

Problemi financiranja krupne gospodarske i urbane infrastrukture – o financiranju javnih poduzeća

*Nataša Žunić Kovačević**

UDK 336.581
334.722

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 30. 10. 2007.

Prihvaćeno 20. 3. 2008.

Javna su poduzeća važan instrument financiranja javnih potreba. Kao oblik financiranja javnih potreba javna su poduzeća poglavito prisutna u području krupne gospodarske i komunalne infrastrukture. U financiranju javnih poduzeća može se govoriti o dvojnem instrumentariju, instrumentima poslovnog financiranja te instrumentima javnog financiranja. Pritom, središnje mjesto pripada naknadama, a sustav je plaćanja naknada u Hrvatskoj netransparentan i trpi ozbiljne prigovore. Sustav financiranja javnih poduzeća dio je ukupnog financijskog sustava zemlje. Trebao bi biti jasnije i preciznije definiran u financijskoj teoriji i normativno reguliran od strane zakonodavca.

Ključne riječi: javna poduzeća, instrumenti financiranja, naknade, financijski nadzor

* Dr. sc. Nataša Žunić Kovačević, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (assistant professor, Faculty of Law, University of Rijeka, Croatia)

1. Uvodno razmatranje

Općenito gledano, kao instrumenti financiranja javnih poduzeća javljaju se prodajne cijene njihovih proizvoda i usluga, naknade i doprinosi, kompenzacije iz državnog proračuna, kreditna sredstva, sredstva domaćih i stranih ulagača i drugi izvori. Praksa pokazuje da dominantnu ulogu u financiranju javnih poduzeća imaju naknade. Dok u sustavu javnih prihoda i instrumenata javnog financiranja uz poreze nalazimo doprinose, carine i pristojbe, financijska teorija do danas nije uvrstila naknade u fiskalne prihode. Praksa pokazuje da postoji velik broj i vrsta naknada te da pitanje obveze plaćanja naknada nije dovoljno jasno normativno regulirano. Ako se priklonimo stajalištu da je riječ o zasebnom obliku javnog prihoda koji ima autonomne osobine i svoja načela, tada je pred financijsku teoriju i praksu stavljen zadatak konačnog definiranja instituta naknada kako bi normativno bio jasnije uređen. U neobogatoj sudskoj praksi iz ovog područja može se ipak izdvojiti nekoliko slučajeva iz kojih proizlazi shvaćanje komunalne naknade kao cijene. Riječ je o sudskoj praksi koja ide u prilog stajalištu da su naknade samo cijena usluge, a ne oblik javnog prihoda.¹ Smatramo da bi teorijski i zakonodavno uređen zaseban status tog prihoda pridonio jasnoći i konzistentnosti ukupnog financijskog sustava. U protivnom mogli bismo reći da je riječ o već poznatim financijskim instrumentima koji se, iz raznih socijalnih, političkih, financijskih i mnogih drugih razloga, pod imenom naknade nastoje prikupiti.

Iako se instrumentarij financiranja javnih poduzeća teorijski može razlikovati tako da se odijele instrumenti poslovnog financiranja od instrumenata javnog financiranja, u praksi to razlikovanje nije provedeno tako jasno. Naglašeno obilježje javnih poduzeća kao javne službe daje prednost financiranju javnih poduzeća putem instrumenata javnog financiranja. Taj je element javnosti argument *in favorem* stajališta po kojemu nadzor nad financiranjem javnih poduzeća i njihovim financijskim poslovanjem treba svakako biti državni nadzor, a podredno može, iako nije nužan, biti obavljen i tzv. komercijalni nadzor.

Sadašnji sustav financiranja javnih poduzeća trpi ozbiljne kritike zbog nedovoljno jasnoće ili transparentnosti. To se pitanje čini važnim u svjetlu provedenih privatizacija javnih poduzeća, kao i onih koje su u tijeku ili predstoje. Aktualnost pitanja naglašena je skorim ulaskom Republike Hr-

¹ Zastara potraživanja komunalne naknade određuje se prema Zakonu o obveznim odnosima – Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-3448/1999 od 25. travnja 2001., <http://www.upravnisudrh.hr/praksa/frames.php>.

vatske u Europsku uniju jer bi trebalo jasnije i potpunije normativno urediti područje financiranja javnih poduzeća.

2. O pojmu javnog poduzeća

Iz mnogobrojne literature o pojmu javnih poduzeća mogli bismo zaključiti i definirati javna poduzeća (engl. *public utilities*, njem. *öffentliche Versorgungsbetriebe*, franc. *service public*) kao poduzeća u državnom vlasništvu, a nerijetko se i kao sinonimi koriste pojmovi javno poduzeće i državno poduzeće. Kao bitno određenje pojma navodi se i činjenica da su to poduzeća koja nude bitna dobra i usluge, ali da imaju monopolni položaj, a podložna su javnoj upravi koja treba osigurati da posluju u javnom interesu (*Rječnik bankarstva*). No, definicija javnih poduzeća nije toliko jednostavna kao što se na prvi pogled čini.

Pojam javnog poduzeća u sebi sadržava dvije važne komponente: javnosti i tržišnosti. Komponenta javnosti sastoji se od nekoliko elemenata: poslovne odluke donosi država koja je vlasnik kapitala, pri čemu se te odluke vežu uz šire društvene interese, a nisu isključivo usmjerene na postizanje financijske dobit, zatim činjenica da se dobit koju ostvaruju pripisuje ukupnim javnim prihodima (naravno, riječ je o originarnim javnim prihodima), pitanje odgovornosti riješeno je tako da javno poduzeće, tj. tijela javnog poduzeća, odgovara, tj. odgovaraju za svoje poslovanje vlasniku, tj. državi, a to znači zapravo predstavničkom tijelu kao predstavniku i zaštitniku javnih interesa.

Druga komponenta, komponenta tržišnosti odnosi se na tržišno poslovanje javnih poduzeća, pri čemu je riječ o tome da su javna poduzeća podvrgnuta stalnoj tržišnoj provjeri jer se očekuje da budu financijski sposobna u dužem razdoblju. Drugi element tržišne komponente odražava se u činjenici da cijene koje javno poduzeće naplaćuju za svoje usluge trebaju biti kreirane tako da pokrivaju granične troškove poslovanja poduzeća (*Pojmovnik*).²

Razlozi formiranja javnih poduzeća su mnogi, no nema sumnje da je pretežiti razlog činjenica tržišnog neuspjeha jer bi bez državnog utjecaja takva poduzeća bila nerentabilna, uz nedovoljnu proizvodnju i previsoke cijene. Takva bi situacija bila posebno prisutna u javnim komunalnim uslugama poput elektroopskrbe, komunikacija, transportnih usluga i vodoopskrbe.

² Elementi potonje komponente u bitnome se razlikuju kod javnih djelatnosti poput obrazovanja, sudstva ili zaštite okoliša.

No, javna su poduzeća prisutna i izvan sektora komunalnih javnih usluga. Riječ je najčešće o tzv. »strateškim« sektorima.

Praksa na pitanje određenja pojma javnih poduzeća daje pragmatične odgovore pa se takvim poduzećem određuje svako koje je kao takvo zakonom određeno.

Prema *Priručniku o javnim poduzećima*, u izdanju Međunarodnog monetarnog fonda, javnim se poduzećem smatraju cjeline u državnom vlasništvu i/ili pod državnom kontrolom koje prodaju dobra i usluge širokoj javnosti a statusno su organizirane kao korporacije (dostupno na www.ijf.hr).

To znači da iz navedene definicije treba izdvojiti bitna obilježja ili elemente: državno vlasništvo ili državna kontrola, dobra i usluge za širu javnost, statusni oblik korporacije – trgovačkog društva kapitala.

Utvrđivanje vlasništva nekog poduzeća rješava se tako da se vlasnikom poduzeća smatra javna vlast ili privatna osoba koja posjeduje sve ili većinu (preko 50%) dionica ili druge vrste trajnog kapitala poduzeća.

Drugi element navedene definicije koji je alternativno postavljen – kontrola javnih vlasti – u praksi zna biti problematičan. Kontrola javnih vlasti postoji kad je prisutan stvaran utjecaj države na sve bitne i glavne aspekte poslovanja. Upravo prisutna državna kontrola zna biti kombinirana s manjinskim vlasništvom države, pri čemu su ostvareni potrebni elementi da bismo govorili o javnom poduzeću. Moguća je i situacija da je poduzeće u privatnom vlasništvu, no ako je ispunjen uvjet državne kontrole te proizvoda i usluga za široki krug potrošača, govorimo o javnom poduzeću.

Jednako je moguća situacija, a u Republici Hrvatskoj i u stvarnosti prisutna,³ da imamo poduzeće koje ispunjava kriterij državnog vlasništva i državne kontrole, no ne ispunjava treći – kriterij proizvodnje dobara i pružanja usluga za širi krug potrošača, pa ne govorimo o javnom poduzeću.⁴

Ipak, iako je moguće privatno vlasništvo javnih poduzeća, podrazumijeva se da su javna poduzeća u državnom vlasništvu. Najčešće je riječ o podu-

³ Mnoga poduzeća u fazi pretvorbe prešla su u vlasništvo Fonda za razvoj te su ispunjavala prva dva uvjeta ili kriterija iz pojma javnog poduzeća, no nedostajalo je ispunjenje trećeg kriterija.

⁴ Prema <http://www.mfin.hr/str/89/> (18. 10. 2007). Trgovačka društva u vlasništvu ili pretežnom vlasništvu države jesu: 1. Hrvatske željeznice, 2. Hrvatska elektroprivreda, 3. Hrvatske šume, 4. Jadrolinija, 5. Hrvatska pošta, 6. Narodne novine 7. Croatia osiguranje, 8. INA – Industrija nafte, 9. Ploput, 10. Croatia Airlines, 11. Hrvatske ceste, 12. Hrvatske vode, 13. Hrvatska lutrija, 14. Jadranski naftovod, 15. Hrvatske autoceste, 16. Autocesta Rijeka–Zagreb, 17. Vjesnik, 18. Astra International, 19. Hrvatske telekomunikacije, 20. ACI, 21. Hrvatska radiotelevizija. No, nisu sva navedena i javna poduzeća.

zećima u većinskom državnom vlasništvu koja su pod kontrolom države a obavljaju djelatnost iz područja javnih ili komunalnih usluga.

2.1. Javna poduzeća u Republici Hrvatskoj

Odredbama Zakona o financiranju javnih potreba bilo je određeno da su javna poduzeća jedan od instrumenata financiranja tih potreba.⁵ Kao oblik financiranja javnih potreba javna se poduzeća koriste prvenstveno na području krupne gospodarske i komunalne infrastrukture, upravo zato što na tom području posebno dolaze do izražaja, inače teorijski ustavno prikazani, razlozi za formiranje javnih poduzeća – tržišni neuspjeh i nužno pružanje usluga. Sredinom 1990-ih donosi se Zakon o komunalnom gospodarstvu koji pokušava pomiriti načela efikasnosti i javnog interesa, koja su dio temeljnih načela formiranja i poslovanja javnih poduzeća.

Javna poduzeća dominantan su oblik organizacije i upravljanja na području krupne gospodarske infrastrukture. Naime, ulazak javnog sektora u polje gospodarske infrastrukture opravdava se činjenicom da je riječ o obavljanju usluga koje ne nosi dobit, ali razlozi, političke i gospodarske naravi, nalažu obavljanje takvih usluga. Zbog neostvarivanja dobiti u pravilu privatna poduzeća ne ulaze u područje takvih djelatnosti. Ne manje važan razlog gotovo isključive prisutnosti i dominacije javnog sektora u navedenom području leži u činjenici postojanja proizvodnih monopola. Treći važan razlog javnog financiranja gospodarske infrastrukture nalazi se u obilježjima gospodarske infrastrukture kao javne službe jer se njezinim razvojem, bez sumnje, ostvaruju širi društveni interesi.⁶

Tijekom 1990-ih osnovana su na području gospodarske infrastrukture sljedeća javna poduzeća: Javno poduzeće Hrvatska elektroprivreda,⁷ Javno poduzeće Hrvatske ceste,⁸ Javno poduzeće Hrvatsko željezničko poduzeće,⁹ Javno poduzeće Hrvatska pošta i telekomunikacije,¹⁰ Javno vodoprivredno

⁵ Zakon o financiranju javnih potreba, NN 58/90.

⁶ To je pojednostavnjeno gledište, jer odgovor na pitanje je li gospodarska infrastruktura gospodarska djelatnost ili javna služba nije jednoznačan.

⁷ Zakon o elektroprivredi, NN 31/90, 47/90, 61/91, 26/93, 78/94, 105/99, 111/99, 51/01, zamijenjen Zakonom o tržištu električne energije, NN 68/01.

⁸ Zakon o javnim cestama, NN 42/90.

⁹ Zakon o Hrvatskim željeznicama, NN 42/90.

¹⁰ Zakon o osnivanju javnog hrvatskog poštanskog i telekomunikacijskog poduzeća, NN 42/90, 61/91, 109/93, zamijenjen Zakonom o razdvajanju Hrvatske pošte i telekomunikacija na Hrvatsku poštu i Hrvatske telekomunikacije, NN 101/98.

poduzeće Hrvatska vodoprivreda,¹¹ Javno poduzeće Hrvatske šume,¹² Javno poduzeće INA – Industrija nafte.¹³

Pojedina javna poduzeća imaju status izvanproračunskog fonda.¹⁴ Ta javna poduzeća kao izvanproračunski fondovi definiraju se kao pravne osobe koje se financiraju iz namjenskih poreza odnosno doprinosa i/ili neporeznih prihoda te drugih prihoda. Izvanproračunski fondovi jedan su od tri Zakonom o proračunu predviđena izvanproračunska korisnika, uz trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje.¹⁵

Većina je navedenih poduzeća uspješno prošla proces preoblikovanja u jedan od oblika trgovačkih društava kapitala – dioničko društvo ili društvo s ograničenom odgovornošću. Procesom privatizacije javnih poduzeća, započetim 1994. kad je Javno poduzeće Hrvatska elektroprivreda preoblikovano u dioničko društvo, može se obuhvatiti samo dio kapitala u navedenim poduzećima, upravo zbog nužnog zadržavanja kriterija javnosti – privatni kapital smio bi sudjelovati ispod 50% ukupne vrijednosti kapitala. Doduše, moguće je supstituirati navedeni kriterij državnom, tj. javnom kontrolom. No, jedino zadržavajući većinski paket dionica u tim trgovačkim društvima država si može i dalje osigurati učinkovit nadzor nad njihovim poslovanjem i na taj si način osigurati toliko potreban put zaštite javnog interesa koji je uvijek prisutan u poslovanju navedenih trgovačkih društava.

2.2. Glavna obilježja javnih poduzeća s područja gospodarske i urbane (komunalne) infrastrukture

Sustav financiranja javnih poduzeća koja djeluju na području gospodarske i urbane (komunalne) infrastrukture u bitnome je određen glavnim obi-

¹¹ Zakon o vodama, NN 53/90, djelomice zamijenjen Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva, NN 107/95, 19/96, 88/98, 150/05.

¹² Zakon o šumama, NN 52/90, zamijenjen Zakonom o šumama, NN 140/05, 82/06. gdje se govori o trgovačkom društvu »Hrvatske šume« d.o.o.

¹³ Zakon o osnivanju javnog poduzeća INA – Industrija nafte, NN 42/90.

¹⁴ U 2006., na razini Republike Hrvatske, za izvanproračunske korisnike definirano je pet izvanproračunskih fondova te četiri agencije. Izvanproračunski su fondovi: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatske vode te Hrvatski fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. Agencije su: Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka te Hrvatski fond za privatizaciju. Prethodnih godina su javna poduzeća Hrvatske ceste i Hrvatske autoceste imala status izvanproračunskih fondova.

¹⁵ V. Zakon o proračunu, NN 96/03, čl. 3. t. 15. i 16.

lježjima tih djelatnosti: gospodarskim, infrastrukturnim obilježjima, obilježjima gospodarske i urbane infrastrukture kao javne službe te monopolnim obilježjima i tehničko-tehnološkim obilježjima. Ta obilježja utječu na izbor instrumenta(rija) financiranja. Već u samom određenju pojma infrastrukture naglasak treba staviti na tehnička, gospodarska i institucionalna obilježja infrastrukture: nedjeljivost kapaciteta, međuovisnost sastavnih dijelova, dugi vijek uporabe, kapitalna intenzivnost, eksterni efekti, jaka disperzija korisnosti od infrastrukture, odsutnost tržišnih cijena, društvena kontrola, centralističko planiranje, društveno usmjerivanje razvoja te kao posljedica navedenih obilježja i posebno obilježje, koje je predmet razmatranja – posebne metode financiranja. Obilježja infrastrukture kao cjeline prisutna su i svojstvena objektima i dobrima gospodarske infrastrukture na temelju čega se izdvajaju u zasebnu cjelinu i razlikuju od negospodarske infrastrukture, koja zbog širine ovoga pitanja nije predmetom razmatranja. Na temelju takvog razlikovanja infrastrukture na gospodarsku i negospodarsku proizlazi kao sustavno određenje objekata i dobara gospodarske infrastrukture sljedeće nabrojanje: objekti proizvodnje, prijenosa i distribucije električne energije, objekti za zaštitu od štetnog djelovanja voda, objekti regulacije riječnih plovnih putova i objekti vodoopskrbnih sustava regionalnog značenja, ceste i objekti na cestama, željezničke pruge i popratni objekti, magistralni cjevovodi, luke i riječna pristaništa s operativnim površinama i prometnicama, građevinski objekti, međumjesne i mjesne telefonsko-telegrafske veze, zračne luke s popratnim operativnim površinama, postrojenja gradskog prometa, objekti distribucije plina, vode, topline u naseljima, gradske ulice i ostale javnoprometne površine u gradovima (Šimović, 2004: 376-380). Zakonom o komunalnom gospodarstvu navode se komunalne djelatnosti: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, opskrba plinom, opskrba toplinskom energijom, prijevoz putnika u javnom prijevozu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova, obavljanje dimnjačarskih poslova i javna rasvjeta. Iz samog navođenja komunalnih djelatnosti proizlazi zaključak o sličnosti, ali ne i istovjetnosti djelatnosti koje ulaze i u područje gospodarske infrastrukture.¹⁶ No, unatoč razlikama, osnove financiranja gospodarske i komunalne infrastrukture su slične.

¹⁶ V. čl. 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu, NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04 (dalje u tekstu: ZKG).

Nadležnost države nad poslovanjem gospodarske infrastrukture, koja se manifestira u obliku javnih poduzeća, proizlazi iz imperativa djelovanja javnog sektora i u područjima gdje se ne ostvaruje dobit, no razlozi prvenstveno političke, socijalne naravi zahtijevaju obavljanje takvih usluga. Neostvarivanje profita temeljni je razlog neuključivanja privatnog sektora u neke od tih djelatnosti.

Drugi, ne manje važan razlog angažmana javnog sektora na području gospodarske infrastrukture nalazi se u činjenici postojanja proizvodnih monopola. Iako državi stoje na raspolaganju mnogobrojni kontrolni mehanizmi kojima može spriječiti privatni sektor u zloupotrebi mnogopolnih obilježja gospodarske infrastrukture, država najčešće poseže za tim da sama organizira obavljanje takvih usluga. Monopolna obilježja gospodarske infrastrukture najčešće se izražavaju ili kao područni monopoli ili kao nemogućnost zamjene njihovih proizvoda ili usluga. Doduše, područni monopol pokazuje se kao neizbježan ili nužan, jer je neracionalno imati na jednom području više isporučitelja npr. struje, vode, plina i sl., zbog iznimno velikih fiksnih troškova opskrbe. No, država mora nadzirati i spriječiti svaki oblik moguće zlouporabe takvog »povlaštenog« položaja.

Iz obilježja gospodarske infrastrukture kao javne službe proizlazi i način njezina financiranja. Iako postoje u teoriji i praksi velike razlike u odgovoru na pitanje je li gospodarska i komunalna infrastruktura prvenstveno gospodarska djelatnost ili javna služba, nije sporno da razvoj te infrastrukture mora sudjelovati u ostvarivanju ciljeva cjelokupnog gospodarstva i društvenog razvoja. Što je naglašenije poimanje navedenih djelatnosti kao javne službe, to je i naglašenije javno financiranje tih djelatnosti. Zakonodavstva različito pristupaju tom pitanju, no nije sporna konstatacija da razvoj gospodarske infrastrukture ima mjerljive izravne i neizravne učinke na ukupni gospodarski razvoj te na društveni razvoj općenito (Šimović, 1991; Šimović, 1995; Šimović, 1996).

Tehničko-tehnološka obilježja gospodarske infrastrukture razlog su više njezinu prvenstveno javnom financiranju. Ta se obilježja ogledaju u veličini pojedinačnih ulaganja, međuovisnosti sastavnih dijelova, značajnom vremenskom nepoklapanju ulaganja i ostvarivanja rezultata, teškoći individualizacije troškova na pojedine korisnike objekta/sustava i sl.

Zbog navedenih obilježja ostvarena dobit u opisanim djelatnostima nikako ne može biti kriterij ocjenjivanja efikasnosti poslovanja. Dok je funkcija cijena u tržišnim uvjetima jasna i poznata, kad je riječ o gospodarskoj infrastrukturi, jasno je da cijene nisu uspješan alokator faktora proizvodnje u tim djelatnostima, pa njihove cijene jesu i trebaju biti pod državnim nadzorom (Šimović, 2004).

U zakonskom, ali i teorijskom određenju obilježja komunalnih djelatnosti najviše dolazi do izražaja obilježje javne službe, a manje ostala obilježja, pa tako i obilježje komunalne djelatnosti kao gospodarske djelatnosti. U odgovoru na pitanje jesu li komunalne djelatnosti po svojim obilježjima pretežito gospodarske djelatnosti ili javne službe leže velike razlike između pozitivnih zakonodavstava suvremenih zemalja. Ako se stavi naglasak na društveno značenje komunalnih djelatnosti, tada je i način njihova financiranja drugačiji no ako je naglasak na njihovu gospodarskom obilježju. Teorija i praksa još nisu razriješile to pitanje.

3. Instrumenti financiranja javnih poduzeća

Naprijed navedena obilježja djelatnosti javnih poduzeća – ponajprije djelatnosti gospodarske i komunalne infrastrukture – utječu na izbor instrumentarija njihova financiranja. Sredinom 1990-ih otpočetim procesima privatizacije u Hrvatskoj javna su poduzeća došla do prijeko potrebnih izvora sredstava za financiranje svojeg poslovanja i razvoja.¹⁷ No, osim sredstava osnivača postoje i drugi, iznimno važni i ne tako kratkotrajni, izvori financijskih sredstava potrebnih za uspješno obavljanje poslovanja javnih poduzeća. To su: prodajne cijene proizvoda i usluga, naknade i doprinosi, kompenzacije iz državnog proračuna, kreditna sredstva, sredstava domaćih i stranih ulagača i drugi izvori.¹⁸

U financiranju komunalnih djelatnosti govori se o dvojnem instrumentariju. Prvi, instrumenti poslovnog financiranja zapravo su prihodi na osnovi cijena usluga komunalnih djelatnosti. Drugi su instrumenti javnog financiranja poput prihoda na osnovi komunalne naknade, proračunska sredstva, sredstva iz doprinosa i sredstva iz drugih izvora po posebnim propisima.

¹⁷ O privatizaciji se može govoriti tako da je riječ i o jednom modalitetu javno-privatnog partnerstva gdje je najveći rizik za privatni sektor i najveći stupanj uključenosti privatnog sektora u procesu pružanja javnih usluga. Između čistog državnog financiranja i privatizacije kao krajnjih modaliteta stoji javno-privatno partnerstvo. O javno-privatnom partnerstvu i njegovim prednostima v. opširnije u: Gulija, 2004. Svakako, javno-privatno partnerstvo nosi i velike rizike za državu, v. Ott, 2006.

¹⁸ V. npr. ZKG – gdje se pod naslovom: Prihodi za obavljanje komunalnih djelatnosti – izvori prihoda, u čl. 19. navodi da se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju: 1. iz cijene komunalne usluge, 2. iz komunalne naknade, 3. iz proračuna jedinice lokalne samouprave, 4. iz drugih izvora po posebnim propisima.

3.1. Cijena (komunalne) usluge javnog poduzeća

Kada se troškovi poslovanja javnih poduzeća mogu individualizirati, riječ je o cijeni komunalne usluge kao instrumentu poslovnog financiranja (engl. *municipal services price*). Ako takve mogućnosti nema, tj. nemoguća je realna individualizacija troškova, tada je riječ o instrumentu javnog financiranja kroz komunalnu naknadu i/ili doprinose (engl. *communal fees and charges*¹⁹/*communal contribution*).²⁰

Cijenu komunalne usluge, tj. njezinu visinu, način obračuna i način plaćanja određuje javno poduzeće. Ako cijena komunalne usluge sadržava i iznos za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, taj iznos mora biti posebno iskazan. Pri svakoj promjeni cijene usluga koje pružaju javna poduzeća mora se prethodno obavijestiti jedinica lokalne vlasti na području koje se pružaju usluge.²¹ To je potrebno kako bi predstavničko tijelo lokalne jedinice provjerilo cijene, izvijestilo nadležno ministarstvo i ured državne uprave u županiji. Nadzor nad visinom cijena komunalnih usluga u nadležnosti je Državnog inspektorata.²²

Posebni društveni interesi, prisutni u djelatnostima gospodarske infrastrukture, ostvaruju se upravo putem kontrole i određivanja cijena. Cijene proizvoda i usluga navedenih djelatnosti uvijek služe i ostvarivanju raznih socijalnopolitičkih ali i gospodarskopolitičkih interesa.²³

¹⁹ Ili engl. *charges for the provision of municipal services*.

²⁰ I pri plaćanju naknade i doprinosa postoji nesumnjiva povezanost te se može govoriti dijelom o primjeni načela ekvivalencije, i to troškovnoj varijanti. No, mogućnost individualizacije ovdje je puno manja, pa se ne govori o cijeni. Visina naknade i doprinosa ovisi o troškovima koje je imala država ili javno poduzeće. No, budući da ta visina ovisi i o drugim čimbenicima, nije riječ o cijeni usluge. Nerješiv problem izračunavanja troškova povezanih s individualnim koristima od usluga javnih poduzeća rješava se dijelom kroz primjenu naknada i doprinosa. V. detaljnije u: Jelčić, 2001: 201.

²¹ Ono što je svakako bitno primijetiti jest jedno zajedničko obilježje većine javnih poduzeća – potreba za velikom količinom skupe, specijalizirane opreme. Kako bi održala niske cijene i istodobno zaradila dovoljno prihoda, ta su poduzeća nužno usmjerena velikom broju potrošača – moraju opslužiti što veći broj korisnika.

Konkurencija na polju pružanja javnih usluga pokazuje se kao štetna za sve – osim, naravno, za potrošače. No, sama je konkurencija na tom području kratkoročna jer velike investicije ograničavaju broj proizvođača, pa nakon kratke i jake konkurencije dolazi do sporazuma konkurentnih strana. U takvim okolnostima dolazi do jednoga od oblika javne kontrole: kontrola cijena ili ograničenje stope profita na uloženi kapital, javno vlasništvo i poslovanje.

²² Zakon o državnom inspektoratu, NN 76/99, 96/03, 151/03, 160/04, 174/04, 33/05, 48/05, 129/05, 140/05, 138/06, 79/07.

²³ Upravo se u oblike kvazifiskalne aktivnosti uz operacije vezane uz financijski sustav i operacije vezane uz devizni sustav ubrajaju i *operacije javnih poduzeća* koje se sastoje u

Javnim se poduzećima često povjeravaju i tzv. kvazifiskalne aktivnosti.²⁴ Tada javna poduzeća po nalogu države provode takvu politiku cijena svojih usluga da njome zapravo obavljaju neku socijalnu ili gospodarsku funkciju koju bi država trebala obavljati preko proračuna. Ili se pak dopuštanjem visokih cijena u javnim poduzećima ostvaruje dobit koja se transferira bilo drugim poduzećima, bilo u proračun. Nema sumnje da je takva politika netransparentna jer ako država želi pomoći neke grane proizvodnje ili olakšati razvoj nekih područja, mnogo učinkovitiji put, ujedno izravan i transparentan, jesu proračunskih transferi. Kvazifiskalnim aktivnostima javnih poduzeća država zapravo nameće poreze u obliku viših cijena dobara i usluga javnih poduzeća (v. *Pojmovnik*).²⁵

Fiskalne aktivnosti koje provode javna poduzeća, koja predstavljaju sektor opće države, nisu dakako njihova primarna aktivnost i upravo se pojmom »kvazifiskalne aktivnosti« želi naglasiti da primarna aktivnost javnih poduzeća nema fiskalnu narav. No, zahtjev je fiskalne transparentnosti prikazati sve fiskalne aktivnosti bez obzira na to gdje se obavljaju i tko je

sljedećem: 1. cijene za pružena dobra i usluge niže od tržišnih; 2. pružanje netržišnih usluga (npr. socijalne funkcije); 3. politika cijena prema potrebama državnog proračuna; 4. plaćanje dobavljačima cijena viših od tržišnih (*Pojmovnik*).

²⁴ »Te se aktivnosti nalaze izvan državnog proračuna, provode se nefiskalnim instrumentima, ali mogu imati učinke vrlo slične učincima fiskalnih mjera. Njihovom primjenom zamjenjuje se korištenje fiskalnih instrumenata, tj. poreza odnosno subvencija, nefiskalnim instrumentima koji imaju fiskalni učinak. Poticanje, odnosno obeshrabrivanje nekih gospodarskih djelatnosti može se pomoću kvazifiskalnih aktivnosti provesti bez vidljiva učinka na razinu poreza i javnih rashoda u proračunu. Za razliku od izravnih poreza i izravnih subvencija iz proračuna kojima se na transparentan način potiču odnosno obeshrabruju neke gospodarske aktivnosti, kvazifiskalnim aktivnostima isti cilj postiže se skrivenim, neizravnim porezima i subvencijama. Država se upušta u poduzimanje kvazifiskalnih aktivnosti zbog dva glavna razloga. Prvo, kvazifiskalne aktivnosti omogućavaju državi da sakrije neke transakcije koje bi inače trebale biti vidljive u proračunu. One se tada nalaze izvan proračunske i političke kontrole te ne trebaju proći ponekad za državu neugodnu parlamentarnu proceduru. Osim toga, prenošenjem nekih izdataka izvan državnog proračuna umanjuje se veličina mogućeg vidljivog deficita. To nije beznačajno ako se ima na umu važan utjecaj koji veličina deficita kao pokazatelj ustrajnosti makroekonomske politike ima na promjenu očekivanja i stupanj neizvjesnosti koji su presudni element donošenja svake poduzetničke odluke. Drugi razlog poduzimanja takvih aktivnosti nalazi se u činjenici da se ponekad kvazifiskalne aktivnosti lakše i brže administrativno provode od proračunskih operacija, pa je i njihov utjecaj na ekonomska kretanja brži i pravovremeniji. Zato ih mnoge države i primjenjuju kada žele što brže utjecati na gospodarska kretanja.« *Pojmovnik*.

²⁵ Posebnu brigu treba voditi o Direktivi Komisije 80/723/EEZ od 25. lipnja 1980. o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća, Official Journal L 195 , 29/07/1980 P. 0035 – 0037, mijenjanjoj nekoliko puta, sa zadnjom izmjenom – Direktiva Komisije 2005/81/EZ od 28. studenog 2005. kojom se izmjenjuje i dopunjuje Direktiva 80/723/EEZ o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća kao i o finansijskoj transparentnosti unutar pojedinih poduzeća.

njihov stvarni nositelj. Upravo stoga što to nije njihova primarna funkcija, fiskalna aktivnost javnih poduzeća naziva se i kvazifiskalnom aktivnošću (Kesner-Škreb, 2005: 93–94).

Javna poduzeća pružaju usluge često na nekomercijalnoj osnovi, u obliku nižih cijena od onih nužnih za pokrivanje troškova ili pak pružaju određene socijalne usluge. Te se nekomercijalne usluge financiraju bilo raznim vrstama subvencija²⁶ ili se gubitak pokriva iz proračuna. Ali nema

²⁶ Pitanje subvencija i državnih potpora preširoko je da bismo ga ovdje elaborirali, no treba upozoriti na nekoliko elemenata u kontekstu financiranja javnih poduzeća. Područje tržišnog natjecanja, uključivo i državnih potpora, u procesu približavanja EU od iznimne je važnosti. Pravo konkurencije EU uređuje sljedeće: zabranu sklapanja sporazuma između poduzetnika koji utječu ili bi mogli utjecati na trgovinu između zemalja članica i kojih je cilj ili posljedica sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja unutar zajedničkog tržišta (čl. 81. Ugovora o osnivanju EZ-a); zabranu zlouporaba vladajućeg položaja jednog ili više poduzetnika na zajedničkom tržištu (čl. 82. Ugovora), zabranu davanja državnih potpora koju odobravaju države članice, a koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja time što određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe stavlja u povoljniji položaj (čl. 87. Ugovora); zabranu mjera koje su u suprotnosti s Ugovorom, osobito čl. 12. i čl. 81.–89, a odnose se na javna poduzeća i poduzeća kojima države članice daju posebna ili isključiva prava. Područje državnih potpora čini sastavni dio prava i politike tržišnog natjecanja Unije.

Donošenjem Zakona o državnim potporama (NN 47/03) i Uredbe o državnim potporama (NN 121/03), tijekom 2003, uspostavljen je sustav državnih potpora u našoj zemlji po uzoru na sustav koji vrijedi u EU, a Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja određena je kao neovisno tijelo zaduženo za odobravanje, nadzor provedbe i povrat državnih potpora. Odnos prema državnim potporama u EU uređen je Ugovorom o osnivanju Europske zajednice, kojim je određeno da se državnim potporom smatra svaka državna intervencija koja je: dodijeljena iz državnih sredstava; pruža ekonomsku pogodnost (prednost) određenom poduzetniku, sektoru ili regiji; selektivna jer narušava ravnotežu između pojedinih poduzetnika i njihove konkurencije; utječe na konkurentnost i trgovinu među zemljama članicama. Spomenute intervencije Ugovorom su zabranjene, a opća zabrana davanja državnih potpora proizlazi iz uvjerenja zakonodavca da bi nekontrolirano favoriziranje odabranih poduzeća odnosno sektora u pojedinim zemljama članicama ugrozilo funkcioniranje jedinstvenog tržišta, umanjilo ekonomsko blagostanje i efikasnost poduzetnika. Nekontrolirano davanje državnih potpora zasigurno bi utjecalo na to da oni koji su neefikasni opstaju na račun efikasnijih poduzetnika, na odgodu strukturnih promjena i na usporavanje produktivnosti te zaostajanje u konkurentnosti europskog gospodarstva. Hrvatski zakon u određenju pojma državne potpore slijedio je odredbe Ugovora o osnivanju EU. Tako se državnim potporama smatraju svi stvarni i potencijalni rashodi ili umanjeni prihodi države dodijeljeni od davatelja državne potpore, koji narušavaju ili bi mogli narušiti tržišno natjecanje davanjem povlastica na tržištu korisniku državne potpore, bez obzira na oblik državne potpore.

Zabranjenim državnim potporama smatraju se one potpore koje, bez obzira na oblik, narušavaju ili bi mogle narušiti tržišno natjecanje davanjem povlastica na tržištu korisniku državne potpore, osobito u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjavanje međunarodno preuzetnih obveza Republike Hrvatske. U svom prvom godišnjem izvješću o državnim potporama u Republici Hrvatskoj za 2003, koje je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja pripremila i dostavila Hrvatskom saboru na prihvaćanje, a Europskoj komisiji sukladno obvezama iz Sporazuma, dan je prikaz državnih potpora u našoj zemlji prema metodologiji koja vrijedi

sumnje da navedene aktivnosti javnih poduzeća štete transparentnosti i obvezno se moraju uzeti u obzir pri fiskalnoj ocjeni pojedne države.

Ipak, ono što nije upitno jest da cijena proizvoda i usluga javnih poduzeća²⁷ treba u svakom slučaju pokrivati troškove jednostavne reprodukcije. Sama činjenica da cijena proizvoda i usluga javnih poduzeća, posebice gospodarske infrastrukture, nije faktor optimalne alokacije proizvodnje u tim djelatnostima razlog je postavljanju pitanja o funkciji cijene. Prisutnost posebnih društvenih interesa u djelatnostima javnih poduzeća, posebice gospodarske infrastrukture, razlog je postojanja posebnih kontrola i određivanja cijena njihovih proizvoda i usluga.

3.2. Naknade i doprinosi

U slučaju kad je nemoguća realna individualizacija troškova, riječ je o instrumentu javnog financiranja kroz naknade (engl. *fees*²⁸/*charges/user charges*²⁹)³⁰ i doprinose (engl. *contributions*). Naknade se najčešće javljaju kao

u EU. Državne potpore u Republici Hrvatskoj čine 3,2% bruto društvenog proizvoda odnosno 2,1% bez potpora u poljoprivredi, dok u EU one iznose 0,56% GDP odnosno 0,39% bez poljoprivrede (podaci za 2002). Vrlo je različita i struktura potpora – u Hrvatskoj se svega 6,9% potpora odnosi na horizontalne ciljeve (istraživanje i razvoj, zaštita okoliša, malo i srednje poduzetništvo, zapošljavanje, usavršavanje, itd.), a u EU 51%, nasuprot potporama namijenjenim posebnim gospodarskim sektorima – promet, turizam, brodogradnja, udio kojih iznosi 51,2 %, a u EU oko 21%. Ti podaci pokazuju da je usklađivanje sustava državnih potpora RH sa sustavom koji vrijedi u EU, što se harmonizacije zakonodavstva tiče, daleko jednostavniji i lakši posao od onog koji slijedi, a odnosi se na usklađivanje ciljeva odnosno strukture državnih potpora, koje se moraju u našoj zemlji dići na razinu i opseg koji se može sažeti u sintagmu »manje i kvalitetnije potpore« kao ključnog dijela djelotvornog tržišnog natjecanja, što je u Lisabonu 2000. od zemalja članica zatražilo Europsko vijeće. Dakle, riječ je o cilju koji će biti moguće ostvariti samo ako davatelji državnih potpora – tijela središnje državne vlasti i lokalne samouprave – shvate i prihvate nov sustav državnih potpora koji je uspostavljen Zakonom o državnim potporama. Prema: Spevec, 2007.

²⁷ Prvenstveno gospodarske infrastrukture. V. Šimović, 2004: 382.

²⁸ Engleski pojam *fee* rabi se više za oznaku pristojbe koju naplaćuju tijela središnje i lokalne državne uprave kao naknadu za posebne usluge koje pružaju. To su upravne pristojbe, sudske, javnobilježničke i druge pravosudne pristojbe, turističke pristojbe i pristojbe za registraciju kao plaćanja na osnovi izdavanja različitih dozvola. Prema: *Porezni leksikon*, 1999: 140–141.

²⁹ Engleski pojam *user charges* – korisničke pristojbe – oznaka je za naknadu za određenu uslugu, pri čemu je bitno da korisnik usluge ostvaruje određenu korist ili uslugu upravo na temelju plaćanja pristojbe ili naknade, dok je prihod od tako naplaćene pristojbe/naknade namijenjen svrsi koja je najčešće prepoznatljiva iz samog naziva pristojbe/naknade.

³⁰ Opširnije o naknadama, engl. *user charges*, Bird, 2008. Korištenje naknada pokazuje se iznimno važnim u puno širem kontekstu – u financiranju lokalne samouprave, tj. nižih

parafiskalno davanje, koje dakle postoji uz fiskalitet države, a učinci su ubiranja naknada često gotovo identični onima koje ima ubiranje poreza. Kao sporedni fiskalitet ipak predstavlja »konkurenciju« redovitim fiskalitetima, a ponekad je čak i štetan za redovite fiskalitete.³¹

Komunalna naknada (engl. *communal charge(s)*) prema čl. 22. ZKG prihod je proračuna jedinice lokalne samouprave. Jednako je određeno i za komunalni doprinos: u čl. 31. određeno je da je riječ o prihodu proračuna jedinice lokalne samouprave. Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi da su komunalna naknada i komunalni doprinos proračunski prihodi jedinica lokalne samouprave. No, definiranje naknade kao javnog prihoda ne možemo temeljiti na samoj činjenici pripadnosti prihoda. Riječ je o namjenskim приходima, budući da Zakon određuje svrhu trošenja tako prikupljenih prihoda. No, osim komunalne naknade postoje i druge vrste i oblici naknada koji nisu nužno proračunski prihod. Tako naknada može biti i izravni prihod javnog poduzeća.

U pravilu visinu (komunalne) naknade određuje predstavničko tijelo lokalne vlasti, a ako je dana koncesija za obavljanje komunalne djelatnosti, tada visina naknade mora biti određena u ugovoru zaključenom između koncesionara i lokalne jedinice.

Dok je načelo zakonitosti kao opće načelo naknada kao vrste javnog prihoda prisutno uglavnom kod zakonskih naknada, kod ostalih vrsta naknada nailazimo na ostvarenje još jednog od općih načela naknada – načelo solidarnosti, koje se odražava u formiranju visine naknade. Načelo solidarnosti primjenjuje se pri reguliranju visine obveze plaćanja naknada upravo zbog nemogućnosti primjene i ostvarenja načela ekvivalencije, koje se sastoji u neposredno mjerljivom pružanju usluga.³²

razina vlasti. U tom se kontekstu naknade javljaju kao iznimno važan vlastiti prihod nižih razina vlasti. No, teorijska i zakonodavna rješenja uporabe naknada pokazuju da su naknade u načelu dobra ideja i institut koji je iznenađujuće teško dobro primijeniti u praksi. Jednako je važno istaknuti da iskustva pokazuju kako naknade ne mogu biti izdašan ni dovoljan prihod lokalnim razinama vlasti, posebice u situacijama gdje su na niže razine vlasti delegirani mnogi zadaci i gdje postoji politička i druga odgovornost lokalnih vlasti za široku lepezu djelatnosti, posebice onih socijalnih, ali i komunalnih i gospodarskih s obilježjima javne službe.

³¹ Kad govorimo o financiranju javnih poduzeća, imamo na umu osiguranje sredstava za zadovoljavanje zajedničkih, općih potreba. Riječ je o defiskalizaciji i parafiskalitetima. U Hrvatskoj su parafiskaliteti najznačajniji oblik financiranja javnih poduzeća. Pri tome imamo na umu naknade. Sam je pojam parafiskaliteta prilično fluidan i u samoj financijskoj teoriji nedorečen. V. Jelčić, 1990: 357. Riječ je o procesu deetatizacije, tj. prenošenja određenih funkcija s državnih organa i tijela na državna – javna poduzeća, koja mogu biti i u javnom i u privatnom vlasništvu.

³² O načelima naknada u: Perić, 2003: 233.

Naknade su instrument koji se pokazao vrlo uspješnim i pogodnim za financiranje javnih poduzeća, posebice komunalne infrastrukture. Tim se pojmom, u kontekstu komunalnih javnih poduzeća, označuju sredstva koja plaćaju novi potrošači ili postojeći potrošači kada traže povećanje kapaciteta (Jelčić, i dr., 2004: 384). U kontekstu komunalnih naknada i općenito naknada javnim poduzećima nedovoljno je transparentnosti. Problematika plaćanja takvih neporeznih prihoda veoma se često spominje u svezi s toliko potrebnim stranim ulaganjima. Privući inozemne investicije, između ostaloga, možemo samo ako su pravila postupanja i naplate takvih naknada jasno utvrđena. U situaciji kad imate »šumu« skrivenih nameta, među kojima su i naknade javnim poduzećima, trebalo bi dobro razmisliti trebamo li mijenjati sustav prihoda prema posebnim propisima. Takvi prihodi prema posebnim propisima – naknade javnim poduzećima dio su složenog sustava naknada i skrivenih nameta koji trenutačno u Hrvatskoj egzistira i nužno je urediti ga i učiniti jasnim i jednostavnijim.

Komunalni doprinos (engl. *communal contribution*) također je bitan izvor financiranja javnih poduzeća. Visinu i obvezu plaćanja komunalnog doprinosa utvrđuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave pa su i sredstva iz komunalnog doprinosa prihod proračuna jedinice lokalne samouprave. Vrlo je važno primijetiti kako ZKG predviđa da je upravo komunalni doprinos osnovni izvor financiranja razvoja komunalnih djelatnosti. To znači da cijena komunalnih usluga, ali i drugi oblici financiranja ne mogu i ne smiju biti instrumenti financiranja razvoja.³³

Ono što ovdje ostaje primijetiti jest da su u Republici Hrvatskoj upravo naknade postale najprisutniji oblik prikupljanja prihoda, naravno uz poreze. Ali, njihova pravna narav nije potpuno jasna, kao što nema ni jasne regulative. Teorijski gledano, naknade se mogu podijeliti, prema pravnoj prirodi, na zakonske, ugovorne i lokalne.

U zakonske naknade ulaze vodne naknade,³⁴ naknade za ceste,³⁵ naknade za šume³⁶ te naknade za eksploataciju i izdvajanje sredstava za istraživanje

³³ Samo kao dopunski izvori financiranja razvoja javljaju se sredstva proračuna i donacije, a cijena komunalnih usluga može biti instrument financiranja razvoja kod svega četiri komunalne djelatnosti: prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada te tržnice na malo. Nema sumnje da cijena komunalnih usluga treba biti kao izvor financiranja manje zastupljena no u ostalom gospodarstvu, no ostaje pitanje zašto je toliko zanemarena u smislu da se isključuje iz financiranja razvoja.

³⁴ Zakon o financiranju vodnog gospodarstva, NN 107/95, 19/96, 88/98, te Zakon o vodama, NN 107/95.

³⁵ Zakon o javnim cestama, NN 100/96.

³⁶ Zakon o šumama, NN 52/90.

mineralnih i energetskih sirovina.³⁷ U ugovorne naknade ulaze naknade za koncesiju, dok u lokalne naknade ulaze komunalne naknade, ali i mnoge druge utvrđene posebnim propisima. Lokalne se naknade nazivaju i korisničke naknade (prema: Perić, 2003: 231–240).

Pri tome je pripadnost prihoda od ubranih naknada različito uređena. Jedne su prihod državnog proračuna,³⁸ druge su prihod lokalnih proračuna,³⁹ a treće su prihod samih javnih poduzeća.⁴⁰ U pokušajima točnog određenja i regulacije naknada do danas se malo napravilo, pa ostaje utvrditi da je puno nejasnoća i nekonzistentnosti u tom dijelu hrvatskog financijskog sustava.

3.3. Ostali načini financiranja – proračunska sredstva i zaduživanje

U financiranju javnih poduzeća svakako su dio njihovih prihoda izravne uplate iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne samouprave (engl. *conditional grants and non-conditional fiscal transfers*). Upravo u svim neporeznim приходima jedinica lokalne vlasti navedeni neporezni prihodi – komunalne i druge vrste naknada i doprinosi – najzastupljeniji su u strukturi lokalnih proračuna. Riječ je o namjenskim приходima koji se mogu koristiti samo u točno i unaprijed utvrđene svrhe. Doprinosi i naknade kao prihodi lokalnih proračuna i koji se namjenski koriste, pa i za financiranje javnih poduzeća, brojni su.⁴¹ No, područje naknada i doprinosa vrlo je slabo regulirano i često su stope tih neporeznih prihoda iznimno visoke. Središnja država pri tome nema nadzor, a trebalo bi osigurati državnu kontrolu nad visinama stopa (komunalnih) doprinosa i naknada koje autonomno propisuju lokalne razine vlasti (tako Ott i Bajo, 2001: 319).

Budući da je povezanost lokalnih proračuna (tako i državnog) i javnih poduzeća velika, pitanje je koliko je opravdano da se gubici javnih poduzeća koja ipak posluju na profitnim osnovama pokrivaju proračunskim sredstvi-

³⁷ Zakon o gospodarstvu, NN 35/90.

³⁸ Npr. cestarina za uporabu autoceste i objekta s naplatom.

³⁹ Komunalne naknade.

⁴⁰ Naknada za naftne derivate – riječ je zapravo o porezu, to je pravi primjer pogrešnog imenovanja jednog javnog prihoda. Navedena je naknada prihod javnih poduzeća – Hrvatskih cesta i Hrvatskih autocesta. Prema: Perić, 2003: 236.

⁴¹ Spomenut ćemo samo neke: šumski doprinos, naknada za uporabu cesta, naknada za koncesiju, lovozakupnina, i dr.

ma ili pak otplaćuju dugovi tih poduzeća. Posebno je značajan odgovor na to pitanje u svjetlu provedenih privatizacija i onih koje su u tijeku. Izdavanje proračunskih jamstava javnim poduzećima često se ne prikazuje, a broj i oblik transakcija između lokalnih proračuna i javnih poduzeća upućuju na potrebu jače financijske kontrole takvih transakcija.

Uz cijene i instrumente naknada te doprinose i transfere iz proračuna, sve je veća uloga kreditnog financiranja javnih poduzeća (engl. *debt financing*). U pravilu je kod financiranja javnih poduzeća riječ isključivo o namjenskim kreditnim sredstvima, dobivenim bilo domaćim javnim zajmom bilo inozemnim javnim zajmom. Svakako, za razliku od starije i klasične financijske teorije, suvremena financijska teorija gleda na zajam kao redoviti način financiranja javnih poduzeća. Pri tome se ima na umu racionalna i produktivna upotreba javnog zajma koja jamči i otplatu kamata i otplatu glavnice.

No, kod kreditnog financiranja gospodarske infrastrukture treba voditi računa o nekoliko bitnih elemenata. Naime, kreditno financiranje mora imati samo dopunsku ulogu, a nikako ne smije imati dominantnu ulogu. Pored toga, treba voditi računa o tome da otplata kredita bude usklađena s amortizacijskim vijekom objekata koji se grade kreditnim sredstvima. Budući da je obrtaj sredstava vrlo dug i duži no u ostalim područjima, te su djelatnosti u inferiornom položaju na kreditnom tržištu. Zbog toga bi trebalo osigurati namjenska kreditna sredstva za financiranje razvoja gospodarske infrastrukture: domaćim ili inozemnim javnim zajmovima.

Trend sve većeg zaduživanja javnih poduzeća utoliko je zabrinjavajući što postoji korelacija rasta zaduživanja javnih – poglavito komunalnih poduzeća i rasta duga lokalnih jedinica (opširnije u: Bajo, 2007).

Nema sumnje da je opravdan rast potreba za financiranjem i/ili obnovom komunalne infrastrukture, ali i izgradnje športsko-rekreativnih sadržaja na razini lokalnih jedinica. No, one se pri tome često koriste tako da do financiranja dolazi preko komunalnih poduzeća koja se zadužuju te na taj način zaobilaze postojeća ograničenja zaduživanja lokalnih jedinica vlasti. Javna se poduzeća mogu zaduživati kratkoročno i dugoročno. Kod kratkoročnog zaduživanja javnih poduzeća, do kojeg dolazi najčešće zbog vremenskog nepodudaranja prítjecanja sredstava u njihove proračune, javna se poduzeća zadužuju u pravilu kod poslovne banke kod koje vode svoje žiroračune za redovito poslovanje, i to za financiranje tekućih rashoda. I kod dugoročnog se zaduživanja javna poduzeća zadužuju kod poslovnih banaka, no riječ je o financiranju, u pravilu, kapitalnih projekata. Alter-

nativa takvom zaduživanju kod poslovnih banaka sve je češće izdavanje korporativnih obveznica (engl. *corporate bonds*).⁴²

4. Financijski nadzor

Budući da je djelovanje tržišnih zakona na području poslovanja javnih poduzeća bitno ograničeno, to ni tržišni nadzor – tržišni zakon ovdje nije učinkovito mjerilo. Ograničeno djelovanje tržišnog nadzora proizlazi iz ograničenog djelovanja tržišnih zakona u poslovanju javnih poduzeća. Stoga pitanje financijskog nadzora poslovanja javnih poduzeća treba riješiti na drugi način. Rješenje je u klasičnim oblicima državnog nadzora i kontrole. Naime, budući da je jedno od obilježja javnih poduzeća, posebice onih koja obavljaju djelatnosti u području gospodarske i komunalne infrastrukture, upravo javna služba, takve djelatnosti od društvenog interesa moraju biti predmetom kontrole i nadzora samog osnivača javnih poduzeća – države. Opseg državnog nadzora je takav da se polazi do provjeravanja ispunjavanja javnih zadataka pa do provjeravanja racionalnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava. Riječ je dakle ne samo o poslovnom nadzoru već i o nadzoru nad ispunjavanjem povjerenih im javnih zadataka. Nema sumnje da je tu velika uloga državne revizije, pa i proračunske kontrole. Reviziju poslovanja javnih poduzeća najmanje jedanput godišnje provodi Državni ured za reviziju Republike Hrvatske.⁴³

⁴² Riječ je o dužničkim vrijednosnicama, kojima se trguje na burzi. Detaljnije u: Bajo, 2007: 1. Grad Rijeka tako je najavio slično zaduženje komunalnih poduzeća u 2006., no budući da je dobiveno jamstvo Vlade i Ministarstva financija za zaduživanje, izdane su gradske obveznice. Loc. cit.

⁴³ Zakonom o državnoj reviziji, NN 70/93, 48/95, 105/99, 36/01, 44/01, 177/04, određena je nadležnost i djelokrug rada Državnog ureda za reviziju te se uređuje revizija državnih prihoda i rashoda, revizija financijskih izvještaja i financijskih transakcija jedinica državnog sektora, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje se djelomice ili u cijelosti financiraju iz proračuna, javnih poduzeća, društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinsko vlasništvo nad dionicama odnosno udjelima te korištenje sredstava Europske unije i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za financiranje javnih potreba. Revizijom se ispituju i financijske transakcije koje predstavljaju državne prihode i rashode u smislu zakonskog korištenja sredstava te daje ocjena o djelotvornosti, ekonomičnosti i učinkovitosti ostvarenja planiranih ciljeva. Jednom godišnje obavlja se revizija državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te fondova odnosno zavoda na državnoj razini, i to u opsegu koji se utvrđuje godišnjim programom rada Ureda. Opširnije na <http://www.revizija.hr/hr/o-nama/nadleznost-i-djelokrug-rada-ureda/>.

Nadzor nad financijskim poslovanjem javnih poduzeća sadržava i pitanje podliježu li ta poduzeća državnoj reviziji s jedne strane, a s druge strane kao ostala trgovačka društva u privatnom vlasništvu i komercijalnoj reviziji. Iz zakonskih odredbi odgovor na to pitanje nije jasan, no mislimo da bi trebalo provoditi samo državnu reviziju koja se čini nužnom, dok se vanjska komercijalna revizija pokazuje suvišnom, odnosno njome se povećavaju troškovi. ZKG-om nije predviđen posebni financijski nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti. No kako se financiranje javnih poduzeća, ali i šire javnih potreba, obavlja i putem proračuna, ali i drugih instrumenata javnog financiranja, neki je od oblika društvenog nadzora nužan. Ipak, učinkovit državni nadzor poslovanja i razvoja javnih poduzeća treba imati razumnu mjeru kako ne bi bio čimbenik koji koči, a ne potiče toliko potreban razvoj i unapređenje poslovanja javnih poduzeća.

Svakako da racionalna i učinkovita uporaba velikih financijskih sredstava za podmirivanje javnih potreba putem javnih poduzeća jednako zahtijeva i učinkovit nadzor nad trošenjem tih sredstava.

Iako ne u kontekstu nadzora, ali na kraju recimo da je pitanje oporezivanja dobiti koju ostvare javna poduzeća različito regulirano u poredbenim zakonodavstvima. Dobit koju ostvare javna poduzeća u nekim zemljama nije podložna oporezivanju, naročito ako se vode kao državna poduzeća.⁴⁴ Dobit javnih komunalnih poduzeća u takvim zakonodavstvima nije predmetom oporezivanja najčešće zog regresivnog djelovanja takvog oporezivanja, ali i zbog mogućeg povećanja troškova pružanja usluga i proizvodnje javnih komunalnih poduzeća. No, puno češće, i unatoč navedenim razlozima, u drugim se zakonodavstvima nameće porez i na dobit javnih poduzeća, bez obzira na to jesu li ili nisu u državnom vlasništvu. Općim zakonima o oporezivanju potrošnje, uključujući i porez na dodanu vrijednost, najčešće se predviđa oporezivanje usluga koje pružaju javna poduzeća, obično po niskim ili sniženim stopama.⁴⁵ Dobit koju ostvare javna poduzeća u kojima se kao isključivi dioničar odnosno član pojavljuje Republika Hrvatska pripada njoj, a o dobiti odlučuje Vlada. Dobit javnih poduzeća se oporezuje.⁴⁶ Redoviti nadzor nad poslovanjem javnih poduzeća u rukama je njihovih upravnih odbora koji najmanje jedanput godišnje moraju

⁴⁴ To se opravdava činjenicom da bi takvo oporezivanje bilo regresivno te da bi i povećalo trošak proizvoda i usluga što ih nude javna poduzeća, pa time dovelo i do povećanja cijena tih usluga ili dobara.

⁴⁵ Engl. *utility tax* – porez na komunalne usluge. *Porezni leksikon*, 1999: 368.

⁴⁶ Zakon o porezu na dobit, NN 177/04, 90/05, 57/06.

izvijestiti o njihovu poslovanju osnivače – Sabor Republike Hrvatske ili predstavnička tijela nižih razina vlasti.

5. Zaključne napomene

Financiranje javnih poduzeća postalo je aktualno posebice započinjanjem privatizacije javnih poduzeća. S približavanjem Europskoj uniji hrvatska poduzeća koja pružaju javne usluge ili usluge od općeg interesa ulaze u novo i složeno polje djelovanja na kojem moraju udovoljiti dvama temeljnim zahtjevima: pružiti, na nediskriminirajući način, svim postojećim i potencijalnim korisnicima usluge koje se smatraju javnim uslugama ili uslugama od općeg društvenog i gospodarskog interesa i pritom postići ekonomsku učinkovitost.

Naime, te usluge, u koje se ubrajaju i energetske usluge, usluge javnog prijevoza i komunikacija, komunalne usluge kao i obrazovanje, zdravstvene i socijalne usluge, dio su europskoga socijalnog modela. Jedan od tri stupa tog modela počiva upravo na tome da usluge koje se smatraju određenim civilizacijskim standardom moraju ravnopravno biti dostupne svakom korisniku.

Prije početaka restrukturiranja i privatizacije javnog sektora te su usluge bile isključivo pod kontrolom i ingerencijom država, ali je stvaranje otvorenog tržišta promijenilo vlasničku sliku tog sektora. Zadatak je iznaći optimalan omjer vlasničkih formi u pojedinim vrstama usluga, jer ono što funkcionira, na primjer, u uslugama opskrbe plinom, ne mora funkcionirati i u području vodoopskrbe. Kakva su rješenja u zemljama EU, možemo zaključiti i iz nekih izvještaja Europske udruge javnih poduzeća i poduzeća od općeg ekonomskog interesa (CEEP) (Dalić, 2007), koja smatra da javna poduzeća kao javne službe služe postizanju fundamentalnih ciljeva Europske unije, njezinih zemalja članica i regija, kao što su: jača društvena i teritorijalna povezanost, ekonomska i društvena solidarnost, održavanje i promocija regionalne pokretljivosti i zaštita i poboljšanje kvalitete života njezinih građana.

Provedbom privatizacije pojedinih poduzeća ona i dalje ostaju pokrivena pojmom javnih poduzeća i definicijom koja ima tri komponente: državno vlasništvo ili državnu kontrolu, dobra i usluge za širu javnost, statusni oblik korporacije – trgovačkog društva kapitala. Iako praksa pokazuje da su dominantan izvor financiranja javnih poduzeća naknade i doprinosi, sve je veća uloga i same cijene usluga kao izvora financiranja javnih poduzeća. Do danas dominantan izvor financiranja – naknade – pokazuju sve više

svoje nedostatke. Nema sumnje da je najveći nedostatak – neodređenost pojma, nepostojanje jasne regulative te pokušaji da se pod pojmom naknade zapravo ubiru drugi oblici javnih prihoda. Kvazifiskalne aktivnosti javnih poduzeća sve su češće.

Nepreglednost i nejasnoća osnova financiranja javnih poduzeća upućuje na nužnost promjena u ovom području. Naime, javna se poduzeća financiraju iz cijene usluge, naknada, doprinosa, kreditnim zaduživanjem te proračunskim transferima. No, nerijetko se pod dominantan oblik financiranja javnih poduzeća – naknade – pokušavaju podvesti i drugi oblici prihoda, najčešće porezi. Financijska teorija pokazuje da zakonodavna praksa ne uvažava neke bitne terminološke razlike koje postoje kad se govori o fiskalnim prihodima.

Naknade kao oblik financiranja javnih poduzeća imaju jednim dijelom obilježja parafiskalnog davanja. Parafiskalna davanja, pa tako i naknade, u većini zemalja nisu sistematizirana, definirana ni jasno regulirana. Kako su takva davanja sve brojnija, nužno je to područje jasno regulirati. Iako naknade i druga parafiskalna davanja mogu usporedo egzistirati uz fiskalna davanja, činjenica je da je riječ o konkurentnim davanjima jer imaju iste učinke i crpe sredstva iz istih izvora.

Rast zaduživanja javnih poduzeća, putem kojih često lokalne jedinice zaobilaze proračunska ograničenja zaduživanja lokalnih razina vlasti kako bi financirale vlastite kapitalne projekte, pojava je koja zahtijeva da se ozbiljno preispita takav model financiranja lokalnih jedinica. Zadržavanje javnih poduzeća, poglavito onih koja se bave djelatnostima iz područja gospodarske i komunalne infrastrukture, na javnom financiranju pokazatelj su jednoga od osnovnih obilježja tih djelatnosti kao javne službe. U pokušajima pronalaska adekvatnog modela financiranja kreatori tih modela balansiraju između ostvarivanja rentabilnosti i ostvarivanja širih društvenih interesa. Odgovor na pitanje je li gospodarska infrastruktura pretežito gospodarska djelatnost ili je riječ o pretežito javnoj službi određuje i način na koji će pozitivnim zakonodavstvom biti riješeno pitanje njezina financiranja kao i financiranja javnih poduzeća općenito. Pozitivna zakonodavstva različito pristupaju tom pitanju, no nema sumnje da su posebne metode financiranja javnih poduzeća odraz posebnih obilježja pojma javnih poduzeća. Što je naglašenije poimanje djelatnosti javnih poduzeća kao javne službe, to je naglašenije i javno financiranje tih djelatnosti. Pozitivna zakonodavstva različito pristupaju tom pitanju, no nije sporno da razvoj gospodarske infrastrukture ima mjerljive izravne i neizravne učinke, kako na ukupni gospodarski razvoj, tako i na društveni razvoj općenito. Budući da idealnog modela organiziranja, a onda i financiranja javnog (komunal-

nog) gospodarstva nema, treba imati na umu da to onda nisu ni javna poduzeća. Bez postavljanja utopijskih ciljeva pred pozitivnim propisima zadan koncept financiranja javnih poduzeća, što nadilazi ambicije u ovom radu, prikazane su odrednice trenutnog uređenja tog koncepta. I takav pojednostavnjen pristup daje osnove za neke zaključke.

Prije punopravnog članstva u EU Republika Hrvatska mora svoj financijski sustav izgraditi tako da bude sukladan ili barem usporediv sustavima zemalja članica. Racionalniji, pregledniji i jednostavniji financijski sustav jedan je od imperativa. Pritom svakako izmjenama treba obuhvatiti i sustav financiranja javnih poduzeća.

Literatura

- Bajo, Anto (2007) Prijete li zaduživanja komunalnih poduzeća rastom duga lokalnih jedinica? Newsletter Instituta za javne financije br. 28.
- Bird, M. Richard (2008) Subnational Revenues: Realities and Prospects, preuzeto sa <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Topic07.2.htm>
- Dalić, Martina (2007) Prilagodba javnih poduzeća standardima Europske unije – konferencija održana 27. ožujka 2007. u Zagrebu
- Gulija, Božena (2004) Javno-privatno partnerstvo, Euroscope – dodatak, god. 13, br. 73, lipanj 2004.
- Jelčić, Barbara (2001) Javne financije, RRiF, Zagreb
- Jelčić, Božidar (1990) Nauka o financijama i financijsko pravo, Zagreb
- Jelčić, Božidar, Lončarić-Horvat, Olivera, i dr. (2004) Hrvatski fiskalni sustav, Narodne novine, Zagreb
- Kesner-Škreb, Marina (2005) Državni sektor – Pojmovnik, Financijska teorija i praksa, 30, 1, str. 93–94.
- Ott, Katarina, Bajo, Ante (2001) Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa, 25.
- Ott, Katarina (2006) Opasne veze, www.bankamagazine.hr/kolumne/tekstovi/kolumna.2006-09-04.
- Perić, Renata (2003) Treba li u sustav javnih prihoda uključiti nove oblike – stanje i perspektive, Zbornik radova znanstvenog skupa Promjene u sustavu javnih prihoda, Zagreb
- Pojmovnik, Institut za javne financije, na http://www.ijf.hr/pojmovnik/javna_poduzeća.htm
- Porezni leksikon (1999) Porezni leksikon s višejezičnim rječnikom, Institut za javne financije, Zagreb
- Rječnik bankarstva, Masmedia, <http://www.limun.hr/main.aspx?id=32760&Page>
- Spevec, Olgica (2007) Uloga prava i politike tržišnog natjecanja u procesima približavanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji, preuzeto sa http://www.aztn.hr/strucni_c.htm

- Šimović, Jure (1991) Polazne osnove novog sustava financiranja javnih potreba u Republici Hrvatskoj – Diskusija, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 41, br. 4–5, str. 447–451.
- Šimović, Jure (1996) Sustav i politika financiranja javnih potreba lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 46, br. 1, str. 27–46.
- Šimović, Jure (1995) Financijska politika i organizacija u komunalnom javnom gospodarstvu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 45, br. 6, str. 655–671.
- Šimović, Jure (2004) Javna poduzeća, u: Jelčić i dr., Hrvatski fiskalni sustav, Narodne novine, Zagreb, 2004.

Pravni izvori

- Direktiva Komisije 80/723/EEZ od 25. lipnja 1980. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća, *Official Journal L 195*, 29/07/1980 P. 0035 – 0037
- Zakon o državnim potporama, NN 47/03
- Zakon o državnoj reviziji, NN 70/93, 48/95, 105/99, 36/01, 44/01, 177/04
- Zakon o državnom inspektoratu, NN 76/99, 96/03, 151/03, 160/04, 174/04, 33/05, 48/05, 129/05, 140/05, 138/06, 79/07
- Zakon o elektroprivredi, NN 31/90, 47/90, 61/91, 26/93, 78/94, 105/99, 111/99, 51/01
- Zakon o financiranju javnih potreba, NN 58/90
- Zakon o financiranju vodnog gospodarstva, NN 107/95, 19/96, 88/98, 150/05
- Zakon o gospodarstvu, NN 35/90
- Zakon o hrvatskim željeznicama, NN 42/90
- Zakon o javnim cestama, NN 42/90
- Zakon o javnim cestama, NN 100/96
- Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04
- Zakon o osnivanju javnog hrvatskog poštanskog i telekomunikacijskog poduzeća, NN 42/90, 61/91, 109/93
- Zakon o osnivanju javnog poduzeća INA – Industrija nafte, NN 42/90
- Zakon o porezu na dobit, NN 177/04, 90/05, 57/06
- Zakon o proračunu, NN 96/03
- Zakon o razdvajanju Hrvatske pošte i telekomunikacija na Hrvatsku poštu i Hrvatske telekomunikacije, NN101/98
- Zakon o šumama, NN 52/90, 140/05, 82/06
- Zakon o tržištu električne energije, NN 68/01
- Zakon o vodama, NN 53/90
- Zakon o vodama, NN 107/95
- Uredba o državnim potporama, NN 121/03

THE PROBLEMS OF FINANCING CAPITAL ECONOMIC AND URBAN INFRASTRUCTURE – ON THE FINANCING OF PUBLIC COMPANIES

Summary

The system of financing public companies, particularly those dealing with economic and communal infrastructure, is largely determined by the main characteristics of these enterprises that significantly influence the choice of financing instruments.

Financing instruments of public companies may range from market prices of their products and services, utility rates and taxes, compensations from the central budget, loans to domestic and foreign investments and other sources. The principal role in the financing of public companies belongs to utility rates. However, financial theory still has not included utility rates into fiscal revenues, while the practice has shown that there is a large number and different types of rates. It has also shown that the obligation of paying utility rates is not regulated clearly enough. If we agree with the opinion that utility rates are a special form of public revenue that has autonomous characteristics and principles, financial theory and practice must give a final definition of utility rates.

Along with market prices, utility rates, taxes, and transfers from the central budget, we now find borrowing from the banks and other financial institutions as a rather frequent instrument of financing public companies. The trend of increased borrowing by public companies calls for certain limitation of usage of that particular financial instrument. The reason is direct relationship between the borrowings of public (mostly utility) companies and incurring debts in local self-government units. Since public companies are important for society in general, the supervision over their financial operations should primarily belong to the central level.

Key words: public companies, financing instruments, utility rates, financial supervision