

Obveznice zagrebačkog holdinga ulaze u kvotu zaduženja

**DUBRAVKA
JURLINA-
ALIBEGOVIĆ**

*Nije moguće
zaobići
ograničenja jer je
procedura ista za
sve lokalne
jedinice u
Hrvatskoj i
poduzeća u
njihovu vlasništvu*

*U konačnici vrtići,
škole, bolnice neće
se graditi besplatno
- privatni kapital u
tome nalazi svoju
računicu*

*Lokalna i
regionalna
samouprava neće
ni ubuduće moći
na dulji rok
planirati svoje
prihode jer
centralna vlast
može samostalno
mijenjati stope i
odluke kako želi*

LJUBICA GATARIĆ

Snimio **PATRIK MACEK**

Fiskalna je decentralizacija skrenula pozornost javnosti nakon što je Vlada odlučila više od pola milijarde prihoda zagrebačkog gradskog proračuna podijeliti manjim gradovima. Tako se u rasprave osim lokalnih jedinica uključio i HGK te Infoarena organiziranjem stručnih radionica. Kakvi su dometi decentralizacije, objašnjava analitičarka Ekonomskog instituta Dubravka Jurlina-Alibegović.



JURLINA-ALIBEGOVIĆ: Visina zaduživanja mogla bi se omekšati povezivanjem kreditne sposobnosti lokalnih jedinica s vrijednošću imovine u njihovu vlasništvu. To znači i napuštanje prakse da se razina zaduživanja godišnje utvrđuje i mijenja iz godine u godinu

VL: Je li predložena formula podjele poreznih prihoda dobar put za fiskalnu decentralizaciju u Hrvatskoj?

JURLINA-ALIBEGOVIĆ:

Hrvatska je izuzetno centralizirana država jer središnja država ostvaruje većinu javnih prihoda i troši najveći dio javnih rashoda. O javnom novcu svih poreznih obveznika i njegovu trošenju uglavnom se odlučuje na jednom mjestu. Da bi se ta situacija promijenila, fiskalna teorija govori o decentralizaciji javnih nadležnosti i financija, koja treba pridonijeti da o stvaranju i trošenju javnog novca odlučuje razina vlasti najbliža građanima zato što najbolje može zadovoljiti javne potrebe građana u skladu s njihovim sklonostima i potrebama. Potrebe za javnim dobrima nisu jednake u svim općinama, gradovima i županijama, ali za njihovo pružanje lokalne jedinice trebaju sredstva.

Središnja se država ipak nije potpuno odrekla svojeg prava na dio kolača od poreza na dohodak. Država će i dalje zadržati pravo da odlučuje o raspodjeli 21 posto prihoda, Vlada propisuje poreznu stopu i gdje će se novci potrošiti. Lokalna i regionalna samouprava neće ni ubuduće moći na dulji rok planirati svoje prihode jer centralna vlast može samostalno mijenjati stope i odluke kako hoće. Time se ne utječe na povećanje fiskalne neovisnosti lokalne i regionalne samouprave.

VL: Činjenica je da je zagrebački proračun u nekoliko zadnjih godina najviše profitirao

od toga što većina tvrtki ima registrirano sjedište u Zagrebu. Je li nova preraspodjela poreznih prihoda bila opravdana?

JURLINA-ALIBEGOVIĆ:

Porez na dobit koji se raspodjeljuje na temelju porijekla nije dobar zajednički porez jer se prihodi koncentriraju na područjima s najvećom gospodarskom aktivnošću (tamo gdje je registriran najveći broj poduzeća, dakle, u Zagrebu). Smatram da je zbog obilježja poreza na dobit i nemogućnosti da osigura svim lokalnim jedinicama jednake prihode, usmjerenje prihoda od poreza na dobit u blagajnu središnje države dobro rješenje, koje je trebalo dodatno popratiti usmjerenjem ukupnog iznosa prihoda od poreza na dohodak na lokalnu razinu. Dodatne izvore nedostajućih sredstava lokalnoj i regionalnoj samoupravi (pomoći) središnja država treba pronaći među svojim drugim poreznim prihodima.

VL: Opći je stav znanstvene javnosti da bi trebalo više slobode dati lokalnim jedinicama u odlučivanju o visini zaduživanja te kada i koliko će se zadužiti? Ima li rezona da

lokalne jedinice plaćaju cijenu zaduženosti središnje države?

JURLINA-ALIBEGOVIĆ:

Prije svega treba reći da je razina zaduženosti lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj mala. Zaduzivanje nije redovan oblik financiranja lokalne i regionalne samouprave, već se koristi za financiranje kapitalnih (razvojnih) projekata pod određenim uvjetima, koje svugdje u svijetu, pa i u Hrvatskoj, određuje središnja država.

Lokalne jedinice trebaju se

Razina zaduženosti lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj je mala, no zaduzivanje ne može biti redovan oblik financiranja lokalne samouprave

zadužiti za vlastiti razvitak, a jedan od načina 'omekšavanja' visine zaduzivanja moglo bi biti povezivanje kreditne sposobnosti lokalnih jedinica s vrijednošću imovine u njihovu vlasništvu. To znači i napuštanje prakse da se razina zaduzivanja godišnje utvr-

đuje (Zakonom o izvršavanju državnog proračuna) i mijenja iz godine u godinu. Smatram da su nepostojanje registra imovine u vlasništvu lokalne samouprave i nedostatak stručnog znanja i kapaciteta za upravljanje rizicima najveća ograničenja koja sprečavaju središnju državu da razmislija u tom pravcu.

VL: Holding grada Zagreba izdat će korporativne obveznice u iznosu oko dvije milijarde kuna za financiranje gradskih projekata i tako će zaobići

limite zaduženja. Je li to putokaz drugima?

JURLINA-ALIBEGOVIĆ:

Pravila za zaduzivanje vrijede i za zagrebački holding kao i za druge tvrtke u vlasništvu lokalne samouprave.

Nije moguće zaobići ograničenja jer je procedura ista za sve lokalne jedinice u Hrvatskoj i poduzeća u njihovom vlasništvu bez obzira na to zaduzuju li se uzimanjem zajma ili izdavanjem dužničkih vrijednosnica. Sva se jamstava za zaduzivanje poduzeća čiji su osni-

JPP: GLAVOBOLJE DOLAZE NAKNADNO

VL: Javno-privatno partnerstvo se jako promovira. Je li realno očekivati od privatnog sektora da se u većoj mjeri uključuje u financiranje općih potreba šire društvene zajednice?

JURLINA-ALIBEGOVIĆ: JPP treba isključivo sagledati u funkciji financiranja onih razvojnih projekata za koje lokalna ili regionalna samouprava nema dovoljno vlastitih sredstava ili sredstava od pomoći središnje države. Odluka o tome hoće li se lokalna jedinica zadužiti ili krenuti u suradnju s privatnim sektorom kroz neki od brojnih

oblika javno-privatnih partnerstava ovisi o samom projektu i konkretnim uvjetima za njegovu realizaciju. JPP osigurava niz koristi privatnom i javnom sektoru, ali je najbitnije odrediti podjelu rizika između lokalne jedinice, korisnika, privatnog sektora i samih izvođača infrastrukturnih projekata. Uz dužinu sudjelovanja privatnog sektora u konkretnom projektu, oblik nadoknade, stupanj autonomije u određivanju cijena za pružene usluge, raspodjela rizika je ključni dio oko kojeg se vodi rasprava o

uključivanju privatnog sektora. U konačnici vrtići, škole ili bolnice neće se izgraditi besplatno, već privatni kapital u tome nalazi svoj interes. S druge strane, lokalni su proračuni dugi niz godina obvezni osigurati sredstva za naknadu za korištenje tih objekata. Gradonačelnici su godinu-dvije dok se objekti grade djelomice relaksirani jer nisu u obvezi u proračunu osigurati sredstva za njihovu izgradnju. Njihove glavobolje počinju teći onog dana kada su ugovorili početak plaćanja naknade za korištenje objekata.

vač i većinski vlasnik lokalne jedinice uključuju u opseg godišnjeg zaduženja. Međutim, treba pohvaliti upravu holdinga koja je počela razmišljati o korištenju financijskog tržišta za pronalaženje sredstava za financiranje kapitalnih projekata. Trošak za kapital na financijskim tržištima za financiranje kapitalnih projekata može biti niži nego kada se zaduzuju kod banke.

Kako bi ostvarili najpovoljnije uvjete zaduženja, vjerojatno će se i drugi gradovi i poduzeća u njihovom vlasništvu u budućnosti više koristiti dužničkim vrijednosnicama, a ne samo zajmovima, kao klasičnim oblikom zaduzivanja. Do sada su tako postupila samo četiri grada u Hrvatskoj - Koprivnica, Rijeka, Split i Zadar.

VL: Zaslužuju li lokalne jedinice i lokalni političari da dobiju od središnje države veću financijsku moć? Kontrola lokalnih političara puno je niža, pa je i lokalnih šerifa više?

JURLINA-ALIBEGOVIĆ:

Ovdje se radi o stupnju fiskalne decentralizacije u konkretnoj državi, odnosno o tome kako je moguće osigurati visoku kvalitetu svih javnih potreba, njihovo financiranje, a posebno razvojnih projekata u lokalnim sredinama. Prenošenje odgovornosti i sredstava sa središnje na lokalne vlasti uz ekonomsku u sebi sadrži i političku dimenziju. Često se zaboravlja da najbolja kontrola dolazi od onih koji daju sredstva. U ovom slučaju to su lokalni stanovnici, odnosno birači, koji se o efikasnosti trošenja javnog novca izjašnjavaju na izborima. Preduvjet koji treba biti zadovoljen odnosi se na to da lokalna vlast treba imati zadovoljavajući sustav upravljanja javnim prihodima i rashodima i obrazovanu lokalnu administraciju za efikas-

no provođenje svih javnih funkcija i upotrebe javnih sredstava.

VL: Još nije odlučeno hoće li se Hrvatska statistički dijeliti na dvije ili tri NUTS II regije? Kakve su šanse RH da povuče bilo kakva EU sredstva?

JURLINA-ALIBEGOVIĆ: Važno je naglasiti da svaka buduća zemlja članica EU pa tako i RH potpuno samostalno vodi svoju regionalnu politiku. Regionalna politika je odgovornost nacionalne države s čime se ne bi trebalo povezivati pitanje efikasnosti iskorištavanja danas raspoloživih sredstava iz predpristupnih fondova EU, kao i budućeg povlačnja sredstva iz strukturnih fondova EU. Ključna riječ za sudjelovanje u EU sredstvima jesu dobro formulirani projekti koji će udovoljiti razvojne prioritete u Hrvatskoj koji bi trebali biti usklađeni s onima u EU. Obrazovanje i učenje svih nas, posebno javne administracije, uključivo i onih na najvišim političkim pozicijama, je neophodan uvjet za maksimalno iskorištenje raspoloživih EU sredstava.

