

Tereza Rogić-Lugarić

Asistent

Pravni fakultet u Zagrebu

terezalugarić@yahoo.com

Docent Dr. sc. Nikola Mijatović

Pravni fakultet u Zagrebu

nikola.mijatovic@zg.htnet.hr

PRIVATNI KAPITAL KAO IZVOR FINANCIRANJA LOKALNIH JEDINICA

UDJ/UDC: 342.55

JEL klasifikacija/JEL classification: H79

Pregledni rad/Review

Primljeno/Received: 4. svibnja 2005./May 4, 2005

Prihvaćeno za tisak/Accepted for publishing: 1. lipnja 2005./June 1, 2005

Sažetak

U Republici Hrvatskoj 2001. godine započinje proces decentralizacije. Paralelno s procesom decentralizacije, odnosno prijenosom ovlasti sa središnje na niže razine vlasti, postavlja se pitanje njihove stvarne autonomije i financiranja prenesenih ovlasti, ujedno i ključnog pitanja ovog rada, pri čemu je naglasak ponajprije na financijskom potencijalu privatnog kapitala kao mogućeg izvora financiranja decentraliziranih zadaća. U prvom dijelu rada polazi se od razvijanja poduzetničke svijesti lokalnih jedinica kao jednog od glavnih čimbenika privlačenja privatnog kapitala kao mogućeg izvora financiranja. U drugom dijelu rada naglasak je na izvorima financiranja lokalnih jedinica. Prikazan je aktualni sustav financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj s posebnim naglaskom na mogućnosti uporabe privatnog kapitala kao prihoda lokalnih jedinica, tzv. "alternativnih" izvora financiranja lokalnih javnih potreba: municipalnih obveznica, projektnog financiranja, privatizacije javnog sektora, samodoprinos.

Ključne riječi: decentralizacija, privatni kapital, municipalne obveznice, projektno financiranje, privatizacija javnog sektora, samodoprinos.

1. UVOD

U suvremenim državama zadnjih se desetljeća provodi sustavna decentralizacija. Po tom pitanju ne zaostaje ni Republika Hrvatska u kojoj je 2001. godine službeno započeo proces decentralizacije odnosno prijenos

određenih ovlasti (zadaca) sa središnje na niže razine vlasti¹. Sama decentralizacija može se promatrati kroz tri razine toga pojma : političku,² upravnu³ i fiskalnu decentralizaciju⁴ (Ploštajner u : Skupina autora, 2002). Istodobno s postupkom prenošenja ovlasti na niže razine postavlja se i pitanje njihovog financiranja. Naime, bez postojanja samostalnih izvora financiranja ne može se govoriti o stvarnoj autonomiji lokalnih razina vlasti. Stoga je financiranje decentraliziranih zadaća lokalnih jedinica ključno pitanje kojim se ovaj rad bavi. Naglasak se stavlja na poduzetništvo

- 1 decentralizacija u Republici Hrvatskoj provodi se na području: 1) školstva, 2) socijalne skrbi, 3) zdravstva te 4) vatrogastva (riječ je o djelomičnoj decentralizaciji upravljanja i financiranja). Decentralizacija se provodi postupno u dva stupnja: U prvom stupnju, započeto 01. srpnja 2001. godine, decentralizacija se provodila do razine gradova (u obzir su uzeti broj stanovnika i prihodi od poreza na dohodak) i županija, dok je cilj drugog stupnja «omogućiti veću intervenciju lokalnih vlasti u distribuciji sredstava za decentralizirane funkcije uz jasnu odgovornost za osiguranje ne samo standardne razine, već i racionalnosti i učinkovitosti u obavljanju funkcija i zadaća» (Lukeš-Petrović, 2001). U tom drugom stupnju decentralizacije smjera se pojačanom angažiranjem lokalnih sredstva za investicijske projekte.
- 2 Politička decentralizacija govori o ulozi i položaju lokalnih jedinica u pojedinim sustavima upravljanja. Polazeći od činjenice postojanja središnje vlasti, naglašava dva bitna obilježja: postojanje autonomnih lokalnih interesa koje priznaje središnja vlast i upravljanje autonomnim lokalnim interesima povjerenje je lokalnim tijelima upravljanja, neovisnim od središnje vlasti. (Pusić, 1985)
- 3 Upravna decentralizacija znači preraspodjelu ovlasti i odgovornosti te financijskih i drugih sredstava za osiguravanje javnih usluga među različitim razinama uprave odnosno prijenos odgovornosti s državne uprave i njezinih institucija na niže razine i organizacije. Decentralizirati se može: 1) planiranje, 2) financiranje, 3) upravljanje uslugama, te 4) izvođenje usluga.
- 4 Dok su kod političke i upravne decentralizacije relativno jasno identificirani glavni pokazatelji modela, kod fiskalne decentralizacije to je nešto teže. Teorijska formulacija drži s jedne strane neospornom potrebu financijske neovisnosti i samouprave lokalnih jedinica, s druge strane ta i takva «autonomija ne smije utjecati negativno na koordinaciju mjera fiskalne politike na makroplanu koju provodi središnja vlast». (Šimović, 2000). Analiza optimalnog stupnja fiskalne decentralizacije zasniva se na slijedećim načelima: 1) ostvarenje koncepta pune odgovornosti određene razine vlasti za prihode i njihovo trošenje, 2) transparentnost u području financiranja decentraliziranih razina, 3) jasno definiranje ovlaštenja pojedinih razina u sustavu raspodjele ovlaštenja u vezi s oporezivanjem i poreznim prihodima, 4) uklanjanje gospodarskih i socijalnih neuravnoteženosti između pojedinih teritorijalnih jedinica sustavom vodoravnog fiskalnog izravnjanja, te 5) održavanje neophodnog stupnja jedinstvenosti i jednakosti kod propisivanja poreza i drugih davanja radi izbjegavanja «fiskalnog kaosa» (Arbutina, 2002).

(privatni kapital) kao velik financijski potencijal na osnovi kojeg lokalne jedinice u (bližoj) budućnosti mogu stjecati kapital što će im u znatnoj mjeri olakšavati ostvarivanje decentraliziranih zadaća.

2. PODUZETNIŠTVO LOKALNIH JEDINICA KAO ČIMBENIK UKLJUČIVANJA PRIVATNOG KAPITALA U SUSTAV FINANCIRANJA

Upravo je poduzetnička svijest lokalnih razina vlasti jedan od glavnih čimbenika kojim se može pozitivno djelovati na privlačenje privatnog kapitala kao značajnog izvora financijskih sredstava i njegovog uključivanja u sustav financiranja decentraliziranih zadaća lokalnih jedinica. Poduzetništvo lokalnih sustava može se identificirati pomoću nekoliko sastavnica : oblikovanje lokalnog imaged (identiteta) kao izvora konkurentskih prednosti, prakse lokalnih jedinica označene kao naglašeno poduzetničke (potpora malim i srednjim tvrtkama, promidžba lokalnog područja kao gospodarski posebno privlačnog područja, suradnja javnog i privatnog sektora, dugoročna valorizacija politike prometa nekretninama) te poduzetni duh lokalnih vlasti prilikom promicanja i očuvanja lokalnih prirodnih, kulturnih, povijesnih i običajnih baština.⁵

Istodobno, jačanjem poduzetničke svijesti lokalnih sustava – lokalne vlasti se izravnije uključuju u poduzetničko natjecanje uvođenjem tržišnog sustava vrijednosti – razvijaju se i koriste novi oblici financiranja lokalnih potreba. Novi oblici financiranja razvijaju se izravno na relaciji javno-privatne suradnje, pa su usmjereni na pojačane mogućnosti uporabe privatnog kapitala prilikom financiranja lokalnih investicijskih projekata. Na popisu tih «nefiskalnih» izvora financiranja posebno se ističu municipalne obveznice, projektno financiranje, koncesije, privatizacija javnog sektora. Budući da se mjesto i uloga novih nefiskalnih izvora financiranja lokalnih jedinica ne može promatrati izdvojeno, najprije će se prikazati opći sustav financiranja lokalnih jedinica na primjeru Republike Hrvatske. Potom će se u drugom dijelu rada pristupiti opširnijem određenju nefiskalnih izvora financiranja lokalnih jedinica koji stvaraju pretpostavke za pojačano uključivanje i angažman privatnog kapitala.

5 Takvim predlošcima akumuliraju se «viškovi višesmjernih razvojnih mogućnosti» (Rogić, Mišetić u: Čengić D., Vehovec M., (ur.), 2002).

3. FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. Porezni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Oni mogu biti:

vlastiti porezi: aa) *županijski porezi:* porez na nasljedstva i darove⁶, porez na cestovna motorna vozila⁷, porez na plovila⁸, porez na automate za zabavne igre⁹; bb) *općinski ili gradski porezi:* prirez, porezu na dohodak¹⁰, porez na potrošnju¹¹, porez na kuće za odmor¹², porez na

-
- 6 Plaća se na gotov novac, novčane tražbine i vrijednosne papire (vrijednosnice) te pokretnine ako im je pojedinačna tržišna vrijednost veća od 50.000,00 kuna na dan utvrđivanja porezne obveze. Porezni obveznici su fizičke i pravne osobe, koje na području RH naslijede ili prime na dar ili steknu po drugoj osnovi bez naknade imovinu na koju se plaća porez na nasljedstva i darove. Za nasljeđivanje i darovanje nekretnina primjenjuju se odredbe poreza na promet nekretnina. Porezna stopa iznosi 5%. Plaća se na utvrđenu poreznu osnovicu (iznos gotova novca, tržišna vrijednost financijske i druge imovine na dan utvrđivanja porezne obveze, nakon odbitka dugova i troškova što se na nju odnose). Prihod je županije na čijem se području nalazi prebivalište, uobičajeno boravište ili sjedište nasljednika ili daroprimatelja
- 7 Plaća se na vlasništvo registriranih osobnih automobila i motocikla. Porezni obveznici su pravne i fizičke osobe koje su vlasnici registriranih osobnih automobila i motocikla. Porezna obveza određena je u apsolutnom iznosu – od 50,00 do 1.500,00 kuna - na utvrđenu poreznu osnovicu (snaga motora u kW, godine starosti vozila). Prihod je županije u kojoj je sjedište ili prebivalište poreznog obveznika.
- 8 Plaća se na vlasništvo plovila (brod, čamac i sl.). Porezni obveznici su pravne i fizičke osobe koje su vlasnici plovila. Porezna obveza određena je u apsolutnom iznosu – od 100,00 do 4.000,00 kuna - na utvrđenu poreznu osnovicu (dužina plovila u metrima, posjedovanje kabine, snaga motora u kW). Prihod je županije na području koje je plovilo registrirano.
- 9 Plaća se na vlasništvo automata za zabavne igre koji se stavljaju u uporabu u zabavnim klubovima, ugostiteljskim objektima, javnim objektima i drugim javnim prostorima. Porezni obveznik je pravna i fizička osoba koja automate za zabavne igre stavlja u uporabu u zabavnim klubovima, ugostiteljskim objektima, javnim objektima i drugim javnim prostorima. Porezna obveza utvrđena je mjesečno u apsolutnom iznosu po automatu (100,00 kuna). Prihod je županije prema mjestu gdje se automat za zabavne igre stavlja u uporabu.
- 10 Plaća se na utvrđeni iznos poreza na dohodak. Obveznik prireza jest osoba koja ostvaruje dohodak i obveznik je poreza na dohodak. Općina odnosno grad mogu obveznicima poreza na dohodak sa svoga područja propisati

neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište¹³, porez na nekorištene poduzetničke nekretnine¹⁴, porez na neizgrađeno građevno zemljište¹⁵, porez na tvrtku ili naziv¹⁶, porez na korištenje javnih površina¹⁷.

- plaćanje prireza po stopi koju su samostalno utvrdili. Veličina stope uvjetovana je veličinom općine odnosno grada (najvišu stopu može propisati Grad Zagreb - do 30%). Prihod je općine odnosno grada na čijem se području nalazi prebivalište ili uobičajeno boravište obveznika prireza.
- 11 Plaća se na potrošnju alkoholnih pića, piva i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima. Porezni obveznik je pravna i fizička osoba koja pruža ugostiteljske usluge. Stopa poreza ne može biti veća od 3%, a propisuje je grad odnosno općina. Primjenjuje se na poreznu osnovicu (prodajna cijena pića u ugostiteljskim objektima). Prihod je grada odnosno općine na području koje se nalazi ugostiteljski objekt u kojem je piće prodano.
 - 12 Plaća se na vlasništvo kuća za odmor. Porezni obveznici su pravne i fizičke osobe koje su vlasnici kuća za odmor. Visinu poreza u apsolutnom iznosu koji se plaća na utvrđenu poreznu osnovicu propisuje svojom odlukom općina ili grad (iznosi od 5,0 do 15, 00 kuna po m) . Prihod je općine ili grada na čijem se području nalazi kuća za odmor.
 - 13 Plaća se na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište ako se ne obrađuje godinu dana. Porezni obveznik je vlasnik ili zakupac toga zemljišta. Porezna obveza utvrđena je u apsolutnom iznosu na utvrđenu poreznu osnovicu (godišnje do 800,00 kuna/ha). Visinu poreza svojom odlukom propisuje općina ili grad. Prihod je općine ili grada na čijem se području nalazi neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište.
 - 14 Plaća se na nekretnine namijenjene obavljanju poduzetničke djelatnosti koje se ne koriste dulje od godine dana. Porezni obveznik je fizička ili pravna osoba, vlasnik nekretnina. Porezna obveza utvrđena je u apsolutnom iznosu na utvrđenu poreznu osnovicu (od 5,00 do 15,00 kuna/m). Visinu poreza svojom odlukom propisuje općina ili grad. Prihod je općine ili grada na čijem se području nalazi nekorištena poduzetnička nekretnina.
 - 15 Plaća se vlasništvo neizgrađenog građevnog zemljišta. Porezni obveznici su fizičke i pravne osobe koje su vlasnici neizgrađenog zemljišta. Porezna obveza utvrđena je u apsolutnom iznosu na utvrđenu poreznu osnovicu (od 1,00 do 5,00 kuna/m). Visinu poreza svojom odlukom propisuje općina ili grad. Prihod je općine ili grada na čijem se području nalazi neizgrađeno građevno zemljište.
 - 16 Plaća se na obavljanje registrirane djelatnosti. Porezni obveznici su pravne i fizičke osobe koje su obveznici poreza na dobit ili poreza na dohodak i registrirane su za obavljanje djelatnosti. Porezna obveza utvrđena je u apsolutnom godišnjem iznosu koji propisuju općina ili grad (ne više od 2.000,00 kuna godišnje). Prihod je općine ili grada na čijem je području sjedište ili prebivalište ili uobičajeno boravište poreznog obveznika.
 - 17 Plaća se na korištenje javnih površina. Porezni obveznici su pravne i fizičke osobe koje koriste javne površine. Visinu porezne obveze propisuje općina ili grad, kao i samo određenje javnih površina. Prihod je općine ili grada na čijem se području nalazi korištena javna površina.

zajednički porezni prihodi: porez na dohodak¹⁸, porez na dobit¹⁹ i porez na promet nekretnina²⁰.

Ukupni prihodi lokalnih jedinica u 2003. godini iznosili su 14,5 milijardi kuna. Najznačajniju skupinu lokalnih prihoda (58%) čine porezni prihodi koji su iznosili 8,3 milijarde kuna. Vodeći porezni prihodi su prihodi od poreza i prireza porezu na dohodak (75% ukupnih poreznih prihoda), zatim slijedi porez na dobit (17% ukupnih prihoda), imovinski porezi (6%) i ostali porezi. (Izvor: MF RH, 2004 u : Bajo , 2004)

3.2. Neporezni prihodi

U neporezne prihode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske ubrajaju se:

- 18 Plaća se na ostvareni dohodak. Porezni obveznik je fizička osoba koja ostvaruje dohodak. Plaća se na utvrđenu poreznu osnovicu (ukupan iznos dohotka). Propisani su različiti osobni odbici (npr. 1.600,00 kuna za zaposlene) i određena porezna oslobođenja (za stambeno zbrinjavanje, osiguranje, zdravstvene potrebe i sl.). Porezna tarifa sadržava progresivne stope (15%, 25%, 35% i 45%) – visina porezne stope raste kako raste i visina porezne osnovice. Zajednički je prihod države, županije te općine i grada (raspodjela je uređena u skladu sa Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN (117/93, 92/94, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03).
- 19 Plaća se na ostvarenu dobit. Porezni obveznik je trgovačko društvo i druga pravna osoba koja obavlja djelatnost zbog stjecanja dobiti. Pod određenim uvjetima porezni obveznik može biti i obveznik poreza na dohodak - fizička osoba - poduzetnik (obrtnik i sl.). Porezna stopa iznosi 20 %. Plaća se na utvrđenu poreznu osnovicu (ostvarenu dobit). Zajednički je prihod države, županije te općine i grada (raspodjela je uređena u skladu sa Zakonom o financiranju jedinica lokalne I područne (regionalne) samouprave NN 117/93, 92/94, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03).
- 20 Plaća se na promet nekretnina u Republici Hrvatskoj. Prometom nekretnina smatra se svako stjecanje vlasništva nekretnina (kupoprodajom, zamjenom, nasljeđivanjem, darovanjem, unošenjem i izuzimanjem nekretnina iz trgovačkog društva, stjecanje nekretnina u postupku likvidacije ili stečaja i sl.). Nekretninom se smatraju zemljišta (poljoprivredna, građevinska i sl.) i građevine (stambene, poslovne zgrade, njihovi dijelovi i sl.). Ne smatra se prometom nekretnina stjecanje novosagrađenih građevina (sagrađene, plaćene ili isporučene nakon 31. prosinca 1997.g.), koje je stjecatelju isporučio poduzetnik. Promet takvih nekretnina podliježe plaćanju poreza na dodanu vrijednost. Porezni obveznik je stjecatelj nekretnine. Porezna stopa iznosi 5%. Zajednički je prihod države, te općine i grada na (60% prihoda pripada općini i gradu na čijem se području nalazi predmet oporezivanja, 40% prihoda državi).

1. Poduzetnički dohodak i dohodak od nekretnina²¹;
2. Administrativne pristojbe²²;
3. Novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje;
4. Ostali neporezni prihodi²³.

U strukturi ukupnih prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske neporezni prihodi u 2003. godini iznosili su 3,8 milijarde kuna odnosno 27 % ukupnih prihoda. Među njima najizdašniji su neporezni prihodi po osnovi administrativnih pristojbi (posebno komunalna naknada i komunalni doprinos), zatim slijede prihodi od poduzetničkog dohotka i dohotka od nekretnina te ostali neporezni prihodi. (Izvor: MF RH, 2004 u: Bajo, 2004 i Godišnji izvještaj Ministarstva financija za 2002. i 2003. godinu)

3.3. Kapitalni prihodi

Kapitalnim приходima se smatraju prihodi koji potječu od prodaje kapitalne imovine (npr. od prodaje zemljišta, nematerijalne imovine) s vijekom trajanja duljim od godinu dana. Dije se na prihode od:

1. prodaje stalne kapitalne imovine²⁴;

21 To su prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u vlasništvu županije, odnosno grada ili općine, novčani viškovi od prodaje odjelnih poduzeća javnosti - vlastiti pogon za komunalne djelatnosti, prihodi od nefinancijskih javnih poduzeća- dobit, prihodi od nepokretnih i pokretnih stvari u vlasništvu županije, odnosno grada ili općine, prihodi i naknade od koncesija koje odobrava županija, općina ili grad, prihodi od zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, lovozakupnina, naknada za uporabu pomorskog dobra, naknada za eksploataciju mineralnih sirovina, naknada za korištenje prostora elektrana, naknada za uporabu javnih površina, te prihodi od kamata.

22 To su prihodi od prodaje državnih biljega, naknade za ceste (godišnja naknada za uporabu cesta za motorna i priključna vozila, naknada za ceste za vozila s pogonom na plin, naknada za uporabu cesta koja se plaća na traktore i priključna vozila), upravne pristojbe županije, grada ili općine, posebna pristojba za postavljanje automata za zabavne igre, za otvaranje zabavnog kluba i organiziranje jednokratnih prigodnih igara na sreću, komunalne naknade, komunalni doprinosi, boravišne pristojbe te šumski doprinos.

23 To su darovi, nasljedstva i legati te mjesni samodoprinos.

24 To su: prihodi od prodaje dionica, od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari u vlasništvu županije, grada ili općine, prihodi od prodaje stanova u društvenom vlasništvu.

2. prodaje zemlje i nematerijalne imovine²⁵;

3. kapitalnih transfera iz nedržavnih izvora²⁶.

Ukupni kapitalni prihodi lokalnih jedinica u 2003. godini iznosili su 710 milijuna kn ili 5%.

(Izvor: MF RH, 2004 u: Bajo, 2004 i Godišnji izvještaj Ministarstva financija za 2002. i 2003. godinu)

3.4. Potpore (dotacije)

Potpore (dotacije) mogu biti tekuće i kapitalne; tekućim potporama namijenjeno je financiranje tekućih izdataka, a kapitalnim financiranje nabavke ili izgradnje dugotrajne imovine s vijekom trajanja od preko godine dana. Smisao potpora je dvojak: s jedne se strane podupiru financijski slabije jedinice dok se istodobno s druge strane financira određena razina javnih potreba u svim lokalnim jedinicama.

U strukturi ukupnih lokalnih prihoda RH za 2003. godinu potpore čine 10%, ili 1,5 milijardi kuna. (Izvor: MF RH, 2004 u: Bajo, 2004)

3.5. Zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Do donošenja Zakona o proračunu 2003. godine zaduživanje lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj normativno je uređivano Zakonima o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Zakonom o proračunu i Zakonom o kreditnim poslovima s inozemstvom. Zakonom o proračunu (Narodne novine br. 96/03.) 2003. godine zaduživanje lokalnih jedinica uređuje se jednim propisom. Snagom toga Zakona, lokalne jedinice mogu se dugoročno zaduživati uzimanjem kredita i izdavanjem vrijednosnih papira samo za investicije koje se financiraju iz proračuna uz potvrdu predstavničkog tijela lokalnih jedinica i prethodnu suglasnost Vlade RH. Ukupna godišnja obveza jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave po osnovi zaduženja može iznositi najviše do 20% ostvarenih prihoda u prethodnoj godini²⁷. Najveći je rast zaduživanja bio 1998. godine. Od tada se lokalne jedinice zadužuju prosječno 600 mil. kuna godišnje (

25 To su prihodi od prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države te prodaje nematerijalne imovine.

26 To su kapitalni transferi iz zemlje i iz inozemstva.

27 U iznos ukupne godišnje obveze ulazi iznos godišnjeg anuiteta po kreditima, obveze sukladno izdanim vrijednosnim papirima i danim jamstvima, te neplaćene obveze iz prethodnih godina. Temeljem članka 105. Zakona, donijet je i Pravilnik o postupku zaduživanja i davanju jamstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Bajo, 2004). Ukupan bruto – dug (kumulirane ugovorne obveze prethodnih godina za koje postoji obveza povrata glavnice i kamata na zaduživanja) narastao je na dvije mlrd. kuna u 2003. godini (MF (2004), HNB (2004), u: Bajo, 2004) Analizirajući modalitete zaduživanja, vidljiva je uporaba različitih oblika zaduživanja: od izdavanje municipalnih obveznica, do uzimanja kredita (najveća obveza lokalnih jedinica) i kratkoročnog zaduživanja (Bajo, 2004).

4. PRIVATNI KAPITAL KAO PRIHOD LOKALNIH JEDINICA - ALTERNATIVNI IZVORI FINANCIRANJA

Uzmu li se u obzir povećane potrebe lokalnih jedinica za novčanim sredstvima do kojih dolazi decentralizacijom javnih zadaća, na važnosti dobiva iznalaženje i korištenje novih mogućnosti financiranja. Među tim novim mogućnostima koje lokalnim jedinicama stoje na raspolaganju u cilju stjecanja dodatnih financijskih sredstva posebno se ističu alternativni izvori financiranja koji smjeraju angažiranju kapitala privatnog sektora. Budući da bi obrada svih načina uključivanja privatnog kapitala u prihodovni sustav lokalnih jedinica nadilazila okvire ovoga rada, u nastavku se prikazuju samo neki najvažniji i nama najbliži oblici angažiranja slobodnog privatnog kapitala na tržištu.

4.1. Municipalne obveznice

Obveznica je dugoročni kreditni vrijednosni papir kojim se njihov izdatnik obvezuje vlasniku obveznice isplatiti glavicu i najčešće ugovoreni iznos kamata pod uvjetima i rokovima naznačenim u obveznici. (Bubaš, 1995). Ovisno o izdatniku, razlikujemo korporativne i državne obveznice.

Municipalne obveznice jesu vrsta državnih obveznica – one su vrijednosni papiri koje izdaju lokalne vlasti ili ovlaštene lokalne agencije radi financiranja kapitalnih projekata. Nefiskalni su instrumenti financiranja javnih izdataka. Osnovna obilježja municipalnih obveznica su : nominalna vrijednost obveznice²⁸, nominalna kamatna stopa²⁹ te sustav amortizacije obveznica³⁰. Tržišna vrijednost obveznica ovisi o odnosu nominalne kamatne stope na obveznicu (na koju utječe niz čimbenika) i tržišne kamatne stope za isti stupanj ulaganja.

S obzirom na namjenu i prihodovno pokrće, municipalne obveznice možemo podijeliti na obveznice s ograničenim jamstvom izdatnika te

28 To je iznos na koji je obveznica izdana.

29 Naznačena je na obveznici, može biti fiksna i promjenjiva.

30 Amortizacija obveznica označava sustav isplate glavnice i kamata - može biti jednokratna i višekratna (serijski).

obveznice s općim jamstvom izdatnika. *Obveznicama s ograničenim jamstvom* financiraju se točno utvrđeni projekti – promatraju se kao «sigurni» donositelji prihoda - koji su ujedno i jedini izvor za povrat duga³¹. Nasuprot opisanome stoje obveznice s općim jamstvom izdatnika iza kojih stoje lokalne vlasti i koje su u cijelosti pokrivene lokalnim porezima. Budući da zaduživanje obveznicama s općim jamstvom ide na teret lokalne jedinice te često imaju širi značaj od lokalnog, prethodi mu referendum. Slijedom dobivenog odobrenja na referendumu, projekti financirani dotičnim obveznicama unaprijed dobivaju suglasnost i podršku javnosti.

Osim navedenih obveznica (dugoročnih vrijednosnih papira), lokalne vlasti izdaju i *kratkoročne municipalne vrijednosne papire*, čiji rok dospijea najčešće nije duži od godinu dana. Lokalne ih vlasti koriste za kratkoročno financiranje, uglavnom u očekivanju pojedinih prihoda³². Osim što se kratkoročne vrijednosne papire nastoji usmjeriti u sigurna ulaganja, potencijalne investitori nastoji se privući i raznim fiskalnim i drugim povlasticama.^{33 34}

Izdavanjem municipalnih obveznica u Republici Hrvatskoj zasad su se koristili Istarska županija u dva navrata,^{35 36} gradovi Opatija, Zadar i Koprivnica³⁷.

-
- 31 Obveznice s ograničenim jamstvom izdatnika znatno su rizičnije, te ih karakteriziraju viša kamatna stopa i izostanak referenduma.
- 32 Primjerice, porezno anticipativni zapisi izdaju se u očekivanju poreznih prihoda, prihodovni anticipativni zapisi izdaju se u očekivanju naplate određenih prihoda i sl.
- 33 Tako je kamatna stopa na kratkoročne municipalne obveznice u pravilu viša od bankovne kamate. U Sjedinjenim američkim državama, primjerice, municipalne obveznice oslobođene su plaćanja federalnog poreza na dohodak.
- 34 Iako ulaganje u municipalne obveznice uglavnom nosi pridjev «sigurno», financijski problemi grada New Yorka 1975. godine, nepodmirivanje obveza The Washington Public Power & Supply System 1983. godine ili Orange County, California, 1994. godine kada su procijenjeni gubici iznosili više od dvije milijarde dolara te je Orange County pokrenula zahtjev za proglašavanjem bankrota (Veljković, 2000) dovodi u pitanje sigurnost ulaganja u njih. Navedeni slučajevi utjecali su na kreditna «pojačanja» i osiguranja emisija obveznica, no s druge strane poduzetničko ponašanje lokalnih jedinica znači i «poduzetničke posljedice»: tako nad lokalnim jedinicama u Sjedinjenim američkim državama može biti otvoren stečajni postupak (vidi Arbutina, 2001). Primjetna je i mijena strukture investitora u municipalne obveznice: uz individualne investitore sve značajniji postaju fondovi zajedničkog investiranja dok udjel i interes banaka i osiguravajućih društava pada. Prema podacima iz 1997. godine u SAD, investicijski fondovi u ukupnoj strukturi investitora u municipalne obveznice sudjelovali su s 32,9 %, domaćinstva s 31,7%, a slijede ih banke s 15,2% i osiguravajuća društva s 14,1% (Veljković, 2000).

4.2. Projektno financiranje

Projektno financiranje jedan je od novih načina financiranja kapitalnih izdataka (i uključivanja privatnog kapitala u njihovo financiranje) odnosno «izgradnje objekata lokalne i regionalne infrastrukture» (Šimović, 2000). Juričić ga definira «tehnikom kojom se financira projekt koji djeluje kao nezavisan ekonomski subjekt». Prema šimoviću (šimović, 2000), dvije su osnovne karakteristike ovakvog načina financiranja kapitalnih izdataka: prvo, kapitalno financiranje obilježava destiniranost (prikupljena sredstva koriste se za financiranje točno određenih kapitalnih objekata) i drugo, profitno obilježje čitavog projekta čak i kada bi se sklapao neovisno o javno-

- 35 Prva emisija obveznica županije istarske - tzv. eko- obveznice - emitirana je u siječnju 1995. godine s ciljem prikupljanja prihoda kojima bi se financiralo pročišćavanje otpadnih voda na području Pazina. Vrijednost emisije iznosila je dva milijuna DM, s nominalnom vrijednošću od 1000 DM. Rok dospjeća iznosio je tri godine, radilo se o serijskim odnosno anuitetskim obveznicama koje su u amortizacijskom vremenu vraćale zajedno glavnica i kamata u jednakim polugodišnjim anuitetima (čulo, 2002). Pravo upisa i uplate imale su domaće i strane fizičke i pravne osobe, no glavna grupa investitora su bili institucionalni (osiguravajuća društva i banke). U uložni jamca, uz Istarsku županiju pojavila se i Istarska banka. Prodana je cijela serija obveznica opisane emisije.
- 36 Druga serija obveznica Istarske županije izdana je u studenom 1995. godine, s ciljem prikupljanja prihoda radi vraćanja duga Opće bolnice u Puli. Vrijednost emisije iznosila je 10.000.000,00 kuna. Emitirane su dvije serije istovremeno, s različitim iznosima i rokom dospjeća; prva u iznosu od 4.300.000,00 kuna s rokom dospjeća od dvije godine i druga u iznosu od 5.700.000,00, s rokom dospjeća od tri godine. Prema tome, i ove su obveznice bile serijske, ali za razliku od prethodne (prve) emisije obveznica, glavnica se isplaćivala u roku dospjeća, a kamate polugodišnje. Investitori su bili ciljani.
- 37 Grad Opatija koristio je municipalne obveznice 1997. godine za financiranje rekonstrukcije i izgradnje vodovodne mreže i kolektora. Vrijednost emisije iznosila je 14.000.000,000 kuna. Radilo se o amortizacijskoj obveznici plativoj kroz osam jednakih polugodišnjih anuiteta. Iznos emisije prodan je privatnom investitoru po kamatnoj stopi od 8,5% uz diskont od 98,15% (Juričić, 1999). Ukupno izdanje obveznice grada Zadra, s kamatnom stopom od 5,5% i dospjećem 01.09. 2011., iznosi EUR 18.500.000,00 a za financiranje igradnje zatvorenog bazenskog plivališta i višenamjenske gradske dvorane na prostoru športskog centra Višnjik. (Izvor: Prospekt javne ponude izdanja obveznica Grada Zadra, 17.08.2004.) Ukupno izdane obveznice grada Koprivnice, sa kamatnom stopom od 6,5% i dospjećem 29. 06. 2011., iznosi HRK 60.000.000. Financijska sredstva ostvarena prodajom obveznica koristit će se za izgradnju slijedećih kapitalnih projekata: školski i sportski objekti (gimnazija i bazen), te komunalne i cestovne infrastrukture (Izvor: Prospekt Izdanja HRK 60.000.000 obveznica Grada Koprivnice 13.05. 2004.)

privatnom partnerstvu. Budući da je okosnica projektnog financiranja udruživanje javnog i privatnog sektora - koji se ovdje pojavljuje u ulozi investitora - samo kapitalni projekt koji osigurava određenu dobit, to jest «prihvatljive stope prinosa na ulog» može privući zainteresirane ulagače i financijska sredstva. Prihodi koji se u budućnosti očekuju od određenog projekta trebali bi ulagačima osigurati povrat uloženog novca uz određenu dobit. Glavne poteškoće projektnog financiranja su pronalaženje zainteresiranog privatnog partnera. Poteškoće u svezi pronalaženja zainteresiranog privatnog partnera posljedica su (ne)privlačnosti projekta i elementa neizvjesnosti zbog često dugotrajnog procesa ugovaranja i realizacije (vidi Juričić, 1999). Stoga se uloga javnog sektora pokazuje bitnom na neposrednoj³⁸ i posrednoj razini³⁹.

U literaturi je poznato nekoliko modela udruživanja javnog i privatnog sektora : a) model izgradnje, eksploatacije i predaje (tzv. BOT-model), b) model neprekidne franšize, c) model izgradnje, predaje i eksploatacije (tzv. BTO- model), d) model kupnje, izgradnje i eksploatacije (tzv. BBO – model), e) model najma, razvitka i eksploatacije (tzv. LDO – model), f) model dodatnog projekta, g) model razvojnog dobitka, h) privremena privatizacija, te i) model nadoknade deficita.

4.3. Privatizacija javnog sektora

U postupku privatizacije tri su osnovne promjene: promjena vlasništva, promjena organizacije i operacionalizacija poslovanja. Ovisno o strukturi vlasništva, privatizacija može biti potpuna i djelomična. *Potpunom privatizacijom* smatra se prodaja glavnine javnih poduzeća privatnim ulagačima, dok se *djelomičnom privatizacijom* smatra ustupanje obavljanja pojedinih usluga privatnom sektoru koje su bile u nadležnosti lokalne ili središnje vlasti. (Jurlina-Alibegović, 1995). Jedan od razloga djelomične privatizacije može se nazrijeti i u financijskoj teoriji postavljenoj dvojbi o prirodi komunalnih djelatnosti: jesu li komunalne djelatnosti pretežito gospodarska djelatnost ili javna služba? Do danas na to pitanje nema jednoznačnog odgovora. (Šimović, 2004).

»Polazište zagovornika privatizacije u lokalnom javnom sektoru je teza o «sposobnosti privatnog sektora pružanja iste usluge pod nižim troškovima, odnosno cijenama, od javnog sektora « (šimović, 2000). No,

38 U neposredne čimbenike ubrajaju se osiguravanje zemljišta, stručne pomoći te jamaca određenih rizika.

39 Posrednim čimbenicima možemo pribrojiti stvaranje «klime povjerenja» u partnerske odnose ovakve vrsti, te stabilne i fleksibilne normativne okvire. Aktivna uloga lokalnih jedinice može se očekivati na obje razine: u pronalaženju zainteresiranih ulagača i u oblikovanju sustavnih politika i formiranju privlačnih obilježja projekta pogodnih za takva ulaganja.

odgovor na pitanje što i kako privatizirati nije nimalo jednostavan: s jedne strane, ako privatizirano obavljanje poslova ne donosi dobit pitanje je sudionika i razine njegova obavljanja; s druge strane, nepostojanje konkurencije proizvodi (očekivane op.a.) učinke monopola (Brünner u: Koprić, 2003). Jedan od mogućih modela privatizacije viđen je na predlošku «javno-privatne suradnje» tj. privatizacije u širem smislu ili tzv. outsourcing označen kao «preusmjeravanje poslova na privatne osobe» (Brünner u: Koprić, 2003). To se preusmjeravanje može promatrati kao ugovaranje ili prepuštanje dijelova ili cijelih poslova privatnim osobama tako da one u određenom djelokrugu, pojedinim funkcijama ili procesu preuzimaju odgovornost i posao koji inače pripada lokalnim upravama (Paliaga, 2004). Obavljanje povjerenih poslova i dalje je pod nadzorom lokalnih uprava koje ostaju odgovorne za te vrste usluga, ali sama organizacija i dio odgovornosti prepušten je privatnim osobama.

Neosporno je da rentabilnost nije jedini pokretač ulaganja u komunalnu infrastrukturu te se pojedine usluge obavljaju bez obzira na troškovnu analizu. «Motivacija za profitom i sniženjem troškova može često ići na štetu kvalitete same usluge, što se području javnih usluga ne bi smjelo događati» (Šimović, 2000). Stoga se i privatizacija lokalnog javnog sektora provodi prije svega oblikom javno-privatnog partnerstva jer to predstavlja spregu poduzetnijeg načina razmišljanja privatnog sektora i određenog sustava njegovog nadziranja.

Na tragu ovog modela su djelomične privatizacije odnosno privatizacije u širem smislu i određena rješenja koja se primjenjuju u hrvatskom zakonodavstvu i to ponajprije u komunalnom gospodarstvu o kojem se najčešće raspravlja kada se govori o privatizaciji lokalnog javnog sektora. Hrvatski Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 26/03.) određuje što su to i tko može obavljati komunalne djelatnosti.⁴⁰

Među nositeljima komunalne djelatnosti snagom Zakona o komunalnom gospodarstvu posebno se ističu pravne i fizičke osobe koje komunalnu djelatnost obavljaju po osnovi ugovora o koncesiji. Institut *koncesije* u Republici Hrvatskoj pravno je uređen Zakonom o koncesijama (Narodne novine, br. 89/92.). Pravne i fizičke osobe kojima je Zakonom

40 Prema čl. 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu komunalnim djelatnostima smatraju se: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje pitke vode, opskrba plinom, opskrba toplinskom energijom, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih i dimnjačarskih poslova i javna rasvjeta. Prema čl. 4. istog Zakona, komunalne djelatnosti mogu obavljati trgovačko društvo, javna ustanova i služba – vlastiti pogon koji osniva lokalna jedinica, pravne i fizičke osobe osnovi ugovora o koncesiji odnosno ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

dodijeljena koncesija stječu pravo gospodarskog korištenja prirodnih bogatstava te drugih dobara za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku odnosno pravo obavljanja djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku te izgradnja i korištenje objekata i postrojenja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti.⁴¹ Koncesija se može dati domaćoj i stranoj pravnoj i fizičkoj osobi na vrijeme do najduže 99 godina.⁴² ⁴³ Ugovoreno plaćanje naknada za koncesiju čini prihod proračuna Republike Hrvatske ili proračuna županije odnosno grada. Dio ugovorene naknade za koncesije koji će se iz državnog proračuna izdvajati za potrebe općine odnosno grada na čijem se području stječe pravo gospodarskog korištenja dobara određuje Vlada Republike Hrvatske u skladu s odredbama posebnog zakona kojim se uređuje financiranje općina odnosno grada.

4.4. Samodoprinos

Samodoprinos se može odrediti kao oblik samoporezivanja građana na užem području s ciljem financiranja određenih lokalnih javnih potreba koje su od neposrednog i svakodnevnog interesa za građane. Takvim određenjem samodoprinos se predstavlja kao jasan nastavak kretanja naznačenih u prethodnim dijelovima rada - uključivanje privatnog sektora i građana u financiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica. Lokalne vlasti integralni su dio vlasti najbliži stanovništvu te je posljedično u njihovu djelokrugu i briga o kvaliteti života građana. Budući da su lokalne razine vlasti prirodno usmjerene prema građanima, te uzme li se u obzir potreba njihove intenzivnije međusobne komunikacije, samodoprinos se pokazuje kao instrument financiranja lokalnih jedinica s nezanemarivim psihološkim elementom: građani sami pristaju (barem njih većina) na izdvajanje dijela svojih sredstava za potrebe za koje su, u pravilu, zainteresirani i koje ih se

41 Iznimno, koncesija se ne može dati na slijedeća dobra u vlasništvu države: šumska dobra odnosno druga dobra utvrđena posebnim zakonom.

42 Odluku o koncesiji donosi Zastupnički dom Hrvatskog sabora, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Prijedlog za donošenje odluke o koncesiji podnosi Vlada Republike Hrvatske nakon pribavljenog mišljenja izvršnog odbora općine ili grada ili županije na čijem se području stječe pravo gospodarskog korištenja dobara. Odluka o koncesiji donosi se na osnovi provedenog javnog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja ili na zahtjev ako je to određeno posebnim zakonom. Prilikom pripreme prijedloga odluke o koncesiji Vlada Republike Hrvatske (osobito) prosuđuje poslovni ugled podnositelja ponude, sposobnost za ostvarivanje koncesije, povoljnost ponude (tehnička i financijska) i utjecaj na očuvanje i zaštitu prirodnog okoliša.

43 Svi zaključeni ugovori o koncesiji upisuju se u jedinstveni registar koncesija koji vodi Ministarstvo financija.

neposredno tiču, dok lokalne vlasti mogu bolje identificirati spomenute potrebe i brže djelovati glede njihovog ostvarivanja.

Pri donošenju odluke o uvođenju sustava samodoprinosu potrebno je izvršiti detaljniju analizu nekoliko ključnih smjernica: područja za koje se uvodi obveza plaćanja samodoprinosu, vrijeme za koje se ona uvodi, osobe koje odlučuju o uvođenju samodoprinosu, broj glasova potrebnih da bi se samodoprimos uveo, granica mogućeg opterećenja budućih obveznika samodoprinosu te namjena i načini trošenja samodoprimosom ubranih sredstava (vidi Jelčić, 1987). Prilikom donošenja odluke o uvođenju samodoprinosu najčešće se provodi referendum na kojem se traži pristanak građana na njegovo održavanje.⁴⁴

Samodoprimos na području današnje Republike Hrvatske susrećemo 1946. godine; uveden je tadašnjim Zakonom o porezima, relativno je malo poznat u literaturi. Iako mu se pripisuje porijeklo iz sovjetskog financijskog sustava, zastupalo se stajalište kako se samodoprimosu na određeni način može «pripisati karakter autohtonog instrumenta prikupljanja prihoda za financiranje lokalnih rashoda» (Jelčić, 1987). U razdoblju od 1976.- 1986. godine udjel prihoda samodoprinosu u strukturi ukupnih prihoda ubiranih plaćanjem poreza bilježi stalan porast : od 3,95% do 6,53% (Jelčić, 1987).

Tadašnje prostorno određenje samodoprinosu definiralo je njegovo uvođenje za «ostvarivanje zajedničkih interesa i solidarnog zadovoljavanja zajedničkih potreba od neposrednog i svakodnevnog interesa za život i rad ljudi i njihovih obitelji u mjesnoj zajednici a naročito radi uređivanja naselja, stanovanja , komunalnih djelatnosti, brige o djeci , socijalne i zdravstvene zaštite, odgoja i obrazovanja, kulture i fizičke kulture, zaštite potrošača, zaštite i unapređenja čovjekove okoline « pri čemu se upozorava na mogućnost njegove primjene na manjem području (Jelčić, 1987). Usporedbom ondašnje definicije i sadašnjeg djelokruga lokalnih jedinica Republike Hrvatske vidljiv je visok stupanj podudarnosti čime se otvara mogućnost ponovne primjene samodoprinosu kao izvora financiranja lokalnih jedinica privatnim kapitalom njezinih građana, posebice ima li se na umu da primjera uporabe samodoprinosu ima i danas iako on nije zakonski reguliran (Ott, Bajo u Ott.K. et al., 2003)⁴⁵.

44 Pritom se sugerira kvalificirana većina, imajući na umu karakter dotičnog prihoda - samoporezivanje građana, s gornjom granicom od 85 % upisanih budućih mogućih obveznika.

45 U novije vrijeme sve više je zagovornika ponovnog uvođenja samodoprinosu; primjerice, navodi se duga tradicija uporabe samodoprinosu u Osijeku kojim se financiralo izgradnja osnovnih škola, vrtića, kolektora i sl. (Mecanović u: Skupina autora, 1998).

5. ZAKLJUČAK

U suvremenim državama zadnjih se desetljeća provodi sustavna decentralizacija kojoj je cilj prenošenje zadaća i ovlasti s razine središnje države na niže, lokalne razine. Istodobno pridavanjem važnosti lokalnim razinama vlasti, pred njih se postavlja problem namicanja novčanih sredstava koja će omogućiti nesmetano financiranje prenesenih im zadaća i ovlasti. Posebno je ovo pitanje od važnosti u Republici Hrvatskoj u kojoj se sa sustavnim postupkom decentralizacije započelo tek 2001. i za očekivati je njegov nastavak sljedećih godina uz novčane zahtjeve koji će ga pratiti.

Pritom se načelno ističu dvije mogućnosti financiranja lokalnih jedinica: tradicionalnim (fiskalnim) i alternativnim (nefiskalnim) sredstvima. Budući da se tradicionalna sredstva prilikom korištenja susreću s određenim ograničenjima, kao zahvalna i s velikim novčanim potencijalom ističu se alternativna sredstva financiranja lokalnih jedinica koje smjeraju angažiranju privatnog kapitala na tržištu. U prilog tvrdnji o ograničenim mogućnostima tradicionalnih sredstava ističe se činjenica da lokalna vlast tradicionalna sredstva ubire na osnovi fiskalnog suvereniteta, pa su ona ograničenog fiskalnog kapaciteta. Uzmemo li kao primjer porezne prihode kao najznačajnija tradicionalna sredstva, moramo imati na umu da je njihovo ubiranje ovisno o gospodarskoj snazi poreznih obveznika. Poželi li se povećati visina njihovih prihoda, morat će se pristupiti povišici poreznog tereta što se ne može činiti unedogled jer sposobnost podmirivanja porezne obveze ovisi o gospodarskoj snazi poreznog obveznika što ima svoje granice. Zanimari li se ta okolnost, u slučaju neprimjerene povišice poreznih prihoda s ciljem stjecanja dodatnih prihoda, mogući su kontraefekti odnosno nepostizanje očekivanih poreznih prihoda.

Stoga se kao dovoljno izdašni i u budućnost zahvalni izvori sredstava nameću alternativni izvori financiranja lokalnih jedinica. Pritom treba imati na umu da i među ovim izvorima postoje određene razlike ovisno o tome (ne) stvara li korištenje alternativnih izvora dodatne financijske obveze lokalnim jedinicama. Primjerice, izdavanjem lokalnih obveznica za njihovog izdatnika nastaje obveza vraćanja glavnice i plaćanja dodatnih kamata što za posljedicu ima povećanu financijsku obvezu dotične lokalne jedinice. Stoga su lokalne jedinice, koriste li pravo izdavanja obveznica, u svoje financijske planove dužne uračunati i predstojeće obveze po osnovi izdanih obveznica kako bi bile u stanju ispuniti novčane zahtjeve u tom pogledu. Suprotnost tome jesu koncesije. Prilikom izdavanja prava koncesije za državu ne nastaju nikakve dodatne financijske obveze. Dapače, dodjeljivanjem prava koncesije država odnosno lokalne jedinice stječu i određene prihode u obliku naknade za nju.

Izneseno predstavlja čvrstu podlogu tvrdnji kako alternativne izvore sredstava treba pojačano uključiti u sustav financiranja lokalnih jedinica. Pritom se posebno isplativim i višestruko zahvalnim čine dodjeljivanja

koncesija jer po toj osnovi (posebno siromašnije) lokalne jedinice dolaze do dodatnih proračunskih sredstava, a istodobno privatni subjekti stječu pravo i obvezu izvršavanja određenih zadataka javnog značaja. Time se ujedno lokalne jedinice oslobađaju dijela svojih zadataka čime im se otvara prostor za dodatni angažman u rješavanju drugih lokalnih problema.

LITERATURA

- Arbutina, H., (2001), Neka pitanja financiranja jedinica lokalne samouprave – međunarodnokomparativni aspekt, Zbornik radova u povodu 70. godišnjice života prof.dr.sc. Božidara Jelčića, Pravni fakultet, Zagreb
- Bajo, A., (2004), Zaduživanje lokalnih jedinica u Hrvatskoj : Mogućnosti i ograničenja, Newsletter – povremeno glasilo Instituta za javne financije, Zagreb
- Bajo, A., (2004), Fiskalna pozicija lokalnih jedinica u Hrvatskoj
- Bubaš , Z., (1995), Municipalne obveznice, Financijska praksa, 19(2), Zagreb
- Čengić, D., (ur.), (2002), Poduzetništvo u Međimurju i novi razvojni izazovi, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Biblioteke Studije, knj. 9, Zagreb
- Čengić, D., Vehovec, M., (ur.), (2002), Poduzetništvo, institucije i sociokulturni kapital - Zbornik, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb
- Čulo, I., (2002), Financiranje jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Požega, Veleučilište u Požegi: Matica Hrvatska
- Hogye, M.(ed.), (2000), Local and regional tax administration in transition countries, Budapest Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute,
- Horvath, M. T., (2001), Decentralization: Experiments and Reforms, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Open Society Institute,
- Hrženjak, J., 2004, Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Informator,
- Jelčić, Bo., (1987), Osnovni principi uvođenja i plaćanja samodoprinosu, Naša zakonitost, 11-12, Zagreb
- Jelčić, Bo., Lončarić – Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., (2002), Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb, Narodne novine

- Jelčić, Bo., Lončarić – Horvat, O., šimović, J., Arbutina, H., Mijatović, N., (2004), Hrvatski fiskalni sustav, Zagreb, Narodne novine
- Juričić, D., (1999), Izvori financiranja izgradnje lokalne i regionalne infrastrukture, magistarski znanstveni rad, Zagreb, Ekonomski fakultet
- Jurlina Alibegović, D., (1995), Nefiskalni instrumenti za financiranje lokalnih i regionalnih investicija, Financijska praksa, 19(2), Zagreb
- Jurlina Alibegović, D., (1998), Financiranje nižih razina fiskalne vlasti, Financijska praksa, 22 (3), Zagreb
- Jurlina Alibegović, D., (1999), Financiranje nižih razina vlasti, Hrvatsko gospodarstvo u tranziciji, Ekonomski institut, Zagreb
- Kandeva, E. (ed.), (2001), Stabilization of Local Governments, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest
- Koprić, I. (priredio), (2003), Modernizacija hrvatske uprave, Zagreb, Društveno veleučilište – Biblioteka Suvremena javna uprava
- Lukeš – Petrović, M., (2001), Decentralizacija financiranja javnih izdataka, Slobodno poduzetništvo, Zagreb
- Lukeš – Petrović, M., (2004), Zaduživanje općina, gradova i županija te davanje jamstva, Računovodstvo i financije, br.6, Zagreb
- Maleković, S., (1997), Novi pristup regionalnom razvoju u Hrvatskoj, Doktorska disertacija, Zagreb, Ekonomski fakultet
- Marcou, G.(ed.), (2002), Regionalization for development and accession to the European Union: a comparative perspective, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest,
- Ott, K., Bajo, A., (2001), Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa, 25(3), Zagreb
- Ott, K. et al.(ur.), (2003), Konferencija Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj – radovi s konferencije, Zagreb, Institut za javne financije
- Paliaga, M., (2004), Outsourcing u jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj: ispravni put ?, Računovodstvo i financije, br. 6, Zagreb
- Penavin, S., (1999), Municipalne obveznice kao mogući oblik dugoročnog financiranja potreba lokalne samouprave, Ekonomski vjesnik, br. 1. i 2., Zagreb
- Peteri, G. (ed.), (2002), Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute

- Pusić, E., (1985), Upravni sistemi , Zagreb, Grafički zavod Hrvatske, Pravni fakultet Zagreb, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom
- Pusić, E., (1995), Ustrojstvo uprave, Financijska praksa, 19(3), Zagreb
- Rogić, I., Mišetić, A., Miletić, G - M., (2002), Napredak bez aplauza: O granicama povjerenja u model razvitka u tri hrvatska grada, Društvena istraživanja, br. 6, Zagreb
- Skupina autora, (1998) , Financiranje lokalne samouprave – Savjetovanje: Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske, Zbornik radova, Osijek
- Skupina autora, (2002), Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini : iskustva i problemi zemalja Jugoistočne Europe, Zagreb, Zaklada Friedrich Ebert
- Skupina autora, (2004), Forum: Reforma javne uprave i europske integracije u Hrvatskoj: Vlada Republike Hrvatske, Svjetska banka , Delegacija Europske komisije, Ministarstvo za međunarodni razvoj (DFID), SIGMA/ OECD , Zagreb
- Šimović, J., (1994), Financiranje lokalne samouprave, Računovodstvo i financije, br. 2., Zagreb
- Šimović, J., (1995), Financijska politika i organizacija u komunalnom javnom gospodarstvu, Računovodstvo i financije, br.10, Zagreb
- Šimović, J., (1996) , Sustav i politika financiranja javnih potreba lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj, Zbornik PFZ, 46(1), Zagreb
- Šimović, J., (1999), Hrvatski fiskalni sustav: Funkcionalna struktura i odnosi nadležnosti, Zbornik PFZ, 49(2), Zagreb
- Šimović, J., 2000, Jačanje finacijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica, Hrvatska javna uprava, br.2, Zagreb
- Šimović, J., (2000), Mjesto i uloga fiskalnih i nefiskalnih instrumenata u financiranju javnih potreba jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države – Znanstveni skup povodom 100. obljetnice tiskanja knjige Stjepana Posilovića «Financijalna znanost», Zagreb
- Štambuk, M., Rogić, I., Mišetić, A., (ur.), (2002), Prostor iza: Kako modernizacija mijenja hrvatsko selo, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar (Biblioteka Zbornici, knj. 17), Zagreb
- Veljković, D., (2000), Financiranje emisijom municipalnih obveznica, magistarski znanstveni rad, Rijeka, Ekonomski fakultet

Tereza Rogić-Lugarić

Assistant Lecturer
Faculty of Law, Zagreb
terezalugarić@yahoo.com

Nikola Mijatović, Ph. D.

Assistant Professor
Faculty of Law, Zagreb
nikola.mijatovic@zg.htnet.hr

PRIVATE CAPITAL AS A SOURCE OF FINANCING LOCAL UNITS***Summary***

In 2001, the Republic of Croatia saw the beginning of the decentralisation process. This process, i.e. the transfer of authority from central to lower authorities, implies the question of the real authority of lower units and their financing, which is the key issue of this paper. The financial potential of private capital as a prospective source of financing decentralised units is focused on. In the first part, the development of awareness of entrepreneurship in local units is discussed, as this is one of the major factors in attracting private capital as a potential source of financing. The second part analyses the funding of local units. The actual system of financing local and regional self-management units in the Republic of Croatia is shown. The possibility of using private capital as a source of income local units is emphasized. The alternative sources for financing public local needs include: municipal bonds, projection financing, public-sector privatization, self-contribution.

Key words: decentralisation, private capital, municipal bonds, projection financing, public-sector financing, self-contribution

JEL Classification: H79