

Davor Perkov*
Filip Ćurko**

UTJECAJ POKAZATELJA EKONOMSKOG RAZVOJA NA PRORAČUNE GRADOVA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE

Sažetak

Proračun jedinice lokalne samouprave pokazatelj je smjera razvoja svakog grada. U provedenom se istraživanju analiziraju proračuni šest gradova te ključni elementi šireg sustava grada. Analiziraju se lokalni proračuni, pojedinačno i kumulativno, u razdoblju od 2002. do 2016. Nadalje, uspoređuju se 33 pokazatelja šireg sustava grada formirana u četiri skupine elemenata. Na kraju istraživanja definira se korelacija između broja zaposlenih i ukupnih prihoda lokalnog proračuna te se uspostavlja relativna i apsolutna matematička međuovisnost navedenih pokazatelja. Gradovi koji su uzeti u analizu vrlo su slični po brojnim pokazateljima, a prvenstveno su promatrani zbog vrlo sličnog geografskog položaja i broja stanovnika. S druge strane, ti isti gradovi imaju vrlo velike razlike u visini lokalnih proračuna. Rad daje odgovore zašto je to tako i koja je korelacija ključnih pokazatelja.

Ključne riječi: benchmarking, gradski proračun, načelo supsidijarnosti, pokazatelji ekonomskog razvoja.

1. Uvod

Gradovi su jedan od nositelja temelja razvoja svake zemlje. Svaki projekt koji se realizira, događa se na teritoriju nekog grada ili u nekoj općini. Jedinice lokalne samouprave neizostavan su dio gospodarskog, društvenog, kulturnog i inog razvoja svakog društva i zemlje. Da bi taj razvoj bio što kvalitetniji i brži, gradovi moraju maksimalno koristiti svoje komparativne prednosti i pozicionirati se u odnosu na ostale gradove. Konkurencija je velika. Samo u Hrvatskoj postoji 555 jedinica lokalne samouprave koje žele privući investitore, povući sredstva iz raznih fondova i učiniti sve što mogu kako bi razvili svoju sredinu. Samo optimalna kombinacija gradskih aktivnosti daje željeni rezultat.

* doc. dr. sc. Davor Perkov, profesor visoke škole u trajnom zvanju, Libertas međunarodno sveučilište, dperkov@libertas.hr

** Filip Ćurko, univ. spec. oec et polit., Gospodarenje otpadom Zagrebačke županije, filipcurko@gmail.com

Sve te aktivnosti moraju se prilagođavati novim politikama i procesima upravljanja, koje su nastale ne samo u nacionalnom okvirima, nego i na novim globalnim procesima te iskorištavanju vlastitih komparativnih prednosti u odnosu na nacionalnu i međunarodnu konkurenciju. Svijet je postao globalno selo i svi se tome moraju prilagoditi.

Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj imaju svoje specifičnosti, od velikog broja fragmentiranih jedinica do problema centralizacije fiskalnih kapaciteta. Prema istraživanju Svjetskog gospodarskog foruma (Bijela knjiga 2016, 2016: 39) vidljivo je da je neefikasna birokracija najveća prepreka za bolju poslovnu klimu i veća ulaganja u Hrvatsku za što smo isključivo sami krivi. Nadalje, stalne promjene zakonskih okvira koji definiraju područja rada jedinica lokalne samouprave ne pomažu u održivom razvoju gradova. Očigledno smo još premlada demokracija da učimo na tuđim pogreškama pa sami proživljavamo one probleme koje su razvijene zemlje prošle, samo s određenim vremenskim odmakom, tj. sa zaostatkom. Ti problemi posljedično utječu i na proračune gradova u Hrvatskoj. Jasno je da posla ima sve više, ali novaca nema dovoljno, barem na lokalnoj razini.

U ovome radu provedeno je istraživanje ključnih pokazatelja sustava između šest gradova Zagrebačke županije: Sv. Ivan Zelina, Vrbovec, Dugo Selo, Jastrebarsko, Ivanić Grad i Sv. Nedelja. Kako bi dobili što relevantnije rezultate, u analizu smo uzeli gradove koji se nalaze u istoj županiji, imaju približno sličan (usporediv) broj stanovnika te sličan geografski položaj i udaljenost do Zagreba. Ti gradovi imaju vrlo sličnu obrazovnu strukturu stanovništva, a u gradskoj upravi zaposlen je gotovo identičan broj ljudi. Tijekom analize pokušali smo doći do odgovora na pitanje kako je moguće da promatrani gradovi imaju tako velike razlike u proračunima (op.a. Sv. Ivan Zelina 34 milijuna kuna, a Sv. Nedelja 80 milijuna kuna), a brojni elementi njihovog okruženja vrlo su slični i ne odstupaju značajno jedni od drugih. Promatrano je ukupno 33 izabrana relevantna pokazatelja za svih šest gradova i u trima fazama analize pokušali smo doći do odgovora na postavljeno pitanje. Naime, vrlo je zanimljivo promatrati kako neki gradovi efikasnije koriste svoje komparativne prednosti, a neki gradovi konstantno zaostaju u razvoju. Napominjemo još jednom da su subjekti analize potpuno usporedive jedinice lokalne samouprave koje kompariramo kroz objektivne pokazatelje za svaki od promatranih gradova.

2. Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj

Republika Hrvatska svoje je prve izbore, kao samostalna i nezavisna država, imala u svibnju 1990. godine kada je na području Hrvatske bilo organizirano sto općina i Grad Zagreb. Prema podacima Ministarstva uprave (<https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846>, 6. kolovoza 2017.) da-

nas je u Hrvatskoj ustrojeno ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, i to 428 općina i 127 gradova te 20 županija. Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije, tako da je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stvaranje većeg broja JLS-ova u ovom razdoblju pokazuje nam da je proces razvoja nezaustavljiv i vjerojatno nikada neće biti završen, samo je pitanje u kojem smjeru se kreće i kako se prilagođava političkim i gospodarskim zbivanjima.

Proces fiskalne i upravne decentralizacije u suvremenom svijetu poželjna je pojava i provodi se kontinuirano jer se na taj način osnažuju lokalne jedinice upravljanja koje najbolje znaju koje su potrebe njihovih građana. Isto tako, povećavaju se ovlasti općina i gradova kako bi bolje mogli upravljati procesima za koje su i odgovorni. Mogli bi reći da je u Hrvatskoj nužno provesti teritorijalnu centralizaciju kao preduvjet za funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju. Na taj način bi se omogućilo kvalitetnije provođenje načela supsidijarnosti za lokalnu razinu odlučivanja. Naime, naše jedinice lokalne samouprave izuzetno su fragmentirane i nemaju dovoljno ljudskih i financijskih kapaciteta za provođenje zahtjevnih procesa što dovodi do problema provođenja zakonskih obaveza. Međutim, Bajo i Bronić (2004) tvrde kako decentralizacija ne odražava samo stupanj financijske autonomije lokalnih jedinica nego i stupanj odgovornosti lokalnih jedinica za transparentno upravljanje sredstvima i njihovo korištenje. Dakle, decentralizacija, kao i fiskalna decentralizacija, vezana je za stupanj demokratizacije društva te za sposobnosti izabranih predstavnika vlasti kvalitetno zastupati interese lokalne zajednice i argumentirano postavljati državi zahtjeve za financijskim sredstvima.

Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15, članak 3, stavak 46) govori da je proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za jednu godinu, u skladu sa zakonom i odlukom donesenom na temelju zakona, a donosi ga njegovo predstavničko tijelo. Elementi prihoda lokalnih proračuna definirani su i za sve gradove vrijede ista pravila. Mogućnost dodatnog financiranja pronalazi se u projektima javnog i privatnog partnerstva, zaduživanjem, izdavanjem vrijednosnih papira, prodajom imovine i u zadnje vrijeme sve popularnijim europskim fondovima. Strateško planiranje lokalnih proračuna od izuzetne je važnosti za funkcioniranje grada. S jedne strane postoji referentni zakonski okvir koji definira lokalne prihode, ali i obaveze, a s druge strane imamo zahtjeve stanovnika za kvalitetnijim životom u lokalnoj sredini. U većini slučajeva teško je pronaći ravnotežu između financijske sposobnosti i zahtjeva za realizacijom pojedinih projekata ili izgradnje komunalne infrastrukture. Sposobnost svakog čelnika da osigura dovoljno sredstava za gradske projekte daje mogućnost toj sredini da se razvija brže od ostalih gradova (konkurenata), da privuče investitore i na kraju da svojim stanovnicima osigura kvalitetniji život.

3. Komparativna analiza

Zagrebačka županija nalazi se u neposrednoj blizini Zagreba čineći tzv. zagrebački prsten, prostor koji s glavnim gradom Republike Hrvatske stvara jedinstvenu geografsku, gospodarsku i životnu cjelinu. Na području županije (<https://www.zagrebac-ka-zupanija.hr/zupanija/>, 6. kolovoza 2017.) nalazi se 9 gradova i 25 općina. Županija zauzima prostor od 3078 m² na kojem živi 317 642 stanovnika. Uspoređujući se sa svim ostalim županijama (<http://www.poslovni.hr/poduzetnik/dobit-poduzetnika-zg-prstena-skocila-za-150-posto-330374>, 5. kolovoza 2017.), Zagrebačka županija u 2016. godini pokazuje zavidne financijske podatke. U ukupnoj produktivnosti zauzima treće mjesto, prema broju zaposlenih četvrto i po broju poduzetnika zauzima peto mjesto. Možemo reći da je Zagrebačka županija jedna od vodećih županija po navedenim relevantnim pokazateljima.

Budući da se svaka županija sastoji od više jedinica lokalne samouprave, tako smo mi za potrebe ovog istraživanja uzeli one gradove koji se mogu međusobno uspoređivati po nekoliko vrlo važnih pokazatelja. Na taj način smo dobili relevantan i usporediv uzorak za analizu što znači da će rezultati istraživanja pokazivati realan omjer snaga među promatranim gradovima. Ključan pokazatelj usporedbe je broj stanovnika. U Hrvatskoj postoji svega osam gradova koji imaju broj stanovnika između 15 000 i 20 000 tisuća (Koprić, 2012: 25), a u Zagrebačkoj županiji se nalazi čak njih pet koje analiziramo zajedno s Ivanić Gradom koji ima 14 548 stanovnika.

Promatrajući načine upravljanja, sa sigurnošću možemo ustvrditi da u maniri dobrog gospodarstvenika (čelnika kompanije ili čelnika grada) svaki sustav mora funkcionirati prema pravilima struke i prema optimalnim kombinacijama elemenata od kojih se sastoji. Znamo da je svaki sustav jak koliko i njegova najslabija karika, pa je izuzetno važno detektirati te slabosti i pokušati popraviti problem. Kao što čelnik svakog poduzeća ima zadatak i odgovornost voditi svoju kompaniju na način da ostvaruje što bolje rezultate na tržištu, tako i čelnik grada prema identičnom principu ima zadatak i odgovornost koristiti sve komparativne prednosti svog grada kako bi bio što uspješniji u svom poslu. Svaki odgovoran čelnik, pa tako i čelnik grada kada donosi odluke mora imati što bolji uvid u situaciju i analizu problema. Samo se na takav način mogu donositi odluke koje će imati pozitivan utjecaj na grad, na stanovnike kao i na stvaranje dobrih temelja za kvalitetan rast i razvoj.

U svrhu što kvalitetnije komparativne analize, uzeli smo šest usporedivih gradova koji se nalaze u Zagrebačkoj županiji koji imaju vrlo sličan broj stanovnika i nalaze se na gotovo istom geografskom području u odnosu na Zagreb. Važno je napomenuti da do sada nikad nije provedeno takvo istraživanje među tim gradovima kako bi se utvrdilo koji su to ključni pokazatelji koji daju komparativnu prednost jednoj sredini u odnosu na druge. U nekoliko kategorija pokazatelja koji uključuju brojne elemente

koji se odnose na gradsku upravu, ali i širi sustav grada, usporedili smo cijeli niz elemenata šest gradova kako bi utvrdili gdje se krije ta komparativna prednost. Nažalost, moramo napomenuti da je prikupljanje podataka za lokalnu razinu u Hrvatskoj izuzetno zahtjevno, ponekad gotovo nemoguće, posebno kada se želi usporediti neki pokazatelj u dužem vremenskom razdoblju.

Sama analiza provedena je u trima fazama. U prvoj fazi su se promatrali proračuni navedenih šest gradova u razdoblju od 2002. do 2016. godine što nam daje objektivni prikaz razvoja svakog grada pojedinačno. U ovoj analizi možemo vidjeti koliko je koji grad napredovao u odnosu na poziciju iz 2002. godine gledajući financijski aspekt rasta proračuna. A s druge strane, uspoređujući se s promatranim gradovima, pokazuje se tko je radio efikasnije i bolje. Nakon utvrđivanja tih elemenata, prelazi se na drugi dio analize. U toj fazi promatramo 33 ključna pokazatelja cijelog sustava. Ne samo grada kao jedinice lokalne samouprave i njezinog proračuna, već se u analizu uključuju i pokazatelji za gospodarstvo i stanovništvo. Kroz ovu se analizu daje detaljniji pregled pokazatelja i prikaz onih dijelova sustava koji u nekim gradovima funkcioniraju bolje u odnosu na konkurenciju. Tek se tu dobiva pravi odgovor na postavljeno pitanje s početka. U zadnjoj fazi analize utvrđuje se korelacija između broja zaposlenih i ukupnih prihoda proračuna pri čemu se utvrđuje apsolutna i relativna međuovisnost između navedenih pokazatelja.

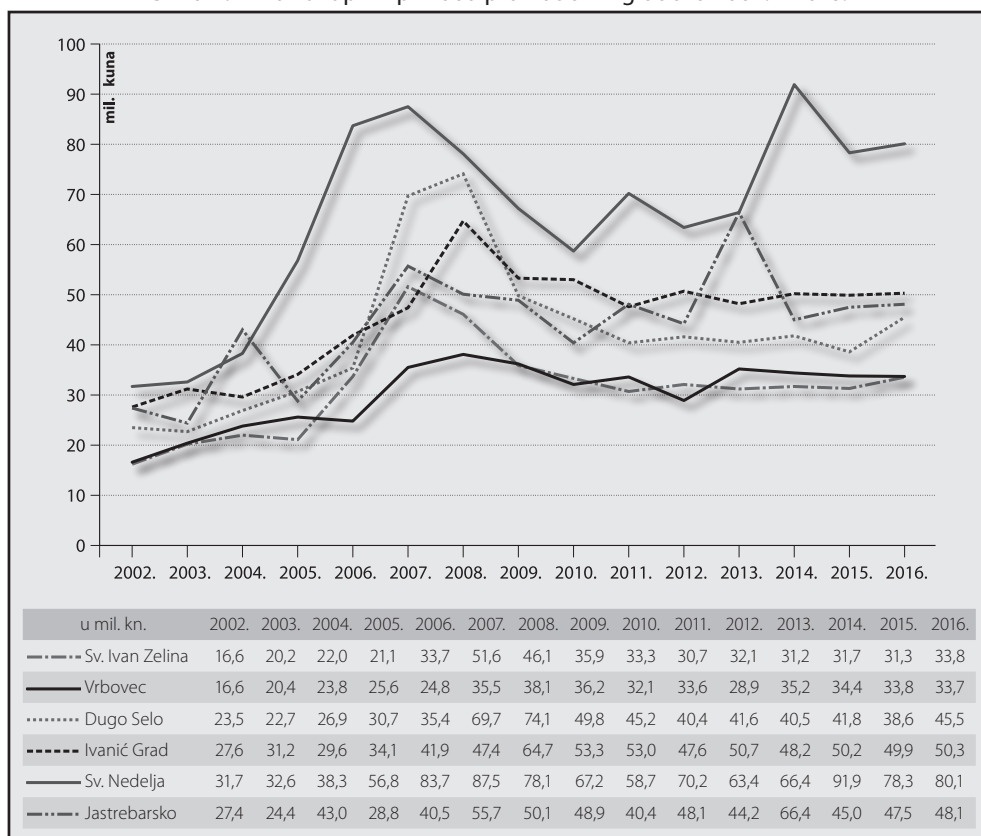
3.1. Analiza proračuna za razdoblje od 2002. do 2016. godine

Proračun kao strateški financijski dokument ogledalo je svakog grada. U njemu su uključeni svi elementi bitni za razvoj grada, institucija, povezanih gradskih poduzeća i ustanova. Proces donošenja proračuna zahtijeva konzultacije i dogovore sa svim zainteresiranim dionicima, od države, županije, gradske uprave i institucija, civilnog društva, gospodarstvenika pa na kraju i sa zainteresiranom javnošću. Iako smo članica Europske unije već četiri godine, nismo preuzeli praksu planiranja proračuna od ostalih članica. Naime, sama Europska unija planira svoj proračun na period od sedam godina koliko traje i financijska perspektiva. Republika Hrvatska pa tako i niže instance su u obavezi planirati samo tri godine unaprijed što uvelike ograničava definiranje i provedbu strateških projekata te dugoročno planiranje razvoja. Isto tako, definiranje proračuna za sljedeće tri godine može se napraviti u postojećem mandatu koji traje četiri godine što eliminira bilo kakvu potrebu za političkim konsenzusom. No, kada se proračun planira na sedam godina, tada se u obzir mora uzeti dugoročno promišljanje svih dionika te postići dogovor oko samog ključnih elemenata proračuna.

Prema podacima Ministarstva financija (<http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>, 4. kolovoza 2017.) promatrali smo proračune navedenih gradova u vremenskom periodu od 2002. do 2016. Taj period je uzet u analizu jer se promjenom zakonske regulative tek 2001. godine uspostavlja sustav lokalne samouprave kakav

poznajemo danas. Tada se definirala mogućnost decentralizacije sredstava na niže razine. Jambrač (2017: 6) analizira rezultate decentralizacije i zaključuje da su svega 52 jedinice lokalne i regionalne samouprave iskoristile mogućnost uzimanja decentraliziranih sredstava (op.a. manje od 10 %). Nadalje, u promatranom vremenskom razdoblju gradovi su bili pod istim „utjecajima izvana” koje nisu mogli izbjeći. Ovdje se misli na brojne zakonske promjene, na ulazak Hrvatske u Europsku uniju, na gospodarsku krizu itd. Znači, iste preduvjete su svi promatrani gradovi imali kao izazov. Samo o načinu upravljanja je ovisilo što će se dogoditi i kako će se realizirati. Na taj način pokušavamo što jasnije definirati okruženje istraživanja kako bi rezultati analize davali što konkretnije zaključke, tj. nastojimo postići „laboratorijske uvjete” za provođenje istraživanja.

Slika 1: Prikaz ukupnih prihoda promatranih gradova 2002. – 2016.



Izvor: <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>, 4. kolovoza 2017. i autor.

Promatrajući ukupne prihode svih gradova za razdoblje 2002. do 2016. godine jasno se može zaključiti da se gradovi nisu ravnomjerno razvijali, unatoč brojnim istim ili vrlo sličnim elementima koji se nalaze na području tih gradova. Na slici 1

možemo vidjeti apsolutne iznose svih proračuna promatranih gradova kao i grafički prikaz koji pokazuje amplitude rasta i pada proračuna u periodu od 2002. do 2016. Vidljivo je da je tijekom 2005. i 2006. došlo do porasta ukupnih prihoda u svim gradovima, a 2008., 2009. i 2010. godina zbog gospodarske krize predstavljaju pad prihoda u svim gradovima.

Nadalje, u tablici 1 mogu se vidjeti apsolutni i relativni pokazatelji rasta proračuna. Zanimljivo je primijetiti da je proračun Sv. Nedelje za 2016. godinu najviše porastao u odnosu na 2002. godinu ako se uspoređuju svi gradovi i to za čak 252 %. To je 30 % veći rast proračuna nego što je grad Jastrebarsko u istom vremenskom razdoblju. Više novaca u proračunu ne znači automatski i efikasnije trošenje sredstava i upravljanje gradom, ali pokazuje financijsku snagu kroz duže vremensko razdoblje i bolju ekonomsku perspektivu razvoja u budućnosti.

Tablica 1: Prikaz proračuna 2002. – 2016. i povećanje proračuna za promatrane gradove (kn)

	Proračun 2002.	Proračun 2016.	Povećanje(%)	Ukupan iznos proračuna 2002 - 2016
Sveti Ivan Zelina	16.258.784	33.870.436	208	471.707.532
Vrbovec	16.609.463	33.735.809	203	453.348.592
Dugo Selo	23.533.542	45.544.405	194	627.219.319
Ivanić Grad	27.691.157	50.389.912	182	680.659.879
Sveta Nedelja	31.773.248	80.115.523	252	985.605.483
Jastrebarsko	27.419.962	48.142.097	176	659.263.387

Izvor: <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>, 4. kolovoza 2017. i autor.

Analizom smo utvrdili i ukupne iznose proračuna u 15 promatranih godina pri čemu dobivamo podatke o iznosima koji su potrošeni na području tih gradova. Ukupan iznos svih proračuna u 15 godina iznosi 3 877 804,192 kune što predstavlja ogroman novac za te gradove, ali s druge strane to je nešto više od polovice proračuna Grada Zagreba za jednu godinu (ukupni prihodi Grada Zagreba (<http://www.zagreb.hr/vodic-kroz-proracun/99924>, 6. kolovoza 2017.) za 2016. godinu iznose 6 376 161,982 kune). Jednostavnim izračunom možemo zaključiti da, ako se nastavimo razvijati tim tempom, tih šest gradova zajedno moraju raditi gotovo 30 godina kako bi dostigli jednogodišnji proračun Grada Zagreba. I pri tome ne smijemo zaboraviti da tih šest gradova spada u razvijenije gradove Republike Hrvatske, pa ostaje pitanje što je tek s ostatkom Hrvatske.

Nevjerojatan je podatak da gradovi Vrbovec i Sveti Ivan Zelina imaju gotovo 2,5 puta slabiji financijski kapacitet za razvoj od Sv. Nedelje, unatoč činjenici da su brojni pokazatelji njihovog sustava vrlo slični i usporedivi. Analizom proračuna kroz promatrano vremensko razdoblje možemo vidjeti da je Sveta Nedelja u razdoblju od 15 godina prihodovala 985,6 milijuna kuna, dok Vrbovec svega 453,3 milijuna kuna. Na slici

I možemo vidjeti da se ta razlika u prihodima među navedenim gradovima ubrzano povećava zadnjih godina što će vjerojatno dovesti do još većih razlika u budućnosti.

3.2. Analiza elemenata ukupnog razvoja grada

Prilikom prikupljanja relevantnih podataka naišli smo na brojne probleme. Naime, u Hrvatskoj ne postoji razvijen sustav metodološkog praćenja podataka za lokalnu razinu. Iako imamo 127 gradova i 428 općina, još nije razvijen način prikupljanja podataka kako bi se nedvosmisleno i potpuno objektivno mogla provesti analiza sustava jedinica lokalne samouprave. Naravno, još veći problem se stvara kada se pokazatelje želi pratiti kroz neko vremensko razdoblje što je gotovo nemoguće istražiti. Unatoč sve većoj informatizaciji i indeksiranju podataka, vrlo smo teško došli do postojećih podataka koje predstavljamo u nastavku. Na temelju dosadašnjeg iskustva, izdvojili smo 33 usporediva elementa koji vjerodostojno prikazuju stanje u svakom od promatranih gradova, što nam omogućuje i kvalitetnu usporedbu istih. Kako bi što lakše pratili usporedbu, pokazatelje smo svrstali u četiri skupine.

Tablica 2: Prikaz pokazatelja razvoja grada – skupina 1.

	Sv. I. Zelina	Vrbovec	Dugo Selo	Ivanić Grad	Jastrebarsko	Sv. Nedjelja
Broj stanovnika (2011)	15.959	15.797	17.466	14.548	15.866	18.059
Veličina grada (km ²)	185	159	54	173	229	40
Gustoća stanovnika po m ²	86,11	91,79	323,81	83,74	70,02	457,29
Udaljenost od Zagreba (km)	40	40	30	30	40	20
Br. zaposlenih u Gradu (2014)	19	17	23	20	23	24
Indeks razvijenosti-2013 (%)	92,39	85,83	105,60	98,90	104,03	118,72
Skupina razvijenosti (2013)	3	3	4	3	4	4
Broj razvojnih projekata u Bazi Zagrebačke županije (2017)	7	2	14	24	13	8
Vrijednost projekata u Bazi projekata (u tisućama)	83.100	28.103	99.548	675.650	237.848	255.128

Izvor: Popis stanovništva, kućanstva i stanova za 2011. (2013: 56); Županijska razvojna strategija Zagrebačke županije do 2020. (nacrt) (2016: 4); Izvješće o obavljenoj reviziji upravljanje i raspolaganje nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na području Zagrebačke županije (2016: 277); Ocjenjivanje i razvrstavanje jedinica lokalne samouprave prema razvijenosti (2013); Baza razvojnih projekata (2017); Strategija razvoja Grada Jastrebarskog 2016. – 2020. (2016: 9); Razvojna strategija Grada Vrbovca za razdoblje 2015. –2020. (2015: 13); Ivanić Grad 2020. – Velikim koracima naprijed u 21. stoljeće: strategija ekonomskog razvoja grada za razdoblje 2014. – 2020. (2014: 19); Strategija razvoja Grada Dugog Sela (2014: 18); Strategija razvoja Grada Svetog Ivana Zeline 2014. – 2020. (2016: 13) i autor.

U prvoj skupini pokazatelja, u tablici 2, predstavljamo podatke o broju stanovnika koji su nam bili i polazni pokazatelji. Uzmemo li prosjek broja stanovnika u svih šest gradova (16 287) možemo utvrditi da je razlika svih gradova prema prosjeku broja stanovnika manja od 10 %. Taj podatak nam govori da su promatrani gradovi usporedivi i da ostali pokazatelji moraju dati odgovor na pitanje zašto su tako velike razlike u proračunu. Nadalje, udaljenost od Zagreba otprilike je ista, kao i broj zaposlenih u gradskoj upravi. Bitan pokazatelj razvoja je i veličina samog grada gdje jasno možemo vidjeti da Dugo Selo i Sv. Nedelja upravljaju s nekoliko puta manjim prostorom od ostalih promatranih gradova. To im donosi brojne uštede kod izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture. Svi gradovi spadaju u 3. ili 4. skupinu indeksa razvijenosti s napomenom da Sv. Nedelja odskoče od prosjeka. Zadnja dva pokazatelja u toj kategoriji pokazuju koji od gradova ima više pripremljenih projekata koji su prijavljeni u Bazu projekata Zagrebačke županije. Iako po broju stanovnika najmanji grad, Ivanić Grad je daleko najbolji u toj kategoriji sa 24 prijavljena projekta vrijednih više od 675 milijuna kuna.

Tablica 3: Prikaz pokazatelja razvoja grada – skupina 2.

	Sv. I. Zelina	Vrbovec	Dugo Selo	Ivanić Grad	Jastrebarsko	Sv. Nedelja
Radno sposobno stan.(2011)	10.464	9.975	11.876	10.067	10.477	12.318
Br. aktivnih stanovnika(2016)	4.493	5.043	6.863	5.584	4.973	7.312
Broj zaposlenih (2016)	4.113	4.590	5.996	4.828	4.453	6.728
Broj nezaposlenih (2016)	380	453	867	756	520	584
Stopa nezaposlenih (2016)	8,5	9	12,6	13,5	10,5	8
Obrazovna struktura NSS (%)	38,7	30,25	28,4	30,6	34	25,3
Obrazovna struktura SSS (%)	52,2	50,61	58,9	55,01	55	60
Obrazovna struktura VSS (%)	8,9	10,25	12,3	9,6	11	14,6

Izvor: Popis stanovništva, kućanstva i stanova za 2011. (2013: 56, 194); <http://demo.croracun.hr/>, 1. kolovoza 2017. i autor.

Analizom druge skupine pokazatelja, u tablici 3, dolazimo do prvog dijela odgovora na naše pitanje o razlikama u proračunu među promatranim gradovima. Naime, Sv. Nedelja pokazuje uvjerljivo najbolje rezultate u ovim elementima. Vidljivo je da ima najveći broj aktivnih i zaposlenih stanovnika u odnosu na druge gradove. Iako imaju gotovo istu stopu nezaposlenosti (8 – 8,5 %) Sv. Nedelja ima čak 6 728 zaposlenih stanovnika što je 39 % više nego ima grad Sv. Ivan Zelina. Obrazovna struktura stanovništva Sv. Nedelje je najbolja, a stopa nezaposlenosti je najmanja promatrajući sve gradove. Znajući da najveći dio izvornog proračuna svakog grada dolazi od poreza

na dohodak, vidljivo je da ti pokazatelji daju značajnu prednost Sv. Nedjelji u odnosu na druge. Jedna poražavajuća činjenica se može iščitati iz podataka za sve gradove. Nažalost, gotovo svaka treća osoba starija od 15 godina nema završenu ni osnovnu školu. Ako znamo da promatramo razvijenije gradove u odnosu na ostatak Hrvatske, pitanje je kakva je obrazovna struktura u ostalim krajevima Hrvatske. Ovdje napominjemo još jednu zanimljivu činjenicu. Ukupan broj stanovnika svih šest gradova iznosi 97 965, što je usporedivo s jednim gradskim kvartom u Zagrebu. Naime, Dubrava ima 98 204 stanovnika (Popis stanovništva, kućanstva i stanova za 2011, 2013: 188).

Tablica 4: Prikaz pokazatelja razvoja grada – skupina 3.

	Sv. I. Zelina	Vrbovec	Dugo Selo	Ivanić Grad	Jastrebarsko	Sv. Nedjelja
Broj poduzetnika (2016)	399	307	458	333	314	714
Broj zaposlenih kod poduzetnika (2016)	2.530	1.328	2.830	2.341	1.700	7.655
Uk. prihodi poduzetnika 2016 (u tisućama)	1.604.425	682.040	1.522.440	1.182.451	961.126	8.815.312
Prosječna neto plaća u kunama (2016)	4.233	3.646	4.142	4.029	3.942	5.572
Prihodi poduzetnika <i>per capita</i> stanovnika (2016)	100.534	43.175	87.165	81.279	60.577	488.139
Broj obrtnika (2016)	320	334	289	196	392	365
Prosječni uk.dohodak <i>per capita</i> (2016)	25.155	24.119	29.387	28.055	30.496	35.123
Površina poslovne zone (ha)	122	90	86	114	333	120
Broj poduzetnika u poslovnoj zoni	7	5	9	4	22	42
Broj zaposlenih u poslovnoj zoni	343	45	361	10	850	1668

Izvor: <http://demo.croracun.hr/>, 1. kolovoza 2017.; Županijska razvojna strategija Zagrebačke županije do 2020. (nacrt) (2016: 70–71) i autor.

U trećoj skupini pokazatelja, u tablici 4, promatramo gospodarske pokazatelje. I ovdje svoju dominaciju pokazuje grad Sv. Nedjelja koja po broju poduzetnika i njihovim ukupnim godišnjim prihodom daleko odskaka od ostalih gradova. Nadalje, ima najrazvijeniju poslovnu zonu s čak 42 poduzetnika i 1668 zaposlenih osoba u poslovnoj zoni. Takva gospodarska aktivnost se vidi i kroz prosječnu neto plaću koja iznosi čak 5 572 kune. Tu se nalazi drugi dio odgovora na naše pitanje. Veći broj zaposlenih osoba s boljom obrazovnom strukturom u boljem gospodarskom okruženju s većom prosječnom netom plaćom. To su ključni pokazatelji koji daju prednost Sv. Nedjelji u

odnosu na ostale promatrane gradove. Stanovnici Sv. Nedelje u prosjeku imaju veću prosječnu plaću od stanovnika Vrbovca za čak 35 %. Sve su to elementi koji izravno utječu na punjenje proračuna i daljnji razvoj lokalne sredine.

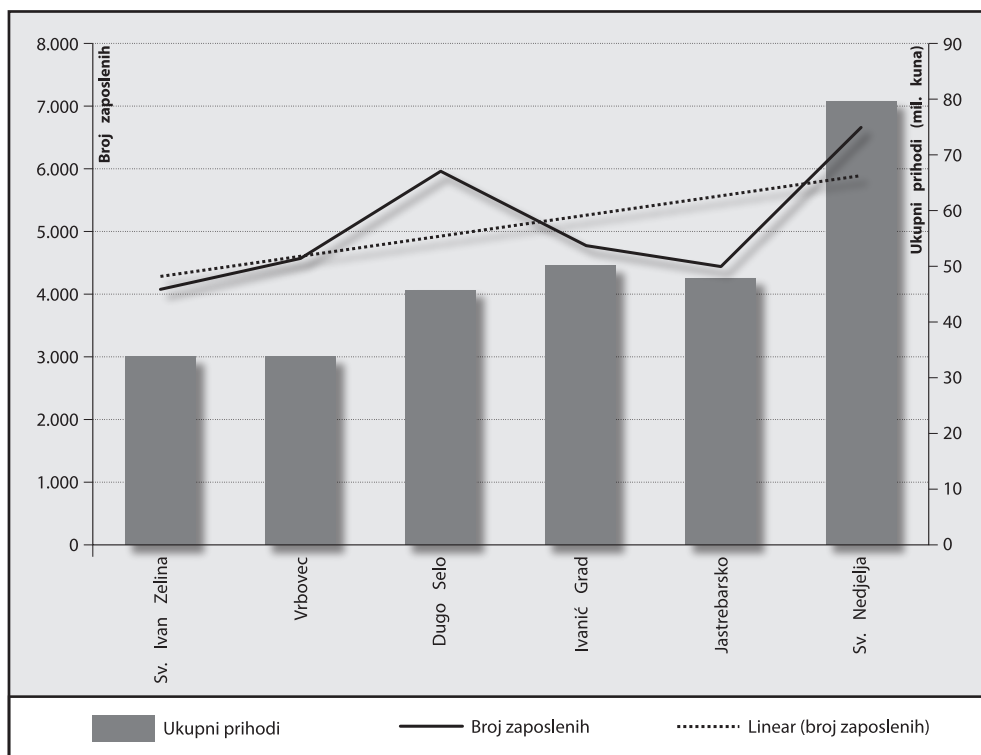
Tablica 5: Prikaz pokazatelja razvoja grada – skupina 4.

	Sv. I. Zelina	Vrbovec	Dugo Selo	Ivanić Grad	Jastrebarsko	Sv. Nedjelja
Gradski proračun (2016)	33.870.436	33.735.809	45.544.405	50.389.912	48.142.097	80.115.523
Proračun <i>per capita</i> (2016)	2.151	2.226	2.371	4.083	3.135	4.231
Decentralizirana sredstva (2017)	0	4 mil. (školstvo)	0	3,5 mil. (JVP)	0	0
Stopa prireza (%)	12	12	9	6	9	6
Prihodi od poreza (2016)	21.464.744	16.808.835	27.527.145	23.260.452	27.117.188	62.430.945
Porez i prirez na dohodak od nesamost. rada (2016)	17.276.472	15.634.744	24.268.458	19.916.405	22.546.176	44.449.026

Izvor: <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>, 4. kolovoza 2017.; https://www.porezna-uprava.hr/HR_porezni_sustav/Stranice/prirez_porezu_na_dohodak.aspx, 4. kolovoza 2017.; <http://demo.croracun.hr/>, 2. kolovoza 2017.; http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017_02_13_311.html, 5. kolovoza 2017. i autor.

U četvrtoj skupini pokazatelja, u tablici 5, izdvajamo stope prireza koje su manje kod onih gradova koji imaju veći proračun. Sv. Nedelja ima izvorni proračun u iznosu većem od 62 milijuna kuna, a ima stopu prireza od samo 6 %. S druge strane imamo Vrbovec i Sveti Ivan Zelinu s maksimalnom stopom prireza i višestruko manjim prihodima od poreza. Kao što smo već i naveli, Sv. Nedelja ima gotovo 2,5 puta veći proračun od Vrbovca i Sv. Ivana Zeline. To znači da u jednoj godini na raspolaganju ima 2,5 više novaca ili u ovom slučaju gotovo 50 milijuna kuna godišnje. U jednom mandatu to iznosi razliku od nevjerovatnih 200 milijuna kuna.

U zadnjoj fazi analize, uzeli smo u korelaciju ključne pokazatelje sustava koje smo detektirali. Budući da je to jednadžba s više nepoznanica, potrebno je stvoriti korelaciju nekih od pokazatelja prema visini proračuna. U ovome slučaju, u korelaciju uzimamo visinu proračuna (ukupnih prihoda) i broja ukupno zaposlenih na području grada. Na slici 2 vidljivo je kako rast broja zaposlenih prati i rast ukupnih prihoda te se može uspostaviti njihova korelacija što dokazujemo točkastom linearnom linijom kao prosjekom rasta tih dvaju pokazatelja.

Slika 2: Korelacija broja zaposlenih i ukupnih prihoda proračuna

Izvor: <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>, 4. kolovoza 2017.; <http://demo.croracun.hr/>, 5. kolovoza 2017. i autor.

Apsolutni i relativni pokazatelji te korelacije su prikazani u tablici 6 gdje se vidi jasna korelacija između dvaju elemenata. Zaključujemo da na svakih sto novozaposlenih osoba, gradski proračun raste u prosjeku za 2 % (zajednički prosjek promatranih gradova iznosi 2,0135 %). Rezultat možemo definirati i na način da kažemo kako će gradski proračun rasti u prosjeku za 1 % (zajednički prosjek promatranih gradova iznosi 1,0067 %) za svakih pedeset novozaposlenih s područja grada.

Kako bi istraživanje bilo objektivno i relevantno, potrebno je bilo skupiti objektivne i relevantne podatke koji će prikazivati stanje onog dijela sustava koji se promatra. Veliki problem je analiza podataka na lokalnoj razini jer ne postoji izgrađen sustav za metodološko praćenje stanja. To uvelike otežava istraživanja pa tako i ovo naše. Svakako bi bilo oportuno izgraditi način praćenja ključnih pokazatelja i na lokalnoj razini kako bi svi zainteresirani mogli koristiti provjerene, objektivne i ažurirane podatke. Na taj način osiguravamo dobre temelje za istraživački rad i nudimo rezultate analize za upotrebu na tržištu. Isto tako, olakšava se donošenje odluka svih dionika u procesu odlučivanja, a ovdje se prvenstveno misli na čelnike gradova i općina.

Tablica 6. Korelacija broja zaposlenih i ukupnih prihoda proračuna

	Sv. I. Zelina	Vrbovec	Dugo Selo	Ivanić Grad	Jastrebarsko	Sv. Nedelja
Ukupan proračun (2016)	33.870.436	33.735.809	45.544.405	50.389.912	48.142.097	80.115.523
Broj zaposlenih (2016)	4.113	4.590	5.996	4.828	4.453	6.728
Proračun po zaposlenom	8.234,97	7.349,84	7.595,79	10.437,01	10.811,16	11.907,77
Rast proračuna (%) za svakog zaposlenog	0,0243	0,0217	0,0166	0,0207	0,0224	0,0148
Rast proračuna (%) za svakih 50 zaposlenih	1,2156	1,0893	0,8338	1,0356	1,1228	0,7431
Rast proračuna (%) za svakih 100 zaposlenih	2,4313	2,1786	1,6677	2,0712	2,2456	1,4863

Izvor: <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>, 4. kolovoza 2017.; <http://demo.croracun.hr/>, 5. kolovoza 2017. i autor.

4. Zaključak

Istraživanje je provedeno na uzorku od šest potpuno usporedivih gradova pri čemu smo pokušali stvoriti „laboratorijske uvjete” istraživanja na način da što više promatranih elemenata bude slično ili vrlo slično. Na taj smo način eliminirali odstupanja koja bi dovela u pitanje dobivene rezultate. Nakon prikupljanja podataka, proveli smo analizu ključnih pokazatelja sustava u trima fazama.

Rezultati prve faze analize pokazali su da su neki gradovi (npr. Sv. Nedelja) u vremenskom periodu od 2002. do 2016. povećali svoj financijski kapacitet proračuna za čak 252 %, dok su ostali promatrani gradovi imali skromnije rezultate. Promatrane gradove može svrstati u tri kategorije. Najslabiji financijski kapacitet po pojedinačnoj godini, ali i kumulativno imaju Sv. Ivan Zelina i Vrbovec. Nakon njih, gradovi Dugo Selo, Jastrebarsko i Ivanić Grad drže zlatnu sredinu. Sv. Nedelja je tijekom promatranih 15 godina stvorila zavidan financijski kapacitet kako u porastu na svoj bazni promatrani proračun iz 2002. godine, tako i u odnosu na ostale promatrane gradove. Na temelju tih pokazatelja, krenuli smo u drugu fazu istraživanja kako bismo utvrdili zbog čega je došlo do takvih nerazmjera među gradovima.

Tijekom druge faze analize promatrali smo cijeli niz pokazatelja pri čemu je vidljivo da Sv. Nedelja u svakoj kategoriji ima bolje pokazatelje od ostalih gradova. U kategoriji stanovništva vidljivo je da ima veći broj aktivnih građana u odnosu na druge te

najbolju obrazovnu strukturu. Nadalje, vidljivo je da imaju osjetno veći broj poduzetnika koji imaju čak sedam do osam puta veći prihod od poduzetnika u ostalim gradovima. Posljedično tome, prosječna neto plaća u Sv. Nedelji za 2016. godinu iznosi 5 572 kune što je čak 35 % veća plaća od prosjeka u Vrbovcu gdje neto plaća iznosi 3 646 kuna. Na kraju te faze istraživanja smo utvrdili da Sv. Nedelja ima jači financijski kapacitet gradskog proračuna zbog većeg broja aktivnih i zaposlenih stanovnika s većom plaćom.

U završnoj fazi analize utvrdili smo korelaciju broja zaposlenih i ukupnih prihoda proračuna svih promatranih gradova. Na bazi istraživanja šest promatranih gradova, a uzimajući u obzir navedenu korelaciju zaključujemo da ukupni prihodi grada na godišnjoj razini rastu za 1 % za svakih 50 novozaposlenih stanovnika tog grada. Taj rezultat analize pokazuje jasnu korelaciju promatranih pokazatelja i matematički utvrđuje apsolutnu i relativnu međuovisnost broja zaposlenih i ukupnih prihoda gradskog proračuna. Rezultat analize pomaže u jasnom planiranju proračuna i projekciji ukupnih prihoda kod svake nove investicije. U teoriji, dolaskom nove investicije u grad, koja zapošljava 500 novih radnika s područja grada, možemo reći da će gradski proračun rasti u prosjeku za 10 % u danim uvjetima u kojima je provedeno istraživanje.

Analiza daje uvid u 33 pokazatelja sustava i mogućnost komparativne usporedbe između gradova. Na taj način svaki se grad može fokusirati na one elemente koji mu daju komparativnu prednost u odnosu na konkurenciju. Kako bi se što efikasnije koristile te prednosti, svaki od gradova mora se razvijati u odnosu na konkurenciju. Isto tako, gradovi moraju razmjenjivati dobru praksu između sebe i konstantno unapređivati procese odlučivanja i upravljanja. Jedna od metoda je i *benchmarking* u kojem gradovi promatraju svoju konkurenciju i uzimaju one elemente koji su im potrebni, prilagođavaju ih sebi i na taj način unapređuju vlastiti sustav.

Na kraju, važno je postaviti sve elemente sustava na način da daju optimalnu kombinaciju rezultata koji će pridonijeti rastu i razvoju grada te omogućiti što kvalitetniji život svih stanovnika. To je ključna odgovornost svih čelnika koji upravljaju gradovima. Zadaća svakog istraživanja je diseminacija otkrivenih rezultata. Ukoliko ovim istraživanjem uspijemo potaknuti aktivnosti i donošenje kvalitetnijih odluka koje će dovesti do poboljšanja samo jednog od pokazatelja ukupnog sustava, možemo reći da smo napravili dobar posao.

Literatura

1. Bajo, Anto i Bronić, Mihaela. 2004. Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja. *Financijske teorija i praksa*, 28 (4): 445–467.
2. *Baza razvojnih projekata*. 2017. Zagreb: Regionalna razvojna agencija Zagrebačke županije.
3. *Bijela knjiga 2016*. 2016. Zagreb: Udruženje stranih ulagača u Hrvatskoj.
4. Jambrač, Josip. 2017. Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: 15 godina poslije. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 17 (2): 189–216.
5. *Ivanić Grad 2020 – Velikim koracima naprijed u 21. stoljeće; Strategija ekonomskog razvoja grada za razdoblje 2014 – 2020*. 2014. Ivanić Grad: T&MC Group.
6. *Izviješće o obavljenoj reviziji upravljanje i raspolaganje nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na području Zagrebačke županije*. 2016. Zagreb: Republika Hrvatska, Državni ured za reviziju.
7. *Ocjenjivanje i razvrstavanje jedinica lokalne samouprave prema razvijenosti*. 2013. Zagreb: Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Uprava za regionalni razvoj.
8. *Popis stanovništva, kućanstva i stanova za 2011*. 2013. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
9. *Razvojna strategija Grada Vrbovca za razdoblje 2015. – 2020*. 2015. Vrbovec: Grad Vrbovec.
10. *Strategija razvoja Grada Jastrebarskog 2016. – 2020*. 2016. Jastrebarsko: Grad Jastrebarsko.
11. *Strategija razvoja Grada Svetog Ivana Zeline 2014. – 2020*. 2016. Sv. Ivan Zelina: Grad Sv. Ivan Zelina.
12. *Strategija razvoja Grada Dugog Sela*. 2014. Dugo Selo: Regionalna razvojna agencija Zagrebačke županije d.o.o.
13. *Županijska razvojna strategija Zagrebačke županije do 2020.(nacrt)*. 2016. Zagreb: Regionalna razvojna agencija Zagrebačke županije.

Internetski izvori

14. CROračun: Portal – aktualna tema. <http://demo.croracun.hr/>. 1. kolovoza 2017.
15. Grad Zagreb: Proračun Grada Zagreba za 2016. godinu. <http://www.zagreb.hr/vodic-kroz-proracun/99924>. 6. kolovoza 2017.
16. Koprić, Ivan. 2012. Daljnji koraci u reformi hrvatske lokalne i regionalne samouprave. http://www.academia.edu/20661429/Daljnji_koraci_u_reformi_hrvatske_lokalne_i_regionalne_samouprave_2012. 31. listopada 2017.
17. Ministarstvo financija: Lokani proračuni-arhiva. <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>. 4. kolovoza 2017. godine
18. Ministarstvo financija, Porezna uprava: Prirez porezu na dohodak. https://www.porezna-uprava.hr/HR_porezni_sustav/Stranice/prirez_porezu_na_dohodak.aspx. 4. kolovoza 2017.
19. Ministarstvo uprave: Popis županija, gradova i općina.
20. <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846>. 6. kolovoza 2017.

21. Poslovni dnevnik: Ukupni prihodi i zarada tvrtki u Zagrebačkoj županiji znatno veći, raste i broj novih poduzeća. <http://www.poslovni.hr/poduzetnik/dobit-poduzetnika-zg-prstena-skocila-za-150-posto-330374>. 5. kolovoza 2017
22. Vlada RH: Uredba o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2017. godinu. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017_02_13_311.html.
23. Zagrebačka županija: Županija. <https://www.zagrebacka-zupanija.hr/zupanija/> 6. kolovoza 2017.



Influence of economic development indicators on city budgets in Zagreb county

Abstract

The budget of local government units is an indicator of the direction of development of each city. Through the conducted research, six cities budgets and key elements of the wider city system are analyzed. Local budgets are analyzed, individually and cumulatively, in the period 2002 - 2016. Furthermore, 33 indicators of a wider city system were compiled into four groups of indicators. At the end of the research, the correlation between the number of employees and total local budget revenues is defined and the relative and absolute mathematical interdependence of the aforementioned indicators is established. The cities that are taken into consideration are very similar in terms of many indicators, and were primarily observed due to their very similar geographical position and population. On the other hand, these same cities show very large differences in the amount of local budgets. This paper gives answers why that is so and what the correlation of key indicators is.

Keywords: benchmarking, city budget, subsidiarity principle, economic development indicators