

Financijski aspekti položaja velikih gradova

*Tereza Rogić Lugarić**

UDK 336.14:352(497.5)
Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)
Primljeno: 15. 4. 2010.
Prihvaćeno: 22. 9. 2010.

Isticanje razvojnih sposobnosti i učinaka što ih veliki gradovi izazivaju u društvenoj stvarnosti svoj je odraz našlo i u financijskom području. Tako su primjetne tendencije, posebice od kraja 1980-ih, izrazitije dinamične, razvojne uloge lokalnih/gradskih proračuna, odnosno proračunskog ponašanja kojem je glavni cilj poboljšavanje stanja i ostvarivanje određene koncepcije razvoja. To se označuje poduzetničkim modelom gradskog upravljanja izravno suprotnim dotadašnjem modelu temeljenom na redistributivnoj ulozi gradskih vlasti (Harvey). U hrvatskim prilikama pojam velikog grada uveden je 2005. U radu se nastoje istražiti obilježja proračuna velikih hrvatskih gradova, posebice u kontekstu opreke »statičnog« i »dinamičnog« proračunskog ponašanja, odnosno koliko je predložak postojećeg proračunskog modela u hrvatskim prilikama »pogodan« za učinkovito financiranje gradskog razvitka.

Cljučne riječi: lokalni proračuni, veliki grad, javno financiranje, gradski razvoj

* Dr. sc. Tereza Rogić Lugarić, viša asistentica na Katedri za financijsko pravo i financijsku znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Financial Law and Public Finances, Faculty of Law, University of Zagreb)

1. Uvod

U više novijih radova posvećenih lokalnoj samoupravi naglašava se rastući interes upravo za položaj i ulogu gradova u suvremenom društvu. Razloge tomu moguće je podijeliti u dvije osnovne skupine.

Prva skupina povezana je s važnošću procesa urbanizacije. Tvrdnju da je 20. stoljeće nedvojbeno stoljeće urbanizacije Harvey (2001) podupire činjenicom da je na početku tog stoljeća u svijetu bilo svega 16 gradova s više od milijun stanovnika; najveći među njima, London, imao je »tek« sedam milijuna stanovnika. Godine 2000. na svijetu je bilo približno 550 gradova s više od milijun stanovnika. Za dodatnu ilustraciju smjera promjena mogu poslužiti i sljedeći pokazatelji: na početku 19. stoljeća udio gradskog stanovništva u svijetu iznosio je 3%; na početku 20. stoljeća 14%, a na početku 21. stoljeća približno 50%. U povijesti urbanizacije vremenskom se razdjelnicom često označuje 1800. No i 2007. moguće je označiti svojevrsnom demografskom prekretnicom: prema ocjeni Ujedinjenih naroda prvi put u povijesti u gradovima živi više stanovnika nego u okolnim (negradskim) područjima. Premda je prisutnost grada i gradskog načina života u ljudskom društvu vrlo stara, spomenuti, zapravo većinski udjeli gradskog stanovništva sasvim su nove pojave. Zato Palen (u: Vogel, 1997: 33) opravdano ustvrđuje da »povijesno promatrano, ljudska bića nemaju iskustvo življenja u svijetu u kojemu prevladava gradski/urbani način života« i proces urbanizacije označuje »novijim fenomenom« koji strukturno mijenja odnose između glavnih društvenih skupina. S druge strane, nije posve netočno tvrditi da taj proces utječe i na opći okvir oblikovanja i na funkcioniranje lokalne uprave/samouprave, ali i na neke od njezinih temeljnih izazova (v. primjerice u: Buck, Gordon, Harding, Turok, 2005; Denters, Rose, 2005; Freire, Stren, 2001; Giddens, 2007; Todaro, Smith, 2009; State of the World Cities, 2008/2009: Harmonious Cities). U tom se kontekstu ističe i pojam »infrastrukturnog deficita«. Naime lokalne/gradske usluge i oprema često su već supstandardne; ubrzan rast gradskog stanovništva združen s ograničenim sredstvima financiranja infrastrukture, svojevrsni je dodatni pritisak na gradske vlasti.

Druga je pak skupina razloga vezana sa specifičnom razvojnim sposobnostima i učincima gradova u društvenoj zbilji, napose velikih gradova, ne samo u nacionalnim okvirima nego i na globalnoj ljestvici. U tom se ozračju grad drži važnim uporištem modernizacije ili drugačije rečeno specifičnim sudionikom i »pokretačem« društvenog razvoja; razvojnim akterom. Stajalište prema kojem su gradovi »presudni za uspjeh nove eko-

nomije» (Guide to municipal finance, 2009) srodno je, na određen način, tvrdnjama (Jacobs, 2007: 217, 249): »Korist od gradova je u tome da oni osiguravaju okruženje, ozračje, kontekst u kojima se inputi – pronicljivost i prilagodljivost – mogu uspješno ubrizgavati u svakodnevni gospodarski život ... Društva u kojima gradovi zamru više se ne razvijaju i bogate. Ona propadaju«.

2. Teorijski i poredbeni osvrt na položaj i ulogu gradova

Veliki su gradovi članovi mreža lokalnih jedinica i dijele sudbinu sudionika lokalne razine društvene zbilje. Međutim, njihova obilježja, kao što su veličina, gospodarska struktura, razvojna sposobnost i srodna, nameću ocjenu da veliki gradovi imaju i »veću odgovornost« koja se pak zrcali u većim javnim ovlastima i širem djelokrugu. U tom se smislu tvrdi: »Različiti tipovi lokalnih jedinica trebali bi imati različiti djelokrug. Ako sve lokalne jedinice imaju isti propisani djelokrug, u takvu će se modelu, ponajprije, pokazati što male jedinice mogu uspješno obaviti ili, vjerojatnije, da male jedinice ne mogu uspješno obaviti sve propisane ovlasti.« (Bird, Slack, 2004: 23).

Propisani djelokrug lokalnih i gradskih jedinica u financijskom ozračju izravno je pak vezan s ispunjavanjem temeljnih funkcija javnih odnosno lokalnih financija. Uvriježeno je mišljenje da je alokativna funkcija najpogodnija za spuštanje na lokalne razine; u kontekstu trenda decentralizacije lokalne jedinice postaju nositelji sve većeg broja javnih funkcija, u njihovu je djelokrugu niz javnih usluga, a na popisu tipičnih gradskih alokativnih ovlasti najčešće se spominju javni prijevoz, gradska prometna infrastruktura, komunalne usluge, šport, kultura, održavanje parkova, vatrogasna zaštita, obrazovanje, stanovanje. U novije se vrijeme, pored tradicionalnih funkcija lokalnih financija, naglašava i razvojna (primjerice Peterson, 1981; Šimović, 2004; Bird, u: Freire, Stren (ed.), 2001; Bajo, Jurlina Alibegović, 2008). Razvojne ovlasti »poboljšavaju ekonomski položaj grada« (Peterson, 1981: 41). Spomenuto tipološko naglašavanje razvojnih smjerova gradskih proračuna ne dovodi u pitanje polaznu teorijsku razdiobu glavnih funkcija proračuna (alokativna, distribucijska, stabilizacijska). Razlikovanje samo pomaže konkretnije »ocijeniti« glavne poticaje i ciljeve prema kojima se spomenute funkcije ostvaruju, posebno alokativne i distribucijske, koje su izravnije i uključene u djelokrug ovlasti lokalnih

jedinica. Jasno da razlikovanje razvojnih i drugih gradskih ovlasti i zadaća mora neprekidno uzimati u obzir njihovu vezu s ukupnom gradskom konkurentnošću u gospodarskim poslovima i da taj popis nije konačan. Na vrhu popisa takvih ovlasti je, primjerice, promet i prometna infrastruktura.

Idući naznačenim tragom, naznačena »veća odgovornost« upućuje, na jednoj strani, na veće proračunske rashode i potrebe; na drugoj strani upućuje na činjenicu da su »veliki gradovi bogatiji i imaju veće i raznolikije prihode« (Bird, u: Freire and Stern (ed.), 2001: 114). Nije možda potpuno netočno zamijetiti da u velikim gradovima određene financijske prakse »bolje uspijevaju«.¹ Slijedimo li pak financijsku teoriju, čini se da postoji određena suglasnost o temeljnim načelima suvremenih lokalnih, posebice gradskih financija; u tom se kontekstu navode načela podudarnosti i korisnosti (Kitchen, 2004; Bird, u: Freire, Stern (ed.), 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 i kao temeljno zakonsko načelo lokalnih financija² uopće, posebice se veže upravo uz velike gradove ima li se u vidu njihov značaj te, analogno tomu, i njihova financijska autonomija. Na tom tragu i Bird (Bird, Slack, 2004: 5) tvrdi: »... iskustvo pokazuje da je mogućnost samofinanciranja vrlo često presudni čimbenik u određivanju koje će gradske prakse živjeti i rasti, a koje nestati u stalnom prepiranju oko financijskih izvora«. Slično upozorava Inman (2009: 328): »Gradovi žive i rastu *samo ako* imaju snažne ekonomske razloge za postojanje i *ako* gradske javne financije pospješuju (vrednuju) temeljne gradske ekonomske prednosti i dobiti«.

Politička odgovornost gradskih vlasti za prihodne mogućnosti je dvojaka; s jedne strane riječ je o odgovornosti prema lokalnim stanovnicima; s druge strane o odgovornosti prema središnjoj vlasti. Gradske su vlasti dužne svojim stanovnicima osigurati onu razinu javnih usluga koju građani fi-

¹ Jedno od pravila američkog lokalnog sustava je ovo: što je veći grad, to su različiti njegovi prihodni izvori; na tom tragu istraživanje u saveznoj državi Minnesota pokazalo je da se gradovi manji od 2.500 stanovnika više oslanjaju na pomoći (i to, ponajprije, pomoći savezne države) nego veći gradovi. Veći gradovi više se koriste različitim prihodnim izvorima kao što je, primjerice, financiranje poreznog prirasta.

² Primjerice to je načelo sadržaj čl. 9/1 Europske povelje o lokalnoj samoupravi, međunarodnog ugovora Vijeća Europe koji se drži jednim od najvažnijih međunarodnih dokumenata za razvoj lokalne samouprave.

nanciraju porezima i naknadama ili, drugačije rečeno, »gradski bi dužnosnici trebali prvi znati koristi i troškove gradskih usluga i, sukladno tomu, osmisliti takav proračun koji će donijeti najveće dobiti gradu i poreznim obveznicima« (Inman, 2009: 344). Ako se, pak, pojedina lokalna dobra financiraju pomoćima središnje razine, lokalna odgovornost za trošenje tih sredstava također bi morala biti nesporna. Izloženi se postulat političke odgovornosti zapravo dijelom preklapa s načelom korisnosti. Naime, primjena potonjeg načela u okviru lokalnih javnih prihoda nalaže sljedeći predložak: (korisničke) naknade služe za financiranje javnih usluga gdje god je to moguće; javne usluge, pak, priroda kojih ne omogućuje korištenje naknada, financiraju se porezima. Ili, sukladno Kitchenu (2004), naknade su prikladne za financiranje usluga s obilježjima privatnih javnih dobara,³ a lokalni porezi za usluge s obilježjima čistih javnih dobara (ceste, ulice, javna rasvjeta).

Imajući u vidu izložene trendove urbanizacije, ne iznenađuje, teorijska i praktična, pozornost koja se posvećuje instrumentima financiranja urbane infrastrukture. Ponajprije jedno od »uvriježenih načela« javnih financija, prema kojem se kapitalni rashodi financiraju kapitalnim prihodima, nalaže svojevrsno razlikovanje prihodnih izvora dugoročnih gradskih investicijskih smjerova. K tomu, u suvremenim uvjetima, proračuni gradova, pored svojih klasičnih funkcija, sve više preuzimaju i funkciju investicijskog fonda (Šimović, Rogić Lugarić, 2006). Tu, sve prisutniju, funkciju proračuna gradske vlasti ne mogu uspješno ostvariti koristeći se fiskalnim izvorima s obzirom na to da su kapitalni troškovi izgradnje lokalne infrastrukture iznimno veliki i, po pravilu, premašuju fiskalni kapacitet lokalnih i gradskih jedinica. Najčešće se pritom spominje zaduživanje (kreditima i municipalnim obveznicama), javno-privatno partnerstvo, financiranje porasta prihoda, razvojne naknade.

³ Koncept podjele dobara služi i za objašnjavanje financijske uloge suvremenih država. Premda u financijskoj teoriji ne postoji suglasje oko jedinstvenog predloška 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: isključivost i konkurentnost. Više o javnim dobrima u: Jelčić, Šimović, Lončarić – Horvat, Arbutina, Mijatović, 2008.

2.1. Neki aspekti poredbenih primjera financiranja gradova

Premda u europskom okružju još uvijek nije uobičajena praksa iskazivanja i praćenja financijskih pokazatelja samo za gradove, u »gotovo svim (financijskim) sustavima lokalne samouprave gradovi dominiraju« (State of European Cities Report: The Adding Value to the European Urban Audit, 2007), što upućuje na mogućnost izvođenja barem orijentacijskih zaključaka.

Promatraju li se udjeli lokalnih rashoda u ukupnim rashodima i BDP-u,⁴ što se uobičajeno uzima jednim od najboljih polaznih pokazatelja veličine i značenja nižih razina vlasti, primjetne su velike razlike. Tako se visokim udjelom lokalnih rashoda (preko 40% ukupnih rashoda odnosno četvrtina BDP-a) ističu skandinavske zemlje (Finska, Švedska, Danska); potom Nizozemska, Italija, Velika Britanija ili pak Češka, Mađarska, Poljska i baltičke zemlje (Latvija, Estonija) od »novih članica«. Suprotno od skandinavskih zemalja, u Malti, Cipru, i Grčkoj udjel lokalnih rashoda gotovo ne premašuje 5% ukupnih rashoda. Niži udio rashoda obilježje je i lokalnih razina Belgije, Austrije, Njemačke (do 15% ukupnih rashoda), Španjolske pa i Francuske (20%).

Slijedimo li pak istraživačke rezultate o autonomiji gradskog odlučivanja na odabranim tematskim područjima⁵ (vidjeti: State of European Cities Report: The Adding Value to the European Urban Audit, 2007), dopušteno je nekoliko (doduše orijentacijskih) zaključaka. Veća autonomija gradskog odlučivanja obilježje je ponajprije gradova skandinavskih zemalja, ali i gradova Italije, Velike Britanije, Nizozemske, Mađarske, Latvije i Poljske. Odmah valja uočiti srodnost nalaza sa *supra* izloženim pokazateljima o »težini« lokalne/gradske samouprave. Po pravilu, u zemljama s višim udjelima lokalnih rashoda, posredno većim značajem lokalne/gradske razine,

⁴ Podatci Eurostata za 2003. godinu te za 2006., prema: United Cities and Local Governments, Local Governments in the World, Basic Facts on 82 Selected Countries, 2007 Edition prepared CGLU and DEXIA, u: Guide to municipal finance, 2009.

⁵ Cilj istraživanja jest raspodjela odgovornosti za pojedine javne usluge između središnje i nižih razina vlasti, s posebnim naglaskom na ulogu gradskih razina, u 27 zemalja članica Europske unije. Metodologija istraživanja temelji se na ocjenjivanju 20 javnih ovlasti strukturiranih u pet tematskih područja. Polazna je pretpostavka da su odabrana tematska područja važna za gradski razvoj (premda je i u samom istraživanju upozoreno na potrebu uključivanja još nekih relevantnih područja za dobivanje potpunije slike: primjerice kulturne politike važne za gradsku atraktivnost ili infrastrukturni menadžment i razvoj). Na istraživačkom su popisu: 1. Planiranje i ekonomski razvoj; 2. Politike vezane s tržištem rada; 3. Obrazovanje; 4. Promet; 5. Stanovanje. Ovlasti su mogle biti ocijenjene 0-4; ocjena nula znači nepostojanje odgovornosti na određenom području, a ocjena četiri potpunu, samostalnu odgovornost.

gradovi imaju i veću samostalnost u odlučivanju. Poslije spomenute skupine dolaze gradovi Austrije i Njemačke, što je zacijelo moguće objasniti i (teorijskim) modelom lokalne samouprave tzv. srednjoeuropskog modela koji obilježava i razlikovanje seoskih i gradskih jedinica, potonje imaju veći krug poslova i viši stupanj autonomije u odlučivanju, te Francuske. Prema začelju su pak gradovi Španjolske i Portugala te posebice Malte i Cipra, koje, vidjeli smo, obilježava niži udio lokalnih rashoda.

No jasno da nedostatnost izvora prihoda uvelike ograničava sposobnost i autonomiju lokalnih jedinica u pružanju javnih usluga. To, s druge strane, nalaže posvećivanje posebne pozornosti izboru i izvorima financiranja lokalnih javnih usluga i oblikovanju određenih teorijskih postulata *supra* navedenih. Zbirni podatci za sustave lokalne samouprave europskih zemalja osnova su zaključka o oslanjanju lokalnih/gradskih proračuna na tri skupine prihoda: lokalne/gradske poreze, potpore (pomoći, transfere) viših razina vlasti te na korisničke naknade (za lokalne usluge). Pomniji pak uvidi upućuju na razlike među pojedinim zemljama. Tako su lokalni porezi najvažniji izvor prihoda u, primjerice, skandinavskim zemljama, Litvi, Estoniji. Razina potpora primjetna je u Velikoj Britaniji, Italiji, Belgiji, Češkoj, Poljskoj. Uspoređujući izložene podatke o lokalnim/gradskim приходima s onima za rashode, moguće je izvesti zaključak da su zemlje gdje su lokalni (gradski) porezi važan izvor prihoda istodobno i zemlje s višim udjelima lokalnih rashoda u ukupnim rashodima (Švedska, Finska, Danska, Estonija, Latvija). Ipak, dvije su skupine zemalja svojevrsna iznimaka od naznačene tvrdnje. U prvoj su skupini Nizozemska i Velika Britanija. Premda ih obilježava viši udio lokalnih rashoda, lokalni porezi u prihodnoj strukturi imaju niže udjele. U drugoj su pak skupini zemlje s nižom razinom lokalne potrošnje, ali i višim udjelima lokalnih poreza. To, posebice, vrijedi za Portugal (48% gradskih prihoda) i Francusku⁶ (38% gradskih prihoda). Na tom tragu Borraz i Le Galès (u: Denters, Rose, 2005: 15), u prilog financijskoj autonomiji lokalnih jedinica, unatoč reputaciji Francuske kao »centralističke« zemlje, ističu nekoliko činjenica. Ponajprije investicije lokalnih jedinica čine 70% ukupnih investicija; udio lokalnih poreza stalno raste – posebice u gradovima iznad 10 000 stanovnika; i diskrecijske mogućnosti trošenja lokalnih jedinica u Francuskoj su jako visoke premda je udio lokalnih rashoda u ukupnima među nižima.⁷

⁶ Započetu 1982.–1983., Zakonom o decentralizaciji.

⁷ Primjerice prema Gilbertu (1999, u: Borraz, Le Galès u: Denters, Rose, 2005) Francuska je, slijedimo li čimbenik autonomije trošenja, srodnija skandinavskim zemljama, daleko od Italije ili Velike Britanije.

Također, Borraz i Le Galês (u: Denters, Rose, 2005: 16) ističu kako decentralizaciju u Francuskoj obilježava upravo »jačanje gradskih razina«. Današnje je vrijeme razdoblje u kojem regionalni glavni gradovi, koji su dobili više sredstava i političke podrške nego ruralne općine i mali gradovi, dominiraju »novim urbanim sustavom«.⁸

Ne iznenađuje stoga stajalište novijih analiza prema kojem: »Nacionalne politike koje uključuju prourbani pristup ekonomskom razvoju često imaju odlučujuću ulogu u rastu gradova.« (State of the World Cities, 2008/09: XI) Na tom su tragu i europska istraživanja. Najbrže rastući i prosperitetni europski gradovi u razdoblju 1996.–2001. nalaze se u zemljama s poticajnim i povoljnijim ukupnim društveno-ekonomskim ozračjem (State of European Cities: Adding Value to the European Urban Audit, 2007). Jasno je da gradovi djeluju u državnom okviru i teško je osporivo kako su, sukladno tomu, gradske prilike i mogućnosti tim okvirom i određene i ograničene. Kao što i Peterson (1981: 4) upozorava: »Gradske politike su ponajprije ograničene politike«. No u gradskoj dinamici nemalu ulogu igraju i čimbenici koji relativno autonomno utječe na gradske procese pa, stoga, i na načine na koje gradovi reagiraju na izazove nacionalnih strategija. Evolucija jednog broja gradova u svjetske velegradove, koji realno funkcioniraju i kao velika središta nacionalnih država, ali i kao, također, velika središta globaliziranog gospodarstva, ne može se potpuno objasniti samo poticajima s korijenom u nacionalnoj politici razvitka, nego i čimbenicima grada, zahvaljujući kojima gradska društva uspješnije reagiraju na razinu mogućnosti što ih je odredila i ponudila nacionalna politika pa je prekoračuju. Naprosto: »Uvidi u gradsku povijest i njegovu evoluciju, posebice tijekom modernizacijskog razdoblja, pokazuju (...) da je moguće razlikovati nekolike odrednice grada koje izmiču redukciji na položaj 'sistemskih posljedica'« (Rogić, Mišetić, u: Čengić, Vehovec, 2002: 117).

U kontekstu prijašnjih ulomaka zacijelo su i objašnjivi rezultati pojedinih istraživanja posebice o gradskoj konkurentnosti i indeksu gradske moći.⁹ Velik broj najkonkurentnijih europskih gradova nalazi se, ponajprije, u Danskoj, Švedskoj, Finskoj, Nizozemskoj, potom u južnoj Engleskoj, sjevernoj Njemačkoj, Francuskoj (veliki gradovi). Od novih zemalja članica pri vrhu je Estonija. Slični predložak pokazuje i istraživanje »indeksa grad-

⁸ Urbani interesi danas – predstavljeni kroz udruženje gradonačelnika velikih gradova – imaju značajne prednosti.

⁹ Istraživanja Urban Audita.

ske moći«. ¹⁰ Premda istraživanje indeksa gradske moći ima svojih ograničenja, dobiveni rezultati ipak imaju određenu važnost. Gradovi s najvišim indeksom gradske moći (4) jesu gradovi skandinavskih zemalja (primjerice Kopenhagen, Göteborg, Stockholm, Aarhus, Odense, Helsinki, Malmö). Među gradovima s najvišim indeksom veliki su francuski gradovi, talijanski i njemački (Düsseldorf, Köln, Bremen, Hamburg, Berlin). Od novih zemalja visoko je Budimpešta (Mađarska), Riga i Ostrava. Na samom su pak dnu gradovi Cipra, Malte, Grčke (vidjeti više u: State of European Cities Report: Adding Value to the European Urban Audit, 2007).

Nije ovdje nekorisno i osvrnuti se na financijski položaj gradova u Sjedinjenim Američkim Državama. U usporedbi s izloženim osnovnim obilježjima gradova europskog okružja, primjetne su razlike u financiranju gradova u američkom okružju. Tako već i polazni uvidi pokazuju da se u američkom sustavu financiranja velikih gradova proračunsko financiranje oslanja, ponajprije, na vlastite izvore prihoda; gotovo 80% prihoda američkih lokalnih jedinica dolazi iz njihovih vlastitih izvora (poreza, naknada i drugih općih prihoda, korisničkih prihoda, prihoda od osiguranja). Zato je u tamošnjim proračunima manji udio pomoći središnjih vlasti. Savitch i Vogel (u: Denters, Rose, 2005) navode podatke o primjetnom smanjenju pomoći (središnje razine i saveznih država) kao izvora prihoda lokalnih razina, u razdoblju 1977.–1997. ¹¹ Noviji pak podatci upućuju na daljnje smanjenje pomoći središnje razine ¹² (njihov udio je 4%), ali i na povećanje pomoći saveznih država (29%). Lee, Johnson i Joyce (2004: 527) zaključuju: »Dobra je 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«. Stoga se, u financijskom ozračju, ističe visoka razina američke lokalne fiskalne autonomije (Savitch, Vogel u: Denters, Rose, 2005). No, ovdje treba imati u vidu i viđenje gradova; tako Flynn (2008: 2) ističe da je »američka gradska područja moguće razumijeti kao

¹⁰ Indeks gradske moći jedan je od ciljeva istraživanja Urban Audita; čimbenici koji su utjecali na oblikovanje indeksa jesu gradsko stanovništvo, upravna struktura i financijski pokazatelji (godišnji izdatci po stanovniku, lokalni rashodi kao postotak ukupnih rashoda, udio prihoda od lokalnih poreza u ukupnim lokalnim приходima, udio lokalnih poreza u ukupnim porezima).

¹¹ Pomoći središnje vlade tada su se smanjile sa 15% na 5%, a pomoći saveznih država sa 23% na 21%.

¹² Naznačeni trend posebice se veže za predsjednika SAD-a Ronalda Reagana za čijeg je 10-godišnjeg mandata središnje financiranje urbanih programa smanjeno približno, 70%, www.citymayor.com.

ekonomske organizacije, slične javnim poduzećima. Dok trgovačko društvo ima dioničare, upravljački odbor i glavnog »izvršnog službenika«, grad ima vlasnike zemljišta, gradsko vijeće i gradonačelnika. Temeljni ekonomski cilj grada je ponuditi izvore i usluge kao što je infrastruktura, sigurnost, škole (....) Učinkoviti gradovi privlače investicije i razvoj; neučinkoviti gradovi propadaju. Američki gradovi u fiskalnoj krizi morat će se oslanjati na gradsku fiskalnu politiku oblikovanu na središnjoj, saveznoj i lokalnoj razini, ali i na investicije privatnog sektora u gradski razvoj. Specifičan pristup gradskoj političkoj ekonomiji u američkom okružju u usporedbi s europskim naglašava primjerice i Harding (1997).

3. Financijski aspekti položaja velikih hrvatskih gradova

Promatraju li se trendovi urbanizacije u hrvatskim prilikama, Hrvatska je stepenicu većinskog udjela gradskog stanovništva »prešla« na prijelazu iz osamdesetih u devedesete godine prošlog stoljeća. Danas samo u pet najvećih hrvatskih gradova živi približno 30% stanovništva, premda je Hrvatska, brojem, prije zemlja manjih gradova.¹³ Šimunović (2007: 49) upozorava na relativno visok stupanj urbanizacije u Hrvatskoj naznačujući pritom da je »broj gradova u Hrvatskoj nerealan i prevelik«. Naznačenu tvrdnju potkrepljuje pravilom »reda veličine«, podrijetlom iz urbane geografije. Primijenjeno na hrvatski urbani sustav, umjesto drugog grada, Hrvatska zapravo ima »dva treća« pa i »skupinu gradova« koji, prema Šimunoviću, »svaki za sebe tvore novi urbani sustav ... to je regionalna razina Hrvatske« (Šimunović 2007: 49). No, na subregionalnoj razini spomenuto pravilo daje posve neurednu sliku, »što očito govori o ograničenoj razvijenosti urbanih sustava u Hrvatskoj« (Šimunović, 2007: 49). Nije stoga iznenađujuće što više svojevrsnih strateških dokumenata ističe nedostatak srednjih gradova u Hrvatskoj u ulozi »lokalnih ili regionalnih središta« (primjerice: Strategija prostornog uređenja, Strategija upravljanja vodama, Nacionalna strategija zaštite okoliša).

Godine 2005. u hrvatski je sustav lokalne i regionalne samouprave uveden pojam velikog grada. Premda ih sam Zakon¹⁴ označuje »središtima razvitka šireg okružja« koji broje više od 35 000 stanovnika, jedino što ih razlikuje

¹³ Podatci Popisa stanovništva 2001., izračun autorice, www.dzs.hr.

¹⁴ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

od (manjih) gradova i općina jesu nove ovlasti, no ponajprije, nije posve netočno ustvrditi, administrativne prirode. Pa premda je pojam velikog grada u hrvatskom zakonodavstvu »novina«, svojevrsna »veća odgovornost« (većih) gradova nije. Valja podsjetiti ovdje da je godine 2001. započeo proces decentralizacije. Osim zakonskih izmjena u samom normativnom okviru sustava lokalnih jedinica (vidjeti, primjerice: Koprić, 2006; Rogić Lugarić, 2005), slijedile su i promjene u pojedinačnim, tada decentraliziranim, ovlastima: osnovnom školstvu, srednjem školstvu, zdravstvu, socijalnoj skrbi, vatrogastvu. Od spomenutih, vatrogastvo i osnovno školstvo »spušteno« je na razinu općina i gradova, no, primjerice, financijske obveze decentraliziranog školstva stvarno su preuzele samo 53 jedinice: 20 županija, 32 grada (od njih 126)¹⁵ i Grad Zagreb. Razlog tomu zacijelo je i u podatku prema kojem udio prihoda navedenih lokalnih jedinica čini »70–80% svih prihoda lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj« (Godišnje izvješće Ministarstva financija za godinu 2006.). No nije možda nekorisno spomenuti da je tek 39% decentraliziranih funkcija financirano iz dodatnog udjela poreza na dohodak, a ostatak iz pomoći izravnjanja. Potrebu za pomoći imali su svi veliki gradovi, osim Grada Zagreba.

3.1. Osnovna obilježja financiranja velikih hrvatskih gradova

3.1.1. Funkcijska klasifikacija proračunskih rashoda

Prije detaljnije »slike« financijskog položaja velikih hrvatskih gradova, nije zacijelo nekorisno upozoriti na osnovna obilježja njihova »okvira«. Ponajprije, Hrvatska je, prema udjelu lokalnih rashoda u BDP-u ili pak ukupnim javnim rashodima, u skupini europskih zemalja s nižim udjelima lokalne potrošnje ili drugačije rečeno manje decentraliziranih europskih zemalja (vidjeti: Šimović, Arbutina, Mijatović, Cindori, Rogić Lugarić, 2010). U sustavu lokalne samouprave gradovi su financijski »najvitalnija« razina; u ukupnim lokalnim приходima i rashodima na njih otpada i 60% (vidjeti Rogić Lugarić, 2010; Šimović, Čulo, Rogić Lugarić, 2010); od toga više od 40% na pet najvećih gradova: Zagreb, Split, Rijeku, Osijek i Zadar. Stoga će u nastavku biti pobliže promatrani proračuni upravo tih gradova.

¹⁵ Godišnje izvješće Ministarstva financija za godinu 2006., www.mfin.hr.

Tablica 1. Funkcijska klasifikacija proračunskih rashoda velikih hrvatskih gradova (5) za godine 2007. i 2008.

| Rashodi prema funkcijskoj klasifikaciji | 2007. | 2008. |
|---|-------|-------|
| Opće javne usluge | 14% | 23% |
| Obrana | – | – |
| Javni red i sigurnost | 2% | 2% |
| Ekonomski poslovi | 16% | 8% |
| Zaštita okoliša | 2% | 2% |
| Usluge unapređenja stanovanja i zajednice | 28% | 25% |
| Zdravstvo | 3% | 2% |
| Rekreacija, kultura i religija | 14% | 14% |
| Obrazovanje | 15% | 17% |
| Socijalna zaštita | 6% | 6% |

Izvor: Podatci MF, autoričin izračun

Iz prethodnih podataka vidi se da su najveći rashodi »adresirani« na sljedeće skupine usluga: za unapređenje stanovanja i zajednice (komunalne poslove); opće javne usluge (administraciju); obrazovanje (predškolsko i osnovno), rekreaciju, kulturu i religiju te ekonomske poslove (promet i javni prijevoz). Naznačene javne ovlasti gotovo su »tradicionalno« na popisu najvažnijih gradskih ovlasti (Rogić Lugarić, 2010); srodno zaključuju i, primjerice, Bajo i Jurlina Alibegović (2008: 58): »Veću autonomiju lokalne jedinice imaju u obavljanju i financiranju komunalnih djelatnosti, predškolskog odgoja i obrazovanja te kulture, rekreacije i vjerske djelatnosti« ili pak Brosio i O’Callaghan (2006) koji ističu neobičnu važnost usluga unapređenja stanovanja i ekonomskih poslova u strukturi rashoda nižih razina vlasti u Hrvatskoj. Istodobno, po pravilu, manji rashodni udjeli usmjereni su na zaštitu okoliša, zdravstvo i socijalnu zaštitu. No u svezi s potonjom, ipak treba imati u vidu da je posljednjih godina (2002.–2006.; vidjeti Rogić Lugarić, 2010) to bila i najbrže rastuća rashodna skupina.¹⁶

¹⁶ Primjerice u proračunima Grada Zagreba, Splita ili Osijeka.

Združeno s izrazitim redistribucijskim smjerom pojedinih najvažnijih gradskih rashoda nego što to možda sama struktura na prvi pogled sugerira (primjerice javni prijevoz, predškolsko obrazovanje, obrazovanje; podrobnije Rogić Lugarić, 2010), manje neutemeljeno zvuči zaključak o »popravljanju prošlosti« kao jednom od temeljnih zadataka upravljanja gradskom stvarnošću.

Važnost usluga unapređenja i stanovanja zrcali svojevrstnu zatvorenost gradova u »krug komunalnih poslova«, na što primjerice upozorava i Šimunović (2007: 153); u takvom modelu malo se vodi računa o gospodarskim procesima, nezaposlenosti, konkurentnosti, inovacijama. Jasno je da je nadzor i upravljanje komunalnom stvarnošću obveza svakog grada kao specifičnog sklopa. Međutim, u hrvatskim prilikama izloženi podatak možda i dodatno dobiva na težini imajući u vidu istraživački nalaz o »skučenosti ovlasti« velikih gradova (vidjeti: Forum: Urbani izazovi Grada Rijeke; Urbani izazovi Grada Varaždina).¹⁷ U tom kontekstu postavlja se pitanje ne upozorava li isključivanje mnogobrojnih djelatnosti zapravo na božan ili nepovjerenje prema velikim gradovima u smislu strukturnog vrednovanja gradskih razvojnih mogućnosti. Stoga možda i nije posve neopravdano govoriti o hrvatskim gradskim proračunima kao o, barem jednim dijelom, »zapisu prošlosti« (Wildavsky, 1986). Podrobnije pak pretresanje glavnih proračunskih rashoda upućuje na snažni naslijeđeni pritisak teškoća, posebice primjetan u infrastrukturnim sektorima kao što je vodoopskrba, odvodnja, otpad, promet. Nesporno, nije pritom moguće zanemariti određene pomake, primjerice u kulturi i športu, koji su posljednjih godina sa proračunskog začelja postali jedno od najvažnijih područja proračunskih »napora«, ili pak prometu. Ipak još se uvijek teško oteti dojamu o podređenosti gradskog razvoja administrativnim obvezama i dobima. Tako se, strukturno, gradska proračunska ulaganja u promet svode uglavnom na monotipnost ulaganja u cestovni promet, što se primjerice

¹⁷ Istraživanje pod nazivom: Urbani izazovi: infrastruktura kao razvojni izazov u većim hrvatskim gradovima, provedeno je prema metodologiji korištenoj u istraživačkom projektu Megacity Challenges: A Stakeholder perspective. Taj je projekt uključio istraživanje stavova *dionika* (osobe sa stručnim uvidima i znanjima potrebnim za mjerodavan razgovor o prilikama na pojedinim područjima infrastrukture ili u sustavu gradskog upravljanja) u 25 svjetskih veogradova (koje je provela agencija GlobeScan) te kvalitativnu studiju kritičnih infrastrukturnih područja u 25 veogradova (koje je provela konzultantska kuća MRC McLeanHazel). Ciljevi istraživanja odnosili su se na infrastrukturne izazove u upravljanju veogradovima s naglaskom na pet područja (prijevoz, vodoopskrba i odvodnja, opskrba električnom energijom, zdravstvena zaštita, sigurnost i zaštita). Oslanjajući se na isti istraživački predložak, skupina hrvatskih istraživača ponovila je istraživanje, ali na odabranim hrvatskim većim gradovima: Zagrebu, Splitu, Rijeci, Osijeku, Zadru, Varaždinu, Puli i Dubrovniku.

veže uz model grada podrijetlom iz »klasičnog« industrijskog razdoblja i zapuštanje alternativnih prometnih iskustava, premda i poredbena iskustva i svojevrsni strateški dokumenti i izvješća naglašavaju priliku i potrebu ulaganja u druge oblike prometa.

3.1.2. *Struktura proračunskih rashoda prema ročnosti trošenja (ekonomska klasifikacija proračunskih rashoda)*

Iz podataka izloženih u nastavku jasnije se vidi odnos između rashoda prema »ročnosti« trošenja. Na tekuće se rashode troši glavnina rashoda, a naznačeni je omjer posebice »oštar« u 2007. godini u kojoj na njih otpada i preko 70% rashoda nasuprot 20% kapitalnih. No taj omjer nije »iznenađujući« podatak u hrvatskim prilikama i već duže izaziva dvojbe, posebice u kontekstu dostatnosti »potrebama u urbanoj infrastrukturi« (Šimović, Rogić Lugarić, 2006).

Tablica 2. Struktura proračunskih rashoda velikih hrvatskih gradova (5) za godine 2007. i 2008.

| Rashodi | 2006. | 2007. |
|-------------|-------|-------|
| Tekući | 68% | 75% |
| Kapitalni | 29% | 22% |
| Zaduživanje | 3% | 3% |
| UKUPNO | 100 | 100 |

Izvor: Podatci MF, autoričin izračun

U samoj strukturi tekućih rashoda, s obzirom na veličinu relativnih udjela, moguće je izdvojiti tri podskupine: rashode za zaposlene¹⁸ i materijalne rashode (rashodi za naknade troškova zaposlenima,¹⁹ rashodi za materijal

¹⁸ Ponajviše rashodi za plaće zaposlenih u gradskim tijelima i proračunskim korisnicima.

¹⁹ Rashodi za službena putovanja, naknade za prijevoz, rad na terenu i odvojen život, stručno usavršavanje zaposlenika.

i energiju,²⁰ rashodi za usluge²¹ te ostali rashodi poslovanja),²² koji skupno, po pravilu čine preko 60% rashoda, te ostale rashode (tekuće donacije kojima se najvećim dijelom financiraju djelatnosti kao što su, primjerice, kultura i šport i kapitalne pomoći trgovačkim društvima). Na svojevrsan način naznačena shema ne iznenađuje, zapravo ju je već dijelom najavio i funkcijski raspored rashoda izložen *supra*, i podloga je zaključka o primjetnoj »zadanosti« proračuna.

Osim već spomenutog sudjelovanja kapitalnih rashoda u ukupnima s tek jednom petinom, na istom tragu treba promatrati razinu i strukturu rashoda za zaduživanje, u kojima pretežu rashodi svezani s »klasičnim« sustavom zaduživanja. No dodatnu pozornost izazivaju dana jamstva gradskim trgovačkim društvima koja u većini gradskih proračuna čine najvažniju skupinu obveza. S obzirom na to da se dana jamstva drži »indirektnim subvencijama« odnosno zamjenom za subvencije iz gradskog proračuna, što nije slučaj u hrvatskim prilikama (Rogić Lugarić, 2010), jasno je da nije zanemarivo pitanje njihova fiskalnog rizika. Sve pak izloženo implicira tezu o gradskom proračunu kao glavnom instrumentu infrastrukturnog opremanja. U tom kontekstu Rogić, Bagić, Požar, Vedriš (2008: 70) zaključuju da se ovisnost izgradnje infrastrukture o klasičnom gradskom proračunu može držati jednom od glavnih zapreka bitnijim promjenama u ritmovima njezina izgrađivanja ili parametrima njezina održavanja. »To ne znači da nema ili neće biti korisnih i poželjnih promjena. Ali dinamika sociokulturnih aspiracija (gradskog stanovništva) te promjene stabilno kvalificira kao likove infrastrukturnog zaostajanja i sporosti«. Prioritetna pak područja gradskih ulaganja jesu komunalna i prometna (cestovna) infrastruktura te poslovni objekti.

3.1.3. Osnovna obilježja gradskih proračunskih prihoda

U tablici 3 izloženi su osnovni pokazatelji prihoda pet (naj)većih hrvatskih gradova za godine 2007. i 2008. Uočljiva je dominacija prihoda poslovanja, nasuprot drugih dviju skupina prihoda: od nefinancijske imovine, točnije otuđenja gradske imovine, i financijske imovine, zaduživanja. Izdaš-

²⁰ Tu se, ponajprije, rashodi za uredski materijal, materijal i sirovine, materijal i dijelove za tekuće i investicijsko održavanje (cesta, komunalnih objekata), energiju...

²¹ Rashodi za usluge obuhvaćaju najveći dio materijalnih rashoda. To su: rashodi za usluge telefona, pošte i prijevoza; tekućeg i investicijskog održavanja; za usluge promidžbe i informiranja; za komunalne usluge, intelektualne i osobne usluge; zakupnine i najmnine, zdravstvene i veterinarske usluge, računalne i ostale usluge.

²² Naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, premije osiguranja, reprezentacija.

nije skupine prihoda poslovanja jesu porezni prihodi te neporezni prihodi – prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima te prihodi od imovine (gospodarenja imovinom). Izložena struktura, na prvi pogled, sugerira zaključak o pretežitosti vlastitih gradskih prihoda. No pomnije pak analize upućuju na nešto drugačije ocjene, pa i prihodnu »skučenost«. Ta se skučenost očituje dvojako: ograničenom poreznom autonomijom i obvezatnošću namjenske uporabe glavnine neporeznih prihoda. Ograničenost porezne autonomije moguće je iščitati iz samih normativnih postulata; gradovi veću slobodu imaju u odlučivanju koje će vrste (lokalnih)²³ poreza uvesti; stope određuju u okviru zadanih zakonskih granica. Od lokalnih/gradskih poreza najmanje »isključivim« moguće je označiti porez na korištenje javnim površinama, no, zanimljivo, njega gradovi najmanje uvode.²⁴ Ali nije to jedini slučaj neiskorištavanja propisanih fiskalnih ovlasti; primjerice Zadar nije uveo prirez porezu na dohodak (niti jedan od ostalih spomenutih gradova maksimalnu dopuštenu stopu), no ima gotovo najviše udjele pomoći od promatranih gradova, što implicira i pitanje ukupne racionalnosti sustava pomoći, međutim to je već posve drugo pitanje. Dodatnu pozornost prosudba porezne autonomije izaziva s obzirom na »materijalni« element;²⁵ detaljniji uvidi pokazuju da u strukturi prihoda pretežu zajednički porezi (napose porez na dohodak); vlastiti pak porezi ne prelaze 5%. No u tom smislu ipak treba imati na umu da se prihodi od prireza, zbog specifične tehnike ubiranja,²⁶ ne iskazuju odvojeno, nego skupa s porezom na dohodak te bi zacijelo promatranje prireza u skupini vlastitih poreza ipak utjecalo na povećanje izloženog udjela. Premda se danas porez na dohodak drži jednim od »prikladnijih« poreza za spuštanje na lokalne razine, glavnom se teorijskom preporukom drži pritom učinkovito oblikovan »glavni« porez na dohodak.²⁷ Je li tome tako u hrvatskim prilikama,

²³ Vlastiti porezi, sukladno Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koje gradovi mogu uvesti jesu: prirez, porez na kuće za odmor, porez na potrošnju, porez na tvrtku ili naziv, porez na korištenje javnim površinama.

²⁴ Od spomenutih pet gradova uveo ga je samo Osijek.

²⁵ Porezna autonomija jedan je od pokazatelja samostalnosti nižih razina u reguliranju materije oporezivanja, u pripadnosti poreznih prihoda i raspolaganju njima. Kriteriji prosudbe su formalni i materijalni. Formalni kriterij jest stupanj samostalnosti pri reguliranju ovlasti u svezi s oporezivanjem, tj. ovlasti na uvođenje poreza i normiranje njihovih elemenata. Materijalni element je izdašnost prihoda i raspodjela prihoda (Jelčić, Lončarić Horvat, Šimović, Arbutina, Mijatović, 2008).

²⁶ Porezna osnovica prireza jest porezna obveza poreza na dohodak.

²⁷ Oslonac na lokalni (gradski) porez na dohodak praksa je poreznih sustava i pojedinih europskih zemalja (vidjeti *infra*). Dva su glavna predložka lokalnog poreza na dohodak.

već je izvan ovog rada, no nije nekorisno upozoriti na dvojbenost pojedinih zakonskih rješenja u sustavu oporezivanja dohotka²⁸ s obzirom na to da bi njihove posljedice mogle utjecati upravo na financijski položaj lokalnih i regionalnih jedinica (Jelčić, 2007). Također, na sam predložak raspodjele zajedničkih poreza gradovi nemaju nikakav utjecaj. Valja primijetiti i da se u samoj poreznoj normativi jedino razlikovanje između velikog grada i ostalih jedinica odražava u mogućnosti uvođenja stope prireza.²⁹ No »r rijetko su veliki gradovi tretirani drugačije u smislu njihovih poreznih ovlasti ili potpora koje dobivaju (...) premda veliki gradovi po pravilu imaju veći fiskalni kapacitet odnosno veće mogućnosti uvođenja i prukupljanja vlastitih prihoda...« (Guide to municipal finance, 2009: 12).

Tablica 3. Prihodi velikih hrvatskih gradova za godine 2007. i 2008.

| Prihodi | 2007. | 2008. |
|----------------------------------|-------|-------|
| Prihodi poslovanja | 91% | 92% |
| – porezni | 60% | 60% |
| – pomoći | 2% | 2% |
| – od imovine | 8% | 8% |
| – od administrativnih pristojbi | 22% | 22% |
| Prihodi od nefinancijske imovine | 6% | 5% |
| Primitci od zaduživanja | 3% | 3% |
| UKUPNO | 100 | 100 |

Izvor: Podatci MF, autoričin izračun

Prvi, češći, primjenjuje se u obliku udjela u središnjem/regionalnom porezu na dohodak ili se izračunava temeljem iste porezne osnovice. No glavna pretpostavka pritom je »učinkovitost središnjeg poreza na dohodak« (Bird, Slack, 2004:33). Drugi, rjeđi, svodi se na posebni lokalni porez na dohodak. Potonji se oblik rjeđe nalazi zbog poteškoća i skupoće ubiranja (Guide to municipal finance, UN Habitat, 2009). Jedna od glavnih prednosti lokalnog poreza na dohodak jest elastičnost njegovih prihoda, za razliku od imovinskih poreza.

²⁸ Riječ je posebice o zakonskom rješenju obveznika poreza na dohodak kojim se omogućuju dobrovoljni, a u određenim slučajevima propisuje obvezni prelazak na sustav oporezivanja dobiti ponajprije s obzirom na pitanje različitosti poreznih opterećenja; porezni obveznik koji bi primjerice trebao platiti porez po stopi od 45% + prirez ima mogućnost prijelaza u sustav oporezivanja dobiti po stopi od 20% (pa i 18% uz postojanje oslobođenja i olakšica).

²⁹ Općine mogu uvesti prirez po stopi od 10%; gradovi ispod 30 000 stanovnika 12%; iznad 30 000 stanovnika 15%; Grad Zagreb može do 30%, aktualna stopa je 18%.

Druga po važnosti prihodna skupina jesu neporezni prihodi; posebice prihodi od komunalne naknade,³⁰ komunalnog doprinosa³¹ i cijene za komunalne usluge. Visinu prihoda ove vrste gradovi određuju, uglavnom, samostalno, u zakonski oblikovanim granicama; ubiru ih i naplaćuju također samostalno. No, neporezni su prihodi destimirani; njihova je namjena unaprijed određena, premda su primjetni i trendovi ublaživanja te normativne prakse,³² a i primjeri njihove nenamjenske uporabe. Također, spomenuti su prihodi gotovo najbrže rastući prihodi u gradskim proračunima posljednjih godina (Rogić Lugarić, 2010). Imaju li stoga ti prihodi, napose komunalna naknada, dijelom i ulogu »popunjavanja proračunskog jaza«, slično ulozi imovinskih poreza u američkom lokalnom sustavu?³³ Precizniji odgovor otežava i manjak potpunijih podataka o naplaćivanju i uporabi tih prihoda i o djelatnosti trgovačkih društava i njihova ukupnog financijskog poslovanja. Posebno je pak pitanje cijene komunalnih usluga. Uloga cijene, posebice njezina dijela namijenjenog financiranju razvoja, naglašenija je tek od 2004. godine i novele Zakona o komunalnom gospodarstvu. Cijenom komunalnih usluga, odredbama tog zakona, financiraju se komunalne djelatnosti vodoopskrbe, javnog prijevoza, odvodnje, otpada ili – drugačije rečeno – sektori percipirani najznačajnijim infrastrukturnim i ekološkim izazovima velikih hrvatskih gradova (Rogić, Bagić, Požar, Vedriš, 2008). Treba spomenuti da se prakse oblikovanja i visine cijena tih usluga razlikuju od grada do grada. Također više strateških dokumenata,³⁴

³⁰ Način oblikovanja visine komunalne naknade propisan je Zakonom o komunalnom gospodarstvu i gradskim odlukama. Namijenjena je financiranju komunalnih djelatnosti kod kojih nije moguća individualizacija potrošnje (odvodnja atmosferskih voda, javna rasvjeta, održavanje javnih površina). Budući da je plaćaju vlasnici stambenog, poslovnog i drugih prostora po četvornom metru, ističe se da ima obilježja imovinskih poreza.

³¹ Komunalni doprinos izvor je financiranja građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Obveznici plaćanja doprinosa su vlasnici građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitor. Visina komunalnog doprinosa također ovisi o nizu čimbenika propisanih zakonom i gradskim odlukama; zakonom je propisana i gornja granica komunalnog doprinosa.

³² Primjerice Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09) sredstva komunalne naknade mogu se koristiti i za održavanje sportskih, obrazovnih i drugih objekata.

³³ U američkom sustavu financiranja gradova prisutna je i praksa lokalnih vlasti određivanja visinu porezne stope sukladno potrebnim prihodima (od utvrđenih rashoda oduzimaju se ostali prihodi, a manjak nadoknađuje prihodima imovinskog poreza) (Lee, Johnson, Joyce, 2004).

³⁴ Strategija upravljanja vodama, Strategija gospodarenja otpadom, Izvješće o stanju okoliša Grada Zagreba.

a i pomnije proračunske analize upozoravaju na prijepore vezane sa strukturom i uporabom cijene, posebice spomenutog namjenskog dijela za financiranje razvoja. Najčešće se pritom spominje nedostatnost visine cijene, kao i dijelova za financiranje razvoja ako su uopće uvedeni (primjerice jedan od glavnih problema u sektoru vodoopskrbe jest gubitak vode (u Gradu Zagrebu i do 50%), »izravna posljedica slabog održavanja i investiranja u vodoopskrbnu mrežu« (Bajo, Filipović, 2008: 2); nenamjenska uporaba tih prihoda (pa i u ozračju supstandardnosti); neracionalnost potrošnje ili pak redistribucijski ciljevi. U tom kontekstu posve zasnovanom izgleda teorijska postavka o »dodatnim proračunskim troškovima uzrokovanim upravo nepravilnim strukturiranjem cijena javnih usluga« (Bird, 2005: 35, Rogić Lugarić, 2010). Zajednički pak problem svih neporeznih prihoda jest sutav naplate tih prihoda; iznosi potraživanja za te prihode po pravilu su pri vrhu gradskih potraživanja. Srodne pak probleme nalazimo i u sustavu prihoda od imovine, kako gospodarenja gradskom imovinom tako i njezinim otuđenjem. Razlog tomu najčešće je »nepoduzimanje svih mjera za potpunu i pravodobnu naplatu gradskih prihoda« (izvješća Državnog ureda za reviziju o obavljenoj reviziji financijskih izvješća Grada Zagreba (2004.), Grada Osijeka (2004.).

Primitci od zaduživanja pak ne premašuju 3%. Normativni okvir zaduživanja³⁵ jednak je za sve lokalne jedinice, no istraživanja³⁶ i praksa³⁷ pokazuju da su uporabi zaduživanja sklonije veće jedinice odnosno gradovi u usporedbi s malim općinama. Uglavnom je pritom riječ o primitcima od klasičnog zaduživanja uzimanjem kredita.

³⁵ Zakon o proračunu.

³⁶ Istraživanje u okviru znanstvenog projekta koji financira Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa pod nazivom: Društvena rekonstrukcija na ruralnom prostoru: samoodrživost; voditeljice prof. dr. sc. Maja Štambuk (Institut »Ivo Pilar«) a suradnici: Lynn Sikić-Mičanović, Benjamin Perasović, Marica Marinović Golubić, Marijan Jukić, Tereza Rogić Lugarić. Istraživanje je provedeno metodom strukturiranog razgovora s načelnicima odabranih općina triju hrvatskih županija: Varaždinske, Međimurske i Krapinsko-zagorske. U svakoj županiji odabrano je deset manjih općina. U tijeku je analiza rezultata i izrada završnih izvješća. Međutim već iz prvih analiza uočljiva je izrazita nesklonost načelnika (manjih) općina zaduživanju ili uporabi javno-privatnog partnerstva.

³⁷ Na zaduživanje gradova otpada preko 70% zaduživanja svih lokalnih i regionalnih jedinica.

4. Zaključna razmatranja

1. Nije posve netočno utvrditi da je jedan od razloga posvećivanja posebne pozornosti (velikim) gradovima u suvremenom društvu vezan sa specifičnim (razvojnim) sposobnostima i učincima što ih (veliki) gradovi izazivaju u društvenoj zbilji. Viđenje grada uporištem modernizacije, razvojnim akterom ili drugačije rečeno posebnim društvenim subjektom ponajprije upućuje na njegovu autonomnu ulogu u oblikovanju i generiranju pojedinih načina i smjerova društvenog razvoja. No svojevrsna hibridnost položaja grada implicira i njegovu pripadnost mreži, sustavu lokalnih jedinica s kojima »dijeli« lokalnu razinu društvene zbilje. Uvidi u poredbene primjere i predloške položaja velikih gradova u tom okviru pokazuju da se današnja društva razlikuju i po tome koliko su vodila računa o ulozi grada. Premda nije moguće ovdje oblikovati nedvojebno zasnovanu tezu, ipak nije netočno ustvrditi kako je jednom broju normativnih modela zajedničko, uz potrebu upozoravanja na razlike, uvažavanje odnosno vrednovanje razvojnih mogućnosti i uloge gradova. Treba spomenuti pritom poseban položaj gradova u Njemačkoj, statutarne gradove u Austriji, oblike suradnje srednjih i većih gradova u Francuskoj koje se drži glavnim akterima javnog sektora, viđenje grada u Sjedinjenim Američkim Državama. Naznačene tendencije zrcale se i u financijskom ozračju; u tom se kontekstu posebnim pitanjem nameće financiranje razvoja, odnosno mjesta i udjela razvojnih ovlasti koje »poboljšavaju ekonomski položaj grada«. Promišljanje o razvojnim ovlastima ne potiskuje tradicionalnu podjelu uloge javnih financija, nego pomaže konkretnije razlikovati glavne poticaje i ciljeve za koje se te funkcije ostvaruju, posebno alokativne i distribucijske, koje su izravnije i uključene u djelokrug ovlasti lokalnih jedinica.

2. Osvrt na osnovne pokazatelje financijskog položaja europskih gradova može poslužiti osnovi izvođenja barem orijentacijskih zaključaka. Ponajprije, u većini lokalnih financijskih sustava gradovi dominiraju. Promatraju li se udjeli lokalnih rashoda u ukupnim rashodima i BDP-u, kao pokazatelji veličine i značenja lokalnih/gradskih razina u europskim zemljama, primjetne su velike razlike. Slijede li se pak istraživački podatci o autonomiji gradskog odlučivanja, teško je ne zamijetiti (orijentacijsku) srodnost dobivenih rezultata: po pravilu u zemljama koje obilježavaju viši udjeli lokalnih rashoda, dakle i veća lokalna autonomija, primjetna je i veća samostalnost gradova u odlučivanju. Slična je podudarnost uočljiva i promatraju li se strukturno lokalni/gradski prihodi: po pravilu zemlje s izrazitijom poreznom autonomijom istodobno su i zemlje s višim udje-

lima lokalnih/gradskih rashoda i većom autonomijom u gradskom odlučivanju. Svojevrzne iznimke od navedenog, a u prilog položaju gradova, objašnjive su i ciljanim nacionalnim politikama (primjerice Francuska). Na nemali (mogući) utjecaj nacionalnih politika koje uključuju prourbani pristup upućuju i novija istraživanja (State of the World Cities, 2008/09: XI; State of European Cities: The Adding Value to the European Urban Audit, 2007). Ipak valja upozoriti da u gradskoj zbilji nemalu ulogu igraju i sržni čimbenici grada (funkcionalna konfiguracija grada, mreža djelatnosti, veličina, gustoća, gradski način života, socio-kulturna privlačnost) koji definiraju onaj aspekt gradske realnosti »iznutra« koji relativno autonomno utječe na gradske procese pa, stoga, i na načine na koje gradovi reagiraju ili pak premašuju razinu mogućnosti što ih je odredila i ponudila nacionalna politika. Stoga su u spomenutom kontekstu razumljiviji i rezultati pojedinih istraživanja o gradskoj konkurentnosti ili pak indeksu gradske moći. Povučemo li se paralela s hrvatskim prilikama, vidjeli smo ponajprije da je udio hrvatskih lokalnih/gradskih rashoda u ukupnim rashodima među nižima u usporedbi s europskim podacima, što već polazno upućuje na niži stupanj decentralizacije. Na tom tragu valja promatrati i istraživački oblikovano viđenje »skućenosti ovlasti« velikih hrvatskih gradova koja se pak zrcali i u »relativno maloj autonomiji u određivanju namjene proračunskih sredstava« (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008: 58). Pobrojena obilježja ne opovrgava ni prihodna struktura, posebice razina vlastitih poreza. Pa premda je pojam velikog grada u hrvatskoj normativi uveden i kao pokretač »daljnje decentralizacije (...)«, dakle polazna osnova promjena u dizajnu upravno-teritorijalne strukture jest drugačije vrednovanje velikih gradova, postavlja se pitanje je li tome uistinu tako.

3. Promatra li se funkcijska klasifikacija proračunskih rashoda velikih hrvatskih gradova, moguće je »iščitati« skup ovlasti koje se već »tradicionalno« pojavljuju na tom popisu: usluge unapređenja stanovanja i zajednice (komunalni poslovi); opće javne usluge; obrazovanje; rekreacija, kultura i religija; ekonomski poslovi (promet). Premda je na prvi pogled riječ o alokativnim pa i razvojnim vrstama ovlasti, pomnije analize ipak upućuju na nešto drugačije zaključke. Ponajprije, primjetan je izrazitiji redistribucijski smjer gradskih rashoda nego što to sama struktura na prvi pogled nalaže. Idući tim tragom ne zvuči posve neuvjerljivo primjedba o »popravljanju prošlosti« kao temeljne zadaće upravljanja gradskim razvitkom. U tom kontekstu možda i dodatno dobiva na težini svojevrsna zatvorenost gradova u krug komunalnih poslova s jedne strane odnosno već spomenuta ograničenost ovlasti velikih hrvatskih gradova s druge strane. Pored nave-

denog, podrobnije pretresanje glavnih rashoda upućuje na snažni naslijeđeni pritisak teškoća, ponajprije u infrastrukturnim sektorima kao što je vodooskrba, odvodnja, promet, otpad, što pak »dodatno« rasvjetljuje prirodu glavnih ovlasti: ulaganja u tim sektorima još će neko vrijeme biti izrazitije obilježena kao alokativna negoli razvojna. Stoga je i moguće govoriti o gradskim proračunima kao o, barem jednim dijelom, »zapisniku prošlosti«. Premda bi bilo posve neopravdano zanemariti određena poboljšanja, posebice ima li se u vidu polazište odnosno imaju li se u vidu spomenuti naslijeđeni pritisci, ipak se postavlja pitanje nisu li gradska stvarnost i razvoj još uvijek ipak podređeni ponajprije administrativnim obvezama. Dojam izložene dvojbe ne opovrgavaju ni izravni omjeri tekućih i kapitalnih rashoda koji se kreću po standardnoj shemi 80%–20%, omjer za koji se već postavilo pitanje dostatnosti potreba u urbanoj infrastrukturi.

4. U prihodnoj stukturi velikih hrvatskih gradova primjetno je oslanjanje na dvije skupine prihoda: porezne i neporezne koji čine više od 80% gradskih prihoda. No, ograničena porezna autonomija i obvezatnost namjenske uporabe glavnine neporeznih prihoda osnova su dojma »prihodne skučenosti«. Ograničenost porezne autonomije »najavljuju« već i normativne postavke, kako u sustavu vlastitih tako i u sustavu zajedničkih poreza. Najvažniji zajednički porez jest porez na dohodak, a na njegov pak predložak raspodjele gradovi nemaju gotovo nikakvog utjecaja. No o porezu na dohodak izravno ovisi i najizdašniji vlastiti porez; prirez kojeg je osnovica porezna obveza središnjeg poreza na dohodak. Porez na dohodak i teorijski i poredbeno vidi se prikladnim porezom za spuštanje na niže odnosno na gradske razine, posebice u obliku lokalnog udjela u središnjem ili izračuna temeljem iste porezne osnovice, no pritom se posebno težište stavlja na učinkovitost i oblikovanje tog poreza. Prosudba modela hrvatskog poreza na dohodak, u kontekstu spomenutih zahtjeva, iziskuje podrobnije analize izvan teme ovog rada, no nije nekorisno imati u vidu isticanje dvojbenosti određenih zakonskih rješenja posljedice kojih bi izravno mogle utjecati upravo na gradske proračune (primjerice Jelčić, 2007). Dodatni pak argument za »preispitivanje« poreza na dohodak jest i okolnost što je od 2007. godine porez na dobit postao prihodom središnjeg proračuna (gubi status zajedničkog poreza), time gradovi gube značajan udio u porezu na dobit, što je posebice važno upravo u kontekstu mogućnosti i obveze prijelaza poreznih obveznika iz dohotka u sustav oporezivanja dobiti. Podsjetimo, to se dogodilo u u bližem vremenskom okviru od uvođenja pojma velikog grada. Neporezni prihodi druga su po važnosti prihodna skupina, no i najbrže rastuća prihodna skupina u posljednjim godinama, posebice prihoda

od komunalne naknade i komunalnog doprinosa. S obzirom na primjetne trendove porasta i ublaživanja normativne prakse destiniranosti, postavlja se pitanje nemaju li ti prihodi, barem djelomično, i zadaću »popunjavanja proračunskog jaza«. Od godine 2004. primjetna je pak naglašenija uloga cijene komunalnih usluga koja postaje instrument financiranja obavljanja, ali i razvoja pojedinih komunalnih usluga: vodoopskrbe, odvodnje, otpada, javnog prijevoza. Drugačije rečeno, riječ je o sektorima s najizrazitijim naslijeđenim pritiscima, a time i percipiranim najvažnijim infrastrukturnim i ekološkim izazovima velikih hrvatskih gradova. Više strateških dokumenata, a i analize proračunskih dokumenata, upozoravaju na probleme cijena komunalnih usluga; najčešće se pritom spominje nedostatnost visine, posebice dijela namijenjenog financiranju razvoja; nenamjenska uporaba unatoč supstandardnosti usluge; neracionalnost potrošnje. U tom kontekstu razložno je očekivati veću pozornost ovom dijelu gradskih financija u idućim godinama, što je primjerice i na tragu poredbenih, teorijskih i praktičnih trendova (primjerice Megacity Challenges, 2007).

5. Pažljivije pretresanje analiza iznesenih u radu i drugim istraživanjima (Rogić Lugarić, 2010; Bajo, Jurlina Alibegović, 2008; Rogić, Bagić, Požar, Vedriš, 2008) podupiru dojam o naizgled manje vidljivoj, no nezanemarljivoj teškoći: pitanju organizacijskog i institucionalnog okvira upravljanja proračunom. Na tu teškoću upozorava nekoliko nalaza: primjerice učinkovitost sustava planiranja proračuna; razina nenaplaćenih potraživanja gradskih prihoda, pitanje nadzora nad poslovanjem trgovačkih društava, posebice u kontekstu jamstava trgovačkim društvima; redistribucijsko obilježje pojedinih javnih prihoda; nenamjenska uporaba cijene komunalnih usluga unatoč supstandardnosti i srodna. U tom kontekstu zasnovanom izgleda teza o »dodatnim troškovima« hrvatskih gradskih proračuna uzrokovanih upravo, grubo rečeno, kvalitetom spomenutog okvira. Stoga i ne iznenađuje što hrvatski stručni ocjenjivači »gradske zbilje« drže učinkovitost gradskih uprava nedostatnom smještajući ih na sam vrh poteškoća u gradskom upravljanju u Hrvatskoj naglašavajući kako je »unapređivanje efikasnosti gradskih uprava zajednički problem svih gradova (...), ali i države«. Idući tragom neposredno izloženih teza, nije neopravdano govoriti o, u hrvatskim prilikama, pretežitosti modela proračuna s neodređenim odnosom prema položaju i razvoju velikog grada. No, koliko se vidi, odlučniji zaokreti nužni su na dvije razine. Jedna je razina odozdo (ili iznutra): uspostavljanjem drugačijih mjerila učinkovitosti i odgovornosti u samom gradskom upravljačko-institucionalnom okviru. Druga je pak razina središnje države, odnosno koncepcija razvoja koja uključuje partnerski od-

nos i jasnije definiranje viđenja i uloge velikih gradova. U tom smislu, no kao orijentirajući primjeri, posebno poticajnim mogu poslužiti stanovita poredbena iskustva.

Literatura

- Bajo, Ante, Filipović Branimir (2008) Učinkovitost opskrbe vodom u Hrvatskoj. Newsletter – Povremeno glasilo Instituta za javne financije, br. 37, Zagreb
- Bajo, Ante, Jurlina Alibegović Dubravka (2008) Javne financije lokalnih jedinica vlasti. Zagreb: Školska knjiga
- Bird, Richard M., Slack Enid (2004) *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*. <http://www.rotman.utoronto.ca/iib/>
- Bird, Richard M. (2005) Evaluating Public Expenditures: Does It Matter How They Are Financed? u: Shah, Anwar (ed.) (2005): *Fiscal Management*. Washington D.C: The World Bank
- Buck, Nick, Gordon Ian, Harding Alan, Turok Ivan (eds.) (2005) *Changing cities*. London: Palgrave Macmillian
- Denters, Bas, Rose Lawrence E. (2005) *Comparing Local Governance*. London: Palgrave Macmillian
- Flynn, S. Erin (2008) Economics of Urban Development. EBSCO Research Starters, EBSCO Publishing Inc., www.ebscohost.com
- Forum: *Urbani izazovi Grada Rijeke, prezentacija*, www.siemens.hr
- Forum: *Urbani izazovi Grada Varaždina, prezentacija*, www.siemens.hr
- Freire, Mila, Stren Richard (eds.) (2001) *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington, D.C: The World Bank Institute
- Harding, Alan (1997) Urban Regimes in a Europe of the Cities? *European Urban and Regional Studies*, Sage Publications, Vol. 4: 291–314.
- Harvey, David (1989) From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*: 71B, 3–17.
- Harvey, David (2001) *Megacities Lecture 4*. Netherland: Twynistra Gudde Management Consultants
- Giddens, Anthony (2007) *Sociologija*. Zagreb: Nakladni zavod Globus
- Godišnje izvješće Ministarstva financija za godinu 2006., www.mfin.hr
- Guide to municipal finance (2009) UN Habitat, www.un.org
- Inman, P. Robert (ed.) (2009) *Making Cities Work*. Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Izvješće Državnog ureda za reviziju o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja Grada Zagreba za godinu 2004., dobiveni materijal
- Izvješće Državnog ureda za reviziju o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja Grada Osijeka za godinu 2004., www.osijek.hr
- Izvješće o stanju okoliša Grada Zagreba (2006), www.zagreb.hr

- Jacobs, Jane (2007) *Kako se zaista pokreće ekonomski razvoj: Gradovi i bogatstvo naroda*. Zagreb: Metropress
- Jelčić, Božidar (2007) Oporezivanje fizičkih osoba porezom na dobit, *Hrvatska pravna revija*, br. 2, 1–12.
- Jelčić, Božidar, Lončarić-Horvat, Olivera, Šimović, Jure, Arbutina, Hrvoje, Mijatović, Nikola (2008) *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Narodne novine
- Kitchen, Harry (2004) PPT: Local and metropolitan finance. www.worldbank.org
- Koprić, Ivan (2006) Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – problemi i vrijednosne orijentacije. u: *Javna uprava, Nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu
- Lee, D. Robert, Johnson, W. Ronald, Joyce, G. Philip (2003) *Public Budgeting systems*. Sudbury Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers
- Megacity Challenges: A stakeholder perspective (2007) A research project conducted by GlobeScan (Toronto) and MRC McLean Hazel (Edinburgh). Siemens AG, München
- Nacionalna strategija za zaštitu okoliša (2002), www.mzopu.hr
- Okvirni model decentralizacije (razdoblje od 2004. do 2007.), www.vlada.hr
- Peterson, E. Paul (1981) *City Limits*. Chicago and London: The University of Chicago Press
- Popis stanovništva 2001., www.dzs.hr
- Rogić, Ivan, Mišetić Anka (2002) Neka uporišta gradskog poduzetništva u Hrvatskoj, u: Čengić, Drago, Vehovec Maja (ur.) *Poduzetništvo, institucije i sociokulturni kapital*, zbornik radova, Biblioteka Zbornici, knjiga 15. Institut društvenih znanosti »Ivo Pilar«, Zagreb
- Rogić, Ivan, Bagić Dragan, Požar Martin, Vedriš Mladen (2008) *Urbani izazovi: Infrastruktura kao razvojni izazov u većim hrvatskim gradovima*. Zagreb: Siemens d.d. Hrvatska
- Rogić Lugarić, Tereza (2005) *Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i granice decentralizacije*. Magistarski znanstveni rad. Zagreb: Pravni fakultet
- Rogić Lugarić, Tereza (2010) *Razvojne tendencije financiranja velikih hrvatskih gradova*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet
- State of European Cities Report: The Adding Value to the European Urban Audit (2007), www.urbanaudit.org
- State of the World Cities 2008/09: Harmonious Cities. UN Habitat, <http://esa.un.org>
- Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske (1997) Zagreb, www.mzopu.hr
- Strategija gospodarenja otpadom (2005) NN 130/05, www.nn.hr
- Strategija upravljanja vodama (2009) Zagreb: Hrvatske vode, www.mzopu.hr
- Šimunović, Ivo (2007) *Urbana ekonomika: jedanaest tema o gradu*. Zagreb: Školska knjiga

- Šimović, Jure, Rogić Lugarić Tereza (2006) *Financiranje javnih potreba u velikim gradovima: iskustva Grada Zagreba. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 6: 1847–1913
- Šimović, Jure, Čulo Ivica, Rogić Lugarić Tereza (2010) *Fiskalni kapacitet kao kriterij organizacije lokalne samouprave. Okrugli stol Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti: Nova hrvatska teritorijalna i lokalna samouprava*, Zagreb
- Šimović, Jure; Arbutina, Hrvoje; Mijatović, Nikola; Cindori, Sonja; Rogić Lugarić, Tereza (2010) *Hrvatski fiskalni sustav (u tisku)*. Zagreb: Narodne novine
- Todaro, P. Michael, Smith C. Stephen (2009) *Economic Development*. Boston: Pearson/ Addison Wesley
- Vogel, K., Ronald (ed.) (1997) *Handbook of Research on Urban Politics and Policy in the United States*. Westport, Connecticut, London: Greenwood Press
- Wildavsky, Aaron. (1986) *Budgeting: A comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick, New Jersey, Oxford: Transaction Books
- Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08)
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 73/08)
- Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09)
- Zakon o proračunu (NN 87/08)

FINANCIAL ASPECTS OF THE POSITION OF LARGE CITIES

Summary

Developmental capabilities and effects that large cities produce in social reality have also reflected in the area of public finances. Thus, particularly since the end of 1980s, one can observe the tendencies of more pronounced and more dynamic developmental role of municipal budgets. It denotes a budgetary practice whose main aim is to improve current situation and to make certain developmental concept(s) possible. This is the entrepreneurial model of city management, which is completely opposite of the previous model based on redistributive role of municipal government (Harvey). The concept of large town was introduced in Croatia in 2005. The paper aims at analysing budgetary characteristics of large Croatian towns, particularly within the context of »static« and »dynamic« budgetary practice, and at determining the extent to which the existing budgetary model can be used for effective financing of urban development in Croatian circumstances.

Key words: *local budgets, large town/city, public financing, urban development*