

Priručnici za pripremu i provedbu  
modela javno-privatnog partnerstva

**Priručnik 5**

Verzija 1

**Utvrđivanje sposobnosti  
plaćanja JLPRS u projektima  
javno-privatnog partnerstva**

Republika Hrvatska  
Agencija za javno-privatno partnerstvo



listopad, 2012

© COPYRIGHT Agencija za javno privatno partnerstvo, 2012.

**Kontakt:**

**Agencija za javno-privatno partnerstvo**

Andrije Hebranga 32

Zagreb, Hrvatska

tel: +385.1.555.0600

fax: +385.1.555.0695

e-mail: [info@ajpp.hr](mailto:info@ajpp.hr)

url: [www.ajpp.hr](http://www.ajpp.hr)

**Citiranje:**

Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012): *Utvrđivanje sposobnosti plaćanja JLPRS u projektima javno-privatnog partnerstva*, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 5, Verzija 1, Zagreb.

## Sadržaj

1.	PREDGOVOR .....	4
2.	UVOD .....	5
3.	SVRHA PRIRUČNIKA .....	7
4.	ANALIZA SPOSOBNOSTI PREUZIMANJA DUGOROČNIH OBVEZA JLPRS .....	8
	1. Financijski pokazatelji vezani uz proračunske prihode .....	8
	2. Financijski pokazatelji vezani uz rashode .....	10
	3. Financijski pokazatelji neto-rezultata .....	11
	a) Financijsko stanje.....	11
	b) Dug, likvidnost i indirektni rizici .....	12
	c) Pokazatelji likvidnosti .....	12
	d) Pokazatelji zaduženosti .....	13
	e) Pokazatelji otplate duga.....	13
5.	ANALIZA FINANIJSKE POZICIJE JLPRS.....	14
6.	ANALIZA POVIJESNOG POSLOVANJA.....	18
7.	PROJEKCIJE BUDUĆEG POSLOVANJA JLPRS.....	20
	1. Utvrđivanje pretpostavki budućeg poslovanja .....	20
	2. Projekcija budućeg poslovanja i izračun dužničkog kapaciteta .....	23
	3. Projekcija proračunskih prihoda i rashoda bez novih investicija.....	24
	4. Projekcija proračunskih prihoda i rashoda s novim investicijama .....	25
8.	LITERATURA .....	27

## 1. PREDGOVOR

Investiranje u javne građevine posredstvom kojih se isporučuju javne usluge zahtjeva značajne izvore financiranja. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS) takve investicije obično financiraju iz tri izvora: vlastitih izvora financiranja, duga (kredit ili obveznice) te kupnjom usluga posredstvom modela javno-privatnog partnerstva. Zaduživanje ili JPP model prouzročit će preuzimanje dugoročnih obveza po osnovi anuiteta ili JPP naknade koje može u većoj ili manjoj mjeri utjecati na održanje dugoročne financijske stabilnosti i sigurnosti proračuna.

Zakonom o proračunu (NN 87/08) utvrđeni su zakonski limiti zaduživanja JLPRS i JPP naknada. Međutim, preuzimanje dugoročnih obveza do zakonom dozvoljenih limita različito će utjecati na financijsku stabilnost JLPRS. Zbog toga je od osobitog značaja utvrditi ekonomski (stvarni) kapacitet preuzimanja dugoročnih obveza.

Ovaj priručnik predstavlja sustavniji pristup za izračun sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza JLPRS. Stoga je glavni cilj ovog priručnika predstaviti postupak na temelju kojega će JLPRS biti u stanju izračunati visinu godišnjeg zaduživanja i duga ili visinu preuzetih obveza iz ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Takav sustavni i društveno odgovorni metodološki okvir može pomoći JLPRS u poboljšanju upravljanja dugoročno preuzetim obvezama i u određivanju stvarne sposobnosti zaduživanja što bi, dalje, trebalo voditi dugoročnoj financijskoj stabilnosti proračuna.

Ovom se prilikom zahvaljujem prof.dr.sc. Anti Baji i doc.dr.sc. Saši Drezgiću koji su svojim komentarima i prijedlozima značajno pridonijeli kvaliteti priručnika.

Glavna ideja i cilj serije priručnika Agencije za javno-privatno partnerstvo je poboljšati spoznaje o financiranju projekata javnih institucija s različitim izvorima financiranja od kojih model javno-privatnog partnerstva tek treba naći svoje pravo mjesto.

*dr.sc. Damir Juričić*

*Ravnatelj Agencije za javno-privatno partnerstvo*

## 2. UVOD

Prilikom investiranja u projekte od javnog interesa potrebno je utvrditi sposobnost preuzimanja dugoročnih obveza koje nastaju kao posljedica angažiranja i korištenja tuđih izvora financiranja. To je bitno radi očuvanja dugoročne financijske stabilnosti države te izbjegavanja potencijalnih fiskalnih šokova koji bi mogli proizići iz nerazboritih odluka. Dug i najam dva su glavna tuđa izvora financiranja.

U slučaju duga postoji izravna obveza otplate glavnice i kamata u ugovorenom vremenskom razdoblju. U slučaju najma izravni financijski teret je redovita isplata najamnine.

Proces ocjene sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza javnih institucija poput JLPRS i ministarstava vodi do razmatranja i analiza njihove mogućnost dugoročnog zaduživanja ili preuzimanja financijskih obveza dugoročnog najma kao što je to slučaj kod ugovaranja javno-privatnog partnerstva. Cilj je ocjene sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza utvrditi kapacitet zaduživanja i plaćanja najma na način da se ne ugrozi dugoročna financijska stabilnost institucija javnog sektora i financijskog sustava u cjelini.

Razumljivo je i društveno opravdano da menadžment javnog tijela prije formalnog zaključivanja ugovora o zaduživanju (kreditom, obveznicama) ili ugovora o JPP treba obaviti analizu stvarne sposobnosti plaćanja dugoročno preuzetih obveza odnosno analizu dužničkog kapaciteta i kapaciteta najma. Menadžment javnih institucija ne bi se trebao osloniti isključivo na analize ispunjavanja postojećih zakonska ograničenja u zaduživanju ili plaćanju JPP naknade. One su često usmjerene na formalno zadovoljavanje uvjeta za dobivanje odobrenja za zaduživanje ali suštinski ne ukazuju na stvarnu financijsku poziciju javnih tijela u dužem razdoblju.

Vodič za utvrđivanje sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza korisnicima (*Analyzing Debt Capacity and Establishing Debt Limits* (2004) AMANS; NSMFC; FMCBC, Recommended Practice, August) pruža mogućnost da:

1. Utvrde sposobnost plaćanja duga u rokovima i u iznosu koji neće ugroziti pružanje postojećih, proračunom utvrđenih javnih usluga;
2. Analiziraju postoji li zadovoljavajući stupanj fleksibilnosti u upravljanju izvorima financiranja što podrazumijeva da su uzete moguće buduće promjene proračunskih prihoda i rashoda;
3. Utvrde utjecaj postojećeg i novog duga i naknada na dugoročnu financijsku stabilnost proračuna;
4. Utvrde dugoročni utjecaj tereta duga i JPP naknada na porezno opterećenje građana i gospodarstva.

Zaduživanje i ugovor o javno-privatnom partnerstvu<sup>1</sup> predstavljaju dugoročnu fiksnu obvezu<sup>2</sup> za koju se javno tijelo dugoročno obvezalo osigurati sredstva za financiranje iz proračunskih izvora financiranja. Imajući u vidu dugoročni fiksni karakter plaćanja, čini se razumnim i javno opravdanim da javno tijelo i prije sklapanja ugovora o kreditu ili javno-privatnom partnerstvu, obavi analizu dužničkog kapaciteta (sposobnosti zaduživanja) i kapaciteta najma (sposobnosti plaćanja fiksne naknade u ugovorima o javno-privatnom partnerstvu).

Od osobitog je značaja utvrditi sposobnost zaduživanja i plaćanja fiksne naknade. Međutim, postoji niz čimbenika iz okruženja koja treba imati u vidu jer mogu značajno utjecati na sposobnost podmirenje ugovornih obveza. Stoga u analizi sposobnosti zaduživanja i plaćanja fiksne naknade (Juričić, 2011) treba uzeti u obzir i:

- stupanj uređenosti prostornih planova; razvojne planove JLPRS te
- imovinsku bilancu JLPRS i kapacitet prodaje javne imovine (zgrada i zemljišta koji nisu u funkciji isporuke javnih usluga JLPRS).

---

<sup>1</sup> Ovdje se prije svega misli na ugovorni model u kojemu javni partner plaća fiksnu naknadu privatnom partneru za uslugu držanja javne građevine u raspoloživom stanju.

<sup>2</sup> Apstrahira se važno svojstvo fiksne obveze kod JPP ugovora, a koje se odnosi na pravo javnog partnera da uskrati plaćanje privatnom partneru ukoliko ovaj ne drži javnu građevinu u raspoloživom stanju.

Temelj dugoročnog stabilnog razvoja JLPRS temelji se na uređenosti prostornih planova i strateških planova gospodarskog razvoja. Tako se prostornim planom pružaju informacije o dugoročnoj namjeni pojedinog prostora unutar granica nadležnosti javnog tijela, a strateški plan gospodarskog razvoja pruža jasnu informaciju investitorima o konkretnim javnim potrebama za javnim građevinama, naravno, u sinergiji sa privatnim investicijama. Strateški plan gospodarskog razvoja JLPRS pruža i informaciju o usmjerenju ukupne gospodarske aktivnosti. Podrazumijeva se da JLPRS ima i uređene imovinske bilance, odnosno pregled dostupne fiksne imovine (zgrada, zemljišta) u svom vlasništvu i kvalitetan uvid u stanje financijske imovine posebice udjela i dionica u društvima u većinskom i manjinskom vlasništvu. Taj pregled pomaže JLPRS u profiliranju strategija upravljanja imovinom ali i utvrđivanja potrebnih privatizacija, prodaja ili prenamjena pojedinih dijelova imovine koji se mogu svrsishodnije koristiti u pružanju javnih dobara i usluga.

Čini se primjeren stav da je važna ukupna sposobnost javnog tijela u podmirivanju dugoročnih fiksnih obveza (dug i najam), a o tome koji će kapacitet iskoristiti, ovisit će o analizi opravdanosti pojedinog modela organizacije javne investicije, odnosu na tržištima (kamatnih stopa i privatnih investitora), intenzitetu dužničke restrikcije i slično.

### 3. SVRHA PRIRUČNIKA

Svrha je ovog priručnika usmjeriti pozornost javnih tijela – budućih javnih partnera u projektima javno-privatnog partnerstva - na potrebu utvrđivanja sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza bez obzira radi li se od dugu ili najmu. Utvrditi stvarni kapacitet preuzimanja dugoročnih obveza društveno je odgovorna i ekonomski racionalna aktivnost. Ovaj priručnik namijenjen je najširoj javnosti, ali prije svega javnim tijelima lokalnog javnog sektora zbog razumijevanja važnosti utvrđivanja dužničkog kapaciteta i kapaciteta najma kako bi se prilikom investiranja u javne građevine i preuzimanja dugoročnih obveza ostvarila i očuvala dugoročna financijska stabilnost i sigurnost.

## 4. ANALIZA SPOSOBNOSTI PREUZIMANJA DUGOROČNIH OBVEZA JLPRS

### Pokazatelji sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza

Proračun dužničkog kapaciteta i kapaciteta najma ne svodi se isključivo na izračunavanje mogućnosti JLPRS da se zaduži za određeni iznos ili da ugovori određenu najamninu koja proizlazi iz ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

Proračun dužničkog kapaciteta proizlazi iz potrebe izrade projekcije proračunskih prihoda i rashoda u kojima se kvantitativno iskazuje skup svih javnih politika. Cilj je projekcija utvrditi osnovicu iz koje se mogu plaćati dugoročni krediti ili dugoročni najmovi. Osnovu za izradu projekcija za ocjenu sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza mogu činiti i izračuni više različitih pokazatelja na strani proračunskih prihoda i rashoda, a potom, međusobnom usporedbom pokazatelja mogu se dobiti i kvalitetnije informacije o kapacitetu preuzimanja financijskih obveza. Prije svega, potrebno je:

- utvrditi omjer raspoloživih izvora za plaćanje dugoročnih kredita i rashoda koji se plaćaju iz nenamjenskih prihoda;
- izračunati razliku namjenskih prihoda i rashoda kako bi se utvrdio stupanj strukturne proračunske neravnoteže;
- utvrditi mogućnost izmjene postojećih javnih politika kako bi se utvrdila mogućnost oslobađanja slobodnog novčanog toka iz kojih bi se mogli plaćati dugoročni krediti i najmovi.

### 1. Financijski pokazatelji vezani uz proračunske prihode

Sposobnost JLPRS da na vrijeme i u cijelosti podmiri dospjele obveze izravno ovisi o kvaliteti i iznosu prikupljenih prihoda. JLPRS može ostvariti prihode od poslovanja i od prodaje nefinancijske imovine.



Za analizu sposobnosti podmirenja obveza, najvažniju kategoriju predstavljaju prihodi poslovanja. U toj stavci proračuna iskazuje se stvarna sposobnost prikupljanja prihoda. Ostale kategorije prihoda mogu biti pod utjecajem vanjskih ili pak jednokratnih čimbenika koji znaju iskriviti sliku financijskog potencijala i stabilnosti. Prihode poslovanja moguće je podijeliti na prihode od poreza, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, prihode od imovine, prihode od administrativnih pristojbi i prihode po posebnim propisima, te ostale prihode.

Korisni pokazatelji prihoda su:

- a) omjer *tekućih prihoda* (TP) i *ukupnih prihoda* (UP). Veći udio tekućih prihoda pokazuje i manju ovisnosti o jednokratnim prihodima i veći stupanj financijske stabilnosti proračuna što olakšava planiranje proračuna;
- b) omjer *lokalnih (autonomnih-vlastitih) prihoda* (LP) i *tekućih prihoda* (TP) lokalne jedinice. Financijska slika lokalne jedinica popravljiva se u skladu s povećanjem vrijednosti tog koeficijenta odnosno većeg udjela vlastitih u ukupnim prihodima;
- c) omjer *pomoći države za poslovanje* (PDP) i *tekućih prihoda* (TP). Manja ovisnost JLPRS o pomoći središnje države poželjna je te je fiskalna sposobnost lokalne jedinice veća je što je vrijednost tog pokazatelja manja;
- d) omjer *prihoda od prodaje imovine* (PPI) i *ukupnih prihoda* (UP). Imajući u vidu činjenicu da je prihod od prodaje imovine izvanredni prihod lokalne jedinice, na kojeg se ne može računati svake godine, on je manje značajan za povećanje sposobnosti podmirenja dugoročnih obveza lokalne jedinice zbog čega je i poželjna manja vrijednosti tog pokazatelja. Naravno, ovisno o vrijednosti raspoložive imovine JLPRS lokalne jedinice trebaju dobro upravljati i planirati način njena korištenje i održavanja, pa i prodaje;

e) omjer *tekućeg viška umanjenog za kamata (TVpk) i tekućih prihoda (TP)*. Veća vrijednost tog pokazatelja ukazuje na veću sposobnost preuzimanja dugoročnih obveza. Ovdje se može koristiti i pokazatelj omjera tekućih rashoda umanjenih za rashode otplate glavnice i kamata i ukupnih tekućih prihoda.

## 2. Financijski pokazatelji vezani uz rashode

Prihodi JLPRS predstavljaju ključan čimbenik u određivanju sposobnosti podmirivanja obveza. Međutim, analizom rashoda moguće je dobiti uvid u veličinu i strukturu obveza. Rashodi lokalnih jedinica dijele se na rashode poslovanja, rashode za nabavu nefinancijske imovine.

Financijski pokazatelji vezani uz rashode poslovanja uglavnom se temelje na omjeru pojedinih vrsta rashoda i neke nefinancijske veličine poput broja stanovnika. To je i logično uzme li se u obzir činjenica da je svaki rashod jednako važno podmiriti. Stoga pojedinačne preferencije određenoj vrsti rashoda nisu smislene bez uzimanja u obzir mogućih pozitivnih učinaka pojedinih rashoda (npr. kapitalna ulaganja). Poželjne vrijednosti pokazatelja rashoda JLPRS nije moguće izraziti, ali smanjenje pojedinih vrsta rashoda pozitivno utječe na ocjenu sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza.

Pokazatelji na strani rashoda su:

- omjer *ukupnih rashoda (UR) i broj stanovnika (ST)* lokalne jedinice. Tim jednostavnim pokazateljem utvrđuje se ukupan rashod po stanovniku.
- omjer *rashoda poslovanja (RP) i broja stanovnika (ST)* lokalne jedinice.

Slijedeća dva pokazatelja koriste za utvrđivanje strukture rashoda odnosno udjela pojedine vrste rashoda u ukupnim rashodima.

- omjer *rashoda poslovanja (RP) i ukupnih rashoda (TP)*,
- omjer *kapitalnih ulaganja (KU) i ukupnih rashoda (UR)*.

Oba su pokazatelja korisna za procjenu moguće promjene buduće strukture rashoda prema nekoj željenoj razini.

### 3. Financijski pokazatelji neto-rezultata

Usklađenost prihoda i rashoda JLPRS moguće je iskazati pokazateljima neto-rezultata. Najčešći pokazatelji neto-rezultata su:

- omjer *ukupnih rashoda* (UR) i *ukupnih prihoda* (UP) lokalne jedinice. Poželjno je da su vrijednosti manje od jedan jer tada JLPRS ostvaruje višak. S druge strane, vrijednosti pokazatelja veće od jedan ukazuju na postojanje proračunskog manjka JLPRS u promatranoj godini;
- omjer *rashoda poslovanja* (RP) i *tekućih prihoda* (TP) lokalne jedinice. Omjer rashoda poslovanja i prihoda poslovanja pokazuje kvalitetu prihoda poslovanja u smislu sposobnosti financiranja javnih dobara i usluga tekućim (poslovnim) приходima. Vrijednost tog pokazatelja obrnuto je proporcionalna ocjeni sposobnosti podmirenja obveza lokalne jedinice. To znači da je u interesu lokalne jedinice zadržati što nižu vrijednost tog omjera.

Proračunski rezultat lokalnih jedinica u velikoj mjeri ovisi i o njihovoj fiskalnoj autonomiji.

#### a) Financijsko stanje

U okviru analize financijskog stanja analiziraju se računovodstveni standardi te procjenjuje njihov utjecaj na proračun lokalne jedinice i ostale financijske izvještaje. U toj analizi prepoznaju se stavke sa značajnim iznosima rezervi i utvrđuje njihova namjena, revidira politika likvidnosti i sustav upravljanja gotovinom, analiziraju se povijesne i projicirane potrebe za bruto i neto financiranjem. U toj analizi u obzir se uzimaju i potencijalne obveze, a analiza financijske situacije uključuje i vrednovanje duga poduzeća u vlasništvu JLPRS.

## b) Dug, likvidnost i indirektni rizici

Analiza strukture duga lokalnih jedinica uvjetuje i načine otplate duga, te potencijalne rizike povezane sa zaduživanjem. Financiranje dugom općenito je pozitivno ukoliko se koristi za dugoročne investicije, posebno one profitabilne i s relativno kratkim rokom povrata. S druge strane, dugoročno zaduživanje za financiranje kratkoročnih troškova ili proračunskih deficita nije poželjno te umanjuje ocjenu sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza JLPRS. Uz izravno zaduživanje kreditom ili izdavanjem dužničkih vrijednosnih papira, u strukturi duga lokalnih jedinica postoje i potencijalne obveze koje nastaju kao rezultat jamčenja obveza komunalnih poduzeća u vlasništvu JLPRS. Zbog potencijalnih rizika zaduživanja komunalnih društava, potrebno je procijeniti indirektno rizike povezane s poslovanjem JLPRS.

## c) Pokazatelji likvidnosti

Pokazatelji likvidnosti su mjere sposobnosti podmirivanja dospjelih kratkoročnih obveza (Žager i Žager, 1999). Uz omjer tekućeg duga i tekućih prihoda, koji prilično jasno i izravno određuje sposobnost lokalne jedinice da iz tekućih prihoda financira tekući dug, postoji i niz drugih pokazatelja kojima se određuje kvaliteta pojedinih kategorija bitnih za podmirivanje tekućih obveza. Glavni su pokazatelji likvidnosti:

- omjer *tekućeg duga* (TD) i *tekućih prihoda* (TP). Ocjena sposobnosti preuzimanja obveza lokalne jedinice raste s porastom razlike vrijednosti tekućih prihoda i tekućih dugova;
- omjer *kratkoročne imovine* (KI) i *kratkoročnih obveza* (KO). Pozitivna razlika kratkoročne imovine i kratkoročnih obveza pokazuje veličinu financiranja kratkoročne imovine iz dugoročnih izvora što je bitno za likvidnost JLPRS;
- omjer *ukupnog viška* (UV) i *tekućih prihoda* (TP).

#### d) Pokazatelji zaduženosti

Značajnu ulogu u ocjeni sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza JLPRS-a imaju i pokazatelji zaduženosti. Tim pokazateljima mjeri se relativni iznos dugoročnog duga lokalne jedinice. Zaduženost lokalne jedinice može se iskazati kao udio duga u nekoj od stavki bilance stanja. Često se iznos duga iskazuje i po stanovniku.

Ne postoji referentna vrijednost duga kao pokazatelja zaduženosti. Bilo koji iznos duga nepovoljno utječe na sposobnost preuzimanja novih obveza. Međutim, njegove manje vrijednosti ukazuju na mogućnost lakšeg preuzimanja novih kreditnih li obveza po osnovi najma. Korisni pokazatelji su:

- omjer *dugoročnog duga* (DD) i *ukupne imovine* (UI). Ukupna je imovina zbroj vrijednosti financijske i nefinancijske imovine JLPRS;
- omjer *dugoročnog duga* (DD) i *broja stanovnika* (ST). Tim pokazateljem utvrđuje se iznos dugoročnog duga po stanovniku,.

#### e) Pokazatelji otplate duga

Svake godine, dio dugoročnih obveza JLPRS postaje kratkoročan i dolazi na naplatu u obliku kamata, odnosno, godišnjeg anuiteta koji sadrži i kamatu i dio glavnice. U nekim slučajevima na naplatu dolazi cjelokupan iznos glavnice. Zahvaljujući pokazateljima otplate duga i zaduženosti moguće je procijeniti i teret duga (*Lamb et al., 1993*). Pokazatelji otplate duga su:

- omjer *ukupne godišnje otplate duga* (UGOD) i *tekućih prihoda* (TP). Izračunati omjer ukazuje na sposobnost JLPRS da tekući dio duga financira tekućim prihodima;
- omjer *otplate kamata* (OK) i *tekućih prihoda* (TP). Tim se omjerom računa sposobnost financiranja tekućeg dijela duga tekućim prihodima, ali samo onog dijela koji se odnosi na dospjele kamate;
- omjer *ukupne godišnje otplate duga* (UGOD) i *kratkotrajne financijske imovine* (KFI).

## 5. ANALIZA FINANIJSKE POZICIJE JLPRS

Cilj analize je procijeniti finansijski položaj JLPRS, a naročito sposobnost stvaranja i povećanja ušteda i tekućeg viška (suficita) za financiranje kapitalnih ulaganja.

U okviru ovog dijela potrebno je procijeniti tekući višak/manjak te utvrditi njegov doprinos vlastitom financiranju (samofinanciranju) kapitalnih ulaganja (rashoda za nabavu nefinancijske imovine). Na taj se način utvrđuje finansijska sposobnost JLPRS u financiranju dijela kapitalnih ulaganja izravno iz proračuna, zaduživanjem ili najmom.

Analizom finansijskog položaja dodatno se potvrđuje njezina sposobnost podmirenja obveza kroz utvrđivanje razine otplate duga (najamnine) i adekvatnost visine duga (najamnine) u odnosu na finansijsko stanje. Analizom se utvrđuje razina kapitalnih ulaganja u usporedbi s tekućim proračunom, stupanj ovisnosti grada o pomoćima iz proračuna središnje države, te ukupni višak na kraju godine (u proračun za godinu N treba uzeti u obzir ukupni višak ili manjak iz godine N-1).

Slika 1 Struktura tekućeg i kapitalnog proračuna

	Prihodi	Rashodi
TEKUĆI PRORAČUN	Porezni prihodi Dotacije (pomoći) Ostalo (prihodi od usluga i imovine) Razlika u N-1 godini (samo tekuća)	Plaće Tekuće i investicijsko održavanje Otplata duga (najamnina) Manjak u N-1 godini (samo tekući)
		Tekući višak
PRORAČUN KAPITALNIH ULAGANJA	Samo-financiranje (tekući višak)	Javni radovi Kupovina opreme i zemlje Otplata duga
	Prodaja imovine Subvencije Zajmovi	

Izvor: Svjetska banka, 2012

Tekući (operativni) proračun obuhvaća izdatke i primitke koji se koriste za obavljanje redovnih (tekućih) poslovnih aktivnosti. Oni se često smatraju stalnima i njihovo je kretanje relativno predvidivo. Tekući prihodi uključuju: primitke od poreza, dotacije (pomoći) iz proračuna središnje države ili neke druge razine vlasti, i izvore prihoda koje JLPRS prikuplja u obliku utvrđenih cijena, stopa, naknada, tarifa (prihodi po posebnim propisima), dok prihodi od imovine nastaju uglavnom eksploatacijom imovine u vlasništvu lokalne jedinice (npr. najam zemljišta, javne komunalne usluge i sadržaji, itd.). Tekući rashodi uključuju rashode za zaposlene (plaće i doprinose za socijalno osiguranje i druge naknade povezane s upravljanjem ljudskim resursima), materijalne troškove, troškove poslovanja i održavanja (često ga je teško identificirati zbog subvencija koje lokalne vlasti daju kao pomoć ostalim institucijama - udrugama, povezanim društvima, itd.) te otplatu duga i plaćanje najma.

Kapitalni prihodi i rashodi (prihodi od prodaje nefinancijske imovine i rashodi za nabavu nefinancijske imovine) povećavaju se odnosno smanjuju vrijednost imovine JLPRS (kupnja ili prodaja, javni radovi). Većina računovodstvenih sustava JLPRS primjenjuje gotovinsko načelo zbog čega ne evidentiraju utjecaje i učinke deprecijacije ili amortizacije imovine lokalne jedinice. Zbog toga su kapitalni prihodi i rashodi evidentirani kao godišnje kategorije. Obično se učinci kapitalnih rashoda pojavljuju u razdoblju dužem od godine dana (12 mjeseci) i moraju biti podijeljeni na nekoliko fiskalnih godina. Veličina tih rashoda promjenjiva je tijekom godina.

Otplata duga treba biti podijeljena između tekućeg (operativnog) proračuna u kojem se prikazuju rashodi za *kamate* i kapitalnog dijela proračuna u kojem se prikazuju rashodi za *otplatu glavnice*. U nešto razboritijem pristupu, cjelokupna otplata duga (kamata i glavnica) treba biti financirana tekućim viškom (suficitom) što je ujedno dobar pokazatelj sposobnosti otplate duga lokalne jedinice. Ukupan proračun JLPRS može biti uravnotežen, u višku ili manjku.

Tablica 1. Financijska pozicija lokalne jedinice

Stavke	Izračun	2008.	2009.	2010.	2011.	CAGR %
1	Ukupni tekući prihodi					
2	Višak N-1 (ukoliko postoji)					
3	Tekući prihodi u godini N (1-2)					
4	Rashodi poslovanja					
5	Tekući višak/manjak (1-4)					
6	Otplata duga					
7	Neto marža (razlika) (5-6)					
8	Kapitalni rashodi					
9	Financijski zahtjevi (8-7)					
10	- Vlastiti kapitalni prihodi					
11	- Dotacije za ulaganja					
12	- Krediti (9-(10+11))					
13	Stanje ulaganja (8-(7+10+11+12))					
14	Ukupno završno/zaključno stanje (1+10+11+12)-(4+8)					

Izvor: Svjetska banka, 2012.

Za stjecanje potpunijeg uvida u financijski položaj lokalne jedinice treba obaviti dodatnu analizu koja bi odražavala kapitalna ulaganja, održavanja dugotrajne imovine i ostalih povezanih aktivnosti i obilježja poslovanja JLPRS, a kako je to predloženo tablicom 2.



Tablica 2. Odabrani pokazatelji poslovanja lokalnih jedinica

<b>Pokazatelj (definicija)</b>	<b>Svrha (opis)</b>
<i>Rashodi za kapitalna ulaganja / prihodi poslovanja</i>	<i>JLPRS preferira razvojne troškove</i>
<i>Rashodi za kapitalna ulaganja delegirana od strane države / ukupni rashodi za ulaganja</i>	<i>Funkcije lokalne jedinice su još slabe</i>
<i>Rashodi za troškove održavanja / rashodi poslovanja</i>	<i>JLPRS održava važnu dugotrajnu imovinu</i>
<i>Ukupan broj lokalnih službenika / stanovništvo</i>	<i>JLPRS ima ograničen prostor za financiranje održavanja i kapitalnih ulaganja</i>
<i>Plaće i nadnice / troškovi poslovanja</i>	
<i>Ostvareni prihodi / planirani prihodi</i>	<i>JLPRS ima dobru moć predviđanja i proračun je pouzdan</i>
<i>Iznos dospjelih nepodmirenih obveza / neto novac (na kraju godine)</i>	<i>JLPRS akumulira kratkoročni dug i narušava svoj kredibilitet kod dobavljača</i>

Izvor: Svjetska banka, 2012.

## 6. ANALIZA POVIJESNOG POSLOVANJA

U sklopu analize povijesnog poslovanja proračuna utvrđuju se struktura i dinamika proračunskih prihoda i rashoda radi određivanja trendova u kretanju pojedinih proračunskih stavki. Taj dio analize bitan je za utvrđivanja sigurnosti ostvarivanja pojedinih vrsta proračunskih prihoda, ali i utvrđivanja novčanog iskaza politika koje provodi lokalna vlast i financijskih posljedica njihovih promjena.

U okviru pretpostavki budućeg poslovanja potrebno je analizirati:

- politike koje će provoditi lokalna vlast,
- učinke projekata koji su u tijeku provedbe i onih koji će se provoditi u budućnosti te
- gospodarske trendove i pokazatelje.

Nakon što su se priredile projekcije proračunskih prihoda i rashoda na temelju pretpostavki budućeg poslovanja, moguće je utvrditi i sposobnost preuzimanja dugoročnih obveza.

Proračunski prihodi pružaju informaciju o ukupnoj veličini proračuna i o prosječnoj godišnjoj stopi kretanja proračunskih prihoda, međutim ne daju i vrlo potrebnu informaciju o njihovoj namjeni. Zbog toga treba proračunske prihode strukturirati prema njihovoj namjeni kako bi se utvrdio stupanj strukturne proračunske neravnoteže.

Strukturna proračunska neravnoteža ukazuje na odnos namjenskih proračunskih prihoda i izdataka. Naime, proračun je u strukturnoj ravnoteži ukoliko se iz iznosa namjenskih proračunskih prihoda financira isti iznos rashoda. Proračun nije u strukturnoj ravnoteži ukoliko se dio namjenskih rashoda iznad pripadajućih namjenskih prihoda financira iz nenamjenskih proračunskih prihoda.

Analiza strukturne proračunske neravnoteže važna je iz razloga što umanjuje ekonomski dužnički kapacitet i kapacitet najma. Budući da nenamjenski prihodi tvore osnovicu za utvrđivanje dužničkog kapaciteta, financiranje namjenskih rashoda iz nenamjenskih prihoda je umanjuje, a samim time i ukupan dug ili najam kojim se proračun može opteretiti. Ukoliko se u uvjetima strukturne proračunske ravnoteže namjenski rashodi plaćaju iz namjenskih prihoda, a najmovi, anuiteti, operativni troškovi i programi iz nenamjenskih prihoda, onda razlika između nenamjenskih prihoda (potencijalnih izvora za plaćanje anuiteta i najma) i postojećih anuiteta, najma, operativnih troškova i programa predstavlja osnovicu za plaćanje budućih anuiteta i najmova.

U okviru analize strukturne proračunske ravnoteže utvrđuje se veličina prihoda iz kojih je moguće plaćati dospjele anuitete i najam, a koji nastaje kao razlika potencijalnih prihoda iz kojih je moguće plaćati anuitet i najam, s jedne strane, i rashoda postojećih anuiteta, operativnih troškova i troškova programa (sport, kultura, društvena briga o djeci i slično) s druge. Na temelju ovih spoznaja, a u slučaju značajnog predstojećeg investicijskog razdoblja, izvršna i predstavnička tijela grada trebala bi utvrditi moguće izmjene politika koje stvaraju ovakve učinke i uskladiti ih s učincima novih investicija.

## 7. PROJEKCIJE BUDUĆEG POSLOVANJA JLPRS

Višegodišnje financijske projekcije izrađuju se radi potvrđivanja i upotpunjavanja osnovnih rezultata analize pokazatelja. Projekcije daju pregled financijske pozicije JLPRS s naglaskom na analizu financijske sposobnosti preuzimanja dugoročnih obveza. Osnovni je cilj formalizirati pretpostavke o utjecaju političkih odluka (promjene troškova, zaduživanja, poreznog opterećenja, itd.) na financijsku poziciju JLPRS. Obično se testira nekoliko pretpostavki i scenarija projekcija na temelju povijesnih trendova i značajnih promjena. Metode se prilagođavaju u skladu s veličinom JLPRS i situacijom/problemima s kojima je suočena (posebni programi ulaganja u narednom razdoblju, specifična situacija u pogledu zaduživanja koju je potrebno razriješiti, itd.).

### 1. Utvrđivanje pretpostavki budućeg poslovanja

Pouzdanost projekcije budućeg poslovanja ovisi o pouzdanosti utvrđenih pretpostavki. Pretpostavke na kojima se temelji projekcija budućeg poslovanja mogu se podijeliti u nekoliko grupa. To su pretpostavke vezane uz gospodarske i uz političke i ostale pokazatelje (Juričić, 2011):

#### **Pretpostavke vezane uz gospodarske pokazatelje su:**

- makroekonomski gospodarski pokazatelji (inflacija, BDP, zaposlenost i sl.);
- struktura lokalnog gospodarstva i perspektive razvoja;
- dinamika budućih proračunskih prihoda;
- identifikacija potražnje za subvencijama gospodarskih aktivnosti.

#### **Pretpostavke vezane uz političke čimbenike su:**

- izrada prostornih i ekonomskih planova JLPRS;
- plan novih investicija;
- plan rashoda socijalnih, sportskih, obrazovnih i drugih programa;
- promjene postojećih poreznih zakona u nadležnosti centralne države;
- promjena ili uvođenje novih poreza u nadležnosti JLPRS;

**Ostale pretpostavke budućeg poslovanja su:**

- poslovna organizacija (novi odjeli, ukupan broj zaposlenih i sl.);
- odnosi s poduzećima u vlasništvu JLPRS;
- ostali čimbenici koji utječu na dužnički kapacitet.

O inflaciji, bruto društvenom proizvodu i zaposlenosti ovisi snaga gospodarskih subjekata, a o snazi i kapacitetu plaćanja poreza ovisi fiskalni kapacitet proračuna. Ukoliko je u strukturi gospodarskih djelatnosti dominantno zastupljena jedna djelatnost, primjerice turizam i ugostiteljstvo, analiza pretpostavki budućih proračunskih prihoda trebala bi se temeljiti na analizi trendova u toj gospodarskoj grani. Dinamika ostvarivanja budućih proračunskih prihoda, u smislu naprijed navedenog, bit će odraz perspektiva gospodarskih subjekata koji gospodarske aktivnosti obavljaju na području JLPRS. Za projekciju budućih proračunskih rashoda od osobitog je značaja identificirati potražnju za subvencijama gospodarskih aktivnosti iz razloga što one doprinose očuvanju kontinuiteta rasta proračunskih prihoda.

O investicijama JLPRS ponajviše odlučuje aktualna izvršna vlast. Pretpostavlja se da su u procesu političkog izbora birači bili upoznati s planovima investicija pretendena na vlast. Ta veza između namjere budućih investicija lokalne vlasti i podrške građana sadržana je u političkom riziku i od osobitog je značaja u procijeni konačne provedbe planiranih investicija.

Nemalo puta su započete nove investicije završile neslavno iz razloga što ih građani nisu podržali. Programi financiranja brige o djeci predškolske dobi, obrazovanja i znanosti, sporta i kulture, tehničke kulture te socijalnih programa duboko su utkani u svakodnevni život građana. Stoga je posebno važan stav vlasti spram ovih troškova. Velike političke ambicije glede povećanja standarda ovih javnih usluga utječu na povećanje troškova smanjujući tako osnovicu dužničkog kapaciteta i kapaciteta najma. Ovdje vrijedi i obrat: kada se jednom utvrde visoki standardi tih javnih usluga, teško ih je smanjiti u cilju povećanja osnovice dužničkog kapaciteta.

Razvoj lokalne zajednice moguće je ubrzati ukoliko je utvrđen način postupanja s prostorom u njenoj nadležnosti. Ukoliko su utvrđeni prostorni planovi tada je razvidno na kojem je dijelu prostora moguće organizirati pojedine oblike gospodarskih djelatnosti. Ukoliko je utvrđen i na nadležnim tijelima donesen i gospodarski plan razvoja, tzv. glavni plan<sup>3</sup>, onda je jasno iskazana i veza između prostornog i gospodarskog razvoja JLPRS. U okviru glavnih planova definiraju se i investicije u strateške javne građevine poput škola, vrtića, garaža, vodoopskrbnog, sustava odvodnje i zbrinjavanja otpadnih voda, potpore unaprijeđenu organizacije postojećih gospodarskih aktivnosti i slično, a sve određeno i vremenskom dinamikom. U okviru čimbenika političkih pretpostavki važno je razmotriti i vjerojatnost izmjene postojećih poreznih stopa i to posebno onih poreza koji se dijele među razinama vlasti. O nekim porezima, poput prireza porezu na dohodak, JLPRS odlučuje autonomno. Ukoliko taj porez nije uveden, njihovim uvođenjem moguće je povećati masu nenamjenskih poreznih prihoda i time povećati dužnički kapacitet ili kapacitet najma.

Organizacija izrade prostornih i gospodarskih planova, nove investicije, priprema standarda raspolaganja novim javnim građevinama, izrada pouzdane projekcije proračuna na temelju kojih se donosi odluka o načinu financiranja novih investicija, održavanja postojećih standarda javnih usluga, podrazumijevaju i primjerenu kadrovsku i tehničku opremljenost administracije JLPRS. U tom smislu moguće je očekivati i povećane troškove rada što umanjuje, možda, dužnički kapacitet, ali svakako doprinosi kvalitetnijem upravljanju. Pored vlasničkih i upravljačkih odnosa između grada, općine ili županije i poduzeća u njihovom vlasništvu postoje i financijski odnosi. Češći su oni kod kojih se poduzeća financiraju iz proračuna nego obratno. Zbog toga je, u cilju pouzdanog utvrđivanja dužničkog kapaciteta, potrebno razmotriti planove i perspektive tih poduzeća.

---

<sup>3</sup> Engl. *Master plan*.

## 2. Projekcija budućeg poslovanja i izračun dužničkog kapaciteta

Kod izrade pretpostavki poslovanja potrebno je voditi računa da o njihovoj kvaliteti ovisi preciznost i pouzdanost projekcija budućeg poslovanja. Konzistentnost političkih odluka o namjeri provedbe određenih investicija opisanih u glavnom planu razvoja prihvaćenog od svih upravljačkih tijela i građana od osobitog je značaja jer doprinosi smanjenju političkog rizika. Na takav način omogućuje se zainteresiranost velikog broja potencijalnih investitora i osiguravaju se uvjeti dobre konkurencije. Uvjeti dobre konkurencije prouzročit će učinak manjih proračunskih troškova. S druge strane, profesionalno izrađeni financijski modeli pojedinih investicija doprinijet će pouzdanijoj odluci izvršnih tijela grada o modelu organizacije pojedinih investicija.

Financijske modele trebaju izraditi stručne osobe, specijalizirane za tu vrstu posla te koje su sposobne pouzdano utvrditi pretpostavke budućeg poslovanja. Na temelju tih će se pretpostavki, složenim financijskim modelima, odrediti pouzdan prostor ekonomskih i financijskih učinaka pojedine investicije. Analizu je dobro prirediti na način da se prvo izradi projekcija proračunskih prihoda i rashoda bez novih investicija, a potom projekcija u kojoj su ugrađeni učinci novih investicija. Analiza projekcije bez investicija daje jasnu sliku o ekonomskom dužničkom kapacitetu i ekonomskom kapacitetu najma, odnos budućih namjenskih i nenamjenskih prihoda te o eventualnom suficitu ili deficitu, tj. razlike budućih proračunskih prihoda i rashoda. Korisno je voditi računa i o tome da eventualni projicirani višak proračunskih prihoda nad rashodima može predstavljati i fond za pokriće rizika stvarnih budućih proračuna.

### 3. Projekcija proračunskih prihoda i rashoda bez novih investicija

Na temelju utvrđenih pretpostavki budućeg poslovanja izrađuje se projekcija proračunskih prihoda i rashoda bez novih investicija. Iz projekcija treba biti razvidno da će se proračunski rashodi, koji proizlaze i postojećeg skupa politika, moći financirati iz očekivanih proračunskih prihoda.

Zakonski dužnički kapacitet, računa se kao postotak proračunskih prihoda prethodne godine u odnosu na godinu u kojoj se provodi zaduženje umanjene za domaće i strane donacije, sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu te prihoda ostvarenih s osnova dodatnih udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija. Međutim, zaduživanje do granica zakonskog dužničkog kapaciteta moglo bi bitno utjecati na provedbu postojećih politika čiji kvantitativni iskaz u projekcijama prihoda i rashoda može ukazivati da slobodnog novca, koji bi mogao biti namijenjen za isplatu dospjelog anuiteta, ima manje nego što bi to bilo dozvoljeno zakonom. Zbog toga je od posebnog značaja utvrditi slobodni novčani tok nakon provedbe planiranih politika. Na takav se način utvrđuje osnovica ekonomskog dužničkog kapaciteta.

Dakle, bez obzira na zakonom dozvoljenu razinu zaduživanja, provedbom postojećih politika, ekonomski dužnički kapacitet može biti značajno manji od zakonskog. Kada se ekonomski dužnički kapacitet korigira za određene rizike i rezerve dolazi se do stvarnog dužničkog kapaciteta.

Istim postupkom za utvrđivanje dužničkih kapaciteta, provodi se i utvrđivanje kapaciteta najma za utvrđivanje osnovica za plaćanje JPP naknada (zakonski, ekonomski i stvarni kapacitet najma). Međutim, kako i dug i najam predstavljaju preuzimanje dugoročnih obveza plaćanja, ističe se uglavnom zakonski, ekonomski i stvarni kapacitet preuzimanja dugoročnih obveza.



#### 4. Projekcija proračunskih prihoda i rashoda s novim investicijama

Nakon što su se utvrdili kapaciteti najma i duga, izrađuju se projekcije proračunskih prihoda i rashoda s uključenim učincima novih investicija. Na temelju opisanih pretpostavki pojedinih investicija, postojećih i novih depozita, utvrđenih namjena pojedinih prihoda i rashoda, definiranih standarda pojedinih javnih usluga te utvrđivanja ostalih važnih čimbenika koji određuju provedbu postojećih i budućih politika, dobro je prirediti sažetak iz kojega su razvidni osnovni elementi za izradu projekcija proračuna. Rezultat projekcije proračunskih prihoda i rashoda s novim investicijama je višak proračunskih prihoda nad rashodima koji, do konačnog rasporeda troškova, može predstavljati fond za pokriće budućih rizika.

Stavke	2010	2011	2012	2013	2014	2015	...
	O	O	P	P	P	P	P

A UKUPNI PRIHODI POSLOVANJA							
Prihodi od poreza na imovinu							
Prihodi od poreza na dohodak							
Prihodi od poreza na nasljedstva i darove							
Prihodi od ostalih poreza							
Prihodi od komunalnog doprinosa							
Prihodi od zakupa							
Prihodi od prodaje imovine							
Prihodi od spomeničke rente							
Prihodi od koncesija							
Prihodi od donacija i subvencija							
Prihodi iz strukturnih fondova EU							
Ostali prihodi							

Stavke	2010	2011	2012	2013	2014	2015	...
	O	O	P	P	P	P	P

B UKUPNI RASHODI POSLOVANJA							
Bruto plaće							
Naknade vijećnicima, političkim strankama i slično							
Materijalni troškovi i oprema							
Ostali troškovi Gradskog vijeća, ureda i mjesnih odbora							
Programi brige o djeci							
Programi obrazovanja i znanosti							
Programi u kulturi							
Programi u sportu							
Programi tehničke kulture							
Programi socijalnih pomoći							
Otplate kredita dani krediti i oročenja							
JPP naknade							
Investicije komunalne infrastrukture							
Investicije održavanja komunalne infrastrukture							
Ostale investicije							
Subvencije							
Proračunska rezerva							

## 8. LITERATURA

1. *Analyzing Debt Capacity and Establishing Debt Limits* (2004) AMANS; NSMFC; FMCBC, Recommended Practice, August;
2. Juričić, D. (2011): *Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja*, RRIF plus, Zagreb;
3. Fitch Ratings, (2008): *International Rating Methodology for Local and Regional Governments*, International Public Finance (Criteria Report);
4. Hildreth, W., B., Miller, G., J., (2002): *Debt and the Local Economy: Problems in Benchmarking Local Government Debt Affordability, Public Budgeting and Finance*;
5. Lamb, R., Leigland, J., Rappaport, S., (1993): *The Handbook of Municipal Bonds and Public Finance*, New York Institute of Finance;
6. Lipnick, L.H., Rattner, Y., Ebrahim, L., (1999): *The Determinants of Municipal Credit Quality*, *Government Finance Review*, No. 12, p. 35-41
7. Moody's Investors Service, (2005): *Proposal to Apply Joint Default Analysis to Regional and Local Governments*;
8. Petersen, J., Carihfield, J., B., (2000): *Linkages Between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies*, Svjetska banka;
9. Peterson, E., G., (1998): *Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness*, The World bank;
10. Schaeffer, M., (2000): *Municipal Budgeting Toolkit*, Pripremljeno za Svjetsku banku, Washington, D.C.
11. The World Bank, (1999): *Credit Ratings and Bond Issuing at the Sub national Level*, Training Manual;
12. Žager, K., Žager, L., (1999.): *Analiza financijskih izvještaja*, Masmedia, Zagreb
13. *Zakon o proračunu* (NN 87/08);
14. *Pravilnik o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti JLP(R)S* (NN 55/09).