

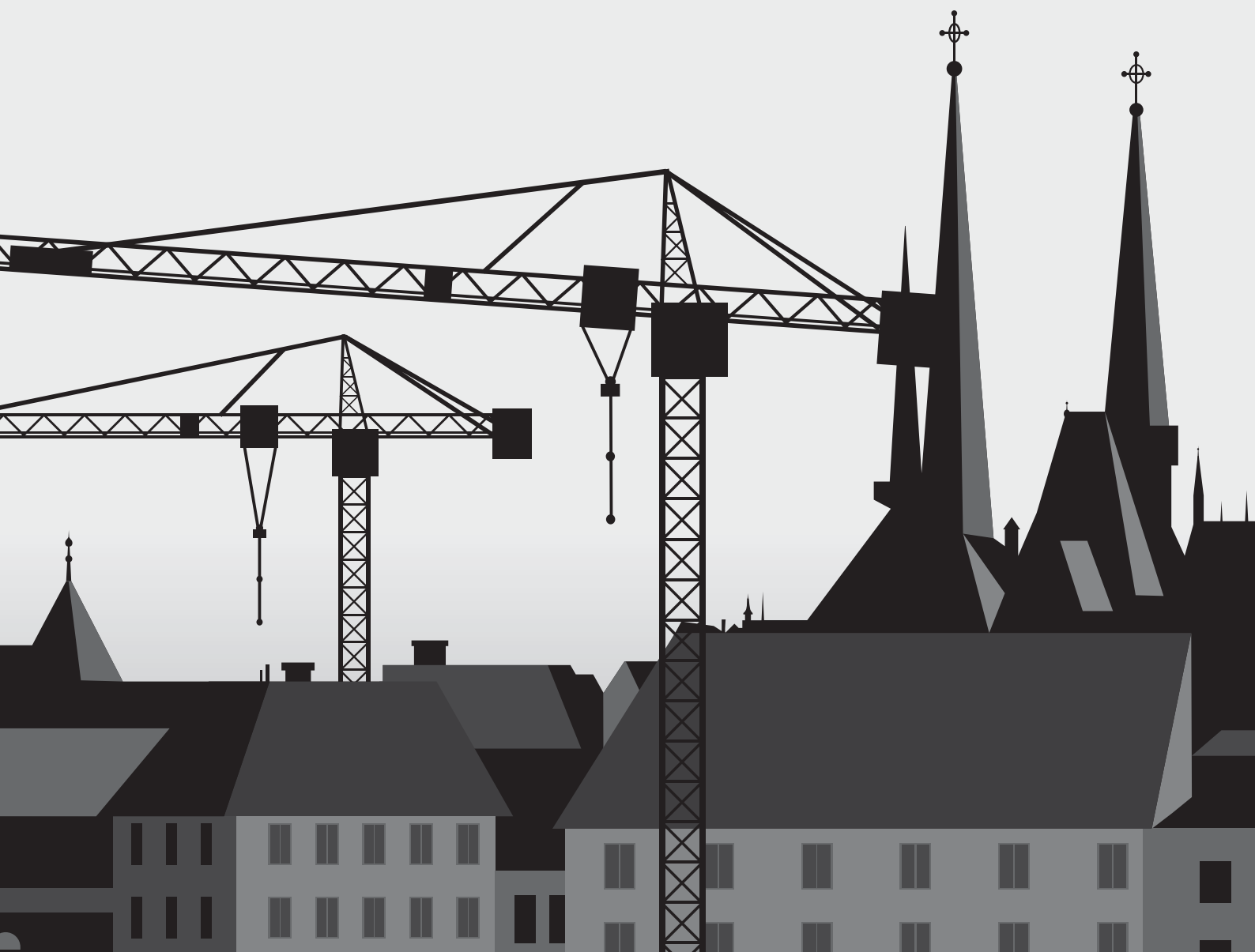


USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

CROATIA

UČINKOVITO FINANCIRANJE KAPITALNIH ULAGANJA U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

VODIČ ZA UČINKOVITO UPRAVLJANJE PROCESOM KAPITALNIH ULAGANJA



Izdavač: The Urban Institute
Zagreb, 2006.

Napomena

Stavovi autora izneseni u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Američke agencije za međunarodni razvoj ili vlade SAD-a.



USAID | **CROATIA**
FROM THE AMERICAN PEOPLE

UČINKOVITO FINANCIRANJE KAPITALNIH ULAGANJA U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

VODIČ ZA UČINKOVITO UPRAVLJANJE PROCESOM KAPITALNIH ULAGANJA

Svibanj 2006.

Ova je publikacija izrađena pod pokroviteljstvom Američke agencije za međunarodni razvoj. Publikaciju su priredili Fred Van Antwerp, Krzysztof Chmura i Zoran Svoboda, The Urban Institute. Većina materijala u ovom Vodiču prikupljena je iz dokumenata koje su izradili ugovorni partneri USAID-a. Popis publikacija nalazi se u IV. dijelu ovog Vodiča.

SADRŽAJ

Uvod	5
I. Potreba za sustavnim pristupom kapitalnim ulaganjima	6
1.1 Međunarodno iskustvo u području kapitalnih ulaganja	6
1.2 Hrvatsko zakonodavstvo i kapitalna ulaganja	7
1.3 Zahtjevi Europske unije u području kapitalnih ulaganja	8
II. Elementi procesa kapitalnih ulaganja	10
2.1. Osnovni koraci procesa planiranja	10
2.1.1. Odabir odgovarajućih investicijskih projekata	10
2.1.2. Financijska sposobnost lokalne samouprave	11
2.1.3. Izvori vanjskog financiranja	15
2.2. Planiranje kapitalnih ulaganja	23
2.3. Provedba i praćenje investicijskih projekata	30
2.3.1. Priprema projekata za vanjsko financiranje	30
2.3.2. Praćenje projekata u kapitalnom proračunu	33
III. Održivost procesa ulaganja	34
3.1. Izgradnja snažne administrativne strukture	34
3.2. "Učvršćivanje" lokalnih smjernica	34
3.3. Tehnička podrška putem ugovaranja vanjskih usluga (outsourcing)	35
3.4. Tipične prepreke koje je potrebno prevladati	35
IV. Bibliografija	36
V. Dodaci	37
1. Glavne kratice	38
2. Kriteriji za odabir programa kapitalnih ulaganja	39
3. Odluka o donošenju smjernica za kapitalna ulaganja	40
4. Uredba o kriterijima za izbor kapitalnih projekata	41
5. Osnivanje odbora za pripremu plana kapitalnih ulaganja	42
6. Kalendar planiranja kapitalnih ulaganja i izrade proračuna	43
7. Obrazac projektnog zahtjeva za izradu kapitalnog proračuna iz Luceneca u Slovačkoj	44
8. Obrazac projektnog zahtjeva za kapitalna ulaganja	45
9. Smjernice za zaduživanje lokalne samouprave	46
10. Standardni opis posla za koordinatora plana kapitalnih ulaganja	47
11. Vanjski izvori financiranja kapitalnih ulaganja u infrastrukturu u Republici Hrvatskoj - informacije i konakti	48
12. Prijedlog sadržaja projektnog prijedloga	49
13. Dokumenti na CD-u	50

Mnogim je lokalnim samoupravama u Republici Hrvatskoj prijeko potrebno ulaganje u komunalnu infrastrukturu kako bi mogle pružati osnovne usluge svojim građanima te privući i zadržati poslovne subjekte. Stoga je važno pitanje za lokalne samouprave kako planirati i financirati izgradnju nove infrastrukture. Proračunska su sredstva mala i često nedostatna za sustavno financiranje kapitalnih ulaganja. Zakonska ograničenja pri zaduživanju lokalnim samoupravama onemogućuju pristup komercijalnim kreditima. Nadalje, raspoloživa sredstva nisu uvijek dostatna za višegodišnji oblik projekata kapitalnih ulaganja.

Ovaj kratki Vodič predstavlja uvod u interne smjernice i procedure, usmjeravajući ključne korake lokalnih samouprava prema rješavanju pitanja financiranja kapitalnih ulaganja, što bi trebalo dovesti do boljeg, sustavnog pristupa financiranju investicija. Taj će pristup omogućiti lokalnim samoupravama bolje iskorištavanje kapaciteta lokalnog proračuna te im pružiti bolji pristup vanjskim izvorima financiranja. Ovaj će proces također analizirati postojeću situaciju u Hrvatskoj, gdje lokalne samouprave bez dugoročnog investicijskog plana koji bi sadržavao jasne prioritete brzopleto odlučuju o provođenju projekata, što im onemogućuje provođenje drugih, važnijih projekata u budućnosti. Uporaba sveobuhvatnih investicijskih procedura i profesionalnije pripremljenih projekata kapitalnih ulaganja omogućit će učinkovitije korištenje lokalnih prihoda za razvoj novih i poboljšanje postojećih usluga.

Prvi dio Vodiča objašnjava zbog čega je potreban sustavan pristup ulaganjima. Neki su zaključci rezultat međunarodnog iskustva, dok drugi upućuju na zahtjeve postojećeg hrvatskog zakonodavstva prema kojemu je potrebno zadovoljiti barem nekoliko uvjeta sustavnog pristupa. Također, zbog trenutnog statusa Hrvatske kao zemlje kandidata za ulazak u Europsku Uniju, opisani su i uvjeti pristupa pretpriступnim fondovima EU-a.

Drugi dio sadrži podatke o svim važnim dijelovima investicijskog procesa uključujući:

- odabir projekata
- analiza financijskog kapaciteta lokalnih samouprava
- pristup vanjskim izvorima financiranja
- razvojni koraci u sveobuhvatnom procesu planiranja kapitalnih ulaganja i
- izvođenja investicijskih projekata.

U trećem su dijelu izneseni prijedlozi i savjeti za postizanje sustavnog investicijskog procesa uz preduvjet da se osnuju prikladne strukture u lokalnoj samoupravi te utvrde upravljačke procedure i usvoje lokalne smjernice za područje kapitalnih ulaganja. To poglavlje također pruža informacije o potencijalnoj tehničkoj pomoći koju lokalne samouprave mogu ugovoriti s vanjskim pružateljima usluga kako bi uspješno provele proces kapitalnog ulaganja. Na kraju se nalazi i poglavlje s priložima s primjerima smjernica i procedura kojima se lokalne samouprave mogu koristiti tijekom procesa kapitalnog ulaganja.

POTREBA ZA SUSTAVNIM PRISTUPOM KAPITALNIM ULAGANJIMA

I.1 MEĐUNARODNO ISKUSTVO U PODRUČJU KAPITALNIH ULAGANJA

Ovo poglavlje nudi odgovor na pitanje potrebe sustavnog pristupa procesu kapitalnih ulaganja u lokalnoj samoupravi i izrade internih smjernica za to područje. Najprije su iznesena iskustva lokalnih samouprava u SAD-u i Europi, a zatim ostala međunarodna iskustva.

Većina lokalnih samouprava diljem svijeta, pa tako i u Hrvatskoj, suočava se s mnogobrojnim problemima prilikom pružanja osnovnih infrastrukturnih i urbanih usluga. To znači da je mogućnost izgradnje nove i poboljšane infrastrukture znatno ograničena te se građanima ne pružaju primjereno potrebne usluge. Isto tako, propuštaju se prilike za novi gospodarski razvoj. U mnogim zemljama lokalne samouprave imaju znatnu ulogu u financiranju projekata kapitalnih ulaganja i vođenju lokalnih investicija putem mehanizama koji su im dostupni, uključujući lokalne prihode dobivene od poreza i pristojbi, javno-privatnih partnerstva, vlasničkih udjela u kapitalnim projektima te zaduživanjem privatnog sektora.

Lokalne samouprave diljem svijeta postaju svjesne činjenice da ih međunarodni i domaći investitori, kreditori i kreditne agencije smatraju potencijalnim poslovnim partnerima pod uvjetom da posluju prema korektnoj poslovnoj praksi. Stoga, privatni investitori smatraju sljedeće čimbenike pokazateljima visokog rizika:

- nepotpuni i zastarjeli demografski i socioekonomski podaci
- financijski podaci koji nisu nezavisno revidirani ili pripremljeni prema međunarodnim standardima
- rizično zaduživanje
- visok stupanj potencijalnih obveza (primjerice, mnogobrojna i slaba poduzeća u vlasništvu lokalne samouprave, velik broj izdanih jamstava te nepodmirene mirovinske obveze)
- visok stupanj nenaplaćenih poreza i pristojbi
- loše upravljanje financijama te upitni podaci o otplati.

Kreditna sposobnost vrlo je važna gradovima koji su zainteresirani za financiranje kapitalnih ulaganja jer je upravo to odlučujući čimbenik kojim se investitori i banke koriste pri procjeni rizika. Kako bi potaknule ulaganja privatnog sektora, lokalne samouprave trebaju osigurati veću transparentnost te smanjiti razinu korupcije. Lokalne samouprave također bi trebale izraditi i slijediti plan kapitalnih ulaganja kojim su određeni i logično postavljeni investicijski prioriteti te su uzeti u obzir i smanjeni operativni troškovi i troškovi održavanja, odnosno ušteda kao rezultat ulaganja. Lokalne samouprave zainteresirane za kredite opće namjene koji su osigurani gradskim općim prihodima i zalogom za korištenje dijela prihoda za otplatu kredita trebaju učinkovito naplaćivati svoje poreze i pristojbe, imati stabilan prihod te voditi računa o urednoj otplati kredita. Bez tih metoda, investitori diljem svijeta u većini slučajeva povisuju trošak pristupa financijskim izvorima, ili kandidatima uopće ne dopuštaju pristup.

Postizanje zadovoljstva korisnika (građana, poduzeća) kapitalnim ulaganjem počinje transparentnim procesom planiranja koji je otvoren za sve sudionike. Čelnici jedinica lokalne samouprave trebaju pozvati građane (buduće korisnike) i sve ključne čimbenike zajednice iz poduzetničkog i nevladinog sektora da odrede svoje prioritete i očekivanja od kapitalnih ulaganja te izraze svoju spremnost pri plaćanju novih i poboljšanih usluga. Prioriteti usluga i infrastrukture koje je zajednica odredila, te njihova spremnost da se plati bolja usluga trebali bi lokalnoj samoupravi biti važni pri donošenju odluka. Odgovorni čelnici lokalne samouprave također trebaju usmjeravati očekivani budući rast povezivanjem financijskih inicijativa, kao što je gradski plan kapitalnih ulaganja, sa širim urbanističkim planom i vizijom zajednice, poput strateškog plana gospodarskog razvoja. Također, gradski čelnici trebaju razmišljati unaprijed kada planiraju poboljšanje pružanja usluga i infrastrukture. Građani će sigurno izraziti svoju zainteresiranost i podršku čim prime poziv da sudjeluju u donošenju tradicionalnih odluka kao što su donošenje urbanističkih planova, odlučivanje o lokaciji važnih projekata, javne tribine o proračunu ili donošenje strateškog plana grada.

Međutim, mnoge su lokalne samouprave zaključile da primjena modela planiranja koji su otvoreni za sve

sudionike i utvrđivanje kreditne sposobnosti grada još uvijek ne moraju biti dovoljni za privlačenje privatnog ulaganja. Jedinice lokalne samouprave također će trebati odrediti investicijske projekte koji imaju vrijednost i donose dobit, dakle projekte u koje bi privatni sektor želio ulagati. Investitori ocjenjuju kreditnu sposobnost individualnih projekata na temelju financijskih analiza koje uključuju prošle, sadašnje i buduće tijekomove prihoda lokalne samouprave, izvore i načine korištenja projektnih sredstava, otplatu duga te plan prihoda projekta. Investitore će, nadalje, zanimati sadašnja učinkovitost upravljanja poduzećem, stručnost zaposlenika te troškovi upravljanja i održavanja izgrađenog objekta. Jedinice lokalne samouprave mogu odrediti profitabilne projekte ako imaju pristup demografskim i socioekonomskim statistikama korisnika, povijesni pregled predviđenog stvaranja prihoda, pouzdane mehanizme prikupljanja prihoda te projekcije mogućnosti budućeg rasta i profitabilnosti.

Mehanizmi financiranja lokalnih kapitalnih investicija kreću se od operativnog proračuna lokalne samouprave i povećanja lokalnih prihoda boljom naplatom poreza i pristojbi do javno-privatnih partnerstva kao što su najam, koncesija te u nekim slučajevima stvarna privatizacija. Lokalne samouprave također mogu posegnuti za drugim mehanizmima financiranja kao što su, zajednička ulaganja, sredstva institucija za posebne namjene, krediti privatnog sektora i jamstva. Projektno financiranje putem lokalne samouprave financira se lokalnom investicijom koja se otplaćuje prihodima od projekta, odnosno korisničkim pristojbama i tarifama koje se posebno obračunavaju. Ovakav način financiranja obično uključuje početak u otplati kredita, što znači da se kredit počinje otplaćivati tek nakon završetka projekta, kada se i prihod od projekta mogu naplatiti.

Općenito govoreći, prema međunarodnom iskustvu u investicijama, lokalne samouprave u Hrvatskoj trebaju sustavno i precizno pristupiti svojim kapitalnim ulaganjima.

I.2. HRVATSKO ZAKONODAVSTVO I KAPITALNA ULAGANJA

Hrvatsko zakonodavstvo također zahtijeva sustavan pristup kapitalnim ulaganjima, međutim, u nešto manjem obliku nego što bi to odredilo međunarodno iskustvo. U svakom slučaju, važno je uključiti zakonske propise u pristup kapitalnim ulaganjima koje jedinice lokalne samouprave odluče provoditi. Ovo poglavlje iznosi osnovne informacije relevantnih zakona Republike Hrvatske.

Mnogi hrvatski zakoni, uredbe i drugi pravni dokumenti odnose se na planiranje kapitalnih ulaganja lokalnih samouprava te usvajanje planova i njihovo financiranje.

Na primjer, dva zakona uređuju pitanje dugoročnog planiranja investicija: Zakon o proračunu i Zakon o komunalnom gospodarstvu.

Zaduživanje mora biti u skladu sa svim pravnim zahtjevima. Prije zaduživanja lokalna samouprava mora odrediti ograničenja iznosa duga, vrstu zaduženja, datume dospeljeća i postupak koji treba poštovati.

U Republici Hrvatskoj, prema Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna, godišnji iznos otplate duga ograničen je na 20% od ostvarenog prihoda u protekloj godini umanjeno za subvencije, potpore, primljene transfere, primitke od posebnih ugovora, sufinanciranje građana i primitke od zaduživanja. Za zaduživanje jedinica lokalne samouprave, isto kao i za izdavanje municipalnih obveznica, potrebno je dobiti prethodnu suglasnost institucija Vlade. Lokalne samouprave pritom moraju imati najnovije spoznaje s područja zakonodavstva i pravnih smjernica koje se odnose na pravila zaduživanja za lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Najvažniji zakoni koji se odnose na financiranje kapitalnih ulaganja su :

1. Zakon o proračunu (NN. 96/03)

- Lokalne samouprave pripremaju godišnju projekciju proračuna zajedno s projekcijama proračuna za sljedeće dvije godine koje su dio projekcije Kapitalnog plana ulaganja.
- Građani imaju pravo prisustvovati javnoj tribini prije pripreme i usvajanja godišnjeg proračuna lokalne samouprave putem javnih medija i sastanaka.
- Jedinica lokalne i regionalne samouprave može se dugoročno zadužiti samo za investicije financirane iz vlastitog proračuna, koje je odobrilo predstavničko tijelo, a za koje je Vlada prethodno dala suglasnost.
- Ukupna godišnja obveza jedinice lokalne samouprave iz Članka 104. ovog zakona može iznositi najviše do 20% ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje (Članak 106.).
- Ne dopušta korištenje prihoda od prodaje ili razmjene «nefinancijske dugotrajne imovine» lokalne samouprave u bilo koju drugu svrhu osim u svrhu održavanja ili kupnje nefinancijske imovine.

2. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna za 2006. godinu (NN. 148/05)

- Određuje ograničenje ukupnog zaduženja lokalne i regionalne (županije) samouprave do 2% ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih jedinica lokalne samouprave (Članak 12.).

3. Zakon o javnoj nabavi (NN. 117/01; 197/03; 92/05)

- Propisuje da lokalne samouprave za sve nabave u vrijednosti većoj od 200.000,00 kn (bez PDV-a) moraju provesti postupak javnog natječaja.
- Za svako kapitalno ulaganje lokalna samouprava mora prethodno pripremiti i usvojiti investicijski projekt sukladno Metodologiji za pripremu, ocjenu i izvedbu investicijskih projekata (članak 14.).

4. Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN. 26/03; 82/04; 110/04; 178/04)

- Predstavničko tijelo lokalne samouprave donosi četverogodišnji plan kapitalnih ulaganja, s planiranim aktivnostima građenja, troškovnikom i izvorima sredstava financiranja (Članak 30).
- Građani mogu inicirati građenje te sudjelovati u troškovima određenih kapitalnih infrastrukturnih projekata.

5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN. 33/01; 60/01; 106/03; 129/05)

- Upućuje na sudjelovanje građana u donošenju odluka. Građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referenduma i mjesnog odbora građana u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Članak 24).

1.3. ZAHTJEVI EUROPSKE UNIJE U PODRUČJU KAPITALNIH ULAGANJA

Na kraju, posljednji argumenti za primjenu sveobuhvatnog pristupa investicijama odnose se na zahtjeve Europske unije. U ovom se dijelu iznose smjernice Europske unije i osnovni uvjeti korištenja europskih fondova.

Dobivši status kandidata za članstvo Europske unije, Hrvatska je također dobila pravo korištenja pretpristupnih fondova Europske unije. U ovom trenutku Hrvatska se može koristiti sredstvima programa CARDS (regionalna komponenta), zatim onima iz programa PHARE, SAPARD i ISPA (245 milijuna eura), INTERREG (linije A, B i C) te 6. OKVIR za razdoblje 2005. – 2006. godine. Stoga je važno imati korisne podatke o relevantnim smjernicama Europske unije i njezinim zahtjevima.

Govoreći općenito, smjernice Europske unije upućuju na jačanje najnerazvijenijih regija Europe te im je cilj promicati «sveukupni i uravnoteženi razvoj Europske unije». Kao što je naglašeno u Članku 158. Ugovora o EZ-u, jedan od ciljeva gospodarske i socijalne kohezije jest smanjiti «velike razlike među razinama razvoja različitih regija i zaostalost zanemarenih regija ili otoka, uključujući ruralna područja». To se ne odnosi na

usklađivanje gospodarskih i socijalnih smjernica unutar Europske unije, već na uravnotežen razvoj gospodarske aktivnosti u geografskom smislu.

Regionalne smjernice Europske unije utemeljene su na četiri osnovna operativna načela: koncentracija, nadopunjavanje, programiranje i partnerstvo.

Koncentracija. Sredstva su usmjerena ponajprije na ograničen broj prioriternih ciljeva, a to su područja s najvećim problemima, gdje će doprinos Europske unije imati najveći učinak.

Nadopunjavanje. Postojeće državne smjernice trebale bi upućivati na iste ili slične ciljeve kako bi se nadopunile aktivnosti Europske unije.

Programiranje. U početku su fondovi Unije većinom financirali samostalne projekte, ali na taj se način nije poticala usklađenost među aktivnostima Unije i država partnera. Početkom osamdesetih godina 20. stoljeća Komisija je prvi put pokušala takvim aktivnostima dati programski karakter kako bi se ojačala sukladnost aktivnosti.

Partnerstvo. Aktivnosti Europske unije nastaju uskom suradnjom između Komisije i kompetentnih, državnih, regionalnih ili lokalnih vlasti koje je imenovala svaka država članica.

Područja koja obuhvaćaju programi Europske unije:

- poticanje održivoga gospodarskog i socijalnog razvoja
- uspješna i postupna integracija zemalja u razvoju u svjetsku ekonomiju
- smanjenje siromaštva.

Prioritetni ciljevi određuju zahtjeve za investicijske projekte. Najveći udio (93.5%) strukturnih fondova za razdoblje 2000.-2006. usmjeren je na tri prioriteta cilja.

Cilj 1 (teritorijalni) – regije koje zaostaju. Pružiti pomoć regijama koje zaostaju u razvoju, odnosno osigurati im osnovnu infrastrukturu koja im nedostaje te poticati investicije u poslovnim i gospodarskim aktivnostima. Oko 50 regija u kojima živi 22% stanovništva Europske unije dobiva podršku i prima 69.7% dostupnih sredstava.

Cilj 2 (teritorijalni) – gospodarska i socijalna kohezija. Pružiti podršku gospodarskoj i socijalnoj pretvorbi u područjima ruralnog, urbanog ili ribarskog karaktera suočenim sa strukturalnim teškoćama. Na tim područjima zahvaćenima krizom živi 18% stanovništva Europske unije, koje prima 11.5% od ukupnih sredstava. Četiri su vrste teškoća koje zahvaćaju ove regije; industrijski ili uslužni sektori kojima prijeti restrukturiranje, nestanak tradicionalnih aktivnosti

u ruralnim područjima, zaostajanje urbanih područja te teškoće u ribolovnom sektoru.

Cilj 3 (tematski) – promicanje obrazovanja i zapošljavanja. Modernizirati sustave obrazovanja i poticati zapošljavanje (ljudski resursi). Ovaj cilj pokriva osnovne ugrožene socijalne skupine: mladi, dugo nezaposleni, društveno isključeni i nekvalificirani radnici. Oni ne moraju živjeti u zaostalim regijama ili područjima koja prolaze velike promjene, već im se može pomoći gdje god oni živjeli u Europskoj uniji. Mjere financirane u sklopu Cilja 3 obuhvaćaju čitavu Uniju osim regija u sklopu Cilja 1, u kojima su mjere za obrazovanje i zapošljavanje uključene u programe sustizanja razvoja. Cilj 3 prima 12.3% od ukupnih sredstava.

Još jedna važna skupina zahtjeva odnosi se na definiciju korisnika. Različite grupe korisnika strukturnih fondova uključuju:

ZAOSTALE REGIJE:

- regije čiji razvoj zaostaje (Cilj 1)
- regije u fazi velikih promjena (Cilj 2)

PODRUČJA SA SPECIFIČNIM NEDOSTACIMA:

- granična područja (Interreg III A)
- zaostala urbana područja (Urban II)
- ruralna područja (Odsjek EAGGF-a za pružanje jamstva i inicijativa Leader +)
- ribolovna područja (FIFG)

UGROŽENE DRUŠTVENE SKUPINE:

- osobe koje se suočavaju s teškoćama na tržištu rada (Cilj 3)
- osobe koje se suočavaju s diskriminacijom i nejednakošću na tržištu rada (Equal – Europski program borbe protiv svih vrsta diskriminacije na radnom mjestu)

LOKALNE I REGIONALNE VLASTI:

- transnacionalna i interregionalna suradnja (Interreg III B i C).

Kao što je i prethodno spomenuto, jedno od najvažnijih načela je Nadopunjavanje. Državne i lokalne smjernice moraju biti povezane sa smjernicama Europske unije. Projekti trebaju biti usklađeni s različitim smjernicama i programima (npr. državnim ili sektorskim). Lokalne samouprave trebaju računati s tim zahtjevima prilikom izrade vlastitih smjernica i strategija lokalnog razvoja. Ako se lokalne samouprave oslanjaju na financijska sredstva Europske unije, smjernice i strategije njihova lokalnog razvoja moraju biti usklađene s nacionalnim i regionalnim smjernicama (barem u onom dijelu koji se tiče projekata od kojih se očekuje da će dobiti novac od fondova Europske unije). Pretpostavka je da će vlada uskladiti nacionalne i regionalne smjernice sa strategijama

Europske unije. Na primjer, u slučaju ROP-ova, razvojne strategije to uzimaju u obzir.

Više informacija o smjernicama i zahtjevima Europske unije može se naći u publikaciji PRLS-a pod nazivom **Implikacije pridruživanja Europskoj uniji za lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj** (vidi: www.urban-institute.hr i CD u prilogu).

ELEMENTI PROCESA KAPITALNIH ULAGANJA

2.1. OSNOVNI KORACI PROCESA PLANIRANJA

Tri su važna koraka koje treba napraviti kako bi počeo proces planiranja kapitalnih ulaganja: 1) odabir odgovarajućih projekata; 2) određivanje kreditne sposobnosti lokalne samouprave; 3) izbor vanjskih izvora financiranja. Nakon određivanja ovih elemenata može početi provedba sveobuhvatnog procesa planiranja kapitalnih ulaganja. Projekti odobreni u planu mogu biti uključeni u fazu provedbe (izrada projektne dokumentacije).

2.1.1. Odabir odgovarajućih investicijskih projekata

U ovom se dijelu iznose osnovne informacije o odabiru odgovarajućih projekata za plan kapitalnih ulaganja. Kapitalni projekti uključuju radove kao što je izgradnja rubnika i žljebova na pločniku, nogostupa i javnih prilaza. Zatim su tu i sportski objekti, javni bazeni te preusmjeravanje i širenje cesta. Izgradnja sustava odvodnje, kupnja zemljišta za parkove ili izgradnja novih škola također pridonose poboljšanju gradske infrastrukture.

Projektne prijedlozi mogu dolaziti s različitih strana kao što su:

- popisi nerealiziranih projekata iz prošlogodišnjih planova kapitalnih ulaganja
- odjeli lokalnih samouprava (njihove ocjene potreba)
- popisi projekata koji su bili uključeni u planove lokalne samouprave koje je predstavničko tijelo lokalne samouprave odobrilo (npr. strateški planovi gospodarskog razvoja, urbanistički planovi)
- ankete i ispitivanja javnog mnijenja, savjetodavne skupine građana, odnosno javni sastanci s građanima
- sastanci s čelnicima lokalne zajednice glede strateških pravaca razvoja.

Na početku procesa potrebno je utvrditi smjernice za faze prije odabira kojima će se odrediti vrste projekata koji ulaze u plan kapitalnih ulaganja. Te će smjernice

informirati sve uključene strane (građane, pročelnike odjela, načelnike) o kriterijima koji se koriste kada se projekt prihvaća ili odbija za daljnje razmatranje. Kapitalna ulaganja uključuju kupovinu zemljišta, građenje, rekonstrukciju, renoviranje, rušenje, opremu te studije potrebne za provedbu određenog projekta. Drugim riječima, kapitalna ulaganja trebaju:

- služiti javnom interesu
- imati dug vijek trajanja ili znatno produljiti vijek trajanja postojeće imovine
- imati tržišnu cijenu
- imati osobine nekretnina
- biti u skladu s financijskim mogućnostima lokalne samouprave
- biti u nadležnosti lokalne samouprave.

Vidi Prilog 2 za smjernice lokalne samouprave koje predstavljaju predseleksijske kriterije za projekte kapitalnih ulaganja.

Prethodni planovi kapitalnih ulaganja

Svake godine mnogi se planirani projekti ne realiziraju zbog nedostatka financijskih sredstava. Ako lokalna samouprava već ima plan kapitalnih ulaganja od prethodne godine, najbolje je u njemu potražiti projekte za planiranje procesa kapitalnih ulaganja. Projekti koji su prethodne godine ocijenjeni kao prioritetni, dobar su početak procesa. Ako lokalna samouprava nema prethodno pripremljen plan kapitalnih ulaganja, pročelnici odjela moraju vrlo kompetentno izraditi popis prioriteta potreba. Neki odjeli imaju tzv. "procjene potreba", tj. popis objekata koje su dužni održavati (više o tome nalazi se u koraku 5 Procasa planiranja kapitalnih ulaganja). U svakom slučaju, pročelnicima odjela bit će upućeno pitanje o prioriteta projektima na njihovu području rada.

Planovi gospodarskog razvitka

Dobar pokušaj pronalaska ideja za nove projekte može se pronaći u Strateškom planu gospodarskog razvoja zajednice. Ovi planovi uključuju sve važne sudionike lokalnog gospodarskog razvoja koji čine radnu skupinu.

Na početku procesa, radna skupina definira viziju zajednice i kritične strateške ciljeve utemeljene na analizi postojećeg stanja. Strateški ciljevi zajedno s ostalim kriterijima čine okvir za odabir različitih intervencija kojima se postižu ciljevi. Odabrane intervencije najučinkovitiji su načini postizanja strateških ciljeva.

Urbanistički planovi

Još jedan važan uvjet definiranja projekata jest postojanje prostornog i urbanističkog plana. Izrada urbanističkih planova sadržava alate kojima se uspostavlja kontakt s građanima i traži njihovo mišljenje prije konačnog usvajanja planova. Predstavničko tijelo lokalne samouprave činom usvajanja urbanističkog plana odlučuje o različitim urbanističkim funkcijama mnogih područja i time određuje različite projekte, uključujući infrastrukturu. Na primjer, odluka da se izgradi industrijska zona određuje i potrebu da se izgradi i prikladna infrastruktura kao što su, primjerice, ceste, elektroenergetska i vodovodna mreža te kanalizacija. Urbanistički planovi također mogu odrediti vrlo specifične investicije kao što su škole ili sportske dvorane.

Osim specifičnih projekata gospodarskog razvoja i projekata definiranih urbanističkim planovima, postoje i druge metode za određivanje prioritetnih projekata. To se odnosi na specifične razvojne planove koji se tiču cjelokupnog razvoja zajednice ili određenog sektora lokalne samouprave (npr. obrazovanje ili zdravstvo).

Građani

Građani u zajednici također mogu imati svoje prioritete i njihova mišljenja mogu biti od velike važnosti, ipak su oni korisnici javnih usluga i svakodnevni korisnici komunalne infrastrukture. Građani često imaju jake stavove o tome što je potrebno poboljšati u zajednici. Traženje mišljenja građana čini procedure lokalnih samouprava transparentnijima i razvija povjerenje između dviju strana. Kao što je i napomenuto u 1. dijelu, prema zakonima Republike Hrvatske potrebno je pružiti priliku građanima da sudjeluju u procesu odlučivanja. Lokalne samouprave trebaju se uključiti u dijalog s građanima i dogovoriti se o prioritetima. Postoje različite metode kojima građani sudjeluju i pomažu pri određivanju projekata, poput provođenja anketa o javnom mišljenju, osnivanja savjetodavnog odbora građana za proces planiranja kapitalnih ulaganja te održavanja sastanaka mjesnih odbora.

U većim zajednicama proces odabira projekata obično je sofisticiraniji te je utemeljen na planu gospodarskog razvoja i drugim planovima. U manjim je zajednicama jednostavnije izravno uključiti građane u javne tribine na kojima se raspravlja o određenim projektima.

U svakom slučaju, projekti određeni putem ovakvih procesa mogu znatno pridonijeti planiranju kapitalnih ulaganja.

Više informacija o načinima određivanja projekata i prioriteta nalazi se u PRLS-ovom **Priručniku za gospodarski razvoj u JLS** i **Priručniku za sudjelovanje građana**. Vidi: www.urban-institute.hr i CD u prilogu.

2.1.2. Financijska sposobnost lokalne samouprave

Još jedan važan doprinos procesu kapitalnih ulaganja su točni podaci o kreditnoj sposobnosti lokalne samouprave radi financiranja kapitalnih ulaganja i mogućnosti zaduživanja. U ovom se dijelu Vodiča iznose osnovne informacije o načinu na koji se određuje kreditna sposobnost jedinice lokalne samouprave za financiranje kapitalnih ulaganja.

Popis projekata koji su ocijenjeni prioritetnima u procesu planiranja kapitalnih ulaganja zapravo je iskaz potreba zajednice, iako postoji mogućnost da se financiraju i izgrade samo neki od navedenih projekata. Većina lokalnih samouprava diljem svijeta može financirati samo nekoliko prioritetnih projekata u jednoj godini te samo mali postotak od ukupnih kapitalnih potreba.

Lokalna samouprava treba analizirati svoje financijske mogućnosti prije pokretanja procesa planiranja kapitalnih ulaganja tako da unaprijed zna koliko novca može dodijeliti kapitalnim projektima. Takva analiza daje buduće projekcije prihoda i rashoda te određuje iznos financijskih sredstava koji se može koristiti za financiranje investicije ili otplatu kredita. Međutim, bez obzira na koji se način projekti financiraju, primjena alata za izračun kreditne sposobnosti ključna je komponenta za lokalne samouprave i vrlo je važno razumjeti prednosti uporabe programa upravljanja dugom.

Financijska sposobnost lokalne samouprave

Ključni je čimbenik u određivanju financijske sposobnosti lokalne samouprave razina do koje lokalna samouprava može ostvariti prihode i kontrolirati rashode.

Proračunski prihodi

Osnovni je činitelj u određivanju kreditne sposobnosti lokalne samouprave visina proračunskih prihoda. To su prihodi koje je lokalna samouprava ovlaštena prikupiti. Prihodi su lokalne samouprave određeni državnim zakonima prema kojima lokalna samouprava smije prikupljati određene vrste poreza i drugih naknada. Lokalna samouprava može općenito povećati svoje prihode boljom naplatom lokalnih naknada.

Operativni rashodi

U određivanju kreditne sposobnosti, financijske institucije žele znati broj i raspon javnih usluga koje lokalne vlasti prema zakonu trebaju pružati te prateće materijalne izdatke i rashode. Troškovi pružanja usluga

određeni su stvarnim troškom određenih usluga (trošak rada, materijala i energije) uvećanim za administrativne troškove vođenja lokalne samouprave. Osim toga, lokalne samouprave koje su se zadužile u prošlosti imaju obvezu otplate kredita koja također čini rashode lokalne samouprave.

Financijska bilanca

Financijska je bilanca stvarna usporedba prihoda i rashoda. Ako prihodi prelaze rashode, postoji suficit. Ako rashodi prelaze prihode, nastaje deficit. Komercijalne banke žele znati i trenutačno stanje u tekućoj godini i buduće trendove. Pročelnik za financije lokalne samouprave i komercijalne banke žele imati podatke o stabilnosti financijske bilance od godine do godine te hoće li biti velikih oscilacija između suficita i deficita.

Primjena financijske analize

Financijska analiza lokalne samouprave može se koristiti kao odgovor na mnoga pitanja koja su važna rukovoditeljima u lokalnoj samoupravi. Otvoreni popis relevantnih priloga koji pokazuju kako se financijska analiza može koristiti uključuje:

- projekciju budućih trendova prihoda i rashoda
- nedovoljno iskorištene izvore prihoda
- ocjenu kreditne sposobnosti lokalne samouprave
- ocjenu učinka promjena stopa rasta/pada na lokalne izvore prihoda
- bolju rentabilnost usluga lokalne samouprave.

Prikupljanje i obrada podataka

Pri prikupljanju financijskih podataka lokalna samouprava treba uvrstiti podatke o prihodima i relevantnim rashodima. Taj postupak ima sljedeću svrhu:

- prikazati iznos redovitog prihoda koji lokalna samouprava može samostalno koristiti i raspoređivati
- prikazati povijesne trendove prihoda i trenutačno stanje
- prikazati glavne kategorije prihoda unutar cjeline
- prikazati kako je prihod raspoređen i utrošen za podmirivanje najvažnijih rashoda.

Vrste informacija potrebne za financijsku analizu lokalne samouprave vrlo su jednostavne i najčešće lako dostupne. Najvažnije je da su podaci pouzdani jer su u suprotnom rezultati netočni.

Potrebno je osigurati nekoliko vrsta informacija:

- podatke o prihodima i rashodima lokalne samouprave za posljednjih tri do pet godina
- procjenu broja stanovnika i stope inflacije
- dodatne sekundarne informacije o dohotku i javnim uslugama.

Prilikom prikupljanja podataka o prihodima i rashodima iz izvještaja lokalne samouprave treba voditi računa o razlici između planiranih i ostvarenih (zatvorenih) proračunskih stavki. Proračunski plan odnosi se na iznos prihoda ili rashoda predviđenih na početku proračunske godine. Ostvareni (ili zatvoreni) računi odnose se na stvarni iznos koji je potrošen na kraju proračunske godine. Podaci iz stvarnog računa trebaju se koristiti u tablici financijske analize lokalne samouprave.

Određivanje strukturalnih pretpostavki za dugoročne projekcije

Određivanje kreditne sposobnosti treba se temeljiti na petogodišnjim ili šestogodišnjim financijskim projekcijama. Kako bi se izradile projekcije, potrebno je izraditi pretpostavke o strukturi proračuna. Temeljno je pitanje koje treba istražiti odnos između prihoda na koji se banke (ili drugi financijski posrednici) mogu osloniti (zajednički porezi i vlastiti izvori sredstava) i rashoda koji imaju prednost pri otplati duga novog kredita. Dakle, ako je naplata prihoda slaba, ima li lokalna samouprava dovoljno fleksibilnosti da smanji troškove kako bi pouzdani prihodi bili slobodni za otplatu novog kredita?

Kako bi se napravila ta usporedba, lokalne samouprave najprije trebaju razmotriti rashode i njihovo plaćanje, odnosno koji rashodi imaju prednost pred otplatom novog kredita, a koji bi se mogli smanjiti kako bi se osigurala sredstva za otplatu novog kredita u situaciji smanjenih prihoda. U tom slučaju pročelnik za financije treba razmotriti sljedeće:

- teško je, gotovo nemoguće, predstavničkim tijelima lokalne samouprave odgoditi isplatu plaća zaposlenicima
- jednostavnije je smanjiti rashode za isplatu poticaja drugima koji možda imaju druge izvore prihoda, nego smanjiti rashode za usluge koje lokalna samouprava izravno pruža te za koje će lokalna samouprava snositi odgovornost ako nisu pružene
- jednostavnije je smanjiti rashode za kapitalna ulaganja nego za upravljanje i održavanje
- otplata duga nije u skladu s izravnim izdacima za kapitalna ulaganja, budući da se ona u većini slučajeva financiraju iz vlastitih prihoda
- nakon ovih razmatranja lokalna samouprava treba odlučiti u kojim će se kategorijama rashodi smanjiti i u kojoj mjeri.

Nakon toga, lokalna samouprava treba razmotriti druge mogućnosti promjena rashoda. Kategorije rashoda općenito odražavaju promjene u proračunu koje je čelništvo lokalne samouprave već odlučilo provesti, ali koje još nisu provedene. Lokalne samouprave trebaju razmotriti jesu li takve odluke već provedene i ako jesu, razmotriti jačinu učinka na proračun. Ti će se zaključci zatim uvrstiti u pretpostavke uključene u projekcije.

Bitno je da lokalna samouprave uključi i sve potencijalne obveze kao moguće rashode.

Osim toga, lokalna samouprava treba pretpostaviti da nakon svih promjena u rashodima sve kategorije rashoda treba uvećati prema stopi inflacije kako je učinjeno i kod prihoda. To će rezultirati proračunom «mirnog stanja». Proračun «mirnog stanja» znači da se usluge koje su dotad provedene mogu i dalje provoditi na dosadašnji način. Drugim riječima, «mirno stanje» je proračun koji podržava provođenje odluka koje su donesene o vrsti i načinu usluga koje će se pružati. Proračun «mirnog stanja» preporučljiv je zato što, osim onih promjena koje je lokalna samouprava donijela, svi drugi rashodi ostaju na istoj razini, prilagođeni samo stopi inflacije.

U ovom trenutku lokalna samouprava treba odlučiti o pretpostavkama prihoda. Ideja je odabrati pretpostavke koje će rezultirati realnim rasponom prihoda. To znači izbor realnih stopa rasta koje će dati visoku i nisku procjenu prihoda. Za dobivanje niske procjene, lokalna se samouprava treba koristiti stopom inflacije. Procjena će tada biti vrlo konzervativna, ali zajedno s pretpostavkama rashoda rezultat će biti proračun «mirnog stanja».

Lokalna će samouprava morati odabrati osnovicu s koje će izraditi projekciju. To može biti posljednji niz stvarnih prihoda i rashoda, tekući proračun ili novi proračun za iduću godinu. Prilikom odabira lokalna samouprava treba paziti i naglasiti u kojem se razdoblju proračunske godine nalazi. Ako se radi o početku proračunske godine, treba koristiti prethodnu godinu. Ako se radi o sredini godine, treba koristiti tekuću godinu. Ako se radi o kraju godine, treba koristiti iduću godinu. Stope rasta prihoda i rashoda zatim se primjenjuju na osnovnu godinu, a sve se druge promjene najčešće rade u prvoj godini nakon osnovne.

Izrada različitih scenarija

U svim okolnostima lokalna samouprava treba izraditi više projekcija. Razlog su tomu uvid u realne mogućnosti i analiza učinka različitih događaja na kreditnu sposobnost lokalne samouprave. Pritom se treba koristiti alternativnim pretpostavkama.

Pri planiranju prihoda potrebno je razmotriti sljedeće mogućnosti:

- koristiti se pretpostavkom velikog rasta prihoda
- analizu osjetljivosti pod pretpostavkom smanjenja stope rasta prihoda; ako prva projekcija daje pozitivan saldo dovoljno velik za otplatu kredita, treba maksimalno smanjiti stopu rasta prihoda. To će pokazati koliko neučinkovita mora biti naplata prihoda da lokalna samouprava izgubi sposobnost servisiranja duga.

Za rashode, lokalna samouprava treba razmotriti postoje li uvjeti u kojima bi rashodi drastično pozitivno ili negativno utjecali na sposobnost lokalne samouprave u servisiranju duga. Primjeri su takvih uvjeta sljedeći:

- postojanje duga koji može biti oprostjen

- više razine vlasti razmatraju davanje ili uzimanje prihoda
- više razine vlasti razmatraju obvezne rashode
- predstavničko tijelo razmatra nove rashode.

Lokalne bi samouprave trebale uvrstiti te alternativne pretpostavke u analizu i izraditi barem još jednu projekciju uz onu izvornu. Alternativne će pretpostavke dati mogućnost sagledavanja mogućih promjena na sposobnost servisiranja duga.

Uporabom prethodno navedenih tehnika lokalna bi samouprava mogla zaključiti u kojim bi uvjetima bila sposobna otplatiti kredit.

Sposobnost otplate duga

Izračunavanje sposobnosti otplate duga uključuje izračunavanje iznosa dodatnih prihoda koje lokalna samouprava može dobiti iz vlastitih izvora boljim korištenjem mehanizama stvaranja lokalnih prihoda i boljom kontrolom tekućih troškova. Taj se napredak definira kroz višak na žiro-računu (ili operativnoj bilanci). Pročelnici odjela za financije trebaju biti svjesni da taj višak na žiro-računu služi za financiranje svih infrastrukturnih projekata lokalne samouprave i ne može se dodijeliti samo upravljanju otpadom, vodoopskrbi ili cestama. Stoga će prethodno opisan proces kapitalnih ulaganja pomoći financijskim djelatnicima i upraviteljima projekta u određivanju prioriteta budućih kapitalnih rashoda unutar stvorenog viška na žiro-računu.

Pokazatelji kreditne sposobnosti

Kreditna sposobnost odnosi se na opće financijsko stanje dužnika, njegovu sposobnost kompetentnog i opreznog upravljanja financijama te na sposobnost otplate duga. Kreditna sposobnost lokalne samouprave odlučujući je čimbenik njezine sposobnosti zaduživanja i poštovanja uvjeta koje su odredili kreditori.

Lokalne samouprave imaju zajedničke karakteristike koje se odnose na njihovu kreditnu sposobnost. Te su karakteristike raznolike i teško ih je mjeriti, osobito zato što su različite od karakteristika kreditne sposobnosti privatnih profitnih poduzeća. Karakteristike su lokalne samouprave sljedeće:

- stavke prihoda i rashoda određene su nacionalnim zakonima i smjernicama
- poticajne mjere za kapitalna ulaganja utemeljene su na nadležnostima lokalne samouprave koje su definirane državnim zakonom ili smjernicama, a ne stvaranjem dobiti
- odluke o financiranju kapitalnih ulaganja donesene su na temelju državnih zakona ili smjernica te financijskoj izvedivosti projekta i dostupnim sredstvima

- sposobnost otplate duga ovisi o mnogim čimbenicima izvan kontrole lokalne samouprave kao što su gospodarski uvjeti, kvaliteta upravljačke strukture u gospodarstvu i političko okruženje.

Zbog raznolikosti i teškoća u mjerenju činitelja koji utječu na kreditnu sposobnost lokalne samouprave, međunarodne agencije koje ocjenjuju kreditnu sposobnost, kao što su Standard & Poor's, Moody's Investors Service, Fitch, Inc., te tržišta kapitala prilikom zaduženja lokalnih samouprava više se oslanjaju na ocjene kvalitete lokalnog gospodarstva, upravljanja lokalnom samoupravom i druge kvalitativne pokazatelje nego na kvantitativne, kao što su financijski pokazatelji mjerenja kreditne sposobnosti koji se više koriste za privatna profitabilna poduzeća. U tablici se nalazi kratak pregled jednostavnih financijskih pokazatelja lokalne samouprave:

Alat za analizu kreditne sposobnosti

Analiza financijske sposobnosti može se izvesti služeći se PRLS-ovim alatom Projekcije proračuna. Taj je alat izrađen u programu Excel i sastoji se od sljedećih dijelova:

- Proračunska ulaganja (stvarni i budući proračuni)
- Investicije lokalnih samouprava u planu kapitalnih ulaganja (stvarni i budući)
- Plan kapitalnih ulaganja usklađen sa stopom inflacije (stvarni i budući)
- Kredit (raspored zajma ili potpore)
- Grafikoni.

Pri upotrebi ovog alata analitičar u lokalnoj samoupravi treba unijeti nekoliko podataka iz stvarnog i planiranog

Primjer pregleda financijskih pokazatelja lokalne samouprave

Pokazatelji	Definicija	Objašnjenje
Operativni prihod / Ukupni prihod	Do koje se mjere lokalna samouprava oslanja na operativne prihode.	Omjer od 100% ili približno 100% može biti neprikladan za lokalnu samoupravu koja financira stjecanje znatne nefinancijske imovine.
Vlastiti operativni prihodi / Ukupni operativni prihodi	Mjeri vlastite tekuće prihode lokalne samouprave u usporedbi s tekućim operativnim prihodima.	Relativno visok postotak vlastitih tekućih prihoda (maksimalan pokazatelj 100%) pokazuje da se lokalna samouprava više oslanja na redovite, predvidljive prihode za financiranje svojih aktivnosti.
Vlastiti operativni prihodi / Operativni izdaci	Mjeri vlastite tekuće operativne prihode lokalne samouprave u usporedbi s operativnim izdacima.	Omjer od 100% ili više pokazuje da lokalna samouprava ima višak vlastitih operativnih prihoda koji se mogu koristiti za neoperativne izdatke, kao što je stjecanje financijske i nefinancijske imovine. Omjer manji od 100% pokazuje da lokalna samouprava ovisi o tuđim izvorima operativnih prihoda. To ne predstavlja održivu financijsku poziciju.
Likvidna kratkoročna aktiva / Kratkoročna pasiva	Mjeri poziciju likvidnosti lokalne samouprave.	Što je veća likvidna kratkoročna imovina lokalne samouprave u usporedbi s njezinim kratkoročnim obvezama, to je veća likvidnost lokalne samouprave i njezina sposobnost pokrića kratkoročnih obveza za vrijeme neočekivanog pada prihoda.

proračuna lokalne samouprave i sva predviđanja te višegodišnji (srednjoročni) plan kapitalnih ulaganja. Kako bi započeli proces, dužnosnici lokalne samouprave zaduženi za planiranje trebaju odrediti i uvrstiti nekoliko procjena stope inflacije, eskontne stope Hrvatske narodne banke te kamatne stope državnih obveznica. Korisnik ovog alata upućuje se na to da unosi stvarne financijske podatke gdje god je to moguće. Predviđanja budućih prihoda i rashoda temelje se na pretpostavkama dužnosnika lokalnih samouprava o tome što će se dogoditi, mogućih promjena sposobnosti te mogućih administrativnih ili poreznih promjena. Ovaj alat uključuje metodu izrade projekcije svih tekućih i mogućnost budućih kapitalnih ulaganja.

Upotreba ovog alata relativno je jednostavna i može biti vrlo korisna pri provedbi analize kreditne sposobnosti lokalne samouprave. PRLS-ov alat Projekcije proračuna sa nalazi na CD-u priloženom na kraju ovog Vodiča.

Više informacija o kreditnoj sposobnosti može se pronaći u PRLS-ovom **Priručniku za upravljanje financijama** te **Priručniku za izradu projektne dokumentacije**. Vidi: www.urban-institute.hr

2.1.3. Izvori vanjskog financiranja

U prethodnom poglavlju 2.1.2. prikazano je kako lokalne samouprave, služeći se PRLS-ovim alatom Projekcije proračuna, mogu odrediti koliki iznos mogu pozajmiti te koliko bi se trebalo zadužiti kako bi zadržali stabilnu financijsku situaciju. Prije izrade plana kapitalnih ulaganja lokalne bi samouprave trebale biti upoznate sa svim dostupnim izvorima financiranja za te namjene. S obzirom na to da su kapitalna ulaganja skupa, razumno je tražiti novac iz vanjskih izvora, kao što su komercijalne banke, leasing društva te državne i međunarodne financijske institucije. Često se dogodi i to da lokalne samouprave pronađu financije za treći ili peti prioritetni projekt, a ne za prvi. To se događa stoga što mnoge institucije koje nude vanjske izvore sredstava imaju svoja pravila pri odabiru projekata prema kojima se mogu svojim novcem koristiti samo za specifične projekte, a ne za neke druge. U procesu planiranja kapitalnih ulaganja važno je uskladiti prioritetne projekte s dostupnim sredstvima.

Tekući prihodi u odnosu na financiranje dugom

Prije nego što se posegne za vanjskim izvorima financiranja, važno je razmotriti mogućnost korištenja vlastitih izvora sredstava. Prva je odluka treba li se služiti metodom «plaćanja po dospijeću» koristeći se samo tekućim prihodima ili metodom «plaćanja tijekom korištenja» koristeći se financiranjem dugom i plaćanjem tijekom životnog vijeka projekta.

«Plaćanje po dospijeću» korisno je za jeftinije projekte popravaka i održavanja ili kupnje opreme kratkog vijeka korisnosti (npr. radio). «Plaćanje tijekom korištenja»

prikladno je za skupa kapitalna ulaganja i dugi vijek korištenja. Budući da se radi o zadovoljavanju potreba sadašnjih i budućih korisnika, uporabom ove metode troškovi se solidarno raspoređuju na sve porezne obveznike koji će imati koristi od investicije što će je financirati dugoročnim kreditom, te neće samo jedna generacija biti nepravedno opterećena. Tablica što slijedi uspoređuje dvije metode financiranja.

Usporedba financijskih metoda zaduženja “PLAĆANJE PO DOSPIJEĆU” i “PLAĆANJE TIJEKOM KORIŠTENJA”

Prednosti “plaćanja tijekom korištenja”

- Veličina i cijena projekta najčešće ograničava mogućnost plaćanja iz tekućih prihoda. U većini slučajeva investicije mogu biti financirane načinom «plaćanje tijekom korištenja»
- Tijekom životnog vijeka objekta korisnici plaćaju prema koristima koje imaju. Doseljavanjem ljudi u zajednicu oni plaćaju pravedan dio troškova kapitalnog financiranja
- U vrijeme visoke inflacije stvarni iznosi plaćeni za glavnice i kamate (nakon diskontiranja za inflaciju) mogu biti znatno manji nego što je sadašnja vrijednost
- Ubrzava izgradnju objekta; sredstva su odmah dostupna te kapitalna investicija može biti brže dovršena jer ne ovisi o višku operativnog proračuna

Prednosti “plaćanja po dospijeću”

- Izbjegava troškove kamata financiranja duga; uštede se mogu koristiti za proširenje usluga ili za smanjenje poreza
- Pruža očuvanje sposobnosti otplate duga radi poboljšanja kreditne sposobnosti te na taj način smanjuje trošak kamata kad je zaduživanje doista nužno
- Ne daje mogućnosti provođenja neodgovorne politike prekomjernog zaduživanja s obzirom na raspoložive resurse
- Omogućava koristi za sljedeći naraštaj u obliku već plaćene infrastrukture

Pažljivo razmotrite prednosti uporabe tih dvaju načina financiranja. Pomno isplanirana uporaba tekućih prihoda, viška na kraju godine, ili rezervi za program «plaćanje po dospijeću», predstavlja pozitivan čimbenik jer osigurava otplatu duga u slučaju da se budući prihodi ne materijaliziraju. Međutim, teško je financirati velika kapitalna ulaganja ovim pristupom. «Plaćanje po dospijeću» najprikladnije je za jeftinije projekte popravaka i održavanja ili kupnje opreme kratkog životnog vijeka. Većina lokalnih samouprava koristi se kombinacijom dviju metoda: «plaćanja po dospijeću» i «plaćanja tijekom korištenja».

Mnogi dužnosnici lokalnih samouprava vjeruju da je dobra strategija najprije se koristiti vanjskim izvorima prihoda, a tek onda vlastitim prihodima za kapitalno financiranje. Međutim, bolje je prvo iskoristiti financijska sredstva iz državnog proračuna ili privatnih izvora, osim ako ne postoje neka izvanredna ograničenja ili nepotrebne odgode primitka sredstava. Ako lokalna samouprava doživljava nagli rast, treba razmotriti mogućnost da izvođači izgrade potrebnu infrastrukturu kao uvjet primanja odobrenja za njihove razvojne planove. Kako bi smanjile financijski teret, lokalne samouprave mogu odabrati privatizaciju određenih funkcija i objekata.

Financiranje dugom

Tržište za financiranje investicijskih projekata lokalne samouprave u Hrvatskoj je relativno novo, ali se brzo razvija. Međutim, tržište komercijalnih kredita postalo je vrlo konkurentno. Za financiranje kapitalnih ulaganja sve je više moguće koristiti sredstva velikog broja državnih i međunarodnih financijskih institucija, pa lokalne samouprave sve više upotrebljavaju nove oblike financiranja.

Smjernice za zaduživanje

Važno je da postupak zaduživanja ima svoje smjernice. Stoga bi lokalna samouprava trebala odrediti treba li se zadužiti, do koje mjere i pod kojim uvjetima. Dužnosnici trebaju usvojiti formalne smjernice koje će pružiti glavni smjer pri planiranju i provedbi programa kapitalnih ulaganja. Stoga smjernice zaduživanja:

- uspostavljaju parametre kreditiranja i zaduživanja te ih oblikuju unutar prihvatljivog okvira
- uspostavljaju osnovu za ocjenu učinka duga na cjelokupno financijsko stanje lokalne samouprave
- informiraju građane o važnosti upravljanja financijama, a investitore o opreznom upravljanju resursima lokalne samouprave
- informiranje financijskih institucija da lokalna samouprava pažljivo upravlja financijama sukladno usvojenim smjernicama o zaduživanju.

Usvajanjem smjernica zaduživanja određeni su parametri dosljednosti i kontinuiteta, potrebni za postizanje

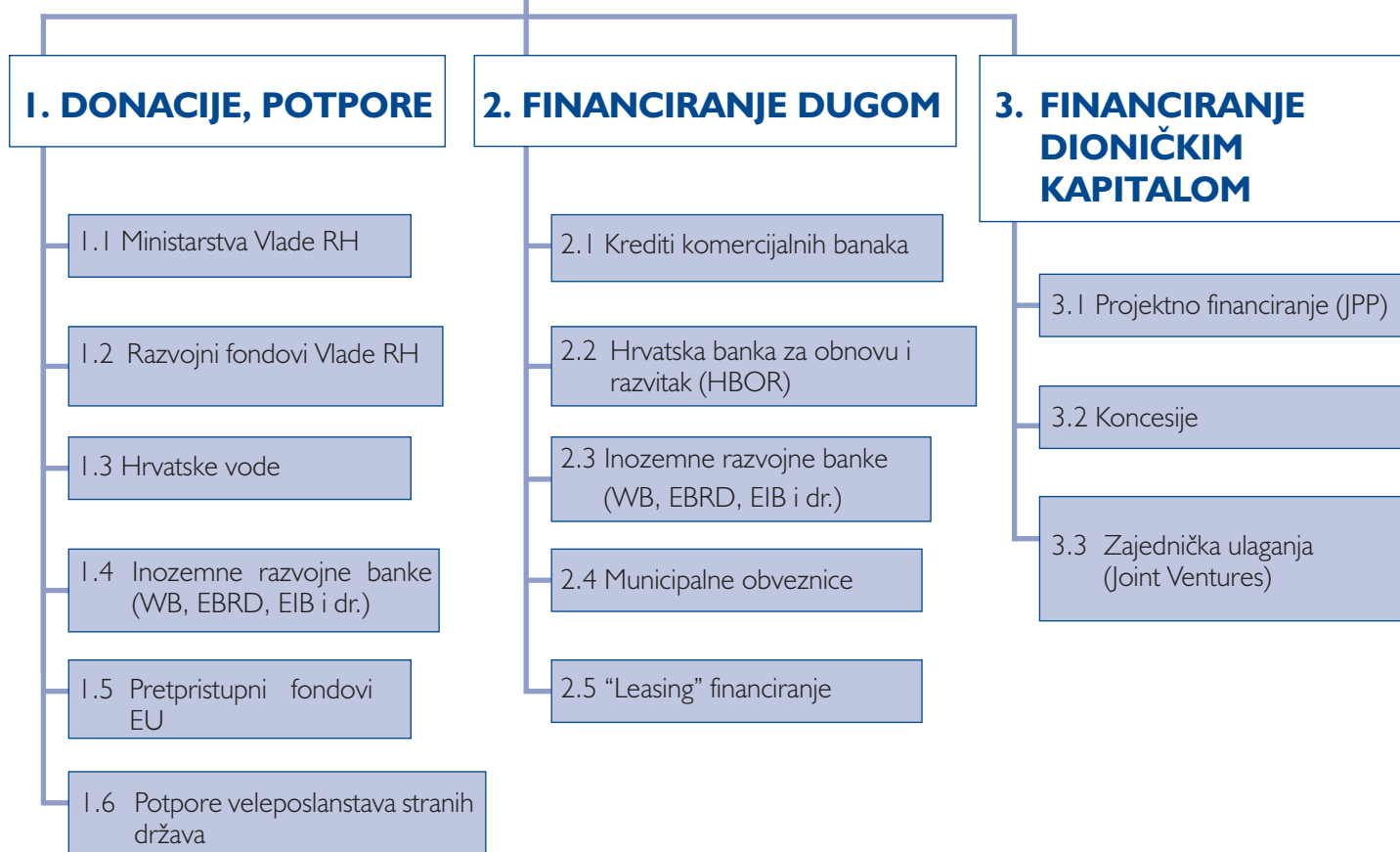
određenih financijskih ciljeva. Odjelu za financije jasno se daje okvir prema kojem kapitalni proračun treba biti strukturiran. Službenici u lokalnoj samoupravi jednostavno trebaju obavljati svoje dužnosti upravljanja dugom unutar tog okvira; okvir treba biti fleksibilan kako bi dužnosnici mogli brzo reagirati na povoljne promjene na financijskom tržištu ili na neke druge promjene uvjeta, a da ne ugroze osnovne usluge.

Smjernice su izrađene unutar okvira postojećih zakona te se temelje na projekcijama budućeg stanja lokalne samouprave. Predviđaju se buduće financijske potrebe i ograničenja koja smjernice nameću. Posebno, potrebno je razmotriti sljedeća pitanja (*Vidi Prilog 9 za primjer smjernica zaduženja lokalne samouprave*):

- koji je prikladan načina korištenja i koja je prihvatljiva razina kratkoročnog duga
- koja je prihvatljiva razina dugoročnog duga
- u koje će se svrhe (tipove projekata) dugoročno zaduživanje koristiti
- kada bi trebalo koristiti opću obvezu duga na osnovi poreznih prihoda (ili od imovine) u usporedbi s dugom na osnovi prihoda samoodrživih konkretnih projekata
- koja je željena mješavina «plaćanja po dospijeću» (tekući prihodi) i «plaćanja tijekom korištenja» u financiranju zaduživanjem
- kada bi trebalo koristiti dug s varijabilnom stopom u usporedbi s dugom s fiksnom stopom
- koji raspored dospijeća treba koristiti za kratkoročni i dugoročni dug.

Slijedi „financijsko stablo“ Izvora vanjskog financiranja kapitalnih ulaganja u komunalnu infrastrukturu u Republici Hrvatskoj, a popis, programi financiranja i kontakt adrese svih navedenih institucija nalaze se u Prilogu I I .

IZVORI VANJSKOG FINANCIRANJA



Financijsko stablo financiranja infrastrukture dijeli izvore financiranja u tri vrste: 1) donacije i potpore 2) financiranje dugom i 3) financiranje dioničkim kapitalom.

I. DONACIJE I POTPORE

Za lokalne samouprave najviše su troškovno efikasni programi u ovoj kategoriji jer se sredstva uglavnom odobravaju uz vrlo niske kamatne stope ili jednostavno kao potpore.

I.1. Ministarstva Vlade RH

Vlada Republike Hrvatske omogućuje financiranje kapitalnih ulaganja i ostalih oblika ulaganja za lokalne samouprave putem programa kreditiranja i potpora u sklopu svojih ministarstava. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (www.mingorp.hr), na primjer, potiče razvoj malih i srednjih poduzeća u Hrvatskoj. Jedan je od njegovih programa „Projekt poticanja poduzetništva“, pod kojim je nedavno, 7. travnja 2006. godine, najavljen novi program pod nazivom „Razvoj poduzetničkih zona“. To je poziv za javno nadmetanje za dobivanje sredstava za izgradnju poduzetničkih zona u

lokalnim samoupravama uz pripadajuće odredbe i uvjete. Razvojni program Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka (www.mmtpr.hr) sadrži razne potprograme za regionalni razvoj. Jedan je od najzanimljivijih među njima „Obnova komunalne infrastrukture na Područjima od posebne državne skrbi – projekt za razdoblje od 2004. – 2007. godine“. Svaki od programa najčešće traje sve dok se ne iscrpe sredstva u programskom proračunu.

Službena internetska stranica hrvatske vlade www.vlada.hr sadrži informacije o web stranicama svakog od ministarstava na kojima se mogu naći slični programi financiranja.

I.2. Razvojni fondovi Vlade RH

I.2.1. Fond za regionalni razvoj. Vlada Republike Hrvatske osnovala je Fond za regionalni razvoj 2001. godine. Za kapitalne projekte koje predlažu lokalne samouprave s financijskom sposobnosti (proračunska sredstva po glavi stanovnika) ispod 65 posto hrvatskog

prosjeaka, do 50 posto troškova kapitalnog projekta može se financirati u obliku nepovratnih sredstava (potpore). Kapitalni projekti lokalnih i područnih samouprava smatraju se posebno dobrim kandidatima za nepovratno financiranje. Upravni odbor Fonda odlučuje o visini i obliku sudjelovanja Fonda ovisno o važnosti pojedinog projekta za regionalni razvoj određene ili nekoliko jedinica lokalne samouprave.

1.2.2. Fond za razvoj i zapošljavanje. Taj je fond osnovan zakonom koji je Hrvatski sabor usvojio 28. studenog 2001. godine. Svrha mu je poticati razvoj i zapošljavanje u lokalnim samoupravama. Fond se financira iz sljedećih izvora: prodajom državne imovine, iz udjela u postupku privatizacije, iz državnog proračuna i drugih izvora u skladu sa zakonom. Ciljevi su Fonda programi poduzetničke infrastrukture namijenjeni pokretanju i poticanju poduzetništva, industrijskih i slobodnih zona, tehnoloških parkova ili centara, poduzetničkih inkubatora, veletržnica i ostalih povezanih institucija koje pomažu gospodarstvu. Fond financira ulaganja u infrastrukturu ili objekte (kapitalni i gospodarski projekti) jedino putem ugovora s nadležnim ministarstvima koja određuju prioritete i projekte.

Korisnici mogu biti lokalne/područne samouprave ili društva registrirana za provedbu tih programa. Fond financira te projekte u suradnji s poslovnim bankama i na osnovi posebnih ugovora s ministarstvima.

1.2.3. Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. Taj je fond osnovan na temelju odredbi Zakona o zaštiti okoliša. Osigurava dodatna sredstva za financiranje projekata, programa i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unapređivanja okoliša u svrhu postizanja energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije. Fond je osnovan kao izvanproračunski fond u svojstvu pravne osobe. Fond upravlja sredstvima za poslove i namjene utvrđene Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.

1.2.4. Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara. Taj fond financira razvojne projekte zajednice u gradu Vukovaru.

1.3. Hrvatske vode

Hrvatske su vode javna institucija koju je osnovala Republika Hrvatska i u čijem je vlasništvu. Djelatnosti su:

- uređivanje vodotoka i zaštita od štetnog djelovanja voda
- građevine i sustavi (vodovod) za korištenje voda
- građevine i sustavi za zaštitu voda.

Ti su projekti namijenjeni za revitalizaciju, sanaciju, obnovu, dogradnju i proširenje postojećih struktura i sustava kao i za izgradnju novih. Ulaganja Hrvatskih voda koriste se u obliku dugoročnih kredita ili ulogom u kapital u trgovačkim društvima krajnjih korisnika (komunalna poduzeća).

1.4. Inozemne razvojne banke

Financijski programi (potpore i krediti) koje nude regionalne i ostale razvojne banke (kao EBRD, EIB, WB i dr.) međusobno se dopunjuju. Projekti koje financiraju te organizacije usmjereni su na razvoj komunalne infrastrukture, zaštitu i razvoj okoliša i pitke vode, razvoj i unapređenje malog i srednjeg poduzetništva, poljoprivrede, obrazovanje, pravosuđe i posebne sektore državne uprave i samouprave (npr. zemljišne knjige, informatizacija).

Međunarodne razvojne banke općenito su spremne financirati izgradnju sljedećih kapitalnih projekata:

- vodovodne i kanalizacijske mreže
- odlagališta za zbrinjavanje krutog otpada
- javni prijevoz
- cestovna i lučka čvorišta
- gradske toplane.

1.4.1. Svjetska banka (WB). Svjetska banka, sa sjedištem u Washingtonu, D.C., u Hrvatskoj provodi niz programa. Više od 50% svoga portfelja Svjetska je banka namijenila razvoju infrastrukture, a 30% za financijski i poduzetnički sektor. Međunarodna financijska korporacija (IFC), ogranak privatnog sektora u Svjetskoj banci, uglavnom se koncentrira na bankarski i proizvodni sektor.

1.4.2. Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD). EBRD ima sjedište u Londonu i ured u Zagrebu. Nudi različite financijske proizvode uključujući kredite, kapital i jamstva. Prioritetni su joj sektori infrastruktura, okoliš, industrija i financijske usluge.

1.4.3. Europska investicijska banka (EIB). EIB, sa sjedištem u Luxembourgu, nudi različite financijske proizvode uključujući kredite i druge strukturirane financijske proizvode. Prioritetni investicijski ili financijski sektori uključuju infrastrukturu, industriju, poljoprivredu, rudarstvo, usluge, zaštitu okoliša i energetiku. EIB može ponuditi potporu lokalnim samoupravama i regijama. Neke od zemalja pristupnica koristile su se financiranjem EIB-a u vezi s ISPA fondovima.

1.5. Pretpristupni fondovi EU

1.5.1. Pomoć Europske unije u obnovi, razvoju i stabilizaciji (CARDS)

- Trajanje: 2000. – 2006.
- Sredstva: 4.650 milijuna eura za razdoblje 2000. – 2006. na području jugoistočne Europe.
- Općenito: CARDS je program EU-a za obnovu, razvoj i stabilizaciju područja jugoistočne Europe. Program CARDS dijeli se na dvije komponente: nacionalnu i regionalnu. Nacionalna komponenta zatvorila se u 2004. godini, dok regionalna komponenta traje do 2006. Lokalne samouprave mogu podnijeti zahtjev i za financiranje programa kapitalnih ulaganja.

1.5.2. PHARE

PHARE program pokriva oko 50% pretpristupne pomoći u investicijskim projektima poput izgradnje infrastrukture, razvoja privatnog poduzetništva, zaštite okoliša i nuklearne sigurnosti. Deset zemalja koje su posljednje pristupile Europskoj uniji primalo je oko 1,56 milijardi eura godišnje iz programa povezanih s PHARE-om.

1.5.3. Instrument za strukturne politike prije pristupanja (ISPA)

ISPA je drugi po veličini izvor financiranja Europske unije, koji pokriva 35% raspoloživih sredstava. Prije svega, on pruža pomoć zemljama pristupnicama u prilagodbi standardima EU-a u području prometa i zaštite okoliša. Predviđa se da će deset posljednjih zemalja pristupnica primiti 1,04 milijarde eura od 2004. do 2006. godine.

1.5.4. Posebna pretpristupna pomoć za poljoprivredu i ruralni razvoj (SAPARD)

SAPARD je najmanji financijski instrument EU-a. Namijenjen je rješavanju strukturnih problema prilagodbe u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Ovaj program potpore EU-a namijenjen je i za pružanje pomoći raznim zemljama koje primjenjuju propise EU-a u poljoprivredi. Predviđa se da će deset posljednjih članica EU-a primiti 520 milijuna eura u razdoblju od 2004. do 2006. godine.

1.6. Potpore veleposlanstava stranih država

Neka veleposlanstva u Republici Hrvatskoj pomažu razvoj lokalnih samouprava, određenih skupina stanovništva (žene, nacionalne manjine, osobe s posebnim potrebama) ili razvoj područja (ratom pogođena područja, otoci). Financiranje se najčešće provodi donacijama i potporama na osnovi natječaja, oglašavanjem na web stranicama veleposlanstava ili izravnim kontaktom s odgovornim osobama u veleposlanstvima.

2. FINANCIRANJE DUGOM

2.1 Krediti poslovnih banaka

Uvjeti. Općenito je pravilo da bankarski krediti kojima se financiraju kapitalni objekti ili oprema ne smiju prijeći životni vijek financirane imovine. Danas na hrvatskom tržištu poslovne banke nude kredite koji su obično kraći od ostalih kredita uz rok dospijeca od 2 do 5 godina (a odnedavno i više); strane banke i druge kreditne institucije mogu ponuditi i duže rokove. Trajanje roka određuje banka i temelji se na namjeni kredita i politici banke.

Kamatna stopa. Banka određuje kamatnu stopu na kredit na osnovi vrijedećih tržišnih stopa, kreditne sposobnosti zajmoprimca, trajanja duga i kolaterala ili osiguranja za vraćanje kredita. Stope su uglavnom promjenjive premda mogu biti i fiksne. Fiksna kamatna stopa utvrđuje se u trenutku odobravanja kredita i odražava uvjete financijskog tržišta u tom trenutku. Ostaje na snazi tijekom cijelog trajanja kredita. Promjenjiva kamatna stopa prati tržišne kamatne stope i predstavlja određeni postotak koji je iznad opće visine kamatne stope.

Prilikom odabira između fiksnih i promjenjivih stopa lokalna samouprava mora donijeti odluku o budućem kretanju kamatnih stopa. Fiksna kamatna stopa smatra se boljom ako kamatne stope rastu jer se zamrzava pri određenoj stopi i pruža zaštitu od rastućih stopa. Promjenjiva stopa ima prednost u okruženju u kojem kamatna stopa pada pri čemu periodično prilagođavanje kamatne stope daje niže kamatne troškove sa svakom prilagodbom te možda i nižu stopu.

Način otplate. Banke općenito zahtijevaju mjesečne ili tromjesečne otplate glavnice i kamata u jednakim ratama za razdoblje trajanja kredita. To se obično naziva metodom anuiteta. Ovom metodom visina glavnice koja se otplaćuje povećava se sa svakom ratom dok se visina kamate koja se otplaćuje smanjuje sa svakom ratom. Rezultat je ujednačena otplata tijekom cijelog razdoblja trajanja kredita. Postoje i varijante, ali one se obično primjenjuju kod obveznica lokalnih samouprava te će o njima biti govora u tom dijelu.

Instrumenti osiguranja otplate kredita ili kolaterali. Bankovni se krediti najčešće osiguravaju imovinom lokalne samouprave ili zalogom budućih prihoda. To je još jedan razlog zbog kojeg je važno da lokalne samouprave izrade plan upravljanja imovinom koji, među ostalim, uključuje bazu podataka sa svom imovinom u vlasništvu lokalne samouprave. (Pogledajte Priručnik za upravljanje imovinom za lokalne samouprave iz listopada 2003. godine.)

Ostale odredbe kredita

Dužnosnici i pravne službe lokalnih samouprava trebaju detaljno proučiti ugovor o kreditiranju kako bi bili sigurni da su razumjeli sve uvjete te da su oni u njihovu najboljem interesu. Posebno treba paziti na odredbe koje se odnose na zakašnjenje s plaćanjem, neispunjavanje preuzetih obveza, mogućnosti prijevremene otplate, na kreditni kolateral i jamstva, kao i na mogućnosti produženja roka otplate kredita.

PREDNOSTI I NEDOSTACI KREDITA POSLOVNIH BANAKA

PREDNOSTI

- Podnošenje zahtjeva za kredit od poslovne banke relativno je jednostavan postupak
- Predstavlja lako dostupan izvor financiranja na osnovi postojećih odnosa s lokalnom bankom
- Kreditnu analizu radi poslovna banka
- Poseban kreditni rejting agencije za utvrđivanje rejtinga nije potreban
- Moguće je pregovarati o rokovima i uvjetima kreditiranja kako bi se ispunile potrebe banke i lokalne samouprave

NEDOSTACI

- Kamatne stope obično su više nego kod ostalih oblika zaduživanja
- Zahtjevi za osiguranjem (kolateralom) mogu biti pretjerani (tj. mogu uvelike prelaziti vrijednost kredita)
- Rokovi i uvjeti kredita općenito su strukturirani tako da pogoduju vjerovniku

2.2. Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR)

Glavna je zadaća HBOR-a kao razvojne i izvozne banke, financiranje obnove i razvitka hrvatskoga gospodarstva. Lokalne samouprave mogu izravno podnijeti zahtjev za brojne programe kreditiranja u sljedeća tri područja:

1. Obnova i razvitak komunalne infrastrukture

Kreditni su namijenjeni dugoročnom financiranju projekata razvoja komunalne infrastrukture, posebice:

- vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda
- zbrinjavanja komunalnog otpada te održavanja čistoće
- opskrbe plinom, toplinskom energijom i drugim izvorima energije
- tržnica na malo
- industrijskih zona, zona malog poduzetništva
- socijalne infrastrukture: domova za skrb starijih osoba, dječjih vrtića
- izgradnje groblja i krematorija
- gradskog prijevoza
- javnih garaža
- uređenja i održavanja riječnih/morskih obala
- nerazvrstanih prilaznih cesta
- sportskih objekata
- škola
- urbanističkih i investicijskih studija i projektnih dokumentacija potrebnih za pribavljanje lokacijskih i građevinskih dozvola.

Rok otplate: do 15 godina uključujući i poček

Poček: do 5 godina

Kamatna stopa: trenutačno 6% fiksna

2. Financijsko restrukturiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Kreditni su namijenjeni za ulaganja koja su usmjerena na promjenu ročnosti izvora sredstava u bilanci jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Rok otplate: do 12 godina uključujući i poček

Poček: do 2 godine

Kamatna stopa: trenutačno 6% fiksna

3. Financiranje projekata zaštite okoliša, energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije

Temeljni je cilj ovoga programa realizacija investicijskih projekata kojima je svrha:

- zaštita, očuvanje i poboljšanje kakvoće zraka, tla, voda i mora
- ublažavanje klimatskih promjena i zaštita ozonskog omotača
- saniranje odlagališta otpada
- poticanje izbjegavanja i smanjivanja nastajanja otpada
- gospodarenje i reciklaža otpada te smanjenje gubitka vrijednih svojstava otpada
- poticanje čistije proizvodnje, izbjegavanje i smanjenje nastajanja otpada i smanjenje emisija u proizvodnom procesu
- zaštita i očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti
- provedba nacionalnih energetskih programa
- poticanje korištenja obnovljivih izvora energije (npr. sunce, vjetar, biomasa)
- poticanje održive izgradnje
- poticanje čistijeg transporta

- poticanje održivog korištenja prirodnih dobara
- poticanje održivog razvoja ruralnog prostora
- poticanje održivih gospodarskih djelatnosti i razvoja
- promicanje ostalih projekata kojima se zaštićuje okoliš, postiže energetska učinkovitost i uvode obnovljivi izvori energije.

Kreditni su namijenjeni za ulaganja u:

1. dugotrajnu imovinu:

- kapital,
- zemljište,
- zgrade,
- opremu i strojeve

2. trajna obrtna sredstva.

Rok otplate:	do 12 godina, početak uključen
Početak:	do 2 godine
Kamatna stopa:	4% za izvoznike 6% za lokalne samouprave

Na web stranicama HBOR-a (www.hbor.hr) može se naći detaljan opis svakog pojedinog programa kreditiranja.

2.3 Inozemne razvojne banke

Međunarodne financijske institucije koje nude potpore i namjenske kredite lokalnim samoupravama, uključujući EBRD, EIB i WB, imaju dobro razrađene programe i vrlo pogodne kredite za lokalne samouprave.

Rok otplate. Međunarodne razvojne banke nude kredite na duži rok od kredita poslovnih banaka. Budući da se krediti međunarodnih razvojnih banaka temelje na dugoročnim izvorima sredstava, rok otplate kredita odobrenih lokalnoj samoupravi najčešće je od 10 do 15 godina te je

prilagođeniji njihovim potrebama. Trajanje kredita često je vezano za uporabni vijek imovine.

Kamatna stopa. Stope se obično temelje na sposobnosti lokalne samouprave da posuđuje novac. Ostali elementi kamatnih stopa jesu trošak izvora sredstava i politike daljnjeg kreditiranja (troškovi kredita i druge naknade) međunarodne institucije. To obično znači da su stope niže od stopa poslovnih banaka. Fiksne su kamatne stope uobičajene i određuju se na osnovi odnosa prema državnim kamatnim stopama.

Način otplate. Postoji velik raspon za kreiranje kreditne ponude koji se kreće od tradicionalnih kredita po tržišnim kamatnim stopama, a koji se nazivaju čvrsti krediti, do fleksibilnijih kredita, koji se nazivaju meki krediti. Meki se krediti mogu ponuditi po nižim kamatnim stopama, uz odgodu otplate, posebno trajanje ili kombinaciju tih uvjeta. Meki krediti obično su namijenjeni za posebne svrhe kako bi kredit bio pristupačan zajmoprimcu. Ostali su elementi kamatnih stopa trošak izvora sredstava i politika daljnjeg kreditiranja (za troškove kredita i drugih naknada) međunarodne institucije.

Instrument osiguranja otplate kredita ili kolaterali. Obje vrste kredita zahtijevaju od lokalne samouprave da osigura jamstvo ili kolateral radi otplate kredita ili opreme koja se financira. Takvi krediti često zauzimaju drugo mjesto iza bankovnih kredita ili obveznica lokalne samouprave.

Ostale odredbe kredita. Iste mjere opreza koje vrijede za komercijalne kredite vrijede i za kredite državnih i međunarodnih organizacija. Premda uvjeti mogu biti povoljniji, važno je slijediti isti postupak provjere kao i kod bankovnih kredita. Dužnosnici i pravne službe lokalnih samouprava trebaju detaljno proučiti ugovor o kreditiranju kako bi bili sigurni da su razumjeli sve uvjete te da su oni u njihovu najboljem interesu. Lokalna samouprava posebno treba paziti na odredbe koje se odnose na kašnjenje s plaćanjem, neispunjavanje preuzetih obveza, mogućnosti prijevremene otplate, kreditni kolateral ili jamstva, kao i produljivanje kredita prilikom dospijanja.

PREDNOSTI I NEDOSTACI MEĐUNARODNIH KREDITA ZA RAZVOJNE PROGRAME

PREDNOSTI

- Osiguravaju financiranje za konkretne svrhe
- Nude povoljne pa čak i fleksibilnije uvjete financiranja (kamatne stope, rokove i strukture otplate, jamstva, ostale uvjete kreditiranja) kao pomoć lokalnoj samoupravi

NEDOSTACI

- Financiranje je ograničeno na konkretnu svrhu koja se definira programom
- Zahtjevi za izvještavanjem o projektu i financijskim izvještavanjem mogu biti složeni i zahtjevni
- Proces odlučivanja obično je spor i složen
- Krediti od međunarodnih organizacija mogu nositi valutne rizike koji od lokalnih samouprava traže stvaranje posebnih rezervi kako bi se zaštitile od štetnih oscilacija tečaja

2.4 Municipalne obveznice

Obveznice lokalne samouprave još su jedan izvor financiranja dostupan za kapitalna ulaganja. U Hrvatskoj, kao i u većini zemalja srednje i istočne Europe, banke su glavni kupci i drže ih u rezervi jer nema sekundarnog tržišta. Poneka banka zajedno s privatnim ulagačem povremeno može sudjelovati u kupnji obveznica lokalne samouprave.

Kamatne stope. Kamatne stope obveznica lokalne samouprave odražavaju postojeće uvjete financijskog tržišta, rok i strukturu obveznica koja se izdaje i kreditnu sposobnost lokalne samouprave. Zbog tih su razloga kamatne stope najčešće slične stopama za kredite privatnih banaka. Lokalne samouprave mogu se također odlučiti za izdavanje obveznica s fiksnom ili promjenjivom stopom uz istu dvojbu koja određuje buduće kretanje kamatnih stopa kao i kod kredita poslovnih banaka.

Struktura. U pripremi za izdavanje obveznica, pročelnik za financije treba preuzeti vodeću ulogu u strukturiranju izdavanja kako bi se ispunile potrebe lokalne samouprave za financiranjem. Pročelnik za financije, u suradnji s financijskim savjetnikom grada ili bankom i dužnosnicima lokalne samouprave, trebaju zajedno odlučiti o strukturi izdanih obveznica.

- Obveznice lokalne samouprave mogu biti strukturirane kao serijske, ročne ili kombinacija obveznica vezanih uz strukturu visine duga, visine glavnice ili odgođene otplate glavnice duga
- Vrste obveznica uključuju:
 - obveznice za koje je isplata osigurana općim poreznim prihodima, i
 - obveznice za koje je isplata osigurana namjenskim prihodima

2.5 „Leasing“ financiranje

Popularnost *leasinga* među hrvatskim lokalnim samoupravama u proteklih nekoliko godina sve više raste zbog brojnih zakonskih i ekonomskih čimbenika. Često je to pogodan i ekonomičan način financiranja.

Vrste i namjena. Postoji nekoliko različitih vrsta leasinga; svaki je strukturiran tako da ispunjava specifične namjene ili uvjete. U većini slučajeva najmovi su sporazum u kojem najmoprimac (tj. lokalna samouprava) ostvaruje korištenje, ali ne i vlasništvo nad imovinom u najmu, dok je razdoblje najma kraće od korisnog vijeka imovine. Ovisno o poreznim zakonima, moguće su i koristi poput amortizacije za najmodavca pri zadržavanju vlasništva. Prilikom saldiranja tih potencijalnih koristi najmodavac obično mora platiti porez na dohodak na puni iznos plaćanja najma.

3. FINANCIRANJE DIONIČKIM KAPITALOM

Posljednjih godina lokalne samouprave u cijelom svijetu se sve češće okreću privatnom sektoru za pomoć u razvoju

i pružanju infrastrukturnih usluga. Za lokalne samouprave koje se suočavaju sa sve većom potražnjom za uslugama, kroničnim operativnim i institucionalnim nedostacima i ograničenim financijskim sredstvima, privatni sektor sve se više prepoznaje kao vrijedan izvor novih tehnologija, stručnosti u upravljanju i ulagačkog kapitala. Međunarodno iskustvo pokazuje da, ako se osmisle na odgovarajući način, sustavi sudjelovanja privatnog sektora (JPP) mogu uvelike pridonijeti unapređenju kvalitete, dostupnosti i troškovnoj efikasnosti usluga lokalne infrastrukture.

3.1. Projektno financiranje

„Projektno financiranje“ definira se kao prikupljanje sredstava za financiranje projekata kapitalnih ulaganja u kojima oni koji osiguravaju sredstva prije svega prate novčani tijek iz projekta kao izvor sredstava za otplatu svojih kredita i osiguranje povrata kapitala uloženog u projekt. Uvjeti dioničkog kapitala (dionica) prilagođeni su karakteristikama novčanog tijeka projekta. Radi njihove sigurnosti, vrijednost dionica projekta barem djelomično ovisi o profitabilnosti projekta i o vrijednosti imovine projekta kao kolaterala.

Projektno financiranje treba razlikovati od konvencionalnog izravnog financiranja. Projektno financiranje zahtijeva pažljivi financijski inženjering radi raspodjele rizika i dobiti za uključene strane na međusobno prihvatljiv način. Kod konvencionalnog izravnog financiranja, ili financiranja kreditnim zaduženjem, zajmodavci provjeravaju ukupni imovinski portfelj i kreditnu sposobnost poduzeća kako bi analizirali novčani tijek radi otplate svojih kredita.

3.1.1. Ugovori i varijante javno-privatnog partnerstva

Određene vrste javno-privatnih partnerstva (JPP), tj. ugovornih odnosa između lokalne samouprave i izvođača iz privatnog sektora radi pružanja usluga lokalne samouprave mogu biti izvori financiranja kapitalnih ulaganja. Javno-privatno partnerstvo sadrži obvezu za izvođača da osigura kapital za projekt. Primjeri takvih financijskih aranžmana uključuju BOO model (izgraditi, imati u vlasništvu, upravljati), BOT model (izgraditi, upravljati, prenijeti), BBO model (kupiti, izgraditi, upravljati), DBO model (projektirati, izgraditi, upravljati) i DBO model (izradi, izgraditi, upravljati).

3.2. Koncesije

Prema koncesiji, privatni izvođač ili koncesionar snosi ukupnu odgovornost za usluge, uključujući rad, održavanje i upravljanje, kao i kapitalna ulaganja za revitalizaciju, obnavljanje i proširenje usluga. Dugotrajna imovina ostaje ili u vlasništvu javne vlasti ili se pretvara u javno vlasništvo na kraju razdoblja koncesije. Ugovori o koncesiji najčešće traju od dvadeset do trideset godina, ovisno o visini ulaganja i o razdoblju potrebnom da

koncesionar povrti svoja ulaganja uz realnu stopu povrata.

Koncesije se uglavnom dodjeljuju najjeftinijem ponuđaču. Penali se uvode ako koncesionar ne ispuni ciljeve izvedbe navedene u ugovoru.

Potrošač koncesionaru izravno plaća za njegove usluge, na osnovi ugovorom utvrđene cijene koja se može prilagođavati tijekom trajanja ugovora. Koncesionar zadržava ostatak prihoda nakon otplate svih poreza i naknada koje javna vlast određuje potrošačima. Ako troškovi budu viši od prihoda, koncesionar mora pokriti te gubitke.

3.3. Zajednička ulaganja (Joint Ventures)

Za zajedničko ulaganje (JV) potrebno je osnovati zasebnu tvrtku koja se osniva na temelju javnog i privatnog interesa. Ključno je da takve tvrtke budu neovisne o lokalnoj samoupravi jer kao zakonodavne vlasti mogu biti dovedene u suprotstavljen položaj time što djeluju i kao zakonodavac i kao pružatelj usluga.

Zajednička ulaganja općenito se koriste u kombinaciji s drugim aranžmanima. Na primjer, lokalne samouprave mogu novoosnovanoj tvrtki dodijeliti ugovor o pružanju neke usluge, BOT ili ugovor o koncesiji za pružanje gradskih usluga. Javni i privatni partneri obično dijele dobiti iz poslovanja i surađuju kako bi osigurali širu političku prihvatljivost zajedničkog ulaganja. Privatni sektor često ima primarnu odgovornost za obavljanje svakodnevnih poslova upravljanja.

Osim podjele dobiti i poslovnih rizika, zajednička se ulaganja razlikuju od manje intenzivnih oblika privatnog angažmana u infrastrukturi u fazama nastajanja. Poduzetnici iz privatnog sektora moraju pridonijeti studijama izvedivosti prije formuliranja ugovornih aranžmana te moraju biti spremni ulagati u stvorenu tvrtku. Zbog toga su zajednička ulaganja više usmjerena na proizvodni proces i podrazumijevaju znatno veći angažman privatnog sektora.

2.2 PLANIRANJE KAPITALNIH ULAGANJA

Lokalnim samoupravama potrebne su kvalitetnije smjernice za izradu i provedbu višegodišnjih programa kapitalnih ulaganja. Premda dva hrvatska zakona (pogledajte 1. poglavlje) trenutno zahtijevaju višegodišnje programe kapitalnih ulaganja, nema odgovarajućih smjernica za provođenje tih programa. No, dostupne su smjernice koje su izrađene prema primjerima najbolje prakse iz SAD-a, europskih i drugih zemalja. Poglavlje navodi niz osnovnih smjernica za kapitalna ulaganja za zadovoljavanje potreba lokalnih samouprava u Hrvatskoj danas. Praktični primjeri navode se u cijelom ovom dijelu

i u Dodatku, koji će biti koristan u pripremi programa kapitalnih ulaganja.

Proces opisan u ovom dijelu usmjeren je na osiguranje smjernica koje su zasnovane na politici pa mogu olakšati kvalitetnije odlučivanje na lokalnoj razini, u smislu najboljeg iskorištavanja dostupnih sredstava kapitala i uključivanja osoblja, izvršnog i predstavničkog tijela lokalne samouprave i zajednice. To se postiže kroz sustavniji i transparentniji proces radi:

- kreiranja političke osnove za donošenje većih odluka o kapitalnim ulaganja
- uključivanja odjela lokalne samouprave u izradi i opravdavanju prijedloga za kapitalne projekte
- utvrđivanja prioriteta i usklađivanja kapitalnih sredstava s planiranim izdacima
- usuglašavanja predstavničkog tijela i zajednice prilikom donošenja tih odluka.

Taj se proces može primijeniti za pripremu kvalitetnijih dokumenata radi ispunjavanja zakonskih uvjeta Ministarstva financija i Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, a istodobno i za to da proces i nastali dokumenti postanu od stvarne vrijednosti za trajnu upotrebu gradskih izabranih dužnosnika, osoblja i javnosti, te radi predstavljanja grada potencijalnim ulagačima i zajmodavcima.

Taj proces planiranja ulaganja spaja ulaze opisane u 2. poglavlju: odabir investicijskih projekata, analizu financijske sposobnosti i izvore financiranja.

Najbolji postupak za dugoročno planiranje ulaganja jest Program kapitalnih ulaganja (eng. Capital Improvement Program, CIP).

Program kapitalnih ulaganja iskaz je proračunske politike – planski dokument koji pokriva 3 do 6 budućih godina, a koriste ga samouprave za odabir potrebnih kapitalnih projekata te koordinaciju financiranja i rasporeda ulaganja na način kojim se povećavaju koristi za građane. Tijekom procesa izrade programa kapitalnih ulaganja projekte uspoređuje i ocjenjuje osoblje lokalne samouprave te izabrani dužnosnici koji predstavljaju građane u odabiru među raznim objektima i uslugama.

Svi izdaci lokalne samouprave smatraju se ili kapitalnim ulaganjima ili operativnim izdacima. Stavke se dijele na kapitalne, odnosno operativne prema dvama kriterijima – troškovima i učestalosti. Kapitalna ulaganja obično su dugotrajna imovina, infrastruktura poput ulica i vodovodnih i kanalizacijskih sustava, javnih zgrada i skupe opreme. Trošak kapitalnog ulaganja toliko je visok da zahtijeva posebnu pozornost. Zbog toga je potrebno utvrditi minimalni trošak za stavke koje treba uključiti u program kapitalnih ulaganja (pogledajte Dodatak 2).

Izravni trošak nekog kapitalnog ulaganja najčešće uključuje više od troška za stvarno fizičko ulaganje. To mogu biti troškovi financiranja i projektiranja, troškovi pripreme,

kupnje zemljišta i drugi troškovi potrebni za dovršenje kapitalnog projekta. Planiranje, projektiranje i izgradnja velikih kapitalnih projekata može trajati i po nekoliko godina, što znači da će utjecati na nekoliko godišnjih proračuna. Ukratko, kapitalna su ulaganja skupa, ne pojavljuju se na godišnjoj osnovi i dugotrajna su.

Zašto treba ustanoviti program kapitalnih ulaganja?

- Prvo, za kapitalne projekte potrebni su višegodišnji izdaci jer su skupi, a njihovo projektiranje i izgradnja mogu trajati više od godinu dana. Lokalne samouprave obično si ne mogu priuštiti izgradnju više kapitalnih ulaganja odjednom; odabir jednog kapitalnog ulaganja često znači odustajanje od izbora drugog.
- Drugo, u kapitalne projekte često su uključeni višestruki izvori financiranja, kao što su tekuća sredstva, zaduživanje i potpore, koje je potrebno voditi odvojeno u poslovnim knjigama.
- Treće, kapitalni projekti utječu na buduće proračune, što zahtijeva pažljivo planiranje, da odluke donesene u prvoj godini budu pravedne, promišljene i profesionalne, radi sigurnosti budućeg odlučivanja.
- I na kraju, direktori koji upravljaju potporama i kreditima kojima lokalna samouprava podnosi zahtjev za financiranjem htjet će imati uvid u proračunski kontekst projekta koji se razmatra u odnosu na buduće kapitalne projekte kako bi razumjeli koji će utjecaj to imati na financijsku sposobnost lokalne samouprave za otplatu duga. Htjet će se uvjeriti i u to da je projekt koji se razmatra odabran u postupku što predstavlja konsenzus unutar zajednice i nema previše šanse da ga preispituju budući čelnici.

KORACI U IZRADI CIP-a

Postupak za izradu CIP-a sastoji se od deset koraka. Slijedi detaljan opis pojedinih koraka.

I. korak: UTVRĐIVANJE ORGANIZACIJSKE STRUKTURE

Za postupak pripreme i izrade dokumentacije programa kapitalnih ulaganja potrebni su koordinacija i provjera prije donošenja konačne odluke. Stoga je nužno osigurati učinkovit i ispravan postupak te poštovanje politika i smjernica. Kapitalni program i proračun pripremaju se prema napucima predstavnika gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika, na osnovi projektnih zahtjeva koje podnose operativni odjeli. Na kraju će gradonačelnik, odnosno općinski načelnik predložiti program i proračun predstavničkom tijelu grada, odnosno općine, mjerodavnom za usvajanje i raspodjelu sredstava. Organizacijska struktura ovisit će o lokalnim uvjetima, uključujući veličinu lokalne samouprave. Potrebno je uzeti u obzir dva uobičajena pristupa:

Odgovorno osoblje. Jedan je od pristupa dodjeljivanje administrativne odgovornosti nekom od djelatnika koji izravno odgovara gradonačelniku/općinskom načelniku ili zamjeniku gradonačelnika/općinskog načelnika ili pročelniku odjela za planiranje, financije ili javne radove. Zaduženi pojedinac bio bi odgovoran za koordiniranje koraka u izradi kapitalnog programa i procesa izrade proračuna te u pružanju tehničke pomoći. Imenovanje nekog pojedinca koji će raditi kao koordinator programa kapitalnih ulaganja može promovirati učinkovitiji proces. Pitanja se mogu razmatrati i odluke se mogu donositi a da nije uvijek potrebno dobiti konsenzus veće skupine. No taj pojedinac mora imati ovlasti i ugled jer uloga koordinatora zahtijeva poštovanje zahtjevnog rasporeda koji često od ostalih članova osoblja traži pribavljanje podataka i detaljnih informacija.

Odbor za izradu programa kapitalnih ulaganja.

Druga organizacijska mogućnost bila bi osnivanje odbora za program kapitalnih ulaganja koji se sastoji od glavnih sudionika u procesu, kao što su viši članovi osoblja iz odjela, katkad čak i građani. Bilo bi bolje da pročelnici odjela ne sudjeluju u radu odbora. Ovaj proces često je previše zahtjevan za pročelnike odjela. Odlučivanje o izboru između projekata koji međusobno konkuriraju teži je dio ovog procesa, a sam proces trebao bi ostati što neutralniji. Rezultati mogu biti razočaravajući te za sobom mogu ostaviti trag neprijateljstva.

I za jednu i za drugu mogućnost potrebna je osoba ili tim koji će pregledati projektne zahtjeve, odrediti prioritete i preporučiti program i proračun gradonačelniku/općinskom načelniku. Pristup koji uključuje odbor omogućuje veće sudjelovanje zainteresiranih pojedinaca pa time može i povećati konačnu prihvatljivost programa kapitalnih ulaganja kada je više odjela upoznato s procesom. Za manje lokalne samouprave s ograničenim brojem zaposlenih, ali s manje projekata za razmatranje, jedna bi osoba mogla podnijeti taj radni napor. Za veće lokalne samouprave pristup izradi programa kapitalnih ulaganja koji uključuje odbor nudi prednosti preko osiguranja više sredstava za provođenje izrade programa kapitalnih ulaganja. Odbor za izradu programa kapitalnih ulaganja može se baviti samo pripremom programa kapitalnih ulaganja i proračuna te time pravodobno raditi na programu kapitalnih ulaganja i rasteretiti osoblje od određenog administrativnog tereta. I na kraju, takva kombinacija bi mogla biti odgovarajuća. Uključivanje građana može također unaprijediti proces izrade programa kapitalnih ulaganja i pomoći pridobivanju stanovnika zajednice za rezultat procesa.

2. korak: UTVRĐIVANJE SMJERNICA ZA PROGRAMKAPITALNIH ULAGANJA

Rukovoditelj, članovi predstavničkog tijela i zaposlenici trebaju biti uključeni u formulaciju smjernica za kapitalna ulaganja. Neke od točaka koje je Grad Bjelovar ugradio

u svoje smjernice za kapitalna ulaganja, a uključuju razdoblje koje pokrivaju, definiciju kapitalnog ulaganja, načine financiranja, ograničenja zaduživanja, određivanje prioriteta među projektima i usvajanje plana za program kapitalnih ulaganja, pogledajte u Dodatku 3, Pravilnik o utvrđivanju smjernica za kapitalna ulaganja.

Lokalna samouprava bi kod usvajanja smjernica trebala razmatrati je li:

a) Definiiraju projekt kapitalnih ulaganja – zapravo minimalne kriterije kako bi se neko ulaganje uzelo u razmatranje za uključivanje u program kapitalnih ulaganja (pogledajte npr. Dodatak 2). Mogući su kriteriji:

- minimalni trošak i koristan vijek investicije
- isključivanje rutinske zamjene opreme kao projekt kapitalnog ulaganja.

b) Određuju broj godina koje pokriva kapitalni program (obično 4, 5 ili 6 godina) (Pogledajte Dodatak 3).

c) Određuju odgovornost za vođenje pripreme programa kapitalnih ulaganja (pogledajte Dodatak 3). Poseban koordinator za program kapitalnih ulaganja ili koordinacijski odbor s predstavnicima iz raznih odjela ili postojeći ured ili odjel grada (obično odjel za financije, komunalne djelatnosti ili planiranje).

d) Određuju oblike i vrijeme uključivanja građana i vodećih predstavnika poslovne zajednice. Mogućnosti uključuju:

- održavanje sastanaka dovoljno rano u godišnjem procesu kako bi se dobile ideje i reakcije na smjernice za izradu programa kapitalnih ulaganja
- javnu tribinu o programu kapitalnih ulaganja prije usvajanja od strane predstavničkog tijela grada
- imenovanje savjetodavnog odbora građana za program kapitalnih ulaganja.

e) Utvrđuju postupak za službeno podnošenje programa kapitalnih ulaganja od strane gradonačelnika/općinskog načelnika zakonodavnom tijelu u oblik (pravni status) prihvaćanja zakonodavnog tijela.

f) Utvrđuju postupak za pripremu zahtjeva za kapitalne projekte (organizacijska struktura za odbor za izradu programa kapitalnih ulaganja); općeniti način za pregledavanje zahtjeva i za odabir i određivanje prioriteta među projektima (kriteriji programa kapitalnih ulaganja).

g) Usvajaju kalendar programa kapitalnih ulaganja. (Pogledajte Dodatak 6)

3. korak: UTVRĐIVANJE KRITERIJA ZA ODABIR PROJEKATA

Postupak ocjenjivanja i utvrđivanja prioriteta među projektima postao je objektivniji i racionalniji izradom unaprijed utvrđenih i jasno definiranih kriterija. Iznimno je važno

da koordinator za izradu programa kapitalnih ulaganja uključi ključne pojedince u definiranje kriterija odabira, uključujući ključno osoblje, gradonačelnika/općinskog načelnika i članove zakonodavnog tijela.

Javne tribine mogu se čak iskoristiti i za to da se na njima građane upozna s načinom formuliranja kriterija odabira. Kriteriji ocjenjivanja trebaju se odrediti prije pripreme projektnih zahtjeva (5. korak) kako bi se osigurale smjernice onima koji izrađuju zahtjeve.

Nema savršenog sustava ocjenjivanja. Neće se ni svi kriteriji moći primijeniti na svaki projekt. Dobra procjena, razboritost i uzimanje u obzir političkih čimbenika i dalje će imati važnu ulogu. Pažljivo pripremljeni kriteriji pomoći će u jasnijem razlikovanju između projekata, sužavanju raspona neslaganja i osiguranju osnove za raspravu. Važno je da odabir projekata bude zasnovan na vjerodostojnim, točnim i svrsishodnim informacijama.

Ključno je da projekt poprate pouzdane točne i relevantne informacije.

Značajke dobrih kriterija jesu:

- jednostavno i jasno definirani
- razumljivi korisnicima
- relevantni za ciljeve zajednice i politike kapitalnih ulaganja
- mjerljivi i popraćeni pouzdanim, relevantnim informacijama
- čine razliku između kritičnih i nekritičnih projekata
- primjenjuju se na širok raspon različitih projekata
- uzimaju u obzir glavne posljedice projekta
- praktični u smislu troškova, vremena i primjene.

Ima nekoliko pristupa za određivanje prioriteta:

1) utvrđivanje prioriteta po kategorijama na osnovi vrijednosti i

2) višestruki kriteriji koji uključuju ponderiranje i bodovanje.

1) Utvrđivanje prioriteta po kategoriji na osnovi vrijednosti. Svaki je projekt smješten u jednu od malobrojnih kategorija ocjene na osnovi hitnosti i vrijednosti zajednice. Primjeri su prikazani dalje u tekstu. Ova vrsta sustava obično ne utvrđuje prioritet među projektima unutar svake kategorije nego omogućuje dodjelu bodova i rangiranje projekata. U tablici na str. 26. str. je primjer utvrđivanja prioriteta po kategorijama.

Višestruki kriteriji. Taj nešto složeniji i vremenski zahtjevniji pristup služi se višestrukim kriterijima za ocjenjivanje projekata s ciljem uspostavljanja ravnoteže između različitih i suprotstavljenih vrijednosti i potreba. Primjeri kriterija uključuju zdravlje i sigurnost, fiskalni, gospodarski, ekološki, operativno-proračunski i politički utjecaj. Numerički ponderi od 10% do 40% mogu se pripisati svakom od kriterija prema njihovoj važnosti i vrijednostima za lokalnu samoupravu. Numerički ponderi svakog od kriterija trebaju iznositi ukupno 100%. Na primjer:

Prioritetni kriteriji po kategorijama

Obvezni	Prihvatljivi
<ul style="list-style-type: none"> Projekti koje nalaže zakon ili sudski nalog 	<ul style="list-style-type: none"> Sprečava usluge ispod standarda
Hitni/ključni	<ul style="list-style-type: none"> Pružna novu uslugu
<ul style="list-style-type: none"> Ispravlja stanje koje je opasno za zdravlje, sigurnost ili imovinu 	<ul style="list-style-type: none"> Povećava pogodnost i udobnost za građane
<ul style="list-style-type: none"> Ispravlja neki veći nedostatak 	<ul style="list-style-type: none"> Smanjuje prenapućenost
<ul style="list-style-type: none"> Dovršava ili čini potpuno iskoristivim neko veće ulaganje 	<ul style="list-style-type: none"> Objekte unapređuje do optimalne razine
<ul style="list-style-type: none"> Osigurava objekte za kritično potrebnu uslugu 	<ul style="list-style-type: none"> Financiranje i vrijeme su prilagodljivi
<ul style="list-style-type: none"> Vrijeme i financiranje nisu prilagodljivi 	Odgodivi
Poželjni	<ul style="list-style-type: none"> Može se odgoditi
<ul style="list-style-type: none"> Čuva ili unapređuje postojeće objekte 	<ul style="list-style-type: none"> Traži dodatno planiranje i analizu
<ul style="list-style-type: none"> Zamjenjuje funkcionalno iskorišteni objekt 	<ul style="list-style-type: none"> Duplicira druge javne ili privatne projekte
<ul style="list-style-type: none"> Smanjuje troškove rada i održavanja 	<ul style="list-style-type: none"> Ima ograničene koristi ili štetne posljedice
<ul style="list-style-type: none"> Podiže standarde usluge 	
<ul style="list-style-type: none"> Privlači novi razvoj 	
<ul style="list-style-type: none"> Potreban je sada, ali financiranje je prilagodljivo 	

zdravlje i sigurnost.....	35%
fiskalni utjecaj	20%
gospodarski utjecaj	15%
ekološki utjecaj	15%
utjecaj na operativni proračun	15%
politički	5%

Unutar svakog od kriterija projekti se numerički rangiraju i boduju:

velik utjecaj	6-10 bodova
malen utjecaj	1-5 bodova
nikakav/negativni utjecaj	0 bodova

Za svaki od kriterija bodovi se množe s ponderom kriterija da bi se dobio ukupan broj bodova. Ukupan broj bodova zatim se izračunava za svaki projekt zbrajanjem bodova svih kriterija. Budite što konkretniji pri definiranju i dodjeli bodova pojedinom kriteriju. Na primjer, pod fiskalnim utjecajem najveći broj bodova mogao bi se dodijeliti projektu koji uključuje omjer privatnih sredstava 3:1. Projekti od kojih ima koristi cijela zajednica mogu dobiti veći broj bodova od onih od kojih korist ima samo jedan dio grada.

Svaka jedinica lokalne samouprave treba utvrditi kriterije i pondere koji najbolje odgovaraju njezinim potrebama. Sustavi višestrukih kriterija mogu predstavljati opterećenje i biti vremenski zahtjevni. Zdrava činjenična osnova za utvrđivanje prioriteta ima ključnu ulogu. Izrada kriterija za ocjenjivanje postupak je pokušaja i pogrešaka koji zahtijeva stalno ispitivanje i unapređivanje. Jednostavan sustav koji se postupno ugrađuje najbolji je pristup. Na početku će se kriteriji pokazati korisnima za jačanje pripreme opravdanja projekta.

Utvrđivanje prioriteta treba pojednostaviti time što određuje

ni projekti neće prolaziti intenzivnu provjeru, kao što su:

- projekti kojima se rješava hitan slučaj
- mali ili marginalni projekti
- projekti predmet spora
- loše osmišljeni projekti koji zahtijevaju daljnju analizu
- skupi projekti u slučaju kada su dostupna samo ograničena sredstva.

Prilikom razmatranja predstavljenih pristupa utvrđivanja prioriteta odbor za program kapitalnih ulaganja Bjelovara odabrao je utvrđivanje prioriteta po kategoriji na osnovi pristupa vrijednosti, za koji su smatrali da najbolje odgovara njihovim potrebama. U svrhu ubrzanja procesa, odbor za program kapitalnih ulaganja odlučio je navesti određene projekte koji su izuzeti od ocjene. Gradsko predstavničko tijelo usvojilo je kriterije za ocjenjivanje prema Uredbi o kriterijima za odabir kapitalnih projekata. (Pogledajte Dodatak 4: Uredba o kriterijima za odabir kapitalnih projekata.)

4. korak: IZRADA KALENDARAR, OBRAZACA I UPUTA

Priprema kalendara. Početak i kraj izrade kapitalnog programa treba planirati prije ciklusa operativnog proračuna kako bi se izbjeglo preveliko opterećenje osoblja i ostavilo dovoljno vremena za razmatranje. Početak izrade kapitalnog programa nekoliko mjeseci prije operativnog proračuna osigurava vrijedne informacije o potencijalnom utjecaju kapitalnih projekata na operativni proračun. Osim toga, gradskom predstavničkom tijelu ostavlja se dovoljno vremena za razmatranje i javnu tribinu prije no što se bude moralo usredotočiti na operativni proračun. Pogledajte primjer kalendara izrade kapitalnog programa u Dodatku 6.

Obrasci. Obrasci projektnih zahtjeva koriste se za prikupljanje detaljnih informacija o svakom predloženom projektu. Odgovarajuće informacije o projektu uključuju: odjel, naziv projekta, mjesto, opis, svrhu (novi, nastavljeni ili izmijenjeni projekt), opravdanost potrebe, troškova, izdataka po godini, status planiranja i projektiranja, podatke o izgradnji, troškove poslovanja, utjecaj na prihode, poveznicu s drugim projektima, usklađenost s lokalnim planovima, predloženo financiranje, broj prioriteta i argumentaciju. Popunjeni obrasci omogućuju koordinatoru za program kapitalnih ulaganja ili odboru da usporede projekte, odrede prioritet pa čak da odrede jesu li pogodni za program kapitalnih ulaganja. Nepotpun obrazac često je prvi znak da neki projekt nije spreman za razmatranje kao dokument programa kapitalnih ulaganja.

Upute. Standardni obrasci i upute osiguravaju istovjetne i potpune informacije potrebne za ocjenu, utvrđivanje prioriteta i određivanje rasporeda projektnih zahtjeva (pogledajte Dodatak 7 i 8 radi primjera). Koordinator za program kapitalnih ulaganja treba osmisliti obrasce kako bi se iz njih dobile praktične informacije potrebne za razmatranje i ocjenjivanje. Tako obrasci trebaju biti usklađeni s kriterijima koji su već usvojeni u prethodnim koracima. Uobičajena je pogreška da se traži previše informacija nepotrebnih za razmatranje i ocjenjivanje. Koordinator za izradu programa kapitalnih ulaganja treba usko surađivati s jednim ili dva glavna odjela pri izradi obrazaca tako da bude siguran u uspjeh kada ih se prvi put bude rabilo. Koordinator za izradu programa kapitalnih ulaganja treba planirati provođenje obuke o načinu na koji se pripremaju obrasci i osigurati stalnu tehničku pomoć odjelima. Probno testiranje obrazaca i uputa pomoći će u utvrđivanju i ispravljanju problema.

5. korak: PRIPREMA PROJEKTNIH ZAHTEJEVA

(Pogledajte Poglavlje 2.1.1. o utvrđivanju investicijskih projekata radi informacija o ovom koraku).

Započinjanje godišnjeg ciklusa

To je korak naznačen na kalendaru za izradu programa kapitalnih ulaganja, koji treba biti popraćen službenom objavom gradonačelnika/općinskog načelnika predstavničkom tijelu lokalne samouprave. Koordinator za izradu programa kapitalnih ulaganja treba poslati zahtjeve za projektne prijedloge, upute za njihovo popunjavanje i raspored za odjele, sve uz potpis gradonačelnika/općinskog načelnika. Ako odjeli osjete da gradonačelnik/općinski načelnik nije uključen ili nije sklon izradi programa kapitalnih ulaganja, njihovo će zanimanje sukladno tome opadati.

Nemojte očekivati previše toga prebrzo. Ako je ovo prva godina izrade programa kapitalnih ulaganja, neka vaši ciljevi budu realni. Koordinator za program kapitalnih ulaganja mogao bi odlučiti uvesti jednostavan program

u prvoj godini, a zatim dodavati nove karakteristike u sljedećim godinama. Prva se godina može provesti u radu s pročelnicima odjela i prikupljanju važnih informacija o nekoliko najvažnijih projekata.

Koordinator za program kapitalnih ulaganja treba najaviti prvi sastanak sudionika odjela za izradu programa kapitalnih ulaganja tako što će odabrati vrijeme kada se većina sudionika može sastati. Prvi će sastanak biti radi pregleda obrazaca, kalendara i odgovaranja na pitanja. Nakon pažljivog pregleda obrazaca trebate biti vrlo jasni u određivanju vremenskog rasporeda. Ponudite mogućnost zasebnih sastanaka s članovima osoblja koji bi trebali ispunjavati obrasce. U vrijeme dok ostali pripremaju projektne zahtjeve, nazovite ih i osobno posjetite kako biste se uvjerali kako napreduju i/li s kojim se većim teškoćama susreću.

Upute predstavnicima odjela

Pri argumentiranju projektnog zahtjeva važno je dostaviti točne, objektivne i argumentirane informacije. Treba raspraviti i o materijalnim i o nematerijalnim koristima. Oni koji se bave pripremom trebaju komentirati tehničku, financijsku, političku, gospodarsku, ekološku i administrativnu izvedivost projekta. Zahtjev trebate poduprijeti stanjem, planiranjem, anketama među građanima, standardom usluge, zakonskom usklađenosti, demografskim i drugim podacima. Odredite kritične informacije o projektu i utvrdite moguće izvore podrške i otpora.

Obrazac projektnog zahtjeva za program kapitalnih ulaganja postavlja pitanje o stanju imovine koja se zamjenjuje ili obnavlja. Za ove informacije korisno bi bilo kada bi one mogle doći iz već pripremljenog popisa imovine – popisa imovine lokalne samouprave uz ocjenu stanja svake imovine. Time se isključuje određena subjektivnost iz procesa i osigurava se profesionalna priprema informacija o projektu.

Troškovi projekta

Najteži dio popunjavanja zahtjeva odnosi se na troškove projekta, a oni su, naravno, često najvažniji. Na kraju krajeva, program se kapitalnih ulaganja i bavi financiranjem projekata najvišeg prioriteta. Svi troškovi projekta trebaju se procijeniti, uključujući:

- studije izvedivosti i planiranja
- projektantske i arhitektonske studije
- kupnju zemljišta
- rušenje
- izgradnju i vođenje gradnje
- nepredviđene troškove
- ulaganje u lokaciju
- opremu i opremanje.

Premda je zadatak osoblja zaduženog za financije da ponudi svoje prijedloge o opcijama kapitalnog financiranja, korisno je za one koji pripremaju projektne zahtjeve da predlože izvore financiranja. Oni često imaju informacije o izvorima financiranja koji inače nisu dostupni. Budite što konkretniji o predloženoj metodi financiranja uz obrazloženje je li to provediva opcija.

6. korak: RAZMATRANJE PROJEKTNIH ZAHTJEVA

U ovoj fazi u procesu od operativnih odjela zaprimljeni su popunjeni obrasci projektnih zahtjeva. Prvi je korak pregledati svaki od tih obrazaca, provjeriti jesu li oni potpuni i točni. Tijekom te početne provjere ne donose se nikakva mišljenja o kvalificiranosti predloženih projekata. Rangiranje i odabir projekata odvija se kasnije u procesu, nakon što se prikupe sve potrebne informacije za ocjenu projekata.

Pregledavaju se obrasci projektnih zahtjeva kako bi se utvrdilo čine li se informacije „prihvatljivima“. Sve pisane argumentacije projekata trebaju pokazati da je u pripremi prijedloga primijenjena odgovarajuća razina planiranja i pozornosti. Pri provjeri zahtjeva potrebno je postaviti sljedeća pitanja:

- Je li projekt prihvatljiv za financiranje iz sredstava kapitalnog proračuna?
- Jesu li informacije potpune i točne?
- Je li dio o opravdanosti projekta napisan dovoljno detaljno i konkretno da bi bio koristan za evaluaciju projekta?
- Preklapa li se projekt s predloženim projektima nekih drugih odjela? Mogu li neki prijedlozi otpasti ili se objediniti?
- Jesu li procjene troškova realne i mogu li se koristiti za izradu kapitalnog proračuna i proračuna?
- Treba li projekte s velikim troškovima podijeliti u faze koje će se financirati i izgrađivati odvojeno?

Neka vas ne iznenadi ako prvi podneseni projektni zahtjevi budu sadržavali velik broj nepotpunih obrazaca. Do toga katkad dolazi zabunom, katkad zbog toga što informacije nisu lako dostupne, a katkad predstavnici odjela podcijene količinu posla što ga treba napraviti. Ostavite si dosta vremena za planiranje ovog koraka. Ako

nedostaju neke informacije, treba se javiti predstavniku odgovarajućeg odjela i dostaviti informacije koje nedostaju. S pročelnicima treba razgovarati i ako su informacije nejasne ili ako su potrebna dodatna objašnjenja.

Ako neki važni odjel ne podnese projektne zahtjeve, koordinator za program kapitalnih ulaganja treba odmah razgovarati s pročelnikom tog odjela. Ako pročelnik ne može na vrijeme podnijeti zahtjeve, potrebno je obavijestiti gradonačelnika/općinskog pročelnika i zatražiti njegovu/njezinu pomoć. Ta vrsta odgode može uzrokovati goleme probleme za koordinatora programa kapitalnih ulaganja i za sam program. Zapravo je potrebno donijeti opreznu odluku zajedno s gradonačelnikom/općinskim načelnikom o prelasku na idući korak, a da nisu svi projekti prihvaćeni i pregledani.

Na kraju ovog koraka navodi se popis projekata koji su se kandidirali kako bi bili uključeni u program kapitalnih ulaganja. Svaki projekt ima svoj vlastiti projektni list, a koordinator programa kapitalnih ulaganja treba svaki projekt označiti brojem i kreirati sažetak tablica za sve projekte, poput tabele na dnu stranice.

7. korak: UTVRĐIVANJE PRIORITETA MEĐU PROJEKTNIM ZAHTJEVIMA

Ako su treći, peti i šesti korak pažljivo načinjeni, sedmi korak bit će znatno lakši. U tom koraku koordinator programa kapitalnih ulaganja treba primijeniti što je više moguće vještina u upravljanju radom drugih i pripremi za rezultat.

Prvo što mora učiniti jest zajedno sa sudionicima pregledati proceduralna pravila, raspored i željeni rezultat. Nužno je i da svaki član odbora razumije svrhu i cilj svakog projekta prije no što pokuša dati svoju ocjenu. To se radi tako da se sazove prvi sastanak i od po jedne osobe iz svakog odjela zatraži da objasni svaki projekt te da odgovori na pitanja. Ovisno o broju projekata koje treba ocijeniti, za to može biti potreban jedan ili više sastanaka.

Drugo, potrebno je ponovno proći kroz kriterije zajedno s članovima odbora i primijeniti ih na hipotetičkom razmatranju nekoliko projekata. To će bez sumnje izazvati mnogobrojne neočekivane posljedice, a javit će se i mnoga pitanja o primjeni kriterija.

Ovisno o tome koji će se sustav kriterija odabrati, koordinator programa kapitalnih ulaganja treba pripremiti

PROJEKTI IZ PROGRAMA KAPITALNIH ULAGANJA ZA RAZDOBLJE 2007.– 2011. (U KN)

Br. proj.	Naziv	Odjel	2007	2008	2009	2010	2011	Ukupno
C-13	Zamjena mosta na rijeci	C	7,800,000	8,400,000	0	0	0	16,200,000
C-7	Ulaganja u sustav odvodnje	C	120,000	6,000,000	6,000,000	6,000,000		18,120,000
F-3	Obnova vatrogasne postaje br. 3	F	0	180,000	220,000	0	0	400,000

Izvor: Gradski odjel za financije

CIP PROGNOZE PRIHODA ZA RAZDOBLJE 2007. – 2011. (U TISUĆAMA KN)

Izvor/godina	2007	2008	2009	2010	2011	Ukupno
Prodaja imovine	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	5,000
Porez i prirez na dohodak	0,200	0,500	0,400	0,350	0,450	1,900
Naknade od najma imovine	0,600	0,600	0,700	0,800	0,900	3,600
Subvencije države	0	0	1,000	1,000	1,000	3,000
Bankovni krediti	4,500	2,500	0	0	0	7,000
Ostalo	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,500
UKUPNO	6,400	4,700	3,200	3,250	3,450	21,000

tablice s ocjenama za svaki kriterij koji će se koristiti u ocjenjivanju pojedinog projekta. Važno je znati da to zahtijeva više prosudbe nego preciznosti. Uz to, količina posla odbora za program kapitalnih ulaganja ovisit će o broju projekata koje treba pregledati. Za ocjenu može biti potrebno i nekoliko sastanaka ili nekoliko mjeseci redovitih sastanaka.

Ovaj proces trebao bi članovima odbora za program kapitalnih ulaganja omogućiti održavanje rasprava o pojedinim projektima te promjenu mišljenja i reviziju njihovih ocjena ako je potrebno. Ovo je čest slučaj, a do njega dolazi zbog onoga što članovi odbora čuju od drugih članova pa je to prirodan dio procesa. Upamtite da ovo nije matematički postupak, već postupak određivanja najboljih projekata korisnih za zajednicu.

Konačni je proizvod u ovom koraku popis svih kandidiranih projekata prema redosljedu prioriteta i poređanih po raznim kategorijama. Potrebno je sastaviti sažetak izvješća u kojem se prikazuju projekti poredani po redosljedu prioriteta prema kategorijama koje su se koristile u postupku bodovanja. Na primjer: obvezan, hitan/ključan, poželjan, prihvatljiv i odgodiv.

8. korak: PRILAGOĐAVANJE PROJEKATA RASPOLOŽIVIM FINANCIJSKIM SREDSTVIMA

(Pogledajte poglavlje u kojem se govori o financijskim izvorima kao unosu za program kapitalnih ulaganja).

Koordinator programa kapitalnih ulaganja u ovom koraku u procesu treba usko surađivati s odjelom za financije. Kapitalni proračun zahtijeva utvrđivanje raspoloživih izvora financiranja. Primjeri uobičajenih mogućnosti za kapitalno financiranje uključuju: prodaju imovine, namjenske poreze ili prireze za program kapitalnih ulaganja, tekuća/sredstva, rezerve, viškove, zaduživanje, državne potpore i subvencije, korisničke naknade, leasing, razvojne naknade, javna/privatna partnerstva i donacije. Nerijetko se primjenjuju razne kombinacije.

Sredstva koja su posebno dostupna za kapitalna ulaganja treba dokumentirati najmanje za prvu godinu, kako bi se mogao pripremiti kapitalni proračun. Na primjer, ako je riječ o prodaji imovine lokalne samouprave, potrebno je navesti iznos. Ako je određen postotak prihoda od poreza na dobit poduzeća i poreza na osobni dohodak određen za kapitalne izdatke, potrebno je navesti procijenjeni iznos. Bilo bi dobro navesti i visinu otplate duga lokalne samouprave koju je odredila lokalna samouprava. Potrebno je navesti i kategorizirati sva financijska sredstva dostupna za kapitalno financiranje u prvoj godini.

Idealno bi bilo napraviti tablicu s izvorima prihoda raspoloživima za kapitalno financiranje u prvoj godini, kao i prognoze za iduće četiri godine, poput ove što slijedi.

Na osnovi ovih informacija biraju se projekti za prvu i za sljedeće godine programa kapitalnih ulaganja. Visokoprioritetne projekte treba uskladiti s raspoloživim sredstvima financiranja. Ako neki od izvora financiranja imaju posebne namjene, projekti koji odgovaraju ovim pravilima prihvatljivosti trebaju se uskladiti s tim sredstvima. Zbog ograničenih financijskih sredstava, mnogi projekti obično nisu usklađeni s bilo kojim izvorima financiranja (u mnogim američkim gradovima raspoloživa godišnja sredstva mogu pokriti oko 10 posto ukupnih potreba). Jednako tako, katkad se događa da projekti s najvišim prioritetom ne budu financirani dok se ne uspiju naći sredstva za projekte koji su sljedeći na listi prioriteta. Do toga dolazi iz nekoliko razloga, zbog posebne namjene ili zato što vrlo veliki projekti često premašuju sva raspoloživa sredstva.

Konačni je proizvod u ovom koraku da koordinator programa kapitalnih ulaganja izradi sažetak tablica koje uključuju najvažniju tablicu – popis projekata koji se mogu financirati u prvoj godini. U tablici će biti određeni projekti i procjena troška te izvori financiranja.

Kratki pregled ostalih postupaka

Pripremaju se i ostali sažeci projekata, kojima se projekti dijele prema odjelima, a prioritetni projekti prema svrsi i izvorima financiranja. Ovogodišnji popis nefinanciranih projekata postaje početna točka za program kapitalnih ulaganja iduće godine. Može se dogoditi i da visokoprioritetni projekti dobiju sredstva kasnije u godini, kada novi izvori financiranja budu dostupni. Potrebno je navesti dug i raspored otplate duga. Tablice u kojima se prikazuju prognoze ukupno raspoloživih sredstava i ukupnih potreba za sredstvima prikazane su za svaku godinu višegodišnjeg ciklusa financiranja, poput ove što slijedi.

SAŽETAK TROŠKOVA, RASPOLOŽIVIH PRIHODA I NEDOSTAJUĆIH SREDSTAVA ZA PROJEKT PROGRAMA KAPITALNOG ULAGANJA

	2007	2008	2009	2010	2011
2007-2011					
Troškovi projekta	93,386.010	208,691.612	145,103.873	138,792.065	49,910.838
Ukupno					635,884.397
2007-2011					
Prihodi	32,009.418	11,764.203	18,077.468	13,037.943	10,300.299
Ukupno					85,189.316
Nedostajuća sredstva	61,376.592	196,927.409	127,026.405	125,754.122	39,610.539
Ukupno					550,695.081

Koordinator programa kapitalnih ulaganja ili odbor za program kapitalnih ulaganja trebaju rezultate ovoga koraka prenijeti gradonačelniku/općinskom načelniku putem memoranduma kako bi dokazali neovisnost odbora.

9. korak: NACRT KAPITALNOG PROGRAMA I PRORAČUNSKE DOKUMENTACIJE

Gradonačelnik/općinski načelnik dovršava predloženi kapitalni program i proračun te ga podnosi poglavarstvu. Program kapitalnih ulaganja i proračun mogu se spojiti u jedinstveni dokument ili biti u dva zasebna dokumenta. U nekim se slučajevima program i proračun ugrađuju u operativni proračun. Elementi uobičajenih dokumenta su: 1) poruka ili pismo građanima o programu kapitalnih ulaganja; 2) kratki pregled; 3) detaljne informacije o projektima predloženim za financiranje u prvoj godini.

Pismo građanima o programu kapitalnih ulaganja

To je opisno izvješće u formi pisma upućenog građanima u kojem se ukratko iznose ključni momenti koji su utjecali na odabir projekata u predloženom programu kapitalnih ulaganja i proračunu (npr. financijska kretanja, procjena postojećeg stanja ili drugi važni čimbenici).

10. korak: USVAJANJE KAPITALNOG PROGRAMA I PRORAČUNA

Raspored bi trebao ostaviti dovoljno vremena predstavničkom tijelu za razmatranje programa i proračuna. Njihovo razmatranje može uključiti i javne tribine za građane. Radionice i studijski sastanci prilika su za neformalno pokretanje rasprave o projektnim prijedlozima s članovima osoblja. Posjeti gradilištu mogu također poslužiti kao vrijedno edukativno sredstvo.

Javne tribine dobro su sredstvo za dobivanje mišljenja građana. Kad građani sudjeluju u procesu, bolje razumiju izazove s kojima se suočavaju lokalni dužnosnici i ustupke koji oni sa sobom nose. Javne tribine građanima također omogućuju razmatranje utjecaja programa na njihovu zajednicu. Dvije su vrste javnih sastanaka – javna tribina i sastanak u lokalnoj zajednici.

Javna tribina je organizirani događaj na kojem se prikupljaju primjedbe građana u vezi s programom kapitalnih ulaganja prije usvajanja. Dopire do velikog broja ljudi i daje mogućnost javnosti da izravno komentira neko pitanje. Glavne primjedbe na program i proračun mogu se raspraviti prije no što zakonodavno tijelo formalno usvoji sam proračun. Javna tribina može na kraju završiti iskazivanjem potrebe za izmjenama i dopunama preliminarnog kapitalnog programa i proračuna. Te je izmjene potrebno unijeti prije podnošenja konačnog programa kapitalnih ulaganja i proračuna predstavničkom tijelu na usvajanje.

Sastanci u lokalnoj zajednici slični su formalnim javnim tribinama, ali manje formalni. Datumi i vrijeme sastanaka dogovaraju se s lokalnim stanovništvom i održavaju se u gradskoj četvrti ili u mjesnom odboru. Sastanci u gradskoj vijećnici mogu se dogovoriti tijekom postupka izrade programa kapitalnih ulaganja kako bi se dobilo mišljenje građana o predloženim kapitalnim projektima. Neformalna struktura sastanaka u gradskoj vijećnici omogućuje duboku raspravu, izravan i brz odgovor na pitanja i primjedbe te objašnjenje činjenica i ideja.

Da bi javnost bila primjereno obaviještena o tribinama, koordinator programa kapitalnih ulaganja ili druga za to određena osoba trebaju izvjesiti oglas u lokalnim novinama kojim se objavljuje gdje će se održati javne tribine. Koordinator programa kapitalnih ulaganja treba također pripremiti postupak održavanja sastanaka u lokalnoj zajednici. Između ostalog, treba uzeti u obzir sljedeće:

- tko će predstavljati lokalnu samoupravu
- koje će se procedure primijeniti za dobivanje mišljenja građana, uključujući i to tko ima pravo govoriti te vremenska ograničenja na usmene primjedbe
- hoće li pismene primjedbe biti prihvaćene
- na koji će se način iskoristiti informacije prikupljene na javnoj tribini.

Nakon što završi razmatranje preporuka od zaposlenika i sa javnih sastanaka, predstavničko tijelo treba usvojiti kapitalni program i proračun kako bi dokazalo pristanak na program i potvrdilo svoju politiku u vezi s pristupom zajednice za ispunjenjem njezinih budućih kapitalnih potreba. Usvajanje programa ne znači i obvezu financiranja, osim one u prvoj godini. Neka predstavnička tijela protive se formalnom usvajanju programa jer smatraju da on ograničava njihovu nadležnost za donošenje smjernica i fleksibilnost. Takva tijela mogu se odlučiti za njegovo načelno prihvaćanje ili ga samo priznati. Priznavanje nije obvezujuće za poglavarstvo. Umjesto toga, može usvojiti samo kapitalni proračun i raspodijeliti sredstva. Neusvajanje programa ne umanjuje njegovu vrijednost. Služi kao učinkovito sredstvo planiranja i upravljanja. Uz to, njime se predstavničko tijelo informira o kapitalnim potrebama te mu se pruža pomoć da odgovori na upite građana o statusu projekata.

2.3. PROVEDBA I PRAĆENJE INVESTICIJSKIH PROJEKATA

Ovo poglavlje sadrži informacije o posljednjoj fazi investicijskog procesa – provođenju i praćenju investicijskih projekata. Kada se određeni projekt odobri u programu kapitalnih ulaganja, a interni se dio financiranja osigura u lokalnom proračunu, potrebno je pripremiti projektne dokumentaciju. Bit će potrebne različite vrste

dokumentacije, ovisno o specifičnom financijskom tijeku, premda bi neki elementi trebali biti zajednički za sve izvore. U isto vrijeme, koordinator programa kapitalnih ulaganja treba imati spremne mehanizme za praćenje statusa projekata u proračunu kapitalnih ulaganja.

2.3.1. Pripremanje projekata za vanjsko financiranje

Pristup financijskim institucijama počinje projektnim prijedlogom, koji se sastoji od više bitnih dijelova, uključujući:

- opis projekta, njegove pojedinačne ciljeve i argumentaciju
- tehnički opis projekta uz dokumentaciju idejnog rješenja i s njim povezanu kategorizaciju troškova
- financijsku analizu projekta
- financijsku analizu lokalne samouprave
- pregled zemljopisne i socioekonomske podloge te lokalnoga gospodarstva.

Većina financijskih institucija i agencija zahtijeva da projektni planovi sadrže neke elemente koji će ih podržati, kao što su planovi rada i održavanja, proračuni, analiza izvedivosti projekta i utjecaja na okoliš itd. Neki od tih dokumenata koji služe kao argumentacija mogu već postojati lokalno ili regionalno. Ovaj dio lokalnim samoupravama nudi prijedlog popisa dokumentacije koja može biti potrebna u pripremi zahtjeva za financiranje putem bankarskih kredita, sredstava Europske unije ili drugih izvora financiranja.

Bankarski krediti i financiranje iz sredstava EU

Potrebno je pripremiti slijedeće materijale:

- studija izvedivosti projekta
- troškovnik projekta ili ponuda
- kreditna sposobnost (financijska analiza lokalne samouprave)
- lokacijske i građevinske dozvole
- suglasnost Vlade Republike Hrvatske (u slučaju kredita, lokalna samouprava treba potvrdu od Ministarstva financija da ne prelazi granicu od 20 posto za otplatu duga)
- potpisi ovlaštenih osoba
- bilance stanja, račun dobiti i gubitka te obrazac o mogućnosti zaduživanja uz priložene bilješke (za prethodne dvije godine)
- proračun tekuće godine i proračun dviju prethodnih godina
- analiza o utjecaju projekta na okoliš
- prioritet projekta prema Planu kapitalnih ulaganja.

Ostale potrebne ili predložene informacije

- Opći podaci o lokalnoj samoupravi (gradu, općini).
- Prednosti i nedostaci lokalne samouprave – ovo je moguće napraviti u smislu analize snaga, slabosti, mogućnosti i opasnosti (SWOT analiza).
- Postojeća infrastruktura u lokalnoj samoupravi (dozvole za kapitalne projekte).
- Financijska snaga lokalne samouprave.
- Buduća kapitalna ulaganja i operativni planovi financiranja.
- Opis ulaganja:
 - A. Opis projekta i tehnički podaci o investiciji (investicijama). Kako se ova investicija uklapa u plan kapitalnih ulaganja lokalne samouprave, planove lokalnog razvoja?
 - B. Predloženi troškovi ulaganja u infrastrukturu (detaljno).
 - C. Investitori koji sudjeluju u ulaganju.
 - i. Je li to javno-privatno partnerstvo? Hoće li se financirati samo zaduživanjem?
 - ii. Tko su potencijalni ulagači kapitala?
 - D. Plan dinamike ulaganja – utvrđivanje faza projekta u smislu zahtjeva izgradnje i financiranja.
 - E. Projekcija novčanog tijeka za razdoblje otplate kredita.
 - F. Projekcija računa dobiti i gubitka za cijeli ciklus vijeka trajanja projekta (profitabilnost).
 - G. Financijska projekcija novčanog tijeka za cijeli ciklus vijeka trajanja projekta (analiza likvidnosti).
 - H. Financijska i ekonomska projekcija novčanog tijeka za cijeli ciklus vijeka trajanja projekta.
 - I. Analiza osjetljivosti i rizika.
 - J. Očekivane koristi od investicije (financijska i ekonomska analiza troškova i koristi).

Priprema projektnog prijedloga

Lokalne samouprave zainteresirane za korištenje tih sredstava trebale bi pripremiti projektni prijedlog u skladu sa zahtjevima EU i Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija (www.mvpei.hr).

Vidi Dodatak 12 za predložene sadržaje za projekte ulaganja u komunalnu infrastrukturu.

Primjer opisa troškova projekta prema elementima i fazama projekta

Element projekta	I. faza Minimalna početna investicija	Preostalo I. faza	II. faza Minimum početna investicija	Preostalo II. faza
Idejno rješenje	65,000			
Gradilište				
Građevinski radovi:				
- prilaz	20,000			
- cesta i radna platforma	25,000		25,000	
- čuvareva kućica	20,000		--	
- odlagalište	75,000	225,000	110,000	440,000
- pokrivanje	--	300,000	--	550,000
- ispuštanje voda	100,000		100,000	
- ograda i ulazna vrata	60,000		30,000	
- kanal	20,000		10,000	
Strojevi i oprema:				
- buldožer	200,000			
Investicija za izgradnju odlagališta	100,000			
Ukupno	685,000	525,000	275,000	990,000
	Ukupno I. faza: €1,210,000		Ukupno II. faza: €1,265,000	

2.3.2 Praćenje projekata u kapitalnom proračunu

Koordinator programa kapitalnih ulaganja treba razviti sustav praćenja i izvješćivanja o projektima u tekućem i prethodnim kapitalnim proračunima. Vjerodostojnost procesa izrade programa kapitalnih ulaganja ovisi o pravodobnoj provedbi i dovršetku prioritetnih projekata. No veći dio uspjeha provedbe projekata ovisi o operativnim odjelima koji su odgovorni za izgradnju i održavanje imovine lokalne samouprave.

Nužno se mora razviti sustav za praćenje upravljačkih i fiskalnih aspekata projekata. Baza podataka o programu kapitalnih ulaganja služi kao osnova za praćenje provedbe projekata. Osnovne su kategorije informacija koje treba voditi koordinator programa kapitalnih ulaganja sljedeće:

OSNOVNE KATEGORIJE INFORMACIJA PROGRAMA KAPITALNIH ULAGANJA:

Naziv projekta			Nadležni odjel		Ime glavne osobe za kontakt
Ukupna cijena projekta	Faze projekta			Procjena izdataka/faza	
Stvarni izdaci/faza		Raspored po fazama		Fiskalna godina	

Upravljanje projektima

Odgovornost za upravljanje projektima za svaki pojedini projekt prenijet će se na neki operativni odjel. No, budno praćenje provedbe projekta ključno je za rad koordinatora programa kapitalnih ulaganja. Čest kontakt između koordinatora programa kapitalnih ulaganja i voditelja projekta nužan je kako bi koordinator programa kapitalnih ulaganja bio na vrijeme informiran o svakom projektu. Sastanci koordinatora za program kapitalnih ulaganja s predstavnicima odjela trebaju se održavati svaka tri mjeseca, s ciljem izvještavanja i rasprave o problemima u provedbi.

Financijska kontrola

Bliska komunikacija koordinatora programa kapitalnih ulaganja i financijskog osoblja nužna je za pravodobno praćenje povlačenja sredstava, kao i za to da bude svjestan ako isplate prelaze razinu dovršenih radova.

Izvjешćivanje o projektu

Izvjешća o statusu ključna su za praćenje i nadzor projekta. Oblik i učestalost izvješća trebaju odražavati potrebe za informiranosti koordinatora programa

kapitalnih ulaganja, gradonačelnika/općinskog načelnika i predstavničkog tijela. Koordinator programa kapitalnih ulaganja dužan je davati periodična (tromjesečna) izvješća predstavničkom tijelu. Osnovni podaci uključuju odjel, naziv projekta, datum početka, procjenu datuma dovršetka, postotak dovršenosti, izvor financiranja i troškove, uključujući planirane i ostvarene. Troškovi se mogu podijeliti na troškovne kategorije kao što su planiranje, kupnja zemljišta, dizajniranje, projektiranje, izgradnja i nepredviđeni troškovi. Opisna objašnjenja o kašnjenjima, prekoračenjima troškova, problemima s financiranjem i izgradnjom, kao i predložene korektivne mjere, od velike su važnosti. Tablice, grafički prikazi i izvješća o iznimkama olakšat će pojednostavnjene prezentacije za gradonačelnika/općinskog načelnika i poglavarstvo.

Informiranje javnosti

Osobito treba poraditi na informiranju javnosti o statusu projekata kako bi se zadržala potpora javnosti. To je moguće pozivanjem građana na sastanke predstavničkog tijela kada se rade izvješća o statusu programa kapitalnih ulaganja.

ODRŽIVOST INVESTICIJSKOG PROCESA

Prva izrada plana kapitalnih ulaganja vremenski je zahtjevna i opterećuje resurse. Za manje lokalne samouprave posve je moguće da će za dio godine biti potrebna jedna osoba na puno vrijeme, kao i vrijeme nekoliko predstavnika odjela. Za veće lokalne samouprave to se lako može pomnožiti s dva ili s tri. Ne iznenađuje da lokalne samouprave koje izrade program kapitalnih ulaganja za prvu godinu od njega odustanu u drugoj ili u idućim godinama. Mnogo toga pođe „krivo“ pri prvom pokušaju, a za neke se taj napor ne čini zajamčenim.

No ipak, zajednice koje izrade održiv proces izrade programa kapitalnih ulaganja daleko su sposobnije donositi zdrave odluke u vezi s trošenjem javnih sredstava i osiguranjem koristi za zajednicu u cjelini. Međunarodno je iskustvo pokazalo da održavanje višegodišnjeg procesa izrade programa kapitalnih ulaganja također priprema lokalne samouprave za uspješniju suradnju s organizacijama koje nude financijska sredstva za lokalna kapitalna ulaganja.

Tri su područja koja mogu poboljšati održivost procesa: 1) izgradnja snažne administrativne strukture, 2) formalno usvajanje smjernica i 3) korištenje pomoći konzultanata.

3.1. IZGRADNJA SNAŽNE ADMINISTRATIVNE STRUKTURE

Već u drugom koraku, u poglavlju procesa izrade programa kapitalnih ulaganja, spomenute su određene smjernice za određivanje odgovarajuće administrativne strukture za izradu plana programa kapitalnih ulaganja. Uz tu strukturu, lokalne samouprave trebaju odrediti zadatke, odgovorno osoblje i organizacijsku strukturu za rješavanje pitanja pripreme sveobuhvatnog investicijskog procesa. Neke lokalne samouprave ovaj zadatak povjeravaju odjelu za komunalne djelatnosti, a neke odjelu za financije. Tu su i neke lokalne samouprave koje se odlučuju za osnivanje posebnog odjela koji će se baviti procesom ulaganja, poput odjela za razvoj. U manjim lokalnim samoupravama obično je slučaj da se taj zadatak dodijeli jednom članu osoblja lokalne samouprave za koordinaciju procesa.

Premda se na prvi pogled čini da zadatak koordiniranja

programom kapitalnih ulaganja može biti dodijeljen relativno niže pozicioniranoj osobi, to je često pogrešno. Koordinator bi trebala biti više pozicionirana osoba koja lako može komunicirati s pročelnicima glavnih odjela. Iskustvo je pokazalo da glavni odjeli često kasne s dostavljanjem svojih popunjenih projektnih zahtjeva i često za to krive nedostupnost podataka pa čak i kredibilitet koordinatora programa kapitalnih ulaganja. Za samu tu poziciju potrebna je osoba sa snažnim organizacijskim vještinama, komunikacijskim vještinama, poznavanjem rada na računalu i kombinacijom znanja o financijama i projektima (pogledajte Dodatak 10. koji sadrži opis posla za koordinatora programa kapitalnih ulaganja).

Još je jedno važno pitanje spomenuto u prethodnim poglavljima da koordinator programa kapitalnih ulaganja treba imati jasno utvrđene ovlasti od gradonačelnika/općinskog načelnika. Koordinator treba jasno, a u nekim slučajevima i odlučno, komunicirati s pročelnicima odjela. Uz to, budući da je program kapitalnih ulaganja pripremljen u kontekstu političkog pritiska, koordinator treba pripremiti neovisnu preporuku gradonačelniku i predstavničkom tijelu.

Naposljetku, poslovi na izradi programa kapitalnih ulaganja trebaju biti popraćeni dovoljnim proračunom. Konkretni rad koordinatora programa kapitalnih ulaganja sastoji se od pripreme izvješća, komunikacije i održavanja sastanaka. Potreban mu je suvremeno opremljen ured, komunikacijska oprema, stroj za fotokopiranje itd., kao i pristup sobi za sastanke.

3.2. “UČVRŠĆIVANJE” LOKALNIH SMJERNICA

Program kapitalnih ulaganja više je od tehničke procedure. Program kapitalnih ulaganja dio je procesa izrade proračuna, a proces izrade proračuna u samom je središtu političkog procesa. Proračun na demokratski način usklađuje i uspoređuje ograničena sredstva između više predloženih projekata. Kroz program kapitalnih ulaganja isprepliću se politička pitanja, odluke i politički pritisci. Zbog toga se program kapitalnih ulaganja treba voditi utvrđenim smjernicama, a ne mišljenjima utjecajnih pojedinaca. Ovaj Vodič prikazao je mnogobrojne

primjere smjernica o kojima treba raspraviti u svakoj zajednici.

Obično se razmišlja samo o jednoj mogućnosti pri razmatranju pristupa da se nešto napravi ali mnoga pitanja i izazovi mogu se riješiti na nekoliko načina. Naposljetku, način koji se odabere u svakoj pojedinoj zajednici treba biti jedinstven za tu zajednicu i rezultat rasprava među glavnim dionicima.

Glavni čimbenik za održavanje procesa programa kapitalnih ulaganja sastoji se od njegova „učvršćivanja“ unutar lokalnog političkog okvira. Kada se lokalna samouprava odluči za svoje smjernice o procesu ulaganja i utvrdi korake koje želi slijediti u tom procesu, to se treba odraziti u službenoj lokalnoj politici o ulaganjima koju odobrava predstavničko tijelo. Takva skupina smjernica može biti jednostavna ili složena, ali u najmanju ruku treba utvrditi način na koji se projekti određuju, stupanj uključivanja građana i pristup financiranju investicijskih projekata.

Dodatak sadrži mnoge primjere lokalnih smjernica.

3.3 TEHNIČKA PODRŠKA PUTEM UGOVARANJA VANJSKIH USLUGA (OUTSOURCING)

Za mnoge elemente procesa ulaganja potrebna je stručnost. Neke lokalne samouprave, osobito one manje, možda same ne posjeduju takvu stručnost. Nedostatak vlastite stručnosti ne bi smio spriječiti lokalne samouprave da realiziraju učinkovit proces ulaganja. Rješenje je problema ugovaranje vanjskih usluga za specifične poslove s konzultantom za lokalne samouprave.

PRLS je educirao kadar konzultanata lokalne samouprave sposobnih za provedbu nekog od modela upravljanja PRLS-a: gospodarski razvoj, upravljanje imovinom, upravljanje financijama, informacijski menadžment i sudjelovanje građana.

Konzultanti za lokalne samouprave osnovali su udruhu konzultanata HUKON, organizaciju koja upravlja tržištem konzultanata za lokalne samouprave pomoću moralnog kodeksa i standarda kvalitete. Pogledajte: www.hukon.hr. Uz konzultante za lokalne samouprave, tu su i drugi pojedinci, tvrtke i nevladine organizacije koji nude usluge lokalnim samoupravama. PRLS je izradio direktorij stručne pomoći, koji se može naći na web stranicama PRLS-a: www.urban-institute.hr.

3.4 TIPIČNE PREPREKE KOJE JE POTREBNO PREVLAĐATI

Planiranje programa kapitalnih ulaganja i proračuna nije jednostavno i vremenski je zahtjevno. Prilikom im-

plementacije sustava možete očekivati da ćete naići na prepreke. Te će se prepreke vjerojatno sastojati od političkog otpora, otpora osoblja i informacijskih ograničenja, a mogu se pojaviti i druge prepreke.

Politički otpor

Izabrani dužnosnici opiru se planiranju kapitalnih investicija iz nekoliko razloga. Neki tvrde da ono uvodi nepotrebnu krutost u proces donošenja smjernica jer su planovi projekata čvrsti i teško ih je mijenjati. Drugi se boje da potiče nerealna očekivanja javnosti koja se ne mogu ostvariti zbog ograničenih sredstava. Vjeruju da nije praktično planirati za razdoblje dulje od jedne do dvije godine trajanja njihova mandata. Neki vjeruju da, s obzirom na to da su dostupna tek ograničena sredstva, nema smisla pokretati postupak izrade detaljnog programa i proračuna.

Otpor osoblja

Zaposlenici se često protive planiranju jer smatraju da proces zahtijeva previše vremena i truda. Često spominju nedovoljnu posvećenost procesu dužnosnika i ostalih ključnih ljudi. Vjeruje se da se dužnosnici neće pridržavati plana te da se prednost daje političkim pitanjima. Vjeruju da će dužnosnici zahtijevati nerazumnu količinu informacija te im nametnuti veliku kontrolu. Naposljetku, vjeruju da neće dobiti prikladne resurse za obavljanje posla, zbog čega im se cijeli proces čini kao nepotrebna vježba.

Problemi u informiranju

Nedovoljna informiranost najveća je prepreka. Podaci o stanju postojećih ulaganja često su ograničeni. Informacije o pritužbama i prekidu usluga možda se ne prate niti analiziraju. Informacije o trošku i financiranju projekta možda nisu dostupne. Odgovarajuće informacije o financijskom stanju i mogućim izvorima financiranja često nisu dostupne. I na kraju, koristi od mnogih projekata veoma je teško mjeriti.

IV.

BIBLIOGRAFIJA

- **Chmura K., Karzen M., Kuzmanović M., 2005.**, Zagreb: Priručnik za sudjelovanje građana, The Urban Institute; Savez udruge gradova i Udruge općina RH

- **Dusenbury P., Mrakovčić Supek V., Hoover P., 2004.**, Zagreb: Priručnik za gospodarski razvoj, The Urban Institute, Savez udruge gradova i Udruge općina RH

- **Dusenbury P., Tomašević V., 2005.**, Zagreb: Priručnik za praćenje i ažuriranje Strateškog plana gospodarskog razvoja u JLS, The Urban Institute; Savez udruge gradova i Udruge općina RH

- **Ewans W., Epstein P., Pigey J., Cvijanović D., Kristek M., Žic T., 2003.**, Zagreb: Priručnik za upravljanje financijama, The Urban Institute

- **Ott K., Ban A., Pecotić J., 2005.**, Zagreb: Implikacije pridruživanja EU za lokalne samouprave u RH, The Urban Institute

- **Schaeffer M., Sinclair M., Svoboda Z., Yurich G., 2004.**, Zagreb: Priručnik za izradu projektne dokumentacije za kreditne i druge potporne zahtjeve, The Urban Institute

- **Schaeffer M., Svoboda Z., 2005.**, Zagreb: Projekcije proračuna (kalkulacije u Excelu), The Urban Institute

- **Schaeffer M., Svoboda Z., 2005.**, Zagreb: Vodič za Priručnik za izradu projektne dokumentacije za kreditne i druge potporne zahtjeve, The Urban Institute

- **Schaeffer M., Svoboda Z., Kugler W., 2005.**, Zagreb: Grad Glina – Projekt izgradnje vodovodne mreže, The Urban Institute

1. **Glavne kratice**
2. **Kriteriji za odabir programa kapitalnih ulaganja**
3. **Odluka o donošenju smjernica za kapitalna ulaganja**
4. **Uredba o kriterijima za izbor kapitalnih projekata**
5. **Osnivanje odbora za pripremu plana kapitalnih ulaganja**
6. **Kalendar planiranja kapitalnih ulaganja i izrade proračuna**
7. **Obrazac projektnog zahtjeva za izradu kapitalnog proračuna iz Luceneca u Slovačkoj**
8. **Obrazac projektnog zahtjeva za kapitalna ulaganja**
9. **Smjernice za zaduživanje lokalne samouprave**
10. **Standardni opis posla za koordinatora plana kapitalnih ulaganja**
11. **Vanjski izvori financiranja kapitalnih ulaganja u infrastrukturu u Republici Hrvatskoj – informacije i kontakti**
12. **Prijedlog sadržaja projektnog prijedloga**
13. **Dokumenti na CD-u**

DODATAK I

GLAVNE KRATICE

CIP	plan kapitalnih ulaganja (eng. Capital Improvement Plan)
EBRD	Europska banka za obnovu i razvoj (eng. European Bank for Reconstruction and Development)
GR	gospodarski razvoj
SPGR	strateški plan gospodarskog razvoja
EIB	Europska investicijska banka
EIRR	ekonomska interna stopa povrata (eng. Economic Internal Rate of Return)
ENPV	ekonomska neto sadašnja vrijednost (eng. Economic Net Present Value)
EU	Europska unija
FIRR	financijska interna stopa povrata (eng. Financial Internal Rate of Return)
FNPV	financijska neto sadašnja vrijednost (eng. Financial Net Present Value)
HBOR	Hrvatska banka za obnovu i razvitak
LS	lokalna samouprava
PRLS	Projekt reforme lokalne samouprave
NN	Narodne novine
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj (eng. United States Agency for International Development)
PDV	porez na dodanu vrijednost
SB	Svjetska banka

DODATAK 2

KRITERIJI ZA ODABIR PROGRAMA KAPITALNIH ULAGANJA

Kapitalni je projekt onaj projekt koji pomaže u održavanju ili unapređenju imovine grada, koja se često naziva infrastruktura. Da bi neki projekt bio uključen u plan kapitalnih ulaganja, mora ispunjavati JEDAN od sljedećih zahtjeva (kriterija):

1) Da je riječ o novoj gradnji, proširenju, obnovi ili zamjeni postojećeg objekta ili više njih. Ukupni trošak projekta ne smije biti manji od 60,000 kn za vrijeme vijeka trajanja projekta. Projektni troškovi mogu uključiti trošak zemljišta, projektiranje, arhitektonsko planiranje i ugovorne usluge potrebne za dovršenje projekta.

- ILI -

Da je riječ o kupnji veće opreme (imovine) po cijeni od 300,000 kn ili više s korisnim vijekom od najmanje 5 godina.

- ILI -

Da je to projekt investicijskog održavanja ili obnove postojećih objekata s troškom od 60,000 kn ili više i ekonomskim vijekom trajanja od najmanje 10 godina.

Republika Hrvatska**Bjelovarsko-bilogorska županija****Grad Bjelovar****Gradsko vijeće**

U skladu s Člankom 26. stavkom 1. točkom 14. Statuta grada Bjelovara ("Službeni glasnik grada Bjelovara", broj 8/01), Gradsko vijeće grada Bjelovara na svojoj 12. sjednici održanoj 9. srpnja 2002. godine, donosi

ODLUKU

o donošenju smjernica za kapitalna ulaganja

Članak 1.

Ova odluka potvrđuje smjernice primjene programa kapitalnih ulaganja za vremensko razdoblje od 2003. do 2007. godine.

Program kapitalnih ulaganja dopunjavat će se svake godine i sva će kapitalna ulaganja biti izvršena u skladu s njim.

Članak 2.

Kapitalnima se smatraju ulaganja u:

- a) izgradnju i obnovu komunalne infrastrukture, uključujući plansku dokumentaciju
- b) kupnju zemljišta
- c) kupnju i izgradnju stambenih, poslovnih i drugih objekata za javnu upotrebu
- d) postrojenja za javnu upotrebu čiji je vijek trajanja duži od 5 godina
- e) sva ulaganja i troškove njihova održavanja čija vrijednost prelazi 50.000 kuna.

Članak 3.

Kapitalna će se ulaganja financirati iz:

- vlastitih izvora (proračunskih prihoda)
- zajmova.

Zajmovi ne smiju prelaziti 15% proračunskih sredstava.

Ukupna sredstva predviđena za kapitalna ulaganja ne smiju prelaziti 25% proračunskih prihoda.

Članak 4.

Kapitalni projekti financirani iz zajmova bit će financirani na razdoblje koje ne smije prelaziti vijek trajanja projekta.

Članak 5.

Nacrtr programa kapitalnih ulaganja bit će potvrđen na temelju kriterija za odabir kapitalnih ulaganja usvojenih Odlukom o kriterijima za odabir kapitalnih projekata.

Članak 6.

Važno je da prije izrade programa kapitalnih ulaganja bude izrađena procjena budućih troškova održavanja za svaki od projekata.

Članak 7.

Odbor za kapitalna ulaganja razmotrit će projektne zahtjeve, utvrditi prioritete i gradonačelniku/ci dati preporuke o planu i proračunu.

Članak 8.

Gradsko vijeće program će kapitalnih ulaganja usvajati na godišnjoj osnovi.

Članak 9.

Ova odluka stupa na snagu s danom donošenja.

Klasa: 21-01/02-01/14

Ur. broj: 2103/01-03-02-2

PREDSJEDNIK

Bjelovar, 9. srpnja 2002.

Antun Korušec

Republika Hrvatska**Županija bjelovarsko-bilogorska****Grad Bjelovar****Gradsko vijeće**

U skladu s Člankom 26. stavkom 1. točkom 14. Statuta grada Bjelovara ("Službeni glasnik grada Bjelovara", broj 8/01), Gradsko vijeće grada Bjelovara na svojoj 12. sjednici održanoj 9. srpnja 2002. godine, donosi

ODLUKU O KRITERIJIMA ZA IZBOR KAPITALNIH PROJEKATA**Članak 1.**

Ova odluka postavlja kriterije za izbor kapitalnih projekata.

Članak 2.

Prioriteti za izbor kapitalnih ulaganja određeni su u skladu s kategorijama utemeljenim na vrijednosti, i:

a) Obvezno 10 bodova

Projekti određeni zakonom, drugim propisima ili sudskom odlukom.

b) Hitno/nužno 5-10 bodova

Uključuje projekte koji:

- Predstavljaju stanje opasno za zdravlje, sigurnost ili imovinu..... 10.00 bodova
- Ispravljaju veći nedostatak 9.00 bodova
- Završavaju ili u upotrebu stavljaju veću investiciju 8.00 bodova
- Zadovoljavaju iznimno potrebnu uslugu. 7.00 bodova
- Vrijeme i sredstva nisu prilagodljivi 6.00 bodova

c) Poželjno 3-5 bodova

Uključuje projekte koji:

- Čuvaju ili popravljaju postojeće objekte . 5.00 bodova
- Zamjenjuju neiskorištene objekte ili objekte u lošem stanju .. 4.50 bodova
- Umanjuju troškove korištenja i održavanja 4.00 bodova
- Povećavaju kvalitetu usluge 3.50 bodova
- Potiču razvoj 3.25 bodova
- Potrebni su sada, ali je financiranje prilagodljivo .. 3.00 bodova

d) Prihvatljivo 1-3 bodova

Uključuje projekte koji:

- Sprečavaju uslugu koja je ispod standarda 3.00 bodova
- Pružaju novu uslugu 2.80 bodova
- Povećavaju javnu udobnost i pristupačnost 2.50 bodova
- Podižu uslugu na optimalnu razinu 2.00 bodova
- Financiranje i vrijeme su prilagodljivi 1.00 bodova

e) Odgodivo 0 bodova

Uključuje projekte koji:

- Mogu biti odgođeni
- Trebaju dodatno planiranje i analizu
- Preklapaju se s drugim javnim ili privatnim projektima
- Pružaju ograničenu korist ili imaju suprotne učinke

Članak 3.

Prioriteti se definiraju zbrajanjem bodova.

DODATAK 5

OSNIVANJE ODBORA ZA PRIPREMU PLANA KAPITALNIH ULAGANJA

ODLUKA

o osnivanju Odbora za pripremu nacrtu plana kapitalnih ulaganja

i kapitalnog proračuna Grada _____

I.

Ovom odlukom osniva se Odbor za pripremu nacrtu plana kapitalnih ulaganja i kapitalnog proračuna Grada _____ (dalje: Odbor).

II.

U Odbor se imenuju sljedeći članovi:

1. _____, zamjenik gradonačelnika – za predsjednika
2. _____, komunalni odjel
3. _____, komunalni odjel
4. _____, odjel za planiranje
5. _____, odjel za proračun i financije
6. _____, odjel za gospodarski razvoj
7. _____,

III.

Zadaća je Odbora sudjelovati u pripremi i izradi nacrtu kapitalnih ulaganja Grada _____ i kapitalnog proračuna Grada _____.

IV.

Ova odluka stupa na snagu s danom donošenja i bit će objavljena u „Službenom glasniku grada _____”.

Klasa: 402-01/02-01/12

Ur. broj: 2103/01-03-02-2 GRADONAČELNIK

Grad _____, 6. svibnja, 2007. _____

Kalendar planiranja kapitalnih ulaganja te pripreme i izrade proračuna

15. svibnja	određuje se koordinator ili odbor za planiranje kapitalnih ulaganja
1.-15. lipnja	Poglavarstvo/Gradsko vijeće usvaja kapitalne smjernice
15. lipnja – 15. srpnja	Osoblje zaduženo za kapitalni program: <ul style="list-style-type: none">- priprema izvještaj o statusu prethodno odobrenih projekata- priprema i distribuira smjernice, obrasce i naputke- provodi obuku za odjele radi podnošenja obrazaca.
15. srpnja- 31. kolovoza	Odjeli pripremaju svoje zahtjeve
15. srpnja -31. kolovoza	Osoblje zaduženo za izradu programa kapitalnih ulaganja i financije priprema analizu financijske situacije i mogućnosti financiranja.
1.-30. srpnja	Osoblje zaduženo za izradu programa kapitalnih ulaganja: <ul style="list-style-type: none">- ocjenjuje projektne zahtjeve i određuje prioritete- provodi javne tribine- priprema dokumente programa kapitalnih ulaganja i proračuna.
1. listopada	Program kapitalnih ulaganja i proračun podnose se Gradskom vijeću
1.-31. listopada	Gradsko vijeće razmatra program kapitalnih ulaganja i proračun te provodi javne tribine
1. studenoga	Gradsko vijeće usvaja program kapitalnih ulaganja
15. prosinca	Gradsko vijeće usvaja operativni i kapitalni proračun
1. siječnja	Osoblje zaduženo za kapitalni proračun počinje njegovu implementaciju.

DODATAK 7

OBRAZAC PROJEKTOG ZAHTJEVA ZA IZRADU KAPITALNOG PRORAČUNA IZ LUCENECU U SLOVAČKOJ

Popratni materijal za izradu kapitalnog proračuna – Investicijski projekt za godinu _____

Zahtjev za investicijskim projektom br. _____

Grad,
upravni odjel _____ Proračunski
odjel _____ Komisija pri gradu

Datum _____

I. Opis projekta

- A. Naziv projekta:
- B. Opis:
- C. Lokacija:
- D. Svrha:
- E. Projektni zahtjev za ovaj projekt je/nije podnesen prošle godine.

2. Potreba

- A. Tko će ostvariti najveću korist od ovog projekta?
- građani
 - trgovačka društva
 - proizvodna društva
- B. Kojem će području ovaj objekt pružati usluge?
- regiji
 - zajednici
 - četvrti
- C. Komentar o potrebama koje projekt treba zadovoljiti.

3. Troškovi

- A. Procijenjeni ukupni trošak
- B. Koje troškove pokriva proračun jedinice lokalne samouprave?

4. Predloženi izdaci po godinama (koje su mogućnosti dijeljenja na faze, koliko faza i u kojim iznosima)

Prethodna	Četvrta
Prva	Peta
Druga	Šesta
Treća	Sljedeća

5. Građevinski podaci

6. Procjena utjecaja završenog projekta na lokalni proračun

Prihodi: Tekući izdaci:

- a) povećani
- b) smanjeni

7. Povezanost s ostalim projektima

- naziv projekta:
- vrsta povezanosti:

8. Prioritet

- A. Koju oznaku prioriteta vaša grupa dodjeljuje ovom projektu u odnosu na ostale zatražene projekte?
- B. Koji su razlozi za dodjeljivanje navedene oznake prioriteta projekata? (opišite vaš pristup ocjenjivanju)

9. Preporučeno financiranje

- vlastitim sredstvima – subvencijama
- udruženim sredstvima – kreditom
- državnim sredstvima – obveznicama
- ostalo

DODATAK 8

OBRAZAC PROJEKTOG ZAHTJEVA ZA KAPITALNA ULAGANJA

Izrada kapitalnog programa

Obrazac projektnog zahtjeva za kapitalna ulaganja
20 _____ do 20 _____

Odjel _____ Odj.
broj _____ projekta _____
Pododjel _____
Datum _____ Odj. oznaka prioriteta _____

I. Opis projekta

- A. Naziv projekta _____

B. Opis: _____
C. Lokacija _____

D. Svrha: _____
E. Projektni zahtjev za ovaj projekt je/nije podnesen prošle godine.

2. Potrebe (označite odgovarajuće mjesto)

- A. Tko će ostvariti najveću korist od ovog objekta?
_____ građani _____ trgovačka društva _____ proizvodna društva
B. Kojem će području ovaj objekt pružati usluge?
_____ regiji _____ zajednici _____ četvrti
C. Komentar o potrebama koje projekt treba zadovoljiti.
D. Kako se potrebe trenutačno zadovoljavaju?

3. Troškovi

- A. Procijenite ukupne izdatke kn.....
B. Dosadašnji izdaci kn.....
C. Ostatak kn.....
D. Detaljna procjena troškova
1. Planiranje
a. Projektiranje kn.....
b. Arhitektura kn.....
Ukupno kn.....
2. Zemljište
a. Kupljeno zemljište kn.....
b. Zemljište za kupiti kn.....
c. Potrebno (hektara) kn.....
d. Procijenjeni izdatakn.....
3. Gradnja
a. Procijenjeni izdatakn.....
4. Oprema i namještaj
a. Oprema kn.....
b. Namještaj kn.....
c. Ostalo kn.....
Ukupno kn.....
UKUPNITROŠAK kn.....

4. Predloženi izdaci po godinama

- Prethodna kn Četvrta kn
Prva kn Peta kn

Druga kn Šesta kn
Treća kn Sjedeća kn

5. Građevinski podaci

- A. Procijenjeno razdoblje gradnje _____ mjeseci.
B. Predloženi način gradnje (označite odgovarajuće mjesto):
Ugovor _____ Vlastiti resursi _____
Ostalo _____ (Opis): _____
C. Status planova i specifikacija (označite odgovarajuće mjesto):
_____ Planovi nisu potrebni
_____ Ništa nije izrađeno osim ovog izvještaja
_____ Preliminarna projektantska procjena zaprimljena
_____ Ispitivanje u tijeku
_____ Nacrti se izrađuju
_____ Nacrti izrađeni
_____ Planovi i specifikacije se izrađuju
_____ Planovi i specifikacije izrađeni

6. Procjena utjecaja završenog projekta na tekući proračun odjela

- A. Povećani prihodi kn _____

B. Smanjeni tekući izdaci kn _____
C. Broj novih radnih mjesta _____
D. Dodatna izdavanja za plaće kn _____

E. Dodatni ostali izdaci kn _____
Neto utjecaj na tekući proračun kn _____

7. Procjena utjecaja ovog projekta na tekući proračun drugih odjela

Odjeli na čiji proračun postoji utjecaj:
Općenito utjecaj na njihov proračun:
Komentar:

8. Veza s ostalim projektima (označite odgovarajuće mjesto):

- A. ovog odjela _____ da _____ ne
Naziv projekta: _____ Kako su povezani:
B. drugog odjela _____ da _____ ne
Odjel:
Naziv projekta : _____
Kako su povezani: _____

9. Prioritet

- A. Koju oznaku prioriteta vaš odjel dodjeljuje ovom projektu s obzirom na sve zatražene projekte u ovom trenutku?

B. Zbog čega ste se odlučili dodijeliti tu oznaku prioriteta navedenom projektu?

10. Preporučeni način financiranja (označite odgovarajuće mjesto):

- _____ fond za kapitalna ulaganja _____
_____ obveznice _____
_____ pomoć države _____ ostalo _____
_____ posebno sufinanciranje _____
_____ tekući prihodi _____

Napomene:

Primjer smjernica za zaduživanje

1. Općina/grad _____ nastojat će izbjeći korištenje kratkoročnog zaduživanja kroz ustrojavanje i održavanje adekvatnih rezervi; no, ako se javi potreba za kratkoročnim zaduživanjem za potrebe tekućih izdataka, dug mora biti otplaćen do kraja fiskalne godine u kojoj je zaduživanje nastalo.
2. Ukupna otplata duga ne smije prijeći _____ % od ukupnih operativnih prihoda lokalne samouprave.
3. Neplaćeni dugoročni dug ne smije prijeći _____ kn po stanovniku.
4. Prosječno dospjeće zajmova i municipalnih obveznica održat će se na razini ili ispod razine od _____ godina.
5. Lokalna samouprava neće koristiti dugoročni dug za tekuće troškove.
6. Lokalna samouprava ograničit će dugoročno zaduživanje za kapitalna ulaganja koja se ne mogu financirati iz tekućih prihoda.
7. Kada lokalna samouprava financira kapitalne projekte kroz zaduživanje, dug će otplatiti u roku koji neće prijeći očekivani vijek trajanja projekta.
8. Kada je to moguće, lokalna samouprava koristit će zajmove središnje vlasti ili zaduživanje na osnovi prihoda vlastitih projekata prije nego obveznice na osnovi poreza ili bankovne zajmove.
9. Na sve projekte koji se financiraju zaduživanjem, lokalna samouprava uplatit će vlastiti udio od najmanje _____ posto od ukupne cijene projekta iz tekućih prihoda.
10. Lokalna samouprava samo će kapitalizirati kamatu, operativne troškove i troškove održavanja za samoodržive poduzetničke aktivnosti te će se strogo ograničiti na one troškove koji nastanu prije stvarnog stavljanja objekta u upotrebu.
11. Lokalna će samouprava slijediti politiku potpune javnosti svakog financijskog izvješća i izvješća o zaduživanju.

NAZIV RADNOG MJESTA: KOORDINATOR PROGRAMA KAPITALNIH ULAGANJA

ODJEL: Financije

Neposredno odgovoran: pročelniku Odjela za financije

Kratak opis posla: izrađuje i koordinira program plana kapitalnih ulaganja. Vodi bazu podataka i prati sve projekte u kapitalnom proračunu. Podnosi periodične izvještaje o statusu kapitalnog proračuna Odjelu za financije i drugima prema potrebi.

Osnovni zadaci:

1. Izrađuje plan kapitalnih ulaganja kako bi ostvario proračunski ciklus za svaku godinu.
2. Blisko surađuje s predstavnicima svakog od operativnih odjela kako bi osigurao pomoć i prikupio informacije o svakom projektu koji se predlaže za plan kapitalnih ulaganja.
3. Učinkovito vodi grupne sastanke i daje jasne upute drugima.
3. Izrađuje informativne brošure, obrasce i smjernice rada kako bi vodio proces ocjenjivanja projekata za prioritete u godišnjem kapitalnom proračunu.
4. Održava bazu podataka o svakom projektu koji se provodi radi praćenja ključnih informacija.
5. Podnosi tromjesečna izvješća o praćenju i druga izvješća prema potrebi o svim projektima koji se provode kroz plan kapitalnih ulaganja.

Potrebni uvjeti

1. Formalno obrazovanje/znanje: potrebna diploma s akreditiranog sveučilišta ili visokoškolske ustanove uz dvije godine radnog iskustva u stručnom području u vezi s planiranjem, projektiranjem itd.
2. Poznavanje rada na računalu: standardno poznavanje osnovnih računalnih programa: Word, Excel, baze podataka i Powerpoint.
3. Vještine međuljudskih odnosa: za ovo radno mjesto traži se osoba s dobrim komunikacijskim vještinama (sposobna dobro komunicirati s različitim članovima osoblja, izabranim dužnosnicima i članovima zajednice), sposobna ostvariti učinkovitu suradnju s drugima, dobro podnosi pritisak rokova, sposobna davati upute drugima.
4. Potrebe posla: sposobnost rada pod vremenskim pritiskom, u neočekivanim situacijama, prihvaća česte promjene zadataka, obavlja više poslova istodobno, radi s drugima u grupi.

DODATAK I I

VANJSKI IZVORI FINANCIRANJA KAPITALNIH ULAGANJA U INFRASTRUKTURU U REPUBLICI HRVATSKOJ – INFORMACIJE I KONTAKTI

Financijska institucija	Financiranje	Adresa	Kontakt
I. Potpore, subvencije			
I.1. Državna ministarstva			
Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	Potpore, krediti za projekte komunalne infrastrukture u vezi s razvojem gospodarstva i poduzetništva. Trenutačno se financira razvoj poslovnih zona u lokalnim samoupravama	Zagreb, Ulica grada Vukovara 78 Tel. 01/6106-111 0800-234-505	www.mingorp.hr
Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka	Potpore kojima se trenutačno financira obnova i razvoj komunalne infrastrukture (EIB i Vlada Republike Hrvatske – kreditna linija u ukupnom iznosu od 300 mil. eura)	Zagreb, Prislavlje 14 Tel.: 01/6169-111	www.mmtpr.hr
I.2. Državni fondovi za razvoj			
Fond za regionalni razvitak	Potpore, krediti za razvoj komunalne infrastrukture	Zagreb, Preobraženska ul. 4 Tel: 48-78-300	www.fondrr.hr
Fond za razvoj i zapošljavanje	Kreditni za razvoj komunalne infrastrukture	Zagreb, Preobraženska ul. 4 Tel: 48-78-280	www.frz.hr
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	Projekti lokalne samouprave u zaštiti okoliša (sanacija i obnova odlagališta krutog otpada, priprema projektne dokumentacije...)	Zagreb, Ul. Vladimira Nazora 50 Tel.: 48-74-520	www.fzoeu.hr
Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara	Potpore, subvencionirani krediti za komunalne projekte u području grada Vukovara	Vukovar, J.J.Strossmayera b.b. 032/450-400	www.fond-vukovar.hr
I.3 Hrvatske vode	Kreditni, financiranje udjelom u kapitalu za vodovod i razvoj te zaštitu izvora vode	Zagreb, Ul. Grada Vukovara 220 Tel.: 01/6307-333	www.voda.hr
I.5 Pretpristupni fondovi	Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija Delegacija EU-a u RH Euro Info Correspondence Center	Petretičev trg 2, Tel.:45-99-222 Masarykova 1, Tel.: 4896-500 Rooseveltoy trg 2, Tel.: 45-61-526	www.mvp.hr www.delhrv.cec.eu.int/hr www.euroinfo.hr
CARDS	Potpore za obnovu i razvoj lokalnih samouprava, dostupne kroz regionalne operativne planove (ROP) županija Gospodarski razvoj: razvijanje ekonomske osnove pograničnih područja i doprinosi prekograničnoj ekonomskoj suradnji gospodarskih čimbenika Zaštita okoliša: podrška zajedničkom odgovoru na prekogranična ekološka pitanja i promicanje razvoja zajedničkih strategija		
PHARE	Potpore za izgradnju državnih institucija i razvojne aktivnosti za primjenu zakona i propisa EU-a		
ISPA	Potpore za razvoj velikih kapitalnih projekata u području prometa (prikjučni na transeuropske prometne koridore) i projekti zaštite okoliša		
SAPARD	Potpore za prilagodbu poljoprivrednog i ruralnog razvoja zakonima EU-a		
I.6 Veleposlanstva stranih država	Potpore, donacije za razne programe (stanovanje, obrazovanje, vodovod i infrastruktura, za ratom pogođena područja, manjine, žene...)	www.vlada.hr (HIDRA/diplomatske misije u Republici Hrvatskoj, adrese svih misija u Republici Hrvatskoj)	
2. Financiranje dugom			
2.1 Krediti komercijalnih banaka	<ul style="list-style-type: none"> Dugoročni krediti za razvoj i obnovu komunalne infrastrukture i komunalnih poduzeća Pripremanje prospekata za izdavanje i prodaju municipalnih obveznica 		www.hnb.hr (adrese svih banaka u Republici Hrvatskoj)
2.2 Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR)	Dugoročni krediti za razvoj i obnovu komunalne infrastrukture, refinanciranje dugova i komunalnih poduzeća	Zagreb, Strossmayerov trg 9 Mrs. Dubravka Zoric, dzoric@hbor.hr Tel.: 01/45-91-740	www.hbor.hr
2.3 Inozemne razvojne banke	Prema konkretnim programima banke za podršku razvoju nude dugoročne kredite za razvoj komunalne infrastrukture, zaštitu okoliša, sudjelovanje u projektnom financiranju infrastrukture uz državna jamstva	Ured u Zagrebu, Trg. J.F. Kennedya 6B/III gda. Mirjana Milic, mmilic@worldbank.org Tel.: 01/23-57-274	www.worldbank.hr
Svjetska banka (WB)			
Europska investicijska banka (EIB)	Kreditni, donacije za razvoj i obnovu komunalne infrastrukture, projektno financiranje	gosp. Fabio Bargagli, Tel:00-352-4379-7411 f.bargagli@eib.org	www.eib.org
Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD)		Ured u Zagrebu, Miramarska cesta 23 Tel.: 01/6000-310	www.ebrd.com

1. Uvod

2. Opći podaci o projektu

- 2.1. Opis projekta
- 2.2. Postojeće stanje
- 2.3. Opravdanost ulaganja
- 2.4. Faze izvođenja projekta
- 2.5. Institucije i uprava grada ili općine nadležne za projekt
- 2.6. Društva i konzultanti koji trebaju biti uključeni u projekt
- 2.7. Ima li lokalna samouprava razvojni plan u kojem predlaže provedbu projekta? Ako plan postoji, navedite naziv dokumenta i raspored planiranja.
- 2.8. Ako razvojnog plana grada/općine nema, na koji su način utvrđene potrebe, opći ciljevi i razvojni prioriteti grada/općine?
- 2.9. Kakav je odnos između potreba, općih ciljeva i razvojnih prioriteta grada/općine i županije? Objasnite na koji su način povezani.
- 2.10. Tko su zainteresirane strane koje sudjeluju u utvrđivanju potreba, općih ciljeva i razvojnih prioriteta?
- 2.11. Navedite 3-4 najvažnija projekta koji se trenutačno provode u gradu/općini, a koji su prilagođeni utvrđenim potrebama, općim ciljevima i razvojnim prioritetima.

3. Tehnički opis projekta

- 3.1. Predloženo tehničko rješenje
- 3.2. Opis poslova

4. Učinci projekta (koristi/troškovi)

- 4.1. Kakav je utjecaj projekta u količini i kvaliteti u urbanom razvoju lokalne samouprave? Utjecaj na lokalnu zajednicu, općinu ili lokalnu samoupravu.
- 4.2. Kakav je utjecaj projekta (u kvaliteti i količini) na okoliš?
- 4.3. Sadrži li projekt neke inovativne elemente ili primjenjuje neke inovativne metode? Koje?
- 4.4. Na koji način projekt pridonosi postojećim programima i projektima koji se trenutačno provode u lokalnoj samoupravi? Navedite te projekte/programme i objasnite poveznicu.
- 4.5. Pridonosi li projekt općim ciljevima (postignućima) ostalih općina i gradova smještenih u blizini podnositelja zahtjeva? Ako da, objasnite raspon tog doprinosa.

5. Financijski opis projekta

- 5.1. Kapitalni troškovi projekta

Navedite osnovni financijski opis projekta. Za ovaj dio lokalna samouprava može se koristiti tablicama u Excelu koje su sadržane u dodatku.

- 5.2. Troškovi rada i održavanja projekta

- 5.3. Novčani tijek projekta i druge financijske i ekonomske analize

- 5.4. Analiza osjetljivosti

- 5.5. Tko će upravljati objektom nakon njegova dovršenja?

- 5.6. Uključuje li financiranje dovršenog objekta uvođenje korisničke naknade, povećanje naknade?

6. Analiza stanja (pregled općine/grada)

- 6.1. Zemljopisni podaci i podaci o ljudskim resursima

- 6.2. Stanje lokalnog gospodarstva

- 6.3. Komunalna infrastruktura

- 6.4. Ulaganja u infrastrukturu u zadnje četiri godine

- 6.5. Prioriteti ulaganja

Dodaci:

- I. Idejno rješenje
- II. Dugoročni financijski plan (izvješće o bonitetu)
- III. Plan upravljanja komunalnom imovinom (ako postoji)
- IV. Odluka predstavničkog tijela grada/općine
- V. Bilanca grada/općine / proračun grada/općine (u protekle 3-4 godine)
- VI. Dodatna dokumentacija
 - i. Odluka o proračunu za tekuću godinu
 - ii. Izjava o dobivenim kreditima i jamstvima
 - iii. Idejno rješenje potrebno za građevinsku dozvolu
 - iv. Izvješće o izvršenju proračuna za prethodne tri godine
- VI. Ostala dokumentacija
 - Lokacijska dozvola
 - Građevinska dozvola
 - Suglasnosti za električnu energiju, vodovod, plin, prometne dozvole i ugovori
- VII. Studija utjecaja na okoliš i potrebne dozvole

PROJEKT REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE - Publikacije

Model upravljanja financijama

1. Priručnik za upravljanje financijama u JLS-e
2. Priručnik za izradu projektne dokumentacije za kreditne i druge potporne zahtjeve
3. Vodič uz Priručnik za izradu projektne dokumentacije za kreditne i druge potporne zahtjeve
4. Financijska i ekonomska analiza izvodljivosti projekta „Projekt izgradnje vodovodne mreže“, Grad Glina
5. PRLS-ov proračunski prognozer

Model gospodarskog razvoja

6. Priručnik za gospodarski razvoj u JLS-e
7. Priručnik za praćenje i ažuriranje Strateškog plana gospodarskog razvoja
8. Implikacije pridruživanja EU za lokalnu samoupravu u Hrvatskoj

Model sudjelovanja građana

9. Priručnik za sudjelovanje građana u JLS-e
10. Priručnik za anketiranje građana

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 352.072.8:330.322>(497.5)

UČINKOVITO financiranje kapitalnih ulaganja u jedinicama
lokalne samouprave : vodič za učinkovito upravljanje procesom
kapitalnih ulaganja / priredili Fred Van Antwerp, Krzysztof Chmura i
Zoran Svoboda. - Zagreb : The Urban institute, 2006.

Prijevod djela: Capital financing for local governments.

ISBN 953-7322-04-1

1. Van Antwerp, Fred 2. Chmura, Krzysztof 3. Svoboda, Zoran
I. Lokalna samouprava -- Financiranje -- Hrvatska

460605018



ISBN 953-7322-04-1