

UDK 336.748.12:338.22(497.6 RS)
10.7251/FIN1204020G
Miroslava Grujić-Kalkan*

PREGLEDNI RAD

Finansiranje razvoja lokalnih zajednica u Republici Srpskoj

Rezime

Postojeća koncepcija finansiranja lokalne uprave u RS se zasniva na stavu da lokalna zajednica treba da ima dovoljno sredstava za svoje funkcionisanje. Zakonom o budžetskom sistemu RS preciziran je način i omjer u kojem se javni prihodi dijele između budžeta Republike Srpske i budžeta opština i gradova. Lokalne zajednice u RS karakteriše visok nivo zavisnosti od prihoda koji im se transferišu sa viših nivoa vlasti i nemaju mogućnosti da utiču na visinu ključnih izvora finansiranja, osim na neke lokalne takse i naknade.

Za finansiranje većih projekata opštine mogu očekivati pomoć kroz preraspodjelu sredstava iz entitetskih budžeta putem podsticajnih sredstava za razvoj pojedinih sektora i djelatnosti. Donacije se takođe ubrajaju u tradicionalne izvore finansiranja. Kreditiranje projekata lokalnog razvoja iz sredstava entitetskih investiciono-razvojnih banaka takođe je izvor zaduživanja.

Praksa je pokazala da je sa aspekta rizika najbolja kombinacija kombinovano finansiranje projekata – emisijom obveznica i iz drugih izvora. Moguće su kombinacije obveznica i pretpristupnih fondova, obveznica i javno-privatnog partnerstva, obveznica i lizinga, itd. Javno-privatna partnerstva do sada nisu bila dovoljno korištena u praksi u Republici Srpskoj i pored toga što u poređenju sa drugim izvorima finansiranja otvaraju značajno veće mogućnosti za finansiranje razvoja, obavljanje javnih usluga i zadovoljenje potreba građana.

Ključne riječi: lokalne zajednice, budžet, donacije, zaduživanje, krediti, lizing, obveznice, fondovi, javno-privatno partnerstvo.

UVOD

Kao i cijelo društvo, i lokalna samouprava u Republici Srpskoj je u procesu transformacije. Planska privreda i dogovorna ekonomija zamijenjene su tržišnom privredom i konkurentskom ekonomijom, jednopartijsko uređenje zamijenjeno je višepartijskim i pluralističkim političkim sistemom, a društveni odnosi postali su u cjelini manje rigidni i više elastični.

Prelaz se odvija u više sfera, počinje u normativnoj, a realizuje se u stvarnoj, koja je višedimenzionalna i višestruko uslovljena nizom socijalnih, političkih, kulturnih, ekonomskih i drugih faktora. U normativnom pogledu, reforma lokalne samouprave u Republici Srpskoj počela je donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi 1999. godine, a nastavljena donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi 2004. godine.

Iako je s početkom procesa tranzicije ekonomski položaj lokalnih zajednica bio drastično pogoršan, broj njihovih nadležnosti nije suštinski smanjen. One su izgubile samo ona ovlaštenja koja su proizlazila iz prirode osnovnog svojinskog odnosa u socijalizmu: prestale su kontrolisati lokalnu privredu i imenovati direktore lokalnih državnih preduzeća. Ostale su sve njihove obaveze u pogledu komunalnog razvoja, opštinskih inspekcija, socijalne i dječije zaštite, predškolskog vaspitanja i osnovnog i srednjeg obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, sporta, turizma, zaštite okoline, protivpožarne zaštite, itd.

Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2004. godine je usvojio uobičajenu podjelu opštinskih nadležnosti na samostalne i prenesene nadležnosti, a one samostalne, koje sačinjavaju najveći dio opštinskih poslova, sistematizovao je na jasan i pregledan način u dvije grupe – u regulatorno-upravljačke i u uslužne.

Pravi obim opštinskih nadležnosti može se sagledati tek kada se one izlože u pojedinostima i kada se predoči šta je sve potrebno za njihovo ostvarivanje. Tek tada se vidi da opštine – naročito urbani centri s razvijenom infrastrukturom i zahtjevnim građanstvom – moraju raspolagati značajnim finansijskim i materijalnim sredstvima i kvalitetnim kadrovskim potencijalom da bi mogle da realizuju sve ono što im zakon daje u nadležnost. Istovremeno, ruralne opštine trebaju velika sredstva da razviju svoju infrastrukturu i zadrže stanovništvo u odljevanju prema gradovima koji nude viši društveni standard i bolje javne usluge.

Finansiranje lokalnog razvoja nije jednostavna stvar. Bez obzira na to da li se radi o budžetskim sredstvima, donacijama, kreditima ili o nekom od oblika javno-privatnog partnerstva, pronalaženje i skladno kombinovanje izvora finansiranja za implementaciju razvojnih projekata predstavlja jedan od najvećih izazova lokalnog razvoja.

Finansiranje nije rutinska stvar, pa su kvalitetno planiranje i pragmatična rješenja i inovativni odgovori na probleme i izazove lokalnog razvoja presudan faktor koji odvaja uspješne od neuspješnih. Efektivna implementacija kompleksnih razvojnih projekata

* Poreska uprava Republike Srpske, e-mail: pjsokolac@poreskaupravs.org

podrazumijeva kvalitetno planiranje i brižljiv odabir odgovarajućih modaliteta i izvora finansiranja prilagođenih potrebama intervencija sa aspekata izvora sredstava i ročnosti.

1. OBIM NADLEŽNOSTI I VELIČINA OPŠTINA

U Republici Srpskoj prisutne su velike teritorijalne, demografske, ekonomske i druge razlike između opština i veliki raskorak između normativnog definisanja i stvarnog ispunjavanja nadležnosti: jednoobrazno definisane nadležnosti opštine ostvaruju sa velikim razlikama i u pogledu obima i u pogledu kvaliteta.

S jedne strane, ogromne su razlike između opština u prostornoj i u demografskoj veličini, u ekonomskoj snazi, stepenu urbanizacije, i sl. S druge strane, zakonodavstvo ne pravi razliku između opština (i gradova) sa stanovišta njihovih nadležnosti, bez obzira na njihovu veličinu (teritorijalnu, demografsku), ekonomsku snagu i stepen urbanizacije.

U stvarnosti, opštine se selektivno odnose prema ostvarivanju svojih zakonom definisanih nadležnosti. Drugim riječima, ne izvršavaju u potpunosti svoje nadležnosti onako kako je to zakonom propisano. Iako formalno na to nema pravo, većina opština prilagođava stvarni obim – šta će vršiti, a šta ne i stepen ostvarivanja nadležnosti – u kojoj mjeri će ispunjavati zakonom postavljene standarde u pružanju usluga sredstvima kojima raspolaže i okolnostima "na terenu".

Male i nerazvijene opštine do 80% svog budžeta koriste za funkcionisanje administracije, tj. za plate službenika i odbornika i za materijalne troškove uprave, a neke čak i transfere od vlade pretaču u plate¹. Logično je da takve opštine ne mogu dobro ispunjavati svoje zakonske nadležnosti i da su njihovi građani uskraćeni za kvalitetne opštinske usluge. Nadležnosti koje su opštine dobijale zakonima o lokalnoj samoupravi su u Republici Srpskoj prilagođene razvijenim sredinama; problem je u tome što je i danas više od polovine opština, prema kategorizaciji koju svake godine sačinjava Vlada, svrstano u grupu nerazvijenih ili izrazito nerazvijenih sredina, što znači da ne mogu obavljati većinu zakonom im namijenjenih nadležnosti.

Sve nadležnosti lokalne samouprave praktično su definisane kao izvorne. Jedna od posljedica je da su opštine i gradovi dužni da ostvarivanje svih tih nadležnosti finansiraju iz svojih sredstava. S druge strane, Republika zadržava sebi pravo da donosi i mijenja normative i standarde kojih se opštine moraju pridržavati; tako svako poskupljenje koje podizanje standarda donosi pada na teret opštinskog budžeta – a on se u finansijskom smislu ne usaglašava automatski s promjenama koje donosi izmjena zakonskih propisa. U svakom slučaju, postoji potreba preciznijeg definisanja i razvrstavanja nadležnosti na izvorne i prenesene, u skladu sa evropskim praksama i standardima.

Jedan od najvećih problema jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj svoju genezu ima u postojećoj neujednačenoj prostorno-demografskoj slici jedinica lokalne samouprave, koju ne prati i kodifikacija u fiskalnoj politici i obimu nadležnosti. Opštinski budžet, kao najvažniji instrument u ispunjavanju zakonom predviđenih nadležnosti, često nije u mogućnosti da zadovolji sve potrebe građana i sve lokalne poslove predviđene Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Najveće razlike u mogućnostima opština se vide u strukturi raspoređenih rashoda u opštinskim budžetima. Iako nadležnosti opština predviđene Zakonom o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj obuhvataju i socijalnu zaštitu, u malim opštinama su ovi poslovi uglavnom zanemareni zbog nedostatka sredstava. Prema funkcionalnoj strukturi rashoda u budžetima, primjećuje se da male opštine izdvajaju svega 1–5% svog budžeta na socijalnu zaštitu, dok se taj broj kod velikih opština kreće do čak 15–20%.² Slično je i sa izdvajanjem za obrazovanje, zdravstvo i rekreaciju, kulturu i religiju.

Usljed neophodnosti funkcionisanja administracije i izvršavanja brojnih poslova, te velike zastupljenosti administrativnih troškova u budžetu, male opštine nemaju mogućnosti da se posvete ovim poslovima, što zbog materijalnih, što zbog ljudskih resursa. Osim izdvajanja za troškove administracije, male opštine najviše izdvajaju za održavanje, rekonstrukciju i skromnu izgradnju komunalne i putne infrastrukture, što im ne ostavlja prostora za razvoj tzv. socijalne infrastrukture koju je zakonodavac dao u nadležnosti svim opštinama.

Jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj karakteriše visok nivo zavisnosti od prihoda koji im se transferišu sa viših nivoa vlasti, tako da nemaju mogućnosti da utiču na visinu ključnih izvora finansiranja, osim na neke lokalne takse i naknade. Dosadašnja praksa se sastojala u činjenici da su kriterijume u raspodjeli zajedničkih poreza određivali viši nivoi vlasti, istovremeno definišući i učešće pojedinih nivoa u raspodjeli, naplatu zajedničkih poreza i kontrolu primjene zakonskih propisa. Jedinice lokalne samouprave nisu imale mogućnost da kontrolišu ili utiču na prikupljanje onih poreza koji predstavljaju njihove izvorne prihode i koji im u potpunosti pripadaju, kao što je slučaj sa porezom na imovinu. Novim zakonom o oporezivanju nepokretnosti lokalnim samoupravama je data mogućnost da određuju stopu za oporezivanje procijenjene vrijednosti nepokretnosti u intervalu između 0,05% i 0,5%.

U potpunosti je jasno da jedinice lokalne samouprave imaju veći interes i motiv za efikasniju naplatu ovog poreza, ali za to nemaju nadležnosti niti razvijene infrastrukture. U vezi sa gorenavedenim, pojavljuje se potreba za preispitivanjem postojeće organizacije Poreske uprave i eventualnim uvođenjem novih lokalnih i regionalnih poreskih organa koji bi u potpunosti bili posvećeni naplati i kontroli primjene zakonskih propisa u vezi sa izvornim prihodima jedinica lokalne samouprave.

2. POJAM I MJESTO LOKALNIH PRIHODA U SISTEMU JAVNIH PRIHODA

Lokalni javni prihodi predstavljaju prihode lokalnih organa vlasti iz kojih se, po unaprijed utvrđenim pravilima, finansiraju njihovi javni poslovi. Lokalna samouprava mora imati na raspolaganju obim sredstava koji će biti dovoljan za finansiranje vršenja pripadajućih joj funkcija u datoj društveno-političkoj konstelaciji odnosa unutar državnog uređenja jedne zemlje. U tom smislu, jako je bitno izbalansirati odnos između rashodne strane, koja proističe iz ustavom i zakonom utvrđenih nadležnosti i, na osnovu toga izvedenih, javnih poslova, i prihodne strane bilansa njihovih budžeta. Njihova neujednačenost dovodi do vertikalne neravnoteže u odnosima između centralnog nivoa i jedinica na lokalnom nivou vlasti. Država mora izgraditi mehanizme za uravnoteženje tog bilansa, a institucionalizovanje lokalnih javnih prihoda predstavlja jedan od načina rješavanja tog problema.

¹ Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009–2015, Banja Luka, mart 2010; str. 7.

² Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009–2015, Banja Luka, mart 2010; str. 9.

Lokalni javni prihodi mogu biti modelirani u obliku derivativnih i originarnih, tj. nefiskalnih oblika javnih prihoda. Pri tome treba istaći da se kako u teoriji, tako i u praksi javljaju određene dileme koje su, prije svega, vezane za određivanje stepena samostalnosti koji bi lokalni nivoi vlasti trebalo da imaju pri uvođenju i utvrđivanju fiskalnih oblika javnih prihoda. U tom smislu, treba odrediti uslove koje lokalni fiskalni oblici treba da ispune da bi se mogli inkorporirati u sistem javnih prihoda kome pripadaju. Pored ispunjenja opštih uslova i karakteristika koje, po definiciji, fiskalni oblici javnih prihoda treba da posjeduju, lokalni, u odnosu na sistem javnih prihoda kome pripadaju, treba da ispune i određene zahtjeve koji su dati relacijom opšte – posebno. Naime, oni predstavljaju integralni dio sistema višeg reda, te njihovo ustanovljenje ne smije da ugrozi njegove osnovne postavke i realizaciju glavnih ciljeva. Pri tome, treba da posjeduju i određene elemente koji će ih činiti posebnim i dovoljno funkcionalnim da ispune zahtjeve finansiranja posebnog entiteta vlasti u jednoj državi.

Pitanje ostvarivanja nefiskalnih oblika ne bi trebalo da izaziva posebne dileme. Prirodno je i sasvim opravdano da lokalni nivoi vlasti posjeduju imovinu, da mogu osnivati ustanove i javna preduzeća i iz njih crpiti određenu finansijsku snagu. Postojanje određenih oblika imovine, u smislu da mogu poslužiti kao određeni vid garancije, daje osnov, odnosno mogućnost za korišćenje javnih zajmova, kao posebne vrste prihoda koji se, isto tako, mogu koristiti kao izvor njihovog finansiranja. Korišćenjem originarnih prihoda jača se finansijska snaga lokalnih vlasti, a da se pri tome ne remeti funkcionisanje makroekonomskog sistema određene zemlje. Značaj ovih oblika javnih prihoda proizlazi iz utvrđenog koncepta političke i ekonomske uloge države, definisanog javnog interesa i prilaza u rješavanju problema koji proističu iz karakteristika čistih i mješovitih javnih dobara, kao i postignutog nivoa razvijenosti tržišta u zemlji.

U određenim političkim, kao i u krugovima pojedinih teoretičara mogu se sresti mišljenja da se omogućavanjem fiskalne nezavisnosti i davanjem prava na samostalno uvođenje lokalnih fiskalnih oblika javnih prihoda, između jedinica lokalnih nivoa vlasti mogu stvoriti uslovi za njihovo međusobno takmičenje i konkurenciju.³ Time bi se stvorili uslovi za uspostavljanje "tržišta" jedinica lokalnog nivoa vlasti. Po zastupnicima ove ideje, konkurencija koja bi mogla prouzrokovati seljenje ljudi i kapitala u druge lokalne jedinice vodila bi ih ka znatno višem nivou fiskalne i finansijske odgovornosti. Tržišni signali bi ih podsticali da ne prestano poboljšavaju svoju efikasnost, efektivnost i kvalitet rada. Tim procesom bi se spustila cijena ukupnih javnih usluga u datoj državi i njeno funkcionisanje, odluke i intervenciju približilo principima i racionalnosti tržišnog modela. Sve to bi vodilo ka fiskalnom rasterećenju i pružanju veće slobode i podsticaja za ekonomske aktivnosti privrede i stanovništva.

Analizirajući zahtjeve koje, prema datom sistemu javnih prihoda, lokalni fiskalni oblici treba da ispune i načine finansiranja jedinica lokalnog nivoa vlasti koje su zasnovane na tržišnoj logici, dolazi se do zaključka da osnove uvođenja, odnosno utvrđivanja lokalnih fiskalnih oblika javnih prihoda treba da budu zasnovane na primjeni poreskih načela i načela makroekonomskog i političkog sistema kome pripadaju. Ispunjenje ovih zahtjeva iziskuje postavljanje adekvatnog modela raspodjele javnih prihoda između centralnog i lokalnog nivoa vlasti. Država bi polugama sistema raspodjele i upravljanjem sistemom javnih prihoda trebalo da ima dovoljno mogućnosti da ispuni ciljeve uspostavljanja horizontalne i vertikalne fiskalne ravnoteže,

garantovanja određenog nivoa u kvalitetu pružanja javnih dobara i usluga privredi i građanima koji žive na njenoj teritoriji, kao i vršenja neutralizacije negativnih eksternih efekata koji bi se mogli pojaviti između jedinica lokalnih nivoa vlasti, uz istovremeno ispunjavanje ciljeva makroekonomske stabilizacije i razvojne politike.

Sistemi raspodjele javnih prihoda koji se, između određenih nivoa vlasti, mogu primijeniti u fiskalnom sistemu jedne države mogu se konstruisati po osnovu sljedeća tri metoda:⁴

- metod vlastitih poreza,
- metod poreskog preklapanja i
- metod zajednice prihoda.

Po osnovu metoda vlastitih poreza, niži nivoi vlasti, u okviru svoje jurisdikcije, imaju pravo da slobodno i samostalno utvrđuju i uvode sopstvene fiskalne oblike javnih prihoda. Iz njega mogu proizaći dvije krajnje varijante sistema: sistem slobodnog i sistem vezanog oporezivanja. Sistem slobodnog oporezivanja daje potpunu fiskalnu nezavisnost nižim nivoima vlasti, tako da oni samostalno oporezuju različite poreske objekte i uređuju poresku osnovicu i visinu poreske stope. Kod sistema vezanog oporezivanja, centralni nivo određuje i utvrđuje fiskalne oblike koje niži nivoi vlasti mogu da uvedu, a sloboda i nezavisnost im je data pri propisivanju poreske osnovice i visine poreske stope.

Po osnovu metode poreskog preklapanja, centralni nivo vlasti utvrđuje kako poreske oblike, tako i poresku osnovicu koja važi za poreze koji pripadaju nižim nivoima vlasti. Niži nivoi vlasti imaju slobodu da, na tako utvrđen poreski oblik i osnovicu, samostalno odrede visinu poreske stope.

Po osnovu metode zajednice prihoda, centralni nivo vlasti utvrđuje kako poreske oblike, tako i poreske osnovice, kao i stope poreza. Niži nivoi vlasti nemaju nikakav oblik slobode i fiskalne nezavisnosti u tom pogledu, već samo pravo da, po unapred utvrđenim kriterijuma i formuli, sa centralnim nivoom dijele ostvarenje tako određenih prihoda.

Imajući u vidu navedene odlike ovih metoda, odnosno mogućih načina raspodjele pripadnosti poreza u sistemu javnih prihoda, može se izvući zaključak da je njihovo kombinovanje put koji je najbliži uspostavljanju optimalnog rešenja prilikom modeliranja fiskalnog sistema određene države.

3. RAZVOJNI RESURSI I RAZVOJNI PROJEKTI

Razvojni resursi su ograničeni, stalno i svuda. Dobro upravljanje razvojem uvijek polazi iz ove tačke, nastojeći da maksimizira koristi od raspoloživih materijalnih, ljudskih i finansijskih potencijala. S obzirom na zahtjevnost u pogledu potrebnih resursa i vremena za implementaciju, projekti lokalnog razvoja mogu se razvrstati u dvije osnovne grupe:⁵

- projekte brzog djelovanja i
- katalitičke projekte.

Projekti brzog djelovanja su konkretni, jednostavni, praktični projekti, koji treba da daju rezultate u vrlo kratkom roku, često od samo nekoliko mjeseci, i po pravilu su manje zahtjevni u pogledu potrebnih resursa. Njihova implementacija treba da pokaže da

³ Prokopijević, M., *Tržišna demokratija*, Gradanske inicijative, Beograd, 2001, str. 49–50.

⁴ Popović, D.: *Nauka o porezima i poresko pravo*, Institut Otvoreno društvo, Institut za ustavnu i zakonodavnu politiku, Savremena administracija, Beograd, 1997, str. 62.

⁵ Savanović, S.: *Finansiranje lokalnog razvoja*, EDA, Banja Luka, 2009, str. 14.

inicijative lokalnog razvoja mogu da daju brze, vidljive i konkretne rezultate, što motiviše lokalne aktere na aktivnije učešće u procesu lokalnog razvoja.

S druge strane, katalitički projekti predstavljaju intervencije sa značajnim potencijalom multiplikacije usmjerene na kreiranje javnih, a ne individualnih dobara i koristi. Kao takvi, oni imaju dejstvo poluge, oslobađaju zarobljene resurse, stvaraju pretpostavke za pokretanje novih razvojnih aktivnosti i otvaraju put novim poslovnim prilikama. Katalitički projekti su, u pravilu, usmjereni na rješavanje problema koji predstavljaju prepreku razvoju, a za koje tržišni mehanizmi ne mogu samostalno da se pobrinu, bilo zbog prevelikog rizika, predurog roka povrata investicije ili nedovoljnog profita.

Katalitičke projekte karakteriše potreba za:⁶

- značajnijim finansijskim sredstvima (npr. za ulaganja u infrastrukturu, obnovu i prenamjenu zapuštenih industrijskih kapaciteta),
- intenzivnom saradnjom (npr. prevazilaženje nedostataka u razvoju vještina, povezivanje razvojnih agencija sa malim i srednjim preduzećima – MSP),
- specifičnim znanjima (npr. povezivanje MSP sa istraživačko-razvojnim centrima, sertifikacija) i političkom podrškom (reforme).

Finansiranje lokalnog razvoja najproblematičnije je u domenu upravo ovih, kompleksnih i zahtjevnih, razvojnih projekata, gdje opštinska budžetska sredstva i lokalno znanje nisu dovoljni za njihovo finansiranje, otpočinjanje i uspješnu implementaciju.

U pogledu finansiranja razvojnih planova opštinama najviše nedostaju finansijski resursi, a isti više nedostaju malim nego velikim opštinama. Opštine najviše računaju na vlastite (budžetske) izvore finansiranja i na domaće fondove.

Pridavanje najvećeg značaja finansijskim resursima najviše ukazuje na nedovoljnu finansijsku samostalnost opština, ali istovremeno upućuje i na njihovu nepripremljenost na korištenje eksternih izvora finansiranja. Veća finansijska zavisnost malih opština refleksijska je njihove lošije finansijske i materijalne pozicije, ali i kritičnog nedostatka kadrovskih i organizacionih kapaciteta. Relativno velika upućenost na vlastite budžete i domaće fondove više govori o tome koliko su opštine u stvari nepripremljene za finansiranje iz drugih izvora, nego što svjedoči o postojanju kvalitetnih domaćih fondova za finansiranje razvoja.

Značajniji lokalni (katalitički) projekti, koji stvaraju dugoročne razvojne pretpostavke, u pravilu se ne finansiraju isključivo iz budžetskih izvora ni u mnogo bogatijim zemljama. Iako su suočene sa nedostatkom vlastitih sredstava potrebnih za finansiranje razvoja, sa visokom cijenom i ograničenjima u pogledu mogućnosti kreditnog zaduživanja, kao i sa opadajućom donatorskom podrškom, praksa pokazuje da lokalne zajednice u RS još uvijek nedovoljno koriste raspoložive finansijske izvore, kao što su fondovi EU i entiteta. Vrlo je malo opština u RS pripremlilo ozbiljne planove implementacije razvojnih projekata koji kombinuju više različitih modaliteta finansiranja.

Nedostajuća sredstva za finansiranje razvoja mogu se obezbijediti kroz nadolazeće pretprikladne i pristupne evropske fondove i kroz značajnije korištenje privatnog kapitala (u formi javno-privatnog partnerstva ili zaduživanjem putem municipalnih obveznica), a velike mogućnosti postoje i u domenu međuopštinske saradnje.

Uspješno finansiranje i implementacija skupljih i dugoročnijih (posebno infrastrukturnih) projekata podrazumijeva da je finansiranje usklađeno sa zahtjevima pojedinih intervencija i prilagođeno potrebama investicije sa aspekata izvora i ročnosti. Kvalitetno planiranje, uz usklađivanje različitih izvora finansiranja u pripremi i primjeni odgovarajućih modaliteta finansiranja razvojnih projekata (javno-privatno partnerstvo, koncesije, obveznice...), pretpostavka je efektivnijeg korištenja potencijala instrumenata lokalnog razvoja, kao što su poslovne zone, parkovi i inkubatori, marketing lokacija, unapređenje investicione klime, privlačenje investitora i mnogi drugi.

Uparedo sa pomjeranjem fokusa jedinica lokalne samouprave sa administrativnog na projektni i razvojni pristup, vlastiti stručni kapaciteti i eksterna stručna podrška sve više dobijaju na značaju. Razvoj ljudskih i organizacionih kapaciteta ključ je za uspješno planiranje, korištenje raspoloživih i razvoj novih modaliteta finansiranja lokalnog razvoja i presudan faktor za efektuiranje potencijala lokalnih razvojnih instrumenata.

4. IZVORI FINANSIRANJA LOKALNOG RAZVOJA

Visok nivo zavisnosti od prihoda koji se transferišu sa viših nivoa vlasti, kao i nemogućnost značajnijeg uticaja na visinu ključnih izvora finansiranja (osim na neke lokalne takse i naknade) ograničava finansiranje kapitalnih investicija na nivou lokalnih zajednica. Kriterijume u raspodjeli zajedničkih poreza određuju više instance vlasti, koje istovremeno definišu i učešće pojedinih nivoa u raspodjeli, naplatu zajedničkih poreza i kontrolu primjene zakonskih propisa.

Kao mogući izvori finansiranja lokalnih projekata pojavljuju se:

- budžet,
- donacije,
- zaduživanje (kreditni kod banaka, lizing, izdavanje obveznica),
- domaći i međunarodni fondovi,
- privatni kapital putem javno-privatnog partnerstva (partnerstva javnog i privatnog sektora).

Budžet lokalnih zajednica, entiteta i drugih nivoa vlasti je tradicionalni izvor finansiranja javnog sektora i kapitalnih investicija od javnog značaja. Budžetska sredstva se obezbjeđuju iz prihoda koji mogu biti poreski prihodi i neporeski prihodi. Poreske prihode čine direktni i indirektni porezi koji se koriste u skladu sa Zakonom o izvršenju budžeta i drugim propisima. Neporeski prihodi imaju značajno učešće u ukupnim budžetskim prihodima lokalnih zajednica sa tendencijom rasta. Neporeske prihode čine prihodi od imovine, prihodi od kamata na depozite, prihodi od zemljišne rente, prihodi od taksi i pružanja javnih usluga, lokalne komunalne takse, boravišne takse, naknade za korištenje šuma, opštinske novčane kazne, prihodi od zakupa, rente i sl., prihodi od zemljišta i druge imovine koja se nalazi na korištenju kod drugih pravnih i fizičkih lica i ostali neporeski prihodi.

Prihodi koji se dijele između budžeta Republike, budžeta opština i gradova i drugih korisnika su:⁷

1. prihodi od indirektnih poreza, uplaćeni u budžet Republike Srpske sa Jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje, koji se nakon izdvajanja dijela sredstava za servisiranje spoljnog duga Republike Srpske dijele na sljedeći način:

⁶ Savanović, S.: *Finansiranje lokalnog razvoja*, EDA, Banja Luka, 2009, str. 15.

⁷ Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 54/08, 126/08. i 92/09).

- budžet Republike Srpske 72,0%,
 - budžeti opština i gradova 24,0% i
 - JP "Putevi Republike Srpske" 4,0%;
2. porez na dohodak:
- porez na prihode od samostalne djelatnosti i
 - porez na lična primanja, koji se dijele između budžeta Republike i budžeta opština i grada u razmjeri 75:25;
3. naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta koja se dijeli između budžeta Republike i budžeta opština i grada u razmjeri 30:70;
4. koncesiona naknada za korišćenje mineralnih sirovina koja se dijeli između budžeta Republike i budžeta opština i grada u razmjeri 30:70;
5. posebne vodne naknade:
- naknade za zahvatanje površinskih i podzemnih voda,
 - naknade za proizvodnju električne energije dobijene korišćenjem hidroenergije,
 - naknade za vađenje materijala iz vodotoka, koje se dijele između budžeta Republike i budžeta opština i grada u razmjeri 70:30 i
 - naknade za zaštitu voda koje se dijele između budžeta Republike, budžeta opština i grada i Fonda za zaštitu životne sredine Republike Srpske u razmjeri 55:30:15;
6. oduzeta imovinska korist i sredstva dobijena od prodaje oduzetih predmeta iz nadležnosti Republičke uprave za inspeksijske poslove, koja se dijeli između budžeta Republike i budžeta opština i grada u razmjeri 70:30.

Pojedinačno učešće opština i gradova u raspodjeli prihoda vrši se na osnovu formule, a u skladu sa sljedećim kriterijumima:⁸

- 75% na osnovu broja stanovnika opštine i grada,
- 15% na osnovu površine opštine i grada i
- 10% na osnovu broja učenika u srednjim školama.

Sredstva doznačena opštinama i gradovima smatraju se opštim transferom, te ih opštine i gradovi troše u skladu sa svojim budžetima.

Prihodi koji pripadaju budžetu opštine su:

1. porez na nepokretnosti,
2. novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje utvrđene odlukama opština,
3. opštinske administrativne takse,
4. komunalne takse,
5. posebne vodne naknade – naknada za zaštitu od voda,
6. opštinske naknade za korišćenje prirodnih i drugih dobara od opšteg interesa,
7. porez na dobitke od igara na sreću,
8. ostali prihodi:
 - prihodi od donacija i prihodi koje budžetski korisnici ostvare vršenjem redovne i dopunske djelatnosti, koja nije u su-

protnosti sa zakonom kojim se uređuje njihova djelatnost, u procentu utvrđenom odlukom o izvršenju budžeta i

- ostali opštinski prihodi.

U iznalaženju načina – modaliteta finansiranja lokalnog razvoja potrebno je pravovremeno rezervirati sredstva u opštinskim budžetima. Takođe je korisno i potrebno izraditi analize kreditne sposobnosti opštine i pripremiti program višegodišnjeg finansiranja, najmanje za trogodišnji period.

Donacije (grantovi) takođe se ubrajaju u tradicionalne izvore finansiranja. U RS, ovakav način finansiranja bio je veoma značajan i zastupljen, posebno u poslijeratnim godinama. U tom periodu ovo je često bio jedini izvor finansiranja za mnoge lokalne zajednice, preduzeća i preduzetnike. Donacije su se uglavnom plasirale putem međunarodnih projekata, a imale su za cilj povratak stanovništva, oporavak privrede i stvaranje novih radnih mjesta. Prema obliku davanja bile su u stvarima ili u novcu, uslovne i bezuslovne, i često vezane za određeno geografsko područje, regiju ili opštinu.

Danas se donacije kao izvori finansiranja plasiraju u vidu grantova, subvencija i bespovratnih podsticajnih sredstava od strane međunarodnih multilateralnih ili domaćih entitetskih, kantonalnih i opštinskih institucija i organizacija. Donacije domaćih institucija i organizacija na različitim nivoima vlasti predstavljaju institucionalnu podršku razvoju i kao takve su sastavni dio izvora finansiranja u većini razvojnih planova. Ova sredstva se planiraju u budžetima i plasiraju pod određenim uslovima.

Proces pristupanja donatorskim sredstvima sastoji se iz četiri osnovna koraka:⁹

- prikupljanje informacija o raspoloživim sredstvima i uslovima pod kojima su ta sredstva dostupna,
- procjena izvora finansiranja i pronalaženje optimalnih izvora,
- provjera usklađenosti ciljeva donatora i implementatora (s obzirom na to da donator definiše ciljeve i određuje namjenu plasmana sredstava, što je moguće provjeriti u pozivima za podnošenje prijedloga projekata),
- priprema kvalitetnog projektnog prijedloga, u skladu sa prioritetima, i budžeta, u skladu sa procedurama koje donator zahtijeva.

Problemi koji se pojavljuju pri korištenju donacija kao izvora finansiranja uključuju:

- nedovoljnu informisanost potencijalnih korisnika o raspoloživim sredstvima i uslovima pod kojima su ona dostupna,
- ograničenost obima raspoloživih sredstava kod domaćih donatora, odnosno previsoku minimalnu vrijednost za apliciranje kod međunarodnih institucija,
- dugotrajnost postupka odobravanja finansiranja,
- visoke zahtjeve u vezi sa kvalitetom aplikacije (projektnog prijedloga ili poslovnog plana), uz prilaganje potrebne dokumentacije.

Zaduživanje kao oblik finansiranja lokalnih zajednica može da uključuje:

- kreditiranje komercijalnih banaka,
- lizing,
- izdavanje obveznica i
- institucionalnu podršku.

⁸ Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 54/08, 126/08. i 92/09).

⁹ Savanović, S.: *Finansiranje lokalnog razvoja*, EDA, Banja Luka, 2009, str. 20.

Finansiranje korištenjem kredita poslovnih banaka ubraja se u tradicionalne izvore finansiranja i još uvijek je najčešće korišten način finansiranja kapitalnih investicija. Ovaj način finansiranja ujedno je i najskuplji sa aspekta lokalne zajednice kao korisnika kredita.

Lizing predstavlja finansiranje uz učešće korisnika lizinga u finansiranju. Postoje dvije osnovne vrste lizinga, finansijski i operativni. Finansijski lizing predstavlja finansiranje kupovine sa pravom korištenja predmeta lizinga do isteka ugovora, s tim da se pravo svojine prenosi na korisnika lizinga po isplati posljednje rate. Operativni lizing je forma korištenja izabranog sredstva. Ova vrsta lizinga ne nudi vlasništvo, već korištenje i upravljanje predmetom lizinga.

Obveznica je dužnička hartija od vrijednosti kojom izdavalac pozajmljuje sredstva od kupca. Izdavalac obveznice (emitent) obavezuje se da će licu koje je naznačeno na njoj ili donosiocu iste (zavisno da li se radi o obveznici na ime ili na donosioca) isplatiti navedeni iznos (nominalnu vrijednost obveznice) i platiti kamatu za određeni vremenski period. Vlasništvo nad obveznicom se stiče ispunjenjem obaveza u novcu.

Postoje različite vrste obveznica, u zavisnosti od emitenta, rokova dospjeća, načina obračuna kamate, vlasnika, obezbjeđenja glavnice i drugih obilježja. Prema emitentu, obveznice se dijele na:

- državne obveznice, koje emituje država odnosno ovlašćeni državni organi, najčešće zbog obezbjeđenja sredstava iz realnih izvora radi usklađivanja priliva i odliva iz bužeta, odnosno za pokriće trenutnih budžetskih deficita i očekivane budžetske potrošnje, kao i radi izmirenja obaveza gdje se država javlja kao garant (npr. u slučaju izmirenja duga po osnovu stare devizne štednje),
- municipalne (opštinske) obveznice, koje emituju organi lokalne uprave, najčešće radi finansiranja infrastrukturnih objekata i projekata od javnog interesa.

Primjer emisije državnih obveznica je emisija obveznica RS za izmirenje obaveza po osnovu stare devizne štednje. Pored obveznica za staru deviznu štednju, vršena je emisija obveznica za dug RS prema dobavljačima i za isplatu ratne štete.

Karakteristike municipalnih obveznica, osnov za njihovu emisiju i promet određen je kroz:¹⁰

- Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 52/05. od 02.08.2005. godine),
- entitetske zakone o zaduživanju, dugu i garancijama,
- zakon o tržištu hartija od vrijednosti i odgovarajuću podzakonsku regulativu,
- interne propise emitenta – opštine/ grada.

Prema Zakonu o zaduživanju, dugu i garancijama, opština se može zadužiti samo ako u periodu stvaranja duga ukupan iznos koji dospijeva za otplatu, po predloženom dugu i cjelokupnom dospjelom neizmirenom postojećem dugu, u bilo kojoj narednoj godini ne prelazi 18% iznosa njenih redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini. Kratkoročni dug ni u jednom trenutku ne može prelaziti 5% redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini.

5. FONDOVI

5.1. Domaći fondovi

Pored kreditnih proizvoda poslovnih banaka, kao mogući izvori finansiranja na tržištu se pojavljuju i fondovi finansirani iz budžeta

institucija i organizacija vlasti na različitim nivoima, od entitetskih, do jedinica lokalne samouprave, koji najčešće uključuju kreditne linije i kreditno-garantne fondove. Ovi instrumenti mogu da djeluju vrlo stimulatивно na postojeća preduzeća, ali i da doprinesu privlačenju novih investitora.

U domaće izvore finansiranja ubrajaju se fondovi regionalnih razvojnih agencija (npr. SERDA – Sarajevska razvojna agencija) i razvojnih agencija jedinica lokalne samouprave (npr. CIDEA – Razvojna agencija grada Banja Luka i DAM – Razvojna agencija Mrkonjić Grada). Posebnu ulogu ima Razvojno-investiciona banka RS, koja kroz povoljne uslove finansiranja treba da podstiče rast i razvoj privrednih subjekata i sektora. Entitetska investiciona banka kreditna sredstva plasira preko poslovnih banaka, ali su uslovi plasmana diktirani od strane davaoca kredita.

Kreditno-garantni fondovi su kvalitetno sredstvo podrške razvoju malih i srednjih preduzeća i privrede na lokalnom nivou. Omogućuju jačanje privatnog preduzetništva i doprinose ukupnom privrednom razvoju lokalne zajednice ili šireg područja koje obuhvataju. S obzirom na to da je kvalitetno obezbjeđenje kapitala jedna od najvećih prepreka za razvoj malih i srednjih preduzeća, kreditno-garantni fondovi se pojavljuju kao dobar model za lakši i povoljniji pristup bankarskim kreditima obezbjeđujući podjelu rizika između banaka i fonda. Prednosti garantnog fonda za korisnika uključuju lakši pristup kreditnim sredstvima uz povoljnije uslove kreditiranja (niža kamatna stopa), a najčešće obuhvataju i pružanje stručne pomoći kod pripreme kreditnog zahtjeva. Prednosti za banku očituju se u smanjenju rizika plasmana (ugovoreni dio rizika snosi fond), dok lokalne zajednice, kroz pružanje konkretne pomoći malim i srednjim preduzećima, doprinose otvaranju novih radnih mjesta, boljem punjenju budžeta i ekonomskom razvoju zajednice.

Investiciono-razvojna banka Republike Srpske (IRBRS) ima za cilj podsticanje investicija i stimulisanje razvoja u RS. Pored toga, uloga IRBRS je i profesionalno i efikasno upravljanje imovinom RS, koja je formalno-pravno registrovana u šest fondova. Sredstva se obezbjeđuju iz portfolija fondova kojima upravlja IRBRS, a plasman se vrši prema Pravilima plasmana sredstava po kreditnim linijama, kojima se, između ostalog, određuju korisnici, namjena kredita, finansijski posrednici, kamatne stope, naknade i drugi elementi. IRBRS ne vrši plasman sredstava namijenjenih razvojnim projektima direktno, već posredstvom poslovnih banaka i mikrokreditnih društava, a podršku u određenim projektima pružaju i međunarodne finansijske institucije, kao što su Svjetska banka, Evropska investiciona banka, Evropska banka za obnovu i razvoj, itd.

5.2. Međunarodni fondovi

Evropska unija pruža podršku zemljama koje su u procesu pristupanja, između ostalog, i finansiranjem intervencija kroz različite programe. U proteklom periodu, zemlje pristupnice su na raspolaganju imale sljedeće instrumente podrške EU:¹¹

- PHARE (konsolidacija institucija, učešće u programima zajednice, regionalni i socijalni razvoj, restrukturisanje industrije i razvoj sektora MSP),
- ISPA (razvoj transportne i infrastrukture za zaštitu životne sredine),
- SAPARD (modernizacija poljoprivrede i razvoj ruralnih područja),
- CARDS (rekonstrukcija, demokratska stabilizacija, pomirenje i povratak izbjeglih lica, razvoj institucija i zakonodavstva, uključujući usklađivanje sa EU normama i pristupima, demo-

¹⁰ Savanović, S.: *Finansiranje lokalnog razvoja*, EDA, Banja Luka, 2009, str. 25.

¹¹ www.dei.gov.ba

kratizacija i vladavina zakona, ljudska prava, podrška civilnom društvu i medijima, funkcionisanju slobodnog tržišta, održivom ekonomskom i socijalnom razvoju, uključujući strukturalne reforme, promocija zblizavanja i regionalne saradnje između zemalja kandidata i EU).

Od 2007. godine, EU finansira intervencije u BiH putem IPA fonda (Instrument pretrispustne pomoći – Instrument for Pre-Accession Assistance). Pored BiH, IPA stoji na raspolaganju Hrvatskoj, Turskoj, BJR Makedoniji, Albaniji, Crnoj Gori i Srbiji.

Program IPA uključuje pet komponenti:¹²

- podrška u tranziciji i izgradnji institucija,
- regionalna i prekogranična saradnja,
- regionalni razvoj,
- razvoj ljudskih resursa i
- razvoj ruralnih područja.

Prve dvije komponente su raspoložive i zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima (među kojima je i BiH), dok pravo na učešće u posljednje tri imaju samo zemlje kandidati.

Gledano iz ugla opština, IPA je trenutno najatraktivniji evropski fond, zbog toga što se iz ovog fonda mogu finansirati projekti na lokalnom nivou. Pri tome, treba imati u vidu postupke prema kojima se odobravaju i realizuju raspoloživa sredstva. Provođenje kompletne procedure, od objavljivanja poziva za podnošenje prijedloga projekata, preko prikupljanja aplikacija, do odabira projekata i sklapanja ugovora, u BiH je još uvijek pod kontrolom Delegacije Evropske komisije, mada su lokalne institucije sve više uključene u rad tijela koja vode ove procese.

Priprema kvalitetnih projektnih aplikacija preduslov je za kandidovanje projekata. Svaka lokalna zajednica treba da uloži sistematičan napor na izgradnji ovih kapaciteta, jer koristi koje se mogu ostvariti korištenjem evropskih i drugih donatorskih fondova svakako opravdavaju uložene napore. Donatorska sredstva koja se dodjeljuju kroz IPA fond ne pokrivaju sve troškove implementacije projekta, već obično između 50 i 90% od njegove ukupne vrijednosti. Zato je potrebno obezbijediti sufinansiranje iz drugih domaćih izvora, kao što je budžet opštine, ili od drugih donatora.

6. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

Sredstva koja se ostvaruju putem budžeta nisu dovoljna za finansiranje svih funkcija koje se nalaze u nadležnosti lokalnih zajednica. Polazeći od velikog broja neriješenih pitanja (komunalna infrastruktura, socijalna izdvajanja, nezaposlenost, gašenje privrednih subjekata, neuslovni prostori zdravstvenih i obrazovnih ustanova), jasno je pod kakvim su sve pritiscima opštinski budžeti.

Da bi lokalne zajednice, u skladu sa svojim zakonskim obavezama i nadležnostima, mogle izvršavati svoje obaveze, nameće se potreba iznalaženja drugih, dodatnih izvora finansiranja pojedinih projekata. Jedno od mogućih rješenja je partnerstvo javnog i privatnog sektora. Takav oblik finansiranja je tek u začetku u RS, a njime se

u potpunosti mijenjaju ustaljene šeme obezbjeđenja sredstava za finansiranje zajedničkih potreba.

Javno-privatno partnerstvo (JPP) predstavlja skup inicijativa javnog i privatnog (neprofitnog i profitnog sektora) u kojima svaka strana obezbjeđuje određene resurse, učestvuje u odlučivanju i ostvaruje koristi od toga. Ako suzimo prethodnu definiciju, JPP podrazumijeva zajedničke poslovne poduhvate u kojima se udružuju resursi i stručna znanja u osmišljavanju i implementaciji projekata radi ostvarivanja javnih potreba. U uslovima limitiranosti budžetskih sredstava, JPP se pojavljuje kao model kojim se brže dolazi do stvaranja pretpostavki za kvalitetno pružanje javnih usluga i zadovoljenje javnih potreba.

Aranžmani JPP mogu biti veoma raznovrsni i mogu imati različite ciljeve. Moguće ih je uspostavljati u različitim privrednim i neprivrednim djelatnostima i mogu imati različit obim i broj učesnika. Bez obzira na to koji se oblik JPP koristi u realizaciji pojedinog projekta, obaveze i prava potrebno je uvijek regulisati ugovorom.

JPP se u mnogim zemljama pokazalo kao veoma koristan i fleksibilan način angažovanja kapitala, znanja, vještina i drugih lokalnih potencijala. Ono se može ostvarivati institucionalno – osnivanjem zajedničkog preduzeća ili ugovornim regulisanjem ulaganja u zajednički poslovni poduhvat. Od interesa partnera zavisi način na koji će regulisati svoje odnose, vodeći računa da to bude najefikasniji i najracionalniji pristup, sa što manje administriranja i troškova.

U najkraćem, zakonska regulativa koja se odnosi na JPP obuhvata:

- entitetske zakone koji regulišu rad lokalne samuprave, komunalnu djelatnost, upravljanje građevinskim i poljoprivrednim zemljištem i druge zakonske i podzakonske propise,
- Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 52/05),
- entitetske zakone o koncesijama,
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu RS,¹³
- Zakon o javnim nabavkama BiH.

U mnogim zemljama JPP je razvijeno čak i u onim oblastima u kojima javni sektor tradicionalno vodi brigu. U situaciji budžetskih ograničenja, ovaj model se koristi za angažovanje privatnih resursa u izgradnji i obavljanju javnih usluga. Pravni okvir za JPP u EU predstavlja sistem javnih nabavki, a provođenje takvog načina izgradnje objekata od javnog interesa razrađeno je sljedećim dokumentima:

- Zelena knjiga o javno-privatnim partnerstvima iz aprila 2004. godine,¹⁴
- rezultati procesa konsultacija o Zelenoj knjizi o JPP iz maja 2005. godine,¹⁵
- smjernice za uspješna JPP, koje je usvojila Evropska komisija u novembru 2005. godine,¹⁶
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Iako je JPP česta praksa u evropskim zemljama, Evropska komisija je tek 2004. godine usvojila Zelenu knjigu (papir) o JPP, a prethodno su objavljene Smjernice za uspješna JPP. Svrha ovih dokumenata nije da striktno regulišu ovu materiju, već da posluže kao svo-

¹² Savanović, S.: *Finansiranje lokalnog razvoja*, EDA, Banja Luka, 2009, str. 31.

¹³ “Službeni glasnik RS”, br. 59/09.

¹⁴ Commission of European Communities: Green Paper on Public Private Partnerships and community law on public contracts and concessions, COM(2004) 327, Commission of European Communities, Brussels.

¹⁵ Report on the public consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Commission Staff Working Paper, SEC (2005) 629.

¹⁶ COM (2005) 569, Evropska komisija.

jevrstan vodič za mogućnosti i modele JPP. Ovim dokumentima Evropska komisija je inicirala raspravu o praksi i mogućnostima JPP, izbjegavajući da formalizuje JPP iz razumljivih razloga, jer svako definisanje modela JPP može biti smetnja novim inicijativama za njihov razvoj. Sama praksa je oskudna i nedovoljno poznata, pa je ovaj model uglavnom prepušten inicijativama potencijalnih partnera.

JPP mogu da se grupišu u četiri kategorije:¹⁷

- ugovori za upravljanje i zakup,
- koncesije,
- projekti izgradnje od nule (greenfield projekti),
- ustupanje vlasništva.

Svaki od oblika JPP ima svoje podoblike udruživanja, a nazivi se iskazuju skraćenicom kojom se ističe osnovni način udruživanja i preuzimanja rizika. Razvojem JPP od 80-ih godina prošlog vijeka naovamo stalno nastaju novi modeli udruživanja.

Modelima JPP se otvara prostor korištenju različitih kombinacija finansiranja javnog i privatnog sektora, a time i mogućnost većeg angažovanja vanbudžetskih sredstava. Ubrzava se rješavanje problema u lokalnim zajednicama i poboljšava kvalitet upravljanja i korištenja. Istovremeno, kroz razne vidove saradnje, uspostavlja se i zajednička odgovornost javnog i privatnog partnera.

Prema Zelenoj knjizi o JPP, u zavisnosti od prirode, JPP se dijeli na: ugovorno JPP, gdje se partnerstvo između javnog i privatnog sektora zasniva isključivo na ugovornom odnosu, i institucionalno JPP, koje uključuje saradnju između javnog i privatnog sektora u okviru posebnog pravnog subjekta.

Pod pojmom ugovornog oblika JPP podrazumijeva se partnerstvo zasnovano isključivo na ugovornom odnosu između različitih subjekata. Ovaj pojam podrazumijeva mnoštvo modela u kojima se jedan ili više projekata, većeg ili manjeg obima, dodjeljuju privatnom partneru, što može uključiti u osmišljavanje, projektovanje, finansiranje, izvođenje radova, obnovu, korištenje dobara i/ili pružanje usluga.

Osnovna karakteristika institucionalnog oblika JPP je osnivanje zajedničke institucije javnog i privatnog sektora radi realizacije određenog javnog projekta ili pružanja javnih usluga. Ulozi, odgovornosti, obaveze, raspodjela rizika i upravljanje takvom institucijom rezultat su ugovora privatnog i javnog partnera. Institucionalni oblik JPP može biti uspostavljen osnivanjem nove institucije ili preuzimanjem udjela i kontrole u postojećoj javnoj instituciji od strane privatnog partnera. Institucionalni oblici JPP-a se preporučuju pri pružanju javnih usluga koje su od velike važnosti za javni sektor, zbog čega je potrebno da javni sektor zadrži dio kontrole i nadzora nad pružanjem usluga (npr. kontrola vazdušnog saobraćaja, vodosnabdijevanje i sl.).

Koncesioni model predstavlja često primjenjivan ugovorni oblik JPP koji je u RS regulisan odgovarajućim zakonskim okvirom. Karakteriše ga direktna veza između privatnog partnera i korisnika. Privatni partner pruža uslugu korisniku umjesto javnog partnera, ali pod njegovim nadzorom. Prihod koncesionara (privatnog partnera) sastoji se od naknade korisnicima usluga i, ukoliko je to potrebno, dodatne subvencije javnog sektora.

U BiH postoji više primjera finansiranja projekata po modelu JPP, koji su primjenjivani sa manjim ili većim uspjehom. Ipak, s obzirom na razvojne potrebe lokalnih zajednica u određenim sektorima (vodosnabdijevanje, školstvo, zdravstvo...) i nedostatak tradicionalnih

izvora finansiranja, ne može se reći da je ovaj pristup zastupljen u dovoljnoj mjeri.

Između privatizacije preduzeća iz određenih djelatnosti (komunalne djelatnosti, proizvodnja i snabdijevanje...) i JPP postoji snažna veza. U nastavku su dati primjeri JPP u oblasti komunalne infrastrukture, zajedničkog građenja i institucionalnog oblika JPP.

Opština Bijeljina¹⁸ je imala problema sa prikupljanjem, odvođenjem i prečišćavanjem otpadnih voda i 2005. godine je otpočela sa aktivnostima na izgradnji kanalizacionog sistema. Iz sredstava opštinskog budžeta finansirana je investiciono-tehnička dokumentacija projekta i izgradnja prve faze kanalizacione mreže. Pošto se radi o nastavku započete investicije čija je vrijednost oko 7.000.000 €, ista nije mogla u predviđenom roku biti finansirana ni iz budžeta opštine, niti iz sredstava preduzeća, pa se ušlo u kreditni aranžman sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj. Izgradnju objekta komunalne infrastrukture realizuju opština i akcionarsko društvo "Vodovod i kanalizacija AD Bijeljina", na osnovu ugovora. Projekat je finansiran od strane opštine i građana (putem povećanja cijene vode i kanalizacije). Opština će biti zakonski titular (nosilac je urbanističke saglasnosti i građevinske dozvole), pa se investicija vodi u imovini opštine, a ne preduzeća. Skupština opštine Bijeljina je prihvatila da se nastavak realizacije ovog projekta finansira iz budžetskih sredstava opštine, za što će se namjenski godišnje u periodu od tri godine izdvajati sredstva. Povećanje cijene komunalnih usluga je strogo namjenskog karaktera i služi za servisiranje duga po kreditu Evropske banke za obnovu i razvoj. Preduzeće "Vodovod i kanalizacija AD Bijeljina" je nosilac kreditnog zaduženja za realizaciju projekta u zajedničkom interesu, a koristiće objekat za obavljanje usluga iz okvira osnovne djelatnosti najmanje do otplate zajma (2022. godina). Obaveze po zajmu se finansiraju iz sredstava koje preduzeće obezbjeđuje putem povećanja cijene vodosnabdijevanja na dugoročnoj osnovi (oko 60%) i iz opštinskog budžeta (oko 40%). Ovo bi bio dobar primjer JPP po modelu BOT (build-transfer-operate; izgradi-prenesi-posluj) da nema naslijeđenih problema koji su proizašli iz nekonzistentne privatizacije.

Zajedničko ulaganje pri izgradnji objekata u cilju obavljanja djelatnosti za koju je odgovorna lokalna zajednica najčešće se ogleda u ulaganju javnog sektora u zemljište i kroz naknade za rentu, projektnu dokumentaciju i vršenje kontrole, dok privatni sektor obično finansira građenje, a nakon izgradnje objekat postaje njegovo vlasništvo. Privatni sektor koristi imovinu za obavljanje djelatnosti, a ostvareni prihod dijele javni i privatni sektor prema kriterijumima definisanim ugovorom. Ovaj model JPP egzistira u praksi BiH duži niz godina (izgradnja tržnih centara, sportskih dvorana, javnih garaža) pod različitim nazivima, kao npr. ugovor o zajedničkom ulaganju ili ugovor o zajedničkom poduhvatu.

Preduzeće "Tržnica" a.d. Banjaluka je u centru Banjaluke izgradilo moderan prodajni objekat (zelena pijaca, mesnice, ribarnice, malo-prodajni objekti i druge uslužne radnje – kafici, butici, robna kuća, frizeri, banka). Objekat koji je Tržnica po uzoru na banjalučki izgradila u Istočnom Novom Sarajevu ima istu namjenu. Od ovog projekta očekuju se indirektni efekti na razvoj ruralnih sredina koje gravitiraju Istočnom Novom Sarajevu.¹⁹ Projektom su predviđeni slični sadržaji kao i u Banjaluci: zelena pijaca, butici, banke, franšizne radnje i sl. Objekat se takođe nalazi na dobroj lokaciji, na zemljištu koje je atraktivno zbog novih stambeno-poslovnih objekata u izgradnji. Ovaj objekat će lokalnom stanovništvu donijeti nove sadržaje i nova radna mjesta, i kao takav predstavlja jedan od primjera dobre prakse

¹⁷ Izvor: lebrs, Svjetska banka

¹⁸ www.sobijeljina.org

¹⁹ Ivić, P.: *Godina velikih investicija i uspješnog rada, Tržnica a.d. Banja Luka*, Poslovne novine, br. 1173, str. 24, 01/12/2007.

JPP. Opština Istočno Novo Sarajevo i "Tržnica" a.d. Banjaluka su u julu 2007. godine zaključili ugovor o izgradnji poslovnog objekta Gradska tržnica Lukavica, po modelu JPP. U skladu sa Programom unapređenja tržišne funkcije u opštini Istočno Novo Sarajevo i Regulacionim planom, opština je donijela odluku o zajedničkom ulaganju u izgradnju poslovnog objekta gradske tržnice kao poslovne jedinice u sastavu preduzeća "Tržnica" a.d. Banja Luka. Opština Istočno Novo Sarajevo uložila je građevinsko zemljište, naknadu za rentu, naknadu ranijim korisnicima zemljišta, izradu izvedbenog projekta – projektne dokumentacije. "Tržnica" a.d. Banja Luka ušla je u projekat izgradnjom objekta tržnice sa izgradnjom objekta internih saobraćajnica u kompleksu Gradske tržnice, kao i izgradnjom pristupne saobraćajnice sa parking prostorom prema izvodu iz regulacionog plana i preuzimanjem pet radnika zaposlenih u JKP Gradska tržnica Lukavica. Opština Istočno Novo Sarajevo finansirala je projekat sa 501.752,07 KM ili 16,72%, a "Tržnica" a.d. Banja Luka sa 2.498.247,10 KM ili 83,28%. Ovaj model JPP je DBFO model, odnosno raspodjela dobiti ili gubitka.

Institucionalni oblik JPP je oblik zajedničkog ulaganja koji karakteriše osnivanje zajedničke institucije javnog i privatnog sektora radi realizacije određenog javnog projekta ili pružanja određene javne usluge. Najčešće se osnivaju zajednička preduzeća ili drugi oblici organizovanja, gdje je značajan udio javnog sektora u kapitalu.

Primjer ovakvog modela JPP je projekat izgradnje Vodenog parka "Aquana" u Banjaluci, čiji je jedan od osnivača bio grad Banjaluka, da bi kasnije postao jedini vlasnik kapitala.²⁰ Grad Banjaluka je zajedno sa privatnim partnerima "Atzwanger" AG i GP "Krajina" a.d. Banjaluka osnovao preduzeće u formi društva sa ograničenom odgovornošću čiji je cilj osnivanja ostvarivanje poslovnog poduhvata – izgradnja i eksploatacija Vodenog parka u Banjaluci. Osnivačka vlasnička struktura je sljedeća: Grad Banjaluka 74,666% učešća u kapitalu, Atzwanger S.p.A Bronzolo 17,554% i GP "Krajina" a.d. Banja Luka 7,780%. Aneksom ugovora o osnivanju, "Atzwanger" AG, kao član društva i partner koji ima reference, tehničku infrastrukturu, know-how i zaposlene, bio je generalni ugovarač za angažovanje izvođača izgradnje Vodenog parka, uz zadržavanje odgovornosti za realizaciju, izgradnju i puštanje u rad. U 2005. godini, zaključen je ugovor sa izvođačem radova predračunske vrijednosti 5 miliona evra, a za isti iznos preduzeće "Aquana" d.o.o. se kreditno zadužilo kod poslovne banke. Kao obezbjeđenje kredita su uzeti zalog na udjelima osnivača i sopstvene mjenice. Prema procjeni ekonomske opravdanosti ovog projekta, preduzeće je trebalo da servisira obaveze po kreditnom zaduženju iz ostvarenih prihoda od pružanja usluga, zakupa i drugih poslova iz registrovane djelatnosti i da iste vrati u roku od dvije godine. Realizacija projekta je okončana i Vodeni park sa pratećom infrastrukturom i objektima pušten je u upotrebu u junu 2007. godine, a grad Banjaluka je u međuvremenu otkupio udjele preostala dva osnivača i postao jedini vlasnik preduzeća. Iz priliva koji se ostvaruju nije bilo moguće servisirati kreditne obaveze, niti podmirivati troškove poslovanja. Grad je, kao jedini vlasnik i kao garant za navedeno kreditno zaduženje, na osnovu odluke Skupštine grada i ugovora sa bankom preuzeo otplatu kredita sa ciljem konverzije preuzete obaveze u kapital, odnosno povećanja kapitala u visini otplaćenog kredita. Na ovaj način, preduzeće "Aquana" (čiji je 100%-tni vlasnik udjela grad Banjaluka) rasterećuje se obaveza, što omogućuje poslovanje bez gubitka (najmanje za visinu kamate na kredit), dok grad povećava svoj kapital i očekuje ostvarivanje prihoda po osnovu ostvarene dobiti.

Iskustvo u zemljama u tranziciji, nažalost, pokazuje da zajednička preduzeća osnovana putem JPP aranžmana najčešće posluju sa

gubitkom i da ih lokalne vlasti u prvim godinama moraju subvencionisati, preko cijena usluga, preuzimanjem kamate na kredite ili na neki drugi način.

ZAKLJUČAK

Budžet je tradicionalni i najzastupljeniji izvor finansiranja projekata lokalnog razvoja u Republici Srpskoj. Međutim, ovaj izvor finansiranja postaje sve nesigurniji, između ostalog, i zbog promjene u načinu raspodjele poreskih prihoda, prenošenjem indirektnih poreza (PDV-a i carine) sa entitetskog na državni nivo. Još od 2006. godine, lokalne zajednice procentualno dobijaju manje ovih prihoda u odnosu na pređašnje prihode od raspodjele poreza na promet na nivou entiteta.

Budžet velikog broja lokalnih zajednica zadovoljava samo potrebe finansiranja operativnih troškova, i to za interventno rješavanje socijalnih problema, za zdravstvenu zaštitu, komunalne usluge i sl. Budžetska sredstva manjih i ruralnih sredina najčešće su jedva dovoljna za finansiranje osnovnih troškova funkcionisanja opštine, dok se za finansiranje razvojnih projekata od lokalnog značaja ne mogu izdvojiti značajnija sredstva iz ovog izvora.

Za finansiranje većih projekata opštine mogu očekivati pomoć kroz preraspodjelu sredstava iz entitetskih budžeta putem podsticajnih sredstava za razvoj pojedinih sektora i djelatnosti (npr. poljoprivrede, MSP, zdravstvenu zaštitu i sl.). Zaduživanje javnog sektora kod poslovnih banaka i drugih kreditora ograničeno je Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama BiH. Kreditiranje projekata lokalnog razvoja iz sredstava entitetskih investiciono-razvojnih banaka takođe pruža određene pogodnosti. Zaduživanje opština i gradova putem emisije obveznica, i pored ograničenja koje imaju emitenti i rizika koji snosi investitor – kupac, pokazalo se boljim i efikasnijim izvorom finansiranja u odnosu na druge oblike zaduživanja.

Moguće su kombinacije obveznica i pretpristupnih fondova, obveznica i javno-privatnog partnerstva – JPP, obveznica i lizinga, itd. Direktni lizing u aranžmanu lokalne zajednice podliježe zakonskim ograničenjima u vezi sa zaduživanjem, tako da je i ovaj model finansiranja preporučljivo koristiti u kombinaciji sa privatnim sektorom po nekom od modela JPP. JPP do sada nisu bila dovoljno korištena u praksi u RS i pored toga što u poređenju sa drugim izvorima finansiranja otvaraju značajno veće mogućnosti za finansiranje razvoja, obavljanje javnih usluga i zadovoljenje potreba građana.

Bitna odrednica JPP je udruživanje resursa, a zemljište i nekretnine predstavljaju najvažniji resurs u vlasništvu lokalne zajednice. Postoje brojne mogućnosti izgradnje i stavljanja u funkciju objekata društvenog standarda, kao što su sportske dvorane, škole, bolnice, vrtići, domovi za stara lica, zatim tržnice, garaže i sl. Kroz JPP je moguće realizovati i komercijalne projekte koji će i javnom i privatnom sektoru omogućiti ostvarivanje dobiti. Privatni kapital se koristi za izgradnju javnih objekata i poboljšanje kvaliteta javnih usluga, dok je sredstva dobijena od poreskih obveznika moguće usmjeriti u druge namjene. Tako se, pored budžetskih sredstava, mogu iskoristiti i drugi izvori finansiranja projekata u oblastima koje je zakon o lokalnoj samoupravi dodjelio u nadležnost opština. Brojni su primjeri uspješno ostvarene saradnje javnog i privatnog sektora u evropskim zemljama, ali i na prostoru RS, koji pokazuju da je ovaj model finansiranja itekako primjenljiv i da daje dobre rezultate.

²⁰ Odluka o organizovanju "Aquana" d.o.o. Banjaluka kao javnog preduzeća, "Službeni glasnik grada Banjaluka" 22/08.

IZVORI

1. Ivić, P.: *Godina velikih investicija i uspješnog rada, Tržnica a.d. Banja Luka*, Poslovne novine, br. 1173, 01/12/2007;
2. Popović, D.: *Nauka o porezima i poresko pravo*, Institut Otvoreno društvo, Institut za ustavnu i zakonodavnu politiku, Savremena administracija, Beograd, 1997;
3. Prokopijević, M., *Tržišna demokratija*, Građanske inicijative, Beograd, 2001;
4. Savanović, S.: *Finansiranje lokalnog razvoja*, EDA, Banja Luka, 2009;
5. Odluka o organizovanju "Aquana" d.o.o. Banjaluka kao javnog preduzeća, "Službeni glasnik grada Banjaluka" 22/08.
6. Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009–2015, Banja Luka, mart 2010;
7. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br. 54/08, 126/08. i 92/09);
8. Zakon o javno-privatnom partnerstvu RS ("Službeni glasnik RS", br. 59/09);
9. Commission of European Communities: Green Paper on Public Private Partnerships and community law on public contracts and concessions, COM (2004) 327, Commission of European Communities, Brussels;
10. COM (2005) 569, Evropska komisija;
11. Report on the public consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Commission Staff Working Paper, SEC (2005) 629;
12. www.dei.gov.ba
13. www.sobjeljina.org

Abstract

The current concept of financing local government in Republic of Srpska is based on the view that local communities should have sufficient funds for their functioning. The budget system of Republic of Srpska specifies the manner and extent to which public revenues are shared between municipalities and cities. Local communities in the RS are characterized by a high level of dependency on income that is transferred from the higher levels of government and have no ability to affect the amount of the key sources of funding, besides some local taxes and fees.

For the financing of major projects municipalities can expect help by reallocation of funds from the entity budget through incentives for the development of certain sectors and activities. Donations are also among the traditional sources of financing. Financing local development projects from the entity investment-development banks is also a source of borrowing.

Practice has shown that in the terms of risks, the best combination are mixed finance projects - by issuing bonds and from other sources. Possible combinations are bonds and pre-accession funds, bonds and public-private partnerships, bonds and leases, etc. Public-private partnerships have not been used enough in practice in Republic of Srpska despite the fact that in comparison with other sources of funding they open significantly greater opportunities for development funding, the provision of public services and fulfilling the needs of citizens.

Key words: community, budget, grants, loans, leases, bonds, funds, public-private partnership.