

Dr. sc. Branimir Marković
Ekonomski fakultet u Osijeku

Božica Dunković, univ. spec. oec.
Agencija za razvoj, Osječko-baranjska županija

UDK 336.132:352.073
Pregledni članak

ZADUŽIVANJE I FINANCIRANJE LOKALNOG RAZVOJA

SAŽETAK

U radu se razmatra pojam i značenje ekonomskog razvoja na regionalnoj razini, a zatim s time u svezi konzistentnost javnog sektora u financiranju lokalnog razvoja. Predmet istraživanja su ustaljeni nasuprot suvremenim oblicima vanjskog zaduživanja regionalnih jedinica na primjeru Osječko-baranjske županije. Pokušava se istražiti kakva struktura javnog duga može osigurati nesmetan i očekivano brz gospodarski i regionalni razvoj uzimajući u obzir dosadašnje modele financiranja. Potencijal zaduživanja je prilično izdašan i prema tome neiskorišten, međutim samo je mali broj onih koje koriste te izvore. Doprinos govori zašto javni sektor u Hrvatskoj treba početi uvoditi primjerene oblike financiranja javnih investicija koji će se temeljiti na dugoročnoj suradnji i uključivanju gospodarskih subjekata u proračunske ciklove lokalnih jedinica.

KLJUČNE RIJEČI

javno financiranje, javno zaduživanje, regionalni razvoj

1. Uvod

Poimanje razvoja unutar teritorijalnih jedinica dobiva stanovito značenje u suvremenoj razvojnoj ekonomiji. Uklopiti razvoj nekoga manjeg područja u razvojni model jedne zemlje ili zajednice zemalja

znači uklopiti ga u postojeće šire institucionalno, zakonsko, ekonomsko i socijalno okruženje. Upravljačka struktura neke lokalne ili regionalne jedinice često nema dovoljnu političku, financijsku i ekonomsku moć na državnoj razini ili razini zajednice da može s nje utjecati na kreiranje svoje

razvojne politike.

Kod upravljanja programima razvoja koji u sebi obuhvaćaju niz projekata i povezanih aktivnosti, mora se voditi računa o potrebama oko kojih su se suglasili javni i privatni sektor. Međusobna suradnja ova dva sektora mora doći u prvi plan kad se razmišlja o politici lokalnog ili regionalnog razvoja. Ako se uzme u obzir da u Hrvatskoj traje reforma modela upravljanja lokalnom i regionalnom samoupravom kao i promjene ustaljenih izvora i modela financiranja, upravo je sada vrijeme za doprinose koje možemo dati istraživanjem mogućnosti svih mogućih oblika javnog zaduživanja kako bi se ojačala financijska struktura i podloga za kapitalna ulaganja i ubrzani razvoj. Neki neustaljeni modeli financiranja putem obveznica, leasinga, javno-privatnog partnerstva (JPP) ili fondova, traže i promjene u načinu upravljanja dugovima.

U radu će se pokušati analizirati postojeće stanje u Republici Hrvatskoj i time dati polazišta za jedinice lokalne i regionalne samouprave kako bi preoblikovale i postigle napredak u modelima financiranja jer nominacije za razvojnim projektima više-struko nadmašuju proračunska sredstva i postojeća zakonska ograničenja javnog zaduživanja. Središnji je problem istraživanja kako poboljšati investicijske mogućnosti lokalnih područja u Hrvatskoj, odnosno promatrat će se primjer Osječko-baranjske županije kao regionalne jedinice. Pojam "lokalnog razvoja" koji se koristi nije izravno vezan sa formalnom zakonskom podjelom lokalnih zajednica u Hrvatskoj, nego se za potrebe rada koristi u smislu označavanja općenito manjega teritorijalnog područja u sustavu države.

2. *Ekonomski razvoj na lokalnoj razini*

U Ustavu Republike Hrvatske u članku 134. stoji da jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od regionalnog značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu. Prilikom obavljanja ovih poslova mora se voditi zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Ekonomski razvoj na razini nižih teritorijalnih

jedinica (u Hrvatskoj se one dijele na lokalne i regionalne) prati geografske, demografske i ekonomske značajke područja na koje se odnosi. Teritorijalne jedinice kao predmet razvojne ekonomije uvijek bi trebale biti prirodne, gospodarske i društvene cjeline. Lončarić-Horvat (1999:21) kaže da u tim jedinicama djeluje organizirani sustav odlučivanja gdje se neke odluke donose samostalno, dok su druge zavisne o središnjoj vlasti. Važno je identificirati, a što navodi i Ustav, u tom djelokrugu odlučivanja one odluke koje se odnose na način financiranja razvoja i poticanja gospodarskog razvoja. Tako su Zakonom¹ uređeni poslovi koje trebaju obavljati jedinice samouprave, a u tu skupinu spadaju i programi infrastrukturnog (komunalnog) i gospodarskog razvoja. Naravno da teritorijalne jedinice imaju različite prirodne mogućnosti za gospodarski razvoj, na primjer neka područja ovisno o svojim značajkama potiču turizam, druge ratarstvo ili slobodne zone i sl.

U Publikaciji USAID-a², mišljenje je analitičara da u Hrvatskoj do sada "nije bilo veze između ciljeva razvojne politike i tipova mjera koje su obično nudila ministarstva i druge institucije. To je većim dijelom rezultat pomanjkanja kompetentnih pravnih i institucionalnih osnova za regionalni razvoj, pomanjkanja stručnih multisektoralnih planova regionalnog razvoja, činjenice da mnoga ministarstva u svojim programima koriste uzak i jednoznačan pristup i pomanjkanja koordinacije između različitih ministarstava te između ministarstava, županija i lokalnih institucija i čimbenika."

Prema Jelčiću (1999:31), tijela užih teritorijalnih jedinica bolje poznaju problematiku relevantnog područja pa će time i lakše analizirati, ocijeniti i vrednovati iznos sredstava potrebnih za dovođenje nekog područja u predviđene okvire ekonomskog razvoja. U najmanju mjeru moći će bar bolje utvrditi što je potrebno da bi se postigao cilj i na koji će se način problem riješiti. Sve usporedo sa središnjom vlasti koja promatra i vodi ekonomski razvoj čitave zemlje.

1 Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 129/05)

2 USAID – Local government reform project, Konferencija o projektu reforme lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zagreb, listopad 2003., radni materijali

Davanje značenja ekonomskom razvoju na lokalnoj ili regionalnoj razini ima višestruke koristi za ondašnje građane. Oni mogu neposredno sudjelovati u rješavanju "svojih" problema javne prirode, kao što su izgradnja ceste, luke, škole, kanalizacije, poticanje poljoprivrede i sl. S jedne strane središnja vlast gubi u određenoj mjeri kontrolu i nadzor nad lokalnim razvojem i trošenjem javnih prihoda, ali s druge strane dobiva kvalitetniju kontrolu ispravnosti poduzetih programa i projekata od samih građana i učinkovitije zadovoljavanje njihovih javnih potreba. Ako u radu uzmemo županije kao odrednice lokalnog ekonomskog razvoja, tada se za Hrvatsku može reći da tu postoje znatne razlike prema nekim pokazateljima kao što su broj stanovnika, bruto proizvod po stanovniku, stupanj urbanizacije, osobnoj potrošnji i sl.

Prema Todaro i Smith (2006:16) razvoj je višedimenzionalni proces koji uključuje krupne promjene društvenih struktura, stavova ljudi, te institucije države kao i ubrzanje ekonomskog rasta. Može se reći da ekonomski razvoj predstavlja paket promjena prilagođen raznim potrebama pojedinaca i zajednice. U zemljama u tranziciji javni sektor je više sputavao nego poticao i pridonosio rastu i razvoju tih zemalja. Jedan od primjera ovakvog pristupa je stvaranje "prvog grada" što je model urbanizacije suprotan razvijenim europskim zemljama gdje vrijedi pristup "grad učinkovite veličine". Prvi pristup temelji se na davanju prednosti glavnom ili "prvom" gradu u zemlji, što je dovelo do neproporcionalnog velikog udjela ulaganja i poticaja za privatno ulaganje u odnosu na "druge" gradove. Tu se koncentriralo stanovništvo i ekonomska aktivnost. Ovakva negativna dosadašnja praksa pokazuje da se mora izbjegavati urbana koncentracija i usmjeravati razvoj gradskih područja u širu okolicu. U Europskoj Uniji javni sektor ima vrlo značajnu ulogu u oblikovanju novih gradova. U tranzicijskim zemljama upravljački sustav javnog sektora (vlast) kao da se ne osjeća dovoljno vješt za upravljanje raspršenim ekonomskim aktivnostima. U programima razvoja mora se voditi računa da razvoj infrastrukture mora podržavati učinkovitije povezivanje gradova srednje i manje veličine što podrazumijeva bolje ceste, telekomunikacije, institucionalnu disperziju,

učinkovite transportne veze, komunalni management i sl. Na primjer, u Osječko-baranjskoj županiji postoji problem ovakve povezanosti manjih gradova kao što su Našice, Đakovo, Valpovo, Donji Miholjac ili Beli Manastir sa Osijekom. Na ovim primjerima indikativan je naglasak na koncentraciji ekonomskih i institucionalnih aktivnosti za što se u bliskoj budućnosti mora pronaći rješenje. Pristup regionalnom središtu nije suvremeni pristup.

Jedan od vodećih teoretičara globalizacije i razvoja, nobelovac Amartya Sen objašnjava u izlaganju prilikom dobivanja Nobelove nagrade da je stvaranje velikih konglomeracija u zemljama u razvoju posljedica "žestoke industrijalizacije glavnih gradova gdje velike tvrtke nastoje imati što bliži pristup vladinim činovnicima i drugim tvrtkama, stvarajući tako neprirodne klustere, dok promoviranje i veličanje glavnog političkog grada kao simbola razvijenosti predstavlja često zamku nerazvijenosti".

3. Financiranje primjereno potrebama brzog razvoja

Rasprostranjeno je shvaćanje da iznalaženje rješenja za problem učinkovitosti gospodarskog sustava i njegova skladnog razvoja jačanjem konkurentnosti domaćih poduzetnika, smanjuje napetosti u društvu koje nastaju kao posljedica produbljivanja ekonomskih razlika pojedinih područja. Ravnomjieran razvoj zemlje podrazumijeva ravnomjieran razvoj svih područja u svim segmentima ekonomskog i socijalnog života. Oblicima međusobnih financijskih odnosa između središnje i lokalnih vlasti utječe se na jedinstvenost zemlje, osjećaj ravnopravnosti građana svih njezinih dijelova, a sve to može pridonijeti bržem i uspješnijem prevladavanju raznovrsnih slabosti u gospodarstvu i društvu. Isto tako loše oblikovanje tih odnosa može uzrokovati negativne posljedice i produbljivanje suprotnosti, ali i netrpeljivost i nezadovoljstvo građana u nekim područjima politikom središnje vlasti. Brzi razvoj ne trpi suprotnosti među istovrsnim teritorijalnim jedinicama čak i ako se radi o razlikama u regijama susjednih država.

Obrazac ravnomjernosti ekonomskog razvoja treba primijeniti na svim razinama vlasti u zemlji.

Na primjer, obećavajući međusobni odnos državne i županijske vlasti, mora biti preslikan i na međusobni odnos županijskih i općinskih ili gradskih vlasti, a on opet na odnos mjesnih odbora i svojih građana. Dakle, radi se o povezanom sustavu na čijim temeljima može počivati lokalni razvoj.

S teorijskoga gledišta problem financiranja samouprave u Hrvatskoj objasnio je Jelčić (1999:29). Prije svega, kaže da podjela javnih funkcija između širih i užih teritorijalnih jedinica i time povezano javnih prihoda kojima se one financiraju, kao i reguliranje financijskih odnosa među njima, imalo je i imat će sasvim sigurno u narednom razdoblju iznimno značenje u svakoj državi. Model financiranja ovisi o složenosti državne strukture i njezina uređenja, međutim, stupanj centralizacije odnosno decentralizacije funkcija države također utječe na financijski sustav i oblikovanje financijskih odnosa između lokalnih jedinica i središnje vlasti u zemlji. Praksa je pokazala da danas teško mogu opstati modeli financiranja samouprave koji se temelje na centraliziranom sustavu prikupljanja i raspodjele sredstava.

Polazište oblikovanja suvremenog modela financiranja u Hrvatskoj dolazi od Europske povelje iz 1985. godine iz Strasbourga, u kojoj između ostalog stoji: (i) da lokalne jedinice imaju pravo na svoje prihode kojima će slobodno raspolagati, (ii) da će im prihodi biti razmjerni njihovim ovlastima, (iii) da najmanji dio prihoda mora dolaziti iz lokalnih poreza, (iv) da sustavi financiranja moraju biti dovoljno raznoliki i posljednja važna odrednica da u svrhu financiranja javnih investicija lokalne jedinice moraju imati u skladu sa zakonom pristup nacionalnom tržištu kapitala.

Suvremeni izvori financiranja programa lokalnog razvoja predstavljaju istodobno oblike zaduzivanja lokalnih i regionalnih jedinica. Neki od oblika zaduzivanja su ustaljeni i njihova visina ograničena zakonom, međutim niz je drugih legitimnih načina na koje se jedinice samouprave mogu osloniti kod financiranja kapitalnih ulaganja. Financiranje mora biti utemeljeno na transparentnosti izvora financiranja i javnim ponudama kreditora. Raznovrsnost i učinkovitost javnog zaduzivanja gradova i županija u Hrvatskoj ne obećavaju okruženje koje će

biti pogodno za ubrzan lokalni razvoj. Vrijednosti razvojnih projekata dosežu i vrijednosti godišnjih proračuna nekih županija i gradova, međutim moraju se provesti kako bi se potaknulo niz drugih razvojnih aktivnosti koje o njima ovise.

3.1. Izvori financiranja u Hrvatskoj

Gradovi, općine i županije, kao i trgovačka društva u njihovu vlasništvu, mogu se u pravilu zaduzivati za potrebe provođenja kapitalnih ulaganja iz pet osnovnih izvora:

- » krediti poslovnih banaka
- » leasing – operativni ili financijski
- » obveznice – opcije
- » krediti i potpore državnih financijskih institucija – Hrvatska banka za obnovu i razvoj, Fond za regionalni razvoj, Fond za razvoj i zapošljavanje, Hrvatske vode, Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost i dr.
- » krediti i potpore međunarodnih financijskih institucija – EBRD³, EIB⁴, IBRD⁵, fondovi Europske Unije i dr.

Izbor načina ili izvora financiranja ovisi o administrativnim troškovima, rokovima otplate, kamatama, blizini tržišta kapitala i nizu drugih uvjeta i čimbenika koji je javljaju u takvim poslovnima. Svaki način financiranja za koji postoje alternativni ponuđači na tržištu trebao bi se voditi postupkom javne nabave.

Kapitalna ulaganja ili javne investicije u prvom redu služe kao sredstvo povezivanja prostornog uređenja s planovima lokalne samouprave: urbanističkim, strateškim, prometnim, planovima za parkove i rekreaciju, odlaganje krutog otpada, vodovod, kanalizaciju, navodnjavanje.

3 Engl. "European bank for reconstruction and development".t

4 Engl. "European investment bank".

5 Engl. "International bank for reconstruction and development".

Politika restrukturiranja javnog duga⁶ u razvijenim zemljama ima za cilj smanjiti rizičnost financijske strukture javnog duga uzimajući u obzir ograničenja visine zaduženosti, valute, ročnost, uvjete na tržištu i drugo. Oni koji su zaduženi i odgovorni za politiku restrukturiranja duga, moraju osigurati između ostalog, da se država i njezine jedinice ne zaduže preko granice, ne izlože prekomjernim troškovima zaduživanja i slično. U tablici 1. prikazani su statistički podaci o strukturi prikupljanja novčanih sredstava kroz javni dug. Vidljivo je sve veće oslanjanje državnih financija na tržište kapitala, gdje emitiraju obveznice i trezorske zapise što s druge strane smanjuje potrebu za inozemnim, pa i

zvoj učinkovite infrastrukture na domaćem tržištu. Prihodi od privatizacije još uvijek mogu u značajnoj mjeri smanjiti potrebe za zaduživanjem središnje države.

Postoji jasna povezanost između stabilnosti financijskog upravljanja javnim sektorom i financijske stabilnosti drugih gospodarskih sektora⁷. Propusti koji mogu nastati u strukturi financiranja javnog sektora često idu na teret građana, a ako je u sektoru prisutno stalno loše upravljanje, kriza se produbljuje i time negativno utječe na gospodarstvo zemlje u cjelini. Preduvjet suvremenog modela zaduživanja države i jedinica samouprave je dovoljna razvijenost tržišta kapitala i niskorizični mehanizam funkcio-

Tablica 1: Dug središnje države prema vrsti instrumenta od 2003. do 2006. godine u Hrvatskoj

	2003.		2004.		2005.		2006.	
	mil. HRK	%	mil. HRK	%	mil. HRK	%	mil. HRK	%
Domaći tržišni dug	14,43	20,85%	24,94	31,44%	37,02	42,56%	43,05	49,64%
1. obveznice	7,88	11,39%	15,92	20,07%	24,49	28,15%	30,39	35,05%
2. trezorski zapisi	6,55	9,46%	9,02	11,37%	12,53	14,40%	12,66	14,60%
Ostali dug	54,78	79,15%	54,38	68,56%	49,97	57,44%	43,67	50,36%
1. domaći	13,73	19,84%	12,28	15,48%	13,54	15,57%	11,18	12,89%
2. inozemni	41,05	59,31%	42,10	53,08%	36,43	41,88%	32,49	37,47%
Ukupni dug središnje države	69,21	100,00%	79,32	100,00%	86,99	100,00%	86,72	100,00%

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

ostalim oblicima domaćeg zaduživanja u razdoblju 2003.–2006. godina.

Javni dug vrlo je moćno sredstvo ekonomske politike. Ministarstvo financija RH donijelo je 2006. godine Strategiju upravljanja javnim dugom u kojoj iznosi postojeće i planirane oblike financiranja javnog duga. Osnovne smjernice Strategije su: (i) razborito i oprezno upravljanje dugom, (ii) transparentno i predvidivo zaduživanje i upravljanje dugom, te (iii) promicanje likvidnosti i širokoga kruga investitora u državne vrijednosne papire i ra-

niranja tog tržišta. U Republici Hrvatskoj u proces reforme financiranja javnog sektora uključen je niz međunarodnih institucija kao što su Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond (MMF), Europska banka za obnovu i razvoj, razni instituti i organizacije poput USAID-a, OECD-a, Europska Unija preko programa "TAIEX", "INTERREG" i drugi. Proces traje već godinama.

Zbog poteškoća u financiranju kapitalnih investicija u javnom sektoru Europska Unija je pokrenula niz tzv. "pretpristupnih fondova" za zemlje kandidatkinje koji imaju funkciju dodatnih izvora financiranja lokalnog ekonomskog razvoja. Postoji posebna metodologija i kategorije tih programa pomoći. Hr-

6 Engl. "Public debt management". Predstavlja proces donošenja i izvršavanja strategije upravljanja javnim dugom kako bi se povećao potreban iznos proračunskih sredstava. Ujedno politika restrukturiranja duga znači razvoj i održavanje tržišta obveznica i drugih vrijednosnih papira od neovisnog interesa za državu.

7 Financial Stability Foru, "Report of the Working Group on Capital Flows", iz travnja 2000. str. 2.

Tablica 2: Pregled jedinica samouprave koje su emitirale obveznice do 31. 12. 2004. godine

Lokalna jedinica	Vrsta obveznice / godina izdanja	Dospijeće u godinama	Iznos u DEM	Iznos u mil. KN
Istarska županija	Eko obveznice - 1995. g.	2,5	2,0	4,3
	Zdravstvene obveznice "serija A" - 1996. g.	2,0		
	Zdravstvene obveznice "serija B" - 1996. g.	3,0	4,0	5,7
Opatija	Komunalna infrastruktura - 1998. g.	4	-	14,0
Koprivnica	Komunalna infrastruktura - 2003. g.	7	-	60,0
Zadar		-	-	140,0

Izvor: (razna) javna glasila u RH

vatska se nalazi u razdoblju početka korištenja IPA programa pomoći (od 2007. do 2013. godine) koji će zamijeniti dosadašnje programe Europske Unije. Vlada Republike Hrvatske izabrala je i neke specijalizirane (dopunske) programe čija je svrha sasvim točno određena, kao na primjer program "Carina 2007" za borbu protiv carinskih prijevara, "Marco Polo" za smanjivanje cestovnog prometa i njegovo prebacivanje za željeznički, riječni i pomorski, zatim program "IDABC" za ukidanje zapreka slobodnom kretanju roba, kapital i osoba iz jedne zemlje članice u drugu itd.

Prema domaćoj zakonskoj regulativi⁸, županija se može financirati kreditnim zaduživanjem ili izdavanjem vrijednosnih papira (obveznice ili trezorski zapisi), ali samo za kapitalne projekte odnosno investicije koje se financiraju iz njihova proračuna. U Hrvatskoj su do 31.12.2004. samo tri grada i jedna županija imali dovoljno stabilan fiskalni kapacitet i organiziranu upravljačku strukturu za emitiranje javnih (municipalnih) obveznica (Tablica 2.).

Znatnu vrijednost emitiranih obveznica bilježi Grad Zadar u iznosu 140 milijuna kuna što je gotovo 30% ukupnih proračunskih prihoda Grada Zadra za 2007. godinu.

Nadalje, temeljem Zakona i Pravilnika daje im se mogućnost zaduživanja samo kod banaka na području Republike Hrvatske uz još neka ograničenja kao što je visina obveze po zaduženju ne veća od 20% godišnjih ostvarenih prihoda ili nemogućnost podnošenja zahtjeva za zaduživanjem ako su u prošloj obračunskoj godini imali suficit. Jurković (2002:130) navodi prednosti zaduženju na domaćem financijskom tržištu i kaže da ono ne predstavlja odljev sredstava iz zemlje i da je manje proinflatorno od zaduženja države kod središnje banke. Međutim, s druge strane takvo zaduženje može uzrokovati i porast potražnje za kreditima i povećavati kamatnu stopu.

3.2. Osvrt na neke suvremene načine poduzimanja javnih projekata

Istražujući učinkovitost i primjerenost javnih investicija koje pospješuju ekonomski razvoj postavlja se pitanje lokalnim vlastima koliko su razvojni projekti značajni za razvoj određenog područja i da

⁸ Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 69/97), na temelju Zakona o proračunu postoji, Pravilnik o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanju jamstva jedinica područne (regionalne) samouprave (NN 96/03).

li je visina investicija primjerena načinu financiranja i koliko su odluke o zaduživanju ispravne. Prema Kellermann (2007, 1090) osnovna je odlika odluke o zaduživanju vremenska usklađenost otplate i dobro procijenjen utjecaj zaduživanja na deficit u godinama otplate.

Suvremeni sastavni dio modela financiranja kapitalnih ulaganja na duži rok je javno-privatno partnerstvo koje u Hrvatskoj još nije legitimno, ali se temelji na Direktivama Europske Unije koje je Vlada RH kroz Zaključak⁹ pretočila u Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva. Ovaj se oblik razvio u Velikoj Britaniji kao rješenje u pogledu proračunskih ograničenja s kojima se suočava država i lokalne zajednice. Sada je on proširen diljem Europske Unije. JPP udovoljava potrebi privatnog financiranja kapitalnih projekata u javnom sektoru pri čemu izvođači privatni partneri obračunavaju naknadu za korištenje objekta javnom partneru kroz čitav vijek trajanja projekta. To predstavlja zasada najjači oblik gospodarskog partnerstva između javnog i privatnog sektora. Ovaj oblik partnerstva prisutan je posljednjih godina u nekim županijama i gradovima u Republici Hrvatskoj, a primjenjuje se u izgradnju lokalnih cesta, autoputova, škola, sportskih dvorana, javnih ustanova. Unatoč relativno kratkom sadržaju Smjernica, problematika JPP-a je prilično složena i precizna. Pored JPP-a još je niz specifičnih ugovornih odnosa između javnog i privatnog sektora gdje se objekt ili građevina mogu dati: (i) u koncesiju privatnom partneru uz naknadu (ii) ili u najam javnom partneru. Postoje i različiti oblici uslužnih ugovora gdje javni sektor eksploatira već gotove objekte u privatnom vlasništvu.

Važna smjernica jačanja utjecaja javnog sektora na zajednicu jesu i općeniti oblici strateških partnerstava koja mogu nastati između javnog i privatnog sektora. Tu se ne misli na izravne modele financiranja poput JPP-a, nego na marketinška partnerstva gdje se privatni sektor aktivnije uključuje u funkcioniranje zajednice pružajući različite usluge toj zajednici i primajući zauzvrat koristi koje može ostvariti samo putem mreže javnih institucija (Kotler i Lee, 2007:219). Ako se ovakva partnerstvo primjene

u domaćoj praksi javni sektor može prijenosom nekih aktivnosti na privatni sektor ostvariti uštede i poboljšati učinak nekih svojih razvojnih programa i projekata. Također, takva partnerstva mogu biti značajna potpora tijekom trajanja projekata. Neke od tih koristi za javni sektor su:

- » *priljev gotovine iz privatnog u javni sektor*
- » *postizanju većeg medijskog djelovanja uz korištenje resursa privatnog sektora,*
- » *lakši pristup javnog sektora znatno bolje tehničkoj stručnosti, tehnologiji i spremnosti privatnog sektora*
- » *pristup distribucijskim kanalima koje koriste poslovni subjekti bio bi pristupačan i javnom sektoru*
- » *pristup krajnjim kupcima proizvoda privatnog sektora itd.*

Kotler i Lee (2007:224) izdvajaju posebne oblike korporativno-društvenih partnerstava, gdje se kao oslonac lokalnog razvoja pojavljuje poslovni subjekt ili više njih koji provode različite kampanje na tržištu s ciljem poboljšanja zdravlja, zaštite okoliša, sigurnosti. Primjer iz domaće prakse može biti vodoopskrba i odvodnja koja postaje gorući problem lokalnog razvoja u Hrvatskoj. Zahtjevno povećanje kapaciteta vodoopskrbe može biti potpomognuto kampanjama educiranja stanovništva o oskudnosti pitke vode i racionalnom smanjenju njezine potrošnje, kao i kampanjama za poticanje industrije da recikliraju korištenu vodu.

4. Stanje zaduživanja u Osječko-baranjskoj županiji

U Osječko-baranjska županiji postoji nekoliko područja od posebne državne skrbi. To su područja općina i gradova čiji je gospodarski jaz u odnosu na najrazvijenija područja u Hrvatskoj najveći. Stanovništvo u tim područjima zbog otežanih uvjeta života uživa određene pogodnosti središnje države kao što su umanjena poreznih opterećenja, subvencionirani troškovi dozvola i građenja stambenih kuća za stanovanje i sl. U mišljenju Svjetske banke¹⁰ ističe se

¹⁰ Strategija pomoći Svjetske banke za Republiku Hrvatsku, 2004. godine. Engl. "County Assistance Strategy - CAS" (izvor: www.mfin.hr/str/103)

zabrinjavajuće stajalište da mogućnosti i sposobnosti upravljanja financijskim sredstvima od strane lokalnih vlasti na tim područjima nisu proporcionalne potrebama za kapitalnim ulaganjima. Iako su ova područja pod skrbništvom države, uloga županije u pogledu kapitalnih ulaganja u javne investicije nije ništa drugačija u odnosu na ostala područja.

Analizirajući podatke o zaduživanju u proračunu Osječko-baranjske županije vidljivo je da se struktura dugoročnog zaduživanja svodi samo na kredite banaka (u 2005. godini 14,5 mil. kuna, u 2006. godini 10 mil. kuna, u 2007. godini 20 mil. kuna, dok za 2008. godinu nije planirano zaduživanje). Također, ovakva struktura govori i o slaboj povezanosti županijske organizacije s privatnim sektorom, pri čemu joj nisu na raspolaganju ni koristi od takve suradnje.

Prema podacima lokalnih proračuna Ministarstva financija, vidljivo je da nisu knjiženi niti planirani troškovi izdavanja vrijednosnih papira što govori da županijski proračun nije opterećen dospjećem niti jedne vrste vrijednosnih papira u razdoblju od tri godine niti je planirano opterećenje u 2008. godini. U proračunskoj poziciji 34. Financijski rashodi, evidentirani su rashodi od zaduživanja. Podaci pokazuju da nije bilo emisija vrijednosnih papira – obveznica, trezorskih zapisa, opcija i drugih vrijednosnih papira na domaćem tržištu. Prihodi od koncesija i drugih ugovora s tržišnim subjektima su zanemarivi i udjel im je ispod 0,5% prihoda proračuna.

Podaci pokazuju da je izbor načina na koji se Osječko-baranjska županija zadužuje na financijskom tržištu u svrhu izvršavanja investicijske aktivnosti, iznimno uzak. To govori da je njezin potencijal za zaduživanje u svrhu poticanja kapitalnih ulaganja i lokalnog razvoja prilično velik i nedotaknut. Ovo stanje dijelom je rezultat očekivanja potpora i pomoći središnje države i javnih institucija u financiranju programa razvoja u ovome području uništeno višegodišnjim ratnim razaranjima i slabom poslijeratnom oporavku. Potrebni su napore zajednice da se zajedno sa urbanističkim i drugim važnim planovima svakako prilože i neustaljeni izvori financiranja putem kojih bi proračun bio u mogućnosti nositi izazovne programe i projekte brzog lokalnog razvoja.

5. Zaključak

Uvođenje primjerenih oblika i novih izvora financiranja investicija u javnom sektoru može doprinijeti jačem i bržem gospodarskom regionalnom razvoju u Republici Hrvatskoj. Uključivanje Hrvatske u okvire ekonomije razvoja i davanje značaja lokalnom razvoju kroz prihvaćanje politike brzog i stabilnog razvoja na svim razinama državnih i lokalnih institucija potaklo je promjene u ustaljenom načinu upravljanja kapitalnim ulaganjima. Trenutno samo nekoliko jedinica samouprave koristi tržište kapitala kao mjesto pronalaženja financijskih sredstava za kapitalne programe, a samo neke od njih iskorištavaju i mogućnosti strateških partnerstava na dugi rok s privatnim partnerima kao što je JPP. To znači da je potrebno ojačati financijsku snagu lokalnih i regionalnih jedinica, povezati ih s tržišnim subjektima odnosno privatnim sektorom, treba ih uključiti u tijekove međunarodnih fondova i institucija, ali i okončati započete reforme decentralizacije i reforme u načinu raspolaganja proračunskim sredstvima.

U radu je prikazan primjer strukture zaduživanja Osječko-baranjske županije, gdje je vidljiv ustaljen pristup prema javnom dugu, tržištu kapitala i ostalim načinima zaduživanja. Iz čega je vidljivo da je potencijal financiranja lokalnog razvoja još uvijek prikriven, međutim nominirani zahtjevi pred županijskim proračunom bit će sve veći i skuplji stoga će uskoro morati doći do njegova opterećenja nekim od razmatranih legitimnih suvremenih oblika financiranja.

LITERATURA

1. Brežanski, J. i drugi: *Javno-privatno partnerstvo i drugi načini upravljanja nekretninama*. Informator, Zagreb, 2007.
2. Brümmerhoff, D.: *Javne financije*. Mate, Zagreb, 2000.
3. Girard, J., Gruber, H., Hurst, C.: *Increasing public investments in Europe: Some practical considerations*. *European Economic Review*, 39(3-4), 1995, pp. 731-738.
4. *Godišnje izvješće i strategija upravljanja javnim dugom*, Ministarstvo financija, Zagreb, 2006. (<http://www.mfin.hr/str/143>)
5. Gray, A.W.: *EU Structural Funds and other Public Sector Investments*. Gill and MacMillan, Dublin, 2005.
6. Hrženjak, J.: *Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj*, II izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Informator, Zagreb, 2004.
7. Jelčić, B.: *Financiranje lokalne samouprave*. Zbornik radova Savjetovanja. Hrvatski institut za lokalnu samoupravu Osijek, 1999.
8. Jurković, P.: *Javne financije*. Masmedia, Zagreb, 2002.
9. Kellermann, K.: *Debt financing of public investment: on popular misinterpretation of the "golden rule of public sector borrowing"*. Centre of Public Finance, New York, 2006.
10. Kotler, P., Lee Nancy: *Marketing u javnom sektoru*. Mate, Zagreb, 2007.
11. Ministarstvo financija, lokalni proračuni, (<http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun>)
12. *Strategija pomoći Svjetske banke za Republiku Hrvatsku - CAS*, Svjetska banka, 2004. (<http://www.mfin.hr/str/103/>)
13. Šeparović, Inge, P.: *Izazovi javnog menadžmenta dileme javne uprave*. Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2006.
14. Todaro, M. P. i Smith, S.C.: *Ekonomski razvoj*, deveto izdanje. Šahinpašić, Sarajevo, 2006.
15. Turnovsky, S. J.: *Financing Public Investment through Foreign Aid: Consequences for Economic Growth and Welfare*. *Review of International Economics*, 13(1), 2005, pp. 20-44.
16. Turnovsky, S. J., Pinteá Mihaela: *Public and private production in a two sector economy*. *Journal of Macroeconomics*, 28(2), 2006, pp. 273-302.

Branimir Marković, Ph. D.

Faculty of Economics, Osijek

Božica Dunković, univ. spec. oec.,

Agency for Development, Osijek-Baranja County

DEBT ACCUMULATION AND FINANCING OF LOCAL DEVELOPMENT

Summary

The paper is dealing with the notion and significance of economic development on the regional level and, in connection with it, the public sector consistency in the local development financing. The subject of research is habitual forms opposed to the contemporary ones of external debt accumulation of the regional units on the example of Osijek-Baranja County. The paper is trying to research what kind of public debt structure can ensure an unobstructed and expectedly fast economic and regional development taking into consideration the former financing models. The potential of debt accumulation is rather abundant and therefore unused. Thus, few are those who use these financing sources. The contribution explains why the public sector in Croatia needs to start introducing the appropriate financing forms of public investments that will be based on the long-term cooperation and integration of economic subjects in the budget flows of local units.

Key words

Public financing, public debt accumulation, regional development