

Komunalno gospodarstvo i instrumenti njegova financiranja

*Jure Šimović**

*Tereza Rogić Lugarić***

UDK

351.824.11

351.713

Pregledni znanstveni rad / review scientific paper

Primljeno / received: 4. 10. 2011.

Prihvaćeno / accepted: 9. 2. 2012.

Među najznačajnijim trendovima lokalnih financija krajem 20. i početkom 21. stoljeća često se označuju fiskalna decentralizacija i urbanizacija. Lokalne jedinice postaju nositelji mnogih javnih funkcija, u njihovu je djelokrugu niz javnih usluga. Posrijedi su procesi i izazovi koji su utjecali na povećanje udjela rashoda lokalnih uprava u ukupnim javnim rashodima, ali i na posvećivanje posebne pozornosti instrumentima financiranja lokalnih javnih usluga te napose komunalne infrastrukture. Financiranje javnih potreba iznimno je aktualna tema u Hrvatskoj. Zato se nastoje istražiti osnovna obilježja instrumenata financiranja komunalnog gospodarstva, posebno važnog područja

* Dr. sc. Jure Šimović, redoviti profesor na Katedri za financijsko pravo i financijsku znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (full professor at the Chair of Financial Law and Finances, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: jure.simovic2@zg.htnet.hr)

** Dr. sc. Tereza Rogić Lugarić, docentica na Katedri za financijsko pravo i financijsku znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Financial Law and Finances, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: terezalugarić@yahoo.com)

iz djelokruga hrvatskih lokalnih jedinica; cijene komunalnih usluga, komunalne naknade te komunalnog doprinosa. Poseban je naglasak na mogućnostima »obogaćivanja« tog financijskog predloška uključivanjem pojedinih nefiskalnih instrumenata financiranja, ponajprije municipalnim obveznicama i javno-privatnom partnerstvu.

Ključne riječi: hrvatska lokalna samouprava, lokalni poslovi, komunalno gospodarstvo, lokalne financije

1. Uvod

Imaju li se u vidu tendencije u lokalnim financijama posljednjih desetljeća, od kojih su najvažnije fiskalna decentralizacija i urbanizacija, razumljivija je teorijska i praktična posvećenost izboru i izvorima financiranja lokalnih javnih usluga. Posljednjih je godina »jasno vidljiva tendencija prema decentralizaciji troškova u zemljama OECD-a. U razdoblju 1995.–2005. udio nižih razina vlasti u ukupnim rashodima povećao se sa 31% na 33%. No, višu razinu trošenja moguće je ponajprije vezati uz rastuće potrebe nižih razina vlasti u uslugama stanovanja i infrastrukturi ...« (Blöchliger, Petzold, 2009: 6).

Temeljnim suvremenim načelima lokalnih financija ponajprije se ističu načela podudarnosti i korisnosti (Kitchen, 2004; Bird, 2001; Inman, 2009). Ta je načela moguće razviti u tri pravila: (i) rashodi se trebaju podudarati s prihodima; (ii) prihodne mogućnosti trebaju se podudarati s političkom odgovornošću; (iii) razina korisnosti treba se podudarati s pojedinim vrstama prihoda.

Pravilo sukladnosti rashoda i prihoda poznato je i kao temeljno zakonsko načelo lokalnih financija¹ uopće. Politička odgovornost lokalnih vlasti za prihodne mogućnosti je dvojaka: odgovornost prema lokalnim stanovnicima i odgovornost prema središnjoj vlasti. Lokalne su vlasti dužne svojim stanovnicima osigurati onu razinu javnih usluga koju građani financiraju porezima i naknadama: »lokalni bi dužnosnici trebali prvi znati koristi i troškove gradskih usluga i, sukladno tomu, osmisliti takav proračun koji će donijeti najveće dobiti lokalnoj jedinici i poreznim obveznicima« (In-

¹ Primjerice to je načelo sadržaj čl. 9/2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS).

man, 2009: 344). Ako se pojedina lokalna dobra financiraju pomoćima središnje razine, lokalna odgovornost za trošenje tih sredstava također je nesporna.

Pri odabiru financijske podloge pojedinih javnih usluga pravilo političke odgovornosti zapravo se dijelom preklapa s načelom korisnosti. Primjena tog načela u okviru lokalnih javnih prihoda nalaže sljedeće: (korisničke) naknade, kao svojevrsna alternativa porezima, služe za financiranje onih javnih usluga gdje god je to moguće; javne usluge priroda kojih ne omogućuje korištenje naknada financiraju se (lokalnim) porezima. Ili, prema Kitchenu (2004), naknade, »dobrovoljna plaćanja za javne usluge« (Hillman, 2003: 529), drže se prikladnim za financiranje usluga s obilježjima privatnih javnih dobara,² a lokalni porezi za usluge s obilježjima čistih javnih dobara (ceste, ulice, javna rasvjeta). Smatra se da »korisničke naknade uspostavljaju izravnu vezu između trošenja i dobiti omogućujući pojedincima osobni izbor vezan uz 'plaćanje za' i 'dobiti' od određenog javnog dobra ili usluge« (Hillman, 2003: 530).

I u Hrvatskoj je problematika strukture i načina financiranja lokalnih javnih usluga aktualna već duže vrijeme, posebice nakon donošenja Zakona o komunalnom gospodarstvu (ZKG)³ i, od 2001., započinjanja procesa decentralizacije. Donošenjem ZKG »uloga i značenje jedinica lokalne samouprave i uprave u financijskom sustavu znatno su prošireni i povećani« (Šimović, 1995: 663). Zapravo, »jedinice lokalne samouprave i uprave u današnjem financijskom sustavu imaju dvije izuzetno važne funkcije ... Prva ... odnosi se na financiranje onih javnih potreba koje su dužne izvršiti shodno odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi i na temelju onih instrumenata financiranja koji su dani u Zakonu o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, dok se njihova druga krupna financijska funkcija odnosi na financiranje komunalnih djelatnosti ... Iako na prvi pogled može izgledati da su te funkcije dosta različite, kako po sadržaju po-

² Koncept podjele dobara služi i za objašnjavanje financijske uloge suvremenih država. Premda u financijskoj teoriji ne postoji suglasje oko jedinstvenog predložka podjele dobara, najmanje je sporna podjela na čista javna i privatna (tu su još primjerice i meritorna dobra, nesavršena lokalna dobra, mješovita dobra). Glavna obilježja čistih javnih dobara su neisključivost i nekonkurentnost; s obzirom na to da tržište nije prikladan mehanizam opskrbe javnim dobrima, njihovo financiranje preuzima država. Tržište ostaje glavnim načinom opskrbe privatnim dobrima uporaba kojih se temelji na suprotnim načelima: isključivosti i kokurentnosti (Šimović, 2008).

³ Taj je Zakon prvi put donesen 1995. (NN 36/95); nakon toga je nekoliko puta mijenjan (NN 70/97, 127/00); sada v. NN 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09.

treba koje treba zadovoljiti tako i po instrumentariju kojim se prikupljaju novčana sredstva za njihovo zadovoljavanje» (Šimović, 1995: 664).

Fiskalnu decentralizaciju treba tražiti u gospodarskim razlozima. Fiskalna decentralizacija treba podići alokativnu funkciju decentralizirane lokalne vlasti kao i stupanj učinkovitosti u osiguranju potrebnih javnih usluga za građane. Decentralizacija se javlja kao sredstvo za uspješno rješavanje problema tako da veću odgovornost u procesu planiranja razvitka i upravljanja razvitkom treba prepustiti stručnim tijelima javne vlasti koja su bliska izvorištu problema. Decentralizacija treba omogućiti bliski odnos između lokalne administracije i lokalnog stanovništva, a time i djelotvornije pružanje javnih usluga lokalnog značenja. Osiguranje redovite i kontinuirane isporuke uslugama komunalne infrastrukture uz prihvatljivu visinu naknade koju trebaju platiti njezini građani, kao što su opskrba pitkom vodom, plinom, toplinskom energijom, strujom, zbrinjavanje fekalija, komunalnog otpada te rješavanje problema u javnom prijevozu, trajni su prioriteti djelovanja svake lokalne jedinice.

Da bi lokalne jedinice mogle uspješno zadovoljiti potrebu svojih građana za navedenim uslugama, u prvi plan postavljaju se problemi financiranja poslovanja i problemi financiranja razvoja komunalnog gospodarstva, odnosno komunalne infrastrukture. Cilj rada zato je istražiti institucionalne osnove i instrumente financiranja komunalnog gospodarstva u Hrvatskoj te, koristeći se komparativnom metodom, upozoriti na moguće pravce njegove dogradnje korištenjem nefiskalnih instrumenata. Pri tome će se posebno istražiti: (i) korisničke naknade: cijena komunalnih usluga, komunalna naknada, komunalni doprinos te (ii) nefiskalni instrumenti financiranja razvoja komunalnih djelatnosti: municipalne obveznice i javno-privatno partnerstvo.

2. Pojam i osnovna obilježja korisničkih naknada

Korisničke naknade definiraju se kao »plaćanje za učinjenu uslugu ili za nekapitalno dobro koje nije industrijske prirode ... i u skladu s tim obično se naplaćuju za usluge električne energije, plina, vodovoda, odvodnje, otpada ...« (Arbutina, 2008: 661). Hyman (2002) naglašava da su korisničke naknade, premda je riječ o stanovitoj protunaknadi, prije određene političkim nego tržišnim interakcijama: one su ponajprije odraz »političkih i drugih snaga«. Tu tvrdnju možda je moguće bolje razumjeti ima li se u vidu često istican prijemor vezan uz prirodu gospodarske infrastrukture: je

li riječ po pretežnosti namjene o gospodarskoj djelatnosti ili javnoj službi? I može li se na njezin razvoj gledati isključivo kroz prizmu dobiti ili se kroz njezin razvoj ipak moraju ostvarivati i širi društveni interesi?

Prema teorijskoj sistematizaciji kojom se koristi Arbutina (2008: 661), korisničke naknade čine: (i) pristojbe (naplaćuju se za intelektualne usluge države; izdavanje različitih dokumenata, dozvola); (ii) komunalne naknade (instrument financiranja komunalnih djelatnosti kod kojih ne postoji mogućnost realne individualizacije troškova); (iii) cijene komunalnih usluga; (iv) posebni porezi na temelju izravne koristi (njihovi su obveznici osobe za koje se pretpostavlja da imaju stanovitu korist od realizacije određenog projekta neke teritorijalne jedinice). Srodnu klasifikaciju iznose Bird i Slack (2009: 33) navodeći da se korisničke naknade »pojavljuju u barem tri oblika; naknade za usluge, (javne) cijene i posebne naknade (porezi) temeljem dobiti«.

Nisu sve javne usluge/dobra prikladni za financiranje korisničkim naknadama. Ima li se u vidu element cijene, izbor je moguće suziti na tzv. nepotpuna odnosno mješovita dobra,⁴ i to ona kod kojih je prisutno načelo isključivanja. Zato »financiranje korisničkim naknadama može biti primijenjeno samo tamo gdje je moguće isključivanje (onih osoba koje ne plaćaju premda svi mogu birati hoće li platiti), i to po niskim troškovima ... Nitko ne može biti isključen od dobrobiti koje proizlaze iz nacionalne sigurnosti ili programa javne sigurnosti kojoj je cilj sprečavanje prometnih nesreća ... Isključivanje je pak moguće iz dobra zajedničke uporabe kao što su autoceste, mostovi, nacionalni parkovi, zoološki vrtovi, muzeji i srodna« (Hillman, 2003: 532). Također, riječ je u pravilu o dobrovoljnim plaćanjima za javne usluge. Upravo se tom dobrovoljnošću, odnosno s druge strane isključivanjem onih koji ne plaćaju, rješava (ili barem nastoji riješiti) problem »slobodnog putnika, jahača«.⁵ »Ipak i tu dobrovoljnost treba shvatiti u strogo pravnom smislu; stvarnost je potpuno drugačija jer prinude različite vrste: socijalne, ekonomske ili profesionalne, zapravo otežavaju, pa i čine nemogućim izbjeći plaćanje naznačenih nameta« (La-

⁴ O mješovitom se dobru govori kad pojedinačnu ponudu nekog dobra konzumiraju svi stanovnici, ali je ta potrošnja suparnička utoliko što njegova kvaliteta opada s brojem korisnika te je prisutno jedno od načela privatnih dobara, ili načelo isključivanja ili načelo rivaliteta.

⁵ Pojam »slobodnog putnika« (*free rider*) označava situaciju u kojoj osoba ima koristi od tuđeg trošenja na javna dobra jer je često nemoguće isključiti osobe iz dobrobiti određenog javnog dobra. Takvo ponašanje, dakle nastojanje uživati dobrobiti, a bez osobnog plaćanja, zove se ponašanje slobodnog putnika.

marque et al., 2009: 38). Pored dobrovoljnosti, u financijskoj se teoriji ističe i regresivnost naknada kao jedno od njihovih najznačajnijih obilježja.

Premda se korisničke naknade drže ponajprije alternativom lokalnim porezima, korisničke se naknade mogu plaćati i u obliku poreza; primjerice, »porez na benzin zapravo je porez na uporabu cesta; porez na motorna vozila jest porez na mogućnost korištenja cestama« (Hillman (2003: 529). U tim su slučajevima korisničke naknade, kroz poreze na privatna dobra, dopuna uporabi javno financiranih infrastrukturnih objekata.⁶ Također, premda su u tim primjerima uvedene kao porezi, naknade mogu biti izbjegnute; osoba neće kupiti benzin ili pak motorno vozilo, dakle i u tim slučajevima dolazi do izražaja dobrovoljnost njihova plaćanja. No, s druge strane, naglašava se da korisničke naknade nisu dobrovoljne kad su uvedene kao obvezna plaćanja za obvezne usluge; primjerice kad država odluči financirati obvezno školovanje korisničkim naknadama.⁷ Jednako tako o njihovoj je dobrovoljnosti teško govoriti kad je riječ o prirodnim monopolima odnosno »nužnostima«, kao što je električna energija, odvodnja, voda, odvoz otpada.

Upravo se pitanje korisničkih naknada i prirodnih monopola ističe specifičnim. Hillman (2003: 552) drži dobra koja osiguravaju stanovite privatne dobrobiti prirodnim monopolima ako su »troškovi isporuke, većim dijelom ili potpuno, zadani, fiksni«; to su primjerice isporuka električne energije, vodoopskrba, odlaganje otpada. S obzirom na to da je riječ o javnim dobrima koja su često subvencionirana, »prirodne monopoliste« obilježava tzv. mekani proračun, odnosno proračun u kojem ne postoje čvrsta ograničenja. Tako se u okviru mekanog proračuna gubici »prirodnih monopolista« automatski pokrivaju subvencijama; stoga i manjkaju inicijative za ograničenjem troškova ili učinkovitijim poslovanjem.

U praksi se susreće i mješoviti oblik financiranja javnih usluga; dijelom porezima, a dijelom korisničkim naknadama (primjerice plaćanje roditelja za uslugu predškolskog odgoja ili školsku prehranu). Ipak, u slučaju subvencioniranih javnih usluga⁸ zapravo je riječ o tzv. nepotpunim koris-

⁶ Postoji još jedna vrsta javnih dobara, tzv. lokalna ili nesavršena javna dobra čija je uporaba ograničena zbog: 1. geografskog položaja nekog dobra, odnosno 2. komplementarnosti određenog javnog dobra s privatnim dobrima (Šimović, 2008).

⁷ U tom su slučaju korisničke naknade srodnije porezima jer ne postoji mogućnost neplaćanja. Ipak, može li se obvezno školstvo financirati korisničkim naknadama u čijoj je srži »spremnost, volja za plaćanjem«? Može li tu biti riječ o obveznom školstvu kad postoji mogućnost da neki roditelji neće biti ili voljni ili u mogućnosti plaćati?

⁸ Kao što je primjerice predškolski odgoj u Hrvatskoj (subvencioniran iz proračuna lokalnih jedinica jer je to u njihovu djelokrugu), Rogić Lugačić, 2010.

ničkim naknadama kod kojih je možda najjasnije vidljiv *ratio* Hymanove tvrdnje. Naime, glavni razlog takvog oblika financiranja je ocjena vlade o nepoželjnosti isključivanja osoba iz korištenja određenim javnim dobrom/uslugom odnosno ostvarivanje i nekih širih društvenih interesa od puke dobiti. Najčešće javne usluge financirane nepotpunim naknadama jesu javno stanovanje, obrazovanje, javni prijevoz, vodoopskrba i odvodnja.

Korištenje naknadama počiva na načelu prema kojemu građani trebaju plaćati troškove javnih usluga radi svojevrzne (izravne) kontrole proizvedene količine. Tehnički argument za korištenje naknadama temelji se na iznosu proizvedene usluge, »iznosu bliskom optimalnoj razini usluge te određenim sklonostima potrošača kad su troškovi usluge u izravnoj svezi s potrošačem. Ako su troškovi usluga »pokriveni« općim porezima, građani bi potraživali više usluga nego što bi bili voljni platiti« (Lee et al., 2003). Korištenje naknadama može se ocijeniti dvojako djelotvornim: s jedne strane one osiguravaju javnom sektoru informaciju o tome koliko su korisnici spremni platiti za određenu uslugu; s druge strane utječu na svijest građana i vrednovanje usluga koje pruža javni sektor. Ipak, najveću teorijsku i praktičnu pozornost izaziva pitanje njihove prikladne cjenovne strukture o čemu uvelike može ovisiti i njihovo prihvaćanje.⁹ Tako »cijene usluga komunalnih djelatnosti zbog mnogih ograničenja ne mogu biti faktorom optimalne alokacije poslovanja tih djelatnosti ...« (Šimović, 1995: 338). Polazni je stav da bi lokalne jedinice trebale javnim komunalnim trgovačkim društvima omogućiti naplatom cijene ostvariti i određeni višak prihoda namijenjen razvitku; u protivnom, ako cijene ne pokrivaju ni troškove poslovanja, lokalna će jedinica iz proračuna morati snositi manjak prihoda javnog komunalnog društva (Šimović, 2000). Rezultati novijih istraživanja sugeriraju da bi »primjereno strukturiranje i svrhovitost naknada mogli pridonijeti glavnim ciljevima današnjih lokalnih politika: većoj konkurentnosti, boljem okolišu i poboljšanju kvalitete života stanovnika« (Megacity Challenges, 2007).

Smatra se da će taj dio lokalnih financija biti sve važniji, posebno zbog rastućeg interesa za modelima »upravljanja potražnjom«, ali i s obzirom na više uspješnih primjera korisničkih naknada.¹⁰ Ipak još uvijek velikom broju lokalnih jedinica nedostaju nužna istraživanja o ispravnoj (cjenovnoj)

⁹ Neke prakse pokazuju da uvođenje korisničkih naknada može izazvati jak otpor stanovnika (Megacity Challenges, 2007), a upozorava se i na njihovu neveliku popularnost i među lokalnim dužnosnicima (Guide to municipal finance, 2009).

¹⁰ Jedan od najcitiranijih primjera su modeli određivanja cijena prometnica u Singapuru ili Londonu.

strukturi korisničkih naknada. Tako primjerice i Popović (2008: 696) navodi, razmatrajući način oblikovanja cijene usluge u vodoopskrbi i odvodnji, da »provedba opisanog postupka, osobito u dijelu ocjene razloga za promjenom cjenika, zahtijeva od jedinica lokalne samouprave razmjerno visoku razinu poznavanja tehnologije gospodarenja vodnim resursima od opskrbe do odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, a isto tako visoku ekonomsku stručnost za valjanu ocjenu troškovnih elemenata koji čine konačnu cijenu vode«. Dodatan je pritom problem što ih često sami korisnici vide »otimačinom« lokalnih vlasti¹¹ i teško prihvaćaju njihovo podizanje. Zapravo, lokalne jedinice očito još moraju uložiti napora kako bi objasnile stanovništvu sve važniju ulogu te vrste prihoda (Guide to municipal finance, 2009).

Ni u financijskom smislu njihovo značenje nije zanemarivo. Tako ih Lee et al. smatraju »najbrže rastućim prihodima saveznih država i lokalnih jedinica« u SAD (2003). To je posebice bilo vidljivo 2002. kad su proračunski deficiti velikog broja saveznih država izazvali smanjivanje lokalnih pomoći, a srodne je tendencije moguće pratiti i pri dodjeli središnjih pomoći. Oni zaključuju da je »dobra vijest što su lokalne jedinice odgovorile poboljšanjem upravljanja i učinkovitosti, povećanjem vlastitih izvora financiranja i uporabe (korisničkih) naknada kao i drugim mehanizmima usmjerenim ograničavanju rashoda« (2003: 527).

3. Cijena komunalnih usluga kao instrument financiranja komunalnih djelatnosti u Hrvatskoj

3.1. Normativni okvir

Cijena komunalnih usluga uređena je ZKG-om. On dijeli prihode za obavljanje komunalnih usluga u četiri skupine; to su: (a) cijena komunalnih usluga; (b) komunalna naknada; (c) proračun jedinica lokalne samouprave; (d) drugi izvori po posebnim propisima (čl. 19.). Za razliku od komunalne naknade, cijene korištenja komunalnih dobara i objekata »niže razine vlasti naplaćuju kao naknadu za korištenje komunalnih dobara su-

¹¹ Tako je primjerice 2007. u Hrvatskoj veliku pažnju izazvao porast cijena odnosno inflacija; kao jedan od značajnijih elemenata koji je tome pridonio spomenute su i cijene komunalnih usluga. Utjecaj porasta cijena može se mjeriti i prosječnim iznosom »potrošačke košarice« koja se mjeri na temelju četveročlane obitelji, a koju provodi Nezavisni sindikat Hrvatske. No, pritom su u njoj u okviru skupine komunalnih usluga navedeni troškovi koji nisu u nadležnosti lokalne samouprave, kao što su pričuva i srodne (Drezgić, 2008).

bjektima koji se kao korisnici mogu individualizirati što se tiče učinjenog troška» (Arbutina, 2008: 661). Tako se iz cijene komunalnih usluga po čl. 20. osiguravaju sredstva za obavljanje ovih komunalnih djelatnosti: (i) opskrba pitkom vodom; (ii) odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, osim odvodnje atmosferskih voda; (iii) prijevoz putnika u javnom prijevozu; (iv) održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada; (v) odlaganje komunalnog otpada; (vi) tržnice na malo; (vii) obavljanje dimnjačarskih te (viii) pogrebnih poslova. Cijene određuje isporučitelj usluge, a plaća je vlasnik nekretnine ili korisnik prema ugovoru s vlasnikom. Za svaku promjenu cijene isporučitelj je dužan pribaviti prethodnu suglasnost općinskog načelnika, gradonačelnika i gradonačelnika grada Zagreba odnosno jedinice lokalne samouprave (JLS) na području koje se isporučuje usluga (čl. 21.). Cijena komunalne usluge može prema čl. 20. sadržavati i iznos cijene za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području ili za potrebe JLS.

Zakon strogo odvaja financiranje obavljanja od financiranja građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Cijena usluge, naknada za priključenje,¹² lokalni proračun, naknada za koncesije i drugo glavni su izvori financiranja građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabave opreme za djelatnosti opskrbe pitkom vodom te odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda. Iz cijene komunalne usluge, proračuna, naknade za koncesiju te drugih izvora predviđenih zakonom financira se građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabave opreme za: prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i za djelatnost tržnica na malo. Naznačeni dio cijene odnosno iznos za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u računu za komunalnu uslugu iskazuje se posebno i ta se sredstva doznajuju u proračun JLS te se moraju upotrebljavati namjenski. Primjetna je proračunska praksa prijenosa tih prihoda, u obliku kapitalnih pomoći, gradskim trgovačkim društvima.

Još uz prva zakonska rješenja postavilo se pitanje »zašto je uloga cijene komunalne usluge u financiranju razvoja komunalnog gospodarstva tako zanemarena, odnosno zašto i cijena komunalne usluge ... nije i jedan od instrumenata financiranja razvoja ... U obrazloženju Zakona njegov predlažatelj ne obrazlaže takvo svoje rješenje ... ne znači da samofinanciranje ne treba biti jedan od elemenata financiranja komunalne infrastrukture« (Šimović, 1995: 663).

¹² Vlasnici građevina dužni su priključiti svoju građevinu na komunalnu mrežu opskrbe vodom i na mrežu odvodnje.

3.2. Neka obilježja primjene cijene komunalnih usluga u hrvatskim gradskim proračunima

Potrebno je zato analizirati glavna obilježja i ulogu cijene usluge u financiranju komunalnih djelatnosti, što se čini temeljem godišnjih obračuna proračuna najvećih hrvatskih gradova: Zagreba, Splita, Rijeke, Osijeka (dostupni na njihovim internetskim stranicama). Naime, u gradskim je proračunima/godišnjim obračunima podrobnija klasifikacija pojedinih vrsta prihoda i rashoda pa su oni time pogodna podloga za tematsku vrstu analize. Također, istraživanje je usmjereno na tri sektora: prometnu infrastrukturu (uslugu javnog prijevoza), vodoopskrbu i odvodnju¹³ te skupljanje i odvoz komunalnog otpada s obzirom na to da je riječ o najvažnijim ekološkim i infrastrukturnim manjkovima većih hrvatskih gradova (Rogić et al., 2008). Cijena komunalne usluge izaziva dodatnu pozornost, jer je riječ o substandardnim javnim uslugama, što otvara pitanje o cijeni, osnovnim obilježjima te mogućim prijedorima i mogućnostima poboljšanja. A mjesta poboljšanju ima, primjerice u uspostavljanju jasnije veze između te vrste prihoda i rashoda (s obzirom na to da je riječ o namjenskim prihodima); naglasku na većoj racionalnosti u oblikovanju i upravljanju naznačenim sredstvima, jasnijoj prezentaciji građanima. Ta rješenja iziskuju i stanovite institucionalne promjene.

U analiziranim gradskim proračunima primjetna je neujednačenost klasifikacije namjenskog dijela prihoda od cijene što znatno otežava prosudbe o njezinoj financijskoj važnosti. Ponajprije, cijena komunalne usluge po svojim je osnovnim obilježjima neporezni prihod i trebao bi se bilježiti u okviru prihoda od »administrativnih pristojbi i po posebnim propisima« (s komunalnom naknadom i doprinosom). Tako su u zagrebačkom i riječkom proračunu ti prihodi bilježeni u podskupini »sufinanciranje cijene usluge, participacije i slično« u obliku zbirnog iznosa. U proračunu grada Rijeke, primjerice, ipak se navodi podstavka »prihodi iz cijene usluge namijenjene razvoju«, dočim u proračunu Grada Zagreb ni to nije poznato pa ostaje nejasno je li iznos od 95 milijuna kuna (2009) cjelokupni iznos iz cijene ili su u to uključeni još neki iznosi. Međutim, u oba proračuna izostaje posebna raščlamba koliko je prikupljeno od koje cijene. U proračunu Grada Splita i Osijeka samo se navodi stavka »ostali prihodi«. Jesu li to

¹³ Na vodovodnu mrežu 2005. bilo je priključeno 75% stanovnika, no teže su situacije u sustavima odvodnje (obuhvaća 58% stanovništva) i pročišćavanja (28% stanovništva). Hrvatska zaostajanje u usporedbi s europskim prosjecima (Strategija upravljanja vodama, 2009).

prihodi od dijela cijene, nije razvidno. U posebnom dijelu osječskog proračuna su »prihodi od sufinanciranja građana« (30 milijuna kuna); međutim nije moguće sa sigurnošću utvrditi jesu li to namjenski dijelovi cijene.

Prometne teškoće¹⁴ posebno su važne u Zagrebu (Rogić et al., 2008; Izvješće o stanju okoliša Grada Zagreba, 2006). Javni prijevoz (obavljanje i razvoj) financira se i iz cijene te usluge. No, prihodi od cijene gradskog prijevoza kontinuirano padaju; primjerice prema podacima iz 1996. udio prihoda od karata u ukupnim prihodima bio je gotovo 50%, dočim je u 2006. iznosio 30%: tek jednu trećinu ukupnih prihoda ZET-a. Jedan od razloga zacijelo je i višegodišnji cjenovni sustav javnog gradskog zagrebačkog prijevoza odnosno gradska politika besplatnog prijevoza određenim skupinama stanovništva. Naime, već su tradicionalno najveći korisnici subvencija iz gradskog proračuna¹⁵ Zagrebački električni tramvaj (ZET) i Hrvatske željeznice (HŽ) (Šimović, Rogić Lugarić, 2006) zbog, većim dijelom, subvencioniranja cijene prijevoza osoba koje imaju poseban status u javnom gradskom prijevozu;¹⁶ srodna je namjena i subvencija HŽ-u. Premda je i iz teorijskih postavki razmjerno nesporna zastupljenost »širih« interesa u financiranju komunalnih djelatnosti, to ipak nije moguće razumjeti i kao izostanak stanovite racionalnosti u poslovanju. Stoga izloženo rješenje ipak izaziva dvojbe. Ponajprije, cijena javnog gradskog prijevoza sukladno zakonu ima dvojaku ulogu: temeljni je izvor financiranja dotične komunalne djelatnosti, ali i izvor novca za ulaganja u građenje i opremanje komunalne infrastrukture. Pitanje veličine i strukture cijene javnih usluga izaziva i teorijske i praktične rasprave, no nerealno niske cijene izazivaju niz teškoća, napose neracionalnu potrošnju. U tom se kontekstu postavlja pitanje može li održivi proračun kontinuirano pokrivati troškove/gubitke javnih (komunalnih) usluga ili bi se njihovo pokriće

¹⁴ Glavne zamjerke razini te javne usluge moguće je svesti na neprimjerenost prometne infrastrukture i na manjak općenito. U Izvješću o stanju okoliša Grada Zagreba (2006: 106) zaključci su slični: »Kapacitet i kvaliteta ponude javnog gradskog tramvajskog i autobusnog prometa te gradske prigradske željeznice nisu dostatni i ne uspijevaju konkurirati individualnom motornom prometu ... smanjivanje broja putnika u javnom gradskom prijevozu je nepovoljna pojava ... Mjere poboljšanja pridonose ublažavanju kritičnog stanja, ali ne rješenju problema«.

¹⁵ Čiji je udio iznosio 14 i 16% rashoda poslovanja u razdoblju 2002.–2006.

¹⁶ Đaci, redoviti polaznici osnovnih i srednjih škola, redoviti studenti koji su upisali semestar tekuće školske godine, apsolvanti za trajanja studenskih prava, strani studenti, umirovljenici do 65 godina kojima je mirovina ili ukupan prihod jednak ili manji od 1.500 kuna, osobe starije od 65 godina, nezaposlene osobe ... osobe u policijskoj odori, vijećnici gradskih četvrti.

trebalo osigurati kroz prikladnu politiku cijena javnih usluga. Ako »javna poduzeća pružaju usluge na nekomercijalnoj osnovi, u obliku nižih cijena od onih nužnih za pokrivanje troškova, ili pak pružaju određene socijalne usluge, te se nekomercijalne usluge financiranju ili raznim vrstama subvencija ili se gubitak pokriva iz proračuna« (Žunić Kovačević, 2008). I Hillman upozorava na mogućnost nastanka tog problema označavajući ga pitanjem tzv. mekanog proračuna.

Pitanje je koliko je uopće prikladna provedba socijalne politike (oslobađanje velikog broja osoba od plaćanja cijene javne usluge prijevoza) rashodnim oblicima gradskog proračuna (subvencijama za tekuće poslovanje) i postižu li se uistinu općim oslobađanjima ciljevi radi kojih se politika oslobađanja vodi. Ili bi se to moglo uspješnije ostvariti izravnim pomoćima samo onim građanima koji se nalaze u socijalnim teškoćama? Na to upozoravaju i nalazi nekih istraživanja (Puljiz et al., 2005).¹⁷ Pritom se, imaju li se na umu alokativne ovlasti na lokalnim razinama, otvara pitanje: trebaju li se subvencije socijalne naravi ipak pretežito osiguravati iz središnjeg proračuna? Uključivanje rashoda socijalne naravi i njihov veliki udio u lokalnom proračunu ide na štetu razvojnih ulaganja u urbanu infrastrukturu s nizom negativnih posljedica, ponajprije substandardnošću pojedinih javnih gradskih usluga. Nemali udio subvencija gradskog proračuna namijenjenih (i) pokrivanju gubitaka gradskih trgovačkih društava u ovom sektoru bilježe, pored zagrebačkog, riječki i osječki proračun.

Gradske prakse u pogledu visine i strukture cijene su različite. »... nejasnoća izdvajanja za razvoj koja čine dio cijene pojedinih usluga« (Drezgić, 2008) tiče se cijene komunalnih usluga u hrvatskim prilikama uopće. Tako je Grad Rijeka kao jedini grad u uzorku 2009. uveo 10% na osnovnu cijenu javnog prijevoza¹⁸ radi nabave opreme. Zašto to nije praksa i u ostalim gradovima, u kontekstu razine subvencija, nije poznato. Jasno da bez sustavnih analiza nije moguće »utvrditi opravdanost razlika«, no poseban je problem manjak (jasnih) podataka o poslovanju trgovačkih društava odnosno »nepostojanje baze podataka koja bi omogućila analizu uspješnosti i efikasnosti poslovanja trgovačkih komunalnih društava po lokalnim jedinicama« (Drezgić, 2008; v. i Bajo, 2007). Dodatan je paradoks što takva praksa pogoduje problemu doživljavanja cijene usluge kao »otimačine« lokalnih vlasti, što znatno otežava moguće povećanje cijene i u slučaju stvarnih potreba.

¹⁷ Posebice važan pojam targetinga, ciljanosti, naznačuju kao jedan od trendova socijalnih reformi u proteklom razdoblju.

¹⁸ Time je te godine prikupljeno 3.491.391,24 kuna, www.autotrolej.hr

Slično je i s cijenom vode i odvodnje.¹⁹ Ponajprije su primjetne razlike u cijeni i strukturi cijene, posebno u kontekstu uvođenja namjenskih dijelova za financiranje razvoja, a izostaje i jasna veza prikupljenih i uloženi sredstava. Ilustracije radi: u Zagrebu u cijeni od 11,22 kune/m³ dio za građenje komunalne infrastrukture za vodu i odvodnju iznosi 0,27 kuna (www.zgh.hr). Grad Split ima dva takva namjenska dijela (cijene): za financiranje Ekoprojekta Kaštelanski zaljev te za razvoj vodoopskrbnog i odvodnog sustava. To su bili glavni izvori financiranja ulaganja u Gradu Splitu u tom sektoru, pri čemu je razvitku vodoopskrbnog i odvodnog sustava namijenjeno 0,50 kuna (od cijene pitke i otpadne vode koja iznosi 8,03 kuna za kućanstva i srodne kategorije).²⁰ U Gradu Rijeci cijena vode za kućanstva iznosi 7,55 kuna/m³, s odvodnjom (1,94 kune/m³) 9,49 kuna/m³, a dio cijene namijenjen razvoju vodoopskrbnog i odvodnog sustava iznosi 1,59 kuna.²¹ Prihodi gradskog proračuna od tih su dijelova cijene 2009. iznosili 8.130.554,72 kune za razvoj vodoopskrbe te približno 7 milijuna kuna za razvoj odvodnje; prihodi se troše, ili bi se barem trebali trošiti, namjenski. Bilo je i slučajeva nenamjenskog trošenja dijela cijene, unatoč substandardnosti usluge.²² U Gradu Osijeku cijena vode za kućanstva bez odvodnje iznosi 11,80 kuna/m³. No, za razliku od drugih gradova, struktura cijene nije jasna: pored osnovne cijene vode i odvodnje te obveznih dijelova (naknada za korištenje i zaštitu voda koje su prihod Hrvatskih voda), cijena sadržava još dva dijela: »namjena za korištenje voda« i »namjena za zaštitu voda«, u ukupnom iznosu od 2,38 kuna/m³. Nije bilo moguće ustvrditi jesu li to dijelovi cijene namijenjeni razvoju infrastrukture, sukladno ZKG. Ako nisu, nameće se pitanje zašto Grad nije uveo dio cijene namijenjen financiranju infrastrukture, posebice u kontekstu razine te javne usluge,²³ te pitanje čiji su to prihodi, odnosno za što se koriste budući da su istog imena kao i namjenske naknade Hrvatskih voda. Podrobniji proračunski podaci pokazuju da je jedan od izvora financiranja sustava vodoopskrbne

¹⁹ Sektor vodoopskrbe označen je gotovo najznačajnijim ekološkim i infrastrukturnim manjkom većih hrvatskih gradova; samo, primjerice, u Zagrebu veličina planiranih investicija u razdoblju 2008.–2019. iznosi 5,6 milijardi kuna.

²⁰ To je, primjerice, 2006., iznosilo 7,4 milijuna kuna, a 2008. 7,2 milijuna kuna, www.split.hr

²¹ Uz dodatak od 0,27 kuna za razvoj odvodnje Grobnik-Klana, www.kvik.hr

²² Proračunske analize pokazuju da je bilo i nenamjenske uporabe prihoda iz cijene, a slična je primjedba i u Izvješću o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja Grada Rijeke za 2005., gdje se nalaže »realnije planiranje rashoda i veći stupanj pripremljenosti projekata i programa koji se financiraju proračunom«. Rogić Lugarić, 2010.

²³ Ocjenu podupire činjenica da je Osijek, po udjelu nastanjenih stanova bez vodovoda, u usporedbi sa Splitom ili Rijekom na samom vrhu ljestvice.

(i odvodne) mreže prihod od sufinanciranja građana;²⁴ no ne može se utvrditi jesu li to prihodi dobiveni navedenim iznosima.

Na različitost visine cijene vode upozorava i Strategija upravljanja vodama (2009: 43), »što je ponajviše posljedica različitih pristupa strukturi cijene«. Premda »komunalna društva postupno uvode tržišnu cijenu vode« (Bajo i Filipović, 2008), Strategija upozorava da najveći broj lokalnih jedinica »vodi podcijenjenu tarifnu politiku ... što je većim dijelom posljedica razlika u pokazateljima učinkovitosti i ekonomičnosti ... što ima i dalje posljedice: sustavi nisu kvalitetno održavani, intervencije se obavljaju samo na kritičnim točkama, velik dio vode istječe u podzemlje ...« (2009: 43). Tome valja dodati i neracionalnost potrošnje. I uz dio cijene namijenjen razvoju ističe se da »navedeni iznos ne može zadovoljiti potrebe građana« (Strategija upravljanja vodama, 2009: 43). Pritom, gubitak vode uglavnom je rezultat »slabog održavanja i investiranja u vodoopskrbnu mrežu« (Bajo i Filipović, 2008). On u Zagrebu iznosi i do 50% zahvaćene vode. Poredbene analize pokazuju da problematika cijena javnih usluga te vrste, i teorijski i praktično, nameće brojna pitanja. Ipak, cijena vodoopskrbe i odvodnje se radije negoli porez i u budućnosti drži najprikladnijim oblikom njezina financiranja (Megacity Challenges, 2007: 42).

Ni područje gospodarenja otpadom nije izuzeto od sličnih problema. Gotovo svim gradovima nužnost je uređenje odlagališta, a to su veliki proračunski rashodi. I tu su razlike u visini i strukturiranju cijene primjetne. U Zagrebu je cijena za sakupljanje i odvoz komunalnog otpada od 0,74 do 0,88 kuna/m² ovisno o odvozu, bez namjenskog dijela cijene. Split je za uređenje odlagališta Karepovac²⁵ uveo namjenski dio cijene usluge prikupljanja, prijevoza i odlaganja otpada (0,12 kuna/m², uvećava se osnovni iznos cijene usluga po m²). Iznos cijene ovisi o vrsti prostora i koeficijentu zagađenosti.²⁶ Primjerice, 2006. prikupljena naknada iznosila je 8,95 milijuna kuna (sa čak 2,4 milijuna kuna nenaplaćenih prihoda). Slična je situacija i u Rijeci; najvažniji projekti su uređenje odlagališta komunalnog otpada Viševac, što se financira i iz namjenskog dijela cijene gospodarenja komunalnim otpadom.²⁷ Cijena gospodarenja otpadom sadržava i dio na-

²⁴ Približno 29 milijuna kuna koji se kapitalnim pomoćima prenose Vodovodu d.o.o.

²⁵ Uređenje postojećeg odlagališta sufinancira i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (40% iznosa).

²⁶ Najnižu cijenu plaćaju kućanstva 0,35 kuna/m², www.split.hr

²⁷ Potrebna ulaganja za potonju namjenu iznose, približno 60 milijuna eura. U prvoj fazi ulaganja iznose 27 milijuna eura, što će se financirati sredstvima EU, Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (1,3 milijuna eura) te prihodima županijskih i lokalnih pro-

mijenjen razvoju; on iznosi 8,76% (2009. prikupljeno je gotovo 6,5 milijuna kuna). Iz podataka osječčkog Unikoma d.o.o., komunalnog društva koje obavlja djelatnost skupljanja i odvoza komunalnog otpada, proizlazi da je uveden samo namjenski dio cijene namijenjen uređenju odlagališta (0,042 kune/l odnosno 0,060 kuna/l za gospodarstvo, mjesečno).

I u tom sektoru strateški dokumenti upozoravaju da visina cijena nije razmjerna stvarnoj cijeni pružene usluge pa se ne mogu pokriti ni ukupni troškovi gospodarenja otpadom. Posebno se naglašava problem niske cijene komunalne usluge i predviđa se da će njezin postupni rast biti nužan (Strategija gospodarenja otpadom, 2005). U Izvješću o stanju okoliša Grada Zagreba (2006) navodi se da se nastavljaju nepovoljni trendovi, a naslijeđeni pritisci postaju još naglašeniji. Premda se i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost uključio u sustav financiranja gospodarenja otpadom, njegova pomoć nije dostatna za rješavanje nagomilanih problema. Unatoč tome što se naglašava iznimna važnost gospodarenja otpadom, manjka sustavni pristup ovom problemu (Izvješće o stanju okoliša Grada Zagreba, 2006). U tom kontekstu i Strategija gospodarenja otpadom predviđa financiranje potrebnih investicija javnim i drugim izvorima. Javni izvori su državni proračun, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, itd. Ulaganja u razdoblju 2006.–2015. procjenjuje se na 1.233 milijarde kuna ili 163 milijuna eura.

Pored toga, sustav naplate prihoda problem je svih proračuna. To se posebno vidi ako se promatraju neporezni prihodi koji su pri vrhu po visini gradskih potraživanja. Potreba ustrojavanja posebne službe naplate u Gradu Zagrebu opetovano se naglašava (izvješća Državnog ureda za reviziju). U Splitu je gotovo trećina prihoda od cijene usluge bila nenaplaćena; u Rijeci je bila velika razlika u planiranim i prikupljenim iznosima od cijene usluge, gotovo 50%, premda se posljednjih godina omjer znatno poboljšao pa je 2009. prikupljeno gotovo 97% planiranih prihoda. Tek bi detaljnija analiza mogla pokazati je li uzrok tome realniji sustav proračunskog planiranja ili poboljšani sustav naplate.

4. Komunalna naknada

Za razliku od komunalnih djelatnosti, kod kojih je moguće utvrditi troškove korištenja za svakog korisnika putem cijene komunalne usluge, troškove ko-

računa (5 milijuna eura, približno 40 milijuna kuna). Druga faza financirat će se kreditima Europske banke za obnovu i razvoj te sredstvima Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost i prihodima lokalnih proračuna. Zona bi se trebala izgraditi tijekom 2011. i 2012.

rištenja nekih komunalnih djelatnosti nije moguće utvrditi direktno. Stoga korisnici tih usluga plaćaju svoje obveze, odnosno komunalnu naknadu, na temelju prosječno procijenjenih obveza građana na određenom području, a sredstva se koriste za financiranje poslovanja tih komunalnih djelatnosti. Komunalna naknada ne plaća se izravno isporučitelju usluga, nego se uplaćuje u korist proračuna JLS na području koje se isporučuje komunalna naknada.

Prema ZKG, sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju poslovanja: (1) odvodnje atmosferskih voda, (2) održavanja čistoće u dije-lu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, (3) održavanja javnih površi-na, (4) održavanja nerazvrstanih cesta, (5) održavanja groblja i krematori-ja te (6) održavanja javne rasvjete.

Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici stambenog i poslovnog prostora te vlasnici građevinskih zemljišta koja se nalaze u naseljima s uređenim građevinskim zemljištem. Prema ZKG-u pod takvim se naseljima smatraju ona opremljena najmanje sljedećim komunalnim sadržajima: (1) pristupnom cestom, (2) objektima za opskrbu električnom energijom te (3) objektima za opskrbu vodom prema mjesnim prilikama. Program održavanja komunalne infrastrukture za komunalne djelatnosti neindividualizirane potrošnje te visinu komunalne naknade donosi predstavničko tijelo JLS.

Određivanje visine komunalne naknade jedno je od najvažnijih pitanja. Načelno bi visina komunalne naknade trebala biti određena tako da su sredstva koja se time prikupljaju dostatna za troškove održavanja komunalnih djelatnosti koje se iz njih financiraju. Prema ZKG-u, visina komunalne naknade određuje se diferencijalno za pojedina područja ovisno o: (1) stanju opremljenosti građevinskog zemljišta objektima i uređajima komunalne infrastrukture, (2) lokaciji objekata (zgrade ili građevinskog zemljišta) po zonama, te (3) namjeni objekta odnosno prostora. Imajući u vidu te elemente, utvrđivanje visine komunalne naknade, posebno njezino diferencirano određivanje, te utvrđivanje pondera važnosti pojedinog elementa vrlo je složen zadatak. Ako bi se analizirali, primjerice, elementi koji se odnose na lokaciju stambenog objekta, na ponder važnosti trebalo bi uzeti u obzir barem sljedeće: (1) prirodnu pogodnost položaja stambenog objekta, (2) atraktivnost zone stanovanja, (3) gustoću naseljenosti, (4) prometnu povezanost, (5) opremljenost objektima za opskrbu, (6) opremljenost kulturnim i društvenim objektima, (7) utjecaj zagađivača zraka, tla i vode, (8) utjecaj luke u blizini velikih prometnica, (9) stupanj opremljenosti komunalnom infrastrukturom.

Već i to pokazuje svu složenost tih pitanja i potrebu njihova zajedničkog uređenja. Dodatan je problem komunalne naknade što je u hrvatskim pri-

likama teško vidljiva veza između visine naknade i razine usluga, a to je, teorijski, u srži korisničkih naknada. Premda JLS imaju stanovit instrumentarij (zakonsku obvezu donošenja programa održavanja komunalne infrastrukture), uočeno je da ga neke ne donose ili on ne sadržava sve potrebne elemente. Pored toga izvješća o izvršenju tih programa ne podnose se predstavničkom tijelu (Državni ured za reviziju, 2009). Važnost prikupljenih prihoda s naslova komunalne naknade za JLS pokazuju podaci u tablici 1.

Tablica 1. Ostvareni iznosi sredstava s naslova komunalne naknade (i doprinosa)²⁸ u razdoblju 2005.–2009. (podaci za sve lokalne jedinice)

Godina	Iznos (kn)	Udjel u %-tku
2005.	1.865.774.003 ²⁹	15,1
2006.	2.818.976.834	13,7
2007.	3.293.083.823	13,7
2008.	3.674.978.406	14,2
2009.	3.210.865.949	13,3

Izvor: Izvješća Državnog ureda za reviziju za razdoblje 2004.–2009.

ZKG propisuje da predstavničko tijelo JLS može u opravdanim slučajevima donijeti odluku o djelomičnom ili potpunom oslobađanju od plaćanja komunalne naknade. Tu bi odluku trebalo donositi vrlo selektivno, samo u slučaju kad je riječ o određenim kategorijama građana koji nisu u mogućnosti izvršiti obveze plaćanja komunalne naknade. Pri donošenju te odluke predstavničko tijelo prethodno bi trebalo jasno utvrditi kriterije za oslobađanje i što je moguće jasnije odrediti kategorije građana koji bi se eventualno mogli koristiti tim pravom (umirovljenici koji primaju socijalnu pomoć, staračka poljoprivredna kućanstva koja su oslobođena plaćanja poreza na dohodak, i sl.).

Odlukom predstavničkog tijela sredstva komunalne naknade mogu se upotrijebiti i za održavanje objekata školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja. Proširenje korištenja sredstava komunalne naknade i za te na-

²⁸ Državni ured za reviziju podatke o ostvarenim prihodima i primicima JLS iskazuje zajednički za komunalnu naknadu i komunalni doprinos.

²⁹ Podaci za 2005. iskazani su bez Grada Zagreba.

mjene uzrokovano je promjenama u sustavu financiranja tih objekata koje su nastupile 2001.³⁰

5. Komunalni doprinos

Komunalni doprinos propisan je ZKG-om. Sredstva koja se ostvare po toj osnovi jedan su od instrumenata financiranja izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, i to za: (1) javne površine, (2) nerazvrstane ceste, (3) groblja i krematorije te (4) javnu rasvjetu.

Komunalni je doprinos najsirođniji vrsti prihoda u Francuskoj koja se izravno veže uz urbanističko pravo.³¹ Jedan od poznatijih instrumenata pritom je lokalni porez na (komunalno) opremanje uveden na izgradnju, obnovu ili povećanje građevina svih vrsta.³² Prihodi tog poreza namijenjeni su pokriću troškova javnog opremanja nove izgradnje. Od 1. ožujka 2012. u okviru reforme financiranja urbanizma taj će porez biti zamijenjen porezom na uređenje. Za razliku od hrvatskog sustava, područje financiranja urbanizma u Francuskoj posljednjih godina obilježava tendencija fiskalizacije. To je zamjena namjenskih doprinosa i pristojbi namjenskim porezima: porezima koji ulaze u pravnu kategoriju poreza, no definiraju se posebno (*taxe*, za razliku od *impôt*). Njihovi prihodi namijenjeni su za točno određenu javnu svrhu, no, za razliku od pristojbi i doprinosa, njihov iznos ne ovisi o visini primljene koristi. I u vezi s komunalnim doprinosom postoje prijedlozi preobrazbe u razvojni instrument šire namjene (Rogić Lugarić, 2010; Skupina autora, 2010).

Komunalni doprinos plaća vlasnik građevinskog zemljišta prema četvornom metru bruto razvijene površine građevine koja se može izgraditi na toj parceli. Troškovi priključka građevinskog zemljišta na objekte i uređaje komunalne infrastrukture nisu obuhvaćeni komunalnim doprinosom. Visinu komunalnog doprinosa utvrđuje predstavničko tijelo JLS u skladu s

³⁰ Riječ je o novelama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Zakona o osnovnom obrazovanju, Zakona o srednjem školstvu, Zakona o zdravstvenom osiguranju te Zakona o socijalnoj skrbi (svi u NN 59/01).

³¹ Grana javnog prava koje je poseban dio posvećen instrumentima financiranja koji »postaje sve složeniji«. Lamarque et al., 2009: 40.

³² Porez se određuje temeljem vrijednosti cjelokupne nekretnine, uključujući i zemljište nužno za izgradnju građevine; obvezno se uvodi u općinama koje imaju više od 10.000 stanovnika i općinama pariške regije; porezna stopa ovisi o vrsti izgradnje. Albert et al., 2007.

programom mjera propisanih zakonom o prostornom uređenju. Rješenje o komunalnom doprinosu koje izdaju upravni odjeli JLS u kojima se utvrđuje visina obveze pojedinog obveznika komunalnog doprinosa dvostrano je obvezujuće rješenje. Ono sadržava obveznikovu obvezu plaćanja komunalnog doprinosa i obvezu JLS da u određenom roku izgradi komunalni objekt ili uređaj. Osim toga, JLS ima obvezu vratiti uplaćena sredstva doprinosa i platiti kaznu ako komunalni objekt ne bude izgrađen.

Razlog za uvođenje komunalnog doprinosa je prikupljanje sredstava radi izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Iz sredstava komunalnog doprinosa nije moguće financirati troškove tekućeg poslovanja komunalnih djelatnosti. No, komunalni doprinos nije jedini instrument za financiranje komunalne infrastrukture: preostali dio sredstava JLS trebaju osigurati iz svojeg proračuna te drugih instrumenta financiranja.

6. Nefiskalni instrumenti financiranja komunalnog gospodarstva

6.1. Lokalne (municipalne) obveznice

Sadašnji model financiranja javnog sektora strukturiran je poreznim i neporeznim prihodima te dotacijama, odnosno modelom bespovratnog proračunskog financiranja. Velika potražnja za proračunskim sredstvima te ograničenost njihova financiranja kroz poreze i javni dug potiču razvijanje različitih modela privlačenja privatnog kapitala u financiranje javnih interesa. S tim se susreću sve europske države, pa i Hrvatska.³³

Osim primarne uloge države u financiranju javnih dobara i usluga, zbog nedostatnosti proračunskog financiranja uloga države očituje se i u nastojanju uključivanja privatnog kapitala s financijskog tržišta u financiranje javnih interesa. Tu zadaću država ostvaruje (Leko, 2004):

- »Poticanjem privatnih poslovnih banaka i drugih financijskih institucija da se aktivnije uključuju u financiranje javnih interesa,

³³ U Gradu Zagrebu u razdoblju 2000.–2005. u proračunu je postojao gotovo 70%-tni udjel tekućih i 20%-tni do 25%-tni udjel kapitalnih izdataka. Pitanje je može li takva struktura izdataka uspješno zadovoljiti potrebe razvoja urbane infrastrukture Grada, posebno ima li se na umu činjenica da je u tom razdoblju proračun bio glavni instrument financiranja razvoja urbane infrastrukture. Šimović, Rogić-Lugarić, 2006.

- Pribavljanjem dodatnih sredstava emisijama i plasmanom zadužnica na domaćem i na internacionalnom financijskom tržištu od strane državnih financijskih institucija ili državnih agencija,
- Državnom potporom privatnim financijskim institucijama specijaliziranim za financiranje posebnih namjena,
- Stvaranjem sekundarnog tržišta za kredite kojima se financiraju posebne namjene što omogućava da se za njihovo financiranje angažira privatni kapital s globalnog financijskog tržišta«.

Javni dug najvažniji je instrument koji suvremenu državu čini jednim od najvažnijih sudionika financijskog tržišta. Država emitiranjem obveznica prikuplja višak slobodnog kapitala na financijskom tržištu. Najvažniji izvor ponude novčanih sredstava u svim zemljama je stanovništvo koje je nositelj preko polovine ukupne ponude novčanih viškova na tržištu. Javni interesi uglavnom su odraz preferencija stanovništva za ponudom javnih dobara. Prema optimalnoj teoriji javnih financija, najbolje i najučinkovitije mogu se uočiti i zadovoljiti preferencije stanovništva na nižim razinama vlasti. Javni dug na lokalnoj razini emitira se preko municipalnih (lokalnih) obveznica.

Municipalne obveznice pokazale su se u svijetu, posebno u SAD, najvažnijim nefiskalnim instrumentom financiranja javnih interesa. S financijskog stajališta značenje municipalnih obveznica je u tome da investitor kupujući obveznicu pozajmljuje sredstva lokalnoj zajednici, koja se obvezuje vratiti glavnica uz pripadajuće kamate ovisno o vremenu izdavanja obveznice. Lokalna vlast izdaje takve obveznice radi prikupljanja dodatnih financijskih sredstava za financiranje lokalnih potreba, kao što su škole, bolnice, ceste, kanalizacija, ali i za financiranje drugih projekata koji imaju karakteristike javnih dobara i/ili usluga. Jedna od prednosti takvog financiranja je mogućnost uključivanja lokalnog stanovništva u financiranje njima potrebnih javnih dobara i usluga. Iskustva mnogih zemalja dokazala su da taj instrument ima široku mogućnost primjene te da ima mjesta i u Hrvatskoj (Šimović, 2005). U Hrvatskoj je još Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave iz 1993. (NN 117/93) omogućavao korištenje nefiskalnih instrumenata financiranja. Obveznice su izdali primjerice Istarska županija te gradovi Opatija, Koprivnica, Zadar, Rijeka, Split, Osijek, Zagreb (Holding). Ipak, prisutnost municipalnih obveznica u financiranju lokalne infrastrukture nije dovoljna. Temeljni razlozi za to jesu: (1) nedostatak znanja i iskustva domaćih financijskih stručnjaka i čelnika JLS u vezi s obveznicama, (2) nedovoljna institucionalna podrška središnje vlasti te (3) nedovoljno razvijena zakonska regulativa (Šimović,

2005). No, sva su ta ograničenja u razvoju tržišta municipalnih obveznica više subjektivne naravi i mogu se relativno lako otkloniti.

Za razliku od SAD, u Europi dominira tržišni sustav utemeljen na specijaliziranim financijskim posrednicima koji posebnim kreditnim linijama, direktno ili preko poslovnih banaka, financiraju projekt lokalnog značenja. To su razvojne banke koje mogu djelovati na centralnoj razini ili biti specijalizirane lokalne razvojne banke. Lokalne ili državne razvojne banke sekuritizacijom aktive i pasive pribavljaju jeftina financijska sredstva na međunarodnom tržištu kapitala i na taj način omogućuju jeftino i namjensko kreditiranje lokalnih javnih potreba.

6.2. Javno-privatno partnerstvo

Javno-privatno partnerstvo (JPP) jedna je od najaktualnijih tema u pravno-političkim i stručnim krugovima. Financiranje javnih interesa putem projekta JPP sve je popularnije u svijetu i u Hrvatskoj. Ono je postalo popularni naziv za označavanje novih institucionalnih aranžmana javne vlasti s privatnim sektorom s obećanjima da će pridonijeti javnom sektoru da svoje usluge pruža brže i jeftinije uz istodobno smanjenje pritiska na proračunska sredstva.

Koncept financiranja javnih interesa putem JPP donosi novu kvalitetu odnosa između javne vlasti i privatnog sektora. Javna vlast i dalje zadržava odgovornost za zadovoljavanje potreba građana za pružanjem javnih usluga, a doprinos privatnog sektora u pružanju tih usluga je u njegovu financijskom i upravljačkom potencijalu te inovativnosti i upravljačkim vještinama.

JPP se osobito brzo počinje razvijati 1990-ih. Njegovo uvođenje bitno je potaknuto činjenicom da javni odnosno porezni prihodi nisu dostatni za financiranje javnih interesa, a novo porezno opterećenje nije bilo prihvatljivo. Usprkos činjenici što se JPP danas u mnogim zemljama uzima kao jedan od pojavnih oblika javne politike i usprkos činjenici što su kritike njegove primjene razmjerno slabije, neke vrijednosti na kojima se temelji JPP ipak ostaju problematičnima kad se primjenjuju na financiranje javnog sektora. Oprez pri korištenju JPP u nabavi javne imovine i javne infrastrukture nameće i činjenica što je prosječni vijek ugovora o JPP između 25 i 30 godina, a shodno toj činjenici ni javna vlast ni stručna javnost nemaju još pouzdanih informacija o njegovim pozitivnim i negativnim stranama. Do njih će biti moguće doći tek nakon što istekne puno

vrijeme tih međugeneracijskih ugovora, a to znači da će se na pitanja vezana za najbolju praksu pružanja javnih dobara i usluga putem JPP moći bolje odgovoriti tek za sljedećih dvadesetak godina kad u cijelosti istekne vrijeme primjene prvih zaključenih ugovora.

Budući da se odnosi između javne vlasti i privatnog sektora u sustavu JPP uređuju dugoročnim, međugeneracijskim ugovorima, to upućuje na još jedan važan problem. Tim ugovorima sadašnja javna vlast s jako ograničenim utjecajem javnosti stvara obveze budućoj vlasti i građanima za donesene odluke i preuzete obveze. Na taj način sadašnja vlast ograničava građanima mogućnost budućeg izbora. Budući da dobra politika mora predvidjeti mogućnosti mijenjanja političkih pravaca i prioriteta u budućnosti, JPP koje se zatvara u okvire preuzetih političkih odluka bez prilagođavanja promjenama i bez fleksibilnosti može jako ograničiti mogućnost društva da se prilagođava uvjetima nove politike.

Kao osnovni razlog za primjenu JPP navodi se djelotvornost. Međutim, i tu se može opravdano pitati treba li zbog same tehničke djelotvornosti JPP-a u drugi plan potisnuti sve vrijednosti koje pruža tradicionalni (društveni) način pružanja javnih usluga. Naime, JPP mijenja tradicionalni odnos »državna isporuka usluga – građani« u odnos »privatna isporuka usluga – korisnici (kupci) potrošači«. Tim su novim odnosom ovlasti građana, shodno pravilima tržišta, smanjene. Sama njihova mogućnost sudjelovanja u potrošnji ograničena je time koliko je pojedini potrošač bogat.

Prema Zelenoj knjizi Europske komisije, JPP se odnosi na sve oblike suradnje između javne vlasti i privatnog sektora s ciljem osiguranja sredstava, izgradnje, obnove, upravljanja ili održavanja infrastrukture ili pružanja javnih usluga (EC, 2004: 3–4). Ipak, temeljna je osobina JPP u tome da je infrastrukturu putem koje se pružaju javne usluge financirao privatni sektor te da ta infrastruktura nije u posjedu javnog sektora tijekom trajanja ugovora o JPP, već je u rukama privatnog sektora.

Mnogi smatraju da se JPP promjenjuje jer od njega imaju koristi i privatni i javni sektor. Ono što ih povezuje je činjenica da i privatni i javni sektor imaju svoje prednosti i kad se te prednosti povežu, rezultat treba biti bolji i za jednu i za drugu stranu. U tom smislu Graeme i Carsten (2005) definiraju JPP kao »suradnju kroz postojanost između javnog sektora i privatnih sudionika u kojoj oni zajednički razvijaju proizvod i usluge i dijele rizik, troškove koji su povezani s tim proizvodom«. Iako sam koncept na kojem se temelji JPP nije nov (Graeme i Carsten, 2005), moderno doba JPP počelo je 1980-ih u Engleskoj za vrijeme vladavine premijerke Margaret Thatcher. Primjenom JPP tamo su uspješno riješeni problemi nedostatka proračunskih sredstava za financiranje javnih interesa i sve do

danas taj je koncept financiranja javnih potreba ostao dijelom službene vladine politike.

Najviše JPP projekata, bilo ugovorenih, bilo u fazi ugovaranja, u sljedećim je sektorima: (1) ceste, (2) opskrba vodom i odvodnja, (3) zdravstvo, bolnice, (4) škole, (5) laka željeznica i željeznice, (6) zračne luke.

6.2.1. *Oblici javno-privatnog partnerstva*

Termin JPP upotrebljava se za vrlo različite oblike povezivanja javnih i privatnih interesa za opskrbu infrastrukturnim uslugama. Svaka pojedinačna situacija rješava se posebno, na način koji najbolje odražava interese obaju ugovornih partnera. Prema Smjernicama za uspješnu primjenu JPP, svaki projekt koji se financira putem JPP morao bi udovoljavati sljedećim načelnim kriterijima (EC, 2003):

1. javni i privatni sektor surađuju na osnovi javnih ugovornih odnosa,
2. ugovorom mora biti dogovoreno dijeljenje odgovornosti, troškova i rizika,
3. projekt koji se ugovara mora istodobno osiguravati i javni interes i komercijalni cilj,
4. oba partnera trebaju očekivati bolje rezultate za istu cijenu ili iste rezultate za manju cijenu,
5. svaki partner zadržava vlastiti identitet i odgovornost.

Pritom je Europska komisija jasno odredila četiri zadaće privatnog sektora u procesu JPP. Privatni sektor treba osigurati: (i) dodatni kapital, (ii) alternativni menadžment i implementacijske vještine, (iii) dodatne vrijednosti korisniku i javnosti, (iv) bolju identifikaciju potreba i optimalno korištenje resursa. S obzirom na participaciju u projektu, u stručnoj se literaturi ugovori o JPP najčešće razvrstavaju prema metodologiji iz SAD. U SAD se JPP smatra svaki ugovor između javnog i privatnog sektora u kojem tradicionalno javne aktivnosti izvodi privatni sektor. Partnerstva se obično dijele u dvije kategorije ovisno o tome je li riječ o novom projektu ili je riječ o partnerstvu za izvođenje, razvoj i financiranje postojećih usluga.

Ugovori o JPP za nove projekte u SAD razvrstani su u sljedeća četiri tipa:

1. Ključ u ruke (*Build-Transfer*, BT), u kojem javni sektor naručuje, a privatni isporučuje. Privatni sektor osigurava izradu projekta, izgradnju postrojenja i financiranje izgradnje, a javni sektor osigurava izvore trajnog financiranja i korištenja.

2. Izgradnja-najam-prijenos vlasništva (*Build-Lease-Transfer*, BLT), jednak je prethodnom, s tim da je postrojenje isporučeno javnom sektoru u zakupu. Kad kontrolira projekt, odgovoran je za financiranje, izgradnju i djelovanje te snosi najveći dio rizika.
3. Javno-privatno partnerstvo (*public-private partnership*), u kojem javni i privatni sektor dijele vlasništvo, kontrolu rizika i odgovornost nad projektom te financiraju projekt.
4. Javno + javno-privatno partnerstvo (*public + public-private partnership*), sporazum u kojem više lokalnih jedinica javnog sektora sklapa ugovor s privatnim partnerom.

Polazeći od postavki iz tih četiriju osnovnih oblika, tijekom vremena sudionici su razvili čitav niz kombinacija koje bi najbolje zadovoljile zahtjeve i javnog i privatnog sektora.

6.2.2. Normativno i institucionalno uređenje javno-privatnog partnerstva u Hrvatskoj

Učinkovito funkcioniranje odnosa u sustavu JPP velikim dijelom ovisi o regulativnim mehanizmima koji utječu na ugovorne strane, ali im služe i kao vodič u procesu donošenja odluka. Iskustvo pokazuje da pravodobno donošenje nacionalnog zakonodavstva i ostale regulative značajno pridonosi uvođenju, razvoju i primjeni JPP. Posebno je potrebno precizno utvrditi uloge i odgovornosti svih strana te uvesti učinkovit sustav regulacije i nadzora JPP da bi se ostvarila korist od uloženog novca i postigla nužna transparentnost u primjeni.

U Hrvatskoj je cjelovito uređenje JPP ostvareno tek 2008. donošenjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN 129/08; ZJPP). Njime su detaljno razrađeni elementi i struktura ugovora o JPP kojima se osigurava da se njime pruže: (1) dodatni izvori financiranja, (2) alternativni modeli i vještine rukovođenja i implementacija tih vještina u pružanje javnih usluga, (3) dodatna vrijednost javnim uslugama na veće zadovoljstvo građana, (4) bolja identifikacija potreba te da se njime zajamči bolje korištenje raspoloživih resursa.

Za uspjeh projekata koji se ugovaraju modelom JPP važnu ulogu ima djelotvorni sustav institucija koji olakšava razvoj JPP i utvrđuje jasne granice za zaštitu interesa svih strana u tom odnosu. Razvoj odnosa JPP zahtijeva provedbu institucionalnih promjena u kojima se uloga javnog sektora mijenja iz subjekta koji je direktno pružao javne usluge u subjekta neovisnog regulatora i pratitelja projekta s ciljem zaštite javnog interesa. U tu svrhu

je, shodno odredbama ZJPP, osnovana Agencija za javno-privatno partnerstvo. Važnost Agencije u postupku JPP najbolje se ogleda u činjenici što prijedlog projekta stječe status projekta JPP-a isključivo na temelju rješenja koje ona donosi. Prema podacima Državnog ureda za reviziju, ugovore o JPP zaključilo je osam JLS; ukupno je zaključeno 35 ugovora na razdoblje od 15 do 35 godina, a u tijeku je i izrada Registra ugovora (www.ajpp.hr).

7. Zaključak

1. U svjetlu najznačajnijih tendencija u lokalnim financijama u novije vrijeme sve je veća pozornost usmjerena izboru i izvorima financiranja lokalnih javnih usluga. Od teorijski oblikovanih načela tematski je najzanimljivije načelo korisnosti koje se ističe i polaznom točkom lokalnih financija. Jedan od najvažnijih argumenata u prilog uporabe korisničkih naknada jest upravo mogućnost uspostavljanja izravne veze između trošenja i koristi omogućujući pojedincima uvid u »plaćanje za« i »dobit« od određenog javnog dobra ili usluge. Na tragu nalaza novijih poredbenih istraživanja zasnovana su predviđanja da će taj dio lokalnih financija biti sve važniji, pri čemu se, primjerice, za pojedine (komunalne) usluge i ubuduće vidi najprikladnijim oblikom njihova financiranja. Tomu ide u prilog njihovo rastuće financijsko značenje u pojedinim lokalnim sustavima (primjerice SAD).

2. Prema teorijskoj sistematizaciji korisničkom je naknadom moguće označiti i cijenu komunalnih usluga. Cijena komunalnih usluga uvedena je u Hrvatskoj kao instrument »poslovnog« financiranja komunalnih djelatnosti 1998. (ZKG-om). Izraz »poslovno« ipak treba shvatiti uz određena ograničenja koja proizlaze iz dosad neriješene dvojbe vezane uz prirodu gospodarske infrastrukture. Sukladno sadašnjim zakonskim odredbama, njezina je namjena dvojaka. S jedne strane služi za financiranje obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti, i to ponajprije onih kod kojih je moguća individualizacija troškova poslovanja; s druge strane može služiti i kao izvor financiranja građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Potonja je uloga cijene prvotno bila razmjerno »zanemarena«. Gotovo da ta ocjena i dalje vrijedi unatoč kasnijim zakonskim novelama i proširivanju njezina korištenja u financiranju razvoja komunalnih djelatnosti. Ipak, tek joj se u novije vrijeme posvećuje nešto veća pozornost, što se vidi i iz nekih strateških dokumenata.

3. U radu se ispitalo mjesto i uloga cijene komunalnih usluga u financiranju pojedinih komunalnih djelatnosti u Hrvatskoj. Već i polazni uvidi

upućuju na stanovite poteškoće i razlike u pojedinim lokalnim proračunima vezane uz dostupnost podataka o cijeni usluge. Ponajprije, dio cijene namijenjen razvoju, sukladno zakonu, prihod je lokalnog proračuna i mora se upotrebljavati strogo namjenski. No, praksa klasifikacije tih prihoda razlikuje se od proračuna do proračuna; najčešće se uopće posebno ne navodi da je riječ o prihodima iz cijene, a u svim proračunima nedostaje detaljnija raščlamba iznosa iz pojedinih dijelova cijene. Time su znatno otežane prosudbe o njezinu financijskom značenju. To je još važnije ima li se u vidu da je u srži korisničkih naknada upravo uspostavljanje veze između trošenja i dobiti. U tom je smislu ilustrativan i sljedeći sažetak: »Veliki je problem što u mnogim zemljama prihodi od korisničkih naknada, čak i kada su dobro oblikovane, nisu u proračunskom procesu izravno vezani s rashodima za čije su financiranje uvedene ... Puno bi se veća pažnja trebala posvetiti vezi između rashoda i prihoda nego što je to bila do sada ... Ključ dobrih rezultata ... prije leži u oblikovanju takvog sustava javnih financija koji, gdje god je to moguće, uspostavlja jasnu i transparentnu vezu između pojedinih rashoda i prihoda« (Bird, 2005: 95). Dodatan argument u prilog toj tvrdnji leži u činjenici što se korisničke naknade počesto doživljavaju »otimačinom lokalnih vlasti« i ističe se nespornim da bi lokalne vlasti trebale uložiti više napora u objašnjavanje njihove važnosti. Manjak transparentnosti tomu zacijelo ne pomaže. U hrvatskim prilikama više autora upozorava na nedostupnost i manjak podataka o poslovanju trgovačkih društava. Takav pristup uvelike može otežati njihovo povećanje čak i u slučaju potrebe.

4. Znatnu teorijsku i praktičnu pozornost, u poredbenim okvirima, izaziva pitanje prikladne cjenovne strukture korisničkih naknada. Još uvijek u nizu zemalja nedostaju nužna istraživanja o njihovoj ispravnoj cjenovnoj strukturi. Najviše prijedora i u hrvatskim prilikama izaziva visina i struktura cijena komunalnih usluga koje se razlikuju od grada do grada. Utemeljenije zaključke o opravdanosti tih razlika otežava manjak sustavnih podataka o poslovanju trgovačkih društava na lokalnoj razini. Najčešće se naglašava da su cijene komunalnih usluga niske, a time i nedostatne za financiranje obavljanja komunalnih djelatnosti. Isto se veže i za namjenske dijelove za financiranje infrastrukture za koje nije uvijek najjasnije jesu li uvedeni. Također, u pojedinim su proračunima primjetne i prakse nenamjenske uporabe. Pritom treba imati u vidu da je upravo cijena usluge važan financijski instrument u onim sektorima koji se drže područjima najvećih infrastrukturnih i ekoloških manjkova u velikim hrvatskim gradovima (promet, javni prijevoz, vodoopskrba, odvodnja, otpad). Također, očito je da u financiranju cijenom usluge vrijedi i načelo »mekanog proračuna« (usp. razinu subvencija u zagrebačkom proračunu zbog sustava

oslobađanja od cijene javnog prijevoza). Premda je jasno da cijena zbog mnogih svojih ograničenja ne može biti faktorom optimalne alokacije poslovanja u tim djelatnostima, to ipak nije moguće shvatiti kao izostanak stanovite racionalnosti. Odatle i stav da bi politika cijena trebala javnim komunalnim trgovačkim društvima omogućiti naplatom cijene ostvariti i određeni višak. Također, poseban problem neporeznih prihoda je i onaj naplate; u gotovo svim gradovima opetovano se upozorava na potrebu sustavnijeg i učinkovitijeg rješavanja tog problema.

5. Pored korisničkih naknada, odnosno cijena komunalnih usluga te drugih fiskalnih instrumenata financiranja (naknada, doprinosa, poreza), za financiranje razvoja komunalne infrastrukture ubuduće će važnu ulogu imati nefiskalni instrumenti financiranja, prije svega različiti oblici JPP-a. Njegova popularnost širom svijeta raste zato što: (1) javni odnosno porezni prihodi nisu bili dostatni za sve veće javne potrebe, a novo porezno opterećenje nije bilo prihvatljivo, (2) investiranje u gospodarsku infrastrukturu izravno pridonosi gospodarskom rastu kao investiranje u socijalnu infrastrukturu, (3) u pravilu se mogu djelotvornije i troškovno učinkovitije provesti neki projekti primjenom pravila rukovođenja u privatnom sektoru od onih koje je tradicionalno primjenjivao javni sektor. Protivnici JPP naglašavaju da su u tom odnosu demokratska prava i ovlasti građana, shodno pravilima tržišta (bolje rečeno kvazitržišta) znatno smanjeni. To je zbog toga, tvrde oni, što JPP mijenja odnos »državna isporuka usluga – građani« u odnos »privatna isporuka usluga – korisnici/kupci«. Javnost je kod JPP u znatnoj mjeri isključena iz procesa donošenja odluka pa se tako političke odluke nastoje predstaviti građanima kao odluke tehničke naravi. Sama činjenica da se diskrecijski odlučuje o velikim novčanim iznosima stvara mogućnost donošenja nepoštenih odluka i ponuditelja i naručitelja, koje u konačnosti ide na teret građana odnosno potrošača. JPP je ugovorni odnos u kojem se definiraju prava i ograničavaju aktivnosti svake strane. S obzirom na to da su predmetom JPP vrlo složeni projekti s dalekosežnim posljedicama, ugovori kojima se reguliraju vrlo su kompleksni dokumenti. Međutim, međugeneracijski karakter tih ugovora s obzirom na to da se zaključuju na 25 do 30 godina otežava davanje ocjena o njihovoj uspješnosti jer su prvi takvi ugovori zaključeni prije dvadesetak godina. Učinkovito funkcioniranje odnosa u sustavu JPP u velikoj mjeri ovisi o regulativnim mehanizmima normativne i institucionalne naravi. Oni utječu na strane JPP-a i trebaju im služiti kao vodič pri racionalnom odlučivanju. Ne treba zaboraviti poticati i ostale oblike uključivanja privatnog kapitala i financijskog tržišta u financiranje javnih interesa, prije svega putem emisije lokalnih obveznica te privatizacije određivanja segmenta lokalnog javnog sektora.

Literatura

- Albert, J. L., J. L. Pierre, D. Richer (2007) *Dictionnaire de droit fiscal et douanier*. Paris: Ellipses Editions
- Arbutina, H. (2008) *Financijsko izravnaje*. U: Bo. Jelčić, O. Lončarić Horvat, J. Šimović, H. Arbutina, N. Mijatović: *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Narodne novine
- Bajo, A. (2007) *Prijeti li zaduživanje komunalnih poduzeća rastom duga lokalnih jedinica?* Zagreb: Newsletter Instituta za javne financije br. 28
- Bajo, A., B. Filipović (2008) *Učinkovitost opskrbe vodom u Hrvatskoj*. Zagreb: Newsletter Instituta za javne financije br. 37
- Bird, R. M. (2001) *Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance*. U: M. Freire, R. Stren (eds.) *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington: The World Bank Institute
- Bird, R. M. (2005) *Evaluating Public Expenditures*. U: A. Shah: *Public Management*. Washington: The World Bank
- Blöchliger, H., O. Petzold (2009) *Taxes or grants: what revenue source for sub-central governments?* OECD, www.oecd.org/eco/working_papers
- Drezgić, S. (2008) *Utjecaj cijena komunalnih usluga na životni standard i inflaciju*. Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci
- EC (2003) *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. European Commission, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp-guide.htm
- Godišnji obračun proračuna Grada Zagreba
- Godišnji obračun proračuna Grada Splita
- Godišnji obračun proračuna Grada Rijeke
- Godišnji obračun proračuna Grada Osijeka
- Graeme H., G. Carsten (ed.) (2005) *The Challenge of Public Private Partnership: Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar
- Guide to municipal finance (2009) UN Habitat, www.un.org
- Hillman, L. A. (2003) *Public Finance and Public Policy*. New York: Cambridge University Press
- Hyman, N. D. (2002) *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. Ohio: Thomson
- Inman, R. P. (ed.) (2009) *Making Cities Work*. Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Izvešće Državnog ureda za reviziju za 2009.
- Izvešće o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja Grada Rijeke za 2005., www.rijeka.hr
- Izvešće o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja Grada Zagreba
- Izvešće o stanju okoliša Grada Zagreba, 2006., www.zagreb.hr

- Jelčić, Bo., O. Lončarić-Horvat, J. Šimović, H. Arbutina, N. Mijatović (2008) *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Narodne novine
- Jelčić, Bo., O. Lončarić-Horvat, J. Šimović, H. Arbutina, N. Mijatović (2004) *Hrvatski fiskalni sustav*. Zagreb: Narodne novine
- Kitchen, H. (2004) *PPT: Local and metropolitan finance*, www.worldbank.org
- Lamarque, Negrin, Ayrault (2009) *Droit fiscal général*. Paris: Lexis Nexis Litec
- Lee, D. R., W. R. Johnson, P. G. Joyce (2003) *Public Budgeting Systems*. Sudbury: Jones and Bartlett Publishers
- Leko, V. (2004) *Financijske institucije i tržišta*. Zagreb: Mirkorad
- Megacity Challenges (2007) *A stakeholder perspective: A research project conducted by GlobeScan (Toronto) and MRC McLean Hazel (Edinburgh)*. München: Siemens AG
- Popović, N. (2008) *Regulacija cijena u vodoopskrbnoj djelatnosti u Republici Hrvatskoj*. *Hrvatska javna uprava* 8(3): 689–719
- Puljiz, V., G. Bežovan, Z. Šučur, S. Zrinščak (2005) *Socijalna politika – povijest, sustavi, pojmovnik*. Zagreb: Pravni fakultet
- Rogić, I., D. Bagić, M. Požar, M. Vedriš (2008) *Urbani izazovi: Infrastruktura kao razvojni izazov u većim hrvatskim gradovima*. Zagreb: Siemens d.d. Hrvatska
- Rogić Lugarić, T. (2010) *Razvojne tendencije financiranja velikih hrvatskih gradova, doktorska disertacija*. Zagreb: Pravni fakultet
- Skupina autora (2010) *Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju*. Zagreb : Ekonomski institut
- Strategija gospodarenja otpadom, NN 130/05
- Strategija upravljanja vodama, Hrvatske vode, 2009., www.mzopu.hr
- Šimović, H. (2005) *Municipalne obveznice i njihova primjena u Hrvatskoj*. *Financije i porezi*, 12
- Šimović, J. (2008) *Javna dobra*. U: Bo. Jelčić, O. Lončarić-Horvat, J. Šimović, H. Arbutina, N. Mijatović: *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Narodne novine
- Šimović, J. (2000) *Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica*. *Hrvatska javna uprava* 2(2): 259–282
- Šimović, J. (1995) *Financijska politika i organizacija u komunalnom javnom gospodarstvu*. *Zbornik Pravnog fakulteta* 45 (6), Zagreb: Pravni fakultet
- Šimović, J., Rogić Lugarić, T. (2006), *Financiranje velikih gradova: iskustva Grada Zagreba*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 56(6): 1847–1912
Zagrebački Holding: Presentation to Standard&Poor's
- Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09
- Žunić Kovačević, N. (2008) *Problemi financiranja krupne gospodarske i urbane infrastrukture – o financiranju javnih poduzeća*. *Hrvatska javna uprava* 8(1): 205–228

PUBLIC UTILITY SERVICES AND THEIR FINANCING INSTRUMENTS

Summary

Fiscal decentralisation and urbanisation are frequently mentioned as the most important trends in local finances at the turn of the century. Local units have become the exponents of numerous public functions and a wide range of public services belongs to their competence. There are processes and challenges that have influenced the increase of the share of expenses of local self-government units in total public expenses. These processes have also directed special attention to the financing instruments of local public services, particularly of communal infrastructure. The financing of public needs is remarkably popular theme in Croatia. Thus, the paper aims at describing the basic instruments of financing utility services, which are an important part of the Croatian local self-government, and encompass the prices of utility services and different utility fees and taxes. The authors have particularly emphasised the possibilities of widening the current financial instruments by introducing certain non-fiscal financial instruments, primarily municipal bonds and public private partnership.

Key words: Croatian local self-government, local affairs, utility services, local finances