganju ima sve mehanizme kojima može povećati efikasnost upravljanja u poduzećima kojima je vlasnik, samo ako to želi. Time se otvara temeljno pitanje - želi li država povećati efikasnost upravljanja, ili želi da, bez obzira na cijenu i izračune ekonomskih neto koristi ili troškova, netko drugi preuzme odgovornost za restrukturiranje i racionalnije poslovanje hrvatskih operatera autocesta?

S obzirom da se zaduženje po osnovi gradnje autocesta vodi u bilancama operatera autocesta, pitanje je bi li i sadašnji operateri autocesta bili efikasniji kada ne bi imali tolike obveze u bilanci?! Naime, ciljevi nekih operatera autocesta koji se financiraju isključivo od prihoda od naplate cestarina, poput primjerice austrijskog ASFiNAG-a su financirati 50% operativnih rashoda prihodima od naplate cestarina.²⁵ Usporedimo li s tim ciljem poslovanje hrvatskih operatera autocesta u 2012. godini, da se ništa ne promijeni, restrukturiranjem bi se trebale postići

²⁵ <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/Apr06Asfinag.pdf>, stranici pristupljeno 20.11.2013. godine.

uštede od barem 135 milijuna kuna godišnje u HAC-u, a u ARZ-u preko 5 milijuna kuna godišnje.

Graf 4.



Izvor: Vlastiti izračun.

Ilustrativni izračun²⁶ prikazan na grafu 4 pokazuje scenarij ostavljanja sadašnjeg stanja (temeljenog na 2012. godini) u kojem hrvatski operateri autocesta nastavljaju upravljati autocestama, servisirati kreditne obveze, pri čemu imaju na raspolaganju prihode od cestarina, potkoncesija i trošarinu na gorivo.

Na grafu 4 se jasno vidi da najveći problem servisiranja kreditnih obveza postoji u 2014. i 2017. godini, dok u svim ostalim godinama prihodi nadmašuju rashode. I to sve pod pretpostavkom da se godišnji promet ne poveća, da se razina cestarina ostavi ista i da se ne ostvare nikakve uštede u poslovanju hrvatskih operatera autocesta. Ove pretpostavke su doista konzervativne jer bi se konsolidacijom poslovanja u HAC-ONC ipak trebali prestati duplirati neki poslovni procesi koji se sada paralelno odvijaju u društvima HAC-u i ARZ. To vjerojatno znači da bi se restrukturiranjem morao otpustiti dio radnika u sadašnjim operaterima autocesta.²⁷ U tablici 7 ilustrira se očekivani učinak diskontiranih novčanih tokova na Državni proračun uz pretpostavku zadržavanja autocesta pod upravljanjem HAC-a i ARZ-a, odnosno HAC-ONC, sa stanjem prihoda i rashoda ovih društava iz 2012. godine. Pri tome je u drugom stupcu tablice 7 računani učinak na Proračun bez rasta prihoda od cestarina, dok je u trećem stupcu pretpostavljen stabilan godišnji rast prometa i time prihoda od cestarina za 1,5% (identično kao u Studiji).

Tablica 7.

UČINAK ZADRŽAVANJA POSTOJEĆEG SCENARIJA NA PRORAČUNSKU PRIHODE U RAZDOBLJU OD 30, 40 I 50 GODINA, U MILIJARDAMA KUNA, SADAŠNJA VRIJEDNOST UZ DISKONTNU STOPU OD 6,2%

Razdoblje trajanja koncesije	Učinak na Proračun, postojeći scenarij, konstantni prihodi od cestarina tijekom razdoblja trajanja koncesije	Učinak na Proračun, postojeći scenarij, stabilan godišnji rast prometa od 1,5% u razdoblju trajanja koncesije
1	2	3
30 godina	15,6	23,2
40 godina	18,5	28,7
50 godina	20,0	32,2

Izvor: Vlastiti izračun.

²⁶ Izračun je ilustrativan jer nisu poznati točni podaci o veličini dospjelih obveza po kreditima HAC-a nakon 2017. godine. Stoga se za one kredite za koje nije naveden rok otplate i datum prve otplatne rate pretpostavilo da dopijevaju ravnomjerno u razdoblju od sedam godina, odnosno od 2018.-2024. godine.

²⁷ Prema podacima iz Godišnjih izvješća na kraju 2012. godine u ARZ-u je radilo 745 radnika, dok je HAC zapošljavao 2.780 radnika.

Izračuni prikazani u tablici 7 pokazuju da je učinak zadržavanja postojećeg stanja u kojem hrvatski operateri autocesta nastavljaju upravljati autocestama za Državni proračun pozitivan, te da bi država nakon podmirenja najvećih kreditnih obveza HAC-a i ARZ-a mogla osloboditi trošarinu na gorivo za druge namjene kao što je plan i u scenariju dodjele koncesije drugim koncesionarima u zamjenu za odmah naplativu koncesijsku naknadu.

U tablici 8 uspoređen je fiskalni učinak sadašnjeg scenarija upravljanja autocestama povjerenog društvima HAC i ARZ s optimističnim (maksimalna koncesijska naknada bez aktiviranja državnih garancija) i pesimističnim (koncesijska naknada umanjena za rizike prebačene privatnom partneru) scenarijem ubiranja koncesijske naknade u 2014. godini. Izračun pokazuje da je u obje navedene varijante bolje da hrvatski operateri autocesta nastave upravljati autocestama. To znači da je financiranje naplate cestarina, upravljanja i održavanja autocesta u sadašnjem scenariju u kojem autocestama upravljaju HAC i ARZ, uz refinanciranje dijela kreditnih obveza koje dospijevaju 2014. i 2017. godine, samoodrživo u srednjem i dugom roku a tim više ako se racionalizira poslovanje sadašnjih operatera hrvatskih autocesta.

Tablica 8.

**RAZLIKA IZMEĐU POSTOJEĆEG SCENARIJA
 UPRAVLJANJA AUTOCESTAMA I OPTIMISTIČNOG,
 ODNOSNO PESIMISTIČNOG SCENARIJA UBIRANJA KONCESIJSKE
 NAKNADE U SLUČAJU DAVANJA AUTOCESTA U KONCESIJU,
 u mlrd. kn, diskontirani iznosi, uz stabilan rast prometa**

Red. br.	Scenarij / Razdoblje trajanja koncesije	30 god.	40 god.	50 god.
1	Optimističan scenarij koncesijske naknade (tablica 4)	8,52	13,06	16,23
2	Učinak koncesijske naknade na Proračun u scenariju bez državnih garancija (tablica 5)	3,56	7,22	9,74
3	Sadašnji scenarij u kojem hrvatski operateri autocesta zadržavaju upravljanje autocestama uz pretpostavku stabilnog godišnjeg rasta prometa (tablica 7)	23,2	28,7	32,2
4	Razlika između sadašnjeg scenarija upravljanja autocestama i optimističnog scenarija ubiranja koncesijske naknade (3-1)	14,68	15,64	15,97
5	Razlika između sadašnjeg scenarija upravljanja autocestama i scenarija ubiranja koncesijske naknade bez državnih garancija (3-2)	19,64	21,48	22,46

Izvor: Vlastiti izračun.

Tablica 9.

**USPOREDBA SADAŠNJEG SCENARIJA UPRAVLJANJA AUTOCESTAMA
I SCENARIJA DAVANJA AUTOCESTA U KONCESIJU**

Obilježje	Koncesija u upravljanju i održavanju autocestama	Sadašnji scenarij
Određivanje iznosa cestarine	Država je ne određuje samostalno jer mora voditi računa o ugovornim klauzulama i prostoru za zaradu koncesionara	Država je određuje samostalno
Kratkoročni utjecaj na javni dug	Positivan, izdašna naknada za koncesiju	Javni dug ostaje takav kakav jeste, a dospjele kreditne obveze koje se ne mogu financirati iz cestarina i trošarina moraju se refinancirati
Dugoročni utjecaj na javni dug	Nema priljeva od cestarina u Državni proračun tijekom razdoblja trajanja koncesije. Štoviše, moguće je da zbog aktivacije skrivenih državnih garancija proračun trpi i izvanredne rashode. Ako se garantira minimalni promet (profitabilnost) koncesionaru onda je moguće da država tehnički ostane ekonomski vlasnik autocesta, što znači da će se u bilanci države naći i dug koncesionara podignut radi plaćanja koncesijske naknade.	Positivan jer nakon otplate najvećih kredita za koje je jamac država, javni dug koncesionara u državnom vlasništvu čije je podmirenje rashoda u cijelosti osigurano prihodima od cestarina ne podliježe statističkim pravilima evidentiranja javnog duga. Štoviše, u slučaju pozitivnog poslovanja koncesionara država ne samo da ima pravo na porez na dobit, već i na dividendu.
Postizanje ekonomije razmjera u upravljanju autocestom	Moguće, zbog spajanja društava HAC i ARZ	Moguće, zbog spajanja društava HAC i ARZ
Restrukturiranje poslovanja hrvatskih operatera autocesta	Povjerala se koncesionaru, ali država snosi rizik otpuštanja i povećane nezaposlenosti u HAC-ONC (ARZ i HAC)	U cijelosti ovisi o predstavnicima države, odnosno političkoj volji koja i sada može imenovati upravljački kadar isključivo na osnovu stručnosti i vezati plaće upravljačkog kadra za rezultate rada.
Troškovi financiranja	Visoki, jer privatni koncesionar mora pokriti troškove vlastitog financiranja i zaraditi	Niži u odnosu na privatnog koncesionara zbog državne garancije

Skrivene državne garancije	Ima ih, i njihov učinak se teško može kvantificirati	Nema ih
Investicijska politika	Nije samostalna	Samostalna
Kvaliteta usluge	Pod izravnom kontrolom budućih koncesionara	Ostaje pod izravnom kontrolom sadašnjih koncesionara, odnosno države
Rizik nezadovoljstva korisnika autocesta	Može biti visok i rezultirati smanjenim korištenjem autocesta, što se može odraziti na aktiviranje državnih garancija danih koncesionaru	U slučaju nezadovoljstva korisnika autocesta, nema aktiviranja skrivenih garancija, već državni operater autocesta ima inicijativu privući korisnike autocesta

Izvor: Vlastiti prikaz, pri čemu su neki nedostaci koncesija preuzeti od Ragazzi (2005.).

U prilog zadržavanja sadašnjeg scenarija idu i nalazi studije slučaja talijanskih koncesija na autoceste koji pokazuju da nakon 20 godina trajanja koncesijskih ugovora, unatoč velikom rastu prometa nema dokaza da je značajno porasla efikasnost operatera autocesta nakon sklapanja ugovora o koncesiji (Massiani i Ragazzi, 2008.). To je zato što je prostor za postizanje veće učinkovitosti upravljanja autocestama u ovom sektoru vrlo ograničen zbog standardnih tehnologija. Naknada koja se prikupi od cestarina pokriva do jedne trećine troškove prikupljanja cestarina, a ostatak prihoda od cestarina se koristi za pokriće održavanja autocesta (Ragazzi, 2005., str. 4). Procjene su da godišnji troškovi održavanja autocesta iznose od 2-4% ulaganja u njihovu izgradnju (Radić i dr., 2010.). Iako je poznato da u državnim poduzećima postoji previše zaposlenih, da su plaće rukovodećem kadru previsoke, da je inicijativa za postizanje veće učinkovitosti vrlo niska, na primjeru talijanskih koncesionara vidljivo je da zbog nedostatka konkurencije i vezanosti iznosa cestarina uz troškove poslovanja, koncesionari nemaju preveliku inicijativu smanjenja troškova (Ragazzi, 2005., str. 12). Osim toga, ne manje važno je i pitanje nadzora rada budućeg koncesionara, jer resorno ministarstvo više neće imati informacije o poslovanju koncesionara u opsegu u kojem ih ima danas. Usporedbom dvaju scenarija prikazanih u tablici 9, ponovo je evidentno da osim jednokratne koncesijske naknade, svi argumenti idu u prilog zadržavanja naplate cestarina i upravljanja autocestama u rukama sadašnjih hrvatskih operatera autocesta. Dakako, pod uvjetom rasterećenja njihove zaduženosti i kvalitetnog restrukturiranja njihovog poslovanja.

6. Zaključak

Odluka o davanju hrvatskih autocesta u koncesiju u što skorijem roku, ovisno o ugovorenom razdoblju trajanja koncesije, za državu znači proračunski priljev od 16,5+ milijardi kuna, smanjenje deficita i mogućnost podmirenja najmanje 5,5 milijardi obveza po kreditima HAC-a i ARZ-a u 2014. godini iz jednokratne koncesijske naknade.

Alternativa koncesiji samo je jedna – emisija osiguranog ili neosiguranog javnog duga kojim bi se refinancirale obveze operatera hrvatskih autocesta u 2014. i 2017. godini, koja mora biti praćena stvarnim i realno utemeljenim restrukturiranjem poslovanja hrvatskih operatera autocesta (HAC-a i ARZ-a, odnosno HAC-ONC-a), za koje dosad, unatoč svim raspoloživim mehanizmima, nije bilo političke volje. U tom slučaju država kratkoročno gubi pravo na preraspodjelu trošarine za gorivo i ubiranje izdašne koncesijske naknade koja bi kratkoročno smanjila deficit Državnog proračuna. Dugoročno međutim u ovom scenariju država dobiva više proračunskih prihoda, mogućnost preraspodjele trošarine za gorivo za druge namjene nakon otplate najvećih dugova hrvatskih operatera autocesta, a ne izlažući se riziku izdavanja garancija koncesionaru i njihovom negativnom učinku na Državni proračun.

Hrvatski problem, unatoč previše plaćenim troškovima izgradnje autocesta nije javni dug hrvatskih operatera autocesta, već visina javnog duga, odnosno kontinuirani proračunski deficit. Instant rješenjima poput davanja infrastrukturne imovine, koja je već u koncesiji, odnosno dana na upravljanje društvima u državnom vlasništvu, koncesionaru koji je spreman jednokratno državi platiti koncesijsku naknadu, samo se pod tepih stavlja nagomilani javni dug i odgađa rješavanje strukturnog nesrazmjera javnih prihoda i rashoda, koji kontinuirano dolazi na naplatu.

LITERATURA:

- Albalade, D., Bel, G., Fageda, X. (2009). „Privatization and Regulatory Reform of Toll Motorways in Europe“, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22, 2: 295–318.
- Alexander, I., Irwin, T. (1996). „Price Caps, Rate-of-Return Regulation and the Cost of Capital“, *Public Policy for the Private Sector*, note No. 87, The World Bank Group, <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1303327122200/087irwin.pdf>.

Autocesta Rijeka-Zagreb d.d., *Godišnje izvješće za 2012. godinu*

Autocesta Rijeka-Zagreb, *Stanje Društva na dan 31.12.2011. godine*, kolovoz 2012. godine.

Autocesta Rijeka-Zagreb d.d., *Izveštaj neovisnog revizora i financijski izvještaji za godinu koja je završila 31.12.2012. godine*

Bel, G., Foote, J. (2007). „Privatization of Existing Toll Roads: A Tale of Two Countries: The US and French Experience“, paper presented at the 75th Annual Meeting of the International Bridge, Tunnel, and Turnpike Association, Vienna, October 2007, http://www.ibtta.org/files/pdfs/foote_john_remarks.pdf.

Bousquet, F., Fayard, A. (2001). „Road infrastructure practice in Europe“, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2675>.

De los Angeles Baeza, M., Vassallo J.M. (2010). „Private concession contracts for toll roads in Spain: analysis and recommendations“, www.oa.upm.es/6995/2/INVE_MEM_2010_75938.pdf.

Engel, E., Fischer, R., Galetovic A. (2003). „Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong“, *Economia*, (4), 1: 129-164.

Eurostat (2013). Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA10, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GQ-13-006/EN/KS-GQ-13-006-EN.PDF.

Hrvatske autoceste, *Godišnji financijski izvještaji i Izvješće neovisnog revizora za 2012. godinu*

Humborg, C. (2010). „Highways in Europe – between public and private provision“, Working paper, University of Potsdam, http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2010/4607/pdf/humborg_2010-08-23.pdf.

Juričić, D. (2008). „Ekonomija javno-privatnog partnerstva“, *Ekonomski pregled*, (59), 7-9: 452-468.

Laurino, A. Beria, P., Grimaldi, R. (2010). “Financing transport infrastructure projects in Italy: a critical analysis of the main approaches“, *MPRA Paper 29140*, University Library of Munich, Germany.

Limodio, N. (2011). „The Highway Concession System in Italy, History, Regulation and Politics“, Policy Research Working Paper No. 5567 (WPS5567), The World Bank, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5567>.

Massiani, J., Ragazzi, G. (2008). „Costs and efficiency of highway concessionaires: a survey of Italian operators“, *European Transport*, 38: 85-106.

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske (2013). „Monetizacija javnog duga vezano za društva HAC i ARZ“, Nacrt konačnog izvješća u Fazi 1, 6. lipnja 2013. godine, http://www.mppi.hr/UserDocsImages/Monetizacija%20AC%20FIN-NCR%20MPPI%206-6%2024-10_13.pdf.

- Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske (2013). „Dokumentacija za nadmetanje: Koncesija za upravljanje i održavanje hrvatskih autocesta“, 4. listopada.
- Radić, J., Puž, G., Bleiziffer, J. (2010). „Motorway Maintenance in Croatia“, paper presented at the 10. Slovenski kongres o cestah in prometu, Portorož, 20-22.10.2010.
- Ragazzi, G. (2005). „Are highways best run by concessionaires? The Italian experience“, paper presented at the 4th conference of Applied Infrastructure Research, Berlin, http://www.infraday.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/veranstaltungen/infraday/conference_2005/papers_presentations/paper--ragazzi.pdf.
- Tema „Monetizacija“ - Podaci o Hrvatskim autocestama d.o.o. , Zagreb, kolovoz 2012. godine.
- Vukmir, B., Skendrović, V. (1999). *Koncesije i ugovaranje BOT projekata*, Hrvatski savez građevinskih inženjera, Zagreb.

DO CROATIAN HIGHWAYS HAVE TO BE GIVEN IN A CONCESSION?

Summary

„Public debt monetization related to the companies HAC and ARZ“ feasibility study was publicly disclosed at the end of October 2013. Based on its results, an international tender for a concessionaire selection for the next 40-50 years has been announced. Highways have currently been operated by 100% state-owned companies: Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC) and Autoceste Rijeka-Zagreb d.d. (ARZ). Due to restructuring of these companies, HAC established a new company for toll collection and highway maintenance at the end of 2012. This merger should unite business operations of two highway operators and absorb the majority of their employees.

The chosen option of public debt monetization of Croatian highways' operators by giving highways in a concession is elaborated in this paper. It is compared with similar solutions in the international practice as well as with the current scenario of toll collections and highways' maintenance. The results of the analysis have shown that completed highways concessioning could obtain only short-term to maximum mid-term favourable fiscal effects, while long-term budgetary effects are very questionable. Keeping highways under operation and maintenance of Croatian concessionaires is a financially sustainable option in the long run, provided that excess debt due in short and mid-term is refinanced, and that Croatian highways operators are thoroughly restructured.

Key words: concession, toll collection and highway maintenance, public debt monetization, fiscal effect, Croatia